



UNITED NATIONS

الاسكوا  
ESCWA

برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا  
نحو عملية مصالحة واعادة بناء في سوريا ما بعد النزاع - من السوريين الى السوريين



# سوريا

## بدائل دستورية



تم اعداد هذه الوثيقة من قبل الدكتور إبراهيم دراجي  
بالتعاون مع خبراء محور الحوكمة والتحول الديمقراطي وبناء المؤسسات  
في برنامج الاجندة الوطنية لمستقبل سوريا

إخلاء المسؤولية

طبعت هذه الوثيقة في الشكل الذي قدمت به وبدون تحرير رسمي، وهي تعكس آراء الخبراء الذين عملوا على كتابتها ضمن إطار برنامج "الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا" وهي لا تعبر عن رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الاسكوا.

## تمهيد

تُعد "المسألة الدستورية" في النزاع السوري أحد أبرز محاور عملية التفاوض وإحدى القضايا الأكثر إشكالية بين الأطراف المتصارعة نظراً لتداعيات القضايا الدستورية على حاضر النزاع ومستقبل عملية التسوية السلمية. تمت الإشارة إلى القضايا الدستورية، بصورة مبكرة، من مسار عملية التسوية السلمية، وذلك بموجب البيان الختامي الصادر عن اجتماع مجموعة العمل من أجل سوريا الذي عقده المبعوث الخاص المشترك للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية لسوريا في جنيف في ٣٠ حزيران/يونيو 2012، وهو ما بات يُعرف لاحقاً بوثيقة جنيف، إذ تم النص في هذا البيان على أنه "يُمكن أن يُعاد النظر في النظام الدستوري والمنظومة القانونية. وأن تُعرض نتائج الصياغة الدستورية على الاستفتاء العام"<sup>1</sup>.

منذ ذلك الحين، تكررت الإشارة إلى مسألة الدستور في العديد من الوثائق الصادرة حول النزاع السوري وصولاً إلى ترسيخ هذه المسألة في قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254 الصادر في العام 2015 والذي يُشكل حالياً المرجعية المُتفق عليها وإطار العمل الناظم لعملية التفاوض الحالية. إذ جاء في هذا القرار بصدد الدستور إن مجلس الأمن الدولي.. "يُعرب عن دعمه، في هذا الصدد، لعملية سياسية بقيادة سورية تُيسر لها الأمم المتحدة... وتُحدد جدولاً زمنياً وعملية لصياغة دستور جديد"<sup>2</sup>.

ينبغي ملاحظة كيفية تطور "المسألة الدستورية" في عملية التفاوض من "إمكانية إعادة النظر في النظام الدستوري" وفقاً لوثيقة جنيف 2012 إلى تحديد "جدولاً زمنياً وعملية لصياغة دستور جديد" وفقاً للقرار 2254 للعام 2015.

فالبداية كانت الإشارة إلى الدستور على أساس أن إعادة النظر به هو أمر "ممكن" بوصفه أحد الخيارات المتعددة لعملية السلام. ولكنه ليس أمراً حتمياً وأكيداً. كما أن عبارة "إعادة النظر به" تعطي دلالة لإمكانية الإبقاء على الدستور ذاته أو تعديله جزئياً وليس بالضرورة كتابة دستور جديد للبلاد.

في حين أن الإشارة للدستور في القرار 2254 لعام 2015 كانت أكثر حسماً ووضوحاً في التأكيد على أن عملية السلام السورية ينبغي أن تتضمن "حكماً" دستور "جديد" للبلاد. فالعملية لم تعد تقديرية لا من حيث الإمكانية ولا من حيث المضمون حيث أن المطروح بمقتضى قرار مجلس الأمن هو دستور جديد.

لاحقاً أصبح الدستور هو أحد "السلال الأربعة" التي يتم التفاوض حولها بجنيف بين وفدي الحكومة والمعارضة.

تأتي هذه الدراسة الدستورية بهدف تقديم الدعم والمشورة لمسار التفاوض الدستوري السوري حيث نعرض فيها الخيارات والبدائل الدستورية التي تبنتها دولاً شهدت أزمات وتحديات كالتي تعاني منها سوريا حالياً فلجأت إلى استخدام الدستور، إما كوسيلة لمواجهة تداعيات ونتائج تلك الحروب والأزمات، أو كغاية كان الوصول لها يكفل تحقيق السلام المنشود.

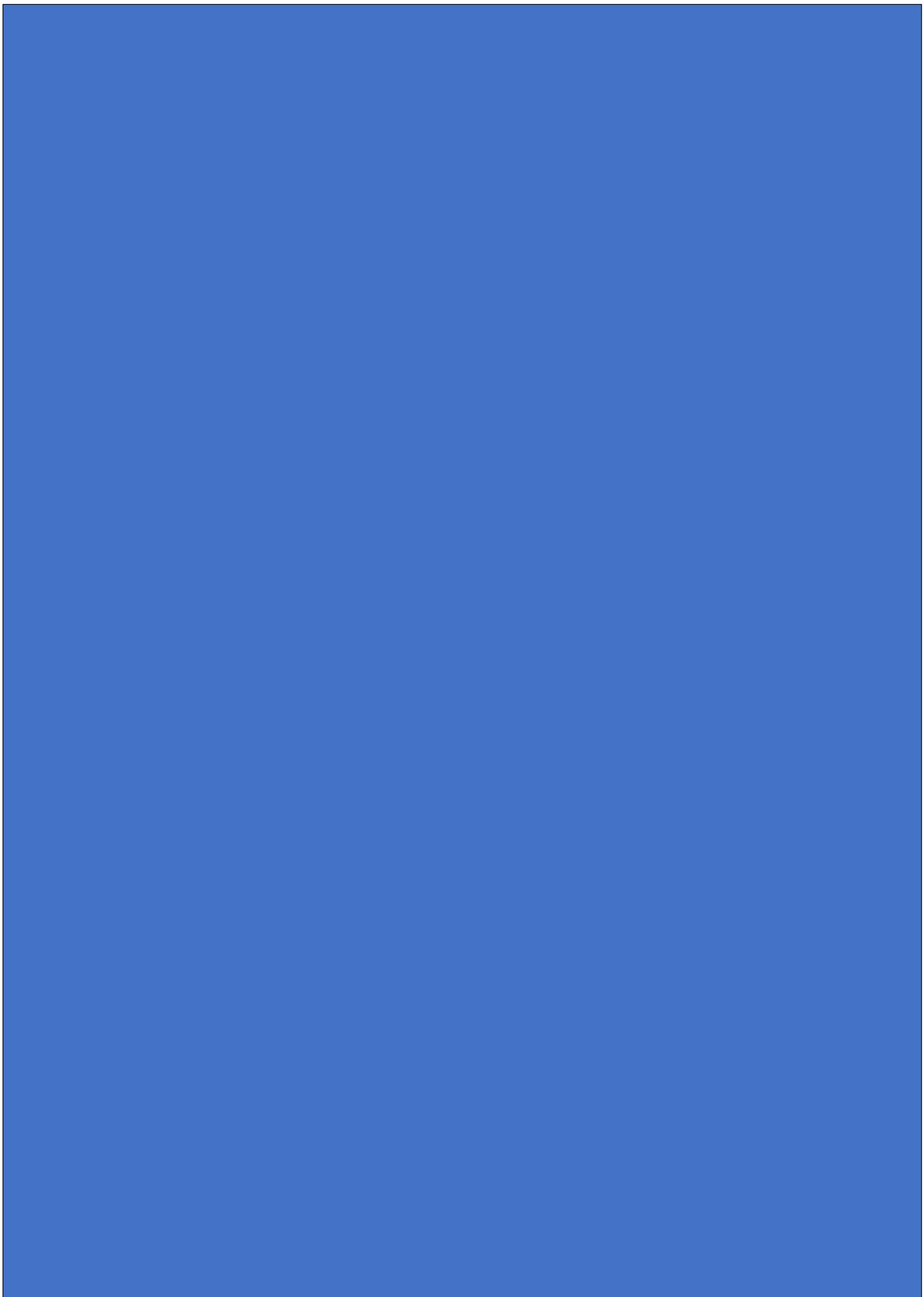
1 الفقرة 9 / ج من وثيقة جنيف. انظر وثيقة الأمم المتحدة: A/66/865-S/2012/522 - 6 July 2012  
2 الفقرة الرابعة من القرار. انظر وثيقة الأمم المتحدة: S/RES/2254 (2015) - 18 December 2015

فهرس المحتويات

2	تمهيد
7	ملخص تنفيذي
12	
13	الفصل الأول - الوثائق الدستورية المؤقتة
14	تمهيد
15	المبحث الأول . مفهوم الوثيقة الدستورية المؤقتة
15	أولاً. الإطار العام للوثائق الدستورية المؤقتة:
20	ثانياً. مبررات اللجوء لخيار الوثائق الدستورية المؤقتة:
23	ثالثاً. مخاطر الوثائق الدستورية المؤقتة:
25	المبحث الثاني . مضمون الوثيقة الدستورية المؤقتة
26	أولاً. إدارة المرحلة الانتقالية:
27	1 - مدة المرحلة الانتقالية:
27	2 - أهداف فترة الحكم الانتقالي:
28	3 - أجهزة السلطة التنفيذية الانتقالية:
30	4 - القوانين النافذة خلال المرحلة الانتقالية:
31	5 - مكانة حقوق الإنسان في الدستور المؤقت:
33	ثانياً. المبادئ التوجيهية لاعتماد الدستور الدائم للبلاد:
37	ثالثاً. المبادئ فوق الدستورية:
40	رابعاً. الآثار الإنسانية والقانونية للنزاع:
45	خامساً. قضايا العفو:
49	سادساً. إخضاع مؤسستي الجيش والأمن لضوابط مدنية:
52	الفصل الثاني – المسار الإجرائي لدستور ما بعد النزاع
53	تمهيد
54	المبحث الأول . المسار الإجرائي للدساتير السورية المتعاقبة
54	1 - مشروع الدستور الملكي في ظل الحكم العربي 1919 – 1920:
54	2 - دساتير مرحلة الانتداب 1928 – 1943:
55	3 - مشروع دستور 1949:
56	4 - دستور 1950:
56	5 - دستور 1953:
57	6 - دستور الوحدة 1958:
57	7 - دستور عهد الانفصال 1961:
58	8 - الدساتير المؤقتة 1964 – 1973:
59	10 - الدستور الدائم لعام 1973:
59	11 - دستور 2012:
61	المبحث الثاني . خيارات وبدائل اعتماد الوثيقة الدستورية الدائمة
61	أولاً. المسار الإجرائي:
62	1 - الولاية:
62	2 - الانتخاب والتعيين:

- 3 - الإقرار: ..... 64
- ثانياً. السوابق والممارسات الدولية: ..... 65
- 1 - الدساتير التي نجمت عن عملية انتقال سياسي: ..... 65
- أ. دستور البرتغال. 1976: ..... 65
- ب. دستور اسبانيا. 1978: ..... 65
- ج. دستور البرازيل. 1988: ..... 66
- د. دستور تونس. 2014: ..... 67
- 2 - الدساتير التي نجمت عن عملية نزاع مسلح: ..... 68
- أ. دستور تيمور الشرقية. 2002: ..... 68
- ب. دستور أفغانستان. 2004: ..... 69
- ثالثاً. ما يُستفاد منه في الواقع السوري: ..... 71
- أولاً. مفهوم المشاركة المجتمعية وكيفية ممارستها: ..... 76
- 1 - أهمية المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية: ..... 76
- 2 - الأساس القانوني لـ "حق" المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية ..... 78
- 3 - تحديد المُستهدفين بالمشاركة المجتمعية والجهات التي تقوم بها: ..... 80
- 4 - مضمون عملية المشاركة المجتمعية: ..... 81
- 5 - فعالية المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية: ..... 83
- ثانياً. السوابق والممارسات الدولية: ..... 85
- 1 - أوغندا 1995: ..... 85
- 2 - جنوب أفريقيا 1996: ..... 86
- 3 - كينيا 2004: ..... 88
- 4 - نيبال، 2009: ..... 90
- 5 - تونس 2014: ..... 90
- ثالثاً. ما يُستفاد منه في الواقع السوري: ..... 92
- 94** .....
- الفصل الثالث - ما يُمكن أن تتضمنه دساتير ما بعد النزاع** ..... **95**
- تمهيد ..... 96
- المبحث الأول. منظومة الدولة والحكم** ..... **99**
- أولاً. القيم التي تقوم عليها الدولة: ..... 99
- ثانياً. تحديد شكل الدولة ونظام الحكم: ..... 104
- ثالثاً. التراتبية القانونية: ..... 107
- رابعاً. الدين: ..... 110
- النموذج الأول - الدساتير القائمة على العلمانية: ..... 110
- النموذج الثاني - الدساتير القائمة على الاستيعاب التعددي: ..... 111
- النموذج الثالث - الدساتير التي تعترف بديانة رسمية للدولة: ..... 112
- خامساً. القومية: ..... 114
- المبحث الثاني - القواعد اللازمة للحفاظ على النظام الدستوري** ..... **116**
- أولاً. الحد من السلطات المطلقة: ..... 116
- 1 - رئيس الدولة: ..... 116
- 2 - دور الأمن والجيش: ..... 120
1. تأكيد احتكار الدولة لسلطة إنشاء القوات العسكرية والأمنية: ..... 120
2. تأكيد دستورية حق الدولة في الاستيلاء المجاني على كل الأسلحة غير الشرعية: ..... 121
3. التأكيد على خضوع الأجهزة الأمنية والعسكرية لأحكام الدستور وقواعد القانونين الوطني والدولي: ..... 122

4. إلزام الأجهزة الأمنية والعسكرية بالحياد وحظر تدخلها في الشأن الحزبي والسياسي: 123
5. إخضاع الأجهزة الأمنية والعسكرية لرقابة سلطة مدنية: 124
6. احترام التنوع الثقافي والقومي في العمل والتوظيف: 124
- 3 - الحد من السلطات المطلقة في حالة الطوارئ: 125
- ا- تقييد اللجوء إلى حالة الطوارئ: 125
- ب - تقييد السلطات والصلاحيات خلال فترة الطوارئ: 126
- ج- إخضاع حالة الطوارئ وممارساتها لرقابة القضاء: 127
- ثانياً. الحد من احتكار السلطة: 128
- 1 - إقرار التعددية السياسية والحق في إنشاء الأحزاب: 128
- 2 - الإقرار بحقوق دستورية للمعارضة: 131
- 3 - تنظيم العملية الانتخابية: 132
- 135 المبحث الثالث - ضمانات الحقوق والقضاء**
- أولاً. الحقوق والحريات 135
- أ - ما يمكن أن تتضمنه وثيقة الحقوق الدستورية: 136
- ب - ضوابط تقييد الحقوق 138
- ثانياً - ضمانات الالتزام بالحقوق والحريات 141
1. إبطال السلوك المخالف وترتيب المسؤولية على من ارتكبه. 141
- 2 - التمكين من اللجوء للقضاء بما في ذلك المحكمة الدستورية العليا 141
- 3 - إنشاء دعاوى حماية خاصة بانتهاكات حقوق الإنسان 143
- 4 - إنشاء أجهزة معنية بقضايا الحقوق الدستورية 144
- ثالثاً. استقلال القضاء 146
1. التأكيد على استقلال القضاء وحظر التدخل في شؤونه: 146
2. تنظيم دقيق للسلطة القضائية 147
3. كفاءة استقلالية المحكمة الدستورية وتمكين اللجوء لها: 148
- 151 المبحث الرابع - جندرة الدستور**
- أولاً. جندرة لغة الدستور: 153
- ثانياً. جندرة مضمون الدستور 157
- 1- الإقرار بالمواطنة للنساء والرجال على حد سواء: 157
- 2 - النص الصريح على المساواة بين النساء والرجال: 157
- 3 - النص الصريح على عدم التمييز بين النساء والرجال: 158
- أ. حظر التمييز بكافة مظاهره سواء صدر عن الدولة أو الافراد والالتزام بإصدار تشريعات لمواجهة
- ب - التأكيد على حظر التمييز بصدد أكثر الحقوق التي يتم انتهاكها. 159
- ج. استخدام العبارات الدالة على حق النساء الواضح في ممارسة الحقوق التي تعاني النساء فيها، تقليدياً، من التهميش والإقصاء: 160
- 4 - إبراز واضح لحق النساء في الحماية من العنف القائم على النوع الاجتماعي تحديداً: 162
- 5 - فرض التزام دستوري واضح بعدم السماح بانتهاك حقوق النساء وتقييدها بذريعة الدين أو العرف الاجتماعي: 162
- 6 - الكوتا النسائية: 163
- 7 - إنشاء هيئات دستورية لكفالة المساواة بين النساء والرجال: 166
- 169 خاتمة**
- 175 المراجع**



## ملخص تنفيذي

تأتي هذه الدراسة الدستورية بهدف تقديم الدعم والمشورة لمسار التفاوض الدستوري السوري حيث نعرض فيها الخيارات والبدائل الدستورية التي تبنتها دولاً شهدت نزاعات وتحديات كالتي تعاني منها سورية حالياً فلجأت إلى استخدام الدستور، إمّا كوسيلة لمواجهة تداعيات ونتائج تلك الحروب والأزمات، أو كغاية كان الوصول لها يكفل تحقيق السلام المنشود. تناول الفصل الأول "الوثائق الدستورية المؤقتة"، فيما ناقش الفصل الثاني "المسار الإجرائي لدستور ما بعد النزاع"، أما الفصل الثالث فطرح "ما يُمكن أن تتضمنه دساتير ما بعد النزاع".

### الوثائق الدستورية المؤقتة

يُعد المسار الدستوري أحد أعقد مسارات التفاوض في عملية السلام السورية القائمة. نظراً لتباين مواقف أطراف النزاع حوله، فضلاً عن كونه الإطار الجامع الذي ينبغي أن تتجسد فيه كل التوافقات الأخرى التي ستتم وستمدد لانتقال سوريا من حالة العنف والنزاع إلى مرحلة التعافي والسلام.

يناقش هذا الفصل الخيار الدستوري الملائم لسوريا في المرحلة القادمة. ويبيّن أن ثمة حاجة ماسة لتبني "وثيقة دستورية مؤقتة" كمرحلة أولى تسبق العمل على صياغة الدستور الدائم للبلاد. وفيما يستعرض مبررات اللجوء إلى خيار الوثائق الدستورية المؤقتة إضافة إلى مخاطر هذا الخيار، ويناقش القضايا الأساسية التي تطرقت لها تلك الوثائق الدستورية أو تجنبها. يعرض كيف يمكن الاستفادة من كل تلك التجارب والممارسات في السياق السوري.

تصدر الوثائق الدستورية المؤقتة لتنظيم أوضاع الدولة خلال مراحل استثنائية غير تقليدية تشهدها البلاد. وقد عرفت سوريا خلال تاريخها الدستوري العديد من الدساتير المؤقتة التي صدرت خلال مرحلة الانقلابات العسكرية والانقسامات السياسية التي شهدتها خلال العقود الماضية.

تكشف الممارسات الدولية أن كثيراً من الدول لجأت إلى خيار الوثائق الدستورية المؤقتة لاعتبارات متعددة منها حاجة المراحل اللاحقة للصراع إلى معالجة قضايا ملحة وجوهرية ولكنها لا تندرج في إطار مضامين الدستور الدائم للبلاد، ومنها تسهيل عملية اعتماد الدستور الدائم، وتوفير البيئة المناسبة لذلك، وتوفير متطلبات إدارة المراحل الانتقالية، وإيجاد إطار قانوني للحكم، فضلاً عن تجنب الخضوع "الدائم" لسلطة أمراء الحرب.

برغم ذلك، تكشف السوابق والممارسات أيضاً أن هناك العديد من المخاوف والتحديات التي تحيط بهذه العمليات الدستورية المؤقتة منها أن يتم "اختطاف عملية الإصلاح" أو أن يتم الرجوع عنها لاحقاً والارتداد نحو دساتير الماضي. فضلاً عن وجود مخاطر من أن تستغل القوى المعارضة لعملية السلام أو الإصلاح تلك الفترة الدستورية المؤقتة لإعادة لم شملها واستعادة قواها والانقلاب على مسار التسوية القائم.

يناقش هذا الفصل كل هذه المبررات والتحديات ويقدم الأفكار والمقترحات المناسبة للواقع السوري لتقليل تلك المخاطر وتبديد عيوبها.

يبين هذا الفصل أن ثلث مجموع عمليات التصميم الدستوري التي تمت خلال الأعوام بين 1975 و2003 اشتملت على وثائق دستورية مؤقتة. وأنه منذ العام 1990 تم اعتماد قرابة الـ 30 وثيقة دستورية مؤقتة، صدر 20 منها في دول كانت تعاني من حروب وصراعات. لذلك تعود هذه الدراسة إلى بعض هذه الوثائق الملائمة للواقع السوري، بنصوصها وليس بظروفها، وتبين أبرز المواضيع التي يُمكن أن تتضمنها تلك الوثائق والتي يُمكن الاستفادة منها في السياق السوري، كالقضايا المرتبطة بإدارة المراحل الانتقالية سواء من ناحية مدة تلك المرحلة وأهدافها وأجهزتها والقوانين النافذة خلالها ومكانة حقوق الإنسان أثناء تلك المرحلة، أو من ناحية ما يمكن تبنيه من مبادئ فوق دستورية ومبادئ توجيهية لاعتماد الدستور الدائم للبلاد. دون أن تغفل أيضاً أن كثيراً من تلك الوثائق الدستورية المؤقتة تطرقت كذلك لمعالجة تداعيات الحروب والآثار الإنسانية والقانونية للنزاعات، فضلاً عن قضايا العفو والمصالحة، إضافة إلى تحديات وآليات إخضاع مؤسستي الجيش والأمن لضوابط مدنية.

ينتهي هذا الفصل بتقديم رؤية حول أهمية تبني خيار وثيقة دستورية مؤقتة في سوريا، وما يمكن أن تتضمنه تلك الوثيقة. مع إبراز أهمية عدم حصر عملية إنجاز الوثيقة الدستورية المؤقتة في الغرف المغلقة وإنما العمل على تأمين مشاركة مجتمعية، بالحد الأقصى المتاح والممكن، لتعزيز شرعية تلك الوثيقة وتأمين مصداقيتها، فضلاً عن وجوب مراعاة التوافق في صياغة تلك الوثيقة وإدارة المرحلة المرتبطة بها. وكذلك الحرص على ألا تمس أي وثيقة دستورية مؤقتة وحدة البلاد وسلامتها الإقليمية، وأن تهدي حقوق الإنسان والمواطنة من خلال دعوات المحاصصة وتوزيع المناصب على أساس الانتماء القومي أو الديني، فتعمل بذلك على تعزيز روح الفرقة والانقسام بدلاً من توحيد الهوية الوطنية. باعتبار أن كل هذه القضايا الجوهرية ينبغي أن تخضع لحوار مجتمعي يشترك فيه "كل السوريين"، ولا يمكن لأحد أن يصادر إرادة هذا الشعب أو يزعم تمثيله أو أن يتحدث باسمه في ظل ظروف النزاع الحالي.

### المسار الإجرائي لدستور ما بعد النزاع

في الفصل الثاني، تُناقش هذه الدراسة المسار الإجرائي لدستور ما بعد النزاع. وتعرض لثلاث قضايا أساسية أولهما المسار الإجرائي للدساتير السورية المتعاقبة، وثانيهما خيارات وبدائل اعتماد الوثيقة الدستورية الدائمة، وأما ثالثهما فهي قضايا المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية.

تبيّن هذه الدراسة أن سوريا عرفت بوقت مبكر من تاريخها المعاصر التجربة الدستورية، وتعرض مدى استجابة الدساتير السورية، منذ نشأتها، للاعتبارات الإجرائية الخاصة بمسار الوثيقة الدستورية سواء من حيث تشكيل الهيئات المعنية بكتابة تلك الوثيقة، أو من حيث إقرار النص الدستوري ودخوله حيز النفاذ والإلزام. وتخلص، بعد استعراض دساتير مرحلة الانتداب والاستقلال والانقلابات العسكرية والوحدة والانفصال ودساتير حزب البعث الحاكم وصولاً للدستور الحالي لعام 2012، إلى أنه، بالمجمل، لم يُتاح للشعب السوري أن يساهم بعملية دستورية حقيقية تتوافق مع المعايير الديمقراطية الواجبة الاتباع، وخصوصاً لجهة احترام قواعد التشاركية والشفافية والمشاركة المجتمعية اللازمة، سواء لجهة كتابة الدستور، أو لعملية مناقشته، أو الاستفتاء عليه. وهو ما يعزز أهمية توفير الظروف الملائمة لعملية دستورية حقيقية يتاح فيها لجميع السوريين، نساء ورجالاً، على قدم المساواة ودون إقصاء أو استثناء أو تمييز، أن يساهموا بعملية دستورية ترسم ملامح عقد وطني جديد يُنهي أزمة البلاد الحالية ويكفل لها مقومات التعافي اللازمة.

تتعرض هذه الدراسة لخيارات وبدائل اعتماد الوثيقة الدستورية الدائمة وتحذر من أن اللجوء إلى الأساليب غير الديمقراطية، التي لا يُستشار فيه الشعب لصياغة أو اعتماد الدستور، ستُفقد ذلك الدستور ركناً أساسياً من مشروعياته بالنظر لغياب التشاركية في إعداده واعتماده. فضلاً عن أن تلك الدساتير لا تحقق وظيفتها أيضاً كعقد اجتماعي، وهو كذلك لن يكون عندئذ معبراً عن مطالب الشعب ولا ملتباً لرغباتهم وتطلعاتهم. ثم تتعرض هذه الدراسة لتجارب العديد من الدول التي لجأت لخيار إنشاء جمعية تأسيسية عُهد إليها بمهمة اعتماد مسودة النص الدستوري، سواء بالنسبة للدساتير التي نجمت عن عملية انتقال سياسي (البرتغال 1976، واسبانيا 1978، والبرازيل 1988، وتونس 2014)، أو بالنسبة للدساتير التي نجمت عن عملية نزاع مسلح (تيمور الشرقية 2002، وأفغانستان 2004).

بصدد الواقع السوري، تُشير هذه الدراسة إلى أن النظرة المنطقية لهذا الواقع تكشف بوضوح أنه لن يكون بالأمر اليسير إجراء انتخابات نزيهة لأعضاء الجمعية التأسيسية في ظل ظروف أمنية واجتماعية معقدة وصعبة، وخاصة مع غياب الاستقرار، وتردي الوضع الأمني، فضلاً عن وجود أعداد كبيرة من اللاجئين والنازحين. ولهذا تبنت الدراسة أحد خيارين:

أولهما: ألا يتم تنظيم انتخابات الجمعية التأسيسية الدستورية إلا بعد مضي عامين على الأقل من بدء مرحلة السلام والتعافي، وبحيث تبدأ عملية صياغة الدستور النهائي للبلاد في السنة الثالثة بعد أن تكون مقوماتها قد تحققت جزئياً. وأما ثانيهما: أن يتم محاولة التقليل من "مساوي" الإسراع بمسار الدستور النهائي للبلاد من خلال إنشاء مفوضية خاصة بالعملية الدستورية تضم مجموعة من الخبراء، وبحيث يقومون بمهمة إعداد مسودة النص الدستوري وإجراء المناقشات العامة وتفعيل قواعد المشاركة المجتمعية مع الشعب.

أما بصدد المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية فتؤكد هذه الدراسة أن مشاركة القوى المجتمعية المختلفة في وضع الدستور بات أمراً واقعاً حتمه التوسع في مفهوم ومضمون الحقوق الديمقراطية للشعب، وحقاً دولياً أقره القانون الدولي، وأخلاقياً على كل من المواطنين والمسؤولين في الدولة. ولهذا تتعرض الدراسة لمفهوم المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية وتبرز أهميتها في تلك العملية بما في ذلك دورها بتحقيق المصالحة وتعزيز الوحدة الوطنية، ومشروعية الدستور والقبول به، فضلاً عن تأثيرها على توسيع برنامج الإصلاح الدستوري والاجتماعي. كما تنوّه بتجارب دول لجأت لعملية المشاركة المجتمعية قبل ان تبدأ العملية الدستورية ذاتها. وهي طريقة قد تكون ملائمة للدول في مرحلة الصراع والتي هي بحاجة لحسم قرارات كثيرة من بينها تحديد ما إذا كانت العملية الدستورية لازمة ومرغوباً بها أم لا، وكيف ينبغي أن تُنفذ، وكيف يمكن استخدامها لتشجيع ذوي المصلحة الرئيسيين أو الجهات الفاعلة السياسية على إلزام نفسها بتلك العملية. علماً أنه في بعض الدول تم أيضاً اللجوء إلى نمط المشاورات المجتمعية لحسم بعض القضايا المثيرة للخلاف. كما تعرض هذه الدراسة لتجارب وممارسات دولية عديدة في محاولة لإسقاطها على الواقع السوري.

علماً أن هذه الدراسة تحذر، بالنسبة للمشاركة المجتمعية، من أن هذه المسألة لا تبدو، رغم أهميتها وخطورتها، مطروحة في المسار التفاوضي والنقاش السياسي والدستوري السوري القائم حالياً. برغم أن أحد أسباب بداية النزاع السوري قناعة الكثيرين أنهم مُهمشون، وأن كل ما يصدر من تشريعات وصولاً للدستور لا يُعبر عنهم ولا يحمي مصالحهم ولا يُجسد تطلعاتهم. لذلك تؤكد، هذه الدراسة، أنه لا يجوز التهرب من هذا الالتزام بالمشاركة المجتمعية بذريعة الظروف أو الانقسامات، خاصة أن التجارب الدستورية المُقارنة بيّنت أن دولاً بظروف وانقسامات مشابهة لسوريا، وأحياناً أسوأ، تبنت هذه المبادئ ونجحت بها.

تؤكد هذه الدراسة أنه ينبغي دوماً مراعاة تمثيل النساء في كل مراحل العملية الدستورية السورية، فضلاً عن وجوب تمثيل اللاجئين والنازحين أيضاً في هذه العملية. كما تقترح أيضاً إنشاء وزارة خاصة بالشؤون الدستورية في أول حكومة يتم التوافق عليها بعد التوصل إلى السلام المنشود. إضافةً إلى وجوب العمل على تأهيل مسبق للمجتمع المدني السوري للعمل على هذه المسائل.

### ما يُمكن أن تتضمنه دساتير ما بعد النزاع

أما في الفصل الثالث، فتناقش الدراسة "ما يُمكن أن تتضمنه دساتير ما بعد النزاع". وبرغم أنه لا يُوجد نماذج لدساتير مثالية يُمكن النصح بها، أو صفات دستورية جاهزة وصالحة لكل دولة في أي زمان وفي كل مكان، إلا أنه تُوجد تجارب جيدة ومعالجات دستورية لمسائل شائكة وقضايا حساسة يمكن الاستفادة منها والاستئناس بها. لأجل هذا، تمت العودة إلى العديد من النصوص والتجارب الدستورية في قارات العالم المختلفة وتم التركيز على أربعة قضايا جوهرية هي منظومة الدولة والحكم، القواعد اللازمة للحفاظ على النظام الدستوري، ضمانات الحقوق والقضاء، وجندرة الدستور، بوصفها القضايا الأكثر جدلية وخطورة في النصوص الدستورية.

تعمدنا في هذه الدراسة الاستشهاد بالكثير من النصوص الدستورية بغية أن نوفر للمعنيين بدستور سوريا المستقبلي خيارات مختلفة ومتعددة سواء لجهة الصياغة أو المضمون.

بدأت، هذه الدراسة، بمناقشة مسألة بالغة الأهمية، وهي كيفية التعاطي مع القضايا "المُثيرة للشقاق" وهي غالباً تلك المسائل التي تثير النزاعات لأجلها (كاقترام السلطة والحكم، أو تغيير النظام السياسي، أو إعادة هيكلة قوى الجيش والأمن)، أو تلك التي تُثير انقسامات اجتماعية مزمنة كقضية الدين والعلمانية، وحتى قضايا حقوق المرأة بالنسبة لشريحة من المجتمع. فتم استعراض بعض الحلول والاستراتيجيات التي يمكن اتباعها لتجاوز عقبة هذه القضايا.

ثم تطرقت الدراسة لمسألة منظومة الدولة والحكم، والتي تشمل كل التفاصيل المرتبطة بهوية الدولة، والمبادئ التي تقوم عليها، والمنظومة القانونية التي تحكمها، وطبيعة العلاقة بين السلطات فيها، والضمانات الكفيلة بالحفاظ على نظامها وحقوق رعاياها وتنفيذ أحكام الدستور الذي تبنته.

كما ناقشت الدراسة القواعد اللازمة للحفاظ على النظام الدستوري وهي القواعد التي تستهدف ضمان انتظام تطبيق أحكام الدستور، والحد من السلطة المطلقة، سواء تلك الممنوحة للسياسيين أو لقوى الجيش والأمن، وبما يكفل الحفاظ على الحقوق والحريات العامة ويحافظ على النظام الدستوري القائم في البلاد. فتم التعرض لتلك القواعد سواء المرتبطة منها برئيس الدولة، أو بنظام الانتخابات وإقرار التعددية السياسية وحقوق المعارضة بما يكفل تداول السلطة، فضلاً عن القواعد الأخرى ذات صلة بالحد من السلطة المطلقة في حالة الطوارئ، أو السلطات الكبيرة الممنوحة لقوى الجيش والأمن.

وبصدد ضمانات الحقوق والقضاء فقد بيّنت هذه الدراسة أن الحقوق والحريات هي من أبرز الموضوعات التي تحتل مكانة بالغة في صلب الوثيقة الدستورية. ونوّهت بأن الدساتير الحديثة، وبصورة خاصة دساتير الدول التي تشهد عملية التحول الديمقراطي، تتجه لأن تكون وثيقة الحقوق والحريات الواردة في صلب دستورها الجديد أكثر إسهاباً وتفصيلاً مما كان عليه الحال في دستورها القديم. رغبةً من جانبها في التخلص من تراث الماضي وممارسته. وهو ما يقتضي أن تنص الوثيقة الدستورية، بصورة واضحة، وعبارات تفصيلية ودقيقة، على سائر الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وصولاً إلى ما بات يعرف بالجيل الثالث من الحقوق. فضلاً عن توفير

ضمانات التمتع بها سواء من خلال فرض قيود على الدولة عند وجود مبررات تستدعي الحد من بعض هذه الحقوق، أو من خلال تمكين المتضررين من اللجوء إلى وسائل التقاضي العادية أو الخاصة الاستثنائية وصولاً إلى إنشاء أجهزة معنية بمتابعة الحقوق الدستورية لضمان كفاءة تنفيذها. إضافة إلى استقلال السلطة القضائية بوصفه الضمانة الأبرز ليس لحماية الحقوق والحريات فحسب بل لضمان احترام الدستور ككل وانتظام عمل سائر سلطاته ومؤسساته.

أما جندرة الدستور فقد بيّنت هذه الدراسة كيف عانت المرأة السورية، دستورياً، من إقصاء وتهميش مُزمنين طوال عقود متلاحقة ودساتير مُتعاقبة، كررت ذات العبارات والنصوص، مع تغييرات طفيفة في الشكل لا المضمون. ثم بيّنت كيفية جندرة لغة الدستور بالنظر إلى أن اختيار الكلمات ليس حيادياً بل يمكن أن يعكس مواقف جندرية نمطية، يتم من ثمّ تأبيدها في النص الدستوري. مما يقتضي أن تصاغ القوانين بلغة "محايدة بين الجنسين" أو "شاملة للجنسين" أو "غير أحادية الجندر". وتقدّم هذه الدراسة "الخيارات اللغوية الجندرية" التي تبنتها العديد من الدساتير لتجاوز هذه الإشكالية. علماً أن هذه الدراسة تؤكد أن عملية جندرة الدستور هي عملية متكاملة لا يمكن أن تقتصر على اللغة دون المضمون أو العكس، مما يتطلب إبراز أن ثمة حقوقاً أساسية وقضايا جوهرية ينبغي أن يتضمنها الدستور المتوافق مع منظور الجندر لتحقيق الغرض والغاية منه وتحويله من مجرد "تسويق سياسي وإعلامي" إلى وثيقة حقوقية تُنصف المرأة وتكفل لها التمتع بكافة حقوقها دون إقصاء أو استثناء.



## الفصل الأول - الوثائق الدستورية المؤقتة

### تمهيد

يناقش هذا الفصل الوثائق الدستورية المؤقتة. ويعود سبب اختيار هذا العنوان في الواقع السوري إلى سببين أساسيين:

**أولهما** - كونه أحد الخيارات المطروحة جدياً في سياق النزاع السوري. إذ تفصل كثير من المبادرات المطروحة والآراء المتداولة حالياً بين مسارين دستوريين، أولهما مؤقت لحكم مرحلة انتقالية يتم خلالها التوافق والعمل على صياغة واعتماد الدستور الجديد للبلاد، وثانيهما الدائم والذي أشارت له الفقرة الرابعة من قرار مجلس الأمن الدولي 2254.

**وثانيهما** - أن هذا هو المسار الذي لجأت إليه بالفعل العديد من الدول التي مرّت بطرف استثنائية كالتّي تشهدها سوريا حالياً، بغض النظر عن الاختلاف أو التباين في سبب أو مبرر تلك الأوضاع الاستثنائية وما نجم عنها من أثار أو تداعيات.

ذلك أنه عندما يكون وضع دستور للبلاد هو جزء من عملية أوسع لإنهاء نزاع مسلّح وإعادة السلم والاستقرار فإن منح الأولوية لتحقيق السلام مهما كانت الكلفة هو أمر سيفرض بعض المخاطر بالنسبة لعملية بناء الدستور. بل إن وضع الأولوية للسيطرة على العنف وانعدام الأمن على حساب تحقيق الإجماع على الدستور قد يترتب عليه فشل العملية برمتها. وهو المصير الذي هدد، على سبيل المثال، دستور البوسنة والهرسك، إذ اتفقت أطراف وثيقة دايتون للسلام لعام 1995 على دستور البوسنة والهرسك كملحق لاتفاقية السلام مما أدى إلى عدم إتاحة الفرصة لتشاور سياسي كافٍ بين المواطنين والمواطنات وواضعي الدستور، ويعتبر هذا سبباً رئيسياً في صعوبة تطبيق الدستور لاحقاً.

لتجاوز هذه الإشكالية تكشف ممارسات دول سعت لوضع ترتيبات ودساتير جديدة بعد النزاع أنها عرفت مرحلتين أثناء تصميم عملية بناء دستورها: ففي المرحلة الأولى تمت الاستعانة بخطة دستورية مؤقتة أو انتقالية ركّزت، على وجه الخصوص، على مسائل الاستقرار وإتمام عملية السلام. فيما تم العمل في المرحلة الثانية على دستور دائم للبلاد وخلالها كان هناك نقاش وجهد أكبر على رؤية طويلة المدى للتصميم المؤسسي<sup>3</sup>.

نعرض في الصفحات اللاحقة ماهية هذه الوثائق الدستورية المؤقتة، وما يُمكن أن تتضمنه من أحكام. مع وجوب التذكير، دوماً، بأنه لا يوجد "وصفة دستورية جاهزة" تصلح لكل دولة<sup>4</sup>، وتتوافق مع أي نزاع، نظراً لتعدد ظروف الدول واختلافها وتباين أسباب الصراعات ومصادرّها. برغم ذلك، فمن الثابت أن ثمة تجارب وممارسات دستورية ناجحة مكّنت دول من تجاوز أزماتها، وأخرى فاشلة عمّقت من أزمات دول أخرى وفاقت من مشاكلها.

3 دليل عملي لبناء الدساتير- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - 2001 - ص 7 - 8.

4 المنتدى الدولي حول تقرير موجز حول التجارب الدولية، والدروس المستفادة، والطريق قدماً - 5 - 6 يونيو / حزيران 2011 - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - ص 21.

## المبحث الأول - مفهوم الوثيقة الدستورية المؤقتة

تكشف السوابق والممارسات الدولية أن ثلث مجموع عمليات التصميم الدستوري التي تمت خلال الأعوام من 1975 إلى 2003 اشتمل على وثائق دستورية مرحلية، استُخدمت عدّة مصطلحات للإشارة إليها. ويشمل هذا، بصورة أساسية، الدول التي تسعى للخروج من حروب أو أزمات كبرى وانقسامات تهدد بقاءها ووحدةها. أو تلك التي تعمل على التعافي من اثار تلك الحروب والأزمات وتداعياتها. حيث يتم اللجوء، عادةً، إلى خيار الوثيقة الدستورية المؤقتة كترتيب دستوري مرحلي يكفل انتظام الحكم في تلك الفترة، ويمهّد لصياغة الدستور الدائم للبلاد في مرحلة لاحقة.

### أولاً - الإطار العام للوثائق الدستورية المؤقتة:

يُقصد بالوثيقة الدستورية المؤقتة تلك الوثيقة التي تصدر لتنظيم أوضاع الدولة خلال مراحل استثنائية غير تقليدية تشهدها البلاد (فترة انتقالية تعقب ثورة، أو انقلاب، أو انتقال سياسي، أو حرب، أو اتحاد، أو انفصال، أو غير ذلك..).<sup>5</sup> وتستمر تلك الوثيقة المؤقتة لغاية سنّ دستور دائم للدولة. وقد تتضمن الوثيقة الدستورية المؤقتة تحديداً للمدة الزمنية التي سيعمل بها بأحكامها، أو لا تصرّح بذلك مكتفيةً بالإشارة في أحكامها إلى أنها مؤقتة أو يُعمل بأحكامها فقط خلال الفترة الانتقالية. علماً أن بعض الوثائق الدستورية المؤقتة ظل نافذاً لمدة أطول من بعض الدساتير الدائمة: فدستور الإمارات العربية المتحدة المؤقت لسنة 1971 ظل نافذاً لمدة 35 سنة حتى تقرر في العام 1996 الغاء كلمة "المؤقت" مع إبقاء كامل مضمونه. في حين لم يمتد عمر دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لسنة 1946 أكثر من اثني عشر سنة.

الملاحظ هنا أن الوثائق الدستورية المؤقتة تأخذ تسميات متعددة مثل "دستور مؤقت، دستور انتقالي، اعلان دستوري، قانون أساسي..". وهو ما نرصده في ممارسات الدول التي استخدمت أسماء متعددة للدلالة على هذه الوثائق حيث أطلق عليها في ليتوانيا سنة 1990 اسم "القانون الأساسي المؤقت6"، وفي أثيوبيا سنة 1991 "ميثاق أثيوبيا للفترة الانتقالية7"، وفي تشاد سنة 1991 "الميثاق الوطني الانتقالي8"، وفي البانيا سنة 1991 "قانون ألبانيا بشأن الأحكام الدستورية الرئيسية9"، فيما استخدمت جنوب افريقيا في العام 1994 مسمى " الدستور المؤقت10"، وجمهورية الكونغو الديمقراطية سنة 1994 "الدستور الانتقالي لجمهورية الكونغو الديمقراطية11"، وفي أوكرانيا سنة 1995 "الاتفاق الدستوري12"، في الوقت الذي استخدم فيه العراق مسمى "قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة

5 ينبغي التفرقة بين صياغة الدستور، التي هي عمل قانوني وفني، وبين وضع الدستور، الذي هو نتاج حوارات وتقاهاات وطنية. علماً أن وضع الدستور مسألة معقدة ومتعددة الأبعاد. حيث تشتمل على العديد من العمليات والمراحل مع تشاور العديد من الجهات الفاعلة مع بعضها البعض للتوصل إلى توافق في الآراء على مبادئ الدستور. إذ يحتاج واضعو الدستور إلى تقرير الإجراءات التي ستتبع أثناء وضع الدستور كما يحتاجون أيضاً إلى التداول بشأن الأمور ذات العلاقة مثل طبيعة المؤسسات السياسية التي سيتم إنشاؤها. ويجوز أن تسترشد العملية بأكملها بخارطة طريق وسلسلة من الأحداث المراد إنجازها ضمن إطار زمني معين، ويمكن أن يكون هذا الإطار الزمني صارماً أو مرناً. راجع: المنتدى الدولي حول تقرير موجز حول التجارب الدولية، والدروس المستفادة، والطريق قدماً - مرجع سابق - ص 21.

6 The Provisional Basic Law of the Republic of Lithuania 1990.

7 The Transitional Period Charter of Ethiopia 1991.

8 The Transitional National Charter 1991.

9 Law on Major Constitutional Provisions 1991.

10 The Interim Constitution of the Republic of South Africa 1994.

11 Transitional Constitution of the Democratic Republic of the Congo—Acte Constitutionnel de la Transition du 09 Avril 1994.

12 Constitutional Agreement 1995.

الانتقالية<sup>13</sup> " للدلالة على وثيقته الدستورية المؤقتة في العام 2004، فيما لجأت ليبيا ومصر إلى إطلاق اسم " الاعلان الدستوري<sup>14</sup> 14 " على وثائقيهما الصادرة بعد العام 2011.

وبعيداً عن الاختلاف في الاسم وفي المضمون، بطبيعة الحال، تمتاز تلك الوثائق الدستورية بأنها تشكّل القانون الأسمى في الدولة منذ صدورهما، فتحل محل الدستور القائم أو تجمّده أو تعدّل به، وتنظّم سلطات الدولة ومؤسساتها خلال مرحلة معينة، وتتضمن، غالباً، كما سبق ذكره، إشارة إلى كونها مؤقتة سواء من خلال نص صريح يتضمن تحديد مدة زمنية محددة بدقة، أو من خلال ربط مصيرها ونفاذها بإنجاز الدستور الدائم<sup>15</sup> للبلاد، والذي تتضمن هذه الوثائق الدستورية المؤقتة غالباً نصوصاً دقيقة بشأن كيفية اعتماده اجرائياً، وأحياناً، ما يُمكن أن يتضمنه موضوعياً. وفق ما سنعرضه في الصفحات اللاحقة.

#### دستور انتقالي للانفصال والوحدة

تم إقرار القانون الأساسي الألماني في العام 1949 والذي كان من المفترض أن يكون دستوراً انتقالياً لحين إعادة توحيد شطري ألمانيا. وفي الثالث من أكتوبر/ تشرين الأول عام 1990، تم توحيد شطري ألمانيا وإنشاء الجمهورية الاتحادية. وتم تحويل الدستور الانتقالي إلى دستور شامل لكل أنحاء ألمانيا، وعليه بُني النظام الديمقراطي الضامن للحريات في البلاد.

تؤكد الدراسات تزايد اللجوء إلى الوثائق الدستورية المؤقتة منذ نهاية الحرب الباردة. حيث تم، منذ العام 1990، اعتماد قرابة الـ 30 وثيقة دستورية مؤقتة. والملاحظ هنا أن 20 منها قد صدرت في دول كانت تعاني من حروب وصراعات محلية بالدرجة الأولى وهو ما يُمكن تفسيره بتغيّر طبيعة النزاعات جذرياً من الحروب بين الدول إلى الحروب الداخلية<sup>16</sup>. علماً أننا لا يمكن أن نتجاهل هنا أن العديد من النزاعات الداخلية تخفي في حقيقتها نزاعات إقليمية ودولية حادة تحرك الصراع الداخلي وتؤججه كما هو حال النزاع السوري القائم حالياً<sup>17</sup>.

ينبغي الإشارة هنا إلى أن تلك الوثائق لا تنجح دوماً في وضع حد للعنف وإنهاء النزاعات القائمة. إذ أن الوصول إلى الاستقرار وتحقيق السلام المنشود هو أمر شديد الارتباط بطبيعة النزاع القائم والسياق الاجتماعي السياسي المرتبط به، وبمصداقية الأطراف المشاركة في العملية السياسية، ووجود مؤسسات الدولة وقدرتها، ومدى وجود ضامن اقليمي أو دولي للعملية السياسية والدستورية. في حين أن الثابت هو أن تلك الوثائق الدستورية ستساعد على تقليص الصراع وتنظيم وشرعنة المرحلة الانتقالية، وتحفيز بعض الجهات السياسية الفاعلة على الانخراط في العملية السياسية الجارية، كما أنها ستمنح الأطراف وقتاً كافياً للعمل على إيجاد حلول للمشاكل القائمة<sup>18</sup>.

علماً أن اعتماد هذه الوثائق الدستورية المؤقتة لا يرتبط حكماً بالحروب والنزاعات بل قد يرتبط بالرغبة في استكمال مؤسسات الدولة كما حدث في تيمور الشرقية سنة 2011 إثر استقلالها عن إندونيسيا، أو في حالة الانتقال السلمي للسلطة كما حدث قبل ذلك في بولندا عام 1992 وجنوب أفريقيا 1996.

13 Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period or Transitional Administrative Law 2004.

14 Interim Constitutional Declaration

15 ينبغي الإشارة إلى أنه لا يوجد ما يُمكن تسميته بالدستور الدائم أو النهائي للبلاد. فكل الدساتير تقبل التعديل والتغيير كلياً أو جزئياً. سواء بالأساليب الديمقراطية أو غيرها. وبالتالي فإن المقصود بالدستور الدائم هو الدستور الذي لا يتضمن أجلاً معيناً ينتهي نفاذه بحلولة، أو حدثاً معيناً تزول الزاميته بنحوقه.

16 Kimana Zulueta-Fülscher ; Interim Constitutions Peacekeeping and Democracy-Building Tools. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Policy Paper October 2015 – P 3.

17 انظر في عرض هذه التدخلات: كيريتس ر. ريان - العلاقات البيئية - العربية والنظام الاقليمي - دراسة منشورة ضمن كتاب: شرح أسباب الانتفاضات العربية. منحنى سياسي خلفي جديد في الشرق الأوسط (تحرير مارك لينش) - منشورات شركة المطبوعات للتوزيع والنشر - بيروت - لبنان - الطبعة الأولى 2016 - ص 187.

18 Kimana Zulueta-Fülscher ; Interim Constitutions Peacekeeping and Democracy-Building Tools – op. cit. P 4.

ففي تيمور الشرقية، بتاريخ 30 آب / أغسطس 2011، وبعد سنتين من الاستقلال، توجه أكثر من 91% من الناخبين المؤهلين إلى صناديق الاقتراع لانتخاب هيئة تأسيسية تتألف من ٨٨ عضواً كُلفت بكتابة واعتماد دستور جديد، وبحلول ٩ شباط/فبراير ٢٠٠٢ أقرت الجمعية التأسيسية مشروع أول دستور مؤقت للبلاد. علماً أنه لم يحظ خيار الدستور المؤقت بشعبية بين المواطنين، بسبب وجود رغبة قوية بترسيخ الاستقلال عن اندونيسيا، ووجود مخاوف من احتمال أن ينطوي "الدستور المؤقت" على "دولة مؤقتة" بعد رحيل الأمم المتحدة. لكن رغم ذلك كان خيار الدستور المؤقت ضرورياً من أجل توفير الوقت لبناء قدرات المؤسسات الوطنية<sup>19</sup>.

وفي بولندا، بدأت محادثات المائدة المستديرة بتاريخ 6 / 2 / 1989 في مدينة وارسو بين الحكومة المدعومة من الاتحاد السوفيتي، وقتها، وحركة التضامن العمالية المعارضة بوساطة الكنيسة الكاثوليكية، وقد أدت هذه المحادثات إلى اتفاق لتقاسم السلطة في بولندا تضمن إقرار صلاحيات رئاسية قوية، مع دور محدود للبرلمان. وقد مهد انهيار الاتحاد السوفياتي اللاحق الطريق لانتقال سلس في عام 1991. وفي أكتوبر/ تشرين الأول عام 1992، تم التوافق على ما بات يُعرف بالدستور الصغير Small Constitution وهو دستور مؤقت للبلاد، حلّ محل دستور 1952 فأزال ما تبقى من ميراث تقاسم السلطة وبقي نافذاً حتى العام 1997 حيث تم اعتماد الدستور الجديد للبلاد<sup>20</sup>.

ينبغي التذكير هنا بأن السياق الخاص بظروف اصدار كل وثيقة دستورية مؤقتة يختلف من دولة إلى دولة أخرى (استقلال، انفصال، ثورة، انقلاب، انتقال سلمي للسلطة، احتلال..). وسينعكس هذا الأمر بدوره على آلية إصدار ومضمون ونجاح تلك الوثائق الدستورية المؤقتة وفقاً لمدى التوافق أو الانقسام، وحجم الدعم والإجماع المحلي والإقليمي والدولي لتلك العملية. ففي المثال السابق حول تيمور الشرقية، حظيت تلك العملية بإجماع شعبي لكونها أتت في سياق عملية الاستقلال. وهو الأمر الذي لا يتحقق في حالة النزاع السوري الذي يتسم بحدة الانقسام حوله داخلياً وإقليمياً، ودولياً. مما يقتضي مراعاة هذا السياق عند استعراض كل وثيقة دستورية مؤقتة لتقدير حجم وإمكانية الاستفادة من تجربتها في النزاع السوري. وهو ما سنُعنَى بتوضيحه وإبرازه في سياق هذه الورقة.

يبين الجدول اللاحق الدول التي لجأت لخيار الوثائق الدستورية المؤقتة منذ العام 1990 والمدة الزمنية التي استمر بها نفاذ هذه الوثائق المؤقتة<sup>21</sup>.

اسم الدولة	اسم الوثيقة	مصدر النزاع	فترة النفاذ
ليتوانيا	القانون الأساسي المؤقت	انفصال عن الاتحاد السوفياتي السابق وتأسيس دولة جديدة	1990 – 1992
أثيوبيا	ميثاق أثيوبيا للفترة الانتقالية	نزاع مسلح داخلي 23	1991 – 1995
تشاد	الميثاق الوطني الانتقالي	نزاع مسلح داخلي 24	1991 – 1998

19 Aderito de Jesús Soares; Interim Constitutions in Post-Conflict Settings - International Institute for Democracy and Electoral Assistance DISCUSSION REPORT 4–5 December 2014. p. 13.

20 Lech Garlicki; Interim Constitutions in Post-Conflict Settings - op. cit. p. 17.

21 Kimana Zulueta-Fülscher; Interim Constitutions Peacekeeping and Democracy-Building Tools – op. cit. P 10.

22 لا بد من الإشارة إلى صعوبة تحديد مصدر النزاع بدقة فكثير من تلك النزاعات تكون ذات أسباب مختلطة ومتعددة، حيث تتداخل الاحتجاجات الداخلية بالانقلابات العسكرية. فيما يكون من الصعوبة بمكان أن نتحدث عن نزاعات مسلحة داخلية مجردة فكثير من تلك النزاعات التي تم الإشارة لها كان لها ابعاد اقليمية وداخلية وصلت إلى حد التدخل العسكري المباشر في بعض الحالات.

23 يشير النزاع المسلح غير الدولي (أو الداخلي) إلى حالة من حالات العنف تنطوي على مواجهات مسلحة طويلة الأمد بين القوات الحكومية وجماعة أو أكثر من الجماعات المسلحة المنظمة، أو بين تلك الجماعات بعضها البعض، وتدور على أراضي الدولة. ويكون أحد الجانبين المتنازعين على الأقل في نزاع مسلح دولي هو جماعة مسلحة من غير الدول، وذلك على النقيض من النزاع المسلح الدولي الذي تتخبط فيه القوات المسلحة للدول.

24 يستخدم البعض مصطلح "الحرب الأهلية" للدلالة على هذه النزاعات. علماً أن اللجنة الدولية للصليب الأحمر تشير إلى أن مصطلح "الحرب الأهلية" ليس له معنى قانوني في حد ذاته. فالبعض يستخدمه للإشارة إلى النزاع المسلح غير الدولي. ولا تستخدم المادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات مصطلح "الحرب الأهلية"، بل تشير بدلاً من ذلك إلى "نزاع مسلح ليس له طابع دولي". وتتجنب اللجنة الدولية بصفة عامة استخدام مصطلح "الحرب الأهلية" عندما تتواصل مع أطراف

## بدائل دستورية لسوريا

1991 - 1998	أزمة سياسية	قانون ألبانيا بشأن الأحكام الدستورية الرئيسية	البانيا
1992 -	أزمة سياسية	الدستور المؤقت	توغو
1992 - 1997	مرحلة انتقالية وانتقال للسلطة	الدستور الصغير	بولندا
حتى الآن	استقلال عن اثيوبيا	اعلان ارتيريا 22 / 1992 و 23/ 1992	ارتيريا
1993 - 2003	مرحلة انتقالية وانتقال للسلطة	اتفاقات أروشا	رواندا
1994 - 1997	مرحلة انتقالية وانتقال للسلطة	دستور مؤقت	جنوب أفريقيا
1994 - 1997	نزاع مسلح داخلي	الدستور الانتقالي لجمهورية الكونغو الديمقراطية	جمهورية الكونغو الديمقراطية
1995 - 1996	تحول سياسي للدولة من النظام الشيوعي السابق	الاتفاق الدستوري	اوكرانيا
1998 - 2001	نزاع مسلح داخلي	الدستور الوطني الانتقالي وقانون الانتقال الدستوري	بوروندي
2001 - 2004	نزاع مسلح داخلي	الدستور الانتقالي لجمهورية بوروندي / استناداً إلى اتفاقية اروشا للسلام والمصالحة في بوروندي	بوروندي
2001	نزاع مسلح داخلي	اتفاق بشأن الترتيبات المؤقتة في أفغانستان ريثما يتم إعادة إنشاء الحكومة الدائمة والمؤسسات) اتفاق بون)	أفغانستان
2001 - 2008	نزاع مسلح داخلي شهد تدخل الناتو	الإطار الدستوري للحكم الذاتي المؤقت	كوسوفو
2004 - 2005	احتلال أجنبي	قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية	العراق
2004 - 2012	نزاع مسلح داخلي	الميثاق الاتحادي الانتقالي لجمهورية الصومال	الصومال
2005 الى الان	نزاع مسلح داخلي	الدستور الوطني المؤقت لجمهورية السودان	السودان
2006 - 2007	انقلاب عسكري	دستور مملكة تايلند	تايلند
2007 - 2015	نزاع مسلح داخلي	الدستور المؤقت لنيبال	نيبال
2009 - 2010	اضطرابات سياسية وانتقال عنيف للسلطة	الميثاق الانتقالي	مذغشقر
2011 - 2012	احتجاجات شعبية أدت إلى الإطاحة بالرئيس ونقل السلطة	الاعلان الدستور لعام 2011 أو الدستور المؤقت	مصر
2011 -	احتجاجات شعبية تطورت إلى نزاع مسلح	الاعلان الدستوري المؤقت	ليبيا
2011 -	استقلال وتأسيس دولة جديدة	دستور جمهورية جنوب السودان الانتقالي	جنوب السودان
2011 -	احتجاجات شعبية تطورت إلى نزاع مسلح داخلي ذو أبعاد إقليمية	اتفاق بشأن آلية التنفيذ العملية الانتقالية في اليمن وفقاً لمبادرة من مجلس التعاون الخليجي	اليمن
2012 -	نزاع مسلح داخلي	الدستور المؤقت لجمهورية الصومال الاتحادية	الصومال
2013 -	نزاع مسلح داخلي	دستور جمهورية افريقيا الوسطى	افريقيا الوسطى
2014	احتجاجات شعبية أدت إلى الإطاحة بالرئيس لبيتولى الجيش	الميثاق الانتقالي لبوركينا فاسو	بوركينا فاسو
2014 - 2017	انقلاب عسكري	دستور مملكة تايلند	تايلند

يكشف الجدول السابق تنامي حالات اللجوء إلى الوثائق الدستورية المؤقتة مع وجود تباين واضح في فرص نجاحها من جهة، والمدة الزمنية التي يستمر بها نفاذ هذا الخيار الدستوري المؤقت من جهة أخرى.

ففي حين نجح الدستور الانتقالي لجنوب افريقيا للعام 1994 في أن ينظم شؤون البلاد خلال مرحلة التحول وإنهاء نظام الفصل العنصري، وأن يقود الدولة إلى نظام ديمقراطي تعددي نجم عنه دستور دائم ضمن المواعيد الزمنية المحددة، فقد تخبطت دول أخرى بدساتير ووثائق دستورية انتقالية كنيبال وبوروندي ولم تنجح تماماً في تحقيق هدفها. وهو ما ينطبق أيضاً على ليبيا التي لا تزال عاجزة منذ العام 2011، بسبب الظروف الأمنية والانقسام السياسي والحرب القائمة، عن انجاز دستورها الدائم رغم انقضاء الأجل الزمنية التي حددتها الوثيقة الدستورية الانتقالية التي لا تزال نافذة حتى الآن.

لا بد من الإشارة بهذا الصدد إلى أن سوريا، وخلال تاريخها الدستوري، كانت قد عرفت العديد من الدساتير المؤقتة التي كانت مرتبطة بمرحلة الانقلابات العسكرية والانقسامات السياسية التي شهدتها البلاد خلال العقود الماضية. فإثر الانقلاب العسكري الثاني الذي عرفته البلاد بتاريخ 14 اغسطس/أب 1949، جرى انتخاب جمعية تأسيسية

نزاع مسلح أو في العلن، وتستخدم بدلاً من ذلك النزاعات المسلحة "غير الدولية" أو "الداخلية"، حيث يعكس هذان المصطلحان الصيغة المستخدمة في المادة الثالثة المشتركة.

انظر: النزاعات الداخلية أو حالات العنف الأخرى - موقع اللجنة الدولي للصليب الأحمر على شبكة الانترنت:

<https://www.icrc.org/ara/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>

في 15 أكتوبر/تشرين الثاني 1949، أصدرت أحكاماً دستورية مؤقتة لحين وضع الدستور الجديد. وفي العام 1958 خضعت البلاد للدستور المؤقت لدولة الوحدة مع مصر. ومنذ العام 1963 ولغاية العام 1973 شهدت البلاد إصدار عدة دساتير مؤقتة خلال أعوام 1964، و1969، و1971.

ووفق المنطق ومسار عملية التفاوض السورية، تستلزم المرحلة القادمة أيضاً اللجوء إلى خيار وثيقة دستورية مؤقتة، أيّاً كان الاسم الذي سيطلق عليها، باعتبار أن الوثيقة الدستورية النافذة حالياً لا تبدو مناسبة لحكم المرحلة القادمة، نظراً لما وُجّه لها من انتقادات موضوعية وشكلية<sup>25</sup>، فضلاً عن الانقسام القائم حولها، إضافةً إلى أنها صُممت لتلائم واقع ونظام سياسي مختلف. فضلاً عن أن الفترة القادمة في سوريا ستحتاج إلى نص دستوري على أحكام مؤقتة وانتقالية لمعالجة تداعيات الحرب السورية ومنها: (عودة اللاجئين وكفالة عدم التمييز ضدهم أو المس بحقوقهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية لمجرد كونهم يقيمون، بسبب الحرب، خارج البلاد. كذلك عودة النازحين داخلياً إلى أماكن إقامتهم الأصلية – إشكالية الجنسية والوثائق الشخصية – استرداد الملكية والتعويض – قضايا المواطنة وحقوق كافة مكونات الشعب السوري – المصالحة الوطنية – العدالة الانتقالية – حل الجماعات المسلحة غير النظامية أو دمجها في الجيش الوطني – قضايا ذات صلة بإصلاح القطاع الأمني – تدابير بناء الثقة – أحكام ضمان الصفة المؤقتة للدستور المؤقت – أحكام تتعلق بمشاركة السلطة أو تقاسمها لحين إقرار الدستور الدائم الذي يضمن تداول السلطة...). وكل هذه غير موجودة في الدستور الحالي وسيكون من العبث إقحامها فيه. علماً أنها غير موجودة أيضاً، وبطبيعة الحال، في أي وثيقة دستورية سابقة، كدستور 1950، والذي يتم الإشارة إليه أحياناً بوصفه أحد الخيارات الدستورية المؤقتة المطروحة لحكم المرحلة القادمة في سوريا وهو طرح غير واقعي أيضاً وينطبق عليه ما ينطبق على دستور 2012 من ناحية أن كلا الدستورين غير ملائمين، لا شكلاً ولا موضوعاً، لحكم أي مرحلة انتقالية قادمة في سورية.

25 انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا - محور الحوكمة وبناء المؤسسات والتحول الديمقراطي الاسكوا - 2016 - ص 49 - 69.

## ثانياً - مبررات اللجوء لخيار الوثائق الدستورية المؤقتة:

كما سبق الإشارة، لا يُشكّل الوقت الذي تتوقف فيه الحروب والأزمات، غالباً، اللحظة الأنسب لصياغة الدساتير. وهنا يبرز دور الوثائق الدستورية المؤقتة التي تهدف إلى "السماح لواضعي الدساتير بالعمل على أساس أطر قانونية وسياسية جديدة تحل محل الأطر القديمة للسماح بالتغيير مع أقل قدر من الاضطرابات. وكذلك إتاحة المجال لبناء الدستور في ظروف مستقرة من شأنها تحسين الفرص أمام استكمال عملية بناء دستور جديد بنجاح"26.

بناء على ما سبق يمكن تحديد أهمية الوثائق الدستورية المؤقتة في الاعتبارات التالية:

### 1 - حاجة المراحل اللاحقة للصراع إلى معالجة قضايا ملحة وجوهرية ولكنها لا تندرج في إطار مضامين الدستور الدائم للبلاد:

تترتب دوماً على النزاعات والحروب نتائج وتداعيات خطيرة ينبغي معالجتها لتجاوز تجربة الماضي والانطلاق نحو مرحلة السلام وتمتينه. ولا تحتمل كثير من هذه النتائج والآثار التأجيل والانتظار لحين الاتفاق على مضامين الدستور الدائم للبلاد، فضلاً عن كونها لا تُدرج عادةً في الدساتير النهائية لكونها تعالج آثار آنية مؤقتة نجمت عن الصراع. مثال ذلك تدابير بناء الثقة، والتفاهات حول عمليّات كشف الحقيقة والمصالحة، والمفاوضات على قضايا المساءلة والإفلات من العقاب، ومشاركة بعض أطراف الصراع في مسائل الحكم اليوميّة فضلاً عن قضايا عودة اللاجئين والنازحين والحصول على الوثائق الشخصية واسترداد الملكية وقضايا التعويضات.

### 2 - تسهيل عملية اعتماد الدستور الدائم للبلاد:

تثبت التجارب والممارسات الدولية أن حسم الكثير من القضايا الخلافية في الدساتير المؤقتة التي أعقبت الصراع قد سهّل كثيراً من عملية اعتماد الدستور الدائم للبلاد ومكّن من الانتقال إلى نظام سياسيّ جديد. على سبيل المثال: سهّلت كثيراً تسوية العديد من القضايا الإشكالية في الدستور الانتقالي المؤقت الذي أصدرته جنوب أفريقيا في العام 1993 من عمليّة وضع الدستور الدائم اللاحق. على خلاف تجربة نيبال الدستورية في العام 2006، فنظراً لعدم التعامل مع تلك القضايا الإشكالية أولاً وبشكل مرض، فقد تعثّرت الأطراف في عمليّة وضع الدستور. علماً أن هذه القضايا الإشكالية التي أنجحت تجربة جنوب أفريقيا وعرقلت تجربة نيبال الدستورية شملت مسائل وقف إطلاق النار، والسيطرة على الأسلحة، وتدابير أخرى لبناء الثقة، وتفاهات مبدئيّة حول عمليّات كشف الحقيقة والمصالحة، والمفاوضات على الإفلات من العقاب، وبعض الترتيبات المؤقتة (السماح للمتمردين أو المجموعات المستبعدة بأداء دور في مسائل الحكم اليوميّة)27

### 3 - توفير متطلبات إدارة المراحل الانتقالية:

لا شك إن إدارة الدولة في المرحلة اللاحقة للصراع والحرب لا يمكن أن تتم بالصورة التي كانت تُدار بها من قبل، ومن المؤكد وجوب تغيير الكثير من أشكال وهيئات ومؤسسات إدارة البلاد، وهو ما يتطلب "دسترة" هذا الواقع القانوني والسياسي الجديد. فضلاً عن أن السوابق الدولية تكشف بوضوح أنه في كثير من الأوضاع النزاعية وما

26 انظر: دليل عملي لبناء الدساتير - مرجع سابق - ص 8  
 وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية (المؤلفون: ميشيل برانددت - جيل كوتريل - ياش غاي - أنطوني ريغان) - الناشر إنتر بيس - لبنان. يوليو / تموز 2012 - ص 21 - 22.  
 27 وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 21.

بعد النزاعية تم التوافق على شكل ما من أشكال تقاسم السلطة بين الحكومة ومعارضيه كما حدث في كينيا في 2007، وكمبوديا، وجنوب إفريقيا، والسودان، وزيمبابوي. مما تطلب وضع الإطار الدستوري الملائم الخاص بترتيبات تلك الشراكة.

تطلبت، أيضاً، إدارة المرحلة الانتقالية في بعض الدول، كما في كمبوديا والعراق ونيبال، إجراء انتخابات قبل اعتماد الدستور النهائي، وهي عملية ينبغي تنظيمها أيضاً بمقتضى الدستور المؤقت لتحديد من يحق له التصويت ومن سيُقصى من ذلك. بما في ذلك تذييل عقبات إقصاء بعض فئات المجتمع أي تضمين المجتمعات المحليّة التي كانت، في المرحلة السابقة، مُستبعدة من المواطنة وحق الانتخاب، كما في نيبال28.

علماً أنه وبصدد الواقع السوري، فقد بيّن مجلس الأمن الدولي أن الانتخابات ستجري في سورية بعد اعتماد الدستور الجديد الدائم، لا قبله، وهو ما أوضحه في القرار رقم 2254 عندما أعرب عن "دعمه... لانتخابات حرة ونزيهة تجرى، عملاً بالدستور الجديد، في غضون 18 شهراً تحت إشراف الأمم المتحدة، بما يستجيب لمتطلبات الحوكمة وأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة، وتشمل جميع السوريين الذين تحق لهم المشاركة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في المهجر29..".

علماً أن هذا القرار وبرغم إشارته إلى إجراء انتخابات تتوافق مع "أعلى معايير الشفافية والمساءلة" وتشمل "جميع السوريين" بمن فيهم من هم خارج البلاد، إلا أنه لم يكن واضحاً بما فيه الكفاية حول المقصود بهذه الانتخابات فهل يعني بذلك الانتخابات الرئاسية فقط أم أنه يشمل أيضاً الانتخابات التشريعية والمحلية / البلدية. مما يفسح المجال لاحتمال تنظيم أي من تلك الانتخابات قبل اعتماد الدستور الدائم للبلاد. برغم أن العديد من الخبراء السوريين، ومع اقرارهم بأهمية وقيمة أي عملية انتخابية بوصفها أحد أدوات المشاركة الديمقراطية، إلا أنهم يحذرون من التسرع بإجراء هكذا انتخابات بوقت مبكر وقبل أن تتحقق شروطها الموضوعية الملائمة كيلا يكون لها انعكاسات سلبية على مجمل العملية السياسية.

#### 4 - توفير بيئة لاعتماد الدستور الدائم:

تساهم الترتيبات الدستورية المؤقتة في ترسيخ الثقة بين المتخاصمين السابقين وتذليل عقبات التوصل إلى اعتماد الدستور الدائم للبلاد، نظراً لكون تلك الترتيبات الدستورية المؤقتة تؤدي إلى حل الكثير من المشاكل الناجمة عن الصراع وأثاره والتي قد تنسف العملية الدستورية والسياسية برمتها إذا لم يتم معالجتها بوقت مبكر، وهي المهمة التي يُفترض أن تؤديها الوثائق الدستورية المؤقتة، هذا من جهة، من جهة ثانية يفترض أن تفقد الترتيبات الدستورية المؤقتة البلاد إلى حالة من الهدوء والاستقرار الأمني، ولو نسبياً، مقارنةً بمرحلة الصراع السابقة، وهي مرحلة لازمة لخلق بيئة تساعد على توفير متطلبات إنجاز الدستور الدائم للبلاد وبصورة خاصة تيسير إجراء عملية المشاركة المجتمعية العامة في نقاش وصياغة مفردات الدستور الدائم وهو أمر لا يمكن أن يتم إلا بعد وقف إطلاق النار بفترة معقولة، إذ تتوسع هذه المشاركة مع الاستقرار الأمني والسياسي وسير العملية خطوات إلى الأمام. فضلاً عن كون مسار وضع الدستور قد يساهم، كعملية سلمية تشاركية، في تخفيف الاحتقان المجتمعي وإظهار حلول وخيارات سلمية لحل النزاعات المجتمعية.

28 وضع الدستور والاصلاح الدستوري - مرجع سابق - ص 67 - 68.

29 الفقرة الرابعة من القرار. انظر وثيقة الأمم المتحدة: S/RES/2254 ( 2015) - 18 December 2015

## 5 - إيجاد إطار قانوني لحكم البلاد:

يتم النظر أيضاً إلى الترتيبات الدستورية المؤقتة باعتبارها توفر الإطار القانوني لإدارة الدولة، ففي بعض الدول انهارت المؤسسات القديمة، أو اختفت، أو ضعفت الأحزاب القديمة. في أفغانستان، على سبيل المثال، أُطلق على هذه الترتيبات اسم «الترتيبات المرحلية الطارئة»، وتم تبريرها على أساس «الوضع غير المستقر» في ضوء الوقت اللازم لإعادة بناء دولة أفغانستان. قد يقتضي الأمر، كذلك، إعادة تأهيل مؤسسات حاسمة في الدولة بصورة عاجلة، بينما تسير المفاوضات حول تسوية طويلة الأجل (كما في أفغانستان، وكمبوديا، والعراق). في حالات أخرى تم اعتبار الدستور القديم غير مقبول لأسباب تاريخية أو إيديولوجية، لواحدة أو أكثر من الفئات التي كانت مستبعدة سابقاً، كما في نيبال مع الماويين، في دول أخرى قد تكون قد انهارت واحدة أو أكثر من المؤسسات الرئيسية المشاركة في إجراءات التعديل، ما يجعل تعديل الدستور أمراً مستحيلاً. في حين أنه في دول أخرى تم المضي بخيار الترتيبات الدستورية المؤقتة نظراً لتعذر تعديل الدستور القائم بسبب رفض مؤسسة رئيسية إعطاء موافقتها على التعديل. وهو ما حدث في نيبال، حيث كان الأمر يقتضي موافقة الملك الذي كانت الأحزاب السياسية قد همتته.

## 6 - تجنب الخضوع "الدائم" لسلطة أمراء الحرب:

تكشف السوابق الدولية بوضوح إلى أنه في الفترة التالية مباشرة لوقف إطلاق النار تهيمن الأطراف المتحاربة على الساحة السياسية، بما فيها الكثير من الشخصيات والقادة المتهمين بارتكاب جرائم دولية وممارسات غير مشروعة، والذين سيحظون وقتها بشرعية الأمر الواقع. وبالتالي من المحتمل جداً أن يسمح التسرع بإنجاز الدستور الدائم للبلاد أن يحتكر هؤلاء القادة المتهمين العملية الدستورية والسياسية وينتزعوا لأنفسهم شرعية دائمة تمتد للمستقبل، (وهو ما حدث في سيرلانكا على سبيل المثال). لذا قد يكون من الأفضل أن تكون الصفقات التي ستبرم مؤقتة، من خلال ترتيبات دستورية محدودة حتى تبدأ عملية وضع الدستور الدائم عندما تنتهي الظروف لمشاركة عامة أكثر، ولقدرة أكبر على فرض قواعد العدالة الواجبة الاتباع.

### ثالثاً - مخاطر الوثائق الدستورية المؤقتة:

بالمقابل، لا يعني كل ما سبق أن الوثائق الدستورية المؤقتة، أيّاً كان اسمها، هي الحل السحري لتجاوز العقبات الدستورية والسياسية الملحة والوصول بأمان إلى الدستور الدائم للبلاد.

حيث أن هناك العديد من المخاوف والتحديات التي تحيط بهذه العمليات الدستورية المؤقتة منها، على سبيل المثال، أن يتم "اختطاف عملية الإصلاح" أي أن يتم استغلال الدساتير المؤقتة لتميرير الوقت واستنزاف طاقات وقدرات المطالبين بالإصلاح والتلاعب عليها بنصوص مؤقتة قد تطول إلى ما لا نهاية دون الوصول إلى الدستور المنشود، أو أن يتم الرجوع عنها لاحقاً والارتداد نحو دساتير الماضي السيئة كما حدث في نيبال على سبيل المثال في العام 1951 عندما كانت السلطة الملكية الحاكمة تواجه ضغوطاً كبيرة لتحويل نظامها السياسي إلى نظام ديمقراطي من خلال الإصلاح الدستوري؛ فأصدر الملك دستوراً مرحلياً كتمهيد لإصلاحات تقوم بها جمعية تأسيسية. ولكن، بدلاً من ذلك، استمرت الترتيبات المرحلية لثمان سنوات ثم تغيرت لاحقاً لتعيد إلى الملك صلاحياته القديمة. ولم يتم التمكن من العودة إلى الإصلاح إلا عام 301990.

فضلاً عن وجود مخاطر من أن تستغل القوى المعارضة لعملية السلام أو الإصلاح تلك الفترة الدستورية المؤقتة لإعادة لم شملها واستعادة قواها والانقلاب على مسار التسوية القائم. ولهذا يُذكر بأن كوري أكينو رئيسة الفلبين أرادت وضع دستور بصورة عاجلة بعد انتخابها والإطاحة بالرئيس السابق ماركوس، لسبب كونها خائفة من انقلاب عسكري يقوم به الجيش، وشعرت بأن وجود دستور جديد سيحجم سلطة الجيش ويردعه 31.

التحدي الذي يتعين مواجهته بصدد الوثائق الدستورية المؤقتة هو المخاوف من أن ما يتم التوافق عليه في تلك الوثائق المؤقتة قد يشكّل جوهر الدستور الدائم للبلاد. مما يعني إخراج تلك القضايا من دائرة النقاشات والمشاركة العامة والشفافية الواجب تحققها في أي عملية دستورية ديمقراطية. وهو ما حدث، على سبيل المثال، في العراق، إذ أن ما تم التوافق عليه بين الأحزاب فقط، في قانون الإدارة الانتقالية بصدد قضايا جوهرية كالفيدرالية واللغة ومستقبل القوات الكردية وغير ذلك من القضايا الجوهرية الأخرى تم الإبقاء عليه في الدستور الدائم للبلاد الصادر في العام 2005.

يتطلب كل ما سبق التعامل بحذر، ولكن بصورة ايجابية وموضوعية، مع تلك الوثائق الدستورية المؤقتة والنظر لها كوسيلة وليست غاية، أي أنها أداة كفيلة بتهدئة حدة الصراع والتهيئة لخلق أجواء تساعد على مناقشة موضوعية للقضايا الخلافية تمهيداً للاتفاق حولها وإقرارها في الدستور الجديد الدائم للبلاد.

لذلك ينبغي، بالتالي، عدم التشدد المبالغ به واستلزام أن تحسم هذه الوثيقة كل القضايا الخلافية الكبرى. لأنه ليس هذا هو غرض ولا وظيفة مثل هذا النوع من الوثائق. ولو كان هناك قدرة بوقت مبكر على "التوافق" أو "حسم" كل القضايا الخلافية الكبرى فلا حاجة عندئذ لمثل هذا النوع من الوثائق المؤقتة ويمكن عندها المضي مباشرة صوب الدستور الدائم للبلاد.

التحدي الأبرز بصدد هذه الوثائق هو الخشية من كونها تعكس توافق حول مصالح القوى السياسية والعسكرية الداخلية وربما الإقليمية والدولية أيضاً في ظل تغييب رؤية وإرادة "الشعب" وهو مصدر الشرعية وصاحب

30 وضع الدستور والإصلاح الدستوري - مرجع سابق - ص 69 - 70.  
31 وضع الدستور والإصلاح الدستوري - مرجع سابق - ص 21 - 22

المصلحة الحقيقية في هذه العملية والمتأثر الأكبر بها. ففي معظم السوابق الدولية لم يكن هناك مشاركة مجتمعية عند صياغة واعتماد هذه الوثائق. كما أن الجهات التي تتوافق على صياغتها هي ذاتها التي تقوم بإقرارها والمضي بها. مما يُهدد بهدم نظرية الدستور كعقد اجتماعي جامع بين جميع مواطني الدولة الشركاء في صياغته والخاضعين لأحكامه.

في سوريا يتعين التفكير بعمق للاستفادة من مجمل التجارب الدستورية المؤقتة، الجيدة والسيئة، على حد سواء للاستفادة مما هو جيد وقابل للتطبيق في سوريا، وتجنب ما هو سيء، لعدم تكرار أخطاء الآخرين ذاتها. لهذا يمكن التفكير هنا بعدة مقترحات لتلافي السلبيات "المُحتملة" لتلك الوثائق الدستورية المؤقتة، ومنها:

1 - الاتفاق على فترة زمنية "معقولة" لنفاذ الوثيقة الدستورية المؤقتة بحيث يتم خلالها إنجاز الدستور الدائم للبلاد. على أن يُراعى أن تكون هذه الفترة مناسبة لإنجاز الدستور الدائم بهدوء يسمح بإجراء المشاركة المجتمعية وفق ما سيتم التطرق له لاحقاً. مع مراعاة أن هذه الفترة المعقولة لا ينبغي أن تقل عن 18 شهراً ولا يجوز أن تزيد عن 36 شهراً. علماً أن بعض التجارب الدستورية الجيدة أنجزت دستوراً دائماً بقرابة العامين كما هو حال دستور جنوب أفريقيا 1996 ودستور تونس 2014.

2 - وجوب الاتفاق المسبق على القضايا الأساسية التي سيتم التطرق لها في الوثيقة الدستورية المؤقتة والتي ينبغي أن تكون قاصرة على المسائل الجوهرية اللازمة لإدارة تلك المرحلة لحين إنجاز الدستور الدائم للبلاد. دون أن تغرق الوثيقة الدستورية المؤقتة بحسم قضايا خلافية جوهرية "تمس وحدة وسيادة الدولة وجوهر نظامها السياسي" يمكن، ويجب، تأجيلها للدستور الدائم للبلاد والذي سيحظى وقتها بنقاش ومشاركة مجتمعية أوسع.

3 - عدم حصر عملية إنجاز الوثيقة الدستورية المؤقتة في الغرف المغلقة وعدم جعل تلك العملية حكراً على السياسيين والمفاوضين وحدهم. وإنما العمل على تأمين مشاركة مجتمعية بالحد الأقصى المتاح والممكن لتعزيز شرعية الوثيقة الدستورية المؤقتة وتأمين مصداقيتها. وهو ما يمكن أن يتم العمل عليه في سوريا (سواء من خلال ترتيبات المشاركة المجتمعية المباشرة أو عبر التفكير بعقد مؤتمر وطني سوري يحظى بالمصداقية والمقبولية) لمعرفة ما يرى السوريون أنه أولوية ينبغي إدراجه في أي وثيقة دستورية مؤقتة وما هو مُرحّل للدستور الدائم للبلاد. فضلاً عن رؤيتهم لمسار الوثيقة الدستورية سواء لجهة الشكل أو المضمون وبما في ذلك المسار الزمني للعملية.

## المبحث الثاني - مضمون الوثيقة الدستورية المؤقتة

كما سبق الإشارة ليس هناك نموذج محدد أو موحد لمضمون الوثائق الدستورية المؤقتة التي تلي مرحلة الحرب أو النزاع. لذلك يُوجد تنوع كبير من هذه الترتيبات. بعضها موجز، يُعنى إلى حدٍ كبير بخارطة الطريق، ويرمي إلى تعديل مؤسسات الدولة لتتماشى مع هذا الهدف. وبعضها الآخر يسهب في التفاصيل، بقدر ما قد يسهب الدستور النهائي.

على سبيل المثال، نرصد أن دستور نيبال لعام 1951 لا ينص على هيئة تشريعية، بل ينص فقط على جمعية استشارية للملك. كما لم ينص دستور نيبال المؤقت لعام 2007 على انتخابات. في حين أن دستور جنوب إفريقيا المؤقت لعام 1993 والذي دخل حيز النفاذ في العام 1994 كان كاملاً ومفصلاً.

وكما أن الممارسات الدولية تختلف فإن آراء الخبراء تختلف كذلك حول مضمون الوثائق الدستورية المؤقتة حيث يؤيد البعض إعداد وثيقة موجزة، وعملية بحدٍ أدنى من المضمون، في حين يتبنى البعض الآخر قناعة أن الدستور المؤقت يجب أن يتضمن قدراً كبيراً من التفاصيل وأن يكون كذلك ديمقراطياً بالقدر الذي ينبغي أن يكون عليه الدستور الدائم بهدف تنمية الممارسات والعادات الديمقراطية<sup>32</sup>.

بكل الأحوال يتوقف الأمر على الأوضاع الخاصة بكل دولة والأولويات المفروضة عليها. وكذلك ظروف إعداد تلك الوثائق الدستورية والنتائج التي انتهى إليها الصراع الذي سبب الأزمة التي شهدتها البلاد. ففي بعض الحالات كان هناك سقوط لزعامة الأنظمة الحاكمة إما بفعل ثورة أو احتلال (كما حدث في تونس ومصر وليبيا والعراق) في حين أنه في حالات أخرى بقيت الأنظمة الحاكمة قائمة وموجودة فباتت بالتالي شريكة في العملية السياسية والدستورية القائمة كما حدث في تجربة جنوب إفريقيا على سبيل المثال.

في تجارب أخرى، لم ينجم عن الصراع القائم قضايا لجوء ونزوح كبيرة، كما هو الحال في تونس ومصر، في حين أن الواقع السوري على سبيل المثال أفرز تحدياً كبيراً مرتبطاً بأعداد كبيرة جداً من اللاجئين والنازحين مما يفرض أن يكون هذا الموضوع أولوية في أي وثيقة دستورية مُنتظرة.

إن استعراض مسار عملية التفاوض السورية القائمة حالياً، ومراجعة الأدبيات والوثائق المُعلنة لأطراف الصراع المختلفة تكشف بوضوح أن ثمة قضايا أساسية يتم النقاش حولها، دون أن يعني هذا أن ثمة توافق حول مضمونها أو حول إدراجها في أي وثيقة دستورية قادمة. ولعل أبرز هذه القضايا المرحلة الانتقالية وكيفية إدارتها، والمبادئ التوجيهية لاعتماد الدستور الدائم للبلاد، والمبادئ فوق الدستورية، والآثار الإنسانية والقانونية للنزاع، وقضايا العفو، وأخيراً إخضاع مؤسستي الجيش والأمن لضوابط مدنية.

لذلك سنعرض في الصفحات اللاحقة نماذج لتلك القضايا والتي سبق إثارتها في بعض الوثائق الدستورية المؤقتة.

32 وضع الدستور والاصلاح الدستوري - مرجع سابق - ص 71. انظر أيضاً:

Kimana Zulueta-Fülscher ; Interim Constitutions Peacekeeping and Democracy-Building Tools – op. cit.

## أولاً - إدارة المرحلة الانتقالية:

تتضمن عادةً الوثائق الدستورية المؤقتة الترتيبات المرحلية لإدارة الفترة الانتقالية، إلى أن يتم إعداد الدستور الدائم للبلاد.

وقد شهدت العديد من الدول العربية إثر موجة "الربيع العربي" منذ العام 2011 صدور عدة وثائق دستورية مؤقتة لإدارة المرحلة الانتقالية التي شهدتها إثر سقوط الأنظمة الحاكمة فيها كما حدث في تونس ومصر 33 وليبيا.

### ورقة " غير رسمية " حول سوريا

بتاريخ 23 مارس / آذار 2017 وُزِعَ المبعوث الدولي لسوريا السيد ستيفان دي ميستورا "ورقة غير رسمية" على وفدي التفاوض في جنيف حملت عنوان "مبادئ أساسية لحل سياسي في سوريا" وقد تضمنت 12 مبدأ باعتبارها الأساس الذي ستقوم عليه دولة سورية المستقبلية. ورد فيها بخصوص إدارة المرحلة الانتقالية المقترحة:

5- ستتمتع النساء بالمساواة في الحقوق وفي التمثيل العادل في جميع المؤسسات وهيكل صنع القرار بنسبة تمثيل تبلغ على الأقل 30 بالمئة أثناء المرحلة الانتقالية وما بعدها.

6- طبقاً لقرار مجلس الأمن 2254 (2015) يشمل الانتقال السياسي في سوريا آليات حكم ذاتية مصداقية وشاملة للجميع وغير قائمة على الطائفية، كما يشمل جدولاً زمنياً وعملية لإعداد دستور جديد وتنظيم انتخابات حرة ونزيهة، عملاً بالدستور الجديد، يجري إدارتها تحت إشراف الأمم المتحدة، على نحو يلبي متطلبات الحكم الرشيد وأعلى المعايير الدولية المتعلقة بالشفافية والمساءلة، ويشارك فيها جميع السوريين، بمن فيهم السوريون المغتربون المؤهلون للتصويت.

7- سيكفل هذا الحكم إيجاد بيئة استقرار وهدوء أثناء الفترة الانتقالية تتيح الأمان وتكافؤ الفرص للفاعلين السياسيين بما يمكنهم من ترسيخ أقدامهم في الانتخابات وتنظيم حملاتهم الانتخابية أثناء الانتخابات في المستقبل والمشاركة في الحياة العامة.

ففي تونس، على سبيل المثال، وبعد رحيل الرئيس زين العابدين بن علي وتعذر تطبيق أحكام الدستور صدر يوم 23 مارس/ آذار 2011 المرسوم رقم 14 لسنة 2011 وهو بمثابة دستور مؤقت خاص بـ"التنظيم المؤقت للسلطة العمومية" وقد جاء فيه "وحيث عبّر الشعب أثناء ثورة 14 جانفي/ يناير 2010 عن إرادة ممارسة سيادته كاملة في إطار دستور جديد... وحيث أن الوضع الحالي للدولة... لم يعد يسمح بالسير العادي للسلط العمومية كما صار من المتعذر التطبيق الكامل لأحكام الدستور... إلى حين مباشرة مجلس وطني تأسيسي منتخب انتخاباً عاماً حرّاً مباشراً وسرياً حسب مقتضيات نظام انتخابي يصدر للغرض مهامه يتم تنظيم السلط العمومية بالجمهورية التونسية تنظيماً مؤقتاً وفقاً لأحكام هذا المرسوم 34...".

كما صدر في ليبيا اعلان دستوري مؤقت في العام 2011 من قبل المجلس الوطني الانتقالي خصص الباب الثالث منه لـ"نظام الحكم خلال المرحلة الانتقالية".

بصدد الحالة السورية تمت الإشارة أكثر من مرة في وثيقة جنيف لعام 2012 إلى "عملية انتقالية" و"هيئة حكم انتقالية" كما تمت الإشارة في قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254 لعام 2015 إلى "عملية انتقال سياسي" و"حكم ذاتي مصداقية". مما يتطلب أن تتطرق الوثيقة الدستورية السورية المؤقتة إلى

كيفية إدارة تلك المرحلة فتحدد نطاقها الزمني، وأهدافها، والسلطات القائمة بها.

نعرض في الصفحات اللاحقة نماذج لوثائق دستورية مؤقتة تضمنت تصوراً لشكل إدارة الدولة والحكم في المرحلة الانتقالية. وقد اخترنا ثلاث نماذج مختلفة في الظروف والسياق أولهما دستور جنوب افريقيا المؤقت في العام 1994 والذي يمتاز بأن مرحلته الانتقالية قامت على أساس الشراكة بين النظام الحاكم ومعارضيه. وثانيهما الدستور

33 انظر: إعادة ميلاد دستورية - تونس ومصر تعيدان بناء نفسيهما - دراسة أعدها ناثان ج. براون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمساعدة ماريان مسينغ وسكوت وينر - منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - 12 آب. أغسطس 2011.

34 راجع النص كاملاً منشور في: الرائد الرسمي للجمهورية التونسية - السنة 154 - العدد 20 - الجمعة 20 ربيع الثاني 1432 - 25 مارس 2011 - ص 367.

الانتقالي لجمهورية بوروندي الصادر في العام 2001 إثر حرب أهلية دامية عصفت بالبلاد 35 وشهدت الكثير من الجرائم والانتهاكات وموجات اللجوء والنزوح. وأما ثالثهما فهو الدستور العراقي المؤقت للعام 2005 والذي صدر إثر حروب واحتلال وانهايار للسلطة الحاكمة آنذاك. علماً أن استشهدنا بالنص الدستوري سيكون بمعزل عن الظروف الخاصة والمختلفة من دولة لأخرى. والتي قد يقترب بعضها أو يبتعد، في بعض تفاصيله، عن الواقع السوري.

## 1 - مدّة المرحلة الانتقالية:

بيّن الدستور الانتقالي لجمهورية بوروندي 36 للعام 2001 في مادته الأولى أنه سيحكم "عمل ومؤسسات جمهورية بوروندي خلال المرحلة الانتقالية إلى أن يبدأ سريان دستور ما بعد المرحلة الانتقالية" وقد حدد في المادة الثانية أن مدّة هذه المرحلة سيكون 36 شهراً أي ثلاث سنوات تقوم خلالها، وفقاً للمادة الثالثة، "هيئات ومؤسسات المرحلة الانتقالية بتطبيق اتفاق أروشا من أجل السلام والمصالحة في بوروندي، بغية إنهاء الصراع البوروندي عن طريق إقامة نظام قانوني وعادل ودولة ديمقراطية قادرة على طمأنة جميع عناصر الأمة وتعزيز قدراتهم وطاقاتهم الإبداعية لأجل توطيد وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد".

فيما حددت المادة الثانية من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 مفهوم هذه المرحلة ونطاقها على أنها تعني المرحلة التي تبدأ من 30 يونيو / حزيران 2004 حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم، كما ينصّ عليه هذا القانون، وذلك في موعد أقصاه 31 ديسمبر / كانون الأول 2005.

فيما حددت المادة 73 من دستور جنوب افريقيا المؤقت لعام 1994 مدّة عامين لإنجاز النص الدستوري الجديد والذي تنتهي بنفاذ المرحلة الانتقالية التي يحكمها ذلك الدستور المؤقت.

## 2 - أهداف فترة الحكم الانتقالي:

حدد الدستور الانتقالي لجمهورية بوروندي للعام 2001 في مادته الرابعة الأهداف التي ينبغي تكريس فترة الحكم الانتقالي لأجل تحقيقها وهي تشمل:

- 1 حفظ وإدارة الأمن والسعي في المقام الأول لوقف إطلاق النار.
- 2 ضمان اعتماد دستور ما بعد المرحلة الانتقالية من خلال الاستفتاء والامتنال للمبادئ الدستورية المنصوص عليها في اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي.

35 بعد سنوات من الحرب الأهلية في بوروندي بدأ أطراف النزاع منذ يوليو / تموز 1998م مفاوضات سلام في أروشا الواقعة في شمال تنزانيا توجت بتوقيع اتفاق أروشا للسلام في أغسطس / آب 200- والذي يُعتبر من أهم الاتفاقيات، التي أثرت في مسار الأوضاع السياسية، والاقتصادية في البلاد. كانت النقاط الأساسية في الاتفاق تشمل إقامة فترة انتقالية مدتها ثلاث سنوات تصل إلى انتخابات ديمقراطية، وإنشاء مجلس للشيوخ، وعمل تعديلات دستورية، فضلاً عن إصلاح قضائي وعسكري، ودمج الجماعات المتمردة، وجعل القوات المسلحة أكثر تمثيلاً، وإنشاء لجنة تقصي الحقائق والمصالحة، فضلاً عن استغلال التحقيقات في جرائم الإبادة الجماعية، كما شملت الاتفاقية قيام الحكومة بتفكيك المخيمات في ريف بوجمبورا، والسماح بحرية الصحافة، والإذاعة، وتشكيل حكومة مؤقتة يتبادل رئاستها الجانبان (أي الهوتو والتوتسي). بتاريخ 28 / 10 / 2001 صدر الدستور الانتقالي لجمهورية البوروندي والذي تضمن تفاصيل المرحلة الانتقالية التي قامت على أساس تقاسم السلطات بين الحكومة ومعارضيه في ظل انقسام عميق بين مكونات الدولة.

36 راجع في هذا النص الكامل للدستور الانتقالي لجمهورية بوروندي 2001 - باللغة الإنكليزية:

Law No. 1/017 of 28 October 2001 promulgating the Transitional Constitution of the Republic of Burundi.

النص الكامل باللغة الإنكليزية مُتاح على الموقع التالي:

<http://www.peaceagreements.org/wggsite/downloadAgreementMasterDocument/id/1425>

- 3 التوفيق بين البورونديين وتوحيدهم وإرساء الأساس لنظام ديمقراطي بوروندي موحد، بفضل جملة أمور منها تعزيز برنامج واسع للتعليم من أجل السلام، والتسامح العرقي والإقليمي والديني.
- 4 ضمان عودة البورونديين الذين يعيشون خارج الإقليم الوطني إلى الوطن. وكذلك إعادة توطين الضحايا وإدماجهم وإعادة تأهيلهم.
- 5 تنفيذ التدابير والترتيبات المتعلقة باستعادة السلام، ووقف الأعمال العدائية، وإنشاء جيش محترف ومخلص في بوروندي.
- 6 ضمان اعتماد تدابير متفق عليها للتعامل مع أثار الجرائم المرتكبة وتفادي أي تكرار لممارسات الإبادة الجماعية والإقصاء والإفلات من العقاب.
- 7 تنفيذ التدابير وإجراء الإصلاحات المتعلقة بالسلطة القضائية والإدارة وقوات الدفاع والأمن وفقاً لاتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي.
- 8 اعتماد قانون انتخابي، وإنشاء لجنة انتخابية مستقلة، وضمان عقد أول انتخابات على المستويين المحلي والوطني.
- 9 اعتماد القوانين الخاصة بالأحزاب السياسية والسلطات المحلية والصحافة وأي مجالات أخرى يتطلبها اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي، والاستجابة لاحتياجات مؤسسات المرحلة الانتقالية.

### 3 - أجهزة السلطة التنفيذية الانتقالية:

يكون التحدي الأكبر في المرحلة الانتقالية دوماً في آلية اقتسام السلطة التنفيذية. تكشف السوابق والممارسات الدولية أن تلك السلطة التنفيذية لا يمكن احتكارها بالصورة التي كان عليها الوضع قبل الأزمة التي شهدتها تلك الدول. إذ يتم غالباً "ابتكار" آلية جديدة لم تكن موجودة مسبقاً لاقتسام الصلاحيات ومداورتها لحين انتهاء تلك الفترة الانتقالية الاستثنائية.

#### دور الرموز والزعامات التقليدية

أعترف دستور جنوب أفريقيا المؤقت 1994 م بوضع الزعامات ودورها في المجتمع من خلال منح الزعامات التقليدية العضوية بحكم وضعهم في الحكومة المحلية التي تقع جماعتهم في نطاقها، كما نص الدستور في مادته 1/183 أ على إنشاء مجالس للزعماء التقليديين على مستوى المقاطعات التي بها مثل هذه الزعامات، ونصت المادة 1/184 على إنشاء مجلس وطني للزعامات التقليدية يكون من اختصاصه إبداء الرأي والمشورة فيما يتعلق بالقوانين والأعراف المحلية وكل ما يتعلق بتلك الزعامات من موضوعات.

يمكن أن نشير هنا إلى سابقتين تم اللجوء لهما لتجاوز عقبة الانفراد بالحكم والسلطة خلال تلك الفترة أولهما في بوروندي والتي تم فيها "ابتكار" آلية غير مألوفة لتقاسم وتداول السلطة بين الرئيس ونائبه. وثانيهما في العراق والتي تم فيها إنشاء مجلس رئاسي لم يكن موجوداً من قبل.

ففي بوروندي حدد الدستور الانتقالي للعام 2001 في المادة 77 أجهزة السلطة التنفيذية بأنها تشمل رئيس الجمهورية، ونائب رئيس

الجمهورية، وحكومة انتقالية للوحدة الوطنية<sup>37</sup>. وبسبب طبيعة النزاع والانقسام القائم في البلاد فقد أنشأ هذه الدستور آلية لتقاسم السلطة بين الرئيس ونائبه مشترطاً ألا يكونا من ذات الانتماء العرقي والسياسي. وتبدو مظاهر تقاسم السلطة في النصوص التالية:

37 أوجب هذا الدستور "على الرجال والنساء الذين يطلب إليهم قيادة عملية الانتقال، في أي وقت، إظهار النزاهة، الإصرار، والوطنية والكفاءة، وأن يكونوا ملتزمين التزاماً عميقاً بمصلحة جميع البورونديين، دون أي تمييز".

تحدد المادة 79 مدة رئاسة الجمهورية خلال الفترة الانتقالية على فترتين متساويتين مدة كل فترة منهما 18 شهراً. وبيّنت المادة 80 أن رئيس الجمهورية ونائبه يُعيّنان وفق ما هو متفق عليه في إطار مفاوضات اروشا على أن يعرض اسم الرئيس ونائب الرئيس للحصول على ترقية الجمعية الوطنية الانتقالية. وتنتهي مدة ولاية الرئيس عندما يستلم رئيس الجمهورية للمدة الثانية مهامه حيث يصبح نائب رئيس المدة الانتقالية الأولى رئيساً خلال المدة الثانية للمرحلة الانتقالية. أي أن رئيس الجمهورية سيحكم البلاد لمدة 18 شهر فقط وهي نصف مدة المرحلة الانتقالية. وبعدها يتولى نائبه منصب رئاسة الجمهورية لمدة ال 18 شهر المتبقية.

بيّنت المادة 83 أن رئيس الجمهورية يمارس سلطاته التنفيذية ويكفل تنفيذ القوانين. وهو يمارس صلاحياته بموجب مراسيم موقعة من قبل نائب الرئيس والوزير المعني. علماً أنه لا يجوز تدخل نائب الرئيس والوزير المعني في بعض صلاحيات رئيس الجمهورية المحددة في الدستور 38. ومع ذلك، يكون رئيس الجمهورية ملزماً باستشارة نائب الرئيس مسبقاً. كما يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض صلاحياته لنائب الرئيس، باستثناء تلك المنصوص عليها في الفقرة السابقة.

أشارت المادة 84 إلى أنه "رئيس الجمهورية ونائب الرئيس، بعد التشاور مع قيادات الأحزاب السياسية يقومون بتعيين أعضاء حكومة الوحدة الوطنية الانتقالية. ويقوموا بتحديد مهامهم" وبيّنت المادة 85 أن "رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة. وهو يرأس مجلس وزراء". وفرضت المادة 88 على "رئيس الجمهورية أن يتشاور مع الحكومة الوطنية الانتقالية لتعيين رؤساء قوات الدفاع والأمن، حكام المقاطعات، ومسؤولي البلديات، وأعضاء المحاكم الدستورية".

والملفت للانتباه بهذا الدستور أن نص المادة 98 حسمت بأن "أي شخص شغل منصب رئيس الجمهورية خلال الفترة الانتقالية غير مؤهل للترشح لأول انتخابات رئاسية".

أمّا في العراق فقد خُصص الباب الخامس من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 للسلطة التنفيذية الانتقالية التي تتكون بمقتضى المادة الخامسة والثلاثون من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسه.

حيث تنتخب الجمعية الوطنية بموجب المادة السادسة والثلاثون رئيساً للدولة ونائبين له يشكّلون مجلس الرئاسة الذي تكون وظيفته تمثيل سيادة العراق والإشراف على شؤون البلاد العليا.

وبيّنت المادة الثامنة والثلاثون أنه يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس الوزراء بالإجماع، وأعضاء مجلس الوزراء بناءً على توصية من رئيس الوزراء، ويسعى رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بعد ذلك للحصول على تصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة من الجمعية الوطنية قبل البدء بعملهم كحكومة.

ويقوم مجلس الرئاسة بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة العراقية للأغراض التشريعية والاحتفالية فقط، ولن يكون له سلطة قيادة وله الحق في الاطلاع والاستفسار وإعطاء المشورة، وتستسري القيادة الفعلية في الأمور العسكرية، عملياً، من رئيس الوزراء، فوزير الدفاع، فتسلسل القيادة العسكرية للقوات المسلحة العراقية.

38 وهي الصلاحيات المنصوص عليها في المواد 86 و 90 و 92 و 156 و 254 من الدستور الانتقالي.

وبيّن في المادة الأربعون أنه يكون رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين أمام الجمعية الوطنية، ولهذه الجمعية الحق بسحب الثقة سواء من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين. وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تنحلّ الوزارة بأسرها. كما حددت المادة الخامسة والعشرون اختصاص الحكومة العراقية الانتقالية.

#### 4 - القوانين النافذة خلال المرحلة الانتقالية:

بخصوص القوانين التي ستخضع لها المرحلة الانتقالية فقد بيّنت المادة الثالثة من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 أن هذا القانون يُعدّ القانون الأعلى للبلاد، ويكون مُلزماً في أنحاء العراق كافة، وبدون استثناء. أما بصدد القوانين الأخرى فقد بيّنت المادة 26 أنه ستبقى القوانين النافذة في العراق في 30 حزيران 2004 سارية المفعول، إلا إذا نصّ هذا القانون على خلاف ذلك وإلى أن تقوم الحكومة العراقية الانتقالية بإلغائها أو تعديلها وفقاً لهذا القانون.

#### كوتا لانتخاب ممثلي السلطة التشريعية

" .. يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من أعضاء الجمعية الوطنية، وتحقيق تمثيل عادل لجماعات العراق كافة وبضمنها التركمان والكلد وأشوريين والآخرين".  
المادة 26 - الفقرة ج. الدستور العراقي المؤقت 2005

ستكون هذه القضية أيضاً إحدى الإشكاليات التي ينبغي على الوثيقة الدستورية السورية المؤقتة حسمها لجهة مصير القوانين القائمة ومدى إمكانية استمرارها ونفاذها وفرضيات تعارضها مع متطلبات المرحلة القادمة.

علماً أنه ينبغي أن نميّز، في سوريا، خلال المرحلة الانتقالية بين مجموعة من القوانين والتشريعات على النحو التالي:

أ - **القوانين التي ستظل نافذة وملزمة:** إذ ينبغي أن تستمر القوانين النافذة حالياً في السريان والنفاذ (وهي ستشمل بصورة أساسية القوانين ذات الطابع المدني والجزائي والتجاري وغيرها من القوانين المنظمة لحياة الانسان واستمرار مؤسسات الدولة) ضمن شرطين أساسيين:

- ألا تتعارض مع متطلبات المرحلة الانتقالية.
- ألا تتعارض مع حقوق الإنسان.

ب - **القوانين التي سيتم إلغائها كلياً:** يتعين إلغاء القوانين التي تتعارض كلياً مع متطلبات المرحلة الانتقالية (كقوانين الانتخابات والمحكمة الدستورية) أو تلك التي تمس حقوق الانسان الأساسية (كقانون ومحكمة الارهاب).

ج - **القوانين التي سيتم تعديلها جزئياً:** بالمقابل فإن ثمة قوانين نافذة حالياً ينبغي تعديلها للتوافق مع متطلبات المرحلة الانتقالية وقضايا حقوق الانسان وبصورة خاصة لتسهيل عودة اللاجئين والنازحين إلى أماكن إقامتهم المعتادة أي موطنهم الفعلي قبل الحرب (تعديل قوانين الأحوال المدنية والسجلات العقارية...). وكذلك رد أو منح الجنسية السورية لمن حُرّم منها بصورة غير مشروعة ولا عادلة في مراحل سابقة. وستشمل هذه القوانين أيضاً تلك التشريعات التي تتعارض مع حقوق المرأة وتنتقص منها أو تبرر الاساءة لها وتسلبها التمتع بحقوق المواطنة التامة والمتساوية.

د - **القوانين الجديدة التي سيتم اعتمادها:** ستتطلب المرحلة الانتقالية اعتماد مجموعة من التشريعات اللازمة إمّا:

- لحكم لتلك المرحلة (القوانين المنظمة لعمل هيئات ومؤسسات تلك المرحلة)
- لغرض تذليل عقبات عودة اللاجئين والنازحين واسترداد الممتلكات.
- لمواجهة تداعيات الحرب كقضايا التعويضات والعدالة.

## 5. مكانة حقوق الانسان في الدستور المؤقت:

تم الالتزام دستورياً في بوروندي بالخضوع لاتفاقيات حقوق الإنسان الأساسية ودمجها في دستور المرحلة الانتقالية مما يعزز من شرعيتها وإلزاميتها وهو ما نصّت عليه المادة 15 من الدستور الانتقالي للعام 2001 والتي جاء فيه أن "الحقوق والواجبات المُعلن عنها والمكفولة بموجب ميثاق الوحدة الوطنية، الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقي بشأن حقوق الإنسان والشعوب، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية حقوق الطفل تشكل جميعها جزءاً لا يتجزأ من الدستور الانتقالي الحالي. ولا تخضع هذه الحقوق الأساسية لأي قيد أو اعفاء إلا في بعض المبررات والظروف المقبولة بموجب القانون الدولي والتي تم النص عليها في الدستور الانتقالي الحالي".

يتضح لنا مما سبق أنه لا يُوجد نموذج محدد وموصى به لإدارة أي مرحلة انتقالية فالظروف الخاصة بكل دولة وطريقة الانتقال هي التي تحدد مسار ومضمون عملية التحول والانتقال. علماً أنه بتطبيق القواعد السابقة على الواقع السوري يبدو لنا أن ثمة أفكار جيدة ويمكن إسقاطها على ذلك الواقع كما هو حال تحديد أهداف المرحلة الانتقالية وفق دستور بوروندي المؤقت، وكذلك آلية إدارة السلطة التنفيذية وفق ما سبق عرضه. وأيضاً مصير القوانين النافذة خلال المرحلة الانتقالية وفق الخيار العراقي.

علماً أن ثمة ملاحظتين أساسيتين ينبغي التركيز عليهما ضمن هذا السياق:

**أولهما** - وجوب مراعاة التوافق في صياغة الدستور المؤقت وإدارة المرحلة الانتقالية: وهو الدرس الأبرز الذي يُمكن استخلاصه من تجربة جنوب أفريقيا إذ تكشف تجربة إدارة المرحلة الانتقالية فيها أن مجمل تلك العملية كانت

### التوافق في إدارة المرحلة الانتقالية

تكشف تجربة إدارة المرحلة الانتقالية في جنوب أفريقيا أن مجمل تلك العملية كانت تقوم على أساس التوافق التام والتنازلات المتبادلة بين الأحزاب والقوى السياسية بشأن تلك المرحلة. حيث تم اتباع مبدأ التسوية والمواءمة بين مطالب الجماعات والقوى السياسية الفاعلة على الساحة في جمهورية جنوب أفريقيا في محاولة لتحقيق أكبر قدر من التوافق الوطني في المرحلة الانتقالية التي تلي الدستور.

تقوم على أساس التوافق التام والتنازلات المتبادلة بين الأحزاب والقوى السياسية بشأن تلك المرحلة، إذ رسخ الدستور المؤقت ما يُمكن تسميته بنموذج الصفقة المتكاملة Package Deal حيث تم اتباع مبدأ التسوية والمواءمة بين مطالب الجماعات والقوى السياسية الفاعلة على الساحة في جمهورية جنوب أفريقيا في محاولة لتحقيق أكبر قدر من التوافق الوطني في المرحلة الانتقالية التي تلي الدستور. مثال ذلك أن الإقرار بحق الاقتراع العام كانت استجابةً لمطالب القوى الوطنية وحركات الكفاح الوطني في حين أن النص على التمثيل النسبي جسّد مطالب الحزب الوطني وأنصاره. كما أن النص على أن جنوب أفريقيا هي دولة موحدة في جنوب أفريقيا كان استجابةً لمطالب المؤتمر الوطني وأنصاره، في حين أن لتأكيد على وجود مستويات ثلاث للحكم (وطني، مقاطعات، محلي)، جعل الأمر يبدو أقرب لشكل من أشكال الفيدرالية التي مثلت مطلباً أساسياً للحزب الوطني وحزب الحرية

انكاثا، يُضاف إلى ذلك أن الإقرار بالتمثيل النسبي بالفائز و اقتسام السلطة وفق عدد المقاعد التي تحزها الأحزاب في الانتخابات، مثل مكسباً إضافياً للحزب الوطني وأحزاب الأقليات. كما أن النصوص الخاصة بالزعامات التقليدية جاء استجابةً مباشرة لمطالب حزب الحرية انكاثا، في حين أن النص على حق تقرير المصير كان بدوره أحد التنازلات الأساسية من المؤتمر الوطني الأفريقي لصالح كل من اليمين الأبيض وحزب الحرية انكاثا، وذلك نظراً لأهمية ذلك لضمان انضمام هاتين القوتين السياسيتين في إطار عملية التحول الديمقراطي بما يخفف من أعباء

وتكاليف ذلك التحول التي يمكن أن تنجم عن لجوء هاتين القوتين أو إحداهما للاستمرار في رفض صيغة التحول، والإمعان في طريق العنف لفرض مطالبها قسراً على النظام.

وقد نجحت تلك المواءمات والتنازلات المتبادلة في توفير ما يشبه الإجماع بين الأحزاب المتفاوضة على قبول تلك الصيغة الدستورية لما تحققه لكل طرف على حدة من مصالح. وهو ما مهد السبيل لإنجاح تلك المرحلة وصولاً إلى مرحلة اعتماد الدستور الدائم للبلاد.

**ثانيهما** - وجوب الحذر والتنبيه من ألا تهدر صيغ إدارة المراحل الانتقالية حقوق الانسان والمواطنة من خلال دعوات المحاصصة وتوزيع المناصب على أساس الانتماء القومي أو الديني فتعمل بذلك على تعزيز روح الفرقة

اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) في قضية

Sejdi & Finci v. Bosnia and Herzegovina 2009

أن نموذج تقاسم السلطة في البوسنة والهرسك على أساس عرقي لم يعد ضرورياً لمنع الصراع، وأنه بالتالي يخالف أحكام حقوق الإنسان التي يلتزم الدستور بالتمسك بها.

والانقسام بدلاً من توحيد الهوية الوطنية وهو ما حدث في العراق على سبيل المثال. وأيضاً في دستور البوسنة والهرسك لعام 1995 فبرغم أن هذا الدستور لا يُفترض أنه مؤقت ولا انتقالي وصادر عن إدارة دولية ومباركة أممياً إلا أنه أقام تسوية السلام، الذي حدد هيكل الدولة، على أساس تقاسم السلطة<sup>39</sup>. فأنشأ الدولة المركزية للبوسنة والهرسك، مع وجود سلطات هامة لحكم ذاتي نُقلت إلى كياني اتحاد البوسنة والهرسك وجمهورية صربيا. كما تم تقاسم السلطات على أساس عرقي حيث تتألف رئاسة البوسنة والهرسك من ثلاثة أعضاء: واحد من كل من البوسنة والكروات، وكلاهما ينتخب من أراضي الاتحاد، والثالث من الصرب وينتخب مباشرة من أراضي جمهورية

الصرب. وهو ما يشمل أيضاً قضاة المحكمة الدستورية العليا التي تتكون من تسعة أعضاء. أربعة منهم من اتحاد البوسنة والهرسك يختارهم مجلس نواب الاتحاد، وعضوان يختارهما مجلس جمهورية الصرب. والثلاثة الأعضاء الباقون يختارهم رئيس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

وبرغم أن اتفاق دايتون نجح في إنهاء النزاع المسلح إلا أن أيّاً من أطراف النزاع لا يبدو راضياً عن الترتيبات الإقليمية والسياسية القائمة.

بالتالي، في السياق السوري ينبغي الحذر الشديد من أن يتم التوافق على اقتسام إدارة المرحلة الانتقالية اقتسام فعلي ودائم للسلطة على أسس طائفية أو قومية أو أي اعتبار آخر يناقض مفهوم المواطنة وجوهره. فتفقد بذلك التوافقات الدستورية المؤقتة إلى نتائج كارثية فشلت الحروب ذاتها في الوصول لها.

David Feldman; Interim Constitutions in Post-Conflict Settings - International Institute for Democracy and Electoral Assistance DISCUSSION REPORT 4-5 December 2014. pp 12 – 13.

## ثانياً - المبادئ التوجيهية لاعتماد الدستور الدائم للبلاد:

لتجنب المجازفة بأن يفقد التغيير زخمه، من الضروري أن تتضمن الترتيبات المرحلية خارطة طريق للدستور الجديد. وبالتالي عند العمل على وضع القواعد الخاصة بصياغة الدستور الدائم للبلاد سيكون من المفيد أن تصل الفئات الرئيسية المعنية إلى اتفاق على مجموعة من المبادئ، يكون القصد منها توجيه العملية كالتص صراحةً على أن تكون تشاورية وأن تعكس جوانب من الأعراف الدولية الأوسع نطاقاً.

للاتفاق على هذه المبادئ التوجيهية الملزمة أهمية كبيرة في الأوضاع النزاعية أو الانتقالية. فمن شأن مثل هذه المبادئ أن تضمن شفافية العملية، وتمتعها بالشرعية في نظر الشعب، هذا إضافة إلى أن كافة الفئات ذات المصالح في العملية ستكون في الغالب أفضل استعداداً وأكثر دراية بكيفية مشاركتها في العملية ومراقبة تقدمها<sup>40</sup>.

خصص دستور جنوب أفريقيا المؤقت لعام 1994 الفصل الخامس منه لوضع آلية اعتماد الدستور الجديد مبيّناً كافة القواعد التفصيلية والإجرائية بما في ذلك تحديد الجمعية التأسيسية لصياغة الدستور، ودور الرئيس ونائبه وتعيين اللجان واللجان والهيئات، والقواعد والأوامر التي سيتم العمل بمقتضاها بما في ذلك المبادئ الدستورية والتصديق وصولاً إلى اعتماد نص دستوري جديد.

### ضوابط اعتماد الدستور النهائي

حددت المادة 73 من دستور جنوب أفريقيا المؤقت لعام 1994 مدة عامين لإنجاز النص الدستوري الجديد مبيّنة بصورة واضحة آلية إقراره واعتماده تمهيداً لعرضه على الناخبين للاستفتاء عليه والخيارات والبدائل الدستورية إذا لم يتم الالتزام بهذا الموعد أو لم يتم إقراره بالصورة المجددة في هذا الدستور.

بمقتضى هذه القواعد بيّنت المادة 68 أن الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، المنصوص عليهما في هذا الدستور، هما الجمعية التأسيسية التي ستقوم بصياغة واعتماد النص الدستوري الجديد على أن تُعقد الجلسة الأولى للجمعية التأسيسية في موعد لا يتجاوز سبعة أيام اعتباراً من أول جلسة لمجلس الشيوخ في ظل هذا الدستور. وفصلت في المواد اللاحقة آلية انتخاب رئيس هذه الجمعية ونائبه الرئيس واشترطت في المادة 71 أن يتم عرض مسودة الدستور الجديد الذي سيتم اعتماده أولاً على المحكمة

الدستورية لضمان توافقه مع المبادئ "فوق" الدستورية المنصوص عليها في الجدول الرابع من ذات الدستور. مبيّنة بشكل صريح أنه "لا يكون للنص الدستوري الجديد الذي أقرته الجمعية التأسيسية أو أي حكم من أحكامه، أي قوة أو تأثير إلا إذا صدقت المحكمة الدستورية على أن جميع أحكام هذا النص تمتثل للمبادئ الدستورية...". وبيّنت الفقرة 4 من المادة 71 أنه أثناء سير أعمال الجمعية الدستورية يمكن أن يحيل الرئيس إلى المحكمة الدستورية أي مشروع مقترح للنص الدستوري تتم مناقشته أمام الجمعية الدستورية، أو أي جزء أو نص من هذا النص، إذا طلب منه ذلك على الأقل خمس جميع أعضاء الجمعية التأسيسية، من أجل الحصول على رأي من المحكمة بشأن ما إذا كان هذا النص المقترح، أو جزء منه، سوف يلتزم بالمبادئ "فوق" الدستورية إذا ما أقرته الجمعية التأسيسية.

بيّن الدستور في المادة 72 آلية تعيين اللجان والهيئات بما في ذلك تعيين فريق مستقل مكون من سبعة مواطنين من جنوب أفريقيا من الخبراء الدستوريين، ليسوا أعضاء في البرلمان أو أي هيئة تشريعية أخرى، ولا يشغلون مناصبهم في أي حزب سياسي.

40 وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 60-66.

حدد الدستور العراقي المؤقت للعام 2005 القواعد التالية لاعتماد الدستور الجديد للبلاد. فنص في المادة 60 على أنه: "على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم للعراق. وستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كل أنحاء العراق وعبر وسائل الإعلام، واستلام المقترحات من مواطني العراق أثناء قيامها بعملية كتابة الدستور".

وبيّن في المادة 61 آلية اعتماد وإقرار هذا الدستور فنص على أنه:

(أ) على الجمعية الوطنية كتابة المسودة للدستور الدائم في موعد أقصاه 15 آب 2005.

(ب) تُعرض مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليها باستفتاء عام، وفي الفترة التي تسبق إجراء الاستفتاء تُنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع إجراء نقاش عام بين أبناء الشعب بشأنها.

(ج) يكون الاستفتاء العام ناجحاً، ومسودة الدستور مصادقاً عليها، عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق، وإذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر.

(د) عند الموافقة على الدستور الدائم بالاستفتاء، تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه 15 كانون الأول 2005، وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه 31 كانون الأول.

(هـ) إذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم، تحلّ الجمعية الوطنية، وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه 15 كانون الأول 2005. إنّ الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديدتين ستتوليان عندئذٍ مهامهما في موعد أقصاه 31 كانون الأول 2005، وستستمرّان في العمل وفقاً لهذا القانون، إلا أنّ المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغيّر من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة. وسيعهد للجمعية الوطنية الجديدة كتابة مسودة لدستور دائم آخر.

(و) عند الضرورة، يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقتها بأغلبية أصوات الأعضاء أن يؤكّد لمجلس الرئاسة، في مدّة أقصاها 1/أب/2005، أنّ هنالك حاجة لوقت إضافي لإكمال كتابة مسودة الدستور. ويقوم مجلس الرئاسة عندئذٍ بتمديد المدّة لكتابة مسودة الدستور لسنة أشهر فقط، ولا يجوز تمديد هذه المدّة مرّة أخرى.

(ز) إذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول الخامس عشر من شهر آب 2005، ولم تطلب تمديد المدّة المذكورة في المادة (60 - د) أعلاه، عندئذٍ يطبّق نصّ المادة (60 - ج) أعلاه.

كما خصص الإعلان الدستوري الليبي للعام 2011 المادة 30 منه لبيان آلية صياغة واعتماد الدستور الجديد للبلاد وجاء فيها: "يقوم المؤتمر الوطني العام في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من أول اجتماع له بالآتي:

انتخاب هيئة تأسيسية بطريق الاقتراع الحر المباشر من غير أعضائه لصياغة دستور دائم للبلاد تسمى الهيئة التأسيسية من ستين عضواً على غرار لجنة الستين التي شكلت لإعداد دستور استقلال ليبيا عام 1951 م. ويتولى المؤتمر الوطني العام تحديد معايير وضوابط انتخابها يراعى فيه وجوب تمثيل مكونات المجتمع الليبي ذات الخصوصية اللغوية والثقافية. وفي جميع الاحوال تصدر قرارات الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بأغلبية ثلثي الأعضاء زائد واحد، على ان تنتهي من صياغة الدستور واعتماد هذا المشروع في مدة لا تتجاوز مائة وعشرين يوماً من انعقاد اجتماعها الأول

يُطرح مشروع الدستور للاستفتاء عليه ب (نعم) أو (لا) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعتماده، فإذا وافق الشعب الليبي على المشروع بأغلبية ثلثي المقترعين تصادق الهيئة على اعتباره دستوراً للبلاد ويحال إلى المؤتمر الوطني العام لإصداره. وإذا لم تتم الموافقة عليه تقوم الهيئة بإعادة صياغته وطرحه مرة أخرى للاستفتاء خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان نتائج الاستفتاء الاول".

بالمقابل عرفت مصر بعد العام 2011 عدّة اعلانات دستورية تضمنت قواعد صياغة واعتماد الدستور الجديد للبلاد وقد نجم عنها تبني دستورين متلاحقين في العام 2012 والعام 2014.

فبتاريخ 30 / 3 / 2011 أصدر المجلس العسكري الحاكم والذي تولى السلطة بعد تنحي الرئيس محمد حسني مبارك إعلاناً دستورياً خصص فيه المادة 60 لبيان آلية صياغة واعتماد الدستور الدائم للبلاد. وجاء في هذه المادة:

"يجتمع الأعضاء غير المعيّنين لأول مجلسي شعب وشورى في اجتماع مشترك، بدعوة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة، خلال ستة أشهر من انتخابهم، لانتخاب جمعية تأسيسية من مائة عضو، تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها، ويُعرض المشروع، خلال خمسة عشر يوماً من إعداده، على الشعب لاستفتاءه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء".

وفي أعقاب عزل الرئيس محمد مرسي أصدر الرئيس المؤقت عدلي منصور إعلاناً دستورياً جديداً بتاريخ 9 يوليو / تموز 2013 خصص فيه نص المادة 28 لتحديد للنظر بالدستور القائم وتقييمه. وجاء فيها:

"تشكل بقرار من رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور هذا الإعلان لجنة خبراء تضم اثنين من أعضاء المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها، واثنين من قضاة القضاء العادي، واثنين من قضاة مجلس الدولة، وأربعة من أساتذة القانون الدستوري بالجامعات المصرية، وتختار المجالس العليا للهيئات والجهات القضائية ممثليها، ويختار المجلس الأعلى للجامعات أساتذة القانون الدستوري. وتختص اللجنة باقتراح التعديلات على دستور 2012 المعطل، على أن تنتهي من عملها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تشكيلها. ويحدد القرار الصادر بتشكيل اللجنة مكان انعقادها وقواعد تنظيم العمل بها".

فيما بيّنت المادة 29 من هذا الاعلان الدستوري أنه "تعرض اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة مقترح التعديلات الدستورية على لجنة تضم خمسين عضواً، يمثلون كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية، وعلى الأخص الأحزاب والمتقنين والعمال والفلاحين وأعضاء النقابات المهنية والاتحادات النوعية والمجالس القومية والأزهر والكنائس المصرية والقوات المسلحة والشرطة والشخصيات العامة، على أن يكون من بينهم عشرة من الشباب والنساء على الأقل، وترشح كل جهة ممثليها، ويرشح مجلس الوزراء الشخصيات العامة.

ويتعين أن تنتهي اللجنة من إعداد المشروع الدائم للتعديلات الدستورية خلال ستين يوماً على الأكثر من ورود المقترح إليها، تلتزم خلالها بطرحه على الحوار المجتمعي.

ويصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لتشكيل اللجنة وتحديد مكان انعقادها، وتحدد اللجنة القواعد المنظمة لعملها والإجراءات الكفيلة بضمان الحوار المجتمعي حول التعديلات".

وحددت المادة 31 آلية اعتماد الدستور الجديد فجاء فيها "يعرض رئيس الجمهورية مشروع التعديلات الدستورية على الشعب لاستفتائه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وروده إليه، ويعمل بالتعديلات من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء..."

**يجدر بنا، بناء على النصوص السابقة، وضمن السياق السوري مراعاة الملاحظات التالية:**

1 - مما لا شك فيه وجوب أن تنص الوثيقة الدستورية المؤقتة، أيّاً كان مُسماها ومضمونها، على نصوص واضحة بشأن آلية اعتماد الدستور الجديد للبلاد. ولا يجوز مطلقاً تجاهل هذه المسألة تجنباً لتجدد النزاعات والخلافات التي قد يكون من شأنها إفساد عملية التسوية برمتها.

2 - ينبغي أن تتضمن تلك النصوص إشارات واضحة إلى جوهر تلك العملية الدستورية وإجراءاتها بما في ذلك تحديد مواعيد دقيقة للبدء بالعملية والانتهاؤها منها، وكذلك آلية انتخاب أو تعيين أعضاء الجهة التي ستقوم بتلك العملية مع الأخذ بعين الاعتبار مدى القدرة على اختيار الأشخاص عن طريق الانتخاب. علماً أن هذه المسألة سنتطرق لها بالتفصيل في الفصل الثاني والذي سنناقش فيه الجهة المعنية بكتابة الدستور الدائم للبلاد.

3 - ينبغي أن تتضمن تلك النصوص حلولاً وبدائل واضحة في حال تعذر الالتزام بالآلية العمل المحددة كعدم القدرة على الالتزام بالموعد الزمني المحدد، أو عدم الاتفاق على مسودة للدستور، أو عدم حصول تلك المسودة على ثقة الناخبين في عملية الاستفتاء اللاحقة. علماً أن النص على كل تلك الحلول والبدائل، كما هو الحال في دستور جنوب أفريقيا المؤقت للعام 1993، سيجنب البلاد أزمات لاحقة.

4 - ينبغي تضمين تلك النصوص ما يكفل وجود النساء في كل مراحل تلك العملية الدستورية بدايةً من عضوية الهيئة المعنية بكتابة مسودة الدستور. وسواء تم تبني آلية تعيين أو انتخاب أعضاء اللجنة فينبغي ضمان وجود النساء بنسبة لا تقل عن 30% استناداً إلى التزامات الدول بموجب المواثيق والقرارات الدولية وتحديداً اتفاقية السيداو وقرار مجلس الأمن 1325.

5 - ينبغي النص صراحةً على الالتزام بكل مراحل العملية الدستورية بمبادئ التشاركية والشفافية والمشاركة المجتمعية ووضع الآليات الكفيلة بتنفيذ ذلك بما يعزز دور الدستور كعقد اجتماعي بين الدولة وكل مواطنيها دون أي إقصاء أو استثناء أو تمييز.

### ثالثاً - المبادئ فوق الدستورية:

تضمنت بعض الدساتير المؤقتة مبادئ اشترطت أن يتوافق الدستور الدائم للبلاد معها. يطلق البعض على هذه المبادئ مسمى "الثوابت" أو المبادئ فوق الدستورية وهي مجموعة قواعد يتم تطويرها واعتمادها أساساً في أوضاع النزاعات العميقة، مثلما حدث في جنوب إفريقيا وبوروندي، بهدف توفير الضمانات لأطراف لديها هواجس عميقة حول مستقبلها (في ما يتصل بالأمن والسلطة وقضايا مشابهة). نتيجة لذلك كثيراً ما تكون هذه المبادئ طويلة ومفصلة إلى درجة كبيرة، كما في دستور جنوب إفريقيا المرحلي في عام 1994، وفي اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي عام 2000. ففي هذا الاتفاق تم اعتماد تلك المبادئ في بروتوكول اتفاقية السلام والمصالحة تحت عنوان «الديمقراطية والحكم الصالح»، وتتضمن «المبادئ الدستورية لدستور ما بعد الانتقال» المتسمة بالإطالة والتفصيل، والتي أوشكت أن تكون دستوراً كاملاً. في كلتا الحالتين كلفت المحاكم الدستورية بمهمة التحقق من الالتزام بالمبادئ. كما استخدم نهج مماثل في أنغولا عام 2010؛ وصدقت المحكمة الدستورية على أن الدستور المعتمد حديثاً من قبل البرلمان كان ممتثلاً إلى حد كبير للمبادئ المنصوص عليها في الدستور القائم 41.

#### مبادئ لا تقبل التعديل

أجاز الدستور المؤقت لتيمور الشرقية لعام 2002 إعادة النظر بمواده بعد 6 سنوات من تاريخ تنفيذه أو من تاريخ آخر استعراض له. بيد أنه بين أنه لا يمكن تعديل الموضوعات الخاصة بالاستقلال الوطني ووحدة الدولة؛ والحقوق والحريات والضمانات المتاحة للمواطنين؛ وفصل السلطات؛ واستقلال المحاكم؛ ونظام تعدد الأحزاب والحق في المعارضة الديمقراطية؛ والاقتراع الحر والشامل والمباشر والمنتظم. ولا يمكن اتخاذ إجراءات بتعديل الدستور أثناء فترة الحصار أو أثناء حالة الطوارئ. دستور تيمور الشرقية. المواد 154 - 156 - 157.

برغم الجدل المثار حول هذه المبادئ إلا أنها تظل أحد الأفكار المبتكرة للاستجابة لمخاوف كل من يخشى من هيمنة الأغلبية في عملية دستورية أو انتخابية شفافة قد تصدر هذه المخاوف عن أحزاب أو أقليّات كانت، في السابق سائدة في الدولة، وهي تخشى أن ترى أن مصالحها من المحتمل أن تتأثر سلباً بوجود دستور جديد تولّد عن عملية تسودها الأغلبية التي كانت مستبعدة في السابق كما حدث في جنوب إفريقيا على سبيل المثال. وفي غيرها من الدول أيضاً. قد تصدر هذه المخاوف أيضاً عن جماعات قومية أو دينية انكفأت عن العملية السياسية نتيجة تهميشها المزمن وحرمانها من حقوق المواطنة المتساوية ونزعت صوب توجهات انفصالية وهي تخشى من أن يتم استدراجها إلى عملية سياسية دستورية تبدأ بعبارات زاهية عن المواطنة والحقوق وتنتهي بترسيخ اقصائها وتهميشها بذريعة حكم الأغلبية والخضوع لمتطلبات العملية الديمقراطية المشوّهة. في كل هذه الحالات يتم التوافق مسبقاً على المبادئ المفصلة التي يجب على الدستور الدائم الالتزام بها، وتُمنح تلك القوى المترددة أو الخائفة ضمانات قويّة بحماية مصالحها، مما يشجّعها على الانضمام إلى العملية بدلاً من الابتعاد عنها. وهو ما يكفل أيضاً تقليل مخاطر افسادها أو إفشالها للعملية القائمة.

يبرز **الدستور المؤقت لجنوب أفريقيا 1994** بوصفه أبرز التجارب الدستورية الناجحة التي تم خلالها استخدام هذه المبادئ بصورة ايجابية مكّنت أطراف الصراع من تقديم الضمانات المتبادلة وتذليل الكثير من العقبات التي كانت تهدد بفشل العملية السياسية برمتها. إذ تم الاتفاق بين الأفرقاء السياسيين على تضمين الدستور المؤقت أربعة وثلاثين مبدأً دستورياً، تعطي إرشادات مفصلة حول محتوى الدستور الجديد قد تضمنت شكل الحكومة وهيكلها؛ والعلاقات بين الحكومات الوطنية ودون الوطنية تهدف إلى ضمان الحكم الذاتي المحلي؛ وحماية مصالح أقليّات مهمّة؛ وحماية حقوق الإنسان؛ وخلق مؤسسات عامّة مستقلة، وترسيخ الدستور من خلال عمليات التعديل التي

41 وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 60-66.

يفترض أنّها ستشمل أدواراً للأقاليم في حالة إجراء تعديلات تؤثر في مصالحها. وقد كان كل هذا متضمناً في الدستور المرحليّ الذي أنشأ كذلك محكمة دستورية كانت مهمتها التحقّق من انعكاس المبادئ الأربعة والثلاثين في الدستور النهائيّ 42.

وهكذا فقد ذكرت هذه المبادئ عناصر السلم المدنية المستعادة الواجب الحفاظ عليها إذ أنها تشمل: تأكيداً للحقوق الديمقراطية، بالإضافة إلى قواعد ترتبط بتنظيم الجماعات المحلية والاعتراف بالأقاليم، فضلاً عن احترام التنوع الثقافي، وقواعد سلوك قوات الأمن. أما المعطى العرقي فظل قائماً من خلال الحقوق الثقافية: فالى جانب الحقوق الثلاثة والثلاثين الأولية، أضاف المبدأ الرابع والثلاثين وهو حق تقرير المصير داخل الجمهورية "لجميع الجماعات، الترابية أو المعترف بها بطريقة أخرى حسب القانون، والتي تتقاسم فيما بينها إرثاً ثقافياً ولغويًا مشتركاً".

ينبغي حتى تحقق تلك المبادئ الغاية منها أن تكون قابلة للتحقق من جهة وواجبة التنفيذ من جهة أخرى، ولهذا نجد أن المادة 71 من دستور جنوب افريقيا المؤقت لعام 1994 نصّت على أن مسودة الدستور الجديد للبلاد ينبغي أن تتوافق وتمتثل لتلك المبادئ. وذكرت في الفقرة الثانية من ذات المادة أنه "لا يكون للنص الدستوري الجديد الذي أقرته الجمعية الدستورية، أو أي حكم من أحكامه، أي قوة أو تأثير إلا إذا صدقت المحكمة الدستورية على أن جميع أحكام هذا النص تمتثل للمبادئ الدستورية،" وبالتالي فقد بات لازماً عرض مسودة الدستور، عند الانتهاء منه وقبل طرحه للاستفتاء، على المحكمة الدستورية لتتثبت من توافقه مع تلك المبادئ علماً أن قرار المحكمة الدستورية، في هذه الحالة، والذي يثبت أن أحكام الدستور الجديد يتوافق مع المبادئ الدستورية، نهائياً وملزماً، ولا يجوز لأي محكمة أخرى مراجعة هذا الحكم وذلك وفقاً لنص الفقرة 3 من المادة 71.

أكثر من هذا، فقد أجازت الفقرة الرابعة من ذات المادة، لخمسة أعضاء الجمعية التأسيسية أن يطلبوا من رئيس الجمعية، أثناء سير أعمال تلك اللجنة، أن يعرض أي مشروع مقترح للنص الدستوري أمام المحكمة الدستورية، أو أي جزء أو نص من هذا النص من أجل الحصول على رأي من المحكمة بشأن ما إذا كان هذا النص المقترح، أو جزء منه، سوف يلتزم بالمبادئ الدستورية إذا ما أقرته الجمعية التأسيسية.

وبالفعل عند انجاز مسودة الدستور تقدّم 47 محامياً يمثلون 29 حزباً سياسياً ومنظمات وأفراداً بدعوى أمام المحكمة الدستورية لكون مسودة الدستور لا تتسق مع المبادئ التوجيهية "فوق الدستورية" المذكورة في الدستور المؤقت. وتم تقديم المرافعات أمام تلك المحكمة والتي أصدرت بنهاية الأمر قراراً مسيئاً من 296 صفحة أقرت فيه أنه من المؤكد أن تسعة جوانب من مشروع الدستور لم تستوف المبادئ، وأهمها الأحكام الخاصة بالحكومة المحليّة. وكان على الجمعية التأسيسية الدستورية مراجعة هذه الجوانب. وعندما عاد الدستور إلى المحكمة تم التصديق عليه باعتباره مستوفياً لكافة تلك المبادئ 43.

قد يُشكّل هذا الخيار أحد الحلول الدستورية المناسبة في الواقع السوري بسبب استمرار الشكوك والمخاوف المتبادلة وعدم الثقة بين الأطراف إذ يمكن الاتفاق على مجموعة من المبادئ فوق الدستورية يتم النص عليها في الوثيقة الدستورية المؤقتة ويُذكر صراحةً أنه لا بد ان يتوافق الدستور الدائم للبلاد معها. ويكون الغرض من هذه الآلية طمأنة البعض أو الجميع بأنه لن يتم إهدار تلك المبادئ المتفق عليها عند كتابة الدستور الدائم للبلاد بذريعة منطق الأكتريّة والأقليّة. وبالتالي يمكن لهذه الآلية أن تشجع المترددين والمشككين بجدوى أي عملية سياسية أو دستورية.

42 وضع الدستور والاصلاح الدستوري - خيارات عملية - مرجع سابق ص 61.

43 وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 63.

ومن شأن هذه الألية إخراج القواعد الأساسية اللازمة لضمان مستقبل البلاد من التجاذبات والصفقات السياسية أو الخضوع للشعبوية عند طرح الدستور الدائم للبلاد على الاستفتاء. كما تكفل هذه الألية أيضاً تثبيت وترسيخ القواعد التي اقرتها القرارات الدولية والمرجعيات ذات الصلة بحل الأزمة السورية والتي أوجدت مجموعة من القواعد باتت تشكل ضمانات لتجاوز البلاد أزمته واستعادة عافيتها.

علماً أن تبني هذا الخيار سيطلب في الحالة السورية إعادة النظر بمنظومة المحكمة الدستورية القائمة حالياً سواء لجهة آلية تعيين أعضائها، أو تحديد اختصاصاتها. وستكون، بالتالي، تلك البنود ضمن القضايا الرئيسية التي ينبغي أن تتضمنها الوثيقة الدستورية المؤقتة<sup>44</sup>.

44 راجع: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا - مرجع سابق - ص 122 وما بعدها.

## رابعاً - الآثار الإنسانية والقانونية للنزاع:

إذا كان من الثابت أن للحروب أثراً خطيرة ونتائج بالغة السوء، فإنه مما لا شك فيه أن ما ينجم عنها من خسائر بشرية هو أخطرها على الإطلاق. لهذا السبب تهتم الوثائق الدستورية المؤقتة أو اللاحقة للصراع بتخصيص مواد واضحة لمعالجة التداعيات الإنسانية الناجمة عن ذلك الصراع ومعالجة آثاره ونتائج بهدف تذليل عقبات وموانع عودة النازحين واللاجئين إلى وطنهم وأماكن سكنهم السابقة.

تركز الوثائق الدستورية المؤقتة على إلغاء كافة القرارات السابقة التي أدت إلى التشريد القسري، وإسقاط الجنسية،

### الضحايا

لا تقتصر الخسائر البشرية فقط على القتلى والجرحى والمعاقين وإنما تمتد أيضاً لتشمل اللاجئين والمهجرين والمطرودين من ديارهم والمحرومين من حق العودة إلى وطنهم والذين يتحولون فجأة من مواطنين في بلادهم إلى نازحين فيها أو لاجئين في بلاد الله الواسعة وأركان العالم المختلفة بعد أن تعذر عليهم البقاء في وطنهم أو العودة إليه، أثناء الصراع، بسبب الخوف و، بعد الصراع، بسبب فقدانهم كل ما كانوا يملكونه من وثائق أو ممتلكات فضلاً عن ارتيابهم من ملاحقات قانونية أو سياسية قد تطالبهم.

ومصادرة الأموال والعقارات، والفصل من الوظيفة. يُمكن أن نُشير بهذا الصدد إلى المادة السادسة من الدستور العراقي المؤقت للعام 2005 والذي جاء فيه بوضوح "تتخذ الحكومة العراقية الانتقالية خطوات فعّالة لإنهاء آثار الأعمال القمعية التي قام بها النظام السابق التي نشأت عن التشريد القسري وإسقاط الجنسية ومصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة، والفصل من الوظيفة الحكومية لأسباب سياسية أو عنصرية أو طائفية". وبخصوص الجنسية تحديداً، بيّنت المادة 11 من هذا الدستور في الفقرة د أنه "يحق للعراقي ممن أسقطت عنه الجنسية لأسباب دينية أو عنصرية أو طائفية أن يستعيدها". كما ألغت في الفقرة هـ "قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم 666 لسنة 1980 ويعدّ كل من أسقطت عنه الجنسية العراقية عراقياً".

أيضاً أشارت المادة 58 من هذا الدستور إلى قيام "الحكومة العراقية الانتقالية ولاسيما الهيئة العليا لحلّ النزاعات الملكية العقارية وغيرها من الجهات ذات العلاقة، وعلى وجه السرعة، باتخاذ تدابير، من أجل رفع الظلم الذي سببته ممارسات النظام السابق والتمثلة بتغيير الوضع السكاني لمناطق معينة من ضمنها كركوك، من خلال ترحيل ونفي الأفراد من أماكن سكنهم، ومن خلال الهجرة القسرية من داخل المنطقة وخارجها، وتوطين الأفراد الغرباء عن المنطقة، وحرمان السكان من العمل، ومن خلال تصحيح القومية، ولمعالجة هذا الظلم، على الحكومة الانتقالية العراقية اتخاذ الخطوات التالية:

1 - فيما يتعلّق بالمقيمين المرحّلين والمنفيين والمهجرين والمهاجرين، وانسجاماً مع قانون الهيئة العليا لحلّ النزاعات الملكية العقارية، والإجراءات القانونية الأخرى، على الحكومة القيام خلال فترة معقولة، بإعادة المقيمين إلى منازلهم وممتلكاتهم. وإذا تعدّر ذلك، على الحكومة تعويضهم تعويضاً عادلاً.

2 - بشأن الأفراد الذين تمّ نقلهم إلى مناطق وأراضٍ معينة، وعلى الحكومة البت في أمرهم حسب المادة (10) من قانون الهيئة العليا لحلّ النزاعات الملكية العقارية، لضمان إمكانية إعادة توطينهم، أو لضمان إمكانية تلقي تعويضات من الدولة، أو إمكانية تسلمهم لأراضٍ جديدة من الدولة قرب مقرّ إقامتهم في المحافظة التي قدموا منها، أو إمكانية تلقيهم تعويضاً عن تكاليف انتقالهم إلى تلك المناطق.

3 - بخصوص الأشخاص الذين حرموا من التوظيف أو من وسائل معيشية أخرى لغرض إجبارهم على الهجرة من أماكن إقامتهم في الأقاليم والأراضي، على الحكومة أن تشجع توفير فرص عمل جديدة لهم في تلك المناطق والأراضي.

4 - أما بخصوص تصحيح القومية، فعلى الحكومة إلغاء جميع القرارات ذات الصلة، والسماح للأشخاص المتضررين بالحق في تقرير هويتهم الوطنية وانتمائهم العرقي بدون إكراه أو ضغطٍ".

برغم أن دستور البوسنة والهرسك لعام 1995 لا يُصنّف بأنه من الوثائق الدستور الانتقالية أو المؤقتة، علماً أنه لم يصدر أيضاً عن إرادة وطنية ومشاركة مجتمعية نظراً لكونه أحد وثائق اتفاق دايتون للسلام 45، إلا أنه سيكون من المفيد الإشارة إلى ما تضمنه من أحكام خاصة بقضايا اللاجئين والنازحين ومعالجة آثار الحرب وتداعياتها نظراً لكون التداعيات الإنسانية للحرب السورية لن تقل قسوةً عن نظيرتها البوسنية إن لم تفوقها فظاعةً أيضاً.

#### اللجنة الوطنية لتأهيل الضحايا والمتضررين

نص الدستور الانتقالي لجمهورية بوروندي لعام 2001 على إنشاء اللجنة الوطنية لتأهيل الضحايا والمتضررين والمؤلفة من أشخاص ينتمون لأعراق وتيارات سياسية مختلفة لتتولى العناية وتأهيل الضحايا والمتضررين وإعداد وتنظيم عودة اللاجئين، وقد مُنحت اللجنة صلاحيات دستورية للتعامل مع قضايا الأراضي والحقوق الأخرى أثناء إعادة تأهيل الضحايا، والعائدين، والمنفيين. على أن تسترشد في قراراتها بضرورة التوفيق بين أهداف احترام القانون، والإنصاف، والمصالحة، والسلام الاجتماعي. المواد 234 - 238 الدستور الانتقالي لجمهورية بوروندي 2001

تنص المادة الثانية من دستور البوسنة والهرسك لعام 1995 على حق العودة، واسترداد الممتلكات أو التعويض عنها، والغاء أي قرارات أو تصرفات مخالفة لذلك حيث تشير في فقرتها الخامسة إلى أنه "الجميع اللاجئين، والأشخاص المشردين، الحق في حرية العودة إلى مواطنهم الأصلية. ولهم الحق، طبقاً لما ورد في المادة (7) من اتفاقية الإطار العام، في استعادة أملاكهم التي أخذت منهم أثناء الاعتداءات منذ 1991، وفي الحصول على التعويضات عن أي ممتلكات لا يمكن إعادتها إليهم. وأي تعهدات أو إقرارات تتعلق بهذه الممتلكات، تمت تحت الإكراه، تُعدّ لاغية وباطلة".

الملاحظة الأهم في تجربة البوسنة بهذا الصدد هي أن اتفاقية دايتون تضمنت إضافةً إلى ملحقها الرابع الخاص بالدستور ملحقاً آخر خاص حول اللاجئين هو الملحق السابع والذي جاء بعنوان "اتفاقية في شأن اللاجئين والأشخاص المشردين" والذي تمت الإشارة له، كالدستور تماماً، في صلب اتفاقية السلام ذاتها.

أهم القواعد التي يمكن استخلاصها من هذه الاتفاقية:

1 - حق جميع الأشخاص اللاجئين والنازحين في العودة الآمنة، واسترداد الممتلكات والتعويض عنها بمن في ذلك الأشخاص الذين حصلوا على حماية مؤقتة في دولة ثالثة: إذ تم التأكيد على أنه "الجميع اللاجئين، والأشخاص المشردين، الحق في حرية العودة إلى مواطنهم الأصلية. وسوف يكون لهم الحق في استعادة ممتلكاتهم التي حرموا منها أثناء الأعمال العدائية منذ (عام 1991)، والحصول على تعويضات عن أية ممتلكات لم يستطيعوا استعادتها. إن العودة المبكرة للاجئين والأشخاص المشردين هدف مهم لتسوية الصراع في البوسنة والهرسك. يؤكد الأطراف

45 اتفاقية دايتون للسلام الموقعة بالأحرف الأولى في دايتون، أو هابو في (21 نوفمبر 1995) والتي وقعت في باريس في (14 ديسمبر 1995) تعرف الاتفاقية بمعاهدة دايتون للسلام.

أنهم يقبلون عودة هؤلاء الأفراد الذين تركوا بلادهم، ومن بينهم أولئك الذين قدمت لهم دول العالم الثالث حماية مؤقتة<sup>46</sup>. مع التأكيد على وجوب أن تكون هذه العودة آمنة من خلال الإشارة إلى ضمان " الأطراف السماح للأشخاص المشردين واللاجئين، بالعودة في أمان، دون أي أخطار عدائية، أو ترهيب، أو اضطهاد، أو تمييز، وعلى الأخص فيما يتعلق بأصولهم العرقية، أو معتقداتهم الدينية، أو اتجاهاتهم السياسية<sup>47</sup>".

**2 - الالتزام بعدم عرقلة عودة اللاجئين والنازحين وتذليل العقبات التي تحول دون ذلك: إذ تم النص على اتخاذ الأطراف "جميع الخطوات الضرورية، لمنع الأنشطة التي تتم داخل أراضيها، والتي قد تعوق، أو تعترض سبيل سلامة عودة اللاجئين، والأشخاص المشردين طواعية. ولإظهار تعهداتها بتأمين الاحترام الكامل لحقوق الإنسان، والحريات الأساسية لجميع الأفراد في نطاق سلطاتهم، وتهيئة الظروف المناسبة لعودة اللاجئين، والأشخاص المشردين بدون تأخير، وسوف تقوم الأطراف باتخاذ التدابير الفورية لبناء الثقة كما يلي:**

- (أ) إلغاء التشريعات الإقليمية، والممارسات الإدارية، التي تهدف إلى التمييز العنصري، أو تجعله فاعلاً.
- (ب) المنع، والإخماد الفوري، لأي تحريض كتابي، أو شفهي، من خلال وسائل الإعلام، أو أي وسيلة أخرى لإثارة أي عداوات عرقية، أو دينية، أو أحقاد.
- (ج) نشر التحذيرات من خلال وسائل الإعلام، والإخماد الفوري لكافة الأنشطة المضادة باستخدام العقوبات العسكرية والبرلمانية، وقوى الشرطة، والمسؤولين الحكوميين، أو الأفراد.
- (د) حماية التجمعات العرقية، والأقليات في أي مكان يوجدون فيه، وتوفير الاتصال الفوري بهم، وتمكين الهيئات الدولية الإنسانية، والمراقبين الدوليين من الاتصال بهم.
- (هـ) اتخاذ ما يلزم نحو مقاضاة، أو طرد، أو نقل الأشخاص العسكريين والبرلمانيين، وقوات الشرطة، والموظفين العموميين الآخرين، المسؤولين عن ارتكاب انتهاكات شديدة للحقوق الأساسية للأفراد المنتمين إلى جماعات عرقية، أو أقليات<sup>48</sup>".

**3 - ضمان حق العائدين في تحديد مكان العودة والحصول على المعلومات المناسبة لذلك: فتمت الإشارة إلى أنه "يجب حفظ حق الفرد أو الأسرة في تحديد جهة إقامته، كما يجب حفظ مبدأ وحدة الأسرة. ولا يحق للأطراف التدخل في اختيار العائدين لأماكن إقامتهم، ولا إجبارهم على البقاء في أماكن ذات خطورة شديدة، أو غير آمنة، أو الانتقال إليها، أو إلى مناطق تفتقر إلى البنية التحتية اللازمة للعودة إلى حياتهم الطبيعية. كما تسهل الأطراف وصول المعلومات الضرورية للاجئين والأشخاص المشردين لتمكينهم من تكوين تصورات مسبقة عن الظروف المحلية لأماكن عودتهم<sup>49</sup>".**

**4 - إقرار العفو للعائدين: وبغية التشجيع على العودة وتبديد المخاوف القائمة فقد تم النص في المادة السادسة على أنه "يمنح العفو لأي عائد لاجئ أو شخص مشرد، عند عودته، عندما يكون متهماً في جريمة، ليست انتهاكاً خطيراً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، طبقاً للتعريف الذي صدر بشأنها، في قانون المحكمة الدولية ليوغسلافيا السابقة منذ**

46 المادة 1 - فقرة 1 -

47 المادة 1، فقرة 2.

48 المادة 1 - فقرة 3.

49 المادة 1 - فقرة 4.

أول يناير عام 1991، أو جريمة عامة لا تتعلق بالصراع، أو في الاتهامات التي وُردت فيها، لدوافع سياسية، أو لأسباب أخرى غير مقنعة، أو في حالة المراوغة في تقديم طلب العفو".

**5 - إنشاء آلية لضمان استرداد الملكيات التي تم الاستيلاء عليها بصورة غير مشروعة طوال سنوات الحرب:** حيث تضمنت المادة السابعة إنشاء لجنة مستقلة للأشخاص النازحين واللاجئين وبحيث، وفقاً للمادة 11، " تتلقى اللجنة، وتفصل في، أي دعاوى تتعلق بملكية حقيقية في البوسنة والهرسك، بحيث تكون هذه الملكية لم يتم بيعها طواعية، أو لم تُنقل بأي طريقة أخرى، منذ 1 أبريل 1992، وبحيث لا يكون المدعي متمتعاً بحيازة هذه الملكية في الوقت الحالي. ويجوز أن تطالب هذه الدعاوى باستعادة الملكية، أو بمجرد التعويض بدلاً عن استعادتها".

#### ورقة " غير رسمية " حول سورية

بتاريخ 23 مارس / آذار 2017 وُزِع المبعوث الدولي لسورية السيد ستيفان دي ميستورا " ورقة غير رسمية " على وفدي التفاوض في جنيف حملت عنوان " مبادئ أساسية لحل سياسي في سورية " وقد تضمنت 12 مبدأ باعتبارها الأساس الذي ستقوم عليه دولة سورية المستقبلية. ورد فيها بخصوص معالجة الآثار الإنسانية للحرب:

11- سيجري تمكين جميع اللاجئين والنازحين من العودة إلى ديارهم بأمان، إذا كانوا يرغبون في ذلك، بدعم وطني ودولي بما يتوافق مع معايير الحماية الدولية، وسيجري إطلاق سراح الأشخاص المحتجزين تعسفاً وحسم مصير الأشخاص المختفين أو المختطفين أو المفقودين.

12- سيقدم الجبر والانتصاف والرعاية إلى من تكبدوا خسائر أو عانوا إصابات نتيجة للنزاع، كما ستعاد إليهم الحقوق والممتلكات المفقودة، وفي الوقت الذي تجري فيه استعادة السلام والاستقرار، ستدعو سورية إلى عقد مؤتمر للمانحين من أجل الحصول على أموال لدفع التعويضات ولتعمير البلد وتنميته.

إضافةً إلى نصوص أخرى تتعلق بتهيئة ظروف مناسبة للعودة، والتعاون مع المنظمات الدولية، وجهات الرقابة الدولية، وتحديد مصير الأشخاص بدون هوية والمفقودين.

علماً أنه، وبصدد هذه الحالة، وبرغم كل النصوص السابقة، فإن معظم اللاجئين لم يعودوا بالفعل إلى ديارهم بسبب التقسيم الاثني للمناطق والذي تم إقراره في اتفاقية دايتون ذاتها. أي عطلت البنود الأخرى للاتفاقية من تفعيل بنود العودة. وهو ما ينبغي الحذر منه في الحالة السورية. أي وجوب تجنب إدراج نصوص متعارضة بحيث يحول تطبيق بعضها دون تطبيق البعض الآخر.

ينبغي أن تحظى هذه المسألة بأولوية خاصة في أي وثيقة دستورية سورية مؤقتة نظراً للأعداد الكبيرة جداً من السوريين اللاجئين خارج البلاد أو النازحين داخلها والذين لهم حق طبيعي في العودة الكريمة والأمنة إلى أماكن سكنهم المعتادة في سورية. مما يقتضي النص على حقهم في العودة وتسهيل تلك العملية وتذليل عقباتها. وسيكون من الضروري العمل على النص وتذليل العقبات القانونية ومنها:

**أ - إشكالية الوثائق القانونية:** إذ يشكو عدد كبير من اللاجئين والنازحين من افتقارهم للوثائق القانونية كلياً أو جزئياً، فبعضهم فقدوا في مرحلة الأزمة (تركت أو فقدت أثناء الهروب، أو تم التخلص منها درءاً للمساءلة والمخاطر)، ولم يحصل البعض الآخر عليها أساساً بسبب الازمة (حالات زواج دون توثيق، وحالات ولادة دون تسجيل - وعدم استخراج البطاقات الشخصية أو جوازات السفر)، فيما توجد فئة ثالثة لم تعد وثائقهم صالحة كانهاء صلاحية جوازات السفر. أو خروجهم من البلاد بصورة غير شرعية وعدم وجود ما يثبت هذا على وثائقهم. فضلاً عن إشكاليات أخرى مرتبطة بفقدان الوثائق الدراسية أو عدم الاعتراف بها (خاصةً مع انتشار تجارة الشهادات التعليمية المزورة) إضافةً إلى مواجهة التحديات المرتبطة بإتلاف سجلات المدني وإحراقها في بعض المناطق.

**ب - إشكالية الملاحقات القانونية:** حيث توجد عوائق قانونية أخرى لفئات مختلفة من الراغبين بالعودة. ولعل أبرزها ملاحقة المتخلفين عن أداء الخدمة العسكرية أو الفارين منها (المنشقين)، وملاحقة الموظفين الذين تركوا

الوظيفة دون موافقة قانونية مسبقة فأصبحوا مطلوبين وملاحقين، وكذلك ملاحقات قضائية أخرى سواء مرتبطة بأحداث الأزمة (دعاوى الإرهاب) أو منفصلة عنها.

**ج - إشكالية منازعات الملكية والاستملاك:** إذ يتعين علينا توقع نزاعات من هذا النوع أيضاً نظراً لأن كثيراً من الأشخاص فقدوا سندات الملكية الخاصة بعقاراتهم وأراضيهم إما بسبب فقدان وثائق الملكية أو بفعل إحراق السجلات الحكومية في بعض المناطق التي تعرضت للحرق والإتلاف. ويخشى أن يؤدي هذا لإشكاليات كبرى خاصة في الحالات التي يوجد فيها نزاعات سابقة حول الملكية أو تداخل دون فرز كما هو الحال في الأرياف والأراضي الزراعية. كما سنثور، أيضاً، مشكلة أن كثيراً من الأشخاص الذين غادروا منازلهم جاء غيرهم وسكن تلك العقارات الخالية من سكانها وبمضي الزمن لن يخرج هؤلاء الساكنين بفعل الأمر الواقع من تلك العقارات بسهولة خاصة أن كثيراً منهم فقد منزله بفعل التدمير، أو أنه لا يرغب ولا يستطيع العودة إليه لوجوده في منطقة "معادية" لا يرغب ولا يجرؤ على العودة للسكن فيها، أو أن منزله ثمة من سكنه ووضع يده عليه كحاله تماماً. علماً أنه حدثت هذه الإشكالية في دول شهدت منازعات ذات طبيعة دينية أو طائفية حيث نزح بعض السكان إلى مناطق منسجمة معهم في الانتماء وسكنوا عقارات غيرهم ورفضوا أن يغادروها بعد انتهاء الحرب كما حدث في الحرب اللبنانية 1975، على سبيل المثال. إضافة إلى تنامي ظاهرة تزوير الوكالات القانونية للاستيلاء على ممتلكات وعقارات عائلات أو أشخاص أصبحوا لاجئين أو نازحين بعيداً عن ممتلكاتهم وسيفاجئ هؤلاء لاحقاً أن ممتلكاتهم قد نقلت ملكيتها لآخرين بصورة "قانونية" ولكن بموجب "وكالات مزورة".

مما يتطلب النص على حلول دستورية لهذه القضايا والإشكاليات والنص عليها في الوثيقة الدستورية المؤقتة، كما سبق وعرضنا في التجارب المقارنة، وعدم تركها للنصوص القانونية أو اللجان التي ستجد نفسها عاجزة عن مواجهة تلك المشاكل والإشكاليات التي تتطلب حلولاً ذات طبيعة دستورية.

### خامساً - قضايا العفو:

تُعد قضايا العفو من أكثر القضايا الجدلية في الوثائق الدستورية المؤقتة والدائمة على حد سواء وفي اتفاقيات السلام كذلك.

ينبغي الإشارة بدايةً إلى موقف الأمم المتحدة المتمثل في أن الاتفاقيات التي تقرها لا يمكن أبداً أن تعد بإصدار تدابير بالعفو العام في حالة جرائم الإبادة الجماعية، أو جرائم الحرب أو الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. أو تلك التي تعطل حق الضحايا في الحصول على سبيل انتصاف، بما في ذلك الجبر، أو حق الضحايا أو المجتمعات في معرفة الحقيقة<sup>50</sup>. وعندما لا تكون ظروف المقاضاة مهياً بالكامل أثناء صراع مسلح أو في أعقاب مباشرة، فإن سياسة المنظمة تسعى إلى ضمان بقاء الباب مفتوحاً أمام "تأمين مساحة للعدالة".

#### العفو ومعاهدات حقوق الإنسان

خلصت هيئات معاهدات حقوق الإنسان إلى أن تدابير العفو التي تبررها الحكومات بوصفها تدابير للمصالحة الوطنية أثناء عمليات الانتقال إلى الديمقراطية التي تعقب حكماً عسكرياً هي تدابير تتنافى مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبالرغم من ضرورة التشجيع الشديد لإجراء مداولات عامة فيما يتعلق بسياسات حقوق الإنسان التي تهدف تعزيز الانتقال إلى الديمقراطية، فإن العمليات الديمقراطية لا يمكن أن تحول عفواً غير صالح إلى عفو قانوني. أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع - تدابير العفو - مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - نيويورك وجنيف 2009 - ص 41.

على صعيد الممارسات العملية يوجد جدل أيضاً حول هذه المسألة، إذ كثيراً ما أخفقت في تحقيق أهدافها تدابير العفو التي تعفي المسؤولين عن ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان من العقاب الجنائي، بل يبدو أنها جرأت المستفيدين منها على ارتكاب المزيد من الجرائم. ومن الأمثلة المعروفة على ذلك حكم العفو العام المدرج في اتفاق سلام لومي لعام 1999، الذي لم يخفق في إنهاء الصراع المسلح في سيراليون فحسب وإنما لم يفلح كذلك في وقف ارتكاب المزيد من الفظائع. بالمقابل، فقد تمّ التوصل إلى اتفاقيات سلام دون تضمينها أحكاماً تتعلق بالعفو في حالات كان يُقال فيها إن العفو شرط ضروري للسلام. ومن الأمثلة البارزة على ذلك الاتهام الذي وجهته المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة

في أيار/مايو 1999 بحق سلوبودان ميلوسيفيتش، الذي كان رئيساً ليوغوسلافيا آنذاك، في وقت كان فيه منخرطاً في مفاوضات تهدف إلى وضع حد للصراع في كوسوفو. وكان كثيرون يخشون أن تؤدي إدانته تلك إلى إطالة أمد الصراع، ولكن ميلوسيفيتش وافق على سحب القوات الصربية من كوسوفو بعد فترة قصيرة من اتهامه. وقد خلص أحد الدبلوماسيين، مشيراً إلى تلك الحادثة، إلى أن "هذه الحالات وغيرها تثير شكوكاً كبيرة حول الحكمة القائلة إن السلام والعدالة نقيضان لا يجتمعان<sup>51</sup>".

**نموذج جنوب افريقيا:** تضمن الدستور المؤقت لجنوب افريقيا في العام 1994 فصلاً خاصاً بالمصالحة جاء فيه:

"إن تبني هذا الدستور يضع الأسس المتينة التي من شأنها تمكين الوطن الجنوب إفريقي من الترفع عن انقساماته وتجاوز الصراعات الماضية التي تسببت في خروقات قصوى لحقوق الإنسان وخرق مبادئ الإنسانية. إنه عنف حرب أهلية خلفت لنا إرثاً من الحقد والخوف والجرم والانتقام.

50 أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع - تدابير العفو - مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - نيويورك وجنيف 2009 - ص 27.

51 أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع - تدابير العفو - مرجع سابق - ص 3.

يمكننا الآن مواجهة كل هذا، ونحن واعون بالحاجة إلى التفاهم لا الانتقام، بالحاجة إلى جبر الضرر لا الثأر، بالحاجة إلى الأوبونتو 52 لا إلى أن نكون ضحايا.

ومن أجل إقرار المصالحة وإعادة البناء، فإن العفو يشمل الأفعال ومظاهر الإهمال والمخالفات المرتبطة بأهداف سياسية والمقترفة خلال الصراعات السابقة.

### تبادل الأدوار في طلب العفو

ببداية عملية التفاوض في جنوب أفريقيا كانت كوادر حزب المؤتمر الوطني الموجودة في السجن أو المنفى تُطالب بالحصانة أثناء المفاوضات، ولكن النظام رفض ذلك لأنه كان يعتقد أن العفو في هذه الحالة سيستخدم كوسيلة للتحرك ضد السلطة، ومع ذلك، استمرت المفاوضات. وفي النهاية، أصبح الطرف الآخر هو من يطلب العفو لأنه أدرك أن الديمقراطية قادمة لا محالة

انظر: المنتدى الدولي حول تقرير موجز حول التجارب الدولية، والدروس المستفادة، والطريق قداماً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

وهكذا ظهر مصطلح "العفو" الذي تم تفعيله من خلال قانون تأهيل الوحدة الوطنية والمصالحة (القانون 34 الصادر سنة 1995) وهو القانون الذي أقر تأسيس لجان «الحقيقة والمصالحة».

تكونت اللجنة من سبعة عشر عضواً عيّنه الرئيس مانديلا انطلافاً من لائحة ضمت خمساً وعشرين مرشحاً تم انتقاؤهم بدورهم من طرف لجنة مستقلة بعد مشاورات طويلة وجلسات استماع عمومية.

وقد تحددت شروط العفو على أنه لا بد أن يكون نتاجاً للتفاوض؛ كما أنه كان مسألة فردية؛ وتعين على كل طالب للعفو الاقرار بارتكابه جرائم ضد الإنسانية. بالإضافة إلى ذلك، ليس من الضروري أن تكون العقوبة مادية (السجن)، بل يكفي إلحاق العار بمرتكب الجريمة. وكان بإمكان اللجنة منح عفو للمتهمين ما لم يرتكبوا جنایات. وتقرر اللجنة موعد منح الأهلية السياسية التي تتيح للمتهم مزاولة حقوقه السياسية، التي قد تكون مباشرة بعد المحاكمة أو بعد بضع سنين أو يُحرم منها.

تمتاز تجربة جنوب أفريقيا في هذا الصدد أنها لا تنص على عفو شامل وإنما على عفو مشروط، حيث تشترط الكشف العلني عن الجرائم والجنح المتعلقة بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان قبل أن يتسنى منح العفو. وبذلك لعبت هذه اللجنة دوراً محورياً في إعادة اللحمة الوطنية دون إهدار لحقوق ضحايا النظام السابق ودون حرمان الطبقة الحاكمة السابقة من فرصة إعادة تأهيلها. ويعتقد كثير من المراقبين أن التجربة الجنوب إفريقية نجحت لأنها لم تنهز من ماضيها بل تناولته بالتشريح مستخلصة منه الدروس والعبر في الممارسة السياسية وفي الخطاب السياسي الرسمي.

في تقديم تقريره أشار رئيس اللجنة الأسقف ديزموند توتو، وهو الحائز على جائزة نوبل للسلام سنة 1984، إلى أنه: "الناحية الأخلاقية، تقتضي إرادة معرفة ما حدث خلال ثلاثين سنة من القمع، وكذا ضرورة ضمان تعاون مقترفي الجرائم مع طمأننتهم بالمقابل بأن جرائمهم السياسية لن تعرضهم للعقاب السياسي، فالقانون الذي يجزمني يحررني كما يقول اليونانيون؛ ومن الناحية العملية، لم يكن في استطاعة العدالة ومهن القضاء المشاركة في مثل هذه المحاكمات باعتبار أنها تجري في نطاق منظومة قانونية أخرى، أي قانون النظام المخلوع. كما أن اللجنة تمثل رفض عدالة الاستثناء، ورفض صيغة موجودة في أماكن أخرى هي صيغة التطهير. إن اللجنة ليست قضاء استثنائياً.

52 تأتي كلمة أوبونتو من لغة الزولو والمعنى الحرفي لها هي "الإنسانية"، ولكن المعنى المقصود لها يأتي من الاستخدام جنوب الأفريقي لها لوصف مبدأ "الإنسانية تجاه الآخرين" أو ما يترجم أحياناً بـ "نحن موجودون بسبب الآخرين"

لا تُعلّق القانون لتتظاهر بإقراره/ حمايته. وأخيراً، فاللجنة ليست جهازاً قمعياً مقنّعاً تحت قناع العدالة، ولا تريد أن تصير جهاز رعب ديمقراطي. ولا تكرر الحرب الأهلية باعتماد حرب القانون 53".

علماً أنه تم رفع دعوى إلى المجلس الدستوري بجنوب إفريقيا بذريعة عدم دستورية الفصل 20 من القانون الذي أحدث اللجنة، والذي يخرق حق الضحايا في المتابعة الجنائية والمدنية لمقترفي الجرائم الذين تمتعوا بالعفو، وهو الحق الذي يضمنه ميثاق الحقوق. غير أن المجلس رفض الطلب وأعاد تأكيد فلسفة المصالحة، وذلك في نص جاء فيه: "٠٠ يعتبر المجلس أن خاتمة الدستور «الوحدة الوطنية والمصالحة» تقر بالحد من حق اللجوء إلى القضاء. إن مثل هذا العفو يسمح للحقيقة بالانتشار والانكشاف، الشيء الذي يعزز مسلسل المصالحة وإعادة البناء. كما لاحظ المجلس أن هذا العفو يشكل أحد العناصر الرئيسية بالنسبة للحل المتفاوض بشأنه والذي بدونه ما كان للدستور أن يرى النور 54".

### الدروس المُستفادة

يُستفاد من الممارسات والسوابق الدولية لخصوص قضايا العفو والعدالة أن كل بلد عليه أن يختار ما بين الحاجة إلى إخضاع أولئك الذين ارتكبوا جرائم ضد حقوق الإنسان للمحاسبة، والمضي قُدماً عبر عملية تحول سريع تشتمل على عناصر من أعضاء النظام السابق. ولا توجد وصفة سحرية يمكن اتباعها لحل هذه المعضلة.

انظر: المنتدى الدولي حول تقرير موجز حول التجارب الدولية، والدروس المستفادة، والطريق قُدماً برنامج الأمم المتحدة الانمائي

**نموذج بوروندي:** تضمّن اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي والموقع بتاريخ ٢٨ آب/أغسطس ٢٠٠٠، ضوابط لعملية المصالحة والعفو واستلزم أن يتضمنها الدستور الانتقالي للبلاد. وهو ما تم لاحقاً بالفعل.

إذ أشار البروتوكول الأوّل في مادته السادسة إلى المبادئ والتدابير المتعلقة بالإبادة الجماعية وبجرائم الحرب وغيرها من الجرائم الأخرى ضد الإنسانية. وفرض أن تتخذ الدولة دستورياً وتشريعياً وقضائياً مجموعة من التدابير بعضها سياسي (كالتصدي للإفلات من العقاب على الجرائم. ومنع وقمع واستئصال أعمال الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم الأخرى ضد الإنسانية، وكذلك انتهاكات حقوق الإنسان، بما فيها الانتهاكات المرتكبة على أساس نوع الجنس). وبعضها الأخرى قضائي كسّ تشريع للتصدي للإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم الأخرى ضد الإنسانية، وكذلك للتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان 55.

ثم ألزم الحكومة الانتقالية بأن تقدّم طلباً إلى مجلس الأمن لإنشاء اللجنة الدولية للتحقيق القضائي بشأن الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب والجرائم الأخرى ضد الإنسانية. على أن تعمل هذه اللجنة على (التحقيق في تلك الوقائع، وتصنيفها، وتحديد هوية المسؤولين عنها) على أن تطلب الحكومة أيضاً من مجلس الأمن إنشاء محكمة جنائية دولية لمحاكمة ومعاقبة المسؤولين عن ارتكاب هذه الأعمال إذا أثبتت الاستنتاجات وجود أعمال إبادة جماعية وجرائم حرب وجرائم أخرى ضد الإنسانية. وهو ما تم النص عليه في الدستور المؤقت وفق نص المادة 228 منه.

53 فيليب جوزيف سالازار - لجنة الحقيقة والمصالحة بجنوب إفريقيا - وصف ودروس حول التحول الديمقراطي - جامعة الكاب، جنوب إفريقيا - راجع رابط الدراسة على شبكة الانترنت:

<http://rhetoricreception.wifeo.com/la-commission-de-verite-et-de-reconciliation-en-afrique-du-sud-description-et-lecons-sur-la-transition-democratique-phsalasar-tradr-salim-abdelilah.php>

54 فيليب جوزيف سالازار - لجنة الحقيقة والمصالحة بجنوب إفريقيا - وصف ودروس حول التحول الديمقراطي - مرجع سابق.

55 راجع أيضاً: دراسة تحليلية تتعلق بحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية أعدتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان - جرد لجوانب حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية في اتفاقات السلم المبرمة مؤخراً - انظر وثيقة الأمم المتحدة:

A/HRC/12/18/Add1. 21 August 2009 p.3.

أما فيما يتعلق بالمصالحة، فقد أوجبت المادة الثامنة من البروتوكول الأول إنشاء لجنة وطنية باسم اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق والمصالحة. وتكون هذه اللجنة مسؤولة عن السعي لمعرفة الحقيقة بشأن أعمال العنف الجسيمة المرتكبة أثناء النزاعات الدورية منذ الاستقلال (١ تموز / يوليو ١٩٦٢) حتى يوم توقيع الاتفاق، وتصنيف الجرائم وإثبات المسؤوليات، فضلاً عن تحديد هوية مرتكبيها وضحاياها. ثم تكون هذه اللجنة مسؤولة عن التحكيم والمصالحة إذ لها أن تقترح، عند اختتام تحقيقاتها، على المؤسسات المعنية تدابير يُرجح أن تعزز المصالحة والعفو أو تعتمد هذه التدابير، وتأمّر بدفع تعويضات عن الممتلكات المتنازع بشأنها أو ردها، أو تقترح أي تدابير سياسية أو اجتماعية أو تدابير أخرى تراها مناسبة. وفي هذا السياق، يمكن أن تعتمد الجمعية الوطنية الانتقالية قانوناً أو قوانين تُتيح إطاراً لمنح عفو عن الجرائم السياسية يتسق مع القانون الدولي حسب ما تراه مناسباً أو حسب ما تراه اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق والمصالحة مناسباً. وقد تم فعلاً النص على هذه القواعد حرفياً في الدستور المؤقت في المادتين 229 - 56230.

56 تكشف التجارب أنه غالباً ما تم التعامل مع قضايا المساءلة والعفو خارج إطار الوثيقة الدستورية، المؤقتة أو الدائمة، كما تبرز بوضوح أن الطريقة التي تتعامل بها حكومة ما بعد الحكومة الاستبدادية مع قضايا المساءلة تتأثر بطبيعة المرحلة الانتقالية. حيث أسفرت الطبيعة التفاوضية للمرحلة الانتقالية في إسبانيا، على سبيل المثال، عن قرار توافقي بالامتناع عن فتح ملفات الماضي. وقد انعكس الانفصال القوي عن الماضي مع الفوضى الأولية التي اتسمت بها المرحلة الانتقالية في البرتغال على شكل عملية محاسبة طموحة بل وتعسفية أحياناً، والتي شملت عمليات طرد من البلاد وملاحقات قضائية وتطهير ضخم في القطاعين العام والخاص. وعندما وصلت المرحلة الانتقالية البرتغالية إلى حالة أكثر استقراراً، أصبحت المصالحة هي النهج الرسمي المسيطر على الموقف. أما في الفلبين، فكان ضعف الجهود المبذولة في متابعة

المحاسبة عن الانتهاكات التي وقعت أثناء عهد ماركوس دليلاً على ضحالة التغيير الذي طال الحياة السياسية. فقد ظل الموالون السابقون لماركوس يمارسون الشؤون السياسية بما في ذلك المناصب رفيعة المستوى، بل إن زوجته وابنه فازا في النهاية بمناصب قائمة على الانتخاب. في بعض دول أمريكا اللاتينية، رُفضت قضية المساءلة في بداية الأمر بسبب مخاوف تزعم أن كشف الجرائم التي ارتكبت في ظل الأنظمة العسكرية سيؤدي إلى زعزعة الاستقرار وربما تخريب عمليات التحول إلى الديمقراطية. بينما في معظم دول أوروبا الوسطى والشرقية تم بذل جهد قليل لتحميل المسؤولين الشبوعيين السابقين المسؤولية عن الانتهاكات التي ارتكبت خلال وجودهم في السلطة. انظر: التحول الديمقراطي في العالم العربي - توقعات ودروس مستفادة من حول العالم - لوريل إي ميلر، جيفري مارتيني - معهد أبحاث الدفاع الوطني - مؤسسة راند - 2013 - ص 26 - 27.

## سادساً - إخضاع مؤسستي الجيش والأمن لضوابط مدنية:

تتجنب عادةً الوثائق الدستورية المؤقتة التطرق إلى هذه القضية محيلةً إياها إمّا إلى القوانين المحلية، أو الدستور الدائم للبلاد. خاصةً إذا كانت العملية السياسية والدستورية تسير ضمن منطقتي التوافق ودون وجود منتصر ومهزوم<sup>57</sup>.

برغم ذلك نجد في بعض تلك الوثائق إشارات من هذا النوع ويتم هذا بصورة أساسية عندما يكون مسبقاً انفلات عسكري وأمني جعل من سلوك تلك القوى وممارساتها أحد أسباب الحرب أو الصراع.

### ورقة " غير رسمية " حول سورية

بتاريخ 23 مارس / آذار 2017 وُزِعَ المبعوث الدولي لسورية السيد ستيفان دي ميستورا " ورقة غير رسمية " على وفدي التفاوض في جنيف حملت عنوان " مبادئ أساسية لحل سياسي في سورية " وقد تضمنت 12 مبدأ باعتبارها الأساس الذي ستقوم عليه دولة سورية المستقبلية. ورد فيها بخصوص المؤسسة العسكرية:

10- السوريون ملتزمون بإعادة بناء جيش وطني وقوي وموحد، بوسائل تشمل أيضاً نزع السلاح ودمج أفراد الجماعات المسلحة الداعمة للعملية الانتقالية وللدستور الجديد، ويقوم هذا الجيش المحترف بحماية حدود الدولة وسكانها من التهديدات الخارجية وفقاً لمبدأ سيادة القانون، وستمارس الدولة ومؤسساتها بعد إصلاحها الحق الحصري في السيطرة على السلاح، ولن يسمح بأي تدخل من جانب مقاتلين أجنبى على الأراضي السورية.

نشير، على سبيل المثال، إلى الدستور العراقي المؤقت للعام 2005 والذي تضمن أكثر من إشارة حول هذه المسألة منها:

1 - إخضاع القوات المسلحة للسيطرة المدنية: حيث نصّت المادة الخامسة من هذا الدستور على أنه "تخضع القوات المسلحة العراقية للسيطرة المدنية للحكومة العراقية الانتقالية وذلك وفق ما جاء في البابين الثالث والخامس من هذا القانون". كما تضمنت الفقرة ب من المادة 27 تأكيداً على حظر تشكيل أية قوات غير خاضعة للحكومة المدنية إذا جاء فيها: "لا يجوز تشكيل قوات مسلحة وميليشيات ليست خاضعة مباشرة لإمرة القيادة للحكومة العراقية الانتقالية، إلا بموجب قانون اتحادي".

2 - تحديد هدف القوات المسلحة والالتزام بعدم

استخدامها ضد الشعب: إذ جاء في الفقرة أ من المادة 27 أنه: "تتألف القوات المسلحة العراقية من عناصر الوحدات العاملة ووحدات الاحتياط، وغرض هذه القوات هو الدفاع عن العراق". كما بيّنت أيضاً الفقرة أ من المادة التاسعة والخمسون أنه "سيحتوي الدستور الدائم على ضمانات تؤكد أنّ القوات المسلحة العراقية سوف لن تستخدم مجدداً لإرهاب الشعب العراقي أو قمعه".

3 - إخضاع أجهزة الاستخبارات للسيطرة المدنية والتزامها بالعمل وفق مبادئ حقوق الإنسان: إذ نصّت الفقرة د من المادة 27 على الالتزام بأن "تقوم دائرة الاستخبارات العراقية بجمع المعلومات وتقييم التهديدات الموجهة للأمن الوطني وتقديم المشورة للحكومة العراقية، وتكون هذه الدائرة تحت السيطرة المدنية وتخضع للرقابة من الهيئة التشريعية وتعمل وفق القانون وبموجب مبادئ حقوق الإنسان المعترف بها".

من المؤكد أن هذه القضية ستكون ذات أهمية خاصة في سياق الصراع السوري نظراً لتعدد الجماعات المسلحة، المحلية والأجنبية، العاملة حالياً على الأرض السوريّة ولمصلحة كل أطراف الصراع. مما يقتضي إيراد نصوص

57 انظر في إشكالية هذه المعضلة في التجريبتين الدستوريين التونسيّة والمصريّة: إعادة ميلاد دستورية - تونس ومصر تعيدان بناء نفسيهما - مرجع سابق - ص 26.

خاصة في الوثيقة الدستورية المؤقتة تنص بصورة واضحة على احتكار الدولة، وحدها، للسلطة العسكرية والأمنية في البلاد وخضوعهما للسيطرة المدنية وفق التراتبية المحددة في القوانين والأنظمة والتزامهما بالعمل وفق مبادئ حقوق الإنسان وفق ما سبق ذكره. فضلاً عن النص على تدابير خاصة لجمع واسترداد السلاح العشوائي وغير الشرعي في البلاد والذي سيشكل استمرار تواجده خارج الإطار الشرعي المتوافق عليه بإجماع وطني، قنبلة موقوتة تُهدد بتجدد الصراع في أي وقت ولأي سبب.

بطبيعة الحال لا تتجاهل الوثائق الدستورية المؤقتة كافة القواعد التفصيلية الأخرى وبصورة خاصة تلك المرتبطة بالحقوق والحريات، وتنظيم بقية سلطات الدولة والتي لم يتم التطرق لها بصورة تفصيلية كونها تتشابه مع ما يتم إدراجه عادةً في الدساتير الدائمة للبلاد وهو ما سيكون محور ما سنعرضه الصفحات اللاحقة.



## الفصل الثاني – المسار الإجرائي لدستور ما بعد النزاع

### تمهيد

تمتاز الدساتير الدائمة لمرحلة ما بعد النزاع، والتي تلي الوثائق الدستورية المؤقتة، بأهمية كبيرة تفوق القيمة المميزة التي تحظى بها الدساتير في الأحوال الطبيعية، إذ يُفترض بتلك الدساتير أن تساهم في ترسيخ السلام وتبديد مخاطر تجدد النزاع بمعالجة أسبابه العميقة وجذوره ومسبباته، كما ينبغي أن تُلبّي مطالب وتطلعات أفراد الشعب، بكافة مكوناته، وأن تعكس التوافقات النهائية بين أطراف الصراع، فتكفل بذلك انتقال البلاد من مرحلة إلى مرحلة أخرى يؤمل أن يسود فيها السلام ويعم الاستقرار.

ولكن حتى تؤدي الدساتير هذه المهمة ولكي تنجح في تلبية كل تلك التطلعات والآمال التي تُعَلّق عليها وترتبط بها، لا بد أن تُراعي بعض المعايير الإجرائية في صياغتها وإقرارها. علماً أن هذه المعايير الإجرائية والقواعد الشكلية هي ركن لازم لتأمين شرعية أي دستور. فهي التي تكفل ملكية الشعب له وهي بدورها التي تجعل من الشعب شريكاً في صياغة الدستور وليس، فقط، خاضعاً لأحكامه.

ترتبط بعض هذه القواعد الإجرائية بتحديد الجهة التي ستقوم بصياغة النص الدستوري، وأيضاً الجهة التي ستقوم باعتماد مسودة ذلك النص وإدخاله في دائرة النفاذ. فيما تُعد المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية العنصر الأبرز الذي يُرسّخ "شراكة" الشعب في هذه العملية و"ملكيتة" لها، فيعزز بذلك دور الدستور ومكانته كعقد اجتماعي.

لعقود طويلة رسّخت الممارسات الأحادية الانفرادية في سوريا، ومعظم دول المنطقة، القناعة بأن الدستور هو عمل سياسي نخبوي تنفرد به السلطة الحاكمة في حين يقتصر دور الشعب على إعطاء موافقته الحكيمة في عملية استفتاء شكلية قد تُنظّم حيناً ويتم تجاهلها في أحيان أخرى.

وفي الوقت الذي يُؤمل أن تتجاوز فيه سوريا أزماتها، فإن ثمة أمل آخر بأن تتجاوز أيضاً العملية الدستورية كل مساوئ وسلبات العقود الماضية وتسمح للشعب السوري بأن يكون صانعاً وشريكاً في هذه العملية وطوال مراحلها المختلفة. وسط مخاوف قائمة ومشروعة من أن تُستعاد أخطاء الماضي وتتكسر، بذرائع وحجج قديمة أو جديدة لا تنضب فيتواصل إقصاء الشعب صاحب الاختصاص الأصيل في هذه العملية.

نعرض في هذا الفصل كيف ينبغي أن يكون المسار الإجرائي للعملية الدستورية، وكيف كان يتم تجاهلها في الدساتير السورية السابقة، وكيف يمكن تجنب هذا التجاهل وتجاوزه في العملية الدستورية السورية القادمة.

## المبحث الأول - المسار الإجرائي للدساتير السورية المتعاقبة

عرفت سوريا بوقت مبكر من تاريخها المعاصر التجربة الدستورية. نعرض في الصفحات التالية مدى استجابة الدساتير السورية، منذ نشأتها، للاعتبارات الإجرائية الخاصة بمسار الوثيقة الدستورية، سواء من حيث تشكيل الهيئات المعنية بكتابة الوثيقة الدستورية أو من حيث إقرار النص الدستوري ودخوله حيز النفاذ والإلزام.

### 1 - مشروع الدستور الملكي في ظل الحكم العربي 1919 - 1920:

إثر انهيار السلطنة العثمانية بخسارة الحرب العالمية الأولى عام 1918، وانفصال سوريا مع البلدان الأخرى عن تركيا رسمياً بموجب معاهدة سيفر في العام 1920 تم تأليف أول حكومة سوريا بعد دخول الملك فيصل إلى دمشق أوائل تشرين الأول/أكتوبر 1918، حيث تم انتخاب المؤتمر السوري الذي بايع فيصل ملكاً على سوريا القديمة (التي تشمل سوريا، ولبنان، والأردن، وفلسطين)، ثم اتخذ المؤتمر السوري قراراً بتاريخ 6 آذار/مارس 1919، وبناء على طلب الأمير فيصل، لتقرير شكل الدولة ووضع دستور للبلاد، فتألفت لجنة من عشرين عضواً برئاسة هاشم الأتاسي لوضع الدستور، وبعد عشرة أسابيع أنجزت اللجنة مهمتها، ووضعت مشروعاً يتألف من 147 مادة، أتمت مراجعته في 3 تموز/يوليو 1920، وعرض المشروع على المؤتمر، فوافق بعد المناقشة على المواد السبع الأولى في 13 تموز/يوليو، ولكن لم يستطع المؤتمر أن يناهض مهمته، بسبب إنذار الجنرال غورو وما تلاه من أحداث انتهت بموقعة ميسلون، واجتياح الجيش الفرنسي لدمشق في 24 تموز/يوليو، وانتهاء عهد الحكم العربي ومغادرة الملك فيصل للبلاد<sup>58</sup>.

بداية دستورية "معقولة إجرائياً"

كانت البداية الدستورية السورية في ظل الحكم العربي 1919 - 1920 "معقولة إجرائياً" إذ تم تشكيل لجنة لكتابة مسودة الدستور من قبل مؤتمر مُنتخب كان سيتولى أيضاً مهمة مناقشة مواد تلك المسودة وإقرارها.

### 2 - دساتير مرحلة الانتداب 1928 - 1943:

تشمل هذه المرحلة، بصورة أساسية، مشروع دستور 1928 الذي تم تعطيله، وتعديله، والعمل به عدّة مرات ما بين أعوام 1930 و 1943.

دساتير مرحلة الانتداب

رغم الظروف السياسية الصعبة التي كانت تشهدها البلاد، بسبب الانتداب ومقاومته، فإن "الطابع الديمقراطي" للعملية الإجرائية الدستورية ظل قائماً لجهة وجود لجنة منتخبة وجمعية تأسيسية رفض أعضائها الرضوخ لإرادة ومشينة السلطة الحاكمة / المُنتدبة في صياغة وتفصيل الدستور الذي يوافق هواها ورغبتها.

إذ تضمنت المادة الأولى من صك الانتداب الصادر عن الحلفاء في لندن في 24 تموز/يوليو 1924 "إلزام السلطة المنتدبة بأن تضع خلال ثلاث سنوات من بدء الانتداب قانون أساسي لسوريا ولبنان....". في العام 1925، بعد تفجر الثورة السورية، اضطرت فرنسا إلى تعديل سياستها وبدأ عهد المفوض السامي السياسي، ف جاء دي جوفنيل، وتلاه بونسو الذي دعا في 15 شباط/فبراير إلى انتخابات عامة تنبثق عنها جمعية تضع نظاماً أساسياً للبلاد.

ضمت الجمعية التأسيسية التي تألفت من 67 عضواً أبرز أقطاب الوطنيين في البلاد، وانتخبت هاشم الأتاسي رئيساً لها، كما انتخبت لجنة لوضع الدستور من سبعة وعشرين عضواً برئاسة

58 انظر:

د. كمال غالي - مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - منشورات دار العروبة للطباعة - دمشق - 1978 - ص 525.  
جان حبش - قراءة في الدستور السوري - دراسة قانونية صادرة عن مركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية.

إبراهيم هنانو 59، واختارت هذه من بين أعضائها لجنة تحضيرية لصياغة المشروع، وعيّن فوزي الغزي، أستاذ القانون الدولي في كلية الحقوق بجامعة دمشق، مقررًا لها. وقد أنجزت اللجنة عملها، وتقدم مقرر اللجنة إلى الجمعية التأسيسية في أول آب/أغسطس 1928 بتقرير اللجنة المتضمن الأسباب الموجبة، وبعد مناقشة إجمالية استغرقت جلستين طرح المشروع بكامله المؤلف على التصويت فقبل، وفي الجلسة التي خصصت لمناقشة المشروع، أبلغ المفوض السامي الجمعية اعتراضه على مواد محددة من المشروع لمخالفاتها (العهد الدولية التي يحدد بعضها مسؤولية الدولة المنتدبة، أو يقتضي الاتفاق المسبق مع الحكومة الفرنسية) 60.

اتخذت الجمعية في 9 آب/أغسطس 1928، قراراً بأغلبية 61 عضواً من أصل 67 يرفض الطلب الفرنسي، وفي 11 آب/أغسطس، أبلغ المفوض السامي الجمعية تأجيل جلساتها لمدة ثلاثة أشهر، وتكرر التأجيل، ومن ثم صدر قرار بحل الجمعية.

بتاريخ 14 أيار/مايو 1930، أصدر المفوض السامي بإرادته المنفردة الدستور السوري، وهو في جوهره نفس مشروع دستور 1928 الذي كانت تناقشه الجمعية التأسيسية بعد تعديل بعض مواده. وقد تم تعطيل العمل بهذا الدستور عدة مرات ولعدة سنوات.

في عام 1943، في فترة حكم الجنرال ديغول، أصدر الجنرال كاترو قراراً أعاد بموجبه تطبيق الدستور، وفي 27 تشرين الثاني/نوفمبر 1943، قرر المجلس النيابي بالإجماع اعتبار المادة 116 من الدستور السوري المتعلقة بالانتداب غير نافذة (كأنها لم تكن، لأنها أضيفت من سلطة أجنبية على الدستور الذي وضعته الجمعية التأسيسية)، واعتبار مقاطعتي العلويين وجبل الدروز ضمن أراضي الجمهورية السورية 61.

### 3 - مشروع دستور 1949:

#### مشروع دستور 1949

برغم أن هذا الدستور لم يدخل حيز النفاذ إلا أنه دشن مرحلة جديدة لم تكن مألوفة، من قبل، لجهة قيام حاكم فرد بتقرير مصير البلاد ومستقبلها دستورياً وانفراده بتعيين لجنة انتقاها بإرادته وخضعت لمشيئته.

بتاريخ 30 آذار/مارس 1949، وقع انقلاب عسكري بقيادة الزعيم حسني الزعيم. وتولى ممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي 4 حزيران/يونيو أصدر مرسوماً يقضي بإجراء استفتاء شعبي لتتصيب رئيس الجمهورية، وتحويل رئيس الجمهورية وضع دستور جديد يصدق إما بطريق الاستفتاء أو من قبل مجلس النواب بعد انتخابه 62. وجرى الاستفتاء في 25 حزيران/يونيو، وأعلن انتخابه رئيساً للجمهورية (بالإجماع تقريباً)، وكان قد أُلّف في 7 نيسان/أبريل، لجنة لوضع مشروع للدستور بموجب المرسوم رقم 5 للعام 1949 من سبعة أعضاء، تم تعديلهم لاحقاً، وقد أنجزت هذه اللجنة مشروعها بتاريخ 27 حزيران/يونيو 1949.

لكن انتهى حكم الزعيم بتاريخ 14 آب/أغسطس 1949 عقب الانقلاب العسكري الثاني وقبل انقضاء مهلة الأربعة أشهر التي مُنحت له لإصدار دستور بموجب استفتاء انتخابه.

59 هاشم عثمان - تاريخ سورية الحديث - منشورات رياض الرئيس للكتب والنشر - بيروت لبنان - الطبعة الأولى كانون الثاني /يناير 2012 - ص 87.  
60 انظر في تفاصيل هذه المرحلة:

د. أحمد السرحال - النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية - منشورات دار الفكر العربي - بيروت - ص 234.  
60 حسن الحسن - الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلاد العربية - الدار اللبنانية للنشر والعلاقات العامة - ص 252.  
61 د. أحمد السرحال - النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية - منشورات دار الفكر العربي - بيروت - ص 237.  
62 د. فيصل كلثوم - دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية - منشورات جامعة دمشق - كلية الحقوق - سنة 2005 - ص 695.

#### 4 - دستور 1950:

بتاريخ 14 آب/أغسطس 1949، حدث الانقلاب العسكري الثاني بقيادة سامي الحناوي، الذي أعطى الحكم لحكومة مدنية وضعت قانون انتخابات عامة، حيث جرى انتخاب جمعية تأسيسية في 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1949، أصدرت أحكاماً دستورية مؤقتة، وانتخب هاشم الأتاسي رئيساً للدولة في 14 كانون الأول/ديسمبر 1949، يتمتع بصلاحيات رئيس الجمهورية وفق دستور 1930 لحين وضع الدستور الجديد<sup>63</sup>.

##### دستور 1950

تمت العودة لمبدأ الجمعية التأسيسية المنتخبة وإن كانت تلك بداية التداخل ما بين العمليات الدستورية التي:   
ظاهرها ديمقراطي شكلاً "وجود جمعية تأسيسية مُنتخبة"، وبين العمل في أجواء غير صحية ديمقراطياً، "انقلابات وخضوع لحكم العسكر".   
وهي بداية لمرحلة ستشهدا البلاد لاحقاً من خلال التركيز على الشكل الديمقراطي، "انتخاب / استفتاء" ولكن مع العمل في الوقت ذاته على إفراغ هذا الشكل الديمقراطي من مضمونه وجوهره فعلياً.

وبعد خمسة أيام أي في 19 كانون الأول/ديسمبر 1949، قام انقلاب أديب الشيشكلي الأول واستقال رئيس الدولة ثم تراجع عن الاستقالة، واستمرت الجمعية التأسيسية بالعمل على صياغة الدستور تحت سيطرة فعلية لأديب الشيشكلي، وتم إقرار الدستور الجديد في 5 أيلول/سبتمبر 1950 من قبل الجمعية التأسيسية.

#### 5 - دستور 1953:

بتاريخ 2 كانون الأول/ديسمبر 1951، تولى أديب الشيشكلي مهام رئاسة الدولة بعد القيام بانقلابه العسكري الثاني. فوضع مشروع دستور باسم المجلس العسكري الأعلى ووجه كتاباً بتاريخ 16 حزيران/يونيو 1952، إلى فوزي سلو الذي كان يمارس سلطات واختصاصات رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع الوطني جاء فيه:

##### دساتير مرحلة الانقلابات

دخلت البلاد مرحلة، متقدمة، من البعد عن العملية الدستورية الديمقراطية، شكلاً وموضوعاً، فبات دستور البلاد مجرد وثيقة مرفقة بكتاب صادر عن المجلس العسكري الأعلى ودون الخضوع لأي اعتبارات متعلقة بالديمقراطية، أو التشاركية، أو المشاركة المجتمعية حيث ينحصر دور الشعب هنا على مجرد الموافقة والإقرار " بنعم " ودون أي خيار آخر.

"إن المجلس العسكري الأعلى وشعوراً منه أن البلاد قد بلغت المرحلة اللازمة لقيام الحياة الدستورية فيها قرر تكليفكم ومجلس الوزراء باستفتاء الشعب بمشروع الدستور المقدم وفق هذا الكتاب وبتخاذ الإجراءات اللازمة<sup>64</sup>".

وهو ما أثار حفيظة ورفض المعارضين له الذين وقّعوا بياناً أعلنوا فيه معارضتهم للدستور ودعوا الشعب إلى العصيان المدني.

بطبيعة الحال لم يستجب الشيشكلي لمطالب المعارضين وسارع إلى إعلان حالة الطوارئ وشن حملة اعتقالات واسعة. ووسط هذه الأجواء قرر مجلس الوزراء الموافقة على الاستفتاء على مشروع

الدستور، وعلى انتخاب رئيس الجمهورية وهو ما حدث بالفعل إذ جرى الاستفتاء يوم السبت الحادي عشر من تموز/يوليو 1953، وكانت النتيجة موافقة 861152 صوتاً على الدستور<sup>65</sup>. كما تم نتيجة هذا الاستفتاء أيضاً تنصيب الشيشكلي رئيساً للجمهورية.

63 جان حبش - قراءة في الدستور السوري - مرجع سابق.

64 هاشم عثمان - تاريخ سورية الحديث - مرجع سابق - ص 262.

65 هاشم عثمان - تاريخ سورية الحديث - مرجع سابق - ص 263.

## 6 - دستور الوحدة 1958:

بتاريخ الأول من شباط/فبراير 1958، زار مصر وفد سوري برئاسة الرئيس شكري القوتلي واجتمعوا بالرئيس جمال عبد الناصر، وانتهت الاجتماعات إلى إعلان الاتفاق على توحيد مصر وسوريا في دولة واحدة تسمى الجمهورية العربية المتحدة. ويوم 5 شباط ألقى كل من الرئيسين شكري القوتلي وجمال عبد الناصر بياناً تم فيه إعلان الوحدة والمبادئ الدستورية التي ستقوم عليها الدولة، وتضمن الإعلان الذي ينظم الفترة الانتقالية سبعة عشر مبدأً. وحدد الإعلان يوم 21 شباط/فبراير 1958 لإجراء الاستفتاء على الدولة الجديدة وعلى اسم رئيس الجمهورية. بالفعل تم الاستفتاء في مواعده وتأسست الجمهورية العربية المتحدة يوم 22 شباط/فبراير 1958. ويوم 5 آذار/مارس

### دروس من التاريخ الدستوري

يكشف التاريخ الدستوري السوري "استسهال" تغيير الدساتير كلياً أو تعليق العمل بها جزئياً أو تعديل ما لا يناسب البعض. مما يفرض على واضعي دستور المستقبل وضع القواعد الدستورية الصارمة لضبط تدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية بصورة مباشرة أو غير مباشرة وإخضاعها للسلطات المدنية الأخرى من جهة، ومن جهة أخرى وضع قيود على عملية تعديل الدستور بشكل يجعل العملية أكثر صعوبة مما اعتدنا تتبعه في الواقع السوري ويقرب الدستور، في بعض أحكامه، من فكرة الدستور الجامد وذلك فيما يتعلق بالقواعد الجوهرية الأساسية التي يتم الاتفاق عليها

1958، أعلن الرئيس جمال عبد الناصر من دمشق الدستور التفصيلي المؤقت لدولة الوحدة الذي كان يتكون من ثلاثة وسبعين مادة تفصل المبادئ السبعة عشر التي وردت في إعلان 5 شباط/66.

بطبيعة الحال، لم يختلف الأمر هنا عن المراحل السابقة من حيث انفراد شخص أو جهة بصياغة دستور البلدين معاً ودون الحق بأي مناقشة أو اعتراض. ودون الحاجة أيضاً للاستعانة بالشعب "شكلياً" لإقرار مسودة الدستور والتصويت تلقائياً "بنعم". إذ دخل الدستور حيز النفاذ بمجرد إعلانه من رئيس البلاد دون استفتاء.

## 7 - دستور عهد الانفصال 1961:

بتاريخ 28 أيلول/سبتمبر 1961، قام انقلاب عسكري في سوريا بقيادة عبد الكريم النحلاوي، أدى إلى الانفصال وتكليف حكومة مدنية قامت بوضع دستور مؤقت وافق عليه الشعب السوري بالاستفتاء الذي جرى في الخامس من كانون الأول/ديسمبر 1961، إذ وافق عليه 617880 صوتاً من مجموع الناخبين والناخبات الذين اشتركوا فعلاً وعددهم 636586 ناخباً/67.

كما تم انتخاب (المجلس التأسيسي والنيابي)، ومهمته الأولى وضع دستور دائم حيث تم تكليفه بأن يتولى مهمة "وضع دستور للجمهورية خلال مدة أقصاها ستة أشهر يتحول بعدها إلى مجلس نيابي". وقد قام هذا المجلس بتاريخ 13 أيلول/سبتمبر 1962، بإعادة تطبيق دستور 1950 مع بعض التعديلات.

موضوعياً لم يختلف الأمر هنا عما سبق، إذ كانت البلاد فعلياً تحت حكم عسكري قام بانقلاب وحرص على مراعاة بعض الأمور الشكلية الدستورية "استفتاء" / مجلس تأسيسي" ولكن على أن يمتد هذا الحرص إلى مضمون هذه العملية وجوهرها.

66 راجع في وثائق هذه المرحلة: سجل الدستور السوري - إعداد وتوثيق مازن يوسف صباغ - الناشر: دار الشروق للطباعة والنشر - دمشق - سورية - تاريخ النشر 1431 هـ - 2010 م - ص 385 وما بعدها.  
67 هاشم عثمان - تاريخ سورية الحديث - مرجع سابق - ص 348.

## 8 - الدساتير المؤقتة 1964 – 1973:

بتاريخ 8 آذار/مارس 1963، سيطر حزب البعث العربي الاشتراكي على السلطة حيث دأب خلال العشر سنوات الأولى اللاحقة لتوليها السلطة على إصدار دساتير مؤقتة تصدر دوماً بطريقة فورية من قبل القيادة القطرية للحزب أو المؤتمر القطري الذي كان ينعقد غالباً بظروف استثنائية بسبب مرحلة الاضطرابات الحزبية – السياسية التي شهدتها البلاد خلال تلك الفترة والتي شهدت إصدار عدة دساتير مؤقتة بذات الطريقة وعلى النحو التالي 68:

أ- **الدستور المؤقت لعام 1964:** بتاريخ 25 نيسان/أبريل 1964، أصدر رئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة، أمين الحافظ، المرسوم رقم 991 والذي جاء فيه "بناء على الأمر العسكري رقم 1 تاريخ 8 / 3 / 1963... يُعلن الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية المرفق بهذا المرسوم.. ويعتبر نافذاً من تاريخ صدوره". استمر هذا الدستور المؤقت حتى قيام حركة 23 شباط/فبراير 1966 والتي أوقفت العمل به، وقررت حل المجلس الوطني للثورة بموجب القرار رقم 1 تاريخ 23 / 2 / 1966 الصادر عن القيادة القطرية المؤقتة لحزب البعث الحاكم.

ب- **الدستور المؤقت لعام 1969:** بتاريخ 21 آذار/مارس 1969، عُقد المؤتمر القطري الرابع الاستثنائي لحزب البعث الحاكم وقرر أن: "تقوم القيادة السياسية بإصدار دستور مؤقت للنظر خلال شهر من تاريخ انتهاء المؤتمر".

وبناء عليه أعدت القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي دستور مؤقت للبلاد وتم إصداره وتطبيقه بموجب قرار القيادة القطرية رقم 33 تاريخ 1 / 5 / 1969 والذي جاء فيه عبارات موجزة نصت حرفياً أن:

(القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. بعد اطلاعها على قرار القيادة القطرية المؤقتة رقم 1 تاريخ 23 / 2 / 1966 قررت: إعلان الدستور المؤقت المرفق".

ت- **الدستور المؤقت لعام 1971:** صدر هذا الدستور المؤقت بتاريخ 16 شباط/فبراير 1971 بموجب قرار القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي رقم 39 تاريخ 1 / 5 / 1969 والمُعدّل بقرار القيادة القطرية المؤقتة رقم 141 تاريخ 16 / 2 / 1971.

68 راجع في وثائق هذه المرحلة: سجل الدستور السوري - مرجع سابق - ص 515 وما بعدها.

يتضح لنا أنه خلال هذه الفترة التي استمرت قرابة العشر سنوات تم فيها إصدار ثلاثة دساتير مؤقتة لحكم البلاد لم يتم خلالها مراعاة أية معايير شكلية أو موضوعية لإصدار تلك الدساتير. فغاب دور الهيئات التأسيسية ولجان كتابة الدستور، كما لم يتم عرض تلك الدساتير على الشعب لا لمناقشته فيها ولا لاستفتاءه عليها.

#### دستوري 1973 و2012

تمت العودة لمراعاة بعض المعايير الشكلية – الإجرائية في عملية كتابة الدستور لجهة وجود لجنة مكلفة بعملية كتابة مسودة الدستور فضلاً عن عرضه على الشعب لاستفتاءه عليه. وإن كانت هذه الإجراءات تبدو "منقمة" مقارنة بالمرحل السابقة إلا أن تلك الإجراءات لم تلب أيضاً القواعد الديمقراطية لكتابة الدساتير الواجبة الاتباع.

#### 10 - الدستور الدائم لعام 1973:

أقرت القيادة القطرية المؤقتة لحزب البعث الحاكم تعيين مجلس شعب مؤلف من 173 عضواً وكلفته أن يقوم خلال عامين بإعداد دستور دائم للبلاد وإقراره. إثر ذلك كلف المجلس لجنة دستورية برئاسة فهمي اليوسف، رئيس مجلس الشعب وقتها، لإعداد مسودة الدستور الدائم الذي عرض على المجلس فأقره ثم عرض على الاستفتاء العام بتاريخ 12 آذار/مارس 1973 وبات نافذاً من تاريخ 13 آذار/مارس 1973 حيث استمر العمل به لغاية اقرار الدستور الحالي في العام 2012.

#### 11 - دستور 2012:

إثر حركة الاحتجاجات الشعبية التي عرفتها البلاد في آذار/مارس 2011، أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 2011 القرار الجمهوري رقم 33 القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية. وحدد القرار المذكور مدة أربعة أشهر من تاريخ صدوره لكي تنجز اللجنة عملها. وقد تضمن هذا القرار أسماء 29 شخصية من بينهم ثلاث سيدات فقط قبل أن يتقلص العدد إلى 28 نتيجة انسحاب أحد أعضائها فور تكليفه 69. وبعد أن أتمت اللجنة صياغة مشروع الدستور الجديد وسلمته لرئيس الجمهورية أصدر الرئيس المرسوم الرئاسي رقم 85 لعام 2012 القاضي بتحديد يوم الأحد الواقع في 26 شباط/فبراير 2012 موعداً للاستفتاء على مشروع دستور الجمهورية العربية السورية الجديد وبعد إجراء عملية الاستفتاء بتاريخ 26 شباط/فبراير 2012، أعلن وزير الداخلية أن نسبة الذين وافقوا على مشروع الدستور الجديد قد بلغت 89.4% من عدد المستفتين. وإثر ذلك أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم 94 للعام 2012 لجعل الدستور الجديد نافذاً من تاريخ 27 شباط/فبراير 2012.

#### اعتذار

"..تقديرأمني لأهمية الدستور كوثيقة أساسية تنظم الحياة العامة في البلاد وخاصة في المرحلة الراهنة، فإني كقانوني أؤمن بأن الصياغة المثلى للدستور تأتي عبر التداول في جمعية تأسيسية، كما عرفت سورية ذلك في أحقاب دستورية مختلفة، وبناء عليه، فإني اعتذر عن المشاركة في أعماله..".

الحقوقي عبد الحي السيد

كتاب الاستقالة من عضوية لجنة صياغة دستور 2012

لم تسلم هذه الطريقة من النقد، بطبيعة الأحوال، سواء لجهة تعيين اللجنة التي

صاغت مسودة الدستور أو لجهة غياب معايير التشاركية والشفافية اللازمة لأي عملية دستورية. علماً أن النقد طال أيضاً ظروف وتوقيت "كتابة الدستور والاستفتاء عليه" أيضاً. إذ تمت كتابة الدستور وعملية الاستفتاء فيما البلاد

69 المقصود بذلك الحقوقي عبد الحي السيد الذي تقدم باستقالته فور تعيينه في هذه اللجنة. راجع نص الرسالة على الموقع الإلكتروني:

<http://syrianmasah.net/arabic/articaldetails10849.html>

تغلي سياسياً وتدوي الانفجارات في مناطق كثيرة منها، وتنتشر الدبابات والمدرعات والجنود في كل مكان، وتطغى أصوات القنابل والقذائف والرشاشات على كل صوت آخر في العديد من المدن والبلدات 70.

يبدو مما سبق أن الشعب السوري وعبر تاريخه الحديث عرف آليات متعددة ومتباينة لكتابة وثائقه الدستورية:

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

لكن بالمجمل لم يتح للشعب السوري بالفعل أن ينخرط في عملية دستورية حقيقية تتوافق مع المعايير الديمقراطية الواجبة الاتباع، وخصوصاً لجهة احترام قواعد التشاركية والشفافية والمشاركة المجتمعية اللازمة. سواء لجهة كتابة الدستور، أو لعملية مناقشته، أو الاستفتاء عليه. مع ملاحظة أنه إذا تمت مراعاة بعض المعايير يتم إهدار البقية الأخرى أو لا يدخل الدستور حيز النفاذ، أو لا يستمر طويلاً. مما يعزز الحاجة لتوفير الظروف الملائمة لعملية دستورية حقيقية يتاح فيها لجميع السوريين، نساء ورجالاً على قدم المساواة، ودون أي إقصاء أو استثناء أو تمييز، أن يساهموا بعملية دستورية ترسم ملامح عقد وطني جديد ينهي أزمة البلاد الحالية ويكفل لها مقومات التعافي اللازمة.

70 بيان صادر عن هيئة التنسيق الوطنية حول " الاستفتاء على الدستور الجديد المزعوم " - المكتب التنفيذي - دمشق في 26 /2 /2012.

## المبحث الثاني - خيارات وبدائل اعتماد الوثيقة الدستورية الدائمة

كما سبق الإشارة، فإن المسار الإجرائي للعملية الدستورية هو جزء من شرعيته، وهو ما يدعم ديمومته والالتزام به. وبالتالي يتعين على المسار التأسيسي للوثيقة الدستورية أن يستجيب لشروط وآليات تتسم بأكثر ما يمكن من المشاركة المجتمعية. وهو ما من شأنه أن يدعم مشروعية الدستور وأن يحث أكبر عدد ممكن من المواطنين والمواطنات على الانخراط في العملية الدستورية وما ينجم عنها من مؤسسات جديدة والمشاركة فيها<sup>71</sup>.

يشمل هذا المسار الإجرائي الجهة التي ستتولى عملية كتابة الدستور. وكذلك الآلية التي سيتم بها إقراره.

### أولاً - المسار الإجرائي:

شرعية وأهمية الجمعيات التأسيسية

تستمد الجمعيات التأسيسية شرعيتها من كونها نهجاً تشاركياً شاملاً للكافة لبناء دستور ينبثق من حوار وطني.

تعطي الجمعية التأسيسية البلد فرصة لتحديد رؤيته والقيام بالتخلص من الانقسامات ما من شأنه تعزيز الوحدة الوطنية وتحديد أجندة جماعية للتغيير الاجتماعي والسياسي.

الجمعيات التأسيسية وعملية وضع الدستور، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، أكتوبر/ تشرين الأول 2007

تتعدد الأساليب التي يتم بمقتضاها صياغة واعتماد مسودة النص الدستوري، وتتراوح ما بين الأساليب الديمقراطية وغير الديمقراطية. وسنقصر بحثنا في هذا الصدد على خيار الجمعية التأسيسية بوصفه أكثر الخيارات الدستورية ديمقراطيةً وتداولاً. بالنظر إلى أن الأساليب غير الديمقراطية، التي لا يُستشار فيها الشعب بل تُفرض عليه كمنحة من الحاكم، لا يؤمل أن تكون خياراً مطروحاً لسوريا في المستقبل. إذ أن تلك الأساليب غير الديمقراطية تُفقد الدستور ركناً أساسياً من مشروعيته بالنظر لغياب التشاركية في إعداده واعتماده. فضلاً عن هذا تبدو مخاطر اللجوء إلى الأساليب غير الديمقراطية في صياغة الدساتير واعتمادها في أن تلك الدساتير لا تحقق وظيفتها أيضاً كعقد اجتماعي بين الدولة ومواطنيها، وبين فئات المواطنين فيما بينهم. كما أن الدستور لن يكون عندئذ معبراً عن مطالب الشعب ولا ملبياً لرغباتهم وتطلعاتهم. فالدستور ليس مجرد نصوص قانونية جامدة ومجردة يتم صياغتها بحرفية واعتمادها بمهارة. بل أنه تجسيد لحراك وطني سياسي، واجتماعي، واقتصادي وينبغي أن يكون دوماً انعكاساً لهذا الحراك ومعبراً عنه. وبالتالي فإن طريقة صياغة الدستور هي جزء أساسي من مشروعيته. وبحسب المعهد الأمريكي للسلام "ليست الوثيقة النهائية فقط هي المهمة، بل أيضاً الطريقة التي أُعدت بها الوثيقة وتم تبنيها<sup>72</sup>" وذلك من أجل بنية مؤسساتية تعمر طويلاً، مما يقتضي اللجوء إلى الأسلوب الديمقراطي في انجازه واعتماده بدايةً من مساره الاجرائي.

71 المدرسة الدستورية الجديدة: الشكل الجديد للمسار التأسيسي - مذكرة صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - برلين، ألمانيا.

72 Special Report of United States Institute of Peace, 2005, pp 1-2.

مشار له في:

محمد نسيب أوجون - مراد أصلان - نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط.. منظور دستوري حول العراق وأفغانستان - الناشر: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية - تاريخ النشر: 2014 - ص 27.

لجأت العديد من الدول إلى خيار إنشاء **جمعية تأسيسية** 73 عُهد إليها بمهمة اعتماد مسودة النص الدستوري 74. علماً أن ممارسات الدول تختلف حول ولاية هذه الجمعيات التأسيسية وطريقة تشكيلها. فضلاً عن آلية إقرار واعتماد مسودة الدستور الصادر عنها.

## 1 - الولاية:

بصدد ولاية هذه الجمعيات التأسيسية نجد أن بعض الدول تقصر مهمتها على مجرد اعتماد مسودة النص الدستوري. كما هو حال الهيئة التأسيسية في ناميبيا سنة 1989، ونيبال 2007، وبوليفيا 2006 وهيئات صياغة الدستور المصري في العام 2012 والعام 2014.

### سوابق دولية

تشير الدراسات أن 65 % من التجارب الدستورية المتعلقة بكتابة الدستور والتي حصلت منذ عام 1987، تم خلالها اختيار أعضاء الهيئة الدستورية من قبل الشعب مباشرة عن طريق الانتخاب المباشر. في حين تم اعتماد طريقة التعيين من قبل السلطة التنفيذية في 12 % من الحالات. وتم في حالات أخرى تعيين الأعضاء من قبل قادة الأطراف المتصارعة أو بشكل غير مباشر من قبل أعضاء من السلطة التشريعية أو من المؤتمر وطني أو غير ذلك من الآليات اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة. ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - نوفمبر 2012

في حين لجأت دول أخرى إلى تكليف تلك الجمعيات التأسيسية بمهام تشريعية أو رقابية أخرى إلى جانب وظيفتها الدستورية كما هو الحال في الجمعية التأسيسية لصياغة دستور جنوب افريقيا لعام 1996 إذ أن الدستور المؤقت لعام 1994 كان قد كلف في مادته 68 الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أن يؤديا وظيفة الجمعية التأسيسية. كما أن الجمعية التأسيسية التي صاغت دستور تيمور الشرقية في العام 2002 تحولت إثر ذلك إلى برلمان للبلاد.

عموماً أياً كانت ولاية هذه الجمعية، فإنها لا تكون مُطلقة الحرية في صياغة المضمون الدستوري، إذ قد تكون مُقيدة بمجموعة من القيود والضوابط الدستورية أو الإجرائية، كأن تلتزم بمجموعة من المبادئ فوق الدستورية المتفق عليها سلفاً والتي لا يحق لها تجاوزها أو تجاهلها، كما حدث في جنوب افريقيا بموجب الدستور المؤقت لعام 1994 وهو ما تكرر أيضاً في ناميبيا وكمبوديا. أو إلزامها بالتشاور مع مجموعات من أفراد الشعب، أو طرح مسودة وثيقتها النهائية للاقتراع 75.

## 2 - الانتخاب والتعيين:

كما تختلف الدول في ولاية هذه الجمعيات أو المجالس التأسيسية، فإنها تختلف أيضاً في عملية اختيار أعضائها أيضاً حيث لجأت بعض الدول إلى طريقة الانتخاب المباشر، ولجأت دول أخرى إلى الانتخاب غير المباشر، فيما تبنت دول ثالثة أسلوباً مختلطاً يجمع ما بين الانتخاب والتعيين.

ففي حالة اختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الانتخاب المباشر تتكون الهيئة التأسيسية المختارة وقتها من ممثلين منتخبين من قبل الشعب. ولهذه الطريقة مزايا عديدة أبرزها أنها طريقة ديمقراطية للاختيار لا تفسح المجال للجدال حول مشروعيتها وتفرض نتيجة، في الغالب، مقبولة من قبل الشعب. كما أن لها أثر إيجابي على السلوك المدني، إذ أن الحملات الانتخابية التي تسبق انتخاب الهيئة التأسيسية تساهم في توعية الشعب بالمشاكل المطروحة

73 تختلف الدول في الاسم الذي تطلقه على هذا الهيكل التمثيلي وهو يتراوح ما بين "مؤتمر تأسيسي" أو "جمعية تأسيسية" أو "مجلس تأسيسي".

74 تتعدد أساليب اختيار أعضاء لجان صياغة الدستور، وكذلك أساليب اعتماده. ويمكن الرجوع بصورة تفصيلية في هذه الخيارات إلى: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا - محور الحوكمة وبناء المؤسسات والتحول الديمقراطي - الاسكوا - 2016 - ص 81 - 91. 75 المنتدى الدولي حول تقرير موجز حول التجارب الدولية، والدروس المستفادة، والطريق قديماً - مرجع سابق - ص 25.

سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، كما تساهم أيضاً في إذكاء الشعور بالمواطنة لدى أفراد الشعب وخاصة جمهور الناخبين.

الإشكالية الكبرى في هذا الخيار هو "توقيت إجراء العملية الانتخابية" باعتبار أن التسرع بإجراء أي انتخابات قبل استتباب الأمن وتوفير متطلبات العملية الانتخابية سيكون أمراً محفوفاً بالمخاطر وقد يكون له تداعيات سلبية على مجمل العملية السياسية والدستورية، خاصة أن عملية بناء السلام تحتاج إلى "توافق" مجتمعي ولا يمكن أن تتم وفق صيغة المنتصر والمهزوم. فضلاً عن أن لهذه الطريقة آثار سلبية تتمثل في كونها طريقة مكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً، كما أنها لا تؤدي بالضرورة إلى نتائج تعكس التنوع الحقيقي للشعب، فضلاً عن كونها قد تقصي الأفراد الملتزمين وأصحاب الكفاءة والذين لا يرغبون في الترشح للانتخابات من أجل المشاركة في عملية صياغة الدستور، خاصة إذا كان هؤلاء الخبراء لا ينتمون لأحزاب سياسية، نظراً لكون هذه الطريقة تميز الأحزاب السياسية وتجعل ممثليهم داخل الهيئة التأسيسية جدّ مترددين على تقديم تنازلات قصد إنجاح التوافق 76. ومن الدول التي لجأت إلى هذا الخيار الاكوادور في العام 1998، حيث بلغ عدد الأعضاء المنتخبين مباشرة في جمعيتها التأسيسية 90 عضواً، بلغت نسبة النساء منهم 28.50% وكذلك بوليفيا في العام 2009 حيث انتخبت جمعية تأسيسية من 225 عضواً بلغت نسبة النساء منهم 35%.

#### المجلس الوطني التأسيسي التونسي

تم انتخاب المجلس الوطني التأسيسي التونسي في العام 2011 وكلف إلى جانب مهمة كتابة الدستور الجديد للبلاد بوظائف تمثيل السلطة التشريعية بجميع مهامها، وانتخاب رئيس المجلس ورئيس الجمهورية والمصادقة على الحكومة ورئيسها، فضلاً عن أداء الدور الرقابي على السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة لاختيار أعضاء الهيئات التأسيسية عن طريق الانتخاب غير المباشر 77، فبموجب هذه الطريقة لا يتم اختيار أعضاء الهيئة من قبل الشعب مباشرة، وإنما يتم انتخابهم من قبل هيئة مُنتخبة أخرى غالباً ما تكون السلطة التشريعية، سواء على الصعيد المحلي أو الوطني. ومن الدول التي لجأت إلى هذا الخيار ألمانيا الاتحادية في العام 1949 حيث تم انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية من قبل المجلس التشريعي للدول الأعضاء وقد بلغ عددهم 65 منهم أربعة نساء فقط. أيضاً لجأت الهند إلى هذا الخيار في العام 1950 حيث تم انتخاب أعضاء هيئتها التأسيسية من قبل الهيئات التشريعية للمحافظات وقد بلغ عددهم قرابة الـ 300 عضواً منهم 15 امرأة. كما لجأ العراق أيضاً إلى هذا الخيار في العام 2005، إذ عيّن البرلمان الانتقالي الأعضاء المائة للهيئة التأسيسية وكانوا كلّهم من أعضاء البرلمان فيما تم تخصيص كوتا بمقدار 25% لتمثيل النساء في تلك الجمعية التأسيسية. كما لجأت مصر إلى هذا الخيار أيضاً إذ تم الاتفاق في يونيو / حزيران 2012 بين الأطراف السياسية المصرية على تشكيلة الهيئة التأسيسية وعلى عدد أعضائها. فتم الاتفاق على توزيع الأعضاء الـ 100 على النحو الآتي: 39 مقعداً لممثلي الأحزاب الموجودة في البرلمان، و6 مقاعد للقضاة، و9 مقاعد للخبراء في المجال القانوني، ومقعد واحد للقوات المسلحة، ومقعد واحد للشرطة، ومقعد واحد لوزارة العدل، و13 مقعداً لنقابات العمال، و5 مقاعد لممثلين عن جامعة الأزهر، و4 مقاعد لممثلين عن الكنيسة القبطية، و21 مقعداً لشخصيات عامة. وقد بلغ عدد النساء في هذه الهيئة 7 نساء من أصل 100 عضو.

76 اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة. ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. نوفمبر 2012 - ص 7.  
77 اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة. ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. نوفمبر 2012 - ص 10.

الخيار الثالث لاختيار أعضاء الهيئات التأسيسية هو عن طريق الأسلوب المختلط 78 ويُقصد به اعتماد طريقة من طرق الانتخاب (المباشر أو غير المباشر) إضافةً إلى طريقة التعيين. ومن الدول التي لجأت إلى هذا الخيار أرتيريا

إقرار الدستور من قبل الجمعية التأسيسية المُنتخبة دون العرض على الاستفتاء

" نحن، ممثلو الشعب البرازيلي، المجتمعون في الجمعية الوطنية التأسيسية، لتأسيس دولة ديمقراطية تسعى لضمان ممارسة الحقوق الاجتماعية والفردية والحرية والأمن والرفاه والتنمية، والمساواة والعدالة كقيم سامية في مجتمع أخوي وتعددي وغير متحيز، قائم على الانسجام الاجتماعي وملتزم في الأنظمة الداخلية والخارجية، بالتسوية السلمية للنزاعات، ننشر، بحماية الله، فيما يلي، دستور جمهورية البرازيل الاتحادية"

ديباجة دستور البرازيل - 1988

في العام 1997، حيث ضُمَّت هيئتها التأسيسية ممثلون عن السلطة التشريعية ومُنتخبون من قبل المجلس الجهوية وممثلون عن الإرتيريين في الخارج وقد بلغ عدد أعضاء هذه الهيئة 527 عضواً، وتم تخصيص كوتا نسائية بمقدار 30%. تبنت كينيا أيضاً هذا الخيار في العام 2005، حيث ضمَّ الأعضاء الـ 601 المشكّلين للمؤتمر الدستوري الوطني كافة أعضاء البرلمان إضافةً إلى مُمثلين عن مجالس المقاطعات والمجتمع المدني والأحزاب المُعترف بها قانوناً وأعضاء الهيئة التأسيسية وأعضاء آخرين مُعينين من قبل رئيس المؤتمر لتمثيل شرائح أخرى في المجتمع، وقد بلغ عدد النساء منهم 136 من أصل 601 عضواً. ومن التطبيقات الحديثة لهذا الخيار الدعوة التي أطلقها الرئيس الفنزويلي نيكولاس مادورو في أيار / مايو 2017، لتشكيل جمعية تأسيسية لصياغة دستور جديد في البلاد وسط انقسام شعبي ورفض معارضي لهذه الدعوة والآلية. وقد حدد هذه المرسوم آليات انتخاب أعضاء هذه الجمعية وعددهم 540 عضواً ستكون مهمتهم صياغة دستور جديد للبلاد. وحسب المرسوم، فإن 176 من أعضاء الجمعية التأسيسية ستسميهم مجموعات اجتماعية كالنقابات وروابط متقاعدين وجمعيات طلابية، على حين سيُنتخب الأعضاء المتبقون وعددهم 364 في انتخابات ستعتمد فيها البلديات كدوائر انتخابية.

### 3 - الإقرار:

عندما تنهي الجمعيات التأسيسية مسودة الدستور تختلف ممارسات الدول أيضاً، حيث تتجه غالبية الدول إلى عرض مسودة الدستور على الاستفتاء العام على الشعب لإقرارها، كما هو الحال مع دساتير بوليفيا 2009، ودستوري مصر في العامين 2012 و2014، ودستور كينيا 2010، والدستور السوري 2012.

في حين تعتبر دول أخرى أن الدستور يُعد نافذاً بمجرد إقراره من قبل الجمعية التأسيسية المُنتخبة، كما هو حال الدستور البرازيلي الصادر في العام 1988، وهو ما حدث أيضاً في الدستور البرتغالي لعام 1976 والذي جاء أيضاً في مقدمته " .. وفي اجتماعها في جلستها العامة في 2 نيسان/أبريل 1976، أقرَّت الجمعية الوطنية وأصدرت دستور الجمهورية البرتغالية الآتي..".

## ثانياً - السوابق والممارسات الدولية:

نعرض فيما يلي عدّة نماذج لدول تبنت خيارات متعددة سواء في طريقة الاختيار أو التعيين بالنسبة لأعضاء الجمعية التأسيسية، وكذلك في آلية اعتماد الدستور وإقراره ودخوله حيز النفاذ. وقد أثرنا انتقاء دول عانت، غالباً، من مشاكل وحروب أو أزمات مما يجعل تجربتها تقترب، بشكل أو بآخر وفي مكان ما، من الواقع السوري، مما يساعد على استخلاص الدروس والتجارب الايجابية منها أو السلبية على حد سواء.

علماً أن بعض هذه الدول تمت فيها العملية الدستورية في سياق انتقال سياسي شهدته البلاد، في حين أن دولاً أخرى شهدت نزاعات مسلحة وحروباً أهلية وكان يؤمل أن يكون الدستور هو تنويع لمرحلة الصراع العنيف الذي عرفته البلاد وبدايةً لمرحلة السلام المنتظر.

### 1 - الدساتير التي نجمت عن عملية انتقال سياسي:

نعرض هنا التجارب الدستورية لكل من البرتغال 1976 واسبانيا 1978، والبرازيل 1988، وتونس 2014:

#### أ - دستور البرتغال - 1976:

حكم البرتغال نظامٌ تسلّطي لفترة طويلة من الزمن امتدّت بين عامي 1926 و1974. وفي الخامس والعشرين من نيسان/ أبريل 1974، سيطرت المؤسسة العسكرية على السُلطة في البلاد، وذلك بعد أن تعبت من الحروب الاستعمارية المستمرة طيلة ثلاثة عشر عاماً في المُستعمرات البرتغالية في أفريقيا. وَعدّت السُلطات الجديدة بإجراء انتخابات، وإعادة السُلطة إلى حكومة مدنيّة ديمقراطيّة خلال عام واحد. وجرّت انتخابات الجمعية الدستورية في العام 1975، في الذكرى السنويّة لثورة نيسان/ أبريل، وشارك فيها أكثر من تسعين بالمائة ممّن يحقّ لهم التصويت. وقد جرت هذه الانتخابات في ظلّ عدم استقرارٍ سياسيٍّ انطوى على نزاعٍ بين تيّارٍ مُناصرٍ لأوروبا وتيّارات يسارية دافعت عن الشرعية الثورية. استطاعت الجمعية الدستورية، رغم جميع الصعوبات، أن تضمّ أغليبيّة من أعضاءٍ يدعمون ديمقراطيّة تمثيليّة<sup>79</sup>. استمرّت عمليّة وضع مسوّدّة للدستور من شهر حزيران/ يونيو 1975 وحتى شهر نيسان/ أبريل 1976.

#### ب - دستور اسبانيا - 1978:

بدأت الاصلاحات الديمقراطية في إسبانيا بعد وفاة الجنرال فرانكو في نوفمبر / تشرين الثاني 1975 ببضعة أشهر، وذلك عندما قام الملك خوان كارلوس الأول بتعيين أدolfo سواريز كرئيس للحكومة والذي اقترح إصلاحاً سياسياً ذا طبيعة ديمقراطية، تمت الموافقة عليه بأغلبية ساحقة من قبل الإسبانيين في استفتاء عام جرى في أواخر عام 1976. تضمّنت خطة الإصلاح إجراء انتخابات عامة حرة لاختيار برلمان من مجلسين أعطي مهمة الجمعية التأسيسية وهو ما تمّ في يوليو / تموز 1977، ودستور جديد تمت الموافقة عليه في كانون الأول / ديسمبر 1978.

#### عدم الاقضاء - درس إسباني 1978

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

79 إدوردو كابريتا - الحكم المحلي والإقليمي في الدستور البرتغالي: دراسة حالة حول الانتقال الديمقراطي - دراسة منشورة في كتاب: الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية. تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية - مرجع سابق - ص 30 - 31.

وكان مسار صياغة الدستور سريعاً نسبياً، رغم أنه أفسح المجال أمام نقاش عام واسع أخذ مجراه على كافة الصعد.

بعد خمسة أشهر من العمل، أنهت اللجنة صياغة المسودة الأولى للدستور، التي نشرت في كانون الثاني / يناير 1978، وتلا ذلك فترة حُصِّصت من أجل التعديلات، وقد انتهت اللجنة من إجراء التعديلات المناسبة في شهر نيسان / ابريل، وفتحت المجال أمام نقاش المسودة في الجمعية التأسيسية.

امتد النقاش على 24 جلسة داخل لجنة الشؤون الدستورية و12 جلسة عامة للجمعية. ومن ثم تم رفع المسودة إلى مجلس الشيوخ، حيث تمت مناقشته على مدى 17 جلسة في لجنة الشؤون الدستورية وعشر جلسات في الهيئة العامة للمجلس، وانتهى النقاش أخيراً في 5 تشرين الأول / أكتوبر. وبعد أن أجرى مجلس الشيوخ تعديلاته على المسودة، تم تشكيل لجنة مشتركة ما بين مجلسي النواب والشيوخ، أقرت النسخة النهائية التي نشرت في 28 تشرين الأول / أكتوبر 1978، وتم التصويت عليه في المجلسين في 31 تشرين الأول / أكتوبر 1978 حيث حصل النص على 325 من أصل 345 صوت من اصوات مجلس النواب، بينما صوتت ضده ستة نواب فقط، وامتنع أربعة عشر نائباً عن التصويت. أما في مجلس الشيوخ، فحصل النص على 226 من أصل 239 صوت، وصوتت ضده خمسة أعضاء فقط، بينما امتنع ثمانية أعضاء عن التصويت. بعد ذلك طُلب من المواطنين التصويت على المشروع في استفتاء عام جرى في 6 كانون الأول / ديسمبر 1978، حيث تمت الموافقة على المشروع 80% بنسبة 87.78%.

### ج - دستور البرازيل - 1988:

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

بعد انتخابات تشرين الثاني / نوفمبر من عام 1986، اجتمعت الجمعية الدستورية في الأول من شباط/ فبراير من عام 1987 برئاسة رئيس المحكمة البرازيلية العليا. وقد ضمت أعضاء من جميع الولايات البرازيلية ومن رئاسة الاتحاد (برازيليا). حيث بلغ عددهم 487 نائباً منتخِباً عام 1986 و72 عضواً من مجلس الشيوخ (تم انتخاب 49 منهم في عام 1986 و23 في عام 1982 وهؤلاء بدأت دورة عملهم التي تمتد لثمانى سنوات في عام 1983).

كان الأعضاء الـ 559 للجمعية الدستورية موزعين على اثني عشر حزباً سياسياً. وفيما بعد، أصبح ثلاثة من اعضاءها رؤساء للبرازيل، 81، حكموا البلد لتسعة عشر عاماً على التوالي بين عامي 1992 و2010، وصادقت الهيئة العامة للجمعية الدستورية على النص النهائي الذي تقدمت به لجنة وضع مسودة الدستور، والتي تضمنت 305 مواد، وأصبح نافذاً في الخامس من تشرين الأول / أكتوبر من عام 1988، ليصبح الدستور الجديد لاتحاد البرازيل الفدرالي 82.

80 ناريسيس سيرا - الإصلاح الدستوري والعلاقات بين المدنيين والعسكريين في إسبانيا - دراسة منشورة في كتاب: الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية. تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية - مرجع سابق - ص 43 - 45.

81 وهم: السيد إيتامار فرانكو، السيد فيرناندو هنريكة كاردوسو، السيد لويس إيناسيو لولا دا سيلفا.

82 بيدرو دالاري - البرازيل: عملية وضع الدستور والنظام السياسي - دراسة منشورة في كتاب: الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية. تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية - تحرير (الفارو فاسكونسيلوس - جيرالد ستانغ) - مبادرة الإصلاح العربي. باريس. فرنسا - أيار / مايو / 2014 - ص 53 - 58.

د - دستور تونس - 2014:

بتاريخ 10 مايو / أيار لسنة 2011، صدر المرسوم رقم 35 لسنة 2011، والمتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي. تضمنت مقدمة هذا المرسوم إشارة إلى أنه "قطعا مع النظام السابق المبني على الاستبداد وتغييب إرادة الشعب بالبقاء غير المشروع في السلطة وتزوير الانتخابات، ووفاء لمبادئ ثورة الشعب التونسي الهادفة إلى إرساء مشروعية أساسها الديمقراطية والحرية والمساواة والعدالة الاجتماعية والكرامة والتعددية وحقوق الإنسان والتداول على السلطة، وانطلاقا من إرادة الشعب التونسي في انتخاب مجلس وطني تأسيسي يتولى وضع دستور جديد للبلاد، وباعتبار أن القانون الانتخابي السابق لم يكفل انتخابات ديمقراطية وتعددية وشفافة ونزيهة، تمّ التوافق على انتخاب المجلس الوطني التأسيسي وفقا للأحكام الآتية".

### كوتا للمهاجرين - تونس

تم تخصيص 18 مقعداً من جملة 217 مقعداً للمواطنين غير المقيمين منهم عشرة مقاعد للتونسيين المقيمين في فرنسة والذين يبلغ عددهم 500.000 نسمة.

ثم تضمن هذا المرسوم آلية واضحة لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي والذين سيُنتخبون "انتخاباً عاماً، حرّاً، مباشراً، سرّياً، وفق مبادئ الديمقراطية والمساواة والتعددية والنزاهة والشفافية" 83.

**من له حق الانتخاب والمحرومين منه:** بيّن المرسوم أن من يحق له انتخاب أعضاء المجلس التأسيسي هم "جميع التونسيّات والتونسيّين البالغين من العمر ثماني عشرة سنة كاملة في اليوم السابق لإجراء الانتخابات، المتمتعين بحقوقهم المدنيّة والسياسيّة وغير المشمولين بأيّ صورة من صور الحرمان

المنصوص عليها بهذا المرسوم" 84. علماً أنه حرم ممارسة هذا الحق إضافةً إلى الأشخاص المحكومين والمحجور عليهم "الأشخاص المصادرة أموالهم إثر 14 جانفيه 2011" 85. أي من تمت مصادرة أموالهم بعد قيام الثورة التونسية.

**من له حق الترشح والمحرومين منه:** بيّن هذا المرسوم أنه يحقّ الترشح لعضوية المجلس الوطني التأسيسي لكل ناخب بالغ من العمر ثلاثاً وعشرين سنة كاملة على الأقلّ يوم تقديم ترشحه. لكنه حظر هذا الحق على:

"كل من تحمّل مسؤولية صلب الحكومة في عهد الرئيس السابق باستثناء من لم ينتم من أعضائها إلى التجمع الدستوري الديمقراطي، ومن تحمل مسؤولية في هياكل التجمع الدستوري الديمقراطي في عهد الرئيس السابق. وتحدّد المسؤوليات المعنية بأمر باقتراح من الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي.

من ناشد الرئيس السابق الترشح لمدة رئاسية جديدة لسنة 2014. وتضبط في ذلك قائمة من قبل الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي" 86.

83 الفصل 1.

84 الفصل 2.

85 الفصل 5.

86 الفصل 15.

**كوتا للنساء:** نص هذا المرسوم على أنه 87 "تقدّم الترشيحات على أساس مبدأ التناسف بين النساء والرجال. ويتم ترتيب المترشحين صلب القوائم على أساس التناوب بين النساء والرجال. ولا تقبل القائمة التي لا تحترم هذا المبدأ إلا في حدود ما يحتمه العدد الفردي للمقاعد المخصصة لبعض الدوائر".

أجريت انتخابات هذا المجلس أيام 20 - 23 أكتوبر / تشرين الأول 2011. وتألّف المجلس التأسيسي من 217 عضواً. وقد تمّ انتخاب ممثلين عن قوائم أحزاب سياسية وقوائم مستقلة. وتم التصويت على قوائم مغلقة وتم اعتماد نظام الاقتراع حسب التمثيل النسبي مع الأخذ بأكبر البقايا 88. ينبغي ملاحظة أنه بالرغم من اشتراط مرسوم الانتخابات التناسف والتناوب بين النساء والرجال على القوائم المترشحة إلا أن النتيجة كانت وصول 58 امرأة فقط من مجموع 217 عضواً إلى قبة المجلس أي بنسبة 29%. وتعود هذه النتيجة إلى طبيعة نظام الاقتراع المعتمد وهو نظام التمثيل النسبي الذي يعطي الحظوظ الأوفر للفوز بالمقاعد لرؤوس القوائم، وباعتبار أن هذه الأخيرة أسندت في أغلبها للرجال فإن التناسف على مستوى الترشيحات لم يؤدّ إلى تناسف على مستوى تركيبة المجلس. تكشف هذه التجارب أهمية التركيز في مرحلة مبكرة على القوانين الانتخابية لإنصاف النساء بكل العمليات الانتخابية التي يمكن أن تتم وتشهدها البلاد 89.

#### الكوتا وحدها لا تكفي

رغم نص مرسوم الانتخاب التونسي على أنه: "تقدّم الترشيحات على أساس مبدأ التناسف بين النساء والرجال"، إلا أنه لم تصل إلا 58 امرأة إلى عضوية المجلس من أصل 217 وبنسبة 29% فقط.

## 2 - الدساتير التي نجمت عن عملية نزاع مسلح:

نعرض هنا دستور تيمور الشرقية في العام 2002، وافغانستان في العام 2004

### أ - دستور تيمور الشرقية - 2002:

أجريت الانتخابات لاختيار أعضاء الهيئة التأسيسية في تيمور الشرقية في عام 2001. وقد تألفت الهيئة التأسيسية من 88 عضواً تم انتخابهم عن طريق نظام انتخابي مختلط (نظام الفائز الأول ونظام التمثيل النسبي) وقد سُمح بانتخاب ممثل واحد عن كل مقاطعة من المقاطعات الثلاثة عشرة للبلاد و75 عضواً تم انتخابهم على المستوى الوطني. كما سُمح لكل شخص يفوق سنه السبعة عشرة عاماً بالتصويت في الانتخابات شريطة أن يكون قد وُلد أو وُلدت في تيمور الشرقية أو خارج تيمور الشرقية ولكن كان أحد الوالدين على الأقل وُلد في تيمور الشرقية أو كان زوجاً أو زوجة تستجيب للشرطين المذكورين سابقاً.

سُمح لكل شخص تتوفر فيه صفة الناخب أن يترشح لانتخابات الهيئة التأسيسية بشرط التناسف في مقاطعة واحدة. فيما لم يكن هنالك أي تمثيل للمواطنين غير المقيمين 90.

ضمّت الجمعية التأسيسية 66 رجلاً و22 امرأة وقد نجحت الهيئة التأسيسية في تيمور الشرقية في صياغة الدستور الجديد الذي دخل حيز التنفيذ في عام 2002. بعد أن صوّت 72 عضواً من أعضاء الهيئة التأسيسية لصالح مسودة

87 الفصل 16.

88 انظر: عملية صياغة الدستور في تونس - التقرير النهائي 2014-2011 - مركز كارتر - ص 23 وما بعدها.

89 اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة. مرجع سابق - ص 10 - 11

90 اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة - مرجع سابق - ص 8-9.

مشروع الدستور فيما عارضه 14 عضواً. وإثر ذلك حوّلت الهيئة التأسيسية نفسها إلى برلمان للبلاد في أيار/مايو 2002.

ب - دستور أفغانستان - 2004:

نصّت اتفاقية بون 91 المؤرخة في 5 كانون الأول/ديسمبر 2001، أنه يقع على عاتق الإدارة الانتقالية الأفغانية تأسيس مفاوضات دستورية، لإعداد مشروع دستور لمناقشته، واعتماده من قبل مجلس لويا جيرغا الدستوري، وكان على هذا المجلس أن يعقد في غضون ثمانية عشر شهراً من تاريخ تأسيس الإدارة الانتقالية الأفغانية 92.

صدر مرسوم تشكيل الهيئة التأسيسية الأفغانية المسماة اللويا جيرغا Loya Jirga في يوليو 2003. ووفقاً لنص المادة الثانية من هذا المرسوم فإن تلك الهيئة ستضم 500 عضواً 93 منهم 450 مُنتخبون فيما سيتم تعيين 50 عضواً آخرين 94.

آلية الانتخاب وضمان تمثيل النساء: تم النص على انتخاب الأعضاء الـ 450 وفق التوزيع التالي:

- 344 عضواً منتخبتين من قبل ممثلي اللويا جيرغا (المجلس الاستثنائي السابق).
- 24 لاجئاً مُنتخباً من إيران وباكستان.
- 64 امرأة منتخبة من قبل المجموعات النسائية (امراتان من كل إقليم).
- 9 «كوتشيات» منتخبة (قبائل بدوية)،
- 6 أشخاص نازحين داخلياً منتخبتين من ثلاثة أقاليم.
- 3 أشخاص منتخبتين من الهندوس والسيخ..

#### كوتا خاصة للاجئين والنازحين

إضافة إلى ضمان تمثيل النساء والأقليات فقد خصص مرسوم إنشاء الجمعية التأسيسية الأفغانية Loya Jirga لعام 2003 عدد من المقاعد لصالح اللاجئين، 24 مقعداً، والنازحين ، 6 مقاعد ، ويتم انتخابهم في أماكن تواجدهم .

آلية التعيين وضمان تمثيل النساء: أما بالنسبة للأشخاص المعيّنين فقد حوّلت المادة 6 من الدستور الرئيس بتعيين 52 عضواً من أعضاء الهيئة التأسيسية. على أن يكون نصفهم من النساء، أما البقية فيعينهم الرئيس من بين الخبراء في مجال القانون والمتخصصين في الدستور وغيرهم من الاختصاصات الأخرى.

ضوابط عملية الانتخاب: استلزم مرسوم تشكيل اللويا جيرغا أن يتم انتخاب الأعضاء وفق انتخابات حرة ونزيهة بعيدة عن السياسة والتدخلات العرقية، وأن يكون معيار الانتخاب هو الالتزام بالوحدة الوطنية والمصالح العليا لشعب أفغانستان. مشروطاً في المرشحين معرفة القراءة والكتابة والإلمام الكافي بالمبادئ الدستورية.

91 لا بد من الإشارة بدايةً بصدد هذا الدستور إلى أن تدخل الغرب في تلك العملية الدستورية كان شديد الوضوح وكانت لدى الولايات المتحدة الأمريكية والأمم المتحدة القدرة على التأثير في تلك العملية. كما أن موظفي الطرفين كانا دائمي الوجود على مدار الساعة لمراقبة المناقشات. انظر:

محمد نسيب أوجون - مراد أصلان - نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط.. منظور دستوري حول العراق وأفغانستان - مرجع سابق - ص 32.

92 وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 330.

93 بلغ العدد الفعلي لأعضاء اللويا جيرغا Loya Jirga 502 بعد أن تم إضافة ممثلين تماثياً مع عدد المحافظات وكذلك لضمان تمثيل لكل محافظة ولكل جهات النظر.

94 اعتمد نواب الشعب الأفغاني الدستور الحالي لجمهورية أفغانستان الإسلامية في الجمعية التأسيسية (لويا جيرغا) التي عقدت اجتماعها بين 13 ديسمبر 2003 و 4 يناير 2004 وقد صادق عليه الرئيس الأفغاني رسمياً في 26 يناير / كانون الثاني 2004.

**المحظورين من المشاركة في العملية الدستورية:** حظر مرسوم تشكيل اللويا جيرغا على أعضاء مجلس الوزراء، وعدد من المسؤولين القضائيين، واللجنة الأفغانية المستقبلية لحقوق الإنسان المشاركة في التصويت أو التعبير عن آرائهم وإن كان قد سمح لهم بالمشاركة في الانتخابات بصفة مراقب فقط. وبالمقابل فقد سلب هذا المرسوم الأهلية اللازمة للمشاركة في الهيئة التأسيسية الأفغانية من كبار المسؤولين الحكوميين بمن فيهم حكام ونواب المحافظة، ومديري المناطق، ورؤساء البلديات والجيش والشرطة ورجال الأمن الوطني التابعين للمديرية<sup>95</sup>.

أخيراً، ينبغي عدم تجاهل العامل الأجنبي في العملية الدستورية الأفغانية، وغيرها، حيث إن الولايات المتحدة هي من قام بالدور الأكبر في صياغة الدستور جنباً إلى جنب مع أمراء الحرب من الحلفاء المحليين.

يبدو أن التدخل الخارجي في عمليات وضع الدستور أدى بوضوح إلى إلحاق ضرر بالغ بالدولة الناشئة عقب عملية البناء، كون ذلك التدخل، يُسهّل على الدول الرئيسية تشكيل هياكل الدول المنهارة وتحديد التزاماتها المستقبلية وفق مصالح الدول الأجنبية المتدخلة وليس وفقاً لمصلحة الدولة الوطنية المعنية. وهو ما ترتب عليه، في الحالة الأفغانية على سبيل المثال، افتقار تلك الدولة إلى " قدرة مؤسسية فاعلة، واقتصاد لا يعتمد على المساعدات، وتطبيق كامل للدستور. ولا تزال عقبات مثل الأمن، والتعافي الاقتصادي المحدود، والموارد غير الكافية، والتصاعدات الإثنية، وساء الحكم في دولة مافيا المخدرات، والتنافس بين القوى الإقليمية تعوق عملية بناء الدولة في أفغانستان "96.

95 اختبار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة - مرجع سابق - ص 7.  
96 محمد نسيب أوجون - مراد أصلان - نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط.. منظور دستوري حول العراق وأفغانستان - مرجع سابق - ص 23

### ثالثاً - ما يُستفاد منه في الواقع السوري:

بناء على كل ما سبق من الواضح أن ثمة خيارات متعددة لجأت لها العديد من الدول في سياق المسار الإجرائي لعملية صياغة الدستور الدائم للبلاد في مرحلة ما بعد الصراع، سواء على صعيد تشكيل لجنة صياغة الدستور أو طريقة إقراره واعتماده.

بالنسبة لسوريا لا يبدو أن ثمة رؤية مشتركة واضحة حتى الآن بصدد مسار الوثيقة الدستورية القادمة أو التي من المفترض أن تلي مرحلة توقف الحرب. خاصةً أن المسار الدستوري، إجرائياً وموضوعياً، بات مادةً للتجاذب والتفاوض السياسي، مثله مثل مسألة الإرهاب، مما يعيق عملية التوافق اللازمة من حوله. برغم أن السوابق والممارسات الدولية التي تم عرضها في سياق الصفحات السابقة من الفصلين الأول والثاني كشفت بوضوح أن الدول في سياق مشابه للواقع السوري لجأت إلى الحلول الدستورية على مرحلتين:

قضايا جوهرية ينبغي عدم تجاهلها أيّاً كان الخيار الذي سيتم تبنيه في سوريا

1 - كوتا للنساء لا تقل عن 30%.

2 - تمثيل عادل ومنصف للاجئين والنازحين والمهاجرين.

3 - عرض مسودة الدستور على الاستفتاء العام وتذليل عقبات مشاركة كل السوريين، في الداخل والخارج بهذه العملية.

**المرحلة الأولى:** تلي توقيع اتفاقية السلام: يتم خلالها تبني خيار الوثيقة الدستورية المؤقتة التي تنظم شؤون البلاد خلال مرحلة التعافي. كما يتم العمل على صياغة الدستور الجديد - النهائي للبلاد. وتستغرق هذه المرحلة من سنتين إلى ثلاث سنوات.

**المرحلة الثانية:** تلي مرحلة التعافي ويتم خلالها اعتماد الدستور الدائم للبلاد الذي تم العمل عليه طوال مرحلة التعافي والتي تم استغلالها للقيام بمتطلبات أعمال التوعية المدنية والمشاركة المجتمعية بما يكفل ويعزز من شرعية وميثاقية الدستور النهائي للبلاد.

بصدد تشكيل الجهة أو الجمعية التأسيسية التي ستتولى صياغة الدستور النهائي للبلاد والمفاضلة ما بين خيارى الانتخاب، المباشر أو غير المباشر، والتعيين. فلا شك ان الانتخاب هو الطريقة الديمقراطية المثلى للتعبير عن إرادة الشعب ولكن بشرط أن تتوفر له مقوماته الأساسية السياسية، والقانونية، والأمنية، واللوجستية. إذ تتطلب الانتخابات أجواء من الهدوء والحرية والأمن والاستقرار بما في ذلك قوانين انتخاب عادلة ومنصفة للجميع، وبيئة تسمح بنشر الوعي الحقيقي ومعالجة التدايعات السلبية والإقصاء والتخويف. ولن يكون هذا متاحاً بصورة مباشرة بعد توقف الحرب السورية مباشرة. علماً أن الفقه الدستوري يتطلب توافر شروط معينة لعدّ الدستور الذي تضعه الجمعية التأسيسية ديمقراطياً، منها أن تكون الجمعية التأسيسية منتخبة بواسطة الشعب، لا أن يُعيّن أعضاؤها، وأن يكون الانتخاب ديمقراطياً وفقاً لمبادئ الاقتراع العام، الحرّ، المتساوي، السري، المباشر، وتحت إشراف ورقابة القضاء. ولكي يكون الانتخاب حراً بالمعنى الصحيح، فإنه من الضروري أن يكون هنالك خيارات متعددة أمام الناخبين. وهذا ما توفره الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية. وهو ما يعني إتاحة الفرصة أمام جميع الأحزاب السياسية القائمة - دون استثناء - للمشاركة في عملية انتخاب الجمعية التأسيسية، فضلاً عن وجوب أن تمارس الجمعية التأسيسية عملها بحريّة وحياد تامّين، أي أن تكون بمنأى عن كل الضغوطات السياسية التي قد تؤثر في عملها.

إن نظرة منطقية للواقع السوري تكشف بوضوح أنه لن يكون بالأمر اليسير إجراء انتخابات نزيهة لأعضاء الجمعية التأسيسية في ظل ظروف أمنية واجتماعية معقدة وصعبة وخاصة مع غياب الاستقرار وتردي الوضع الأمني الذي يسود في أعقاب أي أزمة كالتى تشهدها سوريا حالياً، فضلاً عن أن وجود عدد كبير من اللاجئين والنازحين سيزيد من صعوبة تنظيم أية عملية انتخابية قبل عودتهم إلى مدنهم وقراهم وشعورهم بالاستقرار النسبي قبل ممارسة حقهم

الانتخابي، كما تُوجد مخاوف من أن الناخب السوري في حال إجراء انتخابات قد لا يعطي صوته على أساس الكفاءة والخبرة القانونية والدستورية، أو على أساس اقتناعه بمشروع ورؤية حقيقية لمرشحه، وقد تتأثر عملية انتخابات اللجنة التأسيسية بالصراعات السياسية والطائفية والمذهبية في المجتمع مما قد يفرز جمعية تأسيسية ذات مستوى لا يكافئ طموح الشعب السوري. إذ سيكون من الصعب إقناع كل الناخبين السوريين بأنهم ذاهبون لاختيار جمعية تأسيسية ذات مهمة تقنية عالية ومعقدة تحتاج إلى ذوي الخبرة والرؤية والاطلاع، في وقت سيذهب فيه كثير من السوريين إلى صندوق الاقتراع لاختيار من يمثل مناهجهم السياسية أو طوائفهم أو أعراقهم أو عشائرتهم 97.

ممارسات دولية يُمكن الاستفادة منها في سوريا

- 1 - إنشاء مفوضية دستورية فنية متخصصة تدعم جهود الجهة المكلفة بصاغة الدستور.
- 2 - وزير مختص للشؤون الدستورية في أول حكومة بعد توقيع اتفاق السلام.

يُمكن التفكير هنا بخيارين:

### الخيار الأول:

لا يتم تنظيم انتخابات الجمعية التأسيسية الدستورية إلا بعد مضي عامين على الأقل من بدء مرحلة السلام والتعافي، وبحيث تبدأ عملية صياغة الدستور النهائي للبلاد في السنة الثالثة بعد أن تكون مقوماتها قد تحققت جزئياً من خلال عودة اللاجئين والنازحين، وصدور قوانين جديدة للانتخابات والإعلام والمجتمع المدني، وإعادة تنظيم السلطة القضائية، وتكوين المؤسسات الجديدة التي نص الدستور المؤقت على إنشائها. مما يسمح بخلق بيئة ملائمة نسبياً لإجراء عملية انتخابية جديّة ينتج عنها هيئات أو سلطات معبّرة فعلياً عن إرادة وتوجه الناخب السوري.

علماً أن هذا الخيار يعني أن المرحلة المؤقتة / الانتقالية التي سيحكمها الدستور المؤقت قد تمتد إلى 3 - 4 سنوات بدلاً من عامين كما يتم الترويج لها.

يتوافق هذا الخيار مع "منطقية" عدم التسرع بمسار الدستور النهائي للبلاد وبدء تلك العملية في ظل أجواء غير صحيّة ولا ملائمة مما ينتج دستوراً لا يحظى بالإجماع المطلوب ويثير الفرقة والانقسام بدلاً من الاسهام بجهود تعزيز المصالحة والوحدة الوطنية. بيد أنه يشكّل بالمقابل خياراً خطيراً لكونه يتطلب التوافق على وثيقة دستورية مؤقتة تكون شاملة وصالحة لحكم البلاد لسنوات لاحقة. مع وجوب التنبه من أن طول تلك الفترة قد يثير مشاكل وخلافات إضافية في ظل عدم حسم قضايا جوهرية يُنتظر أن يبيت بها الدستور النهائي.

### الخيار الثاني:

أن يتم محاولة التقليل من "مساوي" الإسراع بمسار الدستور النهائي للبلاد باعتبار أنه، وأياً كان الخيار الذي سيتم اللجوء له في هذه الحالة وسواء (جمعية تأسيسية مُنتخبة مباشرة من قبل الشعب بأجواء غير ملائمة، أو جمعية تأسيسية منتخبة بصورة غير مباشرة عن طريق مؤتمر وطني سوري يتم الحديث عنه،

97 خطة التحول الديمقراطي في سوريا - دراسة صادرة عن بيت الخبرة السوري و المركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية - أب. أغسطس 2013 - - ص 50.

أو جمعية تأسيسية يتم تعيينها على أساس التوافق والمحاصصة) فكل هذه الخيارات لن تُنتج جمعية تأسيسية تلبّي المعايير والشروط الديمقراطية واجبة الاتباع.

لجأت بعض الدول 98 في سبيل توافي بعض العقبات المرتبطة بعدم فاعلية أداء الأحزاب والمجتمع المدني، وتلافي نقص خبرة أعضاء الجمعيات التأسيسية لصياغة الدستور، وتلافيًا للخلافات والانقسامات، إلى خيار إنشاء مفوضية خاصة بالعملية الدستورية أو ما يُطلق عليها "المفوضية الدستورية" وهي تضم مجموعة من الخبراء معظمهم في القانون ولكنها تضم أيضًا خبراء في الاقتصاد والعلوم السياسيّة والإدارة العامّة وبحيث يقومون بمهمة إعداد مسودة النص الدستوري وإجراء المناقشات العامة وتفعيل قواعد المشاركة المجتمعية مع الشعب لإعداد وثيقة دستورية تعبر عن رغبات وتطلعات الشعب المُستهدف أساساً بأحكامها.

وبرغم أن المفوضية ستخضع غالباً لخيار التعيين والتوافق إلا أنه يمكن توسيع مشاركة الجهات المعنية بعملية الترشيح والتعيين وبحيث يكون للمجتمع المدني دور ريادي في هذا السياق. علماً أن أهمية المفوضية تكمن في أنها ستضع المصالح الوطنية العامة فوق المصالح الفئويّة الضيقة أكثر من أيّة جمعية تأسيسية أو لجنة برلمانية. ولأنّها نسيئاً حياديّة مما يساعد على أن هذا الجزء من العملية، القرارات الحيويّة حول مشروع الدستور، يمكن إلى حد ما إبعاده عن الأحزاب السياسيّة، والاحتمال الغالب أنّها ستكون أيضًا أكثر فعالية في بناء التوافق الوطني؛ وفي غالب الأمر سيسمح حجمها الصغير، وكذلك خبرتها، بإجراء عمليّة تشاوريّة أكثر مما يمكن أن يتمّ في جمعية تأسيسية والنهوض بالمشاركة العامّة وبذلك تؤدي المفوضية دوراً هاماً وجوهرياً في ترسيخ العمليّة التشاركيّة للدستور من خلال تركيزها على تفعيل قواعد المشاركة المجتمعية. 99

يتراوح عدد الخبراء في هذه المفوضيات ما بين 12 و25 كحد أقصى من الدول علماً أنه في فيجي سنة 1997 تكونت المفوضيّة من ثلاثة أعضاء فكانت مفوضيّة صغيرة أكثر من اللازم، وفي زيمبابوي سنة 2000 بلغ عدد الأعضاء في المفوضية 500 عضو وهو عدد أكبر من اللازم. علماً أنه ينبغي دوماً مراعاة تمثيل النساء في كل مراحل هذه العملية بنسبة منصفة لا تقل ابتداءً عن 30% كما تقضي بذلك اتفاقية السيداو والمعايير الدولية التي صادقت عليها والتزمت بها حكومة الجمهورية العربية السورية. علماً أن نسبة تمثيل المرأة السورية في لجنة صياغة الدستور الأخير لعام 2012 لم تزد عن 11% (3 سيدات من أصل 27 عضو) وهي نسبة قليلة جداً ولا تتوافق مطلقاً مع "حق" ومكانة المرأة السورية. مما يقتضي تضمان التمثيل العادل والمنصف للمرأة بكل مراحل العملية الدستورية وأياً كان الخيار الذي سيتم تبنيه.

كذلك لا يجوز تجاهل وجوب تمثيل اللاجئين والنازحين في هذه العملية، أيّاً كان الخيار الذي سيتم تبنيه. فلا يمكن لدولة أصبح الملايين من سكانها لاجئين خارجها أن تتجاهل هذا الواقع أو تتعامى عنه. وقد عرضنا في السوابق الدولية كيف خصصت دول كوتا للاجئين أو المهاجرين في هيئات وجمعيات صياغة دساتيرها، كما هو الحال بالنسبة لأفغانستان بخصوص اللاجئين والنازحين. وأيضاً تونس بخصوص المهاجرين والمقيمين خارج البلاد. ويجب عدم توقع انتهاء هذه المشكلة الإنسانية، التي قد تدوم لسنوات طويلة، بمجرد انتهاء الحرب. علماً أن اشتراط تمثيل اللاجئين والمهاجرين في عمل هذه اللجان والهيئات والمفوضيات هو أمر فيه مصلحة لتلك الفئات وللدولة

98 من الدول التي لجأت إلى هذا الخيار كينيا وفيجي وارتيرية واوندا وأفغانستان مع تباين في الفعالية والنجاح وفقاً لهامش حريتها واستقلاليتها وحجم التدخل في عملها.

99 وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 267

ككل على حد سواء. لأنه لا يجوز لدولة، أي دولة، أن تتجاهل حقيقة خسارتها لطاقت بشرية كبيرة كانت تمثل، غالباً، مستقبل تلك الدولة وأملها.

نظراً لأهمية وخطورة العملية الدستورية في تسوية النزاع السوري وديمومة خيار السلام الذي يُعمل عليه يمكن التفكير أيضاً بخيار إنشاء وزارة خاصة بالشؤون الدستورية في أول حكومة يتم التوافق عليها بعد التوصل إلى السلام المنشود. وهو خيار سبق أن لجأت له دول عديدة، كأوغندا في العام 1986، إذ نصت القوانين التي أُنتشت بموجبها المفوضيّة الدستوريّة والجمعيّة التأسيسية في أوغندا (وهما الهيئتان الاستشاريتان وصانعا القرار الرئيسيتان في تلك العمليّة) على أدوار رئيسيّة لوزير الشؤون الدستوريّة الذي أحدث منصبه في العام 1986. ومن أمثلة الحالات الأخرى التي تأسست فيها سلطات خاصة لتنسيق عمليّة وضع الدستور ودعمه الحالة الألبانية في العام 1998، فقد تأسست مفوضيّة دستوريّة برلمانية لتكون هيئة وضع الدستور الرئيسيّة، وتأسست أيضاً وزارة للإصلاح المؤسسي والعلاقات مع البرلمان لمساعدة المفوضيّة في تنظيم عمليّة وضع الدستور التشاوريّة التي تصوّرها البرلمان 100.

سيكون من المنطقي التفكير بخيار كهذا في الحالة السورية لإخراج القضية الدستورية لاحقاً من التجاذبات السياسية وإنشاء آلية واضحة تتمتع بالديمومة والاستمرارية والإمكانات اللازمة لحين إقرار الدستور النهائي للبلاد.

أيضاً أياً كان الخيار الذي سيتم تبنيه فلا بد من عرض مسودة الدستور النهائي على الشعب لاستفتاءه عليه بشرط أن يكون الاستفتاء مسبقاً بمناقشات كافية لكل وجهات النظر من مختلف فئات الشعب وقطاعاته، وهذا يستلزم بطبيعة الحال أن لا يُطلب من الشعب المشاركة في عملية الاستفتاء إلا بعد انقضاء فترة كافية على إعلان مشروع الدستور المقترح على الرأي العام حتى تتاح الفرصة الكافية أمام المواطنين للاطلاع على مشروع الدستور المقترح للوقوف على ما ينطوي عليه من المزايا والعيوب.

بصدد التدخل الخارجي في سياق العملية الدستورية السورية فيبدو حالياً أن أكثر العبارات التي يتم استخدامها هي تلك التي تؤكد بحسم أن الدستور المستقبلي للبلاد "سوف يصنعه السوريون بأنفسهم". يأتي هذا الحسم والتأكيد في الوقت الذي ترعى فيه الأمم المتحدة والعديد من الدول الفاعلة في النزاع السوري، إقليمياً ودولياً، مسار عملية التفاوض بما في ذلك "السلة الدستورية" التي تشكّل محوره الأبرز. مما يثير التساؤل عن مدى توافق هذا الواقع مع طرح أن الدستور سوف يصنعه السوريون بأنفسهم.

يتطلب هذا الأمر التمييز مبكراً وبوضوح بين التأثير في "العملية الدستورية" من جهة، والتأثير في "مضمون الدستور" من جهة أخرى. حيث يتعلق المضمون بأحكام الدستور، بينما تشير العملية إلى الخطوات في دورة بناء الدستور، والتي تغطي مباشرة مراحل متعددة منها التفاوض والإقرار والتنفيذ.

حتى نحافظ على مصداقية عبارة أن "الدستور سوف يصنعه السوريون أنفسهم"، فإن التدخل الدولي والأممي ينبغي أن يقتصر على بعض جوانب العملية الدستورية دون مضمون الدستور. أي أن يقتصر على الدعم السياسي والدبلوماسي للعملية بما في الدعم الفني واللوجستي، قضايا التمويل، والخبرة التقنية، ووضع الأطراف السورية القادرة على التأثير على السياق المحلي في موقع يمكنها فيه اتخاذ القرار بشأن القضايا المتعلقة بالعملية الدستورية.

## المبحث الثالث - المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية

لعقود طويلة، وعلى مستوى العالم، ظلّ الدستور عمل "نخبوي" تُصدره السلطة الحاكمة، أيّاً كان اسمها، كمنحة للشعب الخاضع لأحكامه، والذي يتعين عليه الامتثال، حكماً وتلقائياً، لقواعده والخضوع لها دون أي مناقشة أو مشاركة، وغالباً دون أي معرفة أيضاً بتلك القواعد والأحكام.

يتنافى هذا المفهوم "الفوقي" لآلية صياغة الدستور واعتماده مع مفهوم الدستور ذاته والغرض منه والترويج له كعقد اجتماعي ينظم العلاقة بين مكونات الأمة فيما بينها، وبين الدولة ومواطنيها والمقيمين على إقليمها أيضاً.

غيّرت التطورات اللاحقة، السياسية والديمقراطية والحقوقية، من هذا المفهوم فلم يعد وضع الدساتير حقاً مُطلقاً للحاكم، أو عملاً تختص به البرلمانات والجمعيات التأسيسية، أو فقهاء القانون الدستوري، أو الدولة، بل أصبحت مشاركة القوى المجتمعية المختلفة في وضع الدستور واقعاً حتمه التوسع في مفهوم ومضمون الحقوق الديمقراطية للشعب، وحقاً دولياً أقره القانون الدولي، وحقاً أخلاقياً على كل من المواطنين والمسؤولين في الدولة<sup>101</sup>.

### صياغة الدستور وقت الانقسام

" في مجتمع يعاني الانقسام، قد يكون الدستور أكثر من مجرد قواعد تنظم هيكل الحكومة. إذ قد تُشكل عملية وضع الدستور لحظة فريدة، وفرصة لبناء إجماع، وشعور مشترك بالهوية والقيم والغرض، وحل الخلافات الرئيسية".

وضع الدستور والإصلاح الدستوري  
خيارات عملية - إنتر بيس - 2012

تزداد أهمية هذه العملية التشاركية لصنع الدستور في الدول التي تتعافى من أزمات كبرى عرفتها، أو تسعى للخروج من حروب داخلية اجتاحتها. حيث تسود المخاوف، عندئذ، من أن ينفرد أمراء الحرب وزعماء الصراع بالقيام بالعملية الدستورية برمتها لترسيخ مكاسبهم و"دسترة" مصالحهم ومنظومة تقاسم السلطة والغنائم التي اتفقوا عليها على حساب الشعب الذي يدفع، غالباً، ثمن الحرب وثمان تسويتها أيضاً.

لا تبدو هذه المسألة، رغم أهميتها وخطورتها، مطروحة في المسار التفاوضي والنقاش السياسي والدستوري السوري القائم حالياً. حيث يتم دوماً واعتيادياً "تهميش" الشعب واقصائه و"ادعاء" تمثيله والحديث باسمه. مرةً بذريعة تعذر الوصول إليه أو التواصل معه، بسبب الواقع الأمني والعسكري وموجات اللجوء والنزوح الهائلة، ومرات عدّة بحجة المعرفة المُسبقة بما يريده الشعب ودونما الحاجة لسؤاله والتواصل معه.

نعرض في الصفحات اللاحقة مفهوم المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية ونبرز تجارب وممارسات دولية عديدة في محاولة لإسقاطها على الواقع السوري لاستخلاص ما يمكن من الممارسات الجيدة والملائمة التي يمكن اتباعها حالياً أو لاحقاً في سياق العملية الدستورية السورية. طبعاً ليس على طريقة استنساخ دساتير باردة، وجافة، وغير ملائمة وترجمتها بشكل ركيك، ومحاولة تسويقها، كما يجري حالياً، وإنما من خلال محاولة تجنب أخطاء الآخرين، لعدم تكرارها، ومحاولة استخلاص ممارسات ناجحة والتفكير بمدى ملاءمتها وتوافقها مع الواقع السوري الحالي والمستقبلي.

101 المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية - د. ياسين فاروق أبو العينين - نادبة عبد العظيم - منشورات مركز العقد الاجتماعي - القاهرة 2013. ص 5.

## أولاً - مفهوم المشاركة المجتمعية وكيفية ممارستها:

بات من المستقر والثابت أن نجاح العملية الدستورية ككل يعتمد بشكل كبير على المساندة والدعم الذي تتلقاه من مختلف قطاعات المجتمع، وعلى مشاركة الجمهور، مما يتطلب فتح قنوات للتواصل وإتاحة الفرصة للنقاش الحر حول مختلف الاختيارات والحلول الدستورية التي تتبع من مختلف شرائح المجتمع<sup>102</sup>. ومع الإقرار بالدور الذي تؤديه النخب السياسية في اتخاذ القرارات حول كيفية هيكلة دولة جديدة، إلا أن هناك توجهاً راسخاً بات يهدف إلى بناء آليات للمشاركة العريضة داخل العملية، لتفادي وضع دستور يؤدي إلى توزيع الغنائم بين الطوائف المتنافسة، ولتحسين فرص تمتع الدستور الجديد بدرجة عالية من الشرعية الشعبية<sup>103</sup>.

من هنا ترسخ مفهوم المشاركة المجتمعية أو التشاركية في الدستور للدلالة على "العملية التي يتم فيها إعلام المواطنين حول طريقة العمل والخيارات المطروحة، فيعطون بذلك فرصة حقيقية للتعبير عن آرائهم لصناع القرار

### المشاركة المجتمعية والمصالحة الوطنية

يُنظر إلى المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية على أنها تعزز المصالحة والوحدة الوطنية وتُسهم بالتالي في تحقيق الاستقرار السياسي. إذ تولد هذه العملية إحساساً بالانتماء وبالمصير المشترك، وهو عنصر حاسم في تحقيق الوحدة الوطنية. كما أنها تساعد المجموعات والفئات المختلفة والمتصارعة على البحث عن التوافق والتعرف على آراء الآخرين. فتعزز بذلك هذه العملية فرص إمكان تحقيق مصالحة بين الجماعات المتنازعة.

لهذا يُنصح بأن تُشجع المحادثات، لا بين أفراد الشعب والقائمين على وضع الدستور، بل أيضاً بين الناس أنفسهم، وهذا يعمق فهمهم لتواريخ الآخرين وإسهاماتهم وقلقهم وتطلعاتهم. وهذه مسائل مهمة جداً لتعزيز الوحدة الوطنية، وحل النزاعات، وبناء السلام.

وضع الدستور والإصلاح الدستوري  
خيارات عملية - إنتر بيس - 2012

مباشرةً في صياغة ومناقشة الدستور<sup>104</sup>. علماً أن التشاركية الحقيقية<sup>105</sup>، كما سنعرض في الصفحات اللاحقة، لا يقتصر مفهومها على مجرد "إبداء الرأي" بل أنها تتجاوز ذلك "للتأثير في القرار وتوجيهه". إذ أنها تعني أن يكون لدى الجمهور الفرصة للتعبير عن آرائهم في القضايا المتعلقة بعملية وضع الدستور ومحتواه من خلال المشاركة في الحوارات والنقاشات التي تجري في هذا الشأن، والمشاركة في صنع القرارات ذات الصلة، واتخاذ مبادرات خاصة لحشد التأييد أو ممارسة الضغط على الأجهزة التي تضع الدستور، والتشاور معهم بخصوص الأمور التي يرغبون في إدراجها في الدستور، وذلك حتى يأتي الدستور معبراً عن احتياجاتهم وتطلعاتهم<sup>106</sup>.

### 1 - أهمية المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية:

يتفق الخبراء أن للمشاركة المجتمعية مزايا واضحة بالنسبة إلى العملية وإلى آفاق الحكم الدستوري البعيدة الأجل. فمعظم

الأهداف التي يُرجى تحقيقها من عملية وضع الدستور لا يمكن تحقيقها من دون مشاركة شعبية. فهي بذلك تتجاوز مجرد "الحق" في المشاركة أو "الرغبة" بصياغة الدستور الأفضل وصولاً لتحقيق أهداف أسمى وأكثر خطورة تتعلق بتحقيق المصالحة وتعزيز الوحدة الوطنية، خاصة بالنسبة للدول التي كانت تعاني من الحروب والأزمات،

102 الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور - إعداد البرفسور دزيدك كيدزبا. منشورات مركز العقد الاجتماعي - القاهرة 2013. ص 8.

103 وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 9.

104 عملية صياغة الدستور في تونس - التقرير النهائي - 2011 - 2014 - مركز كارتر - ص 81.

105 بالتالي تتخذ التشاركية في هذا المجال عدة أشكال حيث لا تقتصر على التمثيل في الجمعية التأسيسية، والمشاركة في الاستفتاءات الدستورية ولكن يمكن أن تمتد إلى تقديم توصيات واقتراحات للجمعية التأسيسية أو أي جهة أخرى تقوم بوضع الدستور، وممارسة الضغط Lobbying، والقيام بحملات إعلامية، والمشاركة في الحوار الوطني، وإجراء المشاورات العامة. ويعتبر التثقيف (التعليم) المدني من أهم أساليب إعداد المواطن للمشاركة العامة، كما أن المشاورات العامة، وتجميع آراء ومقترحات المواطنين وتحليلها بصورة فعالة من أهم عوامل نجاح عملية المشاركة ومصداقيتها. راجع:

المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية - مرجع سابق - ص 12.

106 المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية - مرجع سابق - ص 11.

هذا من جهة أولى، وتعزيز مشروعية الدستور والقبول به من جهة ثانية، وصولاً إلى دورها في توسيع برنامج الإصلاح الدستوري والاجتماعي من جهة ثالثة 107.

إذ تُعزز المشاركة المجتمعية عملية المصالحة الوطنية كما أن المشاركة المجتمعية وآليات الاستشارة الواسعة قد تلعب دوراً هاماً في إرساء مؤسسات ديمقراطية ترتكز على دولة القانون واحترام حقوق الإنسان. ويكون لهذا التمشي أهمية خاصة بالنسبة إلى المجموعات التي عانت من التهميش في مراحل سابقة كما حدث في تجربة جنوب إفريقيا أثناء تنظيم عمليات المشاركة المجتمعية لصياغة دستور 1996، إذ تركّزت عملية التماس آراء الشعب جزئياً على إشراك مواطني جنوب إفريقيا السود لأول مرة في العملية السياسية بعد عقود من العزل والاقصاء.

أيضاً يُعدّ اللجوء الموفق إلى الاستشارة المجتمعية شرطاً أساسياً، ضمن شروط أخرى، لكي يحظى النظام الدستوري الجديد بالمشروعية والقبول. فكلما حظي الدستور بموافقة مبنية على استشارة شعبية واسعة كلما تعزز شعور المواطنين بأنهم يمتلكون ذلك الدستور. وسيقومون تلقائياً بالعمل على تفعيله واحترامه. وهو ما يُعزز من احتمال أن يستمر العمل به مدّة طويلة، نظراً لكونه يُمثّل توافق آراءٍ واسع النطاق، ويستجيب لمطالب الشعب، ما يقلّل المطالب بإعادة النظر به والتفاوض حوله في المستقبل.

من بين الفوائد الجوهرية للمشاركة المجتمعية يمكننا أيضاً أن نذكر أهميتها في توسيع برنامج الإصلاح الدستوري والاجتماعي نظراً لما تقدّمه من افكار جديدة تساهم بها في الكشف عن قضايا قد تثير الجدل أو تبقى خفية أو مجهولة. بناء على ذلك، للمشاركة مفعولان: فمن جهة تمكّن من تقاضي أي نقص في توفر المعلومات، ومن جهة أخرى تعطي صورة مفصلة عن اهتمامات وانشغالات المواطنين، وهذا من شأنه أن يعطي توازناً أكبر لعملية عادةً ما يحتكرها الخبراء والنخب المشاركة في وضع الدستور، والذين قلّمَا يدركون البؤس الذي تعيش فيه أغلبية الناس في بلادهم. كما أن مشاركة الأشخاص العاديين في هذه العملية سيجعلهم يعوا مضمون الدستور، والطرق التي يحمي بها مصالحهم، وكيف يمكنهم استخدام أحكامه لحماية حقوقهم 108.

بالمقابل، عادةً ما يتم التحذير من أخطار محتملة لعملية المشاركة المجتمعية إذا لم يتم الإعداد لها بشكل جيد أو لم تكن الإرادة صادقة في تلبية متطلباتها. من هذه المخاطر، على سبيل المثال، تحويل العملية إلى مسرح لاستعراض الخلافات السياسية وإبراز وترسيخ الاختلافات القومية أو الدينية أو سواهما وبتش مشاعر الفرقة والانقسام والتحريض بدلاً أن تكون عملية تداولية تؤدي إلى بناء توافق في الآراء وإلى المصالحة. أيضاً يجب توخي الحذر، لأن المشاورات العامة قد ترفع سقف توقّعات الشعب تجاه ما سيوفره الدستور، ولأن إغفال مشروع الدستور لشيء ينظر إليه الشعب على أنه مهمّ، قد يؤدي إلى شعور الشعب بخيبة الأمل من العملية، بل ومن الدستور.

107 انظر بصفة خاصة:

الدروس المستفادة من تجارب سنّ الدساتير: العمليات القائمة على مشاركة شعبية واسعة - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - مذكرة إعلامية عدد 20 - نوفمبر - 2011 - ص 4 - 6.

وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 86 - 87.

108 إعلان الألفية والحقوق والدساتير - ياش غاي. جلّ كوترل - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - UNDP - 2010 - ص 76.

## 2 – الأساس القانوني لـ "حق" المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية

لا بد من التأكيد بدايةً على أن المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية تطورت من "اسلوب صياغة وتحفيز" إلى "حق" يجد سنده الأساسي في القانون الدولي الذي يبين أن حق المشاركة في النشاطات المتعلقة بالقضايا العامة والمنصوص عليه في العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية يتضمن حق المشاركة في وضع دستور البلاد التي يقيم فيها الفرد<sup>109</sup>.

الأساس القانوني الدولي للمشاركة المجتمعية في العملية الدستورية

تنصّ الفقرة الأولى من المادة الأولى للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق جميع الشعوب في تقرير مصيرها، ويشمل هذا الحق في مفهومه العام الحق الجماعي لاختيار الدستور أو نوع الحكم القائم لمجموعة ما. فيما يتعلق بحق المساهمة الفردية، فإن المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنص أنه "يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

(أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية...".

وقد أكدت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام رقم 25 الصادر في 1996، الفقرة 6، أن المشاركة المباشرة للمواطنين في إدارة الشؤون العامة تشمل الإجراءات المتعلقة بعملية صياغة الدستور<sup>110</sup>. كما بينت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها على قضية "مارشال ضد كندا" أن المؤتمرات أو المجالس الدستورية تعتبر نوعاً من أنواع "إدارة الشؤون العامة" في مفهوم روح المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>111</sup>.

وكررت اللجنة هذه الفكرة في الملاحظات الختامية التي أبدتها حول التقرير الخاص بالبوسنة والهرسك لسنة 2005 حيث أوصت بأن "تفتح البوسنة من جديد المشاورات حول الإصلاح الدستوري عبر سبل تضمن الشفافية والمساهمة الواسعة والشاملة<sup>112</sup>".

إلى جانب ذلك فقد ذكرت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام رقم 25، المادتين 4 و8، وبصفة واضحة أن "المواطنين يشتركون في إدارة الشؤون العامة بممارسة النفوذ من خلال المناقشات العامة والحوار مع ممثلهم"، كما بينت أن هذه المشاركة محمية بحقوق فردية أخرى<sup>113</sup>.

إلى جانب الالتزام الدولي السابق فإننا نجد أن العديد من الدول قد التزمت صراحةً بالقيام بعملية المشاركة المجتمعية أثناء صياغة الدستور أو تعديله ونصّت على ذلك في المواثيق المنظمة لتلك العملية سواء أكانت دستور مؤقت أو انتقالي، أو قانون وطني، أو مرسوم رئاسي، أو النظام الداخلي للجمعية التأسيسية أو الجهة المكلفة بالعملية الدستورية.

مثال ذلك المرسوم الرئاسي في أفغانستان والذي اعتبر من مهام اللجنة الدستورية (تيسير المعلومات العامة المتعلقة بعملية وضع الدستور وتشجيعها أثناء فترة عملها كلها؛ عقد مشاورات شعبية في كل مقاطعة أفغانية، ومع اللاجئين الأفغان في إيران وباكستان، وحيثما أمكن في البلدان الأخرى للحصول على آراء الأفغان المتعلقة بطموحاتهم الوطنية؛ تلقّي اقتراحات مكتوبة من الراغبين في الإسهام في العملية الدستورية من الأفغان أفراداً ومجموعات داخل

109 إعلان الألفية والحقوق والداستير - مرجع سابق - ص 45.

110 CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 - 27 August 1996

111 UN Doc. CCPR/C/43/D/205/1996

112 CCPR/C/BIH/CO/1 - 22 November 2006

113 CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 - 27 August 1996

أفغانستان وخارجها؛ إجراء دراساتٍ - أو تفويض جهاتٍ أخرى بإجراء دراساتٍ - تتعلّق بخيارات مشروع الدستور؛ إعداد تقرير يحلّل آراء الأفغان التي يتمّ الحصول عليها أثناء المشاورات الشعبية، وإتاحة التقرير للجمهور؛ توزيع مشروع الدستور، وتنقيف الشعب به).

الملاحظ في هذا المرسوم أن المشاورات المجتمعية لم تكن قاصرة على المواطنين داخل البلاد بل أنها تشمل أيضاً اللاجئين الأفغان حيثما وجدوا وتحديداً في إيران وباكستان وهما أكثر دولتين استضافةً للاجئين الأفغان وقتها. أيضاً يُحسب لهذا الأمر الرئاسي أن ألزم اللجنة الدستورية ليس فقط بإجراء عملية المشاورات المجتمعية بل باستثمار نتائج هذه المشاورات والاستفادة منها حيث فرض عليها إعداد تقرير يحلّل آراء الأفغان التي تم الحصول عليها نتيجة المشاورات للاستفادة منها.

أيضاً نص قانون استعراض الدستور الكيني لعام 2001 بأن تقوم لجنة استعراض الدستور الكيني خلال عامين

#### قانون استعراض الدستور الكيني لعام 2001

يتعين على لجنة استعراض الدستور الكيني أن: تقوم بزيارة كل دائرة انتخابية في كينيا، لتلقي آراء الناس في شأن الدستور. وأن تتلقى مذكرات وتعدّد جلسات استماع عامة وخاصة في جميع أنحاء كينيا دون توقف أو عوق. وتجمع وتحلّل بأي أسلوب آخر وجهات نظر الكينيين وآراءهم، سواء أفي كينيا كانوا مقيمين أم خارجها. ولتحقيق هذه الغاية يجوز للجنة أن تدعو إلى عقد اجتماعات شعبية لسكان أية منطقة لمناقشة أية مسألة تتعلّق بمهام اللجنة القسم 18 من القانون

(بتنظيم وتيسير برامج التربية المدنية، لتنشيط المناقشة الشعبية، وتوعية الشعب بالمسائل الدستورية؛ تلقي آراء الشعب الكيني في شأن الاقتراحات بتغيير الدستور، ومقارنة هذه الآراء بعضها ببعض، وإعداد مشروع قانون على أساسها لتغيير الدستور، لعرضه على الجمعية الوطنية. البرلمان؛ الاضطلاع بدراسات وأبحاث وعمليات تقييم تتعلّق بالدستور وبدساتير ونظم دستورية أخرى، أو تكليف جهاتٍ أخرى بالاضطلاع بها، لأن هذا، كما ترى اللجنة، قد يوفر للجنة والشعب الكيني معلوماتٍ عن حالة دستور كينيا).

تبدو أهمية النص في الوثيقة المنظمة للعملية الدستورية على إجراء هذه العملية واستثمار نتائجها أيضاً في أن الجهة القائمة على التنفيذ ستكون عندئذٍ ملزمة بالقيام بهذه العملية. والأهم من هذا أن هذه

المشاورات أصبحت في بعض الدستور مصدرراً من مصادر الدستور الجديد وهو ما تكشفه لنا التجربة الاوغندية في هذا المجال. ففي العام 1995 تم تكليف اللجنة الدستورية في أوغندا بتحقيق "توافقٍ وطني في الآراء" بشأن المسائل الدستورية، وتكليفها أيضاً "بالتماس آراء الشعب بعقد اجتماعاتٍ ومناقشاتٍ شعبية، وعقد حلقاتٍ دراسية وحلقات عمل، واستخدام أي شكل آخر للحصول على آراء الشعب"، وكذلك "دراسة الدستور [المعمول به] واستعراضه"، لتقديم اقتراحات بشأن دستورٍ جديدٍ من أهدافه "أن ينشئ نظام حكمٍ حرّاً وديمقراطياً يكفل الحقوق والحريات الأساسية للأوغنديين". وهو ما التزمت به اللجنة التي بينت في تقريرها النهائي أنها استخدمت أربعة موارد رئيسية لإعداد توصياتها بشأن دستورٍ جديد. وكانت هذه الموارد هي آراء الشعب؛ والدراسة التي اضطلعت بها اللجنة "لثقافتنا وتاريخنا المشترك، والمشاكل، وتطلعات الشعب"؛ و"استعراضها الإلزامي للدستور الحالي"؛ و"إجراء دراسة مقارنة للترتيبات الدستورية في بلدان أخرى114".

بالمقابل يتعين علينا " التحذير " من النصوص " الباهتة " التي تُشير إلى هذا المبدأ بصورة عامة دون فرض أي التزامات واضحة لتفعيله. مثال ذلك الدستور العراقي المؤقت لعام 2004 والمُشار له بقانون إدارة الدولة العراقية

114 وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 114 - 115.

للمرحلة الانتقالية لعام 2004 والذي بيّن في الفقرة أ من المادة 61 على أن الجمعية الوطنية ستقوم كتابة المسودة للدستور الدائم، ثم جاء في الفقرة ب من المادة ذاتها أنه "تعرض مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليها باستفتاء عام، وفي الفترة التي تسبق إجراء الاستفتاء تنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع إجراء نقاش عام بين أبناء الشعب بشأنها". إذ تم تقزيم مفهوم المشاركة المجتمعية على مجرد نشر مسودة الدستور

ينبغي "الحذر" من النصوص "الباهتة" التي تشير إلى المبدأ بصورة عامة دون فرض أي التزامات واضحة لتفعيله. وتحويله بالتالي إلى مجرد عملية نشر وعي وإجراء نقاش عام مجرد

قبل الاستفتاء عليه وتشجيع النقاش بين "أبناء الشعب" وهي عملية تثقيفية ترويجية لا علاقة لها بالمشاركة المجتمعية الحقيقية التي ينبغي أن تبدأ قبل كتابة مسودة الدستور، وأثناء عملية الكتابة، وأيضاً قبل الاستفتاء من أجل إفساح المجال لتلقي الآراء وتضمين ما يناسب منها في صلب المسودة وليس فقط "إعلام" الشعب بمسودة الدستور بعد الانتهاء من كتابته. أيضاً ليس ثمة التزام باستخلاص الآراء الشعبية وتحليلها كما هو الحال في

الدساتير الإفريقية السابقة. والنقد الأبرز هنا هو تجاهله إشراك اللاجئين خارج البلاد بهذه العملية برغم تواجد الملايين منهم في تلك الفترة. وهو ما تم تجاهله تماماً خلافاً للنصوص الأفغانية السابقة.

نرصد هذا الخلل أيضاً في الإعلان الدستور المصري الصادر عن الرئيس المؤقت عدلي منصور يوم 8 تموز/ يوليو 2013، والذي وضع أسس إصدار واعتماد الدستور المصري الحالي للعام 2014، إذ نص في المادة 28 على تشكيل لجنة خبراء من ثمانية اشخاص تختص باقتراح التعديلات على دستور 2012 المعطل، على أن تنتهي من عملها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تشكيلها. وبحيث يتعين عليها، وفقاً للمادة 29، أن "تعرض اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة مقترح التعديلات الدستورية على لجنة تضم خمسين عضواً... ويتعين أن تنتهي اللجنة من إعداد المشروع النهائي للتعديلات الدستورية خلال ستين يوماً على الأكثر من ورود المقترح إليها، تلتزم خلالها بطرحه على الحوار المجتمعي".

وبالتالي فإن تحديد مدة 60 يوم لدراسة مقترح التعديلات الدستورية، وإعداد المشروع النهائي، وأيضاً إجراء "الحوار المجتمعي"، تبدو غير كافية إطلاقاً وبحيث ستتحول حكماً لعملية شكلية لا أكثر. وهو ما تم بالفعل لاحقاً.

### 3 – تحديد المُستهدفين بالمشاركة المجتمعية والجهات التي تقوم بها:

ينبغي أن تشمل عملية المشاركة المجتمعية في إعداد الوثيقة الدستور "كل فئات الشعب"، ولهذا نجد أن النصوص الدستورية أو القانونية السابقة والتي أشارت لهذه العملية تحدثت عن "الشعب العراقي، الشعب الكيني، الأفغان..". وهذا هو الأمر الطبيعي والمنطقي لكون وجوب هذه العملية أن تنسم بالشمولية وتطال الجميع دون أي إقصاء أو استثناء أو تمييز.

برغم ذلك ينبغي الإقرار بأنه يجب استهداف فئات محددة والعمل على الوصول إليها وإشراكها بالنقاش وتقديم الأفكار والآراء حول العملية الدستورية لأنها، ربما، لن تكون قادرة تلقائياً على القيام بذلك لوجود العديد من المعوقات التي ترسخ إقصائها تقليدياً عن هذه العملية. تشمل هذه الفئات التي ينبغي التركيز عليها 115، على سبيل المثال، (النساء اللواتي لا يحظن بفرص مساوية للرجال في المشاركة بهذه العملية بسبب تهميشهن تقليدياً، وكون منظمي هذه العملية التشاركية قد يخضعون للأعراف الاجتماعية الاقصائية السائدة. أيضاً المنتمين للأقليات العرقية أو الدينيّة؛ كذلك المجموعات المنغلقة المهمّشة والتي تُستبعد من الاجتماعات أو تعيش في مناطق نائية، أو تتبع

مجموعات لغوية صغيرة، أو لا تفهم مسائل الدستور؛ أيضاً المسنون الذين قد يضطرون إلى البقاء في بيوتهم، والمُعاقين والمرضى، والمهاجرين الذين، يكونون ضحايا للإقصاء ولو كانوا مواطنين، كذلك اللاجئين والنازحين أيضاً).

أما بالنسبة للجهة التي تقوم بهذه العملية فإن اللجنة الدستورية التي تُنشأ لإعداد مشروع الدستور غالباً ما تُكَلَّف

#### دور الأحزاب والمنظمات والمؤسسات الرسمية في عملية المشاركة الشعبية

تكشف السوابق والممارسات الدولية أن التعاون مع الأحزاب والمنظمات والمؤسسات الرسمية القائمة قد يكون مفيداً أو ضرورياً، لإنجاح عملية المشاركة المجتمعية إلا أنه يجب ألا يكون المنبر الحصري لإتمام تلك العملية.

قد لا تكون تلك الجهات موجودة، أو فعالة، وقد لا تُمثّل كل الشعب فعلاً، بل أنها قد تكون أحد أسباب النزاع.

لا يجوز الافتراض بأن كل الناس مُنتمون إلى أي من الجهات السابقة أو يريدون المشاركة فقط من خلالها. فقد تكون لشخص ما اهتمامات غير كونه منتم لأي من تلك الجهات ويكون راغباً في المشاركة مباشرة كشخص.

بإجراء عملية المشاورات العامة. بهذا الصدد تكشف السوابق الدولية عن عدّة ممارسات قد تكون جيدة وفق الظروف الخاص بالدول:

ففي بعض الحالات، قامت الجهة المعنية بالعملية الدستورية بإنشاء لجان خاصة بها لعقد المشاورات مع الشعب. وهو ما حدث، على سبيل المثال، في بوليفيا سنة 2009 ونيبال سنة 2010.

في حالات أخرى، وبهدف تسريع العملية، وقبل إنشاء هيئة وضع الدستور، تم تكليف هيئات متخصصة بإجراء عملية المشاورات المجتمعية وتقديم النتائج والمقترحات إلى هيئات وضع الدستور فور إحداثها. وهو ما تم، على سبيل المثال، في كولومبيا سنة 1991، وتيمور - ليشتي سنة 2002.

دون أن نغفل قيام منظمات المجتمع المدنيّ - الدولية منها والمحليّة - بمشاورات شعبية، في محاولة منها لفتح العمليّة وإشراك الشعب<sup>116</sup>.

علماً أن الممارسات الدولية تكشف أيضاً تأثير عملية المشاركة المجتمعية بالجهة المُكلّفة بالإعداد الفعلي لمشروع الدستور، فكثيراً ما يشارك الشعب مشاركة كبيرة عندما تعد مشروع الدستور لجنة مستقلة، كما حدث في كينيا وأوغندا، مقارنةً بنسبة مشاركته عندما تعد مشروع الدستور لجنة من الهيئة التشريعية أو جمعية تأسيسية إذ تكون المشاركة المجتمعية وكذلك الشفافية أقلّ وضوحاً<sup>117</sup>.

#### 4 - مضمون عملية المشاركة المجتمعية:

يتوقف تحديد مضمون عملية المشاركة المجتمعية على المرحلة التي تتم بها هذه العملية وفيما إذا كانت المشاورات والمشاركة المجتمعية قد بدأت قبل انطلاق العملية الدستورية أم بعدها.

لجأت بعض الدول إلى خيار البدء بعملية المشاركة المجتمعية قبل ان تبدأ العملية الدستورية ذاتها. وهي طريقة قد تكون ملائمة للدول في مرحلة الصراع والتي هي بحاجة لحسم قرارات كثيرة من بينها تحديد ما إذا كانت العملية الدستورية لازمة ومرغوباً فيها أم لا؟ وكيف ينبغي أن تُنفذ، وكيف يمكن استخدامها لتشجيع ذوي المصلحة الرئيسيّين

116 وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 116  
117 وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 82

أو الجهات الفاعلة السياسيّة على إلزام نفسها بتلك العمليّة؟ وقد تنتهي أحياناً نتائج المشاورات المجتمعية إلى اللجوء للاستفتاء لحسم بعض القضايا الأساسية وهو ما حدث في إسبانيا وفنزويلا وكولومبيا.

يطال النقاش وعمليات المشاورات، في هذه المرحلة المبكرة، أسلوب تنظيم العمليّة ذاته، بما في ذلك أنواع الهيئات والمؤسسات التي ينبغي أن تشترك فيها، واختيار أعضائها أو انتخابهم، وآليات المشاركة الشعبيّة، والجدول الزمنيّ للعمليّة، علماً أنه أثناء إعداد دستور جنوب أفريقيا سنة 1996 فإن إدارة الاتّصال مع المجتمعات المحليّة أجرت مشاورات شعبيّة مع المجتمع المدنيّ وقادة المجتمعات المحليّة من أجل تحديد الأسلوب الأفضل للقيام بأنشطة مشاركة شعبيّة يحظى بالشرعيّة والمصداقيّة. وفي أفغانستان تمت المشاورات مع المجموعات النسائية حول الآلية الأنسب لاختيار ممثلاتها.

تركز عمليات المشاورات المجتمعية أثناء العملية الدستورية على المساعدة في إعداد قائمة بالمسائل التي سيُنظر فيها كجزء من برنامج إصلاح أو كتابة الدستور.

وبعد إعداد اقتراح مفصّل لمشروع للدستور، وقبل إجراء المناقشة الأخيرة لاعتماده، تتركز عملية المشاورات على تلقّي الآراء في شأن المسودة المُعدّة. علماً أنه في بعض الدول كان يتم أيضاً اللجوء إلى نمط المشاورات المجتمعية للبت وحسم بعض القضايا التي يُحتمل أن تكون مثيرة للخلاف، وذلك من أجل مساعدتهم في التعرف إلى هذه المسائل والبت فيها.

لكن ينبغي دوماً توخي الحذر من أن إجراءات المشاركة شديدة التعقيد قد تؤدي إلى التلاعب بعملية الإصلاحات الدستورية، وتباطؤها أو عرقلتها<sup>118</sup>.

يجدر هنا تقديم ملاحظتين بصورة أساسية:

**الملاحظة الأولى:** أن بعض الدول تقصر عملية المشاركة المجتمعية على المرحلة الأخيرة بعد إنجاز مسودة الدستور وهو أمر قد يكون أكثر سرعةً وفعاليةً وبالتأكيد أقل تكلفةً، إلا أنه أقل ديمقراطية وفاعليةً باعتبار أن مسائل أخرى مقلقة لأفراد الشعب قد تستبعد من المناقشة. وقد يؤدي هذا إلى شعور بالإحباط لدى المجموعات التي تشعر أن مشروع الدستور لا يعكس اهتماماتها أو أنه جرى البت في المسائل على نحو غير مدروس. فضلاً عن أن القائمين على وضع الدستور قد يكونون أقل استعداداً لتغيير مشروع دستور استغرقت المفاوضات في شأنه وإعداده وقتاً طويلاً. وبالتالي فإنه من الناحية المثاليّة، ينبغي استطلاع آراء الشعب قبل إعداد مشروع الدستور للمساعدة في إعداده، وبعد أن يكتمل إعداده لمعرفة ما إذا كان يلبي شواغل الشعب<sup>119</sup>.

**الملاحظة الثانية:** تحدّر العديد من الدراسات والأبحاث من "تكلفة عملية المشاركة المجتمعية" إذا تم إنجازها بصورة شاملة وبالصورة التي ينبغي أن تتم بها (على سبيل المثال قدرت تكاليف وضع الدساتير في إفريقيا بما يعادل 30 مليون دولار أميركيّ لجنوب إفريقيا، و10 ملايين دولار لأوغندا، و6 ملايين لإثيوبيا و4.5 مليون لإريتريا) - أي ما بين 15 سنتاً، ودولار ونصف دولار لكل شخص في الدولة<sup>120</sup>. ومع وجوب الإشارة أولاً إلى أن هذه التكلفة تشمل مجمل العملية الدستورية وليس فقط أنشطة المشاورات المجتمعية، فإنه ينبغي التأكيد ثانياً على أن هذه التكلفة

118 الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور - مرجع سابق - ص 8.

119 وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 112

120 وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 37

تظل منخفضة تماماً إذا ما تمت مقارنتها بتكاليف الحرب أو الصراع فيما لو استمر قائماً. ففي كثير من الحالات يكون الدستور هو التتويج والإعلان الرسمي لاستتباب السلام وتجاوز مرحلة الصراع والحروب الدامية السابقة. وسيكون بالتالي من المستغرب تماماً أن الدول تخصص ميزانيات مفتوحة لأجل الحرب في حين أنها تتكشف تماماً عندما يحين وقت إنفاق أقل لأجل السلام.

## 5- فعالية المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية:

ليس ثمة قاعدة ثابتة حول مدى فاعلية عملية المشاركة المجتمعية أي مدى قدرتها على إحداث تغيير حقيقي في العملية الدستورية سواء لجهة الشكل أو المضمون. إذ تُوجد سوابق وممارسات ناجحة وأخرى فاشلة. حيث تتوقف الفاعلية على عدة عوامل منها تأييد جميع الأطراف السياسية، والدعم الواضح من قبل السلطات بما فيها المجلس التأسيسي، إلى جانب وجود جدول زمني واقعيّ والتحقّق من أن تكون المساهمة عملية مدروسة وشفافة وخاضعة لقواعد واضحة. كما يجب وضع ضمانات لحماية هذه العملية حتى لا تصبح حكراً على الحركات الشعبوية أو المجموعات ذات النفوذ أو مجموعات الضغط، أو أن تقتصر على المواقف والاعتبارات الحزبية الضيقة<sup>121</sup>.

من النتائج الإيجابية لعملية المشاركة المجتمعية والمشاورات الوطنية في تونس، أثناء اعداد دستور 2014، إدراج حقوق المعارضة السياسية في مسودة الدستور، وهي القضية التي أثّرت أثناء المشاورات الوطنية، وكذلك في مناسبات أخرى<sup>122</sup>. وفي نيكاراغوا، لقيت مقترحات المواطنين والمواطنات تقبلاً هاماً جعل الهيئة المكلفة بصياغة الدستور تُدخل أكثر من خمسين تعديلاً على مشروع الدستور. حيث شملت هذه التعديلات خمسة وأربعين مادة من أصل مئة وثلاثة وثمانين مادة دستورية.

بالمقابل، تفيد تجارب أخرى أن المشاركة العامة لم تؤثر بشكل حاسم على مضمون مشروع الدستور، ففي تيمور الشرقية، تمّ تنظيم استشارات عامة ثمّ إعداد تقرير عامّ يلخص آراء المواطنين والمواطنات. وتمّ بعد ذلك إحالة هذا التقرير على الجمعية التأسيسية. إلا أن هذه الأخيرة لم تبد اهتماماً كبيراً بآراء المواطنين والمواطنات، وواصلت العمل على مشروع الدستور الذي أعدّه حزب الأغلبية داخل الجمعية التأسيسية<sup>123</sup>.

### انجازات

ساهمت المشاركة المجتمعية أثناء اعداد الدستور التونسي في إدراج حقوق المعارضة السياسية في الدستور، وأثناء إعداد دستور نيكاراغوا في إدخال أكثر من خمسين تعديلاً على مشروع الدستور

يمكن القول إن نجاح هذه العملية في تحقيق الهدف منها يتوقف على عاملين أساسيين أولهما مرتبط بصدق وإرادة وتخطيط القائمين على عملية المشاركة المجتمعية والعملية الدستورية ككل، وثانيهما مُتعلق بفاعلية ومقدرة الجمهور المُستهدف أي الأشخاص والجهات المشاركة بهذه العملية.

إذ يتوقف التأثير والفاعلية على النهج الذي تتّخذه هيئة صنع القرار في جمع وتحليل الآراء الشعبية، والأهميّة التي توليها لها، وطريقة معالجة الهيئات الرسمية (اللجان الدستورية، والجمعيات التأسيسية) للاقتراحات الشفوية أو المكتوبة التي تقدّم إليها. علماً أنه يمكن التلاعب بالاقتراحات أو تحليلها بتحيز، أو قد يتمّ التكتّم على بعض الآراء. ولهذا يتمّ التأكيد على أن الشفافية والصدق في تحليل الآراء عنصران أساسيان لمصادقية العملية برمتها. ففي كينيا،

121 الدروس المستفادة من تجارب سنّ الدساتير: العمليات القائمة على مشاركة شعبية واسعة - مرجع سابق - ص 2.

122 عملية صياغة الدستور في تونس - التقرير النهائي - 2011 - 2014 - مركز كارتر - ص 85.

123 المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية - مرجع سابق - ص 12.

على سبيل المثال، أجرت هيئات اتخاذ القرار مشاورات شعبية موسعة وتحليلاً مرهقاً للآراء الشعبية، وجسّدتها في مشروع الدستور، وفي نصه النهائي. في حين أن صانعي القرار في أفغانستان كانوا قادةً سياسيين بصورة أساسية، ولم تكن اللجنة هيئة مستقلة، وكانت النتيجة تجاهل الآراء التي قام قسم البحوث وموظفو الأمانة الأفغان بفحصها وتحليلها<sup>124</sup>.

أما بالنسبة لفاعلية الجمهور المُستهدف، فمن الثابت أن المشاركة المجتمعية في عملية وضع الدستور تتطلب أولاً مساعدة المواطنين على فهم حقيقة الدستور، والإعداد الجيد لهذه المشاركة من خلال التعليم والتثقيف المدني. فنادراً ما تكون المشاركة المجتمعية فعّالة من دون تربية مدنيّة تعزز فهم "الناس" لهياكل وآليات الدولة، والتزاماتها تجاه مواطنيها<sup>125</sup>.

وهذا ما قامت به رواندا، على سبيل المثال، في العام 2003 قبل الاستفتاء على دستورها، إذ سبقت الاستفتاء في رواندا سنتان من التثقيف بالتربية الوطنية. ووزعت نسخاً من مشروع الدستور، وبذلت جهوداً مكثفة للوصول إلى المجموعات المهمّشة، بمن فيهم من لا يستطيعون القراءة والكتابة، لاطلاعهم على محتوى الدستور، ومساعدتهم في تحديد ما إذا كانوا سيصوتون لمصلحة مشروع الدستور أم لا، ويبدو أن هذه الجهود أدت إلى نسبة إقبال عالية من المشاركة، والتصويت لمصلحة الدستور بأغلبية ساحقة<sup>126</sup>.

بالمحصلة تكشف الدروس المستخلصة من البلدان التي تشهد عمليات صياغة دستور، سواءً تلك التي خرجت لتوها من صراعات أو تلك التي تمر بتحوّلات ديمقراطية، أن الالتزام بقواعد المشاورات المجتمعية قد أثمر في تركيز المشروعية، والقيمة المضافة، وقبول أكبر للنظام الدستوري الجديد<sup>127</sup>.

124 وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 83.  
125 المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية - مرجع سابق - ص 5.  
126 وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 92.  
127 عملية صياغة الدستور في تونس - التقرير النهائي - 2011 - 2014 - مركز كارتر - ص 81.

## ثانياً - السوابق والممارسات الدولية:

بدا واضحاً، من كل ما سبق، أهمية تفعيل قواعد المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية منذ بدايتها، وأحياناً قبل أن تبدأ، كما عرضنا في الصفحات السابقة التي بيّنت لنا أن المشاركة المجتمعية هي أكبر بكثير من مجرد كونها مسار إجرائي شكلي أو تنظيمي، لأنها ركن أساسي من شرعية الدستور ككل ولا تقل أهمية عن النصوص التي سيتضمنها. فإحساس المواطنين بأنهم "مالكي وصانعي" هذا المشروع سيعزز من ديمومته واستمراره.

نعرض في الصفحات اللاحقة تجارب بعض الدول في هذا المجال مع مراعاة ملاحظتين أساسيتين:

**أولهما -** أننا لجأنا إلى انتقاء تجارب لدول مرت بظروف صعب كسوريا، شهد بعضها حروب وانقسامات وإقصاء وتهميش، بل كان وضع بعضها أسوأ من سوريا على صعيد انتشار الأمية والتعليم، والتنوع العرقي والقومي، وتعدد اللغات وامتداد مساحة البلاد. فضلاً عن الظروف الاقتصادية السيئة لدول ما بعد الصراع. وبرغم ذلك بذلت جهوداً لاحترام قواعد المشاركة المجتمعية، فنجحت وفشلت. لكنها التزمت بالمبدأ وهو ما يُحسب لها بشكل أكيد.

**ثانيهما -** أننا سنعرض هنا تجارب ناجحة للاستفادة منها، وتجارب غير موفقة للاستفادة منها أيضاً من خلال تجنب أخطائها وعدم الوقوع بها لاحقاً. علماً أننا سنخصص فقرة لاحقة لما يمكن الاستفادة منه في الواقع السوري.

### 1 - أوغندا 1995:

بعد عقود من الاضطراب في هذا البلد المؤلف من أكثر من خمسين مجموعة عرقية رئيسية، منقسمة وفقاً لخطوط إقليمية ودينية واقتصادية وعرقية، وبعد حركة تمرد دامت أربعة أعوام، أتت حكومة جديدة إلى الحكم عام 1986 وأسست وزارة للشؤون الدستورية لتطوير عملية تشاركية لوضع الدستور.

تأسست عام 1988 المفوضية الدستورية لأوغندا المكونة من واحد وعشرين عضواً بموجب قانون يقضي بتفويضها، لوضع مشروع دستور جديد. وكان المطلوب أن تقوم المفوضية الدستورية لأوغندا بـ "إشراك شعب أوغندا" في اتخاذ القرار في شأن الدستور والعمل على بناء "توافق وطني" حول القضايا الدستورية، و"الحصول على آراء عامة الشعب ووجهات نظرهم" و"تنشيط النقاش العام والتوعية بالقضايا الدستورية".

أدت المفوضية الدستورية لأوغندا عملها على خمس مراحل أساسية 128:

**أولاً -** قامت عام 1989 بتطوير أجندة للقضايا الدستورية بالتشاور على مستوى القاعدة العريضة، بعقد ما يقرب من 140 حلقة دراسية بكافة أنحاء البلاد حضرها حوالي سبعين ألف شخص. وقد تعرفت العملية على تسعة وعشرين موضوعاً دستورياً رئيسياً والكثير من القضايا الثانوية.

**ثانياً -** قامت عام 1990 بإعداد مواد تعليمية حول أجندة القضايا، بما فيها نشر نسخ من دساتير سابقة، وإعداد

128 راجع بشكل كامل في عرض هذه التجربة: وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 348 - 349.

كتاب من 111 صفحة بعنوان: "المبادئ التوجيهية حول القضايا الدستورية"، ونشرة تحتوي على "253 سؤالاً توجيهياً"، ونشرة حول كيفية إعداد اقتراحات وآراء كتابية، بالإضافة إلى لافتات تثقيفية. وتم تقسيم المفوضين إلى فرق لتقديم المواد التعليمية بالحلقات الدراسية التي عقدت في كل مقاطعات أو غندا البالغ عددها 890 مقاطعة.

ثالثاً - تركّز العمل عام 1991 على تلقّي آراء الجمهور في شكل اقتراحات وآراء كتابية وعروض شفوية، مع قيام المفوضين مرّة أخرى بعقد اجتماعات عامّة على امتداد البلد لتلقّي الآراء وطمأنة الناس بأن آراءهم لن يتمّ التلاعب بها بعد تقديمها.

رابعاً - من أواخر 1991 إلى أوائل 1992 قامت المفوضيّة بتحليل كل الآراء التي تلقّتها، وترجمة الاقتراحات ووجهات النظر التي تلقّتها باللغات المحليّة وتلخيص ما جاء في كل الاقتراحات والآراء حول كل واحدة من قضايا الأجنّدة التسعة والعشرين. وقد اتّضح خلال العمليّة أن هناك توافقاً حول معظم القضايا، وبقي القليل منها محلّ خلاف وقد استخدم التحليل الإحصائي للآراء لمساعدة المفوضيّة في الوصول إلى قراراتها فيها.

خامساً - في أواخر عام 1992، تم إعداد التقرير النهائي للمفوضيّة ومشروع الدستور، وقُدّم كلّ منهما إلى الحكومة وتم تحريرهما ونشرهما عام 1993.

إضافةً إلى ذلك، قامت المفوضيّة الدستورية لأوغندا بإعداد تقرير مؤقت عام 1991 حول اعتماد الدستور الجديد، وتحليل آراء الناس التي أظهرت معارضتها إسناد هذه المهام إلى الهيئة التشريعيّة الوطنيّة، وتأييد إسنادها إلى الجمعيّة التأسيسية. وقد قبلت الحكومة تلك النصيحة.

في شهر آذار/ مارس 1994، أجريت انتخابات لجمعيّة تأسيسية، تكونت من 214 من أعضاء الدوائر الانتخابية المنتخبين بشكل مباشر، و39 من ممثلي النساء المنتخبين بشكل غير مباشر، و31 ممثلاً للمجموعات ذات المصالح. بدأت الجمعيّة التأسيسية اجتماعاتها في شهر أيار/ مايو 1994، وفي يوم 22 أيلول/ سبتمبر 1995، قامت الجمعيّة التأسيسية بسنّ مشروع الدستور المعتمد. ورغم أن الرئيس، كانت لديه صلاحية الدعوة إلى إجراء استفتاء على أية قضية في ذلك المشروع، إلا أنه لم تتم الدعوة إلى مثل هذه الاستفتاء، وتم إصدار الدستور في يوم 8 تشرين الأوّل/ أكتوبر 1995.

## 2 - جنوب أفريقيا 1996:

تُعد المقاربة التي استعملتها جنوب افريقيا في عملية صياغة الدستور مثلاً ايجابياً وناجحاً للمساهمة المجتمعية الواسعة 129. إذ أعلن زعماء الجمعيّة التأسيسية لجنوب أفريقيا أنهم يودّون إشراك أفراد الشعب، واستشارتهم في شأن الدستور، لأن هذا من شأنه أن يولّد شعوراً بملكيّة العمليّة والدستور وشرعيتهما. فأنشأت هيئة التنظيم الإداري التابعة للجمعيّة التأسيسية إدارةً للاتصال بالمجتمع، واستغرق التخطيط لعمليّة المشاركة أربعة أشهر. جرى التركيز خلالها على الوصول إلى أكبر عدد ممكن من المواطنين، بمن فيهم الأميين والمحرومين، بعقد اجتماعات دستورية شعبية عامّة مفتوحة، وعقد اجتماعات مع منظمات المجتمع المدني في شأن مسائل محدّدة، وباستخدام الإعلانات والحملات الإعلامية، وعقد حلقات عمل للتربية المدنية.

129 راجع بشكل كامل في عرض هذه التجربة:

الدروس المستفادة من تجارب سنّ الدساتير: العمليّات القائمة على مشاركة شعبية واسعة - مرجع سابق - في ص 8 - 9 وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 93 - 94.

عملت إدارة الاتصال بالمجتمع – بتعاون وثيق مع إدارة الإعلام التابعة للجمعية التأسيسية – على القيام بحملة لزيادة التوعية بالعملية الجاري تنفيذها وتشجيع الشعب على المشاركة. وشددت الحملة الإعلامية على دور الشعب في العملية، وتضمنت الإعلانات رسائل مثل: "من حَقك أن تقرّر حقوقك الدستورية"، و"لقد وضعت بصمتك"، "لقد صوتت، الآن أعط رأيك".

كما قدمت إدارة الاتصال بالمجتمع أيضاً برامج تربية مدنية تتعلق بالعملية والمسائل الدستورية، من خلال ملصقات،

ونشرات، ورسالة إخبارية دستورية تصدر كل أسبوعين، سميت: "الحديث الدستوري" كان يوزع منها 160 ألف نسخة كل أسبوع، وكتيبات مثل "أنت وبناء الدستور الجديد"، وكتب أشربة مصورة، وموقع رسمي على الإنترنت. كما روج برنامج تلفزيوني أسبوعي، سمي حديث الدستور، للمناقشات في شأن المسائل الدستورية، مثل عقوبة الإعدام. ونظم برنامج أسبوعي للاتصال بمحطة للثبث الإذاعي مدته ساعة بثماني لغات، ووصل إلى ما يزيد على عشرة ملايين من مواطني جنوب إفريقيا. واستخدم عشرة آلاف مواطن أيضاً هاتفاً سُمي "هاتف حديث الدستور"، للاتصال، وتقديم اقتراحات، أو تلقي معلومات، وكان هاتف حديث الدستور متاحاً بخمس لغات.

كما أنشأت إدارة الاتصال بالمجتمع برنامج تثقيف بالدستور، جرى ربطه بمئات من منظمات المجتمع المدني، مع أن هذا البرنامج لم يكن مخططاً له في البداية. استهدفت حلقات العمل –

أرقام من تجربة جنوب أفريقيا 1994 – 1996

نسمة سمعوا عن العملية الدستورية	:30000000
نسمة علموا أنه كان في وسعهم تقديم اقتراحات	:20000000
نسخة من الدستور النهائي تم توزيعها مجاناً	:12000000
مواطن وصل إليه البرنامج الإذاعي.	:10000000
نسخة من الدستور مرفقة بالصور والرسومات تم طباعتها لفائدة الأيمن في البلاد.	:7000000
نسخة من مسودة الدستور تم توزيعها مجاناً	:4.5000000
شخص تواصلوا مع أعضاء المجلس التأسيسي.	:117000
نسخة توزع اسبوعياً من رسالة إخبارية دستورية سميت " الحديث الدستوري ".	:160000
اقتراح قدمها المواطنون حول مضمون الدستور.	:13.443
مواطن استخدموا هاتفاً سُمي "هاتف حديث الدستور " للاتصال، وتقديم اقتراحات، أو تلقي معلومات.	:10000
ورشة إرشاد تم تنظيمها خلال عام.	:1000
منظمة مجتمع مدني شاركت بالعملية.	:600
حلقة عمل للتثقيف بالدستور.	:486
لغة رسمية تم ترجمة النص النهائي من الدستور.	:11
لغات كان ينطق بها برنامج إذاعي أسبوعي للاتصال حول الدستور.	:8
أشهر مدة التخطيط لعملية المشاركة	:4

التي نظمت على أساس المقابلة وجهًا لوجه، وبلغ عددها 486 حلقة – المجتمعات المحرومة في البلد.

أيضاً جرى تعيين مرتبين متخصصين في التربية المدنية، وأعدّ كتيب إرشادي للتأكد من اتساق الرسائل مع المنهجية. واستخدمت حلقات العمل – التي كانت مدة كل منها ثلاث ساعات – أساليب مشاركة، مثل تمثيل الأدوار. وكانت حلقات العمل تهدف إلى تعريف المواطنين المحرومين بالعملية، وبالتاريخ الدستوري لجنوب إفريقيا، وحقوق الإنسان، وتشجيع المشاركين أيضاً على تقديم مدخلات. ولم تعمل حلقات العمل على تثقيف الشعب بمسائل أو خيارات دستورية محددة أو بمشروع الدستور. ونظمت معظم حلقات العمل بعد عقد الاجتماعات الدستورية العامة.

نظمت الاجتماعات بحضور لجان متعددة الأحزاب من أعضاء الجمعية التأسيسية، وشملت مقاطعات البلد التسع جميعها. وتم استطلاع الآراء في شأن المسائل الدستورية قبل إعداد مشروع الدستور. ورأى الشعب لأول مرة الفئات المتحاربة سابقاً تجلس معاً بهدوء لمناقشة المسائل الدستورية. وشكلت العملية أيضاً سابقة، من حيث انخراط السود من جنوب أفريقيا في السياسة على نحو لم يشهده من قبل.

جرى توزيع أربعة ملايين ونصف من نسخ مشروع الدستور، بصيغة مبسطة، واثنى عشرة مليون نسخة من الدستور النهائي مجاناً عن طريق البريد، كما وزعت نسخ في سيارات الأجرة والصحف والمدارس. وأرسلت نسخ من الدستور النهائي إلى أفراد قوى الأمن الرسمية، كما طبعت أيضاً نسخ من الدستور النهائي بطريقة برايل، وسجلت نسخ أخرى صوتياً، وطبعت لائحة حقوق الإنسان على هيئة كتب الأشرطة المصورة. ووزعت على المدارس مساعدات تعليمية حول الدستور النهائي.

وزعت هذه المواد أثناء "أسبوع الدستور الوطني" الذي تقرّر للترويج للحكم الدستوري، وملكية جنوب إفريقيا للدستور الجديد، ولتنفيذ هذه المهام بعد اعتماد الدستور، وبقيت إدارة الاتصال بالمجتمع تعمل شهوراً، بعد أن أنهت الجمعية التأسيسية عملها.

بالمحصلة تم الاتصال المباشر بين أعضاء المجلس التأسيسي وأكثر من 117.000 شخص. وقدم المواطنون 13.443 اقتراحاً، ثم قدمت أكثر من مليوني لائحة أمضاها مواطنون وتناولت مواضيع مختلفة، وكانت عملية النظر في المقترحات تمر بمرحلتين: تقوم كتابة المجلس التأسيسي بمعالجة أولية لهذه المقترحات ثم ترسلها إلى مجموعات تقنية تابعة لمختلف اللجان المختصة حسب المسائل الدستورية حتى تسهل قراءة المقترحات وكانت تعطي عناية خاصة للمقترحات التي قدمتها منظمات أو مجموعات لها خبرة خاصة في مسائل شائكة.

علماً أنه إثر نشر مشروع الدستور تم مرة أخرى استدعاء المواطنين للمساهمة والإدلاء بأرائهم حول مسائل دقيقة تتعلق بالنص الدستوري المقترح. وقد لُخصت المقترحات ثم وزعت حسب مجموعات على أساس المواضيع التي تنطرق لها ووضع فوق كل مجموعة نص المادة من الدستور المتعلقة بذلك الموضوع. ثم وزعت المقترحات على أعضاء المجلس التأسيسي للنظر فيها. وبعد ذلك انطلقت المفاوضات النهائية لتعديل النص على ضوء المقترحات.

أوضحت عملية تقييم خارجي أن ثلاثة أرباع شعب جنوب إفريقيا - حوالي 30 مليون نسمة - سمعوا عن العملية، وأن 20 مليون نسمة تقريباً علموا أنه كان في وسعهم تقديم اقتراحات تتعلق بالمسائل الدستورية. لا شك أن عمق عملية المشاركة في جنوب إفريقيا وإداعها أهم العديد من الأشخاص الآخرين في العالم بأسره.

ويمكن القول إن نجاح مسار المشاركة المجتمعية في جنوب إفريقيا كان مبنياً على عنصرين أساسيين هما البرامج الإرشادية الشاملة والمبادرة الفعالة للتداول مع المواطنين. علماً أن جنوب إفريقيا لم تكن لها أي تقاليد في مجال الحقوق المدنية أو التشريع الدستوري. كما كانت نسبة هامة من السكان تعيش في الأرياف بعيداً عن وسائل الإعلام. ومع ذلك بينت الدراسات أن الحملة الإرشادية تمكنت من استهداف 73% من كل الكهول، وإن نسبة الإلمام بالدستور كانت مرتفعة نسبياً وأن الشعور بالملكية تجاه الدستور كان عالياً وهو ما يؤكد نجاح مسار المشاركة.

### 3 - كينيا 2004:

بدأت العملية بصدور قانون برلماني أعد في أعقاب مناقشات طويلة مستديرة شارك فيها كثير من الأطراف إضافة إلى المجتمع المدني، واستهدف القانون، أساساً، إطلاق "عملية يسيرها الشعب"، وهي عبارة ألهمت كثيرين، بغم سخرية البعض منها، ويدعو القانون إلى وجوب منح الشعب الفرص للمشاركة النشطة الحرة الهادفة في طرح ومناقشة المقترحات الرامية إلى تعديل الدستور (القسم الخامس - ج)، وللتأكد من أن "الحصيلة النهائية لعملية المراجعة تعبر عن رغبات شعب كينيا (القسم الخامس - د)، وأن القرارات ستكون إجماعية قدر المستطاع 130.

130 راجع بشكل كامل في عرض هذه التجربة: إعلان الألفية والحقوق والدساتير - مرجع سابق - ص 78 - 79.

بدأت العملية مفوضيّة مراجعة دستور كينيا التي عينها الرئيس بناءً على ترشيح من جانب البرلمان. وتضمّنت أحكامها تقديم التربية المدنيّة حول القضايا الدستوريّة للجمهور بمساعدة منظمات المجتمع المدنيّ المشاركة بالفعل

في هذا العمل، كما أسست المنتديات الدستوريّة المؤلّفة من الزعماء المنتخبين محلياً (في كل واحدة من الدوائر الانتخابيّة الـ 210)، لتشجيع المداولات حول الإصلاح ولتيسير المشاورات مع المقيمين في كل دائرة. كما عينت منسّقاً – وأقامت مكتبة صغيرة – في كل واحدة من المقاطعات الـ 74. وأجرى الجمهور مناقشاته، وعقدت منظمات عديدة اجتماعات لإعداد مقترحاتها إلى المفوضيّة.

#### بناء على المشاورات المجتمعية ما كان شعب كينيا يريده من الدستور الجديد

- امنحونا الفرصة لنعيش حياة كريمة نتولّى فيها، بجهودنا الخاصة وبمساعدة من الحكومة، تلبية احتياجاتنا الجوهرية من الغذاء، والماء، والكساء، والمأوى، والأمن، والتعليم الأساسي
- نريد نظاماً منصفاً للانتفاع بالأرض في المستقبل والعدالة في إصلاح أخطاء الماضي
- لتكن لنا سيطرة أكبر على القرارات التي تؤثر في حياتنا، ولتكن الحكومة أقرب إلينا – ولنفهم بطريقة أفضل القرارات التي لا نستطيع أن نتخذها بأنفسنا ولكنها تؤثر في حياتنا تأثيراً عميقاً
- لا نريد أن تتركز السلطة في يد شخص واحد
- نريد من نوابنا في البرلمان أن يعملوا بجدٍ أكبر، ويحترموا ويقدرُوا آراءنا – ونريد أن تكون لنا القدرة على أن نسحب ثقتنا بهم إن لم يفعلوا ذلك
- نريد أن نكون قادرين على اختيار زعماء بمستويات الذكاء، والنزاهة، والحساسية التي تجعلهم مستحقين لتولي الزعامة
- نريد وضع حدٍ للفساد
- نريد الشرطة التي تحترم المواطنين – ويبادلونها الاحترام
- نريد أن تتمتع النساء بحقوق متساوية وعادلة بين الجنسين
- نريد الاحترام والمعاملة الكريمة تجاه العجزة
- نريد أن تتمتع جميع الجماعات بالاحترام، وبالحرية في مراعاة ثقافتها ومعتقداتها
- نوّكد حقوقنا في مساءلة جميع أجهزة حكومتنا – كما نريد مؤسسات نزيهة ويمكن الوصول إليها لضمان تلك المساءلة.
- إعلان الألفية والحقوق والداستير - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي -

UNDP

نجحت المفوضيّة في إطلاق نقاش انتشر في طول البلاد وعرضها حول قضايا حرجة، فيما سيطرت القضايا الدستوريّة على تغطية وسائل الإعلام لعدة شهور. وكانت استجابة الجمهور كبيرة. ففي كل دائرة انتخابيّة، عقد على الأقل اجتماع واحد استغرق يومين كاملين لتلقّي وجهات النظر. وقدم أكثر من 37 ألف اقتراح من جانب المؤسّسات، والمجموعات والأفراد على السواء، راوحت في حجمها بين العروض المطوّلة، وال فقرات القليلة. وسُجّلت جميع المقترحات الشفويّة، كتابياً وعلى الأشرطة الصوتيّة والفيديو. وحضر الاجتماعات مترجمون باللغة المحكيّة ولغة الإشارة، كما

أعيدت ملخصات الآراء إلى المشاركين المحليين للتأكد من دقّتها. وروجعت وجهات النظر وحلّلت بعناية، نوعياً وإحصائياً.

قدّمت المسودّة التي أعدتها المفوضيّة بالاعتماد على المقترحات إلى التشاور العامّ وبعدها إلى المؤتمر الدستوريّ الوطنيّ الذي كان يضمّ جميع أعضاء البرلمان، وثلاثة مندوبين منتخبين من كل مقاطعة، واثنين وأربعين ممثلاً عن الأحزاب السياسيّة، ومئة وخمسة وعشرين ممثلاً عن المجموعات الدينيّة، والنسائيّة، والشبابيّة، والعجزة، والنقابات العماليّة، والمنظمات غير الحكوميّة، أي ما مجموعه 629 شخصاً. وكان هذا المؤتمر هو التجمّع الأكثر تمثيلاً في كينيا على الإطلاق وكانت مهمّته أن يناقش، ويعدّل عند الضرورة، ويتبنّى مسودّة الدستور التي وضعتها المفوضيّة.

أخيراً، جاء دور الجمعيّة الوطنيّة التي تفعل التغييرات التي طرأت على الدستور على هيئة تعديلات رسميّة. وقد ساعدت الجمعيّة في إجراء هذه المراجعة لجنة برلمانيّة مختارة حول الدستور على أن يتبنّى المؤتمر الدستوريّ الوطنيّ أحكام مسودّة الدستور إذا صوّت إلى جانبها ثلثا الأعضاء وإذا لم يتمّ التوصل إلى إجماع تامّ. وإذا لم تتحقّق

مثل هذه النسبة عن طريق التصويت. تحال الأحكام المعنية إلى الشعب لإجراء استفتاء حولها، وتدرج نتائج الاستفتاء في المسودة التي تبناها المؤتمر الدستوري الوطني قبل إرسالها إلى الجمعية الوطنية. وتقوم الجمعية إما بالموافقة عليها أو برفضها، ولكنها لا تستطيع إجراء تعديلات عليها.

برأي العديد من المواطنين الكينيين وما زالت ذكرى مسودة عام 2004 حيّة في المخيلة الشعبية ويرى بعضهم أن ذلك يعود، في جانب منه، إلى أنها كانت قد أعدت خلال عملية مشاركة قويّة جداً.

#### 4 - نيبال، 2009:

تعد عملية المشاركة المجتمعية في نيبال عام 2009 مثلاً للتحذير من بدء عملية مشاورات شعبية بلا خطة واضحة ومتفق عليها<sup>131</sup>. إذ لم يُبذل سوى جهد قليل لإعداد الشعب للمشاورات. ابتدأت هيئة وضع الدستور عملية المشاورات بالطلب من أفراد الشعب أن يتصلوا هاتفياً، أو يرسلوا آراءهم عبر رسائل إلكترونية، أو بالبريد، وعندما لم يلب الدعوة سوى عدد قليل، أعدّ استبيان يتألف من 300 سؤال، ووزعت في اجتماعات، لإجراء مشاورات شعبية مباشرة، إلا أنها لم تُراجع قبل توزيعها، وكانت بالغة التعقيد، بل إن النيباليين ذوي المؤهلات التعليمية العليا واجهوا صعوبة في فهمها. علاوة على ذلك، لم يتح للشعب وقت كافٍ لاستعراض الأسئلة والإجابة عنها. وكان يتوقع من المشاركين أن يسلموا الاستبيان في نهاية الاجتماعات.

علاوة على ذلك، تم تنظيم الاجتماعات في اللحظات الأخيرة بعد فترة إخطار قصيرة، دون وضع لإدارة تلك الاجتماعات وكيفية الاستفادة منها. فلم يحضرها سوى عدد قليل.

وقد أدت تلك الممارسة إلى الحصول على آلاف الآراء، ولكن دون أن يكون لدى هيئة وضع الدستور خطة لتحليل هذه الآراء وإبلاغ النتائج.

في النهاية قُدم إلى كل عضو من أعضاء هيئة وضع الدستور حوالي 1000 استبيان لتحليلها. فتجاهلها البعض، في حين لجأ البعض الآخر إلى تكليف جهات فاعلة من المجتمع المدني أو الأصدقاء بالمساعدة في تحليلها.

وبالنتيجة لم تعكس نتائج التحليل بدقة الآراء التي جُمعت، وجرى التلاعب بها أحياناً لتناسب وجهات نظر الأعضاء.

#### 5 - تونس 2014:

تعد التجربة الدستورية التونسية من أفضل التجارب العربية التي تمت بالفترة الأخيرة مقارنةً بما هو سائد في العالم العربي من ممارسات وخروقات. إلا أن تقييم تجربتها وفقاً للمعايير الدولية الثابتة والمستقرة يثير بعض الملاحظات والانتقادات التي رصدتها المنظمات الحقوقية المختصة التي شهدت ورصدت تلك العملية ثم قيمتها.

إذ يتم الإشارة إلى أنه كانت هناك إرادة لإشراك المواطنين في العملية. ولكن أسفر انعدام التخطيط وغياب منهجية، وإلى حد ما، عدم فهم ما تعنيه المشاركة العامة عن محدودية الفرص المتاحة لمشاركة المواطنين. وفي كثير من الأحيان حتى تلك التي كانت موجودة لم يكن المواطن دائماً على دراية بها<sup>132</sup>.

131 راجع بشكل كامل في عرض هذه التجربة: وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 117.  
132 راجع بشكل كامل في عرض هذه التجربة: عملية صياغة الدستور في تونس - التقرير النهائي - 2011 - 2014 - مركز كارتر - ص 84 - 85.

البداية كانت عند صياغة النظام الداخلي، إذ خُصّص أسبوع في الشهر لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي للتواصل مباشرة مع المواطنين (الفصل 43). ومع ذلك، فإن "أسابيع التوعية" أو "أسبوع المناطق" لم يتحقق أبداً. لم يكن هناك الدعم الإداري والمالي أو اللوجستي من قبل المجلس الوطني التأسيسي لأنشطة التوعية، التي تُركت للمبادرة والالتزام الفردي للنواب.

#### التشاركية في التراث الدستوري العربي

ينبغي الإشارة إلى أن مبادئ التشاركية والشفافية هي مفاهيم حديثة نسبياً في التراث الدستوري العربي، إذ لم تكن الأنظمة الحاكمة، على مدى تاريخها ومع اختلاف توجهاتها، معنية في أي وقت بالتشاور مع الشعب وطلب رأيه أو إعلامه بما يتم التخطيط له من أجل حاضره ومستقبله. بل على العكس من ذلك فلعمود طويلة ظلّ إبداء الرأي فعلاً محفوفاً بالمخاطر. في حين أن طلب المعرفة والحصول على المعلومة هو أمر يستوجب، غالباً، المساءلة والعقاب.

في الأشهر الأولى من عملية صياغة الدستور، أظهر بعض الأعضاء التزاماً جدياً لتقديم تقارير إلى دوائرهم الانتخابية، وكانوا قادرين على الحشد من تلقاء أنفسهم. بينما اعتمد البعض الآخر على هياكل أحزابهم السياسية لإعداد الاجتماعات. ولكن من دون أي دعم مؤسساتي رسمي ظلت هذه المبادرات نادرة وبدأ المواطنون بالتعبير عن شكوكهم تجاه عمل المجلس الوطني التأسيسي، الذي لم يكن معروفاً ولا مفهوماً. ومن المفارقات، أنه بدلاً من معالجة هذه المسائل بالتوعية المتزايدة، تم إلغاء الأسبوع المكرس لهذه المهمة تماماً.

وبذلك فإن الآلية الوحيدة المتوخاة لتشجيع الاتصال المنتظم والتبادل بين النواب ودوائرهم الانتخابية لم تكن مصممة على نحو أفضل، وانعدمت تماماً في آخر الأمر.

وفي وقت مبكر، عيّن مكتب المجلس الوطني التأسيسي أحد النواب مساعداً لرئيس المجلس، مكلفاً بالعلاقات مع المواطن ومع المجتمع المدني والتونسيين بالخارج. وقد شكّل النائب فريق العمل أطلق عدّة مشاريع للتشاور مع المواطنين عن طريق وسائل مختلفة ولكن بدون وجود امكانيات لوجستية أو أي دعم، بالإضافة إلى غياب التشجيع الداخلي من المجلس.

علاوة على ذلك، لم تكن الفرص القليلة التي وضعت لإشراك المواطنين مرفقة بأي حملات إعلامية، وبالتالي ظلت مجهولة إلى حد كبير من العموم. فعلى سبيل المثال، لم تكن آلية التشاور عبر الإنترنت على الموقع الرسمي للمجلس والتي تم إطلاقها في سبتمبر 2012 - وذلك لتمكين المواطنين من تقديم اقتراحات بشأن قضايا ذات أهمية في الدستور - مرفقة بأي حملات إعلامية أو إخبارية إلا بمؤتمر صحفي قصير. فكانت النتيجة أنه برغم أن المبادرة بحد ذاتها كانت ايجابية إلا أنها لم تنلق إلا 217 مساهمة فقط على الإنترنت.

### ثالثاً - ما يُستفاد منه في الواقع السوري:

لا شك أن المُلمين بالواقع السوري وأسباب النزاع وتداعياته يُدركون أهمية وخطورة وفائدة المشاركة المجتمعية في سياق العملية الدستورية السورية.

إذ أن أحد أسباب بداية النزاع السوري هو قناعة الكثيرين أنهم مُهمشون، وأن كل ما يصدر من تشريعات وصولاً للدستور لا يُعبّر عنهم ولا يحمي مصالحهم ولا يُجسد تطلعاتهم. في ظل افتقاد المجتمع لثقافة الحوار، ويأس الكثيرين وقناعاتهم بأنهم لن يُستشاروا، وحتى لو تمت استشارتهم فلن يتم الأخذ بما يقترحونه، وحتى لو تم الأخذ بهذا فتظل القناعة بأن ذلك تم لأسباب أخرى لا علاقة لها بتلبية مقترحاتهم وتنفيذها. وسواء أكانت تلك القناعة حقيقية أم لا، وصحيحة أم مبالغ بها فينبغي الإقرار بأنها موجودة وتعكس الواقع السوري وأراء شريحة كبيرة منه.

بعد تفاقم النزاع وما نجم عن الحرب من تداعيات وآثار طالت البشر والحجر على حد سواء، ازدادت أهمية هذه المسألة في ظل اقضاء حقيقي وواقعي، بقوة السلاح والفتاوي، للكثيرين في الداخل والخارج على حد سواء. وأيضاً في ظل تغيّر الأولويات والمطالب فما سينجم عن أي حوار أو مشاركة مجتمعية في سورية بعد العام 2011 سيكون مختلفاً بكل تأكيد عما قبل العام 2011.

لكل ما سبق تبدو هذه القضية أولوية لأجل حاضر سوريا ومستقبلها.

كشفت التجارب والممارسات الدولية السابقة عن وجود تباين في كيفية استفادة الدول من هذه المشاركة، وبيّنت كيفية الالتزام بها أو التحايل عليها. ويُمكن أن نستخلص من كل التجارب الدولية السابق الإشارة لها الملاحظات التالية التي يُمكن لسوريا الاستفادة منها في سياق عمليتها الدستورية المرتقبة:

**أولاً -** لا يجوز التهرب من هذا الالتزام بذريعة الظروف أو الانقسامات: فقد بيّنت التجارب السابقة أن دولاً بظروف وانقسامات مشابهة لسوريا، وأحياناً أسوأ، تبنت هذه المبادئ ونجحت بها. كما أن بعضها نجح بهذا دون أن يملك ثقافة مدنية سابقة ولا وعي حقوقي أو سياسي.

بل أن بعض الدول كانت تعاني من نسبة أمية مرتفعة، وبرغم ذلك تم تذليل كل تلك العقبات. وهو ما يتعين على سوريا أن تلتزم به وتعمل لأجله.

**ثانياً -** بدا واضحاً أن دولاً بدأت بعملية المشاركة المجتمعية قبل البدء بالعملية الدستورية ذاتها لتحديد مدى الحاجة لتلك العملية، وما هو مضمونها، وكيف يمكن أن تتم. وقد تكون سوريا بحاجة الآن بالفعل لعملية مشاركة مجتمعية مبكرة تحدد المسار والأولويات التي يقدر الشعب السوري بمكوناته المختلفة "وأماكن لجوئه ونزحه المتعددة" أنه بحاجة لها الآن، وأنها أولوية قبل أي شيء آخر.

ويُمكن لهذه العملية أن تخفف من حدة إقصاء الشعب وتهميشه في مفاوضات السلام الجارية بمساري جنيف وأستانا فضلاً عن الاتفاقات الأخرى التي تتم حول سوريا بمعزل عن وجود السوريين أو تمثيلهم.

كما يُمكن لهذه العملية المبكرة أن تتجاوز أزمة فقدان الشرعية وادعاءات التمثيل من عدمه التي تثور في كل جولة من مباحثات السلام. خاصةً في ظل ادعاء الكثيرين أنهم "يمثلون الشعب السوري"، أو أن "الشعب السوري هو من

سيقرر مصيره". وبرغم وجود الشعب السوري فعلاً وتواجهه الكثيف والمنتشر، بفعل موجات اللجوء، في أنحاء كثيرة بالعالم إلا أنه لم يتم بعد سؤال هذا الشعب لكي يقرر مصيره.

بالتالي قد يكون من المناسب التفكير بعملية مبكرة لتحديد مسار كل العمليات اللاحقة، الدستورية منها وغير الدستورية.

**ثالثاً -** يُستفاد دستورياً من التجارب السابقة، أنه ينبغي أن يتم النص، صراحةً وبوضوح، على مبدأ المشاركة المجتمعية بالعملية الدستورية في صلب الوثيقة الدستورية المؤقتة والتي ستمهد لصياغة الدستور الدائم للبلاد.

ويجب أن يكون هذا النص واضحاً في صياغته والغرض منه. وأن يبيّن أن هذه العملية مُلزّمة. وليست فقط لاحقة لاعتماد مسودة الدستور بل سابقة لها أيضاً. حيث ينبغي ضمان مشاركة الشعب لمعرفة ما يريد تضمينه في مسودة الدستور، وليس "الإعلامه" فقط بما "قرروا" أن يضعوه في تلك المسودة.

علماً أن أهمية التأكيد على وجوب إدراج هكذا نص في أي وثيقة دستورية انتقالية هو التسلح بإمكانية الطعن بعدم دستورية أي قانون تنفيذي لاحق قد يتجاهل اعتبارات المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية.

**رابعاً -** لجأت الدول عادةً، وبعد إقرار هذه المشاركة في دساتيرها الانتقالية أو المؤقتة، إلى تفعيلها من خلال المراسيم الرئاسية، أو القوانين المنشئة للهيئات المعنية بالعملية الدستورية، كالهيئات التأسيسية أو المفوضيات الدستورية وهنا ينبغي أن يتم مراعاة قضايا المشاركة المجتمعية أيضاً في هذه المرحلة وتلك النصوص مع التأكيد دوماً على:

✓ 1 - وجوب ضمان مشاركة فعالة ومنصفة للنساء بصورة خاصة. وتذليل عقبات الوصول لها والتواصل معها.

✓ 2 - وجوب خلق آليات لكفالة المشاركة المجتمعية للاجئين والنازحين في أماكنهم أينما وجدوا.

✓ 3 - تخصيص فترة زمنية كافية لإجراء هذه العملية وتحليل ما ينجم عنها من بيانات للاستفادة منها.

✓ 4 - تأهيل مسبق للمجتمع المدني السوري داخل البلاد وخارجها (بسبب ظروف الحرب) للعمل على هذه المسألة بوصفه شريك أساسي كما بيّنت ذلك تجارب العديد من الدول.

✓ 5 - تكليف جهة محددة للقيام بهذه العملية (مفوضية دستورية، لجنة مختصة بالتواصل المجتمعي في الجمعية التأسيسية) وتوفير الإمكانيات البشرية والمادية والفنية اللازمة لذلك. وعدم ترك هذه العملية لنشاط وفاعلية أعضاء الجمعيات التأسيسية واجتهاداتهم.

إن المشاركة المجتمعية بهذا المفهوم الذي يكتسب خصوصية مع خصوصية الواقع السوري لم تعد مجرد "إجراء يقود إلى مضمون" الدستور. بل باتت "إجراء يحدد ذلك المضمون" والذي ينبغي أن يعبر، بأمانة، عما يتوافق عليه الشعب في مرحلة معيّنة من تاريخه ومساره. علماً أن هذا المضمون سيكون موضوع الصفحات التالية.



## الفصل الثالث - ما يُمكن أن تتضمنه دساتير ما بعد النزاع

## تمهيد

تختلف الدساتير فيما بينها من حيث المحتوى والمضمون، وإن تشابهت في التنسيق والشكل، حيث يعكس كل دستور توجه دولته في مرحلة معينة من مسارها التاريخي، والأولويات التي تسعى لإبرازها، والفلسفة السياسية، والأيدولوجية الاقتصادية، والقيم الاجتماعية التي تهيمن عليها في فترة صياغته.

تتضمن الدساتير عادةً قضايا مُتفق عليها تلقائياً ولا تُثير مشاكل عند اعتمادها. فيما تُثير قضايا أخرى إشكاليات كبرى عند مناقشتها، والتي يُشكّل التوافق بشأنها تحدّ أساسياً قد يؤدي الفشل فيه إلى انهيار مسيرة السلام في الدولة والعودة لمسار الصراع والعنف.

غالباً ما تكون تلك القضايا "المُثيرة للشقاق" هي ذاتها التي ثار الصراع لأجلها (كإقتسام السلطة والحكم، أو حقوق الأقليات، أو تغيير النظام السياسي، أو إعادة هيكليّة قوى الجيش والأمن) أو تلك التي تُثير انقسامات اجتماعية مزمنة كقضية الدين والعلمانية، وحتى قضايا حقوق المرأة بالنسبة لشريحة من المجتمع.

تُشكّل المسائل المُثيرة للشقاق بالمجمل قضايا جوهرية يُعبّر عنها باصطلاحات عاطفيّة، تقوم على ادعاءات تاريخية، تنطوي على سرد لممارسات التمييز الماضي أو استحقاقات لحقوق إنسانية أو جماعية. والقاعدة الأساسية بشأنها أنه لا يمكن تسويتها بمجرد التصويت عليها كبقية القضايا الخلافية العادية عند تصميم مضمون الدستور لأن ذلك قد يمس شرعيته ويهدد التوافق حوله والقبول به<sup>133</sup>.

تُشير التجارب والممارسات الدولية إلى أن ثمة حلول واستراتيجيات يمكن اتباعها لتجاوز عقبة بعض هذه القضايا المُثيرة للشقاق:

من هذه الحلول، على سبيل المثال "الاعتراف الرسميّ والرمزيّ بالمشكلة والحق". إذ إن المجموعات التي كانت مهمّشة أو مقهورة تكون بحاجة ماسة إلى الاعتراف بمعاناتها السابقة وبمكانها في النظام السياسيّ الجديد. وهنا قد يحتاج الأمر إلى مفاوضات تتسم بدرجة كبيرة من الحساسية للوصول إلى الصياغة المناسبة لتحقيق التوازن الصحيح وهو ما قد يسهل الوصول إلى حلول لقضايا أخرى مرتبطة بشكل أكبر بمسائل موضوعية.

أيضاً يُعد "إجراء استفتاء" بين الشعب لحسم مصير الخلاف أحد هذه الخيارات، كما فعلت اليونان وإسبانيا لحلّ قضية مستقبل الملكيّة المُثيرة لجدل كبير، وكما تفعل كندا بشأن مصير إقليم كيبيك. وهو ما حدث أيضاً في جزر المالديف، حول الاختيار بين النظام البرلمانيّ أو الرئاسيّ. علماً أنه أثناء صياغة دستور أوغندا في العام 1995، ودستور كينيا في العام 2005، فقد نصّ التشريع الخاصّ بعملية وضع الدستور على إحالة القضايا الخلافية إلى الشعب، وهي القضايا التي لم يكن حلها ممكناً بثلاثي الأصوات. مع وجوب الإقرار بأن الاستفتاء قد يعمّق من حجم الانقسام في الدولة.

لجأت بعض الدول إلى خيار "الحق محدود المدة"، أي الإقرار بإدخال نصّ معيّن – مثل حماية حق خاصّ – لفترة زمنية محدودة. كما حدث عند استقلال روديسيا - زيمبابوي، حيث تم تحديد حماية الحقوق الخاصة الممنوحة للمستوطنين الأوروبيين فيما يخصّ الأرض والتمثيل السياسيّ لفترة عشر سنوات. أمّا في فيجي، فقد لقي دستور

<sup>133</sup> راجع بصورة أساسية في عرض إشكاليات واستراتيجيات التعاطي مع القضايا المُثيرة للشقاق: وضع الدستور والإصلاح الدستوري. خيارات عملية - مرجع سابق - ص 202 - 207.

1990 بكامله قبولاً من الأقليات الهندوفيجية وغيرها من الأقليات على أساس أنه ستنتم مراجعته في غضون سبع سنوات بعد إقراره. علماً أن عملية المراجعة التي تمت لاحقاً قد أدت بالفعل إلى تغييرات واسعة النطاق. وميزة هذا الخيار أنه يمنح وقت أطول لتكوين الثقة المتبادلة بين الأطراف مما يسهل عملية التفاوض والتفاهم اللاحقة. علماً أنه لا يصلح بصدد كل الحقوق والمطالبات. وقريب منه تُطرح أيضاً استراتيجية "تأجيل حسم القضية للمستقبل" كما هو الحال مع القرار في العراق بتأجيل حسم مصير إقليم قضيّة كركوك.

وقد يتحايل صانعو الدساتير أحياناً على النصوص فيستعملون "الغموض البنّاء" لإعطاء كل طرف "ما يفهم" أنه حقه. وهو حل لا يحسم الخلاف ولكن يؤجله لحين لحظة تفعيل النص أو المطالبة بالحق.

في حالات أخرى، تمت إحالة بعض القضايا الخلافية إلى عمليات أخرى كالاستعانة بخبراء، أو تنظيمها عن طريق تشريع لاحق أو بواسطة القضاء، أو الحصول على مساعدة ووساطة الأطراف الثالثة سواء كانت منظمات دولية أو دول محددة، كالذي قام به النرويج بصدد النزاع في سيرلانكا، ودور الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في السودان؛ والأمم المتحدة والولايات المتحدة في العراق، والأمم المتحدة في أفغانستان، وكمبوديا، وناميبيا،

دستور سوريا المستقبلي  
أسئلة ستفرض نفسها

- ما هي المبادئ الأساسية التي يمكن أن تتضمنها الدساتير؟ وما هي أهمية ذلك؟
- كيف عبرت الدساتير المقارنة عن شكل الدولة ونظام الحكم وقضايا اللامركزية؟ وما هي السوابق الايجابية التي يُمكن الاستفادة منها؟
- كيف يُمكن تلافي تجاهل الدساتير السورية المتعاقبة لمبادئ المواطنة، وفصل السلطات، وتحديد تراتبية القواعد القانونية في الدولة؟
- كيف تعاطت الدساتير مع مسائل الدين، والقومية وما هي الخيارات والتحديات وما يُمكن تبنيه في دستور سوريا المستقبلي؟

وتيمور ليشتي. علماً أن مساوئ هذه التدخلات أحياناً أنها تهتمش المجتمعات المحليّة، وتهدر نتائج المشاركة المجتمعية فتؤجل الصراع، عندما تفرضه بدون قناعة، ولكن لا تحسمه.

يُتوقع أن تثور بعض هذه القضايا الإشكالية عند الوصول لمناقشة مضمون الدستور الدائم في سوريا. علماً أن وثيقة جنيف للعام 2012 كانت قد "نقلت" تطلعات شريحة عريضة من السوريين حول ما ستكون عليه سوريا المستقبل، والتي يُفترض أن يجسدها الدستور الدائم للبلاد. إذ جاء في تلك الوثيقة<sup>134</sup>:

"أعربت الشريحة العريضة من السوريين الذين استُشيروا

عن تطلعات واضحة لشعب الجمهورية العربية السورية. وثمة رغبة جامعة في إقامة دولة:

(أ) تكون ديمقراطية وتعددية بحق، وتتيح حيزاً للجهات الفاعلة السياسية القائمة وتلك التي نشأت منذ عهد قريب للتنافس بصورة نزيهة وامتساوية في الانتخابات. ويعني هذا أيضاً أن الالتزام بديمقراطية متعددة الأحزاب يجب أن يكون التزاماً دائماً يتجاوز مرحلة جولة أولى من الانتخابات.

(ب) تمتثل للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، واستقلال القضاء، ومساءلة الحاكمين، وسيادة القانون. وليس كافياً أن يقتصر الأمر على مجرد صياغة التزام من هذا القبيل. فمن اللازم إتاحة آليات للشعب لكفالة وفاء الحاكمين بتلك الالتزامات.

134 134 الفقرة 8 من وثيقة جنيف. انظر وثيقة الأمم المتحدة:

(ج) تتيح فرصاً وحظوظاً متساوية للجميع. فلا مجال للطائفية أو التمييز على أساس عرقي أو ديني أو لغوي أو غير ذلك. ويجب أن تتأكد الطوائف الأقل عدداً بأن حقوقها "ستحترم".

ومن الواضح تماماً أن تطلعات "الشريحة العريضة من السوريين الذين اسنُشروا" تعكس أملهم بقيام دولة ديمقراطية يعبر عنها دستور ديمقراطي.

علماً أن الدستور الديمقراطي، بأبسط معانيه، هو ذلك الدستور الذي يتم إقراره بشكل ديمقراطي، ويكفل إقامة نظام ديمقراطي ويحافظ عليه. وقد سبق للجمعية العامة للأمم المتحدة أن تبنت بتاريخ 20 كانون الأول/ ديسمبر 2004 قراراً حددت فيه العناصر الأساسية للديمقراطية<sup>135</sup>. ووفقاً لهذا القرار ينبغي أن يكفل الدستور الديمقراطي حقوق الإنسان وحياته، وأن يتضمن نظاماً سياسياً تعددياً، ويكفل الشفافية وقاعدة المساءلة، ويضمن سيادة القانون، وفصل السلطات، واستقلال القضاء، فضلاً عن وجوب مراعاته بعض القضايا الأساسية المرتبطة بمسار الوثيقة الدستورية وإجراءاتها والتي سبق التعرض لها في الفصل السابق من هذه الدراسة.

تكشف المواقف المُعلنة لأطراف النزاع في سوريا عن وجود خلافات حول مستقبل الدولة السورية الواجب ترسيخها في الدستور المستقبلي للبلاد وهي خلافات تطال منظومة الدولة والحكم، والحقوق والحريات، وصولاً لمسألة حقوق المرأة وجندرة الدستور.

لهذا نخصص الصفحات اللاحقة لاستعراض نصوص من دساتير مختلفة وتجارب متنوعة حول تلك القضايا بهدف الاستفادة من تجارب البعض الناجحة، وتجنب أخطاء وعثرات تجارب أخرى على أمل الاستفادة منها بعدم تكرارها أو استنساخها.

<sup>135</sup> A/RES/59/201.

## المبحث الأول - منظومة الدولة والحكم

تتضمن الدساتير، عادةً، تحديد تفصيلي لمنظومة الدولة والحكم. ويتجاوز الأمر هنا مجرد الإشارة التقليدية لشكل الدولة (بسيطة أم مركبة) ونظام الحكم (ملكي أم جمهوري) وشكل الحكومة (رئاسية أم برلمانية)، ومدى أخذها بنظام اللامركزية أو تجاهله. إذ تشمل منظومة الدولة والحكم كل التفاصيل المرتبطة بهوية الدولة، والمبادئ التي تقوم عليها، والمنظومة القانونية التي تحكمها، وطبيعة العلاقة بين السلطات فيها، والضمانات الكفيلة بالحفاظ على نظامها وحقوق رعاياها وتنفيذ أحكام الدستور الذي تبنته.

التحدي الأول الذي سيواجهه واضعو الدستور السوري المستقبلي هو الاتفاق حول تلك القضايا.

نعرض في الصفحات التالية لبعض القضايا الجوهرية التي تبنتها دساتير العديد من الدول حول القواعد الأساسية التي تحدد منظومة الدولة والحكم القائم فيها، والخيارات التي تبنتها للحفاظ على تلك المنظومة.

### أولاً - القيم التي تقوم عليها الدولة:

بعد سنوات طويلة من النزاع في سوريا وملايين الضحايا لا بد أن يحدد الدستور المبادئ والقيم التي ستكون عليه البلاد مستقبلاً. وهي المبادئ التي ستحدد ملامح وأسس العقد الاجتماعي الجديد الذي توافق عليه السوريون فيما بينهم كأفراد ومجموعات، وبينهم وبين السلطة التي ستحكمهم.

تضمنت العديد من الدساتير، في موادها الأولى، إشارة إلى المبادئ أو القيم التي تقوم عليها الدولة<sup>136</sup>. مثال ذلك:

#### دستور فرنسا:

المادة 1: "الجمهورية الفرنسية جمهورية غير قابلة للتجزئة، علمانية، ديمقراطية واشتراكية. تكفل المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز في الأصل أو العرق أو الدين. وتحترم جميع المعتقدات. تنظم الجمهورية على أساس لا مركزي.

تعزز التشريعات المساواة بين النساء والرجال في تقلد المناصب والوظائف الانتخابية وكذلك المناصب ذات المسؤوليات المهنية والاجتماعية".

#### دستور جنوب أفريقيا:

المادة 1: "جمهورية جنوب أفريقيا دولة ديمقراطية ذات سيادة تقوم على القيم التالية:

أ. الكرامة الإنسانية وتحقيق المساواة والنهوض بحقوق الإنسان ودعم حرياته.

ب. عدم التفرقة بين المواطنين على أساس العرق أو الجنس.

ج. سيادة الدستور وحكم القانون.

د. الاقتراع العام للبالغين، والسجل العام الوطني للناخبين، والانتخابات الدورية، ونظام الحكم الديمقراطي القائم على تعدد الأحزاب، لضمان المساءلة والشفافية والعلانية".

دستور البرتغال:

<sup>136</sup> للمزيد من التفاصيل. انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا - الاسكوا - 2016 - ص 93.

المادة 1: "البرتغال جمهورية ذات سيادة، تقوم على الكرامة الإنسانية وإرادة الشعب، وتلتزم ببناء مجتمع حر وعادل ومتضامن".

المادة 2: "الجمهورية البرتغالية دولة ديمقراطية تقوم على حكم القانون، وسيادة الشعب، وعلى التعبير والتنظيم على نحو ديمقراطي تعددي، وعلى احترام الحقوق والحريات الأساسية وضمان تنفيذها على نحو فعال، والفصل بين السلطات مع اعتمادها على بعضها البعض. وكل ذلك في سبيل تحقيق الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعميق الديمقراطية التشاركية".

برغم أن هذه الدساتير تُعيد في نصوصها اللاحقة تكرار هذه المبادئ بتفصيل أكبر إلا أن الغرض من ايرادها بدايةً إبراز أهميتها وتمييزها عن بقية النصوص اللاحقة لكونها تشكل جوهر وأساس العقد الاجتماعي الذي يعكسه هذه الدستور.

بل أننا نجد أن دستوراً آخر هو الدستور البرازيلي يخصص العديد من مواد لتحديد القيم التي تحكمه داخلياً وخارجياً أيضاً، حيث يُشير في المادة الأولى للمبادئ التي تقوم عليها الدولة، ويخصص المادة الثالثة لتحديد الأهداف الأساسية للدولة، كما يعرض في المادة الرابعة للمبادئ التي تقوم عليها العلاقات الدولية للبلاد. وذلك على النحو التالي:

### دستور البرازيل:

المادة 1: "جمهورية البرازيل الاتحادية، المكوّنة من الاتحاد الذي لا يفصل للولايات والبلديات، إضافة إلى المقاطعة الاتحادية، دولة قانون ديمقراطية قائمة على:

1. السيادة.
2. المواطنة.
3. الكرامة الإنسانية.
4. القيم الاجتماعية للعمل والمبادرة الحرة.
5. التعددية السياسية.

فقرة منفردة: الشعب هو مصدر السلطات، يمارسها من خلال ممثليه المنتخبين أو مباشرة، وفق أحكام هذا الدستور".

المادة 3: "تتمثل الأهداف الأساسية لجمهورية البرازيل الاتحادية في:

1. بناء مجتمع حر وعادل وموحد.
2. ضمان التنمية الوطنية.
3. القضاء على الفقر والظروف المعيشية المتدنية وتقليص انعدام المساواة الاجتماعية والمناطقية.
4. السعي لتحقيق الرفاه للجميع، دون تمييز على أساس الأصل أو العرق أو الجنس أو اللون أو العمر، أو أي شكل آخر من التمييز".

المادة 4: "العلاقات الدولية لجمهورية البرازيل الاتحادية محكومة بالمبادئ الآتية:

1. الاستقلال الوطني.
2. سيادة حقوق الإنسان.
3. تقرير المصير للشعوب.
4. عدم التدخل.
5. المساواة بين الدول.
6. الدفاع عن السلام.
7. التسوية السلمية للمنازعات.

8. مكافحة الإرهاب والعنصرية.
9. التعاون بين الشعوب من أجل تقدم البشرية.
10. منح اللجوء السياسي".

قد تكون في بعض النصوص السابقة خيارات يُمكن التفكير بها بالنسبة لمستقبل سوريا. ففي ظل الخلاف والانقسام حول الكثير من القضايا والسياسيات الداخلية والخارجية على حد سواء، يُمكن التوافق على مجموعة من المبادئ الأساسية وعرضها بالشكل الذي تبنته الدساتير السابقة. علماً أن نص المادة الرابعة من الدستور البرازيلي التي تُحدد أسس العلاقات الخارجية للدولة سابقة هامة أيضاً، إذ لا تقتصر مظاهر الانقسام في سوريا على السياسات الداخلية فحسب، بل أنها تطال السياسات الخارجية أيضاً في ظل الانقسامات الإقليمية والدولية القائمة، وتورط الكثير من الدول بصورة مباشرة أو غير مباشرة في النزاع السوري وهو أمر يُخشى أن ينعكس أثناء عملية كتابة الدستور القادم، مما يقتضي تحصيله بمبادئ، كالتي عرضها الدستور البرازيلي، وهو ما قد يُخفف مخاوف الكثيرين حول دفع فاتورة الحرب في دستور السلام والانخراط في تحالفات ومحاور تعزز الفرقة والانقسام بدلاً من تحقيق الاتفاق والسلام.

علماً أنه إضافةً إلى المبادئ السابقة تخصص الدساتير نصوصاً منفصلة لإبراز أهمية مبادئ جوهرية أخرى كتحديد مصدر السيادة، وترسيخ مبدأ فصل السلطات، فضلاً عن مبدأ المواطنة.

فقد اتجهت الغالبية العظمى من الدساتير في مختلف دول العالم إلى تبني نظرية سيادة الشعب وحددت في مضمون الدستور ذاته أوجه ممارستها، كما فعل الدستور الفرنسي، في حين ان دساتير أخرى، كدستور بوليفيا، قد حصّن هذا المبدأ من الانتقاص أو السقوط بالتقادم. جاء في نصوص هذه الدساتير بخصوص السيادة:

#### دستور فرنسا

المادة 3: "السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق ممثليه وعن طريق الاستفتاء الشعبي".

#### دستور إيطاليا

المادة 1: "السيادة ملك للشعب الذي يمارسها وفقاً لصيغة الدستور وضمن حدوده".

#### دستور البرتغال

المادة 3: 1 - السيادة وحدة واحدة لا تتجزأ وتكون للشعب، يمارسها على الأشكال الواردة في هذا الدستور".

#### دستور إسبانيا

المادة 1: 2 - "تؤول السيادة الوطنية للشعب الإسباني الذي تنبثق منه سلطات الدولة".

#### دستور بوليفيا

المادة 7: "الشعب البوليفي هو مصدر السيادة التي يمارسها، إما مباشرة أو من خلال ممثليه. وهو مصدر وظائف وصلاحيات السلطات العامة، عن طريق التفويض؛ وهي غير قابلة للانتقاص أو السقوط بالتقادم".

إضافةً إلى تحديد مصدر السيادة، يُعد مبدأ فصل السلطات<sup>137</sup> أحد المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية. علماً أن الغرض من الفصل بين السلطات هو تجنب التعسف في ممارسة السلطة وذلك

<sup>137</sup> يهدف مبدأ فصل السلطات إلى توزيع وظائف الحكم الرئيسية على هيئات ثلاث هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية حيث تستقل كل منها في مباشرة وظيفتها. فنُشرَع السلطة التشريعية القوانين؛ فيما تتولى السلطة التنفيذية الحكم والإدارة وتسيير أمور الدولة ضمن حدود تلك القوانين؛ أما السلطة القضائية فهي تبت في النزاعات بتطبيق القانون وتفرض احترام هذا الأخير من قبل الجميع بما فيها السلطات السياسية وتحمي الحقوق والحريات.

بتوزيعها على هيئات مختلفة وتمكين كل هيئة من مراقبة الهيئات الأخرى إذا جنحت إلى الإفراط في استعمال نفوذها. وبهذا الشكل، تخضع السلطة للرقابة ويكون سوء استعمال السلطة أقل احتمالاً. تتبنى غالبية الدساتير نصوصاً متشابهة في إبراز هذا المبدأ والتأكيد عليه كما هو حال دستوري البرتغال وأوكرانيا اللذان جاء فيهما بخصوص هذا المبدأ:

#### دستور البرتغال

المادة 2: " "الجمهورية البرتغالية دولة ديمقراطية تقوم على.. الفصل بين السلطات مع اعتمادها على بعضها البعض..."

المادة 111: " الفصل بين السلطات واعتمادها على بعضها البعض

1. الهيئات السيادية مستقلة ويرتبط بعضها ببعض على النحو المنصوص عليه في هذا الدستور.
  2. لا يحق لهيئة سيادية، أو لهيئة من هيئات منطقتي الحكم الذاتي أو هيئات السلطات المحلية، أن تفوض سلطاتها لهيئات أخرى، إلا في الحالات التي ينص عليها هذا الدستور ويحدّد شروطها صراحة".
- دستور أوكرانيا

المادة 6: "تقوم سلطات الدولة في أوكرانيا على مبادئ الفصل بين السلطات القضائية والتنفيذية والتشريعية".  
علماً أن بعض الدساتير أدرجت مبدأ فصل السلطات ضمن المبادئ غير القابلة للتعديل كما هو حال دستور البرازيل:

#### دستور البرازيل

المادة 60: "4 - لا يُنظر في تعديل دستوري مقترح هدفه إلغاء ما يلي: 3 - فصل السلطات..."

لا شك أن إدراج هذه المبادئ في دستور سوريا المستقبلي هو أمر هام جداً وسيُمكن لاحقاً من الطعن بعدم دستورية أي تشريعات أو قرارات وممارسات تتجاوز المفهوم الدستوري للسيادة، أو تنتهك مبدأ فصل السلطات. علماً أن هذه من القضايا التي كانت دوماً تُبر إشكاليات في سوريا، خاصةً لجهة عدم إدراج مبدأ فصل السلطات وتجاهله لعقود، في النص الدستوري وخرقه دوماً في الممارسات العملية.  
يُعد أيضاً مبدأ **المواطنة** من المبادئ الهامة التي خلّت منها الدساتير السورية المتعاقبة برغم أهميته، حيث أشارت العديد من الدساتير إلى هذا المبدأ ورسخته في العديد من نصوصها. مثال ذلك:

#### دستور تونس:

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

#### دستور جنوب أفريقيا:

المادة 3: " المواطنة: 1. هناك مواطنة مشتركة لدولة جنوب أفريقيا.  
2. كل المواطنين سواسية:

- أ. في التمتع بحقوق المواطنة ومزاياها وفوائدها؛ و
- ب. في الالتزام بواجبات المواطنة ومسؤولياتها.

3. ينص التشريع الوطني على اكتساب المواطنة والحرمان منها واستعادتها. يُحسب للدستور التونسي هنا أنه لم يكتف فقط بالنص على هذا المبدأ. بل أنه حصّنه أيضاً من أي تعديل لاحق وارتقى به إلى مستوى المبادئ الجوهرية التي لا تقبل المساس.

خلت الدساتير السورية السابقة من الإشارة إلى هذا المبدأ برغم أنه أمر لازم خاصةً في الدول التي تمتاز بتعددية قومية ودينية، كما هو الحال في سوريا، فضلاً عن التعددية السياسية الواجبة، إذ قد تقتضي التوافقات اللاحقة الإشارة إلى هويات دينية أو قومية ما. مما يستلزم النص على مبدأ المواطنة لإبراز أن أي تنوع أو اختلاف قائم لا يمكن أن ينتقص من أي من الحقوق المتساوية التي ينبغي أن يتمتع بها جميع المواطنين دون أي استثناء أو إقصاء أو تمييز.

## ثانياً - تحديد شكل الدولة ونظام الحكم:

تدور الكثير من النقاشات حالياً حول شكل الدولة السورية مستقبلاً وطبيعة نظام الحكم فيها، سياسياً وإدارياً، وهو أمر لا ينبغي أن يحسمه السياسيون وحدهم، في الغرف المغلقة وخلال جولات التفاوض، بل أنه ينبغي أن يكون محلاً لحوار وطني عام ومشاركة مجتمعية واسعة النطاق لتحديد الخيار الذي الشعب السوري صاحب المصلحة الكبرى والقرار الأول والأخير في حسم هذه المسألة.

بالعودة للدساتير المقارنة فإن النص الدستور الخاص بكل دولة يعبر عن خصوصيتها وما قررت له لحاضرها ومستقبلها<sup>138</sup>. على النحو التالي:

### دستور تونس:

الفصل 1: " تونس دولة حرّة... الجمهورية نظامها. لا يجوز تعديل هذا الفصل".

### دستور إسبانيا:

المادة 1: "3 - نظام الحكم في إسبانيا هو الملكية البرلمانية".

### دستور البرتغال:

المادة 6: "1. الدولة موحدة، وتنظم وتعمل بأسلوب يحترم نظام الإدارة الذاتية في الجزر المتمتعة بالحكم الذاتي، ومبادئ تفويض السلطة، واستقلال السلطات المحلية، واللامركزية الديمقراطية في الإدارة العامة".

### دستور اندونيسيا:

المادة 1: "1. تكون الدولة الإندونيسية دولة موحدة وتأخذ الشكل الجمهوري".

### دستور فنزويلا:

المادة 4: " جمهورية فنزويلا البوليفارية دولة اتحادية لامركزية بموجب الأحكام المنصوص عليها في هذا الدستور، تحكمها مبادئ وحدة الأرض والتعاون والتضامن والتوافق والمسؤولية المشتركة".

### دستور باراغواي:

المادة 1: "إنّ جمهورية باراغواي حرة ومستقلة أبد الدهر. تنظّم نفسها كدولة قانون اجتماعية موحدة لا تقبل التقسيم، وهي لامركزية على النحو المنصوص عليه في هذا الدستور وفي القوانين.

تعتمد جمهورية باراغواي في حكمها النظام الديمقراطي النيابي التشاركي التعددي الذي يقوم على الإقرار بكرامة الإنسان".

### دستور المغرب:

الفصل 1: " نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية".

الملاحظ هنا أن تونس ارتقت بالنظام الجمهوري للدولة إلى مستوى النصوص التي لا تقبل المس أو التعديل، كما أشارت نصوص أخرى في صلب المادة ذاتها إلى اللامركزية السياسية أو الإدارية التي تتبناها. بالمقابل قد تلجأ دول أخرى إلى النص على اللامركزية بموجب مواد منفصلة. مثال ذلك:

<sup>138</sup> للمزيد من التفاصيل. انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا - الاسكوا - 2016 - ص 94 وما بعدها.

## دستور تونس:

الفصل 14: "تلتزم الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة".

علماً أن غالبية الدساتير تفرد مواد تفصيلية خاصة بالنظام اللامركزي الذي تتبناه.

علماً أنه تُعد قضايا اللامركزية السياسية والإدارية من أكثر المسائل تداولاً وانقساماً في الواقع السوري. كما كان الأمر في كثير من دول العالم وهي المسائل التي تسببت بالحرب أحياناً أو أدت إلى العودة لها مجدداً. وإذا كانت قضية اللامركزية الإدارية لا تُثير، من حيث المبدأ، انقسامات كبرى، فإن توسيعها وتداخل السياسي بالإداري وصولاً للحكم الذاتي هو الأمر محل الجدل والانقسام.

من النماذج اللافتة للحكم الذاتي يمكن الإشارة إلى ما نص عليه الدستور الإسباني والذي أكد في المادة الثانية منه بدايةً على "وحدة الدولة الإسبانية والاعتراف بالحكم الذاتي للقوميات" إذ جاء في هذه المادة:

## دستور اسبانيا:

المادة 2: "يقوم الدستور على وحدة الأمة الإسبانية التي لا تنفصل، وطن كل الإسبان الذي لا يقبل التجزئة؛

ويضمن ويعترف بحق الحكم الذاتي للقوميات والمناطق التي يتكون منها ويضمن ويعترف بالتضامن فيما بينها".

ثم أقر مبدأ الحكم الذاتي بموجب المادة 143 والتي جاء فيها:

## دستور اسبانيا:

المادة 143 "1. يحق للمحافظات المتجاورة التي تتمتع بخصوصيات تاريخية وثقافية واقتصادية مشتركة والجزر والمحافظات التي تشكل كياناً تاريخياً أن تتمتع بالحكم الذاتي وتكون مجتمعات حكم ذاتي في إطار ممارسة حق الحكم الذاتي المنصوص عليه في المادة 2 من الدستور، وفقاً لما ينص عليه هذا الباب وطبقاً لما تحدده أنظمتها الأساسية.

2. يؤول أمر اقتراح الشروع في مسار الحكم الذاتي إلى جميع مجالس المحافظات المعنية أو الهيئة المنسقة بين الجزر، وكذا إلى ثلثي البلديات التي يمثل السكان التابعون لها على الأقل أغلبية الناخبين بكل محافظة أو جزيرة. ويجب استيفاء هذه الشروط في أجل ستة أشهر ابتداء من أول اتفاق بهذا الخصوص تتوصل إليه إحدى المؤسسات المحلية المعنية.

3. إذا لم تحظ المبادرة بالقبول لا يمكن إعادة تقديمها إلا بعد مرور خمس سنوات.

وفي سبيل ألا تهدد أنظمة الحكم الذاتي وحدة الدولة أو تتحالف فيما بينها لإقامة كيان مواز للدولة الإسبانية فقد حظر عليها في المادة 145 الاتحاد فيما بينها لكنها أجاز لها إبرام اتفاقات فيما بينها لإدارة وتقديم خدمات خاصة بها، كما اعتبر في المادة 146 أن الأنظمة الخاصة بها والتي تُنشأ وفقاً للدستور مُعترف بها من قبل الدولة وجزء من نظامها القانوني. فجاء في نص الدستور:

## دستور اسبانيا:

المادة 145 "1. لا يقبل في أي حال من الأحوال إقامة اتحاد لمجتمعات الحكم الذاتي.

2. يمكن لأنظمة الحكم الذاتي أن تنص على الحالات والشروط والكيفية التي يجوز بها لمجتمعات الحكم الذاتي إبرام معاهدات فيما بينها لإدارة وتقديم خدمات خاصة بها، كما يمكن لها أن تنص على كيفية إشعار البرلمان بها والآثار الناجمة عن ذلك. وتتطلب اتفاقيات التعاون بين مجتمعات الحكم الذاتي في الحالات الأخرى موافقة البرلمان".  
المادة 147: 1. تعتبر أنظمة الحكم الذاتي وفقاً لما ينص عليه الدستور بمثابة القاعدة القانونية الأساسية لكل مجتمع من مجتمعات الحكم الذاتي وتعترف به الدولة وتحميه بصفته جزءاً مكوناً لنظامها القانوني".

ثم بيّن الدستور في المادة 148 الاختصاصات التي تندرج ضمن ولاية أنظمة الحكم الذاتي وعددها 22 ، وفي المادة 149 تلك التي تظل حكراً على الدولة وحدها وعددها 32 اختصاصاً. مرسخاً قاعدة عامة لتجنب تنازع الاختصاصات أو القوانين مضمونها أنه:

#### دستور اسبانيا:

المادة 149: "3 - لمجتمعات الحكم الذاتي أن تضطلع بالمهام التي لم يخولها هذا الدستور صراحة إلى الدولة وذلك بموجب أنظمة الحكم الذاتي الخاصة بها. وتُسند الاختصاصات بشأن المجالات التي لم تشملها أنظمة الحكم الذاتي الخاصة بمجتمعات الحكم الذاتي إلى الدولة التي ترجح قوانينها في حالة النزاع على قوانين مجتمعات الحكم الذاتي في جميع المجالات التي لا تدخل في باب الصلاحيات الخاصة بالمجتمعات المذكورة. ويكون قانون الدولة في جميع الأحوال متمماً لقانون مجتمعات الحكم الذاتي".

### ثالثاً - التراتبية القانونية:

ينبغي أن تتضمن الدساتير نصوصاً تُبيّن ترتيب القواعد والمصادر القانونية، تؤكد سمو الدستور، و تُحدد مكانة ودور القانون الدولي في المنظومة القانونية الوطنية.

علماً أن هذا الموضوع يكتسب أهمية خاصة في الحالة السورية، نظراً لوجود غموض حول التراتبية القانونية السائدة والمتبعة في البلاد، بسبب خلو الدساتير السورية المُتتالية من أي إشارة تُبيّن ترتيب المنظومة القانونية ودور مكانة القانون الدولي في هذا الإطار. وهو ما استمر أيضاً في الدستور السوري النافذ حالياً والصادر سنة 2012، حيث أنه يخلو من أية إشارة إلى ترتيب القواعد القانونية، ومكانة القانون الدولي أو المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الحكومة أصولاً. حيث التزم الدستور "السكوت تماماً" عن هذا الأمر<sup>139</sup>. وهو غموض أدى، في كثير من الأحيان، إلى توقيع الدولة على معاهدات دولية عديدة دون إمكانية الدفع بها وتطبيقها أمام القضاء السوري، فضلاً عن سن تشريعات عدّة تخالف بصورة صريحة التزامات الدولة السورية بموجب المعاهدات الدولية التي صادقت عليها والتزمت بها، كما هو حال التشريعات الخاصة بالمرأة والمُتعارضة مع اتفاقية السيداو، وبحيث باتت التشريعات الوطنية تخالف المعاهدات الدولية وتسمو عليها. بل كانت بعض التشريعات الوطنية تخالف أحكام الدستور ذاته وتسمو عليه، خاصة تلك التي تستهدف الحد والتقييد من حقوق الإنسان خلافاً للمبادئ العامة المنصوص عليها في الدستور.

تُقدّم الدساتير المقارنة العديد من الخيارات لكيفية بيان ترتيب المصادر القانونية وتأكيد سمو الدستور، أو تحديد مكانة القانون الدولي ودور المعاهدات الدولية في هذا الإطار.

بالنسبة لترتيب المصادر القانونية فيمكن الإشارة هنا إلى النماذج الدستورية التالية:

#### دستور بوليفيا

المادة 410: "ثانياً - يكون تطبيق الأحكام القانونية محكوماً بالتسلسل الهرمي الآتي، طبقاً لسلطات الكيانات الجغرافية.

1. دستور الدولة.
2. المعاهدات الدولية.
3. القوانين الوطنية وقوانين الأقاليم ذات الحكم الذاتي، والمواثيق المؤسساتية وغيرها من تشريعات الولايات، والتشريعات البلدية وتشريعات السكان الأصليين.
4. المراسيم والأنظمة وغيرها من القرارات الصادرة عن الأجهزة التنفيذية ذات الصلاحية).

#### دستور تونس

الفصل 20: "المعاهدات الموافق عليها من قبل المجلس النيابي والمصادق عليها، أعلى من القوانين وأدنى من الدستور".

<sup>139</sup> ينبغي الإشارة إلى أن تحديد مكانة القانون الدولي وقيمة المعاهدات الدولية في سوريا نجدها في التشريعات الوطنية وتحديداً في نص المادة 25 من القانون المدني السوري والمادة 311 من قانون اصول المحاكمات المدنية وهي المواد التي يُفهم منها أن المعاهدات الدولية تلي الدستور قوّةً وتسبق القوانين الوطنية. ولكن دون تحديد أية آليات لكيفية الدفع بها أمام القاضي الوطني وكيفية تطبيقها ومدى التزام القاضي بذلك.

## دستور الاكوادور

المادة 425: "يكون تسلسل الأولوية في تطبيق اللوائح على النحو التالي: الدستور؛ المعاهدات والاتفاقيات الدولية؛ القوانين الأساسية؛ القوانين العادية؛ لوائح الأقاليم وقرارات الدوائر؛ المراسيم واللوائح؛ الأوامر؛ الاتفاقيات والقرارات؛ وأخيراً الأفعال والقرارات الأخرى التي تتخذها السلطات العامة.

وفي حال حدوث أي تعارض بين لوائح صادرة عن مستويات مختلفة ضمن التسلسل الهرمي، تحل هذه التعارضات بتطبيق معيار من له الأسبقية في التسلسل المذكور).

أما بالنسبة لسمو الدستور فينبغي أن يتضمن الدستور نصاً واضحاً ينص على سموه أي يؤكد مبدأ علو القواعد الدستورية التي يتضمنها على غيرها من القواعد القانونية المطبقة في الدولة وبالتالي يتم إبراز أن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة والذي لا يجوز مخالفته أو تعديله بموجب أي نصوص قانونية أو إدارية أخرى حيث يفترض بكل القوانين الأخرى أن تتوافق معه وإن تعارضت فينبغي أن تكون معيبة بالبطلان وفق اجراءات يحددها القانون.

من الدساتير التي تبنت هذه القواعد نشير هنا إلى:

## دستور جنوب أفريقيا

المادة 2: "2. سيادة الدستور: هذا الدستور هو القانون الأعلى للجمهورية؛ ومن ثم يعد أي قانون أو سلوك لا يتماشى معه باطلاً، ويجب الوفاء بالالتزامات التي يفرضها هذا الدستور).

## دستور البرتغال

المادة 277: "1. تتسم القواعد التي تخالف أيًا من أحكام هذا الدستور أو المبادئ المنصوص عليها فيه بعدم الدستورية".

## دستور كينيا

المادة 2: " سيادة هذا الدستور:

1 - الدستور هو القانون الأعلى للجمهورية، ويعد ملزماً لكل الأفراد وجميع أجهزة الدولة على كلا المستويين بالحكومة.

3. لا تخضع صلاحية أو قانونية هذا الدستور للطعن من خلال أية محكمة أو جهاز من أجهزة الدولة أو أمام أي منها.

4. يعد أي قانون لا يتفق مع هذا الدستور، بما في ذلك القانون العرفي، لاغياً، نظراً لعدم اتساقه معه، كما يعد أي إجراء أو حذف يتعارض مع هذا الدستور لاغياً.

أما بالنسبة إلى مكانة القانون الدولي فإن بعض الدساتير قد نصت صراحة على مرجعية بعض اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية أو الإقليمية لتمنحها مكانة مساوية للدستور في التطبيق وتفسير الحقوق المرتبطة بها. كما هو حال الدستور الأرجنتيني ودستور بنين.

## دستور الأرجنتين

المادة 75: 2 - تكون [الصكوك الدولية] التالية، وفق الشروط التي تكون سارية بموجبها، في نفس مستوى الدستور، [لكن] لا تلغي أي مادة في الجزء الأول من هذا الدستور ويجب أن تفهم على أنها مكملة للحقوق والضمانات المعترف بها هنا: الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته؛ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري الخاص به؛ والاتفاقية [الدولية] لمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ واتفاقية حقوق الطفل. ويجوز إلغاؤها فقط، إذا كان هذا هو الحال، من قبل السلطة التنفيذية الوطنية، بعد موافقة مسبقة من ثلثي مجموع أعضاء كل مجلس.

تتطلب المعاهدات والاتفاقيات الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، بعد موافقة الكونغرس، أغلبية ثلثي مجموع أعضاء كل مجلس لتصبح في نفس مرتبة الدستور.

## دستور بنين

المادة 7: "تشكل الحقوق والواجبات التي أعلنها وضمنها الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الذي تبنته منظمة الوحدة الأفريقية في العام 1981 وصدقت عليه بنين في 20 كانون الثاني/يناير 1986، جزءاً لا يتجزأ من هذا الدستور ومن القانون البنيني".

في حين أكدت دساتير أخرى على وجوب تفسير النصوص ذات الصلة بالحقوق والحريات طبقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات ذات الصلة. وهو ما نص عليه الدستورين الإسباني والبرتغالي وكذلك دستور جنوب أفريقيا.

## دستور إسبانيا

المادة 102: "2. يتم تفسير القوانين المتعلقة بالحقوق الأساسية والحريات التي يعترف بها الدستور طبقاً للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها إسبانيا بهذا الخصوص".

## دستور جنوب أفريقيا

المادة 233: "عند تفسير أي تشريع، تعطي المحكمة الأفضلية للتفسير المعقول الذي يتسق مع القانون الدولي، على أي تفسير آخر لا يتسق معه".

## دستور البرتغال

المادة 16: "1 - تُفسر أحكام هذا الدستور والقوانين المتعلقة بالحقوق الأساسية وفق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان".

تكشف النصوص السابقة العديد من الممارسات الجيدة التي يُمكن الاستفادة منها في الدستور المستقبلي لسوريا.

## رابعاً - الدين:

حازت مسألة تأثير الدين في صوغ الدساتير السورية المتعاقبة على اهتمام جميع الأطراف السياسية الفاعلة. إذ يعدّ الدين أساسياً في تكوين هوية الدولة السورية ونظام الحكم فيها، فضلاً عن تأثيره على حقوق وحرّيات شرائح المجتمع المختلفة. وبشكل عام يبرز الجدل أثناء صوغ الدساتير السورية والعربية بين تيارين، يشدّ أحدهما باتجاه تعزيز قيم الدولة المدنية القائمة على الفصل بين الدين والسياسة، بينما يسعى التيار الثاني إلى تعزيز دور الدين وتأثيره في الدساتير.<sup>140</sup>

علماً أن هذه الإشكالية لا تقتصر على الواقع السوري فحسب إذ تُعد مسألة الإشارة إلى الدين من أكثر المسائل حساسيةً وإثارةً للجدل والفرقة والانقسام أثناء عملية صياغة الدساتير سواء وقت الاستقرار أو الأزمات على حد سواء. ينبغي دوماً التذكير بملاحظتين هامتين:

**أولهما** - ينبغي عدم الاعتقاد بأن كل إشارة إلى الدين تحول دون احترام حقوق الإنسان، فالإشارة الرمزية إلى الله ودين الأغلبية في ديباجة الدستور لا تؤدي، بحد ذاتها، إلى آثار سلبية إذا لم تكن هنالك أحكام عملية أخرى تؤدي إلى التمييز في الحقوق أو الواجبات بين مواطني الدولة. كما أنه ليس بالضرورة أن تتعارض الأديان مع حقوق الإنسان، فقد تكون روح الدين العامة حقيقةً داعمة لحقوق الإنسان في بعض الحالات<sup>141</sup>.

**ثانيهما** - لا يجوز الاعتقاد بأن العلمانية تعني رفض الدين أو منعه باعتباره ممارسة أو اعتقاداً خاصاً، بل أنها رفض للامتيازات الدينية واللامساواة على أساس الدين، وكذلك رفض لتأثير الدين ورجال الدين على التشريع والسياسة العامة.

بالعودة إلى الدساتير المقارنة فإننا نجد أنماط متعددة ومستويات مختلفة من كيفية التعاطي مع المسألة الدينية<sup>142</sup>. وبرغم صعوبة استخلاص نتائج عامة وموحدة لارتباط هذه المسألة تحديداً بخصوصية كل مجتمع على حدة، إلا أنه يُمكن أن نميز هنا بين عدّة نماذج تقريبية:

### النموذج الأول - الدساتير القائمة على العلمانية:

يُعدّ الدستورين الفرنسي والأمريكي مثلاً لهذا النموذج. إذ وردت النصوص الخاصة بالدين على النحو التالي:

#### دستور فرنسا:

المادة 1: "الجمهورية الفرنسية جمهورية... علمانية، ديمقراطية واشتراكية. تكفل المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز في الأصل أو العرق أو الدين. وتحترم جميع المعتقدات.."

#### دستور الولايات المتحدة الأمريكية:

المادة السادسة: ".. لا يجوز أبداً اشتراط معيار ديني كمؤهل لتولي أي منصب رسمي أو مسؤولية عامة في الولايات المتحدة".

التعديل الأول: ".. لا يصدر الكونغرس أي قانون خاص بإقامة دين من الأديان أو يمنع حرية ممارسته..".

<sup>140</sup> د. نائل جرجس - سوريا بين تأثير التشرّيعات الدينية والوضعية - دراسة منشورة على موقع حرمون للدراسات المعاصرة - 6 كانون الأول / ديسمبر 2016 - رابط الدراسة على شبكة الانترنت: <http://harmoon.org/archives/3195>

<sup>141</sup> العلاقة بين الدين والدولة - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - أيلول. سبتمبر 2014 - ص 8.

<sup>142</sup> راجع بصورة تفصيلية حول المعلومات الواردة في الصفحات اللاحقة: العلاقة بين الدين والدولة - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مرجع سابق.

يتم التمييز في هذا النموذج بين العلمانية القوية التي تمثلها فرنسا، والعلمانية الضعيفة التي تمثلها الولايات المتحدة الأمريكية. فوفقاً للنموذج الفرنسي تعترف الدولة بالحق في الحرية الدينية وتصور هذا الحق في الحياة الشخصية والخاصة، لكنها تقف موقفاً متحفظاً تجاه التدين العام، الذي تنظر له غالباً بوصفه تهديداً، محتملاً أو فعلياً، لصلاحيات السلطات وعلمة الجمهورية. علماً أنها تؤكد في المقابل على شخصيتها الجمهورية المدنية التي يتم تشجيعها، لا فرضها، في النظام المدرسي والطقوس المدنية.

أما وفقاً للنموذج الأمريكي فهنا تبرز حيادية الدولة في الشؤون المتعلقة بالدين. فهي لا تؤيد الدين ولا تنتقده، كما لا تُقيم تمييزاً بين القيم والمعتقدات الدينية، ولا تُجيز ممارسة الدين أياً يكن بصورة علنية، أو تمويله من سلطة عامة. وفي المقابل، لا يجوز للسلطات أن تمنع المعتقدات أو الممارسات الدينية أو تقيدها أو تروج لها أو تدعمها، كما لا يجوز التمييز ضد أي دين أو محاباته. بالتالي، لا يقيد حياد الدولة تجاه الأديان حرية تعبير الشخصيات العامة عن تدينها في الولايات المتحدة. ولهذا نرصد، على سبيل المثال، أن مراسم تنصيب الرئيس الأمريكي تُستهل عادةً بالصلاة، ويؤدي مسؤولو الدولة القَسَم على كتاب ذي محتوى ديني عند تقلدهم لمناصبهم، على الرغم من أنهم يؤدون ذلك باعتباره خيارهم الشخصي أو عرفاً اجتماعياً، وليس لأنه مطلوب بالقانون.

### النموذج الثاني - الدساتير القائمة على الاستيعاب التعددي:

تهدف دساتير بعض الدول وفقاً لهذا النموذج، كألمانيا والهند وجنوب أفريقيا، إلى حماية الحياد الديني للدولة، لا عن طريق الانسحاب من أي دعم أو تأييد للدين (كما هو أمر العلمانية) بل عبر تعزيز المعاملة المتساوية وغير التمييزية للأديان. حيث تحاول الدولة استيعاب "جميع" الأديان وتتعاون مع المؤسسات الدينية في الوظائف الاجتماعية. فوفقاً لهذا النموذج يعترف القانون بتعددية الجماعات الدينية المتساوية مع بعضها، كما تلتزم الدولة بأن لا تفضل إحداها على الأخرى ولا تميز فيما بينها. فيتم الإقرار بأن للأديان كلها دوراً هاماً في المجتمع، وأن المؤسسات الدينية بمجموعها شريكة مع السلطات المدنية في تحقيق الصالح العام.

مثال هذه النصوص الدستورية:

#### دستور جنوب أفريقيا

المادة 15: "1. لكل شخص الحق في حرية العقيدة والدين والفكر والمعتقدات والرأي.

2. يجوز أن تقام الشعائر الدينية في مؤسسات تتبع أو تدعمها الدولة، بشرط:

أ. أن تتبع تلك الشعائر القواعد التي وضعتها السلطات المختصة؛

ب. أن تقام على أساس منصف؛ و

ج. أن يكون حضورها حرّاً وطوعياً."

المادة 31: "1. لا يجوز حرمان الأشخاص الذين ينتمون إلى جماعة ثقافية أو دينية أو لغوية معينة من

الحق، مع الأعضاء الآخرين في تلك الجماعة، في:

أ. التمتع بثقافتهم وإقامة شعائرهم الدينية واستخدام لغتهم؛ و

ب. إنشاء اتحادات ثقافية، ودينية، ولغوية، وغيرها من أجهزة المجتمع المدني، والانضمام

إليها والإبقاء عليها.

2. لا يجوز ممارسة الحقوق الواردة في القسم الفرعي (1) بأسلوب يتعارض مع أي حكم من أحكام

وثيقة الحقوق.

### دستور الهند:

المادة 25: "1. مع المراعاة والالتزام التام بالنظام العام والأخلاق والصحة والأحكام الأخرى من هذا الباب، يحق لجميع الأشخاص، على قدم المساواة، حرية الضمير والحق في حرية المعتقد وممارسة ونشر الدين".

المادة 16: "2. لا يجوز، فقط على أساس الدين أو العرق أو.. أن يُعد أي مواطن غير مؤهل، أو يمارس ضده أي تمييز فيما يتعلق بتولي أي وظيفة أو منصب خاضع لسلطان الدولة أو الولاية".

### دستور ألمانيا:

المادة 33: "3. لا يتوقف التمتع بالحقوق المدنية، والحقوق السياسية، وكذلك بفرص القبول لشغل الوظائف العامة، والحقوق المكتسبة أثناء الخدمة في المؤسسات التابعة للحق العام على العقيدة الدينية للشخص المعني. ولا يجوز أن يُضار أي شخص بسبب انتمائه أو عدم انتمائه لفئة دينية معينة، أو اعتناقه لفلسفة حياتية معينة".

### النموذج الثالث - الدساتير التي تعترف بديانة رسمية للدولة:

ثمة طائفة ثالثة من الدول يتم فيها الإشارة على ديانة رسمية للدولة مع تفاوت في الآثار المترتبة على ذلك:

أ - دساتير نصّت على دين رسمي ولكن دون اشتراط أن يكون رئيس الدولة من أتباعه: مثال ذلك الدستور الأرجنتيني وذلك بعد أن تم الغاء شرط أن يكون رئيس الدولة كاثوليكياً في تعديلات عام 1994.

### دستور الأرجنتين:

المادة 2: "تدعم الحكومة الاتحادية العقيدة الرسولية الكاثوليكية الرومانية".

ب - دساتير نصّت على دين رسمي للدولة مع الالتزام بأن يكون رئيس الدولة من أتباعه: ومثال ذلك دستور النرويج والذي جاء فيه:

### دستور النرويج:

المادة 16: "جميع سكان المملكة أحرار في ممارسة دياناتهم.

الكنيسة النرويجية، وهي كنيسة إنجيلية- لوثرية، تظل الكنيسة الوطنية النرويجية وعلى هذا النحو تكون معتمدة من قبل الدولة. وتنص أحكام مفصلة على نظامها في القانون. وتدعم جميع الطوائف الدينية والفلسفية على قدم المساواة".

المادة 2: "تظل قيمنا متمثلة في تراثنا المسيحي والإنساني. ويضمن هذا الدستور الديمقراطية، ودولة قائمة على حكم القانون وحقوق الإنسان".

المادة 4: "على الملك أن يعتنق، دوماً، الديانة الإنجيلية- اللوثرية".

ج - دساتير نصّت على دين رسمي للدولة: وأن يكون هذا الدين أحد مصادر التشريع، أو مصدره الأساسي. كما هو الحال في العديد من الدول العربية. منها على سبيل المثال:

### دستور مصر

المادة 2: "الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية

المصدر الرئيسي للتشريع"

## دستور الكويت

المادة 2: "دين الدولة الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع".

## دستور الإمارات

مادة 7: "الإسلام هو الدين الرسمي للاتحاد، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع فيه".

د - ثمة دساتير أخرى يبرز فيها دور المؤسسة الدينية: بشكل جوهري وواضح وبما يمس الكثير من القيم الديمقراطية وحقوق الانسان.

يتضح مما سبق أن هناك نماذج متعددة من علاقة الدولة بالدين، وما يُميّز الدستور الديمقراطي عن غيره ليس هو ذكر الدين من عدمه. فلا مشكلة في الإشارة إلى الله أو إلى ديانات محددة طالما أن حقوق جميع المواطنين، سواء المؤمنين منهم أو غير المؤمنين، محمية. فبينما يوضح الدستور البرازيلي لعام 1988 مرجعية الله والإشارة إلى تاريخ البلاد الكاثوليكي، يعلن الدستور الإسباني أنه "لا يكون لأي دين طابع رسمي. وتضع السلطات العمومية في الاعتبار المعتقدات الدينية للمجتمع الإسباني وتحافظ بالتالي على علاقات التعاون المناسبة مع الكنيسة الكاثوليكية والديانات الأخرى". بالمقابل، ليس هناك مرجعية إلى الله في الدستور البرتغالي. وفي المحصلة، هناك قاسم مشترك بين جميع هذه الدساتير وهو ضمانها لحرية المعتقد والدين وكذلك المساواة في الحقوق والواجبات لأعضاء كل الديانات<sup>143</sup>.

بالتالي تُوجد خيارات ديمقراطية متعددة في هذا الإطار مثل "الاعتراف بدون تكريس"، أي منح دين الأغلبية اعترافاً دستورياً إرضاءً للمطالبة الشعبية بتحديد الهوية الدينية، والوصول في الوقت نفسه إلى تسوية مع معارضي تكريس الدين بتفادي تقديم امتيازات خاصة لهذا الدين. على سبيل المثال: يمكن التنويه بدور دين ما في ثقافة البلد أو هويته في ديباجة الدستور أو في مادة معبرة ولكن دون دمج المؤسسات أو القوانين الدينية ضمن الدولة. أو تبني خيار "الحياد أو الاعتراف الجامع" من خلال صياغة الإشارات إلى الدين في الدستور إما بطريقة تسمي ديناً بعينه أو بطريقة تعترف بالإله، لكنها تلتزم الحياد تجاه شتى الأديان<sup>144</sup>.

لكن أياً كان الخيار الذي سيتم تبنيه، في سوريا أو غيرها، ينبغي أن ينسجم مع تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، والتي ذكرت في تعليقها العام رقم "22" أن "الاعتراف بديانة ما باعتبارها دين الدولة أو الدين الرسمي أو التقليدي، أو باعتبار أن أتباعها يشكلون أغلبية السكان، يجب ألا يؤدي إلى إعاقة التمتع بأي حق من الحقوق المنصوص عليها.. كما يجب ألا يؤدي إلى أي تمييز ضد أتباع الديانات الأخرى أو الأشخاص غير المؤمنين بأي دين<sup>145</sup>". و "إذا كانت مجموعة من المعتقدات تعامل كإيديولوجية رسمية في الدساتير واللوائح، أو في إعلانات الأحزاب الحاكمة، وما شابه ذلك، أو في الممارسة الفعلية، فإن هذا يجب ألا يؤدي إلى إعاقة الحريات.. أو أية حقوق أخرى معترف بها.. أو إلى أي تمييز ضد الأشخاص الذين لا يقبلون الإيديولوجية الرسمية أو يعارضونها<sup>146</sup>".

<sup>143</sup> الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية. تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية - تحرير: ألفارو فاسكونسيلوس / جيرالد ستانغ - مبادرة الإصلاح العربي - باريس 2014 - ص 12 - 13.

<sup>144</sup> العلاقة بين الدين والدولة - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - مرجع سابق - ص 13 - 14.

<sup>145</sup> HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) Page 209.

<sup>146</sup> HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) Page 210.

### خامساً - القومية:

تتعالى بعض الأصوات في سوريا وغيرها من الدول المتشابهة، من أجل تحرير الدولة من سطوة الأيديولوجيا، أيّاً كانت، لصالح إقامة الدولة المدنية التي تقدّم خدماتها لكافة مواطناتها ومواطنيها بصورة متساوية وعلى قدم المساواة ودون أي استثناء أو إقصاء أو تمييز.

عالمياً: التزمت غالبية الدساتير بالحياد تجاه القوميات، وكانت الإشارات الوحيدة للانتماء القومي في معرض عدم التمييز على أساس قومي، أو حظر بث الكراهية على أساس قومي. ولهذا تخلو غالبية الدساتير غير العربية من الإشارة إلى القومية إلا في حالات قليلة وخاصة بالدول متعددة القوميات، كبوليفيا، والتي يحوي دستورها عدّة اشارات إلى التنوع القومي الذي يُشكّل بمجموعه الشعب البوليفي، مع التأكيد على الالتزام بعدم التمييز بين القوميات أو غيرها. أيضاً يتضمن دستور البرازيل إشارة إلى التكامل مع شعوب أمريكا اللاتينية والسعي لتشكيل مجتمع للأمم أمريكا اللاتينية. جاء في هذه النصوص:

#### دستور بوليفيا:

المادة 1: "بوليفيا دولة اجتماعية موحّدة متعددة القوميات ذات قانون مجتمعي، حرة، مستقلة، ذات سيادة، ديمقراطية لا مركزية، ومتعددة الثقافات وتحتوي على مناطق تتمتع بحكم ذاتي. تقوم بوليفيا على التعددية السياسية والاقتصادية والقضائية والثقافية واللغوية، من خلال عملية اندماج البلاد في كيان واحد".

المادة 3: "تتكون الأمة البوليفية من جميع البوليفيين، والقوميات والشعوب الأصلية، لمجتمعات المتداخلة الثقافات والأفرو- بوليفية، والتي تكوّن جميعها الشعب البوليفي"

المادة 14: "ثانياً - تحظر الدولة وتعاقب جميع أشكال التمييز القائم على الجنس، الأصل، الثقافة، القومية، المواطنة.."

#### دستور البرازيل

المادة 4 فقرة منفردة: "تسعى جمهورية البرازيل الاتحادية لتحقيق التكامل الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والثقافي لشعوب أميركا اللاتينية، بهدف تشكيل مجتمع للأمم أميركا اللاتينية".

بالمقابل جاءت دساتير الدول العربية متنوعة في الإشارة إلى الانتماء القومي ففيما ذكره البعض، تجاهله البعض الآخر، فيما قصره الدستور التونسي على "المغرب العربي"، ووسعه الدستور المصري ليشمل الأمة العربية والعالم الإسلامي والقارة الأفريقية والامتداد الآسيوي أيضاً. إذ جاء في هذه النصوص:

#### دستور الأردن

المادة 1: "المملكة الاردنية الهاشمية دولة عربية... والشعب الاردني جزء من الامة العربية".

#### دستور الكويت

المادة 1: "الكويت دولة عربية مستقلة ذات سيادة تامة، ولا يجوز النزول عن سيادتها أو التخلي عن أي جزء من أراضيها. وشعب الكويت جزء من الأمة العربية".

### دستور تونس

الفصل 5: "الجمهورية التونسية جزء من المغرب العربي، تعمل على تحقيق وحدته وتتخذ كافة التدابير لتجسيما".

### دستور مصر

المادة 1: "جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة.. الشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تكاملها ووحدتها، ومصر جزء من العالم الإسلامي، تنتمي إلى القارة الإفريقية، وتعزز بامتدادها الآسيوي، وتسهم في بناء الحضارة الإنسانية".

بالمقابل، راعى الدستور العراقي الصادر في العام 2005 التنوع القومي القائم في البلاد فجاء فيه:

### دستور العراق

المادة 3: "العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها وجزء من العالم الإسلامي"

المادة 14: "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل..".

قد ينطبق هنا على ما ينطبق على الإشارة للدين في الدستور، بمعنى إما التزام الحياد تجاه جميع القوميات، أو الإشارة المجردة دون تكريس أي مزايا أو إقصاء، مع الإقرار بالقوميات الأخرى على قدم المساواة وضمن مفهوم المواطنة. وأيضاً أيّاً كان الخيار الذي سيتم تبنيه فينبغي أن يتوافق مع مبدأ أن الاعتراف بقومية ما باعتبار أن أتباعها يشكلون أغلبية السكان، يجب ألا يؤدي إلى إعاقة التمتع بأي حق، كما يجب ألا يؤدي إلى أي تمييز ضد الأشخاص الذين لا ينتمون لهذه القومية أو يعارضونها.

بالتالي، يستلزم كل ما سبق إعلاء مفهوم "المواطنة المتساوية" أولاً وأخيراً. وبحيث لا يكون الانتماء القومي أو غيره شرطاً للحصول على حق، أو منفعة، أو منصب، أو ميزة. ولا عائقاً يحول دون تحقيق ذلك.

## المبحث الثاني - القواعد اللازمة للحفاظ على النظام الدستوري

إضافةً إلى القواعد الأساسية السابقة، تتضمن الدساتير كذلك نصوصاً مختلفة بعنوانين متفرقة الغرض منها هو ضمان انتظام تطبيق أحكام الدستور والحد من السلطة المطلقة، سواء تلك الممنوحة للسياسيين أو لقوى الجيش والأمن، وبما يكفل الحفاظ على الحقوق والحريات العامة ويُحافظ على النظام الدستوري القائم في البلاد.

دستور سوريا المستقبلي أسئلة ستفرض نفسها

-كيف يمكن تضمين الدستور ما يكفل الحد من السلطات المطلقة؟ وكذلك الحيلولة دون احتكار السلطة؟  
-كيف حدّت الدساتير المقارنة من عدد ولايات رئيس الدولة؟ وما هي المجالس الاستشارية التي تضمنتها للعمل مع الرئيس؟  
-كيف تعاملت الدساتير مع قضايا إخضاع الجيش والأمن لسلطات مدنية؟ وكيف نظمت الجهات المسلحة غير النظامية؟ والسلاح غير الشرعي؟ وحالة الطوارئ؟  
-كيف تعاملت الدساتير مع قضايا الأحزاب والتعددية السياسية وتنظيم العملية الانتخابية؟ وحقوق المعارضة؟

ترتبط بعض هذه القواعد برئيس الدولة، ويرتبط بعضها الآخر بنظام الانتخابات وإقرار التعددية السياسية وحقوق المعارضة بما يكفل تداول السلطة، فضلاً عن قواعد أخرى ذات صلة بالحد من السلطة المطلقة في حالة الطوارئ، أو السلطات الكبيرة الممنوحة لقوى الجيش والأمن.

### أولاً - الحد من السلطات المطلقة:

إحدى القضايا الجوهرية التي تواجه واضعي الدساتير، خاصةً في الدول التي تشهد تحولات كبرى، أو تسعى للتعافي من حروب وأزمات عصفت بها، أو كانت تُعاني مسبقاً من هيمنة إحدى السلطات، هي كيفية تجاوز تلك الإشكاليات دستورياً، وكيفية الحد من السلطات المطلقة التي كانت ممنوحة لأي جهة كانت.

طبعاً يدور التفكير هنا، بصورة أساسية، حول رئيس الدولة وقوى الجيش والأمن. فضلاً عن حالة الطوارئ التي يتم فيها توسيع صلاحيات السلطات التنفيذية الحاكمة.

### 1 - رئيس الدولة:

بالنسبة لرئيس الدولة، يتم إبراز مبدأ فصل السلطات، الذي سبق الإشارة له، والذي يُفترض أنه يضع حدوداً وقيوداً تحد من تدخله في عمل السلطات الأخرى. إضافةً إلى ذلك تنص الدساتير عادةً على صلاحيات محددة لرئيس الدولة تختلف حسب طبيعة النظام السياسي السائد في البلاد. لكن الإشكالية في بعض الدول كانت مرتبطة بمدة ولاية الرئيس غير المحدودة من جهة، وانفراده كشخص في اتخاذ القرارات الكبرى من جهة أخرى.

أ - مدة الولاية: لمواجهة المشكلة المرتبطة بمدة ولاية الرئيس لجأت غالبية الدساتير إلى تحديد عدد الولايات التي يُسمح له فيها بشغل المنصب<sup>147</sup>. حيث حصرت بعض الدساتير ولاية الرئيس بمرّة واحدة فقط لا تقبل التجديد مثال ذلك:

دستور تشيلي

المادة 25: "يبقى رئيس الجمهورية أربع سنوات ولا يجوز إعادة انتخابه لفترة رئاسية تالية".

دستور باراغواي

المادة 229: "يستمر رئيس الجمهورية ونائبه في أداء مهامهما لفترة واحدة من خمسة أعوام غير قابلة للتديد، ولا تجوز إعادة انتخابهم في أي حال".

<sup>147</sup> للمزيد من التفاصيل. انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا - الاسكوا - 2016 - ص 150 وما بعدها.

علماً أن دستور باراغواي وضع فقرة خاصة لنائب الرئيس تحول دون ترشحه للرئاسة بصورة فورية فنص في المادة 229 ذاتها على أنه:

".. ولا يجوز انتخاب نائب الرئيس لمنصب رئيس الجمهورية في الفترة التالية، إلا إذا كان قد غادر منصبه قبل ستة أشهر من الانتخابات العامة".

وللحيلولة دون التلاعب السياسي بتبادل المناصب والأدوار فقد نص أيضاً في ذات المادة على أنه:

".. ولا يحق لأي شخص تقلد منصب رئيس الجمهورية لأكثر من اثني عشر شهراً أن يترشح لمنصب نائب الرئيس".

فيما سمحت غالبية الدساتير بولائتين متتاليتين أو منفصلتين، مثال ذلك:

#### دستور تونس

الفصل 75: "يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة خمسة أعوام.. ولا يجوز تولي رئاسة الجمهورية لأكثر من دورتين كاملتين، متصلتين أو منفصلتين. وفي حالة الاستقالة تعتبر تلك المدة مدة رئاسية كاملة".

#### دستور فرنسا

المادة 6: "يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات بالاقتراع العام المباشر. لا يحق لأي فرد أن يشغل منصب رئيس الجمهورية لأكثر من ولايتين متعاقبتين".

#### دستور روسيا

المادة 81: "3. لا يجوز لنفس الشخص أن يشغل منصب رئيس الاتحاد الروسي لأكثر من ولايتين على التوالي".

#### دستور أوكرانيا

المادة 103: "يتم انتخاب رئيس جمهورية أوكرانيا من قبل مواطني أوكرانيا لمدة خمس سنوات، على أساس الاقتراع السري العام المتساوي المباشر. لا يجوز لنفس الشخص أن يشغل منصب رئيس جمهورية أوكرانيا لأكثر من ولايتين متتاليتين".

علماً أن الدستور التونسي قد انفرد بالارتقاء بالفقرة الخاصة بمدة ولاية رئيس الجمهورية إلى النصوص الجوهرية التي لا تقبل التعديل للزيادة. فجاء في الفصل 75 أنه:

"لا يجوز لأي تعديل أن ينال من عدد الدورات الرئاسية ومددها بالزيادة".

أيضاً امتاز دستور البرتغال بوضع قادة عامة تحظر شغل أي منصب سياسي في الدولة مدى الحياة، فنص في الفقرة 1 من المادة 118 أنه:

"لا يجوز أن يشغل أحد مناصباً سياسياً على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي مدى الحياة".

ثم حدد في المادة 128 مدة ولاية الرئيس فنص على أنه:

**"1. تكون مدة الولاية الخاصة برئيس الجمهورية خمسة أعوام وتنتهي بتتصيب الرئيس الجديد المُنتخب".**

الملاحظ في دستور البرتغال أنه وإن لم ينص على عدد الولايات الرئاسية المُتاحة، إلا أنه قيّد هذا الإطلاق بنصين أولهما حظر شغل أي منصب مدى الحياة وفق نص المادة 118 السابق الإشارة له. وثانيهما ما جاء في الفقرة 1 من المادة 123 والتي نصّت على أنه:

**"لا تجوز إعادة الانتخاب لفترة ثالثة على التوالي، أو خلال الخمسة أعوام التالية لانتهاء الفترة الثانية على التوالي في المنصب".** علماً أنه حظر في الفقرة الثانية من المادة ذاتها على الرئيس المستقبل... الترشح في الانتخابات التالية، أو في أية انتخابات رئاسية لمدة الخمسة أعوام التالية على استقالته".

ب - المجالس الاستشارية: كان التحدي الآخر المرتبط برئيس الدولة هو بالحد من انفراده باتخاذ القرارات الكبرى. طبعاً، تنور هذه الإشكالية في الدول التي تشهد مرحلة تحول ديمقراطي وتفتقر عادةً للمؤسسات القويّة والفعّالة والتي يُفترض بها أن تؤدي هذا الدور عادةً ودونما حاجة لنص دستوري.

ثمة حلول خالقة نصت عليها بعض الدساتير من خلال إنشاء مجالس استشارية لرئيس الجمهورية تضم مجموعة من المسؤولين الحاليين أو السابقين، موالين ومعارضين، وكذلك تضم بعض المجالس مواطنين عاديين مُعينين أو مُنتخبين.

تضمّن الدستور البرازيلي - إنشاء نوعين من هذه المجالس: أولهما مجلس الجمهورية وهو "أعلى هيئة استشارية لرئيس الجمهورية"<sup>148</sup>، ويُشارك في هذا المجلس كلاً من (نائب رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الشيوخ الاتحادي، وزعيما الأغلبية والأقلية في مجلس النواب، وزعيما الأغلبية والأقلية في مجلس الشيوخ الاتحادي، ووزير العدل). واللافت أنه لا يقتصر فقط على المسؤولين بل يضم أيضاً مواطنين لا يشغلون مناصب رسمية، إذ يُشارك في اجتماعاته أيضاً (ستة برازيليين بالمولد تتجاوز أعمارهم الخامسة والثلاثين، يُعيّن اثنان منهم من قبل رئيس الجمهورية، ويُنتخب اثنان من قبل مجلس الشيوخ الاتحادي، واثنان من قبل مجلس النواب، وجميعهم لمدة ثلاث سنوات غير قابلة للتجديد).

وقد نصّت المادة 89 من هذا الدستور بالنسبة لصلاحياته أنه:

**"يحق لمجلس الجمهورية إبداء الرأي حول المسائل الآتية:**

**1. التدخل الاتحادي وحالة الدفاع وحالة الحصار.**

**2. المسائل ذات الصلة باستقرار المؤسسات الديمقراطية".**

وبخصوص المسائل العسكرية، نص الدستور البرازيلي أيضاً على إنشاء مجلس الدفاع الوطني والذي يُعد "الهيئة الاستشارية لرئيس الجمهورية في المسائل المتعلقة بالسيادة الوطنية والدفاع عن الدولة الديمقراطية"<sup>149</sup> ويشترك فيه، كأعضاء أساسيين، كل من (نائب رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الشيوخ

<sup>148</sup> دستور البرازيل - المادة 89.

<sup>149</sup> دستور البرازيل - المادة 91.

الاتحادي، ووزير العدل، ووزير الدفاع، ووزير الخارجية، ووزير التخطيط، وقادة الأسطول والجيش والقوات الجوية). وبحيث تشتمل صلاحيات مجلس الدفاع الوطني على:

1. إبداء الرأي في حالة إعلان الحرب وصناعة السلام، وفقاً لأحكام هذا الدستور.
2. إبداء الرأي حول إعلان حالة الدفاع وحالة الحصار والتدخل الاتحادي.
3. اقتراح المعايير والشروط لاستعمال المناطق التي لا غنى عنها لأمن الأراضي الوطنية وإبداء الرأي حول الاستعمال الفعال لها، خصوصاً الشريط الحدودي وتلك المتعلقة بالمحافظة على الموارد الطبيعية من أي نوع واستغلالها.
4. دراسة واقتراح ووضع المبادرات اللازمة لضمان الاستقلال الوطني والدفاع عن الدولة الديمقراطية ومراقبتها.

سبق أن تبني دستور البرتغال أيضاً ذات الفكرة، فنصّ على إنشاء مجلس الدولة الذي يُعد "الهيئة السياسية التي تقدّم المشورة لرئيس الجمهورية"<sup>150</sup> وهو يضم إلى جانب رئيس الجمهورية كلاً من (رئيس الجمعية الوطنية للجمهورية، ورئيس الوزراء؛ رئيس المحكمة الدستورية؛ أمين المظالم؛ رئيسي الحكومتين الإقليميتين؛ رؤساء الجمهورية السابقين المنتخبين في ظل هذا الدستور، على ألا يكونوا قد عُزلوا من مناصبهم؛ خمسة مواطنين يعينهم رئيس الجمهورية لفترة تتزامن مع فترة حكمه؛ خمسة مواطنين تنتخبهم الجمعية الوطنية للجمهورية وفق مبدأ التمثيل النسبي لفترة تتزامن مع الفصل التشريعي)<sup>151</sup>. ويختص بما يلي:

- أ. إبداء الرأي في حل الجمعية الوطنية للجمهورية والجمعيتين التشريعتين لمنطقتي الحكم الذاتي.
- ب. إبداء الرأي في إقالة الحكومة في الحالة المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 195.
- ج. إبداء الرأي في قرارات إعلان الحرب وإبرام السلام.
- د. إبداء الرأي في مهام القائمين بأعمال رئيس الجمهورية المشار إليها في المادة 139.
- هـ. إبداء الرأي في الحالات الأخرى التي ينص عليها هذا الدستور، وبصفة عامة، في حال طلب رئيس الجمهورية المشورة في ممارسة منصبه<sup>152</sup>.

تبدو أهمية هذه المجالس، برغم دورها الاستشاري، أنها تفسح المجال لسماع آراء متعددة قبل اتخاذ القرارات الهامة في المسائل التي تدخل ضمن ولايتها، فضلاً عن أن تنوعها يحافظ على استمرارية مؤسسات الدولة، لجهة وجود مسؤولين حاليين وسابقين، كما أنها تسمح بسماع الآراء المختلفة بما فيها المعارضة، نظراً لوجود زعماء الأغلبية والمعارضة في المجالس النيابية كما هو الحال في التجربة البرازيلية. والأهم هو إتاحة الفرصة لوجود مواطنين لا يشغلون مناصب رسمية في تركيبة هذه المجالس مما يُخرج القرارات الكبرى عن إطارها النخبوي المغلق ويسمح بقدر مقبول من المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار.

وبالتالي فقد تُشكّل بعض هذه الأفكار خيارات مناسبة لوضع دستور سوريا المستقبلي لجهة إحداث "صدمة ديمقراطية" غير مألوفة تعزز الشفافية والمشاركة في اتخاذ القرارات وعدم الاستئثار أو الانفراد بالسلطة. وهو ما تحتاجه البلاد مستقبلاً.

<sup>150</sup> دستور البرتغال - المادة 141.

<sup>151</sup> دستور البرتغال - المادة 142.

<sup>152</sup> دستور البرتغال - المادة 145.

## 2 - دور الأمن والجيش:

لا شك أن سوريا ستواجه، بعد انتهاء الحرب، تحديات كبيرة في هذه المسألة. ففي كل الدول التي شهدت حروباً وصراعات، تعاني البلاد، وبرغم انتهاء الحرب، من تداعياتها المختلفة بما في ذلك تلك المرتبطة بتغول دور وتأثير حاملي السلاح، فضلاً عن وجود جهات وجماعات مسلحة غير نظامية وأعداد هائلة من السلاح غير الشرعي في البلاد. مما سيفرض على واضعي الدستور مواجهة هذه التداعيات وتخصيص نصوصاً دستورية للتعاطي معها<sup>153</sup>.

تباينت المواقف التي اتخذتها الدساتير المختلفة من قضايا الجيش والأمن، وتراوحت ما بين التجاهل التام وعدم التطرق لهذه المسائل كنموذج أول، أو التطرق لها بعبارات عامة جداً وإحالة كل ما يتعلق بتنظيمها إلى تشريعات محلية لاحقة كنموذج ثان، أو الدخول بعمق المشاكل والتحديات التي تُثيرها تلك الأجهزة وتحديد آليات وبدائل مناسبة للتعامل معها كنموذج ثالث.

يُمكن تفسير وتبرير مواقف بعض الدساتير التي اتبعت النموذجين الأول والثاني بالظروف الخاصة بكل دولة:

ففي بعض الدول لم يُشكّل قطاعي الجيش والأمن تحدياً يستوجب تنظيمه دستورياً مما ينفي الحاجة للنص على هذا. وفي دول أخرى لم يكن بالإمكان التطرق لهذه القضايا بحكم سيطرة وتدخل وتأثير قطاعي الجيش والأمن في مجمل الحياة السياسية في الدولة بما فيها كتابة دستور البلاد.

بالمقابل، واجهت دساتير أخرى، بشجاعة وصراحة، التحديات المرتبطة بقطاعي الجيش والأمن ولعل أبرز تلك التحديات متعلقة بتعدد تلك الأجهزة، وعدم خضوعها للقوانين والأنظمة، وتدخلها في الحياة السياسية والحزبية، فضلاً عن انتشار فوضى السلاح وعدم احترام التنوع الموجود في البلاد عند تشكيل تلك الأجهزة وأثناء ممارسة عملها.

يُمكن أن نستخلص من تجارب وممارسات العديد من دساتير دول العالم بعض الممارسات والنصوص المفيدة لمواجهة تلك التحديات المرتبطة بقطاعي الجيش والأمن.

## 1 - تأكيد احتكار الدولة لسلطة إنشاء القوات العسكرية والأمنية:

لمواجهة فوضى تعدد الأجهزة الأمنية أو العسكرية ووجود قوات نظامية وأخرى شبه نظامية، أو سرية غير منصوص عليها ولا يعلم بها إلا القلة. اتجهت دساتير بعض دول العالم إلى التأكيد على احتكار الدولة لسلطة إنشاء تلك القوات. وقد اتبعت في تبني هذا الموقف أحد أسلوبين: فإما أن تنص، كقاعدة عامة، على احتكار الدولة وحدها لهذه المهمة، أو أن تحدد بدقة الأجهزة الأمنية والعسكرية القائمة وتحظر إنشاء أي جهاز آخر خارج هذا التحديد.

من الدول التي تبنت أسلوب النص العام على مبدأ احتكار الدولة لهذه المهمة نشير هنا، على سبيل المثال، إلى الدساتير التالية:

## دستور تونس

الفصل 17: "تحتكر الدولة إنشاء القوات المسلحة، وقوات الأمن الداخلي، ويكون ذلك بمقتضى القانون ولخدمة الصالح العام".

<sup>153</sup> للمزيد من التفاصيل. انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا - الاسكوا - 2016 - ص 135 وما بعدها.

### دستور كينيا

المادة 239: "4. لا يؤسس الأشخاص منظمات عسكرية أو شبه مسلحة أو أية منظمات شبيهة لتعزيز وضمان الأمن القومي باستثناء ما ينص عليه هذا الدستور أو قانون برلماني".

### دستور غانا

المادة 85. إنشاء أجهزة الأمن: "لا يجوز إنشاء أي وكالة أو منشأة أو منظمة أخرى معنية بالأمن الوطني، غير تلك المنصوص عليها في هذا الدستور".

المادة 200: جهاز الشرطة: "2. لا يمكن لأي شخص أو سلطة أن يؤسس جهاز شرطة من دون قانون يقره البرلمان".

المادة 210: "2. لا يمكن لأي شخص أن ينشئ قوة مسلحة من دون قانون يقره البرلمان". ومن الدول التي تبنت أسلوب تعداد الأجهزة القائمة ونفي شرعية أي أجهزة أخرى خارج ذلك التحديد نشير إلى الأمثلة التالية:

### دستور البرازيل

المادة 144: تتم ممارسة الأمن العام، وهو واجب الدولة وحق ومسؤولية الجميع، للمحافظة على النظام والأمن العام للأشخاص والممتلكات، بواسطة الأجهزة الآتية:

1. الشرطة الاتحادية.
2. شرطة الطرق العامة الاتحادية.
3. شرطة السكك الحديدية الاتحادية.
4. الشرطة المدنية.
5. أفواج الإطفاء العسكرية والشرطة العسكرية.

### دستور كينيا

المادة 39. أجهزة الأمن القومي: 1. أجهزة الأمن القومي هي:

- أ. قوات دفاع كينيا. و
- ب. جهاز المخابرات الوطني.

### دستور جنوب أفريقيا

المادة 199: " إنشاء الأجهزة الأمنية وتشكيلها وسلوكها:

1. تتألف أجهزة أمن الجمهورية من قوة دفاع واحدة، وجهاز واحد للشرطة، وأي أجهزة استخباراتية تتأسس وفقاً للدستور.
2. قوة الدفاع هي القوة المسلحة الشرعية الوحيدة في الجمهورية.
3. لا يجوز إنشاء تنظيمات أو أجهزة مسلحة، بخلاف الأجهزة الأمنية المنشأة وفقاً للدستور، بموجب التشريعات الوطنية.

### 2 - تأكيد دستورية حق الدولة في الاستيلاء المجاني على كل الأسلحة غير الشرعية:

لجأت بعض الدول لمواجهة فوضى وجود سلاح خارج حيازة الأجهزة الرسمية الأمنية أو العسكرية إلى منح سلطات الدولة حق الاستيلاء على هذه الأسلحة ومصادرتها دونما تعويض، ودون الحاجة أيضاً إلى أي إجراءات قانونية أخرى. مثال دساتير هذه الدول:

### دستور البيرو

المادة 175: "لا يجوز لغير القوات المسلحة والشرطة الوطنية امتلاك أسلحة الحرب واستخدامها. الأسلحة الموجودة في البلد، وكذلك تلك المصنعة داخله أو التي تدخل إليه، تصبح ملكاً للدولة دون الحاجة لأية إجراءات قانونية أو تعويض".

### دستور فنزويلا

المادة 324: " لا يُسمح لغير الدولة بحيازة أسلحة حربية واستخدامها؛ ويصبح أي سلاح حربي موجود داخل البلاد أو يصنع فيها أو يستورد إليها ملكاً للجمهورية دون تعويض أو حق بالمقاضاة"

### 3 - التأكيد على خضوع الأجهزة الأمنية والعسكرية لأحكام الدستور وقواعد القانونين الوطني والدولي:

يتم هنا معالجة إحدى أبرز التحديات المرتبطة بعمل الأجهزة الأمنية والعسكرية وهي مدى خضوعها للأحكام القانونية أثناء ممارسة عملها. ففي دول كثيرة ولعقود طويلة تم إطلاق يد تلك الأجهزة ومنحها إعفاء واستثناء من الخضوع لأي قاعدة قانونية وطنية أو دولية. وفي بعض الدول تم ترسيخ هذا الاعفاء بموجب مراسيم قانونية صريحة أخرجت، بنص القانون، عمل تلك الأجهزة من رقابة ومساءلة القانون.

لمواجهة هذه الإشكالية لجأت دساتير عدة إلى النص الصريح على وجوب خضوع الأجهزة الأمنية والعسكرية، في ممارستها لعملها، لأحكام الدستور، وقواعد القانون الداخلي، والدولي، والعرفي بما في ذلك تلك القواعد المرتبطة بالديمقراطية، وحقوق الإنسان، والحريات الأساسية. من هذه الدساتير على سبيل المثال:

### دستور جنوب أفريقيا

المادة 198: " ج. يتم الحفاظ على الأمن القومي وفقاً للقانون، بما في ذلك القانون الدولي".  
المادة 199: " 5. تتصرف الأجهزة الأمنية، وتلقن أفرادها وتوجب عليهم أن يتصرفوا، وفقاً للدستور والقانون، بما في ذلك القانون الدولي العرفي والاتفاقيات الدولية الملزمة للجمهورية".

### دستور فنزويلا

المادة 329: " .. تمارس القوات المسلحة الوطنية أنشطة حفظ الأمن الإدارية والتحقيق الجنائي، طبقاً لأحكام القانون".

### دستور كينيا

المادة 238 فقرة 2: " أ. يخضع الأمن القومي لسلطة هذا الدستور والبرلمان.  
ب. يتم السعي لتحقيق الأمن القومي بالتوافق مع القانون والاحترام الكامل لسيادة القانون، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، والحريات الأساسية..".

النص الأكثر تميّزاً والجدير بالثناء والتقدير ورد في الفقرة 6 من المادة 199 من دستور جنوب أفريقيا وجاء فيه:

" لا يجوز لأي فرد من أفراد أي جهاز أمني أن يطيع أمراً ليست له صفة شرعية واضحة".

فهذا النص الدستوري يُعطي الحماية القانونية لأي فرد من أفراد أي جهاز أمني في عدم تنفيذ أي أمر "ليست له صفة شرعية واضحة"، خلافاً لعقود طويلة من التذرع "بالأمر العسكري" و "إطاعة أمر الرئيس" لتنفيذ وتبرير

العديد من الانتهاكات باسم القانون والتمتع بحمايته أيضاً. علماً أن أهمية وقيمة هذا النص تكمن في إمكانية الاستناد له للطعن بعدم دستورية أي نص قانوني أو أمر إداري أو تنظيمي يخالفه.

#### 4 - إلزام الأجهزة الأمنية والعسكرية بالحياد وحظر تدخلها في الشأن الحزبي والسياسي:

أدى تدخل الأجهزة الأمنية والعسكرية، في العديد من دول العالم بقاراته المختلفة، في الحياة السياسية والحزبية إلى إثارة الكثير من المشاكل والأزمات والتسبب بصراعات كبرى أدت، أحياناً، إلى حروب وأعمال عنف دامية وكانت تنتهي، غالباً، بالقضاء على الحياة السياسية والحزبية تماماً.

لمواجهة هذا التحدي خصصت العديد من دساتير دول العالم نصوصاً عديدة للتأكيد على وجوب التزام تلك الأجهزة وأفرادها بواجب الحياد الحزبي والسياسي وعدم التدخل بأي صورة أو شكل لمصلحة أي حزب، أو شخص. من هذه الدساتير على سبيل المثال:

#### دستور البرازيل

المادة 142:

" 4. يُحظر على أفراد الجيش تشكيل النقابات والإضراب"

5. لا يجوز انتماء أفراد الجيش، عندما يكونون في الخدمة الفعلية إلى الأحزاب السياسية"

#### دستور تونس

الفصل 18: "الجيش الوطني جيش جمهوري... وهو ملزم بالحياد التام".

الفصل 19: "الأمن الوطني أمن جمهوري، قواته مكلفة بحفظ الأمن والنظام العام.. في إطار الحياد التام".

#### دستور جنوب أفريقيا

المادة 199: " 7. لا يجوز للأجهزة الأمنية ولا لأي من أفرادها، في سياق ممارستهم لمهامهم:

أ. الإخلال بمصلحة لحزب سياسي، تكون مشروعة بموجب الدستور؛ أو  
ب. دعم أية مصلحة لحزب سياسي، بطريق الانحياز له".

#### دستور كينيا

المادة 239:

3. عند تأدية أجهزة الأمن القومي وكل فرد من العاملين في أجهزة الأمن القومي لما عليهم

من مهام ومباشرتهم لما لهم من سلطات، فإنهم لا:

أ. يعملون بصورة حزبية.

ب. يدعمون أية مصلحة لأي حزب سياسي أو قضية؛ أو

ج. يخلّون بمصلحة سياسية أو قضية سياسية شرعية بموجب هذا الدستور".

#### دستور باراغواي

المادة 173: "يلتزم الأفراد العسكريون أثناء خدمتهم بالقوانين واللوائح، ولا يحق لهم الانضمام

إلى أي حزب أو حركة سياسية، أو ممارسة أي نشاط سياسي".

المادة 175: " .. ولا يحق لأفراد الشرطة قيد الخدمة أن ينضموا إلى أي حزب أو حركة سياسية،

أو أن يمارسوا أي نوع من النشاط السياسي".

#### دستور فنزويلا

المادة 328: " تشكل القوات المسلحة الوطنية مؤسسة احترافية بشكل أساسي دون أي انتماء

سياسي.... وتتنحصر مهامها في خدمة الأمة، ولا تخدم بأي حال من الأحوال أي شخص أو حزب

سياسي..."

5 - إخضاع الأجهزة الأمنية والعسكرية لرقابة سلطة مدنية:

نصت العديد من الدساتير على إخضاع الأجهزة الأمنية، تحديداً، لرقابة سلطة مدنية. مثال ذلك:

**دستور كينيا**

المادة 239: "5. أجهزة الأمن القومي تابعة لسلطة مدنية".

دستور جنوب أفريقيا

المادة 198: "د. يخضع الأمن القومي لسلطة البرلمان والسلطة التنفيذية الوطنية:

المادة 199: "8. لوضع مبادئ الشفافية والمساءلة موضع التنفيذ، تشرف لجان برلمانية مشكلة

من عدة أحزاب على جميع الأجهزة الأمنية على النحو الذي تقرره التشريعات الوطنية أو القواعد

والأوامر البرلمانية".

فيما خصص الدستور البرتغالي مادة خاصة للنص على المجلس الأعلى للدفاع الوطني والذي يُعد "الهيئة

الاستشارية المعنية بالدفاع الوطني وتنظيم القوات المسلحة وسير عملها وانضباطها.."<sup>154</sup>. ثم بيّن في المادة

274 فقرة 1 أنه:

"1. يتولى رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للدفاع الوطني، ويحدد القانون تشكيل

المجلس، على أن يشمل أعضاء منتخبين من الجمعية الوطنية للجمهورية".

والمفّت للانتباه في تشكيل هذا المجلس الأعلى للدفاع الوطني أنه يضم "أعضاء مُنتخبين من الجمعية الوطنية

للجمهورية"، مما يعزز من رقابة الجهات المدنية المُنتخبة على مجمل المنظومة العسكرية في الدولة.

6 - احترام التنوع الثقافي والقومي في العمل والتوظيف:

تشعر بعض مكونات الأمة في بعض الدول بالتهميش والإقصاء عندما لا يتم مراعاة خصوصيتها ولا تقدير حجمها

في تشكيل منظومة القوى الامنية والعسكرية في الدولة. مما يدفعها للعزلة والشعور بالالا انتماء واتخاذ موقف سلبي،

وربما عدائي، من تلك الأجهزة. وهو ما قد يقود البلاد إلى تداعيات أخطر لا يُمكن توقعها ولا ضبطها.

لمواجهة هذا الواقع الخاص بكل دولة وخصوصيتها، لجأت دساتير دول، ككينيا مثلاً، إلى تخصيص أكثر من نص

دستوري لتأكيد الالتزام بوجوب مراعاة التنوع الثقافي والقومي والاقليمي بنسب منصفة سواء عند التوظيف أو أثناء

مباشرة السلطة الممنوحة لها.

أشارت الفقرة 2 من المادة 238 من دستور كينيا إلى هذا الالتزام فنصت على أنه:

"ج. عند تأدية أجهزة الأمن القومي لمهامه ومباشرتها لسلطاتها، تحترم هذه الأجهزة

الثقافة المتنوعة للمجتمعات في كينيا.

د. يعكس التوظيف في أجهزة الأمن القومي التنوع في الشعب الكيني بنسب منصفة.

ثم كرر ذات الالتزام بخصوص قوات الدفاع فنص في الفقرة الرابعة من المادة 241 على أنه:

"4. يعكس تكوين قيادة قوات الدفاع التنوع الإقليمي والعربي لشعب كينيا".

<sup>154</sup> دستور البرتغال - المادة 274 - فقرة 2.

### 3 - الحد من السلطات المطلقة في حالة الطوارئ:

تُعد حالة الطوارئ من حالات الحكم التنفيذي والتي يتم خلالها الإخلال بالتوازن الدستوري للسلطات في النظام الديمقراطي. وبرغم أن هذه الحالة تمد المسؤولين التنفيذيين بالوسائل التي تمكنهم من انتشار بلادهم من الأزمات. ولكن عدم وضع قيود على طرق استخدام تلك الوسائل أو تعريف الظروف التي تُستخدم فيها يسمح بإساءة استخدام حالات الطوارئ في تكثيف السلطات لفترات طويلة من الزمن.

تم استغلال هذه الحالة لعقود كوسائل شائعة لتبرير تركيز السلطات بشكل غير ديمقراطي في العديد من الدول، لهذا، ينبغي أن تتضمن الدساتير قيوداً موضوعية وإجرائية واضحة تتعلق بحدود فرض حالة الطوارئ وضوابطها، كي لا يسمح بالاستئثار بالسلطات وانتهاك الحقوق والمساس بها.

كان فرض حالة الطوارئ المستمر في سوريا منذ العام 1963 أحد أبرز مطالب حركات الاحتجاج التي شهدتها البلاد منذ مطلع العام 2011، وأدت إلى صدور مرسوم بإنهاء العمل بتلك الحالة "الاستثنائية المؤقتة" بعد 48 عاماً من فرضها. وسيكون أحد تحديات واضعي الدستور الدائم في البلاد في وقت لاحق إيجاد ضوابط معقولة لعدم السماح بتكرار ما جرى في الماضي وإساءة استخدام حالة الطوارئ، ومدّها لتصبح هي القاعدة والأصل بدلاً من أن تكون مجرد استثناء.

ذهبت دساتير العديد من الدول إلى فرض قيوداً وضوابط على السلطة التي تعلن حالة الطوارئ كيلا تتحول سلطاتها في هذا الوضع إلى سلطات مطلقة قد يُساء استخدامها ويتعذر الرجوع عنها. تتضمن هذه القيود عادةً تقييد مبررات فرض حالة الطوارئ والسلطة المختصة بفرضها، وكذلك المدّة الزمنية التي يمكن أن تستغرقها، فضلاً عن تحصين حقوق من إمكانية المسّ بها بذريعة الطوارئ، وكذلك إخضاع هذه الحالة لرقابة وسلطة القضاء<sup>155</sup>.

#### أ- تقييد اللجوء إلى حالة الطوارئ:

أي فرض قيود لجهة السلطة التي تملك إمكانية فرض هذه الحالة، والإجراءات الواجب اتباعها، كذلك مبررات فرض هذه الحالة والمدّة الزمنية التي يمكن أن تستغرقها. نشير هنا، على سبيل المثال، إلى الدساتير التالية:

#### دستور جنوب أفريقيا

المادة 37:

1. لا يجوز إعلان حالة الطوارئ إلا بمقتضى قانون برلماني، ويقتصر ذلك على ما يلي:
  - أ. عندما تكون الأمة مهددة بالحرب أو الغزو أو العصيان العام أو الفوضى أو كارثة طبيعية أو غير ذلك من حالات الطوارئ العامة؛ و
  - ب. إذا كان ذلك ضرورياً لاستعادة السلام والنظام.
2. لا يسري إعلان حالة الطوارئ، وأي تشريع يصدر أو إجراء آخر يُتخذ نتيجة لذلك الإعلان إلا إذا كان:

أ. لفترة وشيكة؛

ب. لفترة لا تتعدى واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إصدار الإعلان ما لم يقرر المجلس الوطني مد الإعلان. يجوز للجمعية تمديد إعلان حالة الطوارئ لمدة لا تزيد

<sup>155</sup> للمزيد من التفاصيل. انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا - الاسكوا - 2016 - ص 151 وما بعدها.

عن ثلاثة أشهر في المرة الواحدة. ويكون أول تمديد لفترة حالة الطوارئ بقرار يتخذ بالتصويت بموافقة أغلبية أعضاء الجمعية. ويكون أي تمديد لاحق بقرار يتخذ بالتصويت بموافقة 60% على الأقل من أعضاء الجمعية. ولا يجوز التصديق على قرار بمقتضى هذه الفقرة إلا بعد إجراء مناقشة عامة في الجمعية".

#### دستور البرتغال

المادة 19: 2. لا يمكن إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ في جزء من الأراضي البرتغالية أو جميعها إلا في حالات الاعتداء الفعلي أو الوشيك من قوات أجنبية، أو وقوع قلاقل أو تهديد خطير للنظام الديمقراطي الدستوري، أو الكوارث العامة.

3. تُعلن حالة الطوارئ إذا تحققت الشروط المذكورة في الفقرة السابقة بدرجة أقل خطورة، ويقتصر أثرها على تعليق بعض الحقوق والحريات والضمانات التي يمكن تعطيلها.

المادة 138: " 1. يشترط لإعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ استشارة الحكومة مسبقاً، والإذن بذلك من الجمعية الوطنية للجمهورية، أو في حالة عدم انعقادها أو استحالة انعقادها في الحال، من اللجنة الدائمة.

2. في حال إعلان اللجنة الدائمة للجمعية الوطنية للجمهورية حالة الحصار أو حالة الطوارئ، يتطلب هذا الإعلان تأييد الجلسة العامة فور تحقق إمكانية انعقادها".

#### دستور كينيا

المادة 58:

1 - يمكن إعلان حالة الطوارئ فقط.. عندما:

(أ). تكون الدولة مهددة بالحرب، أو الغزو، أو العصيان العام، أو الفوضى، أو الكوارث الطبيعية، أو طوارئ عامة أخرى.  
(ب). يكون الإعلان ضرورياً لمواجهة الظروف التي أُعلنت من أجلها حالة الطوارئ.

2 - أي إعلان لحالة الطوارئ، أو أي تشريع يصدر أو أي إجراء يتخذ نتيجة الإعلان، يكون فعالاً فقط:

(أ). في الفترة التي تلي الإعلان.

(ب). لمدة لا تتجاوز 14 يوماً من تاريخ الإعلان، ما لم تقرر الجمعية الوطنية تمديد الإعلان.

3 - يمكن للجمعية الوطنية تمديد إعلان حالة الطوارئ:

(أ). بقرار يتم تبنيه:

1. بعد مناظرة علنية في الجمعية الوطنية.

2. بأغليات محددة في البند (4).

(ب). لمدة لا تتجاوز شهرين في كل مرة.

4 - يتطلب التمديد الأول لإعلان حالة الطوارئ موافقة ثلثي جميع أعضاء الجمعية الوطنية كحد أدنى، كما يتطلب أي تمديد لاحق موافقة ثلاثة أرباع جميع أعضاء الجمعية الوطنية كحد أدنى.

#### ب - تقييد السلطات والصلاحيات خلال فترة الطوارئ:

المقصود بذلك أن حالة الطوارئ لا تعني إطلاق يد السلطة التنفيذية في فعل كل ما تُريد، وإهدار كل الحقوق والحريات. حيث أن ثمة حقوق تظل مُحصنة حتى في حالة الطوارئ وثمة قيود يتعين على السلطة الحاكمة أن تلتزم وتتقيد بها. نشير هنا، على سبيل المثال، إلى الدساتير التالية:

### دستور البرتغال

المادة 19:

“6. لا يجوز في أي حال من الأحوال أن يؤثر إعلان حالة الحصار أو حالة الطوارئ على الحق في الحياة، أو السلامة الشخصية، أو الهوية الشخصية، أو الأهلية المدنية أو المواطنة، أو عدم تطبيق القانون الجنائي بأثر رجعي، أو حق المدعى عليهم في الدفاع، أو حرية العقيدة والدين.

7. لا يجوز لإعلان حالة الحصار أو الطوارئ أن يغيّر من طبيعة الحياة الدستورية إلا على النحو المنصوص عليه في هذا الدستور وفي القانون. وعلى وجه الخصوص، لا يجوز أن يؤثر على تطبيق القواعد الدستورية المتعلقة بمسؤوليات الهيئات السيادية، أو هيئات الإدارة الذاتية في منطقتي الحكم الذاتي، أو سير العمل بها، أو حقوق شاغلي تلك المناصب وحصاناتهم.”

المادة 172: " 1. لا يجوز حل الجمعية الوطنية للجمهورية في... أثناء.. حالة الطوارئ" المادة 289: " لا يمكن الاضطلاع بأي عمل ينطوي على تعديل هذا الدستور في أثناء.. حالة طوارئ".

### دستور جنوب أفريقيا

المادة 37:

4. لا يجوز لأي تشريع يصدر نتيجة إعلان حالة طوارئ أن ينتقص من وثيقة الحقوق إلا إذا كان:

أ. الانتقاص تقتضيه حالة الطوارئ؛ و

ب. التشريع.

1. متماشياً مع التزامات الجمهورية بموجب القانون الدولي المعمول به في حالات الطوارئ.

2. متوافقاً مع القسم الفرعي (5)؛ و

3. منشوراً في الجريدة الرسمية الوطنية في أسرع وقت ممكن بعد إقراره.

5. لا يجوز لأي قانون برلماني يُجيز إعلان لحالة طوارئ، ولا لأي تشريع يصدر أو أي إجراء آخر يتخذ نتيجة إعلان لحالة طوارئ، أن يسمح بما يلي أو يجيزه:

أ. درء المسؤولية عن الدولة، أو أي شخص، فيما يتعلق بأي إجراء غير قانوني.

ب. أي انتقاص من هذه المادة.

### دستور كينيا

المادة 58:

6. أي تشريع تم سنه نتيجة إعلان حالة الطوارئ -

أ. لا يجوز أن يقيّد حق أو حرية أساسية منصوص عليها في ميثاق الحقوق إلا:

1. إذا كانت حالة الطوارئ تتطلب التقييد بصراحة.

2. إذا كان التشريع يتفق مع التزامات الجمهورية في ظل القانون الدولي المنطبق على حالة الطوارئ.

ب. لا يدخل حيز السريان قبل نشره في الجريدة الرسمية.

### ج- إخضاع حالة الطوارئ وممارساتها لرقابة القضاء:

سعت العديد من الدساتير لتوفير ضمانات إضافية كيلا يتم إساءة استخدام السلطة بذريعة حالة الطوارئ. فمنحت القضاء سلطة الرقابة التي تشمل مدى تحقق مبررات سنّ هذه الحالة وتمديدها من جهة، ومن جهة ثانية مدى

مشروعية ما يصدر خلالها من تشريعات أو أية إجراءات أخرى تتعارض مع قيود وضوابط هذه المرحلة. نشير هنا، على سبيل المثال، إلى الدساتير التالية:

#### دستور جنوب أفريقيا

المادة 37:

3. يجوز لأية محكمة مختصة أن تبت في صحة:

أ. أي إعلان لحالة الطوارئ؛

ب. أي تمديد لإعلان حالة الطوارئ؛ أو

ج. أي تشريع يصدر، أو أي إجراء آخر يُتخذ، نتيجة الإعلان لحالة الطوارئ.

#### دستور كينيا

المادة 58:

5. يجوز للمحكمة العليا البت في صلاحية:

أ. أي إعلان لحالة الطوارئ.

ب. أي مد في إعلان حالة الطوارئ.

ج. وأي تشريع يصدر، أو أي إجراء آخر يُتخذ، نتيجة إعلان حالة الطوارئ.

بالتالي تقدم الخيارات الدستورية السابقة بدائل وحلول متعددة لصانعي دستور البلاد المستقبلي حول كيفية التوفيق بين الاعتبارات والمبررات التي تستوجب فرض حالة الطوارئ من جهة، ومقتضيات الحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية اللازمة من جهة أخرى.

### ثانياً - الحد من احتكار السلطة:

إحدى التحديات الجوهرية التي ستواجه واضعي دستور سوريا المستقبلي هي كيفية صياغة النصوص والآليات التي تكفل قيام نظام ديمقراطي حقيقي وانتظامه، وتحول دون احتكار السلطة وعدم تداولها، وتعزيز ثقة الحكام والمحكومين على حد سواء بالعملية الانتخابية كوسيلة شرعية وشفافة للتعبير عن إرادة الشعب والخضوع لها.

تملك بعض الدول تراثاً سياسياً ودستورياً أصيلاً ترسخت فيه الممارسات الديمقراطية وانتظمت قواعد العملية السياسية فلم تعد بحاجة لتنظيم هذه المسائل بموجب نصوص دستورية تفصيلية. لذلك تكتفي عادةً بإشارات محدودة، في دساتيرها، إلى هذه المبادئ والقواعد للتذكير بها وليس بهدف إنشائها. خلافاً لما هو سائد في دول بدأت فيها مرحلة جديدة تتطلب ترسيخ التعددية السياسية لا احتكار السلطة، وتنظيم عمل الأحزاب لا حظرها ومحاربتها، وتقبل مبدأ المعارضة لا نبذها وتجريمها، وإعادة الثقة بالعملية الانتخابية بعد أن تم إفراغها من قيمتها وشرعيتها.

تكشف تجارب العديد من دول العالم عن تضمين الدستور نصوصاً خاصةً للتعاطي مع هذه التحديات وتذليلها. ويمكن أن نستخلص من هذه الدساتير الممارسات الجيدة التالية:

#### 1 - إقرار التعددية السياسية والحق في إنشاء الأحزاب:

ينبغي التذكير بأن الدعوات لإقرار التعددية السياسية في سوريا وإقرار حق إنشاء الأحزاب والانتماء لها كان أحد المطالب الأساسية لحركة الاحتجاجات الشعبية التي شهدتها البلاد في العام 2011. بهذا الصدد لجأت العديد من الدساتير إلى تخصيص مواد واضحة للتأكيد على تبني خيار التعددية السياسية و "حق" إنشاء الأحزاب السياسية. من هذه الدساتير يُمكن الإشارة إلى النماذج التالية:

### دستور أوكرانيا

المادة 15: "تقوم الحياة الاجتماعية في أوكرانيا على مبدأ التعددية السياسية والاقتصادية والأيدولوجية".

### دستور إسبانيا

المادة 6: "تعتبر الأحزاب السياسية عن التعددية السياسية وتسهم في تكوين وإبداء الإرادة الشعبية كما تعتبر وسيلة أساسية للمساهمة السياسية..".

### دستور ألمانيا

المادة 21: "1. تساهم الأحزاب السياسية في عملية بناء الإرادة السياسية للشعب. ويجوز إنشاء هذه الأحزاب بشكل حر..."

### دستور سويسرا

المادة 137: "تشارك الأحزاب السياسية في تكوين الرأي والإرادة لدى الشعب".

### دستور تونس

الفصل 35: "حرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات مضمونة".

### دستور جنوب أفريقيا

المادة 1: "جمهورية جنوب أفريقيا دولة ديمقراطية ذات سيادة تقوم على القيم التالية: د... نظام الحكم الديمقراطي القائم على تعدد الأحزاب، لضمان المساءلة والشفافية والعلانية".

المادة 9: "1. لكل مواطن الحق في أن يختار بحرية توجهاته السياسية، بما في ذلك الحق في:

- أ. تشكيل حزب سياسي.
- ب. المشاركة في أنشطة حزب سياسي أو إلحاق أعضاء به. و
- ج. الدعاية لحزب سياسي أو قضية".

### دستور غانا

المادة 55: "1. حق تأسيس الأحزاب السياسية مكفول بموجب هذا الدستور".  
الملاحظ هنا أن ثمة دساتير وضعت في النص الدستور ذاته ضوابط لعمل تلك الأحزاب، كما هو الحال في الدستور الكيني الذي حدد في المادة 91 الشروط الأساسية للأحزاب السياسية فنص على أنه:

### " 1. كل حزب سياسي:

- أ. لديه شخصية وطنية كما ينص قانون برلماني.
- ب. لديه جهة منتخبة ديمقراطياً.
- ج. يعزز ويحافظ على الوحدة الوطنية.
- د. يلتزم بالمبادئ الديمقراطية للحكم الرشيد، ويعزز ويمارس الديمقراطية من خلال انتخابات منتظمة وحرّة ونزيهة في الحزب.
- هـ. يحترم حق كل الأشخاص في المشاركة في العملية السياسية من بينهم الأقليات والفئات المهمشة.
- و. يحترم ويعزز حقوق الإنسان والحريات الأساسية والمساواة بين الجنسين والإنصاف.
- ز. يعزز بنود ومبادئ هذا الدستور وسيادة القانون.
- ح. يشترك في مدونة سلوك للأحزاب السياسية ويحترمها".

كما أن هناك دساتير عديدة، وللحيلولة دون إساءة استغلال النظام السياسي والحزبي، ذهبت إلى تحديد المبادئ والممارسات التي يُحظر على أي حزب اعتناقها أو ممارستها تحت طائلة الحظر. من هذه الدساتير يُمكن الإشارة إلى النماذج التالية:

#### دستور ألمانيا

المادة 21: " 2. تكون الأحزاب التي تسعى، من خلال أهدافها أو من خلال تصرفات المنتمين لها، إلى الإخلال بالنظام الأساسي الديمقراطي الحر، أو إلغائه، أو الإضرار بكيان جمهورية ألمانيا الاتحادية مخالفة للدستور. وتكون المحكمة الدستورية الاتحادية هي الجهة القضائية المختصة بالحكم في مسألة عدم الدستورية".

#### دستور كينيا

المادة 91: " 2. لا يحق لأي حزب سياسي:

- أ. أن يقوم على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنساني أو إقليمي، ولا أن يسعى إلى الترويج للكراهية على أي أساس.
- ب. أن يشارك في أو يشجع أفراده أو مؤيديه أو معارضييه أو أي شخص آخر على ارتكاب العنف أو أن يشارك في إرهاب أي منهم أو تشجيع ذلك.
- ج. أن يشكل أو يحتفظ بقوة شبه مسلحة أو ميليشيا أو أية منظمة شبيهة.
- د. أن يشارك في تقديم رشوة أو أي شكل آخر من أشكال العنف.
- هـ. أن يقبل أو يستخدم موارد عمومية لتعزيز مصالحه أو الترويج لمرشحيه في الانتخابات، إلا كما هو منصوص عليه في هذا الفصل أو في قانون برلماني.

#### دستور غانا

المادة 55: 4. على كل حزب سياسي أن يتسم بطابع وطني، وألا يستند الانتساب إليه إلى أي انقسامات إثنية أو دينية أو إقليمية أو غيرها من الانقسامات.

5. على التنظيم الداخلي للحزب السياسي أن يكون مطابقاً للمبادئ الديمقراطية، ولا يجوز لأنشطته وأغراضه أن تخالف هذا الدستور أو أن تتعارض معه أو مع أي قانون آخر".

#### دستور أوكرانيا

المادة 37: " يحظر إنشاء ونشاط الأحزاب السياسية والجمعيات العامة إذا ما كانت برامجها أو أفعالها تهدف إلى زعزعة استقلال أوكرانيا، أو تغيير النظام الدستوري بالطرق العنيفة أو انتهاك سيادة الدولة ووحدة أراضيها أو تقويض أمنها، أو الوصول إلى السلطة بشكل غير قانوني، أو الدعوة للحرب والعنف، أو إثارة العداوات الدينية أو العرقية، أو انتهاكات على حقوق الإنسان وحرياته وصحة السكان.

لا يجوز أن تقوم الأحزاب السياسية أو الجمعيات العامة بإنشاء تشكيلات شبه عسكرية. لا يجوز إنشاء وعمل الهياكل التنظيمية للأحزاب السياسية في إطار مؤسسات السلطة التنفيذية أو القضائية أو في المؤسسات التنفيذية في الحكومة الذاتية المحلية أو في التشكيلات العسكرية، أو في الشركات الحكومية والمؤسسات التعليمية وغيرها من المؤسسات والمنظمات الأخرى التابعة للدولة".

## دستور الباراغواي

المادة 126: " لا يجوز للأحزاب والحركات السياسية القيام بما يأتي:

1. تلقي معونة مالية أو توجيهات أو تعليمات من منظمات أو دول أجنبية.
2. إنشاء هياكل تنطوي على استخدام العنف أو تدعو له كمنهج للعمل السياسي، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.
3. أن تكون مُنشأة بغرض قلب النظام القائم على الحرية والديمقراطية بالقوة، أو تهديد وجود الجمهورية".

لا شك أن النصوص السابقة تتضمن خيارات هامة جداً للواقع السوري خاصةً أن مرحلة إنشاء أحزاب جديدة قد تشهد الكثير من مظاهر الخلل الناجمة عن التعصب الذي ساد خلال مرحلة الحرب، أو بسبب نقص الخبرة الناجم عن عدم وجود تجارب سابقة نظراً للواقع الذي كان سائداً في البلاد. وهو ما يستلزم خاصةً في مرحلة البناء والتأسيس، الدخول بتفاصيل الكثير من تلك القضايا وترسيخها بنصوص دستورية واضحة كما فعلت دساتير العديد من الدول التي سبق التعرض لها.

## 2 - الإقرار بحقوق دستورية للمعارضة:

خطت بعض الدساتير خطوات متقدمة في إشارتها إلى حقوق احزاب المعارضة وتخصيص بعض المقاعد أو المناصب لها لتعزيز دورها وفعاليتها<sup>156</sup>. من هذه الدساتير، يُمكن أن نشير، على سبيل المثال، إلى:

### دستور تونس

الفصل 60: "المعارضة مكوّن أساسي في مجلس نواب الشعب، لها حقوقها التي تمكّنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية. وتُسند إليها وجوباً رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية و خطة مقرر باللجنة المكلفة بالعلاقات الخارجية، كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترأسها. ومن واجباتها الإسهام النشط والبناء في العمل النيابي".

### دستور البرتغال

المادة 114: "1. تشغل الأحزاب السياسية مقاعد في الهيئات المنتخبة عن طريق الاقتراع العام المباشر وفق حصتهم في نتائج الانتخابات.  
2. لأحزاب الأقلية الحق في المعارضة الديمقراطية، على النحو المنصوص عليه في هذا الدستور وفي القانون.  
3. للأحزاب السياسية التي تشغل مقاعد في الجمعية الوطنية للجمهورية، ولا تشكل جزءاً من الحكومة، الحق في أن تطلعها الحكومة بصفة دورية ومباشرة على موقف الأمور الأساسية التي تهم الصالح العام والتقدم التي أحرزته فيها. وللأحزاب السياسية التي تشغل مقاعد في الجمعيتين التشريعتين لمنطقتي الحكم الذاتي، أو أية جمعيات أخرى منتخبة ذات الحق على السلطة التنفيذية المعنية، حال كونهم لا يشكلون جزءاً منها".

<sup>156</sup> للمزيد من التفاصيل، انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا - الاسكوا - 2016 - ص 138 وما بعدها.

## دستور المغرب

### الفصل 10

يضمن الدستور للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقاً، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية. ويضمن الدستور، بصفة خاصة، للمعارضة الحقوق التالية:

- حرية الرأي والتعبير والاجتماع.
- حيزاً زمنياً في وسائل الإعلام العمومية يتناسب مع تمثيليتها.
- الاستفادة من التمويل العمومي وفق مقتضيات القانون.
- المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان.
- المشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي، لاسيما عن طريق ملتصق الرقابة، ومساءلة الحكومة، والأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، واللجان النيابية لتقصي الحقائق.
- المساهمة في اقتراح المترشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية.
- تمثيلية ملائمة في الأنشطة الداخلية لمجلسي البرلمان.
- رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب.
- التوفر على وسائل ملائمة للنهوض بمهامها المؤسسية.
- المساهمة الفاعلة في الدبلوماسية البرلمانية، للدفاع عن القضايا العادلة للوطن ومصالحه الحيوية.
- المساهمة في تأطير وتمثيل المواطنين والمواطنات، من خلال الأحزاب المكونة لها، طبقاً لأحكام الفصل 7 من هذا الدستور.
- ممارسة السلطة عن طريق التناوب الديمقراطي، محلياً وجهوياً ووطنياً، في نطاق أحكام الدستور.

يجب على فرق المعارضة المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبناءة.

تحدد كليات ممارسة فرق المعارضة لهذه الحقوق، حسب الحالة، بموجب قوانين تنظيمية أو قوانين أو بمقتضى النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان.

الملاحظ هنا أن بعض الدساتير حفظت مقاعد معينة للمعارضة كما هو حال دستور جنوب أفريقيا والذي نص في 178 على إنشاء "مفوضية الخدمات القضائية" وحدد الأشخاص والجهات المشكلين لهذه المفوضية. وكان من بينهم:

**" ح. ستة أشخاص تعينهم الجمعية الوطنية من بين أعضائها، ثلاثة منهم على الأقل أعضاء في الأحزاب المعارضة الممثلة في الجمعية".**

فيما حفظت دساتير أخرى تواجداً إعلامياً للمعارضة كما هو حال دستور غانا والذي نص في المادة 163 على أنه:

**" تُمنح وسائل الإعلام المملوكة للدولة فرصاً ومرافق متكافئة لعرض وجهات نظر متباينة وآراء معارضة".**

### 3 - تنظيم العملية الانتخابية

لا يمكن أن يتحقق التداول الديمقراطي للسلطة إلا في حال وجود عملية انتخابية شفافة وموثقة تحظى بثقة الشعب وتزيد من فاعلية الأحزاب السياسية، لهذا نجد أن العديد من الدساتير قد خصص بعض مواد للنص على إنشاء

هيئات خاصة لإدارة العملية الانتخابية وبيان القواعد والمبادئ التي ينبغي الالتزام بها<sup>157</sup>. من هذه الدساتير على سبيل المثال:

#### دستور بوليفيا

المادة 205: " أولاً - تتكون هيئة الانتخابات متعددة القوميات من:

1. المحكمة الانتخابية العليا.

2. المحاكم الانتخابية في المقاطعات.

3. المحاكم الانتخابية.

4. محلفو الانتخابات.

5. كُتاب عدل الانتخابات.

#### دستور تونس

الفصل 126: " تتولى هيئة الانتخابات، وتسمى "الهيئة العليا المستقلة للانتخابات"، إدارة الانتخابات والاستفتاءات وتنظيمها، والإشراف عليها في جميع مراحلها، وتضمن سلامة المسار الانتخابي ونزاهته وشفافيته، وتصرّح بالنتائج.

تتمتع الهيئة بالسلطة الترتيبية في مجال اختصاصها.

تتركب الهيئة من تسعة أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات، ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين".

#### دستور جنوب أفريقيا

المادة 190: 1. تقوم المفوضية الانتخابية بما يلي:

أ. إدارة انتخابات الأجهزة التشريعية الوطنية والإقليمية والبلدية بموجب تشريع وطني.

ب. ضمان حرية ونزاهة تلك الانتخابات. و

ج. إعلان نتائج تلك الانتخابات خلال فترة منصوص عليها في التشريع الوطني ومن المنطق أن تكون قصيرة، قدر الإمكان.

2. تتمتع المفوضية الانتخابية بالسلطات والمهام الإضافية المنصوص عليها في التشريع الوطني.

المادة 191: " تتكون اللجنة الانتخابية من ثلاثة أشخاص على الأقل. ويحدد التشريع الوطني عدد أعضاء اللجنة ومدة شغلهم للمنصب".

#### دستور كينيا

المادة 81: المبادئ العامة للنظام الانتخابي

يلتزم النظام الانتخابي بالمبادئ التالية:

أ. حرية المواطنين في مباشرة حقوقهم السياسية بموجب المادة 38.

ب. لا ينتمي أكثر من ثلثي أعضاء الهيئات العامة المنتخبة لنفس النوع الاجتماعي.

د. حق الاقتراع العام القائم على التطلع للتمثيل العادل والمساواة في التصويت.

ه. انتخابات حرة ونزيهة:

<sup>157</sup> انظر بصورة تفصيلية: أحكام الانتخاب في الدستور - ورقة توجيهية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - نيسان. ابريل 2014.

1. عن طريق الاقتراع السري.
  2. تخلو من العنف أو الإرهاب أو التأثير غير المناسب أو الفساد.
  3. تجريها جهة مستقلة.
  4. تتسم بالشفافية. و
  5. تتم إدارتها بطريقة غير متحيزة ومحيدة وكفاء ودقيقة ومسؤولة".
- المادة 88: "1. يتم تأسيس اللجنة المستقلة لشؤون الانتخابات والحدود.  
2. لا يعد الشخص مؤهلاً للتعين في عضوية اللجنة إذا:  
أ. شغل في أية مرحلة من السنوات الخمس السابقة منصباً أو ترشح في انتخابات.

1. كعضو في البرلمان أو مجلس مقاطعة. أو
2. كعضو في الجهاز الحاكم لأي حزب سياسي. أو
- ب. يشغل أي منصب من مناصب الدولة.
3. لا يتولى أي من أعضاء اللجنة أية وظيفة عامة أخرى.

تقدم التجارب السابقة نماذج هامة جداً خاصة أن سوريا ستواجه تحديات انتخابية عديدة قد يُشكّل النجاح في إدارتها خطوة هامة لترسيخ انتقال البلاد إلى مرحلة التعافي والاستقرار مما يقتضي إعطاء أهمية قصوى لكيفية إدارة هذه العملية بدايةً بإنشاء الهيئات المعنية بتلك العملية وتحسين صلاحياتها، وحقوقها، وحصاناتها دستورياً كما فعلت النماذج الدستورية السابقة.

## المبحث الثالث - ضمانات الحقوق والقضاء

لا شك أن الحقوق والحريات هي من أبرز الموضوعات التي تحتل مكانة بالغة في صلب الوثيقة الدستورية. فالدستور ليس مجرد وثيقة لبيان شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وتنظيم العلاقة بين سلطاتها، وإنما هو فوق ذلك وثيقة ضمان للحقوق والحريات<sup>158</sup>. لهذا الغرض تتجه الدساتير

دستور سوريا المستقبلي أسئلة ستفرض نفسها

ما هي الحقوق التي ينبغي أن يتضمنها الدستور؟ وهل يتم الاكتفاء بالحقوق التقليدية؟ أم ينبغي التطرق للجيل الجديد من الحقوق؟ وهل يجوز تقييد ممارسة بعض الحقوق؟ وما هي ضوابط ذلك؟

كيف كفلت الدساتير الالتزام بالحقوق والحريات؟ وما هي وسائل التقاضي التي يمكن اللجوء لها؟ وكيف أوجدت، بعض الدساتير، دعاوى خاصة بالحقوق، ومؤسسات دستورية معنية بها؟

كيف يكفل الدستور استقلال القضاء؟ وما هي ضمانات استقلالية وتفعيل دور المحكمة الدستورية العليا؟

الحديثة وبصورة خاصة دساتير الدول التي تشهد عملية التحول الديمقراطي لأن تكون وثيقة الحقوق والحريات الواردة في صلب دستورها الجديد أكثر إسهاباً وتفصيلاً مما كان عليه الحال في دستورها القديم. رغبة من جانبها في التخلص من تراث الماضي وممارسته.

ولتحقيق هذه الغاية ينبغي أن تنص الوثيقة الدستورية، بصورة واضحة، وعبارات تفصيلية ودقيقة، على سائر الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وصولاً إلى ما بات يعرف بالجيل الثالث من الحقوق والتي تشمل، على سبيل المثال، الحق في بيئة سليمة وفي التنمية المستدامة.

كما أنه يتعين على النص الدستور أن يوفر ضمانات التمتع بهذه الحقوق سواء من خلال فرض قيود على الدولة عند وجود مبررات تستدعي الحد من بعض هذه الحقوق، أو من خلال تمكين المتضررين من اللجوء إلى وسائل التقاضي العادية أو الخاصة الاستثنائية وصولاً إلى إنشاء أجهزة معنية بمتابعة الحقوق الدستورية لضمان كفاءة تنفيذها. فضلاً عن استقلال السلطة القضائية بوصفه الضمانة الأبرز ليس لحماية الحقوق والحريات فحسب بل لضمان احترام الدستور ككل وانتظام عمل سائر سلطاته ومؤسساته.

### أولاً - الحقوق والحريات

ينبغي أن تتضمن الدساتير عرضاً للحقوق والحريات التي تكفلها من جهة، وتقييداً على إمكانية تقييد تلك الحقوق والحريات أو الانتقاص منها أو التحايل عليها من جهة أخرى<sup>159</sup>.

الملاحظة الأهم التي ينبغي تذكير واضعي دستور سوريا المستقبلي بشأن وثيقة الحقوق والحريات هي وجوب الحذر من تكرار أخطاء دساتير الماضي بتعليق نفاذ الحقوق الدستورية على إصدار تشريعات لاحقة قد لا تصدر مطلقاً، أو تصدر متضمنة قواعد تفرغ الحقوق الدستورية من مضمونها. ويوصف هذا الوضع بأن "ما تعطيه إحدى اليدين تسترجعه الأخرى" أي أن يُقر الدستور حقاً غير أنه سرعان ما يضيف عبارة "وفقاً للقانون" أو "كما تنص عليه أحكام القانون". مما يجعل غالباً من الصعب استخدام الحق إذا لم يكن هناك قانون ساري المفعول. ففي نيبال، ورد حق الحصول على المعلومات في دستور عام 1990 غير أنّ القانون المطلوب في مثل هذه الحالة لم يصدر إلا بعد سبع عشرة سنة. لذلك ينبغي ألا يستخدم مثل هذا الحكم إلا في حالات الضرورة القصوى، وقد لا يكون ضرورياً إذا وردت بعض التفاصيل في الدستور نفسه أو في بعض المعاهدات الدولية. ويجب أن يتضمن الدستور أحكاماً

<sup>158</sup> الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور - مرجع سابق - ص 8 وما بعدها.

<sup>159</sup> للمزيد من التفاصيل انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا - الاسكوا - 2016 - ص 109 وما بعدها.

انتقالية تعطي الهيئة التشريعية فترة سنتين مثلاً لسنّ قانون جديد. بعد ذلك، تتاح للمحاكم حرية تطبيق ذلك الحق فيما يظلّ المجال مفتوحاً أمام الهيئة التشريعية لتميرير القوانين التي تحدّد الحقّ بصورة أوضح<sup>160</sup>.

#### أ - ما يمكن أن تتضمنه وثيقة الحقوق الدستورية:

كما سبق الإشارة ينبغي على الدول الاستفادة من تجارب وأخطاء الماضي ولهذا لذلك تصدت الدساتير ذاتها وتدخلت إما بوضع ضوابط الحقوق والحريات في صلب الوثيقة الدستورية، أو بوضع قيود على المشرع عند تنظيمه للحقوق والحريات المحالة إليه من قبل الدستور<sup>161</sup>.

من بين الدساتير التي اتبعت هذه النهج الدستور البرازيلي الصادر عام 1988 والذي تضمن 78 مادة تتعلق بالحقوق والحريات، كذلك الحال بالنسبة لدستور كولومبيا الصادر عام 1991 م الذي تضمن 76 مادة متعلقة بالحقوق والحريات. وأيضاً دستور جنوب أفريقيا الصادر عام 1996 والذي خصص الفصل الثاني كاملاً للنص على الحقوق والحريات تحت عنوان "وثيقة الحقوق" وتضمن تفصيلاً للحقوق التالية

(م 9 المساواة - م 10 الكرامة الإنسانية - م 11 الحياة - م 12 حرية الشخص وأمنه - م 13 حظر العبودية والرق والسخرة - م 14 الخصوصية - م 15 حرية الدين والمعتقدات والرأي - م 16 حرية التعبير - م 17 الحق في التجمع والتظاهر والإضراب والتظلم - م 18 حرية إنشاء الجمعيات - م 19 الحقوق السياسية - م 20 الحق في المواطنة - م 21 حرية التنقل والسكن - م 22 حرية اختيار الحرفة والمهنة والتخصص - م 23 الحقوق والعلاقات العمالية - م 24 البيئة - م 25 الممتلكات - م 26 الإسكان - م 27 الرعاية الصحية والغذاء والمياه والتأمين الاجتماعي - م 28 حقوق الأطفال - م 29 التعليم - م 30 اللغة والثقافة - م 31 حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية - م 32 الحصول على المعلومات - م 33 عدالة الإجراءات الإدارية - م 34 الوصول إلى المحاكم - م 35 حقوق الأشخاص المقبوض عليهم والمحتجزون والمتهمون)

إلا أن الدستور الأمثل والذي ينبغي النظر له بكل تقدير، فيما يتعلق بالحقوق والحريات تحديداً، هو الدستور البرتغالي الصادر عام 1976 والذي خضع لأكثر من تعديل لاحق لغاية العام 2005. إذ تضمّن هذا الدستور تفصيلات كاملة عن أدق الحقوق والحريات المتنوعة. وشمل كلاً من الحقوق التالية:

أولاً - الحقوق والحريات والضمانات الشخصية: والتي تشمل (المادة 24: الحق في الحياة. المادة: 25 الحق في السلامة الشخصية. المادة: 26 الحقوق الشخصية الأخرى. المادة: 27 الحق في الحرية والأمن. المادة: 28 الحبس الاحتياطي. المادة: 29 تطبيق القانون الجنائي. المادة: 30 حدود العقوبات والتدابير الأمنية. المادة: 31 حق المثول أمام القاضي. المادة: 32: ضمانات الحماية في الدعاوى الجنائية. المادة: 33 الترحيل والتسليم وحق اللجوء. المادة: 34 حرمة المنزل والمراسلات. المادة: 35 استخدام الحواسيب. المادة: 36 الأسرة والزواج والنسب. المادة: 37 حرية التعبير والمعلومات. المادة: 38 حرية الصحافة والإعلام. المادة: 39 تنظيم الإعلام. المادة: 40: الحق في زمن البث والإجابة والرد السياسي. المادة: 41 حرية العقيدة والدين والعبادة. المادة: 42: حرية الإبداع الثقافي. المادة: 43 حرية التعلم والتدريس. المادة: 44: الحق في السفر والهجرة.

<sup>160</sup> إعلان الألفية والحقوق والدساتير - مرجع سابق - ص 103.

<sup>161</sup> الحالة المصرية (أسئلة وأجوبة في ضوء الدساتير المقارنة) - د. عماد الفقي - الناشر: المنظمة العربية لحقوق الإنسان - القاهرة - 2012 - ص 45 وما بعدها.

المادة: 45 الحق في الاجتماع والتظاهر. المادة: 46 حرية تنظيم الجمعيات. المادة: 47 حرية اختيار المهنة والانضمام للإدارة العامة).

ثانياً - الحقوق والحريات والضمانات المتعلقة بالمشاركة السياسية: والتي تشمل (المادة: 48 المشاركة في الحياة العامة. المادة: 49 الحق في الانتخاب. المادة: 50 الحق في الترشح للمناصب العامة. المادة: 51 الأحزاب والجمعيات السياسية. المادة: 52 الحق في الائتلاف والحق في المبادرة الشعبية).

ثالثاً - حقوق العمال وحياتهم وضماناتهم: والتي تشمل (المادة: 53 الأمان الوظيفي. المادة: 54 النقابات العمالية. المادة: 55 حريات اتحادات النقابات. المادة: 56 حقوق اتحادات النقابات والاتفاقات الجماعية. المادة: 57 الحق في الإضراب ووقف العمل).

رابعاً - الحقوق والواجبات الاقتصادية: والتي تشمل (المادة: 58 حق العمل. المادة: 59 حقوق العمال. المادة: 60 حقوق المستهلكين. المادة: 61 المنشآت الخاصة والتعاونيات وإدارة العمالة. المادة: 62 الحق في الملكية الخاصة).

خامساً - الحقوق والواجبات الاجتماعية: والتي تشمل (المادة: 63 الضمان والتكافل الاجتماعي. المادة: 64 الصحة. المادة: 65 السكن والتخطيط العمراني. المادة: 66 البيئة ونوعية الحياة. المادة: 67 الأسرة. المادة: 68 الأبوة والأمومة. المادة: 69 الطفولة. المادة: 70 الشباب. المادة: 71 المواطنون المعاقون. المادة: 72 كبار السن).

سادساً - الحقوق والواجبات الثقافية: والتي تشمل (المادة: 73 التعليم والثقافة والعلوم. المادة: 74 التعليم. المادة: 75 التعليم العام والخاص والتعاوني. المادة: 76 الجامعة وإمكانية الالتحاق بالتعليم العالي. المادة: 77 المشاركة الديمقراطية في التعليم. المادة: 78 الاستمتاع والإبداع الثقافي. المادة: 79 التربية البدنية والرياضة).

إن الاطلاع على التجارب الناجحة للدساتير المقارنة في العديد من دول العالم بفاراته المختلفة يقودنا إلى استخلاص النتائج التالية فيما يتعلق بمضمون الحقوق الدستورية والتي يُمكن التفكير بها بالنسبة لدستور سوريا المستقبلي:

1. ينبغي أن يتضمن الدستور تفاصيل كاملة عن الحقوق متجنباً الإحالة إلى التشريعات الداخلية أو تعليق تنفيذها على صدور تشريع داخلي. وعند الاضطرار إلى ذلك يتعين أن تنص الأحكام الانتقالية الخاصة بالدستور على آليات واضحة لكفالة التمتع بتلك الحقوق بصورة فورية ومباشرة ولحين صدور التشريع الداخلي. وكذلك وجوب النص على مدة زمنية محددة لإصدار التشريع المطلوب.
2. ينبغي الخروج من دائرة الحقوق التقليدية المحدودة والانتقال إلى فضاء أرحب يشمل الجيل الثالث من الحقوق وسواها من الحقوق المستجدة.
3. ينبغي الأخذ بعين الاعتبار المعاهدات الدولية والإقليمية ذات الصلة بحقوق الإنسان التي التزمت بها الدولة وتضمن ما التزمت به بموجب تلك المعاهدات في دستورها الوطني عملاً بمبدأ الموازنة التشريعية والتي تفرض على الدول تعديل وتوفيق تشريعاتها الوطنية، بما في ذلك الدستور، لكفالة تنفيذ المعاهدات الدولية.

4. ينبغي على واضعي الدساتير أثناء عملية صياغة الحقوق الدستورية التحرر من التحفظات، غير المحققة، التي أوردتها حكوماتهم عند المصادقة أو الانضمام إلى بعض معاهدات حقوق الإنسان آخذين بعين الاعتبار أن تلك التحفظات لا تقيدهم خاصةً إذا كانت غير محققة وتتعارض مع العديد من النصوص الدستورية التي قاموا بتبنيها في دستورهم. كما هو حال تحفظات بعض الدول على بعض نصوص اتفاقية السيدوا وهي التحفظات التي تتعارض مع المساواة والمواطنة وهي من أبرز الحقوق المنصوص عليها في سائر الدساتير الوطنية.

#### ب - ضوابط تقييد الحقوق

يتعين إدراك حقيقة أن مجرد صياغة وثائق حقوق دستورية جيدة لا يعني ضمان تنفيذها وكفالة تطبيقها، إذ أنه ينبغي الحذر من أن أفضل الحقوق المنصوص عليها في الدساتير يمكن أن تواجه مخاطر التقييد اللاحق. نظراً لأن الحقوق يمكن أن يُساء استخدامها، كما أن هناك ظروفاً تستدعي فيها المصلحة العامة تقييد بعض الحقوق. وسيكون من الضروري عندئذ إقامة توازن بين إساءة استخدام الحقوق من جانب مالكي الحقوق، والقيود على تلك الحقوق من جانب الحكومة<sup>162</sup>. وهو ما يتطلب العمل مبكراً، أثناء عملية صياغة الدساتير، على مواجهة هذا التحدي من خلال فرض ضوابط دستورية لإمكانية تقييد الحقوق<sup>163</sup>.

ستواجه هذه الإشكالية واضعي دستور سوريا المستقبلي. ويمكن أن يستعينوا هنا بالممارسات الدستورية المختلفة وكيفية تعاطيها مع هذه المسألة.

تكشف الدساتير المقارنة أن هناك ثلاثة خيارات دستورية يمكن بها الحدّ من الحقوق والتوفيق بين المصالح والحقوق المختلفة والمشروعة في هذه الحالة<sup>164</sup>:

**الخيار الأول -** ألا يفرض الدستور أية قيود، ومن ثمّ تقع مهمة تحديد القيود المسموح بها على كاهل القضاء: وهذا هو السائد في الولايات المتحدة الأمريكية. علماً أن هذه عملية خطيرة ومثيرة للقلق فهي تزيد الأعباء على عاتق القضاء من جهة، ومن جهة أخرى إذا لم يكن القضاء كفؤاً ومستقلاً في آن واحد، فإنّ ثمة خطراً من أن ينحاز إلى مصلحة الحكومة، ولاسيما في القضايا التي تشوبها نزعة سياسية.

**الخيار الثاني -** تحديد الأسس التي يقوم عليها الحدّ من الحقّ المُستهدف: وكانت تلك هي الطريقة الشائعة إلى عهد قريب. من فوائدها أن في الإمكان ربط التقييدات بحقّ محدّد. فقد يكون فرض المزيد من القيود، أو أنواع مختلفة منها، على حرّية التعبير. على سبيل المثال، أدعى إلى القبول من فرضها على الحقّ في الحياة. ومثال ذلك ما لجأ له الدستور الأوكراني عندما نص في مواد منفصلة على الحق الذي يمكن تقييده ووضع ضوابط لعملية التقييد. وهو ما فعله في المادة 34 بصدد حرية الرأي والفكر والضمير فنص على أنه:

**(لكل شخص الحق في حرية الاعتقاد والحديث وحرية التعبير عن وجهات النظر والمعتقد.  
لكل شخص الحق في جمع وتخزين واستخدام ونشر المعلومات بحرية بالطرق الشفهية  
أو المكتوبة أو غيرها من الطرق التي يختارها.)**

<sup>162</sup> إعلان الألفية والحقوق والدساتير - مرجع سابق - ص 107.

<sup>163</sup> للمزيد من التفاصيل انظر:

دليل البرلمانين إلى حقوق الإنسان - مفوضية الامم السامية لحقوق الإنسان - الاتحاد البرلماني الدولي - رقم 8 - 2005 ص 21 وما بعدها.

<sup>164</sup> إعلان الألفية والحقوق والدساتير - مرجع سابق - ص 107 - 110.

يمكن تقييد هذه الحقوق بموجب القانون لصالح حماية الأمن القومي، حماية وحدة وسلامة أراضي البلاد، وحفظ النظام العام، بغرض منع الاضطرابات أو الجرائم، حماية صحة السكان، حماية سمعة أو حقوق الأشخاص الآخرين، منع نشر المعلومات السرية، أو دعم سلطة وحياد العدالة).

المشكلة في هذه الطريقة هي أن عدد الكلمات التي ستعالج التقييدات تتجاوز تلك التي تتعلّق بالحقوق. وقد يعطي ذلك الانطباع بأنّ تلك الحقوق لا أهميّة لها، كما قد يؤدي إلى تشتت الذهن بعيداً عن أولويّة الحقوق. فضلاً عن صعوبة وتعقيد عملية الصياغة كما أنّه قد يكون من الصعب توقّع جميع الأسباب الداعية إلى الحدّ من الحقوق بصورة شرعية. فإما أن يكون هناك قائمة طويلة، أو أن يقتصر على القول "أسباب شرعية أخرى"، وفي مثل هذه الحالة، فإن إيراد قائمة محدّدة من الأسباب لتقييد حقّ من الحقوق سيبدو قليل الأهميّة.

**الخيار الثالث** - يتضمّن إيراد حكم عامّ حول التقييدات، ويفضل أن يتم هذا في المادة الأولى من الفصل الخاص بالحقوق بحيث يُمكن بسهولة معرفة كافة القيود والاشتراطات الممكنة للحقوق. وهو الخيار الذي تبنته دساتير مختلفة كال دستور الكندي ودستور جنوب افريقيا أيضاً. حيث ورد في دستور جنوب افريقيا في المادة 36 منه وتحت عنوان "تقييد الحقوق":

1. لا يجوز تقييد الحقوق الواردة في وثيقة الحقوق إلا بمقتضى قانون يطبق على الناس كافة بقدر ما يكون التقييد معقولاً وله ما يبرره في مجتمع مفتوح وديمقراطي يقوم على الكرامة الإنسانية والمساواة والحرية، مع مراعاة كل العوامل ذات الصلة بما فيها:

أ. طبيعة الحق.

ب. أهمية الغرض من التقييد.

ج. طبيعة ونطاق التقييد.

د. العلاقة بين التقييد وغرضه.

هـ. الوسائل الأقل تقييداً لتحقيق الغرض.

2. باستثناء ما تنص عليه الفقرة (1) أو أي حكم آخر من أحكام الدستور، لا يقيد أي قانون أي حق منصوص عليه في وثيقة الحقوق).

ويفهم من نص الفقرة الأخيرة أن ثمة طريقتان نص عليهما دستور جنوب أفريقيا لتقييد الحقوق الدستورية هما: قانون يراعي الإجراءات والضوابط المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (36). والثانية، أن ينص الدستور ذاته على هذا التقييد.

مثال ذلك المادة (16) التي تنص على حرية التعبير وتقرر القيود الواردة عليها والتي تنص على أنه:

1. لكل شخص الحق في حرية التعبير، بما في ذلك:

أ. حرية الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى.

ب. حرية تلقي المعلومات أو الأفكار أو نشرها.

ج. حرية التفكير الأكاديمي والبحث العلمي.

2. لا يتضمن الحق المنصوص عليه في الفقرة (1) ما يلي:

أ. الترويج للحرب.

ب. التحريض على القيام بعنف وشيك.

### ج. الحض على الكراهية القائمة على العنصر أو العرق أو النوع الاجتماعي

أو الدين، والتي تشكل تحريضاً على إحقاق الضرر).

وعلى ذلك وفيما عدا هاتين الحالتين يحظر صدور أي قانون يقيد أي حق من الحقوق الدستورية.

ومن أمثلة الدساتير التي تدخلت، دستورياً، لفرض قيود على القانون عند تنظيمه للحقوق والحريات الواردة فيها الدستور الألماني بنصه في المادة 19 منه على أن:

1. فيما إذا تم اللجوء إلى الحد من أحد الحقوق الأساسية التي يكفلها هذا القانون الأساسي من خلال قانون أو بسبب قانوني، فيجب أن يكون هذا القانون عاماً، وأن لا تنحصر صلاحياته على حالة منفردة، هذا ويتحتم أن يسمى هذا القانون مادة القانون الأساسي التي يرجع إليها.

٢. لا يجوز بأي حال من الأحوال المساس بجوهر مضمون الحق الأساسي).

علماً أن بعض الدساتير خصصت فقرات خاصة للحقوق والحريات التي لا تقبل التقييد كما هو الحال الدستور البرتغالي الذي خصص المادة 42 منه للتأكيد على عدم جواز تقييد حرية الإبداع الثقافي وجاء فيها:

1. لا يجوز تقييد حرية الإبداع الفكري والفني والعلمي.

2. تضم هذه الحرية الحق في الاختراع، وإنتاج الأعمال العلمية والأدبية والفنية ونشرها، ويتضمن الحماية القانونية لحقوق النشر).

بناء على ما سبق يتضح أنه تتعدد الأسباب التي تستند لها الحكومات لتقييد بعض الحقوق ووضع ضوابط لممارستها وتنظيمها، وهي تتراوح عادة ما بين الالتزام بمراعاة حقوق الآخرين ومقتضيات الحفاظ على النظام العام، والأمن الوطني، أو الصحة والأداب العامة. وفي مطلق الأحوال سيكون من المناسب على واضعي دستور سوريا المستقبلي مراعاة الضوابط التالية أثناء صياغة الفقرة الخاصة بتقييد الحقوق:

1. ينبغي أن تتضمن فقرة التقييد عرض كاف للأسباب التي يمكن الاستناد إليها لتقييد الحق ومضمون الحق الذي يمكن تقييده ومداه وهل هو تقييد كلي أم جزئي، والإجراءات الواجب اتباعها لتقييد الحق، فضلاً عن تمكين المتضررين من هذا التقييد من اللجوء لوسائل التقاضي لإنصافهم وضمان احترام السلطة القيود الموضوعية والإجرائية لعملية التقييد.

2. يجب ألا تكون القيود على حقوق الإنسان نفسها دون قيود وإلا لم يتبق أي شيء من الحق الإنساني. لذلك أوجد القانون الدولي لحقوق الإنسان عدّة ضوابط تحكم عملية تنظيم أو تقييد الحقوق كمبدأ عدم تأثر "جوهر الحق الإنساني" بالقيود أي أنه لا ينبغي أن تؤدي القيود المفروضة إلى إفراغ الحق من مضمونه وجوهره. وأيضاً مبدأ التناسب وبحيث لا يجوز للحكومات فرض التزامات أو قيود تتجاوز الحد اللازم لتحقيق الهدف الاجتماعي المرجو من ذلك الإجراء. إضافةً إلى مبدأ الضرورة الديمقراطي، فعهد الحقوق المدنية والسياسية ينص على وجوب أن تكون القيود المفروضة على أي حق يتضمنه "ضرورية للحفاظ على معيار "ديمقراطي قائم على المبادئ الديمقراطية الأساسية التي تشمل التعددية، والتسامح، وسعة الأفق، وسيادة الشعب"<sup>165</sup>

<sup>165</sup> القيود القانونية على الحقوق المدنية والسياسية – المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية – ورقة بحثية - أكتوبر 2012 - ص 4 وما بعدها.

كما يتعين مراعاة أن ثمة حقوق أساسية لا تقبل التقييد مطلقاً لكونها تمثل جوهر الحق الأساسي بمراعاة الكرامة الإنسانية وبحيث تشمل هذه الحقوق (الحق في الحياة، حظر التعذيب والرق و المعاملة اللاإنسانية و المهينة، و عدم رجعية القوانين الجزائية).

### ثانياً - ضمانات الالتزام بالحقوق والحريات

إضافةً إلى كل ما سبق ينبغي أن تتضمن مواثيق الحقوق الدستورية نصوصاً واضحة وآليات دقيقة كفيلة بضمان تفعيل هذه الحقوق في حال إهمالها أو انتهاكها.

حيث يكشف واقع الممارسات الدولية أن كثيراً من الحقوق الدستورية تظل حبراً على ورق فيتم تجميدها أو تعطيلها بنصوص مقيدة لها. والأسوأ من هذا أنه كثيراً ما يتم تعطيل القدرة على الدفاع على الحقوق إما بسبب تعقيدات النظام القضائي أو لكون الوصول إلى المحاكم الدستورية وهي المرجعية القضائية الأعلى مقيدة بنصوص وشروط مفصلة بشكل يحد من القدرة على الوصول إلى هذه المحكمة.

لكن بالمقابل تكشف العديد من الدساتير المقارنة عن وجود أفكار خلاقة ونصوص مميزة توفر أقصى الضمانات لتمكين كل إنسان من التمتع بالحقوق المنصوص عليها في الدستور. وفي حين أن بعض الدساتير تكتفي بكلمات عامة وعبارات غير دقيقة حول وجوب احترام هذه الحقوق الدستورية وتفعيلها فإن دساتير أخرى مميزة تدخل بأدق التفاصيل وتعالج كل الاحتمالات فتفصل في أنواع دعاوى محددة دستورياً في حالة انتهاك الحقوق أو تلزم الحكومات بتبسيط إجراءات التقاضي في الدعاوى المتعلقة بضمان تطبيق الحقوق الدستورية، وصولاً إلى النص على إلغاء كل النصوص المخالفة لمواثيق الحقوق الدستورية ومساءلة المنتهكين لها، فضلاً عن تمكين الأفراد من اللجوء إلى المحاكم الدستورية العليا.

يمكن أن نبرز هنا عدّة نماذج وممارسات جيدة مقتبسة من دساتير العالم المختلفة.

#### 1 - إبطال السلوك المخالف وترتيب المسؤولية على من ارتكبه

لجأت بعض الدساتير إلى رفع مستوى الحماية للحقوق المكفولة بالدستور فرتبت جزء البطلان بحق كل فعل صادر من جانب السلطة العامة ويكون من شأنه انتهاك تلك الحقوق فضلاً عن ترتيب المسؤولية القانونية بحق من صدر عنه الانتهاك. وهو ما نص عليه دستور فنزويلاً بمقتضى المادة 25 منه والتي جاء فيها:

(يُعتبر أي فعل من جانب السلطة العامة ينتهك الحقوق المكفولة بالدستور والقانون أو ينتقص منها لا غيا وباطلاً. ويتحمل الموظفون الحكوميون الذين أمروا به أو نفذوه المسؤولية الجنائية والمدنية والإدارية عنه، وفقاً لما تفتضيه كل حالة، دون أن يعفيهم من هذه المسؤولية التدرج بحجة اتباع الأوامر).

#### 2 - التمكين من اللجوء للقضاء بما في ذلك المحكمة الدستورية العليا

يعد دستور فنزويلاً أيضاً نموذجاً جيداً في هذا الصدد حيث أفرد عدّة مواد خاصة للحماية القضائية للحقوق الدستورية ونشير هنا بصورة أساسية إلى المواد (26 / 27 / 31) نظراً لما أرسنه من قواعد هامة، أبرزها:

حق الوصول إلى جميع المحاكم، للدفاع عن الحقوق الفردية والجماعية، مع التزام الدولة بمجانبة العدالة:

وهو ما نصت عليه المادة 26 من دستور فنزويلا والتي جاء فيها:

(يحق لكل فرد اللجوء إلى الأجهزة المكوّنة للنظام القضائي لتطبيق حقوقه أو تحقيق مصالحه، بما فيها الحقوق والمصالح الجماعية أو الفردية، ولحمايتها على نحو فعال وللحصول على قرار فوري بذلك. وتكفل الدولة تحقيق عدالة مجانية، يسهل الوصول إليها، حيادية، ملائمة، شفافة، مستقلة، مسؤولة، منصفة، سريعة، ودون أي تأخير غير مبرر أو شكليات لا لزوم لها أو تكرار عديم الفائدة).

تعد هذه الحماية متقدمة إلى حد كبير بالنظر لكونها لا تقصر الحماية على الحقوق الفردية بل تطل الحقوق الجماعية أيضاً، فضلاً عن كونها تتيح الوصول لكل أجهزة التقاضي و دون أن تغفل عبء التقاضي مادياً وزمنياً ولهذا نصت، دستورياً، على ما يكفل تخفيف هذا العبء.

علماً أن دستور الإكوادور تميّز بإنشاء مكتب أمين مظالم الشعب بهدف تقديم خدمات العدالة المجانية لمن لا يستطيع الوصول لها بسبب أوضاع اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية. وقد نصت المادة 191 من دستور الإكوادور على إنشاء هذا المكتب حيث نصت هذه المادة على أن:

(مكتب أمين مظالم الشعب هيئة مستقلة من هيئات السلطة القضائية، تهدف إلى تحقيق عدالة كاملة ومتكافئة لمن لا يستطيع الاستعانة بخدمات دفاع قانوني لحماية حقوقه، جراء عدم قدرته على الدفاع عن نفسه، أو بسبب وضعه الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي.

ويقدم المكتب خدمات قانونية فنية، فاعلة، وفعالة، ومجانية، وفي حينها، لدعم حقوق الأشخاص في جميع المسائل والمؤسسات وتقديم المشورة القانونية لهم. والمكتب كل لا يتجزأ، ويعمل ككيان لامركزي باستقلالية إدارية واقتصادية ومالية. ويمثله أمين مظالم الشعب، ويتمتع بموارد بشرية ومادية وظروف عمل تماثل تلك الخاصة بمكتب النائب العام).

منح الدعاوى الدستورية المرتبطة بالحقوق الأولوية مع تبسيط إجراءاتها:

وهو ما نصت عليه المادة 27 من دستور فنزويلا والتي جاء فيها:

(لكل فرد الحق بأن تحميه المحاكم في تمتعه بحقوقه و ضماناته الدستورية وممارسته لها، بما فيها الحقوق الفردية الأصيلة غير المذكورة صراحة في الدستور أو في المواثيق الدولية المتصلة بحقوق الإنسان. وتكون إجراءات المطالبة بالحماية الدستورية شفوية وعامة وموجزة ومجانية وغير مثقلة بإجراءات شكلية. وللقاضي المختص صلاحية الاستعادة الفورية للوضع القانوني المنتهك أو أقرب وضع ممكن معادل له. ويخصص كل الوقت اللازم لعقد هذه الإجراءات، وتمنح المحكمة الادعاءات الدستورية أولوية على أي أمور أخرى).

النص دستورياً على حق الافراد بالتنظلم أمام هيئات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية مع إلزام الدولة بتطبيق قراراتها:

وهو ما نصت عليه المادة 31 من دستور فنزويلا والتي جاء فيها:

(يحق لكل فرد تقديم التماسات وشكاوى، وفق أحكام معاهدات واتفاقيات ومواثيق حقوق الإنسان التي صادقت عليها الجمهورية، إلى الأجهزة الدولية المشكّلة لهذا الغرض بغية طلب حماية حقوقه.

وتعتمد الدولة، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقانون، التدابير الضرورية لتطبيق القرارات الصادرة عن الأجهزة الدولية، وفق ما هو وارد بموجب هذه المادة).

### 3 - إنشاء دعاوى حماية خاصة بانتهاكات حقوق الإنسان

تميّز دستور الاكوادور بالنص على دعاوى حماية خاصة بانتهاكات حقوق الإنسان والحريات المنصوص عليها في الدستور وهو أنشأ نوعين من الدعاوى الكفيلة بتعزيز الحماية:

أولهما - دعاوى الحماية والتي يمكن اللجوء لها في حال انتهاك أي من الحقوق الدستورية من جانب أي سلطة عامة غير قضائية وقد أشار إلى هذه الدعاوى في مادتين ضمن احكامه:

#### المادة 88:

(تهدف دعاوى الحماية إلى ضمان الحماية المباشرة والفعالة للحقوق المنصوص عليها في الدستور، ويمكن رفعها، متى انتهكت الحقوق الدستورية نتيجة فعل أو تقصير من جانب أي سلطة عامة غير قضائية، ضد سياسات عامة عندما تنطوي على إلغاء التمتع بهذه الحقوق أو ممارستها، وعندما يبدأ الانتهاك من قبل شخص بعينه، وإذا تسبب انتهاك الحق بأضرار بالغة، أو إذا قدم خدمات عامة غير لائقة، أو إذا كان يعمل عن طريق تفويض أو امتياز، أو إذا كان الشخص المتضرر في حالة من الخضوع أو عدم الحماية أو التمييز).

#### المادة 94:

(تُرفع الدعاوى الخاصة للحماية أمام المحكمة الدستورية ضد قرارات أو أحكام مبرمة تنتهك، من خلال فعل أو إهمال، الحقوق المنصوص عليها في الدستور. ويكون هذا الطعن مقبولاً عندما تُستنفد الطعون العادية والاستثنائية ضمن الإطار القانوني، ما لم يُعزَّز عدم تقديمها إلى إهمال صاحب الحق الدستوري المنتهك)

ثانيهما - دعاوى عدم الامتثال وهي تهدف إلى ضمان تطبيق القواعد واللوائح المكونة للنظام القانوني، فضلاً عن الالتزام بقرارات أو تقارير منظمات حقوق الإنسان الدولية. وقد نصت على هذه الدعاوى المادة 93 من الدستور والتي جاء فيها:

(تهدف دعاوى عدم الامتثال إلى ضمان تطبيق القواعد واللوائح المكونة للنظام القانوني، فضلاً عن الالتزام بقرارات أو تقارير منظمات حقوق الإنسان الدولية، عندما يحتوي القانون أو القرار الذي يجري السعي لتنفيذه على التزام بأن يُجعل واضحاً وصريحاً وقابلاً للتنفيذ. ويقدم الالتماس إلى المحكمة الدستورية).

#### 4 - إنشاء أجهزة معنية بقضايا الحقوق الدستورية

تضمنت العديد من دساتير دول العالم نصوصاً خاصة بإنشاء هيئات معنية بضمان تفعيل حقوق الإنسان الواردة في الدساتير. فمع فقدان الثقة، أحياناً، بنزاهة بعض السياسيين، أو بعض القضاة، أو بعض الإداريين، فقد بات من الشائع إقامة مؤسسات مستقلة لممارسة بعض المسؤوليات والمهام بما في ذلك مساءلة مؤسسات الدولة أو التعامل مع الشكاوى المقدّمة ضدها بسبب انتهاكات حقوق الإنسان أو سوء الإدارة والتمييز المجحف.

يُطلق على هذه الهيئات تسميات متعددة (أمين مظالم - مفوضية حقوق إنسان - أمين مظالم حقوق الإنسان..). وأياً كانت التسمية التي تطلق عليها فينبغي على هذه الهيئات أن تتمتع بصلاحيات حقيقية بعيداً عن سلطات "الإشراف" و"الاستشارة" و"الاقتراح" و"إبداء الرأي". علماً أنه ورغم تباين خصائص هذه المؤسسات وبنيتها التنظيمية، إلا أنها تشترك في سمات معيّنة أبرزها اللاتحيّز والاستقامة، والاستقلال، والخبرة<sup>166</sup>.

لا شك أن إنشاء مثل هذه الهيئات ينبغي أن يكون ذو أهمية خاصة دستورياً في سوريا المستقبل، نظراً للتحديات التي تواجهها الدولة عادةً في مرحلة ما بعد الصراع خاصةً بصدد قضايا حقوق الإنسان. نعرض فيما يلي نماذج دستورية لهذه الهيئات والصلاحيات التي تتمتع بها:

#### دستور الإكوادور:

المادة 214: (مكتب أمين مظالم حقوق الإنسان هيئة يحكمها القانون العام ذات سلطة وطنية ووضع قانوني واستقلال إداري ومالي. وتكون بنيتها غير مركزية، ولديها مندوبون في كل مقاطعة وفي الخارج).

المادة 215: (من واجبات مكتب أمين مظالم حقوق الإنسان حماية حقوق سكان الإكوادور ورعايتها، والدفاع عن حقوق الإكوادوريين المقيمين في الخارج. وهو يتمتع بالصلاحيات التالية، إضافة إلى تلك المنصوص عليها في القانون:

1. دعم، بحكم منصبه أو بناءً على طلب طرف ما، ودعاوى خاصة بالحماية، وحق المثول أمام القضاء، والحصول على المعلومات العامة، والحصول على البيانات، وعدم الالتزام، ودعاوى وشكاوى المواطنين بخصوص رداءة أو سوء الخدمات العامة أو الخاصة.

2. إصدار تدابير الالتزام الإلزامية والفورية بحماية الحقوق، وطلب المحاكمة والعقاب من السلطة المختصة بسبب انتهاكها.

3. التحقيق والحكم، في إطار صلاحياته، على أفعال أو إهمال الأشخاص الطبيعيين أو الكيانات الاعتبارية التي تقدم خدمات عامة.

4. ممارسة مراقبة الإجراءات القانونية الواجبة وتعزيزها، ومنع ووقف جميع أشكال المعاملة القاسية واللاإنسانية والمهينة على الفور.

#### دستور جنوب أفريقيا:

المادة 181: (1 - مؤسسات الدولة التالية تدعم الديمقراطية الدستورية في الجمهورية:

أ. المدافع العام.

ب. مفوضية حقوق الإنسان في جنوب إفريقيا.

<sup>166</sup> إعلان الألفية والحقوق والدساتير - مرجع سابق - ص 182 وما بعدها

- ج. مفوضية تعزيز وحماية حقوق الجماعات الثقافية والدينية واللغوية.  
د. مفوضية المساواة بين الجنسين  
ه. المراجع العام.  
و. المفوضية الانتخابية.
- 2 - هذه المؤسسات مستقلة، ولا تخضع سوى للدستور والقانون، ويجب أن تكون محايدة وأن تمارس سلطاتها وتؤدي مهامها دون خوف أو محاباة.  
3 - تقوم الأجهزة الأخرى في الدولة، من خلال التدابير التشريعية وغيرها من التدابير، بمساعدة هذه المؤسسات وحمايتها لضمان استقلال، وحيادية، وفعالية هذه المؤسسات.  
4 - لا يجوز لأي شخص أو جهاز في الدولة التدخل في عمل هذه المؤسسات.  
5 - تخضع هذه المؤسسات لمساءلة الجمعية الوطنية، ويجب أن تقدم تقريرا عن أنشطتها وأداء مهامها للجمعية الوطنية مرة كل سنة على الأقل).
- المادة 184: مهام مفوضية حقوق الإنسان:  
أ. تعزيز احترام وثقافة حقوق الإنسان.  
ب. تعزيز حماية حقوق الإنسان وتطويرها.  
ج. مراقبة وتقييم الالتزام بحقوق الإنسان في الجمهورية.  
2. تتمتع مفوضية حقوق الإنسان في جنوب إفريقيا، بموجب التشريع الوطني، بالسلطات اللازمة لأداء مهامها، وتشمل ما يلي:  
أ. سلطة التحقيق ورفع التقارير عن مدى الاعتداد بحقوق الإنسان.  
ب. سلطة اتخاذ خطوات لضمان التعويض الملائم في حالة انتهاك حقوق الإنسان.  
ج. سلطة إجراء أبحاث.  
د. سلطة التوعية.
3. في كل عام، تطلب مفوضية حقوق الإنسان في جنوب إفريقيا من أجهزة الدولة المعنية تزويدها بمعلومات عن التدابير التي اتخذتها بهدف تلبية الحقوق الواردة في وثيقة الحقوق المتعلقة بالسكن، والرعاية الصحية، والغذاء، والماء، والتأمين الاجتماعي، والتعليم والبيئة.  
4. تتمتع مفوضية حقوق الإنسان في جنوب إفريقيا بالسلطات والمهام الإضافية المنصوص عليها في التشريع الوطني)

### ثالثاً - استقلال القضاء

يُعد استقلال السلطة القضائية شرط لازم لاحترام الدستور وديمومته، وانتظام عمل السلطات واستقرار أي نظام ديمقراطي. فلا قيمة للدستور، ولا لإعلان الحقوق والحريات الفردية، ولا لمبدأ فصل السلطات، من دون وجود سلطة قضائية مستقلة وقادرة على فرض رقابتها على أعمال السلطين التشريعية والتنفيذية.<sup>167</sup>

خصت غالبية الدساتير فصولاً ونصوصاً عديدة لكفالة استقلالية السلطة القضائية وكذلك تعزيز دور المحكمة الدستورية وتفعيله. يُمكن استخلاص العناصر التالية كأبرز الركائز التي يتعين أن يتضمنها أي نص دستور معني بترسيخ استقلال القضاء وتفعيل دور محكمته الدستورية<sup>168</sup>.

#### 1 - التأكيد على استقلال القضاء وحظر التدخل في شؤونه:

لطالما عانت السلطة القضائية في العديد من الدول من اهدار استقلاليتها، وعدم احترام مبدأ فصل السلطات الذي يكفل لها الحماية من أي تدخل في قراراتها أو أي تسييس لأحكامها قد يُطلب منها أو تُدفع له. لهذا عُثيت الدساتير بتخصيص نصوص واضحة تؤكد فيها استقلالية السلطة القضائية وتحظر فيها أي تدخل بشؤونها واحكامها. مثال ذلك:

#### دستور جنوب أفريقيا

المادة 165:

- (1) السلطة القضائية في الجمهورية منوطة بالمحاكم.
- (2) المحاكم مستقلة ولا تخضع سوى للدستور والقانون، اللذين يجب عليهما تطبيقهما بنزاهة وبدون خوف أو محاباة.
- (3) لا يجوز لأي شخص أو جهاز من أجهزة الدولة التدخل في عمل المحاكم...

#### دستور تونس

الفصل 102:

القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل، وعلوية الدستور، وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات.

القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضائه لغير القانون.

الفصل 109: " يحجر كل تدخل في سير القضاء".

#### دستور المغرب

الفصل 109:

" يمنع كل تدخل في القضايا المعروضة على القضاء، ولا يتلقى القاضي بشأن مهمته القضائية أي أوامر أو تعليمات، ولا يخضع لأي ضغط. يجب على القاضي كلما اعتبر أن استقلاله مهدد أن يحيل الأمر إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية. يعد كل إخلال من

<sup>167</sup> راجع في هذا بصورة خاصة: المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء - ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك (كتب هذه الورقة كل من ريتشارد ستابسي. و سوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحرر هذه الورقة كل من مايكل ماير و ريزيندي وايفلين ميب - شارته وجيفري فايشلباوم و مهدي الفويضلي من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية) - ص 2 وما بعدها.

<sup>168</sup> للمزيد من التفاصيل، انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا - الاسكوا - 2016 - ص 118 وما بعدها.

القاضي بواجب الاستقلال والتجرد خطأ مهنيًا جسيمًا، بصرف النظر عن المتابعات القضائية المحتملة.

يعاقب القانون كل من حاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة".

علمًا أن دساتير العديد من الدول أدركت أن الحفاظ على استقلالية القضاء واحترام مبدأ فصل السلطات يتطلب أن يرأس السلطة القضائية قاض ينتمي لهذه الفئة وليس رئيس السلطة التنفيذية أو أحد ممثليه. لهذا نجد تلك الدساتير تحدد بوضوح تلك الآلية على النحو التالي:

### دستور تونس

#### الفصل 112

يتكوّن المجلس الأعلى للقضاء من أربعة هيكل هي مجلس القضاء العدلي، ومجلس القضاء الإداري، ومجلس القضاء المالي، والجلسة العامة للمجالس القضائية الثلاثة.

يتركب كل هيكل من هذه الهياكل في ثلثيه من قضاة أغلبهم منتخبون وبقيتهم معينون بالصفة، وفي الثلث المتبقي من غير القضاة من المستقلين من ذوي الاختصاص، على أن تكون أغلبية أعضاء هذه الهياكل من المنتخبين. ويباشر الأعضاء المنتخبون مهامهم لفترة واحدة مدتها ست سنوات. ينتخب المجلس الأعلى للقضاء رئيسًا له من بين أعضائه من القضاة الأعلى رتبة.

يضبط القانون اختصاص كل هيكل من هذه الهياكل الأربعة، وتركيبته، وتنظيمه، والإجراءات المتبعة أمامه.

### دستور البرتغال

المادة 218: مجلس القضاء الأعلى

1. يتولى رئيس محكمة العدل العليا رئاسة مجلس القضاء الأعلى، ويتكون من الأعضاء الآتين:

- أ. عضوين يُعينهما رئيس الجمهورية.
- ب. سبعة أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية للجمهورية.
- ج. سبعة أعضاء ينتخبهم القضاة من أقرانهم وفق مبدأ التمثيل النسبي.

### 2 - تنظيم دقيق للسلطة القضائية

أدركت دساتير بعض الدول مخاطر الإحالة إلى القانون لتنظيم الكثير من شؤون السلطة القضائية، فقلبت الأوضاع، وتدخلت بتنظيم الكثير، ولم تترك للقانون إلا القليل غير المؤثر، ومن أمثلة هذه الدساتير الدستور البرازيلي، ودستور جنوب أفريقيا.

على سبيل المثال وبخصوص دستور جنوب أفريقيا فقد تناولت المواد 166-173 من ذات الدستور تحديد المحاكم في جنوب أفريقيا واختصاصاتها الرئيسية، وتشكيلها. أي إنه لم يترك للقانون تحديد الهيئات القضائية. ليس هذا فحسب، فقد حددت المادة 174 شروط تعيين الموظفين القضائيين، كما حددت المادة 176 مدة شغل المنصب

القضائي، وضوابط أجر القاضي، أما المادة 177، فقد تحدثت عن أسباب عزل القاضي وشروطه، والجهة المختصة بإصدار هذا القرار.

### 3 - كفالة استقلالية المحكمة الدستورية وتمكين اللجوء لها:

تحظى المحكمة الدستورية بمكانة خاصة ومميزة في التراتبية القانونية والقضائية في الدولة نظراً لكونها المرجع القضائي الأعلى القادر على نقض القوانين والتشريعات وكفالة احترام الدستور و ضمان توافق كل ما يصدر في الدولة مع ما يتضمنه من نصوص ومبادئ.

القضايا الأكثر حساسية وإثارة للجدل بخصوص هذه المحكمة هو كيفية تعيين قضاتها وهو ما يؤثر على استقلاليتها، ومدى إمكانية الوصول لها وما يؤثر على فعاليتها.

بالنسبة لتعيين قضاة المحكمة، فمن الملاحظ هنا أنّ جلّ القضاة الدستوريين يعيّنون من طرف سلط أو مؤسسات سياسية. وهو ما قد يبدو لأوّل وهلة مثيراً للدهشة نظراً لتضاربه مع متطلّبات الاستقلالية والحياد الواجب توقّرهما لممارسة أيّ عمل قضائي<sup>169</sup>. لكن هذا الأمر يمثّل في الواقع، و على عكس ما يُظنّ عنصراً من العناصر التي تساهم في تدعيم مشروعيّة القضاء الدستوري باعتبار أنّ مشاركة "السلطة الخاضعة للرقابة" في تعيين القضاة الدستوريين من شأنها أن تحثّها أكثر على تقبّل أعمال "السلطة المكفّفة بالرقابة". و بحسب الدول المعنيّة فإنّ سلطّ التعيين تكون إمّا سلطاً تنفيذية رئيس الجمهورية، حكومة. أو سلطاً برلمانية رؤساء المجالس البرلمانية، النواب، أعضاء مجلس الشيوخ، أو الاثنان معا بحيث تتقاسمان صلاحية التعيين. ونجد حتى أمثلة لدول ينتخب فيها القضاة الدستوريون من طرف المجالس البرلمانية، كما هو الحال في ألمانيا<sup>170</sup>. يُمكن أن نعرض هنا بعض النصوص الدستورية<sup>171</sup> على سبيل المثال:

#### دستور تونس

##### الفصل 118:

المحكمة الدستورية هيئة قضائية مستقلة تتركّب من اثني عشر عضواً من ذوي الكفاءة، ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة. يعيّن 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 تسع سنوات. يجدّد ثلث أعضاء المحكمة الدستورية كلّ ثلاث سنوات، ويُسدّ 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.

<sup>169</sup> راجع: المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي. آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي - دراسة صادرة عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - مرجع سابق - ص 34 وما بعدها.

<sup>170</sup> المدرسة الدستورية الجديدة: الشكل الجديد للمسار التأسيسي - مذكرة صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - برلين. ألمانيا. ص 9. الرّقابة القضائيّة على دستوريّة القوانين في الأنظمة الديمقراطيّة الجديدة - ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك (كتب هذه الورقة كل من كاترين غلين باس و سوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحرر هذه الورقة كل من مايكل ماير و ريزيندي ودانكن بيكارد من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية) - ص 5. <sup>171</sup> للمزيد من التفاصيل، انظر: ورقة عمل الدستور - برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا - الاسكوا - 2016 - ص 122 وما بعدها.

## الدستور الإسباني

المادة 159:

1. تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضواً يعينهم الملك، ويقترح مجلس النواب أربعة منهم بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه وبنفس الأغلبية يقترح مجلس الشيوخ أربعة أعضاء آخرين، كما تقترح الحكومة عضوين ويقترح المجلس العام للسلطة القضائية عضوين.
2. يجب أن يعين أعضاء المحكمة الدستورية من بين قضاة ومدعين عموميين وأساتذة جامعيين وموظفين عموميين ومحامين، حيث يتوجب أن يكونوا جميعهم قانونيين مشهود لهم بالكفاءة وتوفيق مدة مزاوتهم لمهنتهم الخمس عشرة سنة.
5. أعضاء المحكمة الدستورية مستقلون ولا يمكن نقلهم خلال مدة اضطلاعهم بمهامهم.

## دستور البرتغال

المادة 222:

1. تتكون المحكمة الدستورية من ثلاثة عشر قاضياً، عشرة منهم تعينهم الجمعية الوطنية للجمهورية، وثلاثة يختارهم العشرة المعينون.
2. يجب أن يكون ستة من القضاة، سواء المعينين من الجمعية الوطنية أو الذين تم اختيارهم، مختارين من بين قضاة المحاكم الأخرى، والباقيون من رجال القانون.
4. ينتخب قضاة المحكمة الدستورية رئيسها.
5. يتمتع قضاة المحكمة الدستورية بنفس ضمانات الاستقلالية والأمان الوظيفي والحيادية وانعدام المسؤولية الشخصية، ويخضعون لنفس أوجه تعارض المناصب المنطبقة على قضاة المحاكم الأخرى.

أما بالنسبة لوسيلة الوصول إلى المحكمة فينبغي البحث دوماً عن وسيلة لا تؤدي إلى إغراق المحكمة بكم هائل من الدعاوى والعائض مما يشل قدرتها على العمل، ولكن لا يؤدي في الوقت ذاته إلى غلق ابوابها أمام المتضررين من عدم دستورية أو قوانين أو قرارات تمس مصالحهم وحقوقهم كأفراد أو جماعات.

من الخيارات والحول الدستورية نشير إلى تجربتي إسبانيا وجنوب إفريقيا:

## الدستور الإسباني

المادة 162

1. التقدم بالطعن بسبب عدم دستورية القوانين:
  - أ. لرئيس الحكومة وللمدافع عن الشعب ولخمس من أعضاء مجلس النواب وخمس من أعضاء مجلس الشيوخ ولجميع الهيئات التنفيذية لمجتمعات الحكم الذاتي، وإذا اقتضى الحال للجمعيات التشريعية التابعة لمجتمعات الحكم الذاتي.
  - ب. التظلم بالنسبة لأي شخص طبيعي أو اعتباري يدافع عن مصلحة مشروعة وكذا بالنسبة لمحامي الشعب والنيابة العامة.
2. في باقي الحالات يحدد قانون أساسي الأشخاص والهيئات التي يحق لها التقدم بالطعن.

## دستور جنوب افريقيا

المادة 167

6. يتيح التشريع الوطني أو قواعد المحكمة الدستورية لأي شخص، إذا كان ذلك في مصلحة العدالة وبإذن من المحكمة الدستورية:  
أ. عرض الأمر مباشرة على المحكمة الدستورية. أو  
ب. استئناف أي حكم صادر عن أية محكمة أخرى مباشرة إلى المحكمة الدستورية.

بالنسبة لوضعي دستور سوريا المستقبلي وبناء على الممارسات والسوابق الدولية فينبغي، كحد أدنى، أن يكفل هذا الدستور استقلال السلطة القضائية بشكل يحول دون تسييس قرارات هذه السلطة، فضلاً عن تأكيده على الحق في التقاضي كحق دستوري لكل إنسان، وأن يبسر له الدستور هذا الحق بأقل التكاليف، وببساطة تجعله ممكناً ومتاحاً للجميع والتزام الدولة بتوفير إعانة عدلية للمعوزين، فضلاً عن التأكيد على حق كل إنسان في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي وليس الاستثنائي، وأن يقدم الدستور في مواده ضمانات واضحة للحق في التقاضي، خلال كافة مراحل العملية القضائية، دون أي عائق أو شرط يعطل الوصول للعدالة.

كما يتعين على ذلك الدستور أن ينص على تقسيم المحاكم في الدولة وقواعد اختصاصها وبحيث يوضح وبجلاء المبادئ التي تقوم عليها صلاحيات كل محكمة، على أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي تسهر على تطبيق هذه المبادئ. فضلاً عن منح القضاء دوراً في مراقبة العمليات الانتخابية على تنوعها، وأن يوزع هذه الرقابة مع فعاليات ومؤسسات المجتمع المدني للوصول إلى الحد الأعلى من معايير النزاهة والشفافية، وأن يضمن السرعة في بت قضايا الانتهاكات وعدم تسييسها لصالح أي طرف.

## المبحث الرابع - جذرة الدستور

عانت المرأة السورية، دستورياً، من إقصاء وتهميش مُزمنين طوال عقود متلاحقة ودساتير مُتعاقبة كررت ذات العبارات والنصوص، مع تغييرات طفيفة في الشكل لا المضمون، وكانت بجورها تُخضعها لقيم وأحكام منظومات دينية وطائفية متعددة، وتُعمم بحقها الممارسات الدستورية والاجتماعية المحافظة. فضلاً عن كونها وفّرت مظلة

حماية لبعض ممارسات العنف الذكورية، المُبررة دينياً

والمُرسخة دستورياً، المُرتكبة بحق النساء. إضافةً إلى أن تلك الدساتير المتعاقبة قد أفرغت الحقوق الدستورية للمرأة من مضمونها من خلال إحالة ممارسة تلك الحقوق إلى تشريعات أخرى تتعارض معها وتحد منها.

دستور سوريا المستقبلي أسئلة ستفرض نفسها  
- ما هي الخيارات والبدائل لجندره لغة الدستور أثناء عملية كتابته؟ وكيف تعاملت الدساتير الأخرى مع هذه المسألة؟

لم يخرج الدستور السوري الحالي لعام 2012 عن هذا السياق، خاصةً أن حقوق المرأة والمساواة الجندرية لم تكن حاضرةً كأولوية أثناء جلسات كتابته. حيث كانت القضايا السياسية طاغية نظراً للظروف والتطورات الميدانية المتسارعة التي كانت تشهدها البلاد.

- ما هي الحقوق الأساسية التي يركّز عليها الدستور المتوافق مع منظور الجندر؟ وكيف يُمكن تجسيد تلك الحقوق بنصوص دستورية؟

- كيف تبنت الدساتير مسألة الكوتا؟ وما هي المؤسسات الدستورية التي يُمكن إنشائها لتحقيق المساواة الجندرية؟

ويبدو أن العقلية الذكورية التي كانت طاغية ومُهيمنة، أثناء عملية كتابة الدستور، قد أدت بالفعل إلى تجاهل الكثير من النصوص اللازمة لضمان حقوق المرأة، فضلاً عن صياغة نصوص أخرى تعرّضت للعديد من الانتقادات الجندرية لكون ذلك الدستور، وعندما تعلق الأمر بحقوق المرأة، قد وقع في مطب سرد عبارات عامة دون وجود آلية واضحة لتنفيذها وتفعيلها ودون استخدام العبارات التي تدل على معنى الإلزام والالتزام حتى. وهذا ما بدا واضحاً في نص المادة 23 من هذا الدستور والتي جاء فيها:

**(توفر الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع).**

حيث يُفترض أن هذا المادة مخصصة للحديث عن "واجبات" الدولة نحو النساء، إلا أنها لا تتحدث عن التزامات واضحة ومحددة، بل تترك الأمور غامضة وعامة بصيغة "تعمل" وليس "تلتزم" أو "تتعهد" أو "تضمن"، الأمر الذي يحد من الطابع الملزم لهذه المادة<sup>172</sup>.

فضلاً عن تجاهل دستور 2012 إدراج مواد كان النص عليها ضرورياً لضمان حقوق المرأة وتعزيز المساواة الجندرية<sup>173</sup>، ومنها على سبيل المثال، خلّو الدستور من مادة صريحة تحدد مفهوم التمييز ضد المرأة وتحظره،

<sup>172</sup> عملية بناء دستور مبني على النوع الاجتماعي (الجندر) في سوريا - تقرير عن المدخل إلى دستور حساس للنوع الاجتماعي والدروس المستفادة من عمليات بناء الدستور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - تم إعداد هذا التقرير من قبل تجمع سوريات من أجل الديمقراطية السورية بدعم من المبادرة النسائية الأوربية IFB-EFI - تشرين الثاني/نوفمبر 2014 - المؤلف: سوسن زرك، فائق حويجة، مية الرحبي - المحررتان: مية الرحبي، ليليان هولز فرنش - ص 20.

<sup>173</sup> يشير مبدأ المساواة الجندرية إلى تمتع النساء والرجال بذات الفرص والحقوق والمسؤوليات في جميع مجالات الحياة. فلكل شخص، بغض النظر عن جنسه، الحق في العمل وإعالة نفسه، وفي موازنة حياته المهنية وحياته العائلية، وفي أن يشارك في الحياة السياسية والعامة على قدم المساواة، وفي أن يحيا دون خوف من سوء المعاملة أو العنف.

وتجاهل النص على أي من " تدابير العمل الايجابي / الكوتا " والتي من شأنها تمكين النساء من حقهن بالمشاركة في الحياة العامة والسياسية. وكذلك أيضاً تجاهل النص على حماية المرأة من العنف القائم على النوع الاجتماعي أسوةً بدساتير العديد من دول العالم بما في ذلك دساتير بعض دول المنطقة.

#### ورقة " غير رسمية " حول سورية

بتاريخ 23 مارس / آذار 2017 وزّع المبعوث الدولي لسوريا السيد ستيفان دي ميستورا "ورقة غير رسمية" على وفدي التفاوض في جنيف حملت عنوان "مبادئ أساسية لحل سياسي في سوريا"، وقد تضمنت 12 مبدأ باعتبارها الأساس الذي ستقوم عليه دولة سوريا المستقبلية. ورد فيها بخصوص حقوق المرأة:

4- لن يُسمح بأي تمييز ضد أي مجموعة.. وسيتمتع أفراد هذه المجموعات كافة، رجالاً ونساءً، بتكافؤ الفرص في مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية العامة.

5- ستمتع النساء بالمساواة في الحقوق وفي التمثيل العادل في جميع المؤسسات وهياكل صنع القرار بنسبة تمثيل تبلغ على الأقل 30 بالمئة أثناء المرحلة الانتقالية وما بعدها.

ورغم أن الدستور السوري الحالي يتحدث عن الحقوق المدنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وعن الحق في العيش دون عنف، وعن حماية الأمومة وعن السكن اللائق ومساعدة الدولة في رعاية القاصرين وكبار السن والمعاليين إلا أنه يفتقد إلى أحكام خاصة بمواجهة الفجوة الجندرية الكبيرة في تمكين النساء من ممارسة هذه الحقوق والتمتع بها، ما يجعل العلاقات غير المتكافئة ضمن هيكلية الأسرة عاملاً رئيسياً في حرمان النساء من "حقوقهن" النظرية<sup>174</sup>.

أشارت وثيقة جنيف لعام 2012 والتي انطلقت منها عملية التسوية السورية في الفقرة الثامنة منها إلى أن "الشريحة العريضة من السوريين الذين استُشيروا عبّروا عن رغبة جامحة في إقامة دولة.. ج - تُتيح فرصاً وحظوظاً متساوية للجميع".

إن إقامة هذه الدولة الموعودة لن تحقق للنساء السوريات حقهن في نيل "فرصاً وحظوظاً متساوية" إلا إذا كان دستور البلاد

الجديد متوافقاً مع منظور الجندر. باعتبار أن الدستور المتوافق مع منظور الجندر هو الذي يكفل "تأسيس حكم القانون، والمساواة بين النساء والرجال، واحترام حقوق الإنسان وكرامة كل من النساء والرجال على حد سواء. وهو يتبنى منظوراً جنديراً، ويولي اهتماماً للكيفية التي تعالج بها قضايا الجندر، وكيف تؤثر أحكام الدستور في الجندر. كما يتبنى لغة متوافقة مع منظور الجندر وأحكاماً خاصة بالمساواة الجندرية<sup>175</sup>.

وعلى الرغم من اختلاف السياقات الاجتماعية والسياسية والثقافية، فإن الدستور المتوافق مع منظور الجندر يُؤطر بقواعد ومعايير تقوم على عالمية حقوق الإنسان للنساء والرجال وعدم تجزئتها<sup>176</sup>.

ووفقاً لهذا المفهوم فإن عملية جندرة الدستور السوري الجديد ينبغي أن تطال لغة النص الدستوري ومضمونه على حد سواء، وعلى قدم المساواة أيضاً.

والمساواة الجندرية تعني أيضاً أن المرأة والرجل لهما القيمة ذاتها، وأنهما يتمتعان بحماية متساوية أمام القانون وفي القانون والممارسة. انظر: الدليل إلى دستور متوافق مع منظور النوع الاجتماعي (الجندر) - دليل من أجل عملية جندرة الدستور - المؤلفان: سيلفيا سوتي وإبراهيم دراجي - المحررتان: بوريانا جونسن ومية الرحبي - المبادرة النسوية الأورو متوسطية 2016 - ص 10.

<sup>174</sup> عملية بناء دستور مبني على النوع الاجتماعي (الجندر) في سوريا - مرجع سابق - ص 21.

<sup>176</sup> الدليل إلى دستور متوافق مع منظور النوع الاجتماعي (الجندر) - دليل من أجل عملية جندرة الدستور - مرجع سابق - ص 11.

## أولاً - جندرة لغة الدستور:

لا شك أن اختيار الكلمات ليس حيادياً بل يمكن أن يعكس مواقف جندرية نمطية، يتم من ثمّ تأييدها في النص الدستوري. لهذه السبب تطالب النسويات بأن تصاغ القوانين بلغة "محايدة بين الجنسين" أو "شاملة للجنسين" أو "غير أحادية الجندر". مع وجوب الاعتراف أيضاً بأن ما يسمى "قاعدة المذكر" - أي الافتراض بأن ضمير الغائب المذكر (هو) يتضمن ضمير الغائب المؤنث (هي) - لم تأت صدفةً، بل عملت على تأييد تغييب النساء، مما يقتضي التخلي عنها خاصةً في الدساتير والقوانين حين يُصاغ الكلام فيهما بصيغة المذكر، وهو ما يغيب النساء ويحرمهن من الحماية والحقوق<sup>177</sup>.

### سابقة الانتخابات الرئاسية في العام 2014

وسط جدل وانقسام فيما إذا كان يحق للمرأة السورية الترشح لمنصب رئيس الجمهورية بسبب اشتراط الدستور السوري بالمرشح "أن لا يكون متزوجاً من غير سورية"، تقدّمت المهندسة سوسن عمر الحداد بتاريخ 26 / 4 / 2014 لتترشح لمنصب رئاسة الجمهورية في انتخابات 2014 وأعلنت المحكمة الدستورية أن طلبها قيد في سجلها الخاص تحت رقم (8) ثمّ أحواله لمجلس الشعب دون أن تقوم بدراسة قانونية الطلب والبت فيه وفقاً لقانون المحكمة الذي يُشير في المادة 23 إلى أن المحكمة تتولى "دراسة قانونية طلبات الترشيح" بعد استلامها لتأييدات أعضاء مجلس الشعب .. حيث لا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب. وما حصل في الواقعة السابقة أن المحكمة اكتفت باستلام طلب السيدة وإحالته، أصولاً وإجرائياً، إلى مجلس الشعب حيث فشلت المرشحة في الحصول على تأييد 35 عضواً من أعضاء المجلس وانتهت عملية الترشيح عند هذا الحد دون أن تصل إلى مرحلة "دراسة قانونية طلب الترشيح" من قبل المحكمة الدستورية وهي المرحلة التي يفترض أن تدرس فيها تلك المحكمة انطباق شروط الترشيح وتوافقها مع أحكام الدستور وحسم فيما إذا كان "يحق" للمرأة السورية الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية من عدمه.

يبدو بوضوح أن اللغة الجندرية تغيب تماماً عن كل مفردات الدستور السوري لعام 2012 أسوةً ببقية الدساتير السورية السابقة والتي تعود لعقود مضت، فلم يتغير شيء على صعيد "اللغة الدستورية الجندرية" منذ صياغة مشروع الدستور الملكي الأوّل لسورية في العام 1919 وحتى نصوص الدستور الأخير في العام 2012.

تبدو هذه النتيجة شديدة الوضوح من خلال العودة إلى جميع مواد الدستور التي تخاطب أفراد الشعب وتحدث دوماً بصيغة المذكر فقط، ومنها على سبيل المثال "تكفل الدولة كل مواطن وأسرته"، "المواطنون متساوون"، "تكفل الدولة للمواطنين حريتهم"، "المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات"، "لكل مواطن حق"، "على كل مواطن واجب"، "لا يجوز إبعاد المواطن"، "لا يجوز تسليم المواطن"، "لكل مواطن الحق بالتنقل"، "العمل حق لكل مواطن"، "لكل عامل أجر عادل"، "الناخبون هم المواطنون"، "يشترط في المرشح إلى منصب رئيس الجمهورية".

علماً أن الدستور لا يتضمن أي إشارة تُوضح أن عبارات مثل "المواطن، العامل، الناخب، المرشح" تشمل النساء والرجال على حد سواء.

<sup>177</sup> راجع بصورة تفصيلية فيما يتعلق بجندرة لغة الدستور: الدليل إلى دستور متوافق مع منظور النوع الاجتماعي (الجندر) - دليل من أجل عملية جندرة الدستور - مرجع سابق - ص 76 وما بعدها.

أدى استخدام مصطلحات "ذكورية" وتجاهل جندرة لغة الدستور أثناء عملية صياغة الدستور السوري لعام 2012 إلى وجود غموض كبير حول تمتع النساء ببعض الحقوق الواردة في هذا الدستور والتي تم فيها استخدام عبارات غامضة يسهل تفسيرها بسوء نية لحرمان النساء منها وإقصائهم عن ممارستها.

أثير هذا الجدل بمناسبة المادة 84 فقرة 4 من الدستور والتي تحدد شروط الترشيح لرئاسة الجمهورية، فبعد أن تم النص مسبقاً على أنه "يشترط في المرشح إلى منصب رئيس الجمهورية" اعتبرت تلك الفقرة أنه من شروط الترشيح " أن لا يكون متزوجاً من غير سورية"، وهو ما فهم منه، لدى شريحة كبيرة من السوريات والسوريين على حد سواء، بأن المرشح للرئاسة "ينبغي" أن يكون ذكراً لا انثى لدليل اشتراط ألا يكون "متزوجاً من غير سورية" مما يعني إقصاء النساء عن حق الترشح لهذا المنصب وحرمانهن بالتالي من حقوق المواطنة والمساواة المنصوص عليهم في هذا الدستور.

يتضح مما سبق أن موضوع اللغة الجندرية أثناء عملية صياغة الدستور هو أمر شديد الأهمية والخطورة ويتجاوز موضوع الصياغة وإثبات الحضور والتواجد ولا يمكن الركون هنا إلى الاعتقاد البديهي بأن صيغة "المذكر" ستشمل "حكماً" النساء والرجال معاً ذلك أن هذا "النقص" أو "الغموض" مع سيادة المفهوم الذكوري في الصياغة والتفسير والتطبيق، إضافة إلى ترسيخ المرجعيات الدينية، سيؤدي حكماً إلى إقصاء النساء وحرمانهن من الكثير من الحقوق كما يحدث حالياً وهو أمر يتعين تصحيحه في أي عملية دستورية لاحقة.

تكشف الدساتير والممارسات الدولية أن هناك عدّة تقنيات يُمكن اللجوء لها لجندرة لغة الدستور منها تجنب استخدام مصطلحات خاصة بجنس معين، وفي المواضع التي لا يمكن فيها تجنب استخدام الضمائر، ينبغي اللجوء إلى إدراج ضميري المؤنث والمذكر معاً، إضافة إلى تصحيح الافتراضات أحادية الجندر<sup>178</sup>. من خلال استعراض العديد من النصوص الدستورية يُمكن عرض الحلول التالية التي تبنتها تلك الدساتير لجندرة لغة الدستور.

1 - تجنب استخدام مصطلحات خاصة بجنس معين: وهو ما يمكن أن يتم بخيارات متعددة منها:

أ - استخدام مصطلحات محايدة جندياً: مثل "شخص أو فرد" وهو ما استخدمه دستور جنوب أفريقيا لعام 1996 في المادة 47 فقرة 3 عند إشارته لحالات فقدان عضوية المجلس الوطني فذكر حرفياً أنه:

(تسقط عن أي شخص عضوية الجمعية الوطنية إذا..)

أيضاً لجأ دستور أوغندا لهذا الخيار في المادة العاشرة منه عند إشارته للمواطنة بالولادة فذكر أنه:

(يعتبر الأشخاص الآتون مواطنين أوغنديين بالولادة:

أ - كل شخص ولد في أوغندا، وكان أحد والديه... ب - كل شخص ولد في أوغندا أو

خارجها، وكان..)

ب - تكرار بعض الأسماء لتجنب الضمائر: حيث أن تكرار أسماء معينة، مثل الإشارة إلى "الرئيس" في جميع المواد التي تتناول منصب الرئاسة، بدلاً من استخدام ضمائر، من شأنه أن يضمن أن المواد يمكن أن تُقرأ على أنها محايدة جندياً. مثال ذلك نص المادة 79 من دستور جنوب أفريقيا لعام 1996:

<sup>178</sup> راجع بصورة تفصيلية: الدليل إلى دستور متوافق مع منظور النوع الاجتماعي (الجندر) - دليل من أجل عملية جندرة الدستور - مرجع سابق - الفصل الرابع - ص 76 وما بعدها.

(الموافقة على مشاريع القوانين:

- 1- يوافق رئيس الجمهورية على مشروع القانون الذي تم إقراره وفقاً لهذا الفصل ويوقعه، أو إذا كانت لدى الرئيس تحفظات حول دستورية مشروع القانون، يحيله مرة أخرى إلى الجمعية الوطنية لإعادة النظر فيه.
- 2- يشارك المجلس الوطني في إعادة النظر في مشروع قانون أعاده رئيس الجمهورية إلى الجمعية الوطنية في الأحوال التالية:
  - أ- إذا كانت تحفظات رئيس الجمهورية على دستورية مشروع القانون تتعلق بمسألة إجرائية تخص المجلس. أو
  - 3- بعد إعادة النظر، إذا ضم مشروع القانون تحفظات رئيس الجمهورية، يوافق رئيس الجمهورية على مشروع القانون ويوقعه. وإذا لم يفعل ذلك، يجب على رئيس الجمهورية (إما أن..)

ج - استخدام المبني للمجهول: هذا الأسلوب ملائم على نحو خاص في الأحكام التي تعلن حقوقاً معينة. إذ يمكن بهذه الطريقة إعلانها بلغة "غير مجسدة" بحيث تشمل الجميع، ولا تشير إلى شخص معين باعتباره صاحب تلك الحقوق. مثال ذلك نص المادة 80 من الدستور الاستراتيجي حول "المحاكمة أمام هيئة محلفين"

د - استخدام بدائل محايدة جندياً للأسماء المستندة إلى المذكر، مثل الشخص الرئيس بدل الرجل الرئيس: حيث أن هناك كلمات تتضمن افتراضات جندرية في بنيتها نفسها، كاستخدام كلمة "رجل" في تراكيب مثل: "رجل السلطة" أو "رجل أعمال" وغيرها. يجب استبدال هذه الكلمات ببدائل متوافقة مع منظور الجندر مثل "الشخص الذي يتولى السلطة" أو "أصحاب الأعمال" إلخ. مثال ذلك دستور جنوب أفريقيا، المادة 64 المتعلقة برئيس المجلس الوطني للأقاليم ونائبي الرئيس. وكذلك دستور نيبال، المادة 86 المتعلقة بتكوين الجمعية الوطنية ومدد الأعضاء.

هـ - استخدام ضمير الجمع (هم) بدلاً من ضمائر المفرد: ذلك أن صياغة جملة ما بالجمع يمكن أن تساعد في تجنب الضمائر أحادية الجندر، مثال ذلك المادة 10 من دستور جنوب أفريقيا وهي المادة المتعلقة بالكرامة الإنسانية وورد فيها

(لجميع الأشخاص كرامة متأصلة ولهم الحق في احترام كرامتهم وحمايتهم).

2 - في المواضع التي لا يمكن فيها تجنب استخدام الضمائر، ينبغي اللجوء إلى إدراج ضميري المؤنث والمذكر معاً، وذلك إما التناوب في استخدام الضمائر بين المذكر هو/هـ والمؤنث هي/ها. أو وضعهما معاً في جميع الأحكام، ويفضل إعطاء الأسبقية لضمير المؤنث كمؤشر واضح على التزامات النص الجندرية. مثال ذلك الفقرة 1 من المادة 169 من دستور بوليفيا لعام 2009 والتي جاء فيها:

(في حال غياب الرئيس/ة النهائي أو نتيجة عائق، يحل محله/ها نائب الرئيس، فإن كان غائباً، فرئيس مجلس الشيوخ، فإن كان غائباً/ة، فرئيس مجلس النواب. وفي الحالة الأخيرة، يدعى إلى انتخابات جديدة في غضون تسعين يوماً في الحد الأقصى)<sup>179</sup>.

<sup>179</sup> Article 169;

أيضاً المادة 89 من دستور نيبال لعام 2015 المتعلقة بشغور مقعد أحد أعضاء البرلمان وجاء فيها:

(يُعتبر مقعد عضو من أعضاء البرلمان شاغراً في الظروف الآتية:

أ- إذا هو أو هي تقدم/ت بطلب استقالة كتابياً..

ب- إذا لم يحقق هو أو هي المتطلبات الواردة في المادة 87<sup>180</sup>).

3 - تصحيح الافتراضات أحادية الجندر: علماً أن هذه الافتراضات تشمل شاغلي المناصب السياسية، وبعض المؤسسات أو الممارسات:

أ - تصحيح الافتراضات أحادية الجندر حول شاغلي المناصب السياسية: إن خطر اختيار لغة دستورية محايدة يأتي من أنها، فيما هي تزيل "قاعدة الذكر"، فإنها تغيب، مرة أخرى، النساء من النص. وهكذا، لمواجهة "الافتراض النمطي المتمثل بأن اللاعبين في السياسة يجب أن يكونوا رجالاً"، يمكن أن يشير النص صراحة إلى النساء وأن يستخدم ضمير المؤنث فيما يتعلق بالتعيين في المناصب الرسمية التي كان الرجال يتولونها تقليدياً. وكما تبين الأمثلة أدناه، يمكن القيام بذلك في بند واحد عام، أو في كل بند يتناول تلك التعيينات الرسمية، وهذا الخيار الأخير ينطوي على إرسال رسالة أقوى في هذا الخصوص.

مثال هذا الدستور الفرنسي، المادة 1 والتي جاء فيها:

(.. تعزز التشريعات المساواة بين النساء والرجال في تقلد المناصب والوظائف الانتخابية وكذلك المناصب ذات المسؤوليات المهنية والاجتماعية).

وكذلك الدستور التونسي لعام 2014، الفصل 74 المتعلق بالترشح لمنصب رئيس الجمهورية حيث جاء فيها:

(الترشح لمنصب رئيس الجمهورية حق لكل ناخبة أو ناخب تونسي الجنسية منذ الولادة، دينه الإسلام..)

ب - تصحيح بعض الافتراضات أحادية الجندر حول بعض المؤسسات والممارسات: حيث أن هناك مؤسسات أو ممارسات معينة تحمل معها معاني مجندرة، مثل "العائلة" أو "الزواج". يجب أن يكون صائغو الدستور متنبهين لأثر دسترة تلك المؤسسات. ومن ثم يجب أن يقرروا إذا كان من الأفضل أن يتجنبوا الإشارات النصية الصريحة إليها، أو أن يصيغوها بطريقة تشمل الجنسين. وبالطبع، يتوقف الكثير على كيفية تفسير تلك الأحكام في الممارسة. لكن استخدام لغة دستورية واضحة تنص على مساواة المرأة في الزواج والعائلة، على سبيل المثال، سيساعد على توجيه ذلك التفسير. علاوة على ذلك، بما أن الفرد يشكل الوحدة الأساسية في المجتمع، فيجب أن يركز الدستور على الحقوق الفردية لجميع الأنواع الاجتماعية، وهو ما ينطبق أيضاً على مؤسسات العائلة أو الزواج. وهكذا، "فيما يخص اختيار شريك الزوجية، وحقوق الملكية، والإرث، واختيار مكان الإقامة،

I. In the event of an impediment or definitive absence of the President, **he or she** shall be replaced by the Vice President and, in the absence of the latter, by the President of the Senate, and in **his or her** absence by the President of the Chamber of Deputies. In this last case, new elections shall be called within a maximum period of ninety days.

<sup>180</sup> Vacation of seat: The seat of a member of the Federal Parliament shall become vacant in any of the following circumstances:

(a) if **he or she** tenders resignation in writing before the Speaker or Chairperson,

(b) if **he or she** is no longer qualified or ceases to possess the qualification under Article 87,

والطلاق وغيرها من الأمور المتعلقة بالزواج والعائلة، [يجب] سن القوانين من وجهة نظر الكرامة الفردية والمساواة الجوهرية بين المرأة والرجل".

مثال ذلك المادة 48 المتعلقة بالأسرة من الدستور الروماني والتي جاء فيها

(تقوم الأسرة على زواج مبني على موافقة الزوجين بحرية، وعلى المساواة التامة بينهما، وعلى حق الأهل وواجبهما بتنشئة أطفالهما وتربيتهم وتعليمهم).

### ثانياً - جندرة مضمون الدستور

يتعين على واضعي دستور سوريا المستقبلي مراعاة أن عملية جندرة الدستور هي عملية متكاملة لا يمكن أن تقتصر على اللغة دون المضمون أو العكس، كما أن ثمة حقوق أساسية وقضايا جوهرية ينبغي أن يتضمنها الدستور المتوافق مع منظور الجندر لتحقيق الغرض والغاية منه وتحويله من مجرد "تسويق سياسي وإعلامي" إلى وثيقة حقوقية تُنصف المرأة وتكفل لها التمتع بكافة حقوقها دون إقصاء أو استثناء.

نعرض في الصفحات اللاحقة أبرز القضايا الجوهرية التي تعرضت لها الدساتير في سعيها للتوافق مع منظور الجندر:

#### 1- الإقرار بالمواطنة للنساء والرجال على حد سواء:

تعين أن تتضمن الدساتير نصاً واضحاً يقر بعبارات صريحة على تمتع النساء والرجال بحقوق المواطنة المتساوية وبما يؤسس للتساوي الكامل بينهما في كل الحقوق والأوضاع القانونية اللاحقة. إذ تُعد هذه الفقرة مدخلاً قانونياً لازماً لتمتع النساء بكل الحقوق اللاحقة خاصةً إذا لم يتم النص الصريح على تمتع بتلك الحقوق، كما أنه يكفل عدم التمييز بين النساء والرجال على أساس الجنس، وبين النساء أنفسهن على أساس أي انتماء آخر (ديني - قومي...)

مثال ذلك دستور الإكوادور الذي عنون فصلاً خاصاً باسم "المواطنون والمواطنات" ونص بمقتضى المادة 6 من الفصل 2 على أن:

" جميع الإكوادوريين ذكوراً وإناثاً مواطنون يتمتعون بالحقوق المنصوص عليها في الدستور".

#### 2 - النص الصريح على المساواة بين النساء والرجال:

تتعدد الصيغ والعبارات التي تبنت فيها الدساتير الوطنية مبدأ المساواة الذي يُعد حقاً مركزياً و لازماً لإمكانية التمتع بكافة الحقوق الأخرى. من الممارسات الجيدة بهذا الصدد:

أ - التأكيد على المساواة بين النساء والرجال تحديداً: تبني هذا النمط من الدساتير اسلوباً أكثر وضوحاً في التأكيد على حق المساواة وترسيخه بإبراز فكرة المساواة بين النساء والرجال تحديداً وبعبارات صريحة وواضحة، وهو ما تبناه على، سبيل المثال، الدستور الروسي الذي جاء فيه في القسم الأول الفصل 2 المادة 19 - 2 أنه:

3. يتمتع الرجال والنساء بحقوق وحرريات متساوية ويتكافؤ في فرص ممارسة هذه الحقوق).

وايضاً الدستور البلجيكي الذي تضمن في الباب الثاني المادة 10 أنه "

" **يضمن القانون المساواة بين المرأة والرجل** "

وكذلك دستور بنين بمقتضى المادة 26 – الباب الثاني والتي نصت على أنه

(الرجال والنساء متساوون أمام القانون).

والدستور التونسي في الباب الثاني الفصل 21 والذي تضمن تأكيداً على ان

(المواطنون والمواطنات متساوون في الحقوق والواجبات، وهم سواء أمام القانون من غير تمييز).

ب - **دمج المساواة بتدابير العمل الايجابي**: يُحسب لهذا النمط من الدساتير أنها لا تكثف بالنص الصريح على المساواة بين النساء والرجال فحسب، إلا أنها تقر أيضاً بأن المساواة النظرية – الدستورية وحدها لا تكفي ما لم تقترن بخطوات عمل إيجابية ينبغي أن تقوم بها الدولة لتفعيل الحق في المساواة وتمكين النساء من تجاوز عقود من اللا مساواة والممارسات السلبية بحقهن. وهي تلزم الدولة بضمان هذه المساواة واتخاذ التدابير الكفيلة بتنفيذه فعلياً.

الميثاق الكندي للحقوق والحرريات، المادة 15 عن "حقوق المساواة":

"(1) كل الأفراد سواسية أمام القانون وتحت ظله، ولهم الحق في الحماية المتساوية وتمتع متساوٍ بالقانون دون تمييز، وبشكل خاص، بدون تمييز على أساس العرق أو الأصل القومي أو الاثنية، أو اللون، أو الدين، أو الجنس، أو العمر، أو العجز العقلي أو الجسدي.

(2) لا تمنع الفقرة (1) أي قانون أو برنامج أو نشاط يهدف إلى تحسين أوضاع الأفراد المتضررين أو المجاميع المتضررة، بما فيها أولئك المتضررين بسبب العرق أو الأصل الاثني أو العرقي أو اللون أو الجنس أو العمر أو العجز العقلي أو الجسدي."

3 - **النص الصريح على عدم التمييز بين النساء والرجال**:

يرتبط عدم التمييز بالحق في المساواة وهو يُعد أحد أخطر الانتهاكات التي يتعرض لها الإنسان عموماً والمرأة على وجه الخصوص. تعددت الأساليب التي لجأت لها الدساتير الوطنية في التعامل مع عدم التمييز. نشير هنا إلى بعض الممارسات الجيدة:

أ - **حظر التمييز بكافة مظاهره سواء صدر عن الدولة أو الأفراد والالتزام بإصدار تشريعات لمواجهة**

تبنى دستور جنوب أفريقيا نهجاً أكثر تفصيلاً عند تعرضه لمسألة عدم التمييز فنص في المادة 9 من الفصل 2 على:

3. لا يجوز للدولة أن تمارس تمييزاً مجحفاً بشكل مباشر أو غير مباشر ضد أي شخص بسبب العرق، أو النوع الاجتماعي، أو الجنس، أو الحمل، أو الحالة الاجتماعية، أو الأصل

الإثني أو الاجتماعي، أو اللون، أو الميول الجنسية، أو العمر، أو الإعاقة، أو الدين، أو العقيدة، أو المعتقدات، أو الثقافة، أو اللغة، أو المولد، أو مجموعة من هذه الأسباب.

4. لا يجوز لأي شخص أن يمارس تمييزاً مجحفاً بشكل مباشر أو غير مباشر ضد شخص آخر لسبب أو أكثر مما ورد في القسم الفرعي (3) ويجب إصدار قوانين وطنية لمنع أو حظر أي تمييز مجحف.

5. يعتبر التمييز لسبب أو أكثر من الأسباب الواردة في القسم الفرعي (3) مجحفاً إلا إذا ثبت أنه عادل).

يحسب لهذا النص أنه تطرق لعدة مسائل تفصيلية خاصة بالتمييز وجمع بينها بشكل سلس فهو:

تضمن قائمة تفصيلية بأسباب التمييز الأكثر شيوعاً، بما في ذلك التمييز على أساس الجنس، ولكن دون أن تكون هذه القائمة مغلقة أو ضيقة وبما يسمح بحظر أية ممارسات تمييزية تستجد لاحقاً.

كما ميز بين التمييز المباشر وغير المباشر، والتمييز الصادر عن الدولة أو الأفراد وحظر كل تلك الممارسات.

وايضاً ألزم الدولة بعبارة واضحة بإصدار تشريعات متخصصة لحظر ومنع التمييز المجحف.

وأخيراً فقد ميّز بين التمييز المجحف المحظور، والتمييز غير المجحف الذي يستهدف "تمكين" ودعم قدرات الفئات المتضررة من تمييز مجحف كان يستهدفها. وهو وصف التمييز غير المجحف بأنه "عادل" مع حذره من إساءة استغلاله فاعتبر أن كل تمييز يعد مجحفاً إلا إن ثبت انه عادل. علماً أن هذه الفقرة تمكن الدولة من تبني خطوات " العمل الايجابي " اللازمة تمكين المرأة والمنصوص عليها في اتفاقية السيداو.

#### ب - التأكيد على حظر التمييز بصدد أكثر الحقوق التي يتم انتهاكها

تبنت دساتير أخرى خياراً آخر في إبراز أكثر ممارسات التمييز التي تطال النساء وحظرها من خلال النص عليها بشكل صريح. فهي لم تكتف بالحظر العام والصريح وإنما خصصته بصدد ممارسات محددة. كما فعل دستور البرتغال الذي ركز على التمييز ضد المرأة في مجال "الوصول للمناصب السياسية" فنص في المادة 109 على أن:

"المشاركة المباشرة والنشطة للرجال والنساء في الحياة السياسية أداة أساسية لتوطيد النظام الديمقراطي، ويعزز القانون المساواة في ممارسة الحقوق المدنية والسياسية، وكذلك عدم التمييز على أساس نوع الجنس في الوصول للمناصب السياسية"

فيما ركز دستور الاكوادور على التمييز الذي يطال النساء الحوامل والمرضعات في قطاعات التعليم والعمل فنص في الباب الثاني الفصل 3 القسم 4 المادة 43 على أنه:

(تضمن الدولة حقوق الحوامل والمرضعات في:

1. عدم التمييز ضدهن بسبب حملهن في القطاع التعليمي والاجتماعي والعمل).

طبعاً حتى تحقق الحماية المطلوبة هدفها في هذه الدساتير ينبغي ان تكون مقترنة أيضاً بنص عام لحظر التمييز بين النساء والرجال عموماً وفي كل القطاعات حتى لا يساء تفسير هذه المواد فيعتقد أن التمييز المحظور هو فقط في القطاعات التي تم نص عليها صراحةً فحسب وهو أمر يتعين على واضعي الدساتير ان يتنبهوا له ويتجنبوه.

بالمحصلة وحتى يحقق حظر التمييز ضد المرأة غرضه المطلوب في الدساتير الوطنية ويؤمن الحماية الواجبة ينبغي على واضعي الدساتير الوطنية مراعاة المسائل التالية:

1 - تبني نص صريح يؤكد على حظر التمييز بين النساء والرجال سواء باستخدام عبارة " النساء والرجال " أو التمييز على أساس الجنس.

2 - في حال تعداد صور ومظاهر التمييز ينبغي عدم تقييد هذه الممارسات حتى لا يفهم بأن التمييز محظور فقط بمناسبة الممارسات المذكورة ومباح في الحالات الأخرى و تجنباً لظهور صور وممارسات مستجدة ولذلك ينبغي التأكيد دوماً على استخدام عبارة تشمل أي ممارسات تمييزية لاحق مثل (وأية أشكال أخرى / أو على سبيل المثال).

3 - سيكون من المناسب لواضعي الدساتير الوطنية، وحسب الخصوصية الوطنية في كل دولة، وإضافةً إلى النص الصريح على حظر التمييز الصريح بين النساء والرجال، التأكيد أيضاً بعبارات واضحة على حظر التمييز في مجالات محددة تعاني منها المرأة في المجتمعات المحلية وتنتهك حقوقها في المساواة تحديداً (على سبيل المثال عدم التمييز في شغل المناصب، أو في الحصول على فرص التعليم والصحة...).

ج - استخدام العبارات الدالة على حق النساء الواضح في ممارسة الحقوق التي تعاني النساء فيها، تقليدياً، من التهميش والإقصاء:

تعاني النساء، تقليدياً وتاريخياً، من إقصاء عن التمتع ببعض الحقوق وممارسة بعض الوظائف (كشغل المناصب السياسية والقضائية..) أو الإخلال بحقوقها في المساواة بصدد حقوق أخرى (كالحقوق المرتبطة بالعمل..). لذلك عمدت بعض الدساتير وبرغم تأكيدها على أن " كل المواطنين " يستفيدون من " كل الحقوق " على إعادة التأكيد بعبارات واضحة على أن النساء يتمتعن بهذا الحق، تحديداً، على قدم المساواة مع الرجال.

مثال ذلك:

### حق العمل:

حيث نص دستور فنزويلا في المادة 88 على أنه:

تكفل الدولة المساواة والمعاملة المنصفة بين الرجال والنساء في ممارسة حق العمل .  
وتعترف الدولة بالعمل المنزلي بوصفه نشاطاً اقتصادياً يخلق قيمة مضافة وينتج رفاهية اجتماعية وثروة. ويحق لربات المنازل المشاركة في الضمان الاجتماعي، وفقاً للقانون).

والملاحظ هنا أن دستور فنزويلا قد أقدم على خطوة أكثر ثورية وتقدمية من مجرد الإقرار بحق المرأة في العمل وبالوصول على أجر مساوي للرجل وحظر التمييز بينهما بل أنه اعتبر أن الأعمال المنزلية التي تقوم بها النساء

عادةً هو نشاط اقتصادي، ينتج رفاهية وثروة. وتبعاً لذلك أجاز لربات المنازل المشاركة في نظام الضمان الاجتماعي. وهي خطوة هامة جداً وتقود النساء إلى مجالات في هذا الحق غير مسبوقة ومستحقة.

فيما ركز دستور سويسرا على حقوق المرأة المساوي للرجل في "الاسرة والتعليم والعمل" وكفل لها كحق دستوري مساواتها بالرجل في الحصول على، نفس الأجر، عن، نفس العمل، وهو ما نص عليه الدستوري في الباب الثاني الفصل 1 المادة 8 – 3 حيث أشار إلى أنه:

**(3) الرجل والمرأة متساويان في الحقوق. ويكفل القانون المساواة القانونية والفعلية بينهما خاصة في الأسرة والتعليم والعمل. ولكل من الرجل والمرأة الحق في نفس الأجر عن نفس العمل).**

بالمقابل أبرز دستور الاكوادور حقوق المرأة في مرحلة " ما قبل العمل " و " أثناء العمل " فكفل لها، كحق دستوري، في مرحلة ما قبل العمل الحصول على فرص " للتدريب والتطوير المهني والحرفي " وهو ما سيؤهلها لاحقاً للحصول على عمل جيد. وأما " أثناء العمل " فقد كفل لها أيضاً حمايتها من " التمييز، والمضايقة، وأعمال العنف " وسواء تم ذلك بصورة " مباشرة أو غير مباشرة " وهو ما نص عليه دستور الاكوادور المادة 331:

(تضمن الدولة للنساء وصولاً متساوياً إلى فرص العمل والتدريب والتطوير المهني والحرفي والأجور المتساوية وخيار العمل الحر. وتتخذ مختلف الإجراءات اللازمة للقضاء على عدم المساواة بين الجنسين. وتحظر كل أشكال التمييز أو المضايقة أو أعمال العنف ضد النساء، مهما تكن طبيعتها، وسواء كانت مباشرة أو غير مباشرة).

### حق الملكية:

حيث نص دستور الاكوادور في المادة 324 على أنه:  
(تضمن الدولة حقوقاً متساوية وفرصاً متساوية للرجال والنساء في الملكية وفي صنع قرارات إدارة الملكيات المشتركة بين الزوجين).

### شغل المناصب القضائية:

بصدد هذا الحق أشار دستور الإكوادور في المادة 434 إلى أنه:

"يجري اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من قبل هيئة مؤهلة مؤلفة من ممثلين اثنين عن كل فرع من فروع الحكم التالية: السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، وفرع الشفافية والرقابة الاجتماعية. ويجري انتخاب أعضاء المحكمة من بين المرشحين الذين تقدمهم فروع الحكم المذكورة، بعملية امتحان علنية، مع متابعة الجمهور الذي يحق له الطعن على العملية. ويجب توخي التكافؤ بين عدد الرجال والنساء في عضوية المحكمة الدستورية".

### الحقوق العائلية والزواج:

حيث أشار دستور البرازيل بمقتضى المادة 226 فقرة 5 إلى أنه:

(تتم ممارسة حقوق وواجبات الزواج بشكل متساوٍ من قبل الرجال والنساء).

فيما أكد الدستور الإسباني في الباب الأول الفصل الثاني القسم 2 المادة 321 على أنه:

**1. يحق للرجل والمرأة أن يتزوجا في إطار المساواة القانونية التامة).**

#### **4 - إبراز واضح لحق النساء في الحماية من العنف القائم على النوع الاجتماعي تحديداً:**

يعد العنف القائم على النوع الاجتماعي من أبرز المخاطر التي تواجه المرأة، ومن أبرز التحديات التي تعوق قدرتها على ممارسة العديد من الحقوق، ومن أبرز الانتهاكات التي تمس حقوقها في الحياة، والسلامة الجسدية والكرامة الإنسانية. ولهذا سيكون من الضروري على واضعي دساتير المستقبل الالتفات إلى هذه المسألة والنص عليها بعبارات واضحة ودقيقة.

على سبيل المثال ألزم الدستور التونسي الدولة بهذا الأمر بمواجهة هذا الانتهاك فنص في الفصل 46 على:

**(تتخذ الدولة التدابير الكفيلة بالقضاء على العنف ضد المرأة).**

أمّا دستور الإكوادور فقد اعتبر ان مواجهة العنف ضد المرأة هي من الحقوق الأساسية المكفولة والمعترف بها وذلك بموجب المادة 66 والتي جاء فيها:

**الحقوق التالية معترف بها ومكفولة:**

**3 - الحق في الرفاه الشخصي الذي يشتمل على:**

**أ. السلامة الجسدية والنفسية والمعنوية والجنسية.**

**ب. حياة دون عنف في القطاعين العام والخاص وتعتمد الدولة التدابير اللازمة لمنع**

**كل أشكال العنف والقضاء عليها ومعاقبتها، لا سيما العنف ضد النساء، و... ضد جميع**

**الأشخاص المحرومين أو المعرضين للخطر وتتخذ تدابير مماثلة ضد العنف والعبودية**

**والاستغلال الجنسي".**

أثناء صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بهذا الحق يتعين على واضعي الدستور أن يراعوا ما يلي:

1 - وجوب النص على هذا الأمر بعبارات واضحة وبمادة منفصلة وعدم الاكتفاء بدمجه في حقوق الأخرى كحق الحياة والسلامة الجسدية ولا الاكتفاء بدمجه في نصوص مواد أخرى حيث أنه سيكون من المفيد إبرازه بمادة واضحة، دقيقة ومنفصلة. كما فعل الدستور التونسي على سبيل المثال.

2 - العبارات المستخدمة في نص المادة المقترحة ينبغي أن تتضمن إبرازاً واضحاً لمسألتين مرتبطتين بالحق والواجب: أي حق المرأة في عدم التعرض لهذا العنف. وواجب الدولة في اتخاذ كافة التدابير اللازمة لكفالاته ومواجهته وحماية ضحاياه.

#### **5 - فرض التزام دستوري واضح بعدم السماح بانتهاك حقوق النساء وتقييدها بذريعة الدين أو العرف الاجتماعي:**

يعد انتهاك حقوق النساء تحت ذريعة الدين أو العرف أيضاً من أبرز المخاطر التي تستهدف النساء وتعيق التمتع بسائر حقوقهن. علماً أن الخطر الواقع على النساء بسبب هذه الممارسات يبدو أن أكبر بكثير من الخطر الذي

يطالهن بسبب العنف القائم على النوع الاجتماعي باعتبار أن هذا الأخير مرفوض من، الكافة، نظرياً على الأقل ومحظور بمقتضى سائر النصوص إن لم يكن الدستورية فالتشريعية.

خلافاً لانتهاك حقوق النساء بذريعة الدين أو العرف حيث أن هذا "الفعل" قد يكون، مبرراً ومشروعاً ومفهوماً، لدى الكثيرين الذين لا يرون فيه انتهاكاً بمقدار ما هو الخضوع لقانون ديني أو عرفي وبالتالي فإن الخطورة هنا هي في تقنين الانتهاك وإسباغ صفة المشروعية عليه بدلاً من حظره واعتبار أن الحق ليس في ارتكابه بل في مواجهته.

بل أن بعض الدستور الوطنية وعندما تتحدث عن حقوق المرأة فإنها تقيدتها بالألا تتعارض مع الدين أو العرف أو تجعل من الأديان والاعراف هما المرجعية للتمتع بتلك الحقوق وليس الدستور.

طبعاً لا ينبغي أن تتخذ الدساتير هنا موقف العدا من الأديان أو الأعراف الاجتماعية ففيهما الكثير من الممارسات الجيدة لكن المطلوب هنا النص الصريح الذي يجعل تطبيق الدين والعرف مرهوناً بتوافقهم مع الدستور وليس العكس.

على سبيل المثال فإن دستور جنوب افريقيا وبعد أن اقر بدور وحقوق الجماعات الدينية والثقافية واللغوية فإنه أكد أن ممارستهم لحقوقهم لا ينبغي أن تتعارض مع وثيقة الحقوق المنصوص عليها في الدستور وهو ما أبرزه في المادة 31 والتي جاء فيها:

### المادة 31: الجماعات الثقافية والدينية واللغوية

1 - لا يجوز حرمان الأشخاص الذين ينتمون إلى جماعة ثقافية أو دينية أو لغوية معينة من الحق، مع الأعضاء الآخرين في تلك الجماعة، في:

أ. التمتع بثقافتهم وإقامة شعائرهم الدينية واستخدام لغتهم؛ و

ب. إنشاء اتحادات ثقافية، ودينية، ولغوية، وغيرها من أجهزة المجتمع المدني، والانضمام إليها والإبقاء عليها.

2 - لا يجوز ممارسة الحقوق الواردة في القسم الفرعي (1) بأسلوب يتعارض مع أي حكم من أحكام وثيقة الحقوق.

تبرز أهمية هذا الموضوع في المجتمعات التي لا تزال تعاني من سطوة دينية أو عرفية وتجعل من مفسري النصوص الدينية، وليس النصوص ذاتها، هم المرجعية وبحيث تفوق تفاسيرهم قوة أي نص دستوري.

علماً أن أهمية إبراز هذا النص لا يقتصر فقط على حماية المرأة من انتهاك حقوقها بذريعة الدين أو العرف، وإنما أيضاً لكفالة عدم إصدار تشريعات لاحقة تستند إلى الدين والعرف وتتطرق منه وبغض النظر عن تعارضها مع كل الحقوق الدستورية للمرأة وهو ما يحدث خاصة في قوانين الاسرة والأهلية والأحوال الشخصية.

### 6 - الكوتا النسائية:

تعني الكوتا النسائية تخصيص حد أدنى من المقاعد في المجالس المنتخبة أو في الهيئات الإدارية والتنفيذية للنساء، لرفع نسب تمثيلهن في العمل السياسي وإشراكهن في صنع القرار. وتتوافق الكوتا بهذا المفهوم مع خطة بكين الصادرة عن مؤتمر المرأة العالمي الرابع 1995 والذي طالبت فيه الحكومات في العالم بالعمل على زيادة مشاركة المرأة في مواقع صنع القرار لتصل في الحد الأدنى إلى 30% وهو الهدف الذي حدده المجلس الاقتصادي

والاجتماعي. ولذا نعت دساتير بعض الدول التي تبنت الكوتا على ضمان نسبة للمرأة تتراوح بين 20 و 30 في المائة من مجموع المقاعد في تلك المجالس<sup>181</sup>.

تباينت دساتير الدول في تبني موضوع الكوتا أو تجاهله (إما بسبب عدم الحاجة له، أو عدم القناعة به) وفي حين تحدثت دساتير بشكل عام عن التزام الدولة بضمان تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة (دستور تونس - الباب الثاني الفصل 34) أو تمثيلها تمثيلاً مناسباً في المجالس النيابية (كما هو الحال في دستور مصر بمقتضى الباب الثاني الفصل الأول المادة 11) فإن دساتيراً أخرى نصت على الكوتا بشكل صريح وتفصيلي ومختلف أيضاً وفق ما تكشفه الأمثلة التالية:

### 1 - النص على كوتا نسائية " كحد أدنى":

والمقصود هنا أن الدستور ينص على نسبة تشكل الأدنى لتواجد النساء في المجلس المنتخب كما هو حال الدستور العراقي والذي نص في الباب الثالث الفصل الأول الفرع الأول المادة 49 رابعاً على أنه:

**(يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب).**

في حين لجأ دستور كينيا إلى أسلوب مختلف في النص على نسبة الثلث ككوتا مفروضة سواء لصالح النساء أو الرجال عندما أشار إلى أنه لا ينبغي أن يكون ما يزيد عن ثلثي أعضاء الجهات المنتخبة أو المعينة من نفس النوع الاجتماعي. وهو ما يكفل أن يكون ثلث " النوع الاجتماعي الآخر " على الأقل متواجداً في المجلس. وقد ألزم الدستور الكيني الدولة باتخاذ سائر التدابير، تشريعية وسواها، لكفالة الوفاء بهذا الالتزام. وهو ما نص عليه صراحة في الفصل الرابع الباب الثاني 27 - 8:

**(8.... تتخذ الدولة تدابير تشريعية وتدابير أخرى من أجل تنفيذ المبدأ الذي ينص على ألا يكون ما يزيد عن ثلثي أعضاء الجهات المنتخبة أو المعينة من نفس النوع الاجتماعي).**

وهو ما أعاد تأكيده في الفصل السابع الباب الأول المادة 81 والتي جاء فيها:

**(يلتزم النظام الانتخابي بالمبادئ التالية:**

**ب. لا ينتمي أكثر من ثلثي أعضاء الهيئات العامة المنتخبة لنفس النوع الاجتماعي).**

**2 - تخصيص عدد محدد، حصراً، من المقاعد للنساء**

لجأت دساتير إلى أسلوب مختلف من خلال النص حصرياً على عدد المقاعد التي يمكن ان تشغلها النساء في المجالس المنتخبة كما هو حال دستور باكستان والذي خصص 60 مقعداً للنساء من اصل 342 وهي عدد مقاعد المجلس الوطني وفق ما نص عليه في الجزء الثالث الباب 2 القسم 151.

وهنا نلاحظ أن نسبة تواجد المرأة في المجلس الوطني وفق الأسلوب الذي تبناه الدستور الباكستاني ستكون أقل من 18 % وهي نسبة تمثل الحد الأقصى غير القابل للزيادة لأن الدستور حدد عدد المقاعد وقسمها بصورة حصرية

<sup>181</sup> للمزيد من التفاصيل، انظر:

د. مية الرحي - النسوية. مفاهيم وقضايا - منشورات دار الرحبة للنشر والتوزيع - دمشق - الطبعة الأولى 2014 - ص 289 وما بعد.

بين النساء والرجال وهو أسلوب منتقد لكون النسبة المحددة للنساء أقل بكثير من النسبة المأمول الوصول لها 30% في البداية على الأقل للوصول إلى المناصفة. فضلاً عن كونها لا تسمح للمرأة بدخول التنافس على مقاعد الرجال مما لا يسمح بزيادة عدد هذه المقاعد مطلقاً.

أيضاً نص دستور كينيا على ذات المبدأ بتحديد عدد النساء في المجلس الوطني ومجلس الشيوخ حيث نصل المادة 97 بشأن أعضاء المجلس الوطني على أنه:

(97. عضوية المجلس الوطني:

1 - يتكون المجلس الوطني من:

أ مائتين وتسعين عضواً يُنتخب كل منهم من قبل الناخبين المسجلين في الدوائر الفردية.

ب سبع وأربعين سيدة تُنتخب كل منهن من قبل الناخبين المسجلين في المقاطعات، حيث تتكون كل مقاطعة من دائرة فردية).

(98 - عضوية مجلس الشيوخ:

1. يتشكل مجلس الشيوخ من:

أ سبعة وأربعين عضواً ينتخبهم الناخبون المسجلون في المقاطعات، حيث تتكون كل مقاطعة من دائرة انتخابية فردية.

ب ست عشرة عضوة ترشحهن الأحزاب السياسية طبقاً لنسبة أعضائها في مجلس الشيوخ المنتخب.

ج عضوين، أحدهما رجل والآخر سيدة يمثلان الشباب.

د عضوين أحدهما رجل والآخر سيدة يمثلان الأشخاص ذوي الإعاقة..)

علماً أن مجرد النص على الكوتا النسائية في الدساتير وحده لا يكفي بل ينبغي أن يقترن بإجراءات أخرى لتحقيق الغرض والغاية الحقيقية من الكوتا والتركيز على "المضمون" وليس العدد فحسب. من هذه الإجراءات على سبيل المثال اختيار النظام الانتخابي الأفضل للنساء<sup>182</sup>، وضمان وجود إدارة انتخابية كفوة كي توضح للأحزاب السياسية ما يتعلق بالنظام الانتخابي، وتطبيق الإجراءات الخاصة المؤقتة الخاصة بمشاركة النساء في العملية الانتخابية) كالإعفاء من رسوم الترشح، والوصول إلى الإعلام الرسمي، والوصول إلى الموارد العامة، وفرض عقوبات على الأحزاب السياسية التي لا تلتزم بذلك) وكذلك تحديد مدى مركزية أو لا مركزية إجراءات الترشح فضلاً عن ضرورة تواجد حقيقية وفعال للنساء أيضاً في لجنة تسجيل الناخبين واللجنة المشرفة على العملية الانتخابية<sup>183</sup>.

بالتالي يتعين على واضعي الدستور الأخذ بعين الاعتبار القضايا التالية:

1- تعد الكوتا المنصوص عليها في الدستور هي أفضل الضمانات لتحقيق الغرض من نظام الكوتا وبالتالي فمن الضروري النص عليها بشكل صريح وعدم الاكتفاء بعبارات عامة ومبهمة وترك الأمر خاضع لإرادة وتفسير السلطة التنفيذية.

<sup>182</sup> للمزيد من التفاصيل حول تأثير النظام الانتخابي. انظر:

أحكام الانتخاب في الدستور - ورقة توجيهية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - نيسان. ابريل 2014 -

<sup>183</sup> التصميم من أجل المساواة. النظم الانتخابية ونظام الكوتا: الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة - ستينا لارسرود. ريتا تافرون - تقرير صادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. السويد. - ص 19 - 20.

- 2- إذا لم يتم النص على المناصفة فينبغي ألا تقل نسبة الكوتا عن 30% مع التأكيد على عبارة " الحد الأدنى " وبما يسمح للنساء بالتنافس مع مقاعد أخرى خارج قوائم الكوتا على أمل تحسين هذه النسبة وزيادتها.
- 3- ينبغي الالتفات إلى القضايا الأخرى ذات الصلة بموضوع الكوتا في الدستور وتحديدًا (طبيعة النظام السياسي في الدولة – النظام الانتخابي – قانون الأحزاب والإعلام – اللجان المشرفة على عمليات تسجيل الناخبين وإجراء العملية الانتخابية – اللجان القضائية المشرفة على العملية الانتخابية..) وضمان توجع النساء بشكل فعال ومنصف في كل تلك العملية وصياغة قوانينها بما يتوافق مع إنجاز مبدأ الكوتا وليس إفراغه من مضمونه والغرض منه.

#### 7 - إنشاء هيئات دستورية لكفالة المساواة بين النساء والرجال:

إضافةً إلى كل ما سبق لجأت بعض الدساتير وفي سبيل ضمان تفعيل حقيقي للنصوص النظرية التي أكدت عليها الدساتير لصالح النساء إلى إنشاء هيئات دستورية مستقبلية معنية، فقط، بحقوق النساء، وليس كل حقوق الإنسان، وقضايا مساواتها بالرجل وإزالة كل مظاهر التمييز بينما.

وتعد هذه خطوة هامة تميز الدساتير الديمقراطية المتوافقة مع منظور الجندر بالنظر إلى أهمية وجود جهة تتمتع باختصاص دقيق وحصري للعمل على هذه القضايا ومتابعتها بشرط تمتعها، طبعاً، بالصلاحيات والإمكانات التي تؤمن لها القدرة على إنجاز الغرض الذي أحدثت لأجله.

مثال هذه الهيئات ما نص عليه دستور جنوب أفريقيا بإحداثه مفوضية خاصة بقضايا "المساواة بين الجنسين" وحدد مهامها في المادة 187 على النحو التالي:

1. تعزز مفوضية المساواة بين الجنسين احترام هذه المساواة وحمايتها وتمييزها بين الجنسين.

2. بموجب التشريع الوطني تتمتع مفوضية المساواة بين الجنسين بالسلطات الضرورية لأداء مهامها، بما في ذلك سلطات المراقبة، والتحقيق، والبحث، والتوعية، والضغط، وتوجيه النصح وتقديم التقارير بشأن القضايا المتعلقة بالمساواة بين الجنسين.

3. تتمتع مفوضية المساواة بين الجنسين بالسلطات والمهام الإضافية المنصوص عليها في التشريع الوطني).

كما نص دستور الاكوادور أيضاً على إنشاء ما أطلق عليه اسم "مجالس المساواة الوطنية" والتي نص على إحداثها في المادة 156 منه والتي تضمنت أن:

المادة 156: (مجالس المساواة الوطنية، هي هيئات مسؤولة عن ضمان الاحترام الكامل وممارسة الحقوق المنصوص عليها في الدستور والصكوك الدولية لحقوق الإنسان وتمارس المجالس صلاحياتها من أجل صياغة سياسات عامة، تشمل قضايا النوع الجنساني والجماعات العرقية والأجيال والتفاعل بين الثقافات والإعاقات وحركة البشر، ومن أجل تطبيقها تطبيقاً شاملاً ومراقبتها ومتابعتها وتقييمها، بموجب القانون ولتحقيق أهدافها، تنسق مع كيانات قيادية وتنفيذية ومع منظمات متخصصة لحماية الحقوق على مختلف مستويات الحكم).

**المادة 157:** (تتكون مجالس المساواة الوطنية، استناداً إلى منهجية تكافؤ، من ممثلين عن المجتمع المدني والدولة، ويرأسها ممثلون عن السلطة التنفيذية . وتخضع هيكلتها وأداء أعضائها وشكل عضويتها لمبادئ تداول السلطة، والمشاركة الديمقراطية، والاندماج، والتعددية).

لا بد من التأكيد على أن هذه الهيئات ليست غاية بحد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية أسمى وهي تحقيق المساواة القانونية والفعلية بين النساء والرجال وبالتالي لا ينبغي الاكتفاء بمجرد النص دستورياً على إنشاء هذه الهيئات ثم تركها مشلولة وعاجزة عن العمل ومجردة من كل الصلاحيات والإمكانات وهو ما كشفته التجارب الدولية في العديد من الدول.



## خاتمة

لقد استعرضت هذه الدراسة الخيارات والبدائل الدستورية المؤقتة التي لجأت لها العديد من الدول التي شهدت أزمات أو حروب أو انقسامات ولجأت للخيار الدستوري المؤقت ريثما يتم اعداد الدستور الدائم للبلاد والذي يتطلب أجواء من الاستقرار والتوافق لا يتحققان عادةً في ظل النزاعات والأزمات. وخلصت إلى المعطيات التالية:

### أولاً – مدى الحاجة لوثيقة دستورية مؤقتة:

يبدو أن خيار تبني دستور مؤقت لحكم المرحلة القادمة لسوريا ريثما يتم اعتماد دستور جديد للبلاد وفق ما ينص عليه قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254 لعام 2015 هو الخيار الأنسب لسوريا والأكثر واقعية. إذ يتم الحديث دوماً، من طرفي الصراع وبعض الخبراء والمستقلين أيضاً، عن إمكانية إدخال تعديلات على الدستور النافذ حالياً أي دستور 2012 ليتم تبنيه خلال المرحلة الانتقالية. أو تبني وثيقة دستور 1950 مع ادخال تعديلات عليها أيضاً لحكم المرحلة الانتقالية بسوريا. وهو أمر لا نجده خياراً صائباً ولا مناسباً لمتطلبات المرحلة القادمة في سوريا لأسباب متعددة منها:

أن كلا الدستورين غير ملائمين، لا شكلاً ولا موضوعاً، لحكم أي مرحلة انتقالية قادمة في سوريا، فقد تم تصميم دستور 2012 ليلائم نظام "رئاسي مطلق" وتمت صياغة دستور 1950 ليلائم نظام نيابي كان قائماً آنذاك. وكلا النظامين، الرئاسي والبرلماني، غير ملائمين موضوعياً لحكم أي مرحلة انتقالية.

كما أن كلا الدستورين يحتاجان إلى حذف الكثير جداً من المواد، وإضافة الكثير جداً من المواد الجديدة مما سينتج دستوراً "مرقعاً" لا نضمن الانسجام ولا التوافق بين مواده المختلفة القديمة، والمعدلة، والجديدة أيضاً.

علماً أن المرحلة الانتقالية ستقوم على هيئات وسلطات وصلاحيات لا يتضمنها أي من الخيارين الدستوريين المطروحين لا 2012 ولا 1950. وهي تحتاج إلى النص دستورياً على أحكام مؤقتة وانتقالية لمعالجة تداعيات الحرب السوريّة وكل هذه المسائل غير منظورة في أي من الخيارين الدستوريين المطروحين (2012 – 1950) وسيكون من العبث إقحامهما في تلك الدساتير.

علماً أنه يتم الحديث ضمن "الخيارات الدستورية الأخرى" عن اعتماد (اعلان دستوري مؤقت أو مبادئ فوق دستورية - ودستور مؤقت). وباعتقادي فإن خيار الدمج ما بين صياغة دستور مؤقت متضمناً "مبادئ فوق دستورية" لحكم المرحلة الانتقالية هو الخيار الدستوري الأكثر واقعية في سوريا. إذ لا يبدو خيار "الاعلان الدستوري المؤقت" ملائماً لاعتبارات متعددة منها إشكالية المصطلح بحد ذاته، والخلاف حول مفهومه ومضمونه وقوته القانونية. وإذا كان المتفاوضون قادرون فعلاً على صياغة واعتماد "اعلان دستوري" فسيكون من الأنسب صياغة واعتماد دستور مؤقت وتلافي كل الغموض والجدل المرافق لبقية الوثائق الدستورية.

وأما بالنسبة للمبادئ "فوق الدستورية"، وبعيداً عن الجدال حول قوّة وقيمة هكذا مبادئ، فإن الواقع يؤكد أنها لا تصلح لوحدها لحكم مرحلة انتقالية. فهذه المبادئ تبرز وترسخ المبادئ الدستورية العامة "الواجبة الاتباع والاحترام"

في الدساتير الدائمة واللاحقة، أو تلك التي لا يجوز تعديلها أو المس بها بموجب نصوص دستورية واضحة. لكنها بالمقابل لا يمكن أن تتضمن كافة القواعد التفصيلية الواجب التوافق عليها خلال المرحلة الانتقالية. فهي ترسخ مبادئ عامة ولكن ليست تفصيلية. ولا تقدم أجوبة واضحة عن الكثير من التساؤلات والإشكاليات التي ستبرز خلال المرحلة الانتقالية.

بالمقابل فإن الدستور المؤقت يجنبنا مهمة القص والحذف والتعديل ويسمح لنا باعتماد نصوص دستورية واضحة تقدم أجوبة دقيقة على تساؤلات وتحديات المرحلة الانتقالية. كما يمكننا من اعتماد النصوص التي لا نحتاجها إلا خلال المرحلة الانتقالية ويفترض أن تنتهي بنهايتها وفق التفصيل الذي سبق ذكره. (هيئات سلطات المرحلة الانتقالية وصلاحياتها - عودة اللاجئين والنازحين - إشكالية الجنسية والوثائق الشخصية - استرداد الملكية والتعويض - قضايا المواطنة وحقوق كافة مكونات الشعب السوري - المصالحة الوطنية - العدالة الانتقالية..).

### ثانياً - مضمون الوثيقة الدستورية المؤقتة:

بناء على ما سبق وما تم عرضه من ممارسات دولية تم الإشارة لها في سياق هذه الورقة فإن الواقع السوري يتطلب التطرق لقضايا أساسية في صلب الوثيقة الدستورية المؤقتة، وتجنب التطرق لقضايا أخرى أدت إلى تداعيات سلبية وفق ما كشفته بعض الممارسات الدولية السابقة.

#### ما ينبغي أن تتضمنه الوثيقة الدستورية السورية المؤقتة:

ينبغي أن تتطرق هذه الوثيقة إلى القضايا الأساسية التالية (إدارة المرحلة الانتقالية والسلطات المنبثقة عنها والفترة الزمنية التي ستستغرقها المبادئ العامة الأساسية الخاصة بفصل السلطات وقضايا الحقوق والحريات. بيان مسار إنجاز الدستور الدائم للبلاد موضوعياً وزمانياً بما في ذلك المبادئ الأساسية فوق الدستورية التي سيتم التوافق عليها ويتعين أن يراعيها دستور البلاد الدائم، معالجة الأثار الإنسانية والقانونية للنزاع لضمان عودة اللاجئين والنازحين بما في ذلك تدليل عقبات العودة، نصوص خاصة لقضايا المصالحة والعدالة، معالجة التداعيات الأمنية والعسكرية للحرب بما في ذلك قضايا السلاح غير الشرعي، والجماعات المسلحة غير النظامية).

مع وجوب مراعاة عدم التذرع المطلق بواقع الحرب القائمة لتجاهل كافة أشكال المشاركة المجتمعية الممكنة، إذ ينبغي العمل على توسيع قاعدة المشاركة المجتمعية ما أمكن سواء في تحديد القضايا التي ينبغي أن يتضمنها الدستور المؤقت للبلاد، أو في طريقة وآلية اعتمادها. وهو ما يمكن من خلال خيارات متعددة، كتوسيع وتفعيل دور المجتمع المدني السوري في عملية التفاوض القائمة، وكذلك التفكير بخيارات عقد مؤتمر وطني سوري يضم أوسع قدر ممكن من الفعاليات الممثلة لكافة مكونات الشعب السوري داخل البلاد وخارجها.

#### ما ينبغي أن تتجنبه الوثيقة الدستورية السورية المؤقتة:

بالمقابل لا يجوز لأي وثيقة دستورية مؤقتة أن تمس وحدة البلاد وسلامتها الإقليمية، أو تُقيد سيادتها، أو تغير من شكل الدولة، السياسي لا الإداري، أو تؤسس لنظام المحاصصة في إدارة شؤون البلاد. باعتبار أن كل هذه القضايا الجوهرية ينبغي أن تخضع لحوار مجتمعي يشترك فيه "كل السوريين". ولا ينبغي لأحد أن يصادر إرادة هذا الشعب أو يزعم تمثيله أو الحديث باسمه في ظل ظروف الحرب الحالية. وبحيث أن

مناقشة وحسم كل هذه القضايا الجوهرية ينبغي أن يكون مكانها الدستور الدائم للبلاد والذي ينبغي أن يعمل الدستور المؤقت على تأمين بيئة ومتطلبات صياغته بأجواء تكفل الحد الأقصى من الديمقراطية والمشاركة المجتمعية في صياغته وإقراره.

أخيراً من الضروري التأكيد دوماً أنه يجب عدم الاعتقاد أن مجرد وضع الدستور سيوقف، حكماً، الصراعات، وسيؤدي، مباشرةً، إلى إنهاء الحروب والنزاعات. إذ ينبغي أن نملك معرفة واقعية لحجم الدور والتأثير الذي يلعبه مضمون الدستور أو طريقة وضعه في إخماد أو إشعال الصراع المجتمعي. ذلك أن دوره، على الأغلب، يكون مكملاً وعاكساً لمجموعة أمور أخرى. علماً أن هذا الدور يكتسب أهمية في الدول التي تشهد انقساماً مجتمعياً حاداً، بدليل أن عملية وضع الدستور وقضايا الحوكمة بتميز الشرق لم تكن مثالية على الإطلاق إلا أن ذلك لم يساهم في تأجيج الصراع هناك بسبب التوافق المجتمعي على الاستقلال عن إندونيسيا. مع التأكيد دوماً على أنه، نظراً لكون جوهر الديمقراطية يكمن في الممارسة، فإن طريقة وضع الدستور هي الطريقة المثلى لتجسيد القيم الديمقراطية لأنها تشمل الحل السلمي لخلافات المجتمع وتقبل الآراء المغايرة والجلوس مع الخصوم السياسيين.

أما فيما يتعلق بالمسار الإجرائي لدستور ما بعد النزاع. بيّنت الدراسة بوضوح أنه ينبغي دوماً اللجوء إلى الأسلوب الديمقراطي في انجازه واعتماده بدايةً من مساره الاجرائي والذي يبرز فيه خيار الجمعية التأسيسية بوصفه أكثر الخيارات الدستورية ديمقراطيةً وتداولاً. مع وجود نماذج متعددة لولاية هذه الجمعيات وكيفية إنشائها.

كشفت هذه الدراسة أهمية وخطورة "توقيت إجراء العملية الانتخابية" باعتبار أن التسرع بإجراء أي انتخابات قبل استتباب الأمن وتوفير متطلبات العملية الانتخابية سيكون أمراً محفوفاً بالمخاطر وقد يكون له تداعيات سلبية على مجمل العملية السياسية والدستورية.

كما خلصت أيضاً إلى أن اللجوء الموقّف إلى الاستشارة المجتمعية يُعدّ شرطاً أساسياً، ضمن شروط أخرى، لكي يحظى النظام الدستوري الجديد بالمشروعية والقبول.

بصدد الحالة السورية، تحدّر هذه الدراسة من عدم وجود رؤية مشتركة واضحة حتى الآن فيما يخص مسار الوثيقة الدستورية القادمة، أو التي من المفترض أن تلي مرحلة توقف الحرب. وتُذكر بأن الانتخاب وإن كان هو الطريقة الديمقراطية المثلى للتعبير عن إرادة الشعب إلا أن هذا يتطلب توفر مقوماته الأساسية السياسية، والقانونية، والأمنية، واللوجستية. بما في ذلك أجواء من الهدوء والحرية والأمن والاستقرار، وقوانين انتخاب عادلة ومنصفة للجميع، وبيئة تسمح بنشر الوعي ولن يكون كل ما سبق متاحاً بصورة مباشرة بعد توقف الحرب السورية مباشرةً.

تقدّم، هذه الدراسة، خيارين للحالة السورية: أولهما: ألا يتم تنظيم انتخابات الجمعية التأسيسية الدستورية إلا بعد مضي عامين على الأقل من بدء مرحلة السلام والتعافي وبحيث تبدأ عملية صياغة الدستور النهائي للبلاد في السنة الثالثة بعد أن تكون مقوماتها قد تحققت جزئياً من خلال عودة اللاجئين والنازحين، وصدور قوانين جديدة للانتخابات والإعلام والمجتمع المدني، وإعادة تنظيم السلطة القضائية، وتكوين المؤسسات الجديدة التي سينص الدستور المؤقت على إنشائها. وثانيهما: التقليل من "مساوي" الإسراع بمسار الدستور النهائي للبلاد من خلال إنشاء مفوضية خاصة بالعملية الدستورية.

أكدت هذه الدراسة أنه، وأياً كان الخيار الذي سيتم تبنيه لإعداد الوثيقة الدستورية، فلا بد من عرض مسودة الدستور النهائي على الشعب لاستفتائه عليه بشرط مراعاة قواعد المشاركة المجتمعية في مجمل تلك العملية. مع وجوب

ضمان مشاركة فعّالة ومنصفة للنساء في جميع مراحل العملية الدستورية. وكذلك وجوب خلق آليات لكفالة المشاركة المجتمعية للاجئين والنازحين في الأماكن التي يتواجدون بها.

كما تقترح هذه الدراسة إنشاء وزارة للشؤون الدستورية في أول حكومة يتم الاتفاق عليها بعد توقف النزاع.

لقد استعرضت هذه الدراسة الحلول الدستورية لمعالجة بعض القضايا والتحديات الدستورية سواء لجنة صياغة النص الدستوري أو مضمونه.

فبصد القضايا المثيرة للشقاق، والتي يُتوقع أن تثور عند الوصول لمناقشة مضمون الدستور الدائم في سورية، فقد تم عرض الحلول التي تبنتها بعض الدول ومنها الاعتراف الرسمي والرمزي بالمشكلة والحق، أو إجراء استفتاء، أو خيار الحق محدود المدّة أي الإقرار بإدخال نصّ معيّن لفترة زمنية محدودة، أو استراتيجية تأجيل حسم القضية للمستقبل، أو تبني مبدأ الغموض البناء لإعطاء كل طرف ما يفهم أنه حقه. علماً أنه ببعض الحالات تمت إحالة القضايا الخلافية إلى عمليات أخرى كالاستعانة بخبراء، أو تنظيمها عن طريق تشريع لاحق أو بواسطة القضاء، أو الحصول على مساعدة ووساطة الأطراف الثالثة سواء كانت منظمات دولية أو دول محددة.

بصد الحالة السورية: عرضت الدراسة خيارات القيم التي تقوم عليها الدولة وبيّنت أنه بعد سنوات طويلة من الصراع في سوريا وملايين الضحايا لا بد أن يحدد الدستور المبادئ والقيم التي ستحدد ملامح وأسس العقد الاجتماعي الجديد الذي سيتوافق عليه السوريون فيما بينهم كأفراد ومجموعات، وبينهم وبين السلطة التي ستحكمهم. وتم عرض خيارات دستورية متنوعة يُمكن التوافق حولها بما في ذلك بعض المبادئ الجوهرية الهامة كتحديد مصدر السيادة، وترسيخ مبدأ فصل السلطات، فضلاً عن مبدأ المواطنة.

تطرقت أيضاً إلى تحديد شكل الدولة ونظام الحكم وبيّنت أن هذا الأمر لا ينبغي أن يحسمه السياسيون وحدهم، في الغرف المغلقة وخلال جولات التفاوض، بل أنه ينبغي أن يكون محلاً لحوار وطني عام ومشاركة مجتمعية واسعة النطاق لتحديد الخيار الذي الشعب السوري صاحب المصلحة الكبرى والقرار الأول والأخير في حسم هذه المسألة.

بصد الترتيب القانوني تمت الإشارة إلى وجوب أن يتضمن دستور سوريا المستقبلي نصوصاً تُبيّن ترتيب القواعد والمصادر القانونية، فتؤكد سمو الدستور، وتُحدد مكانة ودور القانون الدولي في المنظومة القانونية الوطنية. وبيّنت أن هذا الموضوع يكتسب أهمية خاصة، في الحالة السورية، نظراً لوجود غموض حول الترتيب القانوني السائدة والمتبعة في البلاد بسبب خلو الدساتير السورية المتعاقبة من أي إشارة تُبيّن ترتيب المنظومة القانونية ودور مكانة القانون الدولي في هذا الإطار.

تطرقت الدراسة إلى مسألة مكانة الدين في الدستور وبيّنت أن مسألة تأثير الدين في صوغ الدساتير السورية المتعاقبة حازت على اهتمام جميع الأطراف السياسية الفاعلة. علماً أن هذه الإشكالية لا تقتصر على الواقع السوري فحسب إذ تُعد مسألة الإشارة إلى الدين من أكثر المسائل حساسية وإثارة للجدل والفرقة والانقسام أثناء عملية صياغة الدساتير سواء وقت الاستقرار أو الأزمات على حد سواء. وبيّنت أنه لا ينبغي الاعتقاد بأن كل إشارة إلى الدين تحول دون احترام حقوق الإنسان، فقد تكون روح الدين العامة حقيقة داعمة لحقوق الإنسان في بعض الحالات. كما أنه لا ينبغي الاعتقاد بأن العلمانية تعني رفض الدين أو منعه باعتباره ممارسة أو اعتقاداً خاصاً، بل أنها رفض للامتيازات الدينية واللامساواة على أساس الدين. وناقشت نماذج متعددة من علاقة الدولة

بالدين في الدساتير المقارنة. كما تطرقت ايضاً للتحدي الأخر المرتبط بالقومية والقواعد اللازمة للحفاظ على النظام الدستوري.

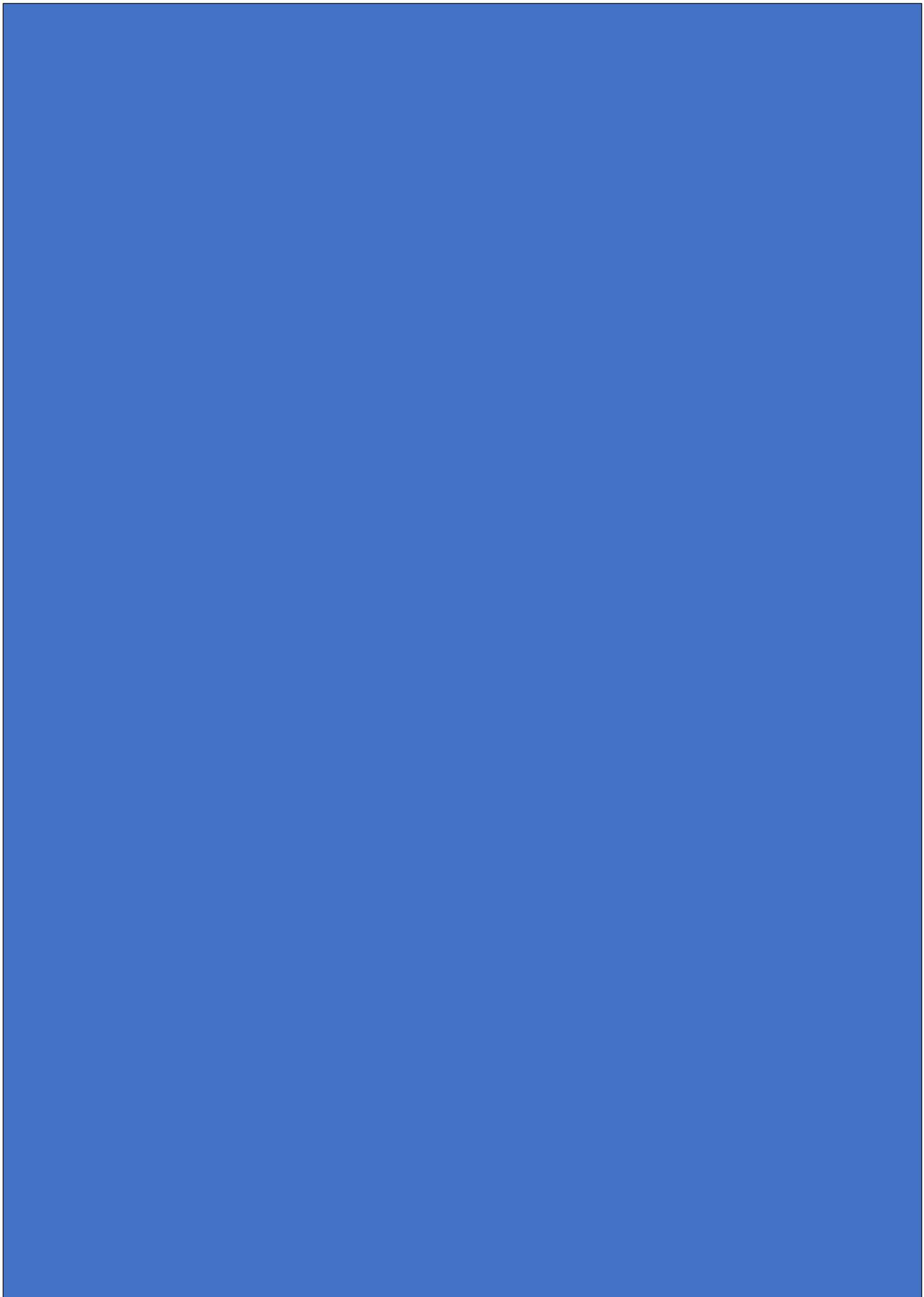
أما فيما يتعلق بالحقوق والحريات، فقد خلصت إلى أنه ينبغي أن يتضمن دستور سوريا المستقبلي تفاصيل كاملة عن تلك الحقوق متجنباً الإحالة إلى التشريعات الداخلية أو تعليق تنفيذها على صدور تشريع داخلي. كما ينبغي الخروج من دائرة الحقوق التقليدية المحدودة والانتقال إلى فضاء أرحب يشمل الجيل الثالث من الحقوق وسواها من الحقوق المستجدة. مع وجوب الأخذ بعين الاعتبار المعاهدات الدولية والاقليمية ذات الصلة بحقوق الإنسان التي التزمت بها الدولة وتضمن ما التزمت به بموجب تلك المعاهدات في دستورها الوطني عملاً بمبدأ المواءمة التشريعية وكذلك التحرر من التحفظات، غير المحقة، التي تمت عند المصادقة أو الانضمام إلى بعض معاهدات حقوق الإنسان.

كما حذرت من أن كثيراً من الحقوق الدستورية تظل حبراً على ورق فيتم تجميدها أو تعطيلها بنصوص مقيدة لها. ولكنها بيّنت ايضاً وجود افكار خلاقية ونصوص مميزة توفر أقصى الضمانات لتمكين كل إنسان من التمتع بالحقوق المنصوص عليها في الدستور. بما في ذلك إنشاء دعاوى حماية خاصة بانتهاكات حقوق الإنسان أو أجهزة معنية بقضايا الحقوق الدستورية (أمين مظالم – مفوضية حقوق إنسان – أمين مظالم حقوق الإنسان..).

بصدد استقلال القضاء في دستور سوريا المستقبلي بيّنت الدراسة أنه ينبغي، كحد أدنى، أن يكفل هذا الدستور استقلال السلطة القضائية بشكل يحول دون تسييس قرارات هذه السلطة، فضلاً عن تأكيده على الحق في التقاضي كحق دستوري لكل إنسان، وأن يبسر له الدستور هذا الحق بأقل التكاليف، وببساطة تجعله ممكناً ومتاحاً للجميع والتزام الدولة بتوفير إعانة عدلية للمعوزين، فضلاً عن التأكيد على حق كل إنسان في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي وليس الاستثنائي، وأن يقدم الدستور في مواده ضمانات واضحة للحق في التقاضي، خلال كافة مراحل العملية القضائية، دون أي عائق أو شرط يعطل الوصول للعدالة.

خلصت الدراسة إلى أن ثمة حلول وخيارات متعددة لجندره لغة الدستور منها تجنب استخدام مصطلحات خاصة بجنس معين، وفي المواضيع التي لا يمكن فيها تجنب استخدام الضمائر، ينبغي اللجوء إلى إدراج ضميري المؤنث والمذكر معاً، فضلاً عن وجوب تصحيح الافتراضات أحادية الجندر.

وبصدد جندرة مضمون الدستور تخلص هذه الدراسة إلى أنه يتعين على واضعي دستور سوريا المستقبلي الاستفادة من التجارب الجندرية المميزة التي تضمّنت الإقرار بالمواطنة للنساء والرجال على حد سواء، والنص الصريح على المساواة بينهما وعدم التمييز، وإبراز واضح لحق النساء في الحماية من العنف القائم على النوع الاجتماعي تحديداً وكذلك فرض التزام دستوري واضح بعدم السماح بانتهاك حقوق النساء وتقييدها بذريعة الدين أو العرف الاجتماعي إضافةً إلى تخصيص كوتا نسائية وإنشاء هيئات دستورية لكفالة المساواة بين النساء والرجال.



## المراجع

### أولاً - المراجع باللغة العربية:

- أحكام الانتخاب في الدستور - ورقة توجيهية صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - نيسان. ابريل 2014.
- اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة. ورقة نقاش صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - نوفمبر 2012.
- أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع - تدابير العفو - مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - نيويورك وجنيف 2009.
- إعادة ميلاد دستورية - تونس ومصر تعيدان بناء نفسيهما - دراسة أعدها ناثنان ج. براون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمساعدة ماريان مسينغ وسكوت وينر - منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - 12 آب. أغسطس 2011.
- إعلان الألفية والحقوق والدساتير - ياش غاي. جل كوترل - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - UNDP - 2010.
- الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية. تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية - تحرير: ألفارو فاسكونسيلوس - جيرالد ستانغ - مبادرة الإصلاح العربي - باريس 2014.
- الإصلاح الدستوري والعلاقات بين المدنيين والعسكريين في إسبانيا - نارسيس سيرا - دراسة منشورة في كتاب: الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية. تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية - تحرير (ألفارو فاسكونسيلوس - جيرالد ستانغ) - مبادرة الإصلاح العربي. باريس. فرنسة - أيار / مايو / 2014 -
- الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلاد العربية - حسن الحسن - الدار اللبنانية للنشر والعلاقات العامة.
- البرازيل: عملية وضع الدستور والنظام السياسي - بيدرو دالاري - دراسة منشورة في كتاب: الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية. تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية - تحرير (ألفارو فاسكونسيلوس - جيرالد ستانغ) - مبادرة الإصلاح العربي. باريس. فرنسة - أيار / مايو / 2014.
- التحول الديمقراطي في العالم العربي - توقعات ودروس مستفادة من حول العالم - لوريل إي ميلر، جيفري مارتيني - معهد أبحاث الدفاع الوطني - مؤسسة راند - 2013.
- التصميم من أجل المساواة. النظم الانتخابية ونظام الكوتا: الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة - ستينا لارسرود. ريتا تافرون - تقرير صادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. السويد.
- الحالة المصرية (أسئلة وأجوبة في ضوء الدساتير المقارنة) - د. عماد الفقي - الناشر: المنظمة العربية لحقوق الإنسان - القاهرة - 2012.
- الحكم المحلي والإقليمي في الدستور البرتغالي: دراسة حالة حول الانتقال الديمقراطي - إدواردو كابريتا - دراسة منشورة في كتاب: الإصلاح الدستوري في الأوقات الانتقالية. تأمين شرعية مسار بناء المؤسسة الديمقراطية - تحرير (ألفارو فاسكونسيلوس - جيرالد ستانغ) - مبادرة الإصلاح العربي. باريس. فرنسة - أيار / مايو / 2014.
- الدروس المستفادة من تجارب سنّ الدساتير: العمليات القائمة على مشاركة شعبية واسعة - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - مذكرة إعلامية عدد 20 - نوفمبر 2011.
- الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور - إعداد البرفسور زديك كيدزيا - منشورات مركز العقد الاجتماعي - القاهرة 2013.
- الدليل إلى دستور متوافق مع منظور النوع الاجتماعي (الجندر) - دليل من أجل عملية جندرة الدستور - المؤلفان: سيلفيا سوتي وإبراهيم دراجي - المحررتان: بوريانا جونسن ومية الرحي - المبادرة النسوية الاورو متوسطية 2016.
- الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة - ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك (كتب هذه الورقة كل من كاترين غلين باس وسوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحرر هذه الورقة كل من مايكل ماير وريزندي ودانكن بيكارد من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية).
- العلاقات البيئية - العربية والنظام الاقليمي - كيريتس ر. ريان - دراسة منشورة ضمن كتاب: شرح أسباب الانتفاضات العربية. منحى سياسي خلفي جديد في الشرق الأوسط (تحرير مارك لينش) - منشورات شركة المطبوعات للتوزيع والنشر - بيروت - لبنان - الطبعة الأولى 2016 -
- العلاقة بين الدين والدولة - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - أيلول. سبتمبر 2014.
- القيود القانونية على الحقوق المدنية والسياسية - المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - ورقة بحثية - اكتوبر 2012.
- المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي. آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي - دراسة صادرة عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

- المدرسة الدستورية الجديدة: الشكل الجديد للمسار التأسيسي - مذكرة صادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية - برلين، ألمانيا.
- المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور: دروس مستفادة من التجارب الدولية - د. ياسين فاروق أبو العينين - نادبة عبد العظيم - منشورات مركز العقد الاجتماعي - القاهرة 2013.
- المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء - ورقة توجيهية صادرة في سبتمبر 2013 عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك (كتب هذه الورقة كل من ريتشارد ستابسي. و سوجيت شودري من مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك وحرر هذه الورقة كل من مايكل ماير و ريزيندي وايغلين ميب - شارته وجيفري فايشلباوم و مهدي الفويضلي من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية).
- المنتدى الدولي حول تقرير موجز حول التجارب الدولية، والدروس المستفادة، والطريق قداماً - 5 - 6 يونيو / حزيران 2011 - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- النزاعات الداخلية أو حالات العنف الأخرى - موقع اللجنة الدولي للصليب الأحمر على شبكة الانترنت:  
<https://www.icrc.org/ara/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm>
- النسوية مفاهيم وقضايا - د. مية الرحبي - منشورات دار الرحبة للنشر والتوزيع - دمشق - الطبعة الأولى 2014.
- النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية - د. أحمد السرحال - منشورات دار الفكر العربي - بيروت.
- تاريخ سورية الحديث - هاشم عثمان - منشورات رياض الرئيس للكتب والنشر - بيروت لبنان - الطبعة الأولى كانون الثاني / يناير 2012 -
- خطة التحول الديمقراطي في سوريا - دراسة صادرة عن بيت الخبرة السوري والمركز السوري للدراسات الاستراتيجية والسياسية - أب. أغسطس 2013.
- دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية - د. فيصل كلثوم - منشورات جامعة دمشق - كلية الحقوق - سنة 2005.
- دراسة تحليلية تتعلق بحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية أعدتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان - جرد لجوانب حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية في اتفاقات السلم المبرمة مؤخراً.
- دليل البرلمانين إلى حقوق الإنسان - مفوضية الامم السامية لحقوق الإنسان - الاتحاد البرلماني الدولي - رقم 8 - عام 2005.
- دليل عملي لبناء الدساتير- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - 2001 -
- سجل الدستور السوري - إعداد وتوثيق مازن يوسف صباغ - الناشر: دار الشروق للطباعة والنشر - دمشق - سورية - تاريخ النشر 1431 هـ - 2010 م -
- سورية بين تأثير التشريعات الدينية والوضعية - د. نائل جرجس - دراسة منشورة على موقع حرمون للدراسات المعاصرة - 6 كانون الأول / ديسمبر 2016 - رابط الدراسة على شبكة الانترنت: <http://harmoon.org/archives/3195>
- عملية بناء دستور ميني على النوع الاجتماعي (الجندر) في سوريا - تقرير عن المدخل إلى دستور حساس للنوع الاجتماعي والدروس المستفادة من عمليات بناء الدستور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - تم إعداد هذا التقرير من قبل تجمع سوريات من أجل الديمقراطية السورية بدعم من المبادرة النسائية الأوربية IFE-EFI - تشرين الثاني/نوفمبر 2014 - المؤلف: سوسن زكزك، فائق حويجة، مية الرحبي - المحررتان: مية الرحبي، ليليان هولز فرنش -
- عملية صياغة الدستور في تونس - التقرير النهائي 2014-2011 - مركز كارتر.
- قراءة في الدستور السوري - جان حبش - دراسة قانونية صادرة عن مركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية.
- لجنة الحقيقة والمصالحة بجنوب إفريقيا - وصف ودروس حول التحول الديمقراطي - فيليب جوزيف سالازار - جامعة الكاب، جنوب إفريقيا - راجع رابط الدراسة على شبكة الانترنت:
- <http://rhetoricreception.wifeo.com/la-commission-de-verite-et-de-reconciliation-en-afrique-du-sud-description-et-lecons-sur-la-transition-democratique-phasalar-tradr-salim-abdelilah.php>
- مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - د. كمال غالي - منشورات دار العروبة للطباعة - دمشق - 1978.
- نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط - منظور دستوري حول العراق وأفغانستان - محمد نسيب أوجون - مراد أصلان - الناشر: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية - تاريخ النشر: 2014.
- ورقة عمل الدستور - برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا - محور الحوكمة وبناء المؤسسات والتحول الديمقراطي - الاسكوا - 2016.

- وضع الدستور والاصلاح الدستوري. خيارات عملية (المؤلفون: ميشيل براندت - جيل كوتريل - ياش غاي - أنطوني ريغان) - الناشر إنتر بيس - لبنان. يوليو / تموز 2012 -

### ثانياً - المراجع باللغة الإنكليزية:

**Aderito de Jesús Soares;** Interim Constitutions in Post-Conflict Settings - International Institute for Democracy and Electoral Assistance DISCUSSION REPORT 4–5 December 2014.

**David Feldman;** Interim Constitutions in Post-Conflict Settings - International Institute for Democracy and Electoral Assistance DISCUSSION REPORT 4–5 December 2014.

**Kimana Zulueta-Fülscher;** Interim Constitutions Peacekeeping and Democracy-Building Tools. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Policy Paper October 2015 –.

**Lech Garlicki;** Interim Constitutions in Post-Conflict Settings - International Institute for Democracy and Electoral Assistance DISCUSSION REPORT 4–5 December 2014.