

مشروع التحول الديمقراطي ومراحل الانتقال في البلدان العربية

الورقة المرجعية للمؤتمر التاسع لقضايا الديمقراطية والتحول الديمقراطي

المسألة الدستورية والتحول الديمقراطي في البلدان العربية

بالتعاون مع المنظمة العربية للقانون الدستوري

تونس، 25 - 27 أيلول/ سبتمبر 2020

تحظى المسألة الدستورية بأهمية كبيرة في الدول التي تشهد وضعية انتقال ديمقراطي، لما للدساتير في إطار الدول الديمقراطية من أهمية، باعتبارها تشكل جوهر التعاقد السياسي والاجتماعي بين الحكام والمحكومين؛ ذلك التعاقد الذي يحدد طبيعة الدولة والمقومات الأساسية التي يقوم عليها نظامها السياسي، واختصاصات السلطات العامة والعلاقة بين السلطات، وحقوق وحرّيات المواطنين، وقواعد توزيع السلطة والثروة بين الأقاليم التي تتألف منها الدولة. وقد عرفت الدول العربية أنواعاً من الحراك رُفعت فيها الكثير من المطالب المتعلقة بتبني إصلاحات سياسية ودستورية واعتمادها مدخلاً ضرورياً لإنجاح مسار الانتقال الديمقراطي وبناء دولة القانون.

وقد جاءت هذه المطالب في ظل تنامي انتهاكات حقوق الإنسان في المنطقة العربية، وتغييب أو تزييف الإرادة الشعبية في الانتخابات، وتركيز السلطات في يد الحكام واستبدادهم في ممارسة السلطة، وقمع المعارضة، والتمييز ضد الأقليات وضد بعض المكونات المجتمعية، إلى جانب غياب حكم القانون، وضعف مؤشرات الحوكمة والنزاهة، وغياب العدالة الاجتماعية، وعدم استقلالية ونزاهة السلطة القضائية.

كانت هذه المطالب جزءًا من "مشاريع الإصلاح العربي"، التي انتعشت قبل الثورات العربية في عام 2011. إلا أن الانهماك الواسع في المسألة الدستورية، والذي شمل مثقفين وناشطين مدنيين ونخبًا أكاديمية وسياسية، لم يحدث إلا مع الثورات العربية، التي تضمنت - على اختلاف درجة حدتها وأحيانًا سياقاتها وظروفها بين بلد وآخر - مجموعة من التقاطعات بين مجموع البلدان العربية. وليس خافيًا أن المطالب المعبر عنها في سياق الثورات العربية عام 2011، وما تلاه من حراك شعبي في كل من السودان والجزائر خلال العام 2019، كانت متشابهة إلى حد بعيد، وقد تلخصت في شعار "الحرية السياسية، والعدالة الاجتماعية، وإسقاط الفساد والاستبداد".

شكل الدستور أهم الركائز الأساسية لبداية عمليات الانتقال الديمقراطي، وحظي النقاش في المسألة الدستورية بعناية كبيرة في العديد من دول المنطقة العربية. وقد اهتمت النقاشات الدستورية بطريقة وضع الدستور، وهندسته، ومضمونه، وبنحو خاص ما يتعلق بطبيعة نظام الحكم، وممارسة السلطة، وحماية الحقوق والحريات.

لهذا، فإن الإصلاحات الدستورية التي عرفها العديد من دول المنطقة العربية مهدت - وقد تمهد - لبداية عملية التحول الديمقراطي في هذه الدول. ولكن نجاح أي تحول ديمقراطي سيبقى مقرونًا بمدى احترام إرادة الشعوب وبمدى الالتزام بمقتضيات الدستور والقانون، وأيضًا بمدى حماية الحقوق والحريات، وتوفير الضمانات اللازمة لعدم تكرار انتهاكات الماضي وخروقاته.

فواقع الحال أن طبيعة النظم السياسية القائمة لم تكن انعكاسًا حقيقيًا للنصوص الدستورية، والدولة الدستورية (إن صح التعبير أو دولة سيادة القانون، التي هي ركن جوهري في أي نظام ديمقراطي) لم تقم في أي وقت من الأوقات. ولعل من نافل القول أن جُلّ الدساتير العربية (بما فيها دساتير الأنظمة التسلطية) كانت تنص على الفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، وحماية الحريات العامة، غير أن شيئًا من هذا لم يكن موجودًا في بعض الدول العربية، بينما عانت دول أخرى من العديد من المشكلات في هذا الصدد. ومن ثم، يكون السؤال الجوهري هو: كيف يمكن أن نصل إلى السلطة السياسية المقيدة فعليًا بالدستور أي إلى الدولة الدستورية الحديثة؟ هذا السؤال، الذي شغل المفكرين العرب منذ مطلع القرن العشرين، ما يزال حيًا وحاضرًا.

ويُتفرع عن هذا السؤال، عدد من الأسئلة المهمة ذات الصلة بالمسألة الدستورية، ولكنها لا تخص مضامين الدساتير نفسها، بل تتعلق بالعملية الدستورية المحيطة بكتابة المضامين الدستورية ووضعها. ولئن كانت هذه الأسئلة لم تبدُ ذات أهمية للناشطين من أجل الإصلاح الدستوري، فإن الخبراء والمتخصصين يدركون أهميتها جيدًا، بما لديهم من خبرة، وبما يستنتجون من تجارب التحول الديمقراطي العالمية.

ومن هذه الأسئلة: ما شكل الوثائق الدستورية في المراحل الانتقالية؟ وما قيمة أو وظائف هذه الوثائق؟ ومن يضعها ويصدرها؟ ومن يكتبها: هيئات منتخبة أم معينة؟ وكيف يمكن أن يكون إسهام المواطنين في بناء التصورات الدستورية؟ وما صلة هذه الوثائق الدستورية بالدساتير الدائمة؟ وكيف تقدم ضمانات لإنجاح عملية التحول الديمقراطي؟ هل هناك "نموذج" دستوري عالمي يجري تبنيه، أم أن الدساتير تعبر عن "تصورات وطنية"؟

وفي الحقيقة، ليست هذه الأسئلة الإشكالية مستنبطة، فقط، من الخبرة العالمية في هذا المجال، بل أصبح لدولنا العربية مادة (خبرة) عربية في هذا المجال، حتى إن كانت ناقصة ومتعثرة، ولكننا نعتقد أن إدارة الفاعلين السياسيين العرب للمسألة الدستورية أمر بات من الضروري دراسته ومراجعته.

واستنادًا إلى ما تقدم، وبهدف تسليط الضوء بوضوح على مكانة المسألة الدستورية في الانتقال الديمقراطي في المنطقة العربية، يأتي هذا المؤتمر الذي ينظمه المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات بالتعاون مع المنظمة العربية للقانون الدستوري؛ وذلك ضمن سلسلة المؤتمرات السنوية لقضايا الديمقراطية والتحول الديمقراطي التي يشرف عليها مشروع "التحول الديمقراطي ومراحل الانتقال في البلدان العربية". وسيتم، من خلال هذا المؤتمر، تتبع كيف جرت إدارة المسألة الدستورية في البلدان العربية التي باشرت عمليات انتقال، وتم فيها وضع دساتير (أو وثائق دستورية) جديدة، أو تعديل لدساتير سابقة.

محاور المؤتمر

أولاً: المفاهيم والمصطلحات

يهتم هذا المحور بالمفاهيم والمصطلحات الرئيسية ذات العلاقة بالمسألة الدستورية، ودساتير المراحل الانتقالية وما بعدها، ومن الأسئلة التي تستحق المعالجة ما يلي:

1. ما المقصود بـ "الدستور الديمقراطي" أو "دستور نظم الحكم الديمقراطية"؟ هل من حد أدنى من المعايير لاعتبار الدستور "ديمقراطيًا"؟ وما الخصائص التي في غيابها لا يمكن وصف الدستور بـ "الديمقراطي"؟ وما موقف الدساتير العربية الحالية من هذه المعايير والخصائص؟
2. بالنظر إلى الدساتير المعاصرة التي نشأت في حالات الانتقال الناجحة خلال العقود القليلة الماضية؛ ما "المحلي" وما "العالمي" في هذه الدساتير؟ وهل هناك "نموذج عالمي" للدساتير يجري تبنيه، أم أن الدساتير تعبر عن "تصورات وطنية" بحتة؟ وما المرتكزات الدستورية المنشودة لتأسيس نظم حكم ديمقراطية في الدول العربية؟
3. كيف يمكن فهم ما يرتبط بمفهوم "الدستور الديمقراطي" من مفاهيم أخرى - اختلف حولها الفاعلون السياسيون في أكثر من حالة عربية - كمفهوم "الدستور الانتقالي أو المؤقت"، و"الإعلان الدستوري"، و"المواد فوق الدستورية"، و"فصل السلطات"، و"استقلال القضاء"، و"حكم القانون"، و"سيادة الشعب"، و"سيادة المؤسسات السياسية المنتخبة على مؤسسات الدولة غير السياسية وغير المنتخبة"، و"المحاسبة السياسية الرأسيّة والأفقية"، وغير ذلك؟

ثانيًا: عملية وضع الدساتير

1. وضع دساتير مراحل الانتقال إلى الديمقراطية وسياقاتها

ينصب الاهتمام في هذا الجزء الأول من المحور الثاني على دساتير المرحلة الانتقالية تحديدًا، من حيث المفاهيم، والفاعلون، والسياق، وعملية وضع الدساتير وضماناتها. وأهم الأسئلة التي يمكن أن تعالج هنا هي:

- أ. كيف تؤثر البيئة السياسية والثقافية والاجتماعية في العملية الدستورية في المراحل الانتقالية؟ وهل للانقسامات السياسية أثر في ذلك؟ وماذا عن دساتير المجتمعات المنقسمة دينيًا و/ أو إثنيًا؟
- ب. ما المقصود بدساتير المراحل الانتقالية أو ما يسمى بالدساتير "الانتقالية"، أو "المؤقتة"، أو "الصغيرة"؟ وما وظائفها خلال مراحل الانتقال؟ ومتى يتم وضعها؟ وكيف؟ وما مداها الزمني؟ ومن يضعها؟ وكيف يتم اختيار أعضاء الهيئات التي تتولى هذه المهمة؟ وما الظروف التي يكون الانتخاب فيها أو التعيين هو الأسلوب الأفضل؟ وما تطبيقات ذلك في الحالات العربية؟

ج. من الفاعلون الرئيسون في عملية وضع دساتير نظم الحكم الديمقراطي؟ وما دور القوى الرسمية وغير الرسمية في هذه العملية؟ وكيف يمكن إشراك المواطنين في بناء التصورات حول الدستور خلال المراحل الانتقالية؟ وما دور المجتمع المدني والإعلام والخبراء في ذلك؟ وهل من دور للفاعلين الدوليين؛ كالأمم المتحدة والخبراء الدوليين ومؤسسات الخبرة المتخصصة؟ وما الذي يمكن أن تقدمه لنا الخبرات المقارنة في هذا المجال؟

د. ما درجة تمثيل ووصاية واضعي الدستور للتعبير عن إرادة الشعب، وماذا لو تعارضت تصوراتهم، بوصفهم ممثلين ومنتدبين، مع آرائهم بوصفهم مختصين؟

هـ. ما آليات العلاقة - في عملية كتابة الدستور - بين الفاعلين السياسيين والفقهاء الدستوريين؟
و. ما أثر الدور الإقليمي في عملية صناعة الدساتير؟ وهل هناك حالة من التعلم بين الدول المختلفة؟
ز. ما حدود الدور الذي تؤديه مؤسسة القضاء في وضع دساتير النظم الديمقراطية وفي التأثير في الفاعلين السياسيين خلال المراحل الانتقالية؟ وكيف يمكن معالجة التحديات ذات الصلة بالقضاء في الحالات العربية؟

ح. كيف تختلف طريقة وضع الدستور باختلاف شكل عملية الانتقال إلى الديمقراطية أو شكل عملية التغيير ذاتها (إصلاح تدريجي من أعلى، تغيير ثوري من أسفل، توافق الفاعلين السياسيين من النظام والمعارضة، فرض التغيير من الخارج)؟ وكيف تتم عملية وضع الدساتير في أعقاب الحروب الأهلية والصراعات المسلحة؟ وما دور الوسطاء المحليين والإقليميين والدوليين في مثل هذه الحالات؟ وكيف يمكن دمج الديمقراطية الدستورية في اتفاقيات المصالحة في أعقاب الحروب والصراعات؟ وما تطبيقات ذلك في الحالات العربية؟

ط. ما الضمانات الدستورية لنجاح التحول الديمقراطي في الدول العربية؟ وما الإجراءات والمبادرات المواكبة للإصلاح الدستوري والمدعمة لمسار التحول الديمقراطي في دول المنطقة العربية؟

2. إشكاليات وضع الدساتير في الدول العربية

ينصب الاهتمام في هذا الجزء من المحور الثاني على دراسة الإشكاليات والتحديات الملحة التي تطرحها المسألة الدستورية في المراحل الانتقالية في البلدان العربية، وكيفية معالجتها، مع الاهتمام بالنظرة المقارنة بحالات أخرى من خارج المنطقة العربية. وأهم هذه الإشكاليات والتحديات ما يلي:

أ. أسئلة الهوية والمرجعية العليا للدساتير، والعهود والمواثيق الإقليمية والدولية (علاقة الدين بالدولة، الحريات والحقوق، منظومة حقوق الإنسان، وغير ذلك).

ب. أسئلة حقوق الأقليات وضمانات التعددية الثقافية (المواطنة، التعددية، الحريات، الحقوق، إدارة الاختلافات السياسية والمصالح المتعارضة، وغير ذلك).

ج. أسئلة الإرث الاستبدادي، ولا سيما تركيز السلطة وصلاحيات الرئيس المطلقة وانتهاكات حقوق الإنسان السابقة، وضعف الثقافة السياسية، وضعف المنظومة الحزبية والتنظيم الحزبي، ومسألة الاستقرار والأمن والضبط الاجتماعي، وما يتصل بهذا من قضايا مثل طبيعة الدولة (بسيطة، فيدرالية)، وشكل النظام السياسي والعلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية (برلماني، رئاسي، مختلط، توافقي)، وطرق المحاسبة الرأسيّة والأفقية، ودعم مفهوم الأحزاب الممنهجة والبرامج الحزبية الواقعية، والنظام الانتخابي، والعلاقة بين المؤسسات السياسية المنتخبة ومؤسسات الدولة غير المنتخبة مثل المؤسسات الأمنية والعسكرية والقضائية، ودور القضاء والهيئات الرقابية، والهيئات والمفوضيات المستقلة، ومؤسسات التنشئة والتربية المدنية، وتفعيل المشاركة السياسية عبر تكنولوجيا المعلومات وأدوات التواصل، وأشكال الديمقراطية المباشرة أو التشاركية، والديمقراطية المحلية، والعدالة الانتقالية.

د. أسئلة التوزيع وتحقيق العدالة الاجتماعية (أسس السياسات الاجتماعية والاقتصادية، دور القطاع العام، دور القطاع الخاص، دور البنك المركزي، دمج الفئات الفقيرة والمهمشة، الضبط الاجتماعي، دور المجتمع المدني والمنظمات الأهلية والخيرية).

هـ. الأسئلة ذات الصلة بأشكالية القطرية/ الوحدة أو التكامل وإرث التبعية للخارج. إن الكثير من الدساتير العربية تنص على أن الدولة "جزء من الأمة العربية وتعمل على وحدتها"، فهل من عوامل موضوعية تحتم التكتل أو التعاون أو التكامل في زمن التكتلات الإقليمية؟ وماذا عن رسم الحدود والمشكلات الحدودية بين الدول العربية؟ وهل من آلية دستورية لمعالجة هذه الإشكاليات في هذا المنظور؟ ويرتبط بذلك ما يتعلق بمكانة المعاهدات والاتفاقات الدولية، فهل يُعد فرض الالتزام بالمواثيق الدولية و/ أو علويتها على الدستور نوعاً من التبعية للخارج أو لقيم قد تتعارض مع القيم المحلية السائدة؟

ثالثاً: نواتج وضع الدساتير: دساتير النظم الديمقراطية في الممارسة

ينصب الاهتمام في هذا المحور على الأسئلة والإشكاليات ذات العلاقة بنواتج عملية وضع دساتير النظم الديمقراطية، ومنها:

1. ما الذي يضمن إنفاذ دستور النظام الديمقراطي واستمراريته؟ وتحت أي ظرف من الظروف يحدث هذا؟ ومن أين يستمد هذا الدستور شرعيته؟ وكيف يمكن الاستفادة من التجارب المقارنة في هذا الصدد؟

2. ما الضمانات/ المعايير/ الظروف/ المؤسسات التي منعت انهيار الدساتير في الديمقراطيات المعاصرة؟ وما ضمانات نجاح عملية التحول الديمقراطي وتعزيز الديمقراطية الدستورية في الدول العربية؟

3. ما الهيئات التي لها صلاحيات الرقابة على مدى الالتزام بالدستور وتفسيره؟ وما دور المؤسسات القضائية في هذا الصدد؟

4. كيف يُعدل دستور النظام الديمقراطي؟ ومتى تطرح قضايا التعديل؟ ومن يتصدى لهذا التعديل؟ وماذا تقدم لنا تجارب الدول الأخرى من دروس؟

5. كيف يمكن تطوير النظام الديمقراطي الدستوري ذاته لمواكبة التغيرات المجتمعية، ومعالجة مثالب الديمقراطية التمثيلية أو الإجرائية، وتوسيع نطاق المشاركة السياسية، وتعزيز قدرة المواطنين على المساهمة في تقرير مصائرهم في الدول العربية؟ وما نوعية الثقافة الدستورية التي تكفل استدامة دساتير النظم الديمقراطية وعملها بشكل فاعل في الدول العربية؟

هذه جملة من المحاور يقترحها المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات والمنظمة العربية للقانون الدستوري حتى يحيط، قدر الإمكان، بالقضايا ذات الصلة بالمسألة الدستورية والانتقال الديمقراطي وإشكالياتها المتعددة، مع الإقرار بأنها مترابطة وأن فصلها ليس إلا إجراءً منهجياً.

قواعد المشاركة في المؤتمر

1. يعدّ الباحث مقترحاً بحثياً وثيق الصلة بموضوعات المؤتمر، وقضاياها، وأسئلته البحثية (من 700 إلى 1000 كلمة)، متضمناً خمسة أجزاء، هي: موضوع البحث وإشكاليته أو أسئلته البحثية؛ أهداف البحث وأهميته؛ منهج البحث والمداخل النظرية المقترحة؛ هيكلية مقترحة للبحث؛ قائمة مراجع

أولية. وعلى الباحث أن يقدم، إلى جانب المقترح البحثي، سيرة ذاتية محدثة، وأسماء البحوث التي كتبها في المجالات ذات الصلة بموضوع المؤتمر إن وُجدت. يرجى استخدام استمارة المشاركة بمقترح بحثي، وهي متاحة في رابط الدعوة للمؤتمر.

2. تستقبل اللجنة العلمية للمؤتمر المقترحات البحثية في موعد أقصاه 15 كانون الأول/ ديسمبر 2019. وتخضع المقترحات للتقييم بمساعدة لجنة علمية مختصة.

3. يُشترط أن يكون البحث أصيلاً، مُعدّاً على نحوٍ خاصٍ للمؤتمر، وألا يكون مُقتطعاً من رسالة جامعية تم تقديمها، أو نُشر جزئياً أو كلياً في أيّ وسيلة نشر إلكترونية أو ورقية، أو قُدّم في أحد المؤتمرات العلمية.

4. تستقبل اللجنة العلمية البحوث الكاملة (من 7000 إلى 8000 كلمة؛ شاملة الهوامش والمراجع) التي وافقت على مقترحاتها في موعد أقصاه 15 نيسان/ أبريل 2020، على أن تتقيد هذه البحوث بمواصفات البحث الشكلية والموضوعية التي يعتمدها المركز العربي، وهي متاحة على الرابط:

<https://bit.ly/2I3jXAx>

5. لا تعني موافقة اللجنة العلمية على المقترح موافقة تلقائية على قبول مشاركة البحث في المؤتمر، إن لم تقرّ هذه اللجنة الورقة البحثية الكاملة بعد إنجازها.

6. يمكن الباحثين كتابة أوراقهم البحثية باللغة العربية أو الإنكليزية.

7. يتولى المؤتمر تغطية نفقات التنقل والإقامة، ولا يمنح أي مكافأة عن أي بحث يُقدم فيه، وتُعدّ البحوث ملكية فكرية للمؤتمر؛ إذ جرى تقليد بنشر معظم هذه البحوث في كتاب المؤتمر.

8. ترسل مقترحات المشاركة على العنوان الإلكتروني التالي:

democracyproject@dohainstitute.org