



بحث بعنوان

ضبط التجمعات التأسيسية كضرورة لوضع الدستور

إعداد: طارق زياد وطفة
محامٍ سوري، باحث في القانون العام

مركز براداييم، 2024

قائمة المحتويات

02	مقدمة.....
03	المطلب الأول: بناء شرعية الأجهزة التأسيسية.....
03	الفرع الأول: ضمان تمثيلية التجمعات التأسيسية.....
04	أولاً: شمولية التجمعات التأسيسية غير المنتخبة كشرط لمشروعية الدستور.....
06	ثانياً: الطرق المتبعة لانتخاب جمعيات تأسيسية تمثيلية.....
09	الفرع الثاني: مجابهة مخاطر سعة التمثيل.....
09	أولاً: التقنيات الهادفة لتسهيل عملية صياغة الدستور.....
13	ثانياً: الآليات الهادفة لمنع المماثلة في صياغة الدستور.....
14	المطلب الثاني: تقييد عمل الجهاز المكلف بالصياغة.....
15	الفرع الأول: إلزام جهاز الصياغة بالمشاركة المجتمعية.....
16	أولاً: عناصر العمليات الدستورية التشاركية.....
17	ثانياً: الفرص التي توفرها العمليات التشاركية.....
20	الفرع الثاني: ضبط عمل الجهاز المكلف بالصياغة.....
20	أولاً: التوجيه السابق لعمل جهاز الصياغة.....
22	ثانياً: تفعيل الرقابة القضائية على العمليات التأسيسية.....
25	الخاتمة.....
27	قائمة المراجع.....

تُحاط عمليات بناء الدساتير في الدول الساعية للانتقال من قبضة الديكتاتورية إلى النظام الديمقراطي، بعدد من الصعوبات، ترد بشكل أساسي، إلى ممارسات الأنظمة الديكتاتورية في مصادرة حق الأفراد في المشاركة السياسية الحقيقية، وما يرافق ذلك من انعدام أو ضعف الهياكل الوسيطة التي تمثل الناس. الأمر الذي قد يجعل من الأساليب الديمقراطية التقليدية لوضع الدساتير، مرتعاً للمخاطر، التي قد تؤدي إلى إفشال العملية الدستورية. فبموجب هذه الأساليب ينفرد الشعب بسلطة وضع دستور دولته، إما بطريقة مباشرة، حيث يقر الدستور عبر الاستفتاء، أو بصورة غير مباشرة، عبر انتخاب جمعية تأسيسية تنوب عنه في ذلك¹. ولأن الأسلوبين هما تعبيرين عن الإرادة الشعبية الحرة، لا يتصور إقامتهما إلا في مجتمع على درجة من الوعي، يتيح لأفراده تفهم شؤونهم العامة والاشتراك الجاد في مباشرة السلطة التأسيسية. وهو ما لا يتوفر غالباً في الدول التي رزحت طويلاً تحت قبضة التسلط. وفي مواجهة هذا الواقع، قامت بعض الدول باتباع العديد من الأساليب والآليات الهادفة إلى انجاح عملياتها التأسيسية. فمُنذ انتهاء الحرب الباردة انتشرت عمليات بناء الدساتير في عدد كبير من الدول لوقف الصراعات الداخلية، أو للانتقال بالنظام السياسي إلى الديمقراطية²؛ فتكللت بعض هذه العمليات بالنجاح بينما فشلت أخرى. لذلك تبرز أمام المهتمين بقضايا الديمقراطية، ضرورة تحديد الآليات التي انتهجتها الدول في مراحلها الانتقالية، لهندسة مسارها التأسيسي، بما يخدم غاية بناء دستور مشروع، يكرس مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان. الأمر الذي يقتضي دراسة الأساليب التي اتبعت بغية تحقيق شرعية الهيئات التأسيسية في مجتمع تسوده الانقسامات، وتلك التي صممت لضبط هذه التشكيلات المتنوعة، حتى لا تعطل تناقضاتها عملية بناء الدستور. وأخيراً يقتضي دراسة الوسائل الهادفة لضبط عمل هذه الهيئات، بما يخدم بناء دستور يؤسس النظام الديمقراطي ويحمي الحقوق الإنسانية. وفي سبيل الإجابة على هذه الإشكالية أتبع في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي، حيث تم البحث في العمليات الدستورية لكل من تونس وليبيا بشكل أساسي، ومقاربتها مع بعض التجارب الدولية الناجحة، لتحديد الآليات التي اعتمدت لبناء تجمعات تأسيسية تمثيلية، وضبط أعمالها بما يخدم أهداف العملية التأسيسية. كما تمت دراسة انعكاس هذه الأدوات على المجتمع وعلى العملية من خلال البحث في الدراسات والتقارير التي تناولت هذا الموضوع.

1. إسراء علاء الدين نوري، ظاهرة فراغ السلطة في دول عالم الجنوب الأسباب والنتائج، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، 2017)، ص 25-46.

2. أحمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008، ص 50.

3. حسن البحري، القانون الدستوري، دمشق، جامعة دمشق، الطبعة الثالثة، 2017، ص 338.

4. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع الدعم الخارجي لعملية سياسية، 2011، ص 8.

لا شك أن نجاح العمليات الدستورية في مراحل الانتقال الديمقراطي أو في مراحل النزاعات أو ما بعدها، هو أمر سياسي، مرهون في جوهره لمشیئة القوى المهيمنة على الدولة، داخلية كانت أم خارجية، وإلى توازنات قواها ومواقفها من العملية. إلا أن هذا البحث لن يتناول تلك العوامل، بل سيبدأ من ولادة اللحظة الدستورية، أي من اللحظة التي قبلت فيها الأطراف الفاعلة أو معظمها البدء بعملية البناء الدستوري في سبيل الانتقال الديمقراطي أو بناء السلام. وبالعودة إلى الإشكالية البحثية، والمتمحورة حول الآليات التي اتبعتها الدول من أجل بناء دستور مشروع وديمقراطي، ظهر من متابعة التجارب مجموعتين متميزتين من الآليات؛ تهدف الأولى إلى بناء الأجهزة المكلفة بصياغة الدستور وإقراره، بطريقة تضمن التقبل المجتمعي له، وبالتالي تحقيق مشروعية الدستور (المطلب الأول). أما المجموعة الثانية؛ فتهدف إلى ضبط عمل الجهاز المكلف بالصياغة وتقييده بما يحول دون انحرافه عن غايات الانتقال الديمقراطي، والمتمثلة بشكل أساسي في بناء دستور يرسم معالم النظام الديمقراطي ويحمي الحقوق الإنسانية للأفراد (المطلب الثاني).

■ المطلب الأول: بناء شرعية الأجهزة التأسيسية

لا تثار أهمية تمثيلية أجهزة الصياغة، في حالة صياغة الدستور عبر لجنة معينة ومن ثم استفتاء الناس عليه لإقراره؛ لأن الأمر على أهميته منوط بمشيئة الجهة التي تعين، ومن ثم بالشعب الذي يقرر. لكن هذه المشكلة تثار وبإلحاح في حالات التجمعات التي لها سلطة صياغة الدستور وإقراره. أي في حالة الجمعيات التأسيسية المنتخبة لوضع الدستور، أو التجمعات غير المنتخبة التي تشارك بها سلطة التأسيس بحكم الأمر الواقع. لذلك طورت الدول العديد من الآليات لتحقيق شمولية التمثيل في هذه التجمعات، كوسيلة لتحقيق مشروعية عملها (أولاً). لكن ولأن هذه الشمولية مع تنوع مشارب الأعضاء واختلاف مصالحهم، قد تؤدي إلى إطالة العملية أو حرفها عن مبتهاها، وضعت بعض الدول، مجموعة أخرى من الآليات الهادفة إلى منع تعطيل العملية وإطالتها (ثانياً).

■ الفرع الأول: ضمان تمثيلية التجمعات التأسيسية

شعوب الدول هي صاحبة السلطة التأسيسية، تمارسها عبر الوسائل الديمقراطية لوضع الدساتير، كالاستفتاء الدستوري أو الجمعية التأسيسية. ولكن وفي ظل التردي السياسي والمجتمعي الذي غالباً ما يشيع في الدول الساعية للخروج من قبضة الديكتاتورية، يصبح تطبيق هذه الوسائل بروحية تحقق غايتها، لاسيما الاستفتاء، مسألة أقرب للمستحيلة. لذلك لجأت بعض الدول إلى أسلوب التجمعات الدستورية لبناء دساتيرها واعتمادها. ولضمان مشروعية الدستور والتقبل المجتمعي له، حاولت هذه الدول تحقيق أكبر قدر ممكن من التمثيلية لهذه التجمعات، سواء تلك التي أعطت لنفسها سلطة التأسيس بحكم الأمر الواقع (أولاً) أو تلك التي انتُخبت لهذه الغايات (ثانياً).

■ أولاً: شمولية التجمعات التأسيسية غير المنتخبة كشرط لمشروعية الدستور

في ظل الأزمات الحادة، حيث تنهار المؤسسات أو تنتهي شرعيتها، وتعجز عن إدارة العمليات التأسيسية، يصبح إجراء الاستفتاءات أو انتخاب جمعيات تأسيسية أمر صعب التحقيق. ومن هنا عمدت بعض الدول إلى إيجاد تجمعات تمثيلية كبيرة تُشرف على هذه العمليات أو حتى تكون صاحبة سلطة إقرار الدستور. ومن الأمثلة الأبرز لهذه التجمعات، المؤتمرات الوطنية. وهي كيانات غير منتخبة، تتكون من ممثلين مرشحين من قبل نظام عريض من المصالح بغرض الحوار للخروج من الأزمة. تختلف صلاحيات المؤتمر من حالة لأخرى، ومنها، تطوير المقترحات حول المبادئ التوجيهية للدستور، تأسيس السلطات الانتقالية، التخطيط للانتخابات وتحديد الجهة التي ستكتب الدستور. وفي أغلب الحالات كانت المؤتمرات تشترط أيضاً أن تتم الموافقة على الدستور الجديد من قبل المؤتمر، وفي حالات قليلة قام المؤتمر بوضع الدستور بنفسه. تشكل المؤتمرات عادة في حالة الحكومات التي لم يعد بإمكانها النهوض بالإصلاح وحدها لانعدام شرعيتها أو لضعفها. لذلك غالباً ما تعلن المؤتمرات نفسها بديلاً شرعياً عن السلطات المتهاكمة. وأشهر المؤتمرات حصلت في البلدان الإفريقية الناطقة بالفرنسية. كذلك عرفت بعض الدول العربية هذا النهج؛ ففي سورية أنشئ دستور العام 1920 عبر مؤتمر وطني، عندما حاول الأمير فيصل وضع الحلفاء أمام الأمر الواقع بعد تكشف أمر معاهدة سايكس بيكو؛ فعقد مجلساً تمثيلاً مؤلفاً من مجموعة من الأعيان والمندوبين عن مختلف مناطق بلاد الشام سُمي بالمؤتمر السوري، وشكل المؤتمر لجنة من عشرين عضواً لصياغة الدستور وتقديمه إليه. وفي اليمن وعقب الحراك الشعبي الذي شهدته إثر الثورات العربية، وتنفيذاً للمبادرة الخليجية وآليات تطبيقها؛ دعا الرئيس السابق علي عبد الله صالح إلى عقد مؤتمر للحوار الوطني يمثل التنظيمات السياسية ومختلف مكونات الشعب، لبناء دستور لدولة حديثة. وكانت مهمته اقتراح الأسس والمبادئ التي سيقوم عليها، تاركاً أمر الصياغة للجنة فنية تشكّل بقرار من رئيس الجمهورية، بعد أن تحدّد شروط عملها وعدد أعضائها من قبل المؤتمر، وتقوم عند انتهاء عملها، بتقديم تقرير لرئيس الجمهورية الذي سيدعو بدوره المؤتمر للانعقاد، على أن يعرض مشروع الدستور للاستفتاء الشعبي بعد أن تقوم الحكومة بالإعداد لهذا الاستفتاء⁵.

5. ميشيل براندت، وآخرون وضع الدستور والإصلاح الدستوري: خيارات عملية، (لبنان: انتر بيس، تموز 2012)، ص 252.

6. المرجع السابق، ص 249-256.

7. الدساتير المتعاقبة في سورية تحليل ومقارنة، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، (جزيران 2017)، <https://idraksy.net/constitutions-> /in-syria

8. علي الديلمي، "التجربة اليمنية في صناعة الدستور"، في صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية الخبرات العربية والدولية من منظور مقارن، وقائع الندوة التي عقدها المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم ومؤسسة كونراد اديناور، في بيروت 13-14 كانون الأول 2013، (بيروت: المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي، المكتبة الشرقية 2014)، ص 109-116.

9. محمد أحمد المخلافي، "كلمة منشورة" في: مؤتمر كتابة الدساتير في دول الربيع العربي، (العراق: وزارة الخارجية العراقية- الدائرة الصحفية، الطبعة الأولى، 2013)، ص 110.

ولكن عُيِّب على هذا المؤتمر إقصائه لمكونات هامة كالحوثيين في الشمال والحراك الجنوبي وبعض الحركات الشبابية؛ مما جعل هذه المجموعات تنظر إلى اتفاق المرحلة الانتقالية بالكثير من التشكيك والازدراء ولعل ذلك أحد أسباب فشله¹⁰.

كذلك يمكننا اعتبار اللجنة الدستورية السورية التي شكلها المبعوث الدولي للأمين العام للأمم المتحدة الخاص بسورية، أحد أشكال التجمعات التأسيسية. وبحسب قرار تشكيلها تضم اللجنة 150 رجلاً وامرأة، بواقع 50 مرشحاً من قبل كل من الحكومة والهيئة العليا للمفاوضات والمجتمع المدني¹¹، تنبثق منهم هيئة مصغرة تقوم بتعديل الدستور الحالي أو صياغة دستور جديد. لكن عُيِّب على هذه التركيبة خضوعها للإملاءات الدولية؛ إذ فرضت موسكو وأنقرة غالبية مرشحي المجتمع المدني، والذين كان من المفترض أن يعيّنوا من قبل الأمم المتحدة. وكذلك استبعدت تركيا ممثلي الإدارة الذاتية المسيطرين على شمال شرق سورية¹²، والتي تعتبر بنظر الكثيرين الجهة الأكثر تمثيلاً للمكون الكردي السوري؛ فافتقرت اللجنة إلى الشمولية الكفيلة بإعطائها الشرعية اللازمة لإتمام عملها.

وعليه، ورغم عدم ديمقراطية تشكيلها، قد تشكل التجمعات التأسيسية غير المنتخبة أسلوباً هاماً لإدارة المراحل الانتقالية، يمكن له أن يؤمّن القبول المجتمعي والشرعية المطلوبة للمراحل الانتقالية ولعملية المراجعة الدستورية الجزئية أو الشاملة، شرعية سندها التوافق بين النخب والفواعل الأساسية في تلك المرحلة. لذلك لا بد أن تكون هذه التجمعات تمثيلية بأكبر قدر ممكن، وإلا افتقدت شرعيتها واكتنف الفشل أعمالها. وفي حال لم تستطع تحقيق الشمولية المطلوبة للقول بتمثيليتها للشعب بكافة مكوناته، ولأي ظرف كان، فمن الأنسب هنا ألا تقوم بصياغة دستور دائم للبلاد، وإنما الاكتفاء بوضع وثيقة دستورية مؤقتة، تضع خارطة طريق، تهدف إلى تهيئة المجتمع والمؤسسات، لعملية بناء الدستور، وإقراره بطريقة ديمقراطية.

10. اليمن: استمرار الصراعات، والتهديدات التي تلغز لها المرحلة الانتقالية، تقرير لمجموعة الأزمات الدولية، صنعاء/بروكسل، 3 تموز/ يوليو 2012.

<https://www.crisisgroup.org/ar/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/yemen-enduring-conflicts-threatened-transition>

11. نقلاً عن مكتب المبعوث الخاص للأمين العام في سورية. <https://specialenvoysyria.unmissions.org/ar/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9>

12. تشارلز ثبوت، اللجنة الدستورية السورية لا تتعلق بالدستور، المرصد السياسي 3320 (27 مايو 2020) <https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/alljnt-aldstwryt-alswryt-la-ttlq-baldstwr>

■ ثانياً: الطرق المتبعة لانتخاب جمعيات تأسيسية تمثيلية

تقوم فكرة الجمعية التأسيسية على أساس الديمقراطية غير المباشرة، حيث ينتخب الشعب من يمثله لوضع دستور دولته وإقراره¹³. وتُظهر الممارسة عدة أساليب لاختيار أعضاء هذه الجمعيات، أكثرها ديمقراطية هو أسلوب الانتخاب المباشر، لكنه لا يناسب سوى الدول التي لديها أحزاب سياسية جماهيرية. أما تلك الخارجة من قبضة سلطة ديكتاتورية، أضعفت الحياة السياسية وأحيت الانتماءات ما قبل الوطنية فيها، قد يجلب هذا الأسلوب شخصيات طائفية أو عشائرية أو أعضاء من الميليشيات لعضوية الجمعية؛ فيصبح الدستور، في حال إنجازه، عقد محاصصة يشرعن سلطة هذه المكونات. كما يُعاب على هذا الأسلوب أنه، ولا سيما في ظل غياب نظام انتخابي خاص يختلف عن ذلك المخصص للانتخابات البرلمانية، ستسيطر على الجمعية، ذات التركيبة السياسية التي تسيطر على البرلمان، ويصبح عملها مرهوناً بالتحالفات السياسية وتقع في خطر تبدلها¹⁴. أو حتى من الممكن أن يؤدي إلى تفرد حزب معاد للديمقراطية في العمل، فيطبع أيديولوجيته الخاصة على الدستور. وأخيراً يؤدي الانتخاب المباشر إلى استبعاد الخبراء؛ فالشعب، في هذه المرحلة، غالباً ما يبنّي اختياره على أسس شخصية أو عصبية، لا على أساس الخبرة¹⁵. ولمواجهة هذه المخاطر ولتحقيق تمثيلية حقيقية للجمعية، حاولت بعض الدول وضع نظام انتخابي يضمن صحة التمثيل في الجمعيات وتنوعه. اتبعت أغلب الدول نظام القوائم النسبية، لكنها اختلفت في طريقة اعتماده، إذ اعتمد البعض نظام وطني للتمثيل، بينما اعتمدت دول أخرى نظام الدوائر الصغيرة¹⁶.

في ليبيا، نص الإعلان الدستوري المؤقت للعام 2011، قبل حصول التعديل رقم 3 العام 2012، على تكوين المؤتمر الوطني العام ومنحه صلاحيات تأسيسية هامة. فبالإضافة إلى صلاحية إدارة المرحلة الانتقالية، أعطي المؤتمر صلاحية اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية واعتماد مشروع الدستور قبل عرضه للاستفتاء¹⁷. وبموجب الإعلان المذكور، شكل المؤتمر الوطني من 200 مقعد، قسمت إلى 120 مقعداً للمستقلين، و80 مقعداً للقوى السياسية، ووزعت إجمالي المقاعد بين المناطق الرئيسية في البلاد فُحص للمنطقة الغربية 100 مقعداً، وللمنطقة الشرقية 60 مقعداً، وللمنطقة الجنوبية 40 مقعداً¹⁸.

13. نجم الأحمد، أساليب اعداد الدساتير، المجموعة القانونية المتخصصة، 31-3-2019، <http://arab-ency.com/law/detail/165056>.

14. حسن البحري، دور الجمعيات التأسيسية في عملية وضع الدستور، مركز دمشق للأبحاث والدراسات (2-2-2016)، ص 24.

15. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ورقة نقاش بعنوان اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية تجارب مقارنة ودروس مستفادة، (نوفمبر 2012)، ص 6.

16. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 242.

17. المادة 30، من الإعلان الليبي الدستوري المؤقت للعام 2011.

18. محمد عبد الحفيظ الشيخ، "ليبيا بين جماعات العنف والديمقراطية المتعثرة"، مركز دراسات الوحدة العربية، (تاريخ النشر غير معروف).

ص 124، <https://caus.org.lb/ar/%D9%84%D9%8A%D8%A8%D9%8A%D8%A7-%D8%A8%D9%8A%D9%86-%D8%AC%D9%85%D8%A7%D8%B9%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%86%D9%81-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%AF%D9%8A%D9%85%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B7%D9%8A%D8%A9-%D8%A7>

كما اعتمدت مفوضية الانتخابات نظاماً مختلطاً يقضي بانتخاب المرشحين المستقلين بالأغلبية البسيطة، وانتخاب القوائم الحزبية بالتمثيل النسبي، وذلك لإتاحة المجال لمشاركة اوسع، في ظل التخوف من عملية التحزب التي كرسها العهد السابق¹⁹.

وبعد التعديل رقم 3 للإعلان الدستوري، والذي أفضى إلى انتخاب هيئة صياغة الدستور بدل تعيينها؛ كرس قانون انتخاب الهيئة أيضاً توزيعاً جغرافياً للمقاعد، إذ نص على أن تتألف الهيئة المذكورة من 60 عضواً، بواقع 20 مقعداً لكل منطقة من المناطق التاريخية للبلاد وهي؛ طرابلس الغرب، برقة الشرقية، وفزان الجنوبية. وقد أدى هذا التقسيم الجغرافي، برأي البعض، وبسبب اعتماد النظام الاغليبي في دوائر الانتخاب الفردية، إلى انتخاب واضعي الدستور من قبل عدد قليل من الناخبين، فنعكس انتماءاتهم القبلية والإقليمية، مما جعل الكثيرين يعترضون على المسودة لاحقاً. ومن جهة ثانية فهم من هذا التقسيم، رغبة في استبعاد السياسيين عن الهيئة. ومع أن هذا الفهم أفاد في إبعاد من شارك في الاضطرابات التي أعقبت ثورة 2011، لكنه وفي غياب المعايير المتعلقة بالخبرة أو الاختصاص، خلق هيئة تفتقر للرؤية السياسية والخبرة الدستورية العميقة²⁰.

من جهة أخرى قامت بعض الدول بفرض معايير صارمة لتشكيل القوائم، لتضمن تمثيل جميع الفئات والمكونات، فطبقت بعضها نظام الكوتا لضمان تمثيل النساء والفئات المهمشة²¹. في تونس، كرس القانون الانتخابي الخاص بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي، صاحب الاختصاص في صياغة واعتماد الدستور²²، التمثيل النسبي للقوائم المغلقة، وفرض مبدأ المناصفة بين الجنسين على قوائم المرشحين²³. ورغم ذلك لم يفز في الانتخابات سوى 49 امرأة، أي 24% من مجموع أعضاء المجلس الوطني التأسيسي. وذلك لأن الأحزاب المشاركة، قامت بوضع الرجال على رأس قوائمها، وفازت أغلبية القوائم بمقعد واحد عن كل دائرة. وذلك باستثناء 7% من القوائم المعدة والتي وضعت المرأة في رأس القائمة، وهي قوائم الأحزاب اليسارية والتي وضعت امرأة على رأس 50 % من قوائمها²⁴. وفي المحصلة، وصلت نسبة تمثيل النساء إلى 31% بعد أن دخلت المجلس عدة نساء تعويضاً لشغور بعض المقاعد²⁵.

19. أمينة محمد علي، "تحديات التحول الديمقراطي وبناء الدولة في ليبيا"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد

17 (س)، (2013)، ص 245، <https://search.emarefa.net/ar/detail/BIM-631367.245>

20. نادرة الشريف، الدستور الليبي بين الصراع والتنازلات، منشورات معهد الجامعة الاوربية، ابريل 2021، <https://cadmus.eui.eu/>

-bitstream/handle/1814/70538/QM-09-21-057-AR

21. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص 9.

22. الباب الثاني، القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011، المؤرخ في 16 ديسمبر 2011.

23. المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي حول انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في تونس 23 أكتوبر 2011، ص 11، https://www.usip.org/sites/default/files/sr155_arabic.pdf

24. المرجع السابق، ص 15.

25. إيمان أحمد عبد الحليم، مآزق المرحلة الانتقالية في تونس، الأهرام، 10 ديسمبر 2014.

وفي ذات السياق، استخدمت بعض الدول نهجاً آخر لذات الغرض، حيث ضمت أعضاء منتخبيين من قوائم وضعها الأحزاب وأخرى وضعها أشخاص لهم مصالح خاصة، كالنساء وملاك المنازل والمتقاعدين كالجمعية التأسيسية لجنيف 2008.²⁶

أما الأسلوب الثاني لتشكيل الجمعيات، فهو أسلوب الانتخاب غير المباشر، ويقضي بانتخاب أعضاء الجمعية من قبل السلطة التشريعية أو من قبل السياسيين أو المجتمع المدني. ويُعاب على هذه الطريقة أنها تجعل الجمعية مرهونة لمصالح السياسيين. أما الاختيار من قبل المجتمع المدني فيهدده مخاطر متعلقة بالمحسوبيات والتأثير المفرط أو حتى الرشوة في انتخابات الدوائر الصغرى²⁷، اعتمد هذا النهج في مصر بموجب الإعلان الدستوري الذي أصدره المجلس الأعلى للقوات المسلحة في 30 آذار 2011، والذي نص على انتخاب جمعية تأسيسية من 100 عضو، ينتخبها نصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى غير المعينين، في اجتماع مشترك. وقد أثار الكثير من الانتقادات في الأوساط السياسية؛ كونه سيؤدي إلى طغيان أيديولوجية الأغلبية البرلمانية على الدستور ممهدة الطريق لعودة الاستبداد²⁸، سيما أن الإعلان قد خلا من أي ضوابط تأطر عمل الجمعية، الأمر الذي سيجعل تشكيلها وعملها منوط بإرادة الأغلبية البرلمانية²⁹. وبالفعل عندما وُضع دستور 2012 راح الكثيرون يطلقون عليه دستور الإخوان، في إشارة واضحة لعدم شرعيته، مع أنه أقرُ باستفتاء³⁰. وأخيراً طبقت بعض الدول الأسلوب المختلط، وهو نهج يدمج بين الانتخاب المباشر أو الانتخاب غير المباشر والتعيين. يوفر هذا الأسلوب مميزات هامة لجهة عدالة التمثيل، إذ يمكن الاستفادة من التعيين لتمثيل الفئات التي يخشى من عدم تمثيلها في الانتخابات. في أفغانستان، وبعد سقوط حركة طالبان وعلى ضوء اتفاق بون للعام 2001، شُكلت هيئة صياغة في تشرين الأول 2002. تكونت من تسعة أعضاء فقط، مما أثار ارتياب المجتمع المدني وآخرين ممن شعروا باستبعادهم عن العملية؛ لذلك جرى توسيع عضوية الهيئة عدة مرات³¹. وفي العام 2003، أصبحت الهيئة مكونة من 500 عضو، يعين الرئيس 50 منهم مناصفةً من النساء وخبراء القانون. أما البقية فيتم انتخابهم على النحو التالي؛ 344 عضو يتم انتخابهم من قبل مجمع انتخابي مكون من 15000 عضو تختارهم مقاطعاتهم، 42 ينتخبهم اللاجئون الأفغان على أن يكون 15 % منهم من النساء، كما يتم انتخاب البقية من قبل ممثلين عن النساء في 32 محافظة³².

26. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 242.

27. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص 10.

28. محمد نور فرحات، المسألة الدستورية في المرحلة الانتقالية بعد ثورة 25 يناير هل هي أرباك متعمد، كتاب تحديات التحول

الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، سلسلة قضايا حركية (27)، (37-43)، ص 41.

29. عماد الفقي، الحالة المصرية أسئلة وأجوبة في ضوء الدساتير المقارنة، المنظمة العربية لحقوق الإنسان-القاهرة، العام 2012، ص 16.

30. تم إقرار الدستور في 25 كانون الثاني 2012 بموافقة 63,8% من المشاركين في الاستفتاء علماً أن نسبة المشاركة بالاستفتاء بلغت

32,9% من ممن يحق لهم الاستفتاء، موقع منشورات قانونية، 2012 <https://manshurat.org/node>.

31. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 231.

32. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص 7.

ومن جهة أخرى بإمكان الأسلوب المختلط، طمأنة بعض الفئات المؤثرة، والقلقة من العملية، كالعسكر مثلاً، عبر السماح لهم باختيار بعض الأعضاء، كما حصل في نيجيريا. فبعد أن أعلنت الحكومة العسكرية النيجيرية في العام 1975 العودة للحكم المدني، شكلت هيئة لصياغة الدستور، على أن يناقش لاحقاً من قبل هيئة تأسيسية. وفي العام 1977 تم تشكيل جمعية تأسيسية مكونة من 230 عضو عينت 20 منهم الحكومة العسكرية بينما انتُخب البقية من قبل الولايات³³. ورغم هذه الميزات قد يخفي الأسلوب المختلط في ثنياه عيوب الأساليب السابقة مجتمعة، بالإضافة إلى العيوب الناتجة عن التعيين والتي من شأنها أن تجعل ديمقراطية أسلوب الجمعية التأسيسية محلاً للنظر.

■ الفرع الثاني: مجابهة مخاطر سعة التمثيل

كما ذكر في الفرع السابق، تأخذ التجمعات التأسيسية مطرح شعوب الدولة في ملكية سلطة التأسيس؛ سواء بإرادتها، أو نتيجة ظروف الواقع التي تحول دون إجراء الانتخابات. لذلك لا بد لهذه التجمعات أن تكون شمولية، بحيث تمثل جميع مكونات المجتمع وفئاته وأطيافه، وإلا كانت شرعيتها ومن خلفها شرعية الدستور الذي تعمل عليه محلاً للتشكيك والانقسام. لذلك وفي سعيها لتحقيق هذه التمثيلية، تميل الوثائق النازمة لعمليات بناء الدساتير إلى جعل هذه التجمعات كبيرة العدد لتستوعب في عضويتها ممثلين عن مختلف مكونات الشعب وفئاته، الأمر الذي قد ينجم عنه صعوبات بالغة فيما يتعلق بعملية اتخاذ القرار، والذي قد يؤدي إلى تعطيل العملية الدستورية وتأخيرها³⁴، أو إنتاج دستور من دون هوية بغية السعي نحو التوافق³⁵. لذلك طورت الدول عدة أساليب وآليات لتفادي هذه الإشكاليات، منها ما هدف إلى تسهيل عملية الصياغة (أولاً) ومنها ما هدف إلى الضغط على أعضاء الجمعية لتحمل مسؤولياتهم والقيام بعملهم بجدية (ثانياً).

■ أولاً: التقنيات الهادفة لتسهيل عملية صياغة الدستور

تُعد عملية صياغة الدساتير عملية تقنية معقدة، تحتاج درجة عالية من الخبرة، ولأن الجمعيات التأسيسية والمؤتمرات الوطنية التأسيسية هيئات تمثيلية تتسم بكثرة عدد أعضائها وتنوع انتماءاتهم؛ فإن عملية الصياغة تزداد تعقيداً في الدول التي أخذت بنهج التجمعات الدستورية لصياغة الدستور، إذ غالباً ما ينجم عن كبر العدد صعوبات بالغة في ما يتعلق بعملية اتخاذ القرار؛ مما قد يؤدي إلى تعطيل العملية الدستورية وتأخيرها³⁶.

33. المرجع السابق، ص 11-12.

34. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 239.

35. زهير تريمش، كلمة منشورة في مؤتمر كتابة الدساتير في دول الربيع العربي، (العراق: وزارة الخارجية العراقية- الدائرة الصحفية، الطبعة الأولى، 2013)، (63-70)، ص 64.

36. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 239.

وفي مواجهة هذا التحدي طورت الدول عدة أساليب لتسهيل عملية الصياغة يمكننا إجمالها في تقنيتين: الأولى تفويض عملية الصياغة إلى لجنة مصغرة، والثانية هي تقسيم هيئة الصياغة إلى عدة لجان.

يقصد بلجان الصياغة المصغرة، تلك اللجان التي تشكلها الهيئة التأسيسية، سواء كانت برلماناً أو جمعية تأسيسية منتخبة أو معينة، بهدف صياغة الدستور، على أن يعود للهيئة التأسيسية لإقراره، أو الموافقة على عرضه للاستفتاء، بحسب المسار التأسيسي المقرر. في ليبيا، نص الإعلان الدستوري على انتخاب هيئة لصياغة الدستور، تتألف من 60 عضواً منتخبتين بواقع عشرين مقعد لكل منطقة من المناطق الثلاث الرئيسية في البلاد وهي: طرابلس الغرب، برقة الشرقية، وفزان الجنوبية، على أن تخصص 6 مقاعد للنساء و6 لأقليات الأمازيغ والطوارق والتبو. كما فرض قانون الانتخاب على الأحزاب إصدار قوائمها بالتناوب بين الجنسين، ورغم ذلك لم يصل إلا 33 امرأة، واحدة فقط تم انتخابها فردياً³⁷. ولعل انتخاب الهيئة يزيد من التقبل الاجتماعي للدستور مقارنة بالهيئات المعينة، لكن بشرط حسن تنظيمها وضمها تمثيليتها، بالإضافة إلى النص على كيفية اتخاذ القرارات فيها. في ليبيا مثلاً، طالب الأمازيغ والتبو والطوارق أن يتم التوصل إلى قرارات الهيئة بخصوص القضايا الحرجة، كاسم الدولة وهويتها والحقوق اللغوية بالتوافق، ولما تم تجاهل مطالبهم، أعلنوا مقاطعة الانتخابات³⁸. حاول المؤتمر الوطني تدارك هذا الخلل فقام بتعديل الإعلان الدستوري المؤقت، بإضافة نص يلزم بالتوافق مع المكونات الثقافية واللغوية في الأحكام المتعلقة بهم. قبل التبو والطوارق بهذا التعديل، وخاضوا انتخابات تكميلية في 26 نيسان 2014، لملء المقاعد الشاغرة المخصصة لهما. أما الأمازيغ فرفضوا التعديلات، مطالبين بالإشارة الواضحة للبنود المتعلقة بالمكونات في النص. ورغم عودة التبو والطوارق، ظهر أن التوصل للتوافق بشأن القضايا الخلافية أمر معقد؛ فالوقت المخصص لوضع آليات التوافق والجدل الكبير حولها، عطل العملية، ورسخ قناعة الأقليات بأن الأغلبية العربية لا تأخذ مشاركتها بجدية³⁹. كذلك انبثق عن اللجنة الدستورية السورية هيئة مصغرة، تعد المقترحات الدستورية لتقوم اللجنة الدستورية بإقرارها، وتتكون من 45 رجلاً وامرأة، بواقع 15 مرشحاً لكل من الحكومة، المعارضة، والمجتمع المدني، لكن وكما ذكر سابقاً، غُيب عليها خضوعها للإملاءات الخارجية بصدد اختيار أعضائها، والتي أدت إلى خلوها من ممثلين حقيقيين عن الشعب الكردي⁴⁰.

37. مركز كارتر، انتخاب الهيئة العليا لصياغة مشروع الدستور في ليبيا التقرير النهائي للعام 2014، ص 12، 13.

38. المرجع السابق، ص 29.

39. نادرة الشريف، مرجع سابق، ص 5.

40. نقلاً عن مكتب المبعوث الخاص للأمين العام في سورية. <https://specialenvoysyria.unmissions.org/ar/>.

%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%A9-

%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9

أما التقنية الثانية فتتمثل بتجزئة العمل داخل الجمعية بين لجان متنوعة، بحيث يُقسم أعضاء الجمعية ويوزعون على لجان تُعد كل لجنة قسماً محدداً من الدستور أو أكثر؛ وذلك بغرض توفير الوقت والجهد وتركيز النقاش وإشاعة روح التنافس بين اللجان⁴¹. وهذا ما جرى في تونس حيث قام المجلس الوطني التأسيسي بإحداث ست لجان داخلية تتكون كل لجنة من 22 عضو من أعضائه. ووقعت التسمية داخل هذه اللجان على أساس التمثيل النسبي بين الكتل في المجلس التأسيسي حين تشكيل هذه اللجان⁴². وأوجدت أيضاً هيئة مشتركة للصياغة والتنسيق بين هذه اللجان، لكنها لم تشكل على أساس النظام النسبي، بل تكونت من رئيس المجلس والمقرر العام للدستور ونائين للمقرر العام، بالإضافة إلى رؤساء ومقرري اللجان الستة، أي أن طريقة تشكيلها لم تعكس تمثيلية القوى داخل المجلس؛ وإنما أدت إلى هيمنة أحزاب الترويكا عليها وهي؛ النهضة، المؤتمر، والكتل⁴³. وفي ليبيا، تم الجمع بين التقنيتين حيث تم انتخاب هيئة للصياغة، ثم قُسمت الهيئة الدستورية المنتخبة إلى 8 لجان، أنيط بكل منها اقتراح صياغة باب أو بابين من الدستور⁴⁴. وعموماً تعكس اختصاصات اللجان الاهتمامات الوطنية المراد معالجتها، لذلك يتباين عدد هذه اللجان من دولة لأخرى؛ فالجمعية الجنوب إفريقية ضمت 6 لجان، في حين تشكلت نظيرتها البوليفية لعام 2006 من 21 لجنة⁴⁵.

وهنا تجدر الإشارة إلى أهمية تمثيل مختلف المكونات المجتمعية في هذه اللجان، فعلى الرغم من أهمية ضمان تمثيلها في التجمعات التأسيسية؛ إلا أن هذا التمثيل غير كاف بحد ذاته لتحقيق الغاية الأساسية من إجراءات التمييز الإيجابي، والمتمثلة في سد الفجوة بين فئة اجتماعية وأخرى من حيث التمتع بالحقوق بشكل عام وحق المشاركة السياسية بشكل أخص⁴⁶. ومع أن هذا الضمان يؤمن المساواة والتعود المجتمعي على رؤية المرأة أو غيرها من الفئات المهمشة في أماكن صنع القرار؛ إلا أنه من الأهمية بمكان ضمان مشاركة هذه الفئات في لجان الصياغة المصغرة، لتسهم في صياغة العقد الاجتماعي للدولة، ولا تبقى مهمتها التصويت على ما يُصاغ فقط، الأمر الذي يؤدي إلى انخراطهم في أعلى العمليات السياسية، وهي خطوة مهمة في سبيل تمكينهم وتفعيل مشاركتهم السياسية. وبالفعل كرست العديد من التجارب هذا التوجه؛ فنص النظام الداخلي للجمعية النيبالية على أن كل لجنة موضوعية تشكل من 43 عضو في أقصى تقدير ويراعى في تشكيلها حجم الكتل السياسية ونسبة

41. نجيب الحصادي، تقويم الأداء التوافقي لدى الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، دراسة منشورة تحت عنوان ورشة عمل حول صياغة الدستور في ليبيا دراسة لجوانبها الجرائية والموضوعية، تنظيم جامعة بنغازي بالاشتراك مع مؤسسة فان فولينهووفين للقانون والحكومة والتنمية بجامعة ليدن، بتاريخ 2-1 آذار 2015، ص (16-19).

42. فاضل موسى، كلمة منشورة في مؤتمر كتابة الدساتير في دول الربيع العربي، (العراق: وزارة الخارجية العراقية- الدائرة الصحفية، الطبعة الأولى، 2013، ص (57-63).

43. مركز كارتر، عملية صياغة الدستور في تونس، التقرير النهائي للعام 2011-2014، ص 36.

44. الحصادي، مرجع سابق، ص 16.

45. نرجس طاهر ودنيا بن رمضان، ورقة نقاش صياغة مشروع الدستور تجارب مقارنة ودروس مستفادة، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، العام 2013، ص 14.

46. هاجر الهيشري، مشروعية التمييز الإيجابي، مدونة محمود داوود يعقوب، 4-4-2013. https://maitremahmoudyacoub.blogspot.com/2013/03/blog-post_18.html

النساء والسكان الأصليين والمكونات المختلفة والأقليات الطائفية الموجودة ضمن الأحزاب السياسية الموجودة في الجمعية⁴⁷. كما سمحت بعض الدول كزيمبابوي، والتي كُلف فيها البرلمان بوضع الدستور؛ أن تحتوي اللجان على أعضاء من خارجه، وكانت كل لجنة تتضمن فقط 30 % من البرلمانيين⁴⁸. وقد تمكّن هذه الآلية من تعيين نساء أو أفراداً من الفئات المهمشة الأخرى أو خبراء في الدستور في حال نقص تمثيلهم في التجمع التأسيسي. وفي ذات السياق ولأهمية هذا التمثيل، شدد مبعوث الأمين العام الخاص بسورية على تمثيل النساء في اللجنة المصغرة المنبثقة عن اللجنة الدستورية بما يقرب من 30% من أعضائها⁴⁹.

من جهة ثانية فإن حرمان بعض المكونات الثقافية من التمثيل في هذه اللجان على نحو مرض، سيما في تلك التي تعمل على أمور خلافية، قد يؤدي إلى زعزعة ثقتهم بالعملية، الأمر الذي قد يهدد نجاحها. في ليبيا، وبعد الخلافات الحادة داخل الهيئة الدستورية، شكلت لجنة للتوفيق بين الآراء في العام 2015، انتخبت من أعضاء الهيئة التأسيسية، على أساس 4 أعضاء لكل منطقة انتخابية، وكان من المفترض أن تضم عضواً يمثل المكونات الثقافية. لكن الطوارق والتبو طالبوا بممثل لكل منهما، ولما رُفض طلبهم، أعلنوا مقاطعة الهيئة، وأعلنت الأقليات في بيان مشترك مع الأمازيغ، في كانون الثاني 2016، رفضها لاي دستور لا يضمن توافق مع الأقليات؛ فشكّلت الهيئة التأسيسية لجنة للتفاوض مع المقاطعين حققت تقدماً مع الطوارق، لكن التبو واصلوا المقاطعة⁵⁰. وذات الأمر تقريباً حصل في تونس، إذ أدت هيمنة أحزاب الترويك على هيئة التنسيق والصياغة، إلى حدوث اعتراضات كبيرة على عملها طوال عملية الصياغة، وخاصة بعد إعلانها للمسودة الرابعة للدستور، حيث احتج على هذه المسودة الكثير من أعضاء المجلس التأسيسي، كان من بينهم حزبي المؤتمر والتكتل، شركاء النهضة في الترويك، على اعتبار أن الهيئة لم تلتزم بأعمال اللجان، فقامت بتغيير محتوى بعض الفصول، وأضافت فصلاً خاصاً بالأحكام الانتقالية دون استشارة اللجان المقررة، وأدى ذلك إلى إشعال التوتر داخل المجلس، إلى أن قام المجلس في تموز 2013 بتشكيل لجنة التوافقات للنظر في النقاط الخلافية، والتي ضمت 23 عضو من مختلف الكتل السياسية وبعض المستقلين، تم اختيارهم بعد عملية تفاوض دقيقة، ونجحت اللجنة بالتوصل لاتفاقات على 52 نقطة خلافية. وفي 2 كانون الثاني 2014، تم تعديل النظام الداخلي للمجلس لمنح اللجنة صفة رسمية، وللنص على إلزامية التعديلات التي قامت بها⁵¹.

وهنا لا بد من الإشارة أن مجرد التمثيل قد يكون غير كافياً لطمأنة المكونات والقوى، بل قد يكون من الضروري، وضع آليات لصنع القرار قائمة على التوافق، لاسيما بصدد القضايا الحساسة لهم، كي لا تضيع مطالبهم أمام مشيئة الأغلبية، فيفقدون الثقة بالعملية.

47. طاهر وين رمضان، مرجع سابق، ص 17.

48. المرجع السابق، ص 18.

49. مكتب المبعوث الخاص للأمين العام في سورية.

50. الشريف، مرجع سابق، ص 6.

51. مركز كارتر، مركز كارتر، عملية صياغة الدستور في تونس، مرجع سابق، ص (38-47).

■ ثانياً: الآليات الهادفة لمنع المماطلة في صياغة الدستور

قد تؤدي اختلاف انتماءات أعضاء التجمعات الدستورية التمثيلية، إلى إطالة العملية الدستورية أو حتى فشلها. فقد بينت التجارب أن ممثلي الأحزاب السياسية قد يكونوا مترددين في تقديم تنازلات بقصد إنجاح العمل، إذ يشعرون بضرورة التمسك بولاءاتهم ومقاعدهم حتى لو كان ذلك على حساب التوافق⁵². وفي اتجاه مختلف، قد تقوم الأحزاب الصغيرة والأقل حساسية لمسألة الانتهاء من الصياغة بالمماطلة للتأثير على عملية صنع القرار بما يفوق حجمها مستغلة استعجال الأحزاب الأخرى للانتهاء من العمل بصيغة توافقية، كما حصل في المجلس الوطني التأسيسي التونسي⁵³؛ لذلك وضعت الدول مجموعة من الآليات بهدف مجابهة هذه الإشكالية. تتمثل الآلية الأولى، بوضع إطار زمني واضح لعملية الصياغة، أو حتى لمختلف العمليات ذات الصلة، كعرض المسودة على الجهاز التأسيسي، أو على الشعب، كما فعل الإعلان الدستوري الليبي⁵⁴. تفيد هذه الآلية في الحفاظ على سرعة العملية بعد انطلاقها، إذ أن إطالة مدة العملية الدستورية بشكل غير مبرر قد يؤدي إلى تراجع حماسة الشعب للتغيير، ويشكك في نوايا الجهاز المكلف بالصياغة. كما حصل في تونس، حيث حدد المرسوم الذي دعا لانتخاب المجلس التأسيسي مدة سنة لا تمام عملية وضع الدستور⁵⁵، ورغم أن القانون المتعلق بتنظيم السلطات العمومية الذي أصدره المجلس التأسيسي بعد انتخابه، تجاهل هذه المهلة و لم يحدد مدة معينة لوضع الدستور؛ إلا أن تجاوز مهلة السنة المحددة بالمرسوم سالف الذكر أسهم في إشعال النقاشات حول سرعة المجلس، وزاد من حدة التوتر السياسي الذي شهدته البلاد في تلك الفترة، والذي كاد يؤدي بالعملية لولا المبادرات الفاعلة التي أطلقها الاتحاد التونسي للشغل وساعدت في إخماد هذا التوتر⁵⁶. وبالتالي، فإن تحديد مدة العملية الدستورية هو أمر في بالغ الأهمية لتدارك هكذا خطر. وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه لا توجد مدة نموذجية للعملية الدستورية؛ فذلك مرهون بظروف كل دولة وأوضاعها، مع أن العمليات الشاملة التي تتضمن عمليات تثقيف مدني وتشاور مع الشعب تحتاج العديد من السنوات. ومع ذلك يبقى تحديد مدة العملية أمراً هاماً لإنجاحها ولدفع الهياكل المكلفة بالعملية على تنظيم عملها بسرعة وجدية بعيداً عن المماطلة والتسويق. وهنا يمكن النص على إمكانية تمديد هذه المدة، إذا ما دعت الظروف لذلك. في النيبال مثلاً، تم النص على إمكانية مد العملية لمدة ستة أشهر في حالة الطوارئ، وذلك بقرار من الجمعية التأسيسية وبموافقة أغلبية الحاضرين والمصوتين⁵⁷.

52. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، مرجع سابق، ص 7.

53. تريمش، كلمة منشورة، مرجع سابق، ص 65.

54. المادة 30 من الإعلان الدستوري الليبي للعام 2011.

55. مركز كارتر، عملية صياغة الدستور في تونس، مرجع سابق، ص 28.

56. المرجع السابق، ص 28.

57. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 48.

وهذه الآلية هامة كونها تُدسّر إمكانية مد العملية الدستورية في بعض الحالات الضرورية؛ مما يقلل من السجلات المتعلقة بشرعية الجمعية التأسيسية إذا ما انقضى الوقت المحدد لها لاعتماد الدستور دون إتمامها لعملها.

إضافة إلى الآلية السابقة، قامت بعض الدول باعتماد الاستفتاء الدستوري كحل تحذيري أو بديل، في حال فشل الجمعية في إقرار الدستور. وقد استعملت هذه الآلية في تونس، إذ نص القانون التأسيسي عدد 6 لعام 2011 على أن يصادق المجلس الوطني التأسيسي على مشروع الدستور فضلاً عن الأغلبية المطلقة من أعضائه. ثم يتم بعد ذلك المصادقة عليه برمته بأغلبية الثلثين من أعضاء المجلس. وإن تعذر ذلك، فبذات الأغلبية في قراءة ثانية وفي أجل لا يزيد عن شهر من حصول القراءة الأولى، وإن تعذر ذلك مجدداً يتم عرض الدستور برمته على الاستفتاء العام للمصادقة الإجمالية عليه وذلك بأغلبية مطلقة للمقترعين⁵⁸. وهي آلية هامة، من شأنها حث أعضاء الجمعية التأسيسية على العمل الجاد وتقديم التنازلات من أجل صياغة الدستور، كي لا تخرج سلطة إقراره من يدهم وتعود للشعب. لكن يُخشى منها أن يصوت الشعب، إيجاباً أو قبولاً، استناداً إلى معايير تتعارض مع حقوق الإنسان، أو تتناقض مع أهداف عملية الانتقال، أو بناء السلام. كما أن الاستفتاء، السبيء التصميم، قد يكون آلية غير مقبولة بالنسبة للأقليات في المجتمعات المنقسمة، كون نتائجها ستعبر عن إرادة الأغلبية فقط. لذلك من الأفضل، وضع آليات تحذيرية أخرى، كحل جهاز الصياغة وتشكيل بديل عنه، مثلاً.

وعليه يمكننا القول، إن نجاح تشكيل التجمعات التأسيسية المنتخبة أو المفروضة بحكم الأمر الواقع، هو أمر منوط بمسألتين؛ الأولى هي ضمان شرعية هذا التشكيل، والذي يقتضي ضمان تمثيلية مختلف القوى والفئات الأساسية، لاسيما الفئات المهمشة كالنساء والأقليات القومية فيه. أما المسألة الثانية فتتعلق بكيفية ضبط سعة التمثيل هذه، حتى لا يؤدي تنوع مشارب الأعضاء الفكرية والسياسية، وتضارب مصالحهم، إلى إعاقة العملية أو إفشالها. ومن مراقبة العمليات التأسيسية الناجحة، تظهر مسألة جوهرية تقبع وراء المسألتين سالفتي الذكر؛ ألا وهي التوافق بين جميع القوى والمكونات المجتمعية على مسارات العملية وأهدافها، منذ البدء بالتخطيط لها، وخاصة بشأن القضايا الخلافية، وهذا ما سيتناوله البحث في مطلبه الثاني.

■ المطلب الثاني: تقييد عمل جهاز الصياغة

تحتاج الأساليب الديمقراطية لوضع الدساتير إلى مؤسسات يمكنها تنظيم الانتخابات أو الاستفتاءات ورقابتها، كما أنها تحتاج لدرجة من الوعي المجتمعي والذي لا يتوفر غالباً في المراحل الانتقالية. ورغم أن الدول طورت عدة أدوات لضمان تمثيلية الأجهزة المكلفة بالصياغة؛ إلا أن هذه الأدوات قد تكون غير كافية لمواجهة التبدلات السريعة في الخارطة الحزبية فيها⁵⁹.

58. الفصل الثالث من القانون التأسيسي عدد 6 لعام 2011.

59. تريمش، كلمة منشورة، مرجع سابق، ص 64.

فمثلاً، بذل حوالي ربع أعضاء المجلس التأسيسي التونسي انتماءاتهم السياسية أثناء العملية⁶⁰. كما أظهرت التجارب ميل العديد من القوى إلى مصالحها الشخصية والحزبية على حساب المصلحة العامة. من جهة ثانية، يُخشى من التجمعات الدستورية التي تتشكل بالتعيين أو حتى بالانتخاب، أن يؤدي تركيز سلطة التأسيس بيدها إلى انحرافها عن غايتها. فغالباً ما تشكل هذه التجمعات بعد الثورات أو الانقلابات وفي ظل فراغ قانوني⁶¹ متمتعة بسلطات مطلقة⁶²، كذلك يُخشى أن يهيمن على التجمع التأسيسي حزب أو تكتل له توجهات غير ديمقراطية وينجح في تكريسها دستورياً. وفي مواجهة ذلك عمدت بعض الدول إلى وضع آليات تهدف إلى شرعنة عمل الجهاز المكلف بالصياغة عبر إلزامه بالتوسع في إشراك الشعب في العملية الدستورية (أولاً) كما وضعت بعض الدول آليات أخرى تهدف إلى توجيه عمل جهاز الصياغة وتقييده، كي لا ينحرف الدستور، المزمع بنائه، عن الأسس الديمقراطية والحقوقية المطلوبة لإنجاح عملية الانتقال (ثانياً).

■ الفرع الأول: إلزام جهاز الصياغة بالمشاركة المجتمعية

تفرض بعض العمليات، إلى جانب إقرار الدستور بأحد الطرق الديمقراطية، أن يتم إشراك الناس بالعمليات المتعلقة بالصياغة، مكرسة ما يعرف بالمشاركة المجتمعية في وضع الدستور. وهي تعني أن تتاح للجمهور الفرصة الكاملة للتعبير عن رأيهم في القضايا المتعلقة بعملية صناعة الدستور ومحتواه، من خلال المشاركة في الحوارات التي تجري في هذا الشأن، والمشاركة في صنع القرارات ذات الصلة، واتخاذ مبادرات لحشد التأييد أو ممارسة الضغط على الجهات التي تضع الدستور، والتشاور معهم حول مختلف المسائل حتى يأتي الدستور معبراً عن احتياجاتهم وتطلعاتهم⁶³، ويطلق بعض الباحثين على هذا الاتجاه "الدستورية الجديدة"⁶⁴، وبغض النظر عن طريقة تطبيقه، انتشر أسلوب العمليات التشاركية بكثرة، وباتت الوثائق النازمة للعمليات الدستورية تلزم جهاز الصياغة بالنهج التشاركي أو بجزء من العمليات التي ينطوي عليها على الأقل (أولاً) وذلك نظراً لأهمية هذا الأسلوب والفرص التي يوفرها، إذا ما طبق بشكل صحيح (ثانياً).

61. البحري، دور الجمعيات، مرجع سابق، ص 24.
62. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية-بيروت، الطبعة الرابعة، للعام 2002، ص 53.
63. مروان الطشاني، المشاركة المجتمعية في صناعة الدستور، دراسة منشورة تحت عنوان ورشة عمل حول صناعة الدستور في ليبيا دراسة لجوانبها الجرائية والموضوعية، تنظيم جامعة بنغازي بالاشتراك مع مؤسسة فان فولينهوفين للقانون والحكومة والتنمية بجامعة ليدن، بتاريخ 2-1 آذار 2015. (143-150)، ص 144.
64. معهد السلام الأمريكي، العملية الدستورية في العراق تكوين رؤية لمستقبل البلاد، شياط 2005، ص 6. https://www.usip.org/sites/default/files/sr155_arabic.pdf

■ أولاً: عناصر العمليات الدستورية التشاركية

تتكون العمليات التشاركية من ثلاثة عناصر متداخلة هي التثقيف المدني، المشاورات العامة، والأخذ بآراء الشعب عند الصياغة. تهدف عملية التثقيف المدني، إلى إعداد الشعب للمشاركة في مختلف مراحل العملية الدستورية⁶⁵. وهي عملية جوهرية لإنجاح المسارات التشاركية التي تفترض إشراك الشعب في عمليات الاختيار بين مسائل بالغة التعقيد⁶⁶. قد تبدأ التربية المدنية قبل أن تبدأ الخطوات الرئيسية لعملية الصياغة؛ هادفة لتعزيز المعرفة بعملية وضع الدستور وأهمية المشاركة فيها وكيفية ممارستها. وقد تكون قبل التوصل إلى قرارات بشأن الدستور، أو بعد إعداد مشروع الدستور؛ بهدف إطلاع الشعب على مشروع الدستور أو على الكيفية التي تم بها أخذ آرائه. وقد تكون قبل الاستفتاء، لإطلاع الشعب على عملية الاستفتاء ومحتوى الدستور. وقد تكون بعد اعتماد الدستور، بهدف توعية الشعب بمحتوى الدستور وبأثر أحكامه على مجموعات معينة وكيفية وصولهم إلى حقوقهم من خلالها⁶⁷. وتتم عملية التثقيف عبر عدة وسائل، كالإعلانات ووسائل الإعلام والمواقع الرسمية للهيئة، وهي آلية مفيدة حين تكون وسائل الإعلام متحيزة أو غير كفؤة⁶⁸، وفي البلدان التي ارتفعت فيها نسبة الأمية يتم ذلك عبر الإذاعة أو الأفلام أو المسارح الجوال⁶⁹. قد تقوم بعملية التثقيف هيئة الصياغة بنفسها، أو تعهد بها لجهة أخرى. في ليبيا، عهدت الهيئة الدستورية لمركز البحوث والدراسات بجامعة بنغازي للقيام بحملات التوعية⁷⁰. وفي تونس، عقدت عمليات التثقيف المدني الأساسية بعد وضع الدستور، عبر دورات إعلامية قرر أعضاء المجلس تنظيمها، افتتحت بعرض فيديو عن محتوى الدستور، ثم تلقى الأسئلة عنه. لكن لم يكن لها سوى أثر محدود. كما قامت بعض المنظمات المدنية ببعض الأنشطة في هذا الصدد، كالجمعية التونسية للقانون الدستوري، التي أعدت نسخ من الدستور باللهجة الدارجة لضمان وصوله للعموم⁷¹. أما المشاورات العامة، فتعني أن يقوم الجهاز المعني بطرح مجموعة من القضايا المحددة على الشعب وأخذ رأيه بصدها⁷². وقد تنصب على العملية الدستورية، فتهدف إلى مناقشة الشعب حول إجراءات وضع الدستور وأساليب تنظيم العملية ومراحلها. وهذا مهم في المجتمعات المنقسمة؛ لأن العملية تنطوي على قرارات حساسة، فإذا نظمت على نحو تستفيد منه جماعة دون أخرى، ستثير الشكوك والانقسامات. كما حصل في مصر، إذ أثارت خارطة طريق العملية الانتقالية التي وضعها المجلس الأعلى للقوات المسلحة بموجب الإعلان الدستوري الذي أصدره في 30 آذار 2011 الانقسام،

65. الطشاني، مرجع سابق، ص 145.

66. براندت وآخرون، وضع الدستور، 90-91.

67. المرجع السابق، ص 94-95.

68. المرجع السابق، ص 97-108.

69. معهد السلام، مرجع سابق، ص 6.

70. الحصادي، تقويم الأداء، مرجع سابق، ص 17.

71. مركز كارتر، عملية صياغة الدستور في تونس، مرجع سابق، ص 116.

72. معهد السلام، مرجع سابق، ص 7.

حيث اعتبرها شباب الثورة والليبراليون، نتاج صفقة بين المجلس العسكري والإخوان، لإجراء انتخابات مبكرة كان الإخوان أكثر استعداداً لها⁷³. كما أن المشاورات بصدد العملية تساعد في معرفة رغبات الشعب وطرق تنفيذها، وكيفية تشجيع ذوي المصلحة والجهات الفاعلة على المشاركة. كما أنها تحول دون حدوث رد فعل سلبي تجاه الإجراءات المتخذة. كما حدث في ليبيا، حيث لم تقم الهيئة باستطلاعات رأي حول القضايا الخلافية، وتجاهلت مطالب الأقليات؛ مما أدى إلى غياب ممثلين عن الأمازيغ، وعن مدينة درنة، ومقاطعة أحد ممثلي زليتن؛ مما شكل خرقاً لمبدأ الشمولية⁷⁴. قد تكون المشاورات أيضاً بشأن محتوى الدستور، وقد تكون أيضاً في كل المراحل ولعدة غايات. فقد تتم قبل بدء العملية، لتحديد المسائل التي سينظر فيها برنامج الإصلاح الدستوري. وقد تعقد قبل إعداد مشروع الدستور، لتقصي آراء الناس حول المسائل الخلافية أو خيارات الإصلاح⁷⁵. وقد تكون بعد إعداد مشروع الدستور وقبل إجراء المناقشة الأخيرة عليه لتلقي الآراء حوله⁷⁶. وأخيراً، تستلزم المشاركة الشعبية الموسعة، الربط بين التشاور والصياغة، أي تجميع نتائج التشاور الشعبي وتحليلها بشفافية وأخذها بالحسبان عند الصياغة⁷⁷. وهذا الأمر يحتاج إلى تخطيط وتنظيم هائل ومن الممكن أن يشكل تحدياً في بعض الحالات⁷⁸. لذلك نرى أن العديد من الدول التي بذلت جهوداً ضخمة في سبيل الحصول على آراء الشعب، لم تبذل الجهد ذاته من أجل تحليل هذه الآراء، ويعود ذلك لعدة أسباب، كضخامة الجهد والموارد والوقت الذي تحتاجه هذه العملية، والخوف من أن يؤدي ذلك إلى النص على بعض الأمور التي لا تنسجم وحقوق الإنسان⁷⁹.

■ ثانياً: الفرص التي توفرها العمليات التشاركية

توفر العمليات الدستورية التشاركية مجموعة بالغة الأهمية من الفرص؛ فهي تمنح الناس إحساس بملكية الدستور، وتؤدي إلى إنتاج دستور أكثر شرعية وفاعلية وديمومة⁸⁰. أما لجهة محتوى الدستور، فتؤدي إلى توسيع برنامج الإصلاح الدستوري؛ فالشعب والفئات المهمشة خاصة، غالباً ما يقدمون اقتراحات جديدة وراسخة في الواقع المحلي بشأن مسائل دستورية هامة، كالمشاركة الشعبية واللامركزية ومساءلة المسؤولين، ويشكلون قوة وازنة في مواجهة مصالح السياسيين الضيقة، مما يؤدي إلى التشديد على القيم ومسؤولية الدولة ونزاهة المسؤولين في حين يركز السياسيون على سلطات الدولة ومؤسساتها⁸¹.

74. نجيب الحصادي، ملاحظات حول مسودة الدستور على ضوء الورقة البحثية، ورشة عمل حول صناعة الدستور في ليبيا، دراسة لجوانبها الإجرائية والموضوعية، تونس 1,2 مارس، 2015، (16-19)، ص 18.
75. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 111-112.
76. المرجع السابق، ص 112.
77. معهد السلام، مرجع سابق، ص 8.
78. المرجع السابق، ص 8.
79. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 132-133.
80. معهد السلام، مرجع سابق، ص 8.
81. الطشاني، مرجع سابق، ص 145.

ومن جهة ثانية تزداد أهمية المشاركة الشعبية في الدول الخارجة حديثاً من قبضة التسلط؛ فهي تعوض ظاهرة غياب المؤسسات التمثيلية والهياكل الوسيطة، وتزداد أهميتها بعد النزاع، حيث غالباً ما تهيمن الأطراف المسلحة على العملية، وتستثنى منها فئات كثيرة كالنساء والأقليات وتغيب المؤسسات التمثيلية، إما لأنها انهارت أو لعدم صلاحيتها؛ كونها أحد أسباب النزاع. لذلك كله تظهر أهمية إشراك الشعب مباشرةً لتعويض غياب من يمثله ويعبر عن حاجاته. ومن جهة ثانية، عندما يكون عدد وسائل الإعلام والهياكل الوسيطة قليل أو تكون ضعيفة، يكون إشراك المواطنين ضرورياً بشدة لإيصال المعلومات والحصول عليها وتعزيز توعية الشعب بالقانون⁸². وفي سياق متصل، تخفف العمليات التشاركية من خطر المفاجآت التي قد تحدث أثناء العملية، نتيجة خلاف السياسيين أو تراجع أحد الأحزاب عن دعم العملية؛ فإشراك الشعب يقلل من احتمال التراجع عن الصفقات بعد عقدها⁸³. إضافة لذلك تؤدي العمليات التشاركية إلى تحقيق فرص إضافية مهمة لإنجاز عملية التحول الديمقراطي، فهي تصقل مفهوم المشاركة السياسية، وتزيد من وعي الناس بالدستور وطرق إنفاذ أحكامه، فتزيد قدراتهم على ممارسة حقوقهم وحمايتهم⁸⁴، كما أنها تحفز الجماعات المختلفة على المشاركة في الشؤون العامة⁸⁵. ومن جهة أخرى، فإنها قد تساعد في تحقيق المصالحة والوحدة الوطنية في المجتمعات المنقسمة عبر دمج المجموعات المتنوعة في العملية، وقد تسهم في حل الخلافات بين المكونات وإقامة توازن بين الهويات الفرعية والهوية الوطنية، وفي تحقيق التوافق بين أطراف النزاع⁸⁶. لكن وحتى تستطيع المشاركة المجتمعية إتاحة هذه الفرص، لا بد أن تكون العمليات واضحة وشمولية وشفافة. لذلك من المفضل النص على المشاركة المجتمعية في الوثائق النازمة للعمليات الانتقالية كالدساتير المؤقتة أو اتفاقات السلام، لا ترك تقديرها لجهاز الصياغة، حتى تكون ملزمة له. كما يفضل أن يكون هذا النص واضح وتفصيلي في إيراد التزامات الملقاة على عاتق الأجهزة المعنية بالتنفيذ، حتى لا يساء تفسيرها⁸⁷. كما حصل في تونس، حيث فسرت المواد المتعلقة بمشاركة الجمهور تفسيراً ضيقاً، حصر المشاركة على وسائل الإعلام، ومنع المجتمع المدني من لعب دوره في العملية حتى وقت متأخر. كما عرقل وصول العموم إلى الجلسات العامة حتى مرحلة التصويت على الدستور فضلاً عما أضر بعلانية الجلسات وشفافية العملية، والتي تقتضي علم الجمهور بمختلف تطورات كل مرحلة، وسهولة الحصول على المعلومات⁸⁸. وفي ليبيا أيضاً، أدت السرية التي فرضتها الهيئة الدستورية على الكثير من أعمالها إلى ضرب مبدأ الشفافية⁸⁹.

82. ياسمين فاروق أبو العينين ونادية عبد العظيم، المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور، دروس مستفادة من التجارب الدولية، منشورات مركز العقد الاجتماعي، لعام 2013، ص 9-10.

83. الطشاني، مرجع سابق، ص 145.

84. باش غاي، وجل كوترل، إعلان الألفية والحقوق والدساتير، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تاريخ النشر غير معروف، ص 76.

85. دزيك كيدزيا، الدليل الإرشادي عن حقوق الإنسان ووضع الدستور، المفوضية السامية لحقوق الإنسان، منشورات مركز العقد الاجتماعي، 2013، ص 8.

86. أبو العينين وعبد العظيم، مرجع سابق، ص 9-10.

87. ابراهيم الدراجي، سورية بدائل دستورية، الإسكوا، 2016، ص 80.

88. مركز كارتر، عملية صياغة الدستور في تونس، مرجع سابق، ص 69.

89. الحصادي، ملاحظات حول، مرجع سابق، ص 17.

ومن جهة ثانية، يتعين على الدولة في سبيل تحقيق شمولية العمليات التشاركية أن تتخذ تدابير إيجابية للقضاء على التمييز أو انعدام الفرص⁹⁰. فعليها التحرك للوصول إلى فئات بعينها، وإشراكها في العملية، عند وجود معوقات تحول دون وصولها بنفسها أو ترسخ إقصائها تقليدياً⁹¹. فهؤلاء غالباً ما سيطرحون قضاياهم الخاصة، والتي ستكون خلافية غالباً، لذلك لا بد من الأخذ بأرائهم منذ الخطوات الأولى، وإلا كانت العملية قاصرة عن الوصول لمسودة تحظى بقبولهم. وهذا ما أخذ على أداء الهيئة الدستورية الليبية؛ فمع أنها زارت عدة مدن وقابلت الجاليات الليبية في تونس ومصر، واستقبلت مقترحات العديد من منظمات المجتمع المدني، وتعاقدت مع مركز البحوث والدراسات بجامعة بنغازي للقيام باستطلاعات للرأي حول القضايا الخلافية، لكنها لم تعتمد تلك الاستطلاعات. كما أنها فشلت في التواصل الفاعل مع المواطنين؛ نظراً لحدثة تكوين الموقع الإلكتروني وعدم قدرة المركز الإعلامي التواصل مع الجمهور، وعدم إنشاء لجان فرعية تساعد في المشاركة المجتمعية. كل ذلك أدى إلى خلق حاجز من عدم الثقة مع الناس، أضر بشفافية العملية وشموليته⁹². كذلك أدت المشاورات العامة التي جرت في تونس بشأن المسودة الثانية إلى الاضرار بشفافية العملية؛ فبعد إنجازه للمسودة بادر المجلس الوطني في إطار مشروع مشترك بينه وبين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بعرض المسودة على المواطنين داخل الجمهورية وخارجها⁹³. لكن ونتيجة قصور الاستراتيجية الإعلامية، لم يعلم بهذه الجلسات إلا عدد قليل، ولم يتجاوز عدد الحضور 6000 مشارك، في ظل غياب كبير للنساء والشباب، مما جعل عمل المجلس موضعاً للشك من قبلهم⁹⁴. وعليه ولضمان نجاعة العمليات التشاركية، ليس بالضرورة إلزام جهاز الصياغة بجميع تطبيقاتها، ولكن الأهم اختيار التطبيقات الأنسب للواقع التي تعيشه الدولة، والتي تمتلك المؤسسات المعنية القدرة والإمكانات الكافية لتطبيقها بشكل شمولي وشفاف. وأخيراً لا بد من الإشارة إلى ضرورة تيسير عمل المجتمع المدني، للقيام بدوره الرقابي والتوعوي؛ ففي معظم التجارب كان للمنظمات المدنية دوراً بارزاً في سد الثغرات الناتجة عن أخطاء الهياكل التأسيسية الرسمية. في ليبيا، لعبت منظمة صناع السلام دوراً محورياً في حل الخلافات وتقريب وجهات النظر بين أعضاء هيئة صياغة الدستور، لا سيما بين مؤيدي ومقاطعي ما يعرف بمسودة صلالة، التي أعدها بعض أعضاء الهيئة بعد اجتماعهم في مدينة صلالة في سلطنة عمان في آذار 2016، بناءً على دعوة رئيس بعثة الأمم المتحدة، مما ساعد على استئناف أعمال الهيئة⁹⁵. كذلك لعبت المنظمات المدنية التونسية، وكما ذكر سابقاً، دوراً هاماً في حل الخلافات بين أعضاء المجلس التأسيسي، إضافة إلى دورها في إيصال المعلومات للعموم أثناء صياغة الدستور، وتثقيف الناس بمضامينه بعد اعتماده.

90. مركز كارتر، انتخاب الهيئة العليا لصياغة مشروع الدستور في ليبيا، مرجع سابق، ص 28.

91. الدراجي، مرجع سابق، ص 80.

92. الطشاني، مرجع سابق، ص 148-149.

93. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الحوار الوطني حول مشروع الدستور تقرير عام، تونس، مارس 2013، 1. https://constitutionnet.org/sites/default/files/arabic-tunisia_the_nationa_dialogue_on_the_constitution_draft_law_report_undp.pdf

94. مركز كارتر، عملية صياغة الدستور في تونس، مرجع سابق، ص 82، 84.

95. الشريف، مرجع سابق، ص 10.

■ الفرع الثاني: ضبط عمل الجهاز المكلف بالصياغة

قد تؤدي المشاركة الموسعة في العملية التأسيسية إلى إنتاج دستور شعبي يتعارض مع المصلحة العامة، أو مع منظور الحقوق الإنسانية، والمساواة في التمتع بها. إذ قد يضطر أصحاب القرار إلى تقديم تنازلات على أساس المعايير الثقافية؛ مما قد يؤدي إلى الانتقاص من قيمة الحقوق الفردية للمواطنين مقابل تعزيز حقوق الجماعة⁹⁶. إضافة إلى كل ذلك تتسم العمليات التشاركية عامة بتهميش دور الخبراء، إذ يميل الناس عندما يشعرون بملكيتهم للعملية إلى تجاهل المشورة المحترفة وخاصة قواعد الحذر الخاصة بطريقة وضع الدساتير ونطاقها. ويزداد هذا الخطر في حالة كان أسلوب الاستفتاء الدستوري هو الأسلوب المقرر اتباعه لإقرار الدستور، لأن صانعي القرارات، وحتى يضمنوا نتيجة الاستفتاء، قد يضيفوا أحكاماً ذات توجهات دينية أو عرقية سعياً لإرضاء الناس أو مجموعات معينة منهم⁹⁷. لذلك قامت بعض الدول بوضع مجموعة من الآليات الهادفة لتقييد عمل جهاز الصياغة، وتوجيه أعماله بما يصب في أهداف التغيير (أولاً) وتفعيل الرقابة القضائية على أعمال الأجهزة التأسيسية، لضمان التزامها بأهداف العملية (ثانياً).

■ أولاً: التوجيه السابق لعمل جهاز الصياغة

ترتكز عملية الضبط السابق لعمل جهاز الصياغة على وضع مجموعة من المبادئ والمعايير والأجندات التوجيهية، وإلزامه بالسير على هديها أثناء قيامه بالأعمال المرتبطة بصياغة الدستور. وقد بينت الممارسة الدولية عدة أشكال قد تأخذها هذه العمليات. الشكل الأول: هو المبادئ فوق الدستورية، إذ قامت العديد من الدول بوضع قائمة بالمبادئ فوق الدستورية أو الثوابت، قبل بدء عملية الصياغة، وإلزام الجهة المعنية المكلفة بصياغة الدستور بتضمين هذه الثوابت بالدستور الجاري إعداده، ومن أمثلة الوثائق التي اتبعت هذه التقنية، الدستور المؤقت الجنوب إفريقي للعام 1994، حيث اتفق أطراف التفاوض في جنوب إفريقيا، على إيجاد جمعية تأسيسية تقوم بمشاورة الشعب حول الدستور. كما اتفقوا على 34 مبدأً دستوري، تعطي إرشادات مفصلة حول محتوى الدستور الجديد⁹⁸. وأتبع هذا النهج في رواندا أيضاً، بمقتضى اتفاق أروشا للسلام في العام 2000. وتُعد هذه الآلية من الآليات الهامة للحد من مخاوف الفئات المهمشة والأقليات، في أن تسيطر الأغلبية على العملية الدستورية وتأخذ الدستور إلى مكان لا يتناسب مع حقوقها أو الظروف الخاصة التي تعيشها بفعل تراكمات الماضي⁹⁹.

96. فاروق وعبد العظيم، مرجع سابق، ص 12.

97. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 78-79.

98. المرجع السابق، ص 61.

99. الدراجي، مرجع سابق، ص 37.

أما الشكل الثاني: فيتمثل بوضع أجندة بالقضايا الدستورية قبل بدء العملية، حيث قامت بعض الوثائق المنظمة للعمليات التأسيسية، بتحديد القضايا والمضامين التي يجب إدراجها في الدستور الجديد قبل بدء العملية الدستورية. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن عبارة المضامين الدستورية تُحيل إلى جميع المسائل والمواضيع التي سيتم تناولها في الدستور، وكذلك إلى كل الأحكام والتوجيهات والآليات المرتبطة بالمواضيع التي يتم التوافق عليها. أي أنه مصطلح يشير إلى عملية تتجاوز عملية تحديد المحاور الأساسية للدستور¹⁰⁰. ومع أن تحديد هذه المضامين يتم عادة أثناء عملية صياغة الدستور وبإشراف الجهاز المكلف بهذه العملية؛ إلا أنه لوضع أجندة خاصة بهذه المضامين قبل بدء العملية دور هام في إنجاح العملية، كونها توجه عملية التفاوض على الدستور، فهي تستبعد القضايا الهامشية التي قد تثار أثناء التفاوض على المضامين لتشكل بذلك آلية هامة للتأثير على محتواه¹⁰¹. وفي سياق آخر، وكما لا تؤدي المشاركة الشعبية في العملية الدستورية إلى إنتاج دستور لا يتوافق مع الحقوق الإنسانية ويتعارض مع التغيير الديمقراطي المنشود، قامت بعض الوثائق الانتقالية بالنص على إلزام جهاز الصياغة بأن يأخذ بالاعتبار مجموعة متنوعة من المصادر أثناء عملية الصياغة. فكمما ذكرنا سابقاً تنص العديد من الوثائق النازمة للعملية الدستورية على وجوب القيام بعمليات مشاورات شعبية ومراعاة آراء الشعب عند القيام بالصياغة. ولكن قد تميل آراء الناس نحو قضايا هامشية غير دستورية أو حتى تُناقض معايير حقوق الإنسان. وهذا ما حصل في العديد من العمليات التأسيسية، ففي جنوب إفريقيا قامت حملات شعبية كبيرة تطالب بالنص الدستوري على عقوبة الإعدام وحظر الإجهاض. لكن اللجنة الدستورية تجاهلت هذه المطالب بعد موازنتها مع معايير حقوق الإنسان وبهدف القطيعة مع الماضي العنيف¹⁰². كذلك في بوغانفيل، اعترض الرجال على ارتداء النساء للبنطلونات التي يرتديها الرجال عادة، على اعتبار ذلك تجاهلاً للثقافة الاجتماعية السائدة، وطالبوا بتكريس ذلك دستورياً، فكان رد اللجنة الدستورية هو إدراج المزيد من المواد لضمان المساواة بين الجنسين بغرض مكافحة التمييز ضد المرأة الذين سمعوه أثناء المشاورات. لذلك وعلى أهمية النص على المشاركة الشعبية والأخذ بآراء الناس كمصدر من مصادر الدستور، لا بد على الوثيقة الانتقالية النازمة للعملية أن تنص على المصادر الأخرى التي على الجهاز المكلف بالصياغة أخذها بالحسبان، والتي قد تتضمن المبادئ العليا للديمقراطية والقانون الدولي لحقوق الإنسان¹⁰³.

100. طاهر وبن رمضان، مرجع سابق، ص 28.

101. المرجع السابق، ص 31.

102. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 141، 116.

103. المرجع السابق، ص 132، 133.

■ ثانياً: تفعيل الرقابة القضائية على العمليات التأسيسية

إن تفعيل دور القضاء في مراقبة العمليات التأسيسية، هو أمر بالغ الأهمية، لضبط المؤسسات والأجهزة المعنية ومنعها من تجاوز صلاحياتها. سواء تناولت هذه الرقابة عمليات انتخاب الهيئات الدستورية، أو كانت تتعلق بعمل جهاز الصياغة.

فبصدد العمليات الانتخابية، تُعد الإجراءات الفعالة والواضحة والعادلة لحل النزاعات الانتخابية جزءاً أساسياً من العملية الانتخابية الجيدة والتي تحوز على مصداقية. وهي بحسب الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، تشكل التزاماً قانونياً للدول، يوجب عليها أن توفر سبل فعالة للتظلم من انتهاكات الحقوق، وضمن أماكن كافية لمعالجة الشكاوى الانتخابية¹⁰⁴. لذلك تُظهر التجارب الانتقالية بمعظمها، التزام الدول المعنية بهذا الشكل من الرقابة. في ليبيا، جرى تدريب 130 قاضي من المحاكم الجزئية والابتدائية على إجراءات الشكاوى والطعون، بدعم من المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، وبالتعاون مع المعهد الأعلى للقضاء. لكن رغم ذلك فشل قانون الانتخاب الليبي في ضمان حق الإنصاف الفعال، إذ لم يعطي للمواطنين الحق في الطعن في النتائج الأولية، وقصر هذا الحق على المرشحين الذين كانوا على قائمة المرشحين النهائية، كما أن طريقة رفع الشكاوى، والتي كانت تتم عبر واحدة من 17 لجنة شُكلت لعرض الشكاوى، وبالحضور الشخصي، كان من شأنها تثبيط عزيمة المشتكين المحتملين المقيمين بعيداً عن أماكن هذه اللجان. من جهة ثانية، لم توضع آلية رسمية لإتاحة قرارات المحاكم للعامة، كما لوحظ الافتقار إلى الجهود المبذولة لإعلام الناخبين بحقوقهم في الشكاوى والطعن؛ مما جعل عمليات الشكاوى والطعون غير متاحة للجميع¹⁰⁵. أما بخصوص إخضاع أعمال جهاز الصياغة للرقابة القضائية، فهنا يمكن التمييز بين نوعين من الرقابة.

النوع الأول: هو الرقابة على الأعمال الإدارية للجهاز. طُبّق هذا النوع في تونس، فبعد أن حل مرسوم التنظيم المؤقت للسلطات العمومية المجلس الدستوري¹⁰⁶، تصدت المحكمة الإدارية لرقابة الأعمال الإدارية للمجلس التأسيسي، استناداً إلى القانون التونسي، الذي يعتبرها صاحبة الاختصاص في مراقبة الإجراءات الإدارية، والمنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها. لكنها دأبت على اخراج نفسها من رقابة العملية التأسيسية، ورغم ذلك أثارت أحكامها حفيظة العديد من أعضاء المجلس¹⁰⁷. وفي ليبيا، حاول القضاء الإداري انتزاع هذه الصلاحية لنفسه في غياب نص دستوري بشأنها، فبعد أن قام أعضاء الهيئة المتبقين، في سعيهم للإسراع في اعتماد الدستور رغم مقاطعة الكثير من أعضائها لأعمالها، بتعديل النظام الداخلي، لتخفيض الأغلبية المطلوبة لتمرير المسودة، من الثلثين +1، إلى ثلثي الأعضاء الفاعلين، أي المتبقين والبالغ عددهم 57 عضو، وليس الرقم الرسمي الكلي بحسب الإعلان الدستوري، والبالغ 60 عضو.

104. مركز كارتر، انتخاب الهيئة العليا لصياغة مشروع الدستور في ليبيا، مرجع سابق، ص 29-30.

105. المرجع السابق، ص 30-31.

106. الباب الأول، المرسوم عدد 14 لسنة 2011، المؤرخ في 23 مارس 2011.

107. مركز كارتر، عملية صياغة الدستور في تونس، مرجع سابق، ص 67-68.

وبعد أن اعتمدوا المسودة في 19 نيسان 2016، رفضها المقاطعون، معتبرين أن إجراءات تعديل النصاب غير قانونية، وتتعارض مع الإعلان الدستوري، وتقدم المعارضون بطعن إلى الغرفة الإدارية لمحكمة استئناف البيضاء، والتي حكمت ضد تغيير النصاب، وألغت اعتماد المسودة، فأدعن أعضاء الهيئة للقرار، وتجمد العمل لمدة عام¹⁰⁸، لكن سُحبت هذه الصلاحية منها فيما بعد. فبعد اعتماد الهيئة الدستورية لمسودة الدستور في تموز 2017، وطلبها من السلطات عرضها للاستفتاء، طعن بعض الأعضاء بدستورية عملية التصويت أمام محكمة البيضاء الإدارية، والتي حكمت ضد عملية التصويت، لكن المحكمة العليا نقضت هذا الحكم في شباط 2018، بحجة أن المحاكم الإدارية ليس لها اختصاص بمراقبة أعمال الهيئة¹⁰⁹.

أما النوع الثاني: فهو الرقابة على محتوى مسودة الدستور. فكما ذكر سابقاً، قامت الدول في سعيها لتأطير عمل أجهزة الصياغة وضبط أعمالها بوضع مبادئ توجيهية للعملية الدستورية، والنص عليها في الوثائق التأسيسية للعملية، كالدستور المرحلي أو اتفاقيات السلام أو التشريعات المؤسسة للجمعية الدستورية، وعلى أهمية هذه المبادئ. إلا أنها كأي نص دستوري غير ذاتية التفعيل، وإنما لا بد لها من جهاز أو مؤسسة تقوم برقابة مدى توافق مقترح الدستور معها. ولعل القضاء الدستوري هو الجهة الأنسب لذلك مهمة. وهذا ما قامت به عدة دول، ففي جنوب إفريقيا اتفق المتفاوضون على إنشاء محكمة دستورية مهمتها التحقق من انسجام الدستور النهائي مع المبادئ التوجيهية. وبالفعل قُدمت مجموعات كبيرة من المرافعات أمامها، ضد العديد من نصوص الدستور، على أساس عدم اتساقها مع المبادئ التوجيهية، وقضت المحكمة أن تسعة جوانب من الدستور غير متسقة مع تلك المبادئ، فأعيد الدستور للجمعية التأسيسية التي قامت بمعالجة هذه الجوانب، وعندما عاد الدستور للمحكمة صادقت عليه باعتباره مستوفياً لهذه المبادئ¹¹⁰. وفي بروندي تم اتباع ذات النهج وتكرس باتفاق أروشا¹¹¹، ولكن وبموجب هذا الاتفاق حُددت للمحكمة الدستورية وقتاً محدداً للبت في موضوع الاتساق؛ فإن تجاوزه دون أن تقرر، يُسحب الدستور من يدها ويُعرض للاستفتاء الشعبي، وهذا ما حصل فعلياً¹¹². والحقيقة أن الرقابة على مسودات الدساتير، هي مسألة بالغة الأهمية، لضبط عمل الجهاز التأسيسي بما يمنع طغيان توجهات معينة على الدستور¹¹³، مما يزيد من شرعيته بنظر الشعب¹¹⁴. ولنجاح هذه الرقابة، لا بد من أن يتم تحديد آلية مراقبة قضائية على دستورية أعمال جهاز الصياغة بشكل مسبق وواضح، وتكريسها في الوثائق الناعمة لعملية التأسيس، لتشكل التزاماً على المحكمة المعنية وعلى جهاز الصياغة، وتمنع الشقاق بينهما.

108. الشريف، مرجع سابق، ص 9.

109. المرجع السابق، ص 11.

110. الدراجي، مرجع سابق، ص 37.

111. الفقرة 7، القسم 15، اتفاقية أروشا للسلام والمصالحة في بروندي، المؤرخة في 22 آب للعام 2000.

112. براندت وآخرون، مرجع سابق، ص 64.

113. عبد الغفار شكر، "هل المبادئ فوق الدستورية هي الحل؟" كتاب تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية، تحرير عمرو عبد الرحمن، إصدار مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، (44-53)، ص 45.

114. الدراجي، مرجع سابق، ص 33.

وهذا ما تم اهماله في كل العمليات الدستورية في منطقتنا بعد الثورات العربية، لسبب أو لآخر. وأخيراً لا بد من الإشارة إلى آلية هامة قد تُسهم في تسهيل عملية الرقابة على أعمال أجهزة الصياغة، وهي إلزام هذه الأجهزة بإعداد تقارير عن أعمالها ونشرها، بغرض شرح أسباب توصياتها في شأن المسائل الدستورية، وتوجيهها إلى الجهة التي ستناقش مشروع الدستور الذي أعدته. إذ تشكل هذه الآلية ضماناً لشفافية العمل، وإطلاع الشعب على مساراته، وعلى كيفية التعامل مع آرائه. كما أنها تفيد المحاكم وتيسر لها مهمة الوقوف على الهدف الأصلي لبعض المواد أثناء اضطلاعها بمهمة تفسير الدستور، مما يسهل عملية مراقبتها. وهنا لا بد من الإشارة أن حجم هذه التقارير قد يكون كبيراً، لدرجة تصعب قراءتها. لذلك من الممكن إنشاء تقرير مختصر لتسهيل عملية الاطلاع عليه، كما فعلت كينيا؛ فبعد سنوات من النضال لأجل الديمقراطية، تم إطلاق عملية دستورية تشاركية في العام 2004¹¹⁵، تلقت مفوضية مراجعة الدستور خلالها ستة وثلاثين ألف مقترح، وحللتها كلها، وأنتجت دستوراً وتقريراً مفصلاً حوله¹¹⁶. ولكن لجنة استعراض الدستور لم تكتفي بنشر التقرير، وإنما نشرت طبعة مختصرة عنه أيضاً؛ بغية التغلب على مشكل الوصول التي تعترض التقارير الطويلة¹¹⁷.

وعموماً تُظهر تجارب بناء الدساتير، أن نجاح آليات ضبط أعمال الجهاز المكلف بالصياغة، في ظل حالة الشك والريبة وانعدام الثقة التي تطبع المراحل الانتقالية، وعمليات بناء السلام، هو أمر يستند في جوهرة على رضا القوى والمكونات الأساسية على هذه الآليات. وبالتالي، فإن التوافق بين القوى والمكونات والفواعل المجتمعية الأساسية، على خارطة طريق العملية وآليات تنفيذها، وعلى الجهة القضائية المسؤولة عن مراقبة هذا التنفيذ؛ يشكل حجر الأساس الذي تُبنى عليه شرعية هذه الخارطة والآليات، والمقدمة الضرورية لنجاح عملها.

115. المرجع السابق، ص 88.

116. برانديت وآخرون، مرجع سابق، ص 340-341.

117. المرجع السابق، ص 148-149.

في الدول التي قُتل فيها العمل السياسي والثقافة الديمقراطية، اعتمدت السلطات المشرفة على العمليات الانتقالية العديد من الأساليب لبناء تجمعات دستورية ممثلة للشعب، كاعتماد النظام النسبي وفرض كوتا لتمثيل الفئات المهمشة. وحيث استحوذت الانتخابات، جرى تعيين تجمعات دستورية تمثيلية تقوم بوضع الدستور وإقراره. كما وضعت آليات أخرى، لمنع أن يؤدي تنوع التمثيل إلى إطالة العملية وإفشالها؛ كتحديد مدة العملية، وتفويض العمل إلى لجنة أو لجان متخصصة مع ضمان تمثيليتها أحياناً. ومن جهة ثانية، انصبت آليات أخرى على ضبط عمل أجهزة الصياغة وتوجيهها؛ فإضمان شرعية الدستور بين الناس، ألزمت بعض العمليات، جهاز الصياغة، بتثقيف الشعب ومشاورته وأخذ آرائه بالحسبان. لكن ولأن هذه التشاركية قد تؤدي إلى إفشال العملية، إذا ما افتقرت للشفافية والشمولية، أو عندما تكون آراء الشعب مناقضة لقيم حقوق الإنسان، قامت الدول بوضع جملة من الآليات لدرء هذه المخاطر؛ فوضعت مبادئ توجيهية وأجندات بالقضايا الدستورية لتوجه عمل جهاز الصياغة. كما نص بعضها على مصادر متنوعة يلزم جهاز الصياغة بأخذها في الاعتبار خلال عمله، كالقانون الدولي، حتى يستطيع مواجهة المطالب الشعبية غير الملائمة. وأخيراً كرست بعض الدول الرقابة القضائية على أعمال السلطات التأسيسية؛ فأخضع معظمها العمليات الانتخابية للرقابة القضائية، كما مدت بعضها هذه الرقابة لتشمل أعمال جهاز الصياغة الإدارية أو حتى الموضوعية، أي إخضاع مسودة الدستور للرقابة القضائية لضمان اتساقها مع أهداف العملية ومبادئها التوجيهية. وبغض النظر عن العوامل الخارجية المؤثرة في العملية، وعن تباين ظروف الدول عند البدء فيها؛ شكل التوافق الحقيقي بين القوى والمكونات المجتمعية والسياسية الأساسية، حول المسارات التأسيسية وإجراءاتها وأجهزتها، العامل الأساس لشرعنة هذه المسارات، ونجاحها في إنتاج دستور ديمقراطي، يحظى بالمقبولية المجتمعية الكفيلة بإنفاذه.

في تونس، ورغم بعض الهفوات التي شابت خارطة الطريق المرسومة وفقاً لقانون تنظيم السلطات العمومية، كعدم تحديد مدة لوضع الدستور، وغياب آليات الرقابة القضائية، وطريقة تشكيل لجنة التنسيق والصياغة التي أدت إلى طغيان أحزاب الترويكات عليها. نجحت العملية التأسيسية في بناء دستور يؤسس لنظام ديموقراطي؛ نتيجةً للمناخ التوافقي الذي فرضته تركيبة المجلس الوطني التأسيسي الشمولية، وفعالية المجتمع المدني التي ساهمت في حل المشاكل العالقة داخل المجلس الوطني، عبر الحوار، طيلة المسار التأسيسي. وكذلك نتيجة لالتزام أعضاء المجلس من المعارضة والترويكات بالنهج التوافقي مما خفف من حدة التوترات وساعد في تجاوز الهفوات سالفة الذكر، سيما عبر تشكيل لجنة التوافقات التي لعبت دور حاسم في حل الخلافات وإقرار الدستور.

أما في ليبيا، وبالرغم من محاولات واضعي الإعلان الدستوري الهادفة لخلق سلطات انتقالية ذات تمثيلية موسعة، تتخذ قراراتها عبر التوافق؛ إلا أن التركيز على التمثيل المناطقي، سواء عند اختيار أعضاء المؤتمر الوطني أو الهيئة التأسيسية، مع جملة من القوانين والتصرفات، التي أبعدت السياسيين الفاعلين عن الساحة؛ أنشأت سلطات انتقالية غير كفؤة، وهيئة تأسيسية خالية من أهل الخبرة السياسية والدستورية. ومن جهة ثانية أدى تجاهل السلطات الانتقالية لمطالب الأقليات الثقافية، إلى توترات كبيرة وانقسامات عميقة داخل هذه الهيئات والمجتمع، كل ذلك سهل للميليشيات المسلحة والتدخلات الإقليمية من السيطرة على المشهد، وأدى إلى إفشال المسار التأسيسي في ليبيا.

قائمة المراجع

- 1- الديلمي، علي. "التجربة اليمنية في صناعة الدستور"، صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية الخبرات العربية والدولية من منظور مقارن، 109-126. بيروت: المؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي-المكتبة الشرقية، 2014.
- 2- المخلافي، محمد احمد. "كلمة منشورة" في: مؤتمر كتابة الدساتير في دول الربيع العربي، 109-117. العراق: وزارة الخارجية العراقية - الدائرة الصحفية، الطبعة الأولى 2013.
- 3- تريمش، زهير. "كلمة منشورة" في: مؤتمر كتابة الدساتير في دول الربيع العربي، 63-71. العراق: وزارة الخارجية العراقية - الدائرة الصحفية، الطبعة الأولى 2013.
- 4- موسى، فاضل. "كلمة منشورة" في: مؤتمر كتابة الدساتير في دول الربيع العربي، 57-62. العراق: وزارة الخارجية العراقية - الدائرة الصحفية، الطبعة الأولى 2013.
- 5- الحصادي، نجيب، "ملاحظات حول مسودة الدستور على ضوء الورقة البحثية". في: ورشة عمل حول صناعة الدستور في ليبيا، دراسة لجوانبها الإجرائية والموضوعية، 16-19، تونس 1,2 مارس، 2015.
- 6- الطشاني، مروان، "المشاركة المجتمعية في صناعة الدستور" في: ورشة عمل حول صناعة الدستور في ليبيا، دراسة لجوانبها الإجرائية والموضوعية، 143-150، تونس 1,2 مارس، 2015.
- 7- شكر، عبد الغفار، "هل المبادئ فوق الدستورية هي الحل؟". في: تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية، 45-52، تحرير عمرو عبد الرحمن، اصدار مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، سلسلة قضايا حركية (27)، تاريخ النشر غير معروف.
- 8- نور فرحات، محمد، "المسألة الدستورية في المرحلة الانتقالية بعد ثورة 25 يناير هل هي ارباك متعمد". في: تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية، 37-43، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، سلسلة قضايا حركية (27). تاريخ النشر غير معروف.
- 9- الشيخ، محمد عبد الحفيظ. "ليبيا بين جماعات العنف والديمقراطية المتعثرة". مركز دراسات الوحدة العربية، (تاريخ النشر غير معروف)
- 10- محمد علي، آمنة. تحديات التحول الديمقراطي وبناء الدولة في ليبيا، الناشر مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 17(s)، (2013-12-31)، 238-262.
- 11- أحمد عبد الحليم، أيمن، مأزق المرحلة الانتقالية في تونس، الاهرام، 10 ديسمبر 2014.
- 12- الفقي، عماد، الحالة المصرية اسالة واجوبة في ضوء الدساتير المقارنة، المنظمة العربية لحقوق الانسان-القاهرة، 2012.
- 13- طاهر، نرجس، وبن رمضان، دنيا، ورقة نقاش صياغة مشروع الستور تجارب مقارنة ودروس مستفادة، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، العام 2013.
- 14- الهيشري، هاجر، مشروعية التمييز الإيجابي، مدونة محمود داوود يعقوب، 4-4-2013. https://maitremahmoudyacoub.blogspot.com/2013/03/blog-post_18

- 15- البحري، حسن، دور الجمعيات الدستورية في عملية صياغة الدستور، مركز دمشق للأبحاث والدراسات، 2016.
- 16- البحري، حسن، القانون الدستوري، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الثالثة، 2017.
- 17- المجذوب، محمد، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية-بيروت، الطبعة الرابعة، للعام 2002.
- 18- فاروق أبو العينين، ياسمين، عبد العظيم، ناديا، المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور، دروس مستفادة من التجارب الدولية، منشورات مركز العقد الاجتماعي، 2013.
- 19- غاي، باش، وكوترل، جل، اعلان الالفية والحقوق والدساتير، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تاريخ النشر غير معروف.
- 20- كيدزيا، دزيدك، الدليل الارشادي عن حقوق الانسان ووضع الدستور، المفوضية السامية لحقوق الانسان، منشورات مركز العقد الاجتماعي، 2013.
- 21- الدراجي، إبراهيم، سوريا بدائل دستورية، الاسكوا، 2016.
- 22- علاء الدين نوري، اسراء، ظاهرة فراغ السلطة في دول عالم الجنوب الأسباب والنتائج، منشورات زين الحقوقية-بيروت، الطبعة الأولى، 2017.
- 23- سعيغان، احمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية-بيروت، 2008.
- 24- براندت، ميشيل، جيل كوتريل، ياش غاي، أنطوني ريغان. وضع الدستور والإصلاح الدستوري: خيارات عملية. لبنان: انتر بيس، 2012.
- 25- الأحمد، نجم أساليب اعداد الدساتير، موقع المجموعة القانونية المتخصصة، 2019-3-31. <http://arab-ency.com/law/detail/165056>
- 26- ثبوت، تشارلز، اللجنة الدستورية السورية لا تتعلق بالدستور، المرصد السياسي، 27 مايو 2020 <https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/alljnt-aldstwrtyt-alswryt-la-ttlq-baldstwr>
- 27- الشريف، نادرة، الدستور الليبي بين الصراع والتنازلات، معهد الجامعة الاوربية، ابريل، 2021. <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/70538/QM-09-21-057-AR-N.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- 28- مجموعة الازمات الدولية، "اليمن: استمرار الصراعات، والتهديدات التي تتعرض لها المرحلة الانتقالية، صنعاء/بروكسل، 3 تموز/يوليو 2012. <https://www.crisisgroup.org/ar/middle-east-north-africa/gulf-and-arabiapeninsula/yemen/yemen-enduring-conflicts-threatened-transition>

- 29- مجموعة الأزمات الدولية. ضياع في المرحلة الانتقالية العالم طبقاً للمجلس الأعلى للقوات المسلحة المصرية، تقرير رقم 121 حول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. القاهرة بروكسل (24 نيسان 2012)
<https://www.crisisgroup.org/ar/middle-east-north-africa/north-africa/egypt/lost-transition-world-according-egypt-s-scaf>
- 30- مركز كارتر. انتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في ليبيا، التقرير النهائي (2014).
https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/libya-07302014-con-drafting-arabic-final.pdf
- 31- مركز كارتر، عملية صياغة الدستور في تونس، التقرير النهائي للعام 2011-2014. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process-arabic.pdf
- 32- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الحوار الوطني حول مشروع الدستور تقرير عام، تونس، مارس 2013.
https://constitutionnet.org/sites/default/files/arabic-tunisia_the_natioanl_dialogue_on_the_constitution_draft_law_report_undp.pdf
- 33- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ورقة نقاش بعنوان اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية تجارب مقارنة ودروس مستفادة، نوفمبر 2012.
- 34- المعهد الديمقراطي الوطني، التقرير النهائي حول انتخابات المجلس الوطني التأسيسي في تونس 23 أكتوبر 2011.
- 35- معهد السلام الأمريكي، العملية الدستورية في العراق تكوين رؤية لمستقبل البلاد، شباط 2005.
https://www.usip.org/sites/default/files/sr155_arabic.pdf
- 36- بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع الدعم الخارجي لعملية سياسية، منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات 2011.
- 37- الدساتير المتعاقبة في سورية، تحليل ومقارنة، مركز إدراك للدراسات والاستشارات، في جزيان 2017، 5.
www.idraksy.net
- 38- مكتب المبعوث الخاص للأمين العام في سوريا <https://specialenvoysyria.unmissions.org/ar/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D9%86%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9>
- 39- الإعلان الدستوري الليبي للعام 2011.
- 40- القانون عدد 6 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011، الخاص بالتنظيم المؤقت للسلطات العمومية في تونس.
- 41- قرار اللجنة العليا للانتخابات، رقم 81 لسنة 2012، منشور في موقع منشورات قانونية، سنة 2012،
<https://manshurat.org/node/3572>