

## الإصلاح الدستوري في الخبرة العربية Constitutional Reform in Arab Experience



الدكتور/ عمrani كريبوستا

جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر

a.kerboussa@univ-biskra.dz

طالبة الدكتوراه/ سهام زروال

جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر

sihem.zeroual@univ-biskra.dz

تاريخ القبول للنشر: 2018/10/18

تاريخ الاستلام: 2018/07/24



### ملخص:

اعتمدت النخب العربية ما بعد الاستعمار العديد من الميكانيزمات والآليات لمعالجة مختلف الاختلالات التي تعترض النظام السياسي القائم، ومواكبة مختلف التحولات المحلية والإقليمية والدولية، ومن أهم هذه الآليات تبني أطروحة الإصلاح الدستوري بهدف تجديد البنى المؤسساتية التي يرتكز عليها النظام السياسي كالعلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية والتداول السلمي على السلطة، وحرية التعبير...

ويهدف معرفة مدى نجاح تلك النخب السياسية في عملية الإصلاح الدستوري في التجربة العربية؛ حري بنا التطرق إلى الجانب المفاهيمي لهذا الأخير، وأهم مقومات البناء الدستوري الديمقراطي، مع توضيح الخبرة العربية، وهل فعلا تمكنت من بناء إصلاح دستوري حقيقي أم أنها مجرد وسيلة " لذر الرماد في العيون"، بهدف إجهاد أي محاولة للانتقال الديمقراطي الحقيقي وتمديد فترة بقائها في الحكم أطول مدة ممكنة، خاصة قبل ثورات الربيع العربي 2011. لنصل في الأخير إلى رصد أهم المقترحات لتطوير الفعل الدستوري في الدول العربية.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الدستوري؛ النخب السياسية؛ الدول العربية.

### Abstract:

*The Arab elites have adopted many mechanisms aimed to make a balance between the powers in the existing political system to deal with the various local, regional and international change.*

*The most important of these mechanisms is the adoption of a constitutional reform approach aimed at renewing the institutional structures on which the political system is based, The judiciary and the peaceful transfer of power, freedom of opinion and expression...*

*In order to determine the success of these political elites in the process of constitutional reform, we should address the conceptual aspect of the latter and the most important elements of the democratic constitutional structure.*

*And also to determine the nature of constitutional reform whether it is a really or only a tool to stay in power as long as possible, especially before the "Arab spring revolutions 2011.*

*Finally to name some recommendations for the promotion of the Constitutional reform in the Arab States.*

**key words:** Constitutional Reform, Political Elites, Arab States.

## مقدّمة:

قبل موجة الحراك العربي 2011 الذي شهدته معظم الدول العربية، كان الحديث عن الإصلاح السياسي في مختلف أبعاده ومجالاته موضحة تستهوي النخب الحاكمة، وذلك بهدف ترميم ما يمكن ترميمه من البني السياسية التي تعرضت للتآكل والاضمحلال بحكم العقود الطويلة التي بقيت عليها دون تجديد حقيقي. فقد فتحت الأنظمة السياسية العربية ورشات الإصلاح السياسي الذي من أهم مداخله الإصلاح البرلماني والإصلاح الدستوري، فهذا الأخير يقوم على هندسة دستور جديد أو إعادة هيكلة الدستور القديم، وذلك بمراعاة شتى التحولات المحلية والإقليمية والدولية الراهنة، خاصة تكريس مبادئ الفصل بين السلطات، والتداول السلمي على السلطة، وحرية الرأي والتعبير، وتوسيع هامش المشاركة السياسية والتمكين السياسي للمرأة، واستقلالية القضاء...

وعليه سيكون التحدي كبيرا بالنسبة للدول العربية، من منطلق التعاطي الحقيقي وليس الشكلي مع مطالب الإصلاح السياسي بمختلف مداخله ومجالاته، حتى لا تكون عرضة لارتدادات سياسية عنيفة أخرى قد تؤدي لانتهيار ما تبقى من بناها السياسية، وهو ما يجعلها أمام حتمية التغيير نحو الأفضل وبدرجات أكثر عمقا وشمولية. وقد تفاوتت عملية الإصلاح الدستوري من دولة إلى أخرى حسب خصوصية وطبيعة كل نظام سياسي جمهوري كان على غرار الجزائر ومصر وموريتانيا.. أو ملكي كالمغرب والبحرين والأردن...

ومنه تأتي إشكالية الورقة البحثية على النحو التالي:

إلى أي مدى يمكن للإصلاح الدستوري في الدول العربية أن يستجيب لآليات الفعل الديمقراطي الحقيقي؟

أما الفرضية الرئيسية فمفادها:

كلما كانت هناك إرادة سياسية للنخب السياسية العربية في تطبيق مختلف المواد الدستورية، كلما كان هناك إصلاح دستوري حقيقي يؤسس لانتقال ديمقراطي سلس وفعال.

وأما وعن أهداف الدراسة فتتمثل في:

- 1- فحص طبيعة بعض الدساتير العربية على اختلاف أنظمتها السياسية وتوجهاتها الإيديولوجية
- 2- تفكيك لبعض المضامين الدستورية العربية لفهم مدى استجابتها لآليات الفعل الديمقراطي.

3- تقديم مقترحات لتطوير الفعل الدستوري في الدول العربية يتكيف مع التحديات الداخلية والرهانات الخارجية.

## المحور الأول

### الإصلاح الدستوري: مدخل مفاهيمي

يشير مصطلح الدستور إلى الإطار القانوني الأساسي للحكم أما الدستورية Constitutionalism فيستخدم للإشارة إلى الإيديولوجيات والترتيبات المؤسسة التي تعزز تقييد سلطة الدولة وتحديد وسائل ممارستها. وتحتاج الديمقراطية إلى مبدأ الدستورية، وهو ما طرحه بعض المفكرين بأن الديمقراطية تقتضي قيوداً وضمناً قانونية (دستورية) جوهرية. ويقرّ آدم بيروفورسكي في تميزه بين الحكم الديمقراطي والسلطوي، أن اللحظة الحاسمة في المرور من الحكم السلطوي إلى الحكم الديمقراطي هو مبدأ الدستورية<sup>(1)</sup>.

إن النظام الديمقراطي يحتاج إلى الدستور الذي يؤسس للإطار العام للحكم الديمقراطي المراد تطبيقه فالدستور يحدد أهداف الحكومة والقيود المفروضة على سلطاتها، وكذلك الوسائل والتوقيت الخاصين بالانتخابات بشكلها التشريعية {البرلمان} والرئاسية {منصب رئاسة الدولة}، وكذا حقوق الأفراد والعلاقة بين الحكومة المركزية والمستويات الأخرى من الحكومات، وإذا كان المراد تحقيق الديمقراطية، فلا بد من الفصل بين السلطات (السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية) لأنه إذا قام الدستور بتركيز السلطة في يد الحكومة دون اقتسامها، فيستنتج عن ذلك حكومة دكتاتورية<sup>(2)</sup>. فإذا توفرت هذه الخصائص جمعياً، فإننا أمام دستور ديمقراطي، ويمكن في حالات معينة أن تجرى عليه بعض التعديلات حتى يتواءم مع مختلف المستجدات، وأحياناً تقتضي الضرورة تأسيس دستور جديد والذي يتطلب الوقت والتمعن الكافيين، وفي كلتا الحالتين المشاركة الشعبية في العمليتين مرغوبة. أما عن صياغة الدستور سواء كان معدلاً أو دستوراً جديداً فيجب أن تكون مفهومة من قبل أغلبية الشعب، وليست غامضة أو معقدة لا يفهمها إلا ذوو الاختصاص {رجال القانون، المحامون، أو النخب الحاكمة}<sup>(3)</sup>.

وتعد كتابة الدساتير من مستلزمات سيادة الدولة، وهي أكثر ظواهر تنظيم الدولة المعاصرة شيوعاً، وفي هذا الصدد يقول كارل لوينشتاين: "غدت سيادة الشعب والدستور المكتوب مترادفتين أيديولوجياً وعملياً، والدساتير العربية قد صدرت كتعبير عن السيادة الوطنية، وهو ما ينعكس على توقيت صدورها وعلى محتوياتها"<sup>(4)</sup>.

فعلى الرغم من أن غالبية الدول أصدرت دساتيرها لدى استقلالها، فإن دول عربية عديدة قد انضمت في وقت متأخر إلى عالم الدول ذات الدساتير الرسمية (كاليمن والسعودية). فالدساتير العربية بقيت تكتب بهدف تعزيز السلطة السياسية، فيما بقيت دستورية الحكم (تقييد السلطة هدفاً ثانوياً، لكن على الرغم من ذلك فإن بعض الدول العربية قد عرفت حركة باتجاه دستورية الحكم<sup>(5)</sup>. أو ما يطلق عليه الإصلاح الدستوري.

ومنه يمكن القول؛ أن وجود الدستور وإن كان شرطا أساسيا لأي دولة حديثة، فإنه لا يكف بذاته، بل لابد من مراجعة الدساتير العربية القائمة، لأن العديد منها وضع في ظل سياسة سلطوية أو شمولية أعطت السلطة المطلقة للحكام ولم تعط أي سلطة للشعب، بل حتى في بعض الدساتير العربية التي قامت توازنا بين السلطة والمواطنين في ضوء مبادئ دستورية واضحة لم يتم في الواقع تفعيل هذه المبادئ، وظلت بتعبير علم الاجتماع القانوني "نصوصا ميتة تحتاج إلى من ينفخ فيها روح الحياة"، بمعنى أن هناك مشكلة دستورية عربية متعددة الجوانب تحتاج إلى حسم في ضرورة بناء جسور السلطة التي تحول دون إقامة الحكم الرشيد القائم على المشاركة الديمقراطية وعلى حكم القانون والشفافية والمحاسبة<sup>(6)</sup>.

فالإصلاح الدستوري كمفهوم إجرائي قائم أساسا على جملة التعديلات والتغيرات التي تمس الدستور الوثيقة الأسمى {المقدسة} لأية دولة؛ سواء بتغيير جذري يلغي العمل بالدستور القديم ويقرّ دستوراً جديداً، أو بالإبقاء على الدستور القديم وإدخال عليه بعض التعديلات على مستوى المواد والنصوص القانونية فيه، ولعل الضرورة التي تقرّ الإجراءين السابقين {إقرار دستور جديد/ أو تعديل دستور قديم} هي إما:

- محاولة النخب الحاكمة التكيف مع التحولات الدولية التي تفرضها العولمة بكل أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية ..... وضغوطاتها المتواصلة على الدولة القطرية كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي اللذين يفرضان شروطا سياسية على الدول من أجل تقديم مساعدات اقتصادية أو ما يعرف "بالمشروطة السياسية".

- أو محاولة التغيير بصفة كلية لفلسفة النظام السياسي في الدولة؛ كالتغيير من النظام البرلماني إلى النظام الرئاسي أو العكس ... وذلك وفقا للظروف التي تفرضها التحديات الداخلية للدولة كضغوطات؛ المعارضة السياسية، الرأي العام المحلي، المجتمع المدني، الجماعات الضاغطة كرجال المال والأعمال وغيرها من اللوبيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية ....

- أو محاولة النخب الحاكمة تطوير وتجديد البناء الدستوري للدولة بصفة ذاتية، رغبة منهم لإعطاء ديناميكية جديدة للحياة السياسية تضمن جودة وفعالية الأداء الوظيفي لمختلف مؤسسات الدولة بما يسهم في تنمية وترسيخ الفعل الديمقراطي.

## المحور الثاني

### واقع الدساتير في التجارب العربية

عملت الدساتير العربية على تحديد المبادئ الأساسية التي تركز عليها الدول العربية في ممارستها للسلطات المختلفة، وذلك من خلال وضعها للمبادئ القانونية العليا وتوزيعها للسلطة على سلطات الدولة الثلاث، والاهتمام بحقوق الأفراد وواجباتهم تجاه الدولة وذلك في ظل حكم القانون والشفافية والمساءلة في إدارة الحكم، على أساس أن أولى متطلبات العمل من أجل قيام الدولة القانونية التي في ظلها يتم ضمان حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وهو أن تكون الدساتير العربية مستوفية للشروط التالية، وذلك كما رصدتها الباحثة ثناء فؤاد العبد الله:

- 1- أن يكون لكل قطر عربي دستور تضعه جمعية تأسيسية ومنتخبه انتخابا حرا ومباشرا.
  - 2- أن يقوم الدستور على أساس سيادة الشعب وعلى قواعد دولة القانون واحترام مبادئ الديمقراطية السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومفاهيمها.
  - 3- أن ينص الدستور على الضمانات التي تكفل الحريات والحقوق وتحميها، وأن يتضمن الضمانات التي تحول دون إهدارها أو مسها على وجه غير مشروع<sup>(7)</sup>.
- طبعا هذا يتماشى مع أهم مقاييس الظاهرة الدستورية التي عبر عنها الباحث Benjamin Constant بعبارة شهيرة "لا دستور دون حرية، ولا حرية دون دستور"<sup>(8)</sup>.
- لكن هل فعلا قامت الدساتير العربية على مقياس الموازنة بين السلطة والحرية؟ وهل تمكنت السلطة السياسية من خلال دساتيرها على وضع المبادئ السابقة الذكر موضع التطبيق؟
- باعتبار أن الدستور من حيث مقومات تعريفه، يقوم على مبدأ التوازن بين مختلف السلطات العمومية، وأن العبرة في الدستور بعلوية قواعده واحترام مقتضياتها من طرف تلك السلطات، فإن تقريبا معظم الدساتير العربية لها "قيمة تحت دستورية" {ConstitutionnellInfra} أو قيمة دستورية دونية، وفي هذا النطاق يظل الدستور مسخرا في كل الحالات أو الفترات لعدم المساس بسلطة أو مكانة رئيس الدولة {رئيس جمهورية - ملك}<sup>(9)</sup>.
- إذ عادة ما يتم تجاهل بعض نصوص الدستور التي تهدف إلى إقامة نوع من التوازن النسبي بين السلطات أو عبر تجميد تلك النصوص، فمثلا ينص الدستور المصري الصادر عام 1971 بأن رئيس الدولة يتمتع بحق إصدار اللوائح التشريعية سواء أثناء انعقاده أو عند وجود خطر خارجي، وفي حال تهديد الوحدة الوطنية، في المقابل يتمتع مجلس الشعب بحق الرفض لتلك اللوائح أو تعديلها بأغلبية الثلثين، لكن هذا النص لم يتم إعماله ولو مرة واحدة<sup>(10)</sup>.
- هذا بخصوص السلطتين التنفيذية والتشريعية، أما بالنسبة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية والقضائية، فإن الأمر لا يختلف كثيرا، فعلى الرغم من ادعاء مختلف الدساتير العربية على استقلالية القضاء، حيث تنص جميعها على استقلالية السلطة القضائية التي تصدر أحكامها باسم الشعب في الأنظمة الجمهورية، وباسم الملك في الأنظمة الوراثية، إلا أن الواقع يبين أن السلطة القضائية في الدول العربية ليست مستقلة، وهي أقرب إلى أن تكون وظيفة مرتبطة بالسلطة التنفيذية وخاضعة لها ماليا وإداريا، وهذا ما يؤثر سلبا على قانونية الأحكام ونزاهتها.
- فريئس الدولة عادة ما يتدخل في أعمال السلطة القضائية، ومن مظاهر هذا التدخل قيامه بتعيين القضاة كما هو وارد في دستور عمان المتمثل في حق السلطان في تعيين كبار القضاة، كذلك الحال بالنسبة للسودان، حيث يقوم الرئيس بتعيين رئيس القضاء وسائر القضاة بعد توصية من مجلس القضاء الأعلى، ويرأس مجلس العدل الذي يضم ممثلي كل الأجهزة العدلية وذلك وفقا لدستور عام 1989<sup>(11)</sup>.
- فيما يتعلق بحقوق المواطنين وحرياتهم؛ تنص سائر الدساتير العربية على مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، كما هو مبين في دستور دولة قطر الصادر في عام 1972: "الناس متساوون في الحقوق

والواجبات العامة، وذلك دون تمييز بسبب العنصر أو الجنس أو الدين". كما أن الدستور الجزائري المعدل عام 1996 ينص في المادة 29 على أن: "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"<sup>(12)</sup>.

لكن الممارسة تكشف عن فجوة بين النصوص القانونية وبين الواقع، وذلك من خلال احتكار أقليات سياسية أو حزبية للسلطة وممارسة التمييز بين بعض الفئات الاجتماعية والأقليات، وتأتي في أحيان كثيرة قوانين أخرى مقيدة لما أباحه الدستور، وفي هذا السياق نشير إلى الدستور الكويتي فعلى الرغم أنه ينص على: "أن الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، وهم متساوون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين"<sup>(13)</sup>. إلا أن قانون الجنسية الكويتي الصادر عام 1959، يمثل انتهاكا صريحا لنص تلك المادة<sup>(14)</sup>.

فالنماذج السالفة الذكر؛ تبين فعلا أن النظم السياسية العربية تعاني من مأزق الحياة الدستورية، التي حالت دون تحقيق تطور ديمقراطي حقيقي، بل كشفت العديد من التناقضات لتدل على أن الاستجابة للتحديات المفروضة عليها أو ما يسمى بريح التغيير، لم تكن على قناعة أساسية، بقدر ما كانت استجابة شكلية دون أن تمس المضمون أو الممارسة.

ويتفق أغلب الأكاديميين أن هذه الدساتير أما أن تحقق غايات مبدأ الدستورية أو تصبح مجرد أوراق أو واجهات دستورية، وفي هذا الصدد يعتبر "هربرت شبيرو": "أنه قد لا يكون المراد بالدساتير أن تكون وسيلة تساعد النظام على التعاطي مع مشاكله الموضوعية، بل يراد بها أن تكون واجهة يختبئ خلفها الحكام المعادون لمبدأ الدستورية"<sup>(15)</sup>.

وباعتبار أن دور الدساتير في الدول العربية غير مفعّل ولا يساهم في بناء العملية الديمقراطية، لهذا لا مناص من الإصلاح الدستوري، لأنه السبيل الوحيد لحماية النظام السياسي والمجتمع ككل، والحد الأدنى الذي يجب أن تنطلق منه أي عملية إصلاح سياسي لتحقيق مبدأ الدستورية. ويقصد بالإصلاح الدستوري؛ إما رصد دساتير عربية جديدة أو إدخال تعديلات ديمقراطية عليها، فهو عملية مرتبطة بإجراءات خاصة تأخذ بعين الاعتبار حماية القيم القانونية والخضوع لمبادئ الحوكمة كحل لازمة سلطة الدولة وعدم قدرتها على مواجهة التحديات سواء على مستوى الداخلي أو الخارجي، وذلك بإشراك كل القوى المؤثرة داخل الدولة كالبرلمان، الأحزاب السياسية، منظمات المجتمع المدني، القطاع الخاص، وفق لعملية الحوار والنقاش الذي يسمح لكل الأطراف في المشاركة بطريقة شفافة لتفادي خدمة أي مصلحة أو سيطرة طرف على حساب طرف آخر<sup>(16)</sup>.

كما تؤدي الإصلاحات الدستورية دورا فعالا في عقلنة العمل السياسي والمدني، وفي تكييف النص القانوني مع تطورات الواقع ومع الأهداف العامة لخدمة المواطن وتوفير احتياجاته المستمرة والمتطورة في كل المجالات التي وجدت مؤسسات الدولة من أجلها، كما أنه يجسد نوعا من التوازن بين القوى السياسية والاجتماعية على حد تعبير الباحث طارق البشري، وذلك باعتبار أن أي إصلاح دستوري وقانوني أيا كان



شكله أو مضمونه لا يمكن أن يحدث أثره في ظل علاقات الدولة القائمة بأجهزتها المختلفة وعلى مجل الحياة السياسية والثقافية والأيدولوجية<sup>(17)</sup>.

وقد اختلفت الآراء حول مضمون وطبيعة الإصلاح الدستوري، فهناك من يريد دستور جديد بالكامل يغير من طبيعة النظام السياسي القائم، والبعض الآخر يكتفي بالتعديلات على الدستور القائم، وهو ما استجابت له بعض النظم السياسية العربية خاصة أمام تزايد الضغوط الداخلية والخارجية لتبني الإصلاحات السياسية، أي مواكبة ما يشهده النسق السياسي والاجتماعي من تفاعلات من أجل التمهيد إلى مرحلة الانتقال الديمقراطي، لكن الأهم من ذلك هو معرفة ما إذا كانت هذه السياسة نابعة من رغبة أكيدة في الإصلاح السياسي الجدي أم أنه مجرد سلوك لتسهيل انتقال السلطة أو لتجاوز أزمة ظرفية.

فبالنسبة للدول التي شهدت فيها ظهور دستور جديد نذكر على سبيل المثال حالة موريتانيا، ففي 12 جويلية عام 1991 تم الاستفتاء على الدستور الجديد بنسبة تتجاوز 97 %، تضمن الدستور ديباجة و{ 104 مادة }، ودخل حيز التنفيذ في 20 جويلية عام 1991، وجاء على أنقاض دستور 1961/05/20، وقد ركز الدستور الجديد على مسألتين طبيعتا المشاركة السياسية وكيفية التداول على السلطة، وإقرار التعددية السياسية والفكرية وتمكين مختلف القوى والتكوينات الاجتماعية من التعبير على مصالحها وتوصيل مطالبها من خلال قنوات مؤسسية شرعية، فضلا عن إفساح المجال أمام نمو وتنظيمات المجتمع المدني وتحقيق استقلاليتها عن الدولة، وكذا إقرار مبدأ الفصل بين السلطات واحترام استقلالية السلطة القضائية وتوفير ضمانات تحقيق المشاركة السياسية ومتطلباتها بما يؤدي في النهاية إلى إقرار مبدأ التداول السلمي للسلطة طبقا للإرادة الشعبية<sup>(18)</sup>.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه: هل فعلا تم احترام النصوص الدستورية على أرض الواقع بمعنى هل حقق الدستور الجديد عملية الإصلاح السياسي الفعلي؟

رغم أن الدستور الجديد قد أعلن في المادة 11 على ضمان مبدأ التعددية الحزبية: "....تتكون الأحزاب والتجمعات السياسية وتمارس نشاطها بحرية بشرط احترام المبادئ الديمقراطية وشرط ألا تمس من خلال نشاطها بالسيادة الوطنية ووحدة الأمة والجمهورية"، وقد حدد القانون المنظم للأحزاب شروط إنشاء الأحزاب السياسية وسيرها وحلها، لكن من جهة أخرى نصت المادة 06 من القانون نفسه: "تحظر على أي حزب الانفراد بحمل لواء الإسلام"، وهذا لتفادي خلق مناخ سياسي مماثل لتجربة الجزائر، وهو ما حصل مع حزب الأمة الإسلامي، الذي رفض منح الاعتماد له لكونه حزب إسلامي، وهذا يعني استبعاد قوى سياسية بعينها، وهو ما يتنافى مع المشاركة السياسية الفعلية. وفي مقابل ذلك لم تشر أي من مواد الدستور {104} إلى مبدأ التداول السلمي على السلطة، فتتضمن المادة 28 من الدستور على: "يمكن إعادة انتخاب رئيس الجمهورية". ولم تحدد عهدة الرئيس، ويعني ذلك السماح للرئيس البقاء في السلطة مدى الحياة، فضلا عن الصلاحيات اللامتناهية لرئاسة الدولة لتصل حتى إلى السلطة القضائية، بإعطاء الرئيس حق استبدال العقوبات الصادرة عن القضاء، وهو ما أكدته المادة 37 من الدستور: "يمارس رئيس الجمهورية حق العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها". وفعلا قد ساهم هذا النقص والمتمثل في غياب التداول السلمي على

السلطة ومبدأ الفصل بين السلطات، في شل عملية الإصلاح السياسي، بحيث أصبحت شكلية لا فعلية، وما يؤكد تعثر الإصلاحات السياسية هو هيمنة المؤسسة العسكرية على الحزب والدولة باعتبار موريتانيا معروفة بالانقلابات العسكرية<sup>(19)</sup>.

واستمرت الأمور على حالها حتى بالنسبة للدستور المعدل في 25 جوان 2006 الخاص بتعديل بعض مواد الدستور الموريتاني الساري منذ عام 1991، ومن بين ما اختصت به المواد المعدلة في الباب الثاني مدة عهدة رئيس الجمهورية، فاختصت هذه المدة إلى 05 سنوات بدلا من 06 سنوات، وقصرت إعادة انتخابه لمدة ثانية على مرة واحدة غير قابلة للتجديد، وجعلت التزام رئيس الجمهورية بعدم توليه أية وظيفة عمومية أو خاصة ولا شغله منصبا قياديا في أي حزب سياسي طلية فترة ممارسته للسلطة، فهذه التعديلات مهمة، إلا أن ما يشير الانتباه هو العديد من المواد التي لم يطلبها التعديل، تكرر وضع رئيس الجمهورية في مواجهة رئيس الوزراء وتعزز من شأن مجلس الشيوخ المنتخب بطريقة غير مباشرة من قبل نواب البلديات وتمد حق الترشح للرئاسة لحين بلوغ سن الخامسة والسبعين من العمر في ظل تركيبة ديمغرافية لا تقل فتوة في أي من الدول العربية الأخرى<sup>(20)</sup>.

فهذا الدستور المعدل يمنح صلاحيات موسعة لرئيس الجمهورية، في حين لا يملك البرلمان مثل هذه الصلاحيات. ومن المؤشرات الدالة على إضعاف مكانة البرلمان في النظام السياسي الموريتاني هو أن المادة 40 من الدستور المعدل توكل لرئيس مجلس الشيوخ وليس لرئيس الجمعية الوطنية مهمة تسيير شؤون الدولة، وهذا رغم أن مجلس الشيوخ منتخبا بطريقة غير مباشرة، وحددت أيضا المادة 57 الموضوعات التي يشرع فيها البرلمان على سبيل الحصر، فيها جعلت المادة 59 كل ما عدا تلك الموضوعات الحصرية من اختصاص الحكومة أكثر من ذلك المادة خولت المادة 60 للحكومة بعد الوفاق مع رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ إجراءات في مجالات اختصاص البرلمان. وهو ما يؤكد أن التعديلات الدستورية المعلن عنها في المواد السابقة الذكر، فضلا عن حذف المادة 104 التي كانت مقيدة للحريات، هي تعديلات جزئية تحفظ مكانة رأس الجمهورية في النظام الموريتاني كما كان في دستور عام 1991<sup>(21)</sup>.

أما بالنسبة لمصر، فهي الأخرى قد استجابت للضغوطات المحلية من مختلف قوى وأحزاب المعارضة السياسية بما فيها المعارضة الإسلامية والضغوط الخارجية وخاصة الأمريكية، لتبني الإصلاح الدستوري كمدخل للإصلاح السياسي. فالدستور المصري لعام 1971 كغيره من دساتير الدول العربية أنشأ نظاما غير متوازنا، فنظريا كانت السلطات الثلاث منفصلة عن بعضها البعض، أما في الممارسة، فكان الوضع أسوأ، لأن البرلمان الضعيف أصلا، كان يخضع لسيطرة حزب الرئيس كما أتاحت قوانين الطوارئ للحكومة تجاوز المحاكم العادية المستقلة نسبيا وتحويل القضايا السياسية إلى محاكم عسكرية، وعليه تركزت مطالب المعارضة على الإصلاح الدستوري الذي استجاب لها الرئيس مبارك حيث طبق الإصلاح دستوري قبل الانتخابات عام 2005. وقد تمثلت مبادرة الرئيس المصري مبارك في تعديل المادة 76 من الدستور التي تحدد آلية اختيار رئيس الجمهورية وفق انتخابات عامة مباشرة، حلت محل النظام القديم الذي كان البرلمان يختار بموجبه الرئيس، ومن ثم يصادق الشعب على هذا الاختيار من خلال استفتاء عام<sup>(22)</sup>. وقد كان هذا الإعلان



مفاجئا في التوقيت، لأنه قصد المادة المذكورة في عام 2005، والذي هو عام إجراء الانتخابات الرئاسية، لكن كان متوقعا من حيث المضمون لأنه اشترط لترشح الحزبين تمثيل أحزابهم بنسبة 5 % من مقاعد مجلس الشعب والشورى، وهو شرط لا يتحقق إلا للحزب الوطني الديمقراطي فقط، واشترط لترشح المستقلين تزكية 250 عضوا من أعضاء مجلس الشعب والشورى والمحليات، وهو بدوره شرط يتعذر تحقيقه، وبالتالي فإن هذا التعديل قد قطع الطريق أمام الحزبيين والمستقلين معا للوصول إلى سدة الحكم، وأعدت إنتاج الواقع لكن في قالب آخر، ليستمر الحال على نفسه، حتى مع مجموعة جديدة من التعديلات الدستورية التي أعلنها الرئيس مبارك في 26 ديسمبر عام 2006، وذلك بتعديل 34 مادة من مواد الدستور بما فيها المادة 76 المشار إليها وذلك في إطار البرنامج الإصلاحي المتخذ منذ عام 2005 وهذا تحقيقا لما يلي<sup>(23)</sup>:

- 1- تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتعزيز دور رئيس مجلس الوزراء في إطار السلطة، وفي المقابل ضبط صلاحيات الرئيس في الظروف المهدد لسلامة الوطن أو المعطلة لأداء مؤسساته.
- 2- تبني نظام انتخابي يفعل التمثيل الحزبي في البرلمان.
- 3- تمثيل المرأة، وتطوير نظام المحليات بما يعمق صلاحياتها التنفيذية والرقابية.
- 4- مكافحة ظاهرة الإرهاب عن طريق قانون يعد لهذا الغرض ويحل محل قانون الطوارئ.

لكن من خلال مراجعة تلك التعديلات تبين أن هذه التعديلات الدستورية الأربعة والثلاثين قد حولت الرئيس سلطات وصلاحيات واسعة إضافة إلى تلك التي يمتلكها أصلا، فمثلا إذا كانت الدعوة إلى تعديل المادة 173 للتأكيد على استقلال الهيئات القضائية، فإن ذلك لزمها اقتراح تشكيل مجلس يضم رؤساء تلك الهيئات ويتأسسه رئيس الجمهورية، وإن كان قد برر ذلك في إطار التنسيق بين السلطتين إلا أن الهدف من وراء ذلك هو إقحام للسلطة التنفيذية في مجال السلطة القضائية، ومجرد إيجاد بديل للمجلس الأعلى للقضاء.

أما بخصوص تعزيز دور البرلمان {خاصة مجلس الشعب} فان اقتراح تعديل المواد 128، 133، 118 تدخل في هذا الإطار وذلك من خلال اشتراط حصول الحكومة على ثقته وحقه في سحب تلك الثقة منها دون حاجة إلى استفتاء شعبي، ومنحه صلاحية تعديل مشروع الموازنة العامة دون موافقة الحكومة وإفساح المدة أمامه لمناقشة تلك الموازنة، لكن هذا التعديل قابلة اقتراح آخر بتعديل المادة 136 ليكون حل مجلس الشعب بقرار من رئيس الجمهورية دون اضطرار للجوء إلى استفتاء شعبي، رغم أنه مبرر بأن هذا الاقتراح يسوي بين آلية حل مجلسي الشعب والشورى، إلا أن الوضع القانوني للمجلسين مختلف، فمجلس الشعب منتخب، في حين أن المجلس الشورى ثلث أعضائه معينون، والأكثر من ذلك ولتقوية مجلس الشورى، منح التعديل الخاص بالمادتين 194 و195 صلاحيات واسعة له تمكنه من الموافقة على بعض الموضوعات الداخلية في اختصاص مجلس الشعب، وهذا يعد تدعيما لدور المجلس الأعلى على حساب المجلس الأدنى {مجلس الشعب}<sup>(24)</sup>.

كما كانت هذه التعديلات محاولة لتقويض موقع الإخوان حيث تم اقتراح إضافة لنص المادة 5 من الدستور تتجاوز ما هو قائم من حظر تأسيس الأحزاب على أساس الدين أو الجنس أو الأصل إلى حظر مباشرة

أي نشاط سياسي على الأساس المذكور، واعتبرت تلك الإضافة موجهة بالأساس ضد حركة الإخوان المسلمين التي كان قد سمح لها في انتخابات 2005 بالدعاية المرشحياً بوصفهم أعضاء فيها، أما بعد تعديل الدستور فلن يعود بإمكان منتسبي الجماعة الإفصاح عن هويتهم<sup>(25)</sup>. حيث مهدت التعديلات الدستورية أيضاً الطريق أمام الدخول إلى النظام مختلط تنتخب فيه معظم المقاعد عبر نظام من القوائم الحزبية وكانت هذه طريقة أخرى لإلحاق الضرر بجماعة الإخوان المسلمين<sup>(26)</sup>.

أما بالنسبة للبحرين فهي الأخرى شهدت جملة من الإصلاحات السياسية خاصة بعد استلام الملك حمد زمام الحكم عام 1999، بدءاً بإطلاق سراح سجناء سياسيين والسماح بعودة منفيين سياسيين إلى البلاد، وتم اعتماد ميثاق وطني بعد استفتاء جرى عام 2001، حددت أولوياته في إعادة الحياة البرلمانية في البحرين التي علقته منذ عام 1975، والتحسين في مجال ممارسات حقوق الإنسان والحريات المدنية، ولكن بعد صدور الدستور الجديد في عام 2002، منح مجلس النواب المنتخب سلطات تشريعية أقل مما كان يتمتع بها بموجب الدستور القديم، وأنشأ في نفس الوقت مجلس شوري يعين أعضاؤه ويملك سلطات أكبر. وكان موقف الجمعيات السياسية في البحرين هو مقاطعة الانتخابات التشريعية لعام 2002 لكن بعدها قرارات جمعية الوفاق (الجمعية الشيعية المشاركة في الانتخابات البلدية عام 2005، ومن ثم في الانتخابات التشريعية عام 2006، أملاً في الحصول على الأغلبية في مجلس النواب، لكن تمّ التلاعب في تقسيم الدوائر الانتخابية بما حرم جمعية الوفاق من الحصول على الأغلبية، كما قام الملك بإجراء تغيير دائم على التركيبة السكانية في البلاد من خلال منح الجنسية للعمال العرب من السنة القادمين من سوريا- الأردن وذلك في محاولة منه تحويل السكان الشيعة إلى أقلية في البلاد<sup>(27)</sup>. فالإصلاحات الدستورية في البحرين لم ينتج عنها نقل للسلطة ولم تكن خطوة جادة نحو تبني الإصلاح السياسي الحقيقي.

من خلال النماذج السابقة الذكر في مجال الإصلاح الدستوري، يمكننا القول أن التعديلات الدستورية لم تمس طبيعياً الأنظمة الدستورية وجوهر توازنها الكبرى، ولم تغير بعمق النسق السياسي والدستوري السائد في هذه الدول الذي عرف بما يسمى "بالانحراف الرئاسوي"، أو ما يسمى بتغول السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى، وهذا بسبب سلطات الرئيس التنفيذية اللامتناهية واختلال التوازن في علاقته بباقي المؤسسات.

### المحور الثالث

#### مقترحات لتطوير الفعل الدستوري في الدول العربية .

نتيجة لتلك المعوقات والتحديات التي تواجه الفعل الدستوري في الدول العربية السالفة الذكر، والتي حالت دون عملية الإصلاح السياسي الفعلي، فإن الأمر أصبح يتطلب تعديلات دستورية عميقة تحدد على ضوءها صلاحيات مختلف المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، وتضع الضوابط التي تحكم مبدأ الفصل بين السلطات وتنظم العلاقات فيما بينها، ويتم ذلك عن طريق شكل نظام الحكم<sup>(28)</sup>. فهذا التحدي المتعلق بإشكالية العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية تم حلّه في النظم ذات النمط الديمقراطي وفقاً لما يلي:

- تعين الحاكم بالانتخاب الشامل، حيث يسمح تعيين الحاكم وإنهاء مهامهم.
  - وجود برلمان يملك صلاحيات واسعة.
  - تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي يؤدي إلى توفير الرقابة على الأجهزة الحكومية للحفاظ على حريات المواطنين.
  - مبدأ الشرعية وتراتبية القواعد القانونية وذلك لضمان رقابة قضاة مستقلين للسلطات العامة<sup>(29)</sup>.
- وفي هذا السياق نحاول تقديم بعض المقترحات من أجل تفعيل الإصلاح الدستوري في الدول العربية في النقاط التالية:
- أن يكون الإصلاح الدستوري جوهريا؛ يمس مضمون المواد القانونية وليس إطارها الشكلي فقط.
  - أن يتماشى الإصلاح الدستوري مع الثوابت الوطنية ويضمن مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون ويكرّس الحريات الفردية والجماعية.
  - أن يبتعد الإصلاح الدستوري عن مختلف أشكال الإقصاء والتهميش لتتبار على آخر. أو إذكاء مظاهر الجبهوية أو العرقية بأي شكل من الأشكال.
  - العبرة في أي عملية إصلاحية دستورية ليس عدد المواد القانونية المسننة والشعارات التي تروج لها، وإنما جودة المادة القانونية وفعالية تطبيقها على أرض الواقع.
  - أن يضمن ميكانيزمات الفعل الديمقراطي الحقيقي كالفصل بين السلطات وعدم هيمنة سلطة على أخرى، ففي بعض الدول العربية تشهد هيمنة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات الأخرى التشريعية والقضائية، الأمر الذي يجعل أي محاولة للإصلاح الدستوري مجرد "ذر الرماد في العيون". أو "حق أريد بها باطل".
  - مواكبته مختلف التحولات الوطنية والتحديات الدولية، بالابتعاد عن "الجمود القانوني" من جهة، طبعا هذا لا يعني التغيير أو التعديل المستمر للدستور بدون أي سبب أو مصلحة عامة، وتفادي عقلية بعض النخب الحاكمة العربية القائمة على مقولة "خياطة الدساتير على المقاس". من جهة ثانية.
  - الإصلاح الدستوري في الدول العربية؛ يقتضي هندسة دستورية تراعي الصالح العام وتؤسس لدستورية الحكم {Constitutionalism} القائمة على تقييد سلطة الحاكم وإشراك مختلف الفواعل الرسمية وغير الرسمية في العملية السياسية.
  - تتوقف في الأخير أية عملية إصلاحية للدستور على الإرادة السياسية للنخب الحاكمة ومدى رغبتها في إقرار بنود دستورية؛ تستجيب لطموحات الشعب من جهة وترسخ ميكانيزمات الانتقال الديمقراطي الفعلي من جهة ثانية.

الخاتمة

من خلال ما تقدم حول طبيعة الإصلاح الدستوري وواقعة في الدول العربية قبل ثورات الربيع العربي 2011؛ نتوصل إلى أن الإصلاح الدستوري يشكل مدخلا أساسيا للإصلاح السياسي لا يمكن بأية

حال من الأحوال تجاوزه أو إسقاطه من أجندة أي عملية إصلاحية شكلية كانت أو حقيقية، بل هوركيزة محورية للبناء الديمقراطي لأية دولة متقدمة كانت أم متخلفة، على أساس أن الهندسة الدستورية هي المسار السليم للبناء الديمقراطي القائم على الفصل بين السلطات والتداول السلمي وعقلنة الحياة السياسية بمختلف أبعادها.

لكن الملاحظ في معظم الدول العربية أن النخب الحاكمة توظف الدستور من أجل إنتاج نفسها بنفسها، وتأجيل الفعل الديمقراطي الحقيقي، وذلك بإقرارها للعديد من المواد الدستورية التي يتماشى ظاهرها مع المناخ الديمقراطي، لكن باطنها يكرّس الاستبداد والتسلط، وهو ما برز أثناء تطبيقها على أرض الواقع، من خلال الالتفاف على مواد الدستور بهدف بقاء تلك النخب أو أتباعها أطول مدة في الحكم، والحفاظ على مصالحها السلطوية لعقود من الزمن. الأمر الذي أدى في نهاية المطاف إلى تفجير الأوضاع في عدة دول عربية فيما سمي "بثورات الربيع العربي" 2011، لأن الشعوب لم تعد تحتل تأجيل الديمقراطية أكثر في المنطقة العربية بعدما اجتاحت موجات التحول الديمقراطي أغلب دول العالم، مما جعل الخبراء الغربيين يوصّون المنطقة قبل الثورات العربية "بالاستثناء العربي". مما يعني في الأخير أن الخبرة العربية في الإصلاح الدستوري فشلت في معظم الدول العربية، خاصة الدول التي شهدت حراكا ثوريا بعد عام 2011. كحالة مصر وتونس هذه الأخيرة التي أقرت دستورا توافيقيا بعد عامين تقريبا من الجدل والنقاش المحتمين بين مختلف الزمر والتيارات السياسية وبمشاركة فعالة لمنظمات المجتمع المدني في البلاد بعد ثورة 14 يناير 2011، وقد صنّفه الكثير من الخبراء والمتابعين القانونيين ضمن أفضل الدساتير العربية، على أساس إقراره جملة من الايجابيات كالفصل بين السلطات، والتداول السلمي على السلطة، وحرية الرأي والتعبير خاصة تجاوز جدل الدين مصدر التشريع بين القوى العلمانية والدينية ... والتمكين لها من طرف النخب الحاكمة لتجسيدها على أرض الواقع، الأمر الذي جعل تجربة الانتقال الديمقراطي في تونس سلسلة وذات فعالية نسبيا مقارنة بدول عربية عدة. وحتى الدول التي لم تشهد حراكا ثوريا كالجائر والمغرب عملت نخبها الحاكمة على إدخال العديد من التعديلات الدستورية لغرض التأقلم مع الوضع الجديد الذي فرضته "ثورات الربيع العربي" على غرار الجزائر التي أقرّ فيها رئيس الجمهورية التعديل الدستوري لعام 2016 المتضمن غلق العهودات الرئاسية وإعطاء صلاحيات أوسع للوزير الأول، وكذا توسيع صلاحيات البرلمان بغرفتيه، فضلا عن توسيع تمثيل حقوق المرأة في المجالس المنتخبة، والتأكيد على استقلالية السلطة القضائية وغيرها من التعديلات الدستورية.

### الهوامش:

(1) ناثان براون، دساتير من ورق، الدساتير العربية والسلطة السياسية، (محمد نور فرحات)، القاهرة: مكتب سطور، 2010، ص 51.

(2) المرجع نفسه، ص 52.

(3) Jeen Sharp ,From Dictatorship to Democracy, Great Britain: Serpents Tall, 2012, pp 119-120.

(4) ناثان براون، مرجع سابق ص 54

(5) المرجع نفسه، ص 315.

(6) عبد العزيز النويضي، الإصلاح الدستوري في المغرب اللجنة العربية للقضايا والأسئلة الأساسية لحقوق الإنسان، باريس: 2006، ص 51.

- (7) ثناء فؤاد عبد الله ، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997، ص 259.
- (8) محمد العجبي، المؤسسات الدستورية في بلدان المغرب العربي بين تأسيس السلطة وتكريس التسلسل، في مؤلف محمد بن حمودة وآخرون، دراسات دستورية مغربية، وحدة البحث في القانون الدستوري الجبائي المغربي، مركز النشر الجامعي، ص 60.
- (9) المرجع نفسه، ص 61.
- (10) علي الدين هلال، نيفين مسعد، النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتغيير، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط، 03، 2005، ص 144 .
- (11) وسيم حرب، إشكالية الديمقراطية والتنمية في المنطقة العربية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 44، 45.
- (12) إسماعيل معارف، مسارات التحول الديمقراطي في المنطقة العربية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 66.
- (13) علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق ص 145.
- (14) يقسم المواطنين إلى فئة أصحاب الجنسية بالتأسيس وفئة أصحاب الجنسية بالتجنس وفئة أصحاب الجنسية بالاستثنائي، وهناك فئة أخرى يطلق عليها اسم "البدون" أي بدون جنسية، على الرغم من أن أصحابها عاشوا في الكويت طيلة حياتهم وهم يشكلون 73 % من إجمالي عدد المواطنين للسكان الأصليين
- (15) ناتان براون، مرجع سابق، ص 46 .
- (16) Ahmed Essoussi, Constitution et Gouvernance, Travausc de Lunite de Recherche de Droit Constitutionnel et fiscal Maghrebin, faculty de Droit et des sciences politiques de Sousse- University de Sousse, Tunis : edtionLatrach, 2012, pp 70-71.
- (17) مناصر ماركسي، حول الإصلاح الدستوري والسياسي في دول المغرب الكبير، قراءة في تجربة مجهزة، كنعان للنشرة الالكترونية، السنة الخامسة، العدد 703، أكتوبر 2005، ص 07.
- (18) خيري عبد الرزاق جاسم، التجربة الديمقراطية في موريتانيا، دراسة في الإصلاح السياسي ، دراسات دولية، العدد 43، ص 35.
- (19) المرجع نفسه، نفس الصفحة.
- (20) أحمد إبراهيم محمود {وآخرون}، أحمد يوسف أحمد ونيفين مسعد {محررين}، حال الأمة العربية 2006. 2007، أزمات الداخل وتحديات الخارج، لبنان: مركز دراسات الوحدة العربية، 2007 ، ص 77- 78.
- (21) المرجع نفسه، ص 78 .
- (22) مارينا أو تاوي ميشيل دن، الأنظمة الحاكمة ومأزق الملك في العالم العربي ، وعود ومخاطر الإصلاح الهرمي ، أوراق كارنيغي، برنامج الشرق الأوسط، رقم 88، ديسمبر 2007، ص 13.
- (23) المرجع نفسه، نفس الصفحة.
- (24) أحمد إبراهيم محمود {وآخرون}، مرجع سابق، ص 80.
- (25) المرجع نفسه، ص 81.
- (26) مارينا أو تاري، ميشيل دن، مرجع سابق ص 14.
- (27) المرجع نفسه، ص 11.
- (28) نجوى إبراهيم محمود، محددات قوة المؤسسة التشريعية: دراسة حالة لمجلس الشعب المصري، مجلة النهضة، المجلد الثامن، العدد الأول، يناير 2007، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ص 102.
- (29) سعاد العقون، البرلمان والتحول الديمقراطي، مجلة فكر ومجتمع، الجزائر: طاكسيج كوم للدراسات والنشر والتوزيع، العدد 08/ أبريل 2011، ص ص 80-81.



