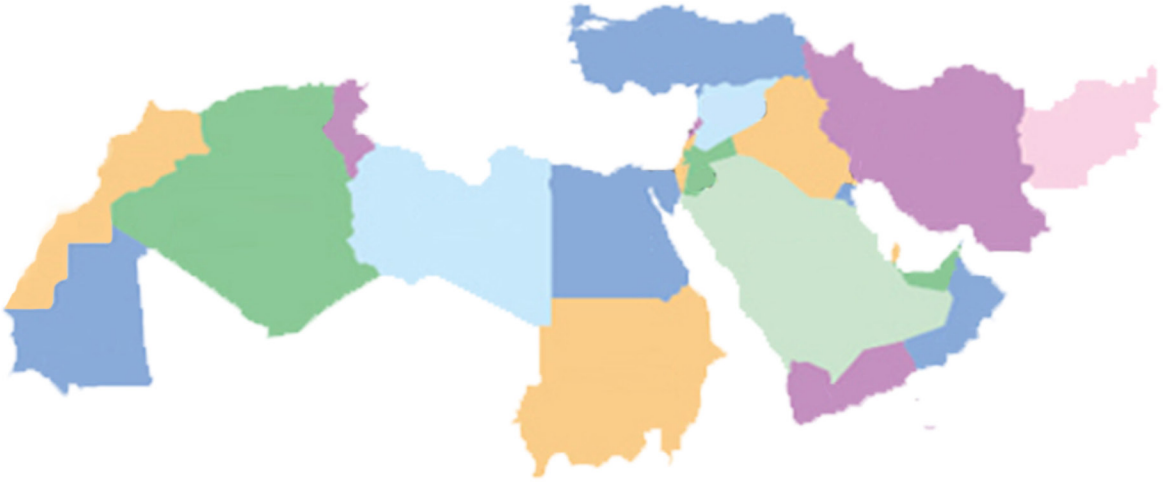
مجلة القانون الدستوري
في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



العدد الثالث

تشرين الأول / أكتوبر 2023

www.JCL-MENA.org

المنظمة العربية
للقانون الدستوري
The Arab Association of Constitutional Law

HARVARD
LAW SCHOOL

PROGRAM ON LAW & SOCIETY
IN THE MUSLIM WORLD

تُعد المنظمة العربية للقانون الدستوري أوّل شبكة إقليمية لخبراء دستوريين في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. تهدف منذ تأسيسها عام 2013 إلى المساهمة في الحكم الرشيد والتحول والانتقال الديمقراطي عبر تشجيع التشبيك وتبادل الخبرات بين بلدان المنطقة، وكذلك تقديم تحليل موضوعي وتقدمي للأطر الدستورية في المنطقة، وتطبيق خبراتها لدعم جهود الإصلاح القانوني والدستوري فيها.

تضم المنظمة أعضاءً من مختلف الدول العربية. وهم أكاديميون وقضاة ومحامون وبرلمانيون وناشطو مجتمع مدني متخصصون في كافة مجالات القانون الدستوري والأنظمة الانتخابية وعمليات بناء السلام وتعزيز حقوق الإنسان.

تنظم المنظمة العربية للقانون الدستوري وتشارك في عدد كبير من النشاطات؛ مثل: المؤتمرات الإقليمية والدولية وجلسات الحوار مع الخبراء وصناع القرار والجامعات والمؤسسات المرموقة في المنطقة العربية والدولية. كما تُنتج محتوى أكاديمياً ومعرفياً حول كل ما يتعلق بالدساتير في المنطقة العربية من كتب وأوراق سياسات ودراسات وأبحاث ومقالات.

كما تعمل المنظمة على تطوير قدرات الباحثين/ات في المنطقة العربية من خلال الأكاديمية السنوية للقانون الدستوري التي انطلقت في العام 2015، وتُمكن الباحثين من العمل معا على مشاريع بحثية مشتركة من خلال مجموعات العمل التي تجمع كبار الباحثين والمختصين لمناقشة التطورات الدستورية في الدول التي تشهد تحولات وتغييرات دستورية.

لمعرفة المزيد عن أنشطة ومشاريع المنظمة، يرجى زيارة موقعها الإلكتروني: aacl-mena.org ومتابعة أخبارها عبر وسائل التواصل الاجتماعي على منصات مختلفة بما في ذلك فيسبوك ولينكد إن وتويتر و academia.edu.

HARVARD
LAW SCHOOL

برنامج القانون والمجتمع في العالم
الإسلامي في كلية الحقوق بجامعة هارفارد

إن برنامج القانون والمجتمع في العالم الإسلامي في كلية الحقوق بجامعة هارفارد برنامج بحثي يهدف إلى دعم الأعمال البحثية المجتهدة والمبتكرة التي تتناول العلاقات المعقدة بين القانون والمجتمع في كل من سياقات الأغلبية المسلمة والأقلية المسلمة حول العالم. وإدراكاً للأبعاد القانونية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية المعقدة التي تميز سياقات الأغلبية المسلمة والأقلية المسلمة، فإننا نشجع المناهج السياقية لدراسة القانون. ونستخدم مصطلح «العالم الإسلامي» للإشارة إلى اهتماماتنا في العديد من السياقات المتنوعة التي تلعب فيها الشريعة الإسلامية دوراً في النظام القانوني، سواء بشكل رسمي أو غير رسمي.

يقدم برنامج القانون والمجتمع في العالم الإسلامي زمالات زائرة للباحثين والممارسين في مجال القانون والمجتمع ويدعم أبحاث الطلاب من خلال منح السفر والإرشاد. وهو يسعى لتعزيز العلاقات بين العلماء والممارسين ومراكز البحث عبر مختلف التخصصات وإشراك طلاب كلية الحقوق بجامعة هارفارد والمجتمع الأوسع في التطورات والمناقشات الحالية من خلال تنظيم الأنشطة والمحاضرات وورش العمل في الحرم الجامعي.

لأعضاء هيئة التدريس والزملاء في البرنامج اهتمام مشترك في مكانة القانون في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتتناول أبحاثهم مجموعة متنوعة من المجالات التي تشمل حقوق الأقليات، والعدالة بين الجنسين، والهجرة، وحقوق الأطفال، ورعاية الحيوان، وحقوق الإنسان، والقانون الجنائي وإصلاح قانون الأسرة.

قائمة المحتويات

رسالة المحررين 3

الاستفتاء الدستوري، محاولة لتصحيح مسار الانتقال الديمقراطي أم انتكاسة للتجربة الديمقراطية في تونس؟
جنان الإمام 5

حدود اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء في الدستور العراقي لسنة 2005
كاظم صليهب عبيد الجبوري 28

التجاذب بين روح الدستور ومستلزمات الاجتماع والسياسة في المغرب
الحبيب استاتي زين الدين 47

التفاعل بين العدالة الانتقالية وعملية وضع الدستور في حالات الصراع: المصالحة في ليبيا
جوديث هايمباخ 69

رسالة المحررين

يسرنا أن نقدم لكم العدد الثالث من مجلة القانون الدستوري في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهي مجلة محكّمة تقوم المنظمة العربية للقانون الدستوري بإدارتها وتحريرها. وقد تم اعداد هذه العدد الثالث بالشراكة مع برنامج القانون والمجتمع في العالم الإسلامي في كلية الحقوق بجامعة هارفارد.

قد وفرت المجلة على مدى السنوات الثلاث الماضية منصة لنشر الأبحاث الأكاديمية والتحليل النقدي للتطورات الدستورية والقانونية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وهي تضم مساهمات لعلماء وممارسين ناشئين ومتمرسين من المنطقة وخارجها بهدف المساهمة في نشر المعرفة بالقانون الدستوري وتبادل الخبرات وتعزيز النقاش المفتوح والعميق. نأمل أن تعمل شراكتنا في إنتاج هذا العدد الثالث على تعزيز التواصل والتعاون متعدد التخصصات مع مجتمع متنوع ودولي من العلماء والطلاب المهتمين بالمنطقة.

يتضمن هذا العدد تحليلاً لعدد من التطورات الإقليمية الحالية في القانون الدستوري والدستورية. في «الاستفتاء الدستوري، محاولة لتصحيح مسار الانتقال الديمقراطي أم انتكاسة للتجربة الديمقراطية في تونس؟"، تتناول جنان الإمام عملية وضع دستور 2022 في تونس والنتائج الموضوعية لصياغة دستور في ظل حالة الطوارئ. يقوم المقال بتحليل دستور 2022 ليتبين أن الدستور الجديد، الذي يتميز بمركزة استثنائية للسلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية، مع إلغاء ضوابط مهمة على السلطات الرئاسية، يمثل انتكاسة خطيرة للانتقال الديمقراطي في تونس، مما يمهد الطريق لعودة مؤسفة إلى نظام رئاسوي.

وفي المقال الثاني بعنوان "حدود اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء في الدستور العراقي لسنة 2005"، يتناول كاظم الجبوري نطاق صلاحيات رئيس الجمهورية بموجب دستور العراق لسنة 2005 في ما يتعلق باختيار رئيس الوزراء. يقوم المقال بتحليل صياغة النص الدستوري والتباين بين النص والممارسة السياسية. يرى الباحث أن الأزمة السياسية التي شهدها العراق عام 2019 تبرز فشل دستور 2005 في تنظيم الجهات السياسية الفاعلة بشكل مناسب، ويقترح تعديلات دستورية لتوضيح ملامح عملية اختيار رئيس الوزراء وتحديد صلاحيات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء.

في المقال الثالث، "التجاذب بين روح الدستور ومستلزمات الاجتماع والسياسة في المغرب"، يبحث الحبيب الستاتي زين الدين في مدى فعالية الإصلاحات الدستورية التي أجراها المغرب عام 2011 في دمقرطة الممارسة السياسية. ويخلص الباحث إلى أن نجاح هذه التعديلات كان محدوداً بواقع الثقافة السياسية في المغرب التي تتميز بهيمنة مصادر السلطة التقليدية والتوافق السياسي والتسويات على المبادئ الدستورية.

في المقال الرابع حول "التفاعل بين العدالة الانتقالية وعملية وضع الدستور في حالات الصراع: المصالحة في ليبيا"، تبحث جوديث هايمباخ في الترابط بين عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية في ليبيا، وسط الصراع المستمر وعدم الاستقرار. بعد إظهار كيف أدّت التطورات السلبية في كل من عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية إلى تصاعد الإنقسامات وتفاقمها في ليبيا غير المستقرة والمنقسمة، تتساءل الباحثة عما إذا كان تعليق تدابير العدالة الانتقالية ووضع الدستور في خضم حرب أهلية، أكثر ملاءمة من اتخاذ تدابير تؤجج الصراع.

تقدم هذه المساهمات الأربع مجتمعة تحليلاً سياقياً ومعمقاً للتطورات الدستورية في المنطقة وتقوم بمناقشة بعض التحديات المستمرة للتحول السياسي والانتقال الديمقراطي في الحالات قيد الدراسة في هذا العدد. وفي الأشهر المقبلة، نتطلع إلى الاستمرار في العمل لتظل المجلة مصدراً للتحليل المحدث ولمواصلة إشراك قرائنا في استكشاف التطورات الدستورية في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

سلمى وحيدي، أستاذة القانون والمديرة التنفيذية لبرنامج القانون والمجتمع في العالم الإسلامي في كلية الحقوق بجامعة هارفارد.

تمارا الخوري، أستاذة القانون الدستوري والمديرة التنفيذية للمنظمة العربية للقانون الدستوري.

الاستفتاء الدستوري، محاولة لتصحيح مسار الانتقال الديمقراطي أم انتكاسة للتجربة الديمقراطية في تونس؟

جنان الإمام*

ملخص

تعيش تونس على وقع مرحلة انتقالية جديدة تقطع مع المنظومة السياسية التي أفرزها دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 وتُرسي أسس جمهورية ثالثة بدأت تتوضّح معالمها تدريجياً من خلال المصادقة على دستور جديد بمقتضى استفتاء تم اجراؤه يوم 25 تموز/يوليو 2022. وعلى الرغم من أن الاستفتاء يُعتبر مبدئياً أداة ديمقراطية تسمح بالتعبير المباشر عن الإرادة الشعبية، فان توفّر عدد من الضمانات الديمقراطية في السياق العام وفي مختلف مراحل الاستفتاء يكون ضرورياً حتى لا يتم الانحراف بالاستفتاء وتوظيفه لخدمة اعتبارات تطغى عليها الشخصنة وتهميش النقاش العام التعدّدي حول المضامين الدستورية. ويثير الاستفتاء الدستوري في تونس جدلاً قوياً حول صبغته الديمقراطية على اعتبار أن العملية التأسيسية بمرحلتيها وهما اعداد مشروع الدستور والمصادقة عليه، كانت أثناء حالة الاستثناء التي أقرّها رئيس الجمهورية منذ 25 تموز/يوليو 2021 وبناء على نصوص قانونية تمكّن رئيس الجمهورية من سلطة تقديرية وصلاحيات موسّعة مقابل حصر المشاورات عند اعداد مشروع الدستور في وقت زمني قصير ومع مجموعة مضيقة من الخبراء كان دورهم بالأساس استشارياً.

وقد انعكس هذا السياق العام على المضامين الدستورية، اذ يُبرز التصميم المؤسّساتي في الدستور الجديد توجهاً واضحاً نحو مركزة السلطة على مستوى توزيع الصلاحيات أفقياً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما يُفضي حتماً الى نظام رئاسوي، وعمودياً بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، حيث تم التراجع عن خيار السلطة المحلية الذي أقرّه دستور 2014 والاكتفاء بالحد الأدنى من اللامركزية. بالتوازي، يحمل الخطاب السياسي الرسمي والقانون الانتخابي الجديد جملة من المؤشّرات المتواترة حول تحجيم دور الأجسام الوسيطة وخصوصاً الأحزاب السياسية وهو ما يؤدّي حتماً الى مزيد اضعاف هيكلة الحياة السياسية وتهميش السلط المضادة بشكل يعمّق اختلال التوازن بين السلطات.

* أستاذة جامعية وباحثة في القانون العام بكلية العلوم القانونية والسياسية والاجتماعية بتونس.

كُتبت هذه المقالة في سبتمبر 2022

وتمثّل هذه الخيارات استحضاراً للتجارب الدستورية السابقة التي عرفتها تونس قبل ثورة 2011 واستنساخاً لتجربة الحكم خلال الفترة الاستثنائية التي تعيشها البلاد منذ 2021 وخصوصاً مع اصدار الأمر الرئاسي عدد 117 المؤرخ في 22 أيلول/سبتمبر 2021 والذي يتعلّق بالتنظيم المؤقّت للسلط العمومية خلال فترة التدابير الاستثنائية، حيث أصبح رئيس الجمهورية مركز الثقل في النظام السياسي مع تغييب كل الآليات الكفيلة بمساءلته ومحاسبته، هذا بالإضافة الى أن الأمر لم يحدّد مدة زمنية للعمل به. وعلى الرغم من أن هذا التوجه كان نحو مركزة السلطة في مرحلة أولى مؤقتاً ومرتبطاً بفترة التدابير الاستثنائية، فان تزامن العملية التأسيسية مع حالة الاستثناء كانت له تداعيات دائمة وهو ما يضع تجربة الانتقال الديمقراطي في تونس على المحك.

الكلمات المفتاحية: الانتقال الديمقراطي، حالة الاستثناء، الدستور، الاستفتاء الدستوري، الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات، النظام الرئاسوي، رئيس الجمهورية، الأحزاب السياسية، المحكمة الدستورية، السلطة التشريعية، الجماعات المحلية، اللامركزية.

قائمة المحتويات

مقدمة 8

القسم الأول: الاستفتاء الدستوري بين مطرقة المشروعية وسندان الاستثناء 12

أولاً: الاستفتاء الدستوري، خيار رئاسي..... 13

ثانياً: مسار تأسيسي تحت قبضة رئيس الجمهورية 17

القسم الثاني: مركزة السلطة، من خاصية لحالة الاستثناء الى خيار دائم في الدستور الجديد..... 20

أولاً: مركزة السلط على المستوى الأفقي 20

ثانياً: مركزة السلط على المستوى العمودي 22

ثالثاً: ضعف هيكلة الحياة السياسية..... 24

الخاتمة..... 26

قائمة المراجع..... 27

مقدمة

تعيش تونس على وقع مرحلة انتقالية[1] جديدة تقطع مع المنظومة التي أفرزها دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 وتُرسي أسس جمهورية ثالثة[2] بدأت تتوضح معالمها تدريجياً من خلال المصادقة على دستور جديد بمقتضى الاستفتاء يوم 25 تموز/يوليو 2022.[3] وتجدر الإشارة الى خصوصية السياق العام الذي تم فيه وضع هذا الدستور والمتمثل في حالة الاستثناء التي أقرها رئيس الجمهورية منذ 25 تموز/يوليو 2021 بناء على تأويل موسّع للفصل 80 من دستور 2014.[4] وتُعتبر حالة الاستثناء حالة قانونية قُصوى يتم إقرارها في وضع غير عادي تكون فيه الدولة "في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها، وينتج عن هذا الخطر تعذر السير العادي لدواليب الدولة".[5] في ظل هذا الوضع، تتجمع السلطات بيد رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يتخذ التدابير لمجابهة هذا الخطر واعادة الحالة الى وضعها العادي. بعبارة أخرى، يحصل استثناء على مستوى التوزيع الأصلي للسلطات لتميل الكفة لصالح رئيس الجمهورية متحولاً بذلك الى مركز سلطة القرار، مستأثراً بمطلق الصلاحيات التي تخوّل له، حسب سلطته التقديرية. وهي تخرج بالتالي عن المنظومة الدستورية العادية التي تتميز بتنظيم السلطات وفق مبدأ الفصل بينها والرقابة المتبادلة في ما بينها والضمانات المتعلقة بالحقوق والحريات. ولكن لا يجب أن تفضي ثنائية الحالة العادية والحالة الاستثنائية، التي تستند إليها حالات الاستثناء الى التصادم بين مقتضيات مجابهة الأزمات بنجاعة ومقوّمات دولة القانون، كما أنها لا يجب أن تؤدّي الى التضارب بين واجب الحفاظ على الأمن من جهة وحمايوة الحرية من جهة أخرى. واعتباراً لخطورة إعلان حالة الاستثناء وما له من تبعات قانونية على التوازن بين السلطات وعلى ممارسة الحقوق والحريات اما بالتقييد أو المنع التام، تولي دساتير الدول الديمقراطية أهمية كبرى للتأطير الدقيق لشرعية "الاستثناء" من خلال وضع جملة من الشروط لإعلان حالة الاستثناء وذلك تجنباً للانحراف بالسلطة والتعسف في استعمالها.

---

1 كثرت التعريفات التي حاولت الإحاطة بمفهوم الانتقال الديمقراطي، ويمكن تعريفه بأنه المرحلة الفاصلة بين نظام سياسي وآخر، والتي يجري أثناءها تدعيم النظام الجديد وتنتهي باكتمال تأسيسه وهذا يعني أن المرحلة الانتقالية هي فترة زمنية محدّدة عند كل طرف بوجود نظام سياسي مستقر مفترض، وهي عملية يتم خلالها إنتاج القواعد الجديدة للعبة السياسية وقبولها قبل أن تتمكن من إنشاء نظام سياسي جديد. أنظر:
Nicolas Guilhot and Philippe C. Schmitter, " De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies*, " *Revue française de Science politique* 50, no. 4-5 (2000).

2 تم تأسيس الجمهورية الأولى بمقتضى اعلان الجمهورية في 25 تموز/يوليو 1957 ودستور 1 حزيران/يونيو 1959 واستمرّت الى غاية الغاء الدستور بمقتضى قانون تأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرّخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 2011 والذي يتعلّق بالتنظيم المؤقّت للسلط العمومية. أما الجمهورية الثانية فقد انطلقت مع دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 وانتهت مع الغائه في 2022.

3 انظر الأمر الرئاسي عدد 691 لسنة 2022 والمؤرخ في 17 آب/أغسطس 2022 المتعلّق بختم دستور الجمهورية التونسية واصداره. متاح الكترونياً باللغة الفرنسية على الرابط التالي: https://legislation-securite.tn/law/105339.

4 الفصل 80: "لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدّد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها، يتعذّر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتّخذ التدابير التي تحتّمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب.
ويجب أن تهدف هذه التدابير إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال، ويُعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة.
وبعد مضي ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً.
ويُنهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجّه رئيس الجمهورية بياناً في ذلك إلى الشعب.

5 الفصل 80 من دستور الجمهورية التونسية (2014).

أما في تونس، فقد شهِد اعلان رئيس الجمهورية لحالة الاستثناء عدة إخلالات على مستوى الشكل والجوهر،[6] فخلافاً لمقتضيات النص الدستوري، تولّى الرئيس إقالة الحكومة[7] وتعيين حكومة جديدة.[8] كما قام بتعليق أعمال مجلس نواب الشعب في مرحلة أولى[9] قبل أن يتولّى في 30 آذار/مارس 2022، حل المجلس وذلك تمهيداً للانتخابات التشريعية السابقة لأوانها المُزمع تنظيمها يوم 17 كانون الأول/ديسمبر من نفس السنة بناء على قانون انتخابي جديد سيتم وضعه بمقتضى مرسوم رئاسي.

ومثّل الأمر الرئاسي عدد 117 الصادر بتاريخ 22 أيلول/سبتمبر 2021 والمتعلق بتنظيم حالة الاستثناء خطوة هامة نحو القطع مع منظومة دستور 2014 باعتبار أنه يتولّى تعليق الدستور، باستثناء التوطئة والباب الأول حول المبادئ الأساسية والباب الثاني المتعلق بالحقوق والحريات والمواد الدستورية الأخرى التي لا تتعارض مع الأمر عدد 117، في خرق واضح لعلوية الدستور وهرمية المنظومة القانونية. كما تولّى هذا الأمر اعتماد تنظيم مؤقت للسلط خاص بالحالة الاستثنائية يكون فيه رئيس الجمهورية مركز الثقل الوحيد مع تغييب كلي للآليات الكفيلة بمساءلته ومحاسبته.

وبالرغم من أن هذا الخيار نحو مركزة السلطة كان مرتبطاً بتدابير مؤقتة لتنظيم حالة الاستثناء، إلا أن اعتماده بشكل دائم في الدستور الجديد الذي تمت المصادقة عليه بمقتضى الاستفتاء يوم 25 تموز/جويلية 2022 يضع على المحك تجربة الانتقال الديمقراطي في تونس.

ويُعتبر هذا المنعرج، وفق السردية الرئاسية، ضرورياً لإنقاذ كيان الدولة التونسية والنظام السياسي من الأزمة المتعددة المستويات التي ضربت أغلب القطاعات، كما أنه يُعتبر تجسيداً للإرادة الشعبية بالنظر إلى التحركات الاحتجاجية التي سبقت الإعلان عن حالة الاستثناء والتي كانت موجّهة ضد الحكومة والبرلمان وحركة النهضة. ويستدعي الإصلاح الشامل تفكيك "منظومة دستور 2014" ووضع دستور جديد يُرسي منظومة سياسية بديلة تكون قادرة على الاستجابة لمطالب الشعب وحكم البلاد بنجاعة.

ويُحمّل هذا الموقف دستور 2014 المسؤولية في خلق مناخ سياسي متوتّر ونظام سياسي معطّل ومأزوم صُمّم على مقاس حركة النهضة، باعتبارها الحزب الأغلبي في المجلس الوطني التأسيسي. كما تم اعتبار أن الدستور كان نتيجة رديئة لتوافقات سياسية هجينة تشكّلت خلال المرحلة التأسيسية (2011–2014). وهو ما يجعل من التعديل الجزئي

6 وحيد الفرشيشي، "إعلان 25 جويلية 2021: هل قُبر دستور 27 يناير 2014؟"، *المفكرة القانونية*، 3 آب/أغسطس 2021.

7 قرار رئيس الجمهورية عدد 69 لسنة 2021 مؤرّخ في 26 تموز/جويلية 2021 يقضي بإنهاء مهام رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة. متاح الكترونياً باللغة الفرنسية على الرابط التالي: https://legislation-securite.tn/law/105034.

8 أمر رئاسي عدد 138 لسنة 2021 مؤرّخ في 11 تشرين الأول/أكتوبر 2021 يتعلّق بتسمية أعضاء الحكومة. متاح الكترونياً باللغة الفرنسية على الرابط التالي: https://legislation-securite.tn/ar/law/105070.

9 أمر رئاسي عدد 80 لسنة 2021 مؤرّخ في 29 تموز/جويلية 2021 يتعلّق بتعليق اختصاصات مجلس نواب الشعب. متاح الكترونياً على الرابط التالي: https://legislation-securite.tn/ar/law/105038.
أمر رئاسي عدد 109 لسنة 2021 مؤرخ في 24 أغسطس 2021 يتعلق بالتمديد في التدابير الاستثنائية المتعلقة بتعليق اختصاصات مجلس نواب الشعب. متاح الكترونياً على الرابط التالي: https://legislation-securite.tn/ar/law/105043.

للدستور أمراً غير ممكن لما يحتاجه من اصلاحات عميقة تشمل أغلب أبوابه وفصوله. ويُعتبر بالتالي وضع دستور جديد ضرورة تتماشى مع تغيّر المرحلة السياسية في البلاد ومواكبة لتطوراتها. وتجدر الاشارة الى أن الانتقادات الموجهة للدستور وتعدّد الدعوات لتعديله ليست وليدة منعرج 25 تموز/يوليو 2021 بل تسبقه، حيث حمّل العديدون دستور 2014 مسؤولية الأزمة السياسية التي واجهتها البلاد بعد الانتخابات التشريعية لسنة 2014 وما رافقها من هشاشة للأغلبية البرلمانية وعدم استقرار حكومي.

في المقابل، اختلفت المواقف في صفوف المعارضين لمشروع رئيس الجمهورية حيث يمكن التمييز بين الشق الراديكالي المعارض لكامل المسار منذ اعلان حالة الاستثناء وصولاً الى الاستفتاء بسبب افتقاده للشرعية وباعتبار أنه يهدد المكاسب الديمقراطية التي تحققت خلال العشرية الأخيرة، وشق ساند في فترة أولى اعلان رئيس الجمهورية حالة الاستثناء ولكنه بلور تدريجياً موقفاً معارضاً يستند الى كيفية إدارة الرئيس للفترة كالتمطيط الزمني لحالة الاستثناء وغياب المشاورات مع الأجسام الوسيطة المؤثرة من أحزاب وجمعيات ونقابات حول خارطة طريق للخروج من حالة الاستثناء واعداد النصوص القانونية الجديدة وهو ما يعبر عن إرادة واضحة في العودة الى ما قبل ثورة 2011 و استحضار للنظام الرئاسوي التسلّطي. كما عبّر البعض عن مخاوفهم من الوجه الحقيقي للمشروع السياسي لرئيس الجمهورية ومن خطورة تحويل البلاد الى حقل تجارب في ما يتعلق بارساء ´البناء القاعدي´، خصوصاً في ظل الغموض الذي يرافق هذا المشروع وتقاطعاته، لا سيما في ما يتعلق بالبناء القاعدي، مع النظام الجماهيري الذي تم اعتماده في ليبيا تحت حكم الرئيس الراحل معمر القذافي.

ومهما كانت المواقف من منعرج 25 تموز/يوليو 2021 وتبعاته السياسية والقانونية، فانه لا يمكن تحليله بمعزل عن العوامل التي أفضت اليه. فبالرغم من أن الإصلاحات الدستورية والتشريعية للفترة الممتدة بين 2011 و2021 قد مكّنت من تحقيق بعض مقومات النظام الديمقراطي كالتداول السلمي على السلطة عن طريق الانتخابات الحرة ومساحة للتعبير السياسي الموسع، فإن العديد من هذه الإصلاحات بقي حبراً على ورق. بالتالي من المفارقات أن يتم تحميل الدستور مسؤولية الأزمة السياسية والحال أن عملية انفاذه وتركيز المؤسسات الدستورية لم تُستكمل، فعدة مؤسسات رئيسية كان من المفروض أن تؤمّن توازن المنظومة السياسية واحترام حقوق الانسان، لم يقع تركيزها، مثل المحكمة الدستورية وجل الهيئات الدستورية المستقلة، كالهيئة العليا المستقلة للانتخابات[10] أو هيئة التنمية المستدامة وحمايوة حقوق الأجيال القادمة.[11] كما أن هذه الاصلاحات لم تفضِ الى إرساء نظام سياسي مستقر وذو نجاعة على مستوى الأداء وساهمت الأزمات السياسية وتردي الوضع الاقتصادي في اهتزاز ثقة المواطنين لا فقط في الطبقة السياسية بل في المسار الديمقراطي ككل، خصوصاً وأن المطالب التي قامت عليها الانتفاضة الشعبية في الفترة الممتدة بين 17 كانون الأول/ديسمبر 2010 و14 كانون الثاني/يناير 2011 تتعلق أساساً بالتشغيل والتوزيع العادل للثورة ومكافحة الفساد.

10 الفصل 126 من دستور الجمهورية التونسية (2014).
11 الفصل 130 من دستور الجمهورية التونسية (2014).

فقد كشفت الأزمة الاقتصادية والاجتماعية في تونس مدى عجز الدولة عن تقديم الخدمات الأساسية، ومنها الصحية أثناء جائحة كوفيد 19، ومدى قصورها في تحقيق التنمية والتوزيع العادل للثروة مع انسداد الأفق أمام شرائح عريضة من الشعب وانتشار الفساد المالي والاداري وضعف سلطة القانون واستفحال ظاهرة الإفلات من العقاب.

كل هذه العوامل دعمت تدنّي منسوب الثقة في المؤسسات والنخب السياسية وهو ما ساهم الى حد كبير في الوصول الى منعرج 25 تموز/يوليو 2021 واضفاء قدر من المشروعية على اعلان حالة الاستثناء على الرغم من كل ما شابه من نواقص بالنسبة لشرعية هذا الإعلان وكل ما ترتّب عنه من تبعات.

وتُطرح في هذا الإطار العلاقة المفترضة بين الديمقراطية من جهة والتنمية من جهة أخرى. ويعتبر بعض الاقتصاديين المعاصرين وعلى رأسهم امارتيا سن (Amartya Sen) [12] أن الديمقراطية لا تعطّل مسار التنمية على اعتبار أن الديمقراطية تؤدّي إلى إدارة رشيدة للموارد العامة التي تشكل وسيلة التنمية الأكثر أهمية في يد الدولة وتُسهم الديمقراطية بتأسيسها شرعية الحكومة وبتشجيعها الشعب للمشاركة في القرارات التي تتعلّق بمصيره في زيادة فاعلية سياسات واستراتيجيات التنمية.

ولكن هذا الطرح يظل قابلاً للنقاش. فبعض الدول المصنّفة غير ديمقراطية استطاعت تحقيق مؤشرات عالية للتنمية. ثم أن الدول الديمقراطية ليست جميعها متطورة اقتصادياً.. في المقابل، تُبرز دراسات إحصائية وعلمية أنه كلما كانت الدولة متقدمة اقتصادياً كانت حظوظ الديمقراطية فيها مرتفعة للبقاء والاستمرار فالتنمية هي التي تؤدّي الى الديمقراطية لا العكس.[13] وتُواجه الدول التي تعيش تجارب انتقال ديمقراطي ومن بينها تونس تحديات إضافية على هذا الصعيد حيث يُعد عدم الاستقرار السياسي وضعف أجهزة الدولة في انفاذ القانون وخوف السلطات الجديدة من القيام بإصلاحات اقتصادية جذرية عناصر إضافية لتأزيم للوضع الاقتصادي.

وتأخذ الديمقراطية أشكالاً متعددة تعبر عن تنوع التجارب التاريخية والثقافية وانه من المستحيل تطبيق نموذج واحد في كل دول العالم.[14] ولكن أياً كان الشكل الذي تأخذه الديمقراطية، فان أساسها يظل هو إرادة الشعب. وبحسب المصطلح الإغريقي فان الديمقراطية تعني حكم الشعب وللكلمة تعريفات متعددة تتعلق عموماً بنظام سياسي يقوم على مشاركة الشعب في الحكم. ولكن السؤال المطروح يدور حول الطريقة المثلى التي يمكن من خلالها احترام هذه الإرادة.

وتجدر الملاحظة أن هنالك نوعين من الديمقراطية لا يسيران دائماً جنباً الى جنب: الديمقراطية الشكلية والديمقراطية الجوهرية. وفقاً للتعريف الشكلي للديمقراطية، يعد ديمقراطياً أي بلد يسمح لمواطنيه باختيار حكومتهم عبر انتخابات حرة

12 Amartya Sen, “Development as Freedom: An India Perspective,” *Indian Journal of Industrial Relations* 42, no. 2 (2006): 157-169.

13 أنظر حول الموضوع:
Massimo Tommasoli (ed.), *Democracy and Development: The Role of the UN*, Discussion Paper (United Nations – International IDEA, 2013).

14 منصور أبو همود الشيباني، *الديمقراطية في القانون الدولي بين المشروعية والقوة* (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2017)، ص 71-64.

ونزيهة قائمة على الاقتراع العام. وبالتالي تُقاس درجة انتشار الديمقراطية بمدى اتساع خريطة الانتخابات في العالم بغض النظر عن مخرجات الصندوق. ووفق هذا التصور الشكلاني، يمكن أن تكون الحكومات المنتخبة غير فعالة وفاسدة وغير مسؤولة وغير قادرة على اتخاذ القرارات السياسية الضرورية للصالح العام، ولكن هذه الصفات تجعل من هذه الحكومات غير شعبية ولكنها لا تجعل منها حكومات غير ديمقراطية.[15]

وتُثبت التجربة الديمقراطية في العديد من الدول بان الديمقراطية الشكلية لا يمكن ان تجلب الرخاء العام ما لم تكن مقترنة بالديمقراطية الجوهرية التي تضمن قيام دولة القانون وفصل السلطات، واستقلال القضاء واحترام الحقوق والحريات للأفراد بما تقتضيه من احترام للتعددية والحق في الاختلاف وبالتالي ضمان حقوق الأقلية.[16]

وتمثّل هذه المقالة محاولة لتقديم بعض الملاحظات حول الاستفتاء الدستوري ومدى احترامه لمقومات الديمقراطية وما اذا كان وضع دستور جديد خطوة في اتجاه تصحيح مسار الانتقال الديمقراطي أم هو انتكاسة للعملية الديمقراطية في تونس.

يتميز الدستور الجديد للعام 2022 بضعف الضمانات القانونية والسياسية للديمقراطية. وترتكز الضمانات القانونية على حمايوة الحقوق والحريات واحترام مبدأ الفصل بين السلط أي توزيع ممارسة وظائف الدولة على هياكل مختلفة وذلك للحد من التعسف في استخدام السلطة، وضمان الاعتدال في ممارستها. أما الضمانات السياسية فهي تتعلق بالتعددية الفكرية والسياسية والمنافسة النزيهة والسلمية والتداول على الحكم وضرورة احترام الحريات وضمان حق الأقلية.

وسيتم التركيز في هذه المقالة على تقييم مدى توفر هذه العناصر في مسار وضع الدستور الجديد (القسم الأول) ومضمونه (القسم الثاني).

القسم الأول: الاستفتاء الدستوري بين مطرقة المشروعية وسندان الاستثناء

يُعتبر "الاستفتاء" إحدى آليات الديمقراطية المباشرة وهو إجراء يعبّر بمقتضاه المواطنون عن طريق الاقتراع عن رفضهم او قبولهم لمشروع نص قانوني (وضع دستور جديد أو تعديل بعض الفصول الدستورية أو وضع قانون جديد أو تعديله) أو لموضوع محدد ذو أهمية. ويمكن أن يكون الاستفتاء اختيارياً أو إجبارياً، كما يمكن أن يحدث على المستوى الوطني أو المحلي، كما تختلف الاستفتاءات حسب عواقبها، وهنا نميّز بين الاستفتاء الالزامي أي أن نتيجته تكون ملزِمة قانوناً للسلطات العمومية والاستفتاء الاستشاري وهو يتعلق بطلب رأي الشعب حول مسألة هامة دون أن تكون له نتائج تقريرية.

15 Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991), 9-10.

16 Jean Rivero, " Etat de droit, Etat du droit, " *L'État de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, ed. Jacques Chevallier (Paris : Dalloz, 1996).

وبالرغم من أن رئيس الجمهورية اختار الاستفتاء للتصويت على الدستور الجديد، فان الصبغة الديمقراطية للعملية محل تشكيك لأسباب عديدة، أهمها تنظيمه خلال حالة الاستثناء وهي مرحلة تتسم بمركزة السلطة عند رئيس الجمهورية مقابل غياب كلي للسلط المضادة المؤسساتية وآليات التوازن والرقابة، وهو ما ألقى بضلاله على عملية وضع الدستور حيث سيطر رئيس الجمهورية على المسار التأسيسي برمته ابتداء من اتخاذ قرار اللجوء الى الاستفتاء وصولاً الى اعداد مشروع الدستور واقراره وهو ما يجعل العملية أقرب لاستفتاء سياسي (plébiscite) وما ينطوي عليه هذا المفهوم من أبعاد سلبية تتعلق بشخصنة السلطة.

أولاً: الاستفتاء الدستوري، خيار رئاسي

يحتل الدستور مكانة محورية في المنظومة القانونية اذ تبنى عليه كل مؤسسات الدولة وقوانينها، وهو الضامن لحقوق وحريات الأفراد. وفي المراحل الانتقالية بالذات، حيث تكون الدول حديثة الخروج من حكم استبدادي، تحظى عملية صياغة دستور جديد للبلاد برمزية خاصة كما أنها تكون مطالبة بتحقيق استحقاقات عديدة. ولتأمين نجاح عملية وضع الدستور في سياق انتقالي يقطع مع الانفراد بالرأي واحتكار السلطة، يكون من المهم أن تكون عملية وضعه وفق مسار تفاوضي وتشاركي واسع وهو ما من شأنه التأسيس لتقاليد جديدة في التشاور مع مختلف فعاليات المجتمع وحساسياته وجعل الدستور أداة لتوحيد المواطنين حول المبادئ الأساسية الناظمة لقواعد العيش المشترك.

ويجدر التذكير بأن تونس اختبرت خلال المرحلة الانتقالية الأولى التي سبقت انتخابات المجلس التأسيسي في 2011 صيغاً تشاركية للتداول في أهم النصوص الناظمة للانتقال الديمقراطي وذلك في اطار الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي[17] التي عُهدت اليها عملية اعداد ودراسة المراسيم المتعلقة بالتنظيم السياسي واقتراح الإصلاحات القادرة على تجسيد الانتقال الديمقراطي.

أما خلال المسار التأسيسي الأول (2011–2014)، فقد حاول المجلس الوطني التأسيسي[18] التوفيق بين مقوّمات النظام التمثيلي، والمنهج التشاركي بانفتاحه على المجتمع المدني والشخصيات الوطنية والخبراء.[19] ولكن لم يخلُ المسار من الصراعات

17 انظر المرسوم عدد 6-2011 المؤرّخ في 18 شباط/فبراير 2011 المتعلّق بإنشاء الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي. وتتكوّن الهيئة من لجنة خبراء ومن مجلس يتركّب من 155 عضواً ممثلين عن الأحزاب السياسية للمعارضة "التاريخية" وفاعلين في المجتمع المدني وشخصيات وطنية مستقلة وممثلين عن الجهات وأهالي الشهداء.

18 تم انتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي وعددهم 217 يوم 23 تشرين الأول/أكتوبر 2011 وكُلّل المسار التأسيسي بنشر نص الدستور المصادَق عليه في 26 كانون الثاني/يناير 2014 بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية في 10 شباط/فبراير 2014. وقد عمل المجلس الوطني التأسيسي خلال فترة وجوده على الاضطلاع بمهمته الأساسية المتمثّلة في وضع دستور الجمهورية الثانية، هذا بالإضافة الى اضطلاعه بصلاحيات تشريعية ورقابية على العمل الحكومي استوجبتها الفترة الانتقالية وحتّمها الفراغ القانوني والمؤسساتي الذي نتج عن حل المؤسسات السياسية السابقة وتعليق ثم الغاء دستور 1 حزيران/يونيو 1959 . ولم يتمكّن المجلس التأسيسي من احترام الآجال والمتمثلة في اتمام عملية وضع الدستور في عام واحد و دامت العملية ضعف المدّة المتوقّعة.

19 عقدت اللجان التأسيسية عدة جلسات استماع لتمكين مختلف الفاعلين من خبراء في القانون محليين ودوليين وممثّلين عن أحزاب سياسية وجمعيات ونقابات من بسط آراءهم وتقديم مقترحاتهم. كما نظّم المجلس حواراً مفتوحاً مع المجتمع المدني في مقرّه يومي 14 و 15 أيلول/سبتمبر2012 لتقديم الملاحظات والمقترحات حول مسودة 8 آب/أغسطس 2012. وقد أخذت مسودة 14 كانون الأول/ديسمبر 2012 بعين الاعتبار المقترحات المقدّمة أثناء الحوار المفتوح. كما تم تنظيم حوارات مفتوحة حول الدستور في الجهات وفي الخارج بين كانون الأول/ديسمبر 2012 وآذار/مارس 2013. وقد تمّت كل هذه العمليات بدعم من الأمم المتحدة.

والأزمات حيث احتد الجدل بين رؤى وخيارات متناقضة ومتضاربة خصوصاً حول دور الإسلام في النظام السياسي والمنظومة القانونية وشكل نظام الحكم –برلماني أو رئاسي– ومسألة الحقوق والحريات وسبل ضمانها.

وقد برزت نزعة أولى تزعّمتها الأغلبية وأساساً حركة النهضة الإسلامية وحلفاؤها حاولت الانفراد بالرأي وتمرير خياراتها بمنطق المغالبة. وقد واجهت الكتل المعارِضة داخل المجلس هذا التوجّه بالمطالبة بانفتاح المجلس على محيطه وضرورة اعتماد المنهج التشاركي لأجل إضفاء مشروعية أكثر على الدستور حتى لا يكون دستور حزب أو بعض الأحزاب، بل دستوراً لكل التونسيين والتونسيات و يكون صورة صادقة للمجتمع التونسي بكل تياراته وحساسياته.

كما أثّرت الاغتيالات السياسية للقيادي اليساري شكري بلعيد في شباط/فبراير 2013 وللنائب بالمجلس التأسيسي محمد البراهمي في 25 تموز/يوليو من نفس السنة على الأجواء التي عمِل فيها المجلس حيث تعطّلت أشغاله ولم يتم استئنافها الا بوساطة الرباعي الراعي للحوار الوطني المؤلّف من الاتحاد العام التونسي للشغل واتحاد الصناعة والتجارة والصناعات التقليدية والهيئة الوطنية للمحامين والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الانسان. وفي خريف سنة 2013، شاركت مختلف الأطراف السياسية في الحوار الوطني ولعبت دوراً هاماً في حل الأزمة السياسية كما تمت تسوية النقاط الخلافية في مسودّة الدستور، خصوصاً بفضل عمل لجنة التوافقات. وقد أفضى هذا المسار الى المصادقة على الدستور في كانون الثاني/يناير 2014 عبر تصويت قارب الإجماع (200 من جملة 217 صوتاً).

وقد حتّم السياق السياسي اعتماد منهج توافقي. وبالرغم من أن التوافق كان ضرورياً لتجاوز المسائل الخلافية والأزمات التي حفت بالمسار التأسيسي، فإن مرحلة تنزيل الدستور كشفت حدود هذا المنهج حيث سرعان ما طفت على السطح تناقضات النص ونواقصه.

ويُعتبر اختيار رئيس الجمهورية في 2021 للاستفتاء كآلية لوضع دستور جديد محاولة للقطع مع التجارب التأسيسية السابقة وذلك بالتوجّه مباشرة الى الشعب صاحب السيادة.

شكلياً، يُعتبر الاستفتاء الدستوري أحد الطرق الديمقراطية لوضع الدساتير. وهو نظرياً لا يقل ديمقراطية عن خيار صياغة واعتماد مشروع الدستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة، اذ يمكّن المواطنين من المشاركة المباشرة في الحياة السياسة دون تفويض وهو ما من شأنه أن يرمّم أزمة الثقة في الديمقراطية التمثيلية. كما يُمكن الاستفتاء من حسم مسائل خلافية من خلال اعطاء الكلمة الفصل للشعب.

وتجدر الإشارة إلى أنه سبق لدول ديمقراطية استعمال هذه الطريقة لوضع دساتيرها مثل فرنسا حيث قام فريق من الخبراء غير منتخب من صياغة مشروع دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958، وتم اقراره عن طريق الاستفتاء وهو ما أضفى على المسار وعلى مخرجاته المشروعية المطلوبة.

ولكن لا يخلو الاستفتاء من النقائص، وتتمثّل أهم الحجج المعارِضة للاستفتاء في الخوف من إضعاف الديمقراطية التمثيلية من خلال تقويض دور وأهمية الهيئات المُنتخبة. كما لا يتمتّع المقترعون دائما بالقدرة أو المعلومات الكافية لأخذ قرارات متبصّرة، وبدلاً من ذلك يمكن أن تُفضي العملية الى اتخاذ قرارات متسرّعة وانفعالية تستند الى معرفة جزئية أو بسيطة بالموضوع أو الى عوامل غير ذات علاقة كالموقف من السلطة التي بادرت بتنظيم الاستفتاء. وتتفاقم هذه النزعة في حالة اجراء الاستفتاء حول مواضيع معقّدة كوضع دستور جديد أو ادخال تعديلات دستورية. بالإضافة الى ذلك، يمكن للسلطة التنفيذية أن تستخدم الاستفتاء كأداة في خدمة مصالحها السياسية الضيقة بدلاً من مراعاة مصالح الديمقراطية. كما لا تُعبّر نتيجة الاستفتاء دائماً عن الارادة الحقيقية للمقترعين حيث أنها لا تسمح بالتنسيب.

في تونس، يحتل الاستفتاء في التاريخ الدستوري مكانة هامشية حيث لا يختلف دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 عن دستور 1 حزيران/يونيو 1959 في تغليب الديمقراطية التمثيلية على آليات الديمقراطية المباشرة اذ يمكن اللجوء إلى الاستفتاء لتعديل الدستور أو للمصادقة على بعض القوانين المهمة في حالات محدودة ووفق قيود إجرائية عديدة.[20] أما على مستوى الممارسة، فقد عرفت تونس استفتاءاً وحيداً وقع تنظيمه سنة 2002 بدعوة من رئيس الجمهورية لأجل تنقيح 39 فصلاً من دستور 1959 أُدرجت من خلالها تعديلات جوهرية تميّزت بتناقضاتها، حيث سعت من جهة الى تدعيم مركزة السلطة بين يدي رئيس الجمهورية (التخفيف من القيود على تجديد الفترة الرئاسية، دعم حصانة الرئيس) وتدعيم دولة القانون من جهة أخرى (ضمان الحقوق والحريات "في كونيتها وشموليتها وتكاملها وترابطها"[21]). وقد رسّخت هذه العملية انطباعاً سلبياً على الاستفتاء وما يمكن أن تنطوي عليه من تلاعب بالإرادة الشعبية لأجل تدعيم سلطات رئيس الجمهورية.

ويثير الاستفتاء الدستوري الذي تم تنظيمه يوم 25 تموز/يوليو 2022 جدلاً قوياً حول صبغته الديمقراطية لأسباب عديدة من أهمها السياق السياسي العام وعمق الانقسامات بين مؤيدي ومعارضي الاستفتاء، على اعتبار أن عملي اعداد مشروع الدستور والمصادقة عليه، كانتا أثناء حالة الاستثناء وبناء على نصوص قانونية تعطي رئيس الجمهورية سلطة تقديرية وصلاحيات موسّعة مقابل حصر المشاورات عند اعداد مشروع الدستور في وقت زمني قصير وفي مجموعة مضيّقة من الخبراء كان دورهم استشاري لا غير.

وقد استند الاستفتاء الى الأمر الرئاسي عدد 117 المؤرخ في 22 أيلول/سبتمبر 2021 المتعلق بالتدابير الاستثنائية وأساساً المادة 5 التي تحدد المجالات التي يمكن للرئيس فيها إصدار مراسيم، بما في ذلك "قانون الانتخابات" و "تنظيم الهيئات الدستورية" والمادة 22 التي توكّل لرئيس الجمهورية مهمة "إعداد مشاريع التعديلات المتعلقة بالإصلاحات السياسية"

20 تم ادراج الاستفتاء لأول مرة في دستور 1 حزيران/يونيو 1959 بمقتضى التنقيح الدستوري لسنة 1976 بالفصل 2 المتعلّق بالمعاهدات المبرمة في نطاق الوحدة المغاربية وبالفصل 47 المتعلّق بالقوانين ذات الأهمية الوطنية أو المسائل الهامة المتّصلة بالمصلحة العليا للبلاد شرط ألا تكون هذه النصوص مخالفة للدستور. اثر التنقيح الدستوري لسنة 1997، توسّع مجال الاستفتاء وأُضيف نوع ثالث من الاستفتاء وهو الاستفتاء الدستوري بالفصل 76. وقد تعرّض دستور 2014 بدوره الى الاستفتاء التشريعي في الفصلين 50 و82 والى الاستفتاء الدستوري في الفصل 144 وهو يتعلّق بتعديل الدستور ويشترط قبل المرور الى عرض مشروع التعديل على الشعب موافقة ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب.

21 الفصل 5 من دستور الجمهورية التونسية (1959).

والتي تهدف إلى "التأسيس لنظام ديمقراطي حقيقي يكون فيه الشعب بالفعل هو صاحب السيادة ومصدر السلطات... ويعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء للمصادقة عليها". وطرحت هذه الصياغة الفضفاضة تساؤلات عديدة حول مجال وطبيعة هذه التعديلات وسبل إنجازها عملياً، فلم يكن واضحاً في البداية ان كانت تتعلق بوضع دستور جديد أم تقتصر على تعديل دستور 2014.

وفي 13 كانون الأول/ديسمبر 2021، أعلن الرئيس عن خارطة طريق، تنص على وجه الخصوص على إجراء الانتخابات التشريعية في 17 كانون الأول/ديسمبر 2022، وتقديم مشروع تعديل الدستور (بناءً على استشارة وطنية ومقترحات لجنة) للاستفتاء في 25 تموز/يوليو 2022. وبصدور الأمر الرئاسي عدد 506، المؤرّخ في 25 أيار/مايو 2022 المتعلّق بدعوة الناخبين الى الاستفتاء، توضح موضوع الاستفتاء حيث أنه يتعلّق بمشروع دستور جديد. كما أصدر رئيس الجمهورية في 21 نيسان/أبريل 2022 مرسوماً يتعلّق بتنقيح بعض أحكام القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرّخ في 20 كانون الأول/ديسمبر 2012 المتعلّق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات وإتمامها.[22] وقد أدخل المرسوم تغييرات جذرية في النظام القانوني للهيئة أثرت على استقلاليتها ايزاء رئيس الجمهورية. ويتعلّق الأمر خصوصاً بالفصل 5 الذي يضبط التركيبة الجديدة لمجلس الهيئة، حيث يتألف من سبعة أعضاء يتم تعيينهم بأمر رئاسي[23] وهو يسحب بالتالي من مجلس نواب الشعب سلطة انتخاب أعضاء مجلس الهيئة[24] ويمنح سلطة التعيين إلى رئيس الجمهورية. بالإضافة إلى ذلك ووفقاً للمادة 15 المعدّلة بالمرسوم، يجوز إقالة أعضاء المجلس من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من رئيس الهيئة أو خمسة أعضاء على الأقل بناء على تقرير معلّل وبعد احترام حقوق الدفاع للعضو المعني بالاجراء وهو ما يسند لرئيس الجمهورية صلاحية جديدة كان يمارسها مجلس نواب الشعب.[25]

كما تم تعديل النظام الذي يحكم الحصانة الوظيفية لرئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وأعضاء مجلسها، حيث كانت مسؤولية رفع الحصانة تعود في السابق للمجلس التشريعي في حين أصبحت من مشمولات مجلس الهيئة. هذا بالإضافة الى تعويض جميع الإشارات الى المجلس التشريعي الواردة سابقاً في القانون برئيس الجمهورية، فالتقارير السنوية عن نشاط وبرنامج عمل الهيئة العليا المستقلة للانتخابات لم تعد تقدّم إلى المجلس التشريعي، بل إلى الرئيس (المادة 18.3 جديدة).

22 متاح الكترونياً باللغة الفرنسية على الرابط التالي: https://legislation-securite.tn/law/105252.

23 ويقع اختيارهم على النحو التالي:
- ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين أعضاء الهيئات العليا المستقلة للانتخابات السابقة.
- قاض عدلي له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء العدلي.
- قاض إداري له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء الإداري.
- قاض مالي له أقدمية عمل فعلي بعشر سنوات على الأقل من بين ثلاثة قضاة يتم اقتراحهم من قبل مجلس القضاء المالي.
- مهندس مختص في مجال المنظومات والسلامة المعلوماتية، له أقدمية فعلية بعشر سنوات على الأقل، من بين ثلاثة مهندسين مختصين يتم اقتراحهم من قبل المركز الوطني للإعلامية.

24 المادة 6 من القانون الأساسي 23-2012 المتعلّق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

25 حسب المادة 15 من القانون الأساسي 23-2012، يُقدّم طلب الاعفاء من قبل نصف أعضاء مجلس الهيئة على الأقل، ويقدّم إلى المجلس التشريعي المنعقد في جلسة عامة للموافقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

ويوافق الرئيس على الميزانية السنوية (المادة 20 جديدة) والحساب المالي السنوي للهيئة (المادة 30 جديدة). كما تم توسيع صلاحيات رئيس هيئة الانتخابات حيث أصبح هو من يختار نائب رئيس الهيئة بدون الأخذ بعين الاعتبار رأي المجلس. كما أنه المتحكّم في الإدارة التنفيذية للهيئة من خلال تعيين المدير التنفيذي الذي يلعب دوراً حاسماً في تنظيم الانتخابات. وتجدر الإشارة الى أن هذا المُنعرج لا يشكّل خياراً ظرفياً مرتبطاً بحالة الاستثناء، بل هو يتعلّق بخيارات دائمة حيث لم ينص باب الأحكام الانتقالية للمرسوم على الصبغة الوقتية لهذه المواد.

ثانياً: مسار تأسيسي تحت قبضة رئيس الجمهورية

تطرح العملية التأسيسية في تونس وما اتّسمت به من تضخّم لصلاحيات الرئيس، بحكم حالة الاستثناء، تساؤلات حول الطبيعة الديمقراطية لاستفتاء 25 تموز/يوليو 2022. فبالرغم من أن الاستفتاء يُعتبر أداة ديمقراطية تسمح بالتعبير عن الإرادة الشعبية، تجدر الإشارة إلى أنه يمكن التلاعب بهذه الإرادة عندما تهيمن على العملية وعلى المشروع المطروح رهانات سياسية وهو ما يُغرق الاستفتاء في اعتبارات تطغى عليها الشخصنة، مقابل تهميش النص المعروض وغياب النقاش الديمقراطي حول المضامين.

نصت المادة 22 من الأمر الرئاسي عدد 117-2021 المؤرخ 22 أيلول/سبتمبر 2021 بشأن التدابير الاستثنائية، على قيام رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة لمساعدته في وضع مشاريع التعديلات المتعلّقة بالإصلاحات السياسية على أن تُعرض على الاستفتاء لإقرارها. وقد كلف الرئيس العميد صادق بلعيد بترأس اللجنة الاستشارية المكلّفة بإعداد مشروع الدستور، على أن تكون خلفية أعمالها نتائج الاستشارة الإلكترونية الوطنية، التي عُقدت في الفترة الممتدة من 15 كانون الثاني/يناير إلى 20 آذار/مارس 2022 حول مقترحات الخيارات السياسية والانتخابية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية المستقبلية.[26] وقد اعتُبرت بمثابة المرحلة التحضيرية، تم فيها ضبط المبادئ الأساسية والخلفية السياسية التي ستوجّه عملية وضع الدستور الجديد.

بيد أن اعتماد هذه الاستشارة كمرجعية لإعداد مشروع الدستور يطرح عدة اشكالات. فعلى الرغم من الصبغة المجدِدة والمبتكرة للاستشارة الالكترونية على مستوى آليات المشاركة المباشرة للمواطنين في الشأن العام، فهي اتسمت بانخفاض معدلات المشاركة. فوفقاً للإحصاءات الرسمية، شارك في الاستشارة 534,915 مواطناً.[27] علاوة على ذلك، اختارت أغلبية المشاركين في الاستشارة بوضوح خيار تعديل دستور 2014 وليس تعويضه بدستور جديد وهو ما يُضعف مصداقية الاستشارة كإطار مرجعي للدستور الجديد.

وبالإضافة إلى ذلك، يفتقر عمل اللجنة إلى الشفافية والشمولية كما قاطع مكوّن أساسي للجنة وهم عمداء كليات الحقوق الأشغال. من جهة أخرى، تربط الرئيس باللجنة علاقة هرمية اذ أن للرئيس سلطة حصرية في اتخاذ القرارات،

26 يمكن الاطّلاع على نتائج المشاورة الوطنية على هذا الرابط التالي: www.e-istichara.tn/home.
27 مع اختلال واضح بين الجنسين على مستوى المشاركة حيث بلغ عدد الرجال المشاركون 366,210 مقابل و168,705 امرأة.

ولم يكن للجنة سوى دور استشاري، مما أعطى الرئيس السلطة التقديرية لتعديل مشروع الدستور الذي قدّمه إليه العميد صادق بلعيد.

تعرّض القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 أيار/مايو 2014 المتعلّق بالانتخابات والاستفتاء الى مختلف المراحل الإجرائية المتعلّقة بالاستفتاءات وهي تشمل خصوصاً تسجيل الناخبين في السجل الانتخابي والدعوة للاستفتاء وحملة الاستفتاء والاقتراع. وطبقاً لهذا القانون تمّت دعوة الناخبين في أجل أدناه شهران قبل تاريخ الاستفتاء بمقتضى الأمر الرئاسي عدد 506 بتاريخ 25 أيار/مايو 2022. ولكن خلافاً للقانون الأساسي عدد 16، لم يتضمّن الأمر الرئاسي مشروع النص الذي سيُعرض على الاستفتاء وتم تأجيل ذلك الى موفى شهر حزيران/يونيو حيث تم نشره بالرائد الرسمي بمقتضى المرسوم عدد 34 المؤرّخ في 1 حزيران/يونيو 2022 لتنقيح القانون الأساسي عدد 16 المؤرّخ في 26 أيار/مايو 2014 والمتعلّق بالانتخابات والاستفتاء.

ويدل الجدل حول مشروع الدستور الذي نُشر في الرائد الرسمي في 30 حزيران/يونيو، بسبب عيوبه الجوهرية والشكلية واختلافاته الجوهرية مع المشروع الذي وضعته اللجنة الاستشارية، على اعتماد رئيس الجمهورية لمقاربة فوقية وفردية لصياغة مشروع الدستور. وقد تم تصحيح هذا المشروع ونُشر نص جديد مُعدّل بعد أسبوع.[28] وعلى الرغم من أن أسباب هذا التعديل تعلّقت حسب الخطاب الرسمي، بالحرص على اصلاح بعض الأخطاء الشكلية واللغوية التي تسرّبت للنص الدستوري، فان المتأمِل في التعديلات المُدخلة سرعان ما يتفطّن الى أنها طالت المضمون أيضاً بالنسبة لبعض النقاط التي كانت محل انتقاد. بيد أن عدم استقرار مشروع الدستور، وضيق الوقت المخصّص لاستيعاب رهانات النص الجديد، والاستقطاب السياسي القوي الذي ساد المرحلة أثّروا بشكل عميق على حملة الاستفتاء.

واعتُبر تنقيح القانون الأساسي عدد 16 ضرورياً لأن بعض مواده تطرح إشكالاً على ضوء المستجدات السياسية منذ 2021 خاصة المتعلقة بحل مجلس نواب الشعب وانتفاء صفة الأحزاب النيابية، اضافة الى التوجه الرئاسي في تحجيم دور الأحزاب السياسية وخصوصاً تلك التي كانت تتصدّر المشهد السياسي قبل 25 تموز/يوليو 2021. اذ حسب القانون الانتخابي لسنة 2014، كانت المشاركة في حملة الاستفتاء تقتصر على الأحزاب النيابية. وقد تم الغاء هذا الشرط بمقتضى المرسوم عدد 34 لسنة 2022 حيث يكتفي الفصل 116 (جديد) باشتراط إيداع تصريح في الغرض لدى هيئة الانتخابات وفق الإجراءات التي تضبطها الهيئة للمشاركة في حملة الاستفتاء. وعلى اعتبار صياغة الفصل 116 (جديد)، أقر مجلس الهيئة قائمة موسّعة للمشاركين في حملة الاستفتاء لتشمل الأحزاب السياسية ومكونات المجتمع المدني. كما تم فتح مجال المشاركة للتيارات السياسية والمدنية المعارضة وذلك ضماناً لمنافسة متكافئة وحقيقية.

28 أمر رئاسي عدد 607 لسنة 2022 مؤرّخ في 8 تموز/يوليو 2022 يتعلّق بإصلاح أخطاء تسرّبت إلى مشروع الدستور المنشور بمقتضى الأمر الرئاسي عدد 578 لسنة 2022 المؤرّخ في 30 حزيران/يونيو 2022 المتعلّق بنشر مشروع الدستور الجديد للجمهورية التونسية موضوع الاستفتاء المقرّر ليوم الاثنين 25 تموز/يوليو 2022.

ولكن تُبرز المعطيات الإحصائية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات اختلالاً واضحاً للتوازن بين المشاركين في حملة الاستفتاء اذ أن أغلب المسجلين كانوا داعمين لمشروع الدستور.[29] وكانت الفترة الزمنية الوجيزة الفاصلة بين نشر مشروع الدستور والتسجيل في حملة الاستفتاء محل انتقادات باعتبار أنها كانت تعجيزية كما أنها تطرح بجدية مسألة القدرة على تشكيل مواقف عميقة ومدروسة حول مختلف المسائل الدستورية.

وحسب قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عدد 22 لسنة 2022 مؤرّخ في 16 آب/أغسطس 2022 المتعلّق بالتصريح بالنتائج النهائية للاستفتاء في مشروع الدستور الجديد،[30] تحصّلت الإجابة ب "نعم" على الأغلبية ب 2,607,884 صوتاً بنسبة % 94.6 من عدد الأصوات المُصرّح بها. أما الإجابة ب "لا"، فقد تحصّلت على 148,723 صوتاً بنسبة % 5.4 من الأصوات المصرّح بها وهو ما يترتّب عنه اقرار مشروع الدستور الجديد. أما في ما يتعلّق بنسبة المشاركة، فقد بلغت الأرقام النهائية التي أعلنتها الهيئة 2,830,094 أي ما نسبته 30.5% من مجموع المسجلين وهو ما يُعتبر نسبة متواضعة للمشاركة.[31]

وتختلف الأغلبية المطلوبة لإقرار نتيجة الاستفتاء من دولة الى أخرى. فبعض البلدان تعتمد الأغلبية البسيطة فيما تُعتبر قي بلدان أخرى، نتائج الاستفتاء مُلزمة فقط عند توفّر حد أدنى من المشاركة في التصويت. كما تشترط بعض التشريعات أغلبية مطلقة أو معزّزة لإقرار النص. في تونس، لا يشترط القانون الانتخابي حداً أدنى للمشاركة في الاستفتاء أو أغلبية مشدّدة للقبول بنتائج التصويت. ويطرح هذا الأمر اشكالاً بالنسبة لمشروعية الاصلاحات الجوهرية، خصوصاً في ظل تدنّي نسبة المشاركة في الاستفتاء وعدم وجود نقاش عام أثناء عملية صياغة الدستور وهو ما من شأنه أن يُضعف الملكية الوطنية للإصلاحات.

وقد دخل الدستور الجديد حيّز النفاذ ابتداء من تاريخ إعلان الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عن نتيجة الاستفتاء النهائية، وبعد أن تولّى الرئيس الإذن بنشره في عددٍ خاص بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية. ولكن بالرجوع الى باب الأحكام الانتقالية في الدستور الجديد، نتبيّن وجود استثناء وحيد يتعلّق بالسلطة التشريعية حيث يستمر العمل في المجال التشريعي بأحكام الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 المؤرّخ في 22 أيلول/سبتمبر 2021 المتعلّق بتدابير استثنائية إلى حين تولّي مجلس نواب الشعب وظائفه بعد تنظيم انتخابات أعضائه)الفصل 141 من الدستور (وهو ما يعني مبدئياً زوال حالة الاستثناء بالنسبة لباقي المواضيع الدستورية.

29 وحسب معطيات الهيئة، بلغ عدد الأطراف المشاركة في الحملة، والتي تبنّت موقفاً معارضاً، سبعة مشاركين موزّعين كالتالي: 6 أحزاب وشبكة جمعيات واحدة. أما بقية الأطراف التي أعلنت هيئة الانتخابات قبول ملفات مشاركتها في الحملة، والتي أعلنت مناصرتها للدستور المعروض خلال الحملة التي ستخوضها، فقد بلغ عددها 141 مشاركاً، موزّعة هي الأخرى بين أحزاب وجمعيات وأشخاص طبيعيين وائتلاف حزب وأشخاص طبيعيين.

30 متاح الكترونياً على الرابط التالي: https://legislation-securite.tn/law/105337.

31 وحيد الفرشيشي، "في نتائج الاستفتاء: لا أهمية للأرقام فأنا الشعب والشعب أنا.. "حدث تاريخي في غياب أكثر من ثلثي الناخبين والناخبات"، *المفكرة القانونية*، 27 تموز/يوليو 2022.

القسم الثاني: مركزة السلطة، من خاصية لحالة الاستثناء الى خيار دائم في الدستور الجديد

يتّضح من خلال الدستور الجديد الذي تم اقراره يوم 25 تموز/يوليو 2022 إرادة تعديل النظام السياسي بتركيز نظام رئاسي[32] والقطع مع النظام الهجين الذي أقرّه دستور 2014. ويجدر التذكير بأن خيار دستور 2014 في اعتماد نظام لا يقوم على مركزة السلطة، كان يهدف بالأساس الى القطع مع النظام الرئاسوي الذي كان سائداً قبل ثورة 2011.

فقد أسّس دستور 2014 لنظام سياسي يقوم على الفصل بين السلطات من خلال توزيع الاختصاصات أفقياً بين السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعمودياً بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في إطار لامركزية متقدمة.

في المقابل، يتميز الدستور الجديد بضعف الضمانات القانونية والسياسية للديمقراطية، خصوصاً تلك التي تتعلّق باحترام مبدأ الفصل بين السلط وذلك للحد من التعسّف في استخدام السلطة، وضمان الاعتدال في ممارستها. ويُرجّح هذا التصميم المؤسساتي أن يكون النظام السياسي رئاسوياً في استحضار للتجارب الدستورية السابقة التي عرفتها تونس قبل 2011 وفي استنساخ لتجربة الحكم خلال الفترة الاستثنائية بناء على الأمر الرئاسي عدد 117 . ويبرز هذا التوجّه نحو اختلال التوازن ومركزة السلطة على مستوى التوزيع الأفقي للسلطة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وعلى مستوى شكل الدولة أي في ما يتعلق بالتوزيع العمودي للسلطات بين المركز والجماعات المحلية، هذا بالإضافة الى ضعف هيكلة الحياة السياسية وهو ما يمثّل تحدّياً حقيقياً لتركيز نظام ديمقراطي في تونس.

أولاً: مركزة السلط على المستوى الأفقي

يُعتبر تركيز نظام رئاسي ضمن الخيارات الواضحة في الدستور الجديد. ويمكن تعريفه بأنه صنف من الأنظمة السياسية الديمقراطية يقوم على فصل حاد بين السلطتين السياسيتين –السلطة التنفيذية والتشريعية– حيث أن انتخاب سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية يتم بشكل منفصل عن طريق الاقتراع العام، وبالتالي فان منشأهما منفصل وبقاؤهما منفصل.

كما يتميز النظام الرئاسي باحادية السلطة التنفيذية حيث يضطلع رئيس الدولة بكامل الصلاحيات التنفيذية. ويتولى الرئيس تعيين الوزراء وإقالتهم. ولا يخضع الرئيس للمساءلة السياسية أمام السلطة التشريعية ولا يعتمد على دعم حزبه للاحتفاظ بمنصبه. كما خصّه الفصل 110 بحصانة قضائية تستمر طيلة تولّيه الرئاسة وبحصانة وظيفية عن الأعمال التي قام بها في إطار أدائه لمهامه. من جهة أخرى تتميز الأحكام المتعلّقة بحالة الاستثناء الواردة بالفصل 96 مقارنة بالفصل 80 في دستور 2014 بتدعيم صلاحيات رئيس الجمهورية مقابل تراجع الضمانات الكفيلة بالحيلولة دون انحراف التدابير الاستثنائية عن هدفها. وبالرجوع الى دستور 25 تموز/يوليو 2022، نتبيّن أن توزيع السلطات المعتمد من شأنه أن يُفضي الى تركيز نظام رئاسوي يتميز باختلال التوازن بين السلطات لصالح رئيس الدولة، حيث أنه يستأثر بالسلطة التنفيذية.

32 أنظر نتائج الاستشارة الوطنية الإلكترونية حيث اختار 86.4% من المشاركين النظام الرئاسي: https://www.e-istichara.tn/home.

فعلى الرغم من أنه تم التنصيص على واجب استشارة رئيس الجمهورية لكل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس المجلس الوطني للجهات والأقاليم قبل الإعلان عن هذه التدابيرالاستثنائية، وعلى عدم امكانية حل رئيس الجمهورية لمجلس نواب الشعب وللمجلس الوطني للجهات والأقاليم، وعلى عدم إمكانية تقديم لائحة لوم ضد الحكومة أثناء فترة الاستثناء، الا أنه تم استبعاد المحكمة الدستورية بشكل كلّي في مرحلة اعلان حالة الاستثناء وفي ما يتعلق بالرقابة على مدة التدابير الاستثنائية وهو ما يدعم انفراد الرئيس بالسلطة واطلاق سلطاته دون أي سلطة مضادة.

من جهة أخرى، تتولّى الحكومة (مجلس الوزراء) التي يعينها رئيس الجمهورية، تنفيذ السياسة العامة للدولة طبق التوجهات والاختيارات التي يضبطها الرئيس، ولكنها تواجه مسؤولية مزدوجة اذ أنها مسؤولة عن تصرّفها أمام رئيس الجمهورية (الفصل 122 من دستور 2022) كما لمجلس نواب الشعب وللمجلس الوطني للجهات والأقاليم مجتمعين أن يعارضا الحكومة في مواصلة تحمّل مسؤولياتها بتوجيه لائحة لوم إن تبين لهما أنها تخالف السياسة العامة للدولة والاختيارات الأساسية المنصوص عليها بالدستور (الفصل 115). وتُجسّد هذه المفارقة تصوراً نفعياً لوظيفة الحكومة عادة ما يميز أنظمة الحكم الرئاسوية حيث إنها المساعد لرئيس الدولة وهي أيضا كبش فداء تتحمل المسؤولية السياسية عوضاً عنه.

ويقطع هذا التوجه مع خيارات منظومة دستور 2014 التي قامت بالتأسيس لنظام شبه برلماني تتولى فيه الحكومة المنبثقة عن البرلمان، أهم الوظائف التنفيذية ويكون فيه رئيس الحكومة محور السلطة التنفيذية. وقد مثّل اختيار النظام السياسي مسألة خلافية خلال صياغة الدستور 2014. وللحسم في هذه المسائل اعتمد المجلس التأسيسي المقياس الأساسي لديمقراطية أنظمة الحكم. وقد وقع الاختيار على نظام شبه برلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلط والتعاون بينها مع تركيز سلطة تشريعية ذات مجلس واحد متّسعة الصلاحيات وسلطة تنفيذية ثنائية التركيبة، تخضع الى حد كبير لمجلس نواب الشعب مع تقليص واضح لصلاحيات رئيس الجمهورية وذلك في إطار القطع مع النظام الرئاسوي الذي طُبّق في تونس على امتداد عقود. ولكن بقي الغموض يلف بعض النقاط وخصوصاً تلك المتعلّقة بالصلاحيات التي تمارَس بشكل مشترك بين رأسي السلطة التنفيذية وتتطلب تنسيقاً بينهما وهو ما أفضى الى أزمات سياسية متواترة وهو ما أثّر سلباً على الاستقرار السياسي ونجاعة السياسات الحكومية. وقد تم تحميل هذا التصميم المؤسساتي مسؤولية فشل النظام السياسي خصوصاً بسبب ضعف التنسيق وتنازع الاختصاص بين رأسي السلطة التنفيذية من جهة وسطوة المجلس النيابي على الحياة السياسية من جهة أخرى، لا سيما في ظل غياب المحكمة الدستورية التي أوكل لها الدستور دوراً تحكيمياً في حال تنازع الاختصاص بين رأسي السلطة التنفيذية. فقد حالت الحسابات السياسية للأحزاب السياسية التي كانت تمثّل الأغلبية في البرلمان ومحاولتهم فرض منطق المحاصصة في عملية تشكيل المحكمة دون تركيزها.

من ناحية أخرى، حرص الدستور الجديد على تحجيم السلطة التشريعية بإحداث غرفة نيابية ثانية وهي المجلس الوطني للجهات والاقاليم تتقاسم مع مجلس نواب الشعب الوظائف التشريعية والرقابية والتمثيلية. أما على مستوى المشروعية الانتخابية، يُلاحظ أن الدستور قد رجّح الكفة الرئيس على اعتبار انتخابه المباشر مقابل انتخاب الغرفة الثانية الممثلة

للجهات والاقاليم بشكل غير مباشر، حيث يتكوّن المجلس من نواب منتخبين عن الجهات والأقاليم. وينتخب أعضاء كل مجلس جهوي ثلاثة أعضاء من بينهم لتمثيل جهتم بالمجلس الوطني للجهات والأقاليم. وينتخب الأعضاء المنتخبون في المجالس الجهوية في كل إقليم نائباً واحداً من بينهم يمثّل هذا الإقليم في المجلس الوطني للجهات والأقاليم.

أما بالنسبة للمشروعية الانتخابية لمجلس نواب الشعب، فلم يتعرّض المشروع الأول للدستور المنشور في الرائد الرسمي يوم 30 حزيران/يونيو 2022 الى مبدأ الاقتراع المباشر، مما فتح المجال لتأويل هذا الصمت على أنه توجّه نحو إقرار الانتخاب غير المباشر للغرفة الأولى. وتم وضع حد لهذا الجدل في النسخة الثانية لمشروع الدستور التي تم نشرها بالرائد الرسمي بعد أسبوع، والتي تنص بوضوح على "انتخاب أعضاء مجلس نواب الشعب انتخاباً عاماً حرّاً مباشراً سرّياً لمدة خمس سنوات". علاوة على ذلك، سعى الدستور الى توسيع مجال الديمقراطية شبه المباشرة على حساب الديمقراطية النيابية من خلال التنصيص على آلية سحب الوكالة للنواب (الفصل 61) وتوسيع نطاق الاستفتاء التشريعي مع مرونة إجراءاته (الفصل 97). وبالرغم من أن هذا التوجّه يعزّز انخراط المواطنين النشيط في الشأن السياسي، الا أنه من المرجح الانحراف بهذه الآليات لتشديد الضغط والرقابة على السلطة التشريعية.

كما قام الدستور الجديد بتقليص دور المحكمة الدستورية والاكتفاء بوظيفتها في رقابة دستورية النصوص القانونية والمعاهدات وتنقيح الدستور.[33] وتتعلق المهام الموكولة مسبقاً للمحكمة الدستورية بمقتضى دستور 2014 بضمان سير السلطات العامة، هذا بالإضافة الى دورها الرقابي على دستورية القواعد القانونية. اذ كان لها جملة من الاختصاصات المتعلقة بتنظيم ومتابعة العلاقة بين السلطات في الدولة وبضمان حسن سيرها بهدف حمايوة النظام الجمهوري الديمقراطي وذلك من خلال التأطير القانوني للحالات الاستثنائية،[34] إقرار الشغور المؤقّت أو الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية،[35] البت في طلب إعفاء رئيس الجمهورية،[36] والبت في النزاعات المتعلّقة باختصاص كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بناء على طلب أحدهما.[37]

ثانياً: مركزة السلط على المستوى العمودي

تم تخصيص فصل وحيد في الدستور الجديد للجماعات المحلّية. وقد اكتفى الفصل 133 بالتعرّض بشكل مقتضب الى مكونات الجماعات المحلية والجهوية – المجالس البلدية والمجالس الجهوية ومجالس الأقاليم والهياكل التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية – والى دورها المتمثّل في ممارسة المصالح المحلية والجهوية.

33 الفصل 127 من دستور الجمهورية التونسية (2022).
34 الفصل 80 من دستور الجمهورية التونسية (2014).
35 الفصلان 84 و 85 من دستور الجمهورية التونسية (2014).
36 الفصل 88 من دستور الجمهورية التونسية (2014).
37 الفصل 101 من دستور الجمهورية التونسية (2014).

وعلى الرغم من أن الدستور الجديد قد التزم بنفس التقسيم الثلاثي لأصناف الجماعات المحلية الذي أقره دستور 2014، وهي البلديات والجهات والأقاليم، فانه يطرح أكثر من علامة استفهام حول مدى التزام الاطار القانوني الجديد باستقلالية الجماعات المحلية، هذا بالإضافة الى النظام الانتخابي الذي سيتم اعتماده لتشكيل هذه المجالس لما لذلك من تبعات لا على المستوى المحلي فقط بل أيضاً على المستوى الوطني على اعتبار أنها ستكون ممثّلة في المجلس الوطني للجهات والأقاليم وهو ما يعطيها دوراً سياسياً باعتبارها من بين مكوّنات السلطة التشريعية.

كما أحال الدستور الجديد عملية ضبط التفاصيل الى القانون وهو خيار يذكّرنا بالتوجّه الذي اعتمده دستور 1 حزيران/يونيو 1959 حيث لم يتضمّن الفصل أي إشارة الى اللامركزية أو استقلالية الجماعات المحلية وانتخاب مجالسها وفي ذلك قطع جذري مع خيار دستور 2014 الذي سعى الى تركيز لامركزية متقدّمة.. وقد مثّل اصدار مجلة الجماعات المحلية وانجاز الانتخابات البلدية في 2018 حدثين هامين في إطار تنزيل أحكام الباب السابع من دستور 27 كانون الثاني/يناير 2014 الذي يتعلّق بالسلطة المحلية والانطلاق في إصلاحات هيكلية واسعة النطاق تتعلّق بالتأسيس لتصوّر جديد لإدارة الشأن المحلي تقوم على لامركزية فعلية. فقد شهدت قواعد توزيع الصلاحيات بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية تغييراً جذرياً حيث أصبح تحقيق الصالح المحلي في صميم اختصاص الجماعات المحلية بما يقتضيه من إدارة للمرافق وإسداء للخدمات وتنمية محلية وتخطيط عمراني. ويُشكّل مبدأ التدبير الحر أحد الضمانات الدستورية لاستقلالية الجماعات المحلية.

ويغلب على الخطاب السياسي بخصوص اللامركزية الاستقطاب الثنائي بين مؤيد لها ومشكّك فيها وهو جدل لم تقع إثارته بالشكل الكافي خلال مرحلة إعداد دستور 2014 ودستور 2022. ففي نظر البعض، تمثّل اللامركزية خطراً يهدد كيان الدولة الهش أو مجرد مشروع طوباوي محكوم عليه بالفشل منذ البداية أو غنيمة ستمكّن حركة النهضة الإسلامية من التغلغل والسيطرة على مفاصل الدولة والمجتمع المحلي في إطار ما يُعرف ب "الأسلمة الناعمة".

في المقابل، يعتبر المدافعون عن اللامركزية بأن هذا الخيار هو حل للإشكالات المتراكمة وليس ورطة وجُب التخلّص منها حيث أنها تُعتبر، متى توفّرت شروط نجاحها، عنصراً أساسياً من عناصر الإصلاح الديمقراطي والحَوكمة المحلية لأنها تعزز التوزيع العمودي للسلطات بين المركز والمستوى المحلي وتسمح بمشاركة أوسع للمواطنين في إدارة الشؤون المحلية وبمساءلة فعلية للمجالس المنتخبة كما أنها تمكّن من دفع التنمية وتحسين الخدمات والمرافق المحلية.

ويمكن اعتبار التراجع المُسجّل في الدستور الجديد عن خيار اعطاء استقلالية أكبر للجماعات المحلية بمثابة ردة فعل عمّا شاب المسار من صعوبات وعراقيل اذ أن تركيز السلطة المحلية لم يكن عملية يسيرة حيث أن ذلك يقتضي التدرّج والمرحلية نظراً لحجم التغييرات الجذرية وكلفة هذه الإصلاحات وما تطلبه من نقل للسلطات. كما كانت المجالس البلدية مدعوّة لحل إشكالات متراكمة على امتداد العشرية السابقة مثل أزمة الثقة العميقة التي تعصف بمؤسسات الحكم على المستويين الوطني والمحلي، بالإضافة إلى تدهور خدمات وتجهيزات القرب والإطار المعيشي ككل ومحدودية الموارد

المالية والبشرية للبلديات وتفاوت التنمية بين الجهات وضبابية الرؤية بخصوص تنفيذ مسار اللامركزية حيث لم يتم اصدار العديد من النصوص الترتيبية. من جهة أخرى تجدر الإشارة إلى تواتر الإشكالات المتعلّقة بتطبيق القرارات البلدية بسبب عدم تعاون الأجهزة الأمنية.[38]

كما لم يتم انتخاب المجالس الجهوية وهو ما يعني استمرار العمل بالنصوص القانونية السابقة لمنظومة دستور 2014. وقد زادت الأزمات المتواترة الوضع تعقيداً داخل العديد من المجالس البلدية وهو ما أدّى الى حلّها وتنظيم انتخابات جزئية، هذا بالإضافة الى بعض القرارات والتصريحات الصادرة عن بعض رؤساء البلديات والتي مثّلت تحدياً لوحدة المنظومة القانونية للدولة التونسية.[39]

ثالثاً: ضعف هيكلة الحياة السياسية

ترتبط الأزمة السياسية في تونس بمشكل أصلي باختلال منظومة الأحزاب السياسية التي برزت منذ 2011، اذ أن معظم الأحزاب السياسية حديثة النشأة وهي بالتالي تتميّز بالهشاشة التي تبرز على مستويات عديدة من بينها محدودية عدد منخرطيها ومواردها المالية، وضعف شديد على مستوى عمقها الترابي داخل الجهات.. ويتسم تمويل الأحزاب بالعديد من أوجه القصور بما في ذلك الوصول إلى التمويل الخاص، وغياب التمويل العام مع عدم وجود نظام رقابة فعال على تمويل الأحزاب خارج فترة الانتخابات وكذلك الأمر بالنسبة للكتل البرلمانية. وقد أدّى هذا الوضع الى اختلال واضح في التوازن بين مكونات المنظومة الحزبية حيث تحوم شبهات جدية حول استغلال بعض الأحزاب النافذة خلال الفترة الانتقالية لهذه الثغرات، للاستفادة من مصادر تمويل غير قانونية والزبونية وهو ما ولّد شعوراً عند فئات عريضة من الشعب بأن مصالحها لا تؤخذ بجدية من قبل الأحزاب وبأن هذه الأخيرة هي بالأساس قنوات لتحقيق المنفعة الفردية.

وتتميز الأحزاب أيضاً بضعف تأثير المواطن/الناخب على قرارات الحزب بسبب غياب الديمقراطية الداخلية ضمنها، اذ أنها لا تُجري انتخابات داخلية لاختيار مرشحيها للانتخابات الوطنية والمحلية. كما أن قنوات التواصل بين أنصار الحزب وقياداتهم وممثليهم في المجلس التشريعي غير ممأسسة وهو ما يُضعف الوظيفة التأطيرية والتمثيلية للأحزاب، كما أنها كانت عاجزة في أغلب الأحيان عن افراز نخب سياسية جديدة تتمتع بالكفاءة والنزاهة. هذا بالإضافة الى استفحال ظاهرة السياحة الحزبية وهو ما أدّى الى عدم استقرار الكتل النيابية داخل المجلس. فإثر الانتخابات التشريعية لسنة 2014، تميّز مجلس نواب الشعب بوجود أغلبية برلمانية كبيرة – كتلة نداء تونس – مرتبطة بشكل وثيق بالسلطة التنفيذية. وقد

38 أنظر على سبيل المثال بيان المجلس البلدي بالمرسى الصادر بتاريخ 21 كانون الثاني/يناير 2019 بخصوص اعتداء عنصر من الأمن على رئيس دائرة المرسى الرياض وإيقافه الوقتي وذلك لمنعه من أداء مهامه في مقاومة الانتصاب الفوضوي في السوق الأسبوعية بالمرسى.

39 حول قرار رئيس بلدية الكرم احداث صندوق زكاة: https://www.babnet.net/cadredetail-203605.asp. حول اشتراط بلدية الكرم عند ابرام عقود الزواج بين تونسية مسلمة وزوج أجنبي غير مسلم شهادة اعتناق الزوج للإسلام على الرغم من أنه تم الغاء المنشور الذي كان يتضمن هذا الشرط: https://www.babnet.net/cadredetail-206731.asp.

كان بإمكان الأغلبية تمرير أي مشروع قانون تقدّمه الحكومة بأغلبية مريحة في البرلمان. ولكن أدّت الصراعات داخل نداء تونس والانقسام الذي تلاه إلى إضعاف الدعم السياسي للائتلاف الحاكم. واكتفى كل حزب بدعم وزرائه وانتقاد الوزراء من الأحزاب الأخرى.

خلال المدة البرلمانية الحالية (2019–2024)، واجه مجلس نواب الشعب انقساماً سياسياً حاداً ومواجهات مستمرة بين الحزب الحر الدستوري من جهة وحركة النهضة وائتلاف الكرامة من جهة أخرى وصلت الى حد العنف اللفظي والمادي داخل المجلس. وقد غلّبت الكتل البرلمانية المتصارعة أهدافها السياسية الضيقة وتسجيل نقاط على خصومها على نجاعة العمل النيابي. علاوة عن ذلك، اتّسم مجلس نواب الشعب بفعالية محدودة بسبب عدة أسباب ومن بينها نقص الموارد البشرية والمادية وتغيّب النواب خلال الجلسات العامة واجتماعات اللجان الدائمة. وتشير المعطيات الإحصائية الى أن مجلس نواب الشعب صادق في 2015 على 53 قانوناً، وعلى 78 قانوناً في عام 2016، و 66 في عام 2017، و 49 في عام 2018. وخلال الدورة النيابية 2019– 2020، صادق المجلس على 42 قانوناً تعلّق أغلبها بالقروض والاتفاقيات المالية الدولية.

وقد ساهمت كل هذه العوامل في تشكيل رأي عام معادي للمجلس . كما أنها أدّت الى تعميق أزمة ثقة المواطنين في الأحزاب السياسية، وهي أزمة تنعكس في بعض المؤشّرات مثل انخفاض معدلات المشاركة في الأنشطة الحزبية ومقاطعة الانتخابات. بالإضافة إلى ذلك، تُبرز الانتخابات البلدية لعام 2018 [40] والانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2019 أهمية المرشحين المستقلين عن الأحزاب، خصوصاً مع فوز السيد قيس سعيد برئاسة الجمهورية دون أن يكون له حزب سياسي يسنده. وهي كلّها مؤشّرات تدل على التوجّه نحو ايجاد قنوات بديلة للنقاش العام والنشاط السياسي تكون منبثقة عن المواطنين ومكونات المجتمع المدني ومشاركتهم المباشرة في صنع القرار السياسي. وقد تدعّم هذا التوجّه منذ منعرج 25 تموز/يوليو 2021 حيث يبرز تحييد الأجسام الوسيطة من أحزاب وجمعيات ونقابات من أهم النقاط التي يراهن عليها الرئيس قيس سعيد في مشروعه السياسي، اذ يتم التركيز على انحرافات الأحزاب وتهديدها للديمقراطية مع التأكيد على ضرورة تمكين الشعب من التعبير عن مطالبه بشكل مباشر وهو ما يُعتبر استحضاراً لأحد مكونات الخطاب الشعبوي.

في هذا السياق، قام مناصرو الرئيس قيس سعيد بتشكيل "تنسيقيات" لعبت دوراً أساسياً أثناء الحملة الانتخابية للانتخابات الرئاسية لسنة 2019 وأثناء حملة الاستفتاء سنة 2022، ومن المفترض أن يشاركوا أيضاً في الانتخابات التشريعية التي سيتم اجراؤها في 17 كانون الأول/ديسمبر 2022. وتختلف هذه الكيانات عن الأحزاب السياسية في كونها غير مهيكَلة وهي تجمع عدداً من الأفراد يشتركون في دعمهم للرئيس أكثر من دعمهم لمشروعه السياسي على اعتبار أن تفاصيله لم تتوضّح بعد بالشكل الكافي. ولكن تطرح هذه الكيانات المُستحدثة جملة من الإشكالات تتّصل بمدى قدرتها على توفير

40 بالنسبة للانتخابات البلدية، ترشّحت 2173 قائمة من بينها 177 قائمة ائتلافية و897 قائمة مستقلّة و1099 قائمة حزبية. وأبرزت نتائج الانتخابات في يوم 6 أيار/مايو 2018 عمق أزمة الأحزاب السياسية حيث فازت القائمات المستقلة بأغلب المقاعد.

حزام سياسي مستقر ودائم للرئيس من جهة ومدى احترامها للأطر القانونية للعمل والتمويل السياسي من جهة أخرى. ومن المنتظر أن يؤدّي القانون الانتخابي الجديد وخصوصاً نظام الاقتراع المُعتمد الى مزيد اضعاف الأحزاب السياسية من خلال جملة من الخيارات كاعتماد الاقتراع على الأفراد لا على القائمات والدوائر الانتخابية الصغيرة مع إمكانية تنصيص القانون على اقصاء بعض أو كل الأحزاب من العملية الانتخابية. وقد تساهم هذه الخيارات بتهميش الأحزاب السياسية وهو ما من شأنه أن يزيد اضعاف قدرة الفاعلين السياسيين في النقاش العام وفي التنافس السياسي والتداول السلمي على السلطة. ويفتح تعطّل هذه الوسائط للمشاركة في الحياة السياسية المجال أمام بروز فاعلين سياسيين غير مهيكلين وغير منظمين مع امكانية أن تطفو على السطح الولاءات والانتماءات ما قبل الدولة الوطنية مثل الانتماءات القبيلة والجهوية والدينية.

الخاتمة

على الرغم من أن دخول دستور 25 تموز/يوليو 2022 حيز النفاذ يُعتبر خطوة أولى للخروج من منطق الاستثناء والعودة إلى الحياة الديمقراطية، فان المسارعة باستبدال دستور تحمل في طياتها بذرة لمنظومة حكم رئاسوية. ومن الجلي أن وضع دستور جديد في اطار يتسم بحالة الاستثناء وباستفحال الأزمة الاقتصادية والاجتماعية لم يكن خياراً وجيهاً حيث تم تقييد النقاش العام الضروري لعملية تأسيسية ديمقراطية ووضع عقد مجتمعي جديد. وبالتالي كان من الممكن الاكتفاء بإدخال تعديلات على دستور 2014 خصوصاً في ما يتعلّق بالسلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان نجاعة أكبر. كما يُعتبر تركيز العرض السياسي على الإصلاحات الدستورية في حين أن البلاد تعيش أزمة اقتصادية خانقة، محاولة لترحيل النقاش العام حول التدابير الضرورية لمجابهة الأزمة الى موعد لاحق. وسيكون لأداء الفاعلين السياسيين سواء كانوا في الحكم أو في المعارضة ومدى مصداقيتهم دوراً حاسماً في معركة الدفاع عن الديمقراطية في تونس. كما يتعيّن أن تعتمد عمليات الإصلاح السياسي القادمة على ديناميكية تشاركية وتعدّدية تهدف إلى تعزيز فعالية النظام السياسي مع الحفاظ على المكاسب الديمقراطية. كما يتعين على أي سلطة سياسية حاكمة أن تستمد مشروعيتها لا فقط من العملية الانتخابية، بل من مدى قدرتها على مجابهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية وهو ما يُكسبها مشروعية الإنجاز. وتُعتبر هذه المشروعية من أكثر المشروعيات متانة في سياق عام يتسم باستفحال الأزمة الاقتصادية، كما أنها تُضفي مصداقية وحمايوة صلبة للخيار الديمقراطي.

قائمة المراجع

- الشيباني، منصور أبو هموד. *الديمقراطية في القانون الدولي بين المشروعية والقوة*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2017.
- الفرشيشي، وحيد. "إعلان 25 جويلية 2021: هل قُبر دستور 27 يناير 2014؟." *المفكرة القانونية*. 3 آب/ أغسطس 2021.
- ———. "في نتائج الاستفتاء: لا أهمية للأرقام فأنا الشعب والشعب أنا.. "حدث تاريخي في غياب أكثر من ثلثي الناخبين والناخبات"." *المفكرة القانونية*، 27 تموز/يوليو 2022.
- Guilhot, Nicolas and Philippe C. Schmitter. " De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies*. " *Revue française de Science politique* 50, no. 4-5 (2000) : 615-632.
- Huntington, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.
- Rivero, Jean. " Etat de droit, Etat du droit. " In *L'État de droit* : *mélanges en l'honneur de Guy Braibant* edited by Chevallier, Jacques. Paris : Dalloz, 1996.
- Sen, Amartya. "Development as Freedom: An India Perspective." *Indian Journal of Industrial Relations* 42, no. 2 (2006): 157-169.
- Tommasoli, Massimo, ed. *Democracy and Development: The Role of the UN*. Discussion Paper. United Nations – International IDEA, 2013.

حدود اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء في الدستور العراقي لسنة 2005

كاظم صليهب عبيد الجبوري*

ملخص

يمثّل رئيس الجمهورية الرئيس الأعلى للدولة العراقية وهو رمز وحدة الوطن، وهو يملك العديد من الاختصاصات التي عُهدت إليه بموجب الدستور، والى جانبه يوجد مجلس للوزراء يكون مسؤولاً أمام البرلمان، حيث ركز الدستور العراقي لسنة 2005 أغلب الصلاحيات التنفيذية بيد هذا المجلس ورئيسه. وأصبح رئيس الجمهورية رئيساً تشريفياً للسلطة التنفيذية، على اعتبار أن السلطة الحقيقية هي للشعب، ودور السلطة التنفيذية هو تسيير أمور الدولة بما يرونه مناسباً. ومن المبادئ المهمّة في هذا السلوك الديمقراطي هو الاعتراف بالتداول السلمي للسلطة، وفرض تداول السلطة يعني تغيير البرامج السياسية والنظم السياسية الحاكمة، وليس فقط تغيّر الأشخاص القائمين على السلطة. الا أن نظام الحكم بدا مرتبكاً وغير مستقر نتيجة لظروف كثيرة منها ضغوط خارجية وأخرى صراعات سياسية داخلية، أو صراعات داخلية ولّدت تأثيرات خارجية. وفي هذا البحث نستعرض الآليات القانونية في طريقة اختيار رئيس مجلس الوزراء ومدى ملائمتها للفقه الدستوري وتأثيرها على الواقع السياسي، والحدود القانونية لرئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لشغل هذا المنصب المهم.

الكلمات المفتاحية: دستور جمهورية العراق، صلاحيات تنفيذية، صلاحيات رئيس الجمهورية، اختيار رئيس مجلس الوزراء، تكليف المرشّح، استقالة، السلطة التشريعية.

* حاصل على شهادة الماجستير في القانون العام تخصص القانون الدستوري من كلية القانون بجامعة القادسية في العراق

كُتبت هذه المقالة في سبتمبر 2022

قائمة المحتويات

مقدمة 30

القسم الأول: اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء 30

أولاً: اختصاص رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لسنة 2005 31

ثانياً: حق رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء 33

القسم الثاني: آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء 36

أولاً: الشروط الواجب توافرها في المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء 36

ثانياً: الحالات الطارئة على تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء 38

القسم الثالث: الرقابة على مشروعية تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء 40

الخاتمة 43

قائمة المراجع 45

مقدمة

إن تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء الذي يُعد الشخصية الرئيسية في البلاد التي ترسم السياسة التنفيذية العامة الداخلية والخارجية بما له من سلطات، من قبل رئيس الجمهورية، هو من المواضيع الدقيقة في القانون الدستوري. كما أن ما يجري على الساحة السياسية في العراق يثير العديد من التساؤلات حول مدى تصدي المشرّع العراقي لمعالجة أحقية رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء، ويهدف هذا البحث لدراسة صلاحيات رئيس الجمهورية العامة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وخاصة في ما يتعلق بتكليف مرشّح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء، ومدى توافق الفقه الدستوري مع اتجاه المشرّع. تكمن مشكلة البحث في مدى أحقية رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء في حالة عدم اتفاق المجلس النيابي على تسمية مرشّح خلال المدة القانونية المحددة في الدستور لأي سبب كان. ونتعرض لها في سياق نقاش أوسع حول سلطات الرئيس في ما يتعلق بالبرلمان وتوازن السلطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

تبدأ المقالة ببيان صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل عام وفي ما يتعلق بحقه في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء (القسم الأول)، ومن ثم تنظر في آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء وذلك بمناقشة الشروط الواجب توافرها في المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء والحالات الطارئة على تكليفه (القسم الثاني)، ومن ثم الرقابة على مشروعية تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء (القسم الثالث). ويشير التحليل إلى كل من الأحكام ذات الصلة في الدستور العراقي لعام 2005 والتشريعات ذات الصلة.

القسم الأول: اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء

تضمّن الفصل الثاني من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النص على بيان ماهية السلطة التنفيذية وطبيعة اختصاصاتها فاشتملت على منصبين هما رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. وعرّف رئيس الجمهورية بأنه:

> "رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثّل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور".[1]

إلا أن ما يميّز دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هو سعي المشرّع الدستوري إلى عدم تركيز السلطة بيد شخصية واحدة (رئيس الجمهورية)، تكريساً للنهج الديمقراطي من جانب وحرصاً على رفض المنهج الذي سارت عليه دساتير الجمهوريات السابقة،[2] حيث أن الاختصاصات الممنوحة إلى رئيس الجمهورية اختصاصات شكلية في الغالب أما الاختصاصات الفعلية فهي اختصاصات مشتركة بينه وبين سلطات أخرى.[3] وفي ضوء ذلك يمكن دراسة اختصاص رئيس الجمهورية في الشكل الوارد أدناه.

1 المادة 67 من دستور جمهورية العراق (2005).
2 عدنان عاجل عبيد، *القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق*، ط 2 (النجف الأشرف : مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، 2013)، ص 279.
3 علي يوسف الشكري، *انتهاء ولاية الرئيس في الدساتير العربية*، ط 1 (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2012)، ص 23.

أولاً: اختصاص رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لسنة 2005

قد انتهج المشرّع الدستوري في الدستور العراقي لسنة 2005 نهجاً مختلفاً عن التشريعات الدستورية السابقة،[4] وذلك بمنح رئيس الجمهورية اختصاصات مشتركة مع جهات أخرى ومن جملة هذه الاختصاصات صلاحية تقديم المشروعات القانونية سواء كانت مشروعات قوانين عادية أو مالية،[5] أما مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي فقد حصر المشرّع اختصاصها بمجلس الوزراء.[6]

ومثل ما منح المشرّع الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية تقديم مشروعات القوانين فقد منحه سلطة المصادقة على القوانين وإصدارها، إلا أن النص الدستوري على ذلك يبدو مرتبكاً إذ نص على أنه "... يصادق ويصدر القوانين التي يسنّها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها"،[7] الأمر الذي يعني أن اختصاص رئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين هو اختصاص شكلي وليس فعلي فيُعد التشريع مصادقاً عليه حكماً، وذلك بمضي خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته إلى مجلس رئاسة الجمهورية في حالة عدم المصادقة عليه فعلياً.[8]

ولرئيس الجمهورية اختصاصات متعلّقة بالجانب التشريعي في الظروف الاستثنائية، إذ خوّل له الدستور بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء طلب إعلان حالة الطوارئ وهي حالة يكون الهدف منها تمكين الإدارة من مواجهة ظرف استثنائي معيّن بصورة مؤقتة نظراً لوجود هذا الظرف.[9] فهي نظام قانوني يستند إلى قانون دستوري عاجل لغرض حمايوة المصالح الوطنية، يُلجأ اليه بصورة مؤقتة واستثنائية لمواجهة الظروف الطارئة،[10] ونظراً لخطورة هذا الإجراء فإن المشرّع الدستوري قد أحاطه بجملة من الضمانات منها أن يكون ذلك بطلب مقدّم من رئيس الجمهورية بالإشتراك مع رئيس مجلس الوزراء لمجلس النواب ويقتضي موافقة المجلس بأغلبية الثلثين،[11] مما يعني أن هذا الإختصاص وإن كان لرئيس الجمهورية إلا أنه ليس من اختصاصاته المنفردة.[12]

ولا بد من الإشارة الى أن لرئيس الجمهورية اختصاصات فعلية منفردة تارةً ومشتركة مع مجلس الوزراء تارةً أخرى، متعلقة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية منها دعوة مجلس النواب للانعقاد في دورة عادية إذ تكون الدعوة إلى الانعقاد بمرسوم جمهوري،

4 ساجد محمد الزاملي، *القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق*، ط 1 (الديوانية : دار نيبور للطباعة والنشر، 2014)، ص 432.
5 المادة 60 (أولاً) من دستور جمهورية العراق (2005).
6 المادة 62 (أولاً) من دستور جمهورية العراق (2005). أنظر أيضاً: ليلى حنتوش ناجي الخالدي، "تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم السياسية" (رسالة ماجستير، جامعة بابل، 2009)، ص 114.
7 المادة 73 (ثالثاً) من دستور جمهورية العراق (2005).
8 دانا عبد الكريم سعيد، *دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ؛ ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية*، ط 1 (بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية، 2013)، ص 103.
9 المادة 61 (تاسعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).
10 مالك منسي الحسيني، مصدق علي طالب، "التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان حال الحرب والطوارئ في العراق،" *مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية* 3، العدد 9-8 (2010).
11 المادة 61 (تاسعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).
12 جعفر عبد السادة بهير الدراجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005،" *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية* 8، العدد 4 (2016): ص 469.

وتكون هذه الدعوة للجلسة الأولى فقط، وخلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات،[13] كما أن له حق دعوة المجلس للانعقاد في دور استثنائي في حالة ظهور موضوعات توجب ذلك،[14] وله حق طلب تمديد الفصل التشريعي ولا تخضع صلاحياته في ذلك للتوقيع المجاور. ومع أن الفصل التشريعي لدورة الانعقاد مدته أربعة أشهر،[15] لرئيس الجمهورية طلب تمديد تلك المدة في حالة وجود مهمّات لم يتم إنجازها ضمن المدة الدستورية المحددة.[16]

كما أن له حل مجلس النواب وهو اختصاص مشترك، وشكلي كونه لا يتم إلا بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء.[17] ويذهب رأي إلى أنه يمكن أن يُنظر له على أنه اختصاص فعلي باعتبار أن له القول الفصل في حل مجلس النواب. فإن أيّد الطلب حُل المجلس، وإذا رفضه استمر المجلس في ممارسة مهام عمله.[18] كما أن له الدعوة لإنتخابات عامة في حالة حل مجلس النواب بقرار رئاسي بناء على طلب ثلث أعضاء مجلس النواب، أو طلب رئيس مجلس الوزراء، فيمارس رئيس الجمهورية اختصاصه هذا خلال مدة أقصاها ستين يوماً من تاريخ حل المجلس.[19] وله حق اقتراح تعديل الدستور وهو أيضاً من الاختصاصات المشتركة مع مجلس الوزراء مشفوعاً بتوافر شروط محدّدة نص عليها الدستور.[20]

ولرئيس الجمهورية سلطة التصديق على المعاهدات إذ نص الدستور على أنه:

> "يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية ... المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها".[21]

حيث أخضع المشرّع الدستوري صلاحية المصادقة على المعاهدات إلى موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه، ثم تُرفع إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليها،[22] ولا تعدو أن يكون هذا الاختصاص سوى اختصاص شكلي اذ أن المعاهدة تعتبر مصادَق عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلّمها.[23]

ومن صلاحياته الأخرى قبول السفراء وإصدار المراسيم الخاصة بتعيينهم بعد اقتراح يقدَّم من مجلس الوزراء،[24] وينص الدستور كذلك على أن قبول السفراء يعد ضمن صلاحيات الرئيس.[25]

13 المادة 54 من دستور جمهورية العراق (2005). أنظر أيضاً: أحمد جاسم كاظم الشمري، "النظام القانوني لانعقاد مجلس النواب العراقي وفقاً لدستور 2005 دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، معهد العلمين، 2019)، ص 58.
14 المادة 58 (أولًا) من دستور جمهورية العراق (2005). أنظر أيضاً: الشمري، "النظام القانوني لانعقاد مجلس النواب العراقي،" ص 82.
15 المادة 57 من دستور جمهورية العراق (2005).
16 أثيل خزعل عبد الحميد، "المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني" (رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، 2010)، ص 113.
17 المادة 64 (أولًا) من دستور جمهورية العراق (2005).
18 زينه صاحب كوزان عبد العباس، "المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور 2005 العراقي" (رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، 2010)، ص 184.
19 المادة 58 (ثانياً) من دستور جمهورية العراق (2005).
20 المادة 126 من دستور جمهورية العراق (2005).
21 المادة 73 (ثانياً) من دستور جمهورية العراق (2005).
22 المادة 61 (رابعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).
23 المادة 73 (ثانياً) من دستور جمهورية العراق (2005).
24 المادة 61 (خامساً - ب) و80 (خامساً) من دستور جمهورية العراق (2005).
25 المادة 73 (سادساً) من دستور جمهورية العراق (2005).

كما أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة "للأغراض التشريفية والاحتفالية"[26] وهذا الاختصاص هو اختصاص شكلي بروتوكولي، اذ منح الدستور العراقي لرئيس مجلس الوزراء قيادة القوات المسلحة لأغراض فعلية،[27] ومنح المشرّع هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية يمكن أن يكون لتقوية مركزه السياسي أو الحيلولة دون انفراده بقيادة القوات المسلّحة.[28]

ومن الاختصاصات الأخرى هو منح الأوسمة والنياشين وهو اختصاص شرفي بتوصية من رئيس مجلس الوزراء.[29]

وتضمّن الدستور العراقي صلاحيات أخرى لرئيس الجمهورية منها ما نص عليه في المادة 69 (ثانياً) الخاصة بتنظيم قانون لإختيار نائب أو أكثر من نائب لرئيس الجمهورية، وحصل فعلاً وصدر قرار نواب رئيس الجمهورية رقم 1 لسنة 2011، إذ حدد اختصاص رئيس الجمهورية في اختيار نوابه وقد نص على أنه "يختار رئيس الجمهورية عند تسلّمه مهامه الدستورية نائباً أو أكثر على أن لا يزيد على ثلاثة ويعرض هذا الترشيح على مجلس النواب للمُصادقة عليه بالأغلبية المُطلقة"،[30] وهو ما يبدو أنه منهجٌ حسن من المشرّع العراقي كون رئيس الجمهورية هو الأكثر اطلاعاً على التكاليف والمهام الملقاة على عاتق النائب وشرط مصادقة مجلس النواب هو حرص المشرّع على إيلاء الاهتمام بمبدأ التوازن والتعاون، ولكي لا ينفرد رئيس الجمهورية بالاختيار دون ملاحظة الحاجة الفعلية.

ثانياً: حق رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء

نصت المادة 76 (أولاً) من دستور جمهورية العراق على أنه.

"يكلّف رئيس الجمهورية، مرشّح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية..."

ويتبيّن من هذا النص أنه يكون المرشّح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، مرشّحاً من الكتلة النيابية الأكثر عدداً، كما يبدو جلياً دور رئيس الجمهورية في تكليف هذا المرشّح، والذي لا يعدو كونه اختصاص شكلي يمارسه رئيس الجمهورية في ضوء الاختيار الذي تحدده الكتلة الأكبر في المجلس النيابي إذ إن قناعة رئيس الجمهورية واختياراته الشخصية ليس لها دخلاً في اختيار المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء فهو بذلك مجبر على هذا التكليف، وهذا ما مقتضى النص التشريعي.[31]

26 المادة 73 (تاسعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).
27 المادة 78 من دستور جمهورية العراق (2005).
28 الدراجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب،" ص 466.
29 المادة 73 (خامساً) من دستور جمهورية العراق (2005).
30 المادة 1 من قرار رقم 1 (2011).
31 علي يوسف الشكري، *مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال* (بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2018)، ص 173.

في الواقع، منذ صدور دستور 2005، فإن اختيار رئيس مجلس الوزراء دائماً ما يكون خاضعاً لتوافقات الكتل السياسية إذ أن الكتلة النيابية الأكبر عدداً لا يمكن لها وحدها اختيار المرشّح اذا لم توافق عليه الكتل النيابية الأخرى.[32] وفي هذا الحال يمكن أن يكون لرئيس الجمهورية أو الكتلة التي يتبعها دور مفصلي في قبول أو عدم قبول مرشّح الكتلة الأكبر عدداً في البرلمان. وهو ما يثبته الواقع السياسي كدليل عملي في الدورة البرلمانية الأولى لمجلس النواب إذ رفض رئيس الجمهورية والكتل السياسية تكليف (الدكتور إبراهيم الجعفري) مرشّح الكتلة النيابية الأكبر عدداً وهي كتلة الائتلاف العراقي الموحد مما ألزمها على سحب الترشيح واختيار مرشّح أخر.[33]

وفي الدورة النيابية الرابعة وعلى اثر استقالة رئيس مجلس الوزراء (السيد عادل عبد المهدي) في أواخر سنة 2019 أعلن رئيس الجمهورية رفضه لتكليف (السيد أسعد عبد الأمير العيداني) مرشّح الكتلة النيابية الأكبر (كتلة البناء) وأشار إلى استعداده لتقديم الاستقالة اذا ما عُدّ هذا الرفض إخلالا بنص المادة 76 (أولاً) من الدستور، وقد عصف ذلك بمجمل العملية السياسية في العراق.[34] إن منشأ هذا الاختلاف من الناحية القانونية يرجع في الحقيقة إلى تعدد التفسيرات لمفهوم الكتلة الأكبر عدداً وعدم وجود تعريف محدّد في الدستور أو القوانين في العراق ووجود اتجاه يمضي أن دور الكتلة النيابية الأكبر عدداً ينتهي عند فشلها في تسمية مرشّح رئاسة مجلس الوزراء أو عدم نيل مرشّحها للثقة المطلوبة أو في حالة استقالة مرشّحها كما حصل في حكومة السيد عادل عبد المهدي.[35] وفي كل تلك الحالات يحق لرئيس الجمهورية تكليف مرشّح من اختياره بعيداً عن الكتلة الأكبر عدداً، استدلالاً بنص المادة 76 (ثالثاً وخامساً) من الدستور.[36]

إن العملية السياسية الجديدة منذ بدايتها انتهجت طابعاً فئوياً أو طائفياً اذ جرى تقسيم المناصب العليا على القوائم الإنتخابية والطائفية والقومية، وفي ضوء ذلك يذهب رأي إلى عدم الحاجة إلى النص على أن يكون رئيس مجلس الوزراء مرشّحاً من الكتلة النيابية الأكثر عدداً لأن أمر الترشيح بالضرورة محسوم بتأييد الأغلبية،[37] بينما يذهب أخر إلى ضرورة تعديل نص الفقرة الأولى من المادة 76 ليشير صراحة إلى أن اختيار المرشّح يكون بالتوافق بين الكتل النيابية الرئيسية التي حصلت على أعلى الأصوات في الانتخابات العامة، ليكون لكل كتلة من هذه الكتل الحق في اختيار مرشّح لشغل منصب احدى الرئاسات الثلاثة وذلك لأجل موافقة النص للواقع السياسي،[38] وهذا الرأي يبدو مطلب واقعي في الحقيقة إذ أن تعديل النص بما يوحي صراحة بطريقة اختيار مرشّحين المناصب العليا سوف يمنع التأويل والتفسير أو تحميل النص ما لا يطاق.

32 أحمد علي عبود الخفاجي، "ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005،" *مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية* 8، العدد 2 (2017): ص 234.

33 ساجد محمد الزاملي، علي يوسف الشكري، "صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدول حيالها،" *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية* 1، العدد 4 (2010): ص 55.

34 "الرئيس برهم صالح يتحفّظ على ترشيح العيداني رئيساً للوزراء ويلوّح بالاستقالة،" *فرانس 24*، 26 كانون الأول/ديسمبر 2019.

35 "صالح قد يكلّف رئيساً للحكومة من خارج الكتلة الأكبر،" *العربية*، 12 كانون الأول/ديسمبر 2019.

36 المادة 76 من دستور جمهورية العراق (2005) نصت على التالي: "... ثالثاً : يكلّف رئيس الجمهورية، مرشّحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزاء المكلّف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة ... خامساً: يتولّى رئيس الجمهورية تكليف مرشّح أخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة".

37 الدراجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب،" ص 465.

38 الخفاجي، "ثنائية السلطة التنفيذية،" ص 234.

لكن واقع النص الدستوري مع عدم وجود التعديل يقتضي التعامل معه كما هو، وهو الأمر الذي يعني أن رئيس الجمهورية لا بد أن يكلف مرشّح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وسلطته في تكليف رئيس مجلس الوزراء هي سلطة مقيدة بموافقة الأغلبية وهذا التقييد هو تقييد واقعي يفرضه النص الدستوري وذلك لأنه من الناحية النظرية فأن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الشخصي في اختيار رئيس مجلس الوزراء، لكن في الواقع يتقيد هذا الإختيار بمن له الأغلبية في البرلمان، إذ لا بد لرئيس مجلس الوزراء في سبيل تولّي المنصب واستمراره أن يكون محل ثقة البرلمان، وقدرته على الفوز بالأغلبية المطلوبة وبخلاف ذلك سوف يقوم مجلس النواب بطرح الثقة فيه في أول جلسة يعقدها.[39]

ويُشترط في رئيس الجمهورية عند ممارسة اختصاصه هذا، الالتزام بالتوقيتات الزمنية لاختيار المرشّح بمدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه كرئيس للجمهورية ويقوم بإصدار المرسوم الجمهوري الخاص بتكليف المرشّح فيتم بذلك التزامه الذي حدده الدستور.[40] ويذهب رأي إلى أن لرئيس الجمهورية التزام آخر تجاه المرشّح في هذه المرحلة، وهو تقديم النصح والإرشاد للمكلّف في اختيار الوزراء الذي ألزم المشرّع على رئيس مجلس الوزراء تقديمهم خلال مدة ثلاثين يوم من تاريخ تكليفه وعرضهم على مجلس النواب،[41] وفق آلية حددها الدستور حيث نصت المادة 76 من الدستور على أنه:

"... يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلّف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة...".[42]

وبناء على ما تقدم فأن آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء تكون باختيار مرشّح من الكتلة البرلمانية الأكبر عدداً ثم يقوم رئيس الجمهورية بتكليف المرشّح خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية بمرسوم جمهورية ثم يقوم رئيس مجلس الوزراء بإصدار أمر ديواني يتضمن تشكيل الوزارة، وتعرض على مجلس النواب للتصويت عليها فاذا ما حصلت الموافقة على الوزراء منفردين وتم التصويت بالموافقة بالأغلبية المطلقة على المنهاج الوزاري اعتُبرت الوزارة محلاً للثقة وتباشر عملها.

القسم الثاني: آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء

من الواضح أن الأوضاع القانونية بما فيها تشكيل الحكومة واختيار رئيس مجلس الوزراء تتأثر بصورة كبيرة بالأوضاع السياسية في معظم الدول ذات الأنظمة البرلمانية، والعراق من الدول التي كان لتوجه الكتل السياسية المؤثرة والفاعلة في

39 إقبال عبد الله أمين الجيلاوي، "آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام 2005،" *المجلة السياسية والدولية* 33، العدد 33 (2016): 241.

40 المادة 76 من دستور جمهورية العراق (2005).

41 لقاء مهدي سلمان، "أقطاب الحكومة دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات العراق ولبنان نموذجاً،" *مجلة كلية التربية للعلوم التربوية والإنسانية* 41 (2018): ص 2353.

42 المادة 76 (رابعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

البرلمان،[43] الدور المباشر في اختيار رئيس مجلس الوزراء حيث اتجهت إرادة المشرّع الدستوري إلى منح اختصاص تكليف رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية لمن ترشحه الكتلة الأكبر، وعلى أساس هذا التكليف تقوم ثنائية السلطة التنفيذية المفروضة في ظل النظام البرلماني والقائمة على مبدأ التعاون والتوازن، ويتناول هذا المطلب البحث في الشروط الواجب توافرها في المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء والحالات الطارئة على تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء في الشكل الوارد أدناه.

أولاً: الشروط الواجب توافرها في المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء

نص الدستور العراقي على ثنائية السلطة التنفيذية في الفصل الثاني من الدستور ثم نص في المادة 77 (أولاً) على أنه "يُشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يُشترط في رئيس الجمهورية، وأن يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعدلها، وأتم الخامسة والثلاثين سنةً من عمره"،[44] واستناداً إلى هذا النص فإن المشرّع قد اشترط توافر الشروط ذاتها المتوافرة في رئيس الجمهورية وأضاف على ذلك حيازته لشهادة جامعية، وإن لا يكون عمره دون سن الخامسة وثلاثين سنة، وبالرجوع إلى المادة 68 من الدستور العراقي وفي ضوء ذلك يمكن إجمال هذه الشروط بما يأتي :

1. **الجنسية:** اشترط الدستور العراقي في المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء "أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين ..."، مما يعني أن يكون المرشّح لمنصب رئيس مجلس الوزراء عراقياً بالولادة أي أن أب وأم رئيس مجلس الوزراء لابد وأن يكونا عراقيين، سواء كانا عراقيين بالولادة أو اكتسبا الجنسية العراقية وفق القواعد التي قررها قانون الجنسية العراقية رقم 43 لسنة 1963 المُلغى.[45] فليس للعراقي المتجنّس الحق في الترشّح لمنصب رئيس مجلس الوزراء ويُقصد من إيلاء هذا الشرط التأكد من درجة الولاء التي يحملها المتجنس للعراق قياساً إلى تلك التي يُفترض توافرها في العراقي بالولادة.[46] قد يكون لهذا الشرط هدف حسن النية وهو السعي لحمايوة مصالح الأمة.
2. **العمر:** يُشترط في المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء أن يكون قد "...أتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره"،[47] وبهذا التحديد فقد ميّز الدستور بين السن الواجب توفرها في المرشّح لمنصب رئيس مجلس الوزراء عن المرشّح لرئيس الجمهورية فاشترط في الأخير أن يكون قد أتم الأربعين من عمره.[48] ويرى أحد الباحثين أن التمييز بين المنصبين في شرط العمر ليس له معنى، ذلك لأن منصب رئيس مجلس الوزراء هو بنفس أهمية منصب رئيس الجمهورية، بل أن المشرّع قد اعتبر رئيس مجلس الوزراء هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية.[49]

43 صبيح وحوح العطواني، "رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005 دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، 2010)، ص 103.
44 المادة 77 من دستور جمهورية العراق (2005).
45 المادة 2 من قانون الجنسية العرقية رقم 26 (2006).
46 علا عبد العزيز، "دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وأنهاء ولايته في دستور العراق لعام 2005 دراسة تحليلية مقارنة،" *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية* 1، العدد 19 (2014): ص 248.
47 المادة 77 (أولًا) من دستور جمهورية العراق (2005).
48 المادة 68 (ثانياً) من دستور جمهورية العراق (2005).
49 علي يوسف الشكري، "رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط" *مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية* 1 (2007): ص 95.

3. **حسن السمعة والخبرة السياسية:** اشترط المشرّع في المرشّح لمنصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون "ذا سمعةٍ حسنةٍ وخبرةٍ سياسيةٍ ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن"[50] وهذا الشرط وضعه المشرّع عاماً وغير محدّد إذ تُرك دون بيان المقصود من حسن السمعة لاسيما وأن المشرّع قد أفرد نص خاص لعدم المحكومية مما يعني أن هذا الشرط غير ذاك كما أنه لم يبيّن الضابطة من "الخبرة السياسية".[51] ثم اشترط في نفس النص النزاهة والاستقامة والإخلاص للوطن، وهو ما يبدو أن المشرّع يسرد مجموعة من الفرضيات يؤاخذ عليها عدم تحديد معيار واضح ومحدد لها أو تركها لتحديد الفقه والقضاء.[52]

4. **عدم الحكم عليه بجريمة مخلّة بالشرف:** وهذه الجرائم تمثل خطورة كبيرة نظراً إلى وقوعها على أموال الناس وحقوقهم[53] كالسرقة وخيانة الأمانة والاحتيال، أو نتيجة إخلالها بالثقة العامة كما في جرائم التزوير، أو إخلالها بالوظيفة العامة كجرائم الرشوة والاختلاس، أو لمساسها بالأخلاق العامة كجرائم هتك العرض. وقد مثل المشرّع للجرائم المخلة في قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.[54] وهذا الشرط قد يكون مسلّماً به لحساسية المنصب الذي سوف يشغله والذي يتطلب السيرة الحسنة والسلوك القويم، وكان الأَولى بالمشرّع دمج هذا الشرط مع شرط حسن السمعة، وتحديد معيار واضح ل "حسن السمعة والسلوك".[55]

5. **المؤهّل العلمي:** يعني أن يكون المرشّح لمنصب رئيس مجلس الوزراء حائز على شهادة جامعية أو ما يعادلها.[56] ومن الشروط الأخرى الواجب توافرها في المرشّح هو أن د ترك حزب البعث المنحل قبل سقوطه بعشر سنوات اذا كان عضواً فيه[57] وأن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة لسنة 1991، أو الأنفال، ولم يقترف جريمةً بحق الشعب العراقي.[58] وهذه الشروط المنصوص عليها في متن الدستور يجب أن تتوافر في المرشّح ابتداءً فلا يمكن بحال من الأحوال التنازل عنها أو عن بعضها إلا أن يكون خرقاً واضحاً وصريحاً للدستور.

ثانياً: الحالات الطارئة على تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء

عالج المشرّع العراقي حالات يمكن تصورها في تكليف المرشّح فقد يفشل التكليف ويكون ذلك إما بالفشل في اختيار المرشّح أو إخفاقه في تشكيل الوزارة بعد انقضاء فترة الثلاثين يوما من تاريخ التكليف أو أن يعتذر المرشّح عن التكليف أو

50 المادة 68 من دستور جمهورية العراق (2005).
51 الشكري، "رئيس مجلس الوزراء في العراق،" ص 96.
52 العطواني، "رئيس مجلس الوزراء،" ص 98.
53 المادة 68 (رابعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).
54 المادة 21 (سادساً) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 (1969).
55 الجيلاوي، "آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء،" ص 245.
56 المادة 77 (أولاً) من دستور جمهورية العراق (2005).
57 المادة 138 (ثالثاً) من دستور جمهورية العراق (2005).
58 المادة 138 (ثالثاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته، وهو الأمر الذي عالجه المشرّع الدستوري بإسهاب في نص المادة 76 فقد نص على حالة إخفاق رئيس مجلس الوزراء على تشكيل الوزارة على أنه "... يُكلّف رئيس الجمهورية، مرشّحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلّف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة..." واستنادا إلى هذا النص فأن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص في تكليف المرشّح الجديد، ويجب مراعاة ما ورد في الأحكام المنصوص عليها من حيث التوقيتات الزمنية. وحصل الخلاف في وجوب أن يكون رئيس المجلس مرشّحاً من الكتلة النيابية الأكبر،[59] إذ أن النص الدستوري لم يشير إلى ذلك صراحة إلا أن هنالك من يذهب إلى وجوب ذلك كون الإخفاق الحاصل هنا هو من شخص المكلف وليس من كتلته النيابية بسبب عدم موافقة الكتل الأخرى في البرلمان على الشخص المرشّح.[60]

وعالج الدستور العراقي حالة أخرى يمارس فيها رئيس الجمهورية اختصاصه في تكليف مرشّح جديد، وهي حالة عدم نيل الثقة للوزارة حيث نص في ذات المادة 76 (خامساً) على أنه "... يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشّح آخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة".[61]

وهذا النص يبدو واضحاً في معالجة عدم قدرة المرشّح المكلف على نيل ثقة مجلس النواب سواء كان ذلك في منهاجه الوزاري أو في اختياره لأعضاء وزارته، ومنح الدستور لرئيس الجمهورية ميقات زمني آخر من أجل تكليف مرشّح آخر على أن لا يتجاوز الخمسة عشر يوم، وهذا النص لم يشير أيضاً إلى اشتراط أن يكون للكتلة الأكبر أحقية اختيار مرشّح أخر، والواقع أن عدم نيل الثقة يدلل بشكل واضح إلى عدم اتفاق الكتل الفاعلة أو فشل المرشّح في الحصول على موافقة مجلس النواب،[62] وهنالك من يذهب إلى إمكانية اختيار رئيس الجمهورية لمرشّح آخر من خارج مجلس النواب، في حال اتفاق الكتل السياسية على اعتباره مرشّح تسوية لأن سلطة رئيس الجمهورية هنا غير مقيدة،[63] خلافاً لما عليه الحال في نص الفقرة الأولى من المادة 76، ولكن ما يؤخذ على هذه الطريقة أن الوزارة سوف تكون خاضعة لهيمنة الكتل السياسية على عمل الوزارة الأمر الذي يؤدي إلى عرقلة أعمالها.[64]

بينما يذهب رأي آخر إلى أن إخفاق المرشّح أو فشله في نيل الثقة سوف يؤدي إلى الرجوع إلى القاعدة الأصلية في تكليف المرشّح وهي تكليف مرشّح الكتلة الأكبر عدداً[65] واختصاص رئيس الجمهورية في الفقرتين الثالثة والخامسة، هو اختصاص مقيد باختيار الكتلة الأكبر للمرشّح. إن هذه الإشكالية الدستورية وإن كان لها جذور تعود إلى الدورة الأولى لمجلس النواب العراقي إلا أنها طغت على سطح العملية السياسية في الدورة الرابعة لمجلس النواب، وبالخصوص بعد تقديم

59 الشكري، "رئيس مجلس الوزراء في العراق،" ص 9.
60 الخفاجي، "ثنائية السلطة التنفيذية،" ص 234.
61 المادة 76 (خامساً) من دستور جمهورية العراق (2005).
62 الدراجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب،" ص 465.
63 الخفاجي، "ثنائية السلطة التنفيذية،" ص 234.
64 سلمان، "أقطاب الحكومة،" ص 2354.
65 حسين شعلان حمد، "صلاحية رئيس الجمهورية بتكليف المرشّح لتشكيل مجلس الوزراء،" *ناس نيوز*، 18 آذار/مارس 2020.

رئيس مجلس الوزراء استقالته بتاريخ 29/11/2011 إلى رئيس مجلس النواب العراقي، على اثر احتجاجات حصلت في البلاد في تشرين الأول/أكتوبر لسنة 2019،[66] ويعتبر ذلك سابقة جديدة في العملية السياسية التي قامت فيها الحكومة بتقديم استقالتها قبل انتهاء عمرها الانتخابي، منذ تشكيل أول حكومة عراقية برلمانية في سنة 2006 ولغاية 2019.

إن الاستقالة بصورة عامة تعني "إبداء الموظف رغبته في ترك العمل الوظيفي بصورة نهائية"،[67] وحق الاستقالة أمر مسلّم به لمن يشغل منصب عام أو وظيفة عامة، إلا أن المشرّع العراقي لم يبين آلية استقالة رئيس مجلس الوزراء، ولا الجهة التي يُقدّم لها طلب الاستقالة ولا الجهة المختصة بالبت بها، وكذلك لم يتم تحديد المهلة الزمنية ما بين تقديم الاستقالة والبت بها حتى تكون نافذة بشكل تلقائي، وهي الفترة المناسبة لغرض إعادة النظر بالاستقالة أو التراجع عنها، وهذا بخلاف ما نص عليه في المادة 75 التي نظمت استقالة رئيس الجمهورية. إلا أن المشرّع تلافى ذلك في تشريع النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 حيث اشترط أن يقدّم طلب الإعفاء إلى رئيس الجمهورية وهذا التوجه وجيه كون رئيس الجمهورية هو الجهة المرجعية التي كلفت رئيس المجلس بمهام رئاسة المجلس، وبالتالي يُفترض أن الإعفاء من هذه المهام يقدّم اليها.[68]

إلا أن هنالك من يذهب إلى "أن الأدق هو أن التوجه بطلب الاستقالة يكون إلى مجلس النواب، ذلك أن منصب رئيس الوزراء هو منصب سياسي بالدرجة الأولى، يتولاه الرئيس عن طريق منح الثقة له من قبل مجلس النواب، فيكون من المنطق القانوني أن الجهة التي منحت الثقة هي الجهة التي لها أن تسحبها أو تقبل استقالتها، وإن علاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء لا يمكن قياسها على أساس العلاقة بين الموظف والمرجع الإداري، وإن رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، كلاهما يمثلان شطري السلطة التنفيذية".[69]

ويُثار في قبول الاستقالة تساؤل مفاده هل يُشترط أن يتم التصويت عليها في مجلس النواب؟ وللإجابة على هذا التساؤل نجد أن بعض الآراء اتجهت إلى أن استقالة رئيس مجلس الوزراء لا تحتاج إلى قبول، فلا حاجة لتصويت المجلس عليها قياساً إلى نص المادة 75 من الدستور المتعلقة باستقالة رئيس الجمهورية، إذ تُعتبر استقالة رئيس الجمهورية نافذة بمضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب.[70]

بينما يذهب رأي آخر إلى أن اشتراط تصويت مجلس النواب على قبول الاستقالة من عدمه يمنح الحق لمجلس النواب في التصويت على عدم قبولها لما لهذا المنصب من دور محوري قد يستدعي رفض استقالة رئيس الحكومة، كما في حالة الحاجة إلى استجواب رئيس الحكومة واعتبار الإستقالة نافذة من حين إيداعها لدى المجلس يحول دون إتمام الاستجواب.[71]

66 علي مهدي، "استقالة رئيس مجلس الوزراء والأثر المترتب عليها،" *شبكة النبأ المعلوماتية*، 1 كانون الثاني/يناير 2022.
67 حسان عبد الله يونس الطائي، *انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها دراسة مقارنة*، ط 1 (الجيزة: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 2017)، ص 280.
68 ساجد محمد الزاملي، "نظرة في صورة استقالة رئيس الوزراء بين الدستورين الفرنسي والعراقي،" *مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية* 6، العدد 1 (2015): 61.
69 ميسون طه الزهيري، "استقالة رئيس مجلس الوزراء من منظور دستوري،" *شبكة النبأ المعلوماتية*، 10 كانون الأول/ديسمبر 2019.
70 حسن الياسري، "القول الفصل في حكم الدستور باستقالة رئيس الوزراء،" *الصباح*، 4 كانون الأول/ديسمبر 2019.
71 الزهيري، "استقالة رئيس مجلس الوزراء".

ونقف مع هذا الرأي كونه الأصوب من وجهة نظرنا باعتبار أنه يحقق الإرادة الشعبية من خلال ممثلي الشعب في البرلمان ويحول دون عدم القدرة على استمرار المجلس النيابي في مساءلة رئيس مجلس الوزراء عن أعماله من خلال الاستجواب.

القسم الثالث: الرقابة على مشروعية تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء

كرّس المشرّع العراقي في دستور 2005 ضرورة مهمة للنظام الديمقراطي، تمثّلت بتعدّد السلطات واستقلالها فنص على أن السلطات "تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"،[72] ثم نظّم شؤون السلطة القضائية في الفصل الثالث من الباب الثالث من الدستور، فأوجد نظام قضائي قائم بذاته مستقلاً عن السلطات الأخرى مالياً وإدارياً لا سلطان على القضاة في قضائهم إلا القانون، مفصّلاً بذلك تشكيلاته حيث نص على أنه "تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى" ويبدو واضحاً أن نية المشرّع تتّجه إلى اعتبار هذا النظام يمثل تسلسل هرمي واضعاً المحكمة الاتحادية العليا في رأس الهرم وقاعدته المحاكم الاتحادية الأخرى.[73]

لقد وفّرت الاختصاصات المحددة في الدستور للمحكمة الاتحادية العليا سلطة الرقابة على مشروعية تكليف مرشّح لرئاسة الوزراء، ويدور محور رقابتها في فض المنازعات التي تحصل بين السلطات الثلاث وتفسير النص الدستوري إلى غيرها من الاختصاصات التي نصت عليها المادة 93.

إن اختصاص المحكمة في تفسير نصوص الدستور برز في تفسير المحكمة لنص المادة 76 من الدستور حول تحديد مفهوم الكتلة الأكبر عدداً بتاريخ 25/3/2010، إذ أصدرت رأيها التفسيري بالقرار المرقم 25/اتحادية/2010 الذي فسرت بموجبه تعبير "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" الوارد في نص المادة وملخص هذا الرأي "أن تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني: إما الكتلة التي تكوّنت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة ... أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر... أيهما أكثر عدداً".[74]

ويتّضح من هذا التفسير أن المحكمة ألزمت رئيس الجمهورية بتكليف المرشّح المقدم من الكتلة الأكبر عدداً لكي يكون التكليف مشروعاً، والكتلة الأكبر هي الكتلة التي تعلن تسجيل ذلك بصراحة في جلسة الانعقاد الأولى لمجلس النواب وهذا ما جرى عليه العمل في المجلس النيابي إذ أرسل مجلس النواب العراقي في دورته الرابعة كتاباً إلى رئيس الجمهورية تضمن إعلان الكتلة الأكبر عدداً وإعلان مرشّحها لتكليفه لمنصب رئاسة مجلس الوزراء.[75]

72 المادة 47 من دستور جمهورية العراق (2005).
73 صلاح خلف عبد، "المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها" (رسالة ماجستير، جامعة النهرين، 2011)، ص 32.
74 قاسم حسن العبودي، "قراءة في قرار المحكمة الاتحادية بشأن تفسير المادة 76 من الدستور العراقي النافذ،" *النور*، 3 تموز/يوليو 2010.
75 كتاب رئيس مجلس النواب العراقي بالعدد 2535 بتاريخ 2/10/2018 بشأن تكليف مرشّح لرئاسة مجلس الوزراء.

إن هذا الرأي التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا هو رأي بات وملزم للجميع استناداً إلى نص المادة 94 من الدستور ولا يمكن مخالفته إلا ويُعتبر أن هذا التكليف غير مشروع فيمكن حينها الطعن بهذا التكليف أمام ذات المحكمة.[76] وتجدر الإشارة إلى أن الدستور العراقي بالرغم من إسهابه في توضيح اختصاصات المحكمة إلا أنه لم يبيّن الجهة التي تقدّم طلب التفسير وتركها للتشريع العادي، إذ يُفهَم ضمناً من نص المادة 47 من الدستور التي نصّت على أن السلطات الاتحادية هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وعند عطف النظر على نص المادة 15 من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005، فان هذه السلطات هي الجهات التي يحق لها طلب التفسير إذ لا يصح أن تقوم المحكمة بتفسير الدستور من تلقاء نفسها لان هذا يخالف قاعدة عدم جواز اتصال القاضي بالمنازعة من تلقاء نفسه، كما أنها لا تتبري لتفسير النص الدستوري إلا اذا كان هنالك نزاع حقيقي، وهذا ما حصل في تفسيرها لمفهوم "الكتلة الأكبر عدداً".

عقدت المحكمة الاتحادية جلسة للنظر في طلب مقدم من رئيس الجمهورية حول تحديد مفهوم الكتلة الأكبر، وأصدرت قرارها بتاريخ 22/12/2019، الذي تضمّن أنه:

"وُضع الطلب المُدرجة صيغته في أعلاه موضع التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ 22/12/2019 وتوصّلت بعد المداولة والتدقيق وبعد الرجوع إلى أوليات تفسيرها لحكم المادة 76 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وذلك بموجب قرارها الصادر بتأريخ 25/3/2010 بالعدد 25/ اتحادية/2010 والذي أكّدته بموجب قرارها الصادر بتأريخ 11/8/2014 بالعدد 45/ ت. ق/ 2014 ومضمونهما، أن تعبير "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" الوارد في المادة من الدستور يعني إما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، أو الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية ودخلت مجلس النواب وأصبحت مقاعدها بعد دخولها المجلس وحلف أعضاؤها اليمين الدستورية في الجلسة الأولى الأكثر عدداً من بقية الكتل".[77]

كما تقدّم رئيس الجمهورية السابق، برهم صالح، إلى المحكمة الاتحادية العليا بطلبه لغرض تفسير نص المادة 76 وأحقيّته في مشروعية تكليف من يشاء دون العودة إلى الكتلة الأكبر،[78] فأصدرت المحكمة مخلص قرارها بأن:

"المرحلة التي تلت اعتذار المكلف بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة 76 من الدستور، يكون بعدها الخيار حصرياً لرئيس الجمهورية وفق الفقرة الثالثة من المادة 76 من الدستور بتكليف مرشّح جديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتذار المرشّح السابق وفق مسؤوليته الدستورية ليتولى المرشّح الجديد بتشكيل الوزارة وعرضها على مجلس النواب خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً".[79]

76 عبد، "المحكمة الاتحادية العليا،" ص 128.
77 بيان المحكمة الاتحادية العليا.
78 كتاب رئاسة الجمهورية بالعدد 799 بتاريخ 16 /3 /2020 بشان تكليف مرشّح لرئاسة مجلس الوزراء.
79 قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 29/اتحادية/2020 بتاريخ 16/03/2020.

وتحوّل هذا القرار إلى أزمة سياسية انعكست بالضرورة إلى إشكالية قانونية، ومنشأ هذه الإشكالية هو وجود قاضي متقاعد في الهيئة المشكّلة التي أصدرت القرار أعلاه.[80]

إذ يذهب رأي إلى أن قرار المحكمة التفسيري بتكليف مرشّح جديد من غير الكتلة الأكبر يُعتبر مُلغى وليس له قيمة دستورية،[81] والسبب في ذلك أن عضو الهيئة المشكّلة لإصدار هذا القرار التفسيري تقدّم بطلب إلى المحكمة من أجل إعفاءه من منصبه، وإعادته إلى التقاعد فصدر قرار المحكمة الاتحادية العليا بكتابها رقم 22 في 16/3/2020، بالموافقة على إصدار قرار بإلغاء المرسوم الجمهوري رقم 4 لسنة 2020 والمعيّن بموجبه القاضي عضو الهيئة، عضواً أصيلاً بناء على كتاب صادر من رئاسة الجمهورية تضمّن سحب قرار التعيين أعلاه، بالعدد ذ. و /1/42/1112 بتاريخ 16/3/2020.

وبناء عليه، يكون القرار التفسيري مُلغاً، بإقرار إحالة القاضي على التقاعد بنفس تاريخ صدور القرار التفسيري، ذلك لأن استمرار قاضي محال على التقاعد في عضوية المحكمة سوف يؤدي إلى بطلان قراراتها، وهذا ما أيّده قرار محكمة بداءة الكرخ في حكمها الصادر بالعدد 568/ب/2020 في 9/2/2020 بناء على دعوى تقدم بها مجلس القضاء الأعلى ضد المحكمة الاتحادية العليا ورئاسة الجمهورية، والذي اكتسب الدرجة القطعية بموجب قرار الهيئة العامة في محكمة التمييز الاتحادية بالعدد 5/4/الهيئة العامة/2020 بتاريخ 17/3/2020 الذي تقرر فيه اعتبار الحكم الصادر من محكمة بداءة الكرخ صحيح وموافق للقانون فقررت تصديقه، وعلى اثره تم سحب قرار تعيين القاضي.[82]

إن السبب المباشر لهذه الإشكالية القانونية هو إلغاء المحكمة الاتحادية للمادة 3 من قانون المحكمة رقم 30 لسنة 2005 وهذا ما ركز عليه بيان لمجلس القضاء الأعلى في أن حصول الفراغ الدستوري هو بسبب إلغاء المحكمة الاتحادية للمادة أعلاه والذي يتم بموجبها تعيين أعضاء المحكمة، ولا بد مجلس النواب من الإسراع في تشريع نص يقوم مقام النص الملغى، بهدف معالجة الفراغ الدستوري المتمثل بعدم وجود محكمة مكتملة النصاب، يُحتكم إليها في المنازعات الدستورية.[83] وهو ما حصل فعلًا حيث تم تعديل قانون المحكمة الاتحادية بموجب القانون رقم 25 لسنة 2021. [84]

ويبقى السؤال المطروح حول القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية في أحقية رئيس الجمهورية في ترشيح من يشاء دون الرجوع إلى الكتلة الأكبر عدداً في مجلس النواب، إذ أن الجهة المدعية لم تطعن بشكل مباشر في القرار التفسيري – لأنه من اختصاص المحكمة الاتحادية – وإنما حصل الطعن في صلاحية الهيئة لإصدار القرار التفسيري وشرعيته من الناحية الدستورية، بناء على عدم اكتمال نصابها. والجواب على هذا التساؤل يُرشّح من الاعتقاد باختصاص رئيس

80 قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 29.
81 "قرار تكليف الزرفي لاغياً ولا قيمة دستورية له،" *السومرية*، 4 نيسان/أبريل 2020.
82 كتاب المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 22 بتاريخ 16/3/2020 بشأن سحب مرسوم جمهوري.
83 بيان مجلس القضاء الأعلى.
84 جريدة الوقائع العراقية، العدد 4635، 7 حزيران/يونيو 2021.

الجمهورية في ترشيح من يشاء لشغل منصب رئيس الوزراء كما نص عليه الدستور العراقي في الفقرة الثالثة والخامسة من المادة 76، وهذا يعني أن ترشيح التكليف موافِق للقانون ولا شائبة فيه، ويدعمه الرأي القائل بأن الهيئة المشكلة التي أصدرت القرار التفسيري بأحقية رئيس الجمهورية في تكليف أي مرشّح هو قرار صحيح لا إشكال فيه كون القاضي لا يتحمّل مسؤولية الخطأ بين أطراف النزاع، وبالتالي فإن ما صدر من قرارات خلال الفترة التي كان عضواً في المحكمة صحيحة ولا شائبة فيها، كما أن سحب المرسوم الجمهوري كان بموجب طلب إعفاء مقدّم من القاضي وهذا يجب أن لا يؤثّر بصحة القرارات التي أصدرتها المحكمة الاتحادية.[85]

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المباراة القضائية انتهت بتوافقات سياسية أدت إلى اعتذار المرشّح الذي تم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية السابق برهم صالح وتكليف بديل بناء على هذه التوافقات.[86] وخلاصة القول أن صلاحية رئيس الجمهورية في تكليف مرشّح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء ليست مطلقة فلا بد أن توافق ما نص عليه الدستور، وإلا فتكون تحت طائلة المساءلة القضائية، طعناً بهذا التكليف.

الخاتمة

بعد أن تناولنا موضوع "حدود اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء في الدستور العراقي لسنة 2005" من خلال استعراض اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشّح لرئاسة مجلس الوزراء وآليات اختياره وتحليل معطيات البحث بشكل نرجو أن يكون قد اقترب من الدقة واستيفاء المنهج العلمي نعرض أهم النتائج التي تضمّنها البحث، ونحدد أهم المقترحات التي نرجو أن يكتب لها المساهمة في تعزيز الديمقراطية وترسيخ التداول السلمي للسلطة، فقد تبيّن لنا أن من أبرز ما يتميّز به دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هو سعي المشرّع الدستوري إلى عدم تركيز السلطة بيد شخصية واحدة (رئيس الجمهورية)، وتقييد اختصاصات رئيس الجمهورية إلى حد كبير، وهذا ما يؤدي إلى عدم تطابق واقع منصب رئيس الجمهورية مع وصفه في التعريف الذي أورده المشرّع وكحل لذلك نقترح على المشرّع العراقي تعديل النص الوارد في تعريف رئيس الجمهورية لأجل تلافي عدم تطابق واقع الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية مع الوصف من خلال إيجاد تعريف يكون مانعاً جامعاً لا يؤدي إلى هذا الاختلاف.

ومن الواضح أن المشرّع الدستوري العراقي لم يورد تعريف محدد لمفهوم الكتلة الأكبر عدداً في المجلس النيابي مما جعله عرضة للتأويل والتفسير القضائي والفقهي وحتى السياسي فقد تبيّن أن العملية السياسية لها تأثير مباشر على الأوضاع القانونية في البلاد وهذا يشمل بطبيعة الحال تشكيل الحكومة واختيار رئيس مجلس الوزراء، فهو دائماً ما يكون متأثراً

85 زياد خلف عوده، "مسؤولية الدولة في التعويض عن أخطاء القضاة،" *مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية* 3، العدد 31 (2018): 522.
86 المرسوم الجمهوري بالعدد 12 بتاريخ 9/4/2020 بشأن تكليف مرشّح لرئاسة مجلس الوزراء.

بتوجه الكتل السياسية المؤثرة والفاعلة في البرلمان. وهو ما يجعل عملية الانتقال السلمي للسلطة تسير بصورة بطيئة، لذا نلفت عناية المشرّع الدستوري العراقي إلى ضرورة تعديل نص الفقرة الأولى من المادة 76 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بما يبيّن بصراحة طريقة اختيار مرشّحي المناصب العليا وإيجاد تعريف محدد وواضح لمفهوم الكتلة الأكبر عدداً لمنع التأويل والتفسير أو تحميل النص ما لا طاقة له، كما أن تعديل النص لموافقة الواقع السياسي القائم لا تكفي لوحدها لأن التجارب العملية أثبتت بما لا يقبل الجدل عدم قدرة الكتل السياسية على اختيار مرشّح يمتلك المؤهلات الناجحة في شغل منصب رئاسة مجلس الوزراء.

وتبيّن من خلال البحث أن حدود اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف مرشّح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء ليست مطلقة فلا بد أن توافق ما نص عليه الدستور، وإلا فتكون تحت طائلة المساءلة القضائية، طعناً بهذا التكليف. كما أنه مما يؤاخذ على المشرّع العراقي عدم تبيان آلية محددة لاستقالة رئيس مجلس الوزراء، ولا الجهة التي يُقدّم لها طلب الاستقالة ولا الجهة المختصة بالبت بها، وكذلك لم يتم تحديد المهلة الزمنية ما بين تقديم الاستقالة والبت بها حتى تكون نافذة بشكل تلقائي. ونقترح لذلك – إن كان ثمة تعديل لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 – أن ينص المشرّع على آليات محددة تنظّم استقالة رئيس مجلس الوزراء والجهة التي يُقدّم لها طلب الاستقالة والجهة المختصة بالبت بها، وكذلك تحديد المهلة الزمنية ما بين تقديم الاستقالة والبت بها، كون التجربة السياسية أثبتت إمكانية حصول مثل هذا الأمر والنص على ذلك في صلب الدستور أسوة برئيس الجمهورية أمر مستحسن.

قائمة المراجع

- الجيلاوي، إقبال عبد الله أمين. "آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام 2005." *المجلة السياسية والدولية* 33، العدد 33 (2016): 260-239.
- الحسيني، مالك منسي، مصدق علي طالب. "التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان حال الحرب والطوارئ في العراق." *مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية* 3، العدد 9-8 (2010): 451-431.
- الخالدي، ليلى حنتوش ناجي. "تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم السياسية." رسالة ماجستير. جامعة بابل، 2009.
- الخفاجي، أحمد علي عبود. "ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005." *مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية* 8، العدد 2 (2017): 263-229.
- الدراجي، جعفر عبد السادة بهير. "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005." *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية* 8، العدد 4 (2016): 487-448.
- الزاملي، ساجد محمد. *القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق*. ط 1. الديوانية : دار نيبور للطباعة والنشر، 2014.
- ———. "نظرة في صورة استقالة رئيس الوزراء بين الدستورين الفرنسي والعراقي." *مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية* 6، العدد 1 (2015): 78-57.
- ———، علي يوسف الشكري. "صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدول حيالها." *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية* 1، العدد 4 (2010): 101-55.
- سعيد، دانا عبد الكريم. *دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ؛ ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية*. ط 1. بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- سلمان، لقاء مهدي. "أقطاب الحكومة دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات العراق ولبنان نموذجاً." *مجلة كلية التربية للعلوم التربوية والإنسانية* 41 (2018): 2387-2345.
- الشكري، علي يوسف. *انتهاء ولاية الرئيس في الدساتير العربية*. ط 1. عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2012.
- ———. *مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال*. بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2018.

- ———. "رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط." *مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية* 1 (2007): 111-83.
- الشمري، أحمد جاسم كاظم. "النظام القانوني لانعقاد مجلس النواب العراقي وفقاً لدستور 2005 دراسة مقارنة." رسالة ماجستير. معهد العلمين، 2019.
- الطائي، حسان عبد الله يونس. *انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها دراسة مقارنة*. ط 1. الجيزة: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 2017.
- عبد الحميد، أثيل خزعل. "المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني." رسالة ماجستير. جامعة المستنصرية، 2010.
- عبد العباس، زينه صاحب كوزان. "المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور 2005 العراقي." رسالة ماجستير. جامعة الكوفة، 2010.
- عبد، صلاح خلف. "المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها." رسالة ماجستير. جامعة النهرين، 2011.
- عبيد، عدنان عاجل. *القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق*. ط 2. النجف الأشرف: مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، 2013.
- العزيز، علا عبد. "دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وأنهاء ولايته في دستور العراق لعام 2005 دراسة تحليلية مقارنة." *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية* 1، العدد 19 (2014): 285-244.
- العطواني، صبيح وحوح. "رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005 دراسة مقارنة." رسالة ماجستير. جامعة الكوفة، 2010.
- عوده، زياد خلف. "مسؤولية الدولة في التعويض عن أخطاء القضاة." *مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية* 3، العدد 31 (2018): 535-515.

التجاذب بين روح الدستور ومستلزمات الاجتماع والسياسة في المغرب

الحبيب استاتي زين الدين*

ملخص

تبحث هذه المقالة في مدى انسجام "الأماني المنتَجة" من قبل الوثيقة الدستورية المغربية مع الممارسة ورهانات التحول إلى الديمقراطية بعد مرور أزيد من عشر سنوات على نفاذها. وتنطلق من فرضية مؤداها أن هذه الوثيقة تكون حمّالة لبذور تطوير الحياة السياسية، لكن الممارسة وحدها من تُعيّن على تفعيل أفكارها الجديدة والقطع مع القراءات الماضوية أو الخطابات الشعبوية أو التأويلات السياسية الضيّقة. وتُجادل بأن نسبة الإصلاحات الدستورية لعام 2011 إلى طرف بعينه دون آخر ينطوي على تصور ضيق وجب الانتباه إلى تهافت حججه . ذلك أن المبادرات الدستورية أسهمت فيها قوى متعدّدة، رسمية وغير رسمية، وإن كان ميزان القوة يفرض التسليم بالتفاوت في القدرة التأثيرية لكل واحدة منها. واستناداً إلى مؤشّرات ملموسة، يتبيّن أن الإقدام على الإصلاح الدستوري يحيل على ثلاثة أبعاد متداخلة، وهي التراكم والاستباق وطبيعة التوافق، وهي تفيد أن مصير الديمقراطية غير مقيّد بقوى تاريخية وبنيوية لا غير، وإنما هو أيضاً نتاج نضال وجرأة وتعاقدات وخيارات وطنية لأن وقائع عدة تكشف أن الانبهار بما حفل به الدستور من تجديدات، سرعان ما اصطدم، تبعاً لتفعيل فصوله، بهشاشة "القطائع" التي سعى إلى إرسائها.

الكلمات المفتاحية: الدستور المغربي، الإصلاحات الدستورية، السياق، الديمقراطية، السلطة، الممارسة.

* أستاذ العلوم السياسية في جامعة القاضي عياض في مراكش، المغرب.

كُتبت هذه المقالة في سبتمبر 2022

قائمة المحتويات

مقدمة 49

القسم الأول: سياقات تصاعد استراتيجية المعارضة غير التقليدية بالفضاء العام..... 51

أولاً: حركة 20 فبراير ومطلب الديمقراطية 51

ثانياً: السياق الإقليمي العام 52

ثالثا: السياق المحلي في المغرب 53

القسم الثاني: استراتيجية النظام السياسي في تدبير الاختلاف غير المؤسساتي..... 55

أولاً: قرار المراجعة الدستورية..... 55

ثانياً: المبادرات ذات الطبيعة المؤسساتية والاجتماعية 58

ثالثاً: أسلوب "التحييد" لعزل الحركة 59

القسم الثالث: أين يكمن الخلل، في النص الدستوري، في الممارسة أم في التأويل؟ 60

أولاً: على مستوى السلطة التشريعية 62

ثانياً: على مستوى السلطة التنفيذية..... 62

الخاتمة..... 63

قائمة المراجع..... 64

مقدمة

تستند كل جماعة أو مجموعة بشرية إلى كلّ معقد من أنماط التصرف أو الاستراتيجيات التي يتّبعها الأعضاء المشكّلون لها حينما يجدون أنفسهم في الأوضاع المقابِلة.[1] وعلم السياسة، بحسب إيان شابيرو (Ian Shapiro)، مطالَب بالإجابة عن الأسئلة المرتبطة بطبيعة هذه الاستراتيجيات وتأثيراتها في الأفراد والمؤسسات، وبإيجاد حلول وليس فقط إنتاج نظريات جديدة،[2] وحجّته في ذلك أن تقدّم علم السياسة رهين بالبحث عن تفسيرات للظواهر والوقائع الحالية بدل الانشغال بالوصول إلى تفريعات وتصنيفات داخل حقل العلم ذاته.[3]

الأمر نفسه ينطبق على القانون الدستوري، اذ هناك وعي يتشكّل تدريجياً يفيد أن قواعد القانون الدستوري هي غالباً أفكار مجردة لا ينبغي المجازفة بقراءتها خارج البيئة التي تنبثق منها ما دام أن السلطة السياسية ليست في نهاية المطاف سوى عنصر من عناصر النظام الاجتماعي الشامل،[4] ومن ثمة لا تحتمل التحليل إلا بالنسبة لهذا النظام وخصوصياته. النتيجة بروز مَيل متنامٍ إلى مقاربة الموضوعات من الناحية السوسيولوجية، وجعل القضايا السياسية لبلد ما ومؤسساته تعتمد على روح القانون وظروف الحكم التاريخية.[5]

ضمن هذا التصوّر، يسير اختيار "التجاذب بين روح الدستور ومستلزمات الاجتماع والسياسة في المغرب" موضوعاً لهذه الدراسة، في اتجاه رصد سياقات الإصلاح الدستوري المغربي لسنة 2011 وأبرز محفزاته والفاعلين فيه. بقدر ما أستحضر أن شباب 20 فبراير ليسوا هم من كتب بشكل مباشر الدستور،[6] الذي سيكون الوثيقة الوحيدة التي سيدرسها المؤرخون القادمون،[7] وأن ديناميتهم بقيت محض فكرة للاحتجاج، راية تُنصَب على عمود خشبي، وتُرفع فوق الحشود، أو ملصق يوضع على "فايسبوك"،[8] أجد أن حركتهم تمثّل تجاوز مفهوم ال "معارضة ضد جلالة الملك" الضيق،[9] بحيث يعيد الاعتراض هنا إنتاج النظام السياسي وتكريس هيمنته بالنظر إلى كون هذا الفعل ممنوحاً من الأعلى مقابل الولاء.[10] سيستفيد علم السياسة إن راعى الصور المتعددة للتعبئة والصراع والاحتجاج بالشارع لإعلان المعارضة بأساليب مختلفة

---

1 موريس دوفرجيه، *المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى*، ترجمة جورج سعد (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992)، ص 8.

2 Martin J. Smith, "Preface: Innovation and Dialogue in Contemporary Political Science," *Political Studies* 58, no. 2 (2010): 235.

3 خليل العناني، "مأزق علم السياسة بين الأيديولوجي والمعرفي،" *سياسات عربية*، العدد 41 (2019): ص 24.

4 ميشال مياي، *دولة القانون: مقدمة في نقد القانون الدستوري*، ط 2 (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشروالتوزيع، 1982)، ص 18.

5 Anne Amiel, " Hannah Arendt lectrice de Montesquieu, " *Revue Montesquieu*, no. 2 (1998) : 120.

6 في حوار بالفرنسية أجراه مصطفى بوعزيز، المعطي منجب، وسليمان بنشيخ، مع عبد الله العروي، حول الملَكية والإسلام السياسي وحركة 20 فبراير والمغرب الكبير، *مجلة زمان*، العدد 18 (2012): ص 69.

7 حجة العروي في ذلك أن مؤرخي الثورة الفرنسية يؤكدون على دور الحشد (*la foule*)، ودور تجمعات الأحياء، لكنهم يتوقفون أكثر عند أثر الدستور، لأنه ترك العديد من الوثائق، بينما تكلم الحشد وكلامه ذهب في مهب ريح التاريخ.

8 حوار أجراه منير أبو المعالي مع عبد الله ساعف، بمناسبة مرور أربع سنوات على ميلاد حركة 20 فبراير، *أخبار اليوم*، 20 شباط/فبراير 2015،

9 Myriam Catusse, " Au-delà de ' l'opposition à sa Majesté ' : mobilisations, contestations et conflits politiques au Maroc, " *Pouvoirs* 2, no. 145 (2013) : 2-3.

10 Catusse, " Au-delà de "l'opposition à sa Majesté '".

داخل حقل سياسي استطاعت فيه السلطة السياسية أن تدفع أحزاب المعارضة إلى الاشتغال داخل مؤسسات الدولة،[11] علماً أن الشارع يتجاوز، في هذا السياق، المدلول الفيزيقي، جعلت منه حركة 20 فبراير، مثلاً، فضاء للتواصل والاحتجاج والتعبير السياسي العلني، في معزل عن المؤسسات والتنظيمات التقليدية، سواء تلك المتفرّعة عن الحركة الوطنية، أو تلك التي أريدَ لها أن تتصدّى لها.

تفترض الدراسة أن مسارعة السلطة السياسية إلى تحريك مسطرة مراجعة الدستور مردّه الرغبة في تحويل المطالب الاجتماعية والسياسية للمحتجين إلى استراتيجية الدولة، أي الرجوع إلى القنوات التقليدية لضمان استمرار الملَكية في استيعاب أو تحييد بؤر الاعتراض والتوتّر. ليس الهدف الأساس الإجابة عن تساؤل دور حركة 20 فبراير في اعتماد إصلاحات دستورية وسياسية تسمح بالتحول إلى الديمقراطية، بل محاولة الكشف عن قدرة المؤسسة الملَكية على احتواء مطالب الحركة من منطلق أن الإحجام عن الاستجابة لمطالبها يُعد مخاطرة قد تعرّض النظام السياسي لانفجارات اجتماعية خطيرة، والتحرك بسرعة لاحتوائها أو التفاعل معها يمثّل إستراتيجية دفاعية عبر الاحتماء داخل التنظيم.

وعياً بتعقيد الحالة المغربية، يتبنى هذا المقال نهجاً متقاطع التخصصات بحيث تتم دراسة السياق والتاريخ اللذين أثّرا على الإصلاحات والتطورات الدستورية، ويتضمن مراجعة خلفية تسمح لنا بإعادة بناء العمليات الاجتماعية التي تربط أحداث الماضي بالحاضر. ويحاول بعده المقال تحليل مدى انسجام "الأماني المنتَجة" من قبل الدستور مع الممارسة ورهانات التحول إلى الديمقراطية، من خلال استحضار علاقات التأثير المتبادَل الموجود بين عدة فاعلين، رسميين وغير رسميين، وإن كان ميزان القوة يفرض التسليم بالتفاوت في القدرة التأثيرية بينهم.

تمّ تقسيم العمل إلى مستويين/ بعدين زمنيين ميّزا دستور 29 تموز/يوليو 2011: زمن السياق الضاغط الذي يحيل على إكراهات إخراجه وظروف بلورته من خلال استحضار، أولاً، سياقات تصاعد قوة استراتيجية الشارع "الناعمة" المطالبة بالتغيير (القسم الأول).[12] وثانياً، رصد استراتيجية النظام السياسي في تدبير الاختلاف غير المؤسساتي باستعمال أسلوبَي "الاحتواء" و"التحييد" (القسم الثاني). ثم زمن تفعيل القيم الدستورية الجديدة وإدماجها في العمل السياسي بغرض الكشف عن مدى الحسم والوضوح أو التردد والالتباس الذي يسم علاقة الوثيقة الدستورية بالتحول إلى الديمقراطية من خلال بعض المؤشرات التي أفرزتها الممارسة السياسية وكيفية تفعيل أحكام الدستور وتطبيقها (القسم الثالث).

11 Mounia Bennani-Chraibi et Mohamed Jeghllaly, " La dynamique protestataire du mouvement du 20 février à Casablanca, " *Revue française de science politique* 62, no. 5-6 (2012) : 870.

12 Frédéric Vairel, *Politique et mouvements sociaux au Maroc* (Paris : Presses de Sciences Po, 2014), 20

القسم الأول: سياقات تصاعد استراتيجية المعارضة غير التقليدية بالفضاء العام

أولاً: حركة 20 فبراير ومطلب الديمقراطية

تميزت حركة 20 فبراير بثلاثة أبعاد متداخلة،[13] أولها البعد الصراعي الذي يشير إلى تموقع حركة 20 فبراير والدولة على طرفَي ميزان متأرجح للقوة والمعنى.[14] والثاني مُرتبط بالرغبة في التغيير لأن المشاركين في احتجاجات الحركة أو المتعاطفين معها يتطلعون إلى التغيير الاجتماعي بسبب عدم الرضى عن أوضاع الفساد والاستبداد، والمطالبة بالديمقراطية والعدالة الاجتماعية. أما البعد الثالث، فيشير إلى القدرة على الجمع بين مكونات متمايوزة:[15] كانت الحركة تضم شباباً غير منتمٍ ومناضلين جمعويين ينتمون لجمعية أطاك والجمعية المغربية لحقوق الإنسان والاتحاد الوطني لطلبة المغرب والحركات الأمازيغية ومناضلين سياسيين ينتمون إلى اليسار غير الحكومي كاليسار الاشتراكي الموحد وحزب الطليعة والنهج الديمقراطي، ثم الشباب الإسلامي المنتمي للعدل والإحسان والبديل الحضاري والحركة من أجل الأمة،[16] هذا إضافة إلى القطاعات الشبيبية لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية وحزب العدالة والتنمية الاسلامي.

بحسب مفارقة أولسون (Olson's Paradox) إن الجماعات الصغرى تكون عموماً قابلة للاحتشاد أكثر من الجماعات الكبرى بفضل ما تتيحه "الحوافز الانتقائية" من إمكانات للتعبئة، وبفضل تقنية "الدكان المغلق" في صد محاولات "الراكب بالمجان".[17] إن حركة 20 فبراير استطاعت أن تتخطى "مفارقة أولسون" وتحقق التئام الإيديولوجيات أو تثاقف الأجيال في نحو مئة مدينة طوال عام 2011، وقد تجلى هذا الالتئام في حشد فئات اجتماعية ذات مرجعيات متنوعة، توحّدها فقط معارضتها الحكم السلطوي بمختلف تجلّياته.[18] وعلى الرغم من أن المتظاهرين طالبوا بالعدالة الاجتماعية، والحق في الصحة، والتعليم، فإن جلّ مطالبهم تركّزت على المسائل السياسية. اشتملت تلك المطالب على ضرورة وضع دستور أكثر ديمقراطية، يستند في أساسه إلى سيادة الشعب، واستقلال القضاء، وفصل السلطات.[19]

وإن اختلفت حركة 20 فبراير عن نظيراتها من الحركات في العالم العربي من حيث عدم رفعها شعار "إسقاط" النظام، فقد طالبت بتحويل الملَكية المغربية من ملَكية تنفيذية حاكمة إلى ملَكية برلمانية ديمقراطية، وهو ما يعني إعادة تقسيم السلطة بما يحد من سلطة المؤسسة الملَكية، ويعيد، في المقابل، الاعتبار إلى البرلمان، وتقوّي شخصية الحكومة

13 Lilian Mathieu, *L'Espace des mouvements sociaux* (Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant, 2012), 12.

14 محمد نعيمي، "محدودية نظرية الاختيار العقلاني في سوسيولوجيا الحركات الاجتماعية: حالتا حركة "20 فبراير" وحراك الريف في المغرب،" *عمران* 8، العدد 31 (2020): ص 102.

15 محمد باسك منار، *دستور سنة 2011 في المغرب: أي سياق؟ لأي مضمون؟* (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 3.

16 Thierry Desrues, " Le mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections, " *L'Année du Maghreb*, VIII (2012) : 381.

17 Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965).

18 نعيمي، "محدودية نظرية الاختيار العقلاني،" 101؛ عبد الإله سطي، "أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي،" *سياسات عربية*، العدد 20 (2016): ص 35.

19 محمد مدني وآخرون، *دراسة نقدية للدستور المغربي للعام 2011*، (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012)، ص 10.

وتمنحها السلطات اللازمة لتمكينها من وضع السياسات العمومية وتنفيذها وتحمّل مسؤولية نتائجها.[20]

مطلب التحويل يعود تاريخياً إلى محطات سابقة في المغرب.[21] الجديد في 2011 أنه لم يعد محتكَراً من قبل الأحزاب السياسية، وخاضعاً لتوافقاتها مع المؤسسة الملَكية، بل ارتبط هذه المرة بفاعل غير رسمي جعل وتيرة الإصلاح تتحرك بسرعة.[22] ما حقّقته حركة 20 فبراير، في بضعة أسابيع، لم يُحقَّق بالنضال في البرلمان على مدى سنوات.[23]

ثانياً: السياق الإقليمي العام

جاءت حركة الاحتجاج المغربية عام 2011 في سياق تعبئة أوسع عبر العالم العربي. وبالرغم من أن المنطلقات الأولى والمحفزات المباشرة لتلك الاحتجاجات التي شهدتها الدول العربية متباينة، الملاحَظ أنها تكاد تلتقي حول وجود بعض العوامل والمتغيرات والتحديات المشتركة.[24] سياسياً، عاش مواطنو أغلبية الدول العربية، منذ بدايات استقلالها، في ظل نظم سياسية تسلّطية أثّرت سياساتها سلباً على حركية الاقتصاد وإنتاجيته وتنافسيته، إذ كان لتحالف المال والاقتصاد والسلطة نتائج وخيمة على تعميق التفاوت بين مكونات المجتمع.[25] في وجود اقتصاد بهذه المواصفات، أصبحت تقترب هذه الدول، في صيغتها الحالية، من معادلة التنمية بديمقراطية على المقاس. هذا في الوقت الذي خضعت فيه كافة المجتمعات العربية لتحولات متسارعة عديدة، من تجلياتها الانتقال الديمغرافي البارز، والتحول من العائلة الممتدة إلى الأسرة النووية، وتزايد نسبة التمدّن، وتنامي دور الطبقة الوسطى، وانتشار التعليم، وتفشّي بطالة الشباب، واهتزازات في القيم وفي العلاقات الاجتماعية، وفي الوعي بالذات وبروز تعبيرات الفردانية.[26]

في المغرب، نزل الشباب إلى الشارع مطالبين بمغرب آخر، واعادة توزيع للثروة والسلطة في آن وحد، ومؤسسات أخرى، وإعلام آخر، وتعليم آخر...إلخ.[27] على غرار التجارب الإقليمية الأخرى، أبرزت الاحتجاجات سنة 2011 في المغرب التطور الذي حدث على مستويات شكل الحركات الاحتجاجية ومضمونها ومجالها والمشاركين فيها، بصورة تعكس أن المسار الإصلاحي الذي اتّخذته منذ سنوات لم يعد كافي لتلبية المطالب الشعبية.

---

20 محمد مالكي، "قراءة في الهندسة العامة للدستور المغربي الجديد،" *تبين*، العدد 4 (2013): ص 92.

21 الحبيب استاتي زين الدين، *الحركات الاحتجاجية في المغرب وديناميات التغيير ضمن الاستمرارية*، ط 1 (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019).

22 سمير بلمليح، "الملكية المغربية وتحديات الحراك العربي"، *مسالك*، العددان 21 - 22 (2012): ص 36.

23 محمد شقير، "حركة 20 فبراير بين مواجهة الاستبداد وإسقاط الفساد،" *وجهة نظر*، العدد 51 (2012): ص 25. أنظر أيضاً: سعيد يقطين، *الديمقراطية في قاعة الانتظار: إكراهات التحول الاجتماعي المغربي* (الرباط: منشورات الزمن، 2014)، ص 17.

24 تحرير زيد العلي، محمود حمد، يوسف عوف، *المنظمة العربية للقانون الدستوري، الكتاب السنوي 2015-2016*، (المنظمة العربية للقانون الدستوري والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2017)، ص 10.

25 آسية بلخير، "الوطن العربي ومواجهة الفقر: من الإرث الاستعماري إلى تحديات العولمة الاقتصادية،" *المستقبل العربي*، العدد 439 (2015): ص 43.

26 محمد نور الدين أفاية، "الفاعلون السياسيون والاجتماعيون في التحولات العربية الراهنة،" *التحولات الاجتماعية في العالم العربي، تجارب مقارنة*، تحرير المجلس العالمي للعمل الاجتماع، ط 1 (الدار البيضاء: مطبعة البيضاوي، 2012)، ص 15.

27 مراد دياني، "20 فبراير، أو معضلة التحول الديمقراطي "اللامتناهي" في المغرب،" *20 فبراير ومآلات التحول الديمقراطي في المغرب*، ط 1 (بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018)، ص 17.

ثالثا: السياق المحلي في المغرب

يتّقف الفاعلون المؤسساتيون الذين تمت استشارتهم من قبل اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد حول المكتسبات الديمقراطية والإنجازات المتعددة التي يمكن للمغرب أن يفخر بها. غير أنهم "يؤكدون على التفاوت الحاصل بين روح الدستور والوعود التي يحملها وبين حقيقة ممارسة السلط والحريات والاختصاصات".[28] يمنع هذا التفاوت المؤسسات الدستورية وأجهزة الضبط والتقنين من القيام بدورها على أكمل وجه. وبالإضافة إلى ذلك، جاء في التقرير العام للجنة أن هؤلاء الفاعلون يرون أن "ضعف المقروئية الذي يطبع كيفية اتخاذ القرار تجعل تدبير الزمن السياسي محاطاً بعدم اليقين ويغذّي ضعف الثقة لدى المواطنين إزاء المؤسسات"، كما تدل على ذلك نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية أو المحلية.[29]

بينما استمرت الحركة الوطنية المغربية منذ استقلال المملكة عام 1956 في التشديد على أن الاشتراك في المسؤولية يُفضي إلى اشتراك في اقتسام السلطة بعد الحصول على الاستقلال، اختارت الملَكية لنفسها منطقاً آخراً.[30] في "ذاكرة ملك"، يقول الملك الراحل الحسن الثاني رحمة الله عليه:

> "لم تكن هناك قوتان، وإنما كان تياران، أحدهما صبور وكان يمثّله والدي الذي كان يعتقد أن الطريقة المثلى المُؤدّية إلى محمود النتائج هي عامل الزمن. والتيار الآخر كان عديم الصبر... كانت مطالبهم في مستوى درجة إدراكهم للأشياء، كان لديهم ميل طبيعي لإضفاء أبعاد ضخمة على الجزئيات، كانوا يهتمون بما هو ثانوي على حساب ما هو جوهري، وفي بعض الأوقات كان الحوار لا يسوده أيّ تَفهُّم، إذ كان كل منا يحلّق على ارتفاع يختلف عن ارتفاع الآخر. كانت حقاً مأساة بالنسبة للمغرب".[31]

ليس إذاً صدفة أن تبرز حاجة الدولة والمجتمع إلى جيل جديد من العلاقات، تجسّدت في إشراك "خصوم الأمس" في إطار حكومة التناوب. غير أنه إذا كان الهدف المعلَن للتناوب التوافقي هو فسح المجال لتنافس القوى السياسية، إن وصول هذه القوى إلى مواقع التدبير لم يعنِ الوصول إلى سلطة القرار[32]في نظام سياسي يحتل فيه الملك المكانة الأساسية.[33] وهو ما يفسّر عدم توصل الحقل السياسي إلى إقرار التقاطب المفترض في البرامج والتصورات، وإنتاج الانتخابات لائتلاف حكومي ينقصه الانسجام التام.[34]

---

28 اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، المملكة المغربية، "النموذج التنموي الجديد (التقرير العام)،" 2021، ص 20.
29 اللجنة الخاصة، "النموذج التنموي الجديد".
30 اللجنة الخاصة.
31 إيريك لوران، *الحسن الثاني ملك المغرب، ذاكرة ملك، أجرى الحوارات إيريك لوران*، ط 2 (الرياض: الشركة السعودية للأبحاث والنشر، 1992)، ص 24.
32 عبد الأحد السبتي، "الشعوب العربية وعودة الحدث،" تحرير عبد الحي مودن، عبد الأحد السبتي وإدريس كسيكس، *أسئلة حول انطلاق الربيع العربي* (الرباط: منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 2012)، ص 50-49.
33 انظر على سبيل المثال: *تاريخ المغرب الدستوري* (ConstitutionNet - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات).
34 عبد الله ساعف، "كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية: الحالة المغربية،" *كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية دراسة حالة: الأردن- الجزائر- السعودية- السودان- سوريا- العراق- الكويت- لبنان- مصر- المغرب- اليمن*، تحرير نيفين مسعد، ط 1 (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010)، ص 528.

قبل 2011، كان هناك اهتماماً أكبر بالبحث عن وسائل معالجة المشاكل الاجتماعية وإعداد مساحات أكبر للقوى الديمقراطية لطرح مطالبها السياسية والاجتماعية. لكن يبدو أن الإصلاحات لم تتّجه نحو إصلاح جذري يهمّ البنية المؤسِّسة للدستور على الرغم من المرونة التي أبداها النظام السياسي من خلال فتح ملف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في العهد السابق، وإبداء انفتاح حول المطالب النسائية بإدخال إصلاحات جديدة على مدوّنة الأسرة، ثمّ فتح نقاش واسع حول آفاق التنمية.

فى السنوات الاخيرة، بات واضحاً أن المغرب يمر بفترة مفصلية من تاريخه. من جهة، تسجيل هيمنة عنصر الشباب على الأقل من الناحية الديموغرافية. من جهة ثانية، معاينة تشكّل قطائع واضحة بين جيلين: جيل ارتبط بالحركة الوطنية والكفاح من أجل التحرر وبناء الدولة المستقلة، وجيل آخر، هو الجيل الحالي الذي يمكن أن نربطه بفترة الملك محمد السادس وزملائه في الدراسة الذين يشكلون ما اصطُلح عليه بالنخبة المولوية المرتبطة بالملَكية؛[35] إذ يمكن الإقرار بموت الجيل الأول أو نهايته.[36]

هذه التحولات الاجتماعية المقرونة بالفقر، والأمية، وانعدام السكن اللائق، بالإضافة إلى ضعف الثقة في المؤسسات والسياسات أفرزت أشكالاً متنوعة من الاحتجاجات.[37] يخلص ريمي لوفو (Rémy Leveau) على التالي:

> "غداة الاستقلال، كنا نسمع الأحزاب والنقابات وهي تدّعي ممارسة السلطة باسم الكتل الجماهيرية التي لم تكن لها تمثيلية إلا بشكل محدود، بيد أن النظام الملكي قد أزاح هذه الأحزاب والنقابات بدون صعوبة تُذكر بفضل دعم العالم القروي والقوات المسلحة"،[38] و"رفض دوماً أن يرهن نفسه بشكل مباشر من وراء تشكيلة سياسية ما، وظل يسهر على تأمين نوع من التعددية من بين أولئك الذين يعبّرون عن وفائهم غير المنقوص لفكرة السلطة الملَكية ولشخص الملك بالذات"،[39] ليهيمن "بكامل السهولة في إطار المعيش اليومي".[40]

لا يعدم دور هذا النموذج في اتخاذ معادلة الوساطة والتمثيل منحى مقلوباً، حيث شرعية "الوسطاء" و"الممثلين" تُستمد من الأعلى، وليس من المجتمع بالضرورة. تاريخياً، بدأت الحياة الحزبية المغربية بثلاثة أحزاب، وهي: حزب الشورى والاستقلال، وحزب الاستقلال، والحزب الشيوعي المغربي. اللحظة، يناهز عددها ستة وثلاثون حزباً. من غير الواضح ما إذا كان هذا التناسل/ الانقسام راجعاً لنجاح الملَكية تدريجياً في تثبيت تراتبية مؤسسية لا تتجاوز فيها الأحزاب السياسية

35 عبد القادر بوطالب، "الشباب والسياسي: طبيعة التمثلات وعوامل انحسار ظاهرة الانتساب الحزبي في المجتمع المغربي،" *سياسات عربية*، العدد 38 (2019): ص 66.

36 Jacques Palazzoli, " La mort lente du mouvement national au Maroc, " *Annuaire de l'Afrique du Nord* 11 (1972) : 233-234.

37 *المجلس الاقتصادي* والاجتماعي والبيئي، المملكة المغربية، *التقرير السنوي* (2011)، ص 68.

38 ريمي لوفو، *الفلاح المغربي المدافع عن العرش*، ترجمة محمد بن الشيخ (الرباط: منشورات وجهة نظر، 2011)، ص 281.

39 لوفو، *الفلاح المغربي*، ص 291.

40 لوفو، ص 281.

وظيفة التسويق السياسي لاختيارات معينة،[41] أو للصراع بين النخب الحزبية على المنافع المادية والمعنوية.[42] طاول التغيّر المجتمعي يونيوب متعددة، والأحزاب السياسية مطالبة بدورها بتجديد خطابها ونظرتها لنفسها ومقاربتها للمشاركة السياسية بما يحفظ وحد أدنى من القدرة على التأثير سياسياً. قليلة هي الأحزاب التي تمتلك، اليوم، الحد الأدنى من الامتداد المجتمعي والقدرة على التواصل والانخراط في عملية تخطيط السياسات العمومية ومراقبة تنفيذها في الأوقات العادية أو الاستثنائية، وكثيرة تلك التي تفتقر لهذه الشروط الدنيا وتحتاج إلى إصلاحات عميقة من الداخل. بحسب المعهد المغربي لتحليل السياسات، فان حوالي 69% من المغاربة لا يثقون في جميع الأحزاب السياسية، 25% فقط تثق بالنقابات العمالية، وتصل الثقة بالحكومة حوالي 23%.[43]

في علاقة بهذا الاختلال، ليس من المستغرب أن يفشل التنظيم السياسي في التمثيل أو التأطير والتعبئة وممارسة السلطة.[44] وما يزيد الأمر التباساً أن تداخُل المصالح والمقاعد المُوّرَثة والعادات الموروثة يصهر تدريجياً – وبدون عناء كبير – الأجيال اللاحقة في حقل سياسي رسَم/ رسَّم قواعده وشرعن لغته وثوابته وأهدافه. فهل جسّد المشاركون في حركة 20 فبراير مركز الضغط الذي تم إخلاؤه من طرف جل الأحزاب؟

القسم الثاني: استراتيجية النظام السياسي في تدبير الاختلاف غير المؤسساتي

منذ انطلاق حركة 20 فبراير في المغرب، أفترض أن الملَكية ظلت تجسد مركز القرار، وعملت على المسارعة إلى التزام موقف المصاحبة والاحتواء لدينامية الاحتجاج والمنازعة.[45] أناقش أدناه استجابة النظام الملكي المتعددة الأوجه لحركة الاحتجاج.

أولاً: قرار المراجعة الدستورية

أهم قرار أقدمت عليه السلطة السياسية في المغرب، من الناحية الاستراتيجية، كان تحريك مسطرة الفصل 103 من دستور 1996 السابق[46] قصد مراجعة الدستور. كان الرهان وراء الاستجابة السريعة لمطالب حركة 20 فبراير، هو المسارعة إلى تحويل "لائحة المطالب الاجتماعية والسياسية" التي أعلنت عنها استراتيجية الشارع، إلى استراتيجية الدولة. وذلك لأن النظام السياسي راهن على الرجوع إلى القنوات السياسية التقليدية المكوِّنة التي جبلت منذ 1962، غداة بداية التحديث المؤسساتي بالمغرب، إلى العمل داخل فضاء سياسي بأحادية المرجعية السياسية ومركزية المؤسسة الملَكية،[47]

41 عبد الرحيم العماري، "في الحاجة إلى نقد الدولة المزدوجة: انتخابات 7 شتنبر 2007 بالمغرب وفاعل الواقع في النسق السياسي العام بالمغرب،" *المجلة المغربية للسياسات العمومية*، العدد 4 (2009): ص 239.

42 عبد اللطيف أكنوش، "سكرات موت أحزاب الحركة الوطنية،" *أنفاس بريس*، 22 تشرين الأول/أكتوبر 2016.

43 المعهد المغربي لتحليل السياسات، "مؤشر الثقة وجودة المؤسسات: نتائج أولية".

44 الفصل 7 من دستور المملكة المغربية (2011).

45 محمد الأخصاصي، "الإصلاحات في المغرب: الحصيلة والمستقبل،" *المستقبل العربي*، العدد 444 (2016): ص 26.

46 يمنح الفصل 103 من دستور 1996 كلا من الملك والبرلمان حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور.

47 محمد الطوزي، *الملَكية والإسلام السياسي في المغرب*، ترجمة محمد حاتمي ومحمد الشكراوي (الدار البيضاء: نشر الفنك، 2001)، ص 70-95.

لأنه بعد أن أطفأ التوافق بين الملَكية والمكوّنات الحزبية فتيل الصراع، وقطع مع مرحلة من العنف والعنف المضاد، أصبحت المؤسسة الملَكية تقدّم نفسها كواضع حصري للاستراتيجية السياسية وكمسيِّر أساسي للمعالم الرئيسية للسياسات العامة.[48] من ثمة، سارع الملك إلى احتواء مطالب الحركة[49] وإعادة تصريفها من خلال القنوات (التنظيمات) الرسمية.[50]

في محاولة واضحة لامتصاص أولى موجات الغضب الجماهيري المتصاعد، وتفادياً لانخراط فئات جديدة، كانت منهجية الإصلاح الدستوري الذي أعلن عنه الملك في خطاب 9 آذار/مارس 2011، برغماتية سلكت أسلوباً مباشراً يزاوج بين التواصل والإشراك بدل طريقة المذكرات الكتابية[51] التي لجأت إليها أحزاب الحركة الوطنية في تسعينيات.[52] باستحضار تعدّد زوايا القراءة والاختلاف بين الفقهاء الدستوريين من حيث العناية بزوج "شكل الدستور أو مضمونه"، مقاربتي محكومة بأثر الفعل الاحتجاجي الذي تمثّله الحركة على التعديل الدستوري، خطاباً ونصّاً. مهمة فهم الأثر وقراءة أبعاده ستنصب على مسطرة وضع الدستور كما حدّدها الخطاب الملَكي، وكذلك مضامين الوثيقة الدستورية، في علاقتهما بجدلية الثابت "ملَكياً" والمتغير "احتجاجياً".

هناك من ذهب إلى كون النقاش العمومي حول التعديلات الدستورية، قد انتقل من معادلة تقليدية هي معادلة الأحزاب/الدولة،[53] إلى "مرحلة مأسسة الحوار والتشاور" حول ملامح الدستور الذي نريده أن ينقل المملكة إلى عهد دستوري جديد، يزاوج بين الشرعيتين الملَكية والشعبية؛ وهي معادلة جديدة، بفاعل جديد، يجسده ميدانياً الحراك الشبابي والمجتمعي الذي يشهده المغرب، مع العلم أن مطلب "الملَكية البرلمانية" ظل اليسار حاملاً له منذ عقود.[54]

يقدَّم خطاب الملك في 9 آذار/مارس 2011 عملياً كأرضية للانطلاق وكحد أدنى للتجاوب مع مطالب الكتلة الديمقراطية التي ظلت تعبّر عنها منذ 1991، وإلى غاية 2009، فيما أن سقفه الأعلى يكاد يصل إلى مطالب حركة 20 فبراير. وإذا كان ما يؤاخَذ على لجنة التعديل المقترحة هو أنها هيئة معيّنة غير منتخَبة، وتقنية غير سياسية، بل وأن تركيبتها تنتمي إلى الرعيل الأول من الموجة الدستورية التقليدانية التي صبغت فترة السبعينيات والثمانينيات، مما ينم على أن سقف تفكير اللجنة سيكون لا محالة دون مستوى الطموحات الإصلاحية الملَكية،[55] فهذا الطرح أصبح متجاوزاً، إذ أن

48 عبد الله حمودي، *الخروج من التسلطية: المغرب يبحث عن مخرج، في: الرهان الثقافي وهم القطيعة* (الدار البيضاء: دار توبقال للنشر بالتعاون مع كلية الآداب والعلوم الإنسانية التابعة لجامعة محمد الخامس، 2011)، ص 169-187.

49 Vincent Geisser, " Les protestations populaires à l'assaut des régimes autoritaires : une révolution pour les sciences sociales?, " *L'Année du Maghreb*, VII (2012) : 23.

50 Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective?* (Paris : 1977), 79

51 محمد المريني، *الكتلة والإصلاح الدستوري* (الدار البيضاء: دار النشر المغربية، 1999)، ص 104.

52 محمد كولفرني، "دينامية معارضة حركة 20 فبراير في المغرب لدستور 2011،" *سياسات عربية*، العدد 17 (2015): ص 83.

53 حسن طارق، "عودة إلى تاريخ النقاش حول مسطرة وضع الدستور،" *دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية*، ط 1 (الرباط: منشورات سلسلة الحوار العمومي، 2011)، ص 77.

54 حسن طارق، "المراجعة الدستورية بين دستور الكتلة الديموقراطية ودستور فبراير،" *دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية*، ط 1 (الرباط: منشورات سلسلة الحوار العمومي، 2011)، ص 109.

55 شفيق بوكرين، "الإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي بالمغرب على ضوء دستور 2011،" *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 116 (2014): ص 176.

اللجنة أوكلت رئاستها إلى الخبير الدستوري السيد عبد اللطيف المنوني، بالإضافة إلى تطعيم اللجنة بالحضور النسائي، والمنظور اليساري لفقهاء دستوريين أغلبهم مغاربة ذوو تطلعات إصلاحية، إلى جانب تبنّي تقنية التشاور والحوار مع مختلف الفعاليات السياسية، الحزبية منها أو الجمعوية، التي سمحت بتفادي أيّ مزايدات سياسية على الوثيقة الدستورية.[56]

بالمقابل، هناك من استخلص، بالرغم من تغيير طريقة وضع الدستور، بالمقارنة مع ما كان معمولاً به سابقاً، وحرصه على تعدّد الاقتراح الدستوري، مظاهر احتكار الملَكية للمبادرة الدستورية من خلال الخطاب،[57] في وضع خارطة طريق إعداد الوثيقة الدستورية وتنفيذها،[58] في إشارة إلى أن ما وصفه أحد الباحثين بـ"مرحلة مأسسة الحوار والتشاور" يحتاج إلى الكثير من التدقيق، لأن أغلب ما حدث، سواء في ما يتعلق باللجنة الملَكية الاستشارية، أو بآلية التتبع، كان مشوباً بما يخدش في مأسسة الحوار، إلا إذا كان الحوار شيئاً آخر غير الأخذ والرد، وغير الرأي والرأي المخالف.[59]

من جهة، لم تتجاوز المبادرة الملَكية، من حيث منهجية إعداد الدستور، عتبة ما كان سائداً خلال التعديلات الدستورية التي عرفها الدستور المغربي في الماضي.[60] الملك هو الذي أعلن عن المراجعة الدستورية[61] كما هو الحال منذ أول تعديل دستوري سنة 1970، عندما تم تجاهل المؤسسة البرلمانية منذ البداية.[62] الطريقة التي استجابت بها الملَكية لحراك الشارع، لا تتجاوب مع مطالب حركة 20 فبراير،[63] التي رفعت شعار "الدستور الديمقراطي شكلًا ومضموناً"، في إشارة إلى وجوب انتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور على غرار ما حدث في تونس ومصر،[64] إلا أن التجاوب الرسمي اقتصر على تعيين لجنة استشارية لوضع دستور جديد (أو بالأحرى تعديل دستور 1996)،[65] تفتقد لسلطة القرار السياسي، وتنحصر مهمتها على الجانب التقني في مسألة الإصلاح الدستوري، المتمثل بصياغة التعديلات المقترحة.[66] من جهة ثانية، لم تستطع اللجنة أن تدمج حركة 20 فبراير، وتنفتح على باقي التيارات السياسية المدعّمة للحركة، مثل جماعة العدل المحظورة قانونياً، واليسار الموحد وحزب الطليعة والنهج الديمقراطي.[67] ثالثاً، الخطاب الملَكي نفسه تفادى أي اشارة الى وجود ربط مباشر بين مبادرة الاصلاح الدستوري ومستجدات الوضع السياسي العام للبلاد، أو مستجدات الساحة السياسية العربية، حتى لا يعطي الانطباع بكون مبادرته تدخل في سياق المطالبة بالإصلاح الشامل والعميق

56 بوكرين، ص 176.
57 منار، "دستور سنة 2011،" ص 8-9.
58 محمد مدني، "الدستور الجديد، تركيز السلطة وضعف الضمانات" *الدستور الجديد ووهم التغيير*، تحرير عمر بندورو (الرباط: منشورات وجهة نظر، 2011)، ص 86.
59 منار، "دستور سنة2011" ص 12.
60 عبد اللطيف حسني، "حركة 20 فبراير بالمغرب: الجذور-المسار-الآفاق،" *وجهة نظر*، العدد 50 (2011): ص 6.
61 رقية المصدق، "سلطة تأسيسية فرعية أم أصلية مكتسحة،" *الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة*، تحرير عمر بندورو ورقية المصدق ومحمد مدني (الرباط: منشورات ملتقى الطرق، 2014)، ص 11.
62 مدني، "الدستور الجديد،" ص 86.
63 حسني، "حركة 20 فبراير،" ص 6.
64 حسني.
65 عبد الرحيم العلام، *الملكية وما يحيط بها في الدستور المغربي المعدل* (الرباط: دفاتر وجهة نظر، 2015)، ص 8.
66 محمد كولفرني، "منطق الإصلاح الدستوري بالمغرب بين إمارة المؤمنين والملكية البرلمانية،" *نوافذ*، العدد 51-52 (2012): ص 176.
67 مدني، "الدستور الجديد،" ص 87.

بمرافق ومؤسسات الدولة.[68] الملك في خطاب 9 آذار/مارس، وما تلاه من خطابات ملَكية، ربط المراجعة الدستورية بالجهوية الموسَّعة، واعتبر ذلك تطوراً طبيعياً في المسار الديمقراطي والتنموي للبلاد، ولم يُشر لِمَا طالبته حركة 20 فبراير، أو بعض القوى السياسية.[69] لكن قرار الإصلاح الدستوري يمثل اعترافاً ضمنياً بتأثير الحراك الداخلي وتسارع الأحداث على المستوى الخارجي.

بغض النظر عن كون المغرب حقّق مكاسب وطنية كبرى، كما جاء في خطاب 9 آذار/مارس، بفضل إرساء مفهوم متجدّد للسلطة، وإصلاحات وأوراش سياسية وتنموية عميقة، ومصالحات تاريخية رائدة، رسَّخ من خلالها ممارسة سياسية ومؤسسية، صارت متقدمة، بالنسبة لما يتيحه الإطار الدستوري الحالي،[70] تبقى العلاقة بين إعلان التعديل الدستوري وتصاعد حدة الاحتجاجات، وتطوّر شعارات المتظاهرين، قوية وقائمة. لأن تاريخ وتوقيت الخطاب لم يكن عادياً، كما أن قرار الإعلان عن مراجعة الدستور كان استثنائياً، ويُنذِر بوجود طارئ، ما عاد بالإمكان تجاهله. ما جاء به الدستور من تعديلات لم يأتِ من فراغ، وإنما نتيجة لمخاض عسير من الضغط الشعبي، وردّ فعل استباقي لسحب البساط من حركة 20 فبراير، والحد من مدّها الاحتجاجي الذي كان مُرشّحاً للتطور من جهة ثانية.[71]

ثانياً: المبادرات ذات الطبيعة المؤسساتية والاجتماعية

بالتوازي مع التعديلات الدستورية، وقعت الحكومة المغربية التزام نيسان/أبريل 2011 مع الاتحاد العام للشغالين بالمغرب، والذي أشار إلى التزام الحكومة بتلبية المطالب الرئيسية للاتحاد في ما يتعلق بالإصلاحات العمالية. إن هذه خطوة، اضافة الى اعتماد تدابير جديدة تتعلق بحقوق العمال والحمايوة الاجتماعية[72] أدّت إلى خفوت دعم تنظيم "باركا" التابع لشبيبة العدالة والتنمية، وشبيبة الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، ونقابات الاتحاد المغربي للشغل والكونفدرالية الديمقراطية للشغل والفيدرالية الديمقراطية للشغل.[73] وقد لجأ النظام السياسي أيضاً إلى اعتماد تدابير جديدة ذات صبغة حقوقية، حيث تمّ إحداث مندوبية وزارية لحقوق الإنسان،[74] وإصدار ظهير جديد يرتقي بالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان،[75] وإنشاء مؤسسة الوسيط،[76] إلى جانب إقرار مجموعة من مشاريع القوانين والمراسيم المتعلقة بمكافحة الفساد، والإفراج عن 190 معتقلاً، من بينهم خمسة من القيادات السياسية، كان قد تم اعتقالهم سنة 2009 واتهامهم بارتكاب جرائم إرهابية ارتباطاً بما يُسمَّى بقضية بلعيرج.[77]

68 بلمليح، *الملكية المغربية*، ص 13.
69 منار، "دستور سنة 2011،" ص 8.
70 مقتطف من الخطاب الملكي لـ 9 آذار/ مارس 2011.
71 منار، "دستور سنة 2011،" ص 16.
72 عبد الله ساعف، *اليسار في المغرب، الضرورة والتوترات* (الرباط: منشورات دفاتر سياسية، 2015)، ص 101.
73 عبد اللطيف حسني، "في تخريب التنظيمات النقابية، موقف الحركة العمالية المغربية من حراك 20 فبراير،" *وجهة نظر*، العدد 59 (2014): ص 35.
74 لمزيد من المعلومات، يمكن مراجعة الموقع الإلكتروني للمندوبية الوزارية لحقوق الإنسان، https://didh.gov.ma.
75 أنظر الموقع الإلكتروني للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، https://www.cndh.ma.
76 وقد حلت المؤسسة محل ديوان المظالم السابق، الذي كان مكلفاً بمعالجة تظلمات المواطنين، لا سيما في ما يتعلق بممارسة المؤسسات الحكومية لسلطتها. أنظر الموقع الإلكتروني لمؤسسة وسيط المملكة، https://www.mediateur.ma/ar.
77 منار، "محصلة التحركات الراهنة".

في موقف مفاجئ للحكومة، ومن داخل نفس خطاب الأزمة والصعوبات الاقتصادية التي تُحيط بملف تشغيل المعطلين، بادرت إلى الالتزام رسمياً بإلحاق عدد منهم بالوظيفة العمومية، عبر آلية التوظيف المباشر، كما تم ضخ اعتمادات مالية مهمة في صندوق المقاصة،[78] بعد أن كان النقاش حول السبل الكفيلة بالحد من العبء الذي يشكله بالنسبة للموازنة العامة للدولة وعمدت الحكومة أيضاً، استجابة لمطالب بعض المركزيات النقابية برفع الأجور، بهدف الحفاظ على السلم الاجتماعي، وإن كان لهذه التدابير الظرفية أثر على عجز الميزانية الذي بلغ مستوى 6,1%، مما يصعب تحمله على المدى الطويل.[79] الحكومة حينها لم تَشْغَل نفسها بالتساؤل عن المخاطر والانعكاسات الخطيرة لهذه التدابير على مالية الدولة، بقدر ما ركزت على فائدتها السياسية. كما يقول الراحل إدريس بنعلي، بما يسميه الفرنسيون "pilotage à vue"،[80] عندما امتد الحراك إلى المغرب، وخرج الناس إلى الشارع وطالبوا بإسقاط الفساد، سارعت الحكومة إلى الرفع من الأجور وتوظيف المعطلين لتهدئة الأوضاع.

ثالثاً: أسلوب "التحييد" لعزل الحركة

لم تكتفِ السلطة السياسية باتخاذ هذه القرارات لمصاحبة واحتواء ضغط الشارع وامتصاص غضبه، بل لجأت كذلك إلى أسلوب التحييد (neutralisation) قصد كبح وعزل حركة 20 فبراير، من خلال إبعاد كل الأطراف والجهات التي يمكن أن تصطف لجانبها.[81] وإذا كان من اليسير فهم تراجع أو انسحاب بعض الأشخاص العاديين من معترك الاحتجاج بالفضاء العام، إثر الاستفادة من مكتسبات مادية كالتوظيف أو زيادة الرواتب، يستعصي بخلاف ذلك معرفة الحقيقة كاملة حول الوقائع المرتبطة بهذا التحييد بالنسبة لأشخاص وجهات أخرى استعانت بالصمت والكتمان. في هذا الاتجاه، غير خاف، على سبيل المثال لا الحصر، الخلاف القوي الذي شهده حزب العدالة والتنمية بين قياداته، بلغ حدَّ تقديم ثلاثة منهم الاستقالة من الأمانة العامة للحزب، بخصوص كيفية التعامل مع نداء التظاهر يوم 20 فبراير/شباط. كان هناك رأي يدعو إلى النزول إلى الشارع ومساندة المطالب الإصلاحية المعبَّر عنها تحت سقف الملَكية البرلمانية، وموقف ثان يَحسِب أن الاكتفاء بمساندة المطالب فقط يفي بالغرض، مخافة أن يُسهم قرار المشاركة في رفع سقف المطالب بالشكل الذي يؤثر في الاستقرار ويهدد أمن البلاد.[82]

يشكّل هذا المثال نموذجاً مصغّراً عن الكرسي الفارغ الذي تركته الأحزاب السياسية، والصمت والحيطة والحذر الذي طبع تعاملها مع تظاهرات الحركة، وهو ما برز بجلاء في انخراط جل الأحزاب في حملة مؤيدة لدستور لم تتضح معالمه

78 لمزيد من المعلومات، يمكن مراجعة الموقع الإلكتروني لصندوق المقاصة، https://www.cdc.gov.ma.
79 المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المملكة المغربية، *ملخص التقرير السنوي* (2011)، ص 8.
80 حوار موقع جيل بريس مع الراحل إدريس بنعلي، 6 تشرين الأول/أكتوبر 2011، متاح الكترونياً على الموقع التالي: https://cutt.us/iGAsG.
81 Desrues, " Le mouvement du 20 février, " 387.
82 حوار أجراه المختار بنعبدلاوي مع عبد العلي حامي الدين حول "واقع التدافع السياسي المغربي الراهن"، *رهانات*، العدد 24 (2012): ص 36.

بعد.[83] استكانت القيادات الحزبية إلى مدرسة سياسية تنظر إلى السياسة كمجال لتدبير العلاقة مع الدولة، وكمجال لالتقاط وتشفير الإشارات والرسائل والرموز الملقاة من أعلى، وتنظر إلى الصراع السياسي كتدافع للنخب المعزولة عن المجتمع من أجل أن تقترب أكثر من الدولة.[84] ظاهرياً، نقرأ إرهاصات هذه النظرة إلى السياسة في مختلف البلاغات والبيانات التي صدرت عن الأحزاب السياسية،[85] كما تُفهم ضمنياً من سكوت باقي الأحزاب، سواء تلك التي كانت ضمن الأغلبية الحكومية أو المعارضة، والتي يبدو أنها سارت في اتجاه وضع مسافة بينها وبين الحركة. لكن بالرغم من أن وضعية كهاته كانت فيها الأحزاب خارج دارة الضغط بصفة متفاوتة، فإنها لم تفقد كل الهالة التي تجعل انخراطها في الحملة الاستفتائية السابقة لأوانها دون أهمية. أكثر من ذلك، فالتطلّع إلى دعم واجهة الالتفاف الحزبية بوافدين جدد على رأسهم حزب العدالة والتنمية – مع الاحتفاظ بولاء القدامى مثل حزب الاستقلال – لم يستبعد خضوع وضع الدستور لمنطق المساومات في قضايا تتعلّق بتعزيز المرجعية الإسلامية وتقوية الهوية الوطنية.[86]

القسم الثالث: أين يكمن الخلل، في النص الدستوري، في الممارسة أم في التأويل؟

مرّ أكثر من عهد على تفعيل الوثيقة الدستورية عام 2011، أليست مدة كافية للحكم على مدى انسجام "الأماني المنتجة" من قبل الدستور مع الممارسة ورهانات التحول إلى الديمقراطية؟ حتى نفهم دلالة هذا التساؤل لا بد أن نتّفق أوّلاً على أن الدستور، أيّ دستور، يكون حمّالًا لبذور تطوير الحياة السياسية وتأهيل الفاعلين،[87] لكن الممارسة وحدها من تُعيّن على نفاذ الأفكار الدستورية الجديدة والقطع مع القراءات الماضوية أو الخطابات الشعبوية أو التأويلات السياسية الضيقة.

تقنيّاً، تمّ التخلّي نسبياً عن الفصل 19 المتعلق بسلطات الملك،[88] والذي كان في البداية "مجرد بنود تشريفية"، ليحيل بعد ذلك على وظائف "الخلافة"،[89] ليشكّل، في النهاية، وللمفارقة، نصاً دينامياً وحمّال أوجه شتى في نظر المؤسسة الملَكية، وفي الفقه الدستوري مُعبّراً عن حقيقة واحدة تقليدانية ممتدة في المكان والزمان. عملياً، الحيرة المُقدّرة هي نفسها تقريباً. لربما وجود قراءتين لهندسة سلطة الملك وتحديد الصلاحيات الناجمة عنها في دستور 2011 يؤكد هذا الأمر.

83 المصدق، "سلطة تأسيسية فرعية،" ص 25.
84 حسن طارق، "مرحلة ما بعد 20 فبراير،" *دستور 2011*، ص 53.
85 لمزيد من المعلومات حول المنظمات الداعمة لحركة 20 فبراير وردود أفعال الفاعلين الاجتماعيين والسياسيين، راجع دورو (Desrues)، ص 364-363.
86 المصدق، "سلطة تأسيسية فرعية،" ص 26.
87 محمد أتركين، *مباحث في فقه الدستور المغربي*، ط 1 (دار النشر المعاصرة، 2020)، ص 353.
88 ينص الفصل 19 من دستور المغرب لعام 1996 على التالي: "الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات. وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة".
89 أتركين، *مباحث في فقه الدستور المغربي*، ص 13.

القراءة الأولى ترى أن غياب تحديد مصفوفة الانتقال من الحقل الديني)إمارة المؤمنين) إلى الحقل السياسي (رئاسة الدولة) بشكل واضح ينتصر لفكرة أن الحقل الديني ما زال متغيّراً أصلياً في معادلة السلطة داخل المملكة،[90] خاصة في ضوء الفصل 41 من دستور 2011 الذي يشير إلى الملك كأمير المؤمنين. لا يزال الملك يمارس سلطاته بواسطة الظهائر، سواء تلك التي تسمح له بممارسة صلاحياته الدينية (الفصل 41) أو تلك المرتبطة بوظيفة رئيس الدولة (الفصل 42). لكن وجود هذا التمييز لا يعني أنّ هناك فرقاً في طبيعتهما.[91] سواء بصفته "أميراً للمؤمنين" أو "رئيساً للدولة"، فقد احتفظ الملك بصلاحيات واسعة وفعلية، تسمح له بأن يظل مركز النظام السياسي.[92]

بينما تذهب الثانية إلى أن هناك تغيير جوهري في طريقة تصريف الملك لوظيفته من خلال هذين الحقلين بالنظر لتكوينه والسياق الذي تولّى فيه الحكم أو وجد نفسه مطالبا باتخاذ القرار المناسب تجاهه، إذ أصبح الملك باعتباره أميراً للمؤمنين يحترم كل الدستور، بما فيه الطبق السفلي المتعلّق باللعبة البرلمانية. لم يعد يتّخذ قراراته بصفته الدينية في الأمور المتعلقة بتنظيم المجتمع في طابعه المدني. وإذا كان الدستور قد تخلص ظاهرياً من الفصل 19 من دستور 1996، وأعاد توزيعه على الفصلين 41 و42، فهذا لا يعني أن الملك يتصرف بالضرورة وفق رؤية تقليدانية. المشكل وفق هذه القراءة أن الطبقة السياسية هي التي لم تتخلّص بعد من هذه الرؤية الماضوية وظل سلوكها موسوماً بـ"التحكم الذاتي". [93]

وبغض النظر عن الاختلاف بين القراءتين، يبدو أنهما تلتقيان عند قاسم مشترك: الممارسة السياسية تمثل الثابت الذي يعكس الثقافة السياسية السائدة التي تجعل الأحزاب مترددة – إن لم أقُل مستسلمة – أمام إغراء ثقافة الدستور الضمني غير المكتوب، وسطوة تقاليد الإشارات السياسية وخطاب التوافق والتراضي. ويكمن المتحوّل في النص الذي قد تتغير صياغاته أو تتقدم تركيباته دون التأثير القوي في بنية السلطة ويونيوبها التقديرية. لربما فهم هذا القاسم سيجعلنا ندرك خلفيات تداول "المخيال السياسي" للرغبة في احتفاظ الملَكية – ولو بشكل غير صريح – على مستوى تدبير نتائج الانتخابات التشريعية باختيار أسماء بعينها للاستوزار وتقلُّد المسؤولية (أو تحديد المعفيين منها)، إلى جانب استمرار هيمنتها على بعض القطاعات أو الوزارات التي تعتبرها استراتيجية، منها الداخلية والدفاع والأوقاف والشؤون الإسلامية والخارجية، حيث يُعتبر المعيّنون أشخاصاً من دون انتماء سياسي ومعروفين بولائهم للمؤسسة الملَكية.[94]

وبالرغم من أن مظاهر التفاوت بين النص والممارسة متعددة على الرغم من الحسنات الكثيرة التي تضمنها دستور فاتح تموز/يوليو 2011، سأقتصر – من باب التمثيل – على بعض الحالات.

90 محمد الغالي، "دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول،" *تبين*، العدد 4 (2013)، ص 118.
91 محمد مدني وآخرون، *دراسة نقدية للدستور المغربي للعام 2011*، (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات،)، 2012، ص 25.
92 أحمد بوز، "الاختيار الديمقراطي في الدستور المغربي الجديد،" *الدستور المغربي الجديد*، ص 11.
93 عبد اللطيف أكنوش، "الممارسة الدستورية للملكية وللطبقة السياسية في المغرب"، متاح الكترونياً على الموقع التالي: https://cutt.us/kINZc.
94 الغالي، "دستور المملكة المغربية،" ص 116.

أولاً: على مستوى السلطة التشريعية

نقرأ في الفصل 70 من دستور 2011 أن البرلمان "يمارس السلطة التشريعية. يصوّت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيّم السياسات العمومية". أمكن القول أن دستور 2011منح البرلمان بعض "النقاط" الجديدة في علاقته بالحكومة وليس في علاقته بالملك الذي احتفظ، تقريباً، بجميع الصلاحيات التي كان يتمتع بها في علاقته بهذه السلطة، اللهم إذا استثنينا انتقال صفة "ممثل الأمة" من الملك إلى البرلمان.[95] باستقراء نصوص الدستور، وتحديداً الباب الثالث المتعلّق بالملَكية، ليس هناك حرفياً ما يمنع الملك من التشريع، بشكل عام، بمقتضى ظهائر. علاوة على ذلك، بقدر ما وسّع الدستور من مجال القانون، الممارسة السياسية تسير نحو تضييقه، ولا سيّما أن الكثير من الفاعلين السياسيين قد يجدون في التخفي وراء التأويل السياسي أو السياق الضاغط فرصة للتحلّل من حرفية النص والتنصّل من "سموّ أحكامه".

أستغرب على صعيد المثال اطمئنان معظم "ممثلي الأمة" لقراءة تتعسّف في تأويل الدستور والنظام الداخلي للبرلمان بشأن تفويض التصويت، فيما ينص الفصل 60 من الدستور على أن أعضاء البرلمان يستمدون نيابتهم من الأمة، "وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه".[96] كما أظهرت المشاورات بين وزير الداخلية والأحزاب السياسية بشأن القوانين المنظمة لانتخابات عام 2021 عدم استعداد العديد من أعضاء البرلمان لممارسة سلطتهم الدستورية في ما يتعلق بالحكومة.

والمستفاد من هذه الممارسات المتكررة أنه لا يكفي أن نتوفّر وثيقة دستورية مكتوبة متقدِّمة عن سابقتها حتى نطمئن على المسار الديمقراطي، في غياب إعادة هيكلة ممارسات السلطة السياسية وبدون ضمانات انتخابات شفافة وتنافسية تكفل التمثيل الشعبي الفعال.

ثانياً: على مستوى السلطة التنفيذية

في الفقه الدستوري، مسؤولية الحكومة ثابتة لأنها مكلَّفة ببلورة السياسات العمومية وتنفيذها، ودستور 2011 لم يَشذ عن هذه القاعدة. بالرجوع إلى الباب الخامس من دستور 2011 الذي يؤطر مقتضيات السلطة التنفيذية، ينص الفصل 89 على أن الحكومة "تمارس السلطة التنفيذية. وتعمل تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية".

مع ذلك، من غير الواضح ما اذا كان معنى هذا أن الحكومة هي التي تحدّد السياسة العامة للبلاد وإدارتها.

95 بوز، "الاختيار الديمقراطي،" ص 116.
96 الفصل 60 من دستور المملكة المغربية (2011).

كما ناقشنا أعلاه، إذا كانت بعض القوى السياسية قد قلّلت من شأن الصلاحيات الدستورية، على اعتبار أن الحكومة في النسق السياسي والدستوري لا تعني الحكم، وأن المؤسسة الملَكية لا تزال مهيمنة على مختلف المؤسسات الدستورية؛ فإن قوى سياسية أخرى – ضمنها حزب العدالة والتنمية – ترى فيها إمكاناتٍ مهمّة لم تُتح من قبل. ومن ثم، فإنه ينبغي اغتنامها بالشكل الأمثل، وترجمتها إلى سياسات عامة تستجيب للانتظارات التي عبّرت عنها حركة 20 فبراير.[97] لكن اللافت للانتباه أن القراءة الفاحصة لدستور 2011 لا تساعد على الإقرار بأننا أمام نظام ملكي برلماني. فالملَكية التي وردت مرتبة في الباب الثالث ظلت خارج التقسيم الأفقي للسلطات الدستورية الثلاث.[98] لو حصرنا الحديث عن السياسات العمومية (القطاعية في السياق المغربي)، ومن باب التدقيق تدبير الأمور الإدارية اليومية العادية، يكون السؤال خارج العمل الحكومي. إذا تأملنا، مثلاً، الإجراءات التي اتخذت لتدبير تحديات جائحة فيروس كورونا المستجد، ودققنا في الدلالات السيميائية التي تحيل إليها "جلسات العمل برئاسة الملك" والقرارات المترتبة عنها، نعي أن الأمن الصحي، كسائر القطاعات الأمنية أو "الاستراتيجية" الأخرى، يُدبَّر من قبل الملك و"معاونيه" بغض النظر عن صفتهم أو مهمتهم أو السند القانوني لوظيفيتهم.

الخاتمة

من أجل إجراء تقييم الإصلاحات الدستورية المغربية لعام 2011، من الضروري دراسة السياق السياسي وكيفية تطبيق الدستور الناتج عنها. يجادل هذا المقال بأن المشرّع الدستوري المغربي لم يمس البنية العميقة لتوزيع السلطة في المملكة، بل اعتمد خيار التغيير ضمن الاستمرارية، أي أن متن الدستور أُعِد وأقِر لكي يضمن للملكية الاستمرارية على الحالة التي هي عليها. قد تحقّق هدف حصر وظيفة حركة 20 فبراير في المعارضة "التقليدية"، واختزالها في حركة تعمل ضمن مؤسسات الدولة القائمة، وذلك من خلال استراتيجيتين أساسيتين. الأولى اختزال معظم المعضلات والانتظارات السياسية والاجتماعية في المسألة الدستورية، والثانية إضعاف الحركة وتعميق الخلافات الإيديولوجية بين مكوناتها، خصوصاً بعد بروز الصراع على الزعامة السياسية. استطاعت المملكة أن تضمن أمنها واستقرارها من خلال الدفع بمختلف الأحزاب، بما فيها المعارضة، إلى المشاركة في ممارسة السلطة وتدبير الشأن العام وفق قواعد متفق عليها. في حين أن الإصلاحات الدستورية لعام 2011 كانت خطوة مهمة نحو تحقيق قدر أكبر من المشاركة السياسية والتقدم، قد أظهرت نتائج حدود النص الدستوري في تغيير الممارسة السياسية. استمر الفاعلون السياسيون في التمسك بثقافة وتقاليد الدستور المغربي غير المكتوب واستمرت ممارسة النخب للسلطات السياسية غير الرسمية. يمكن بعد ذلك الإستنتاج أن التعاقد الدستوري هو أحد المداخل الممكنة للتقليل من منافذ التسلط أو تعطيلها، وتحقيق الآمال في انتقال ديمقراطي فعال ودائم، وليس منتهاه.

97 محمد باسك منار، "التجربة الحكومية بقيادة حزب العدالة والتنمية في المغرب: السياق والمحصّلة الأولية والمآلات المحتملة"، *سياسات عربية*، العدد 3 (2013): ص 76.

98 مالكي، "قراءة في الهندسة العامة للدستور،" ص 100.

قائمة المراجع

- أتركين، محمد. *مباحث في فقه الدستور المغربي*. ط 1. دار النشر المعاصرة، 2020.
- الأخصاصي، محمد. "الإصلاحات في المغرب: الحصيلة والمستقبل." *المستقبل العربي*، العدد 444 (2016): 21-65.
- استاتي زين الدين، الحبيب. *الحركات الاحتجاجية في المغرب وديناميات التغيير ضمن الاستمرارية*. ط 1. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019.
- أفاية، محمد نور الدين. "الفاعلون السياسيون والاجتماعيون في التحولات العربية الراهنة." في: *التحولات الاجتماعية في العالم العربي، تجارب مقارنة*، تحرير المجلس العالمي للعمل الاجتماع. ط 1. الدار البيضاء: مطبعة البيضاوي، 2012.
- باسك منار، محمد. *دستور سنة 2011 في المغرب: أي سياق؟ لأي مضمون؟*. الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014.
- ———. "التجربة الحكومية بقيادة حزب العدالة والتنمية في المغرب: السياق والمحصّلة الأولية والمآلات المحتملة." *سياسات عربية*، العدد 3 (2013): 73-82.
- بلخير، آسية. "الوطن العربي ومواجهة الفقر: من الإرث الاستعماري إلى تحديات العولمة الاقتصادية." *المستقبل العربي*، العدد 439 (2015): 38-51.
- بلمليح، سمير. "الملكية المغربية وتحديات الحراك العربي." *مسالك*، العددان 21 - 22 (2012).
- بندورو، عمر، ورقية المصدق ومحمد مدني (تحرير). *الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة*. الرباط: منشورات ملتقى الطرق، 2014.
- بوطالب، عبد القادر. "الشباب والسياسي: طبيعة التمثلات وعوامل انحسار ظاهرة الانتساب الحزبي في المجتمع المغربي." *سياسات عربية*، العدد 38 (2019): 63-74.
- بوكرين، شفيق. "الإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي بالمغرب على ضوء دستور 2011." *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، العدد 116 (2014).
- حسني، عبد اللطيف. "في تخريب التنظيمات النقابية، موقف الحركة العمالية المغربية من حراك 20 فبراير." *وجهة نظر*، العدد 59 (2014).

- حمودي، عبد الله. *الخروج من التسلطية: المغرب يبحث عن مخرج، في: الرهان الثقافي وهم القطيعة*. الدار البيضاء: دار توبقال للنشر بالتعاون مع كلية الآداب والعلوم الإنسانية التابعة لجامعة محمد الخامس، 2011.
- دياني، مراد (تحرير). *20 فبراير ومآلات التحول الديمقراطي في المغرب*. ط 1. بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018.
- ساعف، عبد الله. *اليسار في المغرب، الضرورة والتوترات*. الرباط: منشورات دفاتر سياسية، 2015.
- السبتي، عبد الأحد. "الشعوب العربية وعودة الحدث." في: *أسئلة حول انطلاق الربيع العربي، تحرير* عبد الحي مودن، عبد الأحد السبتي وإدريس كسيكس. الرباط: منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 2012.
- سطي، عبد الإله. "أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي." *سياسات عربية*، العدد 20 (2016): 34–45.
- شقير، محمد. "حركة 20 فبراير بين مواجهة الاستبداد وإسقاط الفساد." *وجهة نظر*، العدد 51 (2012).
- طارق، حسن، عبد العالي حامي الدين (تحرير). *دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية*. ط 1. الرباط: منشورات سلسلة الحوار العمومي، 2011.
- الطوزي، محمد. *الملكية والإسلام السياسي في المغرب*. ترجمة محمد حاتمي ومحمد الشكراوي. الدار البيضاء: نشر الفنك، 2011.
- العلام، عبد الرحيم. *الملكية وما يحيط بها في الدستور المغربي المعدل*. الرباط: دفاتر وجهة نظر، 2015.
- العلي، زيد، محمود حمد، يوسف عوف (تحرير). *المنظمة العربية للقانون الدستوري، الكتاب السنوي 2015–2016*. المنظمة العربية للقانون الدستوري والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2017.
- العماري، عبد الرحيم. "في الحاجة إلى نقد الدولة المزدوجة: انتخابات 7 شتنبر 2007 بالمغرب وفاعل الواقع في النسق السياسي العام بالمغرب." *المجلة المغربية للسياسات العمومية*، العدد 4 (2009).
- العناني، خليل. "مأزق علم السياسة بين الأيديولوجي والمعرفي." *سياسات عربية*، العدد 41 (2019): 35–22.
- الغالي، محمد. "دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول." *تبين*، العدد 4 (2013).

- كولفرني، محمد. "منطق الإصلاح الدستوري بالمغرب بين إمارة المؤمنين والملكية البرلمانية." *نوافذ*، العدد 51-52 (2012): 173-186.
- لوران، إيريك. *الحسن الثاني ملك المغرب، ذاكرة ملك، أجرى الحوارات إيريك لوران*. ط 2. الرياض: الشركة السعودية للأبحاث والنشر، 1992.
- لوفو، ريمي. *الفلاح المغربي المدافع عن العرش*. ترجمة محمد بن الشيخ. الرباط: منشورات وجهة نظر، 2011.
- مالكي، محمد. "قراءة في الهندسة العامة للدستور المغربي الجديد." *تبين*، العدد 4 (2013): 109-85.
- مدني، محمد، وآخرون. *دراسة نقدية للدستور المغربي للعام 2011*. ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2012.
- ———، "الدستور الجديد، تركيز السلطة وضعف الضمانات." في *الدستور الجديد ووهم التغيير*. تحرير عمر بندورو. الرباط: منشورات وجهة نظر، 2011.
- المريني، محمد. *الكتلة والإصلاح الدستوري*. الدار البيضاء: دار النشر المغربية، 1999.
- مسعد، نيفين (تحرير). *كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية دراسة حالة: الأردن- الجزائر- السعودية- السودان- سوريا- العراق- الكويت- لبنان- مصر- المغرب- اليمن*. ط 1. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2010.
- المعهد المغربي لتحليل السياسات. "مؤشر الثقة وجودة المؤسسات: نتائج أولية".
- المملكة المغربية، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، "النموذج التنموي الجديد (التقرير العام)." 2021.
- مياي، ميشال. *دولة القانون: مقدمة في نقد القانون الدستوري*. ط 2. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1982.
- نعيمي، محمد. "محدودية نظرية الاختيار العقلاني في سوسيولوجيا الحركات الاجتماعية: حالتا حركة "20 فبراير" وحراك الريف في المغرب." *عمران* 8، العدد 31 (2020): 114-89.
- يقطين، سعيد. *الديمقراطية في قاعة الانتظار: إكراهات التحول الاجتماعي المغربي*. الرباط: منشورات الزمن، 2014.

- Amiel, Anne. " Hannah Arendt lectrice de Montesquieu. " *Revue Montesquieu*, no. 2 (1998) : 119-138.
- Bennani-Chraibi, Mounia and Mohamed Jeghllaly. " La dynamique protestataire du mouvement du 20 février à Casablanca. " *Revue française de science politique* 62, no. 5-6 (2012) : 867-894.
- Catusse, Myriam. " Au-delà de " l'opposition à sa Majesté " : mobilisations, contestations et conflits politiques au Maroc. " *Pouvoirs* 2, no. 145 (2013) : 31-46.
- Crozier, Michel, and Erhard Friedberg. *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective?*. Paris : Seuil, 1977.
- Desrues, Thierry. " Le mouvement du 20 février et le régime marocain : contestation, révision constitutionnelle et élections. " *L'Année du Maghreb*, VIII (2012) : 359-389.
- Duverger, Maurice. *Political Institutions and Constitutional Law: Major Political Systems*. Trans. George Saad. Beirut: University Institute for Studies, Publishing and Distribution, 1992.
- Geisser, Vincent. " Les protestations populaires à l'assaut des régimes autoritaires : une révolution pour les sciences sociales?. " *L'Année du Maghreb*, VII (2012) : 7-26.
- Mancur, Olson. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- Mathieu, Lilian. *L'Espace des mouvements sociaux*. Bellecombe-en-Bauges : Éditions du Croquant, 2012.
- Palazzoli, Jacques. " La mort lente du mouvement national au Maroc. " *Annuaire de l'Afrique du Nord* 11 (1972) : 233-234.
- Smith, Martin J. "Preface: Innovation and Dialogue in Contemporary Political Science." *Political Studies* 58, no. 2 (2010): 235-237.
- Vairel, Frédéric. *Politique et mouvements sociaux au Maroc*. Paris : Presses de Sciences Po, 2014.

التفاعل بين العدالة الانتقالية وعملية وضع الدستور في حالات الصراع: المصالحة في ليبيا

جوديث هايمباخ*

ملخص

عند دراسة وضع الدستور والعدالة الانتقالية وتقييم نجاحهما، يفصل العلماء بشكل عام هاتين العمليتين عن بعضهما البعض ويعملون على تحليلهما بشكل فردي. أعتقد أن هذا يحجب مدى تكامل عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية: فهما تظهران في نفس السياق (وفي البيئات الهشة والمتأثرة بالصراع) وتشكلان جزءاً من نفس العملية الانتقالية وتتشاركان أجندات مماثلة. إذا تم تعزيز التآزر بينهما، فقد تعملان جنباً إلى جنب من أجل التوصل إلى حل الصراعات والمصالحة. من ناحية أخرى، فإن ترابطهما يعني أيضاً أن التطورات السلبية في إحدى العمليتين من المحتمل أن يكون لها عواقب سلبية على الأخرى. تستكشف هذه المقالة تأثير وضع الدستور والعدالة الانتقالية على المصالحة في ليبيا من خلال النظر في التفاعل بين العمليتين وسط حرب أهلية مستمرة وفي غياب هياكل حكومية مستقرة وموحدة. عند إظهار كيف أدّت التطورات السيئة والسلبية في كل من عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية إلى تصاعد الإنقسامات وتفاقمها في ليبيا غير المستقرة والمنقسمة، أتساءل في هذه المقالة عما إذا كان تعليق تدابير العدالة الانتقالية ووضع الدستور في خضم حرب أهلية، أكثر ملاءمة من اتخاذ تدابير تؤجج الصراع.

الكلمات المفتاحية: وضع الدستور، العدالة الانتقالية، السياق، المصالحة، التفاعل، التآزر، الشرعية، الإنقسامات.

* حاصلة على درجة الماجستير في العلاقات الدولية وحل النزاعات من معهد الدراسات السياسية تولوز(Sciences Po Toulouse)، بالإضافة إلى درجة الماجستير في سياسة الشرق الأوسط من مدرسة الدراسات الشرقية والإفريقية (SOAS) بجامعة لندن.

كُتبت هذه المقالة في سبتمبر 2022

قائمة المحتويات

مقدمة 70

القسم الأول: أسس التحليل: الإطار النظري والسياق 72

القسم الثاني: تحليل التفاعلات بين عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية 74

أولاً: أين أنت أيها التحول الجميل؟ 75

ثانياً: وضع العصي في دواليب العدالة الانتقالية 78

1. عدالة انتقالية مضعّفة..... 78
2. عدالة انتقالية انتقائية 80

ثالثاً: عندما يأتي الأمر بنتائج عكسية: من العدالة الانتقائية إلى عملية وضع دستور انتقائية..... 83

القسم الثالث: بشأن الإنقسام..... 85

أولاً: العلاقات المؤسسية: من القديم إلى الجديد ... أم القديم المجدد؟ 86

ثانياً: الإنقسامات الإجتماعية–السياسية والشخصية..... 88

1. الإنقسامات الإجتماعية–السياسية..... 88
2. الإنعكاس على المجتمع: هشاشة التماسك الوطني والحس بالإنتماء 91

القسم الرابع: توقيت سيء؟ 93

الخاتمة..... 94

قائمة المراجع..... 96

مقدمة

بعد سنوات من الإطاحة بمعمر القذافي، لا يزال العديد من الليبيين يتعرضون لانتهاكات واسعة النطاق ومنهجية وجسيمة لحقوق الإنسان، كما لا يزالون حتى اليوم يطالبون بالعدالة وإرساء سيادة القانون. بعد المعاناة في ظل حكم القذافي، اجتمع الليبيون في انتفاضة في شباط/فبراير 2011 وحرروا ليبيا. لكن هذا كان له ثمنه: فالعديد منهم تعرضوا لانتهاكات أثناء الثورة وعلى أيدي الميليشيات على مدى السنوات الـ 12 الماضية. وقد تبيّن أن الحس بالوحدة الوطنية الذي شهدته الانتفاضة كان هشاً ومؤقتاً. على الرغم من المحاولات المتتالية لبناء السلام بعد عام 2011، استمرت التوترات في التصاعد بين السكان وعلى الساحة السياسية، وصولاً إلى انقسام الحكومة الليبية إلى برلمانيين متعارضين وحكومات مرتبطة في عام 2014: المؤتمر الوطني العام ومجلس النواب. ووقعت مواجهة مسلّحة مفتوحة بين الكيانين والقوات المسلحة التابعة لهما إلى أن تم التوصل إلى وقف لإطلاق النار في عام 2015، عندما التقى ممثلو كلا الكيانين والمجتمع المدني في الصخيرات في المغرب للمشاركة في محادثات حول السلام. وقد أسفرت المحادثات عن الاتفاق السياسي الليبي لعام 2015، والذي رسم خارطة طريق لبناء السلام وأنشأ مجلس الرئاسة المكلف ببناء "حكومة الوفاق الوطني" الليبية الموحدة.[1] غير أنه تبيّن أن حكومة الوفاق الوطني المنشأة حديثاً غير قادرة على تعزيز سلطتها وتنفيذ الإتفاق السياسي الليبي جراء الإنقسامات الإقليمية والاجتماعية والسياسية العميقة. في موازاة ذلك، كافح مجلس النواب للموافقة على دستور نهائي ولم يعرضه لاستفتاء شعبي، مما أدى فعلياً إلى تجميد عملية وضع الدستور.[2] ثم انقسمت السلطات الليبية إلى ثلاث حكومات، "لم [يكن] أي منها قادراً على الحكم".[3] وعاد القتال بعد وقت قصير من توقيع الإتفاق السياسي الليبي، إلى جانب انتهاكات حقوق الإنسان. في تشرين الثاني/ نوفمبر 2020، عندما شاركت ليبيا في ملتقى الحوار السياسي الليبي، كانت الآمال كبيرة في إنهاء الحرب الأهلية التي استمرت 9 سنوات متقطعة. وفي آذار/مارس 2021، تم إنشاء حكومة الوحدة الوطنية، مرة أخرى بهدف توحيد القوات الحكومية الليبية ومحاولة بناء التماسك الوطني. بعد ذلك بعام، كانت ليبيا "غارقة مرة أخرى في مواجهة بين كيانين تنفيذيين متنافسين" مع "خرائط طريق متضاربة لإيجاد مخرج من الأزمة".[4] وفي هذا المناخ المتوتر والمنقسم والجمود السياسي الواضح، يتم اتخاذ عدد محدود من التدابير على المستوى الوطني للمضي قدماً في عملية بناء السلام، لا سيما في ما يتعلق بعمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية، مما يترك الليبيين مع مظالم غير محلولة ووضع متدهور على صعيد حقوق الإنسان[5] ودولة منقسمة.

1 Towards National Reconciliation in Libya, IRF Project Report (New York: UN Peacebuilding Support Office, 2016), 3.

2 نادرة شريف، "الدستور الليبي: بين الصراع والتنازلات،" مسارات الشرق الأوسط 2 (فيسولي : مركز روبرت شومان للدراسات المتقدمة، معهد الجامعة الأوروبية، 2021)، 1.

3 Richard Hall, "Libya now has three governments, none of which can actually govern," *The World*, March 31, 2016.

4 *Reuniting Libya, Divided Once More*, Watch List 2022 – Spring Update (Brussels: Crisis Group, 2022).

5 *Reuniting Libya*.

تتناول هذه المقالة التفاعل بين عمليتي وضع الدستور والعدالة الدستورية في ليبيا وتأثيره على المصالحة وسط الصراع المستمر وعدم الإستقرار المؤسسي. إن عملية وضع الدستور عملية تطلعية في صميم عمليات إعادة البناء السياسي، حيث يقوم المجتمع بمراجعة جوهرية لدستوره أو يضع دستوراً جديداً لإنشاء هيكل جديد لدولة مستقرة، على أساس الحكم الرشيد وسيادة القانون، [يعكس] مخاوف تكرار الماضي.[6] في ليبيا، التي لم يكن لديها دستور في عهد القذافي، فإن عملية وضع الدستور كانت مجمّدة على مدى السنوات الخمس الماضية، حيث لم يتم اعتماد المسودة النهائية للدستور التي وضعتها الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور (CDA) في عام 2017. وفي السنوات القليلة الماضية وبعد الزخم الذي أوجده ملتقى الحوار السياسي الليبي، عادت عملية وضع الدستور إلى صلب اهتمام السياسيين والعلماء.[7] وتُعد العدالة الانتقالية عنصراً آخراً في عملية بناء السلام التي يتم السعي لتحقيقها في ليبيا بعد عام 2011. وفقاً لكوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة في عام 2004، فإن العدالة الانتقالية عبارة عن مجموعة من "العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركته من انتهاكات الماضي الواسعة النطاق من أجل ضمان المصالحة والمساءلة وإقامة العدالة وتحقيق المصالحة".[8] إن العدالة الانتقالية هي في الأساس عملية ارتجاعية تعالج وتهدف إلى التعويض عن الأخطاء التي ارتُكبت في الماضي من خلال الحقيقة والمساءلة والإصلاح وعدم التكرار. في ليبيا، اتخذت العدالة الانتقالية أشكالاً مختلفة على مر السنين وقد تعرضت للإنتقاد من قبل العلماء بشكل عام،[9] إذ إنها أضرت على ما يبدو بالمصالحة الوطنية. بالمصالحة، أفهم "[إدارة] الهويات الفردية والجماعية لإزالة نفي الآخر كمكوّن مركزي لهوية الفرد"، وفقاً لتعريف كيلمان (Kelman).[10]

لا تزال ليبيا اليوم منقسمة على ثلاثة مستويات: المؤسسي، والإجتماعي – السياسي، والشخصي. تحلل هذه المقالة تأثير عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية كترادف، على المصالحة الوطنية في ليبيا. حتى الآن، درس عدد قليل فقط من العلماء التفاعل بين عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية بشكل عام. يعتبر جونسون (Johnson) أنه يجب إعطاء الأولوية للعدالة الانتقالة في عملية المصالحة، كونها "أساسية في ضمان الدعم المجتمعي الواسع النطاق للنظام الدستوري الناشئ".[11] من ناحية أخرى، اعتبر حمد، من بين آخرين، أنه من أجل تحسين العدالة الانتقالية، يجب

---

6 Claude Klein and András Sajó, "Constitution-Making: Process and Substance," *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, eds. Michel Rosenfeld and András Sajó (Oxford: Oxford University Press, 2012).

7 أنظر على سبيل المثال: Darin E.W. Johnson, "Conflict Constitution-Making in Libya and Yemen," *University of Pennsylvania Journal of International Law* 39, no. 2 (2018): 293-354;
زيد العلي، *المسودة النهائية لدستور ليبيا دراسة عيانية* (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2020)؛ سيمونا روس، "الشرعية الدستورية في ليبيا: ضائعة في المرحلة الانتقالية،" *مجلة القانون الدستوري في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا* 2 (2022): 27-4.

8 الأمين العام للأمم المتحدة، سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع، تقرير الأمين العام S/2004/616 (نيويورك: الأمم المتحدة، 2004)، الفقرة 8.

9 رومان ديفيد وهدى مزيودات، *إعادة النظر في قانون العزل السياسي في ليبيا: تغيير في الوجوه أم تغيير في السلوك؟*، سلسلة أوراق رقم 4 (الدوحة: مركز بروكنجز الدوحة، 2014)؛
Mahmoud Hamad, "A Law of Diminishing Returns: Transitional Justice in Post-Revolutionary Libya," *Arab Centre for Research and Policy Studies* 3, no. 1 (2020): 23-37.

10 Herbert Kelman, "Conflict Resolution and Reconciliation: A Social-Psychological Perspective on Ending Violent Conflict Between Identity Groups," *Landscapes of Violence* 1, no. 1 (2001).

11 Johnson, "Conflict Constitution-Making," 350.

تطبيقها بطريقة شاملة، مع مراعاة العقبات التي تعترض العدالة مثل، من بين أمور أخرى، الهياكل المؤسسية والدستورية الضعيفة.[12] بشكل عام، قد ركّزت الدراسات التي أُجريت حول وضع الدستور والعدالة الانتقالية على عملية واحدة من بينهما في كل مرة، مما يحجب حقيقة أنهما تتفاعلان كثيراً وتتأثران بعضهما بالبعض.

كذلك، فقد تم التغاضي عن التفاعل بين العدالة الانتقالية ووضع الدستور في ليبيا أو أنه تم ذكرهما بإيجاز فقط.[13] تستكشف هذه المقالة مستوى التآزر بين هاتين العمليتين في ليبيا، وتتساءل عن توقيت تفاعلهما في سياق الصراع الوطني المستمر. لا يمكن اعتبار أي من العمليتين ناجحتين في تحقيق المصالحة بين الليبيين حتى الآن. هل من الممكن فهم هذه الإخفاقات من خلال الربط بينها وتحليل تأثيرهما على بعضهما البعض؟ كيف أثّر السياق الذي ظهترا فيه على مسارهما المشترك؟ إلى أي مدى يمكن أن يؤثر تفاعلهما بشكل إيجابي على المصالحة الوطنية في سياق يشهد صراعاً مستمراً وشكلاً محدوداً من المصالحة والعديد من الحكومات المتنافسة في ليبيا؟

في هذه المقالة، أجادل أنه في سياق الإنقسامات العميقة وعدم الاستقرار، قد تم تسخير عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية بشكل متبادل من قبل الجهات الفاعلة الوصولية الراغبة في تعزيز سلطتها في ليبيا ما بعد القذافي، مما أضر بالتالي بالعدالة والمصالحة. لأجادل في ذلك، بعد وضع الإطار النظري لهذه المقالة بشكل موجز (القسم الأول)، أقوم بتحليل الطرق المختلفة التي تفاعلت بها كل من عمليتي صياغة الدستور والعدالة الانتقالية وأثرت على الآخرى في ليبيا (القسم الثاني) وأناقش كيف أثرت هذه التفاعلات على المصالحة الوطنية في البلاد (القسم الثالث). في قسم أخير، أقوم بتحديد وزن هذا التحليل مقابل السياق الذي تم فيه تنفيذ عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية، وأشكك في توقيتهما في بيئة مليئة بالصراعات ومتعددة الأوجه (القسم الرابع). وأختتم بالقول إن تدابير عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية، إذا تم تكييفها بشكل أفضل مع الوضع الليبي الحالي، قد تحقق نتائج أفضل في ما يتعلق بتعزيز المصالحة.

القسم الأول: أسس التحليل: الإطار النظري والسياق

في الدول الهشة والمتأثرة بالصراع (FCAS)، غالباً ما يكون التماسك الإجتماعي، أي التقارب بين المجموعات، ضعيفاً. وفقاً لألكسندر وآخرين .(Alexandre et al)، غالباً ما يضعَف التماسك الإجتماعي بالفعل بسبب تصورات الظلم (المعاملة غير العادلة في الماضي أو الحاضر).[14] وتخلق هذه الأخيرة عقلية متجسدة في ال "نحن مقابل الآخرين"، والتي تعمل على تعزيز حدود الهوية، مما يدفع المجموعات إلى الإتحاد داخلياً، ويجعل من الصعب على مجموعات

12 Hamad, "A Law of Diminishing Returns," 30.

13 باستثناء: Pietro Sullo, "Transitional Justice in the Libyan Constitutional Transition," *Diritti umani e diritto internazionale* 3 (2020): 709-731.

14 Sullo, "Transitional Justice," 67.

معينة الثقة ببعضها البعض و/أو بالدولة.[15] من ناحية أخرى، عندما ترى المجموعات أن مصالحها تتشابك مع مصالح الآخرين، فإنها تصبح أكثر ارتباطاً بالمجموعات الأخرى ويكون لديها في النهاية حافزاً أكبر للتعاون. إن هذا التقارب[16] عبر المجموعات يجب أن يستمر على المدى الطويل: إن التماسك القصير المدى كالذي يظهر خلال الثورات من غير المرجّح أن يدوم.[17] وهذا يشير إلى أنه، في الدول الهشة والمتأثرة بالصراع، يجب أن يتضمن حل الصراعات عمليات تهدف إلى "معالجة العوامل التي كانت تغذّي النواعات في الماضي"،[18] بهدف ضمان العدالة وإعادة إرساء سيادة القانون وثقافة حقوق الإنسان. وقد تم تحديد العدالة الانتقالية ووضع الدستور على أنهما عمليتان من هذا القبيل، قادرتان على تعزيز الثقة الطويلة الأجل، داخل المجتمع وفي الحكم الرشيد.[19]

من المسلّم به في هذه المقالة بأن كل من العدالة الانتقالية ووضع الدستور تتدرجان ضمن عملية أوسع لتحويل الصراع، وليس كعمليتين قانونيتين منعزلتين. إنهما جزء من عملية الانتقال السياسي "التي تحاول (إعادة) بناء الدولة لإعادة تشكيل كيفية تولي السلطة وممارستها، بحيث تشمل الجهات الفاعلة والجماعات المستبعَدة سابقًا"[20] وتعزيز المصالحة الوطنية. في هذا السياق، يجب النظر إلى كل من العدالة الانتقالية ووضع الدستور على أنهما عمليتين سياسيتين للغاية؛ وبالتالي فإن نجاحهما يعتمد على السياق. إن تحديد موقع وضع الدستور في سياق سياسي محدَّد يساهم في فهم كيف يمكن أن يؤدي اعتماد المعايير المتشابهة في تصميم عمليات وضع الدستور إلى نتائج مختلفة في كل دولة يتم تطبيقها فيها.[21] إن المنحى الذي تأخذه عمليات وضع الدستور يعتمد على الإختلافات السياقية للسياسات:[22] الصراعات على السلطة والعلاقات المؤسسية وأفعال الجهات الخارجية والمعايير الدولية. وهذا ينطبق أيضاً على العدالة الانتقالية. في الواقع، لا تحدث عمليتا صياغة الدستور والعدالة الانتقالية في معزل عن التأثيرات الأخرى: فقد يتم تسييسهما، أو، كما يجادل هارت (Hart) في إشارة إلى وضع الدستور، فإنهما "منتدى للتفاوض أو حوار مستمر وسط الصراع والإنقسام".[23] إن العدالة الانتقالية ووضع الدستور هما جزء من نفس السياق، وبطريقة ما، هما سياق بعضهما البعض: بعبارة أخرى، فإنهما تعتمدان على بعضهما البعض. تم وضع هذا النظرية من قبل حفنة من الخبراء، بما في ذلك هالمايو (Halmai)

15 Sullo, 4.

16 Marc Alexandre et. al., Societal Dynamics and Fragility: Engaging Societies in Responding to Fragile Situations, New Frontiers of Social Policy 74272 (Washington DC: World Bank, 2013).

17 Alexandre et. al., *Societal Dynamics and Fragility*, 2.

18 الأخضر الإبراهيمي، "مقدمة،" *وضع الدستور والإصلاح : خيارات عملية*، تحرير ميشيل براندت، جيل كوتريل، ياش غاي، أنطوني ريغان (إنتربيس، 2011)، i.

19 أنظر على سبيل المثال: براندت وآخرون، 2.

20 أماندا كاتس-باريل، *تخطي عمليات الإنتقال نحو التحول : التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور*، ورقة السياسات رقم 22 (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2019)، ص 16.

21 أنظر على سبيل المثال:

Amal Jamal and Anna Kensicki, "A Theory of Critical Junctures for Democratization: A Comparative Examination of Constitution-Making in Egypt and Tunisia," *The Law & Ethics of Human Rights* 10, no. 1 (2016): 186-187.

22 Jamal and Kensicki, "A Theory of Critical Junctures," 188.

23 Vivien Hart, "Constitution-making and the Transformation of Conflict," Peace Change 26, no. 2 (2001): 153.

وسكابسكا (Skapska) وكاتس–باريل (Cats–Baril) وتيتل (Teitel).[24] وفقاً لكاتس–باريل (Cats–Baril)، "قد تتيح عمليتا العدالة الانتقالية وبناء الدستور الدعائم القانونية والسياسية لبعضهما البعض. وعلى هذا النحو، يمكن لكل منهما توفير الحماية والزخم للآخر، ولكن، مرة أخرى، من المرجّح أن يحدث هذا في حال تم فهم هذه الإمكانات والتخطيط لها".[25] على هذا النحو، اعتماداً على من يقود عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية وعلى مدى التنسيق بينهما، فإنهما تعززان أو تقوضان بعضها البعض، وفي نهاية المطاف، تتيحان الإصلاحات والمصالحة المؤسسية الطويلة الأجل أو تعرّضانها للخطر. وسيعتمد كل هذا إلى حد كبير على السياق الذي يتم تنفيذهما فيه.

وفقاً لما قاله كالهون (Calhoun)، الذي وضع "تصنيفاً للتحولات الديمقراطية"، فإن الطريقة التي تتعامل بها الدولة الحديثة الولادة مع ماضيها، وبالتالي كيف تتجلى وتتفاعل عمليتا وضع الدستور والعدالة الانتقالية، تعتمد على كيفية حدوث التحول وعلى توزيع السلطة أثناء عملية التحول المذكورة.[26] باتباع هذا التصنيف، يمكن القول أن ليبيا دخلت في "تحول انقسامي" في عام 2011. فقد تم تحدّي نظام القذافي الاستبدادي بشكل مفاجئ وعنيف لدرجة أنه لم يضعف فحسب، بل انهار تماماً، مما سمح للمعارضة بالاستيلاء الكامل على الدولة. في عمليات التحول الانقسامي، نظراً لأن النظام القديم لا يتفاوض أو يحافظ على درجة من السيطرة على عملية التحول، ثمة فرصة لإعادة بناء الدولة بالكامل على أساس المساءلة وتغيير نوع الحكم.[27] ومع ذلك، فإن الانتصار الواضح للمعارضة يفتح الباب أمام احتمال إساءة استخدام السلطة: فقد تقوم السلطات المؤقتة، على سبيل المثال، بتطبيق العدالة الثأرية والانتقائية بهدف حماية النخبة الاجتماعية والسياسية الجديدة. لذلك، قد تكون عمليتا وضع الدستور والعدالة الانتقالية في المجتمعات المنقسمة بشدة والتي تختبر تحول انقسامي صعبتين وقد تؤديان إلى تفاقم التباعد بدلاً من تقليله.

من هذا المنطلق، فإن السياق الذي وجدت ليبيا نفسها فيه مباشرةً بعد الثورة وعلى مدى السنوات الإثني عشرة الماضية أكثر تعقيداً من سياق التحول الإنقسامي الذي شهدته دول موحدة إلى حد ما، مثل تونس. في الواقع، فإن ليبيا منقسمة بشدّة: بين الخطوط الجغرافية (الشرق، الغرب، الجنوب) وداخل المجتمع (القبائل) وعبر الخطوط الأيديولوجية (على سبيل المثال: الفيدراليون والإسلاميون). سرعان ما تجسدت هذه الإنقسامات بعد الثورة، عندما تشكلت حكومتان بل ثلاث حكومات متعارضة (المؤتمر الوطني العام ومجلس النواب وحكومة الوفاق الوطني)، ورفضت الميليشيات تسليم سلاحها، وقاطعت الأقليات السياسات الوطنية. وتفاقمت الإنقسامات على مر السنين ولعبت ضد الوحدة الوطنية. واليوم، لا تزال ليبيا منقسمة، وصولاً إلى مؤسساتها، وبالكاد يمكن القول إنها تعمل كدولة (على الأقل ليست دولة موحدة).

24 Gábor Halmai, "Transitional Justice, Transitional Constitutionalism and Constitutional Culture," *Comparative Constitutional Theory*, eds. Gary Jacobsohn and Miguel Schor (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017), 372-392; Gábor Halmai, *The Role of Constitutionalism in Transitional Justice Processes in Central Europe* (2019); كاتس-باريل، *تخطي عمليات الانتقال نحو التحول*، ص 20.

25 كاتس-باريل، *تخطي عمليات الانتقال نحو التحول*، ص 10.

26 Halmai, *The Role of Constitutionalism in Transitional Justice Processes*, 4.

27 Halmai, 3.

في هذا السياق، كيف أثّرت كل من عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية، بالتفاعل مع بعضهما البعض، بشكل ملموس على المصالحة الإجتماعية والسياسية والشخصية؟ يمكن للتطورات في عملية العدالة الانتقالية أن تخلق ظروفاً مثالية لنجاح عملية وضع الدستور، كما أن دسترة تدابير العدالة الانتقالية يمكن أن تعزز أهداف العدالة الانتقالية. هل سهّلت التطورات في العدالة الانتقالية ووضع الدستور في ليبيا عمل بعضها البعض وعززت الثقة بين الليبيين؟ أو، على عكس ذلك، هل أدّت الديناميكيات التي تجلت فيها العدالة الانتقالية ووضع الدستور إلى تشكيل هاتين العمليتين بشكل سلبي، مما عزز بدوره، من خلال تفاعلاتهما، التوترات؟ بالنظر إلى السياق السياسي الحالي في ليبيا، هل يمكن واقعياً، توقّع مستوى من التنسيق بين العدالة الانتقالية ووضع الدستور يسمح بتحقيق مصالحة واسعة النطاق؟

القسم الثاني: تحليل التفاعلات بين عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية

في هذا القسم، أقوم بتحليل درجة التآزر بين عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية في ليبيا. أبرهن أنه، في بيئة الصراع (بلد تطغى عليه الإنقسامات وعدم الاستقرار)، فإن التأثير الإيجابي المحتمل لعمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية على بعضهما البعض قد أعاقته التطورات الضعيفة في كلتا العمليتين، والتي كانت نتاج الإنقسامات وسياسات الصراع.

أولاً: أين أنت أيها التحول الجميل؟

عقب الإطاحة بالقذافي، وجدت ليبيا نفسها في "بيئة تفتقر إلى تسوية سياسية وتشوبها ثقة عامة محدودة جداً وغياب أي شكل من أشكال الديمقراطية الدستورية التي يمكن الإستناد إليها وصراع عنيف مستمر".[28] مع دخول ليبيا في عملية "تحول انقسامي"، كان لدى المجلس الوطني الانتقالي (NTC)، وهو حكومة مؤقتة عيّنت نفسها بنفسها وتشكلت في شرق ليبيا خلال الثورة، الفرصة لتصحيح أخطاء الماضي والمضي في طريق الديمقراطية والحكم الرشيد، مع تعزيز سيادة القانون لإعادة التأكيد على مصداقية الدولة.[29] وتتمثل إحدى طرق تحول الدولة والاتسام بالديمقراطية، فضلًا عن اعتبارها على هذا النحو وإضفاء الشرعية على نفسها، في اعتماد وثائق دستورية مستنيرة من ماضيها غير الديمقراطي، تعترف به وتقدّم حلولاً له. بطريقة ما، كما يؤكد سولو (Sullo)، فإن دستور ما بعد الصراع هو "سيرة ذاتية للدولة"، "قد تحافظ على ذكرى الماضي العنيف مع توفير جسر للتغلب على إرث العنف الذي عانت منه".[30] واعتبر البعض بالتالي أنه لا يمكن لعملية وضع الدستور أن تكون تحولية وتضمن الاستقرار والحكم الرشيد إلا إذا كانت هناك إرادة سياسية

28 Charmaine Rodrigues, "Letting off Steam: Interim Constitutions as a Safety Valve to the Pressure-cooker of Transitions in Conflict-affected States?," *Global Constitutionalism* 6, no. 1 (2017): 33, 58.

29 Karim Mezran and Duncan Pickard, *Negotiating Libya's Constitution*, Issue Brief (Washington, DC: Atlantic Council, 2014), 1.

30 Sullo, "Transitional Justice," 729.

للتعامل مع الماضي غير الديمقراطي. ويمكن قياس ذلك من خلال مبادرات الحكومات لدسترة تدابير العدالة الانتقالية التي تساهم في عدم التكرار: "تتمثل إحدى طرق بناء نظام جديد في رسم حدود بين القديم والجديد، وإعلان يونيوب مختلفة من النظام القديم غير شرعية ويونيوب مختلفة من النظام الجديد شرعية".[31] إن عدالة ما بعد الصراع تشكّل الدولة وتصبح "شرطاً مسبقاً لمشروع دستوري" يقوم على "مستقبل معياري"[32] و"ثقافة حقوق إنسان" راسخة.[33]

في الواقع، كما تجادل تيتل (Teitel)، فإن "التعامل مع مظالم الدولة الماضية ينعكس على إمكاناتها الديمقراطية في المستقبل".[34] في ليبيا، وهي دولة لم يكن لها دستور في ظل حكم القذافي، أتاحت الإطاحة بنظام الزعيم الاستبدادي فرصة لوضع إطار دستوري. وفقاً للجنة الدولية للحقوقيين (ICJ)، "باستخدام لغة واضحة لا لبس فيها وتوفير حمايوة قوية لـ [حقوق الإنسان والحريات]"، فقد كان لدستور جديد لليبيا "القدرة على المساهمة بشكل كبير في عملية محاسبة عادلة ومنصفة في ما يتعلق بالانتهاكات الماضية"،[35] وإضفاء الشرعيّة على الدولة الحديثة الولادة. إن تضمين أدوات العدالة الانتقالية في عملية حل الصراع في ليبيا سيشكّل بالفعل "استراتيجية مناسبة للوصول إلى مصالحة سياسية وبناء ثقة الجمهور في الأنظمة السياسية الجديدة".[36] في سياق التحول الإنقسامي والصراع المستمر حيث يمثل بناء الثقة في حكومة جديدة تحدياً، هل تمكنت الحكومات المؤقتة الليبية من تنفيذ إطار دستوري قوي للتعامل مع الماضي، وتجنب الثقافة السابقة لإنتهاكات حقوق الإنسان في ليبيا؟

في آب/أغسطس 2011، اعتمد المجلس الوطني الانتقالي إعلاناً دستورياً شكّل الوثيقة الدستورية المؤقتة التي ترعى عملية التحول إلى أن يتم اعتماد دستور دائم من قبل هيئة خاصة: الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور (CDA).[37] يبدأ الإعلان الدستوري بإلقاء نظرة على ثورة 17 شباط/فبراير 2011 ويقر بأنه قد تم ارتكاب أخطاء في الماضي.[38] وهو يدعو بشكل خاص إلى "الاستقرار والهدوء والعدالة" وخلق مجتمع لا مكان فيه "للظلم والاستبداد والطغيان والاستغلال وحكم الفرد".[39] وبالتالي، يبدو أن الوثيقة تدعو إلى إنشاء نظام قائم على القيم والمبادئ التي لم يتم التمسك بها في الماضي. غير أن بقية الإعلان الدستوري لا توفّر إطاراً شاملاً للتعامل مع الماضي. أولاً، في حين أن الديباجة تشير الى عهد القذافي وتعلن أن الحكومة الجديدة تدين أعمال الزعيم الاستبدادي ونظامه، فإنها في الوقت نفسه لا تذكر الجرائم

31 Skapska, "Institutional Innovations and Moral Foundations of Constitutionalism," 243.
32 Teitel, *Globalizing Transitional Justice*, 69.
33 وينلاك واهيو، "بناء ثقافة حقوق الإنسان"، *دليل عملي لبناء الدستور*، تحرير ماركوس بوكنفورديه، نورا هيدلنغ، وينلاك واهيو (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2011)، ص 9.
34 Teitel, *Globalizing Transitional Justice* 70.
35 *خارطة طريق لتعزيز العدالة الانتقالية في ليبيا: ليكف الإفلات من العقاب* (جنيف: اللجنة الدولية للحقوقيين، 2020).
36 Moataz El Fegiery, *Truth and Reconciliation? Transitional Justice in Egypt, Libya and Tunisia*, Policy Brief 177 (Madrid: FRIDE, 2014), 1.
37 Mezran and Pickard, Negotiating Libya's Constitution, 2.
38 الإعلان الدستوري لليبيا، 3 آب/أغسطس 2011.
39 الإعلان الدستوري لليبيا، الديباجة.

التي ارتكبها الثوار: يبدو أن الماضي الذي ترغب في معالجته يطال فترة معينة فقط (سيتم تحليل هذا الأمر أدناه). علاوة على ذلك، فإن مصطلح "العدالة الانتقالية" كان غائباً عن الإعلان الدستوري. على الرغم من أن بعض المواد تذكر حقوق المواطنين والضمانات القضائية، إلا أنه لم يتم ذكر الانتهاكات السابقة أو التعويضات المحتملة أو المساءلة أو الضمانات الموسعة بعدم التكرار. بالإضافة إلى ذلك، فإن المواد المتعلقة بحقوق الإنسان مختصرة وغامضة (أنظر المواد 6 و7 و8 و11)،[40] مما يترك مجالًا للتلاعب المحتمل بها. إن حقوق الإنسان في الإعلان الدستوري إما مذكورة بإيجاز أو مقيدة بالتشريعات العادية. إن بنود التقييد ليست نادرة في حد ذاتها، فهي حاضرة في كل الدساتير تقريباً،[41] ولكن يجب أن "(1) [تسمح] بقيود محددة على الحقوق؛ و (2) [تضع] حدوداً لمثل تلك القيود على حد سواء، وبالتالي حمايوة الحق من القيود المفرطة". مع ذلك، فإن الإعلان الدستوري[42] يحد من بعض الحقوق بشكل غامض (على سبيل المثال: تنص المادة 15 على حرية تكوين الجمعيات والحق في تشكيل الأحزاب السياسية، ما لم *"تخالف النظام العام أو الآداب العامة أو تهدد بطرق أخرى الدولة أو وحدة التراب الوطني"* [43])، مما يشكّل انتهاكاً للقيود، على حد تعبير أحمد وبولمر (Bulmer).[44] أخيراً، فشل مؤتمر نزع السلاح الليبي في إعلان بعض الحقوق على أنها غير قابلة للانتقاص منها، مما يترك مجالاً للحكومات لانتهاكها في المستقبل.

لذلك كان هناك العديد من المشاكل على مستوى الإعلان الدستوري. ومع ذلك، في السياق الذي تم إعتماده فيه، لم يكن أمامه سوى فرص قليلة ليكون توافقياً ويضفي الشرعية على حكومة جديدة. في الواقع، منذ وضعها، كانت الوثيقة موضع تشكيك من قبل الكثيرين: تمت صياغتها واعتمادها دون التشاور المناسب مع الشعب، بينما كان الصراع محتدماً، وتحت ضغط من مجموعات متنوعة منقسمة وتُحرّكها المصلحة الذاتية (على سبيل المثال: الفيدراليون، الإسلاميون)، ومن قبل حكومة نصبت نفسها بنفسها وجاء قادتها بشكل أساسي من شرق ليبيا، وفي دولة منقسمة إقليمياً. وبالتالي، على الرغم من الحجة القائلة بأن "الدساتير المؤقتة [...] يمكن أن تعزز الشرعية [... و ...] يمكن أن يكون لها علاقة متآزرة مع آليات العدالة الانتقالية"،[45] لا يمكن التوقع، في هذا السياق، أن يحقق الإعلان الدستوري هذه الأهداف.

دعت الدول الأجنبية (لا سيما خلال الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان في ليبيا لعام 2015) السلطات الليبية إلى مراجعة إطارها الدستوري للتعامل مع الماضي وتضمين أحكام دستورية بشأن حقوق الإنسان وضمانات عدم التكرار. ومع ذلك، كانت الوثائق الدستورية المؤقتة اللاحقة محدودة، بسبب استمرار عدم الاستقرار في ليبيا. وقد ظهرت تحسنات مهمة على صعيد الأحكام الخاصة بالعدالة الانتقالية في المقترحات الدستورية لعام 2014 (CP)، التي صاغتها الهيئة التأسيسية

40 الإعلان الدستوري لليبيا، المادة 7، المادة 8، والمادة 11.
41 داود أحمد وإليوت بولمر، *أحكام التقييد*، الكراسات الألساسية لبناء الدستور 11 (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014)، 5.
42 أحمد وبولمر، *أحكام التقييد*، ص 2.
43 الإعلان الدستوري لليبيا، المادة 15. تمت إضافة التشديد.
44 أحمد وبولمر، *أحكام التقييد*، ص 7.
45 Caitlin Goss, "Interim Constitutions and the Invisible Constitution," eds. Rosalind Dixon and Adrienne Stone, *The Invisible Constitution in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), 167.

لصياغة مشروع الدستور، حيث ورد فصل خامس واعد مخصص للتدابير الانتقالية ويتناول بطرق شاملة جميع الركائز الأربع للعدالة الانتقالية. كما وفّر الفصل 6 من المقترحات الدستورية قائمة مفصلة بضمانات عدم التكرار.[46] في عام 2015، أوصت الدول الأعضاء في الاستعراض الدوري الشامل ليبيا بالاستمرار في هذا الاتجاه ووضع حد للإفلات من العقاب من خلال وضع جدول أعمال خاص بالعدالة الانتقالية[47] وتعزيز آليات المساءلة[48] والتحقيق في الجرائم وتقديم الجناة إلى العدالة[49] والكشف عن مصير المختفين قسراً[50] وتوفير الإنصاف والتعويضات للضحايا (جميع الجرائم، بما في ذلك التعذيب والعنف الجنسي والجنساني)، وكذلك التوسع في إطار حقوق الإنسان ومواءمته مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.[51] غير أن الفصل 5 اختفى من المسودة النهائية لدستور 2017، وكذلك جميع ضمانات عدم التكرار والحقوق المكفولة في المقترحات الدستورية، مثل تلك المتعلقة بالمعرفة أو التعويض. وتم استبدالها بالمادة 180 المقتضبة الخاصة بالأحكام الانتقالية التي تنص فقط على أن "الدولة يجب أن تطبق إجراءات العدالة الانتقالية وتتضمن إشارات موجزة للحقيقة والمساءلة والتعويض"[52] وتُفوّض اختصاص تطبيق التشريعات العادية إلى هيئة العدالة الانتقالية والمصالحة.

مرة أخرى، كانت الظروف التي تمت فيها صياغة المقترحات الدستورية بعيدة كل البعد عن أن تكون مواتية لصياغة مواد دستورية توافقية تتوافق مع المعايير الدولية. في الواقع، قد فقد المؤتمر الوطني العام، الذي حل محل المجلس الوطني الانتقالي، شرعيته تدريجياً. بعد أن رفض المؤتمر الوطني العام التنحي عقب انتخابات مجلس النواب (التي أشرف عليها)، أدّى تشكيل حكومة ثانية بقيادة مجلس النواب إلى زيادة انقسام ليبيا على أسس جغرافية وأيديولوجية. في هذا السياق، كان من المفترض أن تعمل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور كهيئة غير سياسية مؤلفة من شخصيات مستقلة، ولكن انتهى بها الأمر إلى عكس الانتماءات القبلية والإقليمية، مما ساهم في تقويض شرعيتها أيضاً.[53]

وهكذا فشلت الحكومات الليبية المؤقتة في تعزيز الإطار الدستوري الليبي للعدالة الانتقالية في المسودات الدستورية، متجاهلة التوصيات التي تلقتها على المسرح الدولي. لكن في الظروف التي اضطرت إلى العمل فيها، لم يكن هذا مفاجئاً حقاً. وكما سيتضح في القسم (II)، فقد كان لذلك عواقب سلبية على المصالحة المؤسسية.

46 أنظر مقترحات لجنة الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور لعام 2014 حول فصول الدستور، الفصل 5: خارطة طريق الإجراءات الانتقالية؛ الفصل 6: الحقوق والحريات.

47 أنظر مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، ممثل مجموعة العمل المعنية بالاستعراض الدوري الشامل: ليبيا في جلستها الثلاثين، U.N. Doc. A/HRC/30/16، الفقرات 137.169 [هولندا] (2015).

48 على سبيل المثال المرجع السابق، الفقرات 137.154 [ألمانيا].

49 على سبيل المثال المرجع السابق، الفقرات 137.160 [الجمهورية التشيكية]؛ الفقرات 137.125 [لاتفيا]؛ الفقرات 137.126 [أيرلندا]؛ الفقرات 137.151 [المملكة المتحدة]، الفقرات 137.159 [إستونيا]؛ الفقرات 137.71 [النيجر].

50 على سبيل المثال المرجع السابق، الفقرات 137.120 [لبنان]؛ الفقرات 137.17 [شيلي].

51 على سبيل المثال المرجع السابق، الفقرات 137.68-72 أو الفقرات 137.165-169.

52 مقترح مشروع الدستور الموحد (المشروع النهائي)، 2017، المادة 180 (ليبيا).

53 شريف، "الدستور الليبي،" ص 2.

ثانياً: وضع العصي في دواليب العدالة الانتقالية

كان لهذه التطورات أيضاً آثاراً مضاعفة على العدالة الانتقالية. وفقاً للجنة الدولية للحقوقيين، "يمكن للدستور [...] أن يلعب دوراً رئيسياً في عملية العدالة الانتقالية من خلال تكريس واجب على الدولة بتنفيذ التدابير المناسبة التي تتماشى مع المعايير الدولية بشأن الحق في معرفة الحقيقة والعدالة والتعويضات وضمانات عدم التكرار".[54] على النقيض من ذلك، في ليبيا، فإن الدسترة المحدودة للعدالة الانتقالية شكّلت حاجزاً أمام تنفيذ عملية عدالة انتقالية عادلة وفعّالة: بدلاً من ذلك أفسحت المجال لإضعاف العدالة الانتقالية، العرضة للتلاعب.

1. عدالة انتقالية مضعّفة

أولاً، كان من الممكن أن تؤدي دسترة العدالة الانتقالية إلى تبديد الحواجز التي تحول دون تطبيق المساءلة في ليبيا، كخطوة أولى نحو إنهاء الإفلات من العقاب. كما توضح كاتس-باريل (Cats-Baril)، على سبيل المثال، أزال الدستور التونسي لعام 2014 العقبات القانونية أمام السعي لتحقيق العدالة بعد الثورة. تنص المادة 148.9 على أنه "لا يقبل في هذا السياق الدفع بعدم رجعية القوانين أو بوجود عفو سابق أو بحجية اتصال القضاء أو بسقوط الجريمة أو العقاب بمرور الزمن".[55] وكان القصد من هذه المادة تمكين التونسيين من السعي إلى المحاسبة اثر الجرائم والانتهاكات التي تعرضوا لها في الماضي. في المقابل، لا تشير الوثائق الدستورية الليبية المؤقتة إلى قرارات العفو السابقة أو قرارات العفو المستقبلية المحتملة وكيف يمكن تبرير رجعية القوانين للتعامل مع الجرائم التي ارتُكبت في الماضي.

أثّرت الدسترة المحدودة للعدالة الانتقالية أيضاً على جهود تقصي الحقائق في ليبيا. كما تجادل كاتس-باريل (Cats-Baril)، "يمكن أن تعزز عملية وضع الدستور إعمال الحق في معرفة الحقيقة بطريقتين اثنتين: (أ) بامكانها أن تضيف الطابع الدستوري لاستقلال هيئات تقصّي الحقائق وأن تحميها، مثلاً عن طريق إنشاء تلك الهيئات و/أو توسيع ولاية الهيئات القائمة؛ و(ب) بامكانها الإقرار بصحة الروايات حول الماضي".[56] تعمل هيئات تقصي الحقائق لإعمال كل من ركيزتي الحقيقة وعدم التكرار من ركائز العدالة الانتقالية وتُسهّل التعويضات والمساءلة من خلال الكشف عن معلومات حول الماضي. ويُعتقد أنها "استراتيجية مناسبة للتوصل إلى المصالحة السياسية".[57] وعلى غرار كاتس باريل (Cats-Baril)، يجادل والدورف (Waldorf) بأنه "حين لا تكون لجان تقصي الحقائق مرتبطة بهيكل دستوري أوسع، تكون عرضة للانحراف المؤسسي، حيث تظل قائمة من الناحية الرسمية ولكن تأثيرها يصبح محدوداً – عن قصد أو عن غير قصد – بمرور الوقت".[58] قامت بعض الدول أيضاً بدسترة آليات العدالة الانتقالية التي تركّز بشكل خاص على عدم التكرار، مثل لجان حقوق الإنسان الدائمة (كلجنة جنوب إفريقيا لحقوق الإنسان[59]) وأعطتها الشرعية والحمايوة والسلطة التي لا تقبل الجدل.

54 *خارطة طريق لتعزيز العدالة الانتقالية في ليبيا*.
55 كاتس-باريل، *تخطي عمليات الانتقال نحو التحول*، ص 64.
56 كاتس-باريل، ص 20.
57 El Fegiery, *Truth and Reconciliation?*, 1.
58 كاتس-باريل، *تخطي عمليات الانتقال نحو التحول*، ص 20.
59 الفصل 184 من دستور جنوب إفريقيا (1996).

في المقابل، لا يتضمن الإعلان الدستوري الليبي أي إشارة إلى أي من اللجنتين. وبدلاً من ذلك، أنشأ القانونان العاديان رقم 5/2011 ورقم 29/2013 (فيما بعد "قانون العدالة الانتقالية") على التوالي المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان (NCCLHR)[60] ولجنة تقصي الحقائق والمصالحة (FFRC)[61]. لا توجد معلومات متاحة للجمهور على الإنترنت حول تقارير المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان، ولا أي ذكر للمجلس في وسائل الإعلام، مما يشير إلى أنه إما لم يعد نشطاً أو لا يُعتبر ذات أهمية. وكان من المفترض أن يتم تعيين لجنة تقصي الحقائق والمصالحة مباشرة من قبل المؤتمر الوطني العام للتحقيق في الجرائم التي ارتُكبت خلال عهد القذافي وما بعده،[62] لكن قانون العدالة الانتقالية لم يحدد موعداً نهائياً لإنشاء اللجنة، التي وُلدت ميتة. عالج الاتفاق السياسي الليبي هذه المشكلة، مشيراً إلى أنه يجب تعيين أعضاء مجلس إدارة اللجنة في غضون 90 يوماً من توقيع الاتفاق. غير أن ذلك لم يحدث أبداً. وبالتالي، فإن الفشل في تكريس هاتين المؤسستين في الوثائق الدستورية أثّر بشكل كبير على عملهما: لم يوفّر إطاراً قوياً بما يكفي لتنفيذ هذه الكيانات لمهامها. في أوقات الصراع وعدم الاستقرار، ازدادت العقبات التي تعترض عملهما وتم الانتقاص من أولويتهما. وفي مسودات الدساتير اللاحقة، تضمن الاتفاق السياسي الليبي مواداً بشأن تحديد ولاية المجلس الوطني لحقوق الإنسان. ومع ذلك، كانت هذه الأحكام غامضة، وغير متوافقة مع القانون الدولي،[63] وفُوّضت عملية إنشاء وولاية هذه الهيئات للتشريعات العادية، مما جعلها مرة أخرى أضعف، وعرضةً للتلاعب، أو أنه حال دون إنشائها على الإطلاق.

انعكست أصداء هذه الإخفاقات على جبر الضرر، وهو ركيزة أخرى من ركائز العدالة الانتقالية. إن الكشف عن حقيقة الماضي يمكن أن يدفع الحكومات الجديدة بالفعل إلى الاعتذار العلني، كجبر رمزي. بناءً على النتائج التي توصلت إليها، قد توصي لجان تقصي الحقائق أيضاً ببرامج جبر الضرر لتصحيح أخطاء الماضي.[64] في ليبيا، أخفقت صياغة الدستور بشكل عام في دعم جبر الضرر: لم يتم ذكر جبر الضرر في الإعلان الدستوري وتم ذكره مرتين فقط، باختصار، في المسودة النهائية (المادة 64 بشأن الحرمان من الحرية والمادة 180 بشأن العدالة الانتقالية). وبالتالي، لم توفّر الحكومات المؤقتة اعترافاً دستورياً وتعويضاً رمزياً للضحايا. ونتيجة لذلك، لا يزال معظم ضحايا النظام السابق والسنوات الـ 12 من الصراع ينتظرون أي نوع من التعويض لمعاناتهم. اتخذت برامج جبر الضرر في ليبيا شكل قوانين عادية مختلفة لم يتم تنظيم تفاعلها، وكانت بشكل عام غير كافية[65] وتمييزية، وافتقرت إلى الشفافية والمشاركة العامة،[66] وركزت بشكل مفرط على التعويضات المالية.[67]

60 مقدم إلى الاستعراض الدوري الشامل لليبيا، دولة ليبيا، الدورة الثانية والعشرون، 1 (2015). المجلس الوطني للحريات العامة وحقوق الإنسان .

61 القانون رقم 29 لسنة 2013 (قانون العدالة الانتقالية الليبي)، ترجمة غير رسمية مقدمة من بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، الفصل 2.

62 المرجع السابق في الفصل 2، المادة 8، الفقرة 4.

63 على سبيل المثال، مع المبادئ المتعلقة بوضع المؤسسات الوطنية (مبادئ باريس)، G.A. القرار 48/134 (20 ديسمبر 1993).

64 *Transitional Justice in Post-conflict and Fragile Settings: Progress and Challenges for Reparations, Truth-Telling, and Children* (New York: ICTJ) 72.

65 *خارطة طريق لتعزيز العدالة الانتقالية في ليبيا*، ص 24.

66 محمد المسيري وسونيا ميركوفا، *"العدالة هي السبيل الوحيد للمضي قدما": تصورات الليبيين للعدالة بعد عشر سنوات* (محامون من أجل العدالة في ليبيا، 2022).

67 وفقًا للجنة الدولية للحقوقيين، *خارطة طريق لتعزيز العدالة الانتقالية في ليبيا*، 34 "نص القانون رقم 10 لسنة 2012 على صرف مبلغ مالي للأسر الليبية أو لأفراد الأسر غير المتأهلين بمناسبة الذكرى الأولى لثورة 17 فبراير. وقدّم القانون رقم 50 لسنة 2012 خطة تعويض للسجناء السياسيين المحتجزين الذين تم تقييد حريتهم أثناء حكم القذافي. وقدّم القانون رقم 4 لسنة 2013 منحة شهرية للمصابين بإعاقة جسدية مستديمة 1) أثناء النزاع المسلح عام 2011 ضد نظام القذافي أو 2) الضحايا المدنيين نتيجة عدوان قوات هذا النظام. وقدّم القانون رقم 31 لسنة 2013 مزايا لأسر شهداء مذبحة سجن أبو سليم. أما القانون رقم 1 لسنة 2014 فخصّص منحة شهرية لأسر الشهداء والمفقودين بثورة 17 فبراير والنزاع الذي تبعها."

2. عدالة انتقالية انتقائية

يشير التحليل أعلاه إلى أنه إذا لم يتم ترسيخها في الدستور، أو بغياب "ثقافة دستورية" عميقة، فمن المُرجّح أن تفشل العدالة الانتقالية:[68] فهي تُترك ضعيفةً وعرضةً للمعاناة من مد وجزر الصراع والسياسة. ففي سياق الإنقسامات العميقة في ليبيا، اغتنمت مجموعات مختلفة تسعى إلى تعزيز مصالحها الذاتية هذه الفرصة ومارست الضغط على الحكومات المؤقتة لاتّباع عدالة الانتقام. في الواقع، قد تكون دسترة العدالة الانتقالية سيفاً ذا حدين: في سياقات معينة، يمكن استخدامه لتوفير الحمايوة الدستورية والشرعية لأدوات العدالة الانتقالية الموجهة نحو عدالة انتقائية تتخذ طابع حرب القانون (أي تستخدم النظام القانوني ضد عدو ما)، وهو ما حدث في ليبيا.

وسط إراقة الدماء المستمرة، كان على العدالة الانتقالية في ليبيا التعامل مع "خطوط غامضة من المسؤولية، حيث أصبح الضحايا أحياناً جناة أيضاً"[69] ومعرفة كيف يجب محاسبة الشهداء والمتعاطفين السابقين مع القذافي. في الوثائق الدستورية المؤقتة، تم تجاهل هذه المعضلة، واتّبع المجلس الوطني الانتقالي بالأحرى مقاربة للعدالة خلقت فصلاً صارماً بين"الشهداء" والنظام السابق. إن الإعلان الدستوري يتعهد بالفعل بـ "إخلاصه لشهداء هذه الثورة المباركة الذين ضحوا بأرواحهم من أجل التمتع بالحرية والعيش بكرامة على أرض الوطن واسترداد جميع الحقوق التي نهبها القذافي ونظامه المنهار".[70] إن هذا التمييز الحاد بين الضحايا المزعومين والجناة لا يعكس الوضع في ليبيا، حيث أن الخط الفاصل بين الضحايا والجناة أكثر غموضاً: فقد ارتُكبت انتهاكات حقوق الإنسان من قبل جميع الأطراف على حد سواء، أثناء الثورة وبعدها أيضاً.[71] علاوةً على ذلك، تمرد البعض داخل نظام القذافي على الزعيم الاستبدادي خلال الانتفاضة. وقد تمت ملاحظة هذا النوع من السرديات من قبل، كما هو الحال في النسخة المعدلة من دستور رواندا.[72] ووفقاً لكاتس–باريل (Cats–Baril)، فإن دساتير ما بعد الصراع قد تدفع "التلاعب السياسي بخطاب العدالة الانتقالية"، الأمر الذي قد يعمّق الإنقسامات بدلاً من فتح المجال للمصالحة الطويلة الأمد وحل النزاعات.[73] في ليبيا، سهّلت رواية "المنتصرين" هذه العدالة الانتقالية *الانتقائية*، والتي أفادت الثوار وجماعات محددة، مثل الإسلاميين.

وقد تم سن قانونين خاصين حول العدالة الانتقالية في عام 2012 (القانون رقم 38/2012 والقانون رقم 17/2012) بناءً على هذا الإنقسام الملفق سياسياً بين الجناة/الضحايا وبين النظام السابق/الثوار. إثر الرد العنيف الذي لاقاه هذان القانونان، أصدر المؤتمر الوطني العام قانون العدالة الانتقالية، الذي اعتمد إطاراً مؤقتاً أوسع (1969 حتى نهاية الفترة الانتقالية). وينص الفصل الأول من قانون العدالة الانتقالية على أنه ينطبق على الجرائم المرتكبة أثناء الثورة، ولا سيما "1.

68 Halmai, "Transitional Justice," 24.
69 Sullo, "Transitional Justice," 176.
70 الإعلان الدستوري الليبي، الديباجة.
71 أنظر بعثة تقصي الحقائق المستقلة بشأن ليبيا، مجلس حقوق الإنسان، الدورة التاسعة والأربعون وثيقة الأمم المتحدة 2022) A/HRC/49/4).
72 كاتس-باريل، *تخطي عمليات الانتقال نحو التحول*، 21؛ دستور رواندا (2003، تعديل 2015)، الديباجة.
73 كاتس-باريل، ص 53.

المواقف والأفعال التي أدت إلى تمزق النسيج الاجتماعي؛ 2. الأفعال التي كانت ضرورية لدعم الثورة ورافقها سلوك لا يلتزم بمبادئها". مع ذلك، فإن صياغة قانون العدالة الانتقالية غامضة وتشير إلى أنه لا يزال يهدف إلى توفير العدالة للجرائم التي ارتكبت في ظل النظام السابق، أو "تحت ستار الدولة"، خلال الحقبة السابقة.[74] ينص قانون العدالة الانتقالية على سبيل المثال على أنه ينبغي لليبيا "[أن] تُصدر قوانين ونصوص دستورية تكشف الطابع العادل لثورة 17 فبراير وظلم النظام السابق" (المادة 5).[75] من ناحية أخرى، لا توجد إشارات صريحة للجرائم المرتكبة من قبل الآخرين.

عزز القانون رقم 6/2015[76] نظام عدالة المنتصرين هذا، حيث منح "عفواً عاماً لجميع الليبيين عن الجرائم التي ارتُكبت في الفترة من 15 فبراير 2011 حتى 7 سبتمبر 2015".[77] وفتح الباب أمام الانتهاكات والعفو الشامل، كما أظهرت قضية سيف الإسلام القذافي.[78] وعلى الرغم من أن أحكام العفو قد تكون مرتبطة "بشكل صريح باهتمام أكبر ب 'الوحدة الوطنية والمصالحة'" (كما في دستور جنوب إفريقيا المؤقت لعام 1993)،[79] فقد كانت قرارات العفو في ليبيا مرتبطة بحمايوة بعض منتهكي حقوق الإنسان من المساءلة. إن الطريقة التي كُتب بموجبها الإعلان الدستوري سمحت بوجود قانون عفو كهذا. إن القانون رقم 13/2013، المسمى "قانون العزل السياسي" هو قانون آخر "لعدالة المنتصرين"، تم اعتماده من قبل البرلمان تحت ضغط من الميليشيات.[80] وقد أتاح التدقيق في أعضاء سابقين في إدارة القذافي من الإدارة العامة لمدة 10 سنوات. وحاز قانون العزل السياسي على شرعية دستورية خاصة من خلال التعديل الدستوري رقم 5/2013، الذي عدّل المادة 6 (المساواة أمام القانون) من الإعلان الدستوري ونص على "[أ]ن عزل بعض الأشخاص وحظرهم [...] من "المناصب السيادية والوظائف القيادية في الإدارات العليا في الدولة لمدة مؤقتة بموجب قانون صادر بهذا الشأن، والذي لا يمس بحق أصحاب الشأن في الطعن، لا يُعتبر انتهاكاً لأحكام هذا الإعلان".[81] غالباً ما يكون التدقيق في الإدارة العامة بعد انتهاء الصراع واستبعاد مرتكبي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من الأدوار الرئيسية في النظام الجديد ضرورياً ويمكن أن يكون مشروعاً. ومع ذلك، في ليبيا، تم استخدام هذا التعديل الغامض كنوع من العدالة الانتقامية.[82] وقد أثّر قانون العزل السياسي على أدوات العدالة الانتقالية الأخرى، مثل لجنة تقصي الحقائق والمصالحة (لتي وُلدت ميتة)، حيث حد من من يُمكن أن يكون جزءاً من مجلس إدارتها.

74 أنظر القانون رقم 29، على سبيل المثال الفصل 1، المادة 1، المادة 4؛ الفصل 4، المادة 26.
75 المرجع السابق، الفصل 1، المادة 5.
76 القانون رقم 6 لسنة 2015 (قانون العفو العام الليبي).
77 *Libya: Alleged Perpetrators of Crimes under International Law Must Play No Part in Elections* (Brussels: ICJ, 2021).
78 أنظر: *Libya: Alleged Perpetrators of Crimes*; *على ليبيا تسليم سيف الإسلام القذافي إلى المحكمة الجنائية الدولية*، (بيروت: هيومن رايتس ووتش، 2017).
79 كاتس-باريل، *تخطي عمليات الانتقال نحو التحول*، ص 59.
80 ديفيد ومزيودات، *إعادة النظر في قانون العزل السياسي*، ص 1.
81 أنظر الإعلان الدستوري لليبيا، المادة 6 (كما تم تعديلها في أيلول/سبتمبر 2013).
82 ديفيد ومزيودات، *إعادة النظر في قانون العزل السياسي*، ص 9.

أخيراً، يعكس تشريع العدالة الانتقالية بشأن جبر الضرر سردية العدالة الانتقائية التي يتضمنها الإعلان الدستوري. معظم هذه القوانين تمجّد الثورة ولا توفّر تعويضات إلا لضحايا نظام القذافي السابق أو الخسائر الناجمة عن النزاع المسلح ضده. كما لاحظت لجنة الحقوقيين الدولية،[83] ينص القانون رقم 10/2012 على تعويضات مالية للأسر الليبية أو أفراد الأسرة غير المتزوجين في الذكرى الأولى *لثورة 17 فبراير*. ووضع القانون رقم 50/2012 خطة لتعويض المعارضين السياسيين المحتجزين *في ظل نظام القذافي*، مما أثار جدلاً واسعاً حيث اعتقد البعض أنه كان يهدف إلى تعزيز الإسلام السياسي مالياً.[84] ونص القانون رقم 4/2013 على صرف إعانة شهرية للأشخاص ذوي الإعاقة الدائمة المصابين (1) *أثناء القتال خلال النزاع المسلح 2011 ضد نظام القذافي* أو (2) كضحايا مدنيين *لهجمات النظام*. ونص القانون رقم 1/2014 على منح إعانة شهرية *لعائلات الشهداء* أو المفقودين في ما يتعلق *بثورة 17 فبراير* والنزاع اللاحق.[85] وتنص المادة 2 من هذا القانون على أنه يستثني "أي شخص يثبت معارضته لثورة 17 فبراير في أي وقت وبأي شكل"،[86] مما يجعله عرضة للتفسير والإساءة.

على هذا النحو، في ليبيا، يبدو أن إضفاء الصبغة الدستورية على سردية غير محايدة في ما يتعلق بالعدالة قد سهّل وشرّع إنشاء نظام *انتقائي* للعدالة الانتقالية. وبسبب عدم الاستقرار في البلاد بعد الثورة مباشرة، تمت دسترة العدالة بنوايا متحيزة، مما أثّر سلباً على العدالة الانتقالية.

ثالثاً: عندما يأتي الأمر بنتائج عكسية: من العدالة الانتقائية إلى عملية وضع دستور انتقائية

أخيراً، كان لهذه التطورات في العدالة الانتقالية نتائج عكسية على عملية وضع الدستور. أولاً، وفقًا لكاتس-باريل (Cats-Baril)، "عندما تسبق عملية تقصي الحقائق كجزء من العدالة الانتقالية بناء الدستور، يمكن أن تساعد في تحديد المخالفات السابقة وتضع أجندة للتغيير، بما في ذلك تحديد التوصيات للإصلاحات المؤسسية التي يجب تنفيذها أثناء الإصلاح الدستوري.[87] في الواقع، قد يكون الكشف عن الحقيقة حول الانتهاكات الماضية أمراً بالغ الأهمية في صياغة دستور جديد، حيث يمكن لهيئات العدالة الانتقالية أن تشكّل "مخططات للإصلاح المؤسسي ... وتشخيص أوجه الإخفاق المؤسسي وتحديد الإصلاحات المؤسسية اللازمة" بهدف ضمان عدم التكرار.[88] قد يساعد الكشف عن الحقيقة في التعرف على الضحايا أيضاً، إلى جانب إمكانية استخدامه كأساس للمحاكمات الجنائية وتسهيل جبر الضرر

83 *خارطة طريق لتعزيز العدالة الانتقالية في ليبيا*، 2 ص 5.

84 Jazia Gebril and Mohammed El-Tobuli, "Compensation for Unlawful Detention under Gaddafi's Regime," *Searching for Justice in Post-Gaddafi Libya*, eds. Jan Michel Otto, Jessica Carlisle, and Suliman Ibrahim (Leiden: Van Vollenhoven Institute, Leiden University, 2013), 138.

85 *خارطة طريق لتعزيز العدالة الانتقالية في ليبيا*، ص 25. تمت إضافة التشديد.

86 القانون رقم 1 لسنة 2014 (مساعدة أسر شهداء ثورة 17 فبراير والمفقودين).

87 كاتس-باريل، *تخطي عمليات الانتقال نحو التحول*، ص 8.

88 كاتس-باريل، ص 19.

واستعادة حقوقهم. وبالتالي، فمن المهم أن تعمل هيئات صياغة الدستور ولجان تقصي الحقائق معاً. في ليبيا، أدّت عدم قدرة الحكومات المؤقتة على تشكيل لجنة تقصي حقائق أو استراتيجية مخصصة لتقصي الحقائق إلى عدم وجود نتائج لتوجيه الإصلاحات الدستورية ودعمها. تتطلب الأمر مبادرة من المجتمع الدولي لتنفيذ بعثة لتقصي الحقائق (بعثة تقصي الحقائق، قرار مجلس الأمن 43/39) في عام 2020 لبدء عملية تقصي الحقائق وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان التي حدثت في ليبيا منذ عام 2016. وفي التقارير الثلاثة التي نشرتها حتى الآن، سلطت بعثة تقصي الحقائق الضوء على انتهاكات واسعة النطاق ومنهجية لحقوق الإنسان في ليبيا، والتي أعاقت انتقال ليبيا إلى سيادة القانون.[89] ومع ذلك، فإن تأثير بعثة تقصي الحقائق على عملية وضع الدستور كان محدوداً حتى الآن.[90] لم تذكر البعثة في توصياتها بوضوح أنها تقترح إصلاحات دستورية أو مؤسسية. وبحسب المجتمع المدني، لم تُمنح بعثة تقصي الحقائق على الإطلاق الموارد الكافية أو الوقت الكافي لإجراء تحقيق شامل في انتهاكات حقوق الإنسان في ليبيا. وفي سياق خطير وغير مستقر حيث يصعب بالفعل على بعثات تقصي الحقائق العمل بسهولة ونجاح، يشكّل عدم دسترة هذه الآليات عائقاً آخراً أمام مبادرات تقصي الحقائق في ليبيا، مما قد يؤثر سلباً في المستقبل على عملية وضع الدستور.

كذلك، كان للعدالة الانتقالية الانتقائية تأثيراً على التصميم الأولي لعملية وضع الدستور. تأسست الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في عام 2014 في بيئة غير مستقرة، بعد انقسام السلطات الليبية إلى كيانين متنافسين.[91] علاوةً على الاضطرار إلى العمل في خضم الصراع الأهلي والتباعد، الناجم جزئياً عن سياسات المنتصرين في فترة ما بعد الصراع، فقد تأثر تكوين وعمل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور بشكل مباشر بتشريعات العدالة الانتقالية. على الرغم من إلغائه في عام 2015 من قبل مجلس النواب،[92] فإن قانون العزل السياسي قد أثّر على تكوين الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور (التي تم انتخابها في شباط/فبراير 2014). وفقاً لشريف، بسبب قانون العزل السياسي، تم حظر 8 مرشحين لانتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في الأساس من الترشح، على الرغم من عدم إدانتهم بارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان. وبعد الاستئناف الذي تقدّموا به، ظل ثلاثة منهم محظورين.[93] وبشكل أعم، أدت انتقائية واستقطابية العدالة الانتقالية إلى استمرار التوترات وخلق بيئة أكثر عدوانية وغير ملائمة للنقاش البنّاء والتوصل إلى توافق حول مشروع دستوري نهائي مرضي.

بالإضافة إلى ذلك، وكما ورد أعلاه، كان الإطار المتعلق بحقوق الإنسان وحقوق الأقليات محدوداً في الإعلان الدستوري كما في تشريعات العدالة الانتقالية اللاحقة، والتي فشلت مراراً وتكراراً في تحديد الأقليات بوضوح كضحايا لانتهاكات

89 تقارير البعثة المستقلة لتقصي الحقائق في ليبيا (البعثة المستقلة لتقصي الحقائق في ليبيا التابعة لمجلس حقوق الإنسان)، متوفرة على الموقع التالي: https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/libya/index.

90 تقرير البعثة المستقلة لتقصي الحقائق في ليبيا (البعثة المستقلة لتقصي الحقائق في ليبيا التابعة لمجلس حقوق الإنسان، 2021).

91 شريف، "الدستور الليبي،" ص 2.

92 أنظر *برلمان طبرق الليبي يلغي القانون الذي يحظر مسؤولي عهد القذافي*، Middle East Eye، 13 شباط/فبراير 2015.

93 شريف، "الدستور الليبي،" ص 2.

حقوق الإنسان والتمييز وضمان إرجاع حقوقها. وقد كان لهذا عواقب سلبية على عمل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور. قاطعت أقليات التبو والأمازيغ والطوارق في البداية عملية وضع الدستور، ورفضت الترشح لانتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور لأنها رأت أنها أُعطيت عدداً قليلاً جداً من المقاعد وضمانات محدودة على أن أصواتها ستؤثّر على صنع القرار. شغل ممثلو التبو والطوارق مقاعدهم في النهاية بعد تعديل الإعلان الدستوري.[94] أما الأقلية الأمازيغية فقد واصلت مقاطعتها للعملية، حيث اعتبرت المادة المعدلة غير مُرضية.[95] ونظراً لأن المشاريع الدستورية تمت صياغتها في غياب المشاركة المباشرة[96] لأكبر مجموعة أقلية في ليبيا (يمثل الأمازيغ أكثر من 10% من إجمالي سكان ليبيا)، فمن المحتمل أن يرفض الأمازيغ الليبيون الدستور في المستقبل. في عام 2014، كان خيري حميسي، عضو في المجلس الأعلى الأمازيغي، الهيئة التي قادت المقاطعة الأمازيغية لانتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، قد هدد بأنه إذا لم يتم الاعتراف رسمياً بالحقوق والثقافة الأمازيغية في مشروع الدستور، فإن المجتمع الأمازيغي قد يقاطع الانتخابات النيابية والاستفتاء على الدستور.[97] وبحسب ما قاله حافظ بن ساسي، عميد بلدية زوارة، وهي مدينة ليبية يسكنها الأمازيغ بشكل أساسي،[98] [فإن] الدستور هو أهم مشكلة. [الاعتراف] بالأمازيغ أمر حاسم.[99] في حزيران/يونيو 2021، كرر المجلس الأعلى الأمازيغي رفضه لمشروع الدستور النهائي في ليبيا والاستفتاء الدستوري وأعلن أنه سيرفض "أي قاعدة دستورية لم يتم الاتفاق عليها من قبل جميع المكونات العرقية في ليبيا".[100] ويتبين بذلك أن الافتقار إلى تدابير العدالة الانتقالية الموجهة نحو توفير العدالة وضمانات عدم التكرار للأقليات قد أعاق حتى الآن عملية وضع الدستور.

لقد أوضح هذا القسم أن عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية متشابكتان مع بعضهما البعض وتعتمدان على السياق. لقد أظهر أنه في سياق الصراع، تأثرت كل من العدالة الانتقالية ووضع الدستور بشدة بسياسات القوة وعدم الاستقرار (هما عمليتان سياسيتان)، ونظراً لارتباطهما الشديد، فقد سهلتا التطورات السلبية لبعضهما البعض. وفيما تعود الطبيعة غير التصالحية لوضع الدستور والعدالة الانتقالية في ليبيا إلى حد واسع إلى السياق الذي تم تنفيذهما فيه، فان اعتمادهما على بعضهما البعض عمل على التأكيد عليها وتسهيلها.

94 الإعلان الدستوري الليبي، التعديل السابع، تم اعتماده من قبل المؤتمر الوطني العام (11 آذار/مارس 2014)، متوفر على الموقع التالي: https://constitutionnet.org/sites/default/files/7th_amendment_to_constitutional_declaration.pdf

95 Johnson, "Conflict Constitution-Making," 309.

96 شارك ممثلو الأمازيغ، المنظمون في المجلس الأعلى للأمازيغ (المنتخب مباشرة من قبل الأمازيغ الليبيين) بشكل غير مباشر في عمل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور حيث تمت استشارتهم طوال عملية وضع الدستور، أنظر: Johnson, 7.

97 Jamie Prentis, "Amazigh Awakening: Libya's Largest Minority Wants Recognition," *Al-Monitor*, March 1, 2018.

98 زوارة مدينة ساحلية في ليبيا، يتألف سكانها بشكل أساسي من الأمازيغ. تقع الأقلية الأمازيغية في ليبيا بشكل رئيسي في غرب ليبيا، من زوارة إلى جبال نفوسة.

99 Prentis, "Amazigh Awakening," 97.

100 Sami Zaptia, "Amazigh Throw Spanner in Consensual, Constitutionally Based 24 December Elections," *Libya Herald*, June 18, 2021.

القسم الثالث: بشأن الإنقسام

يستكشف هذا القسم الأخير كيف أثرت التفاعلات بين العدالة الانتقالية ووضع الدستور التي نوقشت أعلاه بشكل ملموس على المصالحة في ليبيا التي يمزقها النزاع. أختتم بالتشديد على أنه نظراً لأن الإنقسامات وعدم الاستقرار كانت مرتفعة جداً عندما تم السعي لتنفيذ العدالة الانتقالية ووضع الدستور، فقد ساهمت هاتان العمليتان معاً وبشكل تدريجي في تعميق الإنقسامات في ليبيا، مسلطة الضوء على التحديات التي تواجهها عمليتا وضع الدستور والعدالة الانتقالية في سياقات الصراع المستمر.

أولاً: العلاقات المؤسسية: من القديم إلى الجديد ... أم القديم المجدد؟

في الفترة التي سبقت انتفاضة شباط/فبراير 2011 وعلى مدى السنوات الـ 12 الماضية، استخدم الليبيون قنوات متعددة للتعبير عن رفضهم لأساليب الحكم السابقة والتعبير عما يريدون لمستقبل ليبيا في ما يتعلق بالعدالة وحقوق الإنسان واحترام سيادة القانون. على سبيل المثال، في مؤتمر بعنوان "الحقيقة والمصالحة: الطريق إلى الأمام" الذي عُقد في طرابلس في عام 2012، شدد ممثلو المجتمع المدني على أهمية معالجة الأسباب الجذرية للصراع ومعالجة "سبب السماح للنظام القديم بالعمل بطريقة تنتهك حقوق الإنسان الأساسية للشعب".[101] ودعوا إلى أن تكون عملية المصالحة "مُتمحورة حول الضحايا" وقائمة على تقصّي الحقائق، مع التركيز على ثلاث مراحل مختلفة: عهد القذافي والمرحلة من الثورة إلى التحرير ومرحلة ما بعد التحرير. وبالمثل، أجرت شركة Altai Consulting في عام 2018 مسحاً حول المصالحة الوطنية في ليبيا أظهر أنه عند سؤالهم عما يجب أن يحدث لبناء مستقبل ليبيا، اختار 76% من المستجيبين "إثبات الحقيقة بشأن الجرائم التي ارتُكبت بعد الثورة"، واختار 63% "إثبات الحقيقة بشأن الجرائم التي ارتُكبت قبل الثورة" واختار 60% "إنهاء إفلات الميليشيات من العقاب".[102] ويشير هذا أيضاً إلى أن غالبية الليبيين يقدّرون المساءلة عن جميع جرائم حقوق الإنسان. أعرب الليبيون أيضاً عن أنه لكي تكون مبادرات المصالحة شرعية، يجب أن يكون هناك، من بين أمور أخرى، تركيزاً على جبر الضرر. على هذا النحو، فقد كان "للعدالة معنى شامل" بالنسبة للمستجيبين، الذين طالبوا بمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان وإنهاء التمييز والإفلات من العقاب واعتماد دستور يضمن حقوق الجميع وحرياتهم واستعادة سيادة القانون وتعزيز حقوق الإنسان.

لو أنها أخذت في الاعتبار مطالب الليبيين أو أثبتت أنها تعلّمت أو ترغب في التعلّم من الماضي، لكان بإمكان الحكومات المؤقتة أن تضع الأسس لعلاقات مؤسسية قائمة على الثقة. في الواقع، كما جادلت كاتس-باريل (Cats-Baril)، فإن المبادرات المتخذة لتوفير المساءلة وجبر الضرر والبحث عن الحقيقة، إلى جانب الإصلاحات المؤسسية، تشكّل كلها

101 "توصيات "مؤتمر الحقيقة والمصالحة: الطريق إلى الأمام" الذي انتظم بمدينة طرابلس في 13-12 ديسمبر 2201،" بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 18 كانون الأول/ديسمبر 2012.

102 *National Reconciliation in Libya: A Baseline Survey* (Altai Consulting for UNDP, 2018), 25.

ضمانات لعدم التكرار، وهي ضرورية "لضمان احترام سيادة القانون، وتعزيز ثقافة احترام حقوق الإنسان والحفاظ عليها، واستعادة ثقة المواطن في المؤسسات الحكومية".[103] كان بإمكان العدالة الانتقالية المحايدة والفعّالة، المدعومة بإطار دستوري قوي، "اتاحة سبل انتصاف ملموسة للضحايا وتعزيز المصالحة".[104] بدلًا من ذلك، في ليبيا، التي كانت بالفعل في وضع انتقالي، "حيث من المحتمل أن يكون هناك تراجع في الثقة بين الدولة والشعب"،[105] فإن الدسترة الضعيفة للعدالة الانتقالية واعتماد تشريعات انتقائية للعدالة الانتقالية لطّخت "السيرة الذاتية للدولة" بآثار الماضي الاستبدادي، مما ينعكس بشكل سيء على السلطات الجديدة. وفقاً لشرقية، إن قانون العزل السياسي "لا يقدّم أي مقياس موضوعي حقيقي لضمان استقامة موظفي القطاع العام الجدد وصدقهم – الأمر الذي يؤكد أنه لا يقوم بأي شيء إزاء أولئك الفاسدين الذين ليس لا تجمعهم علاقة سابقة بالنظام. وبعبارة أخرى، يمكن أن يؤدي قانون العزل السياسي بسهولة إلى ظهور وجوه فاسدة جديدة تحل محل القديمة".[106] وهكذا فشلت الحكومات المؤقتة في ليبيا في إثبات أنها مختلفة عن "تعسف النظام الاستبدادي"، مما يقوّض شرعيتها.[107]

في الواقع، أعرب الليبيون عن عدم ثقتهم تجاه السلطات بطرق متعددة. أولاً، تراجعت مشاركة الليبيين في مختلف الإنتخابات على مر السنين. في عام 2012، شارك ما يقرب من 3 ملايين ليبي في انتخابات المؤتمر الوطني العام. بعد ذلك بعامين، في الإنتخابات البرلمانية لإنتخاب أعضاء مجلس النواب، صوت 630 ألف ليبي فقط، وهو ما يمثّل أقل من نصف الناخبين المسجّلين في ليبيا (1.5 مليون)،[108] و 18% من الناخبين المحتملين في ليبيا.[109] وبالمثل، تسجّل ما يزيد قليلاً عن مليون ليبي في انتخابات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور لعام 2014 خلال المرحلتين الأوليتين من التسجيل،[110] وحضر 50% منهم فقط في يوم الانتخابات.[111] وهذا يُظهر "مدى خيبة أمل الليبيين من سياسات بلادهم".[112] وفقاً لمصطفى الفيتوري، "لم يرَ غالبية الليبيين جدوى التصويت لمجلس تشريعي انتقالي آخر يعتقد الكثيرون أنه سيكون مثل سابقيه فقط. [...] [هذا يعني] فشل النخبة السياسية وكذلك الحكومة في كسب ثقة الأمة وعكس إرادة الشعب وتمثيل مصالح الشعب حقاً.[113] وتتجلى عدم ثقة السكّان في دولتهم أيضاً في سعي الليبيين لإحقاق العدالة عبر قنواتٍ أخرى: يُظهر تقرير صادر عن Altai Consulting أنه في "غياب بدائل قابلة للتطبيق"، فإن بعض

103 كاتس-باريل، *تخطي عمليات الانتقال نحو التحول*، ص 26.
104 كاتس-باريل، ص 24.
105 كاتس-باريل، ص 28.
106 إبراهيم شرقية، *إعادة إعمار ليبيا: تحقيق الاستقرار من خلال المصالحة الوطنية*، دراسة تحليلية 9 (الدوحة : مركز بروكنجز الدوحة، 2013)، ص 13.
107 Happy David Pradhan, "A Critical Analysis of Transitional Justice and Rule of Law in Post-Authoritarian Democracies", in *2019 International Conference on Law Reform* (Batu: INCLAR), 225, 228.
108 Libya begins election amid violence," *Al-Jazeera*, June 25, 2014".
109 Libyans mourn rights activist amid turmoil," *Al-Jazeera*, June 26, 2014".
110 *انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في ليبيا 2014*، تقرير نهائي (أتلانتا: مركز كارتر، 2014)، ص 17.
111 *انتخاب الهيئة التأسيسية*، ص 32.
112 Mohamed Fetouri, "Poor election turnout sign of Libya's despair," Al-Monitor, June 30, 2014.
113 Fetouri, "Poor election turnout."

الضحايا في ليبيا يميلون إلى اللجوء إلى آليات العدالة المحلية وغير الرسمية (العدالة القبلية التقليدية)، على الرغم من [أنهم] نادراً ما يعالجون الأسباب الجذرية للنزاع.[114] إن الإفتقار إلى الثقة في عملية العدالة الانتقالية التي تديرها الحكومة يتجلّى أيضاً في حقيقة أنه، كما وجدت منظمة محامون من أجل العدالة في ليبيا (LFJL)، سيكون معظم الليبيين أكثر ارتياحياً لرؤية العدالة تتحقق من قبل المحاكم المختلطة، المؤلفة من قضاة ليبيين وجهات فاعلة دولية على السواء.[115]

ثانياً: الإنقسامات الإجتماعية-السياسية والشخصية

إلى جانب إضفاء الشرعية على الدولة المولودة حديثاً وتعزيز المصالحة المؤسسية، يمكن لعمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية تعزيز المصالحة الشخصية والإجتماعية–السياسية.[116] وفقاً لأبيوي (Abioye) أو أبوبكر أو واليس (Wallis)، قد تُشكّل عملية وضع الدستور أداةً رائعةً لخلق حس بالاتحاد والوحدة الاجتماعية/التماسك المجتمعي.[117] على سبيل المثال، فإن الطريقة التي يتم بها تعيين أو انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور وتكوينها وشموليتها قد توفّر "فرصةً لبناء العلاقات الشخصية والثقة عبر الإنقسامات السياسية".[118] وبالمثل، من خلال معالجة الأسباب الجذرية للصراع والانتهاكات السابقة والمطالبة باتخاذ الإجراءات المناسبة للتعامل معها وإنصاف حقوق الضحايا وضمان عدم التكرار، قد تؤدي العدالة الانتقالية إلى التسامح وإدماج الفئات المهمشة سابقاً وتسهيل التعايش بين الضحايا والجناة.[119] وبالتالي، فإن العدالة الانتقالية ووضع الدستور قد تعززان استقراراً طويل الأجل، استناداً إلى المصالحة من الأسفل إلى الأعلى ومن الأعلى إلى الأسفل.

1. الإنقسامات الإجتماعية-السياسية

يبدو أن نهج العدالة الذي تم اعتماده بعد عام 2011 أدّى إلى تعميق خطوط الإنقسامات وفاقم من انعدام الثقة داخل المشهد الاجتماعي والسياسي في ليبيا. في الواقع، أدّى تطبيق العدالة الانتقامية والانتقائية إلى خلق نظام حكم قائم على الإقصاء وتركيز السلطة في أيدي مجموعة مختارة من الناس. وتعمل هذه العدالة الانتقالية الانتقائية على زيادة تصوّرات الظلم بين السكان وتقوية حدود المجموعة وتأجيج المظالم، مما يؤدي إلى انهيار التماسك الاجتماعي في المجتمع.[120]

---

114 *National Reconciliation in Libya*, 58.

115 المسيري وميركوفا، *العدالة هي السبيل الوحيد*، ص 26.

116 Yash Ghai and Guido Galli, *Constitution Building Processes and Democratization* (Stockholm: International IDEA, 2006), 13.

117 See Funmi Abioye, "Constitution-Making, Legitimacy and the Rule of Law: A Comparative Analysis," *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 44, no. 1 (2011): 59-79; Habiba Abubaker, "Empirical Research on Constitutional Drafting Processes Following War or Internal Disturbances in Iraq, Tunisia, Kosovo and Sudan," *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online* 23, no. 1 (2020): 314-339.

118 "Tereza Jermanová, "From Mistrust to Understanding: Inclusive Constitution-Making Design and Agreement in Tunisia, *Political Research Quarterly* 74, no. 3 (2020).

119 Paul Seils, *After the Rupture: Understanding Transitional Justice and Reconciliation*, ICTJ (New York: ICTJ, 20161 6).

120 Alexandre et. al., *Societal Dynamics and Fragility*, see for instance 4, 66, 77.

وفقاً لبارتو (Bartu) وويردا (Wierda) على سبيل المثال، "[بعيداً] عن تعزيز الوحدة، زاد [قانون العزل السياسي] التوتّرات وعمّق الإنقسامات داخل البرلمان والمشهد السياسي الأوسع من خلال خلق طبقة جديدة من المواطنين الغاضبين، وبالتالي توتّر المناخ السياسي بشكل كبير في البلاد.[121] وفقاً لمزيودت (Mzioudet) وديفيد (David)، حمل قانون العزل السياسي رسالةً سلبيةً صارمةً عن الطبيعة البشرية، مفترضاً أن جميع الأشخاص المرتبطين إلى حد ما بنظام القذافي لا يمكن أن يتغيّروا وغير قادرين على التطور الأخلاقي.[122] وبالتالي فإن قانون العزل السياسي لا يرحم ويستبعد مجموعة من الناس ويصفهم بالأعداء، حتى وإن لم يكونوا كذلك أبداً.[123] وفقاً لمحمد التومي، عضو في المؤتمر الوطني العام "ما من شيء يسمّى بالانشقاق عن النظام القديم [...] لقد قرأوا الخريطة السياسية جيداً [...] قفزوا من قارب يغرق [...] لا ينبغي أن يُنظر الى القانون على أنه يستهدف الأفراد، بل طريقة التفكير والعمل في ظل النظام السابق".[124] إن مثل هذا الخطاب قد ينبع من مكان مؤلم أو عدم ثقة أو مصلحة ذاتية سياسية.[125] في الواقع، أدّى قانون العزل السياسي إلى تطهير البرلمان وإعادة توزيع السلطة داخل الساحة السياسية، ولا سيما في أيدي النواب المؤيدين للثورة وذوي الميول الإسلامية.[126] ويوضح هذا التحليل كيف يمكن استخدام العدالة الانتقالية في أوقات الصراع لتعزيز المصالح الذاتية للأفراد والجماعات.

وفقاً لمزيودت (Mzioudet) وديفيد (David)، فإن الوثائق الدستورية المؤقّتة وعملية العدالة الانتقالية (وبشكل أكثر تحديداً قانون العزل السياسي)، لديها "القدرة على تفاقُم ما يسمى "بمشكلة المُفسدين"، وهو مفهوم وضعه ستيفن ستيدمان (Stephen Stedman).[127] بعد الصراع، قد تتحوّل الجهات الفاعلة المنبوذة عن السياسة إلى مفسدين للعملية الانتقالية التي لا تستفيد منها. وهذا يتوافق مع نظرية ألكسندر وآخرين (Alexander et al.) القائلة بأن المجموعات التي ترى أنها تُعامل بشكل غير عادل ستكون غير متعاونة وستتكتل داخلياً.[128] وفقاً لغاوب (Gaub)، إذا كان قانون العزل السياسي لا يزال سارياً، فكان ليتم تطهير 500,000 شخص، أي ما يمثّل 8% من سكان ليبيا العاملين بأجر. نظراً لأن ثلاثة أرباع الوظائف في ليبيا هي في الإدارة العامة، فمن المرجح ألّا تتمكن نسبة الـ 8% من السكان هذه من العثور على وظيفة، ومن المحتمل أن تقع في براثن الفقر.[129] استناداً إلى تحليل غاوب (Gaub)، جادل سولو (Sullo) بأنه نظراً لأن ليبيا "مجتمع أبوي حيث يعتمد خمسة أشخاص في المتوسط على كل عامل بأجر، فقد يتأثر 2,500,000 ليبي بشكل غير مباشر بهذا

121 Felix-Anselm Van Lier, "Constitution-Making as a Tool for State-Building? Insights from An Ethnographic Analysis of the Libyan Constitution-Making Process," Working Paper No. 192, *Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers* (2018): 3.

122 ديفيد ومزيودات، *إعادة النظر في قانون العزل السياسي*، ص 9.

123 ديفيد ومزيودات، ص 9.

124 شرقية، *إعادة إعمار ليبيا*، ص 11.

125 وفقاً لشرقية، 11، "كان الثوار، وضحايا التعذيب، وأسر ضحايا مجزرة سجن أبو سليم من بين أقوى المدافعين للموافقة على القانون وتنفيذه".

126 Van Lier, "Constitution-Making as a Tool for State-Building?," 9.

127 ديفيد ومزيودات، *إعادة النظر في قانون العزل السياسي*، ص 9.

128 Alexandre et. al., *Societal Dynamics and Fragility*, 4.

129 Sullo, "Transitional Justice," 729.

القانون (ثلث سكان ليبيا)".[130] يمكن لقانون العزل السياسي محو "الذاكرة المؤسساتية للدولة" مع استبعاد ذوي الخبرة، على سبيل المثال، ما يقرب من نصف الأعضاء الليبيين السابقين في الجسم القضائي.[131] لا يمنح قانون العدالة الانتقالية هذا فرصة لأعضاء نظام القذافي السابقين بالخضوع للمساءلة عن جرائمهم أو ببساطة الإنضمام إلى الإدارة الليبية الجديدة إذا لم يرتكبوا أي جريمة. إنه يعزز الإنقسامات في المشهد السياسي من خلال الإقصاء وخلق المُفسدين.

كما هو مذكور أعلاه، فإن عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية عملتا إلى حد إلى إبعاد الأقليات في ليبيا، مما يعزّز الإنقسامات المؤسسية ولكن أيضاً الإجتماعية والسياسية. كانت عملية الصياغة داخل الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور مقتصرة على نخبة الأغلبية العربية واستبعدت التمثيل العادل للأقليات، مما خلق توترات حتمية. على الرغم من أن الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور تمكّنت من التوصل إلى توافق في الآراء حول مشروع دستور، [فإن] نقاشاتها قد تشكّلت وتأثرّت بشدة بالإنقسامات والهياكل السياسية والاجتماعية المعقّدة في البلاد، في الماضي والحاضر على حد سواء، مما منعها من توفير رؤية قابلة للتطبيق ومقبولة على نطاق واسع لدولة ليبية مستقبلية.[132] كما جادل بانون (Bannon)،" [لا] يمكن لأي إجراءات صياغة دستور أن تخفف التوترات العرقية بشكل كامل. [...] غير أنه من المهم أن تتجنب عملية صياغة الدستور منح مجموعة عرقية أو تحالف واحد القدرة (أو القدرة الظاهرية) على منح نفسها سلطة احتكارية أو إضعاف قوة مجموعة عرقية أخرى.[133] هذا قد يؤدي مجدداً إلى مشكلة المُفسدين وإعادة تأجيج النزاع.

يبدو أن التفاعلات بين عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية قد خلقت "مجتمعات منبوذة" و "مجموعة من المُفسدين المحتملين" لحل الصراع بدلاً من أن تؤدّي إلى مصالحة إجتماعية سياسية. وبحسب أستاذ القانون الليبي الهادي بوحمرة، فإن قوانين العدالة الانتقالية قد "تقسّم المجتمع"، وتخلق قوة بوجه الدولة الجديدة، على غرار قوانين اجتثاث البعث في العراق، التي أجّجت الطائفية.[134] على الرغم من أن الطائفية لا تشكّل تهديداً في ليبيا، إلا أن قوانين العدالة الانتقالية المثيرة للإنقسام قد تؤدّي إلى تفاقم "التصدّعات الإجتماعية" الأخرى.[135] وقد أثّرت الإنقسامات داخل المشهد السياسي في ليبيا بشكل كبير منذ ذلك الحين على حل الصراع، كما لوحظ على سبيل المثال مع اتفاقات وقف إطلاق النار القصير الأمد، و في الآونة الأخيرة، مع تأجيل الانتخابات الوطنية وتجدّد التوترات بين السلطات المتنافسة التي تدّعي أنها تمتلك السلطة في ليبيا.[136]

130 Sullo, 728-729.
131 شرقية، *إعادة إعمار ليبيا*، ص 12.
132 روس، "الشرعية الدستورية في ليبيا،" ص 18.
133 Alicia L. Bannon, "Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya," *The Yale Law Journal* 116, no. 8 (2007): 1854.
134 شرقية، *إعادة إعمار ليبيا*، ص 12.
135 شرقية.
136 *مساعدة ليبيا على تجاوز مفترق طرق خطر آخر*، إحاطة حول الشرق الأوسط 85 (طرابلس/روما/بروكسل: مجموعة الأزمات الدولية، 2022).

2. الإنعكاس على المجتمع: هشاشة التماسك الوطني والحس بالإنتماء

كما يجادل مزوديت (Mzioudet) وديفيد (David)، من المرجّح أن "[تنعكس] النغمة التصالحية على المستوى السياسي الكلي ويتردد صداها على المستوى الفردي".[137] في ليبيا، يمكن ملاحظة العكس، حيث أن التفاعلات بين وضع الدستور والعدالة الاجتماعية قوّضت في النهاية المصالحة الشخصية. بدلاً من تعزيز الشعور بالوحدة والانتماء داخل المجتمع،[138] خلقت قوانين العدالة الانتقالية الانتقائية والتمييزية فئات جديدة من الساخطين، كما ذُكر أعلاه، وفشلت في معالجة التمييز السابق. بالإضافة إلى ذلك، نظراً لعجز السلطات وفي بعض الأحيان عدم استعدادها لإنفاذ القانون ومحاسبة أولئك الذين ارتكبوا انتهاكات حقوق الإنسان، فإن العديد من الجناة يبقون أحرار. لقد خلق مناخ الإفلات من العقاب وغياب سيادة القانون هذا حتى الآن بيئة غير آمنة بالنسبة لمعظم الليبيين، سواء أكانوا جزءاً من مجموعات منبوذة أم لا، حيث خلق لدى المتمردن أحياناً شعوراً بالاستحقاق.[139] في الواقع، خلقت التشريعات التقسيمية منتصرين مقابل مهزومين، وبشكل أعم ثنائية ال "نحن مقابل الآخرون" التي لا ترحم، مما أثّر على ليبيا على المستوى الجزئي. وقد أدّى ذلك على وجه الخصوص إلى تقدّم البعض بالمظالم ضد مجتمعات/أفراد آخرين أو الشعور بالغضب والرغبة في الإنتقام أو الثأر.[140] وفقاً لمزيودت (Mzioudet) وديفيد (David)، قد يؤدّي هذا النهج بشكل ملحوظ إلى الإقصاء الإجتماعي للأشخاص المصنّفين على أنهم "أشخاص غير مرغوب فيهم" (وكذلك، من خلال الجمعيات وعائلاتهم وقبيلتهم، وما إلى ذلك) والتمييز في سوق العمل.[141] في غياب آليات العدالة الانتقالية الفعالة في ليبيا، أدّت "الادعاءات الكيدية التي عززت الكراهية تجاه مجموعات معينة" إلى انتهاكات لحقوق الإنسان بحق مجتمعات بأكملها.[142] في الحالات القصوى، أدّى الانتقام إلى الاغتيال.[143] على سبيل المثال، يُعتقد أن اللواء عبد الفتاح يونس، وزير الداخلية في عهد القذافي، والذي انشقّ بعد أيام قليلة من بداية الثورة وأصبح أحد قادة المتمردين، قد اغتيل على يد الجهاديين في تموز/يوليو 2011. وبشكل عام، تعرّضت قوات الأمن ومراكز الشرطة التي يُزعم أنها مرتبطة بنظام القذافي السابق للعديد من الهجمات بعد الثورة، والتي يُرجّح أنها ارتُكبت من قبل ضحايا سابقين لنظام القذافي و/أو الموالين للنظام الذين انتقموا من المنشقّين.[144] أدّت ثقافة المنتصرين إلى تصنيف بلدات وقبائل بأكملها بشكل عام على أنها *أزلام* (أزلام القذافي) والتعرض للعار والإستبعاد، حتى عندما كان عدد قليل فقط في هذه المجتمعات من حلفاء القذافي. إن بني وليد، وهي مدينة يبلغ عدد سكانها حوالي 80 ألف نسمة، متّهمة بأخطاء نظام القذافي، في حين أن عدد قليل من سكان البلدة قاتل لصالح الزعيم

137 ديفيد ومزيودات، *إعادة النظر في قانون العزل السياسي*، ص 10.
138 Abioye, "Constitution-Making, Legitimacy," 78.
139 شرقية، *إعادة إعمار ليبيا*، 14.
140 المسيري وميركوفا، *العدالة هي السبيل الوحيد*، 13؛ شرقية، 4.
141 ديفيد ومزيودات، *إعادة النظر في قانون العزل السياسي*، 9.
142 المسيري وميركوفا، *العدالة هي السبيل الوحيد*، 16.
143 شرقية، *إعادة إعمار ليبيا*، 9.
144 شرقية، 9.

الاستبدادي السابق.[145] وبالتالي فإن هذا يبقي البلاد منقسمة: كما قال زعيم قبلي، "[إن] من منا ساعد القذافي لا يمثل قبيلتنا. نمد يدنا الى اخواننا الليبيين لبناء وطن جديد. ولكن إذا بقينا مستبعَدين، سنجد أمامنا خياراً واحداً فقط: البحث عن أولئك الذيت تم استبعادهم أيضاً وبناء تحالفات جديدة بين الذين تم تهميشهم. سيكون علينا أن ننتقم".[146]

وفقاً لسكابسكا (Skapska)، فإن "التعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان السابقة – وخاصة معاقبة الجناة والمحرّضين – يمكن أن يساهم في إعادة القيم الأساسية المقبولة في المجتمع."[147] في غياب المساءلة، كان هناك قدر قليل من الردع العام لجرائم حقوق الإنسان، مما أدّى إلى نشوب صراع عنيف بشكل متكرّر. كما أوضح أحد من تمّت مقابلتهم من قبل منظمة محامون من أجل العدالة في ليبيا (LFJL)، إن لم يتم تطبيق القانون، فإن الإنتقام يصبح الجواب الوحيد، "معناها الدم يوصل للركاب. أما اذا طُبّقت العدالة، يبسط السلام، وتتوقّف حلقة الانتقام".[148] إلى جانب المحاكمات، لدى لجان تقصي الحقائق إمكانات كبيرة للمصالحة الإجتماعية وحل النزاعات. قد تساعد مثل هذه اللجان في تحديد الجناة ومحاسبتهم والإعتراف علناً بالمعاناة والسماح للأشخاص المتّهمين خطأً بتنظيف سمعتهم. وفقاً لرئيس منظمة غير حكومية وناشط في مجال حقوق المرأة والشباب والأقليات في جنوب ليبيا، "[إن] ما يبقي ليبيا بلداً في حالة حرب هو غياب الحقيقة... لقد تم ارتكاب العديد من الجرائم والناس لا يعرفون الحقيقة لذلك نستمر في الدوران في دوائر فارغة".[149] إن غياب الحقيقة يمنع الحداد والمضي قدماً، ويؤدي بدلاً من ذلك إلى مزيد من "إعادة الإيذاء".[150] إن عدم الكشف عن الحقيقة واعتماد سردية متّفق عليها بشكل مشترك عن الماضي قد أثّر بشكل عام على حس الليبيين بالوحدة والاتحاد، وبالتالي على المصالحة الوطنية. أخيراً، في مسوحات مختلفة، شدّدت الغالبية العظمى من الليبيين على أهمية جبر الضرر في تعزيز المصالحة المجتمعية (على سبيل المثال 75.3% من المشاركين في مسح Altai يعتقدون ذلك).[151] في نتائج المسح الذي أجرته منظمة محامون من أجل العدالة في ليبيا (LFJL)، ذكر المستجيبون جبر الضرر كخطوة ضرورية لتقديم الدعم للضحايا لمواجهة الضرر الطويل الأمد. وبرز الدعم غير المادي (النفسي والإجتماعي) للضحايا باعتباره الأكثر إلحاحاً من حيث التنفيذ لمساعدة الليبيين على التعافي والتعامل مع غضبهم.[152] ووفقاً لأحد ممثلي منظمات المجتمع المدني، في الواقع، يعاني جميع الليبيين تقريباً من العنف الذي حدث على مدار الأعوام الـ 12 الماضية.[153] ومع ذلك، فشلت تشريعات العدالة الانتقالية والوثائق الدستورية المؤقتة في إعتماد نهج للعدالة والتعويض يركز على الضحايا وتقديم الدعم النفسي لليبيين للشفاء والمضي قدماً (أي تعلّم العيش في وئام وبناء الثقة والإحترام المتبادل داخل المجتمع والمسامحة).

145 شرقية، ص 16.
146 شرقية، ص 12.
147 Skapska, "Institutional Innovations and Moral Foundations of Constitutionalism," 239.
148 ممثل عن عائلات الضحايا الذين اكُتشفت جثثهم في المقابر الجماعية في ترهونة، في المسيري وميركوفا، *العدالة هي السبيل الوحيد*، ص 6.
149 المسيري وميركوفا، ص 12.
150 المسيري وميركوفا، ص 17.
151 *National Reconciliation in Libya,* 44.
152 المسيري وميركوفا، *العدالة هي السبيل الوحيد*، ص 30.
153 المسيري وميركوفا، ص 31.

على هذا النحو، فإن المظالم المستمرة التي تُركت دون معالجة من قبل السلطات التي فشلت في تنفيذ عمليات عادلة وفعالة للعدالة الانتقالية ووضع الدستور أدّت بشكل عام إلى استمرار الصراع والصعوبات في تشكيل ميثاق إجتماعي في ليبيا. بشكل عام، أظهر هذا القسم أن التفاعل بين وضع الدستور والعدالة الانتقالية في ليبيا، في أوقات الصراع، قد قوّض المصالحة على المستويات المؤسسية والإجتماعية والسياسية والشخصية.

القسم الرابع: توقيت سيء؟

لقد أظهرت هذه المقالة أنه في ليبيا، تم تصميم وتنفيذ عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية بطريقة أدّت بهما إلى التأثير سلباً على قدرة بعضهما البعض على تعزيز المصالحة، على جميع المستويات. ومع ذلك، فقد سلّط الضوء أيضاً على حقيقة أن هذه التطوّرات قد تم تحديدها بشكل كبير من خلال السياق الذي تم فيه تنفيذ عمليتي العدالة الانتقالية ووضع الدستور.

في الواقع، إن المناخ المستمر للنزاع المسلّح، على مر السنين، لم يوفّر سوى القليل من السبل للمصالحة. لم تكن البيئة التي ظهرت فيها عمليتا العدالة الانتقالية ووضع الدستور مواتية للإتفاقات أو التنازلات أو الحياد: فالجهات الفاعلة ذات المصلحة الذاتية وحالة عدم الاستقرار دائماً ما حدّدت المسار الذي تسلكه هذه العمليات. لذلك يجب موازنة توقعاتنا من هاتين العمليتين لتعزيز المصالحة ودعم بعضهما البعض في هذا المسعى مقابل السياق الذي ظهرتا فيه: إذا كانت اللعبة مزيّفة، فكيف يمكن توقع فوز اللاعبين؟ إن العدالة الإنتقالية ووضع الدستور ليستا مستقلتين، أو مجرّد عمليتين قانونيتين محايدتين: إنهما عمليتان سياسيتان، وبالتالي لا بد من أن تتسيسا، وطريقة تسييسهما تعتمد على السياق الذي يتم فيه تصميمهما وتنفيذهما. إلى جانب تقويض عملية العدالة الانتقالية بسبب دسترتها المحدودة، فقد تم تحديد مسارها من قبل الجهات الفاعلة التي تغذيها المصلحة الذاتية والسياق غير المستقر ووجود حكومات متعارضة وصراعات ومتغيرات أخرى غيرت مسارها. والشيء نفسه ينطبق على وضع الدستور.

هذا يستدعي طرح السؤال التالي: هل أن حتى مجرد السعي وراء المصالحة ووضع الدستور والعدالة الانتقالية سابق لأوانه في ليبيا؟ بعبارة أخرى، هل أن عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية في حينهما ومناسبتان وقادرتان على النجاح في السياق الليبي اليوم؟ أجادل أنه على الرغم من أن الظروف ليست مثالية لتطبيق عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية في ليبيا، إلا أن هذا لا يعني أنه ينبغي استبعادهما واعتبارهما غير مناسبتين أو محكوم عليهما بالفشل. في الواقع، فإن الجدل في ذلك من شأنه أن يرقى إلى الدفاع عن فكرة أن السلام يجب أن يسبق العدالة. حجتي هي أنه في ليبيا المعاصرة، لا يزال من الممكن تطبيق تدابير العدالة الانتقالية ووضع الدستور، لكن التوقعات بشأن ما يجب أن تكونا عليه وكذلك إلى أي مدى ومتى ستؤثر كل منهما على قدرة الأخرى على تعزيز المصالحة يجب تكييفها مع السياق.

عندما يتعلق الأمر بتطبيق تدابير العدالة الانتقالية مثل التطهير أو المساءلة أو حتى جبر الضرر، في السياق الراهن وبالنظر إلى التحليل الذي تم إجراؤه أعلاه، يبدو أنه يجب التوصل أولاً إلى مستوى أولي من الاستعداد للتصالح/ المصالحة، حيث قد تكون هذه التدابير في حد ذاتها مثيرة للإنقسام. تتطلب الإصلاحات المؤسسية وتعزيز سيادة القانون أيضاً وجود مؤسسات وأحزاب سياسية موحدة ومستقرة لتنفيذ تدابير وإصلاحات متماسكة وتوافقية وبالتالي طويلة الأمد. تقترح هذه المقالة بالفعل أن دسترة العدالة الانتقالية على سبيل المثال ليست بالضرورة مناسبة في الوقت الحالي، كما هو الحال في سياقات الصراع والإنقسام العميق، فقد يتبين أنها سيف ذو حدين. من ناحية أخرى، يمكن تطبيق تدابير العدالة الانتقالية الوقائية قبل التوصّل إلى السلام في ليبيا، بهدف تمهيد الطريق للمبادرات اللاحقة، لا سيما من خلال المساعدة في بناء الثقة.[154] قد لا تخدم لجان تقصّي الحقائق وغيرها من جهود تقصّي الحقائق/التوثيق بالضرورة عملية إدارة التغيير على الفور، ولكنها قد تتمكن من فعل ذلك عند تهيئة الظروف اللازمة لتنفيذ عملية وضع الدستور بنجاح. قد يتم أيضاً تعزيز التوعية وإنشاء مجموعات دعم الضحايا والناجين والإبلاغ عن العدالة الانتقالية والبحوث والدورات التدريبية للمجتمع المدني الليبي لتنفيذ هذه المبادرات بنجاح في أوقات الصراع بما يعود بالنفع على العدالة الانتقالية ووضع الدستور في مراحل لاحقة.[155]

بالإضافة إلى ذلك، قد يكون من المناسب اليوم في ليبيا اعتماد دستور مؤقت جديد، بشرط أن يكون مواكباً للتطورات الاجتماعية والسياسية الأخيرة ويستخلص الدروس من إخفاقات عملية وضع الدستور السابقة. إن دستوراً مؤقتاً تصالحياً جديداً، يحتوي على سردية للعدالة الانتقالية تهدف إلى المصالحة (على غرار جنوب إفريقيا)، يمكن أن يتيح الوقت بالفعل لبناء الثقة[156] والمساهمة في تهيئة ظروف أفضل لخوض عملية وضع دستور دائم وتطبيق العدالة الانتقالية. في الواقع، وفقاً المعهد الدولي للديمقراطية ومساعدات الانتخابات (International IDEA)، قد يُنظر إلى الدساتير المؤقتة على أنها مساومات، أو "[جسور] بين نظام غير شرعي ونظام أكثر شرعية." قد توفّر، كما يجادل رودريغيز (Rodriguez) وجوس (Goss) على التوالي، "مساحةً ووقتاً لإجراء مناقشات أكثر شمولية في ما يتعلق بالتسويات الطويلة الأجل"[157] و"يمكن أن يكون لها علاقة متداعمة مع آليات العدالة الانتقالية".[158]

بشكل عام، قد تُشكّل التدابير الإضافية والمحلية السابقة للعدالة الانتقالية ووضع الدستور حلولاً أكثر ملاءمة وواقعية للمأزق الليبي، مع احتمال أقل للتأثير السلبي على المصالحة بالمقارنة مع التدابير الحكومية الواسعة النطاق التي تم تطبيقها حتى الآن.

154 Christalla Yakinthou, Carolyn Buff, Lisa Clifford et al., Advancing Transitional Justice in Conflict-Affected Contexts: A Case Study for Libya (Washington DC: IREX, 2016).

155 Yakinthou et al., Advancing Transitional Justice.

156 Yakinthou et al., 40.

157 Rodrigues, "Letting off Steam," 33.

158 Goss, "Interim Constitutions," 167.

الخاتمة

في هذه المقالة، كنت أنوي بشكل عام إلقاء الضوء على الترابط بين وضع الدستور والعدالة الانتقالية في سياق الصراع. في حين أنه غالباً ما تتم دراستهما وتنفيذها بشكل منفصل، فإنهما تتطوران في نفس السياق وتتشاركان في جدول أعمال مشترك وتتفاعلان بشكل مستمر، مما يشير إلى أنه يجب التعامل معهما على أنها ثنائية/ترادفية، وجزء لا يتجزأ من الصراع أو سياسة القوة. في الواقع، قد تؤثر عمليتا وضع الدستور والعدالة الانتقالية على الصراع من خلال تعزيز المصالحة، لكنهما قد تتأثران في نهاية المطاف بالصراع والإنقسامات، وبالتالي يمكن أن تتحولا إلى عوامل مساهمة في الصراع. إنهما عمليتان سياسيتان قد تعانيان بالفعل من عدم الاستقرار السياسي وتعكسانه وتفاقمانه في نهاية المطاف. وبما أنهما مترابطتان وتؤثران على بعضهما البعض، يمكن أن تفاقما الصراع بشكل كبير في بيئة لا تفضي إلى المصالحة. مع أخذ ليبيا كدراسة حالة، سلّطت هذه المقالة الضوء بالفعل على أنه في ليبيا بعد الثورة والمتأثرة بالصراع، كان للتفاعل بين وضع الدستور والعدالة الانتقالية تأثيراً سلبياً على المصالحة على جميع المستويات. كما لوحظ في تقرير مؤسسة كونراد أديناور (Konrad Adenauer Stiftung)، فإن الإنقسامات المعتادة في ليبيا لا تزال حيّة و [...] الشخصيات الرئيسية على طرفي الطيف السياسي تفتقر إلى الرغبة في العمل نحو مصالحة وطنية حقيقية. لا تزال هذه الشخصيات منخرطة في حرب شد وجذب جعلت من شبه المستحيل على السلطة التنفيذية الجديدة أن تتصرف كسلطة شاملة وتتجاوز الإنقسامات الإقليمية.[159] في الواقع، مع استمرار إراقة الدماء وتأجيل الانتخابات وغياب إطار دستوري توافقي، فإن ماضي ليبيا [لا يزال] مليئاً بالأحقاد التي يجب البت فيها.[160] لقد تم تنفيذ عمليتي العدالة الانتقالية ووضع الدستور بنوايا متحيزة وعلقتا حتماً في حلقة سلبية، مما أدّى إلى ازدياد عدم الثقة والإحباط من السياسة بين الليبيين وتعميق الإنقسامات على المستويين الجزئي والكلي. تتمثّل النتيجة الرئيسية لهذه المقالة في أنه من أجل إجراء تقييم هادف لنجاحات وإخفاقات التفاعل بين عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية في ليبيا، يجب ترجيح العوامل السياقية الرئيسية. إن إجراء تحليل أكثر استنارة من شأنه أن يساعد في تبني توقعات أكثر واقعية بشأن وضع الدستور والعدالة الانتقالية والمصالحة والتفكير في تدابير أكثر ملاءمة وتجنّب تأجيج الصراع. لا تزال كل من عمليتي وضع الدستور والعدالة الانتقالية في الوقت المناسب قادرتين على النجاح في ليبيا ولكن يجب تصورهما على أنهما تعتمدان بشكل كبير على السياق وعلى بعضهما البعض حتى يكون تصميمهما مناسباً ونجاحهما على النحو الأمثل.

159 *Inside Libya*, Monthly Report No.11 (Tunis: KAS, 2021), 16.
160 شرقية، *إعادة إعمار ليبيا* ص 9.

قائمة المراجع

- *الأمين العام للأمم المتحدة*. *سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع*. تقرير الأمين العامS/2004/616 . نيويورك: الأمم المتحدة، 2004.
- *انتخاب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في ليبيا 2014*. تقرير نهائي. أتلانتا: مركز كارتر، 2014.
- براندت، ميشيل، جيل كوتريل، ياش غاي، أنطوني ريغان (تحرير). *دليل عملي: وضع الدستور والاصلاح الدستوري – خيارات عملية*. إنتربيس، 2011.
- توصيات "مؤتمر الحقيقة والمصالحة: الطريق إلى الأمام" الذي انتظم بمدينة طرابلس في 12–13 ديسمبر 2012." بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 18 كانون الأول/ديسمبر 2012.
- *خارطة طريق لتعزيز العدالة الانتقالية في ليبيا: ليكف الإفلات من العقاب*. جنيف: اللجنة الدولية للحقوقيين، 2020.
- ديفيد، رومان وهدى مزيودات. *إعادة النظر في قانون العزل السياسي في ليبيا: تغيير في الوجوه أم تغييرفي السلوك؟*. سلسلة أوراق رقم 4. الدوحة: مركز بروكنجز الدوحة، 2014.
- روس، سيمونا. "الشرعية الدستورية في ليبيا: ضائعة في المرحلة الانتقالية." *مجلة القانون الدستوري في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا* 2 (2022): 4–27.
- شرقية، إبراهيم. *إعادة إعمار ليبيا: تحقيق الاستقرار من خلال المصالحة الوطنية*. دراسة تحليلية 9. الدوحة : مركز بروكنجز الدوحة، 2013.
- شريف، نادرة. "الدستور الليبي: بين الصراع والتنازلات." مسارات الشرق الأوسط 2. فيسولي : مركز روبرت شومان للدراسات المتقدمة، معهد الجامعة الأوروبية، 2021.
- *على ليبيا تسليم سيف الإسلام القذافي إلى المحكمة الجنائية الدولية*. بيروت: هيومن رايتس ووتش، 2017.
- العلي، زيد. *المسودة النهائية لدستور ليبيا دراسة عيانية*. ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2020.
- كاتس–باريل، أماندا. *تخطي عمليات الانتقال نحو التحول : التفاعل بين العدالة الانتقالية وبناء الدستور*. ورقة السياسات رقم 22. ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2019.
- *مساعدة ليبيا على تجاوز مفترق طرق خطر آخر*، إحاطة حول الشرق الأوسط 85. طرابلس/روما/بروكسل: مجموعة الأزمات الدولية، 2022.
- المسيري، محمد وسونيا ميركوفا. *"العدالة هي السبيل الوحيد للمضي قدماً": تصورات الليبيين للعدالة بعد عشر سنوات*. محامون من أجل العدالة في ليبيا، 2022.
- واهيو، وينلاك. "بناء ثقافة حقوق الإنسان." في *دليل عملي لبناء الدستور*، تحرير بوكنفورديه، ماركوس، نورا هيدلنغ، وينلاك واهيو. ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2011.

- Abioye, F.T. "Constitution-Making, Legitimacy and the Rule of Law: A Comparative Analysis." *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 44, no. 1 (2011): 59-79.
- Abubaker, Habiba. "Empirical Research on Constitutional Drafting Processes Following War or Internal Disturbances in Iraq, Tunisia, Kosovo and Sudan." *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online* 23, no. 1 (2020): 314-339.
- Ahmed, Dawood and Elliot Bulmer. *Limitation Clauses*. Constitution-Building Primer 11. Stockholm: International IDEA, 2014.
- Alexandre, Marc et. al. *Societal Dynamics and Fragility: Engaging Societies in Responding to Fragile Situations*. New Frontiers of Social Policy 74272. Washington DC: World Bank, 2013.
- Bannon, Alicia L. "Designing a Constitution-Drafting Process: Lessons from Kenya." *The Yale Law Journal* 116, no. 8 (2007): 1824-1872.
- Caitlin Goss. "Interim Constitutions and the Invisible Constitution." In *The Invisible Constitution in Comparative Perspective* edited by Dixon, Rosalind and Adrienne Stone. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- El Fegiery, Moataz. *Truth and Reconciliation? Transitional Justice in Egypt, Libya and Tunisia*. Policy Brief 177. Madrid: FRIDE, 2014.
- Gebril, Jazia and Mohammed El-Tobuli. "Compensation for Unlawful Detention under Gaddafi's Regime." In *Searching for Justice in Post-Gaddafi Libya* edited by Otto, Jan Michel, Jessica Carlisle, and Suliman Ibrahim. Leiden: Van Vollenhoven Institute, Leiden University, 2013.
- Ghai, Yash and Guido Galli, *Constitution Building Processes and Democratization*. Stockholm: International IDEA, 2006.
- Halmai, Gábor. "Transitional Justice, Transitional Constitutionalism and Constitutional Culture." In *Comparative Constitutional Theory* edited by Jacobsohn, Gary and Miguel Schor. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- ———. *The Role of Constitutionalism in Transitional Justice Processes in Central Europe* (2019).
- Hamad, Mahmoud. "A Law of Diminishing Returns: Transitional Justice in Post-Revolutionary Libya." *Arab Centre for Research and Policy Studies* 3, no. 1 (2020): 23-37.

- Hart, Vivien. "Constitution-making and the Transformation of Conflict." *Peace Change* 26, no. 2 (2001): 153-176.
- *Impunity No More: A Roadmap to Strengthening Transitional Justice in Libya*. Geneva: ICJ, 2020.
- *Inside Libya*. Monthly Report No.11. Tunis: KAS, 2021.
- Jamal, Amal and Anna Kensicki. "A Theory of Critical Junctures for Democratization: A Comparative Examination of Constitution-Making in Egypt and Tunisia." *The Law & Ethics of Human Rights* 10, no. 1 (2016): 186-187.
- Jermanová, Tereza. "From Mistrust to Understanding: Inclusive Constitution-Making Design and Agreement in Tunisia." *Political Research Quarterly* 74, no. 3 (2020): 1-14.
- Johnson, Darin E.W. "Conflict Constitution-Making in Libya and Yemen." *University of Pennsylvania Journal of International Law* 39, no. 2 (2018): 293-354.
- Kelman, Herbert. "Conflict Resolution and Reconciliation: A Social-Psychological Perspective on Ending Violent Conflict Between Identity Groups." *Landscapes of Violence* 1, no. 1 (2001).
- Klein, Claude and András Sajó. "Constitution-Making: Process and Substance." In *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* edited by Rosenfeld, Michel and András Sajó. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- *Libya: Alleged Perpetrators of Crimes under International Law Must Play No Part in Elections*. Brussels: ICJ, 2021.
- Mezran, Karim and Duncan Pickard. *Negotiating Libya's Constitution*. Issue Brief. Washington, DC: Atlantic Council, 2014.
- *National Reconciliation in Libya: A Baseline Survey*. Altai Consulting for UNDP, 2018.
- Pradhan, Happy David. "A Critical Analysis of Transitional Justice and Rule of Law in Post-Authoritarian Democracies." In *2019 International Conference on Law Reform*. Batu: INCLAR.
- *Reuniting Libya, Divided Once More*. Watch List 2022 – Spring Update. Brussels: Crisis Group, 2022.
- Rodrigues, Charmaine. "Letting off Steam: Interim Constitutions as a Safety Valve to the Pressure-cooker of Transitions in Conflict-affected States?." *Global Constitutionalism* 6, no. 1 (2017): 33-62.

- Seils, Paul. *After the Rupture: Understanding Transitional Justice and Reconciliation*. New York: ICTJ, 2016.
- Skapska, Grazyna. "Institutional Innovations and Moral Foundations of Constitutionalism in East Central Europe: Coping with the Past Human Rights Violations." In *Constitutionalism and Political Reconstruction* edited by Arjomand, Saïd Amir. Leiden: Brill Academic Pub, 2007.
- Sullo, Pietro. Transitional Justice in the Libyan Constitutional Transition." *Diritti umani e diritto internazionale* 3 (2020): 709-731.
- *The 2014 Constitutional Drafting Assembly Elections in Libya*. Final Report. Atlanta: Carter Center, 2014.
- *Towards National Reconciliation in Libya*. IRF Project Report. New York: UN Peacebuilding Support Office, 2016.
- *Transitional Justice in Post-conflict and Fragile Settings: Progress and Challenges for Reparations, Truth-Telling, and Children*. New York: ICTJ.
- Van Lier, Felix-Anselm. "Constitution-Making as a Tool for State-Building? Insights from An Ethnographic Analysis of the Libyan Constitution-Making Process." Working Paper No. 192, *Max Planck Institute for Social Anthropology Working Papers* (2018).
- Yakinthou, Christalla, Carolyn Buff, Lisa Clifford et al.. *Advancing Transitional Justice in Conflict-Affected Contexts: A Case Study for Libya*. Washington DC: IREX, 2016.