

الإصلاحات الدستورية في العالم العربي: ما تكشفه رغم محدوديتها

أمينة المسعودي*

يثير موضوع الإصلاح الدستوري مضمون المواد المقترحة للتعديل، ومدى ارتباطها بالنسق العام للنظام السياسي، أو اقتصارها على تعديلات شكلية دون المساس بجوهر المؤسسات. لقد بينت الدراسة حول الإصلاحات الدستورية في النماذج المختارة من الوطن العربي أن هذه الإصلاحات، وإن لم تغير بعمق النسق الدستوري والسياسي السائد بهذه الدول، فإنها قد سمحت بتغيير معادلة ميزان القوى الناظم لعلاقة طرفي الإصلاح، والذي يتجلى من خلال بروز دور الأحزاب السياسية ونضج المجتمع المدني وإمكانية قيامه بدور فاعل في التطورات المستقبلية للإصلاحات الدستورية. تهتم هذه الدراسة بموضوع الإصلاحات الدستورية أو التعديلات التي شملتها الوثائق الدستورية في الدول العربية خلال عقد التسعينات وبداية الألفية الثالثة. وبشكل عام، نرصد القواسم المشتركة للإصلاحات الدستورية، كما ننتبين خصوصيات بعض النماذج موضوع هذه الدراسة، وقد تم ترتيبها كرونولوجيا: المغرب 1996، البحرين 2002، موريتانيا 2006، مصر 2007 ثم الجزائر 2008. وستحاول الدراسة الجواب على أسئلة محورية من قبيل ما هي أهم الأسباب التي أدت إلى اعتماد إصلاحات دستورية، وهل العوامل التي دفعت إلى إجرائها كانت داخلية أم أنها كانت خارجية بالدرجة الأولى، وما هو الأثر الذي خلفه النقاش حول هدف الإصلاحات الدستورية بين كافة أطراف النظام السياسي، من أحزاب ومجتمع مدني وباقي الفاعلين السياسيين، وما هي أهم المجالات التي مسها الإصلاح، وهل كان شاملا أم مقتصرًا على جوانب بذاتها دون غيرها، ودلالات ذلك. وأخيرا تعيين المسار الذي اتجهت الي اعتماده الإصلاحات الدستورية المذكورة.

للمناقشات حول الإصلاح الدستوري، والدستورانية، أهمية كبرى في الوطن العربي اليوم، بسبب ما تفصح عنه من تغييرات سياسية منتظرة. ولا بد من القول أن الإصلاح الدستوري في هذه البقعة من العالم يستمد مشروعيته من استمراره مطلباً للتجديد، وأفقاً لإعادة صياغة علاقة الدولة بالمجتمع. هذا علاوة على قدرته على الإفصاح عن التغييرات النوعية التي تطل المنظومة الفكرية والإيديولوجية، وتأشيرته كذلك إلى كثافة وعمق المتغيرات الواقعة، وكشف ارتباطها بالأحداث السياسية، المحلية والدولية.

فبعد الإطاحة بنظام الاتحاد السوفياتي، وانعقاد مؤتمرات عدة حول موضوع الديمقراطية، تجلّى من خلال تصريحات مسؤولين غربيين أن تقديم المساعدات أو منح القروض للدول النامية إنما يرتبط أساساً بـ"التحول الديمقراطي" في صفوف هذه الدول، وبنهجها لسياسات الإصلاح الاقتصادي وحقوق الإنسان¹.

وإذا كانت المؤثرات الخارجية موحدة على صعيد الوطن العربي، من حيث وقوعها على موجة الإصلاحات الدستورية، فإن المؤثرات أو الضغوط الداخلية التي كانت وراء المطالبة بإصلاحات دستورية لم تتسم بنفس الخصائص بالنسبة لجميع النماذج العربية المدروسة. فقد تنوعت أساليب المطالبة بإصلاحات دستورية، إما من خلال دعمها من طرف السلطات الحاكمة (مصر والجزائر وتونس) أو عن طريق نهج أسلوب المذكرات المطالبة من طرف أحزاب المعارضة وتوجيهها إلى رئيس الدولة (المغرب)، وكذلك من خلال بروز فاعلين آخرين مطالبين بالإصلاح الدستوري كالمجتمع المدني مثلاً، وتأثير وسائل الإعلام بصفة عامة والصحافة بصفة خاصة (المغرب ومصر ولبنان وموريتانيا)². واعتبرت، من جهة أخرى، المواثيق الوطنية بمثابة مدخل للإصلاحات الدستورية في كل من الجزائر والبحرين.

رغم أن أغلبية الدول العربية عرفت تعاقب دساتير مختلفة، فإن العقد الأخير من القرن العشرين وبداية الألفية الثالثة تميزت بتعدد الإصلاحات الدستورية، سواء في دول المغرب العربي أو في المشرق. تم التفكير في دراسة نماذج منها، نظراً لدور بعض الأسباب المحددة الفاعلة في المطالبة بالإصلاح، أو أخذاً بمضامين بعض الإصلاحات، وأيضا لخصوصية اتجاهات الإصلاحات في بعض الأقطار العربية. فأختيرت المغرب والبحرين (وهي أنظمة ملكية) ومصر والجزائر وموريتانيا (وهي أنظمة جمهورية)، لتفرد كل تجربة من التجارب المذكورة.

باعتبار جميع الدساتير العربية جامدة، فإن تقنية وقواعد تعديلها تعد مدخلا رئيسيا لشرعية التعديلات والمراجعات، بل إن التساؤل المحوري الذي يطرح بداية في أي مراجعة دستورية يتعلق بمدى احترام أو تجاوز القاعدة المبينة دستوريا من أجل تعديلها ومراجعتها.

1 أسباب ومؤثرات الإصلاح الدستوري

لعل الانفتاح الذي شهده العالم العربي في عقد التسعينات جراً تعدد المتغيرات الاقتصادية والسياسية في العالم بعد انهيار جدار برلين وبروز القطبية الأحادية من جهة، وتنامي الوعي داخل المجتمعات العربية، سواء من خلال السماح بالتعددية الحزبية أو ببروز دور المجتمع المدني من جهة أخرى، يفسر بعضاً من الأسباب التي كانت وراء الإصلاحات الدستورية العربية في العقد الأخير من القرن الماضي.

¹ - صرح مساعد وزير الخارجية الأمريكي هيرمان كوهين في 1990 أنه "بالإضافة إلى سياسة الإصلاح الاقتصادي وحقوق الإنسان فإن التحول الديمقراطي أضحي شرطاً ثالثاً لتلقي المساعدات الأمريكية"، كما صرح المساعد البريطاني للشؤون الخارجية في نفس الفترة أن "المساعدات البريطانية تمنح للدول التي تتجه نحو التعددية وتحترم القانون ومبادئ السوق"

² - على سبيل المثال لا الحصر يمكن ذكر المؤتمر الدستوري في البحرين، حركة كفاية في مصر والجمعيات الحقوقية والسياسية في المغرب.

الحقوق والحريات مكانة "القيود الموضوعية" لتعديل الدساتير (البحرين) أو من خلال النص في فصول الدستور على أنها "مضمونة" (المادة 32 من الدستور الجزائري).

المساواة بين الجنسين وتشجيع تمثيلية المرأة

لوحظ، في السياق نفسه، أن الحق في المساواة بين الجنسين شكل موضوع اهتمام التعديلات الدستورية الأخيرة، حيث ضمنت كل من الجزائر والبحرين ومصر وموريتانيا واليمن تعديلاتها الدستورية بالإشارة إلى حق المرأة في المشاركة السياسية مساواة مع الرجل، كما سلكت دول أخرى تغيير قوانينها الانتخابية للنص على "كوتا" تسمح للمرأة بولوج المؤسسات التمثيلية، تشريعية ومحلية، (المغرب والجزائر).

دعم القضاء الدستوري

من بين مستجدات التعديلات الدستورية العربية أيضا الاهتمام بضمان استقلال القضاء الدستوري وذلك من خلال تخصيص أجهزة خاصة بمراقبة دستورية القوانين، تشترك غالبا السلطتين التشريعية التنفيذية (رئاسة الدولة) في اختيار أعضائها.

الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية

سمح انتقال بعض الدول العربية (مصر وتونس والجزائر وموريتانيا) من نظام الحزب الواحد إلى نظام تعددي مضمن في إصلاحاتها الدستورية، إلى تنظيم انتخابات "تنافسية" مما سمح بالحديث عن ديناميكية سياسية جديدة في هذه الدول، خصوصا وأن تغيير النظام الحزبي اقترن بتغييرات أخرى على مستوى الأنظمة الانتخابية (مصر، تونس)، وأيضا على مستوى إعادة النظر في التقطيع الانتخابي، وفي تمويل الأحزاب السياسية، ووضع ميكانيزمات لمراقبة نزاهة الانتخابات.

وفضلا عن السياق الشكلي لتعديل وإصلاح الدساتير (السلطة التأسيسية الفرعية، القيود الزمنية والموضوعية للمراجعة الدستورية)، والتي من المفروض أن تحترم في جميع الدساتير الجامدة، يطرح موضوع الإصلاح الدستوري أيضا مضمون المواد المطروحة للتعديل ومدى ارتباطها بالنسق العام للنظام السياسي، أو اقتصارها على تعديلات شكلية دون المساس بجوهر المؤسسات.

2 مضمون الإصلاحات الدستورية في الوطن العربي

كثيرة هي الدول العربية التي عدلت قوانينها السامية في نهاية القرن العشرين ومطلع القرن الحالي³. وعلى الرغم من اختلاف بعض مضمون التعديلات الدستورية في الأقطار العربية، تبرز غالبا قواسم مشتركة بالنسبة للمقتضيات الدستورية المعدلة أو المضافة همت الجانبين الأساسيين في كل وثيقة دستورية: الحقوق والحريات والعلاقة بين المؤسسات.

1-2: دعم دولة القانون

عملا بالتوصيات الواردة في التقارير الدولية حول وضعية حقوق الإنسان في الدول العربية، لم يفت هذه الأخيرة التأكيد، في تعديلات دساتيرها، على مكانة الحقوق والحريات وتوفير ضمانات من أجل تفعيلها. ففي سبيل الانصهار في المجهود الدولي، تميزت بعض الإصلاحات الدستورية العربية بدعمها للحقوق والحريات وتعزيز مكانتها وذلك عبر آليات مختلفة. فقام البعض منها بالانخراط في كونية وعالمية حقوق الإنسان والنص على ذلك في ديباجة الدساتير (المغرب وموريتانيا)، أو عن طريق منح

³ - يتعلق الأمر بالمغرب (1992 و 1996)، الجزائر (1989 و 1996 و 2008) تونس (1998 و 2002)، البحرين (2002)، مصر (2007) موريتانيا (1991 و 2002)، سوريا (2000) ثم اليمن (1991، 1994، 2000، 2001 وعرض التعديل الأخير على البرلمان في 2007)، الإمارات (1996)، السودان (1998)، جزر القمر (2009)

تقوية الحكامة المالية

2-2: عدم المس بواقع العلاقة الأفقية بين السلطات

من خلال تعديل الفصول الدستورية المتعلقة بصلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية، عملت أغلبية الدول العربية في التعديلات الدستورية المنتهجة على الإبقاء على الطابع الرئاسي للنظام. وقد تجلى ذلك من خلال عنصرين متكاملين.

يتعلق العنصر الأول بتعديل الفصول الدستورية المتعلقة بمدة الولاية الرئاسية وجعلها ولاية ممتدة وقابلة للتجديد (الجزائر، مصر، تونس وسوريا)، بينما يتعلق المقتضى الثاني بتكريس عدم التوازن بين جهازي السلطة التنفيذية: رئاسة الدولة والحكومة، وذلك من خلال عدم المس بصلاحيات رئيس الدولة التي ظلت واسعة ومتعددة، وأيضا من خلال تكريس تبعية الحكومة لها (الجزائر والبحرين وتونس واليمن ومصر والمغرب..).

في اتجاه "عكسي"، ومن أجل التخفيف من تركيز السلطة في يد الجهاز التنفيذي، عمدت الدول العربية من خلال تعديلات وثائقها السامية إلى إعادة الاعتبار لمؤسساتها التشريعية من خلال دعم صلاحيات برلماناتها التشريعية والرقابية. كما التجأت أغلبية هذه الدول إلى إعادة هيكلة أجهزتها التشريعية من خلال إحداث ثنائية برلمانية، كالمغرب مثلا في 1996 أو البحرين (2000) والجزائر (1996) وموريتانيا (1991)، ومصر (1980)، وتونس (2002)⁵. غير أنه يصعب النظر إلى تقنية الثنائية المجلسية كإجراء تهدف الدول العربية من ورائه إلى التخفيف من انعدام التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك نظرا لارتباط هذه الثنائية بثلاثة ملاحظات تشكل في الواقع معوقات على المرودية الإيجابية لهذه الأخيرة:

في سبيل ضمان حكمة مالية، تضمنت التعديلات الدستورية لبعض الدول العربية النص على أجهزة تكلف بالرقابة المالية: كالمجلس الأعلى للحسابات في المغرب الذي تمت دسترته في 1996، وإحداث ديوان للرقابة المالية في البحرين (حماية الأموال العامة والثروات الطبيعية في البحرين)⁴.

في سياقات أخرى ودائما في مجال دعم دولة القانون، أغنت بعض الدول العربية إصلاحاتها الدستورية، بتصويت برلماناتها على ترسانة قانونية جديدة أو تغيير القوانين الموجودة والمتعلقة بقانون الأحزاب السياسية وقانون الحريات العامة (الجمعيات والتجمعات وقوانين الصحافة..). (المغرب، مصر، الجزائر وموريتانيا..). كما تم إرفاق التعديلات المذكورة بإحداث مؤسسات جديدة كالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان أو ولاية المظالم في المغرب مثلا.

من جهة أخرى، وعلى مستوى العلاقة بين السلطات، أثرت التعديلات الدستورية العربية إحاطة العلاقة العمودية بين السلطات المركزية والمحلية ببعض التغييرات، بخلفية دعم نوع من اللامركزية، بينما لم تتعرض العلاقة الأفقية بين السلطات بمقتضى نفس التعديلات لتغيير ملحوظ.

فقد عمدت بعض المقتضيات المعدلة في دساتير الدول العربية إلى منح الأجهزة المحلية سلطات وصلاحيات في أفق بناء نظام لامركزي يضمن نوعا من التوزيع العمودي للسلطات (المغرب، البحرين، مصر، موريتانيا والجزائر)، كما أنه بخصوص التعديل الدستوري المرتقب في المغرب، تعتبر الجهوية الموسعة ودسترة الحكم الذاتي لجهة الصحراء من المواضيع الأساسية التي ستشكل موضوعا للتعديل المذكور.

⁵ - إذا كانت الثنائية المجلسية قد اعتمدت بعد تجربة المجلس الواحد في كل من الجزائر (دساتير 1976 و 1989)، وموريتانيا (دستور 1961) والبحرين (دستور 1973)، فإن أول تجربة دستورية في المغرب كانت قائمة، على عكس الدول السابقة، على نظام المجلسين وفق دستور 1962 وبعد تجربة الغرفة الواحدة في البرلمان طبقا لدساتير 1970 و 1972 و 1992، تمت العودة إلى نظام المجلسين مرة أخرى وفق دستور 1996.

⁴ - ينص الفصل الثالث من الميثاق الوطني للبحرين والمعنون ب "الأسس الاقتصادية للمجتمع" على أن " للأموال العامة حرمة، ويقع على كل مواطن واجب حمايتها، وعلى السلطات العامة اتخاذ كل الوسائل التي تكف صيانتها.. " (النقطة السادسة)

مضمون الدساتير الثلاثة التالية، أي كل من دساتير 1972 و1992 و1996. من المفيد التذكير بأنه إذا كانت الدساتير المغربية الثلاثة الأولى قد أقرت اختلافا واضحا في التوازن بين المؤسسة التشريعية والحكومية على حساب المؤسسة التمثيلية، غير دستور 1992 جزئيا هذه العلاقة معيدا الاعتبار للمؤسسة التشريعية ومعززا موقف الحكومة وصلاحياتها. وفي ظل الاحتفاظ بمكتسبات دستور 1992، أحدث الدستور الحالي (13 ايلول/سبتمبر 1996) نظاما برلمانيا ثنائيا، جعل من مجلس النواب مجلسا منتخبا بالكامل بالاقتراع العام المباشر، ومنح لمجلس المستشارين المنتخب بطريقة غير مباشرة صلاحيات في التشريع والمراقبة تقترب من صلاحيات مجلس النواب. من جهة أخرى، ومقارنة مع باقي الدول العربية، يتميز المغرب بإقراره للتعددية الحزبية منذ أول دستور مغربي (1962) حيث منع بمقتضى فصله الثالث نظام الحزب الوحيد⁶، كما تعتبر "الملكية" و"الدين الإسلامي" بمثابة القيود الموضوعية لأي مراجعة دستورية (الفصل 106 من الدستور).

1- دواعي الإصلاحات الدستورية

تميز عقد التسعينات في المغرب بتفعيل تعديلين دستوريين، توحدت إلى حد ما الأسباب الداخلية والخارجية الداعية لها.

1-1: الاعتبارات الداخلية

أدى فشل برنامج التقويم الهيكلي في الثمانينات إلى اندلاع أزمات اقتصادية واجتماعية تمثلت في الاحتجاجات المتتالية، عقبها انفتاح سياسي خصوصا بعد تغيير وتليين العلاقة بين المؤسسة الملكية وأحزاب الحركة الوطنية والتي ساهمت فيها عوامل عديدة.

⁶ - نص الفصل الثالث من جميع الدساتير المغربية على أن " الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية الجماعات المحلية والغرف المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم. ونظام الحزب الوحيد نظام غير مشروع"، كما تجدر الإشارة إلى أن " المنظمات النقابية والجماعات المحلية والغرف المهنية صبحت تشارك الأحزاب السياسية في تنظيم المواطنين وتمثيلهم منذ دستور 1972).

- **الملاحظة الأولى** تتعلق بطريقة أو أسلوب اختيار أعضاء الغرفة الثانية في البرلمانات العربية. إذ بينما يتم انتخاب أعضاء الغرفة "الأولى" في هذه البرلمانات عن طريق الانتخاب العام المباشر، يتم اختيار مستشاري الغرفة الثانية إما عن طريق الانتخاب غير المباشر (المغرب) أو عن طريق الجمع بين أسلوبَي الانتخاب والتعيين. وينفرد رئيس الدولة دون رئيس الحكومة بصلاحيات تعيين نسبة من أعضاء الغرفة أو المجلس الثاني (البحرين، الجزائر، مصر، الأردن...)

- **الملاحظة الثانية** تتعلق بمنح الدساتير العربية لنفس الصلاحيات تقريبا للمجلسين معاً، التشريعية والرقابية، وذلك رغم اختلاف أسلوب اختيار أعضائهما، مما يحول دون الدفع بدينامكية العلاقة بين التشريعي والتنفيذي (البرلمان والحكومة).

- **الملاحظة الثالثة** هي انفراد رؤساء الدول بصلاحيات حل البرلمانات.

بشكل عام، تعد هذه بعض القواسم المشتركة للإصلاحات الدستورية في الوطن العربي، كما سنتبين خصوصيات بعض النماذج موضوع هذه الدراسة والتي تم ترتيبها كرونولوجيا وفق آخر تعديل دستوري: المغرب في 1996، البحرين في 2002، موريتانيا في 2006، مصر في 2007 ثم الجزائر في 2008.

أولاً- الإصلاح الدستوري في المغرب: البحث عن التوازن بين السلطات

يعتبر المغرب من أبرز دول العالم العربي التي عرفت تعديلات دستورية متعددة. فمنذ استقلاله عام 1956 عرف المغرب خمسة دساتير صدرت على التوالي في 1962 و1970 و1972 و1992 و1996. وإضافة إلى هذه الدساتير الخمس المختلفة، راجع المغرب مرتين اثتان من تلك النصوص الدستورية، هما دستور 1972 ودستور 1992.

وإذا كان الدستورين الأوليين (1962 و1970) قد اتخذوا بمبادرة ملكية فحسب، فإن للمذكرات المطالبة لأحزاب الحركة الوطنية وقعا على

تشتت في منح المساعدات والقروض للدول، ليس فقط تصحيح الأوضاع الاقتصادية، وإنما أيضا انخراطها في جملة من الإصلاحات السياسية. وفي هذا الصدد، سبق للملك الحسن الثاني أن صرح بمناسبة تحديد الظروف المؤدية لتعديل الدستور في 1992، أن المغرب لا يمكن أن يبقى خارج التحولات التي يشهدها العالم.

2- الأطراف المطالبة بالإصلاح الدستوري

تعود مبادرة اقتراح المراجعة الدستورية طبقا للدساتير المغربية لكل من الملك والبرلمان⁷. ورغم انخراط أحزاب الكتلة الوطنية في مسلسل المطالبة بالإصلاحات الدستورية منذ سنة 1972، فإن هذه المطالبة تمت دائما خارج الساحة البرلمانية، إذ يتعذر التوفر على النصاب القانوني المطلوب من أجل تفعيل القاعدة البرلمانية في اقتراح مراجعة الدستور، ذلك أن "اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين لا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس المعروض عليه الاقتراح، ويحال الاقتراح بعد ذلك إلى المجلس الآخر ولا تصح موافقته عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم..". (الفصل 104 من الدستور)

1-2: المذكرات المطالبة للأحزاب السياسية

اعتمدت أحزاب الكتلة الديمقراطية أو الأحزاب المنبثقة عن الحركة الوطنية أسلوب المذكرات كأداة للتواصل مع المؤسسة الملكية في موضوع الإصلاحات الدستورية. فقد تمت صياغة ثلاث مذكرات ما بين 1991 و1996.

تم توجيه المذكرة الأولى للملك الحسن الثاني بتاريخ 9 أكتوبر 1991 بتوقيع كل من حزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، في حين تم توقيع المذكرة الثانية في 19 يونيو 1992 من طرف الأحزاب الخمسة المشكلة للمعارضة أي الاستقلال والاتحاد الاشتراكي

من بين هذه العوامل، التوافق الوطني حول مسألة الوحدة الترابية وقبول النظام بطي صفحة الماضي عبر ولوج مرحلة جديدة في المجال الحقوقي (إنشاء وزارة حقوق الإنسان والمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وإحداث هيئة الإنصاف والمصالحة وإطلاق سراح المعتقلين السياسيين ثم السماح بعودة المنفيين)

أدى اختلال موازين القوى بين المؤسسة الملكية والأحزاب السياسية، خصوصا بعد تنازل هذه عن طرح موضوع اللجنة التأسيسية، إلى إجراء مفاوضات بين المؤسسة الملكية وأحزاب المعارضة سبقتها مطالبة أحزاب الحركة الوطنية بإصلاحات دستورية. فقد شكلت المذكرات المطالبة لأحزاب الكتلة الوطنية والموجهة إلى الملك الحسن الثاني، الأرضية الأساسية لتعديلات سنتي 1992 و1996، ومهدت لالتحاق هذه الأحزاب بالحكومة التي نعنت بحكومة التناوب التوافقي في 1998، نظرا لدخول الحكومة أحزاب مارست المعارضة لمدة تفوق 40 سنة.

بيد أن نهاية العقد الأخير من القرن الماضي تميزت بالخلافة على العرش (1999) وتولي الملك محمد السادس الحكم حيث اقترن العهد الجديد بظهور مطالب أخرى حول الإصلاحات الدستورية برز فيها موقف المجتمع المدني كمطالب جديد، قبل أن تخرج أحزاب الحركة الوطنية عن صمتها وتقدم من جديد برامج انتخابية (2007) ومذكرات، إثر انعقاد مؤتمراتها الوطنية (2009)، تخص الإصلاح الدستوري.

1-2: الاعتبارات الخارجية

مع مطلع التسعينيات بدأت علامات الفشل تظهر جليا في المخلفات السلبية الناتجة عن تطبيق برنامج التقويم الهيكلي، وذلك باعتراف المؤسسات الدولية نفسها والتي خلصت في تقرير أنجزته نزولا عند رغبة الملك الراحل الحسن الثاني، أن الاقتصاد المغربي يوجد في حالة "السكتة القلبية" كما حددت القطاعات الواجب إصلاحها في القضاء والتعليم والإدارة.

ثم إن التوجه الجديد للمؤسسات المالية الدولية، خصوصا بعد سقوط المعسكر الشرقي، أضحت

7 - طبقا للدستور المغربي الأول، كانت مبادرة اقتراح مراجعة الدستور تعود لكل من الوزير الأول والبرلمان (الفصل 104 من دستور 1962)

بخصوص مطالب الحركات النسائية، فقد تميز عقد التسعينات وبداية الألفية الثالثة بتركيز الجمعيات النسائية على مطالبها المتعلقة بالمساواة مع الرجل في جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وبعد الإصلاحات المتعلقة بمدونة الأسرة، تميزت مرحلة ما بعد دستور 1996 أيضا بمطالبة نفس الجمعيات بضرورة اعتماد كوتا يسمح بتمثيليتها الفعلية داخل البرلمان وباقي المؤسسات الدستورية. وتوجت هذه المطالب بتعديل للقانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس النواب مع تغيير نمط الاقتراع وتقسيم عدد أعضاء مجلس النواب. كما نتج عن نفس المطالب إبرام اتفاق بين الحكومة والأحزاب السياسية لتخصيص كل حزب في ترشيحاته لائحة كاملة للنساء سميت اللائحة الوطنية، سمحت للمرأة بالفوز في الانتخابات التشريعية لسنة 2002 بـ 30 مقعدا مما رفع نسبة تمثيليتها من 2% إلى 10% وهي تقريبا نفس النسبة التي حققتها بعد الانتخابات التشريعية لسنة 2007.

ومع اقتراب موعد الانتخابات البلدية ليونيو 2009، عدلت مدونة الانتخاب وكذا نص الميثاق الجماعي في أفق السماح للمرأة بتعزيز تمثيليتها داخل المجالس المحلية عن طريق خلق دوائر إضافية تخصص في مجملها للنساء بعد اتفاق بين الأحزاب السياسية والحكومة، مما يسمح بانتقال نسبة تمثيلية المرأة في المجالس البلدية من نسبة 0,5% إلى نسبة 12% على الأقل.

من جهة أخرى، وبخصوص مطالب الجمعيات الثقافية الأمازيغية، فإنها تتمحور حول الحماية الدستورية للأمازيغية هوية ولغة وثقافة.

دستور ديمقراطي يضمن التوازن بين السلطات، مقترحات جمعيات سياسية

مع بداية الألفية الثالثة، طالبت جمعية الوفاء للديمقراطية وجمعية بدائل وكذلك حركة المطالبة بدستور ديمقراطي بمطالب واضحة حول الإصلاح الدستوري. ففي الميثاق التأسيسي المصادق عليه في الجمع العام الوطني المنعقد بالرباط في 27 حزيران/ يونيو 2002 تم تحديد مطلب إرساء مبادئ ملكية برلمانية مع تحديد

للقوات الشعبية وحزب التقدم والاشتراكية ومنظمة العمل الديمقراطي الشعبي والاتحاد الوطني للقوات الشعبية. أما المذكرة الثالثة المؤرخة في 23 أبريل لسنة 1996 فقد تم توقيعها من طرف نفس أحزاب المعارضة باستثناء الاتحاد الوطني للقوات الشعبية. أما من جانب أحزاب "الوفاق"، أي الأحزاب التي كانت تشكل في العقد الثامن والتاسع من القرن الماضي الأغلبية الحكومية، فقد كانت دائما مؤيدة لما يقترحه النظام من تعديلات دستورية. وعند طرح مسألة الإصلاحات الدستورية في مذكرات أحزاب الكتلة الوطنية، أو أحزاب المعارضة، فكرت بدورها في طرح مذكرة تتضمن اقتراحاتها الدستورية مع احترام مطلب المؤسسة الملكية.

2-2: المجتمع المدني والمطالبة بالإصلاح الدستوري

من المهم الإشارة في إطار الحديث عن النقاش الموجود اليوم في المغرب عن الإصلاح الدستوري، بأن مكونات المجتمع المدني تساهم بقوة في طرح وإغناء هذا النقاش. فبعد أن كانت المطالب حول الإصلاحات الدستورية تنبع من أحزاب الحركة الوطنية، وبالملموس من أحزاب الكتلة الديمقراطية، تساهم اليوم في إثراء هذا النقاش بعض مكونات المجتمع المدني، الحقوقية والثقافية والسياسية.

دعم وحماية حقوق الإنسان مقترحات دستورية للجمعيات الحقوقية

ظلت المسألة الدستورية حاضرة في خطاب جمعيات حقوق الإنسان وقامت كسائر مكونات الحقل السياسي المغربي خلال الإعلان عن كل تعديل دستوري، بصياغة مجموعة من المقترحات كالنص على سمو الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان على القانون الداخلي، والإشارة في النص الدستوري على ضمانات لحماية حقوق وحرريات المواطنين⁸.

⁸ - في المؤتمر السابع للجمعية المغربية لحقوق الإنسان المنعقد في 10 و11 أبريل 2004 كان شعار المؤتمر هو "من أجل دستور لفائدة حقوق الإنسان"

3- مضامين الإصلاحات الدستورية

شارك الشعب المغربي في العقد الأخير من القرن الماضي في التصويت بواسطة الاستفتاء على مشروعين دستوريين: مشروع دستور⁹ 1992 ومشروع دستور¹⁰ 1996. فبينما أضفت الدساتير المغربية الثلاثة الأولى (1962-1970-1972)، على النظام الدستوري المغربي طابع نظام الملكية الرئاسية غير المتوازنة، تميزت المراجعات الدستورية لسنتي 1992 و1996 بطابع نظام الملكية البرلمانية التدريجية من خلال تخفيفه من حدة انعدام التوازن الذي كان سائدا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

3-1 : دعم التأصيل الدستوري لحقوق الإنسان

تعهد المغرب في ديباجة دستوره لسنة 1992 بالتزام ما تقتضيه المواثيق من مبادئ وحقوق وواجبات كما أكد تشبته بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا.

قضاء دستوري مستقل

ترجمة للمطالب الواردة في مذكرة 1991 لأحزاب الكتلة الديمقراطية، أحدث في المغرب جهازا مستقلا مكلفا بمراقبة دستورية القوانين يتألف من ستة أعضاء يعينهم الملك لمدة تسع سنوات ويعين الستة الباقون من طرف رؤساء مجلسي البرلمان (ثلاثة لكل رئيس) لنفس المدة بعد استشارة الفرق. ويعكس هذا الجهاز القضائي في اختصاصاته توسعا نسبيا في مجال مراقبة دستورية القوانين خصوصا بعد أصبحت القوانين العادية أيضا موضوع مراقبة دستورية في حالة طلب ذلك من طرف ربع أعضاء المجلسين وبعد أن إذا ما طالبت بذلك أغلبية أعضاء المجلسين.

وظائف كل مؤسسة وإعطاء أهم السلطات للمؤسسة الحكومية الممثلة للأغلبية البرلمانية. فالملكية البرلمانية، حسب هذه الجمعية، هي النموذج الوحيد الذي يسمح بالتوفيق بين مبادئ ملكية وراثية ومبادئ الديمقراطية.

وفي نفس المنحى الفكري، فإن مشروع صياغة دستور ديمقراطي سبق الشروع فيه من طرف حركة المطالبة بدستور ديمقراطي، فهذا الأخير، حسب الحركة، ينبغي أن يركز على فصل السلطات والضمانات الدستورية والهوية الثقافية. كما ورد أيضا تحديد السلطات الخاصة بالملك والحكومة في مطالب جمعية بدائل التي قدمت مقترحات بخصوص السلطات الملكية التي ينبغي أن تشمل الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، فتشمل الشؤون الخارجية والشأن الديني وكذلك الملفات الكبرى مع حق التحفظ والفييتو. وما عدا ذلك يعود للحكومة.

دور الصحافة المستقلة

لابد من الإشارة كذلك إلى الدور الذي أصبحت تلعبه وسائل الإعلام، وخصوصا الصحافة المستقلة في تغطية موضوع الإصلاح الدستوري من خلال نقل مضمون الندوات المنظمة في أوساط المجتمع المدني أو من خلال الحوارات والاستجابات الموجهة للباحثين والأكاديميين حول الإصلاحات الدستورية المرتقبة.

إن نضج المجتمع المدني والانفتاح الإعلامي جعل من الصحافة المستقلة المعارض الجديد للأغلبية خصوصا بعد دخول المعارضة " السابقة" أو "التقليدية" إلى اللعبة السياسية. لكن سرعان ما عادت أحزاب الكتلة الديمقراطية مرة أخرى للمطالبة بإصلاحات دستورية، حيث انكبت من جديد على إعداد مذكرة مشتركة في 2007 ضمنها مطالبها بشأن الإصلاح الدستوري لكنها لم توجه إلى الملك كما كان مفروضا نتيجة حدوث خلاف بين أطرافها. أما اليوم، فقد تمسك حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بموقفه في رفع مذكرة إلى الملك بعد الانتخابات البلدية ليونيو 2009، تتضمن أهم مطالبه بشأن الإصلاح الدستوري.

9 - عرض مشروع الدستور يوم 4 شنتبر 1992 على الاستفتاء وحصل على 99,96% من المصوتين بنعم مقابل 0,4% من المصوتين بلا كما بلغت نسبة المشاركة 97,29%
10 - بتاريخ 13 شنتبر 1996 صادق الشعب المغربي بواسطة الاستفتاء على مشروع دستور 1996 بنسبة 99,53% .

وأهم إجراءاتها تنصيب الحكومة من طرف مجلس النواب فمن الضروري أن تحرز الحكومة بعد تعيينها من طرف الملك على ثقة أغلبية مجلس النواب. إن هذا الإصلاح الأخير يعد جوهرياً إذ يحول النظام الدستوري المغربي من نظام ملكية رئاسية غير متوازنة إلى نظام ملكية برلمانية تدريجية. فمسؤولية الحكومة المزدوجة أمام الملك ومجلس النواب في ظل الدساتير المغربية الثلاثة الأولى أصبحت تكتسي مضمونا ملموسا في ظل دستور 1992 المدعم بالدستور المغربي الحالي. فهذه الخطوة تدعم الطابع البرلماني للدستور المغربي.

إن تعزيز مكانة البرلمان تم أيضا من خلال إحداث الثنائية المجلسية التي تم إقرارها بواسطة المراجعة الدستورية لسنة 1996.

3-3: تخليق الحياة المالية

عمل دستور 1996 على دسترة جهاز له ارتباط وثيق بالشفافية في التسيير المالي ألا وهو المجلس الأعلى للحسابات الذي أحدث بمقتضى ظهير 14 أيلول/سبتمبر 1979 وأصبح مؤسسة دستورية بمقتضى دستور 1996. ويتولى المجلس ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ القوانين المالية والتحقيق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصروفات الأجهزة الخاضعة لرقابته بمقتضى القانون، كما يعاقب المجلس عند الاقتضاء على كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة ويرفع إلى الملك بيانا عن كل الأعمال التي يقوم بها. وبالإضافة إلى المجلس الأعلى للحسابات، أحدثت طبقا للدستور مجالس جهوية للحسابات تتولى مراقبة حسابات الجماعات المحلية وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.

4-3: توسيع اللامركزية

بعد ارتقاء الجهة إلى مستوى الجماعات المحلية كالعمالات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية منذ دستور 1992، يركز النقاش الدائر اليوم حول الإصلاح الدستوري، وبمناسبة تقديم المغرب لمقترح الحكم الذاتي لجهة الصحراء،

من شأن إحداث هذه المؤسسة الدستورية ضمان استقلال وظيفي وعضوي في ممارسة السلطة القضائية الدستورية ورقابة أكثر فاعلية بالإضافة إلى استمرار مطرد وإيجابي في الاجتهاد القضائي المغربي في المادة الدستورية. تميز هذا الاجتهاد بنوعية خاصة بإطلاله المتميز على مواد القانون الداخلي لمجلس النواب وللمجلس المستشارين، توصل من خلاله إلى إقرار آليات جديدة في العمل البرلماني.

تقرير هيئة الإنصاف والمصالحة

من أجل طي صفحة الماضي وفي إطار نفس الخطوات الإصلاحية، تم إحداث هيئة الإنصاف والمصالحة (2004) من رئيس وستة عشر عضوا، نصفهم من بين أعضاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، والنصف الآخر من خارجه، بما يؤمن تمثيل مشارب وتخصصات متنوعة وموحدة المقاصد في حماية حقوق الإنسان والنهوض بها. ومن المهم الإشارة إلى أن الهيئة المذكورة ضمنت تقريرها عدة توصيات في مجال الإصلاح الدستوري

2-3: التوجه نحو نظام برلماني تدريجي

انتقل النظام الدستوري المغربي، بعد دستور 1992، من نظام ملكية رئاسية غير متوازنة إلى نظام ملكي يتدرج نحو البرلمانية. إذ اتسعت بوضوح ملامح البرلمانية في ظل الدستور الجديد مع إسناد صلاحيات واسعة للبرلمان في مجال مراقبة الحكومة، السمة الرئيسية لكل نظام برلماني. فبالمقارنة مع صورة الدساتير السابقة، يشكل دستور 1992 المدعم بدستور 1996 مرحلة جديدة تذهب في اتجاه إقرار نظام ملكي برلماني تدريجي وذلك بتحسين وضعية المؤسسة التمثيلية وتقوية دور ومركز الوزير الأول.

فيما يتعلق بالمؤسسة البرلمانية، حظيت هذه بمكتسبات متعددة في ظل الدستورين الأخيرين تخص سير العمل داخل البرلمان كما شملت توسيع مجال مراقبة البرلمان للحكومة.

إعادة الاعتبار للمؤسسة البرلمانية

بالخصوص دور الوزير الأول في مجال التعيين في المناصب العليا و عقلنة العمل الحكومي. في إطار محور " إصلاح الحكامة" ضمن حزب الاستقلال برنامج الانتخابي مطالبه بخصوص إصلاح دستوري تهم أيضا إصلاحات جوهرية للسلط الثلاث، مع التركيز على تحسين وضعية الوزير الأول والمؤسسة الحكومية ككل ثم أيضا التركيز على تنمية الحكامة المحلية والجهوية. فيما يتعلق بحزب التقدم والاشتراكية، الطرف الثالث في أحزاب الكتلة، وفي النقطة العاشرة والأخيرة من برنامج الانتخابي المعنون ب"تكريس الدولة الديمقراطية المحترمة لقواعد القانون من خلال مراجعة الدستور وإصلاح القضاء" يشير الحزب إلى أن مراجعة الدستور ينبغي أن ترافق تفعيل برنامجه، هذه المراجعة التي ينبغي أن تنصب أساسا على تقوية صلاحيات مؤسسة الوزير الأول ومراجعة صلاحيات الغرفة الثانية في البرلمان، دسترة الأمازيغية كلغة وطنية وكعنصر أساسي في الثقافة الوطنية، وضمان استقلال القضاء.

الحزب الاشتراكي الموحد المعارض ومطلب الملكية البرلمانية

ورد مطلب الإصلاح الدستوري بقوة في البرنامج الانتخابي للتحالف بين أحزاب الطليعة والمؤتمر الوطني الاتحادي والحزب الاشتراكي الموحد. فمن خلال شعار: "لا للفساد، نعم للتغيير" أكد البرنامج العام للتحالف على ضرورة إجراء إصلاح دستوري من أجل الانتقال إلى ملكية برلمانية وذلك من خلال التقليل من سلطات المؤسسة الملكية وتعزيز دور الحكومة. نفس المطلب ورد في البرنامج الانتخابي للحزب الاشتراكي، فتحت شعار: " معا نبني مغرب المستقبل" وتحت عنوان " الإصلاحات السياسية والدستورية والمؤسسية" الانتقال من ملكية تنفيذية إلى ملكية برلمانية ديمقراطية " يطالب الحزب بإقرار دستور ديمقراطي يضمن فصلا حقيقيا للسلط ويصون الحقوق والحريات ويدعم المجال التشريعي والرقابي للمؤسسات التمثيلية.

على الجهوية الموسعة والمتقدمة والتي تعد السبيل الوحيد القادر على تجسيد ديمقراطية ترابية¹¹. يتمحور النقاش على كيفية استيعاب الدستور لهذا النوع من الجهوية خصوصا وأن مشروع الحكم الذاتي، سيدمج، في حال قبوله، في الوثيقة الدستورية نفسها

4- الانتخابات وعودة المطالبة بالإصلاح الدستوري

تتصدر المطالب الخاصة بالإصلاح الدستوري النقاش في الساحة السياسية حيث تركز الأحزاب السياسية، أغلبية ومعارضة، على مثل هذه المطالب في برامجها الانتخابية ومختلف مؤتمراتها، كما ترفع بعض الجمعيات، السياسية والحقوقية، اقتراحات للإصلاح الدستوري كشعار لها.

1-4: إصلاح دستوري أم إصلاح الحكامة؟

قبل الانتخابات التشريعية ل 2007 ، تقدمت الأحزاب السياسية في إطار الحملة الانتخابية بنشر برامجها الانتخابية في صحافتها وعلى مواقعها الإلكترونية. وقد مكن هذا النشر من الاطلاع على نوايا ومشاريع الأحزاب السياسية بالنسبة للولاية التشريعية 2007-2012.

تقوية البرلمان والحكومة عند أحزاب الكتلة أو أحزاب "الأغلبية"¹²

تحت عنوان " مغرب الجيل الجديد من الإصلاحات لتأمين المستقبل الديمقراطي: لتمتين أسس الحكامة الجيدة"، فإن أهم محاور الإصلاح الدستوري في البرنامج الانتخابي لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية المتكون من 492 نقطة تدور حول تعزيز سلطات البرلمان في مجالي التشريع والمراقبة، وكذا تعزيز صلاحيات المؤسسة الحكومية تهم

11 - ركز الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية للبرلمان في 8 أكتوبر 2008 على فكرة الجهوية الموسعة

12 - نظرا لعدم فوز أي حزب بالأغلبية المطلقة في الانتخابات التشريعية لسنة 2007 نتيجة النظام الانتخابي النسبي، تشكلت حكومة 15 أكتوبر 2007 من أحزاب الكتلة (حزب الاستقلال 10 مناصب وزارية وحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية بخمسة حقائب وحزب التقدم والاشتراكية بحقيبتين) بالإضافة إلى أحزاب أخرى كحزب التجمع الوطني للأحرار بسبع حقائب وزارية.

مساس مختلف التعديلات الدستورية ببنية النسق الدستوري المغربي، فإن انفتاحها على المستقبل يشكل منها قوة إيجابية خصوصا إذا اقترنت التعديلات المستقبلية بنضج مطالب أحزاب الكتلة وتمسك المجتمع المدني بدوره الفاعل وخصوصا بالتقاربات الممكنة من جانب الفاعل السياسي المركزي والفاعلين الآخرين.

ثانيا: الإصلاح الدستوري في البحرين- الميثاق الوطني قاعدة للإصلاح الدستوري

تكتسي تجربة التعديلات الدستورية في البحرين أهمية انطلاقا من كونها دولة خليجية رائدة بالمقارنة مع تجارب باقي الدول من نفس الطبيعة واعتبارا أيضا للصرعات التي شهدتها البحرين قبل الموافقة على هذه التعديلات. بعد حصول البحرين على استقلالها من بريطانيا سنة 1971، أقر المجلس التأسيسي دستور مكون من 108 بندا تضمن تأسيس هيئة تشريعية منتخبة مؤلفة من مجلس واحد هو المجلس الوطني. غير أن الدستور تم تعليقه منذ سنة 1975 ولم يتم العمل به مجددا إلا في سنة 2002 بعد إدخال تعديلات جوهرية عليه. تميزت الصيرورة التي أفضت إلى التعديلات الدستورية في 14 شباط/ فبراير 2002 بالاستفتاء على ميثاق العمل الوطني يومي 14 و15 شباط/ فبراير 2001 حيث صوت 98.4% من المشاركين بالموافقة على مشروع الميثاق وتم تكريس أهم مضامين هذا الميثاق في التعديل الدستوري لسنة 2002.

1- دواعي التعديل الدستوري

شكل تراكم المؤثرات الداخلية والخارجية أرضية للتعديل الدستوري ساهمت مختلف المكونات البحرينية في النقاش حولها. على المستوى الخارجي، أفادت معطيات تدويل حقوق الإنسان وتزايد الضغوط الدولية الصادرة عن المنظمات الحكومية وغير الحكومية العالمية، أن على الدول العربية ومنها البحرين أن تستغل على الجانب الديمقراطي وتوسع

بخصوص باقي الأحزاب المشكلة للمعارضة، ضمن حزب العدالة والتنمية برنامج الانتخابي لسنة 2007 ب"تأهيل نظام الحکامة"، مركزا في نقطته الرابعة على المؤسسات الدستورية الثلاث: البرلمان والحكومة والقضاء وذلك من خلال التركيز على صلاحيات المؤسسة البرلمانية في التشريع والمراقبة وتعزيز دور الوزير الأول وصلاحيات الحكومة بصفة عامة. بينما لم تدخل مسألة تعديل الدستور ضمن أجندة البرامج الانتخابية لحزب الاتحاد الدستوري ولا لحزب الحركة الشعبية.

2-4: عمومية مطلب الإصلاح الدستوري

تتفق جميع الأحزاب السياسية اليوم، أغلبية ومعارضة، على ضرورة إجراء إصلاح دستوري يستجيب لأسلوب الجهوية الموسعة ويكمل في نفس الوقت الإجراءات المتعلقة بدسترة الحكم الذاتي في جهة الصحراء. ورغم عدم اتفاق القوى السياسية على موعد التقدم بالمطالب حول الإصلاح الدستوري، يبدو أن هناك قاسم مشترك حول مضمون هذه المطالب يهم بالأساس تحسين وضعية الحكومة والبرلمان والنداء باستقلال القضاء.

يمكن القول إن الانخراط اليوم في نقاش الإصلاحات الدستورية أصبح يهم جميع الأحزاب السياسية سواء تعلق الأمر بأحزاب اليسار أو اليمين أو الوسط. وتنبأين مواقف هذه الأحزاب بين موقف يرى بضرورة إصلاح دستوري باعتبار أن ذلك سيكون الرافعة الأساسية لمشهد سياسي ديمقراطي ومتوازن، وبين من يرى بلا ضرورة هذا الإصلاح اليوم بدعوى أن حتى الإيجابيات الموجودة في الدستور الحالي غير مطبقة¹³.

تلك أهم العناصر التي شملتها المراجعات الدستورية للعقد الأخير من القرن الماضي وأهم الأفكار الواردة في المطالب الحالية لنفس الإصلاح في بداية الألفية الثالثة. ورغم عدم

¹³ - صلاحيات الوزير الأول مثلا حسب زعيم حزب الحركة الشعبية، امحمد العنصر، لا تطبق من طرف صاحبها. (في تصريح لجريدة وطنية بتاريخ 22 أبريل 2009)

مطالبها دستوريا وخصوصا تلك المتعلقة بالرفع من مكانة المرأة وتحسين وضعيتها من خلال إشراكها في المؤسسات الدستورية وإدراجها في مراكز صنع القرار داخل الدولة .

كان أيضا للنخبة المثقفة البحرينية دور في المطالب المتعلقة بالإصلاح الدستوري وذلك من خلال مشاركتها في النقاش ومحاولة تفعيلها لخبرتها المستمدة من تجارب الدول الأجنبية التي درست بها.

2-2: دور الأمير في الدفع بالإصلاح الدستوري

بيد أن أهم فاعل في المطالبة بالتعديلات الدستورية من الناحية العملية والإجرائية هو المتولي لرئاسة الدولة أمير البحرين الذي قام بإنجاز خطوات تطبيقية لمباشرة التعديلات عبر تمهيد لها بأرضية تعبر عن مختلف الأفكار الرائجة داخل المجتمع البحريني وتؤسس لما سيتضمنه التعديل الدستوري الذي سيفعل انطلاقا من مبادئ ميثاق العمل الوطني الذي وافق عليه الشعب البحريني بما يشبه الإجماع في 14 شباط/ فبراير 2001 باعتباره قاعدة للإصلاح في الدولة والتي يبدو أن الأمير قد استعار عناصرها العريضة من خطة الإصلاح الأردنية. سبق الاستفتاء على ميثاق العمل الوطني في البحرين إجراءات متعددة في مقدمتها إلغاء قانون أمن الدولة ومحكمة أمن الدولة. كما شملت نفس الإجراءات التصالحية إطلاق سراح المعتقلين السياسيين والسماح بعودة المنفيين بالإضافة إلى توسيع مجال بعض الحقوق والحريات وخصوصا حق المرأة في الترشيح والانتخاب.

إثر ذلك، اعتبر ميثاق العمل الوطني استشرافا للإصلاحات الدستورية باعتباره من أهم الخطوات لرئيس الدولة التي تركز على ترسيخ ثقافة المشاركة والانفتاح. غير أنه بالمقابل، صدر بيان عن لجنة العريضة الشعبية المشكلة سنة 1994 وقع عليه قرابة 25 ألف مواطن، من الجنسين ومن الطائفتين، ومن مختلف الاتجاهات السياسية والعقائدية تضمنت المطالبة بإعادة

هامش الحريات ضمانا لتطبيق معايير الحكامة والنجاعة في مختلف الميادين. هذا فضلا عن آثار حرب الخليج الأولى والثانية على المنطقة.

2- القوى المطالبة بالتعديل

ساهمت مختلف الفعاليات داخل البحرين في الانطلاقة الإصلاحية، الناشطين داخل "المجتمع المدني" و النخبة الواعية ذات المستوى المعرفي العالي. وفي ظل غياب الأحزاب السياسية، قامت الجمعيات السياسية المؤسسة وفقا لقانون الجمعيات بدور مهم في توضيح أهمية المطالبة بالإصلاحات خاصة الدستورية منها، كجمعيات العمل الوطني الديمقراطي وجمعية الوسط العربي الإسلامي وجمعية المنبر الوطني الإسلامي وجمعية الوفاق الوطني الإسلامي.

1-2: ضعف تفعيل مطالب المجتمع المدني بشأن الإصلاح الدستوري

منذ أواسط القرن الماضي، طرحت المعارضة البحرينية الممثلة في "هيئة الاتحاد الوطني" برنامجا سياسيا من أجل تجاوز تأثير الانقسامات الطائفية والقبلية. ورغم إعلان الأمير حمد ابن سلمان آل خليفة، عند توليه الحكم في 1999 بعد وفاة أبيه، عن نهج خطة جديدة من أجل التغيير، فإنه لم يوضح موقفه بخصوص "لجنة العريضة الدستورية" التي طالبت بها قوى المعارضة والمركزة أساسا على عودة الحكم الدستوري البرلماني.

فبالمقارنة مع أطراف أخرى في المجتمع البحريني وخصوصا مؤسسة رئاسة الدولة وكذا العائلة الحاكمة¹⁴، يبدو دور المجتمع المدني البحريني "ضعيفا" في تفعيل مطالبه الإصلاحية على أرض الواقع. غير أنه ورغم عدم جواز مقارنة، اليوم، حركية المجتمع المدني البحريني بمثيلتها في التجارب الدولية، فإن النشاط الذي قامت به الحركات النسائية مثلا، جعلها تعد من بين أهم الجمعيات التي هدفت إلى تكريس

14 - للعائلة الحاكمة في البحرين امتيازات متوارثة، ففي حوزتها نسبة كبيرة من الموارد الاقتصادية والمالية كما أنها ممثلة بنسبة كبرى في المؤسسات السياسية، التشريعية والحكومية والقضائية فضلا عن سيطرتها على القوات المسلحة وأجهزة الأمن.

السلطة التنفيذية ببعض مهام السلطة التشريعية فغابت المشاركة الشعبية وتعطلت ممارسة بعض الحريات، فتفاقت بعدها الاحتقانات السياسية والاجتماعية إلى حد تفجير أحداث كانون الاول/ديسمبر 1994 حيث جاء الميثاق الذي أوصى به الأمير. وفي خضم النقاش حول مدى احترام الآلية الدستورية في إنجاز هذه المراجعة أو التعديل الدستوري، تمسكت جميع الآراء النقدية لقاعدة إدخال التعديلات الدستورية على أن المادة 104 من دستور 1973 هي الوسيلة الوحيدة الواجب اتباعها من أجل اعتماد التعديل الدستوري المنصوص عليه في الميثاق¹⁶.

2-3: القوة الإلزامية للميثاق الوطني

بخصوص القوة الإلزامية لميثاق العمل الوطني تضاربت الآراء بين تيارين. تيار يرى بالإلزامية ميثاق العمل الوطني لوضعي الدستور نظرا لأنه يشمل إرادة الشعب ومن ثم يجب أن يتقيد به المشرع الدستوري باعتباره "دستور الدساتير" لكونه يشكل مضمون إرادة الشعب الذي استفتي حوله، وتيار آخر يذهب إلى أن الدستور بمفرده يعد بمثابة الوثيقة السامية في الدولة وأن الميثاق لا يرقى إلى هذه المرتبة. استقرت اللجنة المكلفة بالتهيئ لمشروع الدستور في تحديدها لطبيعة ميثاق العمل الوطني لدولة البحرين على أنه سواء احتل هذا الأخير مرتبة أعلى من الدستور أو كان في ذات المرتبة فإن له الصفة الإلزامية لأنه صدر نتيجة لاستفتاء الشعب صاحب السيادة في الدولة كما أن الصفة التي وردت بها المبادئ والأسس تحمل في طياتها معنى الإلزام مما يجعله أساسا لتعديل الدستور ووضع القوانين.

بخصوص وسيلة تعديل الدستور في ظل ميثاق العمل الوطني، فقد تجلت من خلال إنشاء لجنة تهتم بوضع مشروع التعديلات الدستورية مع تطبيق إجراءات التعديل التي تم وضعها من

العمل بدستور 1973 وإعادة الحياة البرلمانية¹⁵.

3- القاعدة المتبعة في التعديل

عملا بروح جميع الدساتير الجامدة، نص الدستور البحريني لسنة 1973 بدوره على الإجراءات الواجب اتباعها عند تعديله. في هذا الصدد، تنص المادة 104 أنه "يشترط لتعديل أي حكم من أحكام هذا الدستور أن تتم الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس الوطني وأن يصادق الأمير على التعديل وذلك استنادا من حكم المادة 35 من هذا الدستور".

1-3: مدى تفعيل المادة 104 من دستور 1973

رافق إجراءات تعديل الدستور البحريني نقاش يتعلق بمدى احترام التعديل الدستوري المطروح لمضمون المادة 104 من دستور 1973 التي تحدد السلطة التأسيسية الفرعية في "المجلس الوطني ثم في مصادقة الأمير، ومادام أن الدستور لم يتم إلغاؤه فإنه يتوجب احترام وتفعيل المادة 104 منه وبالتالي تفعيل السلطة التأسيسية الفرعية كما وردت في الدستور المذكور.

غير أن المدافعين عن القاعدة التي أجري بها التعديل، وبتجاوز المادة 104 من دستور 1973، يقرون أن دستور 1973 تم تجميده سنة 1975 كما تلاه حل المجلس الوطني. فقد تم النص في الأمر الأميري رقم 104 في 26 آب/اغسطس 1975 على وقف العمل بالنصوص المتعلقة بالمجلس الوطني التي تضمنها دستور دولة البحرين سنة 1973 مما يدل على الغياب العملي للمجلس الوطني، وبالتالي عدم إمكانية تفعيل المادة 104 لغياب محركها.

فقد تم حل المجلس الوطني بعد أقل من عامين من عمله إثر خلاف بين المجلس والحكومة يتعلق بالقانون المتعلق بتدابير امن الدولة. وتجاوزت مدة الحل ربع قرن من الزمان لتعيش البلاد في حالة فراغ دستوري أمسكت خلاله

¹⁶ - من بين الشخصيات التي ذهبت في اتجاه اعتماد الآلية الدستورية كسبيل وحيد لإدخال التعديلات الدستورية : علي قاسم ربيعة (نائب سابق) وحسن رضي (محام) وعيسى إبراهيم وعبد الله شملوي (محاميان أيضا) بالإمكان الاطلاع على آرائهم ضمن المداخلات التي تم نشرها في كتاب: "ملاحظات نقدية على التعديلات الدستورية في البحرين"، دار الكنوز الأدبية. 2002.

¹⁵ - أصدرت لجنة العريضة الشعبية بيانها بعد التأكيدات التي أدلى بها وزير العدل باعتبار الدستور مرجعية تسمو على الميثاق، وكون المجلس المنتخب هو صاحب السلطة التشريعية.

(البند الأول). أما التعديل الثاني فيهم إحداث ثنائية مجلسية أو إنشاء غرفة "ثانية" بالبرلمان البحريني بعد أن كان هذا الأخير يتألف من غرفة واحدة: "المجلس الوطني" طبقاً لدستور 1973.

1-4: الثنائية البرلمانية بين الميثاق والدستور

في سبيل "تحديث سلطات الدولة ومؤسساتها" ورد الحديث لأول مرة عن الثنائية المجلسية في ميثاق العمل الوطني. ولعل الخلافات التي نشبت بين الحكومة وبين المجلس الواحد في إطار أول تجربة برلمانية في البحرين وفق دستور 1973 والتي كانت وراء تجميد الدستور في 1975 وحل المجلس الوطني، أثرت كثيراً في التفكير في ثنائية مجلسية، ينتخب مجلس منها بواسطة الاقتراع العام المباشر ويشاركه مجلس آخر يضم ذوي الخبرة والكفاءة.

لقد تعلق النقاش الذي عقب إحداث الثنائية البرلمانية في البحرين بمدى احترام التغييرات المحدثة بواسطة دستور 2002 للمبادئ المنصوص عليها في ميثاق العمل الوطني بهذا الشأن. فبينما نص الميثاق أن المجلس الأول في المجلس الوطني يكون "مجلساً منتخبا انتخاباً حراً مباشراً يختار المواطنون نوابهم فيه ويتولى المهام التشريعية، إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة (الفصل الخامس من الميثاق¹⁹)، ساوى التعديل الدستوري بين صلاحيات المجلسين. فقد نصت المادة 70 من الدستور على أن "لا يصدر قانون إلا إذا أقره كل من مجلس الشورى والنواب أو المجلس الوطني بحسب الأحوال وصدق عليه الملك"، كما ألزمت المادة 81 عرض مشروعات القوانين على كل من المجلسين النواب والشورى ونصت على أن لمجلس

طرف رئيس الدولة. وفعلاً عهد الأمير بموجب مرسوم رقم 5 لسنة 2001 إلى لجنة فنية استشارية بوضع مشروع التعديلات الدستورية التي نص ميثاق العمل الوطني على إجرائها على أن تأخذ بالأسس والمبادئ التي وردت في الميثاق، وأن يرفع رئيس اللجنة مشروع التعديل المقترح إلى أمير البلاد مشفوعاً بمذكرة تفسيرية له، كما ترفق به كافة الدراسات والآراء القانونية المختلفة التي أبديت بشأن صياغة المشروع. استعانت اللجنة بأراء خبراء الدستور بين العديد من دول العالم وناقشت مختلف وجهات النظر بشأن الإجراءات التي يجب أن تتبع لتعديل الدستور والتعديلات التي يجب إجراؤها بما يتفق مع مضامين ميثاق العمل الوطني.

4- مضمون التعديلات الدستورية

تميزت التعديلات الدستورية في مملكة البحرين بتركيز أسس الديمقراطية إما من خلال تدعيم حقوق وحرريات المواطن كالتأكيد على حق المساواة بين الجنسين أو التنصيص على حقوق جديدة كالحق في حماية البيئة، وإما بالتركيز على اللامركزية والتنمية المحلية أو بإنشاء قضاء دستوري وتخليق الحياة المالية¹⁷. غير أنه ومقارنة مع دستور 1973 البحريني الذي اعتبر دستوراً عقدياً وليس دستوراً منحة¹⁸، تصدرت نقطتان أساسيتان المراجعة الدستورية لسنة 2002. تتعلق النقطة الأولى بتعويض مصطلح "الإمارة" بلفظ «المملكة» حيث أدى الانتقال من الإمارة إلى الملكية إلى إحلال لقب "الملك" محل لقب "الأمير" وتعويض "دولة البحرين" بمصطلح "مملكة البحرين" مما أدى إلى تغيير مقتضيات المادة الأولى من الدستور طبقاً للباب السادس من ميثاق العمل الوطني

17 - يتألف دستور مملكة البحرين لسنة 2002 من 125 مادة تشكل موضوعاً لسنة أبواب: الباب الأول: الدولة، الباب الثاني: المقومات الأساسية للمجتمع، الباب الثالث: الحقوق والواجبات العامة، الباب الرابع: السلطات، الباب الخامس: الشؤون المالية والباب السادس: أحكام عامة وأحكام ختامية.

18 - بتاريخ 9 يونيو 1973 أصدر الأمير عيسى ابن سلمان آل خليفة دستور دولة البحرين بعد أن أقره المجلس التأسيسي الذي تشكل من ثلاثة وأربعين عضواً منتخبا من كل الشعب والعدد الباقي كانوا معينين من قبل الأمير، كما جاء هذا الدستور نتوياً لنضالات الشعب البحريني إبان مرحلة السيطرة البريطانية من أجل التحرر ومن أجل المشاركة الشعبية في صنع القرار السياسي.

19 - يتكون ميثاق العمل الوطني الذي تم التصويت عليه بواسطة الاستفتاء يومي 14 و15 فبراير 2001 من سبعة فصول بالإضافة إلى "استشرافات المستقبل"، يهم الفصل الأول "المقومات الأساسية للمجتمع" والثاني يتعلق ب"نظام الحكم" والثالث ب"الأسس الاقتصادية للمجتمع" والرابع ب"الأمن الوطني" والخامس ب"الحياة النيابية" والسادس ب"العلاقات الخليجية" أما السابع والأخير فيتعلق ب"العلاقات الخارجية".

الوطني كما أن اعتزال رئيس مجلس الوزراء للمنصب يؤدي إلى خروج الوزراء من الوزارة

الشورى حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه."

3-4: توسيع مجال الحقوق والحريات

برز ذلك ابتداء من المادة الأولى من الدستور التي دعت إلى تحقيق المساواة بين الرجال والنساء في المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية حيث ينص البند الثاني من المادة الخامسة على أن الدولة "تكفل التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجال في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية".

مما تجدر الإشارة إليه أنه طبقاً للتعديل الدستوري أصبحت مبادئ الحرية والمساواة من بين القيود الموضوعية على تعديل الدستور، وهذا يعني أن مبادئ الحرية والمساواة أضحت تضاهي مرتبة الدين الإسلامي والنظام الملكي واللغة العربية كمقومات أساسية لمملكة البحرين باعتبارها من بين المواضيع التي لا ينبغي أن تشكل موضوع مراجعة دستورية.

شهدت أيضاً المواد الخمس عشرة من الباب الثالث من الدستور المتعلقة بالحقوق والواجبات العامة تعديلات نصت على حرية الرأي والبحث العلمي والصحافة والطباعة والنشر وحرمة المنازل والمراسلات البريدية والهاتفية والبرقية والإلكترونية وحرية تكوين الجمعيات والنقابات وحق الاجتماع الخاص والاجتماعات العامة والموكب والتجمعات. هذا فضلاً عن الحقوق الأخرى الأساسية كالحق في الرعاية الصحية أو النص على إلزامية التعليم ومجانيته أو الحق في العمل وعدالة شروطه.

وعلا بمقتضيات ميثاق العمل الوطني، نصت المادة الأولى من دستور 2002 في فقرتها الخامسة أن " للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح..." وطبقاً لمقتضيات المادة الخامسة من الدستور المعدل المكرسة للمساواة بين الرجل والمرأة في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، أضيف لتدشين حق المرأة في

2-4: الصلاحيات التشريعية والتأسيسية

طبقاً للمادة 70 من الدستور، يمارس الاختصاص التشريعي من قبل المجلسين معاً: مجلس النواب ومجلس الشورى، ويلاحظ في هذا الصدد أن التعديل الدستوري قد خالف ما نص عليه الميثاق بأن السلطة التشريعية تمارس من طرف مجلس النواب مع استعانه بخبرة أعضاء مجلس الشورى المعينين، إذ فضلاً عن مساواته بين الصلاحيات التشريعية للمجلسين: النواب والشورى (المادة 81 وما بعدها) والتأسيسية (المادة 92)، فإن الدستور الجديد قد رجح كفة مجلس الشورى عندما يقع خلاف بين المجلسين وذلك بمنحه لرئيس مجلس الشورى صلاحية إحالة مشاريع القوانين لرئيس مجلس الوزراء من أجل رفعها إلى الملك (المادتان 83 و86)

أما الاختصاص الرقابي للحكومة فهو في جانبه المتعلق بحق السؤال يعود للمجلسين معاً (المادة 91) بينما يعود حق تحريك المسؤولية السياسية للحكومة وإبداء الرغبات وتشكيل لجان التحقيق لمجلس النواب فقط

إن العنصر المنتخب في المجلس الوطني "مجلس النواب" لا يشكل أغلبية عدية بل هو متماثل في عدده مع مجلس الشورى المعين، إذ يبلغ عدد أعضاء كلا المجلسين أربعين عضواً كما أن مدة الولاية واحدة بالنسبة للمجلسين معاً وهي محددة في أربع سنوات

إن عدم وجود أغلبية من المنتخبين في المجلس الوطني تبعد الطابع البرلماني عن النظام البحريني وتقربه أكثر من النظام الرئاسي خصوصاً وأن اختيار الوزارة لا يرتبط بإرادة البرلمان وإنما بإرادة الملك فقط مع وجود الفارق أن رئيس مجلس الوزراء يعين بأمر ملكي بينما يعين باقي الوزراء بواسطة مرسوم ملكي.

من جهة أخرى، يمكن القول بأن النظام البحريني، طبقاً لدستور 2002 هو نظام مختلط خصوصاً وأن الوزراء مسئولون أمام المجلس

المتعلق بالشؤون المالية وذلك بإضافة مادة تتعلق بتخليق الحياة المالية وضبطها من خلال إحداث ديوان للرقابة المالية. من شأن إحداث ديوان يتكف بالرقابة المالية إرساء شفافية وحكامة في المجال المالي خصوصا وأن الديوان المذكور يقدم إلى المؤسسات التشريعية والتنفيذية تقريرا في ظرف كل سنة عن جميع أعماله وملاحظاته.

5- آثار التعديلات الدستورية

إن تحديث المؤسسات الدستورية عبر الإصلاح الدستوري لسنة 2002، قد تم من خلال تعديل طبيعة مؤسسة الرئاسة وعبر إقرار الثنائية البرلمانية وتحديث الوضع المالي ناهيك عن الاهتمام بتوسيع مجال الحقوق والحريات. بدو أن السمة البارزة من وراء التعديل الدستوري في البحرين إحلال دولة المؤسسات محل الدولة التقليدية.

1-5: دينامية داخل المجتمع المدني

أوقعت التعديلات أثارا عدة شكلت سبلا نحو الدفع بالمسلسل الديمقراطي تمهيدا لدعم مسيرة التنمية على مختلف الأصعدة ، إضافة إلى توسيع هامش الحريات والحقوق والاهتمام بوضعية المرأة عبر تفعيل مقاربة النوع في العديد من المجالات داخل الدولة.

منذ تطبيق الدستور الجديد تشكل عدد من منظمات المجتمع المدني، حيث تأسس في صيف 2001 "الاتحاد النسائي البحريني" و"جمعية البحرين النسائية" ومع نهاية سنة 2003 تم تسجيل 300 منظمة غير حكومية في البحرين²¹. لقد رافق التصويت على الدستور الجديد (2002) توحيد قوى المعارضة في اعتبارها لهذا الأخير بمثابة "دستور منحة". وتتكون هذه المعارضة من أربع جمعيات سياسية أهمها "جمعية الوفاق الإسلامية" وجمعية "المنبر التقدمي الديمقراطي" وجمعية "العمل الديمقراطي". غير أنه بينما قاطعت الجمعيات المذكورة الانتخابات البرلمانية لسنة 2002

الانتخاب والترشيح، تكفل الدولة بالتوفيق بين واجباتها نحو الأسرة وعملها في المجتمع²⁰.

4-4: قضاء دستوري مستقل

من المستجدات الأساسية في التعديل الدستوري في البحرين لسنة 2002، إحداث محكمة دستورية تختص بمراقبة دستورية القوانين واللوائح. كذلك حرص الدستور البحريني الجديد على ضمان حسن سيرها بإجراءين أساسيين. يهم الإجراء الأول توسيع حق الإحالة بينما يتعلق المقتضى الثاني بالزامية تقارير المحكمة. الملاحظ بالنسبة لتوسيع حق الإحالة، أنه بالإضافة إلى الملك الذي يملك حق إحالة ما يراه من مشاريع القوانين قبل إصدارها لتقرير مدى مطابقتها للدستور، فإن القانون الذي تحيل إليه نفس المادة تكفل حق كل من الحكومة ومجلس النواب ومجلس الشورى وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم في الطعن لدى المحكمة في دستورية القوانين واللوائح.

إن توسيع حق الإحالة بشكل يجعله يمتد إلى المواطنين ("ذوي الشأن من الأفراد وغيرهم") يجعل أن التجربة البحرينية في مجال مراقبة دستورية القوانين كقيلة بأن تقارن مع مثيلاتها في الأنظمة المتقدمة كنظام المراقبة في ألمانيا مثلا أو في الولايات المتحدة الأمريكية. الإجراء الثاني الإيجابي أيضا في مجال القضاء الدستوري يتعلق بالزامية تقارير المحكمة بالنسبة لجميع سلطات الدولة وللکافة، ذلك أن هاته الإلزامية تحيط تقارير المحكمة الدستورية بجميع الضمانات كما أنها ترسخ سمو الوثيقة الدستورية بالنسبة لباقي النصوص القانونية.

5-4: تخليق الحياة المالية

بمقتضى الدستور الجديد لسنة 2002، تم التفكير في تعديل الباب الخامس من دستور 1973

20 - تشكل النساء في البحرين ربع السكان النشيطين ووجود المرأة مميز داخل النقابات، وبعد حصولها على الحق في التصويت بلغت نسبة مشاركة المرأة في الانتخابات البلدية 51% رغم أنه لم تفز أي واحدة من المرشحات 31، نفس الأمر بالنسبة للانتخابات البلدية لسنة 2006. وتحلل البحرين، طبقا للتقرير العالمي حول التنمية الإنسانية لسنة 2003، الرتبة 37.

21 - حسب وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، تم تأسيس 65 جمعية أهلية جديدة خلال سنة 2002، بما فيها 11 جمعية سياسية و13 جمعية للمهن الحرة.

2005 لتعزيز التعاون المشترك وبالأساس فيما يخص تمكين المرأة من المشاركة السياسية في صنع القرار.

3-5: بروز مطالب أخرى

رغم تحقيق التعديلات الدستورية لبعض مطالب القوى المطالبة بالإصلاح، فإنها ساهمت أيضا في تكريس الوضع التقليدي داخل الدولة بالحفاظ على النظام القائم عبر تمرير آليات تركز الوضع بالنسبة للفاعل الرئيسي داخل الدولة. وإذا كان ميثاق العمل الوطني قد استجاب لبعض مطالب المجتمع البحريني خصوصا تلك المتعلقة بالحقوق والحريات كإطلاق سراح المعتقلين وعودة المنفيين، فإن مطالب اليوم تركز أكثر على تداول السلطة وضمان المواطنة المتساوية للجميع.

ثالثا: الإصلاح الدستوري في موريتانيا: ضمان التناوب على السلطة في إطار التوجه نحو نظام برلماني

إن تطور النصوص الدستورية في موريتانيا يوحي بتطور مماثل على مستوى طبيعة نظامها السياسي. فإذا كان أول دستور لموريتانيا في 22 آذار/ مارس 1959 يحدد معالم "جمهورية برلمانية" فإنه سرعان ما تم إقرار أول "نظام رئاسي" معدل يتمتع فيه الرئيس بسلطات تشريعية وتنفيذية واسعة وذلك في الفترة الممتدة من 1961 إلى 1978.

رغم إجراء أول انتخابات تعددية في 1959 مباشرة قبل حصول موريتانيا عن استقلالها في 1960، فقد تم التحول إلى نظام الحزب الواحد "حزب الشعب الموريتاني" في حزيران/ يونيو 1965 حيث منحت له صلاحيات تفوق صلاحيات أجهزة الدولة والإدارة.

بعد انعقاد المؤتمر الطارئ لحزب الشعب في الأسبوع الأول من تموز/ يوليو 1971 بنواكشوط أو ما سمي لاحقا بمؤتمر "التصحيح"، سعى الحزب إلى تأسيس جديد للدولة الوطنية حيث توجت هذه الإجراءات والإصلاحات بانضمام موريتانيا إلى جامعة الدول العربية سنة

والتي تعد أول انتخابات برلمانية في البلاد منذ 1973، فإنها شاركت في ثاني انتخابات برلمانية في ظل الدستور الجديد، في أكتوبر 2006 حيث فازت جمعية الوفاق الإسلامية الشيعية بسبعة عشر نائبا من مجموع الأربعين نائبا منتخبا، وفازت بالمقاعد المتبقية الجمعيات الإسلامية السنية، بينما لم تفز جمعية العمل الديمقراطي اليسارية بأي مقعد.

2-5: تفعيل مقاربة النوع

نتيجة للتغييرات السياسية التي تمت في البحرين سنة 2000 ونتيجة لتأكيد الدستور على المساواة بين الرجل والمرأة وحق هذه الأخيرة في الانتخاب والترشيح، قام الملك بداية بتعيين ست نساء في مجلس الشورى الذي يضم 40 عضوا ثم في ديسمبر من سنة 2006 تم تعيين عشر نساء أعضاء في مجلس الشورى الجديد. ومن جهة أخرى، ترشحت 34 امرأة للانتخابات البلدية في 2002 من بين 320 مرشحا وخاضت ثمان نساء الانتخابات التشريعية من بين 174 مرشحا خلال نفس السنة. أما في نوفمبر من سنة 2006 فقد ترشحت 19 امرأة لعضوية مجلس النواب من أصل 206 مرشحين، وفازت امرأة واحدة بعضوية المجلس.

بالإضافة إلى تعيين المرأة البحرينية في مناصب وزارية وفي السلك القضائي والدبلوماسي، تنبغي الإشارة أيضا إلى تشكيل المجلس الأعلى للمرأة²² ووضعه في سنة 2005 للإستراتيجية الوطنية للنهوض بالمرأة البحرينية، وهي إستراتيجية تهدف إلى تحقيق المشاركة الكاملة للمرأة وتمكينها من الوصول إلى مراكز صنع القرار في القطاعين العام والخاص كما تهدف إلى القضاء على أشكال التمييز ضد المرأة حيث أصبحت البحرين إحدى الدول الموقعة على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في سنة 2002، وتم التوقيع كذلك على بروتوكول بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمجلس الأعلى للمرأة في أبريل من سنة

²² - شكل الأمير الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة في 22 غشت 2001 المجلس الأعلى للمرأة من 14 خبيرا بشؤون المرأة تتراسه زوجة الأمير الشخبة سبيكة بنت إبراهيم آل خليفة.

تتميز الإصلاحات الدستورية في موريتانيا لسنتي 1991 و2006 بأهمية بالغة مقارنة بالإصلاحات المماثلة التي حدثت في الوطن العربي خصوصا في ظل الظرفية التاريخية التي كانت تمر بها موريتانيا والتميزة بحالة عدم الاستقرار السياسي.

2- موضوع الإصلاحات الدستورية

1-2: التدرج نحو "برلمانية النظام" مع احتفاظ رئيس الجمهورية بالمكانة الأولى

بالنظر أو بالمقارنة مع باقي التعديلات التي شهدتها الأنظمة الدستورية العربية في بداية العقد الأخير من القرن العشرين، ومن خلال الاطلاع على مكانة المؤسسات الدستورية والعلاقات القائمة فيما بينها، يتضح أن التعديل الدستوري الموريتاني لسنة 1991 أخذ بالعديد من خصائص النظام البرلماني تجلت أساسا من خلال المسؤولية المزدوجة للجهاز الحكومي وأيضا من خلال دعم وتقوية المؤسسة التشريعية.

ثنائية الجهاز التنفيذي

أخذ الدستور الموريتاني بهذه الثنائية، على الأقل من حيث المبدأ، حيث يوجد إلى جانب رئيس الجمهورية وزيرا أولا يترأس الحكومة، الهيئة المستقلة هيكلية والتي لا تمارس إلا الجزء اليسير من صلاحيات السلطة التنفيذية حيث يمارس رئيس الجمهورية أهم هذه الاختصاصات كما أن مقتضى المادة 42 من الدستور يعرج نحو صفات النظام البرلماني بتأكيد على أن الوزير الأول يحدد سياسة الحكومة تحت إشراف رئيس الجمهورية، كما أنه يوزع المهام بين الوزراء ويدير وينسق النشاط الحكومي.

يتكفل دستور 1991 أيضا بالنص على حالات التنافي لأعضاء الحكومة حيث تتعارض وظائف أعضاء الحكومة الموريتانية وممارسة كل انتداب برلماني وكل وظيفة تمثيل مهنية ذات طابع وطني وكل نشاط مهني وبصفة عامة مع كل وظيفة عمومية وخصوصية.

1973 لتأخذ مكانتها ضمن النظام الإقليمي العربي إلا أنه سرعان ما تعرض نظام ولد داه إلى معارضة قوية يسارية ووطنية تمثلت في حزب الكادحين الذي تأسس عام 1973 ورغم محاولة الحزب الحاكم الاستجابة لمطالب الكادحين عبر تأميم بعض شركات الحديد ومراجعة الاتفاقيات العسكرية مع المستعمر، فإن التطورات الواقعة في إقليم الصحراء وتفاقم الأوضاع الأمنية والاقتصادية في البلد أسست لبدء مرحلة الحكم العسكري في موريتانيا من 1978 إلى 1991.

خلال ست سنوات، أي من 1978 إلى 1984، تداول على السلطة في موريتانيا أربعة رؤساء وطريقة التداول هي إما انقلاب عسكري كما هو الشأن في سنة 1978 و²³1984 أو صراع على السلطة كما حدث في 1979 و1980. ولذلك لن تشهد موريتانيا انفراجا سياسيا إلا مع إصدار دستور 1991.

1- دور الاعتبارات الخارجية والداخلية في الإصلاحات الدستورية الموريتانية

إن توالي الأزمات الاقتصادية المستفحلة في موريتانيا خاصة مع تقلص المساعدات الخارجية وارتفاع المديونية (وصلت إلى مليار دولار سنة 1986) انعكست بدورها على مشاكل داخلية ناتجة عن الانقسامات العرقية والتوازنات القبلية من جهة، وبالاحتجاجات الطلابية المتمخضة عن توقف التوظيف وارتفاع نسبة البطالة في صفوف حاملي الشهادات.

ساهمت مجموعة هذه العوامل في عجز النظام السياسي عن ممارسة الحكم كما كادت أن تؤدي إلى نشوب حرب أهلية مما دفع بالرئيس محمد ولد الطابع إلى مبادرة طرح إصلاحات دستورية ساهمت في الحوار بشأنها مختلف الأحزاب السياسية وبعض أطراف المجتمع المدني كتتحالف النساء مثلا.

23 - تزعم محمد ولد السالك انقلاب سنة 1978 تمت الإطاحة به بعد سنة بواسطة انقلاب آخر عام 1979 بقيادة محمد محمود ولد الولي ليستقر الأمر نسبيا في يناير 1980 للرئيس المقدم محمد خونا ولد هيدالة الذي كون في نفس السنة حكومة من المدنيين ووضع مشروع الدستور ليكفل التعددية السياسية غير أن مشروعاته لم تر النور حيث أطاح نظامه انقلابا عسكريا في 12 دجنبر 1984 قادة العقيد معاوية ولد الطابع.

خلال تبوؤ المعاهدات سلطة أعلى من سلطة القوانين ومنح القضاء الدستوري صلاحية النظر في مدى مطابقتها للدستور.

التأكيد الدستوري على ضمانات الحقوق

خصصت ديباجة الدستور الموريتاني للتأكيد على التمسك بمبادئ الديمقراطية الوارد تحديدها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان (1981). ويتميز التعديل الدستوري الموريتاني لسنة 1991 بتحديد نوعية الحقوق التي يعلن الشعب الموريتاني الضمان الأكيد لها وتشمل حق المساواة والحريات والحقوق الأساسية للإنسان وحق الملكية والحريات السياسية والحريات النقابية والحقوق الاقتصادية الاجتماعية ثم الحقوق المتعلقة بالأسرة كخلفية أساسية للمجتمع الإسلامي. (الفقرة الثالثة من ديباجة دستور 1991)

وفضلا عن حق المواطنين في تقلد المهام والوظائف العمومية وكذا حقهم في ممارسة حق الإضراب وحق الملكية، تضمن الدولة، طبقا للمادة العاشرة من الدستور، للمواطنين الحريات العمومية والفردية كحرية التنقل والإقامة في جميع أجزاء تراب الجمهورية وحرية دخول التراب الوطني والخروج منه، وحرية الرأي والتفكير وحرية التعبير وحرية الاجتماع وحرية إنشاء الجمعيات والانخراط في أية منظمة سياسية ونقابية وحرية التجارة والصناعة وأيضا حرية الإبداع الفكري والفني.

المكانة الخاصة للمعاهدات

تحتل المعاهدات والالتزامات الدولية مرتبة سامية عن مرتبة القوانين العادية وذلك بمجرد نشرها وشريطة أن يطبق الطرف الثاني المعاهدة أو الاتفاقية، ومما يؤكد على المرتبة الخاصة للمعاهدات طبقا للتعديل الدستوري في موريتانيا أن المجلس الدستوري ينظر أيضا في مدى دستورية الالتزامات الدولية بحيث إذا أعلن بأن التزاما دوليا يتضمن بندا مخالفا للدستور، توقف الترخيص في تصديق هذا البند أو الموافقة عليه ما لم تتم مراجعة الدستور

إن التأكيد الدستوري على حالات التنافي لأعضاء الحكومة، بتوضيحه لوضع أعضاء الهيئة التنفيذية، تعد تقنية تأخذ بها دساتير جل الأنظمة البرلمانية المعاصرة وتعتبر من المستجدات الأساسية في التعديل الدستوري الموريتاني لسنة 1991.

مسؤولية الحكومة أمام البرلمان

أخذ التعديل الدستوري في موريتانيا بمسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية من خلال قاعدتي ملتزم الرقابة والتصويت على نص وأيضا أمام مجلس الشيوخ من خلال المصادقة على بيان سياسي عام.

تعزيز صلاحيات المؤسسة البرلمانية

فضلا عن الصلاحيات الرقابية التي عهدت للجمعية الوطنية، تعززت أيضا بمقتضى التعديل الدستوري الاختصاصات التشريعية للبرلمان الموريتاني. فقد تميز مجال القانون باتساعه ليشمل مواد متعددة يشكل البعض منها تمييزا عن باقي المواد التي يشملها مجال القانون في دساتير عربية أخرى، ومنها التقطيع الإقليمي للبلاد والقواعد العامة لتنظيم الدفاع الوطني. تتسع أيضا صلاحيات البرلمان الموريتاني في المجال الدبلوماسي، حيث تعود للبرلمان الموريتاني سلطة التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ليس فقط تلك التي تلزم مالية الدولة كما هو الأمر في باقي الدساتير العربية (المغرب والجزائر وتونس) وإنما أيضا معاهدات السلم والاتحاد ومعاهدات التجارة والاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي والمعاهدات الناسخة لأحكام ذات طابع تشريعي وتلك المتعلقة بحدود الدولة.

2-2 دعم الحقوق والحريات

كجزء كبير من الأقطار العربية التي كرس جانبها من تعديلاتها الدستورية في بداية التسعينيات لدعم حقوق وحريات المواطنين (المغرب ومصر والبحرين)، سواء من خلال تحديد نوعية الحقوق الواجب ضمانها أو من

استفتاء التعديل الدستوري لسنة 2006 حيث أعلنت وزارة لداخلية أن الاستفتاء حاز على تأييد 97,97% مقابل رفض 1,24% وبطلان 1,61% من الأصوات. وقد تم الاستفتاء على الدستور الجديد تحت مراقبة جامعة الدول العربية والاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوروبي.

خلافا لكثير من التعديلات الدستورية في الأقطار العربية والتي حرصت على استمرار رؤساء الجمهوريات في مناصبهم (تونس والجزائر ومصر وسوريا)، تضمن التعديل الدستوري في موريتانيا مقتضيات مختلفة تحيط برئاسة الجمهورية بضمانات كما تضمن التناوب على السلطة.

تقليص مدة ولاية الرئيس

إذا كانت مدة ولاية رئيس الجمهورية محددة في دستور 1991 بست سنوات، فقد تقلصت هذه المدة في دستور 2006 إلى خمس سنوات غير قابلة للتجديد سوى مرة واحدة وهو ما يعني أن رئيس الدولة لا يمكن أن يستمر في منصبه أكثر من عشر سنوات. كما أنه لا يجوز للمرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون متجاوزا 75 سنة.

مدة ولاية الرئيس قيد من القيود الموضوعية على مراجعة الدستور

اعتبرت مدة ولاية رئيس الجمهورية ومدة قابليتها للتجديد في التعديل الدستوري لسنة 2006 من بين القيود الموضوعية على مراجعة الدستور، وبالتالي فعدم جواز مراجعة المادتين 26 و28 من الدستور يجعل هاتين المادتين في نفس مرتبة المواد الأخرى التي تعد بدورها قيودا موضوعية على مراجعة الوثيقة الدستورية.

3- تفعيل الدستور الجديد

لقد تم تفعيل وإكمال التغييرات والتعديلات الدستورية سواء من خلال الاستحقاقات الانتخابية أو عن طريق مستجدات قانونية همت مختلف الميادين.

بروز دور القضاء الدستوري

رغم ديمقراطيتها الفتية، أحدث التعديل الدستوري في موريتانيا لسنة 1991 قضاء دستوريا مستقلا عهد به للمجلس الدستوري الذي يسهر أعضائه الستة على صحة عمليات الاستفتاء وعمليات انتخاب رئيس الجمهورية، كما يبت في النزاعات المتعلقة بصحة انتخاب المجالس التشريعية، ويبت أيضا، بالإضافة إلى القوانين النظامية والقانونين الداخليين لمجلسي البرلمان، في مدى مطابقة القوانين العادية للدستور إذا ما طلب ذلك رئيس الجمهورية أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ثلث نواب الجمعية الوطنية أو ثلث أعضاء مجلس الشيوخ

إن التقدم النسبي على مستوى حقوق الإنسان المحدث جراء التعديل الدستوري لسنة 1991، سرعان ما ضعف إثر الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد من 2003 إلى 2005 والتي أثرت بشكل خطير على حقوق الإنسان، كان أبرز مظاهرها حل عدة أحزاب سياسية واعتقال قيادات سياسية قومية وإسلامية وإغلاق مراكز بحثية ووقوع محاولتين انقلابيتين.

لقي انقلاب 2 آب/أغسطس 2005 تأييدا شعبيا ظاهرا كما حظي بقبول إقليمي ودولي. ووفاء بتعهد في نقل السلطة للمدنيين والاستمرار في المسلسل الديمقراطي، تابع "المجلس العسكري للعدالة والديمقراطية" محاولاته من أجل إعادة النظام الدستوري وذلك من خلال استفتاء على تعديل دستوري يضمن التناوب على السلطة بعد مدة لا تتجاوز السنتين كما تعهد بإجراء انتخابات بلدية وتشريعية في 19 تشرين الثاني/نوفمبر 2006 وانتخابات مجلس الشيوخ في 21 كانون الثاني/يناير 2007 وانتخابات رئاسية في 11 آذار/مارس 2007.

3-2 ضمان التناوب على السلطة في التعديل الدستوري 2006

عكس ما حدث من معارضة على طريقة وضع دستور 1991، أبدى المواطنون ارتياحهم على

1-3: الاستحقاقات الانتخابية

والمعارضين الذين كانوا متابعين في فترة حكم ولد الطابع.

2-3: المستجدات القانونية

من ضمن المستجدات القانونية التي رافقت الإصلاحات الدستورية تعديلات خصت قانون الانتخابات تقضي بإنشاء لائحة وطنية تتكون من 14 نائبا، يتم انتخابهم بالتمثيل النسبي بالنسبة لانتخابات الجمعية الوطنية وتتيح للنساء الحق في نسبة 20% من المقاعد في المجالس البلدية والجمعية الوطنية.

ومن المستجدات القانونية التي تكمل مسطرة التوجه نحو نظام برلماني تلك التي تهم مؤسسة المعارضة من خلال اقتراح اختيار زعيم المعارضة من طرف التشكيلات السياسية المكونة للمعارضة.

مستجدات قانونية وتنظيمية أخرى تهم مجال القضاء وحقوق الإنسان وسعت من هامش الحقوق والحريات. فقد أنشأت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان ومجموعة من الجمعيات والمنظمات غير الحكومية المهتمة بحقوق المرأة والطفل. كما تم تدعيم مكانة المرأة من خلال إشراكها في تدبير الشأن العام والتمثيلية في المجالس النيابية والبلدية وأيضا انخراطها وترأسها لأحزاب سياسية. ففي مجال القضاء مثلا، أصدر المجلس العسكري الحاكم أمرا أعاد بموجبه تأكيد مبدأ استقلالية القضاء ونص على مراجعة نظام تقييم وترقية القضاة ونص على حصر عضوية المجلس الأعلى للقضاء في المجال التأديبي بالقضاة وترأسه في هذه الحالة من طرف رئيس المحكمة العليا.

رغم محاولة ديمقراطية النظام السياسي الموريتاني من خلال التعديلات الدستورية الجديدة، سواء تعلق الأمر بالمزيد من الاهتمام بالحقوق والحريات، أو تعلق الأمر بالتناوب السياسي، فإن محاولات الرقي بالأداء الديمقراطي لم تذهب بعيدا نظرا لعدم تأهيل الحقل السياسي الموريتاني ونظرا للتخلف الاقتصادي والاجتماعي ونقص الوعي لدى أغلبية المواطنين وضعف أداء الأحزاب السياسية وتشتت ولاء المواطن بين الحزب من جهة

بعد المصادقة على الدستور الجديد، تميزت الساحة السياسية الموريتانية بتوالي الانتخابات البلدية والنيابية وانتخابات مجلس الشيوخ.

من أجل شغل 216 مجلسا بلديا، أجريت الانتخابات البلدية في 19 تشرين الثاني/ نوفمبر 2006، تنافست فيها 1212 لائحة مقدمة من أحزاب سياسية ومستقلين، وقد بلغت نسبة المشاركة في الاقتراع 73%. وتزامنا مع الانتخابات البلدية، أجريت الانتخابات النيابية لشغل 95 مقعدا في الجمعية الوطنية من بينها 14 مقعدا تشكل لائحة وطنية يتم التصويت عليها لأول مرة وتقتصر الترشيحات فيها على الأحزاب السياسية دون المستقلين²⁴. من المهم الإشارة إلى أن نسبة تمثيل النساء في الجمعية الوطنية بلغت 17%.

أما انتخابات مجلس الشيوخ والتي أجريت في مطلع سنة 2007 من أجل شغل 56 مقعدا من قبل 3688 مستشارا بلديا من بينهم ، وتفعيلا للمادة 47 من الدستور، ثلاثة أعضاء يمثلون الجالية المقيمة بالخارج والذين سيختارون من قبل أعضاء مجلس الشيوخ²⁵.

بخصوص الانتخابات الرئاسية والتي تمثل آخر حلقة في نقل السلطة للمدنيين، فقد أجريت في 19 آذار/ مارس 2007 وتنافس فيها على منصب الرئيس 19 مرشحا شهدت إقبالا كبيرا من الناخبين وتمت تحت رقابة وطنية إفريقية ودولية وأسفرت عن نيل كل من "سيدي ولد الشيخ عبد الله" و"أحمد ولد داهه" أعلى الأصوات بينما فاز في الدورة الثانية بعد اسبوع الشيخ عبد الله وقبل منافسه بالنتيجة.

تمت انتخابات آذار/مارس 2007 تحت إشراف دولي وإقليمي وطني، كما تم تجاوز الصراعات العرقية من خلال إشراف الرئيس السابق المنتخب "سيدي ولد الشيخ عبد الله" على عملية عودة المبعدين واللاجئين من السودان

24 - أسفرت انتخابات الجمعية الوطنية عن تقدم ملحوظ لأحزاب ائتلاف قوى التغيير الديمقراطي التي حصلت على 51 مقعدا مقابل 38 مقعدا للمستقلين.

25 - تنافست في انتخابات مجلس الشيوخ 170 قائمة انتخابية من بينها 118 قائمة ترشحت بصفة مستقلة و37 قائمة حزبية و15 قائمة مقدمة من طرف تحالف وتكتلات سياسية وأسفرت النتائج النهائية عن فوز المستقلين ب34 مقعدا وحصلت المعارضة على 14 مقعد.

بمقتضاه إلى وضع مشروع للمبادئ الأساسية التي يقوم عليها الدستور الجديد الدائم والتي وافق مجلس الأمة عليها في 22 تموز/يوليو 1971²⁶. تميز الدستور المصري الذي وافق عليه الشعب بواسطة الاستفتاء بتاريخ 11 أيلول/سبتمبر 1971، بإحداثه لتنظيم سياسي واحد نتيجة تقنينه لنظام سياسي اشتراكي كان وراء الانتقادات التي طالت هذا الدستور، فضلا عن الغموض والعمومية التي اتسمت بها بعض أحكامه. كما أدت الانتقادات على دستور 1971 إلى اتخاذ الرئيس السادات المبادرة من أجل تعديل الدستور في 1980، ودعا مجلس الشعب لمناقشة التعديلات التي طرحت على استفتاء شعبي بعد أن حصلت على أغلبية ساحقة داخل مجلس الشعب.

تعرض الدستور المصري لسنة 1971 المعدل في 1980 لتعديلات متوالية في كل من سنة 2005 وسنة 2007.

1- التعددية الحزبية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1980

في نهاية السبعينيات، وبعد الانفتاح الاقتصادي المصري على الخارج المتزامن مع "الانفتاح السياسي" بمقتضى اتفاقية كامب ديفيد بين مصر وإسرائيل، حاول الرئيس السادات إظهار نوع من التجاوب مع المطالب الخارجية المتعلقة بالإصلاح السياسي، خاصة مع الولايات المتحدة الأمريكية.

اندرج التعديل الدستوري لسنة 1980 ضمن هذه الرؤيا بالإضافة إلى تقوية مؤسسة رئاسة الدولة، وتميز التعديل الدستوري لسنة 1980 أيضا بإقراره لتعددية سياسية ولثنائية برلمانية.

1-1: التعددية الحزبية

بمقتضى تعديل المادة الخامسة من الدستور، أضحت المادة الخامسة الجديدة تنص على أنه "يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك في

والعشيرة والقبيلة من جهة أخرى، وعدم وجود اتفاق مبدئي بين الأغلبية والمعارضة حول قواعد اللعبة السياسية.

تؤدي هذه العوامل إلى خنق كل محاولة للدفع بالديمقراطية وهو ما حدث مؤخرا بعد انقلاب محمد ولد عبد العزيز على محمد ولد الشيخ عبد الله الذي كان أول مدني يتولى ذلك المنصب منذ تسع وعشرين سنة وبالتالي العودة إلى الإرث القديم والانقلاب على الشرعية الدستورية، وقد أوصلت الانتخابات الرئاسية في حزيران/يونيو 2009 ولد عبد العزيز إلى الرئاسة مجددا مما يثير أسئلة حول التعديلات الدستورية المقبلة.

رابعاً: الإصلاحات الدستورية في مصر- الانفراج السياسي في ظل "التعددية"

تعد مصر من بين الدول العربية التي راكمت تجارب دستورية عديدة، استجاب فيها كل دستور لظروف سياسية واجتماعية مختلفة. ويبدو، انتقالاً من دستور لآخر، أن بعض ملامح النظام الدستوري في تغيير دائم، يتسم أحيانا بالتقدم وأحيانا أخرى بالتراجع. فبينما اتسم دستور 1882 بسمات النظام النيابي، وأولى دستور 1923 عناية كبيرة للحقوق والحريات، تراجع دستور 1930، أو "دستور صدقي"، بتسجيله العودة إلى السلطة المطلقة للملك وبإضعاف مجال الحقوق والحريات. وإذا كان دستور 1956 قد أقر نظاماً مختلطاً (رئيس الوزراء هو رئيس الأمة) ونص على الطابع الاشتراكي للدولة، اتجه دستور 1964 (بعد ميثاق العمل الوطني لسنة 1962) إلى إقرار نظام "برلماني" مع الاحتفاظ دائماً بالطابع الاشتراكي للنظام.

بعد هزيمة حزيران/يونيو 1967 ووفاة الرئيس عبد الناصر في 1970، وفي خضم الصراع بين السادات ومعارضى النظام، في ايار/مايو 1971، تم التفكير في إعداد مشروع دستور من طرف لجنة في مجلس الأمة ضمت خبراء في مجالات الدين والقضاء والسياسة بجانب رؤساء جامعات وصفوة أخرى من الأكاديميين. وفي 29 أيار/مايو 1971 عقدت اللجنة التحضيرية بحضور مختلف لجانها اجتماعاً انتهى

26 - أصبحت المبادئ 80 التي اعتبرت بمثابة الأصول العامة لصياغة مواد الدستور الجديد، نصوصاً ومواد للدستور المصري الحالي لسنة 1971 والذي يتضمن 193 مادة.

التشريعي والرقابي. ذلك أنه إذا كان من حق مجلس الشورى، إبداء رأيه في مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية أو في مشروعات القوانين المكملة للدستور أو في مشروع الخطة العامة للتنمية أو في معاهدات الصلح والتحالف، فإن مسؤولية الحكومة تثار فقط أمام مجلس الشعب وهي غير واردة أمام مجلس الشورى²⁷

2- بروز دور المجتمع المدني في المطالبة بالتعديل الدستوري لسنة 2005

1-2: دور المجتمع المدني المصري في المطالبة بالإصلاح الدستوري

أجمعت تقريبا جميع القوى السياسية المصرية على ضرورة تعديل دستور 1971 المعدل سنة 1980 حيث أصدرت بيانا بكل مطالبها بالإصلاح الدستوري لرئيس الجمهورية، موقعا من طرف رؤساء أحزاب المعارضة بحضور المرشد العام للإخوان المسلمين بتاريخ 18 حزيران/يونيو 1991، ثم نشر بعد ذلك بعنوان "الدستور الذي نطالب به".

ظهرت قوى وحركات وطنية في مصر حاولت تجييش الشارع وراءها لإحداث تغيير في المشهد السياسي المصري مستفيدة في ذلك من المناخ الدولي المتسم بغلبة قاموس التغيير، خاصة عقب اعتماد الولايات المتحدة مشروع الشرق الأوسط الكبير والذي حدد من بين أهدافه إحداث تغييرات سياسية في المنطقة صوب الديمقراطية وحقوق الإنسان.

استطاعت الحركة المصرية من أجل التغيير، "حركة كفاية" التي ظهرت سنة 2004 وضمت أطرافا مختلفة من النخب المصرية، أن تنتقل مطالب المواطن المصري التي كانت تروم التغيير السياسي رافعة شعار "لا للتمديد، لا للتوريث".

في نفس السياق، أسفرت الضغوط الداخلية التي بدأت منذ أوائل التسعينات إلى نتيجة هامة تمثلت

إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور وينظم القانون الأحزاب السياسية. فبعد التنظيم السياسي الواحد بمقتضى دستور 1971، أقر تعديل 1980 المكمل بقانون الأحزاب تعددية سياسية.

2-1: تقوية مؤسسة رئاسة الدولة

من المواد الأساسية التي تم تعديلها أيضا في 1980 المادة 77 التي أصبح نصها الجديد يقضي بأن " مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى" بعد أن كانت مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء مع جواز انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة.

يعتبر تعديل المادة 77 من الدستور في 1980 تراجعا عن المكتسبات المحققة بموجب دستور 1964، وهو سبب المعارضة الشديدة من لدن المعارضة خاصة حركة الإخوان المسلمين والتيار الناصري.

فضلا عن تمديد مدة ولاية رئيس الدولة بمقتضى تعديل 1980، تجلت تقوية مؤسسة رئاسة الدولة أيضا من خلال دعم صلاحيات رئيس الجمهورية حيث تضمنت أن تثلث مجلس الشعب يعين من طرف رئيس الجمهورية في حين كان دستور 1964 ينص على أن عدد النواب الذين يعينهم الرئيس لا يزيد على عشرة أعضاء.

3-1: إحداث ثنائية برلمانية

من جملة "الأحكام الجديدة" المحدثة بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1980 ضمن الباب السابع، إحداث مجلس أو غرفة ثانية في البرلمان المصري (مجلس الشورى) ينتخب ثلثا أعضائه بالاقتراع المباشر السري العام ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي.

من بين المسائل التي يؤخذ رأي مجلس الشورى فيها، تلك المتعلقة بالاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. غير أن هذا لا يعني بأن لمجلسي البرلمان: مجلس الشعب ومجلس الشورى، نفس الصلاحيات في المجال

27 - تنص المادة 201 من الباب السابع الجديد المحدث بمقتضى تعديل 22 مايو 1980 على أن " رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشورى"

- وضع ضوابط محددة بعبارات دقيقة وعلى سبيل الحصر للحالات التي تجيز إعلان حالة الطوارئ في البلاد.

- حرية تكوين الأحزاب السياسية دون توقف على موافقة أي جهة من الجهات.

- تقرير إجراءات سلامة الانتخابات والاستفتاءات العامة بما في ذلك الإشراف القضائي عليها.

- اعتماد صفات البرلمانية في النظام السياسي بإقرار حكومة أغلبية تنبثق من الانتخاب الحر.

- تقرير حق مجلس الشعب في تعديل الميزانية وإعطاء مجلس الشورى سلطات تشريعية.

- انتخاب رئيس الجمهورية انتخاباً عاماً مباشراً بين أكثر من مرشح.

3-2: مبادرة الرئيس مبارك حول التعديل الدستوري

أمام حماس مطالب قوى المعارضة والتي جعلت الوضع الداخلي بمصر يتسم بتصاعد المطالب الإصلاحية ، فاجأ الرئيس مبارك الشعب المصري بتوجيهه لمبادرة لمجلس الشعب تهم تعديل الدستور وبالخصوص المادتين 76 و179 والمتعلقين على التوالي بظروف الترشيح لرئاسة الجمهورية وبالمدعي العام الاشتراكي.

اعتبرت التعديلات الدستورية لسنة 2005 من طرف قوى المعارضة، كتعديلات وهمية نظراً لإعادة إنتاجها لنظام شمولي، قد ضربت عرض الحائط للمطالب الإصلاحية لقوى المعارضة المصرية. فحركة الإخوان المسلمين مثلاً، رأت في التعديل الدستوري المقترح مهزلة سياسية إذ تنيح المادة 76 في صيغتها المعدلة انتخاب الرئيس عن طريق الاقتراع السري المباشر لكنها تضع قيوداً قاسية في وجه المرشحين خاصة المستقلين، بشكل يصبح معه الترشيح لانتخابات الرئاسة أمراً مستحيلاً. لذا، استمرت قوى المعارضة في الإلحاح بمطالبها حول التعديل الدستوري وطالبت الرئيس المصري بإصلاحات حقيقية.

لقد أخذت المطالب المذكورة شكل مظاهرات واعتصامات حيث أدى رفع وتيرة الاحتجاجات إلى أخذ نواب المعارضة داخل مجلس الشعب بزمام المبادرة وذلك باقتراحهم تعديل بعض

أساساً في نقل الإشراف على الانتخابات البرلمانية إلى هيئة القضاة بموجب حكم صادر عن المحكمة العليا سنة 2000 ، وهو ما حدث بالفعل إثر الانتخابات النيابية لسنة 2005 حيث أدى الإشراف القضائي التام على الانتخابات إلى الحد من التزوير وإلى تحقيق المعارضة لنتائج مهمة²⁸. ويمكن اعتبار تجربة " نادي القضاة" كحركة فاعلة في مجال المطالبة بالإصلاح الدستوري بمثابة خصوصية ميزت حركة المجتمع المدني المصري.

ترددت أيضاً، مطالب المفكرين والأكاديميين حول إصلاح الدستور بل المطالبة بدستور جديد كالمطلب المقدم من طرف إبراهيم شحاتة ، نائب رئيس البنك الدولي والوارد في مجموعة كتيباته حول "وصيتي لبلادي" والتي حملت عنوان "نحو دستور جديد". ويمكن الاستشهاد، في صفوف الأكاديميين، بمحاولة محمد عصفور الذي اقترح دستوراً جديداً بديلاً عن دستور 1971 المعدل سنة 1980 كما تم تلخيص عيوب الدستور المصري في الوثيقة التي تمت صياغتها من طرف أحزاب المعارضة²⁹.

2-2: عدم استجابة تعديل 2005 لمطالب قوى التغيير

تمحورت مطالب تعديل الدستور المصري في سنة 2005 الواردة من طرف فعاليات المجتمع المدني وكذا أحزاب المعارضة حول توسيع مجال الحقوق والحريات كما ركزت على فتح الترشيح للرئاسة لأكثر من مرشح واحد. ويمكن سرد هذه المطالب في النقاط التالية:

- تقرير حقوق الإنسان في مصر وفق الشريعة الإسلامية والمواثيق الدولية.

²⁸ - من بين حوالي 415 مقعداً لمجلس الشعب، حصدت المعارضة 102 مقعداً في انتخابات 2005 كان لحركة الإخوان المسلمين حصة الأسد فيها بحصولها على 88 مقعداً. وقد كانت المعارضة البرلمانية مشكلة من حركة الإخوان المسلمين (المستقلين) وحزب الوفد وحزب التجمع وحزب الكرامة العربية.

²⁹ - إن اعتقال النائب المعارض "أيمن نور" رئيس حزب الغد في بداية سنة 2005 واعتقال المفكر المصري الحامل للجنسية الأمريكية سعد الدين إبراهيم على خلفية تصريحاته حول النظام المصري وضرورات الإصلاح السياسي اعتبراً أيضاً من بين الأسباب الداخلية التي ساهمت في الدفع بالمطالب الإصلاحية للدستور.

حدد الرئيس مبارك في الرسالة الموجهة إلى مجلس الشعب، الأسباب الداعية إلى اقتراح تعديل دستوري في النقط التالية:

- تحقيق التلاؤم بين مواد الدستور والتحوللات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
- حظر مباشرة أي نشاط سياسي على مرجعية دينية أو سياسية.
- تقوية دور الأحزاب وتعزيز تمثيل المرأة في مجلس الشعب والشورى.
- تحقيق درجة من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- تعزيز صلاحيات مجلس الوزراء.
- رفع حالة الطوارئ وإصدار قانون دائم لمكافحة الإرهاب.
- تعزيز اللامركزية ودعم استقلال القضاء.

2-3: مضمون التعديل

بلغ عدد الفصول المعدلة في المراجعة الدستورية المصرية في سنة 2007، 34 فصلا همت أبوابا مختلفة. فالى أي مدى يتناسب العدد الكمي للفصول المعدلة في الدستور مع القيمة الكيفية لمحتويات هذا التعديل؟

فضلا عن التغييرات التي مست شكل النظام الاقتصادي ودور الدولة بمقتضى التعديلات التي طالت البابين الأول والثاني من الدستور، تعلق الإصلاح الدستوري المصري أيضا بالعلاقة بين السلطات ومجال الحقوق والحريات.

تغيير شكل النظام الاقتصادي

بلغ عدد المواد المعدلة في سبيل إقرار نظام اقتصادي جديد تسعة. وقد تضمن التعديل الذي طال هاته المواد حذف جميع الألفاظ والإشارات الواردة بها والمتعلقة بـ "الاشتراكية" و "تحالف قوى الشعب العاملة" إلخ

من بين المواد التي أثار نقاشا، المادة الأولى التي ألغت، بعد التعديل، الطابع الاشتراكي للدولة القائم على تحالف قوى الشعب واستبدلته بنظام ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة وأن الشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة. إن المهم في هذا التعديل يتعلق بصفة المواطنة التي أضحي يقوم على

مواد الدستور غير أنه تم تجاوز هذه المبادرة بالاقتراحات المقدمة من طرف الرئيس حسني مبارك من أجل تعديل 34 مادة من الدستور.

3- تعديلات 2007 : قيود على الحريات والتعددية مقابل دعم الثنائية التنفيذية

انكب مجلس الشعب على مناقشة التعديلات الدستورية المقترحة من طرف رئيس الدولة ابتداء من كانون الاول/ديسمبر 2006 في ظل مقاطعة تامة لأحزاب المعارضة : حزب الوفد الجديد، وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي، والحزب العربي الديمقراطي الناصري، وحركة الإخوان المسلمين.

1-3: مسطرة التعديل

كما ينص على ذلك الدستور المصري، تم التعديل الدستوري وفقا للمادة 189 التي تنص على أنه لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور مع ذكر الأسباب الداعية إلى هذا التعديل. فبعد الأسباب المحددة في رسالة الرئيس مبارك إلى مجلس الشعب، انكب المجلسان معا على مناقشة التعديلات المقترحة والتي حصلت في النهاية على مصادقة مجلس الشعب في 17 كانون الثاني/يناير 2007 بـ 316 صوتا أي أغلبية واضحة ثم عرضت على الشعب ليقول كلمته فيها عن طريق الاستفتاء.

فعلا أجري الاستفتاء يوم 26 آذار/مارس 2007 ووصلت نسبة المشاركة حسب البيان الرسمي الذي أعلنته اللجنة العليا للانتخابات إلى 27,1% من إجمالي المسجلين في كشوف الناخبين وقد وافق على التعديلات 75,9% من إجمالي الأصوات الصحيحة³⁰ والبالغ عددها 9.449.174 وهكذا تم إقرار التعديل الدستوري الذي شمل 34 مادة.

³⁰ - نددت أحزاب المعارضة، بالطرح الرسمي حول نسبة المشاركة في الاستفتاء حيث لم تتجاوز هذه النسبة بالنسبة لها 5% من إجمالي المسجلين في كشوف الناخبين وهو ما يدل حسب هذه الأحزاب على عدم رضا الشعب عن مسار الإصلاح. للتذكير فإن نواب المعارضة يشكلون 20 في المائة من أعضاء البرلمان.

القضائي³¹، أصبحت، بمقتضى التعديل الذي عرفته المادة 88 تتم تحت إشراف لجنة انتخابية عليا تتكون في جزء منها من أعضاء الحاليين وسابقين من الهيئات القضائية، كما أصبح الاقتراح يجري في يوم واحد مما يصعب على القضاة القيام بمهمتهم الكاملة في الإشراف على عملية الانتخاب.

بينما تم تعزيز اختصاصات البرلمان بمقتضى التعديلات الجديدة عقب عقلنة اختصاصات الهيئة التشريعية في مجال التصويت على قانون الموازنة. كما أضحى بإمكان مجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة، كما يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية (بدلاً من سنة واحدة قبل التعديل).

تعززت صلاحيات البرلمان أيضاً في المجال الرقابي، إذ طبقاً للمادة 127 المعدلة، يملك مجلس الشعب حق "إجبار" رئيس الجمهورية على قبول استقالة الوزارة في حال إصراره على سحب الثقة³².

دعم الثنائية التنفيذية مع الحفاظ على رئاسية النظام

رغم مطالبة المعارضة الحزبية وجماعة الإخوان المسلمين بنظام برلماني ديمقراطي تتبثق فيه الوزارة من أغلبية برلمانية وتتوازن فيه سلطات الوزارة وسلطات مجلس الشعب مع

31 - أبطلت المحكمة الدستورية العليا سنة 2000 قانون الانتخاب لأنه لم يراع حق القضاء في الإشراف على كل مراكز الاقتراع عملاً بنص المادة 88 من الدستور (قبل التعديل): "يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب. ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء، على أن يتم الاقتراح تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية".

32 - تنص المادة 127 من الدستور المصري وفق تعديلها في 2007 على أن "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه - مسؤولة رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة. وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة أو أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام. فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة....."

أساسها النظام المصري. كما أن الاقتصاد المصري أصبح يقوم على تنمية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية بعد أن كان "الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي القائم على الكفاية والعدل..."، أما باقي المواد فقد اقتصر التعديل بشأنها بحذف عبارات "السلوك الاشتراكي" و"خطة التنمية" و"القطاع العام" كما حلت حماية البيئة وتنظيم القانون للتدابير اللازمة لها محل "حماية المكاسب الاشتراكية".

تقدم وتراجع في وضع المؤسسة البرلمانية

بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2007 تعرضت المؤسسة التشريعية لتغييرات على مستوى النظام الانتخابي لاختيار أعضائها، ومن خلال التمثيلية داخلها وأيضاً على مستوى بعض صلاحياتها.

يتجلى التقدم على مستوى تغيير النظام الانتخابي في الانتقال من النظام الفردي إلى النظام المختلط، الذي يجمع بين اللوائح الحزبية والدوائر الانتخابية الفردية. لكن رغم فتح النظام الانتخابي الجديد الباب أمام الترشيحات المستقلة، فإن عدم تحديد المادة 62 لنسبة المقاعد الفردية يحول دون فوز المستقلين بمقاعد كثيرة، وربما قصد المشرع الدستوري من وراء هذا الحرص عدم منح فرصة لجماعة الإخوان المسلمين، المرشحة أصلاً بصفة مستقلة، للفوز بنسبة كبرى من المقاعد البرلمانية.

أحدث التغيير الذي طال المادة 62 مكتسباً جديداً يتجلى في المقتضى الثاني منها، والمتعلق بتضمن النظام الانتخابي الجديد لحد أدنى لمشاركة المرأة في مجلسي البرلمان.

على مستوى آخر، يتجلى التراجع في بعض صلاحيات البرلمان خصوصاً اختصاصات مجلس الشورى، إذ فقدت الغرفة الثانية للبرلمان صلاحيتها التأسيسية، أي حق إبداء رأيها في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. كما يبدو التراجع أيضاً على مستوى التخفيف من إشراف القضاء على إجراءات الانتخابات، فبعد أن كانت عملية الاقتراع تتم مباشرة تحت الإشراف

خلال الالتفاف على التعددية على مستوى الترشيح لرئاسة الجمهورية.

لعل أهم ما ينبغي الوقوف عنده بخصوص تقوية صلاحيات رئيس الجمهورية، ما حمله تعديل المادة 136 من الدستور (الفقرتان الأولى والثانية)، من جديد والقاضي بتجاوز الاستفتاء عند إصدار رئيس الجمهورية لقرار بحل مجلس الشعب، ف" لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة. وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل"

في نفس السياق ، حرص المشرع الدستوري على تمكين رئيس الدولة من البقاء في الحكم بمفرده عبر الالتفاف على التعددية "المسموح بها" لغيره من أجل الترشيح لرئاسة الجمهورية. فقد شمل التعديل المادة 76 المثيرة للجدل حيث جاء في التعديل الجديد أن " لكل حزب من الأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها في آخر انتخابات على نسبة 3% على الأقل من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلسي الشعب والشورى ، أو ما يساوي ذلك في أحد المجلسين، أن يرشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقا لنظامه الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل. واستثناء من حكم الفقرة السابقة يجوز لكل حزب سياسي من الأحزاب السياسية المشار إليها، التي حصل أعضاؤها بالانتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر انتخابات، أن يرشح في أي انتخابات رئاسية تجري خلال عشر سنوات اعتبارا من أول أيار/مايو 2007، أحد أعضاء هيئته العليا وفقا لنظامه الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل".

المهم في تعديل هذه المادة يتعلق بتخفيض النسبة المؤوية لمقاعد المجلسين اللازم للحزب الحصول

الاحتفاظ لرئيس الجمهورية بصلاحيات رمزية³³ ، فإن التعديلات الدستورية في 2007، اتجهت صوب تقوية النظام الرئاسي رغم ما خولته من مكانة متميزة لرئيس مجلس الوزراء.

فيتجلى أولاً دعم مكانة رئيس مجلس الوزراء من خلال مشاركته للرئيس في ممارسته لصلاحياته التنفيذية والتشريعية المتعددة. كما يأخذ رئيس الجمهورية برأي رئيس مجلس الوزراء عند إصداره لقرارات لها قوة القانون بناء على قانون للتفويض عند الضرورة أو في الأحوال الاستثنائية، وعند تعيين وإعفاء رئيس الجمهورية لنواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم ، وعند إعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ ، وعند إبرامه لمعاهدات الصلح والتحالف والتجارة..

فضلا عن إشراك رئيس مجلس الوزراء في ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية، أتاحت التعديلات الدستورية أيضا لرئيس مجلس الوزراء وضعاً متميزاً من خلال تمكينه من الخلافة السياسية. فقد أصبح من حق رئيس مجلس الوزراء أن ينوب عن رئيس الجمهورية إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة هذا الأخير لاختصاصاته وذلك في حالة عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر نيابته عنه . وينوب كذلك رئيس مجلس الوزراء عن رئيس الجمهورية بمجرد صدور قرار الاتهام ضد هذا الأخير. وتأخذ الخلافة السياسية لرئيس مجلس الوزراء مدلولها الحقيقي مع عدم وجود منصب نائب لرئيس الجمهورية، فالرئيس حسني مبارك لم يعين أي نائب له مذ توليه الحكم في 1981.

على مستوى آخر، ورغم تقوية مكانة الجانب الثاني في الجهاز التنفيذي، فإن هذا الدعم لم ينتج عنه إقرار لملامح النظام البرلماني نظرا لحرص التعديلات الدستورية على الإبقاء على المكانة المنفوقة لرئيس الجمهورية سواء من خلال الاحتفاظ بصلاحياته المتعددة وتقويتها، أو من

33 - يتعلق الأمر بمبادرة الإصلاح السياسي والدستوري في برنامج حزب الوفد وبمبادرة المرشد العام للإخوان المسلمين حول المبادئ العامة للإصلاح في مصر (مارس 2004) ومبادرة حزب التجمع للتغيير السياسي والدستوري في مصر واقتراحه بتعديل دستور 1971 ومبادرة الإصلاح الدستوري والتشريعي في برنامج حزب الغد.

دينية أو أساس ديني أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل"

إذا كان أمر حظر أي حزب يقوم على أساس الدين موجود سلفاً ، فإن النص الجديد للفقرة المضافة للمادة الخامسة لا تكتفي بمنع الأحزاب الدينية فحسب، بل تتعدى ذلك إلى منع أي نشاط سياسي يقوم على أساس ديني وأيضاً "ضمن إطار أي مرجعية دينية". فالمنع أصبح شاملاً أكثر بعدم اقتصاره على منع الأحزاب التي تقوم على أساس ديني، بل أيضاً تلك التي تتأسس ضمن أي مرجعية دينية.

إن المادة الخامسة المعدلة تغلق كل السبل أمام حركة الإخوان المسلمين لتكوين حزب سياسي كما توضح أن الدولة غير مستعدة للقبول باندماج الإسلاميين في النظام السياسي. فقد واجه هذا التعديل الدستوري مطالب المعارضة بحرية تكوين الأحزاب باللامبالاة، حيث اشترط لتكوينها موافقة جهات رسمية وهو ما يعني حسب المعارضة، استمرار الوضع السابق المتمسك بتحكم السلطات في المشهد الحزبي.

- الضمانات الدستورية للحقوق والحريات الفردية ومكافحة الإرهاب: المادة 179

تضمن تعديل المادة 179 إلغاء مؤسسة المدعي الاشتراكي المسئول عن اتخاذ الإجراءات التي تكفل تأمين حقوق الشعب وسلامة المجتمع ونظامه السياسي، حيث تم استبدالها بالإجراءات التي تقوم بها الدولة من أجل مكافحة الإرهاب.

رغم أن الخلفية المعلنة وراء تعديل المادة 179 كان إلغاء نظام الطوارئ المعمول به في مصر منذ 1981³⁴ ، تقرر المادة 179 الجديدة، وفي إطار مكافحة أخطار الإرهاب، حق تعطيل المواد الدستورية المنصوص عليها في الباب الثالث من الدستور حول "الحريات والحقوق والواجبات العامة". فبعد أن كانت مؤسسة "المدعي العام الاشتراكي" مرجعاً لتظلم المواطنين ضد تجاوزات الدولة، تخول المادة

عليها من أجل ترشيح أحد أعضاء هيئته العليا للانتخابات الرئاسية من 5% من مقاعد المجلسين أو أحدهما (تعديل 2005) إلى 3% حسب التعديل الأخير مع إمكانية ترشيح الحزب أحد أعضاء هيئته العليا للانتخابات الرئاسية رغم حصول الحزب على مقعد واحد ولكن بعد عشر سنوات اعتباراً من أول مايو 2007.

إذا كان الإخوان المسلمون منعوا فعلياً من الترشح للانتخابات الرئاسية بمقتضى تعديل المادة 76 في 2005، فإن هذا المنع ما زال سارياً اليوم بعد التعديل الجديد لنفس المادة في 2007 ، لأن حق الترشيح أصبح حكراً على الأحزاب المرخصة فقط. كما أنه إذا كان يمكن "للمستقل" حق ترشيح نفسه من الناحية العملية، فإن هذا المرشح يحتاج إلى عدد كبير من إعضات أو توقيعات موظفين منتخبين (تأييد 230 من أعضاء مجلسي الشعب والشورى وعن المجالس المحلية)، مع العلم أن جماعة الإخوان المسلمين غير ممثلة إطلاقاً في المجالس المحلية ولا في مجلس الشورى بينما لا يتجاوز تمثيلها في مجلس الشعب 88 مقعداً.

رغم أن التعديل الأخير للمادة 76 يمنح لأحزاب المعارضة حق الترشيح للانتخابات الرئاسية فإن صرامة المعايير العامة للتأهل للترشيح لمنصب الرئاسة، تبقى الحزب الحاكم دون منافسين في الانتخابات الرئاسية وذلك رغم أن الهدف الأساسي من وراء تعديل المادة 76 في سنة 2005 كان هو السماح بأول انتخابات رئاسية تعددية في مصر.

3-3-3-3 التقليل من الحقوق والحريات

عرف مجال الحقوق والحريات، بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2007، نوعاً من التقييد نتج عن تعديل المادتين 5 و179 من الدستور.

تقييد حرية تأسيس الأحزاب السياسية: المادة الخامسة

أحدثت الفقرة الثالثة المضافة إلى المادة الخامسة من الدستور تقييداً على حرية تأسيس الأحزاب السياسية بسبب منعها ل"مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أية مرجعية

34 - قانون الطوارئ يعطي الدولة سلطات واسعة لاعتقال المشبوهين بدون محاكمة ومدد طويلة ويعطيها الحق في محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية ومنع التجمعات الشعبية والتصنت على المكالمات الخاصة.. الخ

وفي سياق ردود الفعل التي أعقبت طرح مبادرة إدخال تعديلات على 34 مادة في الدستور اتفقت أحزاب المعارضة المصرية على رفض التعديلات. ففي بيان مشترك، أجمعت جماعة الإخوان المسلمين وكتلة النواب المستقلين في مجلس الشعب وحزب الوفد والتجمع أنها تعلن اتفاقها على رفض التعديلات الدستورية المقترحة. ويفسر هذا بأن موقف المعارضة من التعديلات المقدمة كان موقفا سلبيا رغم أنها اعترفت بالبحث عن كيفية الاستفادة من هذه الانفراجة الدستورية.

خامسا: الإصلاح الدستوري في الجزائر- تمديد الرئاسة وأحادية الجهاز التنفيذي

عرفت الجزائر منذ استقلالها إلى اليوم أربعة دساتير، الأول في سنة 1963 لم يعمر أكثر من سنتين إذ تم إلغاؤه سنة 1965 إثر الانقلاب العسكري لهواري بومدين. حكمت الجزائر بعد ذلك لمدة عشر سنوات بدون دستور، حيث تم وضع ميثاق وطني عرف إصلاحات متتالية في 1989 و1996.

يعكس التعاقب الدستوري المضطرب صعوبة إيجاد صبغة دستورية سياسية تتلاءم مع التطورات والتقلبات والأزمات التي يعيشها الحقل السياسي بارتباط مع المحيط العالمي والجهوي والرغبة في التكيف مع المستجدات الداخلية والخارجية. وكباقي الأنظمة العربية تشكل مؤسسة رئاسة الدولة المؤسسة المحورية في النظام السياسي والدستور الجزائري. فطبقا لمختلف الدساتير الجزائرية، يمارس رئيس الدولة صلاحيات واسعة سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية، جعلته يحتل مكانة سامية بين المؤسسات الدستورية الأخرى. لكن خلافا لبعض الأنظمة المغربية، كموريتانيا مثلا، سجل التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2008، تراجعاً بالنسبة للمستجدات المحدثة في مراجعة 1989 وخصوصاً تعديل 1996.

تمهيد - مكانة مؤسسة الجيش ورئاسة الدولة في الدساتير الجزائرية

179 المعدلة لرئيس الدولة إحالة أي تهمة إرهاب إلى أي محكمة يختارها، أي أنه يسمح الآن لرئيس الجمهورية بإعطاء الأوامر بإحالة المدنيين على المحاكم العسكرية مع أن هذا الإجراء يخالف المادة 68 من الدستور التي تمنح لكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي.

لقد رأت أحزاب المعارضة وحركات المجتمع المدني في التعديل الذي مس المادة 179 من الدستور أنه أقر اتجاهها يكرس دسترة الدولة البوليسية كما رأت منظمة العفو الدولي في بيان لها أن التعديلات الجديدة من شأنها ضمان استمرار التجاوزات الناجمة عن السلطات التي تتيحها حالة الطوارئ وإضفاء شرعية صورية عن الاستخدام السيئ لهذه السلطات³⁵. كما أن هذا يعني أن مطالب المعارضة بإلغاء حالة الطوارئ المفروضة منذ أوائل الثمانينات ووجهت بدسترة قانون مكافحة الإرهاب.

4- مدى استجابة التعديلات الدستورية للمطالب

انتقد دعاة الإصلاح الدستوري في مصر دستور 1971 لتركيته السلطات في يد رئيس الجمهورية مطالبين نقل السلطة إلى البرلمان وتعزيز الحريات وتمتع القضاء باستقلال تام. تمت الاستجابة لمطلب المعارضة في تعديل 2005 بإقرار انتخابات رئاسية تعددية، كما اعتبرت التعديلات الدستورية لسنة 2007 بمثابة نقطة إيجابية تحسب لنظام حسني مبارك، على اعتبار أنها مبادرة تصب في سياق تهمين برنامج الإصلاح السياسي والدستوري الذي ينشده الشعب المصري. غير أنه رغم ترحيب أحزاب المعارضة بالتعديل فإنها رأته تعديلاً منقوصاً لكونه يوهم حدوث تغيير لأنه مجرد تحايل على ضغوط الإصلاح. وتبرهن المعارضة على ذلك بكون التعديل لم يمس مواد أخرى تمثل عائقاً في وجه الإصلاح كالمادة 77 مثلا التي لا تضع مدة محددة لتولي الرئاسة وتتركها مفتوحة إلى الأبد.

35 - صرحت المديرية المساعدة لبرنامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في المنظمة في البيان " بدلا من مطالبة النواب المصريين بالتصويت على إنهاء الاعتقالات وحالات الاختفاء القسري وأعمال التعذيب والمحاكمات غير العادلة (...) يطلب منهم التصويت على التخلي عن أي ضمانة دستورية ضد هذه الانتهاكات لحقوق الإنسان"

المجلس الوطني الشعبي ثم قضائية تقوم بها المحاكم ، حاول دستور 1989 أن يبتعد عن نظام الحزب الواحد وأن يقر محله نظام يسمح بالتعددية السياسية رغم أن جبهة التحرير الوطني ظلت بمثابة الحزب الذي يمثل القوة الطلائعية لقيادة الشعب.

بعد إلغاء نظام الحزب الواحد بمقتضى دستور 1989 ، تميز المشهد السياسي الجزائري بظهور ثلاثين حزبا، إلا أن حصول جبهة الإنقاذ الإسلامية على 45 % من الأصوات أمام جبهة التحرير الوطني التي لم تتجاوز 28% من الأصوات في الانتخابات البلدية ليونيو 1990 أدى بالجزائر إلى إعلان حالة الطوارئ في 5 يونيو 1991 حيث منحت الفرصة من جديد للجيش للعب الدور المركزي في توجيه الحياة السياسية والتحكم في المسلسل الانتخابي.

اعتبر إقرار الانتخابات التعددية وجه آخر من الإصلاحات السياسية التي ميزت المشهد السياسي الجزائري بعد إقرار التعددية التنافسية في دستور 1989، حيث برز الحديث عن المسار الديمقراطي بعد إصلاح المنظومة القانونية المتعلقة بالانتخابات وإعادة النظر في التقطيع الانتخابي وتمويل الحياة الحزبية ووضع ميكانيزمات لمراقبة نزاهة الانتخابات . أدى إلغاء نتائج الانتخابات إلى استقالة رئيس الجمهورية وإعلان حالة الطوارئ بالجزائر وتشكيل المجلس الأعلى للدولة.

كنتيجة للبحث عن حل للأزمة، تم تقديم أرضية الوفاق الوطني تضمنت أربعة أهداف كبرى سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية كما تولت تنظيم المرحلة الانتقالية بإحداث ثلاث هيئات: رئاسة الدولة والحكومة والمجلس الوطني الانتقالي حيث تم تعيين الأمين زروال رئيسا للدولة للمرحلة الانتقالية من طرف المجلس الأعلى للأمن.

أدت قوة الضغط الناتجة عن الصراع بين المعارضة (الإسلاميون والقبائل) والنظام إلى التفكير في تشكيل أرضية من أجل إعادة الحياة النيابية وإعادة العمل بالدستور.

2- دستور 1996: تحديد مدة الولاية الرئاسية في ظل الثنائية البرلمانية

إن المسار السياسي الذي عرفته الجزائر منذ حصولها على الاستقلال يبرز بوضوح الحضور القوي للمؤسسة العسكرية، حيث إن الدور الأساسي الذي تلعبه مؤسسة الجيش في الحياة السياسية بالجزائر يجعل منها العمود الفقري للنظام السياسي الجزائري كما أن إصرار القادة السياسيين وتعاقب بعض الأحداث ساهما في تسييس المؤسسة العسكرية وجعلها تلعب أدوارا حيوية.

فبينما نص دستور 1976 على أن مهمة الجيش لا تقتصر على الدفاع عن سلامة الوطن بل تتعداه إلى مشاركته في تنمية البلاد وتشبيد الاشتراكية، اعتبرت التعديلات الدستورية لسنة 1989 بمثابة مرحلة إعادة النظر في هيمنة المؤسسة العسكرية. فقد أسس دستور 1989 بداية لانسحاب الجيش من الشأن السياسي وحصر دوره في مهمة الدفاع الوطني. تبنت نفس التعديلات الدستورية لسنة 1989 التعددية السياسية وفصل الدولة عن الحزب وإقرار الحريات الفردية والجماعية، فلم تعد المؤسسة العسكرية من المبادئ الأساسية للتنظيم الاجتماعي كما كان الأمر طبقا لدستور 1976، بل أصبح دور الجيش يقتصر على حفظ الاستقلال ووحدة التراب الوطني و"الدفاع عن الاختيار الحر للشعب". لكن بعد ظهور الجبهة الإسلامية للإنقاذ كقوة في انتخابات 1991 عادت قوة الجيش إلى الواجهة السياسية.

لقد اقترنت قوة الجيش بقوة أخرى تجلت في هيمنة مؤسسة رئاسة الدولة، فبعد أن تم التأكيد في دستور 1963 على وحدة السلطة التنفيذية تجلت قوة ونفوذ مؤسسة رئاسة الدولة أيضا في التعديلات الدستورية المالية، سواء تعلق الأمر بدستور 1976 أو دستور 1989 أو تعديل 1991 وخصوصا التعديل الدستوري الأخير في 2008.

1- التعديل الدستوري في 1989: استكمال المؤسسات

بعد أن تم توحيد السلطة وفق دستور 1976 وتوزيع الوظائف إلى وظيفة سياسية يتولاها الحزب وتنفيذية يمارسها كل من رئيس الجمهورية والحكومة، وتشريعية يختص بها

مؤسسة رئاسة الدولة. لقد خصص الدستوران لمؤسسة الحكومة بابا مستقلا، كما تم النص على مصطلح رئيس الحكومة بدل الوزير الأول للتعبير عن الصلاحيات الجديدة التي أصبح يضطلع بها رئيس الحكومة والتي كانت من اختصاص رئيس الجمهورية. فيعود لرئيس الحكومة اختيار الوزراء لتعيينهم من طرف رئيس الجمهورية كما أنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي على البرنامج الحكومي بعد مناقشته، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، ويعود أيضا لرئيس الحكومة توزيع الصلاحيات بين الوزراء وتوقيع المراسيم التنفيذية وكذا ترأس مجلس الحكومة طبقا للمادة 85 من الدستور والتعيين في وظائف الدولة، دون المساس بالتعيينات التي تعود لرئيس الجمهورية.

وكجميع الأنظمة البرلمانية المعقلنة، للحكومة الجزائرية الأولوية في القاعدة التشريعية، حيث تعود لها الأسبقية في تحديد مجال القانون وفي قبول التعديلات على مشاريع القوانين أو رفضها.

2-3: عدم تأثير الثنائية البرلمانية على تقوية الصلاحيات التشريعية

أخذت الجزائر، في التعديل الدستوري لسنة 1996 بالثنائية البرلمانية: مجلس شعبي وطني بمثابة الغرفة الأولى للبرلمان ثم مجلس الأمة كمجلس ثان. وكجمل البرلمان الثنائية يختلف نظام انتخاب أعضاء الغرفتين حيث ينتخب غالبا أعضاء الغرفة الأولى بواسطة الاقتراع العام المباشر بينما يتم اختيار أعضاء الغرفة الثانية بواسطة الاقتراع العام غير المباشر.

"انتخاب" أعضاء المجلسين

في حالة البرلمان الثنائي الجزائري، وكأغلبية برلمانات دول المشرق العربي (الأردن، البحرين، مصر...) يتم اختيار ثلث أعضاء مجلس الأمة بواسطة التعيين من طرف رئيس الجمهورية وهو ما يخل بالتوازن بين غرفتي البرلمان غرفة منتخبة من طرف الشعب وغرفة أخرى يستمد أعضاءها صلاحياتهم من تقنيات

تم تقديم مشروع لتعديل الدستور من طرف رئيس الدولة للمرحلة الانتقالية، أمين زروال، لكن بدون احترام القاعدة التي ينص عليها الدستور من أجل مراجعته، مما أدى إلى معارضة بعض القوى السياسية لمشروع التعديل الدستوري.

بينما فسر المؤيدون لقاعدة التعديل المنتهجة من طرف الرئيس، أنه نظرا لغياب البرلمان المنتخب، فإن استناد الرئيس على المواد التي تسمح له باللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة من أجل استشارته في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء، لم يكن خروجاً عن القاعدة الدستورية.

كلف إذن الأمين زروال لجنة تتكلف بتلقي مقترحات من أجل إعداد دستور 1996، بالإضافة إلى اللقاءات التشاورية التي عقدها الرئيس مع ممثلي الطبقة السياسية. وأسفرت جل التعديلات المقترحة عن إنشاء مجموعة من المؤسسات الدستورية، منها مجلس الأمة والمحكمة العليا ومجلس الدولة والمجلس الدستوري.

وبسبب عدم تأييد الطبقة السياسية والمجلس الوطني الانتقالي لمقترح الأمين زروال المتمثل في جعل الولاية الرئاسية محددة في سبع سنوات غير قابلة للتجديد، تم قبول المقترض الذي يجعل الولاية الرئاسية محددة في خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

بالإضافة إلى تحديد مدة الولاية الرئاسية، تميز التعديل الدستوري لسنة 1996 كذلك بإحداث ثنائية برلمانية، حيث تم اقتراح إنشاء غرفة ثانية بجانب المجلس الوطني الانتقالي والتي كان الهدف من وراء إحداثها، حسب بعض المعارضين، الحيلولة دون استيلاء الإسلاميين على أغلب مقاعد المجلس الشعبي.

3- اتجاهات الإصلاحات الدستورية لعقد التسعينات

1-3: تقوية الجهاز الحكومي

أحدثت الإصلاحات الدستورية في الجزائر في 1989 و1996 المؤسسة الحكومية بجانب

غاية أواخر سنة 2008. ولعل أسباب التأخير تعود إلى الإجراءات الميثاق من أجل المصالحة الوطنية وسياسة الوئام الوطني. كما أن الانشغال بمحاربة الإرهاب وثقل الالتزامات وتراكم الأولويات جعل مطلب الإصلاح الدستوري يحتل مرتبة متأخرة في الأجندة السياسية. إن التحديات الراهنة المرتبطة بالظروف الدولية وظهر معطيات سياسية جديدة في الجزائر وعدم ملائمة الوثيقة الدستورية لسنة 1996 للظروف التي تعيشها البلاد، تعد من أهم الدوافع التي أدت إلى إجراء التعديل الدستوري لسنة 2008.

1-4: تجاوز تقنية الاستفتاء على مشروع التعديل

اقتصرت مبادرة تعديل الدستور على رئيس الجمهورية كما أنه تم تفعيل المادة 176 للدستور التي تربط مبادرة التعديل الدستوري بعرض المشروع على المجلس الدستوري وعلى البرلمان بغرفتيه عوض عرضه على الاستفتاء الشعبي. فقد علل المجلس الدستوري الجزائري يوم 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2008 موقفه بكون مشروع القانون المتضمن للتعديل الدستوري لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وذلك طبقا للمادة 176 من الدستور التي تنص على أنه "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على استفتاء شعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".³⁶

فمن أصل 533 عضو في البرلمان الجزائري (389 في المجلس الشعبي الوطني و144 في

مختلفة في الاختيار تقنية الانتخاب وتقنية التعيين.

وسائل التأثير المتبادلة

تتجلى بعض ملامح النظام البرلماني في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 في علاقات البرلمان بالحكومة، ففضلا عن وسيلتي ملتصق الرقابة والأسئلة الشفوية والكتابية التي تطبع وسائل تأثير البرلمان على الحكومة، يملك أعضاء البرلمان حق استجواب أعضاء الحكومة في إحدى قضايا الساعة، كما تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا حول السياسة العامة.

دور بعض الصلاحيات التشريعية

يصل عدد الميادين التي تدخل في مجال القانون، طبقا للإصلاح الدستوري، إلى 30 ميدانا تم تصنيفها في المادة 122 من الدستور كما أنه من المهم الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بواسطة قوانين عضوية في خمس مجالات أخرى: في نظام الانتخابات والقانون المتعلقة بالأحزاب السياسية والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي والقانون المتعلقة بقوانين المالية ثم القانون المتعلقة بالأمن الوطني.

كما أنه في المجال الدبلوماسي، تبرز أهمية البرلمان الجزائري من حيث ضرورة موافقته على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص ثم المعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

ويتضح من جهة أخرى دور البرلمان في المجال الدبلوماسي في إمكانية فتحه لمناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين

4 - تراجع الإصلاح الدستوري لسنة 2008

رغم تولي عبد العزيز بوتفليقة رئاسة الجزائر في سنة 1999 فإن مطالبته بإصلاحات دستورية تأخرت تقريبا عشر سنوات بعد ذلك، أي إلى

³⁶ - خلافا للجزائر وموريتانيا، الاستفتاء في المغرب يعد ضروريا في جميع تقنيات مراجعة الدستور.

عن طريق التركيز على أحادية الجهاز التنفيذي³⁸.

وزير أول بديل رئيس حكومة

بمقتضى التعديل الدستوري الأخير في الجزائر، استبدل لفظ رئيس الحكومة بلفظ الوزير الأول لنعى "رئيس الوزراء" ويهدف هذا التعديل الدستوري إلى إعادة تدقيق وتوضيح الصلاحيات والعلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية، كما أن جرد "أول الوزراء" من صفة الرئاسية إنما يعني جرده أيضا من الصلاحيات التنفيذية الرئيسية التي تعود، طبقا للتعديل الدستوري، لرئيس الدولة بمفرده.

على خلاف التراجعات المذكورة، تضمن الإصلاح الدستوري لسنة 2008 إيجابية ملحوظة تجسدت في دسترة الحقوق السياسية للمرأة حيث هدف التعديل الدستوري إلى ترقية حق المرأة في الممارسة السياسية، وذلك بإدراج مادة جديدة في الدستور المعدل تنص على ترقية الحقوق السياسية للمرأة وتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة وذلك حرصا على تشجيع المساواة مع الرجل وتشجيع انخراطها في المجالات الاقتصادية والسياسية والجموعية. وقد أحال الدستور على قانون عضوي من أجل استكمال وتوضيح ممارسة هذا الحق.

رغم صبغة الانفتاح التي اتسم بها النظام الجزائري على المحيط الدولي، فإن التراجع المحقق جراء آخر تعديل دستوري واتجاهه نحو تركيز السلط في يد رئيس الجمهورية يقلص من أفاقه الديمقراطية.

الخاتمة

إن أي تحليل لوتيرة الإصلاح الدستوري في الوطن العربي ينبغي أن توضع في إطار مجموعة من التفاعلات: التفاعل القائم بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح السياسي، ثم

مجلس الأمة) صوتت الأغلبية (أحزاب التحالف³⁷ وحزب العمال) لصالح مشروع تعديل الدستور، أي أكثر من 400 صوت التي تعادل ثلاثة أرباع التي نصت عليها المادة 176 من الدستور. فقد اجتمع البرلمان بغرفتيه، بناء على استدعاء بمقتضى مرسوم رئاسي، يوم 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2008 من أجل النظر والتصويت على مشروع تعديل دستور 1996، حيث تم التصويت على كل مادة على حدة وعن طريق رفع الأيدي حسب ما تنص عليه القوانين والقانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إذا كانت أغلب التشكيلات السياسية أعربت عن دعمها الكامل وبدون استثناء للتعديل الدستوري فإن كلا من حزب RCD وحركتي الإصلاح والنهضة قد أعربت عن رفضها للمشروع.

2-4: تكريس النظام الرئاسي

اتجه الإصلاح الدستوري لسنة 2008 إلى تكريس النظام الرئاسي من خلال تمديد مدة ولاية الرئيس من جهة، ومن خلال تجنب الازدواجية التنفيذية وجعلها أحادية متركزة في رئاسة الدولة من جهة أخرى.

تمديد ولاية الرئيس

بعدما كانت ولاية الرئيس الجزائري محددة في خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، أضحت العهدة الرئاسية طبقا للتعديل الدستوري لتشرين الثاني/نوفمبر 2008 محددة دائما في خمس سنوات ولكن قابلة للتجديد أكثر من مرة وهو ما يسمح للرئيس الحالي بالبقاء في سدة الرئاسة لمدة غير محددة، كما اقترن تمديد الولاية الرئاسية بتوسيع صلاحيات رئيس الجمهورية

37 - تضم أحزاب التحالف كلا من جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم وهي حاصلة على حوالي 340 مقعدا بالبرلمان، بينما ليست ممثلة أحزاب المعارضة سوى ب31 مقعدا: الأرسبيدي 19 نائبا بالمجلس الشعبي وعضوين فقط بمجلس الأمة وحركتي الإصلاح والنهضة بخمس مقاعد لكل منهما.

38 - بعد تأديته للقسم، ابتداء عبد العزيز بوتفليقة في ممارسة مهامه بعد التعديل الدستوري والانتخابات الرئاسية التي فاز بها بأغلبية مطلقة، في ممارسة مهامه يوم 20 أبريل 2009.

سببته قوانين مكافحة الإرهاب في الدول المذكورة من تراجع على هذا المستوى. فمن البديهي أن دراسة الإصلاحات الدستورية في جميع دول العالم وفي الوطن العربي خاصة، يجب أن ترفق بدراسة مماثلة حول باقي الإصلاحات المنتهجة في باقي المجالات الاقتصادية والاجتماعية والمفصلة بواسطة نصوص نمطية أخرى، من قوانين عادية وتنظيمية إلى باقي المراسيم والمقتضيات القانونية الأخرى، (قوانين مكافحة الإرهاب، قوانين الحريات العامة: الجمعيات، التجمعات، الصحافة)، قانون الأحزاب، مدونة الأسرة، القوانين الانتخابية..)

ويتجلى من خلال التجارب المقارنة، خصوصا للديمقراطية أو لمرحلة الانتقال إليها، كما أنها تساهم، في أضعف الأحوال، إلى الخروج من الأزمات..

التفاعل بين المحيط الاجتماعي والمحيط الثقافي. وقد بينت الدراسة حول الإصلاحات الدستورية في نماذج من الوطن العربي، أن هذه الإصلاحات وإن لم تغيّر بعمق النسق الدستوري والسياسي السائد بهذه الدول، فإنها قد سمحت بتغيير معادلة ميزان القوى الناظم لعلاقة طرفي الإصلاح الذي يتجلى من خلال بروز دور الأحزاب السياسية ونضج المجتمع المدني وإمكانية قيامه بدور فاعل في التطورات المستقبلية للإصلاحات الدستورية.

بينت أيضا الضغوط والمؤثرات الدولية، من جهة أخرى، تأثيرها على فتح الدول العربية لصفحة جديدة في مجال الحقوق والحريات المعترف بها للمواطنين، لكن مع الاعتراف بما تلك التي تقترب مشاكلها وبعض خصوصياتها من الدول العربية، كدول أمريكا اللاتينية مثلا، أن الإصلاحات الدستورية تشكل غالبا مدخلا

بيبليوغرافيا

- فاتح سميح عزام: ضمانات الحقوق المدنية والسياسية في الدساتير العربية. مركز القاهرة للدراسات حقوق الإنسان. 1995
- فاضل عباس: هل يستيقظ المؤتمر الدستوري في البحرين؟ الحوار المتمدن - العدد: 1856 - 2007 / 1 / 3
- عبد الله ساعف: أحاديث في السياسة المغربية. منشورات الزمن. 2002 - عبد الهادي خلف: حصيلة عشر سنوات من محاولة الإصلاح السياسي في البحرين. جريدة دفاقر سياسية. العدد 105. ابريل - أيار/مايو 2009. ص. 10-11
- حسن درويش عبدالحميد: الإصلاحات الدستورية الحديثة في مملكة البحرين. نون للنشر والتوزيع. 2003.
- علي ربيعة وآخرون: ملاحظات نقدية على التعديلات الدستورية في البحرين. دار الكنوز الأدبية. 2002
- عصام سليمان: تطور الدستورية في المشرق. المركز اللبناني للدراسات. بيروت. 2002
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، 2007. الموقع الإلكتروني

- أمينة المسعودي : قراءة في التوازن بين المؤسسات النيابية والحكومية من خلال دراسات المرحوم عبدالرحمن القادري. 1997 في التمثيلية، الوساطة والمشاركة في النظام السياسي المغربي. كتاب تكريمي للأستاذ عبد الرحمن القادري. مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء.. ص. 7-15
- أمينة المسعودي: قراءة في مشروع الدستور العراقي: حريات التعبير والتجمع ومكانة الرقابة الدستورية. فريدم هاوس. عمان، الأردن. 2005 و2006.
- أحمد محمد أمين: الدساتير ومشروعات الدساتير في مصر. دراسة في الإصلاح الدستوري والسياسي، مكتبة الشروق الدولية. أيلول/سبتمبر 2006
- امحمد المالكي (تنسيق) : الإصلاحات الدستورية والسياسية في المغرب العربي. أعمال ندوة مراكش 26-28 تشرين الاول/ اكتوبر 1999. جامعة القاضي عياض. مراكش. سلسلة ندوات ومناظرات. رقم 15
- التقرير الاستراتيجي المغربي 2003-2005 . العدد الثامن. دار النجاح الجديدة. البيضاء. المغرب.

- **Abdallah Saaf : Politique et savoir au Maroc. Najah El Jadida. Casablanca. 1991**
- **Amr Hamzaoui: Arab constitutional manipulations. Al Ahram. N°. 929. 8-14 janvier 2009**
- **Arnold Luethold: Arriesgar la confianza: La reforma del sector de seguridad en la región árabe. pp. 143-146 VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana. (eds.) Eduard Soler ; Lecha y Laia Carbonell Augustin. CIDOB , colección MONOGRAFIAS. Barcelona 2008**
- **Bernard Botiveau, «Lavorel Sabine, Les Constitutions arabes et l'islam. Les enjeux du pluralisme juridique, Presses de l'Université du Québec, 2005, 202 p.», *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée***
- **Bernabé López García : Constitutionnalisme et participation politique dans les États du Maghreb : Une approche historique. Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos. REIM. N. 6 (Septiembre. Diciembre de 2008) pp. 5.51**

- **Brumberg,D., “Liberalization versus Democracy, Understanding Arab Political Reform”, Working Papers. Carnegie Endowment for International Peace, n° 37, 2003.**
- **Collectif : Les constitutions des pays arabes (Colloque de Beyrouth) . Bruylant 1999.**
- **Elizabeth Picard (Dir.) : La politique dans le monde arabe. Armand Colin. 2006**
- **El Messaoudi Amina : -Réforme constitutionnelle. Un vrai faux débat ? Cahiers Bleus. Fondation Abderrahim Bouabid-Fondation Frederich Ebert. N° 1. Septembre.2004 pp. 9-22**
- **El Messaoudi Amina : Réflexions sur l'équilibre institutionnel dans la nouvelle constitution marocaine. (1996) Annuaire de l'Afrique du Nord. Tome XXXV, Paris, pp. 583-591**
- **Eric Canal (Dir.) : Recueil des constitutions des pays arabes . Forgues. Bruylant. 2000**
- Maria Angustias Parejo Fernandez: Los sonoros silencios sobre la reforma constitucional en el Marruecos de Mohamed VI. en Parejo Fernandez , M^a Angustias (coord.), Los procesos electorales como elemento democratizador en el Magreb. Bellaterra. Barcelona. 2009**
- **Mallat Chibli : Constitutional Law in the Middle East: The Emergence of Judicial Power, SOAS Law Department, working paper n. 3, February 1993, SOAS, University of London.**
- ***Nathan Brown: Constitutions in a Non-Constitutional World: Arab Basic Laws and Prospects for Accountable Government, (SUNY Press, 2001).***
- **Raquel Ojeda Garcia: “Análisis de las elecciones legislativas en Mauritania tras el golpe de estado de 2005”. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n° 87. 2009**
- **www.arab.reform.net**
- **www.carnedgieendowment.org**

الفهرس

مقدمة

* أولاً، الإصلاح الدستوري في المغرب: البحث عن التوازن بين السلطات

1- دواعي الإصلاحات الدستورية

2- الأطراف المطالبة بالإصلاح الدستوري

3- مضامين الإصلاحات الدستورية

3-1 : دعم التأصيل الدستوري لحقوق الإنسان

3-2 : التوجه نحو نظام برلماني تدريجي

3-3 : تخليق الحياة المالية

3-4 : توسيع اللامركزية

4- الانتخابات وعودة المطالبة بالإصلاح الدستوري

4-1: إصلاح دستوري أم إصلاح الحكامة؟ الاستعداد للانتخابات التشريعية لسنة 2007

4-2: عمومية مطلب الإصلاح الدستوري مع اقتراب الانتخابات الجماعية ليونيو 2009

* ثانياً: الإصلاح الدستوري في البحرين: الميثاق الوطني قاعدة للإصلاح الدستوري

1- دواعي التعديل الدستوري

2- القوى المطالبة بالتعديل

3- المسطرة المتبعة في التعديل

3-1: مدى تفعيل المادة 104 من دستور 1973

3-2: القوة الإلزامية للميثاق الوطني

4- مضمون التعديلات الدستورية

4-1: الثنائية البرلمانية بين الميثاق والدستور

4-2: توسيع مجال الحقوق والحريات

4-3: قضاء دستوري مستقل

4-4: تخليق الحياة المالية

5- آثار التعديلات الدستورية

5-1: دينامية داخل المجتمع المدني

5-2: تفعيل مقاربة النوع

5-3: بروز مطالب أخرى

* ثالثا : الإصلاح الدستوري في موريتانيا: ضمان التناوب على السلطة في إطار التوجه نحو نظام برلماني

1- دور الاعتبارات الخارجية والداخلية في الإصلاحات الدستورية الموريتانية

2- موضوع الإصلاحات الدستورية

1-2: التدرج نحو "برلمانية النظام" مع احتفاظ رئيس الجمهورية بالمكانة الأولى

2-2: دعم الحقوق والحريات

3-2: ضمان التناوب على السلطة في التعديل الدستوري 2006

3- تفعيل الدستور الجديد

1-3: الاستحقاقات الانتخابية

2-3: المستجدات القانونية

* رابعا : الإصلاحات الدستورية في مصر- الانفراج السياسي في ظل "التعددية"

1- التعددية الحزبية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1980

2- بروز دور المجتمع المدني في المطالبة بالتعديل الدستوري لسنة 2005

3- تعديلات 2007 : قيود على الحريات والتعددية مقابل دعم الثنائية التنفيذية

1-3: مسطرة التعديل

2-3: مضمون التعديل

1-2-3: تغيير شكل النظام الاقتصادي

2-2-3: تقدم وتراجع في وضع المؤسسة البرلمانية

3-2-3: دعم الثنائية التنفيذية مع الحفاظ على رئاسية النظام

4-2-3: التقليل من الحقوق والحريات

4- مدى استجابة التعديلات الدستورية للمطالب

* خامسا: الإصلاح الدستوري في الجزائر: تمديد الرئاسة وأحادية الجهاز التنفيذي

تمهيد- مكانة مؤسسة الجيش ورئاسة الدولة في الدساتير الجزائرية

1- التعديل الدستوري في 1989: استكمال المؤسسات

2- دستور 1996: تحديد مدة الولاية الرئاسية في ظل الثنائية البرلمانية

3- اتجاهات الإصلاحات الدستورية لعقد التسعينات

1-3: تقوية الجهاز الحكومي

2-3: عدم تأثير الثنائية البرلمانية على تقوية الصلاحيات التشريعية

- تراجعات الإصلاح الدستوري لسنة 2008

1-4: تجاوز تقنية الاستفتاء على مشروع التعديل
2-4: تكريس النظام الرئاسي

الخاتمة
ببليوغرافيا
الفهرس