



# المشاركة و بناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور دروس مستفادة من التجارب الدولية

د. ياسمين فاروق أبو العينين  
أ. نادية عبد العظيم

٢٠١٣



٢٠١٣

المشاركة و بناء التوافق المجتمعي  
في عملية وضع الدستور  
دروس مستفادة من التجارب الدولية

د. ياسمين فاروق أبو العينين  
أ. نادية عبد العظيم



## تقديم

لم يعد وضع الدساتير حقًا مطلقًا للحاكم، أو عملاً تختص به البرلمانات، أو فقهاء القانون الدستوري، أو الدولة، بل أصبحت مشاركة القوى المجتمعية المختلفة في وضع الدستور واقعًا حتمه التوسع في مفهوم ومضمون الحقوق الديمقراطية للشعب، وحقًا دوليًا أقره القانون الدولي، وحقًا أخلاقيًا على كل من المواطنين والمسؤولين في الدولة.

وتتطلب المشاركة المجتمعية في عملية وضع الدستور مساعدة المواطنين على فهم حقيقة الدستور، والإعداد الجيد لهذه المشاركة من خلال التعليم والتثقيف المدني، والعمل على إيجاد أرضيات مشتركة بين مختلف الأطراف للوصول إلى توافق وطني حول الدستور، وكذلك تبني بعض الإستراتيجيات والأساليب التي يمكن بها حل القضايا الخلافية.

وفي إطار الجهود التي يقوم بها مركز العقد الاجتماعي في البحث عن أحدث المعارف، والأدبيات، والمعلومات المتاحة في الداخل والخارج حول القضايا الملحة المرتبطة بمرحلة التحول الديمقراطي التي تعيشها مصر الآن، وحيث إن قضية الدستور هي القضية الأنية التي يجب أن تستحوذ على اهتمام الجميع- سواء ما يتعلق منها بعملية وضع الدستور، أو بمحتوى الدستور ذاته- وجدنا تقريرًا هامًا صدر في نوفمبر 2011 باللغة الإنجليزية<sup>1</sup> تم فيه بالتفصيل تناول المراحل المختلفة المرتبطة بعملية وضع الدستور، وتضمن القسم الثاني منه موضوعي المشاركة العامة في وضع الدستور، والتعامل مع القضايا الخلافية في الدساتير المعاصرة.

ولما كان هذان الموضوعان- في ظل السياق المصري- لهما الأولوية القصوى في الوقت الحالي، فقد رأى مركز العقد الاجتماعي أنه من المهم عرض ملخص وافٍ لما ورد في هذا التقرير حول هذين الموضوعين الهامين، وذلك إسهامًا من المركز في تعميق فهم المواطنين لأبعاد المختلفة لقضية المشاركة العامة في وضع الدستور، وبناء التوافق الوطني حوله.

<sup>1</sup>Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai and Anthony Regan, Constitution-making and Reform: Options for the Process, Interpeace, November 2011.

وبالإضافة لما تقدم، وفي إطار الدروس المستفادة من الجهود التي قام بها مركز العقد الاجتماعي أثناء إعداد دستور 2012، ومن ضمنها عقد مؤتمر دولي في القاهرة في 21 فبراير 2012 حول المشاركة المجتمعية، وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور بناءً على التجارب الدولية، والذي شارك فيه نخبة من ممثلي الأحزاب السياسية، ونشطاء المجتمع المدني، والخبراء الدستوريين، سنعرض هنا خلاصة فعاليات هذا المؤتمر خاصة النقاشات والرؤى المختلفة للحضور، وما أثير من مخاوف بشأن إمكانية سيطرة فصيل معين على عملية وضع الدستور، وعدم إفساح المجال لاستيعاب وجهات النظر الأخرى بما يضمن أن يعبر الدستور عن فئات المجتمع بتنوعاتها. وقد ثبت بالفعل واقعية هذه المخاوف وأنها كانت في محلها، كما ثبت أيضاً أن تجاهل التوصيات المستقاه من التجارب الدولية، وما أبداه الحضور في هذا السياق كان له عواقب وخيمة.

يهمنا في هذا الصدد أن نضع هذه التجارب والخبرات بين يدي القائمين على عملية وضع الدستور الجديد في عام 2013، سواء من جانب لجنة الخبراء القانونيين، أو لجنة الخمسين، أو غيرهما من الأطراف السياسية، ونشطاء المجتمع المدني- الذين نرجو أن تتاح لهم هذه المرة فرصة حقيقية للمشاركة الفعلية والفاعلة في عملية وضع دستور يعبر بصورة واقعية عن آمال وطموحات ومطالب المصريين جميعاً، ويساهم في بناء توافق مجتمعي يجعلهم يشعرون بملكية هذا الدستور الذي لا تنتهي علاقته بالمواطن بمجرد الاستفتاء عليه وإقراره، بل تمتد هذه العلاقة بحيث تجعل المواطن يتبنى هذا الدستور؛ فيدافع عن حقوقه ويلتزم بواجباته كما وردت في الدستور.

في هذا التقرير سوف نعرض في القسم الأول الدروس المستفادة من التجارب الدولية خاصة فيما يتعلق بالجوانب المختلفة للمشاركة العامة في وضع الدستور، وأساليب وإستراتيجيات التعامل مع القضايا لخلافية في الدساتير المعاصرة.

في القسم الثاني سنعرض للدروس المستفادة من الخبرة المصرية في الإعداد لعملية وضع الدستور من واقع المؤتمر الدولي الذي عقده مركز العقد الاجتماعي في القاهرة في 21

فبراير 2012، وكذلك خلاصة أهم الأفكار التي طرحت خلال جلسات المؤتمر مع التركيز على الحالة المصرية من حيث أهم التحديات التي تواجهها في هذا الشأن، وأهم مفاتيح نجاح التجربة المصرية.

د. سحر الطويلة

مدير مركز العقد الاجتماعي

## قائمة المحتويات

1	تقديم
6	القسم الأول: الدروس المستفادة من التجارب الدولية في عملية وضع الدستور
6	أولاً: المشاركة العامة في وضع الدستور
6	1- مقدمة
7	2- ماذا تعني المشاركة العامة؟
8	3- الجوانب المختلفة للمشاركة العامة
8	4- أطراف المشاركة العامة
8	5- أثر المشاركة العامة على عملية وضع الدستور
9	6- الفرص المتاحة في المشاركة العامة
11	7- المخاطر المحتملة للمشاركة العامة
13	8- إعداد الجمهور للمشاركة العامة: التعليم (التثقيف) المدني
23	9- المشاورات العامة
31	ثانياً: التعامل مع القضايا الخلافية في الدساتير المعاصرة
31	مقدمة
31	1- ماذا نعني بالقضايا الخلافية؟
	2- بعض الإستراتيجيات والأساليب الخاصة التي يمكن استخدامها لحل القضايا
34	الخلافية
	القسم الثاني: الدروس المستفادة من الخبرة المصرية في الإعداد لعملية وضع
40	الدستور
41	أولاً - الأدوار الجديدة للدساتير: لماذا نحتاج إلى دستور؟
42	ثانياً- الإعداد المسبق لكتابة الدساتير: كيف نصنع دستوراً يدوم؟

ثالثًا- أسانيد وأساليب المشاركة المجتمعية في كتابة الدستور: لماذا تعد المشاركة

44 المجتمعية موضوعًا هامًا في عملية وضع الدستور؟

رابعًا- بعض آليات التوافق: كيف يمكن إيجاد أرضيات مشتركة بين الأطراف

48 المختلفة؟

خامسًا- الأخطاء التي يمكن تلافيها في الحالة المصرية بناءً على خبرات

التجارب الأجنبية: كيف نستفيد بالتجارب الأخرى مع مراعاة الخصوصية

52 المصرية؟

62 سادسًا- أهم مفاتيح نجاح التجربة المصرية لكي لا نفوت الفرصة

65 الخلاصة

## القسم الأول: الدروس المستفادة من التجارب الدولية في عملية وضع الدستور

### أولاً: المشاركة العامة في وضع الدستور<sup>2</sup>

#### 1- مقدمة

تغيرت عبر الزمن السلطة التي تقوم بعملية وضع الدستور. ففي وقت ما كانت سلطة وضع الدستور حقًا مطلقًا للحاكم، أو منحة منه للشعب. كما كانت الكثير من الشعوب المستعمرة أو المهزومة تُفرض عليها دساتير من صنع القوى الاستعمارية. وفي مطلع القرن العشرين ومنتصفه أصبحت العمليات الديمقراطية في وضع الدساتير هي الاتجاه السائد لحد ما، حيث لعبت البرلمانات أو الجمعيات التأسيسية وخبراء القانون الدستوري والعلوم السياسية دورًا أساسيًا في وضع الدستور. ومنذ الربع الأخير من القرن العشرين أصبح هناك تركيز على المشاركة النشطة والواسعة في وضع الدستور من جانب القوى المجتمعية، من أفراد، ومنظمات اجتماعية، ومجتمعات محلية. وقد حدث هذا التحول نتيجة التوسع في مفهوم ومضمون الحقوق الديمقراطية للشعب، بما في ذلك المشاركة العامة، كما عكسه "العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية"، وخاصة حق تقرير المصير، إلى جانب تبني النظم الديمقراطية في الكثير من دول العالم منذ أواخر الثمانينات، وزيادة الاعتراف بسيادة الشعب، وبأن الدستور هو أساس الدولة والحكم، كما أن حق المشاركة العامة تم النص عليه في الكثير من المواثيق والمعاهدات الدولية مثل الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة (المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية)، وحق الأقليات في الحكم الذاتي (إعلان الأمم المتحدة بشأن الأقليات والسكان الأصليين)، وحق تقرير المصير (ميثاق الأمم المتحدة والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية).

وإلى جانب ما تقدم، يتم التركيز على المشاركة العامة في عملية وضع الدستور لما لها من آثار إيجابية منها: إنها تساعد على فهم التعقيدات والديناميات التي تنطوي عليها هذه العملية،

2 عرض باللغة العربية بتصريف للقسم 2.2 ، ص 80-148 من التقرير السابق ذكره.

وتبين مختلف المصالح والجماعات التي أصبحت تشارك أو قد ترغب في المشاركة، ودرجة إدماج الأطراف المختلفة في العملية، وأنواع القضايا التي يمكن أن تسود عملية وضع الدستور، كما أنها تلفت الانتباه إلى القوة النسبية للجماعات المشاركة، ومدى نفوذ القوى الخارجية، وإلى أي مدى تساهم القوى الوطنية بصورة مستقلة في هذه العملية، هذا إلى جانب أن المشاركة تحسّن من فرص الدستور في اكتساب درجة عالية من الشرعية الشعبية.

على الرغم مما تقدم تنطوي المشاركة العامة على الكثير من المخاطر منها : إمكانية تعرض الجماهير للخداع والتلاعب نتيجة استماع المسؤولين عن وضع الدستور لآرائهم ثم تجاهلها أو استبعادها، وتهميش دور الخبراء، أو سيطرة الآراء المتشددة والمتطرفة خاصة ما يتعلق بالمسائل الأخلاقية، وزيادة حدة الشقاق بين أطراف المجتمع لأسباب ثقافية واجتماعية، أو عرقية، أو طائفية حيث تحاول الجماعات المختلفة الدفاع عن مصالحها، وفرض أجندتها الخاصة. وتجدر الإشارة إلى أن المشاركة العامة قد لا تقتصر على الأطراف المحلية، ففي الكثير من الحالات التي تسود فيها الصراعات، أو في الحالات التي تعقب فترات ما بعد الصراع قد يكون المجتمع الدولي لاعباً هاماً في تخطيط وتنفيذ عملية المشاركة العامة سواء من خلال معاهدة، أو قانون، أو بصورة غير رسمية وغامضة.

## 2- ماذا تعني المشاركة العامة؟

المشاركة العامة تعني أن يكون لدى الجمهور الفرصة للتعبير عن رأيهم في القضايا المتعلقة بعملية وضع الدستور ومحتواه من خلال المشاركة في الحوارات والنقاشات التي تجري في هذا الشأن، والمشاركة في صنع القرارات ذات الصلة، واتخاذ مبادرات خاصة لحشد التأييد أو ممارسة الضغط على الأجهزة التي تضع الدستور، والتشاور معهم بخصوص الأمور التي يرغبون في إدراجها في الدستور، وذلك حتى يأتي الدستور معبراً عن احتياجاتهم وتطلعاتهم.

### 3- الجوانب المختلفة للمشاركة العامة

بوجه عام تغطي المشاركة العامة جوانب كثيرة تشمل التصويت عمومًا، والتصويت في الانتخابات، والمشاركة في صنع القرارات، أما المشاركة العامة في عملية وضع الدستور فإنها تكون أكثر تحديدًا وتستهدف التأثير على النتيجة النهائية للدستور. وهي هنا تأخذ عدة أشكال حيث لا تقتصر على التمثيل في الجمعية التأسيسية، والمشاركة في الاستفتاءات الدستورية ولكن يمكن أن تمتد إلى تقديم توصيات واقتراحات للجمعية التأسيسية أو أي جهة أخرى تقوم بوضع الدستور، وممارسة الضغط Lobbying، والقيام بحملات إعلامية، والمشاركة في الحوار الوطني، وإجراء المشاورات العامة. ويعتبر التثقيف (التعليم) المدني من أهم أساليب إعداد المواطن للمشاركة العامة، كما أن المشاورات العامة، وتجميع آراء ومقترحات المواطنين وتحليلها بصورة فعالة من أهم عوامل نجاح عملية المشاركة ومصداقيتها.

### 4- أطراف المشاركة العامة

لما كان الدستور يؤثر على كافة جوانب حياة الناس، فإنه يجب أن يمثل الجميع، ويعبر عن كل احتياجاتهم وتطلعاتهم، ولهذا يجب أن تشارك كافة القوى الاجتماعية بكل فئاتها من كبار السن، والشباب، والرجال، والنساء، والجماعات الدينية والعرقية - حتى المعاقين، والسكان الأصليين- والفلاحين، والمزارعين، والرأسماليين والعمال، والمهنيين والسياسيين، والأقليات والمهمشين. وبطبيعة الحال لكل من هذه الفئات أجندتها الخاصة، ولكل منها أيضاً مستوى معين من فهم عملية وضع الدستور.

### 5- أثر المشاركة العامة على عملية وضع الدستور

ليس من السهل تقييم أثر المشاركة العامة نظراً لعدم وجود اتفاق حول معايير تقييم هذا الأثر، فأحياناً يتم التركيز على تحديد هل تم وضع الدستور أم لا بصرف النظر عن جودة هذا الدستور، وفي أوقات أخرى يتم التركيز على العكس، وأحياناً أخرى يكون التركيز على ديناميات العملية أكثر من التركيز على وثيقة الدستور نفسها، وعلى النتائج من وجهة النظر

السياسية والاجتماعية، أي هل كانت العملية تتضمن تحقيق الإصلاح، أو هل شجعت على إثارة نقاش عام بناءً على جعل المواطن أكثر معرفة وفاعلية.

على الرغم مما تقدم هناك الكثير من العوامل المرجعية التي يمكن الاستعانة بها للوقوف على أثر المشاركة العامة على عملية وضع الدستور خاصة الأثر على : محتوى الدستور، على حل الصراعات أو خلقها خاصة بالنسبة لتحقيق الوحدة الوطنية أو تفكيكها، مدى توسيع نطاق أجندة الإصلاح السياسي واستجابة الدستور للتطلعات والقضايا القومية، ومدى شرعية الدستور، الأثر على وعي الناس وقدرتهم على تقييم السياسات وإدعاءات السياسيين، والأثر على تمكين الناس ورغبتهم في المشاركة في الشؤون العامة، وتعزيز فهم ومساندة النظم الدستورية.

#### 6- الفرص المتاحة في المشاركة العامة

- هناك مبررات عملية للمشاركة العامة، فمثلاً في بعض الدول، خاصة في آسيا وجزر المحيط الهادي وأفريقيا، لا تستند الأحزاب السياسية إلى قاعدة شعبية، ولا تمثل أطراف الشعب – على عكس الحال في الدول الغربية – كما لا توجد قنوات وسيطة تعبر عن الشعب، لذا يكون البديل الوحيد هو المشاركة المباشرة للناس خاصة من يقطنون العشوائيات، والقرى، والمدن الصغيرة.
- من ناحية أخرى، من المفترض أن تؤدي المشاركة العامة إلى تدعيم الوحدة الوطنية في حالة وجود تنوع ديني، أو عرقي، أو لغوي وذلك من خلال دمج كافة الأطراف في عملية وضع الدستور، وحل الخلافات بينها، وإقامة توازن بين القيم والهوية الوطنية، وقيم وهوية الجماعات المختلفة ثقافياً أو عرقياً وغيرها.
- مشاركة الناس في عملية وضع الدستور يمكن أن تؤدي إلى التوافق بين الجماعات المتصارعة. هذا إلى جانب أنها تؤدي إلى تمكين الناس من خلال الاعتراف بسيادتهم، وزيادة معارفهم وقدراتهم، وإعدادهم للمشاركة في الشؤون العامة، وممارسة وحماية حقوقهم.

- حيث إن أجندة الإصلاح الدستوري والاجتماعي عادة ما تحددها النخبة، وخاصة في المناطق الحضرية، فإن المشاركة العامة يمكن أن تؤدي إلى توسيع نطاق هذه الأجندة حيث تتاح الفرصة لجماعات من المجتمعات الريفية والعمال لعرض وجهات نظرهم بشأن قضايا مثل المشاركة العامة، واللامركزية، والاحتياجات الأساسية، ومساءلة أعضاء البرلمان والمسؤولين المحليين.
- المشاركة العامة يمكن أن تعطي الفرصة لمختلف القوى الاجتماعية للمشاركة في الحوارات، ومساءلة النخبة والمسؤولين، وفي بعض الأحيان يكون لها قوة تأثير تعادل قوة وتأثير هؤلاء.
- حتى وقت قريب، وفي كل مكان تقريباً، كان السياسيون يلعبون دوراً حاسماً، وأحياناً مطلقاً في عملية وضع الدستور. ولكن هناك انتقادات وشكوك بشأن دوافع السياسيين والأحزاب السياسية، حيث يعتقد أنهم يخدمون مصالحهم الضيقة، ومصالح الأحزاب التي ينتمون إليها. ولهذا فإن توسيع نطاق أجندة الإصلاح نتيجة المشاركة العامة تعتبر أداة هامة لتصحيح هذا الوضع.
- غالباً ما تؤدي المشاركة العامة إلى التركيز على القيم والمبادئ الأخلاقية، ومسؤولية الدولة، ونزاهة المسؤولين، بينما يركز السياسيون على سلطات ومؤسسات الدولة.
- لما كانت المشاركة العامة تقتضي إعداد الناس للمشاركة الفعالة من خلال التنقيف المدني فإن هذا يؤدي إلى تعزيز فهم الناس لهياكل وآليات الدولة والتزاماتها تجاه المواطنين، ولحقوقهم الأساسية، وإلى تعلم طرق مراقبة مؤسسات الدولة ومساءلتها، وإلى اكتساب المعرفة بمبادئ النظم الدستورية واحترامها.
- نظراً لأن المشاركة العامة تنطوي أيضاً على التشاور، فإن هذا يمكن أن يقلل من احتمال حدوث مفاجآت سيئة أثناء العملية مثل اكتشاف أن تأييد اتفاق ما قد اختفى فجأة لأن هناك طرف لم يتم تمثيله أو التشاور معه وتأثر سلباً بهذا الاتفاق فقام بشن حملة مضادة أدت إلى تحول الرأي العام عن هذا التأييد، أو إنه في مرحلة متأخرة عقد

السياسيون صفقة لتدمير العملية، أو وافقوا على أحكام دستورية لا تتفق مع الصالح العام.

- يرى البعض أن الدستور الذي يوضع من خلال عملية تشاركية واسعة سيكون أكثر استقرارًا وأطول أجلاً، حيث إنه تم بناءً على التوافق والاستجابة لتطلعات الناس.
- إلى جانب ما تقدم، هناك اعتقاد شديد بأن المشاركة العامة تضيء على الدستور قدرًا كبيرًا من الشرعية، وتؤدي إلى شعور الناس بأنهم أصحاب هذا الدستور، وأنهم مستعدون للدفاع عنه.

## 7- المخاطر المحتملة للمشاركة العامة

- يرى منتقدو المؤيدين للمشاركة العامة أن الواقع يدحض ما يقولونه بشأن الفرص التي تتيحها المشاركة العامة، فقد لا يكون الناس راغبين في الدخول في مناقشات جادة مع الآخرين، أو أنهم قد يسعون إلى الحفاظ على الأوضاع التي تحقق مصالحهم لذا لا يرغبون في التغيير، وبالتالي المشاركة في مناقشة قضايا الإصلاح الدستوري أو السياسي.
- من ناحية أخرى فإن الناس، وحتى قادة الجماعات الاجتماعية الهامة، غالبًا ما يكون لديهم فهم محدود للدور الصحيح للدستور ونطاقه.
- إلى جانب ذلك فإن الناس، سواء كانوا من المحافظين، أو المؤيدين لحقوق الشعب قد يكونوا غير متسامحين، وعرضه للتلاعب من جانب الجماعات الأصولية، والخبراء، وغيرهم مما يجعل مشاركتهم تؤدي إلى إطالة فترة عملية وضع الدستور.
- في مجتمع منقسم أو غير متجانس قد يدور النقاش حول القضايا العرقية وليست القضايا القومية، وهذا لا يحجب فقط المصالح القومية، ولكنه يؤدي أيضًا إلى تفتيت المطالب الخاصة بالجماعات العرقية، وعندما يكون هناك تمييز على أساس ديني، فإن الحوار سيغلب عليه الخطاب الديني مما يؤدي إلى فرض القيم الدينية على البلاد.

- إلى جانب ذلك قد يتم اتخاذ القرار بأسلوب لا تراعي فيه الشفافية والمشاركة، ولكن يتم اتخاذه سرًا من جانب مجموعة صغيرة ذات نفوذ أو تأثير كبير، وهذا قد يقوض هدف الدستور الذي يتعين أن يتضمن مجموعة من الأحكام التي تحقق المصالح القومية.
- الأكثر من ذلك قد يتولد أحيانًا شعور، خاصة بين الأقليات، بأن المشاركة توفر فرصة وحيدة لتحقيق أهدافهم حتى لو كانت هذه الأهداف ليست ذات أهمية خاصة في الدستور.
- بالإضافة إلى ذلك، قد تُعرض المشاركة العامة عملية وضع الدستور للتأثيرات الخارجية. ففي عملية وضع الدستور في الكثير من دول العالم (خاصة في أفريقيا وجزر المحيط الهادي) تأتي معظم موارد التثقيف المدني (وهو عنصر أساسي لإعداد الجمهور للمشاركة والتشاور) من الحكومات الغربية، سواء مباشرة أو من خلال عدد قليل من المنظمات الدولية. وعادة ما تكون المواد التعليمية متأثرة بالقيم الدولية وممارسات الدول الغربية.
- لما كانت المشاركة العامة تجمع أفرادًا وجماعات لهم مصالح مختلفة، ويقومون بالتعبير عنها من خلال هذه المشاركة فإن هذه المصالح قد تغطي على المصالح العامة لكافة المواطنين والجماعات، كما أن اختلاف المصالح يجعل من الصعب الوصول لاتفاق معقول، ويزداد الأمر تعقيدًا عندما يكون هناك تركيز على تحقيق توافق في الرأي حول القضايا الدستورية العامة، وقد يكرس جهدًا ووقتًا طويلاً في محاولة بناء التوافق مما يؤدي إلى إطالة فترة عملية وضع الدستور.
- في حالة اللجوء للاستفتاء على مسودة الدستور، فإنه حتى يضمن صانعو القرار الموافقة على الدستور فإنهم قد يضعوا نصوصًا في هذه المسودة يرون أنها من المحتمل لحد كبير أن تلقي قبولاً من الشعب، أو حتى من بعض الجماعات المثيرة للمشاكل (وغالبًا ما تكون جماعات ذات توجه ديني أو عرقي) - حتى ولو كانت في الواقع لا تتفق مع المصالح العام - ، هذا إلى جانب احتمال تعرض المواطنين للترويع، والتضليل، أو تقديم رشاوي لهم مما ينتج دستورًا لا يعبر عن المصالح القومية الحقيقية.

- علاوة على ذلك، قد تؤدي العملية التشاركية إلى إضعاف دور الخبراء، فبمجرد أن يكتسب الناس الشعور بأنهم أصحاب الدستور، فإنه يميلون إلى تجاهل، أو حتى ازدراء، نصيحة المتخصصين – وهذا قد يؤدي إلى إهمال الجوانب الفنية في محتوى الدستور.
- إذا كان هناك حرص على أن يدمج في الدستور الكثير من الآراء والمقترحات التي تعرض أثناء المشاورات التي تجري حول الدستور فقد يترتب على ذلك الخروج بوثيقة مطولة، وإلى افتقاد الدستور للتماسك بين أحكامه، مما يجعله غير قابل للتنفيذ، وإذا تضمن الدستور أحكاماً طموحة فقد يفوق هذا قدرة الدولة على العمل بهذه الأحكام مما يفقده شرعيته فيما بعد.

مما سبق يتضح أن هناك انقسامًا في الرأي بين مؤيد ومعارض للمشاركة العامة، ويرجع هذا – في جانب منه – إلى عوامل أيديولوجية، وفي جانب آخر لاعتبارات عملية، ولما كانت الأدبيات التي تناولت هذه الآراء ضئيلة فإنه يصعب التعميم، لذا يتعين توجيه الاهتمام إلى ديناميات عملية المشاركة العامة، والمراحل التي تكون فيها المشاركة مجدية وسليمة، وإلى طرق المشاركة العامة، كما ينبغي العمل على تجنب مخاطر التلاعب التي يتعرض لها الناس من جانب جماعات المصالح، والجماعات التي لها آراء ذات توجه عرقي وغيرها، وإلا ستكون عملية وضع الدستور شكلاً آخر من أشكال السياسة وليست عملية تشاورية تؤدي إلى بناء التوافق. ويجب أن يجري الحوار ليس فقط بين الناس وواضعي الدستور (اللجان الدستورية، والجمعيات التأسيسية وغيرها) ولكن أيضاً بين الناس أنفسهم مما يعمق التفاهم بينهم الذي يعد ذا أهمية بالغة في تحقيق الوحدة الوطنية، وحل الصراعات، وبناء السلام والوفاق الوطني.

## 8- إعداد الجمهور للمشاركة: التعليم (التثقيف) المدني

إن عملية وضع الدستور تتضمن اختيارات متعددة عن قضايا على درجة كبيرة من التعقيد، لهذا عادة ما يحتاج المسؤولون عن تحديد هذه الاختيارات إلى قدر كبير من المعلومات عن القضايا المطروحة. وفي حالة العمليات التي يشارك فيها الجمهور على نطاق واسع يُطلب

من الناس تحديد هذه الاختيارات التي قد تمتد إلى قضايا يمكن أن تكون صعبة الفهم على غالبيتهم. ولهذا بدون الحصول على المعلومات الخاصة بعملية وضع الدستور، أو عن الاختيارات الدستورية، أو عن المعارف المدنية الأساسية لن يكون أمام الجمهور إلا فرصة ضئيلة للمشاركة الفاعلة في عملية وضع الدستور.

بناءً على ما تقدم يعتبر التثقيف والتعليم المدني جوهر العملية التشاركية، وجزءاً أساسياً من عملية المشاركة في وضع الدستور. ويقصد بالتثقيف المدني أي نشاط يساعد على إعداد الجمهور للمشاركة قبل وبعد إعداد الدستور والعمل به. وإعداد الجمهور لهذه المشاركة لا ينبغي أن يتم فقط من خلال تنظيم حدث أو ورشة عمل ولكن أن يتم من خلال عملية مستمرة لغرس ثقافة المشاركة العامة والقيم والممارسات الديمقراطية.

#### أ- المراحل الأساسية للتثقيف المدني

##### \* قبل أن تبدأ الخطوات الأساسية الأولى لعملية وضع الدستور

يتم إبلاغ الناس عن هذه العملية بما في ذلك تنبيههم عن الفرص المتاحة في المشاركة العامة، وعن الطريقة التي يستطيعون بها المشاركة في العملية، وقد يتضمن هذا أيضاً إعداد الناس للتقدم بأرائهم في المراحل الأولى للعملية بشأن قضايا مثل : - كيف يمكن تصميم المراحل التالية للعملية، - أجندة القضايا التي سيتم بحثها أثناء العملية.

##### \* قبل أن يصل واضعو الدستور إلى قرار بشأنه

يتم هنا إبلاغ الناس عن القضايا المتعلقة بالعملية مثل :

كيف يتم هيكل وإدارة العملية - أهداف عملية وضع الدستور والمبادئ التي تسترشد بها الجهة التي تقوم بوضع الدستور إن وجدت - الأدوار التي يمكن أن يلعبها الجمهور في العملية، وكيف يمكنهم أن يشاركوا - طبيعة الدستور وأنواع الاختيارات التي يمكن تحديدها عندما يتقرر وضع دستور جديد - التاريخ الدستوري للدولة ولماذا تعتبر عملية الإصلاح الدستوري ضرورية - المبادئ والممارسات الديمقراطية لتشجيع السلوك والتصرفات

الديمقراطية – القضايا الدستورية الأساسية حتى يمكن للجمهور تقديم آراء سليمة خلال أي مشاورات عامة.

#### \* بعد إعداد مسودة الدستور

تعريف الناس بمحتوى المسودة، وإعدادهم لإبداء رأيهم فيها.

#### \* قبل إجراء أي استفتاء على الإصلاح الدستوري

إبلاغ الجمهور عن عملية الاستفتاء، ومحتوى الدستور الجديد المقترح.

#### \* بعد العمل بالدستور

إبلاغ الجمهور بالآتي:

- محتوى الدستور (وتجري المناقشات مع كافة الحاضرين والمستمعين والمشاهدين بما في ذلك أطفال المدارس) – كيف تؤثر الأحكام الأساسية التي تهم جماعات أو مجتمعات معينة على حياتهم، وكيف يمكن الحصول على حقوق معينة أو التمتع بها من خلال الدستور – المسؤوليات المدنية التي يقرها الدستور – ما هي المسؤوليات التي تقع على عاتق الفاعلين الرئيسيين في الحكومة وغيرها لتنفيذ الدستور (مثلاً تثقيف أعضاء السلطة القضائية عن الواجبات الجديدة، أو التغييرات الدستورية التي ستحدث نتيجة للدستور).

#### ب- من الذي يدير برامج التثقيف المدني؟

أحياناً يعهد إلى أجهزة وضع الدستور (الجمعية التأسيسية أو اللجان الدستورية) بمهمة القيام بالتثقيف المدني. وحتى لو لم يعهد إليها رسمياً بهذا الدور فإن بعضها يقوم بأداء هذه المهمة كالنزام منها بأن تكون هذه العملية مدفوعة بالشعب (مثال على ذلك جنوب أفريقيا)، ويمكن لبعض الأجهزة الحكومية أو الإدارية أن تساعد في ذلك. وغالباً ما تلعب كل من وسائل الإعلام والمجتمع المدني (بما في ذلك الجماعات النسائية، ومنظمات حقوق الإنسان، واتحادات العمال، والمنظمات الدينية) دوراً هاماً في هذا المجال.

وفي بعض العمليات يتم وضع برنامج قومي، ويوافق المجتمع المدني والقادة المحليون على التدريب على هذا البرنامج واستخدامه. ويجب أن يتاح وقت كافٍ لتدريب القائمين بالتنفيذ خاصة فيما يتعلق بتطبيق المناهج التشاركية. وحتى يتم تحديد المسؤوليات بوضوح فإن واضعي الدستور قد يوقعون على مذكرة تفاهم مع مقدمي التنفيذ المدني الذين قد يطلب منهم أيضاً التوقيع على مدونة سلوك. وأحياناً يتم وضع آليات لمتابعة ما إذا كان برنامج التنفيذ المدني يتم تنفيذه بفاعلية وعلى النحو المتفق عليه.

وفي بعض الأحيان قد يقوم المجتمع المدني بأخذ زمام المبادرة فيما يتعلق بالتنفيذ المدني. ومع هذا قد تبدي أجهزة وضع الدستور اهتماماً ضئيلاً بإشراك المجتمع المدني في هذه المهمة.

### ج- تخطيط عملية التنفيذ المدني

عند إعداد الخطط الاستراتيجية والتشغيلية لعمليات وضع الدستور، فإن هذه الخطط يجب أن تتضمن ترتيبات خاصة ببرامج التنفيذ المدني. وهناك العديد من الأمور التي يتعين تحديدها وتوضيحها عند إعداد هذه البرامج مثل: ما هي الجهة التي ستقوم بالتنفيذ المدني – وما هو هيكل هذا التنفيذ – وهل سبق أن حصل الناس على هذا التنفيذ، ومن الذي قدمه، وهل تم على نحو جيد – وما هي وسائل التنفيذ – وما هي الموارد المالية والبشرية المطلوبة – وما هو الإطار الزمني لهذه البرامج – وكيف يمكن الوصول للناس وخاصة الجماعات المهمشة، أو التي يصعب الوصول إليها، ومن هم – وما هي ميزانية هذه البرامج.

وهناك أمور يجب مراعاتها عند تخطيط برامج التنفيذ المدني منها: إعطاء وقت كافٍ لعملية التخطيط (استغرق تخطيط هذه البرامج في جنوب أفريقيا أربعة شهور) – إجراء بعض البحوث الأولية لتحديد مستوى المعارف والمعلومات المطلوبة عن الممارسات الديمقراطية والدستور والتوجهات والمعتقدات... الخ – ضمان وصول المعلومات الدقيقة

والرسائل التعليمية لجمهور عريض خاصة الجماعات التي كانت عادة مهمشة حتى تستفيد كافة الأطراف من هذه البرامج – تقييم أثر الجهود التي تبذل في التثقيف المدني.

#### د- الوسائل المستخدمة في التثقيف المدني

معظم برامج التثقيف المدني تستخدم مزيجاً من الوسائل للوصول إلى مختلف الجماعات والمجتمعات. ولهذا يتعين بحث أي من هذه الوسائل أكثر فاعلية في الوصول لكل جماعة، وفي توصيل المعلومات بطريقة تتسم بالمصداقية. وعلى أي حال يعتمد نقل الرسائل التعليمية على السياق الوطني والثقافة الوطنية، كما يجب الأخذ في الاعتبار الاختلافات بين الفئات المختلفة داخل نفس البلد. وفيما يلي أمثلة من الوسائل المختلفة التي استخدمت في المراحل المختلفة لعمليات وضع الدستور وذلك من واقع تجارب بعض الدول.

#### الراديو والتلفزيون

في معظم الدول النامية يعتبر الراديو أكثر الوسائل وصولاً للمواطنين، وبالتالي يمكن من خلاله توصيل معلومات عن القضايا الدستورية، فمثلاً في أفغانستان ونيبال أدرجت القضايا الدستورية في برامج الراديو، وفي Nauru – إحدى الدول الجزرية في جنوب الباسفيك - استخدم الراديو في إذاعة المناقشات التي تدور حول كل بند من بنود مسودة الدستور. وكذلك الحال بالنسبة للتلفزيون حيث يمكن استخدام الدراما والبرامج الحوارية حتى الأغاني في نقل المعلومات أو الرسائل التعليمية، كما أن الأحداث الرياضية كانت تنظم حول العملية الدستورية. وإعادة إذاعة وبث البرامج في أوقات مختلفة من اليوم قد تؤدي إلى الوصول إلى الجماعات المختلفة خاصة بالنسبة للنساء، وتسمح للناس بسماع المعلومات أكثر من مرة. في البرازيل مثلاً قامت الجهة المسؤولة عن وضع الدستور بإقامة مركز إعلامي ليكون مكملاً لوسائل الإعلام الموجودة، وفي هذا المركز تم إنتاج 716 برنامجاً تلفزيونياً، و 700 برنامج إذاعي تم توزيعها على محطات عديدة وكانت هذه البرامج تذاع يومياً.

## المطبوعات

مثل الصحف، والمجلات، ومواقع الإنترنت الشعبية. ويمكن لهذه الوسائل أن تصدر نسخًا من مسودة الدستور والدستور النهائي، وتطلب من القراء تقديم مقترحاتهم وآرائهم بشأن الاختيارات الدستورية، كما يمكنها أن تعطي معلومات عن الأحداث الهامة والأنشطة الخاصة بعملية وضع الدستور، أو تخصص بانتظام أعمدة تجيب على أسئلة القراء حول العملية الدستورية أو القضايا الدستورية، أو تنشر قصصًا وكتبًا عن هذه العملية. وإلى جانب ما تقدم يمكن للجهة التي تقوم بوضع الدستور إصدار نشرات إخبارية Newsletters، وبروشورات، وكتيبات، وتتراوح موضوعاتها ما بين المناقشات المتعمقة للقضايا المعقدة إلى كتب هزلية عن العملية أو عن الدستور. ففي أفغانستان ودول أخرى، صدرت مجلات شهرية ونصف شهرية عن هذه القضايا تم توزيعها على أكثر من 100 ألف قارئ. ويمكن المساعدة في نشر هذه المطبوعات من خلال مواقع الإنترنت والفيس بوك وتويتر وغيرها، كما يمكن أيضًا الاستفادة من التكنولوجيات الحديثة – مثل الكتب الرقمية – في توزيع المعلومات لتصل إلى كل مجتمع محلي.

ولإعداد الناس لتقديم آرائهم، قامت بعض الدول (أوغندا) بتوزيع نسخة من الدستور ومرفق بها كتيب يحوي أسئلة إرشادية عن القضايا الدستورية، وكتيب آخر يشرح كيفية إعداد مذكرة بشأن الآراء والمقترحات الخاصة بالقضايا الدستورية.

وفي الكثير من الدول تقوم الأجهزة التي تضع الدستور – بعد إعداد مسودة الدستور أو بعد العمل بالدستور الجديد – بإصدار كتيب يشرح الوثيقة الدستورية، ويفسر الأسباب وراء اختيارات معينة. وفي بعض الأحيان كانت تصدر كتب هزلية (comic) لتوزيعها على الأفراد الذين يكون إلمامهم بالقراءة ضعيفًا.

وهناك دول (إكوادور) أصدرت معجمًا دستوريًا لتعريف الجمهور بالمصطلحات المتعلقة بالاستفتاء على الدستور القادم. وفي كينيا استخدمت لعبة "السلم والثعبان" لتعريف الناس بمبادئ حقوق الإنسان (وذلك قبل البدء في عملية وضع الدستور). وفي نيبال تم تصميم

ملصق كبير يوضح الرحلة التي تقطعها عملية وضع الدستور، وتم استخدام الملصق لبدء المناقشات حول العملية.

### الأحداث الثقافية والرياضية والمسابقات

في بعض الدول (فيجي) عُقدت مسابقات فنية حول موضوع الدستور الجديد. وفي دول أخرى نُظمت مسابقات شعرية وغنائية ونشرت مقالات لتشجيع الجمهور على المشاركة في عملية وضع الدستور، حتى الأحداث الرياضية كانت وسيلة فعالة لتعريف الشباب بعملية وضع الدستور.

### المواقع الإلكترونية الرسمية

من خلال هذه المواقع يمكن للجهات التي تقوم بوضع الدستور أن تتصل مباشرة بالجمهور وتتلقى آراءهم ومقترحاتهم، وتكون هذه الوسيلة مفيدة بصفة خاصة عندما يكون الإعلام متحيزاً، أو محدود الخبرة وغير مدرب، ولا يمكن الاعتماد عليه في توصيل المعلومات. وتعتبر المواقع الإلكترونية الرسمية مورد معلومات ذا قيمة كبيرة لكل من الجمهور العام والصحفيين، وأعضاء المجتمع المدني، والخبراء في عملية وضع الدستور، والمسؤولين في الحكومة والشخصيات الدولية، والمغتربين. وفي ضوء تجارب بعض الدول، يمكن للمواقع الرسمية أن تقدم معلومات عن: دور وهيكل الجهة التي تضع الدستور، وسبب إجراء هذه العملية، وكيف يمكن أن يشارك الجمهور أو يتعلم أكثر عن هذه العملية، والخطوات الأساسية للعملية، والإطار الزمني لكل منها، ومعلومات عن الدستور والقضايا الدستورية، والجلسات العامة والأحداث والأنشطة وأغراضها ومواعيدها، وبيانات عن القادة، وأعضاء الجهة التي تضع الدستور، وكيف تم اختيارهم أو انتخابهم، ووظائفهم وسلطاتهم، واللجان ومجموعات العمل ومهامها وأعضائها، وجدول أعمالها وتقاريرها، ونسخ من الدستور الحالي والسابق للدولة، والأدوات القانونية المتعلقة بإعداد عملية وضع الدستور، وكل المواد التعليمية المتعلقة بهذه العملية، والمسوح والاستبيانات والدعوات الخاصة بتلقي الآراء والمقترحات، والبيانات الصحفية، ومسودات الدستور المقترح، والدستور النهائي

وأى تقارير أخرى، وفعاليات الجلسات واجتماعات المشاورات العامة، والأسئلة الموجهة للجهة والإجابات عليها والتي تتعلق بالعملية أو القضية الدستورية.

### خدمات رسائل المحمول ووسائل التواصل الاجتماعي

يمكن للجهة التي تضع الدستور أن تستخدم خدمات رسائل المحمول ووسائل التواصل الاجتماعي لإرسال بعض المعلومات الهامة مثل نتائج عملية التصويت على مادة هامة في الدستور، أو فتح باب الاستفتاء، أو القرار النهائي بشأن تطبيق الدستور. وتعتبر هذه الأدوات وسيلة فعالة للتواصل مع الشباب. وهناك دول خصصت خط تليفوني خاص لتلقي أسئلة وآراء الجمهور (جنوب أفريقيا). كما استخدمت آيسلند وسائل التواصل الاجتماعي في إعداد دستورها.

### ورش عمل التثقيف المدني

تعتبر ورش العمل هذه طريقة شائعة لتقديم برامج التثقيف المدني، كما تستخدم عادة لتكامل الرسائل التعليمية عن عملية وضع الدستور، وتوضح كيف يمكن للناس أن يشاركوا في هذه العملية. وتأتي أهمية ورش العمل في أنها تتيح الفرص للاتصال المباشر بين الجهات التي تضع الدستور والناس، وتمكن هذه الجهات من معرفة إلى أي مدى يفهم الناس، أو جماعات اجتماعية معينة، القضايا الدستورية. وغالبًا ما تكون هذه الورش الوسيلة الوحيدة للوصول للجماعات المهمشة أو التي يصعب الوصول إليها أو الأميين، وهي الجماعات التي ليس لديها الفرصة للوصول للإعلام.

وهناك جدل كثير حول مدى كفاءة ورش عمل التثقيف المدني، وعمًا إذا كانت المشاركة فيها تأتي بنتائج إيجابية من حيث تحسين المعارف والمعتقدات الديمقراطية، وكذلك السلوك الديمقراطي. وتشير الدراسات إلى أن هذا ممكن إذا تم التخطيط لهذه الوسيلة بعناية، وتوفرت لها موارد كافية، وخصص لها وقت كافٍ، وطبقت فيها المناهج التشاركية التي تربط موضوع الورشة بالواقع الفعلي للمشاركين، ولم تكن مجرد استعراض إعلامي.

## إلى جانب ما تقدم هناك أمور أخرى تساعد في تحقيق هذه الورش لأهدافها مثل:

- تحديد الجماعات والمجتمعات المحرومة والمهمشة والتي تحتاج لاهتمام خاص لضمان مشاركتها. والعمل على تسهيل حضور هذه الفئات لهذه الورش مثل توفير أماكن لرعاية الأطفال أثناء حضور أمهاتهم هذه الورش، أو تنظيم هذه الورش ليلاً أو في الصباح الباكر حتى تتمكن النساء والمزارعون في مناطق معينة من الحضور، أو تقديم الطعام أو الإقامة بالنسبة للبدو. وقد يكون مطلوباً أيضاً تدريب بعض الأفراد في جماعات أو مجتمعات معينة على القضايا الدستورية وإعدادهم ليكونوا حلقة الوصل مع الجهات التي تضع الدستور.
- استخدام أساليب التثقيف بالمشاركة مثل تنظيم اجتماعات تجري فيها محاكاة جلسات ومناقشات الجمعية التأسيسية مع النساء والطلبة، وعرض مسرحيات قصيرة لتعريف الناس بحقوقهم، وإقامة عروض لمسرح الشارع... الخ.
- تدريب الميسرين على أساليب التثقيف بالمشاركة، وعلى المعلومات الدستورية الأساسية.
- بدء المناقشات بالقضايا التي تهم المشاركين. فقد يهتم المشاركون بقضايا معينة مثل حقوق الأرض، والخدمات الصحية، الحقوق السياسية. لذا يتعين على الميسر أن يصمم تمارين تساعد في شرح كيف يتناول الدستور أو الديمقراطية هذه القضايا، وكيف تشارك الجماعة في العملية الدستورية أو الديمقراطية.
- تنظيم ثلاث ورش عمل أو جلسات على الأقل مع كل مجموعة أو مجتمع محلي، حيث تشير الدراسات إلى أن تنظيم أقل من ثلاث ورش عمل لأي مجموعة معينة يكون له أثر ضئيل على مستوى المعرفة المتعلقة بالمبادئ، أو القيم، أو الممارسات الديمقراطية.

- لا يجب أن يقوم الميسر باستخدام ورشة العمل للترويج لشكل معين من أشكال الحكومات، أو لأي أجندة شخصية تتعلق بالعملية أو القضايا الدستورية، ويجب أن يلتزم بالبرنامج التثقيفي الرسمي.
- إجراء المتابعة والتقييم، ومن الأفضل أن يقوم فريق خارجي بهذه المهمة مما يساعد الجهة التي تضع الدستور في تعديل أو تحسين برامج التثقيف المدني إذا ظهرت أي مشكلة.

#### هـ- بعض التحديات التي تواجه تنفيذ برامج التثقيف المدني

معظم المشاكل التي تواجه برامج التثقيف المدني تأتي عند التنفيذ نتيجة عدم واقعية الأهداف، وقصور الموارد، وضعف الوعي بما تنطوي عليه العملية. وفيما يلي بعض التحديات التي تواجه التنفيذ من واقع تجارب الدول الأخرى:

- نادراً ما تتسم عملية التثقيف المدني بالحيادية حيث إن معظم البرامج يتم تمويلها من جهات أجنبية، وتستخدم مواد تعليمية صممها وأعدّها أجنب، وهذا يتجاهل السياق الثقافي، والقيم الاجتماعية الخاصة بالبلد الذي تجري فيه عملية وضع الدستور، وقد يحد من إمكانية تحليل المشاكل وحلها وفقاً للظروف المحلية.
- على الرغم من أن مقدمي التثقيف المدني يجب أن يلتزموا بالحيادية في تقديم المناهج الرسمية، إلا إن أعضاء المجتمع المدني، أو الأحزاب السياسية، أو الأجهزة الحكومية وحتى واضعي الدستور أنفسهم يمكن أن يستخدموا التثقيف المدني للترويج لأجندتهم الخاصة.
- كثيراً ما تشارك منظمات المجتمع المدني واضعي الدستور في إعداد وتقديم برامج التثقيف المدني، ولكن غالباً ما تلجأ هذه المنظمات إلى مصادر أجنبية للحصول على التمويل الذي يوجه أساساً للمنظمات الموجودة في المناطق الحضرية ويتجاهل المنظمات الموجودة في المناطق الريفية التي تعتبر أكثر ارتباطاً بالجماعات

المهمشة، أو تحرم المنظمات القائمة منذ أمد بعيد إذا كانت لا تجيد اللغة الإنجليزية، ومهارات كتابة مقترحات المشروعات.

● تعتبر المنظمات التي يتوفر لديها الوقت والموارد والالتزام بالوصول للجماعات المهمشة قليلة، وأحياناً يشكل الوصول إلى بعض الجماعات تحدياً كبيراً. ففي اريتريا مثلاً (1997) عانت الجهة التي تضع الدستور معاناة كبيرة للاتصال بالبدو، واضطرت لتقديم الغذاء والماء لهم لعدة أسابيع حتى يمكن أن يستقروا في مكان واحد ويتحدثون مع واضعي الدستور.

● نظراً لأن الوصول إلى الجماعات المهمشة أو المحرومة ليس دائماً سهلاً خاصة في الدول الفقيرة، فإنه حتى حملات التثقيف المدني المحايدة يمكن أن تسهم في زيادة الفوارق في المجتمع نتيجة أن نشاطها يتجه للجماعات التي يسهل الوصول إليها، والتي بإمكانها استخدام شبكات الاتصالات ووسائل التواصل الاجتماعي.

هذه التحديات تؤكد أهمية وضع أهداف واقعية، وتحديد كيفية تحقيقها في ضوء الوقت والموارد المتاحة. وقد لا يتوفر لدى واضعي الدستور الوقت والمهارة للقيام بعملية التثقيف بأنفسهم لذا يمكن الاكتفاء بالإشراف على برامج التثقيف، وأن يعهدوا بتنفيذها إلى شركاء أكفاء.

## 9- المشاورات العامة

يتزايد الاهتمام بإجراء المشاورات العامة في عملية وضع الدستور، وأصبحت هذه المشاورات من الملامح الحديثة لهذه العملية. وتُجري هذه المشاورات بشأن القضايا المتعلقة بكيفية إجراء عملية وضع الدستور، وهل من الضروري إجراؤها. بالإضافة إلى محتوى الدستور.

## أ- المشاورات العامة بشأن القضايا المتعلقة بعملية وضع الدستور

تجري هذه المشاورات عادة قبل بدء عملية وضع الدستور، كما يمكن أن تجري عند مراحل مختلفة أثناء هذه العملية. وإجراء المشاورات العامة قبلها يمكن أن يساعد صانعي القرار على تحديد ما إذا كانت هذه العملية مطلوبة أو مرغوبة، وكيف يمكن تنفيذها، كما يمكن استخدامها لتشجيع الأطراف المعنية الرئيسية، أو الفاعلين السياسيين على الالتزام بها. ومن ناحية أخرى يمكن للمشاورات العامة أن تحول دون حدوث ردود فعل مضادة لأي إجراء أو أسلوب غير مقبول.

ولتحديد هل يتم إجراء عملية وضع الدستور يمكن إجراء استفتاءات (كولومبيا- فنزويلا- إسبانيا) ونفس الشيء بالنسبة لتشكيل الجمعية التأسيسية لوضع دستور جديد (كولومبيا عام 1990). ويمكن أيضاً أن يُتخذ قرار في هذا الشأن من خلال المفاوضات مع الأطراف المعنية، أو إجراء بعض المشاورات العامة مع الجمهور.

ومن الأمور المعتادة أن يتم الاشتراك في المشاورات العامة قبل بدء عملية وضع الدستور لتحديد هيكل هذه العملية، والمؤسسة التي يجب أن تقوم بها، واختيار أو انتخاب أعضاء هذه المؤسسة، وآليات المشاركة العامة، والجدول الزمني لهذه العملية.

وأحياناً يمكن التشاور مع الناس حتى بعد بدء العملية. وفي هذه الحالة قد تمتد المشاورات لتحديد ما إذا كان يتعين إجراء تغييرات في الخطوات السابقة للعملية. فعلى سبيل المثال أسفر قيام اللجنة الدستورية الأوغندية بالتشاور مع الشعب إلى الخروج بتوصية للحكومة لإعفاء الهيئة القضائية من مسؤولية مناقشة، والموافقة على مسودة الدستور التي أعدتها اللجنة الدستورية، وتم إنشاء جمعية تأسيسية للقيام بهذه المهام بدلاً منها.

## ب- المشاورات العامة بشأن القضايا المتعلقة بمحتوى الدستور

عادة ما تكون المشاورات العامة بشأن القضايا المتعلقة بمحتوى الدستور الجديد مكثفة أكثر، وتستغرق وقتاً طويلاً. ويمكن أن تجري هذه المشاورات في المراحل الأولى من عملية

وضع الدستور لتحديد أجندة القضايا التي تعتبر جزءاً من الإصلاح الدستوري، ثم يتم بعد ذلك إجراء مشاورات عامة بشأن آراء الناس حول قضايا الإصلاح.

وقبل إعداد مسودة الدستور يتم أيضاً إجراء مشاورات للوقوف على آراء الناس بشأن القضايا محل الاهتمام، أو اختيارات الإصلاح الدستوري أو كلاهما، وذلك حتى يضمن واضعو الدستور أن أجندة الإصلاح أخذت في الاعتبار الاحتياجات والتطلعات التي عبر عنها الناس، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى حتى يستفيدوا من هذه الآراء في صنع القرار الخاص بما سيتضمنه الدستور الجديد من قضايا أساسية.

وتجري المشاورات العامة أيضاً قبل أن يصل واضعو الدستور إلى قرار بشأن القضايا الخلافية لمساعدتهم في الوصول لقرار بشأنها.

ويثور الجدل حول ما إذا كانت آراء الناس يجب أن تؤخذ قبل إعداد مسودة الدستور أم بعدها، أو في كلتا الحالتين. وتشير تجارب الدول (20 دولة) إلى أنه غالباً ما يتم أخذ رأي الناس قبل وبعد إعداد مسودة الدستور.

### ج- الأدوات القانونية التي تتطلب إجراء المشاورات العامة

هناك اتجاه متزايد نحو النص على ضرورة إجراء مشاورات عامة في الأدوات القانونية التي تتعلق بإجراء أو تنظيم عمليات وضع الدستور (مثل الدستور المؤقت، أو القرارات الجمهورية، أو التشريعات البرلمانية، أو قواعد إجراءات الجمعية التأسيسية). والأكثر من ذلك يمكن أن يُطلب من الجهة التي تضع الدستور أن تأخذ في الاعتبار آراء الناس عند إعداد الدستور، وتُعد قائمة بالمهام التي يتعين القيام بها بما في ذلك تحليل الآراء، وتحديد متى وكيف يتم الرجوع للجمهور بالنسبة للمهام التي يتعين القيام بها بما في ذلك تحليل الآراء، وتحديد متى وكيف يتم الرجوع للجمهور بشأن ما تم بالنسبة لأرائهم.

ويعتبر النص على إجراء مشاورات عامة في الأدوات القانونية أمراً هاماً في الحالات التي تعقب فترات الصراع حيث يمكن الضغط على واضعي الدستور لإيجاد وسائل بناءة للتشاور مع الجماعات التي كانت في موقف المعارضة من قبل.

وإذا كانت آراء الجمهور تعتبر المصدر الرئيسي والهام لصنع القرار الخاص بالقضايا الدستورية (أوغندا 1995، فيجي 1997، كينيا 2005، 2010) فإن هناك مصادر أخرى يمكن النص عليها في الأدوات القانونية مثل مبادئ الديمقراطية، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وملاحظات الجهة التي تضع الدستور، ومراجعة الدساتير السابقة، والدراسات المقارنة عن الترتيبات الدستورية والقانونية في الدول الأخرى.

بالإضافة إلى ذلك ليس من الضروري أن يؤخذ بكل آراء الجمهور، فواضعو الدستور يتعين عليهم الموازنة بين اعتبارات عدة عند الوصول لقرار بشأن القضايا الأساسية. فعلى سبيل المثال في جنوب أفريقيا كان هناك شبه إجماع على طلب النص على عقوبة الإعدام في الدستور، ولكن الجمعية التأسيسية تدارست هذا الطلب في ضوء المعايير الدولية لحقوق الإنسان واستبعدت هذا الطلب من النص النهائي للدستور.

#### د- ما هي الجهة التي تجري المشاورات العامة ؟

غالباً ما يطلب من اللجنة الدستورية التي تشكل لإعداد مشروع الدستور لتقديمه للجمعية التأسيسية أو البرلمان أن تقوم بالتشاور مع الجمهور. ولكن غالباً عندما تكون جهة أكبر- مثل الجمعية التأسيسية - هي المسؤولة عن معظم خطوات العملية بما في ذلك إعداد مسودة الدستور الأولية فإنها يمكن أن تشكل لجان خاصة بها للتشاور مع الجمهور (بوليفيا في 2009، نيبال في 2010).

ويمكن أن تقوم الحكومة أيضاً بإنشاء أجهزة خاصة بها تختص ليس فقط بالتشاور مع الجمهور قبل تشكيل الجهة التي تضع الدستور، ولكن أيضاً بإعداد تقرير عن المشاورات مع الجمهور (كولومبيا في 1991، وتيمور ليست في 2002). وهذا يساعد في الإسراع بعملية وضع الدستور حيث يتم تلقى الآراء أثناء الإعداد لاختيار الجهة التي تقوم بوضع

الدستور. ولكن يعيب هذا الأسلوب أن واضعي الدستور قد نتاح لهم فرص ضئيلة لسماع اهتمامات وتطلعات الجمهور في أول الأمر، أو لإشراكهم في المناقشات حول القضايا الأساسية وبناء الثقة والمصداقية في العملية، ومن ناحية أخرى قد يميلوا إلى تجاهل أو عدم الثقة في تقارير المشاورات العامة التي لم يشتركوا فيها في أول الأمر.

وبالإضافة إلى هذه الجهات تقوم المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني بإجراء مشاورات عامة. وإذا كان أعضاء المجتمع المدني يتسمون بدرجة عالية من الاحترام والمصداقية فإن تقاريرهم يمكن أن تحظى باهتمام واضعي الدستور.

#### هـ- أثر المشاورات العامة

تسمح المشاورات العامة بفتح باب النقاش حول مختلف الآراء حتى يمكن الوصول إلى توافق وطني حول إطار الدستور، بالإضافة إلى القيم التي يجب أن يستند عليها الوطن، وإلى جانب ذلك تضيف المشاورات العامة الشرعية على العملية وعلى الدستور، وتخلق شعوراً بملكية هذه العملية وهذا الدستور، وتحدد القضايا الخلافية ومدى تأييد الجمهور للاختيارات الدستورية المرتبطة بهذه القضايا، وتسهل التحول السياسي بتشجيع تغيير النظام السياسي خاصة من خلال الوقوف على رأي الفئات التي كانت مهمشة أو مستبعدة من الحياة السياسية والاجتماعية، وتلبي مطالب الجماعات المهمة بالعملية.

وعلى أي حال ليس من الضروري أن تُجري دائماً مشاورات عامة، كما أنها قد تُجري على نطاق محدود. وقد يرجع السبب في ذلك إلى هيمنة التقاليد التي لا تسمح بالتشاور المباشر مع الناس عند صناعة القرار، أو إلى الاعتقاد بأن وضع الدستور هو أمر يختص به السياسيون والخبراء فقط، أو أن تخصيص وقت طويل لإجراء المشاورات العامة هو أمر غير مجدٍ.

وحتى تتسم المشاورات العامة بالفاعلية والمصداقية فإنه في ضوء الممارسات الجيدة يجب أن يكون هناك تخطيط جيد لعملية التشاور، وأن يوضع جدول زمني واقعي لها، إلى جانب مراعاة الشفافية، واحترام آراء الناس، ودراسة هذه الآراء وتحليلها بموضوعية، وأخذها في

الاعتبار عند اتخاذ القرار، وألا يتم إقصاء أي فئة أو جماعة، وأن يكون هناك شعور بالملكية الوطنية لعملية المشاورات العامة، بالإضافة إلى ذلك من الضروري تقييم هذه العملية في مرحلة مبكرة من جانب مقيم مستقل، ومن جانب من يقومون بإجراء المشاورات العامة، أو من جانب المشاركين أنفسهم.

#### و- اختيار طرق التشاور مع الجمهور

هناك طرق كثيرة لإجراء المشاورات العامة سواء بالنسبة لعملية وضع الدستور أو بالنسبة لمحتواه ولكن أكثر الطرق استخداماً هي : الاستفتاءات التطوعية، وطلب التقدم بالآراء والمقترحات من خلال الإعلام، ووسائل التواصل الاجتماعي، بالإضافة إلى الطرق التقليدية مثل الملصقات، علاوة على المسوح القائمة على الاستبيانات، والمقابلات الشخصية مع الجمهور أو مع جماعات معينة، والجلسات التي تناقش فيها موضوعات محددة thematic، ومجموعات النقاش المركزة، واستخدام الفيديو لتسهيل عملية المشاورات العامة.

#### ز- تلقي آراء ومقترحات الجمهور وتحليلها

يعتبر قيام الجهات التي تضع الدستور بتلقي آراء الجمهور – التي ترد بصورة مكثفة - عند صنع القرارات الخاصة بالترتيبات الدستورية تطوراً جيداً. وعلى الرغم من العدد الهائل الذي تتلقاه (في جنوب أفريقيا عام 1996) بلغ عدد هذه الآراء والمقترحات أكثر من 2 مليون) إلا أن تحليلها بعناية والاستعانة بها في صنع القرار الخاص بالدستور الجديد مازال محدوداً وخاصة في الدول التي تزيد فيها نسبة السكان الريفيين حيث لا توجد وسائل مناسبة لتجميع آراء الجمهور، وهذا عكس الحال في الدول المتقدمة.

بالإضافة إلى ذلك قد لا يكون هناك تركيز على أخذ رأي الجمهور كمصدر لصنع القرار عندما تكون عملية وضع الدستور عملية تفاوضية كما في الحالات التي تعقب فترات الصراع، أو لأنه يفترض أن ممثلي الشعب كأعضاء البرلمان، أو أن أعضاء الجمعية التأسيسية، أو المؤتمر القومي يتم تفويضهم للتعبير عن آراء الذين انتخبوهم أو اختاروهم

لتمثيلهم. والأكثر من ذلك أن واضعي الدستور أنفسهم قد لا يهتمون بهذه الآراء. فمثلاً في رواندا (2003) 7% فقط من الإجابات على الاستبيانات التي بلغ عددها 50 ألف استبيان تم تحليلها. وفي العراق (2005) لم يلتفت أبداً واضعو الدستور إلى الاستبيانات التي تم توزيعها.

وهناك أيضاً أسباب أخرى لعدم تحليل الآراء المقدمة مثل : عدم وجود خطة أو ميزانية للقيام بالتحليل واستخدام الآراء – ضخامة الجهد والموارد والوقت المطلوبين – اعتقاد واضعي الدستور بأنهم قادرون على تقييم هذه الآراء بأنفسهم بمجرد سماعها دون الحاجة لتحليلها وأنهم أحرار في اتخاذ القرارات بناءً على ما يعتقدون أنه الأفضل – قد يتم أخذ رأي الجمهور لأغراض أخرى لا تتعلق بوضع الدستور.

### ح- من الذي يجمع الآراء ويحللها؟

عادة ما تقوم الجهة التي تضع الدستور أو السكرتارية الخاصة بها بهذه المهمة. ولكن نظراً لأن هناك صعوبات جمة ناتجة عن ضخامة الجهد والموارد البشرية والمالية المطلوبة فإن الأجهزة الحكومية وغير الحكومية يمكن أن تتولى هذا نيابة عن الجهة التي تضع الدستور، أو يمكن إنشاء جهاز خاص لهذا الغرض.

### ط- طرق تجميع آراء الجمهور

هناك طرق كثيرة يمكن من خلالها أن تقوم الجهة التي تضع الدستور بتجميع آراء الجمهور مثل : تلقي الآراء شفاهة في الاجتماعات العامة – تخصيص خط تليفوني لتلقي هذه الآراء – تلقي الإجابات على الاستبيانات أو على الأسئلة الاسترشادية التي توزعها الجهة التي تضع الدستور – تلقي الآراء كتابة بأي وسيلة – تلقي مذكرات بشأن قضايا معينة – استخدام وسائل الاتصال الإلكترونية، ووسائل التواصل الاجتماعي، وأجهزة التسجيل.

وبطبيعة الحال عند تلقي هذا الآراء والمقترحات يتعين حفظها وتخزينها وتلخيصها في بعض الأحوال وإعداد تقارير بشأنها.

## ي- تحليل الآراء

يعد تحليل الآراء عملية هامة في أي مشاورات عامة ذات مصداقية. ونظرًا لأنه يصعب على واضعي الدستور قراءة جميع الآراء والمقترحات فإنه يتم تحليلها وفقًا للموضوعات الرئيسية التي عبر عنها المشاركون، أو وفقًا للأقاليم، أو وفقًا لقضايا معينة، أو يجري تحليل إحصائي للإجابات عن قضايا معينة خاصة في حالة الاستبيانات والإجابات على الأسئلة الإرشادية. ومع هذا قد يساور الجمهور القلق خشية التلاعب في التحليل خاصة إذا استخدم التحليل الإحصائي في حالة القضايا الخلافية، لذا من الضروري اتخاذ إجراءات لحماية البيانات من التلاعب. ففي أوغندا مثلاً قامت اللجنة الدستورية بإجراء عدة مستويات من المراجعة لكل البيانات التي تم إدخالها عند القيام بالتحليل الإحصائي. علاوة على ذلك يتعين على الجهات التي تضع الدستور أن تعمل على بناء الثقة في تحليلاتها بمراعاة الوضوح والشفافية عند اتخاذ القرار بإجراء التحليل الإحصائي، والإفصاح عن الطرق المستخدمة في التحليل، وعن الجهود التي تبذل لضمان عدم وجود تلاعب في البيانات والنتائج، والإعلان عن نتائج التحليل من خلال نشر تقارير عنها (أوغندا، كينيا 2005).

## ثانياً: التعامل مع القضايا الخلافية<sup>3</sup>

### مقدمة

تعتبر الدساتير المعاصرة وثائق معقدة، فغالبًا ما تكون نتاج عمليات تشاركية تضم مجتمعات عرقية، وجماعات دينية، واتحادات مهنية، ورجال ونساء وشباب، ومعاقين، وسكان أصليين إلى غير ذلك من طوائف المجتمع. كما تنطوي هذه العمليات على مجموعة كبيرة من القضايا المتعلقة بالسياسات، لذا من المحتمل أن تثار قضايا خلافية قد يؤدي عدم حلها إلى تعثر عملية وضع الدستور. وهذه القضايا قد لا يكون من السهل حلها بالإجراءات الرسمية التي تتبع عادة في صنع القرارات. ولهذا قد يتم اللجوء إلى إجراءات خاصة لحلها، وأحيانًا قد تستخدم تدابير تخرج عن نطاق نظام عملية وضع الدستور. وهناك صعوبة خاصة تواجه عملية تسوية الخلافات وتتمثل في أن الكثير من العمليات المعاصرة تنسم بالشفافية (نتيجة لاتساع نطاق المشاركة العامة)، مما يجعل من التفاوض، والوصول لحلول وسط، والتعامل مع القضايا الخلافية أمرا صعبا.

### 1- ماذا نعني بالقضايا الخلافية؟

- هناك فرق بين القضايا الخلافية، والاختلاف في الرأي. والقضايا الخلافية أمر لا يمكن تجنبه عند اتخاذ الكثير من القرارات أثناء إعداد مشروع الدستور. وهذه الاختلافات يتم مناقشتها والتفاوض بشأنها في الجهة التي تقوم بوضع الدستور. وإذا لم يمكن تسوية هذه الاختلافات فإنه غالبًا ما يتم البت فيها من خلال إجراءات أخرى مثل التصويت.
- تعد القضايا الخلافية مصدرًا للتوتر، أو حتى الصراع بين الناس والأطراف المتفاوضة، خاصة القضايا الشائكة التي تنطوي على خلافات حول وضع الأقليات، ودور التنوع في الدولة والمجتمع. فمثلاً في أسبانيا عند وضع الدستور بعد حكم فرانكو كانت القضية الخلافية الهامة تتعلق بشكل الدولة: هل هي دولة مركزية تحكم شعبًا واحدًا، أم دولة

<sup>3</sup> عرض باللغة العربية بتصرف للقسم 2.5.2، ص 202-207 من التقرير السالف ذكره.

ذات أقاليم مستقلة على أساس التنوع العرقي. وقد واجهت عملية وضع الدستور في الكثير من الدول قضايا خلافية مثل: بوليفيا، فيجي، العراق، نيبال، بابوا غينيا الجديدة، جنوب أفريقيا، سري لانكا. كما تنشأ خلافات في الدول حول المسائل السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية (مثل الاختلافات حول السياسات المتعلقة بهذه المسائل بين الحزب الشيوعي الذي يعتنق فكر ماوتسي تونج (Maoists) في نيبال والأحزاب السياسية الأخرى). كما يمكن أن تثار القضايا الخلافية حول الحدود الداخلية، وتخصيص الموارد، والدولة (علمانية أم دينية)، ونظام الحكومة (برلماني أم رئاسي). ومن الواضح أن القضايا الخلافية تتفاوت في طبيعتها حسب السياق الذي تنشأ فيه.

● هناك أمور تعتبر قاسماً مشتركاً بين القضايا الخلافية منها أنها تتعلق بمسائل ذات أهمية كبيرة، وغالباً ما يتم التعبير عنها بتعبيرات عاطفية، كما أنها تستند إلى مطالب تاريخية، أو إلى ما يتردد عن المعاناة من التمييز أو الاستغلال اللذين كانا يمارسان فيما مضى، أو الاستحقاقات المرتبطة بحقوق الإنسان أو الجماعات. وكثيراً ما تؤدي التفسيرات المتضاربة للحقوق إلى تعقد عملية تسوية الخلافات ولا يمكن معالجة القضايا الخلافية بنفس الطريقة التي تسوى بها الخلافات الأخرى، كاللجوء للتصويت مثلاً. وهناك تركيز شديد على الوصول للإجماع في الفكر الجديد لعملية وضع الدستور، ذلك لأن الكثير من الدساتير يتم وضعها في ظل ظروف تعاني من الصراع، أو في الفترة التي تعقب الصراع، كما أن عملية اتخاذ القرارات بالأغلبية قد تؤدي إلى استفحال التوتر بدلاً من إزالته. وفي هذه الحالة لا يمكن تسوية القضايا الخلافية بطرق سهلة.

● يمكن وصف القضايا الخلافية بأنها تلك القضايا التي يمكن أن يؤدي عدم الوصول إلى حل بشأنها إلى مشاكل جسيمة، والتي لا يمكن حلها بأغلبية الأصوات حيث إن هذا قد يهدد شرعية الدستور. وهناك بعد آخر للقضايا محل الخلاف، وهو أنه بدون حل هذه القضايا لن يظهر الدستور للوجود إذا كان الأمر يتعلق بمسألة جوهرية مثل نظام الحكومة. وأحياناً يمكن اعتبار القضية خلافية – حتى ولو لم تتعلق بمسألة جوهرية –

إذا كان صوت إحدى الجماعات يمكن أن يؤدي إلى رفض مشروع الدستور. ففي كينيا (2010) هددت الجماعات المسيحية الأصولية برفض مشروع الدستور إذا لم يتم إلغاء النصوص التي تقضي بالرجوع لما يسمى بمحاكم القاضي.

- هناك قضايا تؤدي إلى حدوث انقسام في الدولة كلها. مثل القضايا الخلافية حول نظام الحكومة، أو التي تتعلق بمصالح خاصة مثل تطبيق القوانين الشخصية أو توفير محاكم دينية. وهذه القضايا تشكل تهديدات مختلفة، وقد تتطلب وضع استراتيجيات مختلفة للتعامل معها.

- القضايا الخلافية يمكن أن تثار عند مراحل مختلفة من عملية وضع الدستور. فأحياناً ينشأ الخلاف حول ما إذا كان من الضروري إجراء إصلاح دستوري، وفي بعض الظروف المأسوية (كما في كينيا والفلبين) لم يتم تسوية الخلاف إلا بالمعارك التي اندلعت في الشوارع. وفي أحيان أخرى قد يكون من الصعب الاتفاق على الهدف الرئيسي للدستور. ففي فيجي استغرق الوصول لحل وسط 6 شهور، حيث كان أحد الأطراف يطلب أن يكون لسكان فيجي الأصليين السيادة، بينما كان الجانب الآخر يدافع على كون فيجي دولة ذات أعراق متعددة.

- ومن ناحية أخرى من الممكن أن تنشأ القضايا الخلافية أثناء عملية وضع الدستور بسبب تغير الظروف السياسية مثلاً (في كينيا أسفر تغيير الحكومة في منتصف عملية الدستور عن تحول جوهري تمثل في قيام مجموعة كبيرة بمساندة التحول من النظام البرلماني إلى النظام الرئاسي). كما يمكن للعناصر الفاسدة أن تعمل على إثارة الخلاف حول اقتراح كان يحظى بالإجماع لمدة طويلة.

- بعض القضايا الخلافية قد تستلزم حلها بسرعة وإلا تفاقت، بينما توجد قضايا أخرى يمكن طرحها جانباً لحلها في المستقبل. وتعتمد طرق التعامل مع القضايا الخلافية على الجهة المسؤولة عن اتخاذ القرار الخاص بالدستور. لذا يتطلب الأمر الأخذ بنهج مختلفة. وهذا يتوقف على ما إذا كانت هذه الجهة هي لجنة من الخبراء، أو البرلمان، أو جمعية

تأسيسية ذات تمثيل واسع. وهناك ترتيبات مختلفة يتم إجراؤها عندما يكون هناك استفتاء.

## 2- بعض الاستراتيجيات والأساليب الخاصة التي يمكن استخدامها لحل القضايا الخلافية

- بعض القضايا يمكن حلها بالاعتراف الرسمي أو الضمني بها. فالجماعات التي عانت من التهميش والقمع غالبًا ما تحتاج إلى الاعتراف بما عانتها في الماضي، وبوضعها في ظل النظام السياسي الجديد. وقد يحتاج الأمر إلى إجراء مفاوضات بارعة وتراعي فيها حساسية القضية حتى يمكن الوصول إلى حل متوازن. هذا الاعتراف قد يسهل من حل القضايا الأخرى التي تتعلق بأمر هامة.
- هناك قضايا هامة يمكن حلها من خلال الاستفتاء. فعلى سبيل المثال تم حل القضية الخلافية التي تتعلق بمستقبل الملكية في كل من اليونان وإيطاليا من خلال الاستفتاء. كما تم حل إحدى المسائل الخلافية الصعبة الخاصة بمقاطعة بيرن في سويسرا بشأن السماح للسكان الناطقين باللغة الفرنسية بأن يكون لهم مقاطعة خاصة بهم من خلال سلسلة من الاستفتاءات مما أسفر عن إنشاء مقاطعة لهؤلاء السكان باسم مقاطعة Jura. كما وافقت المحكمة العليا الكندية بإجراء استفتاء كوسيلة للبت في قضية انفصال مقاطعة كيبيك عن كندا. ومن الاستفتاءات التي لها أهمية خاصة الاستفتاء الذي أجرى في المالديف بشأن الاختيار ما بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، وهو خلاف أثير خلال أعمال الجمعية التأسيسية، وبعد العرض على الشعب واصلت الجمعية أعمالها. كما تم نفس هذا الإجراء في دول أخرى منها أوغندا (1995) وكينيا (2005) حيث صدر تشريع يقضي بالرجوع إلى الشعب في القضايا محل الخلاف إذا لم يمكن البت فيها بأغلبية ثلثي الأصوات. كما طبقت أوغندا نفس هذا التشريع بالنسبة للخلاف حول الاختيار ما بين نظام الحزب الواحد أو الأحزاب المتعددة. ولكن على الرغم من أن الاستفتاء قد يأتي بنتائج إيجابية إلا أنه من الممكن أن يعمق الاستقطاب. وإذا كانت نتيجة الاستفتاءات متقاربة فقد يعني هذا استمرار الانقسامات في المجتمع، ويكون لها تأثير سلبي على تنفيذ

الدستور. على أي حال من الأفضل تجنب إجراء استفتاء قبل أن تجري محاولات جادة لحل القضايا الخلافية من خلال المفاوضات.

● يمكن أيضا حل القضايا الخلافية بالرجوع إلى الرأي العام خاصة إذا كانت عملية وضع الدستور تشاركية، ويتم التشاور مع الجمهور على نطاق واسع، ويجري تحليل دقيق للآراء والتوصيات المقدمة منه. وعلى الرغم من وجود أوجه تشابه مع الاستفتاء إلا أن هناك فروقا واضحة منها أن آراء الجمهور يمكن أخذها في الاعتبار خلال المراحل المختلفة من عملية وضع الدستور، وأنه يمكن الوصول إلى حلول مقبولة لدى أطراف الخلاف. وقد لجأت كل من اللجان الدستورية الكينية والأوغندية إلى الرأي العام لحل الخلافات.

ولكن هذه الطريقة تنطوي على خطر كبير إذا تم التلاعب في تحليل الرأي العام (الذي يمكن تفنيته وقد يكون سبباً في حدوث انقسام في الرأي العام). إلى جانب ذلك قد لا تتسم آراء صانعي القرارات بالموضوعية لحد كبير.

● يمكن التفاوض بشأن تسوية بعض القضايا الخلافية خلال فترة زمنية محددة (مبدأ الأفول Sunset clause). وقد طبق هذا المبدأ عند استقلال روديسيا - زمبابوي، حيث تم الاتفاق على حماية الحقوق الخاصة للمستوطنين الأوروبيين بالنسبة للأرض، والتمثيل السياسي لمدة عشر سنوات. كما تم الموافقة على دستور 1990 في فيجي من جانب مواطني فيجي الهنود indo-Fijians وغيرهم من الأقليات على أساس أن يتم إعادة النظر في الدستور خلال سبع سنوات من صدوره (وفي الواقع أدت مراجعة الدستور إلى حدوث تغييرات واسعة النطاق). وعلى أي حال كان "مبدأ الأفول" هو سمة الأحكام الانتقالية وسهل من عمليات المساومة، ووفر وقتاً لتحقيق التكيف النفسي والمادي.

● على العكس من تطبيق مبدأ الأفول، هناك وسيلة أخرى للتعامل مع القضايا الخلافية وهي تأجيل حل القضية لوقت ما في المستقبل. ويتم تطبيق هذه الطريقة إذا كانت القضية

محل خلاف شديد، ويمكن أن تهدد احتمالات الوصول إلى توافق في الرأي (مثل القرار الذي اتخذ في العراق لتأجيل تسوية قضية كركوك وهو إقليم متنازع عليه بين الجماعات العرقية، وشهد ظروفًا مضطربة للمهاجرين والمستبعبدين إلى جانب أنه غني بالثروات البترولية). وأحيانًا يمكن تأجيل حل القضية إذا لم تتوفر المعلومات أو آراء الجمهور، أو الوقت اللازم لإنهاء عملية وضع الدستور.

ومن أمثلة القضايا التي تم تأجيلها هي تأجيل اتخاذ قرارات بشأن إقامة دولة فيدرالية في العراق لأنها قضية أثيرت في وقت متأخر، ورُفض طلب رئيس اللجنة الدستورية بمد الفترة التي تدرس فيها هذه القضية، وذلك تحت ضغط الولايات المتحدة. كما تم ذلك بالنسبة للبت في انفصال جنوب السودان حيث وافقت الأطراف على تأجيل اتخاذ قرار حاسم ووضع نظام للحكم الذاتي لمدة محددة (ست أو عشر سنوات مثلاً) وذلك لإتاحة الوقت لمعرفة ما إذا كان الحكم الذاتي حقق معظم مطالب الأطراف التي تطالب بالانفصال. ثم يجري بعد ذلك استفتاء.

- يقع على مسافة من هاتين الطريقتين (مبدأ الأفضل والتأجيل) القرار الذي يقر مبادئ عامة في الدستور بالنسبة للقرار النهائي للقضية، ويترك التفاصيل والتنفيذ لتتم في وقت لاحق. ولكن غالبًا ما يثار الخلاف حول التفاصيل. لذا قد يتم حل القضايا التفصيلية بالاستعانة برأي الخبراء، أو باستفسار رسمي، أو من خلال استفتاء.
- يمكن إثارة القضية محل الخلاف في وقت لاحق في المستقبل - سواء كانت قضية لم يتم حلها أثناء عملية وضع الدستور، أو كانت قضية جديدة. وإمكانية إثارة هذه القضايا في المستقبل يجعل الجماعات التي لها مطالب معينة توافق على الدستور على الرغم من عدم قبولها له، مما يؤدي إلى تقليل التوتر القائم.
- يمكن حل القضية الخلافية من خلال عمليات أخرى موازية أو لاحقة مثل تشكيل لجان مشتركة أو خاصة، أو الاستعانة بتوصيات الخبراء.

فمثلاً عندما كانت بابوا غينيا الجديدة تقوم بوضع دستور الاستقلال (1975) قامت بتشكيل لجنة خاصة تضم خبراء خارجيين لاقتراح توصيات بشأن الخطوات التي يتعين اتباعها في نقل السلطات من الحكومة المركزية إلى حكومة المقاطعة، تضمنت تشكيل لجان خاصة للجنة الانتخابية، وتحديد حدود الدوائر الانتخابية أو الإقليمية، وحقوق الأقلية، وبرنامج نقل السلطات إلى الحكومات المحلية. وفي بعض الأحيان كان يتم حل القضية من خلال الحصول على تأكيد من السلطات الاستعمارية الراحلة، أو من الحكومة القادمة بأنه سيتم بحث مصالح جماعات معينة في وقت لاحق. ومع هذا لا يعتبر هذا النهج مرضياً في حالة عدم وجود تعهد مضمون، فهناك حالات كثيرة شهدت عدم الوفاء بهذا التعهد.

● في بعض الأحيان يمكن الوصول لاتفاق بشأن ترك القضية محل الخلاف لحلها في المستقبل من خلال تشريع من البرلمان وليس من خلال عملية دستورية. أو يمكن حلها من خلال القضاء (مثل القضايا المتعلقة بعقوبة الإعدام، أو زواج المثليين، أو الإجهاض).

ومع هذا ليس من المحتمل إمكانية حل القضايا التي يثار حولها خلاف شديد بهذه الطريقة، حيث إن هذا قد يتعلق باستراتيجية الجهة التي تقوم بكتابة الدستور التي تتوقع خلافاً في الرأي في الجهة التي تناقش الدستور.

● استخدام ما يطلق عليه "Constructive ambiguity"، وهو مصطلح يطلق على الاستخدام المتعمد للغة غير محددة تحمل أكثر من معنى بشأن بعض القضايا الحساسة حتى يمكن تحقيق أغراض سياسية معينة\*. ولكن هذه الطريقة تجعل المحاكم التي تتولى تفسير النصوص ذات الصلة في وضع لا تحسد عليه وتضع ضغوطاً عليها.

● عندما يتوقع مصممو عملية وضع الدستور حدوث خلافات بشأن بعض القضايا، فإنهم يتخذون إجراءات خاصة لحل هذه القضايا. وهذا قد يكون له علاقة بطرق التصويت، أو

\* هذا المصطلح كان هنري كيسنجر أول من عمل به. وأبرز مثال لذلك ما أثارته كلمة وردت في القرار 242 بشأن انسحاب إسرائيل من الأراضي المحتلة، عندما استخدمت كلمة territory بدلاً من كلمة The territory. وقد اختلف تفسير هذه الكلمة: هل تعني الانسحاب من أراض أم الانسحاب من الأراضي.

عملية تفاوض خاصة أو كلاهما. وقد استخدم في جنوب أفريقيا مفهوم "الإجماع الكافي"، وبمقتضاه إذا وافق طرفان رئيسيان على حل قضية ما، فإنه على الأطراف الأصغر أن توافق عليها. وفي بعض الأحيان- وغالبًا ما يتم هذا بشكل غير رسمي- عندما يختلف طرفان فإنه يمكن الرجوع إلى القيادات العليا التي تظل بعيدة عن المفاوضات التفصيلية التي تجري بين الطرفين. وقد حدث هذا في جنوب أفريقيا حيث تم الرجوع إلى مانديلا ودي كليرك. وهناك مثال آخر وهو أن الدستور المؤقت في نيبال ينص على أنه في حالة عدم الوصول إلى إجماع بشأن قضية خلافية من خلال الجمعية التأسيسية، فإنه يتم الرجوع إلى قادة جميع الأحزاب من أجل الوصول إلى إجماع يتم التصويت عليه في الجمعية التأسيسية. فإذا لم يتم الوصول إلى إجماع فإنه يجري تصويت آخر. ويتعين الحصول على موافقة أغلبية ثلثي الأصوات. ولكن هذا الإجراء قد لا يؤدي إلى الوصول لقرار.

● هناك مثال آخر لإجراء معين تم اتخاذه في عملية وضع الدستور في كينيا (2010)، وذلك بالنسبة لقضايا خلافية نشأت بين الأحزاب السياسية وكانت تمنع صدور الدستور منذ عام 2004. فقد تم إجراء عملية تتضمن تعيين لجنة مستقلة من الخبراء تتقابل مع كل من الناس واللجنة البرلمانية بشأن الدستور، وعليها أن تحدد القضايا محل الخلاف بمقارنة ثلاث مسودات سابقة للدستور، ويتم طرح مقترحاتها – بعد التشاور مع البرلمان – في استفتاء.

● يمكن الاستعانة بأطراف أخرى. ففي كثير من الحالات كان يتم ذلك من خلال لجان دولية أو ثنائية خاصة عند وضع الدستور في ظل ظروف الصراعات، أو في الفترة التي تلي الصراعات. ومثال ذلك الاستعانة بالنرويج في سريلانكا، والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في السودان، وبشخصيات أفريقية مرموقة والاتحاد الأفريقي في كينيا، إلى غير ذلك من أمثلة، وأحيانًا يتم القيام بهذا الدور رسميًا (كما في السودان، وغالبًا مع الأمم المتحدة).

ولكن هذا التدخل غالبًا ما يسفر عن تهميش المجتمعات المحلية، ويأتي بصفة خاصة ضد روح ونص الإطار القانوني لعمليات وضع الدستور، خاصة في العراق (2005).

**القسم الثاني: الدروس المستفادة من الخبرة المصرية في الإعداد لعملية وضع الدستور**

قام مركز العقد الاجتماعي بتنظيم مؤتمر في شهر فبراير 2012 يهدف بالأساس إلى الاستفادة من الخبرات الدولية في كتابة الدساتير، بالتركيز على مسألة المشاركة المجتمعية وتحقيق التوافق الوطني. وكان المتحدثان الرئيسيان في جلسات المؤتمر هما البروفيسور ياش جاي والبروفيسور جيل كوتريل الأستاذة بجامعة هونج كونج والخبيرين الدستوريين. هذا بالإضافة إلى الشخصيات التي قامت بترأس الجلسات، والتعقيب على العروض والمناقشات وهم الأستاذ أحمد أبو بركة، المستشار القانوني لجماعة الإخوان المسلمون، والدكتور أحمد كمال أبو المجد، الخبير القانوني والدستوري البارز، والأستاذ حافظ الميرازي، مدير مركز الأدهم للصحافة بالجامعة الأمريكية في القاهرة؛ والسيدة نهى المكاوي، الرئيس السابق لفريق الحوكمة بالمكتب الإقليمي للأمم المتحدة بالقاهرة، والدكتور مجدي عبد الحميد، مدير الائتلاف المصري لجمعيات حقوق الطفل.

يقدم هذا التقرير خلاصة لأهم الأفكار التي طرحت خلال جلسات المؤتمر. ويقسم التقرير هذه الخلاصة إلى ست نقاط تمثل المحاور الأساسية للعرض من جانب السادة الخبراء، وتلك التي تناولتها النقاشات التالية مع السيدات والسادة الحضور. و تنبني الثلاثة محاور الأولى منها على الأوراق التي قدمها السادة المحاضرون حول الخطوط العريضة لعملية كتابة الدستور. يلي ذلك في المحاور الثلاثة الأخرى التركيز على الحالة المصرية بناءً على المناقشات التي جرت بين السادة الحضور في القاعة والمحاضرون ورؤساء الجلسات. وقد حاول التقرير أن يقدم هذه الأفكار بصيغة مباشرة ومقتضبة في صورة هي أقرب إلى التوصيات المركزة مما قد يسهل من وصول الرسائل التي تحملها إلى المستويين الشعبي والرسمي.

## أولاً: الأدوار الجديدة للدساتير: لماذا نحتاج إلى دستور؟

بدأ المؤتمر بعرض للبروفيسور ياش جاي عن إعداد الدساتير المعاصرة مع التأكيد على أن كتابة الدساتير اليوم تختلف كثيراً عن عملية كتابة الدساتير في الماضي. ذلك أن أهداف الدساتير التي تكتب اليوم أوسع بكثير من مثيلاتها في السابق، حيث أصبحت الدساتير المعاصرة تغطي مواضيع أوسع وأكبر بكثير من الدساتير السابقة.

### فاليوم أضحي مطلوباً من الدساتير أن:

1. تضع حدًا لبعض الصراعات الداخلية.
2. تقضي على التمييز بين الفئات المختلفة داخل المجتمع.
3. تزيد من شعور التضامن والتلاحم بين شعب الوطن الواحد بحيث تخلق معناً جديداً للمواطنة التي لا تهتمش أي دين، أو عرق، أو أي جماعة على أي أساس كان. فدساتير اليوم تهدف إلى خلق إحساس جماعي ومشارك بالهوية.
4. إضافة بعد "إنساني" للدولة، وجعلها أكثر عرضة للمساءلة وتحمل المسؤولية أمام الشعب.
5. كما تهدف الدساتير إلى تمكين الدولة من توفير البيئة المناسبة لبناء الأمة nation building حيث أن دساتير اليوم تتعامل ليس فقط مع الدولة ولكن أيضاً مع المجتمع. بل إن بعض المجتمعات تعد اليوم أكثر عنفاً وقمعاً من الدولة نفسها. وبذلك يصبح دور الدستور الجديد في إصلاح المجتمع أكثر أهمية من دوره في إصلاح الدولة ذاتها. مما لا شك فيه أن العوامل السابقة تؤثر على طول الدساتير مثلما أشار البروفيسور جاي. فنحتاج اليوم إلى دساتير طويلة تتناول كل هذه الجوانب.

## ثانياً: الإعداد المسبق لكتابة الدساتير: كيف نصنع دستوراً يدوم؟

إن الطموح إلى دستور أفضل يمر بالتخطيط الجيد لمرحلة كتابة الدستور. ووفقاً للبروفيسور كوتريل، تمر كتابة الدساتير بالمراحل التالية:

1. الاتفاق حول الحاجة إلى دستور جديد من عدمها.

2. نشر الأفكار الأساسية حول الدستور، ونظام الحكم الجديد.

3. كتابة مشروع الدستور.

4. عرض وشرح مشروع الدستور الجديد على الشعب.

5. استفتاء الشعب على الدستور الجديد.

ومن ثم، فإن الإعداد الجيد للدستور يبدأ بالخطوات التالية:

1. الرؤية العامة والمبادئ: الوقوف على الرؤية العامة والمبادئ الأساسية للدستور. كما يجب أن يكون هناك اتفاق وطني حول الحاجة إلى دستور جديد، وليس مجرد تجديد أو إصلاح الدستور القديم. أو قد يتم الاتفاق على استمرار العمل بالدستور القديم لفترة ما حتى تتم كتابة الدستور الجديد مثلما حدث في حالي شيلي وماليزيا.

2. من سيكتب الدستور: الاتفاق المسبق حول ماهية من سيتولون كتابة مشروع الدستور الجديد: ما هو مدى انفتاح العملية؟ هل سيتم إشراك الأمة بأكملها؟ هل ستتولى مجموعة من فقهاء الدساتير كتابته؟

3. المشاركة: تنظيم وتحديد أدوات المشاركة الشعبية في كتابة الدستور. إن الشعب يملك الحق في المشاركة في كتابة الدستور، كما يملك الحق في أن يتم توفير وسائل مشاركته في رسم مستقبله. ويمكن الاعتماد في مصادر المعلومات عن توجهات وتطلعات المواطنين على: وسائل الإعلام، جلسات استماع في مجموعات صغيرة يتم تشكيلها بشكل رسمي، إجراء مسوح رسمية للرأي العام على مستوى القواعد الشعبية.

4. **لجان كتابة الدستور:** إنشاء/تحديد الأجهزة واللجان المنخرطة في عملية كتابة الدستور وتنظيمها، والوقوف على حجمها وفقاً لمواضيع تخصصها. فلا يجب أن يقوم جهاز واحد بتأدية كل الأعمال الخاصة بكتابة مشروع الدستور الجديد. فمهام كتابة مشروع جديد للدستور تشمل نشر الوعي، وتعليم مبادئ الدستور الجديد وغيرها من المهام التي تتم على نطاق واسع.
5. **الوقت المناسب:** تحديد لحظة عرض المشروع بالكامل على الشعب والخروج به إلى العلن.
6. **التمويل:** تحديد مصادر تمويل عملية كتابة الدستور بأكملها، مع العلم أنها عملية مكلفة ليس فقط من حيث الأموال ولكن أيضاً من حيث الوقت، ولذلك يجب تحديد الموعد الأقصى للانتهاء من هذه العملية.
7. **المجموعات المهمشة:** من الأهمية بما كان التركيز على المجموعات التي تشعر بأنها مهمشة، والتي من السهل أن يتم استبعادها من العملية السياسية بعد وضع الدستور.
8. **الهيئات الدولية:** قد يكون للهيئات الدولية، مثل هيئات الأمم المتحدة، إسهام مفيد في كتابة الدساتير الوطنية من خلال خبراتها الدولية في هذا المجال. ومع ذلك، يجب أن يستطيع صانعو الدستور استخدام المؤسسات الدولية في كتابتهم للدستور الوطني لا أن يدعوا المؤسسات الدولية تستخدمهم من أجل التأثير على العملية، أو على مضمون الدستور.
9. **مبدأ التصويت:** هل سيتم تبني النصوص وفقاً لقاعدة الأغلبية أم الإجماع؟
10. **المبادئ العالمية:** هناك اتفاق دولي شبه عالمي حول مجموعة من المبادئ وحقوق الإنسان التي أصبحنا نجدها في معظم دساتير العالم. ويمكن الدفع بأن هذه المبادئ أضحت تتمتع بالإجماع الدولي.

## ثالثاً: أسانيد وأساليب المشاركة المجتمعية في كتابة الدستور: لماذا تعد المشاركة المجتمعية موضوعاً هاماً في عملية وضع الدستور؟

لقد اعتمدت مقاربة البروفيسور جيل كوتريل للدستور على النظر إليه كأداة للتغيير، وكأداة يستطيع الناس أنفسهم استخدامها واللجوء إليها. ولذلك ركزت عرضها على أساليب وأهداف المشاركة المجتمعية الفاعلة والفعالة في كتابة الدستور. ودفعت البروفيسور بعدة عوامل من شأنها تعزيز الاقتناع بضرورة المشاركة المجتمعية الواسعة في كتابة الدستور، ومنها:

1. **حق دولي:** إن القانون الدولي يقر حق المواطنين في المشاركة.
2. **واجب أخلاقي:** إن مشاركة الشعب في كتابة الدستور واجب أخلاقي علي المسؤولين في الدولة وعلى المواطنين أنفسهم.
3. **الشرعية والإحساس بالملكية:** مشاركة المجتمع في كتابة الدستور من شأنها إحداث تغيير في موقف المواطنين أنفسهم تجاهه، كما من شأنها إحداث تقارب بين المواطنين أنفسهم، كذلك ستعزز المشاركة من شرعية الدستور من خلال خلق شعور بملكية الدستور لدى المواطنين.
4. **الوعي والتعلم:** إن المشاركة في كتابة الدستور سوف تزيد من فهم المواطنين لبنود وروح الدستور، وسيكون لها أثر على تعلم مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان. لذلك ستضعف المشاركة من فرص من يحاولون التلاعب بالدستور وبأصوات المواطنين لأن كل مواطن سيكون على وعي كبير بمضمون الدستور وتفسيره.
5. **الإحساس بالملكية:** إن مشاركة المواطنين في كتابة الدستور من شأنها إضافة بعد جديد إلى أهدافه ومضمونه. فكل مجموعة من الفاعلين تسعى لتحقيق بعد معين من وراء الدستور: فالساسة يرون في الدستور مصدر قوة، أما المتخصصون في العلوم السياسية والقانون فإنهم يرون فيه المحدد لشكل النظام السياسي والمؤسسات، بالإضافة إلى

الحقوق والواجبات. أما المواطنون، فإنهم يرون في الدستور ما ينعكس على معيشتهم اليومية من حيث فرص العمل، والرعاية الصحية، وشؤون الأسرة. وباختلاف الأهداف والمقاربات، تختلف بؤرة تركيز هذه المجموعات المختلفة فيما يخص الدستور. فالخبراء القانونيون ينظرون للدستور من حيث مدى وضوح ودقة المصطلحات القانونية المستخدمة، ولذلك، فهم يعتبرون أن الدستور الأمثل هو ذلك الذي يأتي بلغة حيادية وقانونية. أما المواطنون، فهم ينشدون في الدستور أن تكون لغته سهلة ليستطيعوا فهمها، وإن لم يستطع كاتبو الدستور تحقيق ذلك فإن الدستور سيتحول إلى "وثيقة غير صديقة" للشعب. فالمواطن يريد أن يرى دستوراً يتحدث إليه، وتتضح فيه قيم المجتمع.

وبالرغم من كل هذه النقاط الإيجابية المحفزة على تشجيع المشاركة المجتمعية، فقد نبهت البروفيسور كوتريل إلي أن مبدأ المشاركة المجتمعية في كتابة الدستور قد يشوبه بعض "الرومانسية". ذلك أن:

1. هناك العديد من الدساتير التي لم تحقق مبدأ المشاركة المجتمعية في كتابتها، وعلى الرغم من ذلك تقبلتها مجتمعاتها بشكل كبير. وأبرز مثال على ذلك هو الدستور الأمريكي. مع العلم بأن الحالة الأمريكية حالة خاصة ذلك أن الأمريكيين لم يكونوا معتادين على المشاركة، هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن تبني النظام الفيدرالي قد منح الحكومة المركزية جزءاً فقط من سلطات الدولة، وليس كلها. كما ينطبق ذلك على ألمانيا واليابان بعد الحرب العالمية الثانية.

لقد حظيت بعض الدساتير بالمشاركة المجتمعية في كتابتها، على الرغم من ذلك لم تعش طويلاً. ويقدم دستور دولة ارتريا مثلاً على هذه الحالة بالإضافة إلى بعض التجارب الحديثة التي ننتظر لنرى ما ستسفر عنه.

2. قد تؤدي المشاركة المجتمعية أحياناً إلى تعميق الانقسامات بين المجموعات المختلفة بدلاً من إحداث توافق جماعي، وتقارب في وجهات النظر والمواقف.

3. قد توحى بعض عمليات كتابة الدستور بأنها عملية جماعية في الظاهر فقط في حين أن القرارات الحيوية يتم اتخاذها في إطار دائرة ضيقة جداً.
  4. إن المشاركة المجتمعية قد تتمخض في التطبيق عن ديكتاتورية الأغلبية وعن التركيز على جوانب معينة في مقابل إهمال جوانب أخرى. كما أن المشاركة قد تحدث أثراً ضعيفاً أحياناً على عكس المتوقع منها.
  5. إن الاستفتاء على الدستور في حد ذاته يحمل مجموعة من المخاطر منها:
    - أن ينصرف انتباه الشعب إلى بعض المواضيع السطحية والتي قد تكون محل خلاف بين الاتجاهات المختلفة.
    - من السهل التلاعب بالرأي العام خلال الاستفتاء لأسباب سياسية، أو على أساس الانتماءات القبلية أو غيرها من الانتماءات.
    - ترتفع تكاليف تنظيم وإجراء الاستفتاء الشعبي.
    - يحتاج تنظيم الاستفتاء وإجراؤه واستخلاص نتائجه إلى الكثير من الوقت.
    - يحتاج إلى التأكد من أن المواطنين يستوعبون جيداً البدائل المتاحة إذا قرروا التصويت ب"لا".
- وعليه، فقط توصلت البروفيسور كوتريل إلى استنتاج مفاده، بشكل عام، أن الدساتير التي تراعي المشاركة المجتمعية في كتابتها هي الدساتير التي تدوم طويلاً.

أما بالنسبة للتحديات التي تواجه المشاركة المجتمعية في كتابة الدستور، فقد قدمتها البروفيسور كوتريل كالتالي:

1. **الفهم:** يجب مساعدة الناس على فهم حقيقة ماهية الدستور.
2. **التفكير:** دفع الناس إلى التفكير في نصوص الدستور، وليس مجرد قراءة نصوصه.
3. **التشارك:** أن تكون عملية كتابة الدستور عملية تشاركية تندمج فيها مختلف فئات الشعب: الفقراء، والنساء، والأقليات، والمتخصصون، وذوو الاحتياجات الخاصة، ورجال الأعمال، والقضاة.
4. **التوظيف:** حسن توظيف واستخدام آراء كل المشاركين حول نصوص الدستور.
5. **التوازن:** أن توازن لجنة كتابة الدستور بين الفئات المختلفة، وتعطي وزناً متناسقاً لأرائها، وخصوصاً التوصل إلى توازن بين الساسة، وخبراء الدستور من ناحية، وفئات الشعب المختلفة من ناحية أخرى.
6. **الإدارة:** حسن إدارة الوقت والنفقات.

#### رابعاً: بعض آليات التوافق: كيف يمكن إيجاد أرضيات مشتركة بين الأطراف المختلفة؟

تحدث الدكتور ياش جاي في الجلسة الثانية عن مسألة "البناء على أرضيات مشتركة والوصول إلى توافق". وقد ترأس هذه الجلسة الأستاذ الدكتور أحمد كمال أبو المجد الذي ثمن منهج التوافق في وضع الدساتير، وأكد على قيمته، وعلى أهمية الالتزام بالحد الأدنى منه، وأعلن أنه يؤيد مدرسة المشاركة المجتمعية في كتابة الدساتير. كما شدد على أن رسول الله -صلى الله عليه وسلم- كان يستفيد هو نفسه من تجارب الشعوب الأخرى بما فيها تجارب وخبرات أهل الجاهلية. ويدل ذلك على أن الاستفادة من التجارب الأخرى في وضع الدستور ليست بدعة ولا هي بالمحرمة. كما تقدم الدكتور أحمد كمال أبو المجد بإعادة طرح فكرة كان قدمها في الماضي تقضي بمنح كل مواطن عدة أصوات تغطي الموضوعات التي تتناولها أبواب الدستور. وقد تسمح مثل هذه الآلية بالتغلب على أزمة الثقة والعقبات الخاصة بعملية كتابة الدستور. كما أكد رئيس الجلسة على أن بعض المواضيع في الدستور القادم تحتاج إلى المزيد من الدراسة وتحتاج صياغتها ووضعها في الدستور إلى أكثر من مجرد أسبوع مثلما يقول البعض.

ولقد تحفظ البروفيسور ياش جاي على تجزئة الدستور والتصويت عليه جزئياً. ورأي أن ذلك يعرض الدستور لخطر عدم التناسق أو عدم التناغم بين الأجزاء المختلفة. كما أكد البروفيسور جاي على أن الفترة التي تم تخصيصها لتشكيل اللجنة التأسيسية وكتابة مشروع الدستور في مصر تعد قي الواقع فترة قصيرة نسبياً.

أما بالنسبة لعرض البروفيسور ياش جاي، فقد ركز فيه على طبيعة عملية كتابة الدستور في حد ذاتها والتي لا تحتل مبدأ الأغلبية majoritarianism. فالأصل و"الطبيعي" في كتابة الدساتير هو التوافق consensus. إن المشكلة الأساسية التي تعقد من عملية كتابة الدستور في الدول النامية هي أننا وورثنا دولنا من الاستعمار. فالدول النامية في معظمها لا تنتمي للشعب الذي ينتمي إليها، بمعنى أن هذا الأخير لم يبنها. ولعل المشكلة في شكل هذه الدولة الموروثة هي أنها تقع في موقع المهيمن على الصعيد الداخلي مما يجعل مختلف الفاعلين

يتدافعون للسيطرة على كتابة الدستور لأن من يكتبه يسيطر على الدولة، ومن يسيطر على الدولة يسيطر على مواردها المالية. ولم ينكر المتحدث أن صنع التوافق حول الدستور مسألة صعبة، ولكنه أكد على أنها ليست مستحيلة. وتكمن المشكلة الفعلية في أن معظم الفاعلين وأصحاب المصلحة يركزون في الدستور على مصالحهم الخاصة، وليس المصلحة القومية للوطن. كما أن بعض الفاعلين السياسيين يهتمون بالإصلاح السياسي وبالدستور ولكن فقط حتى يصلوا إلى الحكم ثم يفقدون أية مصلحة في الإصلاح. وأحياناً يمكن التحكم في أسلوب وكيفية كتابة الدستور بحيث نستطيع توجيهه نحو تحقيق التقارب بين المشاركين. ثم أثار البروفيسور جاي في عرضه المسائل التي عادةً ما تكون موضع خلاف في الدساتير، وكان من أهمها مشكلتان شدد الحضور على أن مصر تعاني منهما في الوقت الحاضر:

1. **قاعدة الأغلبية:** إن الإصرار على اتباع قاعدة الأغلبية في التصويت على بنود الدستور الجديد لن تؤدي سوى لزيادة الأزمات بدلاً من حلها. وتختلف الإجراءات وفقاً لاختلاف الجهة المنوط بها كتابة الدستور، هل هي البرلمان، أم لجنة تأسيسية، أم غيرها من الهيئات.

2. **مقاومة النظام القديم:** سوف يستمر أعضاء النظام القديم في العمل على اضطراب الوضع الجديد بشكل لا يسمح بنجاح عملية إعادة كتابة الدستور.

ولذلك اقترح البروفيسور جاي بعض المبادئ والآليات التي من شأنها تقليل مساحة الخلاف بين الأطراف المختلفة عند كتابة الدستور:

1. **بناء الثقة:** بناء الثقة بين الأطراف المختلفة من أجل توضيح دوافع كل طرف بشكل شفاف.

2. **القيم المبدئية:** الاتفاق المسبق على القيم الأساسية التي سيقوم عليها الدستور، وهي التي يقبلها الجميع ويتفقوا على وضعها في الدستور. وقد طرح البروفيسور تجربة جنوب

أفريقيا كمثال يحتذى به في هذا المجال. حيث تم الاتفاق المسبق على المبادئ الأساسية التي سيتم وضعها في الدستور وقد وصل عددها إلى ٣٤ مبدأً. وقد تم الاتفاق على هذه المبادئ حتى من قبل الشروع في المفاوضات حول كتابة نصوص الدستور، أو حول أية آليات أخرى. ثم تم إرسال المبادئ المتفق عليها إلى المحكمة الدستورية للبت فيها قبل كتابة الدستور. ومن التجارب الأخرى التي يمكن الاستفادة منها أيضاً في هذا المجال هي التجربة الكينية التي تطلب الوصول فيها إلى توافق بين الأطراف المختلفة ٣ إلى ٤ سنوات.

3. **تأجيل الخلاف:** استبعاد بعض المسائل الخلافية التي يمكن تأجيلها.

4. **الاعتراف بالمشاكل:** يتطلب التوافق حول كتابة الدستور الاعتراف بوجود بعض المشاكل وخصوصاً فيما يخص حقوق بعض الأقليات. وقد يكون هذا الاعتراف رمزياً أو رسمياً. ويمكن الاحتذاء هنا بالدستور الأسباني الذي تمت كتابته بعد فرانكو حيث يتضمن الدستور الجديد الاعتراف بالشعب الأسباني كشعب واحد متعدد اللغات والثقافات المتنوعة.

5. **استفتاء منفصل:** قد يتم اللجوء إلى إجراء استفتاء منفصل حول بعض القضايا ذات الأهمية الخاصة، وهو ما حدث بالفعل في اليونان وإيطاليا حول تحديد مصير النظام الملكي في البلدين، وكما حدث في ليتوانيا حول اللغة الرسمية للدولة. لكن يجب الانتباه إلى أن مثل هذا الإجراء قد يؤدي إلى زيادة الانقسام. ولذلك يفضل الاحتفاظ به كإجراء يتم اللجوء إليه كمخرج أخير وليس كأولى الخيارات.

6. **نصوص الغروب:** ومن الاقتراحات التي قد تقدم حلاً للمواضيع الخلافية ما يطلق عليه في القانون: "نصوص الغروب sunset clause" حيث يتم الاتفاق على ترتيب معين بخصوص المواضيع الخلافية على أن يكون الاتفاق على الترتيب الذي تم التوصل إليه لفترة محدودة فقط. ومن الأمثلة على ذلك ما يخص وضع "البييض" في دستور جنوب أفريقيا بعد سقوط نظام الفصل العنصري. ومن الأمثلة القريبة أيضاً ما يخص

وضع كركوك ومسألة الفيدرالية في الدستور العراقي. ويمكن بشكل عام الاستفادة من هذه الآلية على أساس الاتفاق في الوقت الحالي على القيم والمبادئ الأساسية ثم ترك الدخول في التفاصيل إلى وقت لاحق. أو قد يتم الاتفاق على أخذ قرارات فيما يخص هذه التفاصيل من خلال آليات أو جهات أخرى غير الجمعية التأسيسية مثل البرلمان أو القضاء.

7. **مصطلحات فضفاضة:** ومن الآليات التي يمكن اللجوء إليها أيضاً تلك الخاصة باستخدام لغة مبهمة وعامة فيما يخص القضايا الخلافية بحيث يمكن تفسيرها بأكثر من طريقة وبالتالي تفادي الصدام حولها.

8. **القيادة السياسية:** يمكن أيضاً اللجوء إلى القيادة السياسية العليا بحسب الوضع السياسي للبلاد إبان كتابة الدستور من أجل الفصل في القضايا التي وصل الحوار حولها إلى طريق مسدود.

9. **طرف ثالث:** كذلك من الممكن الاتفاق الجماعي حول اللجوء إلى طرف ثالث دولي أو محلي للفصل في المواضيع الخلافية في الدستور. وقد تم اللجوء إلى هذه الآلية بالفعل في حالات السودان، وكينيا، وتيمور الشرقية. ومع ذلك، يجب الانتباه إلى أن مثل هذه الآلية من الممكن أن تتحول إلى تدخل خارجي في الشؤون الداخلية للدولة بما ينحرف عن الوساطة أو التحكيم، ويميل نحو الضغط وليّ الذراع من خلال العقوبات الدولية على سبيل المثال، وإن نجحت هذه الآلية في حل الأزمة، فهي قد تحقق ذلك دون معالجة الجذور الفعلية للخلاف.

10. **تقبل التنازلات:** لا يجب أن ينتظر أي طرف، أو حزب، أو جماعة، أو منطقة، أن تتم الاستجابة لطلباتها في الدستور على الوجه الكامل. إن الدستور هو "فن التوافق". كما أن المفاوضات على مختلف المستويات تعد هي مفتاح النجاح.

## خامسًا- الأخطاء التي يمكن تلافيها في الحالة المصرية بناءً على خبرات التجارب الأجنبية: كيف نستفيد بالتجارب الأخرى مع مراعاة الخصوصية المصرية؟

نبه البروفيسور جاي والبروفيسور كوتريل في أكثر من موضع أنه بالرغم من أن كل دولة تعد حالة خاصة ومنفردة إلا أن هناك مجموعة من الدروس المستفادة من كتابة الدساتير في المرحلة الانتقالية، والتي يمكن تعميمها والاستفادة منها على مستوى العالم. وينطبق ذلك بشكل خاص على أهم الأخطاء التي ارتكبت في تجارب أخرى، والتي من الممكن تجنبها في الحالة المصرية. ويمكن تلخيص أهم الدروس المستفادة كالتالي:

1. المشاركة دون الفهم: مشاركة المواطنين العاديين في كتابة دستورهم القادم دون التأكد من أنهم يفهمون ويستوعبون نصوص هذا الدستور.
2. الالتفاف حول المشاركة: عدم أخذ آراء الشركاء المجتمعيين في الاعتبار، أو الاستماع إليهم دون إدماج آرائهم في الوثيقة النهائية، أو الالتفاف حول هذه الآراء والتطلعات في المسودة الأخيرة. لذلك يجب وضع آلية تضمن حسن استخدام الآراء المعبر عنها. ويمكن تعلم درسًا في هذا المجال من التجربتين النيبالية والغانية.
3. لكل لغته الخاصة: ترك المجال مفتوحًا أمام المواطنين ليعبر كلٌّ عن تطلعاته وآماله من الدستور القادم مستخدمًا لغته ومفرداته الخاصة به. إن ترجمة هذه اللغة البسيطة إلى نصوص دستورية، وحقوق وحرريات هو من عمل المتخصصين والفقهاء الدستوريين.
4. أقلّمة الدستور: العمل على وضع الدستور موضع التنفيذ من خلال العمل على التأقلم مع موقف الناس تجاه نصوص الدستور، ومحاولة العمل على التغيير التدريجي للقيم المجتمعية السلبية تجاه النصوص.
5. جدول زمني: وضع جدول زمني لعملية كتابة الدستور مع تحديد الأهداف بوضوح وتكوين فريق عمل من المتخصصين والتمكنين الذين سيصوغون الدستور في شكله النهائي. كما يجب أن يراعي الجدول الزمني أن هناك بعض المسائل التي تتطلب وقتًا

مثل بناء الثقة بين الشعب والدولة، وبين فئات الشعب المختلفة، تعليم وتوعية الشعب وكاتبي الدستور أنفسهم، ومنظمات المجتمع المدني، والإعلام حول الآثار المحتملة لتطبيق كل بند من بنود الدستور. كما يجب أن يشمل الجدول الزمني الوقت الضروري لتجميع نتائج المشاركة المجتمعية، وتنظيمها، وتحليلها، ودمجها في المسودة النهائية للدستور.

وبنهاية عروض كل من البروفيسور ياش جاي والبروفيسور كوتريل، وضع رؤساء الجلسات والمعقبون والسادة الحضور الذين شاركوا في النقاش أيديهم على أهم التحديات التي تخص الحالة المصرية بصفة خاصة:

1. **مخلفات المرحلة السابقة:** كان من أهم التحديات تلك التي أشار إليها الدكتور أحمد أبو بركة الذي ترأس الجلسة الأولى. ويمكن تلخيص هذه التحديات في الآتي:

- فترة الاستبداد الطويلة التي عشنا في ظلها كمصريين.
- الخارطة المعقدة للقوى السياسية في مصر.
- أن يأتي الدستور ليعكس الوضع الاجتماعي الفعلي في مصر.
- صنع السياسات بطريقة مركزية من خلال النخبة، ومن المستويات العليا إلى المستويات الدنيا.

2. **الرغبة في هدم القديم بالكامل:** هل يجب هدم كل ما تم بناؤه قبل ٢٥ يناير على أساس أنه فاسد؟ فالحقيقة أنه ليس كل ما كان قبل ٢٥ يناير سواد وليس كل ما أتى أو سيأتي بعد الثورة جميل. وقد رأي أحد الحضور أنه لا يجب نبذ دستور ١٩٧١ بالكامل، ذلك أن كل ما يعيبه هو تغول سلطات رئيس الجمهورية. ولكن النظرة المتعمقة لبابي الحقوق والواجبات تفيد بأنها تكفل للإنسان المصري مجمل الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية. إن مشكلة دستور ١٩٧١ الأساسية تكمن في أننا جعلنا الدستور "مطية" واعتدنا تغييره وتعودنا الاعتداء عليه. وأيدت إحدى المشاركات هذا

التوجه واقترحت أن يتم المحافظة على النقاط الإيجابية من الدستور القديم مع إضافة مواد جديدة تناسب المرحلة الحالية. هذا بالإضافة إلى إمكانية أن نحتكم في ذلك إلى الشعب بحيث يتم تبسيط دستور ١٩٧١ لعرضه على الشعب الذي يحدد ما إذا كنا نحتاج فقط إلى تنقيحه أم إلى إحلال دستور جديد محله. فمن الممكن أن تكون نقطة الانطلاق هي طرح دستور ١٩٧١ كأساس لانطلاق المناقشات، ثم يقوم كل تيار بتقديم مقترحاته التي تخص تنقيح الدستور، ومن ثم يبدأ التفاوض على الأفكار المطروحة والتي قد تكون متعارضة. وفي النهاية، يتم طرح المحصلة النهائية على الجمهور للاستفتاء حولها. كما أننا من الممكن أن نستفيد من موروثة تاريخنا الدستوري في مصر بدلاً من (أو ربما بالإضافة إلي) البحث في التجارب الأجنبية. فلا يجب إن نتجاهل كل خبرات الدساتير السابقة في مصر بل يجب أن نستفيد من الكيفية التي تم بها وضع هذه الدساتير. إن كل هذه المقترحات تساعد في التغلب على صعوبات الوقت والجهد والتكاليف التي تفرضها المرحلة الحالية على مصر.

3. **سيطرة مجلس الشعب على وضع الدستور:** إن مسألة انفراد مجلس الشعب الحالي بوضع دستور مصر القادم مسألة تقلق الكثيرين. حيث يرى البعض أن مصر استبدلت ديكتاتورية الحزب الوطني الديمقراطي بديكتاتورية حزب الحرية والعدالة صاحب أكبر عدد من المقاعد تحت قبة البرلمان. فالمسألة هي أنه على أي أغلبية كانت أن تتفهم أننا لسنا كشعب مسئولين عن ما تعرضت له "جماعة الإخوان المسلمون" في ظل سيطرة الحزب الوطني الديمقراطي على الحكم. كما أن الدستور القادم عليه أن يحمي حقوق الأقلية أيضاً. كذلك أكدت البروفيسور جيل كوتريل على أهمية أن تشمل عملية وضع الدستور مشاركة المجموعات المهمشة. وقد نوهت إلى أن الدساتير التي لا تأتي نتيجة عملية تشاركية لا يكتب لها الدوام. واستطرد مشارك آخر بالقول أن الممارسات الديكتاتورية لحزب الحرية والعدالة تزرع الخوف في قلوب مؤيدي الاتجاهات السياسية الأخرى، لا سيما بالنظر إلى أداء نواب حزب الأكثرية في البرلمان. فكيف إذا انفرد

هؤلاء النواب بكتابة الدستور القادم للبلاد بأسرها. كما أنه لا توجد دولة في العالم يقوم فيها البرلمان بوضع اللجنة التي تقوم بكتابة الدستور: أين دور فقهاء الدستور؟ وأين دور المؤسسات الأخرى مثل مؤسسة الأزهر في قضية الأديان في الدستور على سبيل المثال؟

4. **أسلوب الاستفتاء على المشروع النهائي:** اقترح أحد الحضور أن يتم الاستفتاء على مواد الدستور كل مادة على حده مع الاهتمام بنشر الوعي والشرح المستفيض لكل مادة قبل الاستفتاء عليها بشكل مستقل. كما تم تقديم اقتراح آخر مفاده إجراء استفتاء منفصل حول شكل العلاقة بين الدين والدولة في الدستور لما تثيره هذه القضية من إشكاليات في المجتمع المصري. ومن البدائل المطروحة أيضاً أن يتم تقسيم الدستور إلى ثلاث أو أربعة أبواب بحيث يتم التصويت على كل باب بشكل مستقل تفادياً للتعقيدات التي قد يولدها التصويت على الدستور بكامل نصوصه.

5. **قصر المدة المخصصة لكتابة الدستور:** تشكك البعض في أن تكون المدة المتاحة في مصر كافية لوضع دستور جديد يعكس توافق مجتمعي حوله. وقد اقترح أحد المشاركين أن يتم طرح الدستور أمام الرأي العام لمدة لا تقل عن ثلاثة أسابيع من خلال نشره في كافة وسائل الإعلام المختلفة. كما أكد مشارك آخر على أهمية التركيز على الدستور نفسه بدلاً من التركيز في النقاش على التخوف من عامل الوقت والمخاطر الأخرى فنوبء بالفشل في الجزء الأساسي - ما يخص المضمون- في نهاية المطاف. فمشكلتنا هي أننا لم نتفق على المبادئ الدستورية الأساسية إلى يومنا هذا.

6. **طبيعة النظام السياسي القادم:** تحفظ أحد الحضور على فكرة أن يكون نظام مصر القادم ليس برلمانياً صرف ولا رئاسي صرف وإنما خليطاً بين الاثنين. فما الحاجة إلى اختراع نظام جديد غير الأنظمة المتعارف عليها والمطبقة في دول أخرى متقدمة؟ واتهم المشاركون الإخوان المسلمون بإثارة مثل هذه الاقتراحات حول النظم المختلفة بهدف التلاعب الذي يمكنهم من السيطرة على الحكم- هنا تجدر الإشارة إلي أن النظام

المختلط أو شبه الرئاسي ليس نظاماً جديداً أو بدعة بل هو نظام متعارف عليه ومطبق في بعض الدول المتقدمة مثل فرنسا.

7. **شرح وتبسيط النصوص الدستورية:** تقدمت إحدى الحضور باقتراح "ترجمة" أو تبسيط مواد الدستور وتقديمه بلغة يفهمها العامة وعرضه على الشعب، مع إعادة ترجمة مطالب وتعليقات الشعب البسيطة إلى نصوص دستورية يتم تضمينها في الدستور القادم.

8. **مشاركة المجتمع المدني:** كيف يمكن ضمان مشاركة منظمات المجتمع المدني في وضع الدستور القادم خاصة في ظل صياغة قوانين جديدة تقيد من حرية هذه المنظمات؟ وفي إطار مشابه، كيف يمكن ضمان تمثيل حقوق المرأة والطفل والفئات المهمشة في الدستور في ظل التوجهات السلبية نحو المجلس القومي للمرأة، والمجلس القومي للأمومة والطفولة.

9. **التدخل الدولي:** كان أحد الآراء المطروحة في هذا الصدد هو أنه ليس من حق الأطراف الدولية التدخل على الإطلاق في عملية وضع الدستور المصري. فكل ما يجب السماح به لها هو مجرد المشاهدة.

10. **دستور انتقالي:** تم اقتراح أن يكون أول دستور يتم وضعه بعد الثورة دستوراً انتقالياً يتم العمل به لخمس سنوات فقط. ومن ثم يتم النظر لهذا الدستور كوثيقة للتجربة نتعلم منها كلنا كشعب وكسياسيين.

11. **تمثيل العمال والفلاحين:** تطرق أحد الحضور إلى مسألة إلغاء نسبة الـ ٥٠٪ عمال وفلاحين التي ينص عليها الدستور الحالي بخصوص تشكيل مجلس الشعب. وتساءل المشارك، وهو من حزب الفلاحين تحت التأسيس، عن البديل الذي يضمن تمثيل الفلاحين في البرلمان، أو البديل الذي يضمن توصيل صوت ومطالب هذه الفئة العريضة للمشرع ولصاحب القرار التنفيذي في الحكومة. كما اقترح تعديل تعريف "الفلاح" الذي يتم على أساسه الانتخاب في البرلمان، على أن يشمل التعريف الجديد أن

يكون الفلاح حاصل على مؤهل عالٍ أو متوسط بحيث يستطيع أن يشارك بفاعلية في الدفاع عن مصالح وحقوق الفلاحين تحت قبة البرلمان. كما اقترح أن يتم انتخاب نواب الشعب من صفوف العمال والفلاحين وليس فقط من ضمن قياداتهم. ولكن اقترح مشاركون آخر بالفعل إلغاء هذه النسبة لأنه من الصعب التحكم في استغلالها في المناورات الانتخابية. أضف إلى ذلك أن التعبير عن مصالح ومطالب هذه الفئات من الممكن أن يتولاها فاعلون كثيرون من خارج صفوفهم.

12. **نظام الحصص (الكوتا) في البرلمان:** اقترح أحد الحضور أن يتم تحديد كوتا للمرأة تصل إلى ١٠٪ من البرلمان، أي حوالي ٥٠ امرأة، وأن تكون هذه الحصص شبه بالتعيين لضمان ألا يقل تمثيل المرأة في البرلمان عن هذا العدد. كما تم اقتراح أن يكون انتخاب أو اختيار نواب الشعب من النساء عن طريق الانتخاب من جانب المجالس المتخصصة مثل المجلس القومي للمرأة. ويُقترح أن يتم التعامل بالمثل مع الأقباط حتى نضمن ألا يتم هضم حقوقهم. فيُقترح أن تحدد لهم نفس النسبة في البرلمان، وأن تختارهم الكنيسة، أو يتم ترشيحهم من خلال آلية أخرى يرتضيها الأقباط. فهذه الفئات سواء المرأة أو الأقباط- لن تستطيع الفوز إذا دخلت في منافسة مع الجماعات التي تسيطر على الأغلبية. كما يجب أن يتم رفع الوعي لدى المصريين من سكان الأقاليم، وأن نضمن لهم التمثيل في البرلمان القادم. وقد أيد جانب من الحضور نظام الكوتا أو التمييز الإيجابي للمرأة والأقباط الذي يضمن تمثيلهم تحت قبة البرلمان مع الاعتراف بأن البرلمان الحالي لم يضمن تمثيل أي من هاتين الفئتين.

### 13. حول آليات تحقيق التوافق

◦ إن استخدام ألفاظ مبهمّة ومتعددة المعاني في الدستور قد يولد رد فعل عكسي. فبدلاً من تحقيق توافق يجمع ما بين الآراء المختلفة حول هذه المبادئ، نقوم بتعقيد المشكلات بدلاً من حلها. ومع ذلك، يمكن استخدام ما يعرف بـ sunset clause أو نصوص الغروب للتمييز الإيجابي لصالح المرأة والأقباط. بمعنى أن ينص الدستور أنه سوف يتم الاحتفاظ

بنظام الكوتا لفترة معينة إلى أن يتم تكريس ثقافة تمثيل المرأة والأقباط بشكل عادل في البرلمانات القادمة.

◦ كما أضاف مشارك آخر أن التوافق يظل مسألة نسبية ويعكس في جوهره موازين القوى في المجتمع. ومع ذلك يمكن اقتراح حلول للتخفيف من حده الاختلاف الأيديولوجي من خلال الاتفاق على مبادئ أساسية للحوار حول الدستور القادم. وقد يكون من هذه المبادئ على سبيل المثال الاتفاق على مرونة تعديل الدستور القادم بعد وضعه.

◦ حذر البعض من تشويه مضمون التوافق خلال هذه المرحلة في مصر. فالتوافق في مصر أصبح يعني التوافق بين الأقوياء متمثلين في المجلس العسكري وتيار الأغلبية في البرلمان. وقد اعتبر المشارك أن ترأس الدكتور أحمد أبو بركة لإحدى الجلسات يعبر عن تكريس لقوة هذا التيار فوق التيارات الأخرى.

◦ شهدت مصر خلال الثلاثين عاماً الماضية تفتيت القوى السياسية ومنظمات المجتمع المدني. واليوم مازلنا نعاني من استمرار تهميش ومحاربة المجتمع المدني. فكيف نستطيع التوصل إلى توافق أياً كان معناه في ظل هذه الظروف.

◦ رأت إحدى الحضور أن مصر لا تعاني من أية صراعات عرقية لكي نتحدث عن نزاعات أو صراعات نحتاج إلى حلها والتغلب عليها. واعتبرت المشاركة أن ما تعاني منه مصر إنما هي قضايا خلافية وهي إما مفتعلة، أو مضحمة وما يتبقى من هذه المشاكل يمكن التوافق حوله.

◦ اقتراح أن تتم جدولة طرح ومناقشة نقاط الاختلاف وفقاً لجدول زمني محدد حسب الأولويات. وقد يكون من المفيد البدء بنقاط الاختلاف وليس بالتوافقات لأن التوافقات تتحول في نهاية الأمر إلى مجرد حبر على ورق في حين أن الدستور ينبغي أن يعبر عن حقيقة المجتمع وثقافته. لكن أحد الحضور قدم وجهة نظر مقابلة لهذا الرأي، حيث رأى أنه توجد بعض المبادئ الأساسية التي تتفق حولها كل الأطراف أصلاً ومن ثم نبداً

بالاتفاق عليها ثم تتفاوض حول المواد الخلافية التي قد تحتاج إلى المزيد من الوقت.

- ساد تخوف بين عدد من الحضور حول خطورة انتخاب رئيس قادم في ظل غياب دستور يحدد واجباته وصلاحياته وامتيازاته. وتساءل البعض عن فائدة ما سموه بإعادة اختراع العجلة. فالسير الطبيعي هو وضع الدستور أولاً ثم انتخاب الرئيس.

#### 14. أهم النقاط التي تحتاج إلى التوافق حولها:

- موقف الدستور من المعتقدات المختلفة في المجتمع المصري. فالمواطنة مكانها الدستور ولكن ليس فقط للحديث عن الأقباط ولا حتى فقط أصحاب المعتقدات الأخرى. وتشمل هذه النقطة أيضاً التنوع الثقافي في المجتمع المصري ومن ذلك مسألة البدو على سبيل المثال.
- موقف الثقافة المصرية من السلام مع دول الجوار.
- مسألة الاقتصاد التي لم يطرحها أحد للنقاش في حين أنها تعد مشكلة مصر الأساسية.
- قضايا المرأة المصرية.
- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وهي إحدى القضايا التائهة في الحديث.
- وضع آلية لعدم إنتاج الطغيان مرة أخرى.
- الهوية العرقية لمصر.
- إن دستور ١٩٧١ كان دستوراً موجزاً تم الاعتماد فيه على التشريعات اللاحقة التي تفسره. هل ننتظر من الدستور الجديد أن يكون أكثر تفصيلاً؟
- إن الشباب الذي قام بالثورة لم يشكل أحزاباً بحيث يشكلون ثقلًا داخل البرلمان واستمروا في التركيز على التواجد في الميدان فخرجوا من اللعبة السياسية. ويرفض بعض الشباب الإنصات لخبرات الكبار وكأنهم يعلمون كل شيء عن مصر. ينبغي إذاً التوافق

حول جعل دور الشباب أكثر فاعلية، وحول كيفية دفعهم للعمل بشكل جماعي مع كل الفئات الموجودة على الساحة المصرية.

◦ الاستفادة من أوراق مؤتمرات الحوار الوطني والتوافق الوطني التي عقدت حينما كان الدكتور يحيى الجمل نائباً لرئيس مجلس الوزراء.

◦ وضع سقف للمطالب والاحتجاجات مع تنظيم إبداء الآراء وعرض الرغبات. فحينما تواجه أية فئة مشكلة ما فهي تقوم بالنزول إلى ميدان التحرير. كما يعبر ذلك عن ضعف وتخطب إدارة الدولة.

15. **ضعف دور الإعلام:** تناول الأستاذ حافظ الميرازي دور الإعلام في مرحلة كتابة الدستور مع توضيح أن الإعلام جزء من عناصر البيئة المصرية التي تعاني في مجملها من مجموعة من المشكلات. إن بيئتنا الحالية مشوهة، وإعلامنا مشوه نتيجة لذلك. فالإعلام جزء من مشكلة المجتمع ككل. لذلك يعتبر الإعلام جزء من بيئة معيبة تعاني اليوم من بعض الرتابة. وعندما يبدأ الإعلام في إثارة النقاط الخلافية يتم اتهامه بالتحريض. وللأسف، تجرى النقاشات الحيوية في الفضائيات لأننا قتلنا الإعلام المحلي. والمشكلة الفعلية تنبع من أن الإعلام الخارجي هو في معظمه إعلام منحاز يستطيع التدخل في الشؤون الداخلية بسبب ضعف الإعلام المحلي الوطني. وفي الواقع، لقد تحول الإعلام إلى إعلام منحاز للنشطاء والثوار ولا يهتم بإبراز وجهات النظر الأخرى. إن مصر لم تتوفر بها بعد البيئة التي تسمح بحوار متحرر وذلك لأن حتى مالكي الإعلام الخاص هم أنفسهم محسوبون على تيارات معينة. إن الإعلام المصري إعلام مركزي وقومي منذ مايو ١٩٣٤. وما قمنا به منذ اختراع الفضائيات هو ترحيل الإعلام إلى الفضائيات. ففي حين يتحدث المواطن الأمريكي عن الإعلام القومي national TV كمصدر رئيسي لمعلوماته أو لمتابعته، يلجأ المواطن العربي إلى القنوات الفضائية. يمكن أن نلخص الوضع بالقول أننا في مصر ليس لدينا إعلام وإنما لدينا "وصلة"، إذ نقوم بتوصيل معلومات محددة بقدر معين ونحن ننقل دون أن نصنع

أو نسهم. كما أن تدخل الدولة في الإعلام يجب أن يظل في حدود تحديد الترددات الخاصة بكل محطة ولا يزيد عن ذلك. وفي هذه الحالة تقوم المحطات الجديدة بإخطار الدولة فقط بالترددات التي تستخدمها. فحتى في النظم الرأسمالية، لا يكون المعيار في بيع المحطات هو من يستطيع أن يدفع أكثر. إن الاحتفاظ بهذا المعيار في مصر يحمل قدرًا كبيرًا جدًا من الخطورة.

16. **غياب قنوات الحوار:** عدم وجود قنوات للحوار الاجتماعي تستند إلى آليات مؤسسية، تسمح من خلال الحوار بتحويل "قائمة الأمنيات الطويلة دائمًا والمستحيلة في الغالب" إلى مجموعة محددة من المبادئ المتوافق عليها ويمكن تحقيقها.

17. **الوضع الأمني:** إن الوضع الأمني وموجات العنف المثيرة للفوضى – التي تحركها القوى المضادة للثورة- تعد من أخطر التحديات التي تواجه وضع الدستور من خلال عملية تشاركية.

## سادساً- أهم مفاتيح نجاح التجربة المصرية: لكي لا نفوت الفرصة؟

1. **الدستور ملك لكل الشعب:** الوثيقة الدستورية وثيقة سياسية وقومية تخص كل شعب الدولة المعنية.
2. **التزام الشفافية:** إن كتابة الدستور تستدعي ليس فقط المشاركة، ولكن أيضاً تحرى الشفافية في هذه المشاركة.
3. **احترام الالتزامات الدولية:** في كتابته للدستور الجديد، لا بد وأن يحترم الشعب المواثيق والعهود الدولية التي صادقت دولته عليها في العهود السابقة. فتلك المواثيق في معظمها إنما هي عقود تحمي حقوق الإنسان في داخل دولته.
4. **احترام المزاج العام:** ينبغي أن يأتي الدستور المصري معبراً عن المزاج العام للشعب المصري، وهو مزاج متجانس في حقيقته على عكس ما قد يبرز من الخلافات الموجودة اليوم على الساحة.
5. **حامى المواطن:** إن الدستور هو حامى المواطن ضد بعض السياسات العامة التي قد تأتي متحيزة مع فئة معينة أو ضد فئة أخرى.
6. **دمج الأقليات والمجموعات "الضعيفة":** إن كل الأقليات في مصر تحتاج إلى ضمان تمثيلها في البرلمان، وبالتالي في اللجنة التأسيسية التي سوف تضع الدستور القادم، ومن ضمن هذه الأقليات: بدو سيناء، النوبة بل وأيضاً الأقباط، وذوي الاحتياجات الخاصة الذين يصل عددهم في مصر إلى أكثر من عشرة ملايين. إن الحوار حول الدستور ينبغي أن يكون حواراً مجتمعياً واسعاً يشمل حتى الأطفال بكل فئاتهم بما فيهم أطفال الشوارع والأيتام والبنات. بل إن إحدى الجمعيات المتخصصة قامت بمثل هذا النشاط من خلال عقد ورشة عمل حول الدستور مع ذوي الاحتياجات الخاصة. كذلك فإن الجمعيات المتخصصة في حقوق الطفل، والتي تستطيع أن تلعب دور الوسيط، وتوفر هذه المشاركة موجودة بالفعل في مصر. ويجب أن تستمع اللجنة التأسيسية لمجمل ما

سينتج عن هذا الحوار وأن تأخذه بجدية.

7. **لا نهدم كل ما سبق:** إن بعض الأصوات الجديدة في البرلمان الحالي تنادي بالتراجع عن بعض القوانين التي تم تبنيها في عهد النظام القديم، والتي حققت مكتسبات في مجال حقوق الطفل والمرأة وذلك تحت مسمى التمسك بالدين. ومن النقاط التي تمت مناقشتها في هذا المجال على سبيل المثال مسألة الحد الأدنى لسن الزواج عند الفتيات، وحضانة الطفل المصري واختيار تعليمه إذا كانت الأم هي الحاضنة... ومن الملاحظ أن المستوى الفكري يشهد اليوم ارتدادًا في هذه النقاط. فالبعض ينادي بانسحاب مصر من الاتفاقيات التي وقعت عليها في مجال حقوق المرأة والطفل، وينسى أن هذه الاتفاقيات لا تعبر عن مجتمعات بعينها وإنما هي نتاج لتاريخ وخبرة الإنسانية.
8. **دور المجتمع المدني:** إن المجتمع المدني في مصر مستعد للمشاركة في كتابة الدستور. وعلى الجمعية التأسيسية أن تشجع وتستوعب دور المجتمع المدني في لعب دور الوسيط بينها وبين الشعب في الحوار المجتمعي حول الدستور.
9. **السكرتارية التنفيذية:** إن الإشكالية في مصر لا تكمن فقط في اللجنة التي ستقوم بوضع الدستور، وإنما أيضًا في السكرتارية التنفيذية التي تخدم لجنة كتابة الدستور. فتلك السكرتارية التنفيذية هي التي ستتعامل مع الشعب وتتحمل مسؤولية توصيل ما يريده الشعب في دستورهم القادم. وهي المسؤولة عن امتصاص المبادرات الشعبية الحالية لكتابة الدستور من المجتمع إلى اللجنة التأسيسية.
10. **حسن استخدام التوافق:** إن التوافق هام جدًا في عملية كتابة الدستور القادم في مصر. ولكن، ومع الأسف، تمت إهانة مفهوم التوافق ومصطلح "توافقي" بإلحاق معاني سلبية به ترتبط بالتواطؤ والتآمر.

11. الدور الرشيد للإعلام والحق في الحصول على المعلومات: المعضلة اليوم هي كيف نخلق الإعلام الجيد الذي يستطيع أن يتناقش ويبرز -على سبيل المثال- الفرق بين المرونة في وثيقة الدستور في مقابل جعل الدستور مطية يتم انتهاكها. إن الإعلام المصري، مثله في ذلك مثل باقي مؤسسات الدولة، يعاني من آثار النظام القديم وبالتالي يحتاج مساندة. وقبل أن نتحدث عن نقل النقاشات حول الدستور إلى الإعلام، لابد وأن نقوم أولاً بفك المنظومة الحكومية للإعلام الرسمي. وليس المقصود هنا المبالغة في التفكيك على غرار الإعلام الأمريكي على سبيل المثال. يجب أن نحافظ على حرية الإعلام ونكرسها في الدستور القادم خصوصاً في ظل خبراتنا الدستورية السابقة. كما ينبغي تحديد الأطراف الإعلامية التي يجب أن تشارك في التوافق حول الدستور، وتكون مسؤولة عن صنع التوافق. ومع ذلك، هناك موقف داعم إلى عدم تخصيص مجموعة معينة من الحريات وقصرها على الصحفيين. فمسألة "حرية الصحفيين" تعني تخصيص أشياء تخص فقط الصحفيين بالذات. وإنما من الأفضل أن نتحدث عن حرية التعبير لدى كل الشعب بالتساوي. فقد يشمل ذلك على سبيل المثال مسألة توصيل المعلومة سواءً كان من يقوم بذلك هو إمام مسجد على المستوى المحلي - وهو من يتمتع الآن بحرية أكبر في التعبير من الجرائد والتلفزيون- أو وسائل الإعلام المختلفة. ومن هنا تبرز الحاجة للنص في الدستور على الحق في الوصول إلى المعلومة.

## الخلاصة

تعد عملية كتابة الدستور في حد ذاتها أكثر أهمية من مجرد وضع دستور جديد للبلاد، بل وقد تعادل في أهميتها مضمون الدستور ذاته. ويؤمن الجميع بأنه على الرغم من التحديات، توجد فرص مواتية تحتم اتخاذ إجراءات سريعة للاستفادة من هذه الفرص وعدم إهدارها. في هذا السياق، وفي ضوء أن مركز العقد الاجتماعي ليس له توجهات سياسية أو انتماءات حزبية، أكدت مديرة المركز، الدكتورة سحر الطويلة، في نهاية المؤتمر أن المركز يعتزم الاستمرار في تنفيذ عدد من الأنشطة والفعاليات في إطار تيسير بناء التوافق، ودعم عملية وضع الدستور اعتمادًا على أهم التوصيات التي جاءت في هذا المؤتمر وفي ورش العمل السابقة، والتي من أهمها رفع الوعي العام، وتعزيز المشاركة المدنية والسياسية للمواطنين خاصة الشرائح المهمشة من المجتمع، وتبادل المعرفة والمعلومات مع المجتمع المدني وأعضاء البرلمان بصفة عامة وأعضاء اللجنة التأسيسية بصفة خاصة حول خلاصة الحوار الدستوري وتوجهات المجتمع المدني بكل أطرافه في هذا الصدد، وإطلاع المجتمع المدني وأعضاء البرلمان على التجارب الدولية والإقليمية المرتبطة بعملية وضع الدستور سواء ما يتعلق منها بالإجراءات أو المحتوى.



## مركز العقد الاجتماعي

مركز العقد الاجتماعي هو مبادرة مشتركة بين مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء المصري والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وبدعم من هيئة التعاون الإيطالي، والحكومة اليابانية. تم إنشاؤه عام ٢٠٠٧ بناءً على توصيات تقرير التنمية البشرية لمصر، الذي حمل عنوان "اختيار مستقبلنا: نحو عقد اجتماعي جديد"، وذلك لتقديم الدعم الفني لجهود التنمية البشرية في مصر من مدخل حقوقي تنموي يستند إلى مبادئ الحكم الرشيد، ومفهوم المواطنة. يسعى المركز إلى تحقيق أهدافه من خلال الاستعانة بالخبرات الوطنية والدولية، للمساهمة في بناء توافق وطني حول مفهوم العقد الاجتماعي الجديد، وإعادة بناء الثقة بين الدولة والمواطنين من خلال دعم الإصلاحات المؤسسية والتشريعية لمكافحة الفساد، وتحسين تقديم الخدمات العامة، وتبني سياسات تحقق العدالة الاجتماعية وتعزز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى دعم الجهود الرامية إلى تمكين المجتمع المدني. لمزيد من المعلومات عن مركز العقد الاجتماعي، رجاء التفضل بزيارة الموقع الإلكتروني للمركز علي شبكة الإنترنت <http://www.socialcontract.gov.eg>



### مركز العقد الاجتماعي

١٠٦ ش قصر العيني - مبنى كايرو سنتر

الدور الثالث عشر

التليفون ٢٧٩٢٣١٩٨ - ٢٧٩٢٢٩٧١ (٢٠٢)

الفاكس ٢٧٩٦١٣٨٦ (٢٠٢)

البريد الإلكتروني [scc@socialcontract.gov.eg](mailto:scc@socialcontract.gov.eg)

[www.socialcontract.gov.eg](http://www.socialcontract.gov.eg)