

ورقة نقاش
صياغة مشروع الدستور
تجارب مقارنة ودروس مستفادة

يونيو 2013



INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات



ورقة نقاش

صياغة مشروع الدستور

تجارب مقارنة ودروس مستفادة

يونيو 2013

شارك في كتابة هذه الورقة كلٌّ من :
السيدة نرجس طاهر والسيدة دنيا بن رمضان

اعدت هذه الورقة في إطار مشروع "دعم البناء الديمقراطي في ليبيا" الممول من قبل وزارة الشؤون الخارجية والتجارة الدولية الكندية

© المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات 2013

International IDEA

Strömsborg, SE-103 34, Stockholm, Sweden

Tel: +46 8 698 37 00, Fax: +46 8 20 24 22

E-mail: info@idea.int, website: www.idea.int

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح قومية أو سياسية. ولا تعكس بالضرورة الآراء الواردة في هذه الدراسة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو هيئتها أو أعضاء مجلسها.

الرقم الدولي المعياري للكتاب:

978-91-87729-20-1

المقدمة

10

القسم الأول: الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور

13

1: اللجان المتخصصة بحسب المواضيع أو اللجان الموضوعية

14

أ- عدد اللجان وموضوعها

14

ب- تركيبة اللجان

16

ج- مهام اللجان

18

د- قواعد صنع القرارات ضمن اللجان الموضوعية

19

2: لجنة التنسيق والصياغة

23

أ- تركيبة اللجنة

24

ب- مهامها وكيفية سير عملها

24

3: اللجان الفنية أو لجان الخبراء

26

القسم الثاني: تحديد مضامين النصّ الدستوري

28

1: من يتولّى تحديد المضامين؟

29

أ- الدور الرئيسي للهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور

29

ب- دور القوى السياسية والمجتمع المدني في التأثير على مضامين مشروع الدستور

30

2: متى وكيف يتمّ تحديد المضامين؟

30

أ- متى يتمّ تحديد مضامين مشروع الدستور ومضامين الدستور النهائي؟

30

ب- كيف يتمّ تحديد المضامين؟

31

3: ماذا يمكن أن يتضمّن الدستور؟

35

أ- الحدّ الأدنى الدستوري

36

ب- المسائل الدستورية المستحدثة أو الجديدة

37

ج- المسائل الدستورية الخاصة التي تدرج في الدستور استجابة لخصوصيات محلية

38

القسم الثالث: الصياغة القانونية للنص الدستوري

38

1: المخاطر التي تحفّ بعملية الصياغة القانونية للمضامين المتّفق عليها

39

2: قواعد الصياغة القانونية للمواد الدستورية

39

أ- وضوح النص الدستوري

40

ب- تناسق النص الدستوري

43

3: الأساليب المعتمدة لصياغة المواد الدستورية

44

القسم الرابع: توصيات عامة بخصوص صياغة مشروع الدستور الليبي الجديد

45

الملخص التنفيذي

يحتل الدستور مكانة محورية في كل منظومة قانونية. فهو القانون الأساسي الذي تبنى عليه كل مؤسسات الدولة وقوانينها، وهو الضامن الأول لحقوق وحرّيات المواطنين. لذا، تعدّ عملية وضع دستور جديد أو عملية تعديل دستور قائم حدثا استثنائيا وتاريخيا في حياة الشعوب. وفي المراحل الانتقالية بالذات، حيث تكون الدول حديثة الخروج من حكم دكتاتوري أو عسكري أو استعماري أو عنصري، تحظى عملية صياغة مشروع الدستور الجديد للبلاد بأهمية أكبر وبرمزية خاصة. فبناء الدولة الجديدة يبدأ فعلا عندها من خلال الدستور الجديد للبلاد.

وقد ثبت من مختلف التجارب الدولية أن مخاض المرحلة الانتقالية يكون عسيرا، وأن الدساتير الجديدة التي توضع في إطار هذه السياقات تكون نتاج مسار كامل، يشمل عمليات مختلفة يسمّى "مسار وضع الدستور" أو "المسار التأسيسي".

ويشمل المسار التأسيسي المراحل التالية:

1. تصميم وتركيز الهياكل المكلفة بوضع الدستور؛
 2. ضبط قواعد وإجراءات عمل مختلف الهياكل المكلفة بوضع الدستور؛
 3. صياغة مشروع الدستور؛
 4. المصادقة على الدستور؛ و
 5. إدخاله حيز النفاذ.
- ويتطلّب تنفيذ كل هذه المراحل فترة زمنية يمكن أن تطول.

وقد ثبت من مختلف التجارب المقارنة، أن طريقة "تصميم مسار وضع الدستور" تؤثر تأثيرا بالغا على نتائج هذا المسار التأسيسي؛ أي على النص النهائي للدستور؛ سواء من حيث محتواه أو من حيث مشروعياته وفعاليته. لذا، من الضروري أن يتمّ تصميم مسار وضع الدستور بشكل مسبق ومحكم، تعزيزا لفرص نجاحه وتحسّبا لكل ما من شأنه أن يعطل أو يجهض هذا المسار.

وستركّز هذه الورقة على كيفية تصميم إحدى مراحل مسار وضع الدستور، وهي مرحلة "صياغة مشروع النص الدستوري" التي يتمّ خلالها إعداد مسودة النص الدستوري الذي سيعرض لاحقا على المصادقة، ليصبح دستورا رسميا للبلاد.

على غرار بقية مراحل المسار التأسيسي، تستوجب مرحلة صياغة مشروع الدستور القيام بعدد العمليات المترابطة والمختلفة. ويمكن القول، بصفة عامة، وبغض النظر عن خيارات الدول فيما يتعلق بطبيعة الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، إن كتابة مشروع الدستور تستلزم القيام بعمليتين مختلفتين، وإن كانتا متكاملتين وأحيانا متداخلتين، هما الاتفاق على مضامين الدستور من جهة وكتابة هذه المضامين في لغة قانونية صرفة تجعله قابلا للتطبيق من جهة أخرى. لذا، تحمل مرحلة إعداد مشروع الدستور بعدين في ذات الوقت: بعدا سياسيا وبعدا تقنيا.

عندما تقرّر دولة ما مراجعة دستورها أو وضع دستور جديد، يتعيّن عليها أن تتخذ تباعا جملة من القرارات المهمة بخصوص الهياكل المكلفة بصياغة مشروع الدستور، أي تلك التي ستولى تحديد مضامين مشروع الدستور وكتابته باللغة القانونية اللازمة

للنص الدستوري. وترتبط هذه القرارات بمهية هذا الهيكل وبتركيبته ومهامه، وبالقواعد التي يتعين أن يحتكم إليها لإعداد مشروع الدستور.

ويخلص من التجارب الانتقالية المقارنة، أن إعداد مشروع الدستور يتم إما من قبل جمعية تأسيسية أو من قبل مجلس تشريعي (البرلمان) أو من قبل لجنة دستورية. وقد يشارك في هذه العملية أكثر من جهة من الجهات المذكورة.

وبغض النظر عن الخيار الهيكلي الذي يتم اعتماده، فإن عملية صياغة مشروع الدستور يصعب عملياً تنفيذها في إطار هيكل موسّع. لذا، يتم في أغلب الدول العمل على إحداث مجموعة من اللجان ضمن الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، يعهد إليها بمهمة كتابة مشروع الدستور المرتقب.

ويحدّد الدستور الانتقالي أو النظام الداخلي للهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور أو أي نص قانوني آخر أنواع اللجان التي ستعمل على صياغة مشروع الدستور، وكيفية توزيع المهام بينها وقواعد صنع القرارات داخلها. وتتنوع هذه اللجان وتختلف من حيث تسميتها وعدد أعضائها وتركيباتها ومهامها من تجربة إلى أخرى. إلا أنه يمكن حصر أهمها في الأصناف التالية:

● اللجان المتخصصة بحسب المواضيع أو اللجان الموضوعية؛

● لجان التنسيق والصياغة؛ و

● اللجان الفنية أو لجان الخبراء.

تشكل عملية تحديد مضامين الدستور عملية مستقلة عن العملية التقنية والقانونية المتمثلة في كتابة الوثيقة الدستورية. ويتصدّر موضوع مضامين الدستور الجديد الحوارات والنقاشات والمفاوضات السياسية التي تحصل خلال مرحلة كتابة مشروع الدستور، وتتواصل حتى مرحلة مناقشته أمام هيكل المصادقة.

وتثير عادة النقاشات حول مضامين الدستور خلافات كبيرة، سواء بين مختلف التيارات السياسية أو بين هذه الأخيرة والمجتمع المدني بمختلف مكوناته. لذلك، تأخذ عملية تحديد مضامين الدستور حيّزا زمنيا كبيرا من مرحلة كتابة مشروع الدستور. وبشكل الاتفاق على مضامين الدستور واحدا من أكبر التحدّيات التي تواجه مسار وضع الدستور برمته. وتتأثر مشروعية الدستور بشكل مباشر بمضمونه.

وتحيل عبارة "مضامين الدستور" إلى تفاصيل محاور الدستور، أي المسائل والمواضيع المتعلقة بكل محور من محاوره؛ بما في ذلك الخيارات والحلول المرتبطة بكل واحد منها.

ولضمان القبول الواسع للدستور الجديد، من المهم أن يشارك في تحديد مضامينه كلّ من الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور والقوى السياسية والمجتمع المدني عامة. إلا أن الجهات المذكورة لا تتمتع بنفس المستوى من المسؤولية في هذا الخصوص. فبالرغم من أهمية الضغط الذي يمكن أن تمارسه القوى السياسية والمجتمع المدني للتأثير على القرارات المتعلقة بتحديد محتوى مشروع الدستور، إلا أن دورها يبقى محدودا مقارنة بالدور الذي يلعبه الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور؛ باعتباره الجهة الأولى المسؤولة عن تحديد مضامين مشروع الدستور.

ولتأمين نجاح مسار وضع الدستور، فإنه من المهم أن يكون مشروع الدستور نتاج مسار تفاوضي وتشاركي واسع، ينطلق منذ المراحل الأولى لإعداد مشروع الدستور ويستمر طيلة عملية الصياغة، وإلى حين المصادقة على الصيغة النهائية للنص الدستوري. ويتعين أن يشمل المسار التفاوضي كل أعضاء الهيكل المكلف بصياغة الدستور، والفاعلين السياسيين والمدنيين، وكل من قد يكون له تأثير على استقرار الدولة (كالقوى المسلّحة...).

وقد أثارت مسألة تشريك المواطنين والمواطنات ومختلف مكونات المجتمع المدني في النقاشات العامة حول مضمين الدستور خلال عقود ليست ببعيدة احترازا كبيرة. أما اليوم، وبعد الاعتراف للشعوب بحقوقها في تقرير مصيرها، ونظرا للتوسع في مفهوم الديمقراطية التي أصبحت تشمل بعدا تشاركيا إلى جانب بعدها التمثيلي، لم يعد السؤال الذي يطرح بخصوص المشاركة الشعبية المباشرة (والمسماة أيضا بالمشاركة العامة أو المشاورات العامة) يتعلق بمدى ضرورة تنظيمها؛ وإنما أصبح يتعلق بالطرق التي يمكن توحيها لضمان مشاركة عامة فعلية وواسعة ومجدية. ولضمان نجاعة المشاركة العامة؛ من المهم حسن اختيار توقيت تنظيم المشاركة الشعبية المباشرة، وكذلك تقنين عملية المشاركة الشعبية بالتنصيص عليها صلب نص قانوني رسمي (كالدستور الانتقالي أو نص تشريعي أو النظام الداخلي للهيكل المكلف بصياغة الدستور) مع بيان أساليب تنظيمها.

وتبين التجارب المقارنة، أن خيار الورقة البيضاء ولئن كان خيارا مغريا بالنسبة لأيّة سلطة تأسيسية جديدة ترغب في بناء منظومة تقطع كلياً مع النظام السابق، إلا أنه خيار محفوف بالمخاطر؛ إذ يمكن أن يجعل الهيكل المكلف بصياغة الدستور غير قادر على احترام الآجال المقررة له لإنتاج النص الدستوري. أما عملية الانطلاق من مسودة أولية، فإنها تسهل تحديد المسائل والمواضيع المتعلقة بكل محور من المحاور الدستورية، بما في ذلك الخيارات والحلول المرتبطة بكل واحد منها.

هذا ويخلص من دراسة عدد من الدساتير الحديثة والمقارنة، أن هنالك عددا من المواضيع التي تتناولها كل دساتير العالم دون أن تعتمد في شأنها نفس الخيارات، نظرا لعلاقتها بمسائل سيادية. ويعبر البعض عن هذه المواضيع المشتركة "بالحد الأدنى الدستوري". كما توجد مواضيع تعرف "بالمسائل الدستورية المستحدثة أو الجديدة" والتي نجدها مكرسة في جل الدساتير التي يتم وضعها في إطار مسارات انتقال ديمقراطي. إضافة إلى بعض المواضيع التي قد تنفرد بها بعض الدساتير لارتباطها بخصوصيات محلية.

تستوجب عملية الصياغة القانونية لمضامين الدستور خبرة فنية عالية في المجال القانوني وفي المجال اللغوي. فهي عملية تقنية بحتة، تشكّل جزءا لا يتجزأ من عملية صياغة مشروع الدستور ككل، وتواكب عملية تحديد المضامين. وتحفّ بهذه العملية التقنية مخاطر عديدة، قد تبلغ ذروتها عند بلوغ مرحلة وضع اللمسات الأخيرة على مشروع الدستور. لذلك، لا بدّ من اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة لتفادي هذه المخاطر.

وهما أن الدستور هو في ذات الوقت وثيقة سياسية وكذلك أعلى وثيقة قانونية في الدولة، فإن كتابته القانونية تكون أصعب من كتابة النصوص التشريعية، وتضع على كاهل الجهة المكلفة بمهمة الصياغة القانونية مسؤولية أكبر.

ويتعين أن يكون الدستور مكتوبا بلغة قانونية واضحة يسهل فهمها؛ ليس فقط على المختصين في القانون، بل وكذلك من قبل المواطنين. كما يتعين أن يكون قابلا للتطبيق لاحقا من قبل السلط التشريعية والتنفيذية والقضائية. وتقوم منهجية الكتابة القانونية لمضامين الدستور على عدّة قواعد مبدئية، أهمّها الوضوح والتناسق.

ويستفاد من التجارب المقارنة، أنه لتفادي التأويلات المختلفة لأحكام الدستور وما يمكن أن ينتج عنها من نزاعات، عمد بعض المؤسسين إلى تعريف المصطلحات القانونية المعقدة المستعملة في الدستور ضمن الدستور ذاته. ويساعد هذا الخيار المواطنين والسياسيين والمحاكم على فهم الأحكام الدستورية، ويسهل على الإدارة والمحاكم تأويلها وتطبيقها.

وعلى غرار ما حصل في مختلف الدول التي مرّت بتجارب انتقالية، من المتوقع أن تكون مرحلة "إعداد مسودة الدستور" في ليبيا مرحلة حاسمة بالنسبة لمستقبل الدولة الليبية الجديدة، ومرحلة مصيرية بالنسبة للشعب الليبي.

واستنادا إلى ما سبق بيانه، وبناء على خصوصيات السياق الليبي، نرفع على سبيل الذكر لا الحصر جملة من التوصيات العامة إلى كل من المؤتمر الوطني العام الليبي والهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بخصوص إعداد مشروع الدستور الليبي:

توصيات عامة إلى المؤتمر الوطني العام الليبي:

1/- تعديل الإعلان الدستوري الليبي، وذلك في جزئه المتعلق بالمدّة الزمنية اللازمة لصياغة مشروع الدستور واعتماده، وذلك بتحديد مدّة معقولة لكتابة واعتماد مشروع الدستور و/أو التنصيص على إمكانية التمديد في الفترة المقرّرة مدّة يتمّ ضبطها بقرار من الجمعية التأسيسية؛ إمّا بمفردها أو بالتشاور مع المؤتمر الوطني العام. وبهذه الطريقة، يتمّ تجنّب الوقوع في فخّ الاستعجال الذي قد يفضي إلى صياغة مشروع لا يعكس كل تطلعات الشعب الليبي وغير محكم الصياغة، كما يتمّ كذلك تفادي الحاجة إلى التمديد المتكرّر للمدّة اللازمة لإنهاء عملية وضع الدستور، وما قد ينجر عن كلّ ذلك من نقد وخلافات سياسية، وربّما فقدان الثقة في المسار التأسيسي برمّته.

2/- تنظيم حملات التوعية والتثقيف بخصوص المسائل الدستورية والتاريخ الدستوري للدولة الليبية، أو تكليف جهة محدّدة تتولى القيام بذلك تحت إشرافه، استعدادا للاستشارة الوطنية حول مشروع الدستور.

3/- تنظيم مشاورات وحوارات مع مختلف الفرقاء السياسيين بشأن المضامين الدستورية، وخاصة المسائل الخلافية منها، والتي يمكن أن تأخذ حيّزا أكبر من الوقت للتوافق بشأنها (كطبيعة النظام السياسي وقائمة الحقوق والحريات والتنظيم الإداري للدولة...) أو تكليف جهة محدّدة تتولى القيام بذلك تحت إشرافه بهدف الوصول إلى توافقات سياسية في أقرب الآجال، وتسهيل المهمة على الهيئة التأسيسية بحيث تتمكّن من الإسراع في عملية صياغة مشروع الدستور.

4/- تنظيم استشارات وطنية لرصد آراء المواطنين والمواطنات، واستطلاع توجهاتهم بخصوص مضامين الدستور المرتقب، وتحرير تقارير في ذلك تحال على الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بمجرد انطلاقها في أعمالها للاستفادة منها، أو تكليف جهة محدّدة تتولى القيام بذلك تحت إشرافه؛ وذلك ربّما للوقت ومساهمة من المؤتمر في تسهيل عمل الهيئة التأسيسية.

5/- تعيين فريق من الخبراء يقوم، بتحضير مشروع النظام الداخلي (اللائحة الداخلية) للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، على أن يتولّى المؤتمر الوطني العام إحالته على الهيئة التأسيسية حال انعقادها لتستأنس به؛ وذلك ربّما للوقت ومساهمة من المؤتمر في تسهيل وتسريع عمل الهيئة التأسيسية.

توصيات عامة إلى الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور:

1/- الإسراع بإعداد النظام الداخلي (اللائحة الداخلية) الذي سيتمّ على أساسه إحداث الهياكل الداخلية التي ستعنى بصياغة مشروع الدستور، وتوزيع المهامّ بينها، وتحديد إجراءات عملها وكيفية التنسيق بينها، والمصادقة عليه. كل ذلك في أجل معقول، يأخذ بعين الاعتبار المدّة المحدّدة قانونا لصياغة الدستور واعتماده.

2/- تضمين النظام الداخلي أحكاما واضحة بخصوص:

- عدد وأنواع ومجال تدخّل اللجان المكلفة بصياغة مشروع الدستور، وقواعد توزيع المهامّ بينها وكيفية صنع القرارات داخلها. مع الحرص على إحداث لجان متخصصة حسب المواضيع (لجان موضوعية)، ولجنة تعنى بالتنسيق والصياغة.
- ضبط عدد الأعضاء بكل لجنة، على أن لا يكون العدد كبيرا لتسهيل التداول وصنع القرارات، وعدم منح الأعضاء الحرية التامة في اختيار اللجان التي سينتمون إليها، لأنّ ذلك قد يؤدي إلى عدم التوازن بينها من حيث الحجم.
- تركيبة اللجان التي يجب أن تكون متوازنة من حيث الحساسيات السياسية والجنس والعرق والاختصاص المهني للأعضاء... كل ذلك دون تجاهل نسب الأغلبية والأقلية الموجودة في الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور ذاتها.

- تحجير العضوية في أكثر من لجنة من اللجان الموضوعية، والتنصيب في المقابل على حق أعضاء أي لجنة في حضور اجتماعات اللجان الأخرى دون الحق في التصويت، وعلى إمكانية تنظيم اجتماعات مشتركة بين اللجان، وذلك بهدف تنسيق العمل بينها.
- منهجية عمل اللجان، وذلك باعتماد منهجية عمل واضحة وموحدة قدر الإمكان لإعداد وصياغة التقارير داخل اللجان الموضوعية (ضبط ملحق مفصل في ذلك يكون جزءا لا يتجزأ من النظام الداخلي) لتسهيل عملية تأليف تلك التقارير وضمان جودتها، وحتى تحصل الاستفادة الفعلية من محتواها.
- قواعد صنع القرارات داخل اللجان الموضوعية، مع الحرص على عدم الترفيع المجحف في نسبة النصاب القانوني وفي نسبة الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرارات، تفاديا للوقوع في حالات تعطيل أو انسداد في أشغال اللجان، والتنصيب على التدابير اللازمة لحث الأعضاء على حضور اجتماعات اللجان بانتظام، وعلى المشاركة الشخصية والفعلية في أعمالها.
- حالات تدخل اللجنة المكلفة بتجميع مقترحات اللجان المتخصصة بحسب المواضيع، وتأليفها وتنسيق محتواها بصورة تمكن من الحصول على مشروع متكامل للدستور (لجنة التنسيق والصياغة أو اللجنة الدستورية العامة) وكيفية تعاملها مع اللجان المتخصصة حسب المواضيع ومع مقترحاتها.
- كيفية التعامل مع مقترحات تعديل مشروع الدستور التي قد تصدر عن أعضاء الهيئة التأسيسية أثناء التداول في إطار الجلسة العامة حول مشروع الدستور.
- كيفية استثمار الخبرات الفنية، سواء الوطنية منها أو الأجنبية (استشارة الخبراء بصفة عرضية وعند الحاجة، أو إحداث هيكل دائم من خلال تشكيل لجنة خبراء قارة)، مع تحديد كيفية تعامل مختلف اللجان (اللجان المختصة بحسب المواضيع، لجنة التنسيق والصياغة) مع الخبراء للاستفادة من نصائحهم ومقترحاتهم.
- الآليات التي تضمن انفتاح الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور على المجتمع المدني والتفاعل معه (وضع آليات لضمان الشفافية وآليات لإضفاء بعد تشاركي على عملية صياغة الدستور).
- مدى وجوب مراعاة المقترحات والآراء التي تفرزها الاستشارات الشعبية وعمليات رصد الآراء بخصوص مضمون مشروع الدستور، وبيان كيفية الأخذ بها في المشروع النهائي للدستور.
- 3/- تخصيص الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور كامل وقتها لإعداد مشروع الدستور وتكليف هيكل من خارجها يتكون من أشخاص لهم الخبرة اللازمة للإشراف على تنظيم استشارات عامة موسعة حول مضامين الدستور، على أن تحال آراء ومقترحات المواطنين بخصوص مضمون الدستور على الهيئة التأسيسية للتفاعل معها. كل ذلك، بغية تجنب إثقال كاهل الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بتنظيم الاستشارات العامة التي عادة ما تتطلب حيزا هاما من الزمن (قد يبلغ عدة أشهر).
- 4/- دراسة مقترحات وآراء المواطنين والمواطنات بكل عناية وشرح أسباب قبول أو رفض الأخذ بها، ونشر تلك الأسباب عبر وسائل الإعلام وعلى المواقع الإلكترونية ذات الصلة.
- 5/- تجنب خيار الورقة البيضاء الذي يمكن أن يجعل الهيئة التأسيسية، سيما في إطار مدة زمنية ضيقة للغاية لإنتاج النص الدستوري، غير قادرة على احترام هذه الآجال والانطلاق من نص أولي، يمكن أن يكون دستور 1951 أو أي مشروع من مشاريع الدساتير الواردة عليها.
- 6/- الحرص على تضمين الدستور عددا من المواضيع الدستورية الجديدة الداعمة للديمقراطية والضامنة لتحقيق دولة القانون، وأحكاما دستورية ترتبط بالخصوصيات الجغرافية والثقافية والاجتماعية المحلية، بما فيه تحقيق للمصالحة الوطنية وتعزيز للوحدة الوطنية.
- 7/- الابتعاد عن "القص واللصق" من دساتير مقارنة دون مراعاة روح ووحدة نص مشروع الدستور وتماسكه.

8/- تجنّب التعديلات التي تدخل على مشروع الدستور في آخر لحظة ودون تروي، حفاظا على تناسق المواد الدستورية وتفاديا لتسرّب أخطاء.

9/- الاستعانة بخبراء في كل مرحلة من مراحل مسار إعداد مشروع الدستور، لأنّ ذلك من شأنه أن يضمن جودة النص الدستوري ووضوحه وتناسقه، كما من شأنه أن يساعد على ربح الوقت؛ خاصّة في مرحلة الكتابة القانونية للمواد الدستورية.

10/- تحديد منهجية موحّدة للصياغة القانونية للمواد الدستورية، يتمّ ضبطها من قبل خبير قانوني ووضعها على ذمة بقية الخبراء الفنيين لتوجيههم في عملهم.

يحتل الدستور مكانة محورية في كل منظومة قانونية. فهو القانون الأساسي الذي تنبني عليه كل مؤسسات الدولة وقوانينها وهو الضامن الأول لحقوق وحرّيات المواطنين. لذا، تعدّ عملية وضع دستور جديد أو عملية تعديل دستور قائم حدثا استثنائيا وتاريخيا في حياة الشعوب. وفي المراحل الانتقالية بالذات، حيث تكون الدول حديثة الخروج من حكم دكتاتوري أو عسكري أو استعماري أو عنصري، تحظى عملية صياغة مشروع الدستور الجديد للبلاد بأهمية أكبر وبرمزية خاصة. فبناء الدولة الجديدة، يبدأ فعلا عندها من خلال الدستور الجديد للبلاد.

وقد ثبت من مختلف التجارب الدولية أن مخاض المرحلة الانتقالية يكون عسيرا، وأن الدساتير الجديدة التي توضع في إطار هذه السياقات تكون نتاج مسار كامل يشمل عمليات مختلفة؛ يسمّى مسار وضع الدستور أو بالمسار التأسيسي. ويتميّز مسار وضع الدستور أو المسار التأسيسي بالتعقيد والطول. فهو يتكوّن من مراحل عدّة تشمل كلّ واحدة منها جملة من العمليات المتعاقبة والمتراصة فيما بينها، كما يستوجب تدخّل جهات وهيكل مختلفة تكون كلّ واحدة منها مكلفة بالقيام بمهامّ محدّدة بعينها ومضبوطة بصفة مسبقة بمقتضى نصوص قانونية. ويشمل المسار التأسيسي المراحل التالية: أولا، تصميم وتركيز الهياكل المكلفة بوضع الدستور. ثانيا، ضبط قواعد وإجراءات عملها. ثالثا، صياغة مشروع الدستور. رابعا، المصادقة على الدستور. وأخيرا، إدخاله حيز النفاذ. ويتطلّب تنفيذ كلّ هذه المراحل فترة زمنية يمكن أن تطول.

وقد ثبت من مختلف التجارب المقارنة، أن طريقة "تصميم مسار وضع الدستور" تؤثر تأثيرا بالغا على نتاج هذا المسار التأسيسي، أي على النصّ النهائي للدستور؛ سواء من حيث محتواه أو من حيث مشروعيتها¹ وفعاليتها. لذا، يتعيّن إيلاء موضوع "تصميم مسار وضع الدستور" أهمية قصوى. فالتصميم المحكم والجيد يعزّز فرص نجاح المسار التأسيسي الذي يتحقّق من خلال إصدار دستور يكون:

- 1- متلائما مع السياق التاريخي والاجتماعي والسياسي للبلد،
- 2- يحظى في جانب كبير منه بقبول الشعب ومختلف الحساسيات السياسية،
- 3- ناجعا من حيث تطبيقه الفعلي وديمومته.

هذا وقد يساهم التصميم المحكم والجيد للمسار التأسيسي في بلوغ أهداف أخرى، قد لا تبدو مرتبطة مباشرة بوضع الدستور؛ ولكنها ذات أهمية كبرى لإنجاح المسار الانتقالي الديمقراطي برمّته، كتحقيق المصالحة بين المجموعات المتصارعة أو تعزيز الوحدة الوطنية أو دعم الحسّ بالانتماء إلى هوية وطنية مشتركة... وللتخطيط المسبق لمسار وضع الدستور مزايا وإيجابيات عدّة، يمكن أن نذكر من بينها:

● **إطلاع المواطنين** بصفة مسبقة على مراحل وإجراءات تنفيذ مختلف العمليات التي يشملها المسار التأسيسي. الأمر الذي من شأنه بثّ الطمأنينة لدى الرأي العام والمساهمة في بناء الثقة في الهياكل التي ستتولى وضع الدستور، وتمكين المواطنين من مراقبة مدى احترام تلك الهياكل لحدود اختصاصها وللإجراءات والقيود المفروضة عليها.

¹ - طريقة "تصميم مسار وضع الدستور" تؤثر تأثيرا بالغا على المشروع القانوني والسياسية والأخلاقية للنصّ النهائي للدستور. يحظى الدستور بالمشروعية القانونية عندما يوضع طبقا للقواعد والإجراءات القانونية المصمّمة للغرض. وتتحقّق المشروعية السياسية للدستور عندما يتمّ تحديد مضامين الدستور بطريقة توافقية بين كلّ الحساسيات السياسية ومختلف المجموعات الموجودة في المجتمع. وتتحقّق المشروعية الأخلاقية للدستور، عندما ينجح في التعبير عن القيم المشتركة والمبادئ الأخلاقية للمجتمع، ويكون بذلك مرآة عاكسة لتطلّعات الشعب وطموحاته.

● تقدير الموارد المادية والبشرية اللازمة لتسيير وتنفيذ مختلف العمليات التي يشملها المسار التأسيسي، وذلك تفاديا للتضخم المفرط في المصاريف (خاصة إذا كانت القدرات المالية للبلد المعني محدودة، مما يجعله في حاجة إلى دعم مادي خارجي للقيام بالعملية التأسيسية).

● التحكم في العنصر الزمني بضبط آجال معقولة تتناسب مع خصوصيات ومستلزمات كل مرحلة من المراحل التي يشملها مسار وضع الدستور. وبضبط آجال تأخذ بعين الاعتبار الصعوبات التي قد تعرقل التقدم في تنفيذ بعض العمليات، وهو ما من شأنه أن يساهم في تجنب الإسراع المفرط في وضع الدستور أو التمديد المتكرر في المدة المحددة لصياغته.

● تمكين كل الهياكل المكلفة بوضع الدستور من التعرف على المهام المنوطة بعهدتها، وعلى الإجراءات الواجب عليها اتباعها في كل مرحلة من المسار التأسيسي. وهو ما قد يمكن من تفادي حالات تنازع الاختصاص بين الهياكل المتدخلة، أو انحراف أحد تلك الهياكل ومحاولتها الهيمنة على المسار ككل على حساب الهياكل الأخرى تحقيقا لمصالحها.

وستركز هذه الورقة على كيفية تصميم إحدى مراحل مسار وضع الدستور، وهي مرحلة "صياغة مشروع النص الدستوري" (أو ما يسميه البعض بمرحلة "إعداد مسودة الدستور") التي يتم خلالها إعداد مسودة النص الدستوري الذي سيعرض لاحقا على المصادقة ليصبح دستورا رسميا للبلاد.

مرحلة صياغة مشروع النص الدستوري أو مرحلة إعداد مسودة الدستور هي جزء من المسار التأسيسي وهي المرحلة التي يتم خلالها تحديد مضامين مشروع الدستور وصياغتها في لغة قانونية لإعطاء هذا الأخير شكله النهائي الذي سيعرض به على المصادقة ليصبح دستورا رسميا للبلاد.

وعلى غرار بقية مراحل المسار التأسيسي، تستوجب مرحلة صياغة مشروع الدستور القيام بعدد العمليات المترابطة والمختلفة. ويمكن القول، بصفة عامة، وبغض النظر عن خيارات الدول فيما يتعلق بطبيعة الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، إن كتابة مشروع الدستور تستلزم القيام بعمليتين مختلفتين، وإن كانتا متكاملتين وأحيانا متداخلتين، هما الاتفاق على مضامين الدستور من جهة وكتابة هذه المضامين في لغة قانونية صرفة تجعله قابلا للتطبيق من جهة أخرى. لذا، تحمل مرحلة إعداد مشروع الدستور بعدين في ذات الوقت: بعدا سياسيا وبعدا تقنيا.

فأما البعد السياسي لعملية صياغة مشروع الدستور فهو يتجلى من خلال ثلاث زوايا:

أولا، من خلال موضوع النقاشات التي تطرح، والتي تتمحور أساسا حول السلطة السياسية ومؤسساتها، وحول حقوق المواطنين وعلاقتهم بالسلطة.

ثانيا، من خلال الطبيعة السياسية للجهات المتدخلة لتحديد المضامين الدستورية، والمتمثلة أساسا في القوى السياسية القائمة، سواء كانت ممثلة صلب الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور أو كانت متواجدة خارجه. وحتى وإن لم يكن لها دور رسمي في اتخاذ القرارات.

وثالثا، من خلال الطريقة المعتمدة لاتخاذ القرارات الرسمية بخصوص المضامين الدستورية، وهي اعتماد المناورات والإستراتيجيات السياسية والتفاوض، مع الأخذ بعين الاعتبار موازين القوى السياسية والديناميكيات الكائنة داخل الدولة.

ولا يقل البعد التقني لعملية صياغة مشروع الدستور أهمية عن بعدها السياسي. فالدستور بالرغم من طابعه السياسي، لا يشكل مجرد خطاب أو إعلان سياسي. فهو أهم وثيقة قانونية في الدولة. كما أنه يتضمن المبادئ العامة التي ستحدد السياسات التشريعية والتنفيذية والقضائية للدولة. لذا، يتعين أن تتم كتابة الوثيقة الدستورية بلغة قانونية سليمة ودقيقة. وقد بينت التجارب، أنه يمكن أن ينجح عن كل مادة من مواد الدستور التي لا تكون مصاغة بطريقة جيدة أو تكون مدرجة في الدستور بطريقة غير مدروسة نتائج وخيمة على مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية... كما بينت التجارب، أنه يمكن أن ينجح عن التناقضات الداخلية للنص الدستوري قدر كبير من عدم الاستقرار وعرقلة لمؤسسات الدولة؛ ما قد يؤول إلى حالات توتر وانسداد.

وباعتبار أن الهدف الأساسي للدساتير التي يتم وضعها في إطار السياقات الانتقالية هو القطع مع النظام السابق بإرساء منظومة قانونية جديدة وبوضع عقد اجتماعي جديد، تشكل مرحلة "صياغة مشروع النص الدستوري" مرحلة حساسة للغاية. إذ غالبا ما "يثار الغبار" خلالها -عند تحديد المضامين الدستورية- عن بعض الإشكاليات المتصلة بالتنوع داخل المجتمع (الديني والعرفي واللغوي...) أو بتوزيع الثروات الوطنية... ما قد يتسبب في انقسامات كبرى داخل المجتمع، ويؤول إلى صراعات حادة بين مختلف الأطياف السياسية، ويجعل مرحلة "صياغة مشروع النص الدستوري" مرحلة مليئة بالمفاجآت، وتطغو عليها التوترات الاجتماعية والسياسية.

ولضمان نجاح هذه المرحلة "الرامية إلى إعداد مسودة النص الدستوري الذي سيعرض لاحقا على المصادقة ليصبح دستورا رسميا للبلاد"، من المهم أن تكون هنالك إرادة سياسية حقيقية في الانفتاح على الآراء المخالفة وإرادة حقيقية في التحاور الجدي لبلوغ التوافقات وتجنب الأزمات. فمن المهم أن يكون مضمون مشروع الدستور نتاج مسار تفاوضي وتشاركي واسع، وأن تتم كتابته بمساعدة أهل الخبرة ضمانا لجودة الوثيقة الدستورية النهائية. وهو ما يستوجب حيزا معقولا من الزمن.

وعلى غرار ما حصل في مختلف الدول التي مرت بتجارب انتقالية، من المتوقع أن تكون مرحلة "إعداد مسودة الدستور" في ليبيا مرحلة حاسمة بالنسبة لمستقبل الدولة الليبية الجديدة ومرحلة مصيرية بالنسبة للشعب الليبي. فبالنظر إلى الصراعات التاريخية وإلى طبيعة النسيج الاجتماعي الليبي، من المحتمل أن تأخذ عملية صياغة النص الدستوري في ليبيا حيزا زمنيا هاما حتى يتم الوصول إلى توافقات بشأن عدة مواضيع، كتلك المتعلقة بالهوية الوطنية وبشكل الدولة وبتوزيع الثروات.

وباعتبار أن مدة المئة وعشرين (120) يوما التي حددتها المادة 30 من الإعلان الدستوري الليبي لعام 2011 (وهو الدستور المؤقت الليبي) للهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور واعتماده تعدّ مدة وجيزة للغاية، تمّ إعداد هذه الورقة التي تتوجّه إلى المؤتمر الوطني العام والهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور بهدف مساعدتهما على اتخاذ القرارات الصائبة والناجعة في إطار تصميم وإدارة مرحلة "إعداد مسودة الدستور". إذ تعرض هذه الورقة وتقيم مختلف الخيارات الممكنة في مجال تصميم عملية صياغة الدستور، وذلك على ضوء التجارب المقارنة للدول التي مرت بمراحل انتقال ديمقراطي والدروس المستفادة منها. وهي تتناول عملية صياغة مشروع الدستور من خلال الجوانب الثلاثة التالية:

- الهياكل المكلفة بصياغة مشروع الدستور (قسم 1)
 - كيفية تحديد مضامين النص الدستوري (قسم 2)
 - الصياغة القانونية للنص الدستوري (قسم 3).
- كما تهدف هذه الورقة إلى رفع جملة من التوصيات إلى كلّ من المؤتمر الوطني العام الليبي والهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بخصوص إعداد مشروع الدستور الليبي (قسم 4).

القسم الأول: الهياكل المكلفة بالصياغة

عندما تقرّر دولة ما مراجعة دستورها أو وضع دستور جديد، يتعيّن عليها أن تتخذ تباعاً جملة من القرارات المهمة بخصوص الهياكل المكلفة بصياغة مشروع الدستور، أي تلك التي ستتولى تحديد مضامين مشروع الدستور وكتابته باللغة القانونية اللازمة للنص الدستوري. وترتبط هذه القرارات بمهامية هذا الهيكل وبتكوينه وبمهامه وبالقواعد التي يتعيّن أن يحتكم إليها لإعداد مشروع الدستور.

ويخلص من التجارب الانتقالية المقارنة، أن إعداد مشروع الدستور يتمّ إما من قبل جمعية تأسيسية² أو من قبل مجلس تشريعي (البرلمان)³ أو من قبل لجنة دستورية⁴. وقد يشارك في هذه العملية أكثر من جهة من الجهات المذكورة. وبغض النظر عن الخيار الهيكلي الذي يتمّ اعتماده، فإنه ثبت أن عملية صياغة مشروع الدستور لا يمكن أن تتمّ في إطار الجلسة العامة للجمعية التأسيسية أو في إطار الجلسة العامة للبرلمان أو حتى في إطار اللجنة الدستورية بمفردها. إذ إن عملية صياغة مشروع الدستور هي عملية تقنية دقيقة يصعب عملياً تنفيذها في إطار هيكل موسّع. لذا، يتمّ في أغلب الدول، وذلك ربّما للوقت وعقلنة لطريقة العمل، إحداث مجموعة من اللجان ضمن الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور يعهد إليها بمهمة كتابة مشروع الدستور المرتقب⁵.

² - الجمعية التأسيسية، هي هيكل تمثيلي يوكل إليه مهام رئيسية في مسار وضع الدستور، أقلّها مناقشة مشروع الدستور بشكل مفضل والمصادقة عليه. وتبين الدراسات المقارنة في هذا المجال، أن اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية يتمّ في معظم الحالات، إما باعتماد طريقة الانتخاب المباشر أو باعتماد طريقة الانتخاب غير المباشر أو باعتماد طريقة التعيين من قبل السلطة الحاكمة. وقد يحصل أحياناً أن يقع اختيار أعضاء الجمعية التأسيسية بطريقة مختلطة تمزج بين الانتخاب (المباشر أو غير المباشر) والتعيين (انظر ورقة النقاش بعنوان "اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية: تجارب مقارنة ودروس مستفادة"، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نوفمبر/ تشرين الثاني 2012). كما قد تختلف التسميات المسندة لهذا النوع من الهياكل من بلد لآخر ومن تجربة لأخرى وفقاً للقوانين والاصطلاحات القانونية المعمول بها في البلد. فقد يطلق عليها مثلاً أحد الأسماء التالية: "مؤتمر تأسيسي" أو "جمعية تأسيسية" أو "مجلس تأسيسي". ومن الضروري التأكيد في هذا الإطار على أنّ وجود اختلاف في التسمية لا ينمّ ضرورة عن وجود اختلاف على مستوى طبيعة الهيكل أو كيفة تشكيله أو صلاحياته. لذا، لا يجب الوقوف عند مسألة التسمية التي ستعطي لهذا الهيكل؛ باعتبارها مسألة شكلية بحتة.

³ - يحيط عادة بعملية وضع الدستور أو مراجعته جوّ مشحون سياسياً إلى درجة عالية. وتحسم الخيارات المتعلقة بتصميم المؤسسات المتدخلة في عمليات وفي مسار وضع الدستور في تلك الظروف. وتتوقف معظم الدول عندها على مسألة إمكانية ومدى وكيفية إدماج السلطة التشريعية (البرلمان) في عملية مراجعة الدستور أو وضع دستور جديد للبلاد. كما تنظر في إمكانية تأسيس (جمعية) خاصة لذلك. وتبين التجارب المقارنة، أن خيارات الدول كانت شديدة الاختلاف وتحدّدت بحسب الظروف السياسية والمالية والسياقات.

⁴ - تختلف اللجان الدستورية (أو ما يسميه البعض بالمفوضيات الدستورية) عن الجمعيات التأسيسية من عدّة نواحي، و خاصة من ناحية التركيبة ومن ناحية المهام.

* فمن حيث التركيبة، عادة ما تتكوّن اللجنة الدستورية من أعضاء غير منتخبين، وهي بالتالي لا تحظى بالشرعية التمثيلية. فهي في الغالب تتكوّن من خبراء وشخصيات غير حزبية يفترض فيهم الحياد والخبرة (لكنّ التركيبة قد تشمل أحياناً بعض الممثلين عن الأحزاب السياسية). ويكون هؤلاء الأعضاء معيّنين من قبل السلط القائمة (السلطة التنفيذية أو البرلمان مثلاً)، كما قد يقع تشريك أطراف أخرى (كالأحزاب السياسية أو منظمات المجتمع المدني) في اختيار الأعضاء. ويفترض أن يكون حجم اللجنة الدستورية مصغراً مقارنة بالجمعيات التأسيسية حتى يسهل سير عملها.

* أمّا من حيث المهام، فإنّ اللجنة الدستورية على خلاف الجمعية التأسيسية تكون عادة مكلفة بإعداد مشروع للدستور. وبمجرد الانتهاء من هذه المهمة، تتولى اللجنة تسليم المشروع الذي أعدته إلى هيكل المصادقة على الدستور (جمعية تأسيسية أو برلمان) ليقوم بالمصادقة عليه و/أو إصداره.

⁵ - هذا ويمكن أن يحتوي الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور على لجان أخرى تعنى بأمور لا علاقة مباشرة لها بعملية صياغة الدستور، لكنّها ضرورية لإدارة شؤون هذا الهيكل. فمثلاً، يكون هنالك عادة ضمن الجمعية التأسيسية لجان تعنى بالأمور الإدارية والمالية أو لجان تعنى بشؤون الأعضاء... وكمثال آخر، نشير إلى اللجان المتخصصة في سنّ القوانين وفي متابعة أعمال الحكومة (لجان تشريعية - لجان خاصة للمراقبة والتقصّي...) التي نجدها في الجمعيات التأسيسية التي تضطلع علاوة على مهامها التأسيسية، بالوظيفة التشريعية وبوظيفة تعيين الحكومة ومراقبة عمله.

ويحدّد الدستور الانتقالي أو النظام الداخلي للهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور أو أي نص قانوني آخر أنواع اللجان التي ستعمل على صياغة مشروع الدستور وكيفية توزيع المهام بينها وقواعد صنع القرارات داخلها. تتنوع هذه اللجان وتختلف من حيث تسميتها وعدد أعضائها وتركيباتها ومهامها من تجربة إلى أخرى. إلا أنه يمكن حصر أهمها في الأصناف التالية:

- اللجان المتخصصة بحسب المواضيع أو اللجان الموضوعية؛

- لجان التنسيق والصياغة؛ و

- اللجان الفنية أو لجان الخبراء.

وسنركّز في هذا الجزء من الورقة على اللجان الثلاث المذكورة، باعتبارها هي المسؤولة على عملية كتابة مشروع الدستور دون غيرها من اللجان الأخرى الخاصة،⁶ أو تلك التي قد تتدخل في المسائل الإدارية،⁷ والتي نجدها ضمن الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور.

1: اللجان المتخصصة بحسب المواضيع أو اللجان الموضوعية:

أ- عدد اللجان وموضوعها

نظرا لتعقيد مهمة كتابة مشروع الدستور، من الشائع أن تتم هذه المهمة في لجان متعدّدة. ويتحدّد عدد وموضوع نظر اللجان التي ستتولى مهمة كتابة مشروع الدستور بحسب المسائل والقضايا الدستورية التي يتمّ الاتفاق حولها باعتبارها ذات أهمية قصوى، بحيث يجب أن تشكّل محاور الدستور المرتقب. وتعكس عادة مواضيع اختصاص اللجان الاهتمامات الوطنية بشكل كبير. لذلك، يختلف عدد هذه اللجان ومجالات تدخلها من تجربة إلى أخرى. ويحدّد النظام الداخلي للهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور أو أي نص قانوني آخر عدد اللجان الموضوعية وموضوع اختصاصها.

ويقدّم الجدول أدناه فكرة عن اللجان المتخصصة بحسب المواضيع التي تمّ إحداثها ضمن الجمعيات التأسيسية، أو ضمن اللجان الدستورية في عدد من التجارب حول العالم:

اللجان المتخصصة بحسب المواضيع أو اللجان الموضوعية			
البلد	عدد اللجان	مواضيع اهتمامها	عدد أعضاء كل لجنة
جنوب إفريقيا (دستور 1996) جمعية تأسيسية	6	- الدولة الديمقراطية (الديباجة والمواطنة والمساواة وسيادة الدستور والانتخابات وحرية الإعلام والمساءلة والفصل بين السلطات) - الفصل بين السلطات والإجراءات التشريعية والتعديل الدستوري وهيكل الحكومة على مختلف المستويات والهيئة التشريعية والنظام الانتخابي والزعماء التقليديين والسلطة التنفيذية - العلاقات بين المستويات المختلفة للحكومة - الحقوق الأساسية - النظام القضائي والنظام القانوني - الإدارة العامة والمؤسسات المالية والأجهزة الأمنية	30

⁶ - قد يكون هنالك داخل الجمعية التأسيسية إذا كانت هي الهيكل المكلف بصياغة الدستور لجان خاصة تعنى بالتربية المدنية وجمع الآراء وتثقيف الأعضاء. وكذلك هو الشأن بالنسبة للجنة الدستورية التي قد تتضمن لجنة خاصة تعنى بالتربية المدنية وجمع الآراء وتثقيف الأعضاء.

⁷ - قد يتضمن البرلمان والجمعية التأسيسية لجنة خاصة تعنى بانضباط الأعضاء، وقد تتضمن الجمعية التأسيسية على سبيل المثال لجنة للموظفين والشؤون المالية...

43	- الحقوق الأساسية والمبادئ التوجيهية - حقوق الأقليات وشرائح المجتمع المهمشة - إعادة تشكيل الدولة وتوزيع سلطاتها - شكل السلطة التشريعية - تحديد أساليب إدارة الدولة - السلطة القضائية - تحديد هيكله الهيئات الدستورية - توزيع الموارد الطبيعية للبلاد والصلاحيات المالية والمداخيل العمومية - أسس التضامن الثقافي والاجتماعي - حماية المصالح الوطنية	10 حسب المادة 66 من النظام الداخلي (2008) 2065	نيبال الجمعية التأسيسية المنتخبة عام 2008
60	- التوطئة/ الديباجة وعلوية القانون والجمهورية والأهداف الوطنية والقيم و المبادئ - المواطنة و إعلان الحقوق - تمثيلية الشعب - السلطة التنفيذية - السلطة القضائية - السلطة التشريعية - التفويض - المالية العمومية و المرافق العمومية والريادة و النزاهة - الدفاع والأمن الوطني - الحقوق العينية والمحيط - الهيئات الدستورية و تعديل الدستور - الأحكام والترتيبات الانتقالية	12 حسب المادة 49 فقرة 4 من النظام الداخلي لعام 2003	كينيا لجنة دستورية (المؤتمر الوطني الدستوري الكيني)
22	- التوطئة والمبادئ الأساسية و تعديل الدستور - الحقوق و الحريات - السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و العلاقة بينهما - القضاء العدلي و الإداري و المالي و الدستوري - الهيئات الدستورية - الجماعات العمومية الجهوية والمحلية	6 حسب المادة 64 من النظام الداخلي	تونس جمعية تأسيسية (المجلس الوطني التأسيسي المنتخب عام 2011)

	- رؤية الدولة - المواطنة والجنسية والجنسيات - الواجبات والحقوق والحريات - تنظيم وشكل الدولة الجديدة - السلطة التشريعية - السلطة القضائية - السلطة التنفيذية - الهياكل الأخرى للدولة - الحكم الذاتي للجهات والمقاطعات والبلديات وعلى أراضي السكان الأصليين واللامركزية والتنظيم الترابي. - التعليم ودعم التلاحق بين الثقافات المختلفة - التنمية الاجتماعية الشاملة - المحروقات - الموارد المنجمية والمعدنية - الموارد المائية والطاقة - التنمية الريفية والفلاحة وتنمية الصناعات الغذائية - الموارد الطبيعية المتجددة والأرض والمجال الترابي والبيئة - التنمية الشاملة للأمازون - نبتة الكوكا - التنمية الاقتصادية والمالية - الحدود الوطنية والعلاقات الدولية والاندماج - الدفاع الوطني والأمن.	21 حسب المادة 24 من النظام الداخلي	بوليفيا جمعية تأسيسية (المؤتمر التأسيسي المنتخب عام 2006)
--	---	---	---

ب- تركيبة اللجان

تثير مسألة تركيبة اللجان المتخصصة بحسب المواضيع جملة من الأسئلة. ومن أهمها: هل يجب أن تكون تركيبة اللجان المتخصصة حسب المواضيع موسعة أم ضيقة؟ هل يجب أن تكون تركيبة هذه اللجان قائمة على مبدأ التمثيل النسبي؟ هل يجب أن تكون عضويتها حkra على أعضاء الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، أم يمكن أن تتضمن أعضاء من خارجه؟ وهل يمكن الجمع بين عضوية لجننتين أو أكثر؟

يخلص من التجارب الانتقالية المقارنة، أنه من المفيد عند تحديد القواعد المتعلقة بتركيبة اللجان الموضوعية الاستئناس بالتوجيهات التالية:

من حيث عدد الأعضاء داخل كل لجنة (تركيبة موسعة أو ضيقة؟):

- لا ينبغي أن يكون عدد أعضاء اللجنة كبيراً. فكثرة الأعضاء قد تنجر عنها كثرة في اختلاف الآراء وصعوبة في تقريب وجهات النظر، وهو ما يعني الحاجة إلى وقت أطول للتداول حول المسائل المعروضة، ووقت أطول لاتخاذ القرارات، الأمر الذي يمكن أن ينعكس سلباً على حسن سير عمل اللجنة. لذلك، من المستحسن أن تتضمن كل لجنة عدداً معقولاً من الأعضاء بما يسمح بضمان سرعة ونجاعة العمل ويحقق في ذات الوقت "فوائد الهيئة الأصغر"⁸.
- من المستحسن عدم منح أعضاء الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور الحرية التامة في اختيار اللجان التي سينتمون إليها، لأن ذلك قد يؤدي إلى وجود لجان غير متساوية من حيث الحجم.

النظام الداخلي للجمعية التأسيسية البوليفية المسماة المؤتمر التأسيسي البوليفي (2006)	المادة 23: يتم تحديد عدد أعضاء كل لجنة من اللجان بقسمة العدد الجملي لأعضاء المؤتمر على عدد اللجان وذلك لضمان توزيع كل أعضاء المؤتمر بطريقة متساوية على مختلف اللجان.
--	--

من حيث تمثيلية تركيبة اللجان (هل يجب أن تكون تركيبة هذه اللجان قائمة على مبدأ التمثيل النسبي؟)

من المهم أن تكون عضوية اللجان متوازنة من حيث الحساسيات السياسية والجنس والعرق والاختصاص المهني للأعضاء... كل ذلك دون تجاهل نسب الأغلبية والأقلية الموجودة في الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور ذاته.

النظام الداخلي للجمعية التأسيسية النيبالية الصادر تحت عدد (2008) 2065	تقتضي المادة 69 أن كل لجنة موضوعية تتشكل من 43 عضواً في أقصى تقدير ويتم اختيارهم بناءً على مبدأ التمثيل النسبي ويراعى في ذلك حجم الكتل السياسية ونسبة النساء والسكان الأصليين/القبائل والمادهيبي والداليت والمناطق النائية والمسلمين وغير ذلك من الأقليات الطائفية الممثلة ضمن الأحزاب السياسية الموجودة في الجمعية التأسيسية.
النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في 2011	الفصل 42 ينص على أن "يتم تكوين اللجان وفق قاعدة التمثيل النسبي بين كتل المجلس الوطني التأسيسي".

من حيث تضمن اللجان الموضوعية لأعضاء من خارج الهيكل المكلف بكتابة مشروع الدستور (هل يجب أن تكون العضوية في

اللجان حكراً على أعضاء الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، أم يمكن أن تتضمن أعضاء من خارجه؟)

يمكن أن لا تكون عضوية اللجان المتخصصة بحسب المواضيع حكراً على أعضاء الهيكل المكلف بكتابة مشروع الدستور. ويكون الأمر كذلك، خاصة في الحالة التي تكون فيها السلطة التشريعية (البرلمان) هي الجهة المسؤولة على عملية كتابة وإعداد مشروع الدستور. ففي هذه الحالة ونظراً لتعدد وظائف السلطة التشريعية، يمكن أن لا يتم تكليف كل أعضاء البرلمان بالمشاركة في عملية كتابة مشروع الدستور. وعادة ما يتم في هذه الحالة تشكيل لجنة واحدة تتضمن برلمانيين وأعضاء غير برلمانيين (اختصاصيين وممثلين لمجموعات ذات مصلحة) تكلف بإعداد مشروع الدستور. ففي إطار إعداد دستور زمبابوي مثلاً، والذي تمت المصادقة

⁸ - ميشل براندت، جيل كوتريل، ياش غاي، أنطوني ريغان، "وضع الدستور والإصلاح الدستوري: خيارات عملية"، إنتربيس، 2012، النسخة العربية، ص. 247.

عليه بالاستفتاء سنة 2013، قامت اللجنة البرلمانية المكلفة بصياغة مشروع الدستور بتعيين 17 لجنة متخصصة حسب المواضيع، وكانت كل لجنة تتضمّن 30% فقط من البرلمانيين. أمّا البقية، فقد تمّ اختيارهم من غير أعضاء البرلمان كممثلين "لأصحاب المصالح"⁹.

ونشير إلى أنّه في حالة وجود عدد من غير الأعضاء المنتخبين ضمن تركيبة اللجان الموضوعية، قد يكون من المستحسن عدم منحهم حقّ التصويت واتخاذ القرارات فيما يتعلق بمضمون مشروع الدستور، باعتبار أنّ الأعضاء المنتخبين هم فقط من فوّضهم الشعب لاتخاذ مثل هذه القرارات.

من حيث إمكانية الجمع بين عضويّة لجنتين أو أكثر (هل يمكن الجمع بين عضويّة لجنتين أو أكثر؟)

يصعب على العضو الذي ينتمي إلى أكثر من لجنة واحدة حضور اجتماعات كلّ اللجان التي ينتمي إليها بانتظام والمشاركة بصفة ناجعة في أعمالها. كما قد يصعب عليه الإلمام بصفة جيدة ومعقّمة بكلّ المواضيع التي تتناولها اللجان التي ينتمي إليها. هذا وقد تعقد مختلف اللجان اجتماعاتها وجلسات عملها بصفة متزامنة، خاصّة إذا كانت مقيّدة بآجال زمنيّة لإنهاء أعمالها. لذلك، من المستحسن أن لا يتمّ السماح لكل عضو من أعضاء اللجان الموضوعية من أن يكون عضواً في أكثر من لجنة واحدة. غير أن منع الجمع بين عضويتين أو أكثر داخل اللجان الموضوعية، لا يجب أن يحرم أعضاء لجنة من اللجان من حقّهم في حضور اجتماعات اللجان الأخرى.

النظام الداخلي للمؤتمر الوطني الدستوري الكيني لعام 2003	المادة 49 فقرة 3: تتشكل مجموعات العمل الفنية من 6 أعضاء على أقصى تقدير. غير أنه يمكن لغير أعضاء كل مجموعة عمل الحضور في أشغال مجموعة عمل أخرى ولكن لا يكون لهم حقّ التصويت.
--	---

كما لا يجب أن يحول هذا المنع دون إمكانية تنظيم اجتماعات مشتركة بين اللجان، وذلك بهدف تنسيق العمل بينها.

النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في عام 2011	الفصل 66: "يجوز عقد جلسات مشتركة بين اللجان القارة التأسيسية بطلب منها أو من الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة وبعد إعلام رئيس المجلس لغاية التباحث في الجوانب المتداخلة بين المحاور المعروضة عليها".
النظام الداخلي للمؤتمر التأسيسي البوليفي المنتخب في عام 2006	المادة 30: عندما يتعلق موضوع النقاش بمجال تدخل لجنتين أو أكثر، يمكن للجان المعنية تشكيل لجنة مختلطة وتقديم مقترحاتهم ضمن تقرير مشترك بينهما.

ج- مهام اللجان

يحدّد النص المنظم لعمل الهيكل المكلف بكتابة مشروع الدستور مهام اللجان وطريقة عملها. وتتعهّد كل لجنة من اللجان الموضوعية بالنظر في الموضوع الدستوري الذي حدّد لها، والذي يشكّل باباً أو جزءاً معيّناً من مشروع الدستور المرتقب. وتكون كلّ لجنة مطالبة بتقديم رأيها وتصوراتها ومقترحاتها بخصوص المسألة الدستورية التي تتعهّد بها.

⁹ - ميشل براندت، جيل كوتريل، ياش غاي، أنطوني ريغان، "وضع الدستور والإصلاح الدستوري: خيارات عملية"، إنترپريس، 2012، النسخة العربية، ص. 247.

ويمكن لكل لجنة في إطار عملها التأسيسي أن تقوم بدعوة خبراء (محلين أو أجانب) أو لجان فنية للاستماع إليهم والاستشارة بأرائهم. ويمكن لها كذلك دعوة ممثلي منظمات المجتمع المدني والمنظمات المهنية ذات العلاقة (كمنظمات القضاة ومنظمات أعوان الأمن الوطني أو غيرهم من الفئات المهنية التي قد تكون معنية مباشرة بجزء من الأحكام التي ستدرج في مشروع الدستور) للاستماع إليهم وتلقي مقترحاتهم. ويمكن للجان الموضوعية كذلك أن تستأنس في عملها بتجارب وخبرة أشخاص شاركوا في مسارات تأسيسية مقارنة.

وتضمن كل لجنة حصيلة أعمالها في تقرير كتابي، كما تصوغ المواد القانونية المتعلقة بالموضوع الدستوري المعهود إليها. وفي صورة عدم توافق أعضاء اللجنة حول موقف موحد بخصوص مسألة من المسائل الواردة ضمن الموضوع الدستوري الراجع لهم بالنظر، تضمن اللجنة المواقف المختلفة ضمن تقريرها وتبلورها في مواد قانونية مختلفة تحت عنوان "المقترح 1" و"المقترح 2" ... هذا ويمكن لكل لجنة أن تتقدم بمقترح صياغة أو أكثر بخصوص كل مادة من المواد المقترحة ضمن الباب أو المسألة الدستورية الراجعة إليها بالنظر.

وتشكل التقارير التي تعدّها كل اللجان المتخصصة، والمتضمنة لمقترحاتها حول القواعد القانونية التي سيقع إدراجها في مشروع الدستور أساساً لصياغة المشروع الكامل للدستور الذي سيقع مناقشته من قبل هيكل المصادقة. ولهذا السبب، من المهم ومن الضروري أن تعتمد كل اللجان الموضوعية منهجية عمل واضحة وموحدة قدر الإمكان في إعداد تقاريرها وفي صياغتها. إذ لتسهيل عملية تأليف تقارير اللجان الموضوعية ولتحصل الاستفادة الفعلية من محتوى تقارير اللجان، من المهم أن تكون كل التقارير على نفس الدرجة من الدقة والوضوح.

د- قواعد صنع القرارات ضمن اللجان الموضوعية

يتعين أن تخضع عملية صنع القرارات داخل اللجان الموضوعية إلى القواعد الإجرائية المضبوطة بصفة مسبقة في النظام الداخلي المنظم لعمل الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور. وسنتناول في هذا الجزء أهم القواعد المعتمدة لصنع القرارات ضمن اللجان الموضوعية، وهي تلك المتعلقة بالنصاب القانوني وبكيفية الموافقة على القرارات وبمبدأ شفافية أو سرية أعمال اللجان.

أولاً: النصاب القانوني لصحة انعقاد جلسات اللجان: ويقصد بذلك الحد الأدنى من الحضور في جلسات عمل اللجان الذي يسمح باعتبار أن الجلسة منعقدة بصفة قانونية، وأن القرارات التي تتخذ خلالها صدرت بشكل قانوني. وتهدف هذه القاعدة الإجرائية إلى منع عدد قليل من الأعضاء من اتخاذ قرارات تلزم الهيكل برمته.

تختلف نسبة الحضور التي تحدّد للغرض من تجربة إلى أخرى، إلا أن أغلب النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور تشترط أن لا تقل نسبة الحضور اللازمة لاكتمال النصاب عن 50% من جملة الأعضاء. إذ إن التخفيض في النسبة بأكثر من ذلك، من شأنه أن يقوّض الأغراض التي من أجلها وضع شرط النصاب القانوني.

وتحسباً للحالات التي قد يغيب فيها عدد هام من الأعضاء قد يصل إلى النصف وما قد ينجّر عن ذلك من تعطيل لأعمال اللجان، عمدت بعض الدول إلى تكريس قواعد تمكّنها في مثل هذه الحالات من تجاوز شرط النصاب القانوني للالتزام واتخاذ القرارات. وقضت مثلاً بأن انعقاد اللجنة الموضوعية يكون صحيحاً والقرارات الصادرة عنها قانونية بمجرد مرور فترة زمنية معينة من موعد انعقادها المعلن عنه والمبلّغ لأعضائها.

وفيما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في عام 2011	الفصل 52 فقرة 1: "تعقد اللجان اجتماعاتها في المواعيد التي تضبطها خارج أوقات انعقاد الجلسات العامة وذلك بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها. وفي صورة عدم توفر النصاب القانوني تنعقد صحيحة بعد ساعة من موعدها".
النظام الداخلي للجمعية التأسيسية لجنوب إفريقيا الصادر في 1994 (دستور 1996)	المادة 31 فقرة 3: لاكمال النصاب القانوني داخل اللجنة يجب حضور نصف العدد الجملي لأعضائها (باستثناء الرئيس). المادة 31 فقرة 4: عندما يكون على اللجنة أن تقرّر في مسألة ما ولم يكن النصاب القانوني متوفراً، يجوز للرئيس إما تعليق العمل إلى حين اكتمال النصاب القانوني أو تأجيل أعمال اللجنة.
النظام الداخلي للمؤتمر التأسيسي البوليفي المنتخب في عام 2006	المادة 66: يكتمل النصاب القانوني لاجتماعات الجلسة العامة واللجان واللجان الفرعية بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل هيكل من الهياكل المذكورة التابعة للمؤتمر التأسيسي.

ويخلص من التجارب المقارنة، أن الدول عمدت إلى مقاومة ظاهرة غيابات أعضاء اللجان عن حضور الاجتماعات من خلال التنصيص بوضوح على وجوب الحضور في الجلسات، وعلى العقوبات التي يمكن أن تسلط على العضو إذا تكررت غياباته بدون سبب شرعي. ومن أهمّ العقوبات التي يتمّ تكريسها بهذا الخصوص نذكر، على سبيل المثال، خصم أيام الغيابات من المنحة المالية للعضو المتغيب أو اعتباره متخلياً عن عضويته في اللجنة. وفيما يلي بعض الأمثلة عن ذلك:

النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في عام 2011	الفصل 53: حضور أعضاء اللجان بجلساتها وجوبي، ويعتبر متخلياً عن عضويته باللجنة كل عضو يتغيب عن ثلاث جلسات متتالية دون استرخاض مسبق من رئيس اللجنة بأي وسيلة تترك أثراً كتابياً أو دون عذر شرعي يوضحه في مكتوب يوجّهه إلى رئيس اللجنة خلال الأسبوع الذي يلي الغياب. الفصل 126: ... إذا تجاوز الغياب دون عذر ثلاث جلسات في نفس الشهر، للمكتب أن يقرّر الاقتطاع من المنحة بما يتناسب ومدة الغياب. وعند تغيب العضو دون عذر مدة 3 أشهر خلال السنة، يمكن للمكتب أن يعرض على المجلس اعتبار العضو متخلياً، على أن يبتّ المجلس في ذلك بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة لأعضائه.
النظام الداخلي للجمعية التأسيسية لجنوب إفريقيا الصادر في 1994 (دستور 1996)	المادة 33: إذا تغيب عضو من اللجنة عن ثلاث جلسات متتالية دون استرخاض من رئيس اللجنة أو دون سبب وجيه مصادق عليهما بقرار نهائي وقطعي من قبل رئيس الجمعية التأسيسية، تتولى لجنة الإجراءات إعفاءه من عضويته في اللجنة والتنصيص على قرار الإعفاء ضمن محضر جلسة.

النظام الداخلي للمؤتمر التأسيسي البوليغرافي المنتخب في عام 2006	المادة 21: يجب على النواب المشاركة في أعمال اللجنة التي يكونون أعضاء فيها... المادة 67: إذا تعذر انعقاد الجلسة بشكل صحيح بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني، تنشر قائمة النواب المتغييبين من قبل مصلحة الإعلام. ويتم كذلك التنبيه عليهم كتابيا وخصم ما يتناسب ومدة الغياب من أجرهم الشهري...
--	--

ونشير إلى أنه لضمان تقدّم نسق أعمال اللجان بحضور أكثر ما يمكن من الأعضاء، لا يكفي التنصيص على عقوبات لمقاومة الغيابات المتكررة واللاشعورية؛ وإنما يجب تفعيلها بجدية ووضع الآليات اللازمة لذلك.

ثانيا: كيفية اتخاذ القرارات:

يتبين من دراسة التجارب المقارنة، أن القواعد المحددة لكيفية اتخاذ القرارات تتناول مسائل مختلفة.

● التوافق أم التصويت بالأغلبية لاتخاذ القرارات؟

نظرا لأهمية أن يكون النص الدستوري معبرا عن تطلعات أوسع ما يمكن من الفئات والأطياف الممثلة في الهيكل المكلف بوضع الدستور ككل و صلب اللجان الموضوعية بشكل خاص، من المهم أن يقع التأكيد ضمن النظام الداخلي للهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور على ضرورة العمل على اتخاذ القرارات بالتوافق قبل اللجوء إلى تحكيم الأغلبية عبر التصويت.

النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في عام 2011	الفصل 57: يتولى رئيس اللجنة تسيير أعمالها، وذلك من خلال تقريب وجهات النظر في الاقتراحات والآراء المتباينة. وفي صورة استحالة التوافق، تدوّن أهم نقاط الخلاف في صلب المشروع وتعرض على الجلسة العامة التي لها أن تحسم في المسألة.
النظام الداخلي للمؤتمر الوطني الدستوري الكيني لعام 2003	المادة 45 فقرة 15: يصدر كل قرار من قرارات اللجنة، قدر المستطاع، بالتوافق. وفي غياب التوافق، يتخذ القرار بتصويت أغلبية أعضاء اللجنة. ويشترط أن تعدّ الأقلية من بين أعضاء اللجنة تقريرا (تقرير الأقلية) يتم إلحاقه بالتقرير الرئيسي.

غير أنه يتبين من مختلف التجارب المطّلع عليها، أن الدول عمدت لتفادي الوقوع في فخّ الانسداد إلى التنصيص، كذلك إلى إمكانية اتخاذ القرارات صلب اللجان الموضوعية باعتماد آلية التصويت على أساس قاعدة الأغلبية.

● تحديد الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرارات: وهي نسبة الأصوات اللازمة للحسم في المسائل المطروحة والمصادقة على القرارات لإصدارها بصفة قانونية. تختلف الدول في تحديد الأغلبية التي تراها مناسبة لاتخاذ القرارات صلب اللجان الموضوعية.

أنواع الأغلبية في التصويت

- أغلبية بسيطة للحضور: التصويت بالموافقة من قبل أكثر من 50% من الأعضاء الحاضرين في الجلسة.
- أغلبية بسيطة للحضور المصوّتين: التصويت بالموافقة من قبل أكثر من 50% من الأعضاء الحاضرين في الجلسة، وذلك دون احتساب الأعضاء الذين امتنعوا عن التصويت (المحتفظين بأصواتهم).

- أغلبية مطلقة: التصويت بالموافقة من قبل أكثر من 50% من العدد الجملي للأعضاء (وليس من عدد الأعضاء الحاضرين).
- أغلبية موصوفة: التصويت بالموافقة بنسبة تفوق 50 % من العدد الجملي للأعضاء كنسبة ثلثي الأعضاء أو نسبة ثلاثة أرباع الأعضاء أو أربعة أخماس الأعضاء.

وفي حين تكون الأغلبية الموصوفة هي المحبذة لدى أصحاب الأقلية الذين لهم نسبة تمثيلية ضعيفة داخل لجان الهيكل المكلف بصياغة الدستور، تكون الأغلبية البسيطة أو المطلقة هي الأغلبية التي يفضلها الشق الذي له تمثيلية عالية داخل هذه اللجان. لكن يجب الانتباه إلى كون الأغلبية الموصوفة، على خلاف نسب الأغلبية الأخرى، يمكن أن تؤول إلى حالات انسداد. لذا، نرى أن أغلب التجارب عمدت إلى اشتراط قاعدة الأغلبية الموصوفة بخصوص القرارات الحاسمة، كقرار المصادقة النهائية على مشروع الدستور الذي يتخذ في إطار الجلسة العامة. أما القرارات التي تتخذها اللجان الموضوعية، فلم تشترط في شأنها نسبة أغلبية عالية لكونها تعدّ من قبيل الأعمال التحضيرية.

النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في عام 2011	الفصل 60: ... وتتخذ اللجنة قراراتها في جميع الحالات بأغلبية الحاضرين من أعضائها بالتصويت علنيا برفع الأيدي، إلا إذا قرّرت خلاف ذلك...
النظام الداخلي للجمعية التأسيسية لجنوب إفريقيا الصادر في 1994 (دستور 1996)	المادة 32 فقرة 1: يجب أن يحظى قرار اللجنة بدعم أغلبية الأعضاء الحاضرين والمصوتين.
النظام الداخلي للمؤتمر التأسيسي البوليفي المنتخب في عام 2006	المادة 70 فقرة 1: يجب أن تتخذ قرارات المؤتمر التأسيسي عموما بالأغلبية المطلقة في إطار اللجان والجلسة العامة. ويتعين على المؤتمر التأسيسي أن يصادق على المسائل التالية بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين: أ- النص النهائي للدستور الجديد.....

- قيمة صوت رئيس اللجنة: عند التصويت داخل اللجنة وفي الحالة التي يتساوى فيها عدد الأعضاء الموافقين مع عدد الأعضاء الراضين للقرار المعروض على التصويت، عادة ما يتم اعتماد صوت الرئيس لترجيح الكفة والحسم.

النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في عام 2011	المادة 60: ... وتتخذ اللجنة قراراتها في جميع الحالات بأغلبية الحاضرين من أعضائها..... وإذا تساوت الأصوات يكون صوت الرئيس مرجّحا.
النظام الداخلي للجمعية التأسيسية لجنوب إفريقيا الصادر في 1994 (دستور 1996)	المادة 32 فقرة 2: في حالة تساوي الأصوات، يكون صوت العضو المكلف بالرئاسة مرجحا.

● **التصويت الشخصي أو التصويت بالوكالة:** من المهم أن يكون التصويت داخل اللجان شخصياً؛ بمعنى أن كل عضو يجب أن يصوت بذاته ويعبر عن موقفه بنفسه. فلا يمكن لعضو حاضر أن يصوت باسم ومكان عضو آخر، حتى وإن كان هذا الأخير قد عبر شفاهياً أو كتابياً عن إرادته في تكليف زميله بالتصويت مكانه. ففتح باب التصويت بالوكالة يمكن أن يؤول إلى التلاعب بالأصوات، ويجعل بعض الأعضاء يستغلون غياب زملائهم للتصويت مكانهم في اتجاه قد لا يكون مطابقاً لآرائهم الحقيقية. وهو ما يعدّ شكلاً من أشكال التزوير في التصويت.

النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في عام 2011	الفصل 60: حق التصويت في اللجان شخصي لا يمكن تفويضه...
---	---

● **التصويت السري أو التصويت العلني:** التصويت السري له مزايا تتمثل أساساً في جعل الشخص يصوت وفق ما يميله عليه ضميره ووفق قناعاته الشخصية، حتى وإن كانت قناعاته تلك مخالفة للموقف الرسمي للحزب أو للكتلة أو المجموعة التي ينتمي إليها. أمّا إذا كان التصويت علنياً، فكثيراً ما يجد العضو نفسه مجبراً على التصويت في نفس الاتجاه الذي تملّيه عليه الجهة السياسية التي ينتمي إليها. فالتصويت العلني يضمن الشفافية، لكنّه قد يجعل عملية التصويت تتمّ تحت ضغوطات (ضغوطات حزبية أو ضغوطات العموم) يستحسن تفاديها لضمان نزاهة التصويت.

ثالثاً: علنية وسرية اجتماعات اللجان: غالباً ما يتمّ في إطار ضمان شفافية عملية وضع الدستور ككلّ، وضع إجراءات وآليات تسمح بإضفاء حدّ معين من الشفافية على أعمال اللجان المتخصصة حسب المواضيع. ومن أهمّ هذه الآليات قاعدة علانية المداولات داخل اللجان التي يرى البعض أنها قاعدة مبدئية يجب اعتمادها، في حين يرى البعض الآخر ضرورة أن تكون المداولات سرية، معتبرين أنّ التفاوض وراء أبواب مغلقة من شأنه أن يسهّل تحقيق التوافق ويشجّع الأعضاء على مراجعة مواقفهم. وفيما يلي بعض الأمثلة عن تجارب مقارنة في المجال:

النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في عام 2011	الفصل 54 : "جلسات اللجان علنية، وللجنة أن تقرّر سرية جلستها بأغلبية أعضائها".
النظام الداخلي للجمعية التأسيسية لجنوب إفريقيا الصادر في 1994 (دستور 1996)	المادة 17 فقرة أ-1: يمكن لأي شخص من العموم ولوسائل الإعلام الحضور أثناء مداولات أي لجنة أو هيئة أو لجنة فنية.... بشرط احترام القيود والشروط التي يرى الهيكل المعني ضرورة اتخاذها ضماناً لحسن سير أعماله. كما يحقّ للهيكل المعني أن يقرّر تسيير أعماله في كنف السرية من خلال استبعاد من هم من غير الأعضاء كلّما رأى ضرورة في ذلك.

2: لجنة التنسيق والصياغة:

نظراً لقيام منهجية العمل المتبعة لصياغة مشروع الوثيقة الدستورية على فكرة توزيع المهام على لجان متعدّدة ومتفرقة، يكون من الضروري إنشاء لجنة خاصة يمكن أن تسمّى "لجنة التنسيق والصياغة" أو "اللجنة الدستورية العامة"، تعمل على تجميع

مقترحات اللجان المتخصصة بحسب الموضوع وتأليفها وتنسيق محتواها بصورة تمكّن من الحصول على مشروع كامل للدستور، يكون متناسقا ولا يشوبه التناقض أو التكرار.

وبغض النظر عن تسمية هذه اللجنة وتركيبها التي تختلف بحسب التجارب، تتفق النظم الداخلية للجمعيات التأسيسية أو القوانين المنظمة لعمل هيكل صياغة مشروع الدستور، على أن مهمتها الأساسية تكمن في تحديد الصياغة النهائية لمشروع النص الدستوري الذي سيحال لاحقا على هيكل المصادقة، مرفقا بالتقرير العام حول مشروع الدستور لمناقشته والتصويت عليه.

أ- تركيبة اللجنة

تختلف تركيبة هذه اللجنة من تجربة إلى أخرى. ففي الحالات التي تقوم فيها الجمعية التأسيسية ذاتها بكتابة مشروع الدستور، تتشكّل هذه اللجنة عادة من رئيس الجمعية التأسيسية ورؤساء اللجان التأسيسية المتخصصة حسب المواضيع.

النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المنتخب في عام 2011	الفصل 103: "بالتوازي مع اللجان القارة التأسيسية، يشكّل المجلس الوطني التأسيسي هيئة مشتركة للتنسيق والصياغة تتكوّن من: - رئيس المجلس الوطني التأسيسي: رئيسا، - المقرر العام للدستور: نائب رئيس، مساعد أول ومساعد ثان للمقرر العام للدستور ورؤساء اللجان القارة التأسيسية ومقرروها: أعضاء".
النظام الداخلي للجمعية التأسيسية النيابية الصادر تحت عدد (2008) 2065	الفصل 65: "... (3) يمكن للرئيس أن يقترح على الجمعية تشكيلة اللجنة الدستورية وأسماء أعضائها. (4) يتولى أعضاء اللجنة انتخاب رئيس للجنة من بينهم".

ب- مهامها وكيفية سير عملها

تتدخل عادة اللجنة المكلفة بالتنسيق والصياغة في مرحلة لاحقة لعمل اللجان الموضوعية. حيث تتولى تلقي تقارير تلك اللجان وتجميع مقترحاتها بخصوص المواد التي ستدرج في مشروع الدستور، ثمّ تعمل على إدخال تحسينات عليها لتحويلها إلى مشروع متكامل للدستور تكون أحكامه متناسقة ومصاغة بشكل سليم. ويمكنها في هذا المجال الاستعانة بخبراء أو بلجان فنية لمساعدتها على عملية كتابة النصّ الدستوري الكامل بلغة قانونية سليمة. ومن المهمّ أن يحدّد النظام الداخلي للجمعية التأسيسية أو القانون المنظم لعمل الهيكل المكلف بكتابة مشروع الدستور، قواعد دقيقة وواضحة بخصوص حالات تدخل لجنة التنسيق والصياغة في عمل اللجان المتخصصة حسب المواضيع وكيفية تعاملها مع مقترحاتها.

النظام الداخلي للجمعية التأسيسية النيابية الصادر تحت عدد (2008) 2065	المادة 65: (1) تحدث داخل الجمعية هيئة دستورية. (2) تتمثل أهمّ وظيفة للهيئة المحدثة بمقتضى الفقرة (1) في إعداد مشروع الدستور بناء على مشاريع التقارير الأولية للجان الموضوعية المشار إليها ضمن الفصل 66 وعلى الأوراق المفاهيمية حول المواضيع الداخلة في مجال عمل كلّ منها، وكذلك بناء على المقترحات والتوجيهات الصادرة عن الجمعية تبعا للنقاش المتعلّق بهذه التقارير، وتتولى إحالة هذا المشروع على الجمعية
--	---

التأسيسية.	(3) إضافة إلى ما تمّ التنصيص عليه في الفقرة (2)، تتولّى اللجنة الدستورية إعداد المشروع الأولي لديباجة الدستور، وكذلك تحديد المواضيع التي لا تدخل في مجال اختصاص أي من اللجان، والتي يتعيّن إدراجها في الدستور. وتقوم بإعداد مشروع التقرير الأولي حول هذه المواضيع، إلى جانب إعداد ورقة مفاهيمية بخصوصها. ثمّ تتولى إحالتها على الجمعية التأسيسية.
------------	---

ونؤكّد على أنّ كلّ لبس أو غموض بخصوص مهامّ وصلاحيات لجنة التنسيق والصياغة من جهة واللجان الموضوعية من جهة أخرى، يمكن أن يترتّب عنه خلافات وتوترات سياسية، وهو ما قد يؤدّي إلى تعطيل مسار وضع الدستور، وحتى إلى توقفه. وتفاديا لذلك، يستحسن استباق الأمور وإحكام تنظيم هذه المسائل.

ففي تونس، على سبيل المثال، اضطرّ المجلس التأسيسي إلى تعديل نظامه الداخلي بعد أن تفضّط إلى الثغرات الواردة به بخصوص مهامّ لجنة التنسيق والصياغة وكيفية توزيع الوظائف بينها وبين اللجان المتخصصة حسب المواضيع، سيّما فيما يتعلّق بكيفية إدخال التعديلات على مشروع الدستور. إذ لم يوضّح النظام الداخلي للمجلس في صيغته الأولى/الأصلية ما إذا كان بإمكان لجنة التنسيق والصياغة أن تتغيّر من محتوى مشروع الدستور مباشرة بنفسها، ودون العودة إلى اللجان المتخصصة حسب المواضيع. كما لم يبيّن النص الأصلي ما إذا كان يتعين على لجنة التنسيق والصياغة أن تتولّى في تلك الحالة أخذ رأي اللجان المتخصصة حسب المواضيع بخصوص تلك التغييرات أم لا. ولم يضبط النظام الداخلي كذلك آجالاً معيّنة لإعداد تقارير اللجان وتبادلها.

الصيغة الأصلية للنظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي المؤرخ في 20 جانفي/ كانون الثاني 2011 الفصل 104 في صيغته الأولى	"تتولّى الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة: -التنسيق الفوري والمتواصل بين أعمال اللجان القارة التأسيسية، -إعداد التقرير العام حول مشروع الدستور قبل عرضه على الجلسة العامة، -إعداد الصيغة النهائية لمشروع الدستور طبقاً لقرارات الجلسة العامة".
النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي التونسي بعد تنقيحه في 15 مارس/ آذار 2013 الصيغة الجديدة للفصل 104	" كما حدّد الفصل 104 (جديد) من نفس النظام الداخلي مهامّ هذه الهيئة: "تتولّى الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة: - التنسيق الفوري والمتواصل بين أعمال اللجان القارة التأسيسية، - إعداد التقرير العام حول مشروع الدستور قبل عرضه على الجلسة العامة، - وتتعهد اللجان التأسيسية بالنظر في الملاحظات والمقترحات الواردة من النقاش العام والحوار الوطني حول الدستور، وذلك في أجل أقصاه عشرة أيام عمل من تاريخ تعهدها بالتقارير. وإذا تعذر ذلك على إحدى اللجان التأسيسية، فإنها تستكمل أعمالها بالتعاون مع الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة في أجل إضافي لا يتجاوز خمسة أيام عمل. تجتمع الهيئة لإعداد الصيغة النهائية لنص مشروع الدستور اعتماداً على أعمال اللجان بالاستئناس بأهل الاختصاص في أجل أقصاه عشرة أيام عمل وتحويله إلى اللجان التأسيسية لإبداء الرأي، كل لجنة في المحور المناط بعهدتها، في أجل أقصاه يومان. وتنشر آراء اللجان وتوزع وجوباً مع التقرير العام ومشروع الدستور."

ويبدو أن هذا التعديل لم يكن كافياً ولم يرد بالوضوح المطلوب. إذ إن التعديل المدخل على الفصل 104 سالف الذكر لم يبيّن بوضوح مدى أحقية الهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة في إدخال تعديلات على محتوى مقترحات اللجان الموضوعية دون موافقتها. وهو ما جعل أعضاء اللجان التأسيسية/الموضوعية تتفاجأ عند نشر الصيغة الرابعة لمشروع الدستور يوم 1 جوان/ حزيران 2013¹⁰ بتضمن هذا المشروع لأحكام تختلف عن تلك التي تمّ التوافق حولها صلب اللجان الموضوعية. وقد نشب لهذا السبب خلاف حاد بين اللجان الموضوعية والهيئة المشتركة للتنسيق والصياغة. علماً وأن هذه الأخيرة كانت قد عمدت كذلك إلى نشر مشروعها هذا قبل إحالته مسبقاً على اللجان التأسيسية لإبداء رأيها فيه طبقاً لمقتضيات الفصل 104 المذكور.

هذا ونؤكّد كذلك على أهمية أن يبيّن النص المنظم لعمل الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور كيفية التعامل مع مقترحات تعديل مشروع الدستور التي قد تصدر عن هيكل المصادقة. والسؤال الذي يطرح هو الآتي: من هي الجهة التي ستتولى إعطاء مقترحات التعديل الصادرة عن هيكل المصادقة شكلها النهائي الذي سدرج به في نص الدستور؟ هل هي هيكل المصادقة؟ أم هي لجنة التنسيق والصياغة؟ أم هي اللجان الموضوعية؟ هنالك في هذا المجال خياران على الأقل:

أما الخيار الأول، فيتمثل في تمكين هيكل المصادقة من إدخال التعديلات التي يقرّها بنفسه وبصفة مباشرة على المشروع المعروض عليه دون العودة إلى أي جهة.

أما الخيار الثاني، فيتمثل في تكليف لجنة التنسيق والصياغة بإدخال التعديلات المتفق عليها والمقرّرة من قبل هيكل المصادقة. فتتولى صياغتها باللغة القانونية اللازمة طبقاً لما قرره هيكل المصادقة.

3: اللجان الفنية أو لجان الخبراء

مهمّة كتابة الدستور مهمّة صعبة ومعقّدة. فالدستور هو في ذات الوقت نص سياسي يعبر على التوافقات والاتفاقات السياسية المحرزة ونص قانوني بأنّ معنى الكلمة. وبما أن كتابة النصوص القانونية هي عملية تقنية تفترض مهارات قانونية وأخرى لغوية، فإنّ عديد الدول عمدت إلى الاستعانة بخبراء لمساعدة الهيكل المكلف بكتابة مشروع الدستور على عملية كتابة ثم إعطاء مشروع الدستور صياغته الأخيرة. فالخبرة الفنية التي يوفّرها الخبراء بمختلف اختصاصاتهم، تساعد اللجان الموضوعية التي تتولى كتابة مقترحات المواد القانونية الداخلة في مجال الموضوع الدستوري الراجع إليها بالنظر على التعمّق في المسائل والتحدّيات المرتبطة بموضوع نظرهم، كما تمكّنهم من التعرف على مختلف الخيارات المتاحة بالنسبة للمسائل التي يثيرها موضوع اهتمامهم.

هذا وتشكّل المهارة اللغوية والمهارة في الصياغة القانونية أهمّ الخبرات التي يتعيّن أن تتوفر في لجان الخبراء. ومن المفيد أن تواكب لجان الخبراء أعمال اللجان الموضوعية. إلا أنه من الضروري أن تتدخل عند مرحلة صياغة مشروع الدستور، الذي سيحال على هيكل المصادقة، من قبل لجنة التنسيق والصياغة، وكذلك عند صياغة وإدخال التعديلات المقرّرة من قبل هيكل المصادقة ضمن النسخة النهائية لمشروع الدستور.

إذ يمكن أن ينجّر عن كل مادة من مواد الدستور التي لا تكون مصاغة بطريقة جيدة أو تكون مدرجة في الدستور بطريقة غير مدروسة نتائج وخيمة على مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. كما يمكن أن ينجّر عن التناقضات الداخلية للنص الدستوري قدر كبير من الفوضى وتوجّه نحو المجهول.

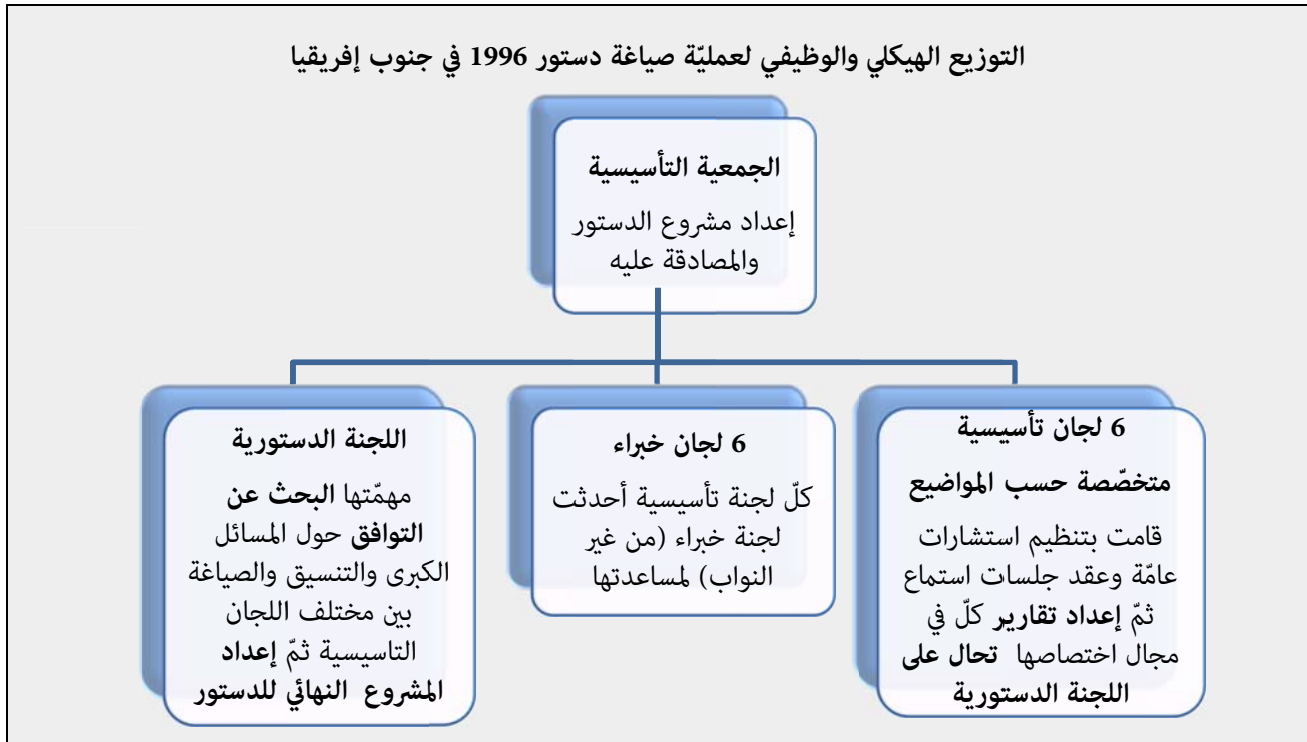
¹⁰ - نشر المجلس الوطني التأسيسي الصيغة الرابعة لمشروع الدستور باعتبارها الصيغة النهائية لمشروع الدستور.

وقد لا يشعر في البداية أعضاء الهيكل المكلف بكتابة مشروع الدستور (خاصة الجمعية التأسيسية والبرلمان) أنهم في حاجة إلى تكوين لجنة أو لجان قارة من الخبراء، وذلك ظناً منهم بأنهم قادرون على إنتاج نصّ دستوريّ بمفردهم (مستنديّن في ذلك إلى مشروعيتهم) أو تخوّفاً منهم من انحياز الخبراء أو هيمنتهم على عمليّة صياغة الدستور. إلا أن التجارب أثبتت أن اللجوء والاستعانة بالخبراء أمر لا مناص منه لضمان جودة النص الدستوري.

ويستند الخيار الذي ذهبت إليه بعض الدول في تنفيذ الإصلاح الدستوري (وضع دستور جديد أو تعديل دستور قائم) من قبل لجنة دستورية أي من قبل لجنة تتكون من خبراء في جانب منها على الأقل إلى هذه الاعتبارات.

وتفيد التجارب المقارنة أن الجمعيات التأسيسية والبرلمانات استعانت بالخبراء خلال مختلف مراحل عملية إعداد مشروع الدستور. وتمّ في بعض التجارب للغرض تشكيل لجان قارة (تسمّى لجنة الخبراء أو اللجنة الفنية)، فيما تمّ في تجارب أخرى الاستعانة بخبراء عند الحاجة ودون أن يتم إحداث لجنة أو لجان فنيّة قارة.

في جنوب إفريقيا (دستور 1996) مثلاً قامت كلّ لجنة من اللجان الست المتخصّصة حسب المواضيع بتعيين لجنة خبراء قارة من غير أعضاء الجمعية التأسيسية لمساعدتها ولمدّها بالدعم الفني.



ومن المهمّ أن لا يغفل النص المنظم لعمل الهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور عن التنصيص على ضرورة استثمار الخبرة الفنية، وعلى الكيفية التي سيتم اعتمادها لذلك (بطريقة عرضية وعند الحاجة أو بطريقة دائمة من خلال تشكيل لجنة خبراء قارة)، وعلى اللجان التي يمكن لها الاستفادة منها (اللجان المختصة بحسب المواضيع، لجنة التنسيق والصياغة).

يتمّ الاستعانة عادة بخبراء محليين باعتبار إلمامهم بالوضع المحلي والقضايا الإقليمية. إلا أنه يمكن كذلك الاستعانة بخبراء أجانب. كما يقع اللجوء إلى الخبرة الأجنبية لتحقيق غرضين اثنين. أولاً، الاستفادة من تجربة ومعرفة الخبراء الأجانب الذين عادة ما تكون لهم خبرة مهمّة في مجال المسارات التأسيسية المقارنة وفي مجال كتابة الدساتير، وذلك بحكم متابعتهم ودراستهم وحتى مشاركتهم

في مسارات تأسيسية سابقة¹¹. أما الغرض الثاني من الاستعانة بخبراء أجانب، فيتمثل في تفادي ما قد يصدر عن الخبراء المحليين من نصائح موجهة. فخلافا للخبير المحلي الذي قد يكون منحازا لجهة سياسية معينة تجعله يعمل على محاولة التأثير على مضامين مشروع الدستور في اتجاه خدمة مصالحها على حساب المصلحة الوطنية، يمكن أن تتوفر في الخبير الأجنبي درجة أكبر من الحيادية والموضوعية - وإن لم يكن ذلك صحيحا في كل الحالات - تجعله يقتصر على تقديم الدعم الفني دون التأثير بالمفاوضات والتحديات السياسية.

القسم 2: تحديد مضامين النصّ الدستوري

في المراحل الانتقالية، حيث تكون الدول حديثة الخروج من مرحلة حكم دكتاتوري أو عسكري أو استعماري أو عنصري، تبدأ عملية بناء الدولة الجديدة من خلال وضع دستور جديد يجسد القطع مع النظام السابق بإرساء منظومة قانونية جديدة - تقوم على نظام سياسي ديمقراطي، يكون التداول فيه على السلطة سلميا وتضمن وتعزز حقوق وحرّيات المواطنين والمواطنات - وبوضع عقد اجتماعي جديد ليس بين الدولة وكل فرد من أفراد الشعب فحسب؛ وإنما كذلك بين الدولة ومختلف المجموعات المحلية من جهة، وبين المجموعات المحلية فيما بينها من جهة أخرى.

لذا، يتصدّر موضوع مضامين الدستور الجديد الحوارات والنقاشات والمفاوضات السياسية التي تحصل خلال مرحلة كتابة مشروع الدستور، وتتواصل حتى مرحلة مناقشته أمام هيكل المصادقة. إذ إن عملية تحديد مضامين الدستور عملية سياسية بامتياز تتم بالتفاوض. كما أنها تشكّل عملية مستقلة عن العملية التقنية والقانونية والمتمثلة في كتابة الوثيقة الدستورية.

وتثير عادة النقاشات حول مضامين الدستور خلافات كبيرة، سواء بين مختلف التيارات السياسية أو بين هذه الأخيرة والمجتمع المدني بمختلف مكوّناته. لذلك، تأخذ عملية تحديد مضامين الدستور حيّزا زمنيا كبيرا من مرحلة كتابة مشروع الدستور. وبشكل الاتفاق على مضامين الدستور واحدا من أكبر التحدّيات التي تواجه مسار وضع الدستور برمّته. وتتأثّر مشروعية الدستور بشكل مباشر بمضمونه.

وتحيل عبارة "مضامين الدستور" إلى المسائل والمواضيع التي يتمّ تناولها في الدستور (أي حقوق سيقع تكريسها؟ الحق في الحياة؟ الحق في بيئة سليمة...؟ أي نظام سياسي سيقع اعتماده؟ نظام رئاسي؟ نظام برلماني أو نظام مزدوج...؟ أي نظام قضائي نريد تكريسه؟ ازدواجية قضائية أو قضاء موحد؟ أي هيئات مستقلة نريد؟ كم عددها؟ وما هي الهيئات ذات الأولوية بالنسبة للسياق المحلي؟...) وإلى الأحكام والقواعد والتوجّهات وكلّ الآليات المرتبطة بالمسائل والمواضيع التي يتمّ الاتفاق عليها. بعبارة أخرى، يمكن أن نقول بأن عملية تحديد المضامين الدستورية تتجاوز عملية تحديد المحاور الأساسية للدستور. إذ إن عملية تحديد المضامين الدستورية تهدف إلى تحديد تفاصيل محاور الدستور، أي تهدف إلى تحديد المسائل والمواضيع المتعلقة بكلّ محور من محاوره؛ بما في ذلك الخيارات والحلول المرتبطة بكل واحد منها.

وسنتطرق لموضوع "تحديد المضامين الدستورية" من خلال ثلاث زوايا. ترتبط الزاوية الأولى بالجهات الفاعلة في تحديد مضامين مشروع الدستور (الفقرة 1). وترتبط الزاوية الثانية بكيفية تحديد المضامين، سواء من حيث المنهجيات المعتمدة لذلك أو من حيث

¹¹ - ففي كينيا مثلا، ترأّس السيد "ياش غاي" (وهو أستاذ وباحث في القانون وخبير دولي في المسائل الدستورية) لجنة المراجعة الدستورية. وفي ناميبيا تولى ثلاثة رجال قانون من جنوب إفريقيا المشاركة في صياغة الدستور. وفي أريتريا ساعدت هيئة من المستشارين الأجانب اللجنة الدستورية على القيام بأشغالها.

الحيز الزمني المخصّص لذلك (الفقرة 2). فيما تتعلق الزاوية الثالثة بفحوى المواضيع والمسائل التي يمكن إدراجها في الدستور(الفقرة 3).

1: من يتولّى تحديد المضامين؟

تؤدي الدساتير في العالم المعاصر، وخاصة تلك التي يتم وضعها في إطار مسارات انتقالية عدّة وظائف مهمّة لتحقيق المصالحة الوطنية وتعزيز الوحدة الوطنية من خلال البحث عن توازن فيما بين المصالح المتنافسة. ولضمان تقبّل الدستور الجديد، من المهمّ أن يشارك في تحديد مضامينه كلّ من الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور والقوى السياسية والمجتمع المدني عامة. إلا أن الجهات المذكورة لا تتمتع بنفس المستوى من المسؤولية في هذا الخصوص. فبالرغم من أهميّة الضغط الذي يمكن أن تمارسه القوى السياسية والمجتمع المدني للتأثير على القرارات المتعلقة بتحديد محتوى مشروع الدستور، إلا أن دورها يبقى محدوداً مقارنة بالدور الذي يلعبه الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، باعتباره الجهة الأولى المسؤولة عن تحديد مضامين مشروع الدستور.

أ- الدور الرئيسي للهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور

يلعب الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، سواء كان جمعية تأسيسية أو برلماناً أو لجنة دستورية، الدور الرئيسي في مجال تحديد ما سيتضمّنه مشروع الدستور من أحكام. فهو الذي يقرّر ما هي المواضيع الدستورية التي سيقع تناولها في مشروع الدستور، وهو الذي يحدّد الحلول والخيارات التي يراها الأنسب لمعالجة تلك المواضيع.

وتتمّ عملية تحديد مضامين مشروع الدستور داخل اللجان المتخصصة حسب المواضيع، حيث تتولّى هذه الأخيرة، كلّ في مجال تخصصها، أي في حدود المحور الراجع إليها بالنظر، تنظيم جلسات للتباحث والنقاش والتداول بخصوص تلك المضامين. وعادة ما تنظم اللجان المتخصصة جلسات استماع مع خبراء، ومع كلّ من يمكنه مساعدتها على التعرّف على مختلف الخيارات الممكنة في شأن كلّ مسألة من المسائل الموضوعية الراجعة إليها بالنظر والوقوف على النتائج التي قد تنجرّ عن كلّ خيار من تلك الخيارات. وتتخذ اللجان المتخصصة حسب المواضيع قراراتها بشأن محتوى الموضوع الراجع إليها بالنظر إما بالتوافق أو بالأغلبية، وذلك بحسب ما يضبطه لها النص المنظم لعمل الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور.

وتلعب كذلك اللجنة المكلفة بالتنسيق والصياغة دوراً هاماً في تحديد مضامين مشروع الدستور. وهي تقوم بهذه المهمة عند تدخلها لإعداد النسخة التأليفية لمشروع الدستور وعند قيامها في هذا الإطار من ناحية، بإزالة التضارب أو التناقضات في مقترحات اللجان الموضوعية ومن ناحية أخرى بمراجعة الصيغ اللغوية والقانونية المستعملة من قبل مختلف اللجان بغرض توحيدها. وعادة، ما تستعين اللجنة المكلفة بالتنسيق والصياغة بخبراء للقيام بهذه المهمة الحساسة.

ونشير إلى أن الدور الذي تلعبه اللجنة المكلفة بالتنسيق والصياغة دور في غاية من الحساسية. إذ يتعين أن تعبّر النسخة التأليفية التي تعدّها باعتبارها المشروع الكامل للدستور بالفعل على التوافقات والاتفاقات المحرزة ضمن اللجان الموضوعية. وتكمن حساسية هذه المهمة وخطورتها في أن أي تجاوز من قبل اللجنة المكلفة بالتنسيق والصياغة بخصوص مضامين الدستور المحددة من قبل اللجان الموضوعية، يمكن أن يؤوّل إلى نزاع بينها وبين اللجان الموضوعية، ما قد يتسبّب في أزمة سياسية داخل الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور وفي تعطيل العمل التأسيسي.

ب- دور القوى السياسية والمجتمع المدني في التأثير على مضامين مشروع الدستور

قد يرى الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، إذا كان هيكلا منتخبا (سواء كان جمعية تأسيسية أو برلمانا)، أن المشروع الانتخابية التي يتمتع بها تجعله في غنى تام عن التشاور مع القوى السياسية غير الممثلة ضمنه ومع المجتمع المدني عامة بخصوص مضامين الدستور. وقد يعتبر أن المشروع الانتخابية تعطيه الحق في أن ينغلق على نفسه ويقرر بمفرده ما يراه مناسباً بخصوص مضمون الدستور. غير أن هذه النظرة لم تعد اليوم مقبولة. وقد ثبت من مختلف التجارب الانتقالية المقارنة أن من أهم دعائم مشروعية الدستور الجديد ومن أهم شروط نجاحته وديمومته اعتماد منهجية تشاركية في إعداداته، تدمج مختلف الأطياف السياسية الفاعلة ومختلف مكونات المجتمع المدني (المنظمات غير الحكومية والنقابات والهيئات المهنية وأصحاب المصلحة...).

بغض النظر عن الإطار الزمني والجغرافي، من غير الوارد أن تكون كل القوى السياسية الفاعلة والموجودة في دولة ما ممثلة في الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور. وبما أن موضوع شكل الدولة وآليات الحكم والتداول على السلطة هي من أهم محاور اهتمام الأحزاب السياسية، فمن الطبيعي أن تعمل القوى السياسية الموجودة خارج الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور على تبليغ صوتها وآرائها بخصوص هذه المواضيع. ومن الطبيعي أن تضغط على الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور من أجل تبني توجهاتها ومقترحاتها بشأنها. وتجنباً لإقصاء هذا الشق من القوى السياسية، عادة ما يتم تشريكه في المفاوضات السياسية المتعلقة بمضامين الدستور قصد بلوغ أوسع ما يمكن من التوافقات حول المسائل الخلافية.

وتعمل كذلك مختلف مكونات المجتمع المدني على التأثير في القرارات التي يتخذها الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور بخصوص مضامين الدستور، وذلك سواء كان تدخلها في هذا المضمار مقنناً ضمن الإجراءات الرسمية لوضع الدستور أو تلقائياً وخارج الأطر الرسمية. ومن أبرز مكونات المجتمع المدني الفاعلة في هذا المجال، يمكن أن نذكر الجمعيات النسائية والجمعيات الحقوقية والجمعيات التي تعنى بحقوق الأقليات العرقية والدينية والنقابات والهيئات المهنية، على غرار نقابات العمال ونقابات القضاة والأمن والدفاع وهيئة المحامين... وتركز، غالباً، منظمات المجتمع المدني تدخلاتها وضغطها على المواضيع المتعلقة بالحقوق والحريات وتوزيع موارد الدولة وهوية الدولة. غير أنها تلعب كذلك دوراً تعديلياً جوهرياً فيما يتعلق بمواضيع دستورية سياسية كموضوع شكل الدولة وإنشاء نظام حكم متوازن.

2: متى وكيف يتم تحديد المضامين؟

تعمل القوى السياسية المختلفة والمجتمع المدني على التأثير في قرارات الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور خلال كامل المدة التي تستغرقها عملية إعداد مشروع الدستور، لذا من المهم أن يحدّد الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور إستراتيجية عمل تشاركية تأخذ بعين الاعتبار هذه المعطيات.

أ- متى يتم تحديد مضامين مشروع الدستور؟

إن عملية تحديد مضامين الدستور عملية ديناميكية وتفاعلية تخضع لموازين القوى السياسية وللدinamيكيات الموجودة في البلد. وهي لا تنتهي بمجرد الاتفاق حول المحاور الرئيسية لمشروع الدستور، وإنما تتواصل بعد ذلك. إذ طالما لم يتم حسم كل المسائل الخلافية، تتواصل المفاوضات حول مضامين الدستور وتبقى هنالك إمكانية لحلّها ولإدخال تعديلات على المضامين حتى في المراحل الأخيرة من مسار وضع الدستور، أي إلى حين المصادقة على الدستور من قبل هيكل المصادقة.

وقد أثبتت التجارب المقارنة في هذا المجال نجاح وفعالية المنهجية القائمة على استخدام آلية "المبادئ الأساسية" التي يتم الاتفاق حولها قبل البدء في صياغة مشروع الدستور، وذلك "لتوجيه عملية التفاوض على الدستور مع القوى السياسية المختلفة والمتنافسة، وكألية للتأثير على محتوى الدستور المرتقب"¹².

وبما أن نجاح الدستور يرتبط بتقبله من الجزء الأكبر من الشعب ومن الطبقة السياسية، فإنه من المهم أن يكون مشروع الدستور نتاج مسار تفاوضي وتشاركي واسع، ينطلق منذ المراحل الأولى لإعداد مشروع الدستور ويستمر طيلة عملية الصياغة، وإلى حين المصادقة على الصيغة النهائية للنص الدستوري. ويتعين أن يشمل المسار التفاوضي كل أعضاء الهيكل المكلف بصياغة الدستور والفاعلين السياسيين والمدنيين، وكل من قد يكون له تأثير على استقرار الدولة (كالقوات المسلحة...).

ب- كيف يتم تحديد المضامين؟

من بين المسائل التي تطرح في علاقة بكيفية تحديد مضامين الدستور أي منهجية عمل الهيكل المسؤول على صياغة مشروع الدستور، مسألة درجة انفتاح هذا الهيكل على القوى السياسية والمجتمع المدني إلى جانب كيفية تعامله مع المقترحات المعروضة عليه من الجهات المذكورة. كما تطرح مسألة الخيار بين اعتماد أسلوب الورقة البيضاء أو الانطلاق من نص موجود كمسودة أولية.

* الانفتاح على الساحة السياسية

لا تثير مسألة إدماج القوى السياسية الموجودة خارج الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور في النقاشات العامة حول مضامين الدستور احترازا كبيرا. إذ كثيرا ما تعمل الأحزاب والقوى السياسية الممثلة في الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور على بناء تحالفات مع قوى سياسية خارجية لدعم مقترحاتها وموقعها على الساحة السياسية عموما. ويتم لهذا الغرض تنظيم لقاءات حول طاولة واحدة مع مختلف الفرقاء السياسيين للتباحث والتفاوض حول مضامين مشروع الدستور. وتظهر غالبا أثناء عملية تحديد مضامين الدستور الحاجة إلى تنظيم مفاوضات سياسية خارج إطار الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور لمواجهة الأزمات وحالات الانسداد التي يمكن أن تطرأ ضمنه. فتظهر مبادرات في اتجاه تنظيم مفاوضات سياسية في شكل منتديات وحوارات وورشات عمل بصفة موازية لأعمال الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، للوصول إلى حلول وتوافقات حول المسائل الدستورية الحساسة والخلافية¹³.

** الانفتاح على المواطنين والمواطنات وعلى المجتمع المدني

أثارت مسألة تشريك المواطنين والمواطنات ومختلف مكونات المجتمع المدني في النقاشات العامة حول مضامين الدستور خلال عقود ليست ببعيدة احترازا كبيرا. إذ كان هنالك قدر كبير من عدم الثقة إزاء المشاركة الشعبية المباشرة في مسار وضع الدستور، نظرا لوجود شكوك حول قدرة الشعب على فهم المسائل الدستورية المعقدة المتعلقة بأهداف الدولة وهيكلها وشكلها¹⁴. وقد كان مفهوم الديمقراطية يختزل في الديمقراطية التمثيلية. إذ كان الفقهاء يرون أن دور الشعب يقتصر على انتخاب ممثلين عنه، وأن هؤلاء يتمتعون بفعل انتخابهم بوكالة عامة من الناخبين لتسيير شؤون الدولة.

¹² - ورقة نقاش "التفاوض حول المبادئ الأساسية قبل وضع الدستور: تجارب مقارنة ودروس مستفادة"، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نوفمبر/ تشرين الثاني 2012.

¹³ - يمكن أن تصدر المبادرات من جهات مختلفة كالمجتمع المدني والسلطة السياسية القائمة أو أحد الأحزاب الفاعلة أو المنظمات الدولية الداعمة للمسار التأسيسي...

¹⁴ - ياش غاي: "دور الجمعيات التأسيسية في وضع الدستور"، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

أما اليوم، وبعد الاعتراف للشعوب بحقّها في تقرير مصيرها، ونظرا للتوسّع في مفهوم الديمقراطية التي أصبحت تشمل بعدا تشاركيا إلى جانب بعدها التمثيلي، لم يعد السؤال الذي يطرح بخصوص المشاركة الشعبية المباشرة (والمسماة أيضا بالمشاركة العامة أو المشاورات العامة) يتعلق بمدى ضرورة تنظيمها؛ وإنما أصبح يتعلّق بالطرق التي يمكن توجّيها لضمان مشاركة عامة فعلية وواسعة ومجدية.

ورغم أهمية الجوانب المتعلقة بأشكال وسبل تنظيم المشاركة العامة الرسمية وغير الرسمية، إلا أن اهتمامنا سينصب أساسا في هذا الجزء من الورقة على الجانب المتعلق بمدى تأثير المشاركة العامة على تحديد مضامين الدستور وانعكاسها على القرارات المتخذة في هذا الشأن.

وتبين التجارب الحديثة، أن عديد الدول جنحت إلى تقنين عملية المشاركة الشعبية بالتنصيص عليها صلب نصّ قانوني رسمي (كالدستور الانتقالي أو نصّ تشريعي أو النظام الداخلي للهيكل المكلف بصياغة الدستور) مع بيان أساليب تنظيمها، وذلك لضمان انفتاح الهياكل المكلفة بصياغة الدستور على آراء ومقترحات المواطنين والمواطنات. وذهبت بعض التشريعات، إلى حدّ إلزام الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور بمراعاة آراء ومقترحات العموم عند صياغة المشروع النهائي للدستور.

بعض الأمثلة على نصوص قانونية قننت المشاورات الشعبية¹⁵

القانون الدستوري المنقّح الكيني لسنة 2001: حدّد للجنة الدستورية المسؤولة عن مراجعة الدستور الكيني عددا من المهام يتعيّن عليها القيام بها خلال عامين، ومنها:

- تلقّي مقترحات الشعب الكيني بخصوص التغييرات المراد إدخالها على الدستور ودراستها ومقارنتها، ثمّ إعداد مشروع قانون لتعديل الدستور على أساس هذه المقترحات يتمّ عرضه على البرلمان؛
 - زيارة كل دائرة انتخابية في كينيا لتلقّي آراء الشعب في شأن الدستور؛
 - عقد جلسات استماع عامة وخاصة في جميع أنحاء كينيا، واعتماد كل الطرق الممكنة لتجميع وجهات نظر الكينيين وآرائهم، سواء كانوا مقيمين في كينيا أم خارجها؛ و
 - عقد اجتماعات شعبية لسكان أية منطقة من مناطق البلاد لمناقشة أية مسألة تتعلّق بمهامّ اللجنة.
- القانون الأساسي للجنة الدستورية بأوغندا (1988):** نص على ضرورة إشراك شعب أوغندا في وضع وإصدار دستور يحظى باحترامهم وتأييدهم. ونص على أنه يتعين على اللجنة الدستورية أن تعمل على تحقيق إجماع وطني بخصوص الترتيبات الدستورية الأنسب لدولة أوغندا. وكلف اللجنة في هذا الإطار بـ:
- رصد آراء الشعب من خلال عقد اجتماعات شعبية ونقاشات عامة وورشات عمل، واللجوء إلى أي طريقة أخرى لرصد آراء الشعب؛
 - تشجيع النقاشات العامة حول المواضيع الدستورية، ورفع الوعي في هذا المجال.

عمدت جلّ التجارب المقارنة إلى إسناد مهمة تنظيم الاستشارات الشعبية، أي تلقّي وجهات نظر المواطنين والمواطنات وتجميع توصياتهم إلى الهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور. وأثبتت التجارب، أنه في الحالات التي يتمّ فيها تنظيم الاستشارات العامة من قبل هيكل منتخب (الجمعية التأسيسية أو البرلمان) غالبا ما لا يعمل هذا الأخير على تحقيق قدر كبير من المشاركة الشعبية،

¹⁵ - أمثلة مقتبسة من كتاب ميشل برانددت، جيل كوتريل، ياش غاي، أنطوني ريغان، "وضع الدستور والإصلاح الدستوري: خيارات عملية"، إنتربريس، 2012، النسخة العربية، ص. 114 - 115

وذلك على خلاف الحالات التي يتم فيها صياغة مشروع الدستور وتنظيم الاستشارات العامة من قبل هيكل غير منتخب (لجنة دستورية). إذ تفيد التجارب، أن اللجنة الدستورية غالباً ما تكون أكثر انفتاحاً على المواطنين والمجتمع المدني بمختلف مكوناته.

هذا ويستفاد من التجارب المقارنة، أنه يمكن تنظيم المشاركة الشعبية، إمّا قبل الشروع في التفاوض حول مضامين الدستور من قبل الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، أو بالتوازي مع عملية تحديد مضامين مشروع الدستور وصياغتها من قبل الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور، أو الاثنين معاً¹⁶.

● **توفّر المشاورات العامة قبل الشروع في صياغة مشروع الدستور نطاقاً واسعاً للشعب للتعبير عن آرائه ومبادراته، وتمكّن الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور من رصد توقعات الشعب حول المسائل الجوهرية التي يطمح إلى إدراجها في الدستور المرتقب، وخاصّة منها تلك التي يمكن أن تكون خلافية. ويمهّد هذا التمهّد لعمل الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور ويسهّل عمله.** (كما حصل في أوغندا عند وضع دستور 1995، حيث تمّ تنظيم استشارتين عامتين قبل الشروع في إعداد مشروع الدستور حول الإصلاحات الدستورية المزمع القيام بها).

● **أما الاستشارات الشعبية التي تنظم أثناء عملية تحديد مضامين مشروع الدستور، فإنها تمكّن المواطنين من الاطلاع، إمّا على مسودة أوليّة أو على نصّ شبه نهائيّ لمشروع الدستور (بحسب مرحلة تقدّم أعمال الهيئة المكلفة بالصياغة) لتقييمها وإبداء آرائهم حولها. وهو ما يفسح المجال للتعرفّ على مدى استجابة المضامين الدستورية التي أقرّها الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور لتطلّعات المواطنين، ما يمكّنهم من تقديم مقترحات محدّدة وملموسة لتعديل المشروع المقترح. وتساعد المبادرات التي تندرج في هذا المجال الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور على البتّ في التعديلات النهائية التي ستدخل على المشروع (وهو ما حصل في جنوب إفريقيا بشأن دستور عام 1996، حيث وُزعت حوالي 4,5 مليون نسخة مطبوعة من مشروع الدستور في 10 لغات، وما حصل في بوغانفيل بالنسبة لدستور 2004، حيث تمّ تنظيم استشارات عامّة مرتّين متتاليتين وبخصوص صيغتين مختلفتين من مشروع الدستور).**

هذا ونشير إلى أنّ "توقيت" تنظيم المشاركة الشعبية العامة يكتسي أهمية قصوى بالنسبة لنجاعة الانفتاح على المواطنين والمواطنات وعلى المجتمع المدني. فاختيار توقيت تنظيم المشاركة الشعبية المباشرة يؤثر بشدّة على نجاعة المشاركة العامة. إذ إنّ تنظيم الاستشارات الشعبية في توقيت غير مناسب، من شأنه أن يفقدها جدواها، وأن يؤوّل إلى مغالطة الشعب بإيهامه أنّ مشاركته كانت فعّالة ومؤثّرة في تحديد مضامين الدستور، في حين أنّ الأمر لم يكن كذلك.

وفي حين تفيد بعض التجارب أنّ الاستشارات العامة كان لها تأثير فعلي وجليّ على تحديد محتوى النصّ الدستوري¹⁷، تفيد تجارب أخرى أنّ المشاركة العامة لم تؤثر بشكل حاسم على مضمون مشروع الدستور¹⁸. ويتّضح كذلك من دراسة هذه التجارب المقارنة،

¹⁶ - في الدول التي ليست لها تقاليد في الديمقراطية التشاركية، قد تتطلّب عملية تنظيم الحوارات أو الاستشارات العامة حول مضامين مشروع الدستور تحضيرات أوليّة، تبدأ بتنظيم حملات تثقيفية لتوعية المواطنين بأهمية المسار التأسيسي، ولتعزيز معرفتهم بالمسائل المتصلة بوضع الدستور، سواء الإجرائية منها أو الموضوعية.

¹⁷ - لقيت مقترحات المواطنين والمواطنات في نيكارغوا تقبلاً هاماً جعل الهيئة المكلفة بصياغة الدستور تدخل أكثر من خمسين (50) تعديلاً على مشروع الدستور. حيث شملت هذه التعديلات خمسة وأربعين (45) مادّة من أصل مئة وثلاثة وثمانين 183 مادة دستورية.

¹⁸ - في تيمور الشرقية، تمّ تنظيم استشارات عامّة ثمّ إعداد تقرير عامّ يُلخّص آراء المواطنين والمواطنات. وتمّ بعد ذلك إحالة هذا التقرير على الجمعية التأسيسية. إلّا أن هذه الأخيرة لم تبد اهتماماً كبيراً بآراء المواطنين والمواطنات، وواصلت العمل على مشروع الدستور الذي أعده حزب الأغلبية داخل الجمعية التأسيسية.

أن طبيعة الهيكل المكلف بصياغة الدستور (منتخب أم لا) تؤثر ليس فقط على نوعية المشاركة الشعبية التي يقوم بتنفيذها (واسعة أو محدودة كما بيّناه أعلاه) وإنما تؤثر كذلك على محتوى مشروع الدستور من جانب مدى تكريسه لتطلعات الشعب المعبر عنها من خلال المشاركة العامة. ففي الحالات التي يكون فيها الهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور منتخبا (جمعية تأسيسية أو برلمان) ويتولى بنفسه تنظيم الاستشارات العامة، غالبا ما لا يتفاعل كثيرا مع انتقادات الجمهور. ويعزى ذلك من ناحية لشدة التصاقه وتمسكه بالمشروع الذي يعدّه، ومن ناحية أخرى لأن مشروع الدستور يكون في هذه الحالات نتاج مسار طويل ومعقد من المفاوضات والتوافقات السياسية، فيكون بذلك عبارة عن حزمة واحدة يصعب واقعا التراجع حول ما تتضمنه. أما في الحالات التي يتم فيها إعداد مشروع الدستور من قبل هيكل غير منتخب (لجنة دستورية) ويتولى هذا الأخير تنظيم الاستشارات العامة حول مشروع الدستور، فإن التجارب تبين أن هذا الأخير غالبا ما يدرس ملاحظات المواطنين والمواطنات بأكبر قدر من الموضوعية، ويتولى صياغة مقترحات موجهة نحو المصالح الوطنية وليس نحو مصالح مجموعات معينة، ما يوفر لاحقا أرضية محايدة للمفاوضات ضمن هيكل المصادقة¹⁹.

*****خيار الورقة البيضاء أو الانطلاق من نص موجود كمسودة أولية**

يمكن للهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور أن يختار في إطار ضبط منهجية عمله، بخصوص تحديد مضامين الدستور، بين اعتماد أسلوب الورقة البيضاء أو الانطلاق من نص أولي ومحاولة البناء عليه بالتحسين والحذف والإضافة.

فعمليا، يكون للهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور الخيارات التالية:

1- إذا كان هنالك دستور سابق، يمكن للهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور أن يقرّر الانطلاق منه والعمل على إصلاح ما فسد فيه والإبقاء على ما كان فيه صالحا.

2- وإذا ورد على الهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور قبل الشروع في عمله مقترح أو أكثر لمشروع دستور محرر ومعّد إما من قبل حزب سياسي أو من قبل منظمة من منظمات المجتمع المدني أو من خبراء، فإنه يمكن أن يقرّر الانطلاق من أحد هذه المقترحات أو البعض منها واعتمادها كمسودة أولية لصياغة مشروعه.

3- ويمكن للهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور أن ينطلق من دستور سابق ومن مشاريع الدساتير الواردة عليه لتكون كلها مصدر إلهام بالنسبة إليه.

4- ويمكن أن يقرّر الهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور الانطلاق في كتابة مشروع الدستور من ورقة بيضاء.

يرى البعض، أن الانطلاق من مشروع دستور مقترح من قبل خبراء أو من قبل حزب سياسي أو من قبل منظمة من منظمات المجتمع المدني يمثل «المسار الأفضل»²⁰. ويرى البعض الآخر أن السلطة التأسيسية هي سلطة أصليّة وذات سيادة، ويتعيّن أن لا يكون عليها أي التزام بخصوص المقترحات الواردة عليها من الخارج، أو حتى بخصوص مقتضيات الدستور السابق.

وتبين التجارب المقارنة، أن خيار الورقة البيضاء وإن كان خيارا مغريا بالنسبة لأيّ سلطة تأسيسية جديدة ترغب في بناء منظومة تقطع كليّا مع النظام السابق؛ إلا أنه خيار محفوف بالمخاطر. إذ يمكن أن يجعل الهيكل المكلف بصياغة الدستور غير قادر على احترام الآجال المقرّرة له لإنتاج النصّ الدستوري. ونشير في هذا الصدد إلى أن اعتماد المجلس الوطني التأسيسي التونسي على أسلوب الورقة البيضاء ورفضه الانطلاق من أيّ مشروع من المشاريع المقترحة عليه (من عدد من المختصين في القانون الدستوري ومن عدد من الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني)، جعله يقضيّ حوالي سنتين لصياغة المسودة النهائية للدستور (من

¹⁹ - ياش غاي "دور الجمعيات التأسيسية في وضع الدستور". المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

²⁰ - السيدة ل. ميلر "تصميم عملية وضع الدستور: دروس من الماضي وأسئلة حول المستقبل"، منشور في كتاب بعنوان "تأسيس الدولة في فترة الانتقال الديمقراطي": دراسات حول وضع الدستور. ص، 652.

فيفري/ شباط 2012 تاريخ انطلاق عمل اللجان التأسيسية إلى 1 جوان/ حزيران 2013 تاريخ إصدار المسودة الرابعة للدستور)،
والحال أن المدة التي حدّدت لإعداد دستور الجمهورية الثانية لا تتجاوز السنة الواحدة²¹.

أما في الهند، حيث قرّرت الجمعية التأسيسية الانطلاق في إعداد الدستور الجديد للبلاد من مشروع دستور أعدّه مستشار انتدبته لهذا الغرض، فقد ساعد هذا التمشّي الجمعية التأسيسية على اختصار الآجال. فقد أعدّ الخبير الهندي المنتدب المسودة الأولى للدستور في أكتوبر/ تشرين الأول 1947. وكانت هذه المسودة منطلقاً لعمل مختلف اللجان المتخصصة حسب المواضيع وأساساً لعمل لجنة التنسيق والصياغة، التي تمكنت من الانتهاء من إعداد النسخة النهائية لمشروع الدستور في فيفري/ شباط 1948. هذا ونشير إلى أن اللجنة الدستورية الكينية، انطلقت هي الأخرى من مشروع أعدّه عدد من المختصين في وضع الدساتير من دول مختلفة.

وتسهّل عملية الانطلاق من مسودة أولية مهمة الهيكل المكلف بإعداد مشروع الدستور الرامية إلى تحديد المسائل والمواضيع المتعلقة بكل محور من المحاور الدستورية، بما في ذلك الخيارات والحلول المرتبطة بكل واحد منها.

3: ماذا يمكن أن يتضمّن الدستور؟

تقتضي عملية ضبط مضامين الدستور أن يقوم الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور بما يلي:

- تحديد المسائل والمواضيع التي سيتناولها الدستور؛
- تحديد الحلول والخيارات التي يراها مناسبة بالنسبة لكل واحدة من تلك المسائل والمواضيع، أي تحديد الأحكام والقواعد والتوجّهات وكلّ الآليات التنفيذية، وبصفة عامة كل التفاصيل المرتبطة بالمسائل والمواضيع التي تمّ ضبطها.

وستتولى في هذا الجزء من الورقة، التركيز على المواضيع التي يمكن أن يتناولها الدستور دون اقتراح الخيارات الممكنة لمعالجتها؛ باعتبار أن تحديد الحلول والخيارات مسألة سيادية بامتياز، ومسألة تتجاوز موضوع هذه الورقة.

مع تطوّر الفكر الدستوري، وخاصّة مع ظهور وانتشار التيّار الدستوري المسمّى "بالمدرسة الدستورية الجديدة" في أواخر القرن الماضي، حصل تطوّر كمّي ونوعي على مستوى محتوى الدساتير. فالدساتير الحديثة أصبحت أكثر طولاً وتفصيلاً ودقّة من الدساتير القديمة. كما أنها أصبحت تتطرّق إلى مسائل ومواضيع لم تكن واردة في الدساتير القديمة (على غرار دستور الولايات المتحدة الأميركية الذي دخل حيز النفاذ في 1787، أو الدستور الفرنسي لسنة 1791...). فالتطوّر الحاصل على مستوى حجم الدساتير، صاحبه كذلك تطوّر على مستوى المسائل والمواضيع الدستورية. فمضمون الدستور، أصبح اليوم يعكس أكثر من ذي قبل مستلزمات دولة القانون، الأمر الذي نتج عنه توسّع في مجال الموادّ الدستورية وتعدّد في المسائل الدستورية المتناولة ضمن الدساتير²².

²¹- نص الفصل 6 من الأمر عدد 1086 لسنة 2011 المؤرخ في 3 أوت/ آب 2011 والمتعلق بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجلس الوطني التأسيسي "يجتمع المجلس (...) بعد تصريح الهيئة المركزية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالنتائج النهائية للاقتراع، ويتولى إعداد دستور للبلاد في أجل أقصاه سنة من تاريخ انتخابه".

²²- راجع التقرير الصادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية تحت عنوان "المدرسة الدستورية الجديدة الشكل الجديد للمسار التأسيسي" في نوفمبر/ تشرين الثاني 2012 والمنشور في:

http://www.democracy-reporting.org/files/rapport_nouveau_constitutionnalisme_ar.pdf

ويخلص من دراسة عدد من الدساتير الحديثة والمقارنة، أن هنالك عددا من المواضيع والمسائل التي تتناولها كل دساتير العالم. ويعبر البعض عنها بـ"الحد الأدنى الدستوري". كما يوجد مواضيع ومسائل تتجه لجّل الدساتير الجديدة، سيّما تلك التي يتمّ وضعها في إطار مسارات انتقال ديمقراطي إلى تكريسها. وهي تعرف بـ"المسائل الدستورية المستحدثة أو الجديدة". ويوجد في المقابل مسائل ومواضيع تنفرد بها بعض الدساتير لارتباطها بالخصوصيات المحلية لهذه الدول.

أ- الحد الأدنى الدستوري

يتفق المختصون في القانون الدستوري على وجود عدد من المواضيع التي تعدّ من الثوابت الدستورية. ويطلق البعض عليها اسم "الحد الأدنى الدستوري". هذه المواضيع التي تتناولها كل دساتير العالم (دون أن تعتمد في شأنها نفس الخيارات، باعتبار أن الخيارات التي تقوم بها الدول في هذه المجالات من المسائل التي تدرج ضمن خياراتها السيادية) تعكس الوظيفة الأساسية والأصلية للدستور، أي تنظيم السلط داخل الدولة وتحديد علاقات الدولة بالأفراد.

ويمكن تلخيص هذه المسائل الدستورية "التقليدية" فيما يلي:

المواضيع الدستورية التقليدية	أمثلة عن المواضيع الدستورية الفرعية المترتبة عن المواضيع الرئيسية
القيم والمبادئ العامة التي تقوم عليها الدولة	- مبدأ استقلالية الدولة وسيادتها - مبدأ الدولة المدنية أو الدينية - مبدأ الديمقراطية - مبدأ سيادة الشعب - مبدأ دولة القانون...
شكل الدولة وتقسيمها الإداري والسياسي	- الدولة الفدرالية أو الدولة الموحدة - الدولة الموحدة اللامركزية أو الدولة الموحدة الجهوية...
شكل نظام الحكم	- نظام ملكي أو نظام جمهوري
طبيعة النظام السياسي التي تتحدّد من خلال كيفية تكريس مبدأ الفصل بين السلط وضبط قواعد التنظيم الهيكلي والوظيفي للسلط الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية).	- نظام برلماني أو نظام رئاسي أو نظام مختلط
الحقوق والحريات	- الإعلان عن عدد من الحقوق والحريات الراجعة للمواطنين - الإعلان عن عدد من الواجبات المحمولة على المواطنين في إطار تنظيم العلاقة بينهم وبين الدولة.
المنظومة القانونية وتحديد خصائصها	- تحديد كيفية إنتاج القواعد القانونية بشتى أنواعها (القواعد الدستورية والمعاهدات الدولية والقوانين التشريعية والقرارات...) - بيان مكانتها في سلم القواعد القانونية - العلاقة بين مختلف أنواع القواعد القانونية

ب- المسائل الدستورية المستحدثة أو الجديدة

إلى جانب المواضيع الدستورية التقليدية، تتجه جُلّ الدول التي تقوم بإصلاحات دستورية في إطار مسار انتقال ديمقراطي إلى تضمين دساتيرها عددا من المواضيع الدستورية الجديدة الداعمة للديمقراطية والضامنة لتحقيق دولة القانون، وذلك محاولة منها للاستفادة من أخطاء الفترات السابقة والثغرات الواردة على مستوى الدستور السابق والمنظومة القانونية عامة. وبالرغم من أن المواضيع الدستورية الواردة في هذا الإطار تختلف من تجربة إلى أخرى، باعتبار خصوصية السياقات المحلية (خروج من الحرب، خروج من فترة استعمار، خروج من فترة حكم مستبد...)، إلا أنه يمكن القول بأن أهمّ المواضيع المستحدثة تهدف إلى:

✓ **وضع آليات لضمان علوية الدستور:** وذلك بإرساء هيئة أو محكمة تختصّ بمراقبة دستورية القوانين، وتقوم في هذا الإطار بمراقبة مدى احترام السلطة التشريعية لأحكام الدستور، وبالسهر على ضمان حقوق وحريات الأفراد، وعلى حسن تطبيق القواعد المنظمة للسلطة داخل الدولة.

✓ **إحداث هيئات عمومية مستقلة:** وهي صنف من المؤسسات التي تعدّ نسبياً حديثة مقارنة بالمؤسسات التقليدية للدولة، تتمتع بضمانات الاستقلالية في علاقتها بالحكومة وتختصّ بمجال معين تلعب فيه دور التعديل أو الرقابة²³. وتحمل هذه المؤسسات تسميات مختلفة بحسب الدول (هيئة عليا- لجنة عليا - مجلس - موفق- حامي الحقوق...). ولضمان إمكانية نجاح هذه الهيئات، فإنّ جُلّ الدساتير الحديثة لا تكتفي بدسترتها (أي التنصيب على إحداثها صلب الدستور) بل تتجه نحو تضمين الدستور جملة من القواعد التي من شأنها أن تؤمّن استقلالية حقيقية لهذه الهيئات، على غرار قواعد تحديد تركيبة الهيئة وشروط ومدة العضوية فيها وكيفية تعيين رئيسها وضبط مهامها الأساسية...

✓ **تخصيص أحكام لبعض القطاعات العمومية الحساسة كالأمن والدفاع والمالية، على أن يتضمّن الدستور بعض القواعد التفصيلية بشأنها، كأن يضبط المهام الأساسية المحمولة على قوّات العسكرية وقوات الأمن والدور المنوط بعهدتها في حالات الطوارئ، وكيفية تمويلها وإعدادها لتقاريرها...**

✓ **تخصيص أحكام للمعارضة السياسية:** وذلك بتحديد موقعها في الدولة وحقوقها، وذلك لدعم الديمقراطية والحيولة دون تسلّط الأغلبية الحاكمة وتفردّها بالحكم²⁴.

هذا وتبيّن دراسة الدساتير المقارنة، أن جُلّ الدول التي قامت بإصلاحات دستورية في إطار مسار انتقال ديمقراطي، اتجهت إلى جانب تكريس مواضيع دستورية جديدة، نحو تطوير وتعزيز المواضيع الدستورية المنصوص عليها في دساتيرها القديمة، ومن ذلك:

✓ **تدعيم قائمة الحقوق والحريات المضمونة دستوريا** تماشياً مع تطوّر المنظومة الدولية لحقوق الإنسان لتشمل إلى جانب الحقوق المدنية والسياسية، عددا من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية... مع بيان الحدود الممكن وضعها على ممارسة هذه الحقوق والحريات وشروط تعديل مقتضيات الدستور المرتبطة²⁵.

²³- عادة ما يتمّ إحداث مثل هذه الهيئات العمومية المستقلة في المجال الاقتصادي (تعديل المنافسة الاقتصادية عامّة أو المنافسة في مجالات اقتصادية معيّنة كالسوق المالية أو الاتصالات...) أو في مجال الحسابات العمومية (لضمان حسن توظيف الأموال العمومية والحدّ من الفساد المالي) أو في مجال الحقوق والحريات (كضمان حقوق الطفل أو ضمان المساواة بين الجنسين أو حماية حقوق المساجين أو حماية حقوق منظوري الإدارة...) أو في مجال الانتخابات أو مجال الإعلام والصحافة ...

²⁴- ولئن كانت الدساتير التي تنصّ صراحة على حقوق المعارضة قليلة، إلا أن البعض منها أفرد المعارضة بعدد من الأحكام المفضّلة. ونشير في هذا المجال إلى الدستور المغربي الذي نصّ في فصله 10 على ما يلي: "يضمن الدستور للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقا، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية.

²⁵- انظر ورقة نقاش: "الحقوق والحريات في الدساتير: تجارب مقارنة ودروس مستفادة"، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، يناير/ كانون الثاني 2013.

✓ **تدعيم المنظومة القضائية:** بدسرة أكثر ما يمكن من القواعد التنظيمية والإجرائية الضامنة لاستقلالية القضاء والقضاة في إطار أدائهم لمهامهم.

ج- المسائل الدستورية الخاصة التي تدرج في الدستور استجابة لخصوصيات محلية:

إلى جانب تحديد نظام الحكم وتحديد العلاقات بين الدولة والأفراد، تعمل الدساتير الجديدة أيضا على تحقيق غايات أخرى، ومنها تحقيق المصالحة الوطنية وتعزيز الوحدة الوطنية. ويكون ذلك من خلال الاعتراف ضمن الدستور بالأقليات وبخصوصياتهم وبحقوقهم، ومن خلال تحقيق توزيع عادل لثروات البلاد بين الجميع. لذا، تتضمن بعض الدساتير أحكاما ترتبط بالخصوصيات الجغرافية والثقافية والاجتماعية المحلية للدولة المعنية. ومن أهم المواضيع التي تبرز في هذا المجال من خلال دراسة الدساتير المقارنة، هي تلك المتعلقة بالموارد الطبيعية أو بالأقليات العرقية والدينية. ونشير فيما يلي إلى مثالين، الأول من كندا والثاني من البرازيل.

- يحتوي الميثاق الكندي للحقوق والحريات، والذي يعدّ جزءا من الدستور الكندي على جزء خاص بحقوق السكان الأصليين لكندا. ويتضمن هذا الجزء أحكاما خاصة، تهدف إلى حمايتهم وتدعيم حقوقهم التاريخية، بما فيها حقوقهم على الأراضي (الحقوق العقارية)، باعتبارهم يمثلون أقلية تحتاج إلى حماية متميزة²⁶.
- يحتوي دستور البرازيل على مجموعة من المواد المطوّلة والمفصلة التي تعالج جملة من خصوصياته الطبيعية والاجتماعية والتاريخية. فقد خصّص الدستور البرازيلي جزءا من أحكامه لتوضيح كيفية استعمال واستغلال وتوزيع وحماية ثرواته الطبيعية بمختلف أنواعها (الثروات الغابية²⁷ والمائية والمعدنية²⁸ والبتروولية²⁹...). كما نجد أحكاما خاصة بالهنود الحمر (السكان الأصليون) تضمن لهم حقوقهم التاريخية والتقليدية على الأراضي التي يشغلونها³⁰.

القسم 3: الصياغة القانونية للنص الدستوري

تستوجب عملية الصياغة القانونية لمضامين الدستور خبرة فنية عالية في المجال القانوني وفي المجال اللغوي. فهي عملية تقنية بحتة. وهي تشكّل جزءا لا يتجزأ من عملية صياغة مشروع الدستور ككل. ولا تقلّ عملية الكتابة القانونية لمضامين الدستور أهمية عن عملية تحديد مضامين مشروع الدستور الجديد. وتزداد أهمية هذه العملية في المراحل الأخيرة من مسار كتابة النص الدستوري، باعتبار أن ما سيقع اعتماده من مصطلحات وعبارات قانونية خلال هذه المرحلة من الأرجح أن يضمن في الوثيقة الدستورية النهائية التي ستعرض للمصادقة وستنفذ كدستور للبلاد.

²⁶ - المادة 35 من القسم 2 من الميثاق الكندي للحقوق والحريات تحت عنوان "حقوق السكان الأصليين لكندا".

²⁷ - الفقرة 4 من المادة 225 من دستور البرازيل صُنفت الغابة الأمازونية وغيرها من الغابات البرازيلية كملك وطني، وقيّدت سلطة المشرّع في تحديد قواعد استعمال واستغلال الموارد الطبيعية المتوفرة فيها بضرورة ضمان الحفاظ على البيئة.

²⁸ - المادة 176 من الدستور البرازيلي خصّصت لتنظيم كيفية البحث والتنقيب عن الموارد المعدنية واستغلالها، كما حدّدت نظام استغلال الطاقة المائية.

²⁹ - المادة 177 من دستور البرازيل تعرّضت إلى نظام التنقيب على البترول والغاز الطبيعي، وإلى كيفية استغلال وتكرير وتصدير وتوريد هذه المواد، وجعلت منها أنشطة محتكرة من قبل الدولة الاتحادية. وكذلك الشأن بالنسبة للتنقيب على المعادن والمواد النووية واستغلالها وتخصيبها وتصنيعها وتسويقها.

³⁰ - خصّص الدستور البرازيلي بابا كاملا، وهو الباب السابع "للهنود الحمر". ويتضمن هذا الباب على جملة من الأحكام التي تضمن لهذه الفئة عددا من الحقوق، مثل حقهم في الحفاظ على تنظيمهم الاجتماعي ولباسهم ولغاتهم وعقائدهم وعاداتهم. هذا ويتضمن الباب المذكور كذلك جملة من الأحكام التي تنص على كيفية حماية حقوقهم الأصلية والتاريخية على الأراضي التي يشغلونها (المادة 231).

وستتناول في هذا الجزء من الورقة موضوع الصياغة القانونية للنص الدستوري من خلال ثلاث نقاط. تتعلّق النقطة الأولى بالمخاطر التي تحفّ بعملية الصياغة القانونية للمضامين المتّفق عليها. وتركّز النقطة الثانية على قواعد الصياغة القانونية الدستورية. أما النقطة الثالثة، فتتعرّض إلى مختلف الأساليب المعتمدة للصياغة.

ونشير إلى أنّ جلّ المعطيات والمعلومات المتعلّقة بكتابة النصّ الدستوري والواردة في هذا الجزء من الورقة قابلة للانطباق، على حدّ سواء، على حالات وضع الدساتير الجديدة وعلى حالات تعديل الدساتير القائمة.

1: المخاطر التي تحفّ بعملية الصياغة القانونية للمضامين المتّفق عليها

لا تشكّل عملية الصياغة القانونية للمضامين الدستورية المتّفق عليها مرحلة مستقلة بذاتها عن المراحل التي تستوجبها عملية صياغة مشروع الدستور. فعملية الصياغة القانونية للنص الدستوري عملية تواكب عملية تحديد المضامين. وتحفّ بهذه العملية التقنية مخاطر عديدة. ولعلّها تبلغ ذروتها عند بلوغ مرحلة وضع اللزمات الأخيرة على مشروع الدستور. إذ يمكن أن يحاول البعض التأثير على الجهة المكلفة بهذه المهمة التقنية لتعطيل المسار التأسيسي أو لتغيير محتوى ما تمّ التوافق حوله بخصوص المضامين. لذلك، لا بدّ من اتخاذ الاحتياطات اللازمة:

- للتأكّد من وجود وضوح تام لدى الجهة المكلفة بمهمة الصياغة القانونية بخصوص ما تقرّر من مضامين دستورية؛
 - لتحديد الهيكل الذي ستتلقّى منه الجهة المكلفة بمهمة الصياغة القانونية التعليمات فيما يتعلّق بالمضامين الدستورية المتعيّن صياغتها قانونيا، والتأكّد من احترامها هذه التعليمات؛
 - لتجنّب عملية "القصّ واللصق" من دساتير مقارنة دون مراعاة روح ووحدة نص مشروع الدستور وماسكه؛
 - لتجنب التعديلات التي تدخل على مشروع الدستور في آخر لحظة ودون تروي حفاظا على تناسق المواد الدستورية، وتفاديا لتسرّب أخطاء قد تؤثر لاحقا على قابلية الدستور للتطبيق؛
 - لتجنّب خطر فقدان النسخة الرئيسية والنهائية للوثيقة الدستورية وما يمكن أن يترتب عنه من تعديلات قد تكون مخالفة لما تمّ التوافق حوله سابقا.
- ونشير إلى أنّ الصياغة القانونية تتضمن في ذاتها تحديات كبرى. فهي تستوجب دقّة قصوى في اختيار العبارات والمصطلحات.

2: قواعد الصياغة القانونية للمواد الدستورية

تهدف المسارات التأسيسية التي تتمّ في مراحل انتقالية إلى وضع دساتير تكون عادلة وتحظى بالقبول وقابلة للتطبيق. وتحيل فكرة "قابلية الدستور للتطبيق" إلى مسائل مختلفة، تتعلّق بمدى تلاؤم الدستور الجديد مع خصوصيات البلاد، وقدرة الدولة على التنفيذ الفعلي للدستور والتكلفة المحتملة لذلك، وأهمية عدد القضايا التي قد ترفع بناء عليه، إلخ...

لا يقتصر الدستور على التعبير على خيارات سياسية. فهو ليس خطابا أو إعلانا سياسيا فحسب؛ بل هو كذلك نصّ قانوني، يتعيّن أن يخضع في كتابته إلى القواعد التي يفرضها "علم الصياغة القانونية". وبما أن الدستور هو أعلى وثيقة قانونية في الدولة، فإن كتابته القانونية تكون أصعب من كتابة النصوص التشريعية، وتضع على كاهل الجهة المكلفة بمهمة الصياغة القانونية مسؤولية أكبر. فالدستور يتطرق إلى مجالات قانونية مختلفة، لذا يتعيّن على الجهة المكلفة بمهمة الصياغة القانونية أن تكون على دراية تامة بتبعات ما سيتمّ التنصيص عليه في الدستور على النصوص التشريعية التي ستصدر لاحقا تطبيقا لأحكام الدستور.

فالدستور وثيقة سياسية وقانونية. ويتعين في الوقت ذاته أن يكون مكتوباً بأسلوب واضح يسهل فهمه من قبل المواطنين، وأن يكون قابلاً للتطبيق لاحقاً من قبل السلط التشريعية والتنفيذية والقضائية. وتقوم منهجية الكتابة القانونية لمضامين الدستور على عدة قواعد مبدئية، أهمها الوضوح والتناسق.

أ- وضوح النص الدستوري:

من المفروض أن تؤول قراءة النص الدستوري إلى نفس المعنى، سواء كان قارئه مواطناً عادياً أو مختصاً في القانون. لذا، يجب أن تكون لدى الجهة المكلفة بمهمة الصياغة القانونية قدرة عالية على التنبؤ بالمعاني التي يمكن أن تخطر على أذهان القراء بمختلف أنواعهم، وهو ما يستوجب أن تكون هي بذاتها قد استوعبت واستبطنت المصطلحات والمفاهيم الدستورية وأدركت مكانها في عالم الأفكار الدستورية³¹. ويكمن فنّ التحرير القانوني لمواد الدستور في القدرة على تبني صياغة لا تقبل إلا معنى واحداً؛ وهو المعنى الذي أرادته المؤسسون.

ويتطلب الوضوح في الصياغة استعمال عبارات وكلمات دقيقة ومفهومة وجمل واضحة وغير معقدة في تركيبها. فيجب تفادي الجمل التي يمكن أن يصعب فهمها، أو التي يمكن أن تقرأ في اتجاهات مختلفة. إذ يتعين أن تعبّر كل مادة من مواد الدستور عن مقصد السلطة التأسيسية بصورة واضحة ومباشرة ودون ترك أي مجال للشك. فعدم وضوح المادة الدستورية، يجعلها مدعاة لتأويلات وقراءات قد تكون مختلفة من جهة إلى أخرى (الإدارة، القضاء، السياسيين، المجتمع المدني...)، وهو ما قد يؤول إلى تعطيل تنفيذ النص الدستوري أو إلى سوء تطبيقه. وقد يتسبب ذلك في نشوب نزاعات بين مختلف الأطراف التي يكون لها فهم مغاير للمعنى الذي تحمله المواد الدستورية. وقد يرفع الأمر أمام المحاكم لتتدخل فيه، فتختلف هذه الأخيرة في قراءتها وفهمها للمادة الدستورية³²، ما قد ينجّر عنه اختلافات على مستوى كيفية تطبيقها، خاصة في غياب محكمة دستورية تتولى تقديم تأويل رسمي ملزم لجميع السلط. وقد تترتب عن ذلك نتائج وخيمة على المستوى السياسي³³ وعلى المستوى القانوني³⁴. ويتعين على محرري النص الدستوري أخذ كل هذه المعطيات بعين الاعتبار عند صياغة مضامين الدستور المتفق عليها بلغة قانونية صرفة.

فمثلاً للتعبير عن فكرة "الوجوب والإلزام" يستحسن استعمال عبارات مثل "يجب" أو "على... أن" عوضاً عن عبارة "يمكن" أو "لـ... أن" التي تفيد الإباحة والإمكانية.

ففي مجال الحقوق والحريات، إذا كان الهدف هو إلزام الدولة بتحقيق نتيجة معينة، يمكن عندها استعمال عبارات مثل "تضمن الدولة الحقّ في..." أو "على الدولة ضمان الحقّ في...". أما إذا كان الهدف هو إلزام الدولة ببذل الجهد لتحقيق هدف معين دون إلزامها بواجب بلوغ ذلك الهدف، فيستحسن عندها استعمال تعبيرات أخرى على غرار "تعمل الدولة على توفير..." أو "تسعى الدولة لـ...".

³¹ - ميشيل براندت، جيل كوتريل، ياش غاي، أنطوني ريغان : "وضع الدستور والإصلاح الدستوري: خيارات عملية"، إنترپريس، ص، 213-214.

³² - المحاكم مؤهلة بحكم طبيعة وظيفتها لتأويل النصوص القانونية بما فيها النص الدستوري. فعملية التأويل تندرج في صميم مهام القضاء. ولا يمكن للقاضي أن يرفض تطبيق نص قانوني أو يرفض البتّ في نزاع معروض عليه بتعلة عدم وضوح النص القانوني أو قابليته لتأويلات مختلفة.

³³ - يمكن أن يؤول الأمر إلى مأزق سياسي، خاصة إذا تعلق الأمر باختلاف في تأويل القواعد الدستورية المرتبطة بالمؤسسات السياسية للدولة وبممارسة السلطة، مما قد يترتب عنه تعطيل في سير دواليب الدولة.

³⁴ - إذ إن ذلك يمسّ مبادئ قانونيين أساسيين على الأقل هما، مبدأ الأمان القانوني الذي يفترض أن تكون لكل قاعدة قانونية معنى واحد معلوم مسبقاً لدى العموم، ومبدأ المساواة الذي يفترض أن يتم تطبيق كل قاعدة قانونية بنفس الشكل على الجميع.

وفيما يلي بعض الأمثلة عن خيارات الصياغة الواضحة التي تمكّن من بلورة قصد المؤسسين بكل دقة ووضوح.

أمثلة عن كيفية اختيار الصياغة الأنسب للفكرة المراد التعبير عنها		
القاعدة المراد إدراجها في الدستور	صياغات مناسبة	صياغات غير مناسبة
تحميل المواطن واجب أداء الضرائب	- "يجب على كلّ مواطن أداء الضرائب" - "أداء الضرائب واجب على كلّ مواطن" - "على المواطن أن يدفع الضرائب المستحقة"	- "يمكن للمواطن أداء الضرائب". - "للمواطن دفع الضرائب". (صياغتان لا تفيدان الإلزام بل تفيدان الإمكانية وتمنحان المواطن الخيار بين أداء الضريبة وعدم أدائها).
إلزام الدولة بضمان توفير التغطية الاجتماعية لكلّ المواطنين	- "على الدولة توفير التغطية الاجتماعية لكلّ مواطن". - "الحق في التغطية الاجتماعية مضمون لكلّ المواطنين".	- "تسعى الدولة لتوفير التغطية الاجتماعية لكلّ المواطنين" - "تعمل الدولة على محاولة توفير التغطية الاجتماعية لكلّ المواطنين". (صياغتان لا تلزمان الدولة بتحقيق نتيجة ألا وهي توفير التغطية الاجتماعية للجميع). بل تجعلها ملزمة فقط باستعمال الوسائل التي من شأنها أن تساعد على بلوغ الهدف.
جعل بعض القرارات تتخذ بالتوافق بين رئيس الحكومة ورئيس الدولة.	- "يتّخذ رئيس الحكومة القرارات المتعلقة ب... بعد أخذ الرأي الوجوبي لرئيس الدولة" - "يتّخذ رئيس الحكومة القرارات المتعلقة ب... بالتوافق مع / بموافقة رئيس الدولة"	- "يتّخذ رئيس الحكومة القرارات المتعلقة ب... بعد أخذ رأي رئيس الدولة" (هذه الصياغة لا تمكّن من معرفة ما إذا كان رأي رئيس الدولة ملزماً لرئيس الحكومة). - "يستشير رئيس الحكومة رئيس الدولة حول القرارات المتعلقة ب..." (هذه الصياغة لا تبيّن بوضوح مدى وجوب استشارة رئيس الدولة والالتزام برأيه).

ويستفاد من التجارب المقارنة أنه لتفادي التأويلات المختلفة لأحكام الدستور وما يمكن أن ينتج عنها من نزاعات، عمد بعض المؤسسين إلى تعريف المصطلحات القانونية المعقدة المستعملة في الدستور ضمن الدستور ذاته. ويساعد هذا الخيار المواطنين والسياسيين والمحاكم على فهم الأحكام الدستورية، ويسهّل على الإدارة والمحاكم تأويلها وتطبيقها.

في الدستور، ما لم يشر السياق إلى خلاف ذلك: التشريع الوطني يشمل: أ. التشريع الذي يتمّ وضعه بموجب قانون برلماني، و ب. التشريع الذي كان ساريا عندما دخل الدستور حيّز النفاذ والمنفذ من قبل الحكومة الوطنية. جهاز الدولة يعني: أ. كل وزارة في الدولة أو إدارة، سواء كانت على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي، أو ب. أي موظف أو مؤسسة: (1) يمارس السلطة أو يؤدي وظيفة على معنى الدستور أو على معنى الدستور المحلي، أو (2) يمارس سلطة عمومية أو يؤدي وظيفة عمومية بموجب أي تشريع، ولا يشمل ذلك المحاكم أو أعوان سلك القضاء. التشريع الجهوي يشمل: أ. التشريع الذي يتمّ وضعه بموجب قانون جهوي، ب. التشريع الذي كان ساريا عندما دخل الدستور حيّز التنفيذ والمنفذ من قبل الحكومة المحلية.	دستور جنوب إفريقيا (1996) المادة 239: تعريفات
"قاضي" يعني قاضي من المحكمة العليا أو قاضي من محكمة وطنية. "لجنة" في علاقة بالبرلمان تشمل كذلك اللجان المتفرعة عن لجنة في البرلمان. "نائب زعيم المعارضة" يعني العضو في البرلمان (إن وجد) الذي يعترف البرلمان بأنه المتحدث الرئيسي الثاني نيابة عن أعضاء البرلمان الذين عادة لا يدعمون الحكومة. "الجنس والعدد": في القانون الدستوري: أ- الكلمات المستعملة في المذكر تشمل كذلك المؤنث، و ب- الكلمات المستعملة في صيغة المفرد تشمل الجمع والكلمات المستعملة في صيغة الجمع تشمل المفرد	دستور بابوا غينيا الجديدة (1975) الملحق عدد واحد حول "قواعد لتقصير وتفسير القوانين الدستورية"
في هذا الدستور: "القانون الانتخابي" يعني القانون البرلماني الذي ينظم الانتخابات على معنى هذا الدستور. "الوظيفة" تشمل السلطة والمسؤولية. "قانون" يعني: أ- كل أحكام واردة في هذا الدستور أو في قانون صادر عن البرلمان، ب- كل أحكام واردة في وثيقة قانونية تنظيمية، أو ج- كل قانون غير مكتوب نافذ في زيمبابوي، بما في ذلك القوانين المستمدة من التقاليد. "تشريع وطني" يعني قانون برلماني أو وثيقة قانونية تنظيمية صادرة في شكل قانون برلماني.	دستور زيمبابوي (2013) المادة 332: تعاريف

ب- تناسق النص الدستوري وقماسكه:

يجب أن تكون مقتضيات النص الدستوري متناسقة ومتماسكة وأن تكون مصاغة في لغة متجانسة. إذ يجب أن تكون أحكام الدستور خالية من التضارب والتناقض والتكرار الذي يسبب الخلط والالتباس والصعوبة في القراءة والفهم. فقد يترتب لاحقا عن عدم التناسق والتماسك اختلافات حول تأويل أحكام الدستور من قبل عموم المواطنين والمختصين وصعوبات في تطبيقه، وهو أمر يستحسن تفاديه.

ويمكن أن يتجلى عدم التناسق والتماسك في جوانب عديدة، نذكر منها:

- قد تتعارض بعض مواد الدستور مع أحد أو بعض المبادئ الدستورية المنصوص عليها في التوطئة/ الديباجة أو في باب المبادئ العامة؛

- قد يتم استعمال نفس المصطلحات في أجزاء مختلفة من الوثيقة الدستورية للدلالة على معان مختلفة؛

- قد يتم التنصيص على آليات أو أحكام قد تكون غير قابلة لأن تعمل معا بشكل جيد. كأن ينص الدستور في أحد فصوله على أن "ممارسة الحق في الإضراب مضمونة دون قيد أو شرط" (وهو ما يفهم منه أنه يحق لكل العاملين، بمن فيهم العاملون في القطاع العمومي، الحق في الدخول في إضراب في إطار ممارسة الحق النقابي) وأن ينص فصل آخر على "واجب الدولة في ضمان استمرارية المرافق العمومية" دون أي توضيح بخصوص آليات ضمان الاستمرارية (وهو ما يمكن الدولة من منع الإضراب أو الحد منه إذا كان من شأنه أن يمس من استمرارية مرفق عمومي ما).

ويمكن أن يكون غياب التناسق ناتجا عن عوامل مختلفة، نذكر منها:

- إجراء تغييرات على بعض الأحكام من مشروع الدستور في المراحل الأخيرة من مسار صياغة الدستور بدون تروي وبدون مراجعة المشروع برمته؛

- عدم تمكّن المؤسسين من المسائل القانونية ورفضهم الاستعانة بالخبراء؛

- سوء توزيع العمل بين اللجان المتخصصة حسب المواضيع وغياب التنسيق بينها؛

- التركيز على جوانب دون أخرى من مشروع الدستور؛

- القص واللصق من دساتير أجنبية؛

- السرعة المفرطة وعدم التروي عند كتابة مسودة الدستور؛

- الاستعانة بعدة مختصين في الصياغة القانونية يعملون بأساليب متباينة على أجزاء مختلفة من الدستور.

ويخلص من التجارب المقارنة، أن أهم الإستراتيجيات المعتمدة لتفادي عدم التماسك والاتساق تمثّلت في:

- تحديد حيز زمني عملي ومعقول لإعداد مشروع الدستور، بما يسمح لهيكل صياغة مشروع الدستور بالتعمق في الأمور والمفاهيم والوصول إلى توافقات عملية؛

- وضع خبراء على ذمة لجنة التنسيق والصياغة لمساعدتها على تأليف مختلف أجزاء الدستور بطريقة تمكّن من الحصول على دستور متناسق وخال من التناقضات والتكرار. وهو ما حصل في الهند وأوغندا وكينيا والبرازيل وتيمور الشرقية...؛

● اللجوء إلى عدد صغير من الخبراء في الصياغة القانونية، مع إمكانية تكليف شخص واحد بمهمة الصياغة القانونية للنسخة الأخيرة لمشروع الدستور. ففي جنوب إفريقيا مثلا، عمل عدد من الخبراء في الصياغة القانونية على النسخة الأخيرة من مشروع الدستور، إلا أنه تمّ تعيين خبير قانوني واحد فقط من أجل مراجعة المشروع النهائي للدستور من حيث اللغة القانونية واللغة عامة.

3: المناهج المعتمدة لصياغة المواد الدستورية

لا يكفي أن يكون الدستور متماشيا مع السياق التاريخي والسياسي للدولة التي يصدر فيها، وإنما يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الثقافة القانونية السائدة في البلد. لذا، نجد مناهج مختلفة لصياغة الدساتير، نذكر أهمّها فيما يلي:

منهج "ما هو ضروري تقنياً": وهو المنهج التقليدي الذي يقوم على فكرة الدستور القصير، الذي يحتوي على الأحكام الأساسية الضرورية لتنظيم الحكم ولتأطير علاقة الدولة بالمواطنين فقط ويترك تفصيل تلك الأحكام العامة للمشروع لاحقا. وعادة ما تعتمد الدساتير المصاغة وفق هذا المنهج عبارات عامة وفضفاضة، وذلك حتى يكون نصّ الدستوري لينا وقابلا للتطويع والتأويل وفق تطوّر الرؤى وحاجيات المجتمع. وغالبا ما يستشهد مناصرو فكرة الدستور المصاغ بمنهج "ما هو ضروري تقنياً" بدستور الولايات المتحدة الأميركية الذي يتضمن 7 مواد فقط.

وتبرز التجارب المقارنة، أنّ الدساتير المقتضبة لم تنجح إلّا في البلدان التي لها تقاليد ديمقراطية عريقة ولها منظومة قضائية مستقلة وناجعة. ونشير إلى أن الدول العربية التي اعتمدت، بعد حصولها على استقلالها في فترة ما بين الخمسينيات والستينيات، منهج الدستور القصير لم تنجح في تركيز أنظمة ديمقراطية. ونلاحظ أنّ الدستور الأميركي (الذي عادة ما يستشهد به كنموذج عن الدساتير القصيرة) ولئن كان من أقدم دساتير العالم، فإنه لم يؤوّل إلى إرساء ديمقراطية مستقرة وحديثة إلّا بعد حقبة مطوّلة من الزمن، عانت فيها الولايات المتحدة الأميركية من نظام العبودية ومن الحرب الأهلية. ونلاحظ أنّ جُلّ التجارب الدستورية الحديثة في الدول التي مرّت بمرحلة انتقال ديمقراطي، لم تتوخّ التمشي القائم على صياغة دستور قصير ومختزل من حيث مضامينه.

المنهج "التلقيني/التعليمي": وهو منهج غالبا ما يتمّ اعتماده في الدول حديثة النشأة، والتي لا يكون للشعب وللسياسيين فيها معرفة وخبرة كافية في مجال إدارة دوايب الدولة وممارسة السلطة. وتكون الدساتير المصاغة وفق هذا المنهج مفصلة وطويلة جدا. وقد تمّ اتّباع هذا المنهج في بابوا غينيا الجديدة، حيث لم يكن هنالك معرفة كافية بكيفية ممارسة السلطة؛ فتمّت بناء على ذلك صياغة دستور مفصّل في شكل "دليل عملي للحكم". حيث احتوى هذا الدستور على 275 مادة وردت كلّها شديدة التفصيل. هذا إلى جانب احتوائه على جملة من الملاحق المكتملة للدستور، بما في ذلك مسرد لتعريف المصطلحات المستعملة.

منهج «دعونا نضع كل شيء في الدستور»: وهو منهج يؤدّي إلى صياغة دساتير طويلة جدا وشديدة التفصيل. إذ يختار المؤسسون في هذه الحالة التطرّق إلى كلّ المواضيع والمسائل المتصلة بنظام الحكم وبالعلاقة السلطة بالمواطنين بمختلف طوائفهم وأعراقهم، وذلك بتفصيل وبدقّة مفرطة. وقد يكمن سبب توخي هذا المنهج في غياب الثقة في المؤسسات التي ستتولى تطبيق الدستور والرغبة في وضع أكثر ما يمكن من الضمانات تحسّبا لأيّ تجاوزات لاحقة. وقد تمّ اعتماد هذا المنهج في عدد من دول أميركا اللاتينية على غرار البرازيل. فالدستور الفدرالي البرازيلي لسنة 1988، الذي رغم احتوائه على فصول عددها مماثل لما نجده في بعض الدساتير الأخرى (246 فصلا)، فهو يبقى الدستور الأطول في العالم من حيث عدد الكلمات. إذ إنّ جُلّ فصوله وردت مطوّلة

وحاملة لتفاصيل عادة ما تكون في الأنظمة القانونية المقارنة، إمّا من مجال النصوص التشريعية (قوانين أساسية أو عادية) أو من مجال النصوص الصادرة عن السلطة التنفيذية....

دستور الولايات المتحدة الأميركية لسنة 1787	7 مواد
دستور جنوب إفريقيا لسنة 1996	243 مادة
دستور بولونيا لسنة 1997	243 مادة
دستور كينيا لسنة 2010	264 مادة
دستور الهند لسنة 1949	395 مادة
دستور الأكوادور 2008	444 مادة

القسم الرابع: توصيات عامة بصياغة مشروع الدستور الليبي الجديد

يقضي الإعلان الدستوري الليبي لعام 2011 (وهو الدستور المؤقت الليبي) ضمن مادته عدد 30 بأن مشروع الدستور الدائم للبلاد سيصاغ من قبل هيئة تأسيسية تسمى "الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور". وبين أن هذه الهيئة ستتكوّن من ستين عضواً وستصدر قراراتها بأغلبية ثلثي الأعضاء زائد واحد، وأنه يتعيّن عليها أن تنتهي من صياغة مشروع الدستور واعتماده في مدة لا تتجاوز مئة وعشرين يوماً من انعقاد اجتماعها الأول.

استناداً إلى كلّ ما سبق بيانه ضمن الأقسام السابقة، يتّضح أن الهيكل المكلف بصياغة مشروع الدستور سيكون في ليبيا الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور. وبالنظر إلى طبيعة عملية صياغة مشروع الدستور التي هي في ذات الوقت عملية سياسية وتقنية، يتّضح كذلك أن أجل 120 يوماً المحدّد لانتهاؤه من إعداد مشروع الدستور واعتماده من قبل الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، أجل غير واقعي. فهو لا يأخذ بعين الاعتبار مختلف مستلزمات عملية وضع الدستور، بما في ذلك المدة الضرورية للنقاشات السياسية وبناء التوافقات، والمدة اللازمة لتنظيم مشاركة شعبية مفيدة، والمدة اللازمة لكتابة مشروع الدستور والتداول في شأنه والتصويت عليه، وحتى الفترة الزمنية التي يمكن أن يتوقّف فيها عمل الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، نظراً لحالات الانسداد التي قد تطرأ أثناء عملية صياغة مشروع الدستور.

وترمي هذه الورقة من خلال هذا الجزء، وبناء على ما تمّ عرضه في الأجزاء الثلاثة السابقة، إلى رفع جملة من التوصيات، على سبيل الذكر ولا الحصر، إلى كلّ من المؤتمر الوطني العام الليبي والهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بخصوص إعداد مشروع الدستور الليبي.

توصيات عامة إلى المؤتمر الوطني العام الليبي:

1/- تعديل الإعلان الدستوري الليبي، وذلك في جزئه المتعلق بالمدة الزمنية اللازمة لصياغة مشروع الدستور واعتماده، وذلك بتحديد مدة معقولة لكتابة واعتماد مشروع الدستور و/أو التنصيب على إمكانية التمديد في الفترة المقرّرة لمدة يتمّ ضبطها بقرار من الجمعية التأسيسية، إمّا بمفردها أو بالتشاور مع المؤتمر الوطني العام. وبهذه الطريقة، يتمّ تجنّب الوقوع في فخّ

الاستعجال الذي قد يفضي إلى صياغة مشروع لا يعكس كل تطلعات الشعب الليبي وغير محكم الصياغة³⁵، كما يتم كذلك تفادي الحاجة إلى التمديد المتكرر للمدة اللازمة لإنهاء عملية وضع الدستور وما قد ينجر عن كل ذلك من نقد وخلافات سياسية، وربما فقدان الثقة في المسار التأسيسي برمته.

2/- تنظيم حملات التوعية والتثقيف بخصوص المسائل الدستورية والتاريخ الدستوري للدولة الليبية، أو تكليف جهة محدّدة تتولى القيام بذلك تحت إشرافه استعدادا للاستشارة الوطنية حول مشروع الدستور.

3/- تنظيم مشاورات وحوارات مع مختلف الفرقاء السياسيين بشأن المضامين الدستورية، وخاصة المسائل الخلافية منها، والتي يمكن أن تأخذ حيّزا أكبر من الوقت للتوافق بشأنها (كطبيعة النظام السياسي وقائمة الحقوق والحريات والتنظيم الإداري للدولة...) أو تكليف جهة محدّدة تتولى القيام بذلك تحت إشرافه بهدف الوصول إلى توافقات سياسية في أقرب الآجال وتسهيل المهمة على الهيئة التأسيسية، بحيث تتمكن من الإسراع في عملية صياغة مشروع الدستور.

4/- تنظيم استشارات وطنية لرصد آراء المواطنين والمواطنات، واستطلاع توجهاتهم بخصوص مضامين الدستور المرتقب³⁶، وتحرير تقارير في ذلك تحال على الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بمجرد انطلاقها في أعمالها للاستفادة منها أو تكليف جهة محدّدة تتولى القيام بذلك تحت إشرافه، وذلك ربّما للوقت ومساهمة من المؤتمر في تسهيل عمل الهيئة التأسيسية.

5/- تعيين فريق من الخبراء يقوم بتحضير مشروع النظام الداخلي (اللائحة الداخلية) للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، على أن يتولى المؤتمر الوطني العام إحالته على الهيئة التأسيسية حال انعقادها لتستأنس به، وذلك ربّما للوقت ومساهمة من المؤتمر في تسهيل وتسريع عمل الهيئة التأسيسية.

توصيات عامة إلى الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور:

1/- الإسراع بإعداد النظام الداخلي (اللائحة الداخلية) الذي سيتمّ على أساسه إحداث الهياكل الداخلية التي ستعنى بصياغة مشروع الدستور وتوزيع المهامّ بينها وتحديد إجراءات عملها وكيفية التنسيق بينها، والمصادقة عليه، كل ذلك في أجل معقول³⁷ يأخذ بعين الاعتبار المدة المحدّدة قانونا لصياغة الدستور واعتماده.

2/- تضمين النظام الداخلي أحكاما واضحة بخصوص:

- عدد وأنواع ومجال تدخّل اللجان المكلفة بصياغة مشروع الدستور وقواعد توزيع المهامّ بينها وكيفية صنع القرارات داخلها. مع الحرص على إحداث لجان متخصصة حسب المواضيع (لجان موضوعية) ولجنة تعنى بالتنسيق والصياغة.
- ضبط عدد الأعضاء بكل لجنة، على أن لا يكون العدد كبيرا لتسهيل التداول وصنع القرارات وعدم منح الأعضاء الحرية التامة في اختيار اللجان التي سينتمون إليها، لأنّ ذلك قد يؤدي إلى عدم التوازن بينها من حيث الحجم.
- تركيبة اللجان التي يجب أن تكون متوازنة من حيث الحساسيات السياسية والجنس والعرق والاختصاص المهني للأعضاء... كل ذلك دون تجاهل نسب الأغلبية والأقلية الموجودة في الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور ذاتها.
- تحجير العضوية في أكثر من لجنة من اللجان الموضوعية، والتنصيص في المقابل على حقّ أعضاء أيّ لجنة في حضور اجتماعات اللجان الأخرى دون الحق في التصويت، وعلى إمكانية تنظيم اجتماعات مشتركة بين اللجان، وذلك بهدف تنسيق العمل بينها.

³⁵ - المدة القصيرة يمكن أن توحى كذلك بالتلاعب بالمسار.

³⁶ - هذه الاستشارات الوطنية قد تستغرق لوحدها أكثر من 120 يوما.

³⁷ - احتاجت الجمعية التأسيسية في تيمور-ليشتي (2002) خمسة أسابيع لإعداد نظامها الداخلي . واحتاجت الجمعية التأسيسية البوليفية (2009) إلى سبعة أشهر للقيام بنفس الشيء.

- منهجية عمل اللجان، وذلك باعتماد منهجية عمل واضحة وموحدة قدر الإمكان لإعداد وصياغة التقارير داخل اللجان الموضوعية (ضبط ملحق مفصل في ذلك يكون جزءاً لا يتجزأ من النظام الداخلي) لتسهيل عملية تأليف تلك التقارير وضمان جودتها، وحتى تحصل الاستفادة الفعلية من محتواها.
- قواعد صنع القرارات داخل اللجان الموضوعية، مع الحرص على عدم الترفيع المجحف في نسبة النصاب القانوني وفي نسبة الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرارات تفادياً للوقوع في حالات تعطيل أو انسداد في أشغال اللجان، والتنصيص على التدابير اللازمة لحث الأعضاء على حضور اجتماعات اللجان بانتظام، وعلى المشاركة الشخصية والفعلية في أعمالها.
- حالات تدخّل اللجنة المكلفة بتجميع مقترحات اللجان المتخصصة بحسب المواضيع وتأليفها، وتنسيق محتواها بصورة تمكن من الحصول على مشروع متكامل للدستور (لجنة التنسيق والصياغة أو اللجنة الدستورية العامة) وكيفية تعاملها مع اللجان المتخصصة حسب المواضيع ومع مقترحاتها.
- كيفية التعامل مع مقترحات تعديل مشروع الدستور التي قد تصدر عن أعضاء الهيئة التأسيسية أثناء التداول في إطار الجلسة العامة حول مشروع الدستور.
- كيفية استثمار الخبرات الفنية، سواء الوطنية منها أو الأجنبية (استشارة الخبراء بصفة عرضية وعند الحاجة أو إحداث هيكل دائم من خلال تشكيل لجنة خبراء قارة) مع تحديد كيفية تعامل مختلف اللجان (اللجان المختصة بحسب المواضيع، لجنة التنسيق والصياغة) مع الخبراء للاستفادة من نصائحهم ومقترحاتهم.
- الآليات التي تضمن انفتاح الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور على المجتمع المدني والتفاعل معه (وضع آليات لضمان الشفافية وآليات لإضفاء بعد تشاركي على عملية صياغة الدستور).
- مدى وجوب مراعاة المقترحات والآراء التي تفرزها الاستشارات الشعبية وعمليات رصد الآراء بخصوص مضمون مشروع الدستور، وبيان كيفية الأخذ بها في المشروع النهائي للدستور.
- 3/- تخصيص الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور كامل وقتها لإعداد مشروع الدستور، وتكليف هيكل من خارجها يتكون من أشخاص لهم الخبرة اللازمة للإشراف على تنظيم استشارات عامة موسعة حول مضامين الدستور، على أن تحال آراء ومقترحات المواطنين بخصوص مضمون الدستور على الهيئة التأسيسية للتفاعل معها. كلّ ذلك بغاية تجنّب إثقال كاهل الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بتنظيم الاستشارات العامة التي عادة ما تتطلب حيزاً هاماً من الزمن (قد يبلغ عدّة أشهر).
- 4/- دراسة مقترحات وآراء المواطنين والمواطنات بكل عناية وشرح أسباب قبول أو رفض الأخذ بها، ونشر تلك الأسباب عبر وسائل الإعلام وعلى المواقع الإلكترونية ذات الصلة.
- 5/- تجنّب خيار الورقة البيضاء الذي يمكن أن يجعل الهيئة التأسيسية، سيّما في إطار مدّة زمنية ضيقة للغاية لإنتاج النصّ الدستوري، غير قادرة على احترام هذه الآجال والانطلاق من نص أولي يمكن أن يكون دستور 1951 أو أيّ مشروع من مشاريع الدساتير الواردة .
- 6/- الحرص على تضمين الدستور عدداً من المواضيع الدستورية الجديدة الداعمة للديمقراطية والضامنة لتحقيق دولة القانون، وأحكاماً دستورية ترتبط بالخصوصيات الجغرافية والثقافية والاجتماعية المحلية، بما فيه تحقيق للمصالحة الوطنية وتعزيز للوحدة الوطنية.
- 7/- الابتعاد عن "القصّ واللصق" من دساتير مقارنة دون مراعاة روح ووحدة نص مشروع الدستور وتماسكه.
- 8/- تجنّب التعديلات التي تدخل على مشروع الدستور في آخر لحظة ودون تروي، حفاظاً على تناسق المواد الدستورية وتفادياً لتسرّب أخطاء.

- 9- الاستعانة بخبراء في كل مرحلة من مراحل مسار إعداد مشروع الدستور، لأنّ ذلك من شأنه أن يضمن جودة النص الدستوري ووضوحه وتناسقه، كما من شأنه أن يساعد على ربح الوقت، خاصّة في مرحلة الكتابة القانونية للمواد الدستورية.
- 10- تحديد منهجية موحّدة للصياغة القانونية للمواد الدستورية، يتمّ ضبطها من قبل خبير قانوني ووضعاها على ذمة بقية الخبراء الفنيين لتوجيههم في عملهم.

حول المؤلفين:

السيدة نرجس طاهر استاذة جامعية مختصة في القانون العام بكلية العلوم القانونية والسياسية بتونس وخبيرة في مجال الانتخابات لدى مركز كارتر بتونس.

السيدة دنيا بن رمضان، قاضية سابقة بالمحكمة الإدارية بتونس وخبيرة لدى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومنسقة مشروع "دعم البناء الديمقراطي في ليبيا".

لمحة حول

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ؟

إن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة حكومية دولية تعمل على دعم الديمقراطية المستدامة في شتى أنحاء العالم. وتتمثل رسالة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في دعم التحول الديمقراطي المستدام من خلال توفير المعرفة المقارنة وتقديم المساعدة في عملية الإصلاح الديمقراطي والتأثير في السياسة والسياسات العامة.

ما هي مهام المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ؟

تتولى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات عملها من خلال ثلاث مجالات عمل ترتبط بالانتخابات وبناء الدستور والأحزاب السياسية والتمكين السياسي للمرأة والتقييم الذاتي للديمقراطية والتنمية. وتعمل المؤسسة ضمن هذه المجالات على :
-توفير المعرفة والخبرات المقارنة المستمدة من التجارب العملية في عمليات البناء الديمقراطي ضمن سياقات وظروف مختلفة حول العالم؛
-مساعدة الجهات السياسية الفاعلة في إصلاح المؤسسات الديمقراطية والمشاركة في العمليات السياسية كلما دعت لذلك؛
-التأثير في السياسات العامة لعمليات البناء الديمقراطي عبر توفير مصادر المعرفة المقارنة وتقديم المساعدة للجهات السياسية الفاعلة.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ؟

تنفذ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أنشطتها في جميع أنحاء العالم ويقع مقرها في مدينة ستوكهولم بالسويد ولها مكاتب في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية .



Canada

FUNDED BY THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

بدعم من وزارة الشؤون الخارجية والتجارة الدولية الكندية