agora-parl.org
بوابة التنمية البرلمانية- كل ما تحتاجه من خلال نقرة واحدة

نشرة أغورا الشهرية - عدد شباط/فبراير ٢٠١٤

عملية وجوهر الدستور الجديد

تونس: دراسة حالة لدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

١

البرلمانات وصناعة الدستور

الدستور هو القانون الأساسي الذي تقوم عليه جميع القوانين الأخرى للبلد ويجب أن تتفق. الدستور هو التعريف الأساسي لطابع وهيكل الحكومة في ذلك البلد

انها فرصة نادرة نسبيا ومرموقة للمشرع أن يشارك مباشرة في صياغة واعتماد دستور البلاد. ولكن هناك اتجاه متزايد بأن الممثلين المنتخبين يجب أن يشاركوا بنشاط في تطوير مثل هذه الوثيقة الحاسمة

كتابة دستور غالبا ما يحدث في ظل ظروف استثنائية، مثل استقلال دولة أو بعد ثورة أو تحول سياسي من شكل واحد للحكومة إلى أخرى. التعديلات على الدستور هي الأكثر شيوعا، ولكن يجب أن يتم أي تغيير في القانون الأساسي للبلد بقدر كبير من العناية. ومن الجوانب الحاسمة في كتابة الدستور ضمان مصالح الغالبية العظمى من المواطنين. وينبغي أن يستند الدستور على التوافق وينبغي أن تعكس الوثيقة مجموعة من المبادئ يمكن أن نتفق عليها جميع المواطنين. وينبغي أن يكون الدستور فوق السياسة الحزبية وأن يحدد شروط الحكومة وطريقة التفاعل من بين الأحزاب أو الجماعات السياسية

هناك العديد من الوسائل التي يمكن من خلالها صياغة دستور بما في ذلك المشاركة المباشرة للمواطنين، و تعين فريق عامل من الخبراء أو تعين هيئة منتخبة من الممثلين. فيما يتعلق بالهيئة المنتخبة، يمكن أن يكون دورها محدودا أو نشطة للغاية، بما في ذلك مشاركة المواطنين المباشرة أو تعين فريق من الخبراء او هيئة منتخبة من ممثلين

إطار عمل الأمم المتحدة لعملية صنع الدستور

يدخل تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي في صميم رسالة الأمم المتحدة. ويشكل ترسيخ دعائم احترام سيادة القانون عنصرا أساسيا في إحلال السلام الدائم بعد انتهاء النزاع، وحماية حقوق الإنسان على نحو فعال، وتحقيق التقدم والتنمية في المجال الاقتصادي بشكل مطرد

وتعمل الأمم المتحدة من أجل دعم وجود إطار تتحقق فيه سيادة القانون على الصعيد الوطني: سن دستور أو ما يعادله، بوصفه القانون الأسمى في البلد؛ ووضع إطار قانوني واضح ومتسق، مع كفالة تنفيذه؛ وبناء مؤسسات قوية تتولى شؤون العدل والحكم والأمن وحقوق الإنسان، تحظى بقدر واف من التنظيم والتمويل والتدريب والتجهيز؛ وإرساء عمليات العدالة الانتقالية وآلياتها؛ وإقامة مجتمع عام ومدني يساهم في تعزيز سيادة القانون وإخضاع الموظفين الحكوميين والمؤسسات العامة للمساءلة. فتلك هي المعايير والسياسات والمؤسسات والعمليات التي تشكل صلب المجتمع الذي ينعم في ظله الأفراد بالسلامة والأمان، وحيث تسوّى النزاعات بالطرق السلمية، وتتوافر سبل الانتصاف لجبر الضرر، ويخضع للمساءلة كل من ينتهك القانون، بما في ذلك الدولة

إن عملية صياغة وتصميم الدستور الجديد يمكن أن تلعب دورا هاما في التحولات السياسية السلمية وبناء السلام بعد انتهاء الصراع. إن عملية صياغة دستور جديد للدولة يخلق فرصة هامة لوضع أسس وتوجه لخلق رؤية مشتركة لمستقبل الدولة، ويمكن للنتائج أن تأتي بتأثيرات عميقة ودائمة على السلام والاستقرار. وتتركز المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة على تقديم الدعم للعمليات الوطنية شاملة وتشاركية وشفافة

عمليات الانتقال للديمقراطية وصياغة الدساتير

تمخضت الثورات العربية وتغيير الحكم في بعض الدول عن قيام الشعب بمنح ثقته لبرلمانات جديدة تم انتخابها من أجل صياغة عقد اجتماعي جديد، دستور يحمي حقوقه وواجباته ويضع شكل جديد لعلاقته بالدولة. بصفتك نائب جديد قد يشكل ذلك المهمة الأصعب والأهم التي ستقوم بها.

صياغة دستور جديد أو تعديل الدستور الحالي مهمة يمكن أن تقوم بها اللجنة الدستورية التي يناط أعضائها بمهمة صياغة الدستور الجديد أو يقوم أعضاء البرلمان بمراجعة أو على الأقل تبني نص الدستور بعد مراجعته، كما تم مثلا في المغرب. وقد اتبعت الدول العربية أنماطا مختلفة لتشكيل الجمعيات التأسيسية. ففي تونس، أنيطت الجمعية التأسيسية المنتخبة بصياغة مشروع الدستور الذي قُدم للاستفتاء الشعبي للحصول على موافقة الشعب، وفي نفس الوقت تقوم بدور البرلمان إذ مُنحت سلطة تعيين الحكومة المؤقتة. وفي مصر، قام البرلمان المنتخب بتعيين أعضاء الجمعية التأسيسية التي اضطلعت بصياغة مسودة الدستور والذي تم طرحه أيضا على الاستفتاء الشعبي للموافقة عليه.

التجارب الحديثة، بالرغم مما بها من عيوب، إلا أنها تمخضت عن عدة دروس ينبغي أن نعيها حتى تنجح عملية صياغة الدساتير. من بين تلك العناصر الحيوية التي تحدد نجاح صياغة الدستور الجديد وتبنيه تلك المتعلقة بمدى شمولية عملية صياغة الدستور. فالدول التي بدأت مسيرتها الانتقالية غالبا ما تعاني من القطبية السياسية والتفتت الاجتماعي. من الأمور الحيوية بذل الجهود الرائدة والسباقة من أجل الوصول للأحزاب السياسية في هذا الخضم وأيضاً الأطراف السياسية الأخرى المعنية (مثلا، الزعماء السياسيين دون القوميين، القادة الدينيون أو قادة العشائر، النقابات المهنية) والمجموعات الاجتماعية المختلفة (مثلا، الجمعيات النسائية، الشباب، الأقليات العرقية) من أجل الوصول لدستور يمثل كافة أطياف المجتمع ويتسم "بالشرعية" ويحظى

بقبول الشعب وممثليه السياسيين. كنائب برلماني، وعضو في مجموعة سياسية، ينبغي أن تعمل على تشجيع إدراج الأطراف المعنية المختلفة وأن ترسي سبل المناقشة معها.

علاوة على إضفاء الشرعية والديمومة على الدستور، فإن عملية الشمول تضمن الحصول على دستور معبر بشكل جيد عن مطالب وتوقعات الشعب. مشاركة أكبر عدد ممكن من "صناع الدستور" - مثل منظمات المجتمع المدني والخبراء والنشطاء والنساء والشباب - في عملية الصياغة من خلال استشارة مفتوحة سوف يساعدك على التعرف على المشاكل التي يجب أن توليها الأولوية. كما أن ذلك يسهل الوصول للحل الوسط في الدستور الجديد، الذي قد يكون حيويا لتحقيق المصالحة الوطنية العاجلة بعد فترات من العنف.

٤

المؤسسات والترتيبات لتطوير إطار الدستور

بالإضافة إلى الأهداف، فمن المعتاد أن يوافق على مؤسسات وإجراءات عملية. هذا هو عادة من مسؤولية السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية. والوضع القانوني هو شرط للدلالة على الوظائف التي يتم الاتفاق عليها. أحيانا راسخة من خلال عمل مفصلة من قبل البرلمان وفي حالات أخرى يشرع عملية في صك الدستورية السابقة

أ-ما هو دور الجمعية التأسيسية في عملية صنع الدستور

إن الجمعيات التأسيسية هي هيئة ممثلة للشعب تعمل على مناقشة التفاصيل الواردة في مسودة الدستور الجديد للبلاد، وإقرار ذلك المشروع. صياغة المسودة الأولى للدستور واقرارها أو تحويلها إلى قانون. قد

تختلف المجالس الدستورية في حجمها وتكوينها وكيفية اختيار أعضائها. فإنها تختلف أيضا في أدوارها، ولكنها يجب دائما أن تناقش وتعتمد الدستور

ب-دور السلطة التشريعية في عملية وضع الدستور

مناقشة مضمون الدستور

تعيين أعضاء اللجنة الدستورية

تمرير القوانين

إقرار الموارد اللازمة للعملية

الإشراف على العملية

دعم التنفيذ من خلال التشريع

ه

دعم عملية وضع الدستور

في مجال التطوير البرلماني، فمن المفهوم عموما أن محتوى الدستور يتم تحديده من قبل المواطنين للأمة. ومع ذلك، هناك جانبان يمكن من خلالهما تقديم الدعم وبناء القدرات

تقديم الدعم إلى الجمعية التأسيسية: عندما أو إذا تم اتخاذ قرار بإنشاء جمعية تأسيسية، يمكن تقديم الدعم في تطوير المؤسسة المؤقتة. وللتعريف، إن الجمعية التأسيسية هي هيئة لها صفات مثل البرلمان ولكن تقتصر ولايتها الرئيسية على العمل لصياغة واعتماد دستور جديد

الاستشارات العامة: على الرغم من أن الجمعية التأسيسية هي هيئة منتخبة وبالتالي يمثل أعضاءها المواطنين، من الأصح إجراء مناقشات عامة واسعة النطاق حول مضمون الدستور لزيادة شرعية الوثيقة

نشاطات الامم المتحدة في عملية بناء الدساتير الجديدة

منذ بداية الربيع العربي، يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتقديم المساعدة والدعم للجمعيات الوطنية التأسيسية في ليبيا وتونس والعراق لدعم عملها كهيئات صنع الدستور، وبناء قدراتها كونها المؤسسات التي ستصبح البرلمان بعد اعتماد الوثائق الوطنية الجديدة؛ وتسهيل انخراط مثمر بين المجتمع المدني والمجلس الوطني التأسيسي

قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم الانتقال الديمقراطي في تونس منذ قيام الثورة عام ٢٠١١ من خلال تقديم المساعدة للجمعية التأسيسية الوطنية، دعم العملية الدستورية، التعزيز البرلماني، والحوار الوطني. يمتد المشروع من ٢٠١٢- ٢٠١٥و يعتبر البرنامج الشريك الدولي الرئيسي للجمعية التأسيسية الوطنية

تعد عملية وضع الدستور الجديد في ليبيا هامةً في عملية الانتقال السياسي. وتبذل الأمم المتحدة مجموعة من الجهود في دعم العملية الدستورية في ليبيا. بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا هي حاليا في مرحلة التحضير للعمل من خلال خيارات لدعم المسؤولين الحكوميين والمؤسسات، خصوصا في الجمعية صياغة الدستور الذي سيتم انتخابه في مطلع عام ٢٠١٤. وقد قدم البرنامج الإنمائي أيضا الدعم للمجتمع المدني، مع التركيز على التوعية العامة، والتربية المدنية وغيرها من الجهود لتمكين الجمهور من المشاركة الفعالة ومثمر في "هذه العملية. يعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال مشروع "تقديم المساعدة في بناء الدستور للمساعدة في عملية الحوار الدستورية والوطنية من خلال معالجة الحاجة الملحة لتطوير المشاركة (ABC) العامة والحوار القدرات في ليبيا

انتهت ولاية الحكومة الاتحادية الانتقالية في الصومال في ٢٠ آب ٢٠١٢، و استعيض في تشرين الثاني تعين الحكومة الاتحادية التي تتألف من البرلمان الوطني الاتحادي و رئيس جديد ورئيس الوزراء الذي أقره البرلمان الاتحادي. يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم البرلمان للانخراط في استعراض وتنفيذ المهام الدستورية

وقد تم ذلك في المقام الأول من خلال مشروع الدعم البرلماني التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي يدعم البرلمان الاتحادي الجديد لتمكين القدرات المؤسسية على الاضطلاع بأدوارها في سن القوانين والرقابة والتمثيل. ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حاليا مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة في الصومال على تقديم الدعم لرئيس المجلس، بالاضافة إلى لجنة المراقبة البرلمانية والنواب عموما للقيام بالتوعية و نشر المعلومات والتعليم لتعزيز العملية الدستورية

التطورات والانجازات التي تحققت مؤخرا في الدول العربية

دراسة حالة: الدستور التونسي الجديد ومشروع دعم برنامج الامم المتحدة الانمائي

أ- الخلفية

على الرغم من المشهد السياسي المعقد والمتقلب في بعض الأحيان، تم إعتماد دستور جديد في تونس وذلك من خلال التصويت عليه من قبل الجمعية التأسيسية الوطنية في البلاد في 27 يناير 2014 . ولعل أبرز جوانب هذه الوثيقة تكمن ليس فقط من ناحية النهج التدريجي في معالجة عدد من القضايا المهمة والحساسة منها دور الدين في الدولة والالتزام بحقوق الإنسان وانما في السياق والناهز المعتمد للوصول إلى رؤية مشتركة لمستقبل الدولة

ب- الجمعية التأسيسية التونسية

بدأ الانتقال السلمي للسلطة في تونس بعد الانتفاضة في نهاية عام 2011 مع انتخاب 217 أعضاء للمشاركة في الجمعية الوطنية التأسيسية (NCA). كان من المتوقع صياغة دستور جديد في مدة لا تزيد عن سنة واحدة، ولكن أدت بعض القضايا السياسية والاقتصادية والأمنية الى تأخر عملية. اعتمدت الجمعية الوطنية التأسيسية دستور مؤقت في ديسمبر 2011 والذي كان بمثابة العمود الفقري للدستور الجديد الذي اعتمد في 27 يناير 2014

ج- مشروع الدعم الدستوري_ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تونس

ركز مشروع الدعم الدستوري التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تونس على عملية صياغة ومحتوى الدستور الجديد بالتوازي وعمل البرنامج على تقديم الدعم والمشورة إلى الجمعية الوطنية التأسيسية في ثلاثة مجالات رئيسية وهي العملية الدستورية المفتوحة والتشاركية، تعزيز القدرات المؤسسية، وتطوير آليات الحوار الدستورية لضمان مساهمة المواطن والمجتمع المدني في العملية الدستورية والسياسية

المحور الأول: عملية الصياغة وتوفير الخبرة التقنية

بناء على طلب من المجلس الوطني التأسيسي، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتوفير الخبرات الدستورية والقانونية و التقنية التي أدرجت بنودها أو توصياتها في مسودة الوثيقة التي عرضت للبحث لاحقاً لتحقيق توافق في الآراء. وحرص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضا على بناء قدرات المجتمع المدني لتعزيز مشاركته في العملية السياسية من خلال جلسات تدريب ونقاشات حول صياغة الدستور ومناصرة السياسات وبناء توافق في الآراء للوقاية والحد من الصراع مع التركيز بشكل خاص على المناطق المهمشة.

المحور الثاني: الحوار وبناء توافق في الآراء

قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدعم الحوار المحلي والوطني وذلك من خلال تقديم دورات بناء القدرات في عدد من القضايا منها على سبيل المثال لا الحصر: التشريع وصياغة الدستور فضلا عن تقنيات التشاور مع الجمهور من أجل ضمان إدماج المواطنين وإدخال المجتمع المدني في العملية الدستورية والسياسية

ضمن النطاق نفسه، دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحوار الوطني في جميع المحافظات التي جمعت أكثر من ثلثي أعضاء المجلس الوطني التأسيسي مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني وممثلين عن الجامعات. وقد ادرجت المداخلات في تقرير تم مناقشته لاحقا في الجلسات العامة. كما أيد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنشطة التشاور بمشاركة المواطنين حول مشروع الدستور من خلال مبادرات للمجتمع المدني وحرصت على تقييم رغبات وتطلعات الشباب من خلال دراسة استقصائية وطنية

المحور الثالث: التزام حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين

وكان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى حريصاً على ضمان أن تنعكس المعاهدات والاتفاقيات الدولية في الوثيقة وتتوافق مع التزامات تونس الدولية. كما روج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قضايا الجنسين من خلال التواصل ورعاية تبادل الممارسات الجيدة ودسترة أحكام المساواة وفضلا عن أنشطة مخصصة لمشاركة المرأة في السياسة.

المحور الرابع: الطريق إلى الأمام_ نحو تشريعٍ فعال

إن وجود هيئات تشريعية قادرة وفعالة أمر لا بد منه من أجل ضمان النجاح في تنفيذ الدستور. فمن ضمن هذا النطاق أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعمل من أجل ضمان الوصول إلى أفضل الممارسات البرلمانية الدولية والمقارنة، وتحديد أولويات المساعدة البرلمانية فيما بين بلدان الجنوب، والتي تركز على بناء شراكات مع البرلمانات الشقيقة.

علاوة على ذلك، ساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إقامة شراكات مع الإدارات البرلمانية التي من شأنها أن تؤجج تبادل الممارسات المستدامة الجيدة بالإضافة إلى إقامة دورات تدريبية لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي وكذلك الإدارة البرلمانية.

تركز المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة على ثلاث ميزات في عملية صياغة الدستور هي: الشمولية والتشاركية والشفافية. ضمن هذا النطاق عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تشجيع التفاعل مع القواعد الشعبية لتعزيز الشفافية في أنشطة المجلس الوطني التأسيسي

إذا كان لديكم أية أسئلة أو تعليقات أو ملاحظات أخرى، الرجاء التواصل بمنسقة برنامج التطوير البرلماني في العالم العربي على

reem.askar@undp.org