

الحقوق المدنية والسياسية في الدساتير العربية(*)

فاتح سميح عزام

مدير برامج دعم حقوق الإنسان في مكتب مؤسسة
فورد الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا - القاهرة.

مقدمة

ليس لدى هذا الكاتب أدنى شك في أن الحضارة العربية على امتدادها عبر آلاف السنين لا تقل عن أية حضارة أخرى في محاولات إرساء مجتمعاتها على أسس من العدل والإنصاف والأخوة، بشكل يحفظ أمنها واستقرارها وتوازن الحقوق والواجبات والعلاقات الطيبة بين أفرادها. ولكن في بداية القرن الواحد والعشرين، تكشف لنا تقارير المنظمات العربية والدولية لحقوق الإنسان، أن حقوق الإنسان العربي هي حقاً في حالة يرثى لها، فالتعذيب متفشٍ والاعتقال من دون وجه حق والمحاكمات غير العادلة والرقابة الشديدة على حرية الرأي والتعبير والتجمع وتكوين الجمعيات وغير ذلك الكثير من الانتهاكات اليومية^(١). تحتاج الإجابة عن السؤال المؤلم «لماذا؟» إلى العديد من الدراسات في المجالات كافة في محاولة فهم وتفسير العوامل التاريخية والثقافية والسياسية التي أدت بنا إلى هذا الوضع. ولن تهدف هذه الدراسة المتواضعة إلى أكثر من طرق أحد أبواب الإجابة عما نتج من هذه العوامل من تداعيات قانونية. إن البلدان العربية، على الرغم من خصوصياتها الثقافية والحضارية والسياسية، تتبع نظام الدولة الحديثة التي يحكمها القانون وسيادة القانون، على الأقل من حيث الشكل والتنظيم. لذلك بات من الضروري

(*) هذه الدراسة تمثل فصلاً ضمن كتاب حقوق الإنسان في النصوص العربية الذي سيصدر قريباً عن مركز دراسات الوحدة العربية.

(١) انظر على سبيل المثال: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، حقوق الإنسان في الوطن العربي: تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان عن حالة حقوق الإنسان في الوطن العربي (القاهرة: المنظمة، ٢٠٠٠) وجميع تقاريرها السابقة. انظر أيضاً تقارير المنظمات الوطنية لحقوق الإنسان وتقارير المنظمات الدولية على مواقعها الإلكترونية: منظمة العفو الدولية، <http://www.amnesty.org> ومنظمة مراقبة حقوق الإنسان، <http://www.hrw.org>

أن نستكشف كيف تترجم هذه البلدان قيمها الحضارية والتاريخية في دساتيرها التي تنظم علاقة الأفراد بالدولة والسلطة، وإلى أي مدى يتم تعريف وتقنين وضمان حقوق الإنسان فيها من حيث المبدأ. ولكن لا يمكننا أن نفهم وضعية حقوق الإنسان من دون أن نلقي نظرة سريعة على تطبيق هذه الضمانات على أرض الواقع وما يحول دون ذلك. ولعل أفضل تعريف لهذه الدراسة هو أنها نظرة عامة على مدى اعتراف نصوص الدساتير العربية ببعض الحقوق المدنية والسياسية، يتخللها بعض التساؤل والبحث حول العوامل التي تؤثر في تمتع المواطنين العرب الفعلي بهذه الحقوق وممارستهم لها.

أولاً: خلفية قانونية تاريخية

منذ وفاة الرسول محمد ﷺ والأمة العربية تحاول أن تجد التوازن الملائم ما بين المفاهيم والقيم الدينية التي تنزل بها الإسلام من جهة، والصراعات السياسية الهادفة إلى الفوز بالسلطة والتحكم في مصير الأمة من جهة أخرى^(٢)، وتعاقبت الخلافات واحدة تلو الأخرى على مدى حوالى ألف سنة، حكمت كل منها العالم العربي الإسلامي بمقتضى رؤيتها المركبة من الجمع بين العوامل الروحانية والمادية، مستندة بالطبع إلى التفسير الملائم لها ولرعاية مصالحها، وهذا في إطار البحث عن الصدقية والشرعية الضرورية لتمسكها بزمam الأمور. ولا تزال العلاقة ما بين المصدرين الديني والدنيوي للقانون الوضعي الحديث علاقة وثيقة مرتبطة بالشرعية، إذ نلاحظ أن الدستور اللبناني هو الدستور العربي الوحيد الذي لا ينص رسمياً على أن الإسلام هو دين الدولة، وتعتبر الشريعة الإسلامية والتشريع الإسلامي أهم أو أول مصدر للتشريع في معظم البلدان العربية.

كانت الإمبراطورية العثمانية التركية قد قهرت معظم الوطن العربي في بدايات القرن السادس عشر، وقررت في منتصف القرن التاسع عشر أن تحول قانونها إلى العلمانية تحت ضغط من موجة الإصلاح الأوروبي. وتم تبني أول وثيقة دستورية في المنطقة عام ١٨٣٩م مستلهمة من الدستور النابوليوني الفرنسي، التي تضمنت الاعتراف ببعض الحقوق مثل الحرية الشخصية ومساواة الأفراد أمام القانون وعدم التمييز وحرمة الملكية الخاصة، كما استندت عدة قوانين جديدة، مثل قانون العقوبات العثماني لسنة ١٨٤٠، على مزيج من مبادئ الشريعة الإسلامية والمبادئ القانونية الفرنسية والإيطالية.

والمهم في الموضوع هو أن هذه القوانين قد طُبقت في جميع المناطق العربية الخاضعة للحكم العثماني، وهي التي شكلت الأساس الأول الذي بنيت عليه النظم القانونية المعاصرة للبلدان العربية^(٣).

وتبدو الآن على معظم النظم القانونية العربية آثار القانون العثماني ومجموعة

(٢) انظر: طارق الخضيرى، «آثر الحضارة العربية الإسلامية في تطور موضوع حقوق الإنسان: نظرة تاريخية»، في: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأحوال الوطن العربي، الندوات الفكرية؛ ١ (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٨٩)، ص ٣٩ - ٤٨.

(٣) لنقاش أوفر حول هذا الموضوع، انظر: صبحي رجب محمصاني، الأوضاع التشريعية في الدول العربية: ماضيها وحاضرها، ط ٤ (بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٨١)، ص ١٨٠ - ١٩٥.

القوانين الأوروبية والشرعية الإسلامية. ولقي الدستور المصري عند تبنيه ترحيباً واسعاً بوصفه «بشيراً بدستور مدني عربي موحد» لأنه لم يحتو على أي شيء «غير إسلامي»، وقد تبنته فعلاً عدة أقطار عربية مع إدخال تعديلات بسيطة عليه^(٤). ولكن النظم القانونية في البلدان العربية اليوم ليست موحدة ولا متطابقة، وهي بطريقة أو بأخرى نتاج بحث كل قطر بعينه عن خلطة ملائمة له من العناصر: من القانون الوضعي اللازم لتلبية احتياجات المجتمع الحديث ومن قانون الشريعة الإسلامية، مضفوفين بشدة مع هوية الوطن العربي وإحساسه بوجوده. ونجد اليوم أن بعض النظم القانونية العربية متطورة جداً من حيث الشكل وتميل إلى الاقتراب الوثيق من القوانين الأوروبية - ولا سيما القانون الفرنسي. ومالت النظم في دول أخرى إلى اتخاذ مسلك أقرب إلى تطبيق مبادئ الشريعة الإسلامية، حيث تفسر هذه المبادئ بطرقها الخاصة التي تتماشى مع أغراضها، كما هو الحال في دول الخليج ذات الحكم الملكي الوراثي^(٥).

ثانياً: الحقوق في الدساتير العربية

تنتظم جميع البلدان العربية ما عدا عُمان وفق دساتير تحدد بدرجات متفاوتة من التفصيل والإسهاب الأهداف والمبادئ الأساسية لتلك البلدان، وهذا بغض النظر عن نظمها السياسية المختلفة. كما تحدد هذه الدساتير آليات تنظيم الحكم والسلطات إضافة إلى حقوق وحرّيات وواجبات مواطني هذه البلدان قاطبة. ويتم وضع هذه الحقوق والحرّيات في فصول وأبواب خاصة بها في جميع الدساتير، ما عدا دستوري المغرب وتونس اللذين يضعان الحقوق المدنية والسياسية في الفصل الافتتاحي للدستور تحت عنوان «أحكام عامة».

وهناك بالطبع بعض الاستثناءات. ونبدأ بعمان التي تتخذ من القرآن مصدراً لجميع الحقوق والواجبات في المجتمع، كما هي محددة في الشريعة الإسلامية. وبالطبع، يعتمد تعريف مدى الحقوق المدنية والسياسية ومستوى ضمانها على تفسير النظام الخاص لأحكام الشريعة الإسلامية. ولا يختلف الوضع كثيراً في العربية السعودية حتى بعد إبرام القانون الأساسي في آذار/مارس عام ١٩٩٢، الذي تنص المادة رقم ٢٦ منه على أن الدولة تحمي حقوق الإنسان بما يتفق مع الشريعة الإسلامية. وفي عام ١٩٩١، أعلنت موريتانيا دستوراً الأول الذي كان أول دستور يتضمن في ديباجته عبارات صريحة حول الالتزام بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان وبالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، كما نصت المادة رقم ٢ من القانون الدستوري رقم ١ لدولة جيبوتي على الالتزام بالإعلان العالمي، وأكد القانون على ضرورة تأسيس نظام سياسي يضمن الحقوق والحرّيات بكل قوتها، وتبع ذلك إقرار الدستور الجديد عام ١٩٩٢ الذي يرسخ من حيث المبدأ على الأقل نظام التعددية السياسية وفصل السلطات واحترام حقوق المواطنين.

(٤) جمال موسي بدر، «القانون الإسلامي وتحديات الزمن الحديث»، (بالإنكليزية)، في: James Piscatori and George S. Harris [et al.], eds., *Law, Personalities, and Politics of the Middle East: Essays in Honor of Majid Khadduri* (Boulder, CO: Westview Press; Washington, DC: Middle East Institute, 1987), p. 33.

S. H. Amin, *Middle East Legal Systems* (Glasgow, UK: Royston, 1985), p. 1.

(٥)

أما الجماهيرية الليبية، فقد وصلت إلى الشريعة الإسلامية من الاتجاه السياسي المعاكس لكل ما هو تقليدي ومعروف، حيث قامت عام ١٩٧٧ باستبدال دستورها المبرم عام ١٩٦٩ بـ «إعلان تأسيس سلطة الشعب»، الذي أكد أن القرآن هو دستور الوطن، وفي عام ١٩٨٨، أصدر مجلس الشعب العام الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان في عصر الجماهير. هذه الوثيقة هي فريدة من نوعها في موثيق وآليات حماية حقوق الإنسان، وتستحق دراسة خاصة بها، ولكن الجدير بالذكر هو أن الوثيقة توضح وجوب تطبيق مجموعة المبادئ المذكورة في الوثيقة بقوة القانون، ولكن بصيغة غير مألوفة مثال المادة رقم ٢٦ التي تنص على أن «أبناء المجتمع الجماهيري يلتزمون بما ورد في الوثيقة»... «ولا يحبذون الخروج عليها»... و«يجرمون كل فعل مخالف»^(٦).

إن الحقوق المدنية والسياسية التي اخترناها للنقاش في ما يلي ما هي إلا مجرد أمثلة ايضاحية للنهج الذي سلكته الدساتير العربية في ما يخص هذه الحقوق بعامه.

وكان منذر عنبتاوي قد حدد أهم الحقوق التي يحتاجها المواطن العربي لضمان حياة كريمة بحرية الرأي والتعبير والحق في التجمع السلمي^(٧). ولكننا اخترنا أن نضيف إليها الحق في تكوين الجمعيات والحق في الأمان الشخصي والكرامة الشخصية، بما في ذلك الحق في الحياة وحظر التعذيب، وعدد من الحقوق القانونية المتعلقة بالحق في الدفاع وإجراءات المحاكمة العادلة والنزاهة، التي من شأنها أن تضمن المساواة والمواطنة السليمة في أي مجتمع.

لا يوجد دستور عربي واحد يضمن الحق في الحياة حتى بشكل عام أو من حيث المبدأ. ويوجي خلو الدساتير العربية من أية تدابير دستورية تقيد أو تحد من استخدام عقوبة الإعدام... بأن واضعي هذه الدساتير قد اختاروا أن يتجنبوه تماماً في دساتيرهم، من منطلق أن حق الدولة في استخدام عقوبة الإعدام هو أمر مسلم به.

١ - الحق في الحياة

تعتبر المادة رقم ٦ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الحق في الحياة «حق ملازم لكل إنسان». وبينما لا يحظر الحق استخدام عقوبة الإعدام، إلا أنه يقبل بها «جزاء على أشد الجرائم خطورة» (فقرة ٢) ويضع عليها عدة قيود ويشجع على إلغائها في الفقرة رقم ٦.

لا يوجد دستور عربي واحد يضمن الحق في الحياة حتى بشكل عام أو من حيث

(٦) الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان في عصر الجماهير ([طرابلس، ليبيا]: المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، [١٩٨٨])، المادة ٢٦. وقد نفذ في بيزا في ١٢ حزيران/يونيو عام ١٩٨٨، عن نشرة ليبية رسمية (لا توجد بيانات توضيحية في النشرة).

(٧) منذر عنبتاوي، الإنسان قضية وحقوق: دفاعاً عن حقوق الإنسان في الوطن العربي (تونس: المعهد العربي لحقوق الإنسان، ١٩٩١)، ص ١٢٨ - ١٢٩.

المبدأ. ويوحى خلو الدساتير العربية تماماً من أية تدابير دستورية تقيد أو تحد من استخدام عقوبة الإعدام - كحظر إعدام من هو أقل من ١٨ عاماً من العمر، أو حظر إعدام النساء الحوامل (مادة رقم ٦، فقرة ٥ من العهد الدولي) - بأن واضعي هذه الدساتير قد اختاروا أن يتجنبوه تماماً في دساتيرهم، من منطلق أن حق الدولة في استخدام عقوبة الإعدام هو أمر مسلم به. وتتضمن بعض الدساتير إشارة إلى الموضوع بطريقتين: الأولى تتعلق بتحديد حق التماس العفو من عقوبة الإعدام أو إبدالها، وتعهد الدساتير العربية جميعها تقريباً بصلاحية منح العفو الخاص أو العام إلى رئيس الدولة أو صاحب السلطة الأولى فيها، بينما تنفرد الوثيقة الخضراء الليبية في إعطاء الحق للمحكوم عليه بطلب التخفيف أو الفدية (مادة رقم ٨) ولا يتحدث أي دستور عربي آخر عن مفهوم «الفدية» في هذا السياق. أما الطريقة الثانية فهي في منع بعض الوسائل «غير المشروعة» للعقوبات، مثال الدستور اليمني (مادة رقم ٢٣)، وليس من الواضح إذا ما كان ذلك يشمل عقوبة الإعدام. وتحظر الوثيقة الخضراء «الإعدام بوسائل بشعة كالكرسي الكهربائي والحقن والغازات السامة» في إشارة واضحة تندد بأساليب تنفيذ عقوبة الإعدام في الولايات المتحدة الأمريكية.

وعندما نستعرض أوضاع البلدان العربية في تقارير حقوق الإنسان العربية والدولية، نرى أن عقوبة الإعدام سارية في كل البلدان العربية تقريباً، وهي العقوبة لعدد كبير من الجرائم.

٢ - حرية الرأي والتعبير

في بداية الحديث، يجب الفصل ما بين الحق في اعتناق الرأي والحق في التعبير عنه. وأول ملمح نلاحظه هو أن حوالى أربعة دساتير عربية فقط تقدم ضمانات لإطلاق حرية الفكر أو الرأي دون قيود واضحة في نصوصها^(٨). أما في الدساتير الأخرى التي تتضمن هذا الحق فإنها تخضعه لشروط التنظيم وفق القانون، دون وضع أي معايير محددة لهذا التنظيم. ويتباين ذلك تبايناً حاداً مع الفقرة الأولى من المادة رقم ١٩ للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على أن «لكل إنسان الحق في اعتناق آراء دون مضايقة» دون موازنة بواجبات أو اعتبارات خاصة، أي أن الحق في اعتناق الرأي مطلق ولا يجوز تقييده.

إلا أن ممارسة الحق في التعبير عن هذا الرأي تترتب عليها «واجبات ومسؤوليات خاصة»، وفق العهد الدولي، وتكون هذه القيود في حدود الضرورة من أجل احترام حقوق الآخرين أو لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة. وتضمن الدساتير العربية الحق في التعبير عن الرأي ولكن بعبارات بسيطة نادراً ما تشمل أي تفصيل أو إسهاب في تحديد آفاق تلك الحرية، والغريب في الأمر هو أن الدساتير لا تخضع الحق في التعبير عن الرأي لأي من هذه القيود بدقة، وإنما تخضعه

(٨) الجزائر (المادة رقم ٣٦) والبحرين (المادة رقم ٢٣) ومصر (المادة رقم ٤٧) وموريتانيا (المادة رقم

فقط إلى التنظيم بمقتضى القانون باستخدام صيغ متنوعة، إذ نرى هذا الحق مضموناً «في القانون» (أي ليس في الدستور) أو «في حدود القانون» أو «بما يتفق مع القانون» أو «بالشروط التي يحددها القانون». والخطر هنا بالطبع هو من التفسير الواسع جداً لمقتضيات «الأمن العام» و«الأداب العامة» وما إلى ذلك. وفي بعض الدساتير يبدو وكأن ممارسة الحق في التعبير مرهونة برأي النظام السياسي.

وتستمر الجماهيرية الليبية في التجديد إذ تؤكد المادة رقم ٥ من الوثيقة الخضراء على «سيادة كل فرد في المؤتمر الشعبي الأساسي، وتضمن حقه في التعبير عن رأيه علناً وفي الهواء الطلق...». ولا يتضح من هذه العبارات ما إذا كان للفرد حق في التعبير خارج إطار المؤتمر الشعبي الأساسي، ويعتمد الأمر كلياً على التفسير الليبي القانوني والسياسي لهذه المادة.

٣ - الحق في تكوين الجمعيات

تضمن كل الدساتير العربية حرية تكوين الجمعيات، عدا دستور قطر والقانون الأساسي السعودي إذ يلتزمان الصمت التام بهذا الصدد. ويختلف تعريف «تكوين الجمعيات»، وربما المفهوم نفسه، من دستور إلى آخر. فعلى سبيل المثال، نجد في هذه الدساتير إشارة عامة إلى حق تشكيل وتأسيس الجمعيات والروابط، يضيف البعض إشارة خاصة إلى حق تكوين الأحزاب السياسية (أو الجمعيات ذات الطابع السياسي) كجزء من ضمان حرية تكوين الجمعيات، بينما تضمن أحد عشر من الدساتير حق تكوين النقابات المهنية أو العمالية أو كليهما.

من المهم الإشارة هنا إلى أن حق تكوين الجمعيات بتعبيره البسيط في المادة رقم ٢٢ من العهد الدولي يشمل الجمعيات والروابط المهنية والعمالية والسياسية، ويضيف العهد الدولي في المادة رقم ٢٥ (أ) حق كل مواطن «في أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون بحرية» ويمارس المواطن هذا الحق «دون قيود غير معقولة».

وتميل التدابير الدستورية العربية إلى تفصيل أكثر في تحديد حرية تكوين الجمعيات، فتضيف قيوداً تؤدي بمجملها إلى تضيق حاد لنطاق هذا الحق وحتى إن كان النص إيجابياً. فنرى على سبيل المثال أن المادة رقم ١٦ من الدستور الأردني تنص على أن «للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام دستورها». وبالمثل يضمن دستور البحرين (مادة رقم ٢٦) حرية تكوين الجمعيات على شرط أن تكون قائمة على

إن الدساتير العربية تضمن حرية تكوين جمعيات و/أو روابط بمفهومها الاجتماعي أو المهني دون تحفظات كثيرة، ولكن توضع القيود وتزداد كلما اقتربت هذه الجمعيات من العمل في المجال السياسي بمفهومه الواسع.

أسس «وطنية» ولأهداف «مشروعة». وبالطبع لا يجوز أي قانون أو دستور إقامة تجمعات من شأنها أن تهدد سلامة البلد، ولأي مجتمع الحق في حماية نفسه، ولكن استخدام العبارات العامة مثل الأهداف «الشرعية» والأسس «الوطنية» تميل أكثر من اللزوم إلى تفسيرات أصحاب السلطة لما هو شرعي ووطني. وبعض الدساتير أوضح من ذلك ولكنها تصل إلى النتيجة ذاتها، فعلى سبيل المثال، يضيف الدستور العراقي في المادة رقم ٢٦ التي تضمن عدة حريات منها حرية تكوين الجمعيات، عبارة واضحة فحواها أن «تعمل الدولة على توفير الأسباب اللازمة لممارسة هذه الحريات التي تنسجم مع خط الثورة القومي التقدمي». ويكفل الدستور المصري هذا الحق ولكنه يحظر إنشاء جمعيات معادية لنظام المجتمع (مادة رقم ٥٥)، أما بالنسبة للنقابات المهنية والعمالية، فإن الدستور المصري يحملها مسؤولية المساهمة في «تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية...» (و) دعم السلوك الاشتراكي بين أعضائها» (مادة رقم ٥٦).

نخلص مما ذكر أعلاه إلى أن الدساتير العربية تضمن حرية تكوين جمعيات و/أو روابط بمفهومها الاجتماعي أو المهني دون تحفظات كثيرة، ولكن توضع القيود وتزداد كلما تقترب هذه الجمعيات من العمل في المجال السياسي بمفهومه الواسع. واللغة المستخدمة لصياغة هذا الحق هي لغة يسهل تأويلها، وليست من الدقة بحيث تعبر بوضوح وبشكل قانوني محدد عن المفاهيم التي يمكن الرجوع إليها في تنظيم الحقوق والمسؤوليات والحكم القضائي الواضح بشأنها. ولكن لغة العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بدورها ليست واضحة وضوحاً قاطعاً، وبخاصة العبارة التي تؤكد أن القيود يجب أن تكون «تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي» (مادة رقم ٢٢ فقرة ٢)، وهذه مفاهيم مطاطة وقابلة للجدل. وكما لا نتوه في التفسيرات، علينا أن نعود إلى القانون الذي ينظم التمتع بهذا الحق، إذ تسند كل الدساتير تنظيم حرية تكوين الجمعيات بكل أشكالها إلى القانون.

٤ - الاعتقال والاحتجاز

تحتوي كل الدساتير العربية - عدا دستور قطر - على تدابير تتناول اعتقال الأشخاص واحتجازهم، لكن قلة منها تتوافق بشكل واف والمعايير التي يتطلبها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ويتحدث عدد من الدساتير عن «الحرية الشخصية» بشكل عام على أنها مضمونة، بينما ترفع دساتير أخرى من شأنها بأنها «حق طبيعي وهي مصونة لا تمس» (مصر، المادة رقم ٤١) أو «حق مقدس» (سوريا، المادة رقم ٢٥ فقرة ١)، ولا تجيز الدساتير حرمان أحد من الحق في الحرية والأمان الشخصي إلا وفقاً للقانون، وبينما لا يبتعد هذا كثيراً عن صيغة الحماية في العهد الدولي، حيث لا يجوز «توقيف أحد أو اعتقاله تعسفاً» (المادة رقم ٩ فقرة ١)، هنا تأتي مشكلة واضحة وهي أن مفهوم «التعسف» غائب كلياً في الدساتير العربية. ويجب عدم الاستخفاف بأهمية هذا المفهوم، إذ كان القصد من وراء استخدام الكلمة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهد الدولي «حماية الأفراد من الأفعال غير المشروعة وغير العادلة، كليهما، إذ لو اقتصر الأمر على حماية الإنسان من الأفعال «غير المشروعة» فقط، «لاستحال الطعن في

كل أعمال الظلم التي تقوم بها الإدارة الحكومية، طالما اتفقت تلك الأعمال مع القوانين المحلية الموضوعة»^(٩).

إضافة إلى ذلك، نرى في معالجة الدساتير العربية للحقوق الأساسية في الاعتقال والاحتجاز اختلافات عديدة تفرض علينا التمحيص في القانون الوضعي لكل بلد، لنرى إذا كانت هناك حماية فعلية للحق في الأمان الشخصي. وبوسعنا القول إن الدساتير تحمي هذا الحق من حيث المبدأ العام، ولكنه عام إلى درجة الغموض، وما لنا إلا دراسة الممارسة الفعلية لتساعدنا على التقييم الصحيح. ويجب القول إن هنالك بصيصاً

إن الإشراف القضائي المستقل على تمتع المواطنين بحقوقهم الدستورية ضعيف جداً في الدول العربية باستثناءات قليلة جداً... يوفر عدد من الدساتير إقامة محكمة عليا من نوع أو آخر أو هيئة قضائية ذات مهام تتعلق بالدستور إلا أنها جميعاً تخضع تفاصيل تعريف واختصاص وتنظيم هذه المحاكم والهيئات إلى القانون...

من الأمل في بعض الدساتير التي توفر شيئاً من الحماية في نصوصها، فتتفق دساتير الجزائر والبحرين ومصر واليمن مع المادة رقم ٩ فقرة ٣ من العهد الدولي في توفير بعض الحماية المفصلة والضمانات الموسعة لهذا الحق، ولا سيما عندما تسند إلى السلطة القضائية دوراً كمرجعية في هذا الأمر، إذ يشترط الدستور المصري وجود أمر اعتقال «تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع» صادر عن «القاضي المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقاً لأحكام القانون» (مادة رقم ٤١) وتتطابق معها المادة رقم ٣٢ (ب) من الدستور اليمني مدعومة

بالفقرة السابقة لها التي تشترط عدم جواز «تقييد حرية أحد إلا بحكم من محكمة مختصة». وتوفر بعض الدساتير دوراً آخر للقضاء بحظر تمديد الاحتجاز إلا بأمر قضائي (على سبيل المثال، دستور اليمن، مادة رقم ٣٢ ج ودستور الجزائر مادة رقم ٤٥).

٥ - حظر التعذيب

لا ترد في عدد من الدساتير العربية أية إشارة إلى التعذيب أو المعاملة القاسية أو المهينة أو الحاطة بالكرامة. ومن الجلي أن التعذيب محرم في نصف الدساتير العربية فقط بدرجات متفاوتة من التحديد والوضوح، إذ يشمل التعذيب في البعض منها «الإيذاء» أو «الإساءة» أو «المعاملة» على نحو يوصف بالتعذيب «بدنياً» أو «جسمانياً» أو «معنوياً» أو «نفسياً»، بينما تضيف التدابير الدستورية الكويتية والبحرينية حظر «المعاملة الحاطة

Erica-Irene A. Daes, *Freedom of the Individual under Law: A Study on the Individual's Duties* (٩) to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights, Human Rights Study Series, 1014-5680; 3 (New York: United Nations, 1990), p. 116, paragraph 161 and 169.

بالكرامة». ويضيف الدستور السوري «المهينة» (مادة رقم ٢٨). وتضع بعض الدساتير الموضوع برمته بشكل إيجابي بدلاً من الحظر، فتؤكد مثلاً على معاملة المحتجزين أو المتهمين بما يحفظ الكرامة، أو تصرّ على أن «كرامة الإنسان مصونة» (العراق)، وهو نقيض المعالجة في بضعة الدساتير التي ترد فيها إقامة عقوبات جزائية ضد من يرتكبون جريمة التعذيب أو ينتهكون الحظر المفروض عليها (سوريا، مادة رقم ٢٨ فقرة ٣) والبحرين (مادة رقم ١٩ د). ولربما أقوى رادع لجريمة التعذيب يوجد في الدستور المصري (المادتان رقمًا ١٩ و٤٢)، اللتان تنصّان على أنه لو ثبت أن الاعتراف قد انتزع تحت مختلف ضروب الإكراه أو التهديد أو ما يوصف بالتعذيب، تعتبر تلك الأقوال أو الاعترافات باطلة ولاغية.

تجدر الإشارة هنا إلى نص المادة رقم ٤٥ من الدستور الجزائري: «لدى انتهاء مدة التوقيف للنظر، يجب أن يُجرى فحص طبي على الموقوف إن طلب ذلك، على أن يعلم بهذه الإمكانية». ويبدو أن هذا النص قد استخدم كبديل من حظر التعذيب بالنص الصريح، ومع أن الفحص الطبي من أهم الوسائل الرادعة للتعذيب، إلا أن هناك مجالاً واسعاً للشك في هذا النص يوفر الحماية الكافية، حيث إنه يلقي بعبء المطالبة بالفحص الطبي على عاتق الموقوف فقط عند انتهاء مدة التوقيف». وتقتصر مسؤولية الدولة على إعلامه بحقه في هذا الطلب.

٦ - المساواة أمام القانون وعدم التمييز

تضمن كل الدساتير العربية مبدأ المساواة أمام القانون بلغة واضحة مستقيمة، تقضي بأن كل «الناس» أو «المواطنين» سواسية أمام القانون، وما ورد في المادة رقم ٤٠ من الدستور المصري يمثل الصيغة المعتادة المستخدمة في معظم الدساتير العربية الأخرى: «المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس، أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

بذلك تكون معظم الدساتير قد اتفقت في نصوصها مع العهد الدولي بفروقات بسيطة في التعابير، ولكن دون فرق يذكر في الجوهر. ويستثنى من ذلك ما يذكره العهد الدولي من حظر التمييز على أساس الرأي السياسي وغير السياسي وأحوال الملكية والميلاد وغيرها، وتستبدل هذه في بعض الدساتير العربية بإضافة حظر التمييز على أساس «الحالة الاجتماعية» أو «محل الإقامة»، ويضيف الدستور اليمني «المهنة». ويبسّط الدستور اللبناني المسألة برمتها بالنص على أن «كل اللبنانيين سواء لدى القانون... دون ما فرق بينهم» (المادة رقم ٧). والوثيقة الخضراء الليبية لا تشير إلى عدم التمييز في سياق المساواة أمام القانون، بل تنص المادة رقم ١٧ منها على تعابير تبشيرية وروحانية أكثر منها دستورية، إذ تتحدث عن «حق الإنسان في التمتع بالمنافع والمزايا والقيم والمثل التي يوفرها الترابط والتماسك والوحدة والإلفة والمحبة الأسرية والقبلية والقومية والإنسانية». ومع ذلك فإن الوثيقة الخضراء تحتوي على نصوص قوية لحماية الأقليات، إذ تذكر في المادة رقم ١٦ أن: «لكل الأمم والشعوب والأقوام الحق في العيش الحر وفقاً لاختياراتهم، ولبادئ تقرير المصير، وحقهم مكفول في إرساء هويتهم القومية. للأقليات

الحق في حماية هويتهم وتراثهم. ولا ينبغي قمع الطموحات المشروعة للأقليات، كما لا ينبغي إرغامهم على الاندماج والذوبان في أي أمم أو أقوام».

وعلى الرغم من عبارة «الطموحات المشروعة»، تظل هذه المادة رقم من أقوى التعابير في الدساتير والوثائق العربية لحماية الأقليات.

٧ - الحقوق القانونية: افتراض البراءة وحق الدفاع

هنا أيضاً يتوفر في معظم الدساتير العربية ضمان افتراض البراءة إلى حين الإدانة في «محاكمة» أو «محاكمة قانونية» وحق الدفاع عن النفس، ولكن هنالك بعض الاستثناءات. فتصمت دساتير عربية عن ذكر افتراض البراءة.

أما بالنسبة لحق الدفاع عن النفس، فنجد في الدساتير إما مشمولاً في مواد تحتوي على عدة حقوق أخرى كما هو الحال في دستوري الكويت والبحرين وغيرهما، أو في فقرات فرعية أو مواد مستقلة، وفي هذه الأخيرة نرى هذا الحق مضموناً بلغة فيها الكثير من الوضوح، وبخاصة في دساتير الجزائر ومصر وقطر وسوريا والعراق، حيث تنص المادة رقم ٢٠ ب أنه «حق مقدس في

جميع مراحل التحقيق والمحاكمة وفق أحكام القانون». وتؤكد بعض الدساتير على دور المحامين وتوكيلهم كحق مضمون، مثال البحرين حيث تقضي المادة رقم ٢٠ ج من دستورها على وجوب «أن يكون لكل متهم في جناية محام يدافع عنه بموافقته». ويذهب الدستور المصري إلى أبعد من ذلك حيث توفر المادة رقم ٦٩ منه العون المالي للمتهم لتيسير نياله للعدالة. ويمنح الدستور اليمني للفرد «الذي تقيّد حريته» حقاً إضافياً يبدو

إن حالات الطوارئ في البلاد العربية قد تفشّت بشكل يسمح بالقول إن هذه الظاهرة التي يجب أن تكون استثنائية قد أصبحت بالفعل وعلى أرض الواقع هي القاعدة والوضع الطبيعي هو الاستثناء.

أنه مستمد من الخبرة الدستورية الأمريكية هو «الحق في الامتناع عن الإدلاء بأقوال إلا بحضور محاميه». (مادة رقم ٣٢ ب). أما دستور الإمارات العربية، فهو من جهة يعطي المتهم الحق «في أن يوكل من يملك القدرة عنه أثناء المحاكمة»، ولكنه يترك للقانون أن يبيّن «الأحوال التي يتعين فيها حضور محام عن المتهم» (المادة رقم ٢٨).

والجدير بالملاحظة أن معظم الدساتير تشير إلى «الضمانات الضرورية»، و«شروط الضمانات القضائية وحدودها» وتحيلها إلى القانون لتنظيمها، ولكن دون تحديد كاف لماهية هذه الضمانات والشروط، أو لآلية مبادئ دستورية تشكل معايير واضحة، الأمر الذي يفسح المجال واسعاً أمام تفسيرات وتأويلات في تفاصيل قوانين العقوبات والقوانين الجنائية التي قد تقوّض من فعالية الضمانات المذكورة.

٨ - الحق في محاكمة عادلة وضمانات قضائية أخرى

أول ملحوظة هي أننا لا نجد في البنود الدستورية الواردة في الفصول الخاصة بحقوق وحريات المواطنين إلا النزر اليسير من الضمانات التي تكفل الحق في الحصول

على محاكمة عادلة أو قضاء عادل، ونحتاج إلى أن نقرأ تلك المواد مع مواد أخرى ترد عادة تحت الفصول التي تنظم السلطة القضائية أو النظام القضائي أو سيادة القانون. وهذه المواد تكون عادة ذات طابع عام أكثر، وهي مصاغة بهدف تنظيم وتحديد دور القضاء ومسؤولياته ولا تهدف إلى تحديد حقوق المواطن بشكل مباشر، ولكن من الممكن بالطبع استقراء هذه المواد بأثرها الواضح في تلك الحقوق. ويتكون الحق في محاكمة عادلة من خمسة عناصر أساسية، كما ورد في المادة رقم ١٤ فقرة ١ من العهد الدولي: «من حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون» (التشديد مضاف).

عند فحص الدساتير العربية في ضوء هذه العناصر الخمسة، نجدها منقوصة إلى حد كبير، ولا توفر للفرد الذي يواجه المحاكمة إلا الضئيل من الضمانات الحقيقية. وتشترط ستة دساتير فقط (الجزائر والبحرين ومصر والعراق والأردن والكويت) صدور الأحكام علناً. هذا مع العلم أن جميع الدساتير تسمح بمحاكم سرية في أحوال استثنائية أو إذا قررت المحكمة جعلها سرية، وبعض الدساتير يحدد أهداف السرية بشكل أدق، لحماية النظام العام أو الإخلال مثلاً (مصر، مادة رقم ١٦٩، والأردن، مادة رقم ١٠١ - ٢) وهي القيود الوحيدة المتسقة مع معايير مثل هذا الاستثناء الواردة في العهد الدولي في المادة رقم ١٤ منه. ولا توجد ضمانات دستورية عربية محددة تضمن للأفراد المتهمين حق المثل أمام محاكم «مختصة مستقلة حيادية».

ونجد في الدساتير العربية، دون استثناء، ضمانات لمبدأ استقلال القضاء ككل، فتنص جميعها مثلاً على أن القضاة يخضعون «للقانون فقط» وأنه ليس مسموحاً «لأي سلطة بالتدخل» في عمل القضاء أو بشكل أبسط أن «السلطة القضائية مستقلة». وهذه النصوص مصاغة بتعابير عامة تبدو وكأنها تشير إلى إعلان المبدأ كمبدأ ولا تحاول أن تضع ضمانات فعّالة، فاعلة وملزمة، وبخاصة عندما نتذكر مرة أخرى أن جميع الدساتير تحيل تنظيم وتنفيذ المبادئ المذكورة إلى القانون. وترتبط بعض الدساتير المبدأ العام المتعلق باستقلال القضاء بحقوق الأفراد، وهذا من خلال النص على أن «شرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحرياتهم» (سوريا، مادة رقم ١٣٣ - ٢) أو أن «شرف القضاة ونزاهة القضاة وعدلهم أساس الملك وضمنان للحقوق والحريات» (الكويت، مادة رقم ١٦٢).

معظم الدساتير يكفل حق التقاضي واللجوء إلى القضاء ولكن بنصوص موجزة مقتضبة عامة، قد تعني بالأساس الإشارة إلى حق اللجوء إلى السلطة القضائية في النزاعات المدنية التي تنشأ بين المواطنين بعضهم مع بعض، وليس من الواضح أن ذلك يشمل التظلم القضائي ضد السلطة نفسها. ويستثنى من ذلك أربعة دساتير فقط تضمن حماية الأفراد من انتهاك السلطة لحقوقهم (اليمن والإمارات والجزائر ومصر)، وذلك بلغة فضفاضة تنص على حق المواطن في «أن يلجأ إلى القضاء لحماية حقوقه ومصالحه المشروعة وله الحق في تقديم الشكاوى والانتقادات والمقترحات إلى أجهزة الدولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة» (التشديد مضاف). وهناك دستوران فقط يدعمان هذا الضمان

بتوفير حق الحصول على تعويض عن الضرر الناتج من انتهاك الحقوق، والدستور المصري في مادته رقم ٥٧ أوضح من الجزائري إذ ينص على ذلك بشكل لا يقبل التأويل: «كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور والقانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء».

ثالثاً: تنفيذ (ومعوقات تنفيذ) الضمانات الدستورية

كما أوردنا في بادئة هذا البحث، لا يمكن التوصل إلى مفهوم واضح ومتكامل لدور الدساتير العربية في حماية الحقوق التي تكفلها إلا بالنظر إلى طرق وأساليب تنفيذ الضمانات الدستورية لها، والعوامل التي تؤثر في ذلك. وكما سنرى في القسم التالي، فإن الحالة في الوطن العربي من سوء بشكل يتيح لنا القول إن الحماية الدستورية لحقوق المواطنين في البلدان العربية تكاد تكون معدومة الأثر لعدة أسباب:

١ - الإشراف القضائي

إن وجود إشراف قضائي مستقل على دستورية القوانين وشرعية التصرف الإداري والتنفيذي لهو من أهم شروط إعمال مبدأ سيادة القانون في أي مجتمع كان^(١٠). ولكن في حالة معظم البلدان العربية، نجد أن هذا الموضوع بالذات هو أضعف الحلقات في مسلسل الحماية الفعالة للضمانات الدستورية للحقوق المدنية والسياسية.

بعض الدساتير ينص بوضوح على إقامة محكمة عليا أو محكمة دستورية لها صلاحية مراجعة دستورية القوانين والقرارات الإدارية التي يأتي بها المسؤولون المتنفذون، ولكن قلة منها تشمل تظلمات المواطنين من انتهاك حقوقهم. فيوفر الدستور اليمني في المادة رقم ١٢٤ منه إقامة محكمة عليا تشمل ضمن اختصاصاتها «الفصل في الدعاوى والدفع المتعلقة بعدم دستورية القوانين، واللوائح والأنظمة والقرارات» (المادة رقم ١٢٤ - ١). أما المادة رقم ١٧٤ من الدستور المصري فتتنص على أن المحكمة الدستورية «هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها»، وتعطي المادة رقم ١٧٥ من الدستور لتلك المحكمة «دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وتتولى تفسير النصوص التشريعية». ولعل الدستور المصري أكثرها فعالية في العصر الراهن إذ قامت المحكمة الدستورية المصرية مؤخراً بالبت بعدم دستورية عدة قوانين منها قانون الجمعيات الجديد (رقم ١٥٣) وتم إلغاؤه، كما أعلنت مؤخراً عدم دستورية الانتخابات، بسبب مخالفتها لضرورة الإشراف القضائي على الانتخابات. أما الدستور السوداني الجديد لعام ١٩٩٨، فينشئ محكمة دستورية عليها أن تكون «حارسة الدستور» (مادة

(١٠) لشرح واف حول الموضوع، انظر: سيادة القانون وحقوق الإنسان: المبادئ والتعريفات الإيضاحية كما تفسرها المؤتمرات واللقاءات التشاورية التي عقدت برعاية لجنة الحقوقيين الدولية بين عامي ١٩٥٥ و١٩٦٦، نقله عن الإنكليزية وديع سليم خوري (جنيف: اللجنة؛ [رام الله]: القانون من أجل الإنسان، ١٩٦٦).

رقم ١٠٥) وهو الدستور العربي الوحيد الذي يعهد للمحكمة الدستورية بالنظر في «الدعوى من المتضررين لحماية الحرية أو الحرمات أو الحقوق التي كفلها الدستور». ولكن هذه المحكمة لم تشكل بعد^(١١).

يوفر عدد من الدساتير إقامة محكمة عليا من نوع أو آخر، أو «هيئة قضائية» ذات مهام تتعلق بالدستور، إلا أنها جميعاً تُخضع تفاصيل تعريف واختصاص وتنظيم هذه المحاكم والهيئات إلى القانون، فيشير الدستور الكويتي بمنتهى البساطة في مادته رقم ١٧٣ إلى أن «يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح» (دون الإشارة إلى حقوق المواطنين). أما المادة رقم ١٠٠ من الدستور الأردني فتحدث عن «قانون خاص» يشكل المحاكم ودرجاتها «على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا».

أهم ما يمكن ملاحظته في هذا الجزء من الدراسة هو أن الإشراف القضائي المستقل على تمتع المواطنين بحقوقهم الدستورية ضعيف جداً في البلدان العربية باستثناءات قليلة جداً.

٢ - السلطة التنفيذية

يقول د. عبد الغني الماني «إن معظم الدساتير تمت صياغتها بناء على رغبة الحاكم أو من إحدى شرائح المجتمع أو من الأجنبي، وندرت الدساتير التي تمت صياغتها من مجموع وإرادة مجموع شرائح المجتمع»^(١٢).

هذا على الرغم من أن كل الدساتير العربية، سواء أكانت ملكية أم اشتراكية أم برلمانية تعددية، تعلن صراحة أن السيادة للشعب أو أن الشعب هو مصدر جميع السلطات. لا تختلف الممالك والجمهوريات الاشتراكية ذات الحزب الواحد وتلك ذات النظام السياسي التعددي بعضها عن بعض من حيث صلاحيات وسلطات الرئيس/الملك، إذ تعطي الدساتير العربية حاكم الدولة عدداً من السلطات والامتيازات التي تخوله ممارسة التحكم المطلق أو شبه المطلق في شؤون الدولة والمواطنين، وتشمل هذه الصلاحيات:

- سلطة تنفيذية يمارسها بمفرده أو من خلال مجلس وزراء أو لجنة استشارية وزارية، التي بدورها تعين وتحلّ بقرار من الحاكم بإرادته المنفردة.
- مشاركته للبرلمان في العملية التشريعية، وفي بعض الحالات، الحق في التشريع على أن يتم التصديق على هذا التشريع في العادة (ولكن ليس في كل الحالات) من قبل البرلمان أو مجلس الشعب الذي غالباً ما يسيطر عليه الرئيس/الملك/الأمير سيطرة تامة إما بقوته وسلطته الشخصية، أو من خلال حزبه الحاكم. وأحياناً يتطلب الدستور الموافقة على التشريع الرئاسي من خلال الاستفتاء العام.

(١١) عطل الدستور السوداني بعد الانقلاب العسكري عام ١٩٨٩، وإعلان حالة الطوارئ.

(١٢) عبد الغني الماني، «مداخلة قانونية دستورية»، في: المنظمة العربية لحقوق الإنسان، صناعة القرار في الوطن العربي في ضوء الشرعية الديمقراطية، التدوات الفكرية؛ ٥ (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٩٢)، ص ١١٠.

- سلطات غير عادية في تعيين وفصل كبار العاملين بالدولة، بمن فيهم من يشغل المناصب الإدارية والقضائية والعسكرية وحتى في بعض الأحيان أعضاء في البرلمان أو مجالس الشورى وغيرها.

فكيف تحدد الدساتير وصول الرئيس إلى السلطة؟ أولاً، لا بد من التذكير بأن ثمانية من البلدان العربية هي ذات نظام يرأسه ملك، أو أمير أو سلطان يصل إلى الحكم بالوراثة. وهناك أربع جمهوريات فقط ذات نصوص دستورية تقضي بانتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب بضمائم متفاوتة لحرية الترشيح والانتخاب. ففي تونس نص على أن ينتخب الرئيس «انتخاباً عاماً حراً مباشراً» (المادة رقم ٣٩)، والسودان في المادة رقم ٣٦ من دستوره ينص باختصار أكثر على «رئيس ينتخبه الشعب»، وينتخب الرئيس في اليمن «في انتخابات تنافسية» (مادة رقم ١٠٧ - أ) و«عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري» في الجزائر (مادة رقم ٧١). ومن المهم الإشارة إلى أنه باستثناء تونس، تم وضع أو تعديل الدساتير الثلاثة الأخرى خلال السنوات الست الأخيرة فقط. وفي بلدان عربية أخرى ينتخب رئيس الحكومة بشكل غير مباشر عن طريق المجلس النيابي (لبنان، مواد أرقام ٧٣ - ٧٥)، أو من خلال ترشيح مجلس الشعب له بالاسم، ثم يؤكد ذلك الترشيح باستفتاء عام يجري بعد ذلك (مصر والعراق والجزائر وسوريا). في تلك الحالات تعمل الحكومة وفق نظام الحزب الواحد أو يتربع فيها حزب واحد على عرش السلطة لعدة عقود على رغم وجود نظام رسمي مبني على تعدد الأحزاب.

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أن هناك دساتير خمسة بلدان تمنع تولي الرئيس للحكم أكثر من دورتين متتاليتين، وهي الجزائر ولبنان واليمن والسودان وتونس. ويجدر أيضاً أن نلاحظ أن معظم الدساتير العربية تمنح الرئيس حصانة قانونية في سياق أدائه لواجبه، إلا في حالة الخيانة العظمى أو خرق الدستور، والسلطة شبه المطلقة للرئيس تجعل من إمكانية أن تتم محاكمته أو إدانته بذلك ضرباً من ضروب المستحيل.

٣ - حالات الطوارئ المعلنة وغير المعلنة

تشمل سلطات واختصاصات الحاكم المتنفذ سلطة إعلان حالة الطوارئ، ويعترف العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (مادة رقم ٤) بوجود ظروف وأوضاع «تهدد حياة الأمة»، التي قد تتطلب إعلان حالة طوارئ حيث يتم تعليق بعض الحقوق المدنية والسياسية. ولكن العهد الدولي يعتبر حالة الطوارئ استثنائية جداً وينص على أن تكون مثل هذه التدابير متخذة «في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع»، وأن يتم إعلانها وإبطالها خلال فترة زمنية محدودة، كما يدرج قائمة بالحقوق والحريات التي لا يمكن تعليقها أو الانتقاص منها خلال فترة الطوارئ حتى في أشد الظروف.

إلا أن حالات الطوارئ في البلدان العربية تفشت بشكل يسمح بالقول إن هذه الظاهرة التي يجب أن تكون استثنائية قد أصبحت بالفعل وعلى أرض الواقع هي القاعدة، والوضع الطبيعي هو الاستثناء. وتلجأ البلدان إلى إعلان حالات الطوارئ مؤقتاً لمواجهة تصعيد ما في قوة المعارضة السياسية أو العنف السياسي أو القلاقل الاجتماعية، وازدادت هذه الممارسة بتصاعد ظاهرة الإسلام السياسي، وبالذات الجماعات المسلحة منها.

ولكن في بعض البلدان، ليس من الضروري إعلان حالة الطوارئ رسمياً بمرسوم رئاسي أو ملكي كي يتعطل الدستور أو بعض فقراته، فقد حتمت ذلك الصراعات المسلحة والحروب الأهلية التي نشبت في لبنان والصومال والسودان والعراق والكويت والجزائر واليمن ومويتانيا وجيبوتي. واستمر تعطيل الدستور على أرض الواقع من جراء الانهيار التام في السلطة الحكومية كما حدث في لبنان والصومال على وجه الخصوص. ونستطيع القول بأن أكثر من نصف الدساتير العربية، أو أجزاء مهمة منها تتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، معطلة كلياً أو جزئياً بسبب حالات الطوارئ المعلنة وغير المعلنة.

٤ - المحاكم الاستثنائية

تعهد حالات الطوارئ إلى الحاكم بعدد من السلطات الاستثنائية، وبخاصة سلطة إصدار قرارات «مؤقتة»، منها تأسيس محاكم استثنائية طارئة، وطالما اعتبر الحقوقيون العرب النشطون في الدفاع عن حقوق الإنسان هذه المحاكم من أهم مسببات انتهاك حقوق الإنسان في الوطن العربي^(١٣). في معظم البلدان العربية، تقدم القضايا المتعلقة بأمن الدولة - ومسألة أمن الدولة تفسر بشكل واسع يشمل جميع أنواع «الجرائم» والمخالفات ذات الطابع السياسي - إلى قضاء خاص يأخذ أشكالاً مختلفة تسمى محاكم أمن الدولة أو محاكم استثنائية أو عسكرية. وغالباً ما تشكل هذه المحاكم بناء على نظم طوارئ يبررها فرض حالة الطوارئ ولكنها تؤسس أحياناً بمقتضى قوانين خاصة لا تتطلب وجود حالة طوارئ أو الإعلان الرسمي لها.

والجدير بالذكر هنا أن المحاكم الاستثنائية تعمل بصلة قريبة جداً من المكتب الرئاسي أو التنفيذي للدولة، إذ يتم تحويل القضايا إليها إما بقرار أو إيعاز رئاسي/ ملكي، أو من خلال قانون يحدد الصلاحيات و«الجرائم» السياسية التي تحول القضية إلى هذه المحاكم بشكل تلقائي، وفي معظم البلدان، هنالك صلاحيات رئاسية أو ملكية بإصدار العفو أو التخفيف من الحكم.

خلاصة واستنتاجات

لا تستطيع هذا الدراسة المختصرة أن تعطي حقاً وافياً لموضوع الحماية الدستورية للحقوق المدنية والسياسية في البلدان العربية، ولكن حاولنا أن نحدد أهم النقاط التي تستجدي البحث المستمر عن السبل والوسائل التي قد ترفع من شأن هذه الحقوق ومن كرامة المواطن العربي. واستناداً إلى ما سبق نستطيع القول بما يلي:

- بشكل عام، تحمي الدساتير العربية معظم حقوق الإنسان والحريات الأساسية - مع استثناءات قليلة - بمستويات ودرجات متباينة من حيث التفاصيل. وبينما تختلف

(١٣) طالب اتحاد المحامين العرب مثلاً بإلغاء المحاكم الاستثنائية في الوطن العربي منذ عقد مؤتمرهم الخامس عشر في تونس عام ١٩٨٤. انظر: حقوق الإنسان العربي (المنظمة العربية لحقوق الإنسان)، العدد ٧ (كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤)، ص ٣٠ - ٣٤، ونجد هذا المطلب أيضاً متكرراً في التقارير السنوية للمنظمة العربية لحقوق الإنسان ومنظمات قطرية وإقليمية أخرى ودولية عديدة.

الدساتير العربية بعضها عن بعض في معالجتها للحقوق المدنية والسياسية، تتفق كلها على أن ضماناتها الفعلية لهذه الحقوق لا تصل بالتأكد إلى المستوى المنطقي المقبول من جهة، وروح العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من جهة أخرى، إن لم يكن نصاً أيضاً. وتستوي في ذلك معظم بنود هذه الدساتير.

- هنالك قيود شديدة تحول دون تمتع المواطنين العرب بحقوقهم على أرض الواقع، ونجد أول تلك القيود في الضمانات الدستورية نفسها، إذ نرى أن اللغة المستخدمة في الدساتير، إجمالاً، لغة فضفاضة وغير دقيقة، وتبعاً لذلك عرضة للتأويل والتفسير، هذا إن كانت هنالك فرصة حقيقية للتأويل أصلاً، أمام المحاكم مثلاً.

- من أهم المعوقات أن معظم بنود الدساتير العربية المتعلقة بحقوق وواجبات المواطنين تحيل تفصيل الحقوق وأوجه التمتع بها وحمايتها على القوانين الوطنية، ومع أن هذه الدراسة لم تدخل بإسهاب في القوانين الجنائية والمدنية، إلا أنه بوسعنا القول إن هذه القوانين تنظم الحقوق بشكل ضيق الأفق يفرغ معظم هذه الحقوق من مضمونها.

- هنالك انخفاض شديد لدور المحاكم وتغيب في معظم الدساتير وفي الممارسة الفعلية للمراجعة القضائية المستقلة لأعمال الإدارة والسلطة التنفيذية، كما أن إمكانيات التظلم للمواطنين عند انتهاك حقوقهم ضعيفة جداً إن لم تكن معدومة، وهذا يساهم بشكل كبير في فقدان الحقوق.

- السلطة المطلقة أو شبه المطلقة لرئيس الدولة هي من أهم العوامل التي تحد من استمتاع المواطنين العرب بحقوقهم المدنية والسياسية، الأمر الذي يحيد بدوره الدور الأساسي الذي من المفترض أن تضطلع به السلطات التشريعية والقضائية، ويضع عقبات من شبه المستحيل تخطيطها أمام ممارسة المواطنين العرب لحقهم في المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلدانهم.

- إن تفشّي ظاهرة إعلان حالات الطوارئ في البلدان العربية قد خلقت وضعاً في غاية الصعوبة من حيث تطبيق الضمانات الدستورية للحقوق المدنية والسياسية، إذ يتم تعليق معظم هذه الحقوق أثناء إعلان حالة الطوارئ، وهي مستمرة في سبعة بلدان عربية منذ عقود وإلى أجل غير مسمى، الأمر الذي قلب القاعدة والاستثناء رأساً على عقب.

- تشكل المحاكم الاستثنائية ومحاكم أمن الدولة، وبخاصة في ظل حالات الطوارئ، أكبر خطر يتهدد استقلالية القضاء وحقوق الإنسان كونها تخلق قضاء مزدوجاً يقوض من صلاحية المحاكم العادية ويصبح المواطن العربي في ظله عرضة في أي لحظة لمحاكمات تفتقر إلى معايير العدالة الضرورية لحماية حقوق الإنسان، إذ للسلطة التنفيذية النفوذ الأكبر والقرار الأخير في إحالة المواطنين إلى هذه المحاكم على خلفيات ومبررات سياسية، فتضحي المحاكم هذه أداة بيد السلطة الحاكمة لتحقيق مآرب سياسية.

وفي الختام، يجب الاستنتاج أن الدساتير العربية كما هي الآن تعبر عن رؤية وإرادة السلطات الحاكمة في البلاد لضمان أمنها، وليس عن إرادة شعوب هذه البلاد وضمان حقوقهم. إن هذه الرؤية إذ تدّعي قبول حقوق الإنسان من حيث المبدأ والفكرة، إلا أنها تستند أساساً إلى انعدام ثقة السلطات التنفيذية بمواطنيها حيث إنها تضع من القيود على حقوقهم وحرياتهم الأساسية ما يكفي لتقويض هذه الحقوق والحريات وانعدام التمتع بها على أرض الواقع □