الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ماذا تبقّى من الربيع؟

مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية

دراسة حالة: مصر وتونس والمغرب

E/ESCWA/SDD/2015/3

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

ماذا تبقّى من الربيع؟

مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية

دراسة حالة: مصر وتونس والمغرب

الأمم المتحدة
بيروت

الأمم المتحدة 2015 ©
حقوق الطبع محفوظة

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد، أو إقليم، أو مدينة، أو منطقة، أو بشأن سلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

لا يعني ذكر أسماء ومنتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

إن الآراء الواردة في هذه المادة الفنية هي آراء المؤلفين، وليست بالضرورة آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة.

مصادر الصور:
الغلاف: © Nour El Refai – Egypt
صفحة 11: © Oussama Safa – ESCWA
صفحة 39: © Oussama Safa – ESCWA
صفحة 47: © Leonid Andronov – Fotolia.com
صفحة 65: © Laiotz – Fotolia.com
صفحة 81: © Konstanze Gruber – Fotolia.com
صفحة 97: © UN Photo/Lason Foounteen

شكر وتقدير

"ماذا تبقّى من الربيع؟ مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية" هو التقرير الأول من سلسلة تقارير عن التنمية الاجتماعية تعتزم الإسكوا إصدارها. وهو يأتي بعد مرور سنتين على إصدار "وعود الربيع: المواطنة والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي"، الدراسة التي استعرضت السياق العام الذي أحاط بما سُمي الربيع العربي وتناولت التحديات التي تواجه تحقيق العدالة الاجتماعية والتوافق في الآراء والحفاظ على التماسك الاجتماعي أثناء التحولات السياسية. كما يصدر هذا التقرير غداة اعتماد المجتمع الدولي مساراً عالمياً جديداً للتنمية هو خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي تشكل العدالة الاجتماعية ركيزتها الأساسية.

وقد تولى إعدادَ التقرير قسمُ العدالة الاجتماعية والمشاركة في شعبة التنمية الاجتماعية في الإسكوا بإشراف رئيس القسم السيد أسامة صفا. ويندرج التقرير ضمن البحوث المعيارية التي تضطلع بها الأمانة التنفيذية في الإسكوا من أجل إجراء التحليلات الفنية واستخلاص التوصيات بشأن السياسات الكفيلة بتحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، ولا سيما السياسات الاجتماعية القائمة على الحقوق لتعزيز الإنصاف والمساواة، والسياسات الاقتصادية والاجتماعية وكذلك الإصلاحات المؤسسية التي تعتمد النهج التشاركي.

وقد أعد الفصل الأول فريق من العاملين في قسم العدالة الاجتماعية والمشاركة ضم إلى جانب السيد أسامة صفا، السيدة رانيا الجزائري والسيدة فيريديانا غارسيا-كويلس والسيدة نادين أبي زيد ضو. وأعد الفصول الثاني إلى السادس الاستشاري المكلف من الإسكوا السيد جميل معوّض. وتتوجه الإسكوا بالشكر إلى السيد محمد شعبان الذي أعد دراسة الحالة لكل من تونس والمغرب والسيد رامي جلال الذي أعد دراسة حالة مصر.

وتشكر الإسكوا أيضاً الخبراء الذين شاركوا في الاجتماع الذي ضم أعضاء الفريق والاستشاريين للنظر في مسودة التقرير الأولى وبلورتها، وهم السيد نادر مومنة والسيد محمد خالدي والسيد محمد العجاتي.

كما يعبِّر فريق الإعداد عن امتنانه للسيد فريديريكو نيتو، مدير شعبة التنمية الاجتماعية، لمشورته القيمة ودعمه ولسائر الزملاء والزميلات على ما ساهموا به من وقت وخبرة وأفكار لدى مراجعة التقرير.

وترحب الإسكوا بآراء القراء واقتراحاتهم التي يمكن إرسالها إلى العنوان التالي: safao@un.org.

ملخص تنفيذي

العدالة الاجتماعية والاقتصادية هي المفتاح لفهم الحراك الشعبي وما آل إليه بعد خمس سنوات على انطلاقته. وتساهم دراسة العدالة الاجتماعية في استخلاص العبر حول العقد الاجتماعي الجديد المتشكل بعد الحراك الشعبي بين الدولة والمجتمع. وفي هذا التقرير، تتقصى الإسكوا واقع العدالة الاجتماعية في بلدان الحراك الشعبي من خلال النظر في عمليات الانتقال الدستوري والسياسي التي شهدتها هذه البلدان. ويركز التقرير على دراسة حالة مصر وتونس، إضافة إلى المغرب.

ولهذا الغرض، تم رصد مسار العدالة الاجتماعية منذ أن بدأ مطلباً شعبياً ملحّاً، إلى أن أصبح لاحقاً مبدأ تنص عليه الدساتير المستحدثة في تلك البلدان، وصولاً إلى تفعيل هذا المبدأ الدستوري عن طريق سن قوانين جديدة أو تعديل القوانين القائمة.

وفي هذا الإطار، يسلط التقرير الضوء على الحراك الشعبي ونتائجه من خلال رصد واقع العدالة الاجتماعية في الدساتير العربية الجديدة من جهة، وتفعيل الدستور من خلال تطبيق مبادئه على المنظومة القانونية والتشريعية، من جهة أخرى. ولتحليل العدالة الاجتماعية بشكل متكامل، يتناول التقرير أربعة محاور أساسية هي: مسار صناعة الدستور ومدى مراعاته لمبدأ التشاركية، ومواد الدستور المتعلقة بالعدالة الاجتماعية، والقوانين المستحدثة أو المُعدّلة بما يتسق مع مواد الدستور الجديد، والبرامج الاقتصادية والاجتماعية التي استُحدثت أو فُعِّلت من أجل تأمين شروط العدالة الاجتماعية. إضافة إلى ذلك، يعرض التقرير أبرز التحديات والعوائق التي حالت خلال السنوات الأربع الأخيرة دون المضي قدماً في تطبيق العدالة الاجتماعية.

المحتويات

شكر وتقدير iii
ملخص تنفيذي iv
مقدمة 1

1. الأركان الأربعة للعدالة الاجتماعية: الآثار على المنطقة العربية 7
ألف. ضمان المساواة لبلوغ العدالة الاجتماعية 7
باء. ضمان الإنصاف لبلوغ العدالة الاجتماعية 17
جيم. احترام حقوق الإنسان كشرط مسبق لتحقيق العدالة الاجتماعية 23
دال. المشاركة كركن رئيسي من أركان العدالة الاجتماعية 27

2. مسارات صناعة الدستور 35

3. مصر: الانتقال المتعثر؟ 43
ألف. دستور مصر والعدالة الاجتماعية 43
باء. تفعيل الدستور والفراغ التشريعي 46
جيم. التمكين الاجتماعي 48
دال. أين المجتمع من المراقبة والعدالة الاجتماعية؟ 54

4. تونس والانتقال "الاستثنائي" 61
ألف. الدستور: الاستثناء التونسي؟ 61
باء. الحوار من أجل عقد اجتماعي جديد: مشاركة محدودة؟ 65
جيم. العدالة الاجتماعية: هل من تقدم؟ 67
دال. مكافحة الإرهاب "أولاً"؟ 72

5. المغرب: انتقال حذر 77
ألف. الدستور الجديد والعناوين الإصلاحية 77
باء. الملكية والمشاركة: عناصر الإصلاح السياسي 80
جيم. تفعيل الدستور والسياسات الحكومية 82
دال. مشروع الجهوية الموسعة: الإصلاح الحقيقي؟ 89

6. الخاتمة والتوصيات 93

المراجع 101
الهوامش 111

قائمة الجداول

الجدول 1. مُعامل جيني لبلدان مختارة 10
الجدول 2. مقاييس اللامساواة في الدخل 10
الجدول 3. اللامساواة في الحصول على الخدمات الصحية في بلدان عربية مختارة 16
الجدول 4. الالتحاق بالمدارس حسب نوع الجنس، 2010-2012 49
الجدول 5. مؤشرات النواتج الصحية 49
الجدول 6. الإجراءات العامة التي اضطلعت بها الحكومات في الفترة 2010-2015 49
الجدول 7. النهوض بالأسر الفقيرة ومحدودة الدخل وتحقيق التنمية الاجتماعية 69
الجدول 8. إيرادات ونفقات ميزانية التسيير 69
الجدول 9. بعض المؤشرات الصحية في المغرب مقارنة ببلدان أخرى 85
الجدول 10. المصاريف الصحية في المغرب مقارنة ببلدان أخرى 85
الجدول 11. معدل البطالة في المغرب مقارنة ببلدان أخرى 87

قائمة الأشكال

الشكل 1. منحنى لورنز لنصيب الفرد الواحد من الناتج المحلي الإجمالي مرجَّحاً بعدد السكان في المنطقة العربية (1990-2013) 10
الشكل 2. البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 12
الشكل 3. حصة العمالة حسب مستوى الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 14
الشكل 4. نسب الاستفادة من إعانات الطاقة بحسب شرائح التقسيم الخُمسي لمستويات الدخل في مصر، 2003-2009 51
الشكل 5. نسب الاستفادة من إعانات الغذاء بحسب شرائح التقسيم الخُمسي لمستويات الدخل في مصر، 2003-2009 51

قائمة الأطر

الإطار 1. المحكمة الدستورية 64
الإطار 2. موقع الاستشارات الوطنية 67
الإطار 3. الوضع في الحوض المنجمي وآثاره المباشرة وغير المباشرة على تحقيق العدالة الاجتماعية 70

مقدمة

في أواخر عام 2010، انطلقت في العالم العربي موجة من الاحتجاجات الشعبية غير المسبوقة، اختلفت طبيعتها من بلد إلى آخر. ففي كل بلد من البلدان التي شهدت حراكاً شعبياً، أطلق المتظاهرون شعارات متعددة، منها ما طالب بإسقاط النظام، ومنها ما طالب بإصلاحات سياسية ودستورية جذرية. وتنوعت نتائج الحراك، فمنها ما أدى إلى نشوب حروب، كما في سوريا وليبيا واليمن، ومنها ما أدى إلى تغيير الأنظمة كما حصل في تونس ومصر، ومنها ما دفع بالنظام القائم إلى إطلاق مبادرة دستورية وإصلاحية من أجل الاستجابة لمطالب الشعب كما حصل في المغرب.

ففي تونس، حيث انطلقت الشرارة الأولى لِما أصبح يُشار إليه لاحقاً بـ "الحراك الشعبي"، تحركت الاحتجاجات أساساً على وقع هتافات "التشغيل استحقاق، يا عصابة السراق". هذا الشعار طالب بالتوظيف وفتح فرص العمل خصوصاً لخريجي الجامعات، وذلك في بلد راح يستشري فيه الفساد يوماً بعد يوم. أما في مصر، فشكّل شعار "عيش، حرية، عدالة اجتماعية" الهتاف الرئيسي في "ميدان التحرير"، مما يدل بدون أي تأويل على أن الأولوية التي تحركت من أجلها أعداد كبيرة من الشعب المصري كانت المطالبة بحياة اقتصادية أفضل مبنية على العدالة الاجتماعية إلى جانب الحقوق السياسية والحرية والكرامة الإنسانية.

الانتفاضات الشعبية إذاً، لم تكن حصراً ضد أنظمة سياسية، بل أيضاً ضد التفاوت الاجتماعي المتراكم وغياب فرص العمل[1]. وهي لم تنطلق من العدم، بل من تراكمات مطلبية على كل الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية ضاقت بها فئات المجتمع المختلفة. ويُذكر هنا على سبيل المثال حراك "الحوض المنجمي" في تونس الذي انطلق في عام 2008. وقد اعتُبر ذلك الحراك من أهم الحركات المطلبية في تونس منذ الاستقلال في عام 1956، لأنه خرج من الظلمة وكشف القصور الاقتصادي في الدولة وتفشي الفساد والمحسوبيات والبطالة من جهة، والقصور الأمني للنظام الذي جهد كثيراً للسيطرة على التحركات والمظاهرات من جهة ثانية. كما كشف الحراك قصوراً سياسياً حيث ظهرت الهوة ليس فقط بين النظام والمجتمع ولكن أيضاً بين قوى المعارضة التقليدية (الأحزاب) والشارع الذي تحرر بدوره منها أيضاً[2]. وكانت تونس قد شهدت قبل ذلك حراكاً شعبياً آخر عُرف بانتفاضة الخبز التي اندلعت احتجاجاً على رفع سعر الخبز في عام 1984. ومن الأمثلة الأخرى، إضراب عمّال المحلة في مصر احتجاجاً على غلاء الأسعار وعدم زيادة الأجور في عام 2006[3]، وقبل ذلك حركة كفاية التي انطلقت في عام 2005 من أجل المطالبة بالإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي. بعبارات أخرى، شكلت حركات احتجاجية سابقة ومتفرقة في العالم العربي الجذوة التي ظلت تتقد إلى أن أضرمت الحراك الشعبي.

ومع حلول العام الخامس على انطلاقة هذا الحراك، يطرح هذا التقرير التساؤل التالي: ماذا تبقّى من الحراك؟ وكيف يمكن فهم مساره؟ تختلف الآراء حول دور الحراك الشعبي والنتائج التي أسفر عنها. هنالك من يقيِّمه من خلال الحروب والنزاعات التي نتجت عنه في بعض البلدان. فبالنسبة للبعض، تحوَّل "الربيع العربي" إلى "شتاء"

إذ أدى إلى خلخلة الأسس التي قامت عليها الدولة المركزية في العالم العربي، وكشف الغطاء عن هويات وعصبيات تحت-وطنية[4]، وإطلاق شرارة الاقتتال الدموي والإرهاب المستجد، مفككاً بالتالي مجتمعات هذه الدول ومقومات الدولة الوطنية أيضاً (كاليمن وليبيا وسوريا)[5]. وقد حصل ذلك بسبب الأنظمة الديكتاتورية وتشبّثها بالحكم، وقد يكون من المبكر تقييم تجربة هذه البلدان التي ما زالت تخضع للصراعات المسلحة. لكن، وفي المقابل، يركز البعض الآخر على البلدان التي شهدت بعد الحراك إصلاحات دستورية أو انتقالاً سلمياً للسلطة من خلال وضع دساتير جديدة وإعادة تشكيل العلاقة بين الدولة والمجتمع.

وإذ شكلت "العدالة الاجتماعية" المحفز الرئيسي لانطلاق الانتفاضات العربية، وكادت أن تكون قاسماً مشتركاً بين المطالب الشعبية التي طُرحت في البلدان المختلفة، فهي تُعتبر مفتاحاً أساسياً لفهم الحراك الشعبي وعملية الانتقال السلمي والدستوري للسلطة. وبالتالي، لا بد من رصد مدى تجاوب مسارات الانتقال الديمقراطي والدستوري مع المطالب التي تَحرك من أجلها الشعب، وذلك من منظور المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، وهي الأبعاد الأربعة للعدالة الاجتماعية التي لا تزال موضوعاً في طور التشكُّل والتبلور.

وتكمن أهمية دراسة العدالة الاجتماعية في أنها تساهم في استخلاص العبر حول العقد الاجتماعي الجديد المتشكل بعد الحراك الشعبي بين الدولة والمجتمع. فالمطالبة بتحقيق العدالة الاجتماعية تتخطى الجانب التطبيقي المتعلق بتوزيع الثروات وضمان الحريات العامة والمشاركة في صنع القرار وحماية حقوق الإنسان، لتصل إلى إعادة صياغة علاقة الدولة بالمجتمع. بعبارات أخرى، فإن رصد واقع العدالة الاجتماعية هو أيضاً رصد لطبيعة الدولة المتشكلة بعد الانتقال الدستوري. وبالتالي، تصبح دراسة هذه التحولات ذات أهمية قصوى إذ أن الصراع الذي رافق الحراك الشعبي هو في نهاية المطاف صراع على طبيعة الدولة، يؤدي إلى البحث في دور الدولة في المجتمع وعلاقتها به[6].

لقد اهتمت دراسات عدة بموضوع العدالة الاجتماعية غداة الحراك الشعبي، ومنها "العدالة الاجتماعية والانتفاضات العربية"[7]، التي خلصت إلى أن "البلدان العربية لم تحقق في قضايا العدالة الاجتماعية سوى تقدم محدود في عدد من المناطق، والشوط الذي يتعيّن قطعه لا يزال طويلاً. فالدخل الذي يجنيه معظم المواطنين لا يكفي لتلبية احتياجاتهم، والمخاوف الاقتصادية تلقي بظلّها على القضايا السياسية والاجتماعية في أنحاء المنطقة، ومعدلات البطالة مرتفعة، خصوصاً بين الشباب، ما يخلق لدى كثير منهم الرغبة في الهجرة". وقد ركز معظم الدراسات على الجوانب الكمية لمسألة العدالة الاجتماعية من خلال دراسة نسب البطالة والفقر مقارنة بالسنين التي سبقت الحراك الشعبي. ومما خلصت إليه دراسة أعدتها الإسكوا أن الحراك الشعبي لم ينعكس إيجاباً على المنطقة العربية بل تبعته انتكاسات اقتصادية[8]. ويعود سبب هذا التراجع إلى تضعضع الاقتصاد في بعض البلدان مثل مصر وليبيا وسوريا، مما أثر على البلدان العربية بشكل عام. إلا إن تسليط الضوء على الجانب الكمي يقدم منظوراً واحداً لفهم واقع العدالة الاجتماعية وتقييمه. من هنا، كان لا بد من محاولة استكمال البحث بتسليط الضوء على مسار العدالة الاجتماعية منذ أن بدأت كمطلب شعبي، مروراً بالمسارات الدستورية التي سلكتها، أي صياغة الدستور وتفعيل مواده، وصولاً إلى السياسات الحكومية.

ولذلك، يرصد هذا التقرير مسار العدالة الاجتماعية منذ أن بدأ مطلباً شعبياً ملحاً، إلى أن أصبح لاحقاً مبدأً تنص عليه الدساتير المستحدثة، وصولاً إلى تفعيل هذا المبدأ الدستوري عن طريق سن قوانين جديدة أو تعديل القوانين القائمة.

ويقدم هذا التقرير دراسة حالة ثلاثة من بلدان الحراك الشعبي هي مصر وتونس والمغرب. ولكل من هذه

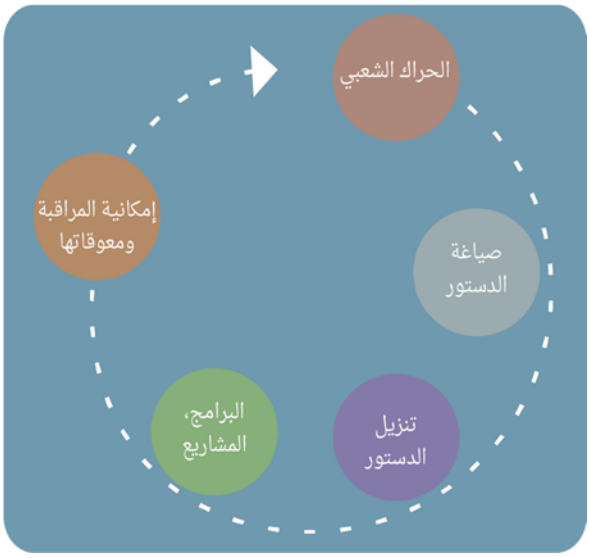
البلدان خصوصيات تتعلق بمساراتها وتجاربها التاريخية المختلفة ودساتيرها، إضافة إلى الحراك الشعبي وعمليات التحول المؤسسي التي شهدتها، والتي تشكل مجتمعة مرجعاً أساسياً لفهم التحولات الدستورية الخاصة بكل منها.

أما اختيار هذه البلدان الثلاثة فيعود إلى سببين رئيسيين: أولاً، لأن هذه البلدان شهدت حراكاً شعبياً دفع باتجاه وضع دساتير جديدة؛ وثانياً، لأن الحراك الشعبي لم يؤد في هذه البلدان إلى اندلاع نزاعات عسكرية كبيرة وانهيار مؤسسات الدولة، على غرار ما حصل في اليمن وليبيا وسوريا.

يبدأ التقرير بالتعريف بمبادىء المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة ومدى تطبيقها في البلدان العربية. ثم يستعرض خلفيات الحراك الشعبي ونتائجه في مصر وتونس والمغرب، من خلال رصد واقع العدالة الاجتماعية في الدساتير الجديدة لتلك البلدان، ومدى تفعيله من خلال تطبيقه على المنظومة القانونية والتشريعية.

وبالتالي، ترتكز فصول دراسة الحالة على خمسة محاور أساسية هي:

- مسار صنع الدستور ومدى مراعاته لمبدأ التشاركية التي تضمن تمثيلاً عادلاً لكافة فئات المجتمع.
- مضامين الدستور من حيث المواد المتعلقة بالعدالة الاجتماعية ومبادىء المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة.
- القوانين التي استُحدثت أو عُدلت بما يتجاوب مع مواد الدستور الجديد.
- البرامج الاقتصادية والاجتماعية التي استُحدثت أو فُعِّلت من أجل تأمين شروط العدالة الاجتماعية.
- التحديات والعوائق التي حالت خلال السنوات الأربع الأخيرة دون المضي قدماً في تطبيق العدالة الاجتماعية.



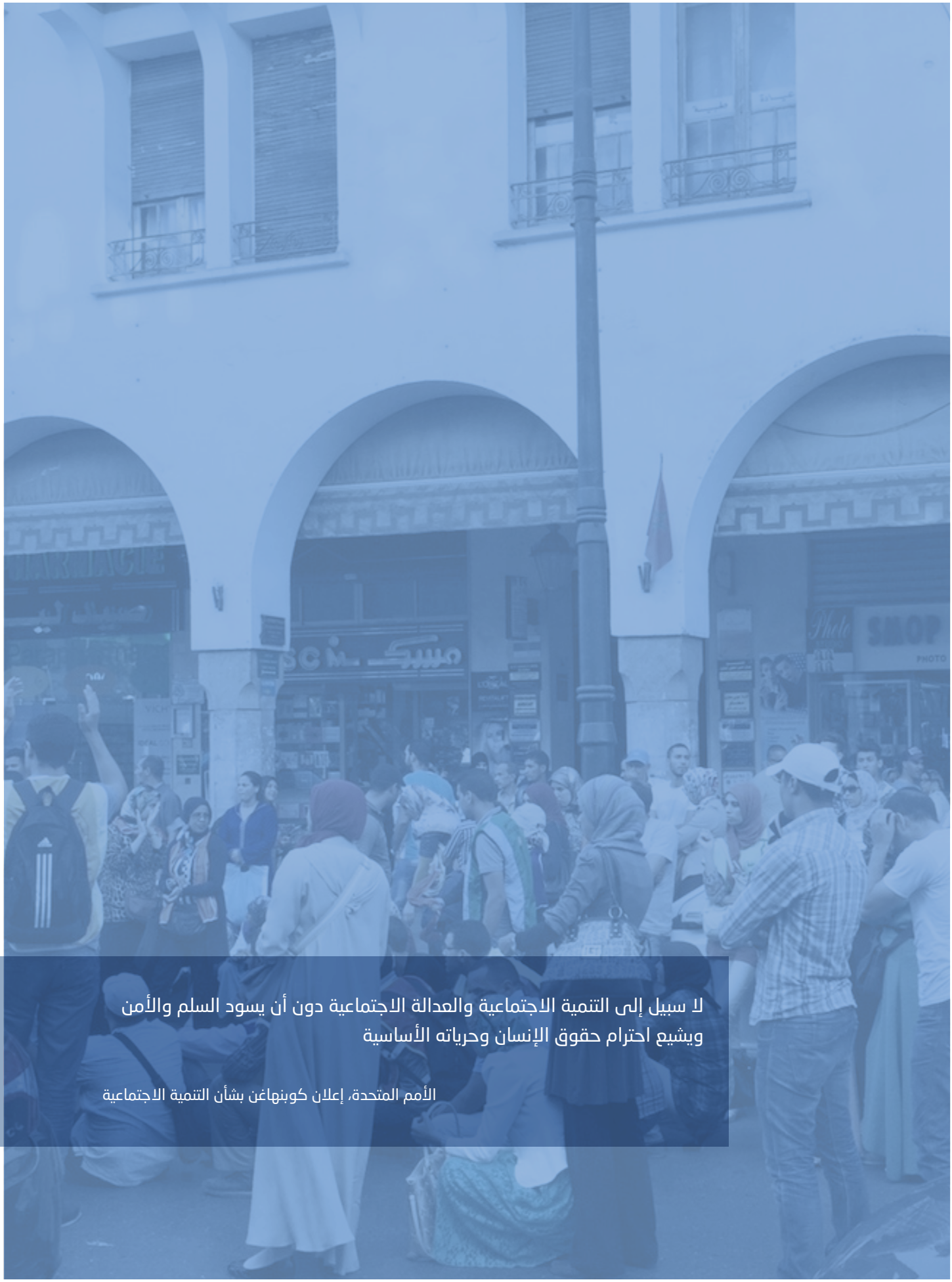
بناء على ذلك، اعتُمدت في هذا التقرير منهجية مزدوجة تقضي بتحليل المسارات الدستورية ومواد الدستور، ثم دراسة الحالة من خلال البرامج المتعلقة بتحقيق العدالة، التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة. كما استُخدم إطار العدالة الاجتماعية، الذي وضعته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، في جميع فصول التقرير بالتركيز على مسائل عدم المساواة في توزيع الدخل والأصول والخدمات الاجتماعية وفي الفرص والمشاركة المدنية والسياسية المتاحة.

ويتألف التقرير من الفصول الستة التالية إضافة إلى المقدمة:

- **الفصل الأول** يعرض المفاهيم والتعريفات المرتبطة بالعدالة الاجتماعية، ولا سيما الركائز الأربع لتحقيق العدالة الاجتماعية وهي المساواة والإنصاف وحقوق الإنسان والمشاركة، ومدى تطبيقها في المنطقة العربية.
- **الفصل الثاني** يتناول المسارات التي قطعتها صياغة الدستور من خلال دراسة مقارنة لكل من مصر وتونس والمغرب.

- **الفصول الثالث والرابع والخامس** تدرس الواقع الحالي للعدالة الاجتماعية في مصر وتونس والمغرب تباعاً، من الجوانب الأربعة التالية. أولاً، دراسة لنص مواد الدستور ومدى تجاوبه مع مطلب تحقيق العدالة الاجتماعية؛ ثانياً، تقييم عملية تفعيل الدستور من خلال القوانين المختلفة؛ ثالثاً، دراسة حالة قطاعين أو ثلاثة قطاعات مرتبطة بمكونات العدالة الاجتماعية؛ ورابعاً، عرض التحديات التي تواجه تحقيق العدالة الاجتماعية نظراً للواقع السياسي في كل بلد.
- **الفصل السادس** يقدم استنتاجات مقارنة وخلاصات وتوصيات عامة.

1. الأركان الأربعة للعدالة الاجتماعية: الآثار على المنطقة العربية



لا سبيل إلى التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية دون أن يسود السلم والأمن ويشيع احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية

الأمم المتحدة، إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية

1. الأركان الأربعة للعدالة الاجتماعية: الآثار على المنطقة العربية

يتناول هذا الفصل أركان العدالة الاجتماعية الأربعة، أي المساواة والإنصاف وحقوق الإنسان والمشاركة، مستفيداً من إطار إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية أي التركيز على اللامساواة في توزيع الدخل والأصول، واللامساواة في فرص العمل اللائق ومزاولة عمل مقابل أجر، واللامساواة في توزيع الخدمات الاجتماعية (في قسم المساواة/اللامساواة)، ولا تكافؤ الفرص في عيش حياة اجتماعية واقتصادية وسياسية (في قسم الإنصاف)، واللامساواة في توزيع المشاركة المدنية والسياسية (في قسمي حقوق الإنسان والمشاركة). ويحلل الفصل مضمون هذه الأركان الأربعة بالنسبة إلى المنطقة العربية، معتمداً على أمثلة عديدة من البلدان.

ألف. ضمان المساواة لبلوغ العدالة الاجتماعية

"الجميع هام أو لا أحد هام"[9] طريقة مُثلى للشروع في حجج تذود عن حقوق الأشخاص وتؤكد حقهم في أن يعامَلوا على قدم المساواة بعيداً عن أي شكل من أشكال التمييز. ومن المسلّم به الآن في المداولات الإقليمية والدولية أن سياسات التنمية ينبغي أن تكون معنية بالمساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة في إطار الهدف الأشمل الأهم، وهو خفض الفقر وتحقيق التنمية المستدامة لصالح الأجيال الحالية والمقبلة. وقد تتشارك معظم المجتمعات، وخاصة تلك التي شهدت تظاهرات شعبية، هاجس تحقيق العدالة والمساواة، غير أن الطريق إلى تحقيقهما في المنطقة العربية طويل ومحفوف بالمصاعب.

وكما ورد في المادتين 1 و2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان والنصوص اللاحقة التي اعتمدتها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، تعني المساواة أن الناس جميعاً يولدون أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق، ولذا ينبغي أن يكون لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات، دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو نوع الجنس أو اللغة أو العجز أو الدين أو الرأي أو الأصل. وعلى المستوى العملي، تتطلب مبادئ المساواة أن توزع الموارد والأصول والفرص المتاحة في المجتمع على نحو يتيح لأعضائه جميعاً الممارسة الفعالة لحقوقهم المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

والدول، بوصفها الضامن الرئيسي لحقوق الإنسان، مسؤولة عن احترام وحماية وتحقيق مبادئ المساواة وعدم التمييز. ويستلزم ذلك إدراج مبادئ المساواة وعدم التمييز في الأطر القانونية الوطنية، بما في ذلك على وجه الخصوص من خلال اعتماد التدابير التشريعية الرامية إلى الحيلولة دون حدوث الانتهاكات والمعاقبة عند حدوثها. وبالتالي، فإن ترجمة هذه المبادئ على أرض الواقع تتطلب مؤسسات قادرة على تطبيق معايير المساواة وعدم التمييز، بالإضافة إلى اعتماد عمليات إدارية وسياسية شاملة. واستناداً إلى هذا الإطار، يُتوقع من الدول أيضاً تعزيز المساواة باعتماد تدابير ملموسة ترمي إلى معالجة أسباب

وعواقب مصادر الحيف الموجودة مسبقاً. وعلى هذا النحو، تشجع الحكومات، في حدود الموارد المتاحة لها، على تنفيذ سياسات عامة تضمن الحصول على الخدمات والسلع الأساسية بصورة متساوية، كبرامج الصحة والتعليم والغذاء والمياه والكهرباء. وبغية ضمان المساواة في الفرص للجميع، يتعيّن على الحكومات أيضاً تحديد العقبات الهيكلية التي تعيق مسار تحقيق العدالة الاجتماعية، بهدف تصحيح بعض الحالات غير المُنصفة التي تضع بعض المجموعات في وضع أقلّ تفضيلاً، والتعويض عنها.

على الرغم من المكاسب الملحوظة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبشرية على مدى العقدين الماضيين في المنطقة العربية[10]، لا تزال هناك تفاوتات عميقة في الظروف المعيشية وفي إمكان النفاذ إلى الثروة والفرص. وقد كان السخط تجاه ما اعتبر ظلماً وإقصاءاً غير مقبولين، في صميم الانتفاضات التي أطاحت بقادة أوتوقراطيين في تونس ومصر وليبيا وأدت إلى تجديد الحوار بين السلطات العامة والمجتمع المدني في المغرب والأردن وبلدان أخرى. ولا يزال من المبكر قياس ما إذا كانت هذه التحولات ستُحدث أثراً كبيراً على الرفاه الاجتماعي؛ ولكن إذا كان للمؤسسات المُنشأة حديثاً والحكومات المعيَّنة حديثاً أن تنجح على المدى الطويل، ينبغي عليها أن تضع محاربة أوجه اللامساواة المتزايدة على رأس جدول أعمال الإصلاح. وستكون إزالة الحواجز التي تحول دون تمتع الفئات الأكثر انكشافاً على المخاطر بحقوقها والاستفادة من فرص الحياة الكريمة أمراً ضرورياً لبناء مجتمعات عربية عادلة متماسكة.

يستكشف هذا القسم أنماط اللامساواة المختلفة في المنطقة العربية وكيف أنها تقوِّض العدالة الاجتماعية. وتمشياً مع إطار إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية للعدالة الاجتماعية، يركز التحليل على الوجهات الحديثة العهد في اللامساواة عن طريق النظر في توزيع الدخل والأصول، وإمكان الحصول على فرص العمل اللائق والخدمات الاجتماعية. وستُبحث أوجه اللامساواة في المشاركة المدنية والسياسية في الأقسام المتعلقة بحقوق الإنسان والمشاركة؛ وتفاوت الفرص في القسم المتعلق بالإنصاف.

1. اللامساواة في توزيع الدخل

إن التفاوت في الدخل في المنطقة العربية مدفوع في غالبيته بأوجه اللامساواة بين البلدان، التي تكشف وجود اختلافات كبيرة في مستويات معيشة السكان، كما يتضح من التباين الكبير في الدخل القومي للفرد الواحد. فالبلدان الغنية بالنفط في الخليج (الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعُمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية)، التي تمثل حوالي 16 في المائة من مجموع السكان العرب، تحتل مرتبة بين البلدان الأربعين الأغنى بمعايير نصيب الفرد الواحد من إجمالي الدخل القومي معبَّراً عنه بتعادل القوة الشرائية[11]؛ في حين تنتمي ستة بلدان في المنطقة (جزر القمر وجيبوتي والسودان والصومال وموريتانيا واليمن) تمثل أكثر من 20 في المائة من السكان العرب[12] إلى مجموعة أقل البلدان نمواً[13]. هكذا، يتعرض الناس في المنطقة إلى أوضاع متنوعة جداً تبعاً للبلد الذي يعيشون فيه. وهذه الاختلافات ناجمة عن عوامل متعددة على المستويات الدولية والإقليمية والمحلية، بما في ذلك ظروف الاقتصاد الكلي وعدم الاستقرار الجيوسياسي والديناميات الاجتماعية، على غرار النموّ السكّاني وأنماط الهجرة وغيرها. وكلما كانت الفجوة بين البلدان ذات الدخل المرتفع من جهة والبلدان ذات الدخل المنخفض من جهة أخرى أكبر، كان أصعب على السكان في الجزء السفلي من التوزيع اللحاق بالركب من حيث الظروف المعيشية؛ وتترتب على ذلك آثار على التكامل والاستقرار الإقليميين. ويوضح هذه النقطة بجلاء منحنى لورنز المرجَّح بأعداد السكان في الشكل 1 (منحنى لورنز لنصيب الفرد الواحد من الناتج المحلي الإجمالي مرجَّحاً بعدد السكان في المنطقة العربية)، وفيه يمثل الخط المستقيم حالة يكون فيها متوسط الدخل للفرد الواحد متساوياً تماماً عبر البلدان جميعها في المنطقة. ويعرض منحنى لورنز التوزيع الفعلي لمتوسط الدخل للفرد

الواحد بحيث يُعدّل الوزن المعطى لكل بلد ليعكس عدد السكان. ويتبين أن المساحة بين الخط المستقيم ومنحنى لورنز كبيرة، ما يشير إلى تفاوتات واسعة بين البلدان.

أما على المستوى المحلي، فيتبين أن اللامساواة تعكس صورة أكثر إيجابية عبر المنطقة. والواقع أنه في حين سجّلت الاتجاهات العالمية لمستويات تفاوت الدخل ضمن البلد الواحد على مدى العقود الماضية زيادات كبيرة في كل من الاقتصادات المتقدمة النمو والناشئة، تواصل البلدان العربية تسجيل مستويات منخفضة إلى معتدلة في تفاوت الدخل ضمن البلد الواحد، مقارنة ببلدان أخرى، مثل إندونيسيا أو البرازيل أو جنوب أفريقيا، كما يتضح من الجدول 1 (مُعامل جيني لبلدان مختارة). ويبلغ مُعامل جيني لبلدان مثل العراق أو مصر حوالي 30 في المائة، في حين يبلغ لكل من المغرب وموريتانيا نسبة أعلى قدرها 40 في المائة.

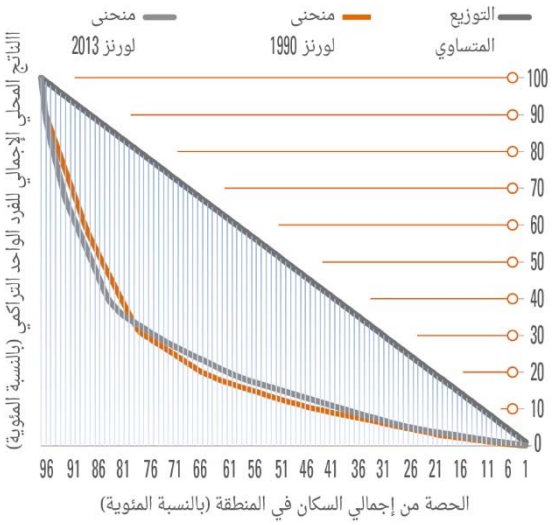
ولكن، في بعض البلدان، تظهر مقاييس اللامساواة المختلفة تفاوتاً أوسع بين مجموعات السكان. فكما يتضح من الجدول 2 (مقاييس اللامساواة في الدخل)، بلغت بيانات نسبة دخل الخُمس الأعلى إلى دخل الخُمس الأدنى مستويات عالية جداً في جزر القمر، حيث يكسب أغنى 20 في المائة من الأسر المعيشية أكثر بمقدار 27 مرة تقريباً من الـ 20 في المائة الأفقر من الأسر المعيشية؛ أو في قطر حيث النسبة 13 إلى 1. كما تتكشف تفاوتات كبيرة عند النظر إلى الاختلافات في مستويات الدخل بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية، حيث أنّ معظم السكان الفقراء في المنطقة العربية يعيشون في المناطق الريفية[14]. فقد أدت عملية التوسع العمراني السريع التي تميز معظم البلدان العربية إلى تطور عدد قليل من المدن ذات الروابط الجيدة التي استحوذت على معظم منافع النمو الاقتصادي، في حين تواجه المدن الأصغر والمناطق الريفية تقدماً أكثر محدودية بكثير. ففي مصر، مثلاً، الفجوة في دخل الفرد بين الريف والمدن كبيرة ومعظمها مدفوع بالفجوة بين المناطق الحضرية الأربع وسائر مناطق البلد[15].

وفي تونس أيضاً، لا تزال التنمية البشرية والاجتماعية والاقتصادية في المناطق الريفية الغربية متأخرة بشكل ملحوظ عما هي عليه في المناطق الحضرية والساحلية، على الرغم من الجهود التي تبذلها الحكومة التونسية في تقليص الفجوة بين المناطق. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يبلغ معدل العمّال غير المتعلّمين ما يزيد عن 26 في المائة في ولاية سيدي بوزيد و25 في المائة في ولاية الكاف، مقارنةً بما يقلّ عن 4 في المائة في ولاية تونس الكبرى وحوالي 5 في المائة في منطقة جنوب شرق البلاد[16]. ويتكرر هذا النمط غير المتكافئ للتنمية على نطاق المدن الكبيرة ذاتها، مع توسع الأحياء التي يتركز فيها السكان الفقراء، ما يؤدي إلى تفاوتات كبيرة في الدخل ضمن المدينة الواحدة.

وتجدر الإشارة إلى أن البيانات المتوفرة لا تزال غير كافية لإجراء تقييم شامل للتفاوتات داخل كل بلد في المنطقة. ففي الواقع، لا يُجري سوى عدد قليل من البلدان مسوحاً منتظمة للأسر المعيشية، وهي المصدر الرئيسي للمعلومات عن استهلاك ودخل السكان. ولهذا تقدم الأرقام الموجودة نظرة جزئية فقط للواقع، ما يتطلب توخي الحذر في التفسيرات.

ويبدو أن الوجهات الحديثة العهد للفقر المدقع تدعم النقطة الأخيرة. فعلى الرغم من أن الفقر المدقع، مقاساً بنسبة السكان الذين يعيشون على أقل من 1.25 دولار أمريكي في اليوم، منخفض نسبياً في المنطقة، فهو قد زاد مؤخراً في العديد من البلدان العربية، نتيجة للصراعات المسلحة وعدم الاستقرار السياسي الذي يسود بلداناً كالجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وليبيا واليمن، حيث بلغ حوالي 7.4 في المائة في عام 2012[17]. وقد تبطئ زيادات الفقر المدقع أيَّ تقدم نحو خفض التفاوتات وتحقيق العدالة الاجتماعية.

الشكل 1. منحنى لورنز لنصيب الفرد الواحد من الناتج المحلي الإجمالي مرجّحاً بعدد السكان في المنطقة العربية (1990-2013)



المصدر: حسابات المؤلفين بناء على قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، كما في 18 حزيران/يونيو 2015.

ملاحظة: تشمل الملاحظات الدول العربية جميعاً في السنتين كلتيهما، باستثناء الصومال وفلسطين. البيانات للجمهورية العربية السورية على أساس نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي عام 2007.

الجدول 1. مُعامل جيني لبلدان مختارة*

البلد	السنة	مؤشر جيني
العراق	2012	29.54
مصر	2008	30.75
الأردن	2010	33.69
الضفة الغربية وقطاع غزة	2009	34.46
السودان	2009	35.29
تونس	2010	35.79
موريتانيا	2008	40.46
المغرب	2006	40.88
البرازيل	2012	52.7
شيلي	2011	50.8
الصين	2011	37
الهند - 2011		33.6
إندونيسيا - 2011		38
جنوب أفريقيا - 2011		65

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، اطلع عليها في 24 حزيران/يونيو 2015.

ملاحظة: أحدث البيانات المتوفرة.

* مُعامل جيني: مقياس لانحراف التوزيع الإحصائي للدخل من توزيع متساو تماماً. وتشير قيمة 0 (صفر) إلى مساواة مطلقة، في حين تشير قيمة 100 إلى لامساواة مطلقة.

الجدول 2. مقاييس اللامساواة في الدخل

البلد	النسبة الخمسية 2012-2003	بالنسبة المئوية 2012-2003	البلد	النسبة الخمسية 2012-2003	بالنسبة المئوية 2012-2003
قطر	13.3	..	فلسطين	5.8	1.5
المملكة العربية السعودية	..	..	مصر	4.4	1.2
الإمارات العربية المتحدة	..	..	الجمهورية العربية السورية	5.7	..
البحرين	..	..	العراق	4.6	1.2
الكويت	..	..	المغرب	7.3	2.0
ليبيا	..	..	اليمن	6.3	1.7
عمان	..	..	جزر القمر	26.7	..
لبنان	..	..	موريتانيا	7.8	1.9
الأردن	5.7	1.5	السودان	6.2	1.4
تونس	6.4	1.5	جيبوتي	..	..
الجزائر	..	..	الصومال	..	..

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2014)، قاعدة بيانات تقرير التنمية البشرية.

ملاحظة: النسبة الخُمسية هي نسبة متوسط دخل أغنى خُمس (20 في المائة) من السكان إلى متوسط دخل أفقر خُمس (20 في المائة) من السكان. النسبة المئوية هي نسبة نصيب أغنى 10 في المائة من السكان من الدخل القومي الإجمالي مقسومة على نصيب أفقر 40 في المائة.

2. اللامساواة في توزيع الأصول

إن إمكانية الحصول على أصول مالية ومادية، كالأرض والمسكن ورأس المال، عامل أساسي في قدرة الأفراد على توليد الدخل، خاصة بفضل الاستثمارات التي يمكن أن يحققوها في الأصول الإنتاجيةً والوفور التي يمكن أن يراكموها. ونظراً للترابط الإحصائي المرتفع عادة بين ملكية الأصول والدخل، يحتمل أن يزيد التركّز المرتفع للثروة والأصول في اللامساواة في الدخل ويحدّ من الصعود الاجتماعي. كما أن الأسر المعيشية التي لديها ثروة مادية ومالية مرتفعة أكثر قدرة على التكيّف والصمود في وجه الصدمات، وأقدر على التعامل مع التغيرات في بيئتها الاجتماعية-الاقتصادية؛ بينما تكون الأسر التي ليس لديها مدخرات ورأسمال، أو ليس لديها سوى القليل، معرضة أكثر للوقوع في فخ الفقر[18]. ونظراً لصعوبة خفض اللامساواة في الدخل والفقر المدقع خفضاً ملحوظاً في المنطقة، وارتفاع مستوى عدم الاستقرار السياسي والنزاعات المسلحة، أصبحت مسألة تركّز الأصول أكثر أهمية للبلدان العربية، رغم أن الدراسات قلّ ما تستكشفها.

وقد أبرزت محاولات قياس مدى التفاوت في الثروة في المنطقة وجود تركّز هام للأصول في أيدي عدد قليل. فمثلاً، احتسبت إيانتشوفيشينا[19] أن عدداً قليلاً من الأفراد والعائلات في لبنان ومصر يتحكم على التوالي بـ 30 في المائة و24 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي ما يتعلق بتوزيع الثروة، تشير البيانات الحديثة العهد التي جمعتها مجموعة بوسطن الاستشارية إلى أنه في عام 2014، كان لدى بلدان مثل البحرين وقطر والكويت بعض أعلى تجمُّع لأصحاب الملايين في العالم. ووفقاً لتلك الدراسة، فإن الثروات الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تحوزها أسر معيشية لديها قيمة ثروة صافية مرتفعة للغاية (تزيد ثروتها الخاصة عن 100 مليون دولار) نمت بمعدل قوي يبلغ 15.8 في المائة في عام 2014، بينما نمت ثروة الأسر المعيشية التي لديها قيمة ثروة صافية مرتفعة أدنى (تتراوح ثروتها الخاصة بين مليون و20 مليون دولار) بمعدل أبطأ يبلغ 8.8 في المائة، ما يزيد حدة الفجوة في الطرف العلوي من توزيع الثروة[20]. ولدى قطر تركّز للأسر المعيشية التي لديها قيمة ثروة صافية مرتفعة للغاية هو من بين الأعلى في العالم.

ويمكن أيضاً مشاهدة تفاوت في التوزيع المكاني للثروة في المنطقة، تمشياً مع ما يلاحظ في ما يتعلق بأوجه التفاوت في الدخل. فقد سلطت دراسة حديثة العهد عن الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة الضوء على الفوارق المكانية الهامة في الناتج المحلي الإجمالي/كم^2، خاصة في الجزائر وليبيا ومصر والأردن، بمعامِلات جيني بين مناطق البلد الواحد تفوق 60 في المائة[21]؛ ما يعكس أنماط توسع عمراني لم يستفد منها في معظم البلدان سوى عدد قليل من المدن العمرانية الكبيرة الجذابة التي تتركز فيها وظائف اقتصادية وإدارية ومالية ترتبط بالاقتصاد العالمي والإقليمي، تاركة المدن الصغيرة والمناطق الريفية وراءها. هذه الأنماط من عدم المساواة في إطار التنمية الحضرية تسجَّل أيضاً في المدن العربية الكبيرة حيث يضغط النمو السكاني السريع على البنى التحتية ويتناقض وضع المناطق العشوائية المتزايدة مع حالة المدن التي تتمركز فيها المراكز الاقتصادية ذات الخدمات الجيدة.

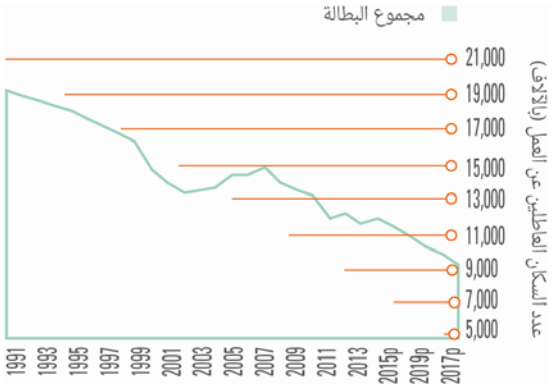
وتستمر أوجه اللامساواة بين الجنسين راسخة في ما يتعلق بإمكانية الحصول على رأس المال عبر المنطقة وتؤثر على القوة الاقتصادية للمرأة. فلا تزال الأطر الوطنية القانونية تشمل إجراءات تمييزية تعيق المعاملة المتساوية للمرأة في ما يتعلق بحق الإرث والتملك والتحكم بالملكية[22]. ورغم أن البيانات المتوفرة عن حيازة الأراضي شحيحة، تظهر التقديرات على أساس أحدث التعدادات الزراعية في المنطقة أن إمكانية حصول المرأة على ملكية أراضٍ لا تزال محدودة جداً. وتبلغ النسبة المئوية للإناث صاحبات الحيازات الزراعية من مجموع أصحاب الحيازات الزراعية حوالي 4 في المائة في الجزائر و5 في المائة في مصر و3 في المائة في الأردن و7 في

المائة في لبنان وأكثر قليلاً من 4 في المائة في المغرب وأقل من 1 في المائة في المملكة العربية السعودية وأكثر قليلاً من 6 في المائة في تونس[23]. وينبغي على برنامج العمل الجديد للعدالة الاجتماعية الذي تناقشه الحكومات والمجتمعات العربية أن يعكس حقوق المرأة في التمكين الاقتصادي وأن يعيد النظر في الأنظمة والتشريعات كي تُزال الحواجز الهيكلية التي تعيق المساواة بين الجنسين.

3. اللامساواة في توزيع فرص العمل والعمالة بأجر

إن وجود الفرص الاقتصادية وفرص العمل اللائق للجميع أمر أساسي لتحقيق العدالة الاجتماعية[24]. فالحصول على عمالة مستقرة وآمنة بأجر وكذلك على برامج الحماية الاجتماعية، إنما يشكل أحد المحدِّدات الرئيسية للحد من الفقر، ولتحقيق الإدماج الاجتماعي وتوزيع الدخل، ويستحق اهتماماً خاصاً في المنطقة. وحق كل فرد في العمل وكسب الرزق أمر معترف به في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[25] (المادة 6) وفي اتفاقيات منظمة العمل الدولية. ورغم أن معظم الاقتصادات العربية سجّلت معدلات نمو مطرد منذ السنوات الأخيرة من القرن العشرين، لم تسمح فوائد التنمية الاقتصادية باستحداث وظائف كافية ولا بالحد من مستويات البطالة العالية التي تميز أسواق العمل العربية. ووفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية الحديثة العهد، ظلت البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في عام 2015 الأعلى في العالم، إذ تمثل 11.7 في المائة من السكان النشطين (الشكل 2: البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)[26]. وعلاوة على ذلك، يواجه بعض جماعات السكان حواجز أمام دخول سوق العمل النظامي، اعتماداً على العمر أو نوع الجنس أو الإعاقة أو الجنسية أو مستوى المؤهلات، وقد كانت هذه الجماعات ولا تزال مستبعدة عن عملية التنمية.

الشكل 2. البطالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: منظمة العمل الدولية، الوجهات حسب نماذج الاقتصاد القياسي، تشرين الأول/أكتوبر 2014.

ولا شك في أن معدل البطالة المتزايد في صفوف الشباب هو أحد أهم التحديات التي يتعين على الدول الأعضاء مواجهتها خلال السنوات القادمة، إذ يظل ما يقرب من 30 في المائة من الأفراد النشطين من الفئة العمرية 15-29 عاطلين عن العمل – وتلك نسبة عالية على المستوى الإقليمي في سياق يضيف فيه النمو السريع لقوة العمل ضغوطاً على أسواق العمل[27]. وتعكس هذه الأرقام بشكل لم يسبق له مثيل على المستوى الإقليمي افتقاراً إلى التطابق في المهارات بين مؤهلات العمال الشباب واحتياجات أصحاب العمل، بما في ذلك العمال المتعلمون تعليماً عالياً، وتقلص عدد فرص العمل المتوفرة في القطاع العام، الذي ما زال أكثر جاذبية للعمال الشباب من القطاع الخاص[28].

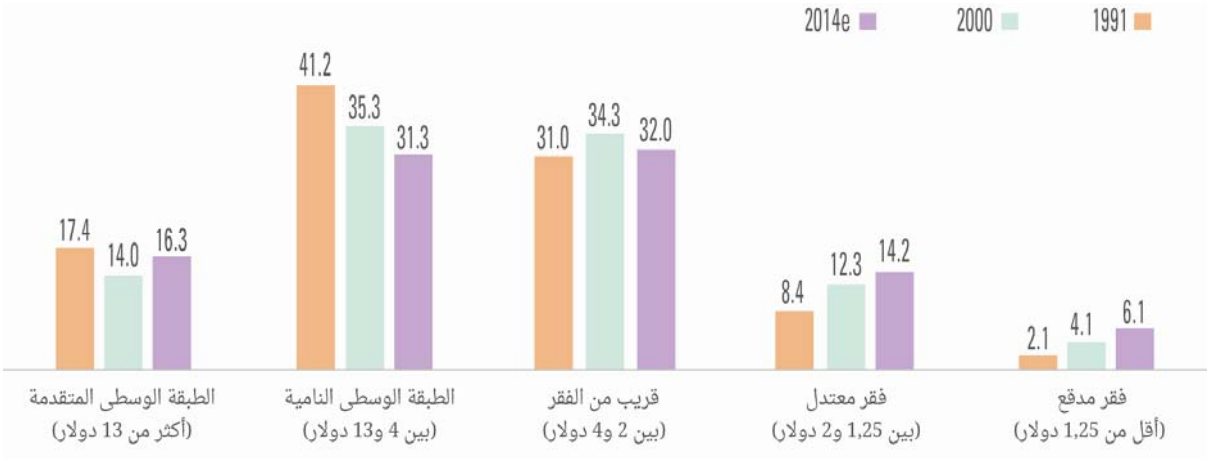
كذلك فإن الفجوة بين الجنسين في فرص المشاركة في الأنشطة الاقتصادية واسعة ولم تظهر أية تحسينات رئيسية، كما يتضح من تدني مشاركة المرأة في سوق العمل: قُدِّر في عام 2015، أن أقل من امرأة واحدة من بين كل أربع نساء في سن العمل تعمل أو تبحث عن العمل بنشاط، بالمقارنة مع ثلاثة رجال من بين كل أربعة، ولم يتغيّر الوضع على مدى السنوات الـ 30 الماضية[29]. كما أن النساء أكثر عرضة للبطالة، إذ أن 21.3 في المائة

عاطلات عن العمل مقارنة بـ 9.1 في المائة للرجال. وتصل هذه الأرقام إلى المستويات الأعلى في العالم عند النظر على وجه التحديد إلى النساء الشابات اللاتي واجهن مستويات بطالة بلغت أكثر من 45.5 في المائة في عام 2015 (مقارنة بـ 24.6 للشباب الذكور)[30]. وبينما قد تفسر العوامل السوسيولوجية والبنيوية المتعددة المشاركة المحدودة للمرأة، إلا أن المعايير الاجتماعية الأبوية السائدة عبر المنطقة تتمسك بأدوار اجتماعية محددة تجعل من الصعب على المرأة أن تكون نشطة اقتصادياً أو أن تستثمر أو تستفيد من المساواة في إمكان الحصول على موارد مالية[31]. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال سارية في المنطقة تشريعات تمييزية تحد من الفرص الاقتصادية للمرأة ومن فرص حصولها على الموارد. فمثلاً، أثبتت سياسات الضمان الاجتماعي وقوانين الضرائب في معظم البلدان العربية أنها ليست محبذة للمرأة. وهذا هو حال قانون الضمان في الأردن الذي يمنع المرأة المتزوجة ثانية من الحصول على تعويضات زوجها المتوفى، ولا يعامل الرجل بالمثل. كذلك لا تمنح قوانين سن التقاعد والضرائب فرصاً متكافئة للمرأة العربية التي تكون في كثير من الأحيان مجبرة على التقاعد قبل 5 سنوات من نظرائها من الذكور، كما تحرم في أحيان كثيرة من حق الإعفاء من الضرائب أو تخفيضها، ما يؤثر سلباً على مشاركتها الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، تدابير حماية الأمومة ضعيفة بالمقارنة مع المناطق الأخرى، وتقصر عن حماية احتياجات المرأة في عالم العمل. ويؤدي تطوير هذه التدابير إلى تمكين المرأة من الجمع بين التزاماتها الأسرية والتزاماتها المهنية، وبالتالي تحسين مشاركتها في القوة العاملة[32].

ومما يعوض جزئياً عن فرص العمل المتباينة، استيعاب العمالة غير النظامية للعديد من العمال على مدى السنوات الماضية، ويقدر أن هذه أصبحت تستوعب الآن ثلثي القوة العاملة في المنطقة[33]. ويؤدي توسع القطاع غير النظامي، غير الخاضع للأنظمة والذي لا يوفر أية تغطية ضمان اجتماعي للعمال ولا حماية قوانين العمل، إلى تفاقم الفوارق الاجتماعية بين العاملين في السوق النظامي، الذين يحصلون على فرص عمل لائق وحماية اجتماعية، وبقية القوى العاملة. ووفقاً لبيانات البنك الدولي، خلال الفترة 2000-2007، بلغت حصة قوة العمل التي لا تساهم في الضمان الاجتماعي، والتي يمكن استخدامها كمؤشر بديل مناسب لقياس الطابع غير النظامي للعمل، أكثر من 34 في المائة في ليبيا و44 في المائة في مصر و50 في المائة في تونس و67 في المائة في كل من لبنان والأردن و80 في المائة في المغرب و90 في المائة في اليمن. وتشير تقديرات حديثة العهد إلى أن هذه الأرقام استمرت في التزايد[34]. ويزيد كثيراً تمثيل العمال الزراعيين والعمال المهاجرين في هذه المجموعات. كما يجدر تسليط الضوء على حالة العاملات المنزليات المهاجرات، فهن يواجهن تدابير تمييزية وكثيراً ما يُحرمن فرصاً أساسية واستحقاقات تكون مكفولة للعمال الآخرين، مثل الحق في الحصول على راتب لائق أو تشكيل نقابات. لقد أحرزت دول عدة في المنطقة تقدّماً ملحوظاً في حماية حقوق العمّال المهاجرين، إلا أنّ معظم أنظمة العمل في المنطقة لا يستوفي المعايير الدولية. فمثلاً، نظام الكفالة الذي يحكم اليد العاملة الوافدة والمُعتمد في دول الخليج ومصر والأردن ولبنان يجعل من العاملين المهاجرين مرتبطين بكفيلهم ومعتمدين عليه، الأمر الذي يحدّ من قدرتهم على تغيير أرباب العمل[35]؛ وفي الكويت والإمارات العربية المتحدة لا تنطبق الضرائب غير المباشرة، وخاصة رسوم الصحة والعيادات، إلا على المهاجرين فقط.

نتيجة لهذه العناصر مجتمعة ورغم بعض التحسينات على مدى العقدين الماضيين، لا يزال عدد العاملين الفقراء في المنطقة كبيراً، كما هو مبين في الشكل 3 (حصة العمالة حسب مستوى الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا). وقد قدّر في عام 2015 أن 10.5 في المائة من العمال يعيشون بأقل من 2 دولار أمريكي في اليوم مقارنة بـ 16.4 في المائة في عام 2000.

الشكل 3. حصة العمالة حسب مستوى الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



المصدر: منظمة العمل الدولية، الوجهات حسب نماذج الاقتصاد القياسي، تشرين الأول/أكتوبر 2014.

4. اللامساواة في توزيع الخدمات العامة والبرامج الاجتماعية

إن توفير إمكان الحصول على السلع والخدمات الأساسية للجميع على قدم المساواة مكرّس في القانون الدولي لحقوق الإنسان ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بأهداف العدالة الاجتماعية. فكما يؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لأجل العيش بكرامة، يحق لكل فرد أن يعيش في مستوى معيشي لائق، وأن يحصل على سكن ملائم ومياه وغذاء كافيين وعلى أعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة والتعليم. والحق في الضمان الاجتماعي والتأمين الاجتماعي للجميع جزء من هذه الحقوق ذاتها، كما تُعرّفها المادتان 9 و10 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولذا يكمن الحصول على خدمات أساسية مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية في صميم جهود الدول (المكلفة بالمسؤولية) الرامية إلى تعزيز العدالة الاجتماعية. ولا تقتصر مسؤولية الدول على توفير الحلول المتمثلة بشبكات أمان قصيرة الأجل في أوقات الأزمات أو في حالة الصدمات، بل ينبغي أن تشمل بشكل أوسع ضمان توفير فرص متساوية للجميع والتعويض عن مستويات ظروف المعيشة غير العادلة الأولية بتوفير فرص الحصول على الخدمات الأساسية وتمكين المنتفعين.

وعلى الرغم من الإنجازات التي تحققت في المنطقة العربية في مجال توفير الخدمات للسكان في مجالات التعليم والصحة والمياه والمرافق الصحية، لا تزال هناك تفاوتات كبيرة في الأداء بين المناطق الفرعية (بلدان الخليج الغنية بالنفط والبلدان المتوسطة الدخل والبلدان الأقل نمواً) وعلى المستويات دون الوطنية (الفجوة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية). وقد كان المُعامل الإقليمي للافتقار إلى المساواة بين البشر، الذي يحتسبه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي يقيس متوسط اللامساواة في الصحة والتعليم والدخل، أعلى من 24 للعام 2013 في المنطقة العربية، بالمقارنة مع 13 في أوروبا وآسيا الوسطى و19 في شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ[36]. وتدل أوجه التفاوت بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية أيضاً على ضعف مشاركة سكان الريف وافتقارهم إلى الخدمات الصحية أو التعليم، فاحتمال أن تعاني الأسر المعيشية الريفية الحرمان المتعدد الأبعاد أكبر بـ 3.5 مرات من احتمال أن تعانيه الأسر المعيشية في المدن[37].

وفي ما يتعلق بالتعليم، رغم حدوث ارتفاع في معدلات الالتحاق، على جميع المستويات ولا سيما في المرحلة الابتدائية، لم يكن هناك تحسن ملموس في نوعية التعليم. ففي عام 2011، التحق 92 في المائة من الأطفال في المنطقة العربية بالتعليم الابتدائي، ويشكّل ذلك زيادة عن نسبة الـ 85 في المائة المسجلة في عام 1999[38]. مع ذلك، في أقل البلدان نمواً، لا يزال 9 ملايين طفل غير ملتحقين بالمدارس الابتدائية حتى الآن[39]. وبالإضافة إلى ذلك، في البلدان المنكوبة بالصراعات، تراجعت بعض المكاسب التي تحققت في التعليم بانخفاض معدلات الالتحاق على كافة المستويات في بلدان مثل العراق والجمهورية العربية السورية. وتقاس نوعية التعليم عادة باختبارات الأداء مثل اختبار الاتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم في العالم (TMISS) وبرنامج التقييم الدولي للطلبة (PISA). وفي هذا السياق، لم يصل أي من البلدان العربية الـ 14 التي شاركت في التقييم عام 2011 إلى مستوى الإنجاز الدولي وهو 500[40]، ما يعكس تقادم نظام التعليم الذي يعتمد على التلقين ولا يشجع الإبداع أو الابتكار أو إيجاد حلول للمشاكل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نظام التعليم في المنطقة العربية نظام نخبوي ينطوي على فجوة كبيرة بين المدارس العامة والمدارس الخاصة. ولذلك آثارٌ مباشرة على حصول الأفراد على فرص العمل وبالتالي على تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، فهو يديم مكاسب النخبة ويسهل وصولها إلى مراكز القوة والموارد.

وينطبق الوضع نفسه على توفير الخدمات الصحية. فعلى الرغم من الزيادة العامة في توفير الرعاية الصحية، لا تزال التكلفة والجودة تشكلان تحدياً إزاء تمتع الجميع بأعلى معايير الصحة، المنصوص عليها في المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إذ لا يتمكن الجميع في المنطقة العربية من التمتع برعاية صحية جيدة. وعلى الرغم من تحسّن متوسط الحالة الصحية للسكان في معظم البلدان العربية تحسّناً ملحوظاً، لا تزال خصائص مثل التوازن بين الجنسين ومكان الإقامة تشكّل عاملاً محدداً لبعض النتائج الصحية. وذلك يفسّره مؤشر التغطية الصحية المركّب الذي تصدره منظمة الصحة العالمية ويعكس مستوى توفير واستخدام خدمات الصحة الإنجابية وصحة الأمهات والأطفال وحديثي الولادة. ففي الأردن مثلاً، الاختلافات محدودة في نتائج هذا المؤشر بين الأسَر التي تنتمي إلى فئة أصحاب الدخل الأكثر فقراً (الخُمس 1) والأسَر التي تنتمي إلى فئة أصحاب الدخل الأكثر غنىً (الخُمس 5)، وبين الأسر الريفية والحضرية. في حين تشير البيانات الخاصة ببلدان أخرى مثل مصر واليمن، إلى أنّ الأسر المُقيمة في المناطق الريفية أو الأسَر التي تنتمي إلى فئة أصحاب الدخل الأدنى تحصل على الخدمات الصحية بنسبٍ أقلّ بكثير مما تحصل عليه الأسَر الحضرية أو الأسر الأكثر ثراءً (الجدول 3 حول نتائج مؤشر التغطية الصحية المركّب والمُصنَّف حسب الوضع الاقتصادي ومكان الإقامة). ويشير معدّل وفيات الأطفال إلى تناقضات في بعض البلدان العربية التي تتوفّر فيها البيانات. ففي جزر القمر، بلغت نسبة وفيات الأطفال دون الخامسة من العمر 58.3 وفاة لكل 1000 طفل في المناطق الريفية في عام 2012، مقارنةً بـ 27.2 وفاة في المناطق الحضرية. وبلغت نسبة وفيات الأطفال دون الخامسة من العمر في مصر 36 وفاة لكلّ 1000 طفل مُقيم في المناطق الريفية مقابل 28.6 وفاة في المناطق الحضرية في عام 2008[41].

وبالتالي، سيكون من الضروري إتاحة الخدمات الصحية للجميع، بمن فيهم مجموعات السكان الأكثر حرماناً، من أجل تحقيق التنمية البشرية للجميع في المنطقة العربية.

الجدول 3. اللامساواة في الحصول على الخدمات الصحية في بلدان عربية مُختارة

مؤشر تغطية مركب (%) تدخلات الصحة الإنجابية، وصحة الأم وحديث الولادة والطفل			التصنيف بحسب مكان الإقامة		التصنيف بحسب الوضع الاقتصادي				
			الريف	المدن	الخمس 1 (الأكثر فقرا)	الخمس 2	الخمس 3	الخمس 4	الخمس 5 (الأكثر غنى)
جزر القمر	2012	الاستقصاء الديمغرافي والصحي	58.1	70.7	49.5	58.5	64.6	71.8	68.9
	1996		51.8	59.6	41.0	50.7	54.3	57.8	71.1
مصر	2008		74.6	81.3	70.1	74.7	77.4	80.5	83.2
	2005		73.0	79.8	67.7	72.9	76.3	79.4	82.2
	2000		68.1	78.2	61.6	67.4	72.3	77.7	81.5
	1995		55.9	70.9	48.0	54.3	62.3	69.7	78.3
العراق	2011	استقصاء مجموعة المؤشرات المتعددة	68.5	77.4	65.5	73.8	75.9	79.6	80.7
	2006	استقصاء مجموعة المؤشرات المتعددة	73.0	81.9					
الأردن	2012	الاستقصاء الديمغرافي والصحي	85.3	83.9	82.5	83.6	85.0	83.9	85.7
	2007		81.5	81.9	78.3	81.8	83.4	82.1	غير متوفر
	2002		77.0	80.1	76.8	79.5	80.7	80.3	غير متوفر
	1997		75.2	78.5	74.7	77.0	79.0	78.9	79.5
موريتانيا	2007	استقصاء مجموعة المؤشرات المتعددة	42.3	59.5	33.4	42.2	51.3	59.3	64.5
المغرب	2003	الاستقصاء الديمغرافي والصحي	64.2	80.1	59.5	69.0	73.8	80.9	84.3
الجمهورية العربية السورية	2006	استقصاء مجموعة المؤشرات المتعددة	73.2	79.6	67.0	74.2	79.3	79.8	83.3
اليمن	2006	استقصاء مجموعة المؤشرات المتعددة	42.5	66.8	34.8	38.4	47.7	59.1	71.7

المصدر: منظمة الصحة العالمية، المرصد الصحي العالمي، قاعدة بيانات رصد الإنصاف في الأداء الصحي، اطلع عليها في 21 آب/أغسطس 2015.

إن خطط الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية هي بعض الأدوات الأكثر فعالية لإدارة التفاوت في الدخل وفي التنمية البشرية، من خلال حماية الأفراد والمجموعات من المخاطر الحياتية ذات الصلة بالمرض والشيخوخة والإعاقة، وفي حالات الركود الاقتصادي والكوارث الطبيعية. وهي تشكل أداةً فاعلة لمحاربة الفقر من خلال إعادة توزيع الدخل وتوفير الفرص لتعزيز الإدماج الاجتماعي والصعود الاجتماعي. ولكن برامج الحماية

الاجتماعية في المنطقة لا تزال تنطوي على طابع الحماية عوضاً عن التحوّل والتغيير، وتعتمد بشكلٍ أساسي على خطط التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، وعلى برامج المساعدة الاجتماعية، أو على شبكات الأمان الاجتماعي ودعم السلع. وعلى الرغم من نظم الرعاية الاجتماعية السخيّة الموروثة من الماضي، يبدو أن الأنماط الحالية لتغطية التأمين الاجتماعي هي مجزأة ومنحازة إلى فئات معينة من السكان، معظمهم من العاملين في القطاع العام أو في الشركات الخاصة الكبيرة، تاركة قطاعات كبيرة من السكان، كالعمال غير النظاميين والمؤقتين والزراعيين والمهاجرين والعاطلين عن العمل، خارج النظام. وتوضح مستويات تغطية المعاشات التقاعدية المنخفضة للغاية في منطقة الشرق الأوسط هذه النقطة. فوفقاً لتحليلات البيانات الحديثة العهد من منظمة العمل الدولية، تشمل قوانين التأمين الاجتماعي القائمة حالياً حوالي 30 في المائة فقط من السكان في سن العمل (وإن تكن هناك تفاوتات كبيرة من بلد لآخر). وهكذا، سيتلقى هؤلاء معاش شيخوخة بمجرد بلوغهم السن المقررة، أما الغالبية العظمى فيبقى حقها في أمان الدخل في الشيخوخة غير محقق، ما يساهم في تفاوتات كبيرة وفي تفاقم الفقر[42]. وفي الوقت عينه، لم تحقق البرامج غير القائمة على الاشتراكات، مثل التحويلات النقدية، أثراً كافياً في خفض مستويات الفقر واللامساواة، وذلك نتيجة ضعف التغطية التي تؤدي إلى تسربات كبيرة. فالمنطقة العربية لا تزال تعتمد اعتماداً ملحوظاً على دعم النفط والغذاء، اللذين على الرغم من أنهما يشكلان حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة، يوسعان فجوة اللامساواة ويؤثران سلباً على تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة، ذلك أنّ المجموعات ذات الدخل العالي هي المستفيدة الأكبر من هذه المنافع.

وكما جاء سابقاً، تواجه فئات اجتماعية محددة مثل العمال المهاجرين تمييزاً شديداً في ما يتعلق بالحماية الاجتماعية. فمثلاً، في بعض البلدان، يُطلب منهم دفع تكاليف خدمات الرعاية الصحية التي تقدم مجاناً للمواطنين الآخرين، أو ببساطة يُمنعون من الاشتراك في نظم الحماية الاجتماعية.

وقد لوحظت تحسينات في توفير المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي في المنطقة العربية خلال السنوات الماضية. مع ذلك، لا تزال التباينات كبيرة في التغطية، خاصة في المناطق الريفية وفي أقل البلدان نمواً. ففي حين يحصل 89 في المائة من سكان المناطق الحضرية في المنطقة العربية على مياه شرب محسّنة، لا يحصل عليها سوى 73 في المائة فقط من سكان المناطق الريفية[43]. ووفقاً للتقرير العربي عن الأهداف الإنمائية للألفية، كان أداء المنطقة من ناحية الحصول على مرافق الصرف الصحي أفضل منه من ناحية الحصول على مياه صالحة للشرب؛ ولكن لا تزال المناطق الريفية والبلدان الأقل نمواً متعثرة إلى حد كبير في هذا المجال. وتتفاقم هذه القضايا في أوقات الصراع، حيث يعيش 50-95 في المائة من سكان المدن في أحياء البؤس[44] محرومين من الحصول على المياه والمرافق الصحية، وفي نهاية المطاف من امتلاك الحد الأدنى الكافي من مستوى المعيشة.

باء. ضمان الإنصاف لبلوغ العدالة الاجتماعية

1. الإنصاف أم المساواة

هناك ميول لدمج مفهوم الإنصاف في مفهوم المساواة واختزال كافة أشكال الظلم والافتقار إلى الإنصاف، باللامساواة. ولذا من المهم فهم الفرق بين هذين المفهومين. يؤكد تقرير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بشأن "الإنصاف في التنمية الحضرية" هذا الفرق: فالمساواة تدور حول التمتع "بالمكانة ذاتها في جميع جوانب الحياة، بما في ذلك الدخل" وترتبط ارتباطاً وثيقاً "بعدم تجزئة حقوق الإنسان" التي تتمحور حول المشاركة وعدم التمييز. أما الإنصاف فيتعلق أكثر بتوزيع الفرص وبـ "تكافؤ الفرص" كي تستفيد كافة فئات المجتمع من المزايا الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بطريقة منصفة

وعادلة. وبهذا المعنى، يحمل الإنصاف دلالة أخلاقية فحواها أن الأشخاص ينبغي أن يعامَلوا على قدم المساواة على أساس اختلافهم[45]. وفي الوقت نفسه، ميّزت إدارة التنمية الدولية بين المساواة بين الجنسين وإنصاف الجنسين تمييزاً هاماً ومفيداً بتسليط الضوء على الفرق الواضح بين "تساوي الفرص" و"إنصاف النواتج". فالأول (تساوي الفرص) يعني وضعاً تتوفر فيه لكافة الفئات حقوق ومستحقات متساوية في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبشرية والثقافية، وصوتٌ متساوٍ في الحياة المدنية والسياسية، بينما يُعنى الثاني (إنصاف النواتج) أكثر بأن تكون نواتج ممارسة هذه الحقوق والاستحقاقات منصفة وعادلة[46]. هكذا، يتضمن الأنصاف عنصر كفاءة يساعد عملية المساواة على الوصول إلى مستويات من النواتج أعلى، استناداً، من بين أمور أخرى، إلى إعادة توزيع الموارد والمهارات والفرص وتحسين الإنتاجية وتعزيز التماسك الاجتماعي على أساس النزاهة والكفاءة[47]. وهذا بدوره يزيل الحواجز المفروضة على الفئات المحرومة ويهيئ لها "فرص حياة متساوية مع اهتمامات متساوية باحتياجاتها"[48]، ما يحفز حدوث تغير تحولي مستدام.

ورغم هذه الاختلافات بين ركني العدالة الاجتماعية، أي الإنصاف والمساواة، فإنهما يتشابكان ويرتبطان ارتباطاً وثيقاً، ذلك أن "الدول التي تكثر فيها أوجه اللامساواة بشكل منتظم يكون تساوي الفرص فيها أقل"[49]، ما يؤدي بالتالي إلى الافتقار إلى الإنصاف. وفي الواقع، لا يمكن تحقيق الإنصاف دون مراعاة المساواة بشكل كامل ودمجها وتنفيذها في السياسات والممارسات. وفي المقابل، لا يمكن التوصل إلى المساواة دون الإنصاف الذي يشكل نقطة انطلاق نحو عملية تحقيق مساواة واسعة النطاق في المجتمعات، عن طريق ضمان ألا تنتج أو تعزز العلاقات غير المتساوية.
وعندما تظهر المصالح المتضاربة أو المتنافسة في مجتمعات تحتضن المساواة، تصبح نظرية الإنصاف، وممارسته من خلال قواعد ونظم قانونية رسمية، فعّالة في تخصيص وتوزيع الموارد بإنصاف وضمان أن يكون الأفراد متساوين مع جهات اجتماعية فاعلة أخرى، وأن تعود النواتج بشكل واضح وبكفاءة وبحق للأفراد لخلق شعور بالارتياح والإنصاف لديهم[50]. وتشمل الأدوات المختلفة لتعزيز هذا المفهوم، إعادة توزيع الموارد واتخاذ تدابير خاصة مؤقتة مثل نظام الحصص. هكذا، بالنسبة لبعض العلماء، الإنصاف الذي يتحقق من خلال استخدام الأدوات المذكورة يتمحور حول ضمان أن تكون نسبة مدخلات الأشخاص (مثل الوقت والجهد والقدرة والتدريب، إلخ) إلى النواتج التي يحصلون عليها (المدفوعات والمكافآت والتكاليف والعقوبات، إلخ) منصفة[51]. وبعبارة أبسط، الإنصاف هو إيلاء المحرومين والفقراء اهتماماً فائقاً عند توزيع الموارد والخدمات والفرص كي يتم بلوغ نواتج متساوية، بصرف النظر عن الدين أو الأصل أو نوع الجنس أو الانتماء الاجتماعي، ووفقاً لمسؤولياتهم وقدراتهم الفطرية المتمايزة. هكذا، الإنصاف قيمة أساسية من قيم العدالة الاجتماعية ووسيلة فائقة الأهمية في تحقيق المساواة والتنمية البشرية على حد سواء.

2. الإنصاف: من المفاهيم الأيديولوجية والنظرية إلى الممارسة

نظر الباحثون إلى الإنصاف على أنه من مكونات العدالة الاجتماعية الأكثر نفوذاً[52]. وقد برز في البحوث الاجتماعية والاجتماعية-النفسية المبكرة كجزء من النقاش حول "الإنصاف في التوزيع" الذي امتد فترة طويلة. كما يقع الإنصاف في صلب المفهوم الأرسطي القديم، مفهوم 'العدالة في التوزيع' الذي يساوي بين العدالة وتخصيص الموارد الشحيحة بطريقة منصفة ونزيهة ومتساوية على أساس مبدأ الجدارة والتناسب[53]. كذلك يعتمد الإنصاف على تعريف تقرير التنمية في العالم لعام 2006 الذي ينظر إلى الإنصاف كقيمة شاملة تستند إلى القضاء على "الحرمان المطلق" كي لا يقع الأشخاص تحت مستوى الحد الأدنى من الحاجة، وإلى مبدأ كفالة "تكافؤ الفرص" من خلال عمليات منصفة تحافظ على الحريات وتكفل

زيادة قدرات الجميع[54]. وقد كان إنصاف القدرات في صميم نظرية "أمارتيا سين" عن القدرات[55] التي تصور مفهومَي العدالة والإنصاف من خلال التركيز على ما يقدر الأفراد القيام به.

وليس تعريف الإنصاف مسألة بسيطة مباشرة، كما قد يبدو، فـ "الإنصاف فكرة غامضة ومثيرة للجدل بطبيعتها"[56]. وفي دراسة أجراها أندرسون وأونيل في عام 2006 تحلل مفهومي المساواة (اللامساواة) والإنصاف في سياق ثلاثة تقارير رئيسية للأمم المتحدة عن التنمية، يُنظر إلى الإنصاف على أنه أداة لتحقيق النمو والتماسك الاجتماعي، أداة قيّمة جوهرياً للأكثر حرماناً كونها تضمن صون حقوقهم. ومن بين طرق تحديد المفاهيم الفرعية التي يتكوّن منها هيكل مفهوم الإنصاف، التمييز بين الإنصاف الرأسي الذي يقيّم إنصاف أثر سياسات الحكومة على الأفراد الذين لديهم مستويات "رفاه" أولية مختلفة، والإنصاف الأفقي الذي يقيّم إنصاف ذلك الأثر نفسه على الأفراد المتساوين في كافة النواحي ذات الصلة"[57]. وتنعكس هذه على الأغلب في الإجراءات التمييزية، مثل السيطرة التعسفية على الموارد، وتجاهل أو عدم ملاحظة التباين في الاحتياجات، وعدم تجانس التفضيلات التي تبرز في السياسات العامة التمييزية[58].

بالإضافة إلى ذلك، يقدم تقرير الأمم المتحدة عن "العدالة الاجتماعية في عالم مفتوح: الدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة" الإنصاف على أنه النقطة المرجعية الأكثر منطقية في تحديد ما هو عادل وما هو غير عادل في ما يتعلق بالظروف المعيشية والمسائل الاجتماعية الأخرى. ويستند ذلك إلى المثال الماركسي للمساواة "كل حسب قدرته ولكل حسب عمله"[59]. وعلاوة على ذلك، تكتنف تطبيق العدالة "خيارات صعبة" ضمن السياق القطري المحدد الذي يتطلب توافقاً في الآراء على ثلاثة مجالات ذات أولوية، ألا وهي: (1) تكافؤ فرص الحياة، إذ ينبغي ألا توجد أية اختلافات في النواتج على أساس عوامل لا يمكن اعتبار الأشخاص مسؤولين عنها؛ (2) الاهتمام المتساوي باحتياجات الأشخاص؛ (3) مبدأ الجدارة الذي يعكس توزيع المكافآت والمناصب في مجتمع معيّن على أساس المنافسة العادلة التي تميّز ما بين القدرات والجهود المختلفة[60].

من هنا، يمكن اعتبار الإنصاف نهجاً متعدد التخصصات لمقاربة العدالة الاجتماعية في سياقات محلية وعالمية متنوعة، وضمان الإنصاف والنزاهة في توزيع الموارد المادية وغير المادية والفرص وخلق حالة تصبح فيها المجتمعات المعنية عادلة ونزيهة تماماً وينتهي فيها الحرمان المطلق والمصاعب الاجتماعية. وهذا يتطلب إزالة الحواجز التي تعيق تحقيق بعض الأفراد والجماعات (كالنساء وذوي الإعاقة والفقراء) إمكاناتهم أو التغلب على هذه الحواجز كوسيلة لتمكينهم من تعظيم الفرص المتاحة لهم[61].

مثلاً، لا تتوفر لذوي الإعاقة في المنطقة العربية سوى فرص محدودة للحصول على فرص عمل وتعليم جيدة ويواجهون معاملة غير منصفة (مثلاً، ثلث ذوي الإعاقات فقط يعملون، ومعدل معرفتهم للقراءة والكتابة أقل بأربع إلى خمس مرات بالمقارنة مع السكان ككل)[62]. وليس المسنون في المنطقة أفضل حالاً، نظراً للافتقار إلى الحماية الاجتماعية المناسبة والقوانين والتشريعات الكفيلة بحماية حقوق المسنين، وكذلك غياب الإرادة السياسية لإدراج احتياجاتهم وأولوياتهم في برامج العمل الوطنية[63]. وبالإضافة إلى ذلك، المرأة في المنطقة العربية أسيرة دورة من القوانين والسياسات التمييزية التي تحول دون حصولها على الفرص المتساوية في الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقضائية التي يتمتع بها الرجل. كما أن الصراعات الجارية جعلت النساء أيضاً أكثر عرضة للعنف القائم على نوع الجنس الذي ينعكس في حالات الاغتصاب والعنف والإتجار الجنسي والتشرد القسري والاختطاف والقتل التعسفي. ولا يشكل العنف ضد المرأة انتهاكاً لحقوق الإنسان فحسب، بل أيضاً تحدياً

للإنصاف بسبب تقويضه لإمكانية حصول المرأة على فرص متساوية، اجتماعية واقتصادية وسياسية متنوعة.

3. الإنصاف في خطة التنمية المستدامة

من المسلّم به على نطاق واسع أن عدم الإنصاف ينجم عن أشكال من الحرمان متداخلة تخلق فقراً متعدد الأبعاد[64]. وكما في حالة اللامساواة، يؤثر عدم الإنصاف الإجمالي تأثيراً سلبياً على عدد من مقومات الرفاه، بما في ذلك التحصيل العلمي والالتحاق بالمدارس ومتوسط العمر المتوقع والسعادة[65]. وهكذا، أخذ الإنصاف يكتسب أهمية أكبر في الخطاب السياسي، وهو مبدأ/مطلب أساسي في عمليات الإصلاح في معظم البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.

وفي خضم الفجوة والتفاوت الآخذين بالاتساع بين مَن 'يملكون' ومَن 'لا يملكون'، وضمن أشكال جديدة من اللامساواة والفقر في المنطقة العربية تتمثل بضعف البنية التحتية وتأنيث الفقر وتهميش وإقصاء ذوي الإعاقة والشباب وكبار السن والعمال المهاجرين واللاجئين[66]، يتزايد الاعتراف في النقاشات العامة وسياسات الإصلاح بأن مفهوم العدالة الاجتماعية هو في صميم خطة التنمية الجديدة. وبوجود ما يقدّر بـ 30 مليوناً من المهاجرين الدوليين الموجودين في المنطقة العربية في عام 2013[67]، وتزايد عدد اللاجئين بسبب النزاع الذي طال أمده في الجمهورية العربية السورية (يقدَّر حالياً أن هناك عدداً هائلاً يبلغ 4 ملايين من اللاجئين المسجّلين)[68]، تواجه البلدان العربية المضيفة (أي لبنان والأردن ومصر والعراق) العديد من الحواجز التي تحول دون تمكُّنها من تحقيق عدالة اجتماعية وحقوق ومعاملة منصفة للاجئين. ويعود ذلك أساساً إلى ندرة الموارد في البلدان المضيفة، بما في ذلك الغذاء والمسكن والماء وفرص كسب العيش، وعموماً الأوضاع السياسية والأمنية المتقلبة[69].

ومفهوم الإنصاف راسخ رسوخاً واضحاً في أهداف التنمية المستدامة المصاغة حديثاً (الأهداف 2 و4 و6 و9 و15 و17 المتعلقة بالتعليم والأمن الغذائي والمياه والصرف الصحي والتصنيع والبيئة)، التي تسلّم تماماً بضرورة تطبيق سياسات منصفة وتحقيق الإنصاف كوسيلة لتحقيق نواتج تنمية مستدامة[70]. كما أن مفهوم الإنصاف مُعمّم أيضاً في عدد من أولويات التنمية، هي بالتحديد التنمية الحضرية، وتغيّر المناخ، والمياه والمرافق الصحية، والتعليم، والرعاية الصحية، وغير ذلك من القضايا الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الأخرى، لضمان توزيع عادل للموارد والفرص والنواتج. والأهم من ذلك، برزت 'المساواة بين الجنسين' كمثال جيد على كيفية مراعاة السياسات على كل المستويات للقدرات والمسؤوليات المتباينة لمجموعات غالباً ما تكون مهمشة في المجتمع (مثل النساء).

4. الإنصاف: الخيارات والأدوات السياساتية

من المرجح تجاهل مصالح الفقراء أو التقليل من أهميتها في كثير من الحالات بسبب صوتهم المحدود، كما اتضح في العديد من البلدان العربية التي شهدت ثورات شعبية. ونتيجة لذلك، قد تتراجع جودة السياسات والمنافع وإنصافها، فيستفيد منها على الأغلب أصحاب النفوذ والسلطة. وقد شكّل نقص الموارد المالية، جنباً إلى جنب مع سوء إدارة هذه الموارد، عائقاً رئيسياً في المنطقة أمام تحقيق سياسات منصفة لصالح الفقراء. كما يثير فرض رسوم على الخدمات أيضاً بعض القضايا الصعبة في ما يتعلق بالقدرة على تحمل التكاليف والإنصاف. وينطبق ذلك بصفة خاصة على خدمات الرعاية الصحية وأنظمة التأمين الصحي غير المتاحة للجميع في المنطقة العربية، وتظل مطلباً شرعياً للفئات المنكشفة على المخاطر، كفقراء المناطق الريفية والنائية وذوي الإعاقة والأطفال. ففي فلسطين، مثلاً، 79.4 في المائة من ذوي الإعاقة الحركية لا يحصلون بسهولة على خدمات طبية.

ويسلط ذلك الضوء على بعض العقبات الاستراتيجية التي تواجه تنفيذ سياسات وخطط داعمة للإنصاف. وتضاف إلى ذلك المعارضة التي تبديها جماعات النخبة للتغيير والإصلاحات حفاظاً على منافعها ومصالحها الخاصة واستمراراً لعلاقات قوة غير متكافئة.

كذلك تشكّل السياسات المحيطة والحواجز الثقافية والأعراف الاجتماعية التي قد تخلّ بالمكاسب التي تحققت في مجال تعزيز الإنصاف، وأيضاً صعوبة تشخيص وقياس الإنصاف نفسه[71]، تحديات رئيسية لتحقيق سياسات الإنصاف. وهذا أمر هام بصفة خاصة في المنطقة العربية، حيث تعرقل المعايير الأبوية المتأصلة والقيود التي فرضها نظام الوصاية على النساء في بعض البلدان العربية المعاملة المنصفة للمرأة في سوق العمل وتحول دون مشاركتها على نطاق واسع في أنشطة خارج نطاق الأسرة، رغم أن مدونات العمل في البلدان العربية تنص على "تساوي الحق في العمل وفي تكافؤ الفرص في التوظيف في القطاعين العام والخاص على حد سواء". كما تضعف المعايير الأبوية المترسخة أيضاً تمكين الشباب وتؤدي إلى تهميشهم، خاصة في ما يتعلق بالمشاركة العامة والسياسية.

للتغلب على هذه التحديات، اقترح معهد دراسات التنمية الخارجية (ODI) (البريطاني المتخصص بمسائل التنمية الدولية والقضايا الإنسانية) في عام 2009 مجموعة من الأولويات والإجراءات لمعالجة الإنصاف على المستوى الوطني[72].

(أ) ضمان حصول الجميع على خدمات عامة رفيعة الجودة (بما في ذلك الصحة والتعليم)

التعليم مجال حاسم لتعزيز الإنصاف أو تكافؤ الفرص. وقد أعادت اتفاقية حقوق الطفل في عام 1989 والإعلان العالمي بشأن التعليم للجميع الذي اعتمد في عام 1990 التأكيد على أن التعليم حق من حقوق الإنسان وينبغي أن يتاح للجميع. وكما أوضحت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: "التعليم بوصفه حقاً تمكينياً هو الوسيلة الأساسية التي يمكن بها للبالغين المهمشين اقتصادياً واجتماعياً والأطفال انتشال أنفسهم من براثن الفقر والحصول على وسيلة للمشاركة مشاركة كاملة في مجتمعاتهم"[73]. وفي المنطقة العربية، أحرز تقدم في حصول الأطفال على تعليم ابتدائي، إذ انخفض عدد الأطفال خارج المدرسة إلى حد كبير من 20 في المائة في عام 2000 إلى 11 في المائة في عام 2015، بينما لا يزال تمثيل الفتيات في ما يتعلق بالالتحاق بالمدارس غير متناسب[74]، ويعود ذلك إلى تفضيل الآباء والأمهات الاستثمار في تعليم الفتيان بدلاً من الفتيات، وتكلفة الفرصة البديلة لإرسال الأطفال إلى المدرسة بدلاً من العمل، والرسوم المدرسية العالية نسبياً في بعض البلدان (مثل لبنان). ويتفاقم ذلك بسبب الصراع المسلح في العديد من البلدان العربية، مثل ليبيا والعراق واليمن والسودان والجمهورية العربية السورية، التي انعكست فيها المكاسب التي تحققت في التعليم الابتدائي. وبسبب النزاع الذي طال أمده في الجمهورية العربية السورية، انخفضت معدلات الالتحاق بالتعليم الابتدائي والثانوي من 93 و67 في المائة في عام 2010 إلى 62 و44 في المائة في عام 2013[75] على التوالي؛ وإلى جانب ذلك فإن الأطفال اللاجئين السوريين في سن المدرسة في البلدان المضيفة محرومون حالياً من التعليم ومنخرطون في عمالة الأطفال ويتعرضون إلى مستويات عالية من العنف.

(ب) إجراءات موجهة للفئات المحرومة

يكون ذلك من خلال استخدام نظام الحصص الذي يضمن حصول الفئات المهمشة والمستبعدة على العمالة والإعانات الحكومية والتمثيل السياسي والموارد الأخرى، كما من خلال تمكين هذه الفئات من تحقيق الاكتفاء الذاتي. ومن الجدير بالذكر أن نظام الحصص هو، وفقاً للقانون الدولي، تدبير خاص مؤقت يستخدم للتعجيل بالمساواة الفعلية وينبغي وقفه حين تتحقق هذه المساواة. فإذا أخذنا مثال المرأة،

هناك في لبنان دعوة قوية من مؤسسات المجتمع المدني لتعديل قانون الانتخابات اللبناني وفرض حصة لمشاركة المرأة في الحياة السياسية. ومع ذلك، لا يزال ذلك غير متحقق في ظل المأزق السياسي الحالي، ولا تحتل المرأة سوى 4 مقاعد برلمانية من أصل 128[76]. ويعود هذا التمثيل الناقص أساساً إلى المشهد السياسي في لبنان الذي يقوم على الطائفية، وإلى الترتيبات السياسية الوراثية، و"انتهاك الأحكام الدستورية الحامية لحقوق المرأة"[77]، تلك الحقوق التي لا تصان في كثير من الأحيان بسبب هيمنة الذكور على السياسة والقوانين التمييزية. وتوجد في المنطقة العربية نظم حصص لزيادة التمثيل السياسي للمرأة في عدد من البلدان. كما تستخدم نظم الحصص لضمان حصول فئات محرومة أخرى على فرص اقتصادية واجتماعية (كالفقراء وذوي الإعاقة والأقليات، إلخ).

(ج) توفير الحماية الاجتماعية لضمان حد أدنى من الرفاهية للجميع

برغم نهج التنمية المجزأ الموجه نحو تنفيذ مشاريع مفردة والذي تتميز به برامج الحماية الاجتماعية، وبرغم النهج التعددي لتوفير الخدمات، حسّن بعض البلدان سياسات الحماية الاجتماعية. فقد أطلق الأردن إطاراً للحماية الاجتماعية وعمّم منظور المساواة بين الجنسين في عمليات إصلاح التأمين الاجتماعي؛ وزاد المغرب استحقاقات الأمومة وأدخل إصلاحات على معاشات التقاعد؛ وتتباهى البحرين ببرنامج رائد للتأمين ضد البطالة؛ وحسّنت فلسطين تغطية برنامج التحويلات النقدية الذي يستخدم آلية استهداف تقوم على القياس غير المباشر لموارد العائلة وعلى خطة مدفوعات موحدة[78].

(د) إعادة توزيع الموارد كوسيلة لتعزيز الإنصاف المستدام

يتم ذلك من خلال فرض ضرائب تصاعدية وخفض الضرائب على السلع الأساسية مقابل زيادتها على الممتلكات، وتحسين ضرائب الإرث، وحفز إصلاحات الأراضي وإعادة توزيعها لتزويد الفقراء بأصول إنتاجية.

في هذا السياق، لدى استخدام المغرب لضريبة الدخل التصاعدية ارتفعت عائدات الضرائب بمعدل 8 في المائة سنوياً من عام 2000 إلى عام 2009. وفي عام 2010، مثلت الضرائب 24 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمغرب وساهمت في العديد من المنافع الاجتماعية، مثل تمويل برامج خفض الفقر وخفض اللامساواة، كما أدت إلى زيادة جيدة في الاستثمار العام في البنية التحتية. وفي الوقت نفسه، أظهر تحليل للسلاسل الزمنية في الأردن علاقة سببية قوية بين الإيرادات الضريبية وغيرها من المتغيرات الاقتصادية، بحيث يمكن أن تؤدي إيرادات الضرائب الأعلى إلى زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 5 في المائة، وإلى زيادة معدلات العمالة بنسبة 3 إلى 9 في المائة وزيادة استهلاك الأسر المعيشية بنسبة 10 إلى 15 في المائة[79].

(ه) معالجة اختلال توازن القوى المتأصل في المجتمعات

يكون ذلك من خلال تمكين الفئات المحرومة وفي الوقت نفسه تحسين آليات المساءلة وإدخال إصلاحات على المؤسسات الديمقراطية. فمثلاً، أثني على دستور تونس الجديد لعام 2014 لتكريسه مبادئ احترام حقوق الإنسان والمساءلة والإنصاف وتمهيده الطريق لإصلاحات يمكن أن تضمن تحقيق تنمية عادلة[80].

وأخيراً، لضمان التنفيذ السليم والفعّال لهذه الأولويات ضمن بيئات ملائمة وتمكينية، مطلوب وجود مجتمع مدني قوي ووسائل إعلام موضوعية للمساعدة على زيادة الوعي وتغيير المواقف المتحيزة والسلوكيات التمييزية والتصورات الضارة التي تقف في وجه جهود بناء برنامج عمل اجتماعي لصالح تحقيق العدالة الاجتماعية. كذلك فإن التعاون النشط بين وكالات التنمية والجهات المانحة

التي يمكن أن تفصل نفسها عن الهياكل الداخلية مفيد أيضاً، إلى جانب الإرادة السياسية والقيادة القويتين للدفع بجدول أعمال للتنمية يراعي الفقراء والمهمشين.

جيم. احترام حقوق الإنسان كشرط مسبق لتحقيق العدالة الاجتماعية

لا يمكن أن تتحقق العدالة الاجتماعية دون التقيد التام بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فلا يمكن أن تكون للأفراد حقوق متساوية وأن تتساوى إمكانية حصولهم على الموارد والفرص... وأن يتمكنوا من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تنظم حياتهم، دون الوفاء بهذا الشرط المسبق. وحقوق الإنسان غير قابلة للتجزئة وهي متأصلة ومتداخلة. فلا يمكن للمرء، مثلاً، معالجة الحقوق السياسية بمعزل عن الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو المدنية. ولذا، عند تقييم حالة حقوق الإنسان في المنطقة العربية، ينبغي أن تفحص الحقوق جميعها، ويشمل ذلك الحقوق المدنية والسياسية، مثل الحق في الحياة والحق في عدم التعرض للتعذيب والمساواة أمام القانون وحرية الفكر والضمير والدين وحرية التجمع وتكوين الجمعيات، إلخ. وتشمل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً الحق في العمل، والحق في التمتع بمستوى عال من الصحة، والحق في التعليم، والحق في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمين الاجتماعي، والحق في مستوى معيشي كاف، إلخ.

يوفر القسم أدناه موجزاً لتقييم حالة حقوق الإنسان عموماً في المنطقة العربية، مسلطاً الضوء على أبشع الانتهاكات التي تقوّض العدالة الاجتماعية. وفي هذا السياق، يبرز إطار إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية أهمية توفير الخدمات الاجتماعية -التي تم تناولها في القسم السابق- وكذلك الحقوق المدنية والسياسية الكفيلة بتحقيق العدالة الاجتماعية، والتي ستولى اهتماماً خاصاً في هذا القسم.

1. الحق في الحياة

الحق في الحياة أصيل وغير قابل للانتقاص، كما أنه شرط أساسي للتمتع بالحقوق الأخرى. وفي المنطقة العربية، يُنتهك هذا الحق في العديد من البلدان بقتل مئات المدنيين وبالهجمات العشوائية عليهم، وخاصة في الجمهورية العربية السورية والسودان وفلسطين والعراق واليمن. ففي الجمهورية العربية السورية، تسببت الأسلحة المتفجرة[81] بأكثر من 50 في المائة من الوفيات بين المدنيين[82]. وبامتداد أثرها على منطقة واسعة، لم تتسبب هذه الأسلحة فقط بسقوط أعداد كبيرة من الضحايا المدنيين، بل أيضاً بأضرار هائلة للبنية التحتية، وذلك هو السبب الرئيسي لنزوح المدنيين على نطاق واسع. ففي نيسان/أبريل عام 2014، مثلاً، قتلت قذيفتا هاون سقطتا في حي الشاغور في دمشق 17 طفلاً وأصابت 50 آخرين بجراح[83]. وفي غزة، قتل 2,100 فلسطيني، بمن فيهم 1,486 من المدنيين، عندما ألقت القوات الإسرائيلية أسلحة متفجرة في مناطق ذات كثافة سكانية عالية في تموز/يوليو - آب/أغسطس 2014[84]. وقتل هجوم جوي شُنّ على قطاع غزة في تموز/يوليو 2014 أكثر من 538 طفلاً[85]. وفي لبنان، تعرض مدنيون لبنانيون ولاجئون سوريون إلى هجمات عشوائية عندما اندلع نزاع بين رجال الجيش اللبناني وميليشيات في قرية عرسال، ما أسفر عن إصابة 489 شخصاً وقتل 60 مدنياً[86]. كذلك أدت دورات عنف جديدة في دارفور وجنوب كردفان والنيل الأزرق في عام 2014 إلى مقتل عدد كبير من المدنيين، وإلى تشريد 450 ألف شخص[87]. وفي ليبيا، كانت الجماعات المسلحة مسؤولة في عام 2014 عن وفاة ما لا يقل عن 250 شخصاً باغتيالات مستهدفة. وتشمل القائمة قضاة ومُدّعين وصحافيين وأئمة وناشطين في مجال حقوق الإنسان وسياسيين، ومنهم نساء.

كما ارتفع في المنطقة عدد حالات الإعدام دون محاكمة، وخاصة في العراق والجمهورية العربية السورية. ففي آب/أغسطس 2014، أعدمت داعش 15 مدنياً، من بينهم 7

أطفال، في قرية تليلة شمال سوريا، كما أُبلغ عن إعدامات أخرى قامت بها داعش في الرقة والطبقة.

كذلك يُنتهك الحق في الحياة في المنطقة العربية بسبب عقوبة الإعدام في قوانين العقوبات في بلدان عدة، وإن يكن هناك وقف للتنفيذ في بعض الحالات. ففي ليبيا، مثلاً، كانت هناك 29 حالة إعدام منذ الإطاحة بنظام القذافي[88].

2. عدم التعرض للتعذيب

التعذيب والمعاملة المهينة السيئة جريمة خطيرة وانتهاك لحقوق الإنسان، خاضعة لمبدأ "تسليم المجرم أو محاكمته"[89]. في المنطقة العربية، لا تزال السلطات الحكومية والميليشيات المسلّحة تمارس التعذيب. وقد ذكر خوان منديز، المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالتعذيب، أن القضاء على التعذيب في تونس يتطلب "إصلاحات سياسية ومؤسسية وقانونية وثقافية لتعزيز الضمانات ضد التعذيب وإعادة بناء ثقة المواطنين في الجهازين القضائي والأمني"[90].

وفي الآونة الأخيرة، ظهر في لبنان في وسائل الإعلام الاجتماعية فيديو صُوّر داخل سجن رومية اللبناني يبين قوات الأمن وهي ترتكب أعمال تعذيب وتعتدي بالضرب المبرح على سجناء محتجزين. وذكر وزير الداخلية اللبناني أن الوزارة تتحمل المسؤولية الكاملة عن هذه الحادثة وأنها قد قامت باعتقال خمسة ضباط يشتبه أنهم ارتكبوا هذه الأفعال[91]. ولم يقم لبنان حتى الآن بوضع آلية وقائية وطنية لزيارة ورصد أماكن الاحتجاز، حسبما يقتضي البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب، التي صدق عليها لبنان في عام 2008[92]. وفي العراق، عندما استولت داعش على الموصل في حزيران/يونيو 2014، ارتكبت العديد من الفظائع ضد المدنيين، بما في ذلك التعذيب والإعدامات والرق والاغتصاب وتعذيب النساء اليزيديات وخطف وقتل أعضاء جماعات دينية وعرقية كالشيعة واليزيديين[93].

وفي حزيران/يونيو 2013، ذكرت لجنة حقوق الطفل في الأمم المتحدة أن إسرائيل متهمة بتعذيب العديد من الأطفال الفلسطينيين المعتقلين، الذين تتراوح أعمارهم على الأغلب بين 12 و17 سنة. ويُعتقل الأطفال الفلسطينيون عادة بتُهم، مثل رمي الحجارة، قد تصل عقوبتها إلى 20 سنة[94].

3. الإجراءات القانونية الواجبة والمساواة أمام القانون

الإجراءات القانونية الواجبة والمساواة أمام القانون شرط مسبق وضمان رئيسي للتمتع بالحقوق جميعها. ويؤكد القانون الدولي هذه المبادئ في العديد من الصكوك الدولية. وتنص المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بوضوح على معايير إقامة العدل الدنيا.

"1- الناس جميعاً سواسية أمام القضاء. ومن 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.

2- من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئاً إلى أن يثبت عليه الجرم قانوناً.

3- لكل متهم بجريمة أن يتمتع أثناء النظر في قضيته، وعلى قدم المساواة التامة، بالضمانات الدنيا التالية:

(أ) أن يتم إعلامه سريعاً وبالتفصيل، وفي لغة يفهمها، بطبيعة التهمة الموجهة إليه وأسبابها؛

(ب) أن يعطى من الوقت ومن التسهيلات ما يكفيه لإعداد دفاعه وللاتصال بمحام يختاره بنفسه؛

(ج) أن يحاكَم دون تأخير لا مبرر له؛

(د) أن يحاكَم حضورياً وأن يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره، وأن يُخطَر بحقه في وجود من يدافع عنه إذا لم يكن له من يدافع عنه، وأن تزوده المحكمة حكماً، كلما كانت

مصلحة العدالة تقتضي ذلك، بمحام يدافع عنه، دون تحميله أجراً على ذلك إذا كان لا يملك الوسائل الكافية لدفع هذا الأجر؛

(هـ) أن يناقش شهود الاتهام، بنفسه أو من قبل غيره، وأن يحصل على الموافقة على استدعاء شهود النفي بذات الشروط المطبقة في حالة شهود الاتهام؛

(و) أن يزود مجاناً بترجمان إذا كان لا يفهم أو لا يتكلم اللغة المستخدمة في المحكمة؛

(ز) ألا يُكرَه على الشهادة ضد نفسه أو على الاعتراف بذنب..."[95]

في المنطقة العربية، تنتهك أحياناً هذه الحدود الدنيا للحقوق المدنية. ففي العديد من البلدان، ليس هناك فصل حقيقي للسلطات بين مختلف فروع الدولة، ما يقوِّض استقلال النظام القضائي عندما تمارس السلطة التنفيذية سيطرة فعلية عليه. ففي مصر مثلاً، في آذار/مارس ونيسان/أبريل من عام 2014، انتهكت المحاكمات في محافظة المنيا المعايير المصرية والدولية عندما صدر حكم بالإعدام على 528 فرداً زعم أنهم تورطوا في هجومين على الشرطة أسفرا عن مقتل ضابط شرطة واحد. ولم يتسن لبعض الأفراد حتى مجرد الحصول على محام[96، 97].

وتشمل المعايير الدنيا لإقامة العدل الحق في المُحاكمة دون "تأخير لا مبرر له". أما في الأردن، فيستخدم قانون منع الجريمة لعام 1954 لاحتجاز الأفراد مدة تصل إلى سنة، ويشكّل ذلك تحدياً لتطبيق الإجراءات الجنائية العادية وعلى الحق في المثول أمام قاضٍ لمحاكمة عاجلة على النحو الواجب. وفي عُمان، يخوّل التعديل الذي أدخل عام 2011 على مدونة الإجراءات الجنائية قوات الأمن احتجاز المعتقلين دون تهمة لمدة تصل إلى 30 يوماً[98].

وفي ليبيا، لا يمنح المحتجزون حقوقاً أساسية أو إجراءات قانونية واجبة مثل الوصول إلى المحامين، ولا تخضع قضاياهم لمراجعة قضائية. وفي الواقع، لم تصدر أحكام حتى الآن على 90 في المائة من المحتجزين. وهناك حالياً 6,100 محتجز في 26 سجناً[99]. وفي المغرب، أفاد المجلس الوطني لحقوق الإنسان أن 42 في المائة من نزلاء السجون البالغ عددهم 72,000 محتجزون قبل المحاكمة، وهم يعانون الاكتظاظ، إذ يبلغ متوسط المساحة المتوفرة لكل سجين مترين مربعين فقط[100]. ويشكل الاكتظاظ في السجون أيضاً انتهاكاً للمادة 10 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على أن "يعامل جميع المحرومين من حريتهم معاملة إنسانية تحترم الكرامة الأصيلة في الشخص الإنساني"[101].

ولا تُحترم المساواة أمام القانون أيضاً لأن معظم بلدان المنطقة لا يمنح الحقوق نفسها للرجال والنساء في المحاكم، خاصة في ما يتعلق بقضايا الأحوال الشخصية، كالزواج والطلاق والميراث وحضانة الأطفال، إلخ. وعلى الرغم من أن معظم دول المنطقة صدق على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، أبدت غالبية هذه الدول تحفظات على المادة 16 (حقوق المرأة في المجال الخاص) بسبب تقيّدها بالشريعة الإسلامية في إدارة مثل هذه الأمور. وما يدعو إلى مزيد من القلق أن العدالة المحدودة التي تحصل المرأة العربية عليها يعتريها التمييز ضد المرأة، النابع من عوائق يصعب التغلب عليها على المستويين القضائي والإجرائي (مثل مؤسسات العدالة غير الفعّالة، وضعف تمثيل المرأة في النظام القضائي، وتحيُّز المحاكم ضد المرأة في الأحكام الصادرة وفي التشريعات)، وعلى مستوى القدرات والمستوى الاجتماعي (افتقار المرأة إلى التمكين القانوني وإلى الوعي بحقوقها والخوف من الفضيحة والضغوط التي تمارسها الأسر على ضحايا التحرش والعنف من النساء)[102].

4. حرية التعبير والتجمع السلمي وتأليف الجمعيات

يسلط إطار إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية الضوء على أهمية الحقوق المدنية والسياسية

لتحصيل العدالة الاجتماعية. فقمع حرية التعبير والتجمع هو أحد انتهاكات الحقوق المدنية الأكثر انتشاراً في كثير من بلدان المنطقة العربية. ففي البحرين، عيّنت اللجنة المستقلة لتقصي الحقائق عام 2011 للتحقيق رسمياً في الانتهاكات المرتكبة إبان الاحتجاجات المناهضة للحكومة. وخلصت اللجنة إلى أن استخدام القوة كان غير ضروري وغير متناسب ضد المتظاهرين، ما أدى إلى مصرع ما لا يقل عن 18 شخصاً واعتقال الكثيرين. وفي عام 2014، صدقت البحرين على القانون 2014/1، فعُدلّت المادة 214 من قانون العقوبات لتنصّ على العقوبة بالسجن مدة سبع سنوات وبغرامات مالية على مَن "أهان الملك أو علم البحرين أو شعارها الوطني"[103].

وعلى الرغم من أن دستور مصر يتضمن أحكاماً تكفل حماية حرية التعبير والتجمع السلمي وتأليف الجمعيات، فالقانون الذي سنّ في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 يخوّل وزارة الداخلية حظر التظاهرات وتفريقها بالقوة على أساس "إعاقة مصالح المواطنين"[104]. كما كانت السلطات تمارس عملياً احتجاز الأفراد على أساس جرائم مثل "حيازة منشورات أو إحياء ذكرى وفاة 817 فرداً أثناء تفريق تظاهرات ميدان رابعة"[105]. وفي العراق، فجّر قيام الحكومة بتفريق تظاهرة سلمية بعنف في 20 كانون الأول/ديسمبر 2013 تجدد الصراع المسلح في محافظة الأنبار بين السكان المقيمين والميليشيات المحلية من جهة وقوات الحكومة العراقية من جهة ثانية، وأسفر ذلك عن إصابات بين المدنيين وعن تشريد حوالي 500,000 نسمة بين كانون الثاني/يناير وأيلول/سبتمبر 2014[106].

وفي السودان، استخدمت الذخيرة الحية في أيلول/سبتمبر 2013 لتفريق تظاهرة احتجاجاً على تدابير التقشف، ما أدى إلى مقتل 170 شخصاً. ودعا مجلس حقوق الإنسان في الأمم المتحدة السودان إلى إجراء تحقيق مستقل حول مقتل المتظاهرين[107]. وحتى الآن لم تجر اعتقالات أو محاكمات تتعلق بعمليات القتل التي ارتكبت في عام 2013[108].

وفي بعض الدول العربية، تجري محاكمة الأفراد بسبب آرائهم السياسية أو تصريحاتهم في وسائل الإعلام الاجتماعية. فقد حوكم 13 شخصاً بهذه التهمة في الكويت في عام 2014. وفي عُمان، يعاقب قانون تنظيم الاتصالات لعام 2002 "أي شخص يرسل عن طريق نظام الاتصالات رسالة تكون مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة"[109]. وفي الإمارات العربية المتحدة، صدر قانون الجرائم الإلكترونية عام 2012، وقد حُكم على خمسة أشخاص بالسجن وبغرامات مالية وفقاً لهذا القانون[110]. وفي تونس، حدث انتهاك للمرسوم 116 لسنة 2011 الذي يتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري، عندما علّق رئيس الحكومة في تموز/يوليو عام 2014 عمل محطتين للإذاعة بما يتعارض مع قانون وسائل الإعلام، الذي يخوّل الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري فقط تعليق عمل المؤسسات الإعلامية[111].

5. العنف ضد المرأة

لا يمكن أن تتمتع المرأة بالعدالة الاجتماعية، أي "... أن تكون لديها حقوق متساوية وإمكانية الوصول إلى الموارد والفرص، وأن تتمكن من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تنظم حياتها" إن لم تكن متحررة من العنف الذي يرتكب ضدها. وعلى الرغم من التقدم المحرز في مجال مكافحة العنف ضد المرأة في المنطقة العربية، فإنها لا تزال غير محمية من أشكال العنف المختلفة، كالزواج المبكر وختان الإناث والعنف المنزلي. وعلاوة على ذلك، تواجه المرأة في فترات النزاع تزايداً في العنف الجنسي والاسترقاق والتعذيب والموت. وقد اعتبر العنف الجنسي المرتكب ضد المرأة في الأدبيات كأداة للحرب أو "تكتيك حرب" لتدمير البنية الديمغرافية للمجتمعات وبث الذعر فيها[112]، ما يفاقم معوقات احترام حقوق الإنسان.

وتقدر اليونيسيف أن 11 في المائة من الفتيات في اليمن يتزوجن قبل سن 15 سنة، في حين تبلغ نسبة مَن يتزوجن

قبل سن 18 سنة 32 في المائة[113]. وفي عام 2013، توفيت طفلة يمنية عمرها 8 سنوات جراء جروح داخلية تعرضت لها ليلة الزفاف، عقب زواج قسري من رجل يبلغ ثلاثة أضعاف عمرها[114]. وفي أعقاب الحوار الوطني الذي جرى في اليمن والإصلاحات التي اقترحت فيه، قدّم إلى مجلس الوزراء مشروع قانون يحدد السن الأدنى للزواج بـ 18 سنة. ولا يزال مشروع القانون هذا في انتظار موافقة مجلس الوزراء.

وقد سنّ بعض بلدان المنطقة العربية، كالأردن والجزائر ومقاطعة كردستان في العراق والمملكة العربية السعودية ولبنان، قوانين لحماية المرأة من العنف المنزلي[115]. وبالإضافة إلى ذلك، قُدّم العديد من مشاريع القوانين المتعلقة بحماية المرأة من العنف المنزلي إلى العديد من البرلمانات العربية، وهي لا تزال تنتظر الموافقة عليها.

وفي مصر، عقب تسعة حوادث اعتداء جنسي ارتكبت خلال 3-8 حزيران/يونيو 2014 في ميدان التحرير وذاع خبرها، سنّ للمرة الأولى قانون يعرّف أعمال التحرش الجنسي ويجرمها.

وتواجه النساء في فترات النزاع العنف الجنسي والاسترقاق والتعذيب والإعدام. فقد قدّر أنه منذ كانون الثاني/يناير 2015، لا تزال 3500 امرأة يزيدية في الأسر. وتباع النساء اليزيديات في سوق داعش للرقيق ويعاملن كرقيق جنسي ويجبرن على العبودية[116].

6. حقوق العمال المهاجرين

يبرز تعريف العدالة الاجتماعية بوضوح الحاجة إلى "... إيلاء عناية خاصة لإزالة الحواجز التي تعيق تمكين الفئات المحرومة من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تنظم حياتها". ويعتبر العمال المهاجرون، وخاصة العمال المنزليون، مجموعة معرضة للمخاطر ومحرومة بسبب انتهاك الحقوق الذي يتعرضون له في البلدان المضيفة.

ويعاني العمال المهاجرون في بعض الحالات من العمل لساعات مبالغ فيها ومن أذى جسدي وجنسي ومن الإقامة في أماكن سكن غير آمنة وتقاضي أجور غير مدفوعة ومصادرة جواز السفر. وفي المغرب، يعمل أطفال لا تتجاوز أعمارهم 8 سنوات كعمال منزليين في منازل خاصة ولفترة تصل إلى 12 ساعة في اليوم مقابل مبالغ زهيدة جداً تبلغ 11 دولاراً في الشهر[117]. وهناك في الوقت الراهن في المغرب مشروع قانون لتنظيم العمل المنزلي لم يُعتمد بعد[118]. وتجدر الإشارة إلى أن المغرب يحظر عمل الأطفال دون سن الخامسة عشرة، لكن تدابير إنفاذ القوانين لا تزال مفتقدة، وخاصة في المناطق الريفية[119].

ويعود افتقار فئة العمال هذه – العمال المنزليين – إلى الحماية القانونية في معظم البلدان العربية، إلى أنهم في الواقع مستبعدون عن قوانين وزارات العمل ولوائحها التنظيمية، التي تنطبق على العمال الذين يعملون في قطاعات أخرى. ولتصحيح هذا الوضع، قام عدد من الدول العربية، كالإمارات العربية المتحدة مثلاً، بإعادة النظر في العقد الاعتيادي ليشمل حقوقاً مثل الإجازات الأسبوعية و8 ساعات من الراحة خلال كل 24 ساعة كحد أدنى. لكن إعادة النظر في العقود الاعتيادية ليست بديلاً عن سنّ قانون شامل لحماية حقوق العمال المنزليين. وتبحث الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي حالياً اعتماد عقد إقليمي موحد للعمال المنزليين.

دال. المشاركة كركن رئيسي من أركان العدالة الاجتماعية

يبحث هذا القسم في مسألة المشاركة بوصفها أحد العناصر الرئيسية للعدالة الاجتماعية. ويمكن أن تعني المشاركة وأهميتها ووظائفها وأهدافها أشياء مختلفة لمجتمعات مختلفة ويمكن أن تختلف باختلاف النظم السياسية، تبعاً لدورات صنع السياسات وأساليب صنع القرار التي تسود

نظماً معينة. ويتبدل معنى المشاركة وانخراط المواطنين بالعلاقة مع المصالح والأيديولوجيا والدوافع الكامنة وراء تلك المصالح ومع الوزن السياسي والإلحاح اللذين يُمنحا للمسائل المثارة. كذلك فإن نطاق المشاركة الممكن واسع جداً وقد يتراوح من مجرد السعي إلى المعلومات والمطالبة بالشفافية إلى إسقاط نظام معين وتغيير هيكل السلطة في المجتمع – كتلك المحاولات التي شوهدت في عدد من البلدان العربية في عام 2011.

لقد أريق حبر كثير على دراسة المشاركة ومنطق العمل الجماهيري الضخم والدوافع التي تحدو بالمواطنين إلى السعي إلى التغيير والتعبئة والقيام بعمل مباشر. ولكن، ليس هناك حتى الآن توافق في الآراء بشأن جدوى وفعالية العمليات التشاركية التي تتراوح من توفير المعلومات إلى التشاور إلى الحوار إلى إجراء نقاشات عامة إلى التوفيق/الوساطة إلى القرار المشترك أو العمل المشترك.

وتتميز المشاركة في المعلومات، كما التشاور، بالانخراط السلبي للمواطنين، بينما يعتبر التشارك في اتخاذ القرار مشاركة حقيقية. وهناك محاولات خجولة بالقدر ذاته من جانب الحكومات تدعو إلى تكريس المشاركة كسياسة أو كمبدأ أو حتى كحق – باستثناء الحكومة المغربية التي جعلت المشاركة بنداً في دستور عام 2011. ويُملي الحس السليم أن إشراك أكبر عدد من المواطنين في اتخاذ القرارات العامة بأي طريقة ممكنة سياسة سليمة. ولا شك أن شكل هذا الانخراط يختلف عبر المجتمعات كما يختلف ما إذا كان يشكل بطبيعته معارضة. وتعتبر المشاركة صفقة مفيدة في الاتجاهين[120]. فهي تمثل من وجهة نظر الحكومة وجماعات المصالح ذات النفوذ وسيلة لالتماس الشرعية والدعم والموافقة على قرارات سياساتية قد لا تحظى بشعبية في بعض الأحيان. أما بالنسبة للمواطنين، فالمشاركة وسيلة للتأثير على السياسات العامة التي تؤثر على حياتهم وتغييرها وتحسينها. على أن مشاركة وانخراط المواطنين هما أساساً عمليتان سياسيتان، بصرف النظر عن الدعاوى التي يقومان عليها في نهاية المطاف. فمثلاً، العمل الشعبي الجماعي الذي يدعو إلى تحسين السياسات الاجتماعية هو في الأساس محاولة للتأثير على الطريقة التي تعمل بها السياسات في مجتمع معين – رغم أن المطالب تكون مقنعة بأبعاد اجتماعية. ومفاهيم من مثل 'الحكومة الممثلة' أو 'السلطة للشعب' أو 'قبول المحكومين' أو 'خلق الناس متساوين كلهم'، من بين أمور أخرى، ليست سوى بضعة مبادئ لا انفصام بينها ينبغي أن توجه عملية المشاركة السليمة.

وبما أن الحكومة تصمم لخدمة مواطنيها، تصبح مدخلات المواطنين جزءاً ضرورياً من القرارات العامة. ولذا ينبغي أن تصمم السياسات العامة بحيث تصنع القرارات مع الجمهور بدلاً من أن تصنع لأجل الجمهور. وينبغي أن تطرح جانباً الحِكم القديمة من مثل "لا ضرائب، لا تمثيل"، أو في مثل الحالة التي نحن بصددها "لا ضرائب، لا مشاركة"، إذا كان للمجتمع أن يفلت من العلاقة المتضاربة التي تربط المواطن بالحكومة إلى علاقة وفاق اجتماعي. وبما أن المشاركة يحتمل أن تولّد توافق الآراء، فإنها أيضاً آلية لتخفيض حدة النزاعات أو الحيلولة دونها[121]. فالانخراط يعني أن المواطنين سيعودون إلى التبادل المباشر للمعلومات وبناء الثقة وزيادة الشفافية، وهذه جميعها تؤدي إلى التعاون – وبالتالي إلى نزاعات أقل. ومن الجدير بالذكر هنا أن المشاركة يمكن أيضاً أن تسلط الضوء على الاختلافات وقد تؤدي إلى شقاق إن هي لم تنظم تنظيماً كافياً ولم تصاحبها توقعات وإجراءات واضحة وتدابير ضرورية لتحقيق الشفافية.

1. شروط مسبقة للمشاركة الناجحة

ينبغي أن تكون المشاركة وانخراط المواطنين مدفوعين بالحوار ولا يركزان على الجدال. ففي الحوار يحدث تبادل منصف هدفه الإصغاء والفهم والعمل معاً لتحقيق نتيجة تحقق مكاسب للجميع تستنير بوجهات النظر المتباينة. أما في الجدال، فينصب التركيز على فوز حجة أحادية الجانب وهزيمة الحجج الأخرى، لتكون النتيجة

ربح حجة واحدة وخسارة ما عداها. ويمكن أن يحبط الخلط بين مفهومي الحوار والجدال كليهما عمليات المشاركة ويوسع الانشقاق بين صانعي القرار والمواطنين. وإذا كان المبتغى إجراء حوار حقيقي وتكريس المشاركة الحقيقية، فينبغي أن تكون هناك مساواة في الحقوق والفرص وحرية تعبير تقترن بإمكان الحصول على المعلومات الهامة دون قيود. ويتطلب ذلك درجة معينة من الحوكمة الديمقراطية ووجود نخب ممثلة تكون هي بحد ذاتها بمثابة قنوات للمشاركة. ويصبح السؤال هو كيف يمكن ضمان أن تسير جنباً إلى جنب أشكال الحكومة الممثلة والمشاركة الضخمة للمواطنين في تناوب سلس. وبالإضافة إلى ذلك، ستطرح المشاركة الفعالة ويطرح الحوار الفعّال أيضاً مسألة بنية السلطة في المجتمع وكيف يمكن أن تتغير هذه البنية في إطار انخراط المواطنين. وهل يعني تعزيز مشاركة المواطنين أن النخب الحاكمة ستنقل ممارسة السلطة إلى الجماهير؟ وهل يعني توفر نظام انتخابي أكثر تمثيلاً أن الحاجة إلى المشاركة ستتضاءل؟ يحذر بعض المراقبين من إمكانية تحوّل الديمقراطية المباشرة إلى دكتاتورية الجماهير وينبذونها على أنها أمر غير واقعي. ويرى آخرون في النظام التمثيلي المنتخب استثناء لمن لا يُمثلون في التصويت[122]. لعل هذه ستبقى معضلة غير محلولة ويصبح الهدف إقامة توازن بين التمثيل الكافي والمشاركة النشطة.

ومن الواضح أن العمليات التشاركية في صنع السياسات العامة تنجح نجاحاً أفضل على مستوى المجتمع المحلي، حيث مجالات النفوذ ودورات صنع القرار أوضح وأكثر يسراً للمواطنين وحيث بالإمكان مساءلة الحكومة المحلية بسهولة أكبر. وكلما انتقلنا أعلى نحو المستوى الوطني وكلما كانت الحكومة أكثر تمثيلاً، كانت القدرة على المشاركة والتأثير في اتخاذ القرارات أقل، خاصة عندما تكون سبل التأثير أقل وضوحاً وحيث يكون الاعتقاد بأن التمثيل حقيقي وأقوى. وهذا مستمد من واقع أنه قد يكون بالإمكان افتراض وجود حكم جماعي على مستوى المجتمع المحلي، بينما تقل إمكانية وجوده على المستوى الوطني في مجتمع صناعي حديث. وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون من السهل في العمليات التشاركية ذات القيادة القوية أن يسيطر القوي على الأقلية ليختطف صنع القرار حتى ضمن خطة إشراك المواطنين ذاتها؛ كما لا تضمن عملية تشاركية في اتخاذ القرار أن تمثّل كل جماعات المصالح ذات الصلة.

وهناك مسألة أخرى تتعلق بالمشاركة لم تحل بعد هي مسألة تأثيرها على هياكل السلطة القائمة وأقطاب المصالح الجماعية. هل ستؤدي المشاركة إلى تحدي أصحاب السلطة وتغيير الترتيبات الحالية لصنع القرار؟ وكيف ستكون المشاركة فعّالة بما يكفي لتبعث شعوراً بالعدالة وبالممارسة الحقيقية للحرية الفردية بعيداً عن الحكم الاستبدادي؟ هناك حاجة إلى الإجابة على هذه الأسئلة وغيرها من الأسئلة المفاهيمية الكثيرة للتأكد من أن المشاركة ليست مفهوماً ضبابياً، بل نهج وظيفي يخدم المواطنين والحكومة على حد سواء.

وبالإضافة إلى ذلك، هناك معضلة أخرى تتعين مجابهتها هي مسألة حدود المشاركة وأين يتوقف الانخراط الفعال للمواطن، وخاصة في المجتمعات الانتقالية. وقد قصّرت المشاركة الجماعية للإطاحة بالنظم القائمة عن ضمان تثبيت هياكل حاكمة تمثيلية وليبرالية بحق في بعض البلدان العربية في عام 2011، بينما استمرت في أماكن أخرى لتنتهي إلى ضمان عملية دستورية تشاركية.

ويبقى السؤال متى وكيف تتعثر عملية المشاركة لتنتهي إلى التوقف، سؤالاً قابلاً للنقاش. ويبدو أن تونس هي البلد العربي الوحيد الذي شق طريقاً نحو مشاركة حقيقية. ففي عام 2014، أصبحت تونس البلد العربي الوحيد الذي نفذ مبادرة للميزنة التشاركية في أربع محافظات مختلفة ناقش فيها المواطنون 29 مشروعاً وصوتوا عليها[123].

2. المشاركة والديمقراطية

منذ أن أرسى المفكر الفرنسي جان جاك روسو (1712-1778) الأساس للديمقراطية المباشرة بالذهاب إلى أن كل مواطن ينبغي أن يشارك مباشرة في عملية صنع القرار أصبحت مسألة المشاركة الفعّالة موضوعاً للنقاش. وتعتبر المشاركة وانخراط المواطنين الفعلي متأصلة في المجتمع الديمقراطي وفي المواطنة. ويساهم فعل المشاركة العامة في زيادة مهارات المواطنين المدنية وكفاءاتهم ويجعلهم أقدر على المشاركة في عملية صنع القرار وأكثر ثقة بقدرتهم على ذلك[124]. ويضمن توافق الآراء الذي يمكن أن تولّده المشاركة أن تكون قواعد اللعبة عادلة ومقبولة للجميع، ما يساهم بدوره في الشعور بالعدالة. وهذا يعني أيضاً أن انخراط المواطنين وحده لا يكفي وأنه لا يؤدي تلقائياً إلى مشاركة حقيقية، فهذه تتطلب العمل الدؤوب وممارسة الحوار والمفاوضة الجماعية وديناميات الأخذ والعطاء. وتصبح المداولات عبارة عن مشاركة نشطة فلا تظل هذه شكلاً سلبياً من أشكال التشاور. وتماماً كما أن الحوار الحقيقي جزء أساسي من أية عملية تشاركية، فإن "الديمقراطية التداولية"[125]، جزء ضروري لا مفر منه من التبادل ومن التنازلات المتبادلة والتعبير الحر، وفي نهاية المطاف الرضا بالنتائج. وهناك بُعد هام آخر للمشاركة التداولية هو أنها توفر إحساساً بالعدالة بإعطاء المواطنين أصواتاً متساوية والسماح للأقليات بالمساهمة في القرارات التي تتخذ.

من ناحية أخرى، قد تكون للمشاركة والديمقراطية التداولية آثار طويلة الأمد في المجتمع. وتشير الأدلة إلى أن المداولات الدينامية، بالإضافة إلى كونها تغني بالمعلومات عن القضايا العامة من خلال المشاورات ورقابة الجمهور، تساهم في فهم المواطنين لدورة وضع السياسات[126]. كما أنها تساهم في تحويل نظرة المواطنين إزاء الموظفين العامين لتصبح أكثر إيجابية[127]، ربما عن طريق تطوير الثقة ووجود حد أدنى من علاقة العمل المشتركة. وتشير الأدلة نفسها إلى أن عملية التداول المفتوحة تمكّن المواطنين من الشعور بمزيد من المسؤولية والاستعداد لمعالجة قضايا المجتمع المحلي، وبالتالي زيادة انخراطهم في الحياة العامة[128]. وفي حين تظل المشاركة مدفوعة بدافع المصلحة الذاتية، فإن الأدلة التي جمعت في بعض الدراسات تشير إلى أن الاهتمام بالتوصل إلى قرار جماعي منطقي دافع قوي بالقدر ذاته.

3. إلقاء نظرة على العملية

تغطي المشاركة التداولية طيفاً كاملاً، من فتح الفضاء العام لمساهمة المواطنين وصولاً إلى جعل المواطنين يقررون نتائج القرارات السياساتية الرئيسية ويؤثرون عليها. وفي حين أن الهدف العام لمشاركة المواطنين وانخراطهم هو إعطاؤهم نفوذاً حقيقياً في عملية صنع القرار، يمكن في الواقع أن يحقق ذلك أيضاً بعض مكونات العدالة الاجتماعية. فالمشاركة الشاملة أولاً يمكن أن تعطي صوتاً جدياً للأقليات والمجموعات المستبعدة إذا كانت العملية مفتوحة بما فيه الكفاية. وتساهم المشاركة في خلق ثقافة تداول مدنية واجتماعات عامة وحوار وتعبير حر عن الأفضليات والآراء، وبالتالي إعمال حق التعبير عن الذات. وأخيراً، تؤدي المشاركة إلى اتخاذ قرارات أكثر شرعية، ويشعر المواطنون بالمقابل بأن صوتهم قد سمع وأن مساهماتهم قد وجدت آذاناً صاغية، ما من شأنه أن يعزز بالضرورة الشعور بالعدالة.

وهناك نماذج مختلفة للمشاركة يمكن أن تتراوح من إطلاع المواطنين على القرارات إلى سيطرتهم وتأثيرهم عليها. غير أن بضعاً من مراحل العملية تستدعي الاهتمام إذا كان لصدقية المشاركة أن تقيّم. فالسياق السياسي الذي تحدث فيه المداولات الديمقراطية ويحدث فيه انخراط المواطن هو المقياس الأساسي للحكم على مدى جدية العملية التشاركية. ففي البيئات المفرطة في التقييد وغير الليبرالية، لن تكون حتى لأفضل المحاولات الرامية إلى إشراك المواطنين غير نتائج محدودة إذا ما قُيّد التبادل

الحر المفتوح الذي ينبغي أن يميزه. ويذهب البعض إلى أن الديمقراطية ليست كافية، إذ ينبغي أن تكون فعلاً ديمقراطية ليبرالية[129]. والمسألة الأخرى التي يتعين النظر فيها هي تصور المشاركين – مواطنين ومسؤولين على حد سواء – للعملية وللمداولات. فإذا نظر إلى التبادل الكامل من خلال عقلية ربح البعض خسارة للآخرين، فإن ذلك سيحول دون التبادل الإبداعي الذي ينبغي أن يميز أي منتدى للتداول الحقيقي. ثالثاً، إلى حدّ بعيد يقرر وضع جدول أعمال النقاش والبت في القضايا التي ستدرج وما إذا كانت استراتيجية أم عملياتية، إجرائية أم جوهرية، السمة الحقيقية لعملية التداول. ومن هنا، تعتبر المسائل المتعلقة بعملية التصميم معايير أخرى يمكن الحكم من خلالها على الطابع التمثيلي للعملية التشاركية.

وتشكل كيفية تنظيم عملية المداولات التشاركية مؤشراً حيوياً حول جدية تلك العملية وقابليتها للاستمرار. ويخفق العديد من المحاولات الرامية إلى تعزيز مشاركة المواطنين بسبب الافتقار إلى الوضوح بشأن مستوى المشاركة أو بسبب التوقعات غير الواقعية. ويشعر المواطنون في النهاية بخيبة أمل عندما يشاركون في عملية تعني أشياء مختلفة للمشاركين الآخرين. فمثلاً، يصعب تقديم مشورة أو تقديم مدخلات من خلال مجموعات تركيز مشاركة. ومن شأن سيطرة المواطنين على العملية وعلى القرارات النهائية قطع شوط طويل نحو ضمان الرضا والحيلولة دون خيبة الأمل. وديناميات السلطة والتزام المشاركين وكفاءاتهم عناصر إضافية ينبغي النظر فيها عند تنظيم العملية. فتشكيل عملية يشارك فيها العديد من أصحاب المصلحة الأقوياء كفيل بأن تكون العملية غير متوازنة ما يؤدي في النهاية إلى حرمان بعض المشاركين من فرصتهم للمشاركة في المداولات على قدم المساواة. وتساهم عملية كهذه أيضاً في استبعاد الأقليات التي يفترض أن يكون لها صوت في المداولات.

إن أفضل العمليات هي تلك التي تبتعد عن الجمود وتشمل تمثيلاً متوازناً وتتضمن مساراً رشيقاً غير خطي وتُوائم بين التوقعات. "مع تزايد عدد وتنوع الجهات الفاعلة التي تتوقع أن تكون جزءاً من أي قرار مجتمعي، ينبغي أن يصبح النفاذ إلى عملية صنع القرارات أيسر. وجلب مختلف اللاعبين معاً – إيجاد أرضية مشتركة وتحديد المصالح المشتركة – هو عملية تحقيق للذات يمكن بها لأفراد المجتمع جميعاً أن يكتشفوا أن لديهم الموهبة والأفكار اللازمة لتحسين الحياة لأنفسهم ولجيرانهم"[130]. والقدرة على إزالة الغموض الذي يكتنف دورة وضع السياسات وفهم هذه الدورة لهما التأثير نفسه على العملية. ويتطلب ذلك إشراك المواطنين في عملية صنع القرار، وفي نهاية المطاف مساءلة صانعي القرار. ولإنجاح أية عملية مداولات ومشاركة، من الضروري أن تشمل آلية لكسر الجمود واستراتيجية للخروج من المآزق.

4. مأسسة المشاركة؟

لا تحدث المشاركة المجدية من تلقاء نفسها، بل ينبغي أن تُمأسس وتُدعم من حكومة ممثلة مستعدة لتوصيل أصوات المواطنين إلى عمليات صنع السياسات. وعند القيام بذلك، كي تكون هناك مشاركة حقيقية، ينبغي أن ينخرط المواطنون في عملية تصميم ووضع برنامج العمل وتوضيح التوقعات. وفي كثير من الأحيان، عندما تكون الحكومة واضحة حول أفضلياتها السياساتية ينتهي الأمر إلى التلاعب لجعل المشاركة رمزية وإضفاء الشرعية على القرارات المتخذة[131]. وفي بعض الأحيان قد تتحول المشاركة إلى منافسة بدلاً من التعاون. وتؤثر كيفية إدارة هذه المنافسة إدارة إيجابية تأثيراً مباشراً على القرارات المتخذة. فبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تعوض المشاركة الحقيقية عن عدم وجود أغلبية انتخابية واضحة في النظام التمثيلي عن طريق إعطاء صوت للمواطنين غير الممثلين.

يمكن أن تكون كلفة عدم وجود مشاركة حقيقية ومداولات فعّالة على المجتمع باهظة. فأولاً، يُشكك في شرعية القرارات وبالتالي تقاوَم، أو في أحسن الأحوال تقابَل بسلبية

إذا لم تكن ثمرة تعاون مشترك. وإذا كانت المشاركة بطبيعتها شاملة، فإن الافتقار إليها يقصي الأقليات والفئات المهمشة التي تمثل في بعض الأحيان الأغلبية الصامتة التي تتأثر بالسياسات المعتمدة، ما يؤثر تأثيراً ضاراً على الجهود الرامية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية. كما يؤثر الحد من المشاركة أيضاً تأثيراً سلبياً على نوعية القرارات وفاعليتها، إذ يفتقد صنع القرار عندئذ إلى فرصة الحصول على وجهات النظر المتعددة وإلى تبادل الآراء المبدعة التي تنتج عادة عن المداولات المنظمة تنظيماً جيداً. ويؤدي الإقصاء عن المداولات إلى استياء وشعور بالرغبة في الانتقام ممن تسببوا به. كما يغير الإقصاء المشاعر ويعزز صورة الفساد واستبداد النخبة الحاكمة، بالإضافة إلى أنه يحبط المطالبة بالشفافية والمساءلة. وأخيراً، يؤدي غياب المشاركة إلى اتخاذ قرارات منقوصة لا تعكس الاحتياجات الفعلية للفئات المستهدفة.

لقد تراجع تأثير الربيع العربي مفسحاً المجال لتطلعات العدالة الاجتماعية. وفي هذا السياق، ينبغي النظر إلى المشاركة كحق، لمعالجة حالات الانتقال التي يمر بها الكثير من بلدان المنطقة. والدول مدعوة إلى إزالة الحواجز التي تعيق المشاركة وإلى بناء الثقة مع المواطنين بغية ترسيخ ممارسات المشاركة الفعّالة ومأسستها عبر مداولات حقيقية تجري في بيئة منظمة خالية من الضغوط. عندئذ فقط يسود الشعور بالمساواة والإنصاف في المعاملة.

5. بدأ عهد جديد؟

بالرغم من التحديات العديدة المتعلقة بالتوصل إلى المساواة والإنصاف وحقوق الإنسان والمشاركة، يبدو أن المنطقة العربية تسير باتجاه تغيير تحولي. ففي الدستور التونسي الجديد، تعيد المادة 46 التأكيد على ضرورة المحافظة على الحقوق المكتسبة للمرأة، وتؤكد على الحاجة إلى تحقيق تكافؤ في المجالس المنتخبة؛ كما تمكّن المادة 74 بوضوح وصراحة الرجال والنساء من الترشح للرئاسة، وذلك للمرة الأولى في المنطقة العربية. وستعتمد قريباً الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي عقداً جديداً موحداً للعمال المنزليين، يؤمل أن يمهد الطريق للتقيد الكامل بحقوق العمال المهاجرين على النحو المنصوص عليه في الصكوك الدولية. وعلاوة على ذلك، يتوقع أن تترجم الإنجازات المتحققة في تيسير الحصول على التعليم وخدمات الصحة والمياه والصرف الصحي إلى تحسين مستويات المعيشة والتمكين والتنمية البشرية المستدامة لكثير من شعوب المنطقة. ويتوقع أن يؤثر ذلك تأثيراً إيجابياً على تحقيق العدالة الاجتماعية.

وفي هذا الإطار، تركز الفصول التالية على ثلاث دراسات حالة تفحص التقدم المحرز في مجال تعزيز العدالة الاجتماعية، وكذلك الثغرات القانونية التي لا تزال تعيق تحقيقها، من خلال تحليل الأطر القانونية (الدستور والتشريعات والقوانين) تحديداً في تونس ومصر والمغرب. وستفحص دراسات الحالة أيضاً التقدم المحرز والتحديات في ما يتعلق بالتطبيق الفعلي من جانب الحكومات للسياسات الرئيسية والاستراتيجيات وخطط العمل في القطاعات ذات الصلة (العمالة والقضاء على الفقر والتعليم والحماية الاجتماعية) التي تؤثر بصورة مباشرة على تحقيق العدالة الاجتماعية في هذه الدول الثلاث المختارة، وذلك في محاولة للإجابة على السؤال: ما الذي تبقى من الربيع العربي؟

2. مسارات صناعة الدستور

يجب أن تتبوأ العدالة الاجتماعية مكان الصدارة في ما نبذله من جهود.

بان كي-مون، أمين عام الأمم المتحدة

2. مسارات صناعة الدستور

يسلط هذا الفصل الضوء على المسارات الدستورية المتبعة في البلدان الثلاث موضع الدراسة، تونس ومصر والمغرب، من أجل صياغة مسودة الدستور وإقراره. في المرحلة الأولى من هذا المسار يتم تشكيل الجهة أو الهيئة التي تكلف صياغة المسودة النهائية للدستور. وهنالك آليات عدة لتشكيل هذه الهيئة، فتكون مثلاً لجاناً معيَّنة أو تمثيلية، أو هيئات منتخبة من قبل الشعب. وتراعى في هذه المرحلة معايير المشاركة من أجل أن تمثل مسودة الدستور أكبر عدد ممكن من فئات المجتمع ومكوناته. وفي المرحلة الثانية من المسار يتم تحديد آلية إقرار الدستور، فتكون بالتصويت المباشر من قبل ممثلي الشعب، أو بالاستفتاء العام. وقبل إجراء مقارنة للحالات الثلاث بشأن كيفية نص الدستور وإقراره، لا بد من التطرق إلى المعايير الفضلى التي يجب أخذها في الاعتبار بغية الوصول إلى أفضل دستور ممكن خصوصاً في المراحل الانتقالية والتأسيسية.

في المراحل الانتقالية، يجب اتباع معايير معينة ليكون الدستور تشاركياً ويمثل جميع فئات المجتمع. وتُعتبر هذه الشروط في غاية الأهمية، لأن الدستور، وخصوصاً في المراحل الانتقالية، يُبنى على أساسه عقد اجتماعي جديد، يحدد القيم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، إضافة إلى طبيعة وشروط العلاقة بين الدولة والمجتمع[132]. وتؤكد دراسة حول الانتقال الدستوري بعد النزاعات على ضرورة اتباع عوامل محورية لتأمين دستور أكثر عدالة وتشاركية[133]. وهذه العوامل تشمل ما يلي:

- تأمين أوسع مشاركة ممكنة لجميع الأطراف المعنية في البلد، وذلك من أجل أن يكون الدستور ممثلاً لجميع فئات المجتمع، وأن لا يراعي مصالح فئة ضد أخرى؛
- التحضير مسبقاً لمرحلة نص الدستور لتسهيل عمل لجنة الصياغة بناءً على معايير التوافق وبناء الثقة؛
- تأمين مشاركة صانعي القرار في المفاوضات؛
- الاستناد إلى المواثيق الدولية كمرجعية للدستور؛
- الاستفادة من الخبرات التقنية للمؤسسات الدولية.

هذا من ناحية المبادئ. أما على أرض الواقع، فيتأثر المسار الدستوري بموازين القوى للجهات السياسية المختلفة والميراث التاريخي والدستوري للدولة، إضافة إلى السياق السياسي الذي يتم نص الدستور ضمنه. وقد كان لهذه العوامل، ولو بدرجات مختلفة، دور أساسي في تحديد ما آلت إليه مضامين الدستور في كل من تونس ومصر والمغرب. وفي ما يلي عرض للآليات المعتمدة لصياغة الدستور، ومعايير تأمين شروط التشاركية، والمدة الزمنية التي استغرقتها الصياغة.

1. الآليات المعتمدة لصياغة الدستور

تنوعت الآليات المعتمدة لصياغة الدستور بين البلدان الثلاثة. ففي تونس، تولى مجلس تمثيلي منتخب مهمة صياغة الدستور. وفي مصر، عيّن رئيس الجمهورية عدلي منصور لجنة تمثيلية لصياغة دستور عام 2014[134]. أما في المغرب، فعيّن الملك محمد السادس لجنة استشارية لمراجعة الدستور.

تونس

انطلق مسار صياغة دستور جديد لتونس مع انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في عام 2011 من قبل الشعب، والذي فاز بأغلبيته حزب النهضة الإسلامي. وتولى المجلس الوطني التأسيسي المنتخب مهمة صياغة مسودة الدستور وتوزع العمل على ست لجان أساسية، في كل منها حوالي 20 عضواً ينتمون إلى جميع الأحزاب في الجمعية التأسيسية بشكل يتناسب تقريباً مع عدد المقاعد التي في حوزتها. ويتولّى حزب النهضة رئاسة أربع من اللجان"[135]. وفي 26 كانون الثاني/يناير 2014، أقر دستور تونس وتم التصويت عليه من قبل أعضاء المجلس الوطني التأسيسي، وذلك بموافقة 200 نائب واعتراض 12 وتحفظ أربعة. وقد نال الدستور التونسي لعام 2014 نسبة 92 في المائة من أصوات المجلس الوطني التأسيسي، ألا أن هذه النسبة لا تشبه النسب التي كانت تسجَّل أيام الرئيس السابق زين العابدين بن علي عند التصويت على القوانين. وفي الواقع، عكست هذه النسبة العالية المؤيدة للدستور التوافق بين مختلف القوى والأحزاب السياسية.

مصر

عرفت مصر، منذ ثورة يناير 2011، ثلاثة دساتير كان آخرها دستور عام 2014 الذي قامت بنص مسودته لجنة تمثيلية عُرفت بـ "لجنة الخمسين" وحضّرت لأعمالها "لجنة العشرة". وقد أُقرت النسخة النهائية للدستور من خلال استفتاء عام لآراء الشعب. ضمت لجنة الخمسين ممثلين عن جهات عدة في مصر، منها الدينية كالأزهر والكنيسة القبطية، وممثلو الشباب، والهيئات والنقابات والمؤسسات، والقوى والأحزاب السياسية، والشخصيات العامة. وقد نال الدستور في الاستفتاء العام نسبة 98.1 في المائة من المقترعين.

المغرب

في المغرب، انطلق الحراك الشعبي في عام 2011 وعُرف حينها بـ"حركة 20 فبراير" نسبة إلى اليوم الذي اجتمعت فيه فئات معارضة عدة طالبت بإصلاحات سياسية ودستورية. يشار إلى أن الحراك المغربي لم يطالب، على غرار البلدان الأخرى كتونس، بتغيير النظام بل تركزت مَطالبه على الإصلاح الدستوري والسياسي. ونتيجة لهذا الحراك، اعترف الملك محمد السادس في خطاب تاريخي في 9 آذار/مارس 2011 بضرورة التغيير الديمقراطي في المغرب وتحديداً بضرورة إجراء إصلاح دستوري شامل[136]. فقرر على الأثر تشكيل لجنة خاصة لمراجعة الدستور وتقديم النسخة المعدّلة للموافقة عليها من قبل الشعب. وشكّل في اليوم التالي اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور للتواصل مع الأحزاب والهيئات والفعاليات المؤهلة من أجل إشراكها. وانتهت اللجنة من صياغة مسودة الدستور الجديد بعد ثلاثة أشهر، وخضعت المسودة لاستفتاء عام نالت فيه نسبة 98.47 في المائة[137].

2. المشاركة والتشاركية

تحتل التشاركية حيزاً هاماً في مسار صياغة الدستور. فإلى أي مدى كان المسار مفتوحاً للتشاور ويسمح بإيصال رأي المجتمع بكافة فئاته ومكوناته؟ لا بد من الإشارة، أولاً، إلى ان المجلس التأسيسي في تونس، هو الهيئة المنتخبة الوحيدة التي نصت الدستور بين البلدان الثلاثة. أما في مصر والمغرب فكانت اللجان معيَّنة. ولمعرفة مدى ضمان المشاركة في هذا المسار، لا بد من أخذ السياق السياسي الذي صيغ فيه الدستور في الاعتبار.

تونس

في الواقع، يعتبر الكثير من الباحثين أن تونس تشكل "الاستثناء العربي" في مجال الانتقال الديمقراطي السلمي في البلدان التي شهدت حراكاً شعبياً طالب بإسقاط الأنظمة وتحقيق العدالة الاجتماعية. فبعد سقوط نظام زين العابدين بن علي في عام 2011، انطلقت المرحلة الانتقالية. وعكست هذه الفترة "التراث الدستوري العريق في تونس، والذي أسهم في توجيه هذه المرحلة وتغليب الطابع الدستوري على ما سواه"[138]. إلى جانب التراث الدستوري، قام المجتمع المدني بدور أساسي في عملية الانتقال السياسي والمؤسسي. وواجه عمل المجلس الوطني عقبات عدة، منها سياسية مبدئية تمثلت بالاختلاف بين الإسلاميين والعلمانيين حول أمور عدة كقضايا المرأة ودور الدين في تحديد هوية الدولة[139]، ومنها سياسية آنية تمثلت بالعديد من الاغتيالات السياسية التي أدت إلى حراك شعبي ضد حكومة حزب النهضة كانت نتيجته استقالة 60 عضواً من الجمعية التأسيسية. وهنا قام المجتمع المدني، وتحديداً الاتحاد العام التونسي للشغل، ورابطة حقوق الإنسان، ونقابة المحامين، واتحاد أرباب الأعمال، بوساطة لتسهيل الحوار الوطني والحؤول دون فرط عقد المسار الانتقالي. وقد نتج عن الوساطة استقالة الحكومة وتعيين حكومة تكنوقراط أشرفت على انتخابات جديدة[140]، الأمر الذي سهل عملية استكمال نص الدستور الذي أُقر نهائياً في عام 2014. في الواقع، تعكس هذه النتيجة الطابع التوافقي للدستور نتيجة للاتفاق السياسي بين مختلف الأطراف المعنية، معلنة بالتالي الجمهورية الثانية في تونس. وتشير التقارير إلى أن المجلس الوطني التأسيسي قد نجح في تأسيس منهج تشاركي داخلي ساهم في إنجاح عملية صنع الدستور بالرغم من العقبات العديدة. ولكنها سجلت وجود تقصير في التواصل مع العموم خارج المجلس.[141]

مصر

في مصر، تمت عملية صياغة دستور عام 2014 بعد إقالة الرئيس محمد مرسي جراء "ثورة 30 يوليو". ويشار في هذا السياق إلى أن لجنة الخمسين قد عيَّنها الرئيس المصري عدلي منصور، الذي عيَّنه الجيش المصري لتولي المسؤولية الانتقالية بعد سقوط مرسي. وتولت لجنة عُرفت بـ"لجنة العشرة" التحضير لعمل لجنة الخمسين وكانت منوطة بإجراء التعديلات الدستورية على دستور عام 2012، ليعاد تقديمها في مرحلة ثانية إلى لجنة الخمسين من أجل إقرارها في مسودة نهائية وإخضاعها للاستفتاء العام. ولما كانت لجنة العشرة تضم ثمانية قضاة، كان لا بد من أن تعكس موادُ الدستور مصالح القضاة أنفسهم. فمثلاً، اعتكفت اللجنة عن تعديل معظم مواد الدستور المتعلقة بامتيازات القضاء في محاولة لتحصين السلطة القضائية والحفاظ على بعض الامتيازات. ويشير بعض المحللين إلى أن تركيبة لجنة الخمسين عبَّرت عن قطاع عريض من المجتمع المصري لكنها قد لا تعكس الواقع الحقيقي لهذا المجتمع، إذ أن الانتخابات التي سبقتها قد أوصلت أغلبية من الإسلاميين إلى الحكم لم يكونوا ممثلين في لجنة الخمسين.[142] فجماعة الإخوان المسلمين لم تكن جزءاً من اللجنة لأن قراراً رئاسياً قد منعها من العمل السياسي بصفتها حزباً إرهابياً. ففي حين تمت صياغة الدستور في تونس بمشاركة القوى العلمانية والإسلامية، صيغ دستور مصر لعام 2014 وتم إقراره بعد إقصاء تام للإخوان المسلمين.

وما عُرف بـ"الحوار المجتمعي"، الذي هدف لإفساح المجال لتقديم الآراء والاقتراحات بشأن بنود الدستور، كان أكثر "ظهوراً في دستور عام 2012، سواء من ناحية العلانية في عمل الجمعية التأسيسية، أو من ناحية التعريف بنصوص الدستور. أما دستور عام 2014، فقد حال ضيق الوقت المتاح للجنة الخمسين دون العمل في علانية أو التعريف الجدي بمحتواه، فتم الاعتماد بصفة أساسية على الدعاية المكثفة في الأماكن العامة ووسائل الإعلام".[143]

وبالتالي، كان المسار التشاركي في مصر محدوداً إلى حد كبير. فخلال مرحلة تعديل الدستور مورست المضايقات على رافضيه. وتم خلال هذه الفترة اعتقال العديد من النشطاء الذين احتجوا على الدستور وفي حين كانت اللجنة تنص الدستور، كانت السلطات في الوقت عينه تعمل على نص قوانين تضيِّق على القوى المجتمعية والسياسية التي كانت تحتج على بنود الدستور. فقانون التظاهر الذي اعتُمد في الفترة نفسها منع التظاهر العلني والاحتجاجات ضد الدستور. وبالتالي، كان الهدف من هذه القوانين القضاء على المعارضة السياسية، أياً تكن، مما يساهم في تضييق المراقبة والمشاركة في صياغة الدستور.

المغرب

تميز المسار الدستوري لعام 2011 في المغرب بنقلة نوعية مقارنة بما سبقها من دساتير، خصوصاً في ما يتعلق بالاستشارات الدستورية وإمكانية إبداء الرأي في المواد الدستورية. وكان المسار متجانساً مع الإصلاحات السياسية التي تحدث عنها الملك في خطابه. فالملك هو مَن طالب بالتعديل الدستوري وحدّد أبوابه الأساسية، وهو الذي عيّن أعضاء اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، مما جعل المسار يعتمد على البرنامج السياسي للملك[144]. ولعل هذا ما دفع بحركة "20 فبراير" إلى رفض المسار الدستوري لأنه لا يتجاوب لا شكلاً ولا مضموناً مع مطالب الحركة بالإصلاح السياسي. وبالتالي فإن معظم الأحزاب السياسية في المغرب طالبت بالتصويت بـ "نعم" على الدستور، واعتبر البعض أن التصويت بـ "لا" كان ليظهر وكأنه تصويت ضد الملك وما يمثل[145].

فكما جرت العادة في المغرب، عيّن الملك لجنة خبراء من أجل صياغة الدستور، بدل من أن تكون منتخبة على غرار المجلس التأسيسي في تونس. وبالتالي، يندرج الدستور بالنسبة للبعض في "خانة الدساتير التي تقدم إلى الأمة من قبل الملك، بدلاً من أن تكون ناتجة عن إرادة الشعب وسيادته من خلال لجنة منتخبة"[146]. وإلى جانب لجنة الخبراء، تم تشكيل لجنة متابعة مهمتها تشكيل نقطة وصل بين لجنة صياغة الدستور والأحزاب السياسية والقوى المختلفة. وتَمثل المسار التشاركي في المغرب بتقديم مختلف الأحزاب والنقابات والجمعيات 185 نصاً مكتوباً. لكن وبالرغم من هذه التشاركية، حافظت لجنة الصياغة على السرية التامة. كما تميزت الاقتراحات المكتوبة بالتقيّد بالسقف الذي كان قد وضعه الملك في خطابه المذكور[147]. وتقول المعارضة في المغرب إن الاستشارات كانت فقط شكلية، بحيث كانت اللجان تقتصر على استقبال الطلبات وهذه الطلبات كانت تقدم من دون متابعة حقيقية. فالأطراف المختلفة لم تحصل على مسودة للدستور قبل 8 حزيران/يونيو 2011. والمسودة لم تكن مكتوبة إنما قُدمت شفهياً في اجتماع دام عشر ساعات. ولم يستغرق النظر في مواد الدستور إلا ليلة واحدة[148].

وبالرغم من كل ذلك، من الجائر القول إن الدستور لم يأت بجديد. فالتعديلات كانت مهمة، خلافاً لما كان يجري سابقاً، حيث كانت التعديلات التي يتم إدخالها في الدستور طفيفة وغير جوهرية، منها مثلاً تعديلات بسيطة على صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، وبعض التلميحات إلى حقوق الإنسان. وغالباً ما كانت هذه التعديلات مفروضة من الملك ولا تتجاوب مع أي مطالب شعبية. بيد أن التعديل الذي أجري في عام 2011، ولو لم يستجب بالكامل لمطالب الشعب، قد أدخل ثقافة ومصطلحات جديدة، منها مثلاً العدالة الاجتماعية[149].

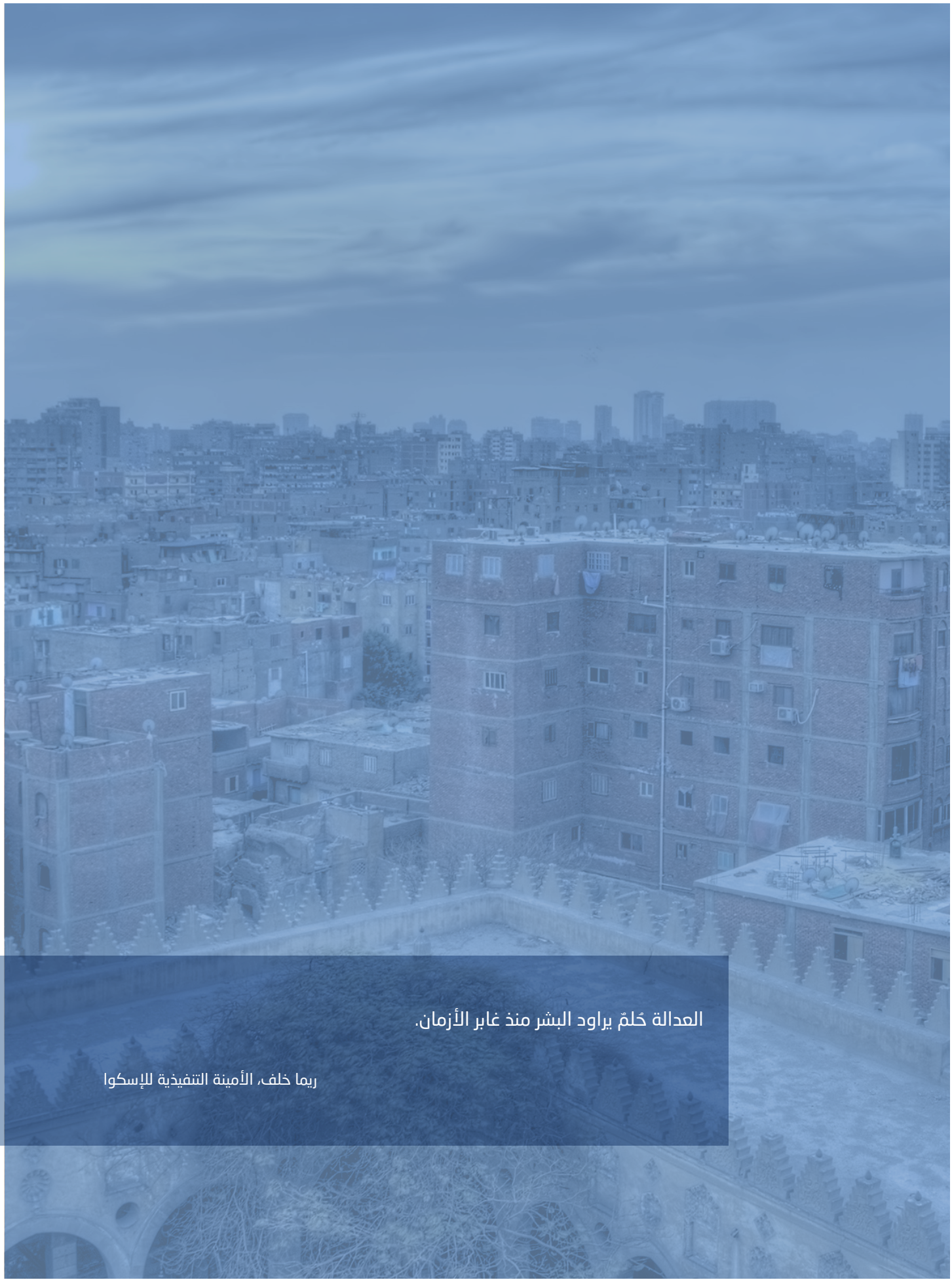
3. الفترة الزمنية

الفترة الزمنية عنصر أساسي في مسار صياغة الدستور. في المغرب، لم تتجاوز هذه الفترة الثلاثة أشهر، مما جعل الكثيرين يستنتجون أن الدستور كان دستوراً "ممنوحاً" من قبل الملك ولم يشارك المجتمع في صياغته، وهذا ما يؤثر على ديمقراطيته إذ لم تُمنح الهيئات السياسية القدرة على المشاركة في عملية إبداء الرأي[150]. وفي تونس، استغرقت عملية إقرار الدستور سنتين ونصف تقريباً.

وكان التحدي الرئيسي عدم وجود رؤية واضحة وخطة طريق للمرحلة الانتقالية، مما ساهم في تنامي استياء الرأي العام[151] في محطات عدة تحت وطأة الأعباء الاقتصادية والاجتماعية. أما في مصر، وعلى الرغم من أن لجنة الخمسين كانت مكلفة بالانتهاء من نص مسودة الدستور في مدة شهرين (باستثناء أيام العطل)، لم تلتزم اللجنة بالمهلة الزمنية وهي قدمت المسودة النهائية للدستور بعد فترة ثلاثة أشهر. يشار هنا، إلى ان التلاعب بالجدول الزمني قد يكون "الخطوة الأكثر جرأة التي قامت بها اللجنة" إذ أنها خالفت إلى حد ما وثيقة دستورية صدرت بموجب مرسوم رئاسي[152].

في الإجمال، لا بد من الاعتراف بأن عملية صياغة الدستور في البلدان الثلاثة كانت أكثر تشاركية من السابق. لكن شوائب عدة لا تزال تعتري هذا التشاركية. وتبقى العبرة في تطبيق الدستور من خلال تعديل القوانين لتتجاوب مع بنود الدستور الجديد أو سن قوانين جديدة استناداً إلى المواد الدستورية الجديدة كي لا تبقى هذه المواد حبراً على ورق.

3. مصر: الانتقال المتعثر؟



العدالة حُلمٌ يراود البشر منذ غابر الأزمان.

ريما خلف، الأمينة التنفيذية للإسكوا

3. مصر: الانتقال المتعثر؟

يتناول هذا الفصل واقع العدالة الاجتماعية في مصر على ضوء دستور عام 2014. فيعرض المواد الدستورية المتعلقة بالعناصر التي من شأنها تحقيق العدالة الاجتماعية ويناقشها. ويتطرق إلى عملية تفعيل الدستور، ودور اللجنة العليا للإصلاح التشريعي وأولوياتها ومدى تأثيرها على مسار تحقيق العدالة الاجتماعية. وينظر في واقع التشريع في ظل غياب برلمان منتخب من قبل الشعب. كما يعرض أهم البرامج التي وضعتها الحكومة وطبقتها في قطاعات حيوية منها الصحة، والتعليم، والأجور وذلك في إطار تنفيذ السياسات العامة الهادفة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية. وفي هذا الفصل أيضاً تسليط الضوء على دور المجتمع المدني في مراقبة تطبيق الدستور والقوانين والعوامل التي تحد من هذا الدور.

ألف. دستور مصر والعدالة الاجتماعية

لقد أولى دستور مصر لعام 2014[153] اهتماماً خاصاً بالعدالة الاجتماعية، من حيث المبادئ العامة ومن حيث العناصر التي تساهم في تحقيقها. وأقرت مقدمة الدستور بأن طموح الحراك الشعبي لم يقتصر على تحقيق الحرية إنما "العدالة الاجتماعية" أيضاً والتي اعتبرها "حقاً لكل مواطن". وأعطى الدستور دوراً محورياً للعدالة الاجتماعية إذ ربطها ربطاً مباشراً بأهداف النظام الاقتصادي من أجل "تحقيق الرخاء في البلاد" والتنمية المستدامة حسب ما جاء في المادة 27. وأكد دستور مصر لعام 2014 في المادة 93 التزام الدولة "بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة". ومن شأن هذه المادة أن تمنع التناقض بين مواد الدستور والقوانين المكملة والمبادئ الدولية.

ونصت المادة 8 من الدستور على أن المجتمع يقوم على "التضامن الاجتماعي" وأن الدولة تلتزم "بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذي ينظمه القانون". وهكذا، لم تعد العدالة الاجتماعية مبدأ دستورياً فقط إنما أيضاً هدفاً تلتزم الدولة بتحقيقه. ونص الدستور على أن الدولة تلعب دوراً فعالاً في هذا الإطار، لأنها وبحسب المادة 9، تلتزم "بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز". وعدم التمييز بين المواطنين لا بد أن يشمل أيضاً عدم التمييز بين المرأة والرجل لأن المساواة بين الجنسين أحد العناصر الهامة في تحقيق العدالة الاجتماعية. وهذا ما يتطرق إليه الدستور المصري لعام 2014 في المادة 11 التي نصت على أن "تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً لأحكام الدستور". وشملت هذه المادة أيضاً دور الدولة في "ضمان تمثيل المرأة تمثيلاً مناسباً في المجالس النيابية" وكفالة "حقها في تَولّي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة والتعيين في الجهات والهيئات القضائية، دون تمييز ضدها".

وأكد الدستور في المادة 53 أن المواطنين "متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر". ونصت المادة 53 أيضاً على أن "تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض". يشار في هذا السياق إلى أن هذه المادة، إضافة إلى المادة 14 التي تنص على أن "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب..."، شكلتا الحجة الدستورية التي استند إليها الرأي العام في مصر من أجل الاحتجاج على تصريح كان قد أدلى به وزير العدل في أيار/مايو 2015، باستحالة أن يكون "ابن عامل الزبالة قاضياً"، الأمر الذي دفعه إلى الاستقالة لاحقاً.

وتضمن الدستور مواد بشأن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ومنها ما يتعلق بحقوق الفئات المهمشة. فالمادة 81 تنص على التزام الدولة "بضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والأقزام، صحياً واقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وترفيهياً ورياضياً وتعليمياً، وتوفير فرص العمل لهم، مع تخصيص نسبة منها لهم، وتهيئة المرافق العامة والبيئة المحيطة، وممارستهم لجميع الحقوق السياسية، ودمجهم مع غيرهم من المواطنين، إعمالاً لمبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص". ومن المواد التي تؤكد ضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية، المادة 78 التي تنص على أن "تكفل الدولة للمواطنين الحق في المسكن الملائم والآمن والصحي، بما يحفظ الكرامة الإنسانية ويحقق العدالة الاجتماعية". هذا الحق، تؤكده أيضاً المادة 63 التي نصت على حظر "التهجير القسري التعسفي للمواطنين بجميع صوره وأشكاله"، وقد اعتبر بعض المحللين أن هذه المادة تتيح فرص التقاضي ضد العديد من ممارسات التنمية العمرانية غير العادلة[154].

وكان ملفتاً التقدم الملحوظ في المواد الدستورية المتعلقة بحقوق المرأة في دستور عام 2014 مقارنة بدستور عام 2012. ولا بد من الإشارة إلى أن الجمعية التأسيسية التي كانت مكلفة كتابة دستور عام 2012، ضمت ست نساء فقط (مثّلن التيار الإسلامي بشكل عام) من أصل 100 عضو، في حين أن "لجنة الخمسين" التي صاغت دستور عام 2014 ضمت خمس نساء (مثّلن مختلف التوجهات السياسية) من أصل 50 عضواً[155]. وقد ساعد وجود المرأة في "لجنة الخمسين على تحقيق مكاسب ملفتة في دستور عام 2014. وعلى سبيل المقارنة، نصت المادة 65 من دستور عام 2012 على تكريم شهداء الوطن على أن "يكون لهم ولأبنائهم ولزوجاتهم الأولوية في فرص العمل". وفي هذه المادة جزم مسبق بأن جميع الشهداء هم من الرجال وبالتالي جزم أيضاً بأن النساء هن زوجات للشهداء فقط ولسن شهيدات. وقد عُدلت هذه المادة لتنص في دستور عام 2014 على المساواة بين الرجل والمرأة في موضوع الشهادة. وجاء النص في المادة 16 على الشكل التالي: "تلتزم الدولة بتكريم شهداء الوطن، ورعاية مصابي الثورة والمحاربين القدماء والمصابين وأسر المفقودين في الحرب وما في حكمها ومصابي العمليات الأمنية، وأزواجهم وأولادهم ووالديهم، وتعمل على توفير فرص العمل لهم، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون."

ومن الحقوق التي كرسها الدستور أيضاً، حق المرأة المصرية بإعطاء الجنسية لأولادها. فنصت المادة 6 على أن "الجنسية حق لمن يولد لأب مصري أو لأم مصرية". وقد أقرت هذه المادة، بما لا يدع مجالاً للشك أو للجدل، أن جنسية الأولاد من أم مصرية هي جنسية "أصيلة" تستند إلى حق الدم وليست جنسية مكتسبة. وبناءً عليه، تُمنح الجنسية عند الميلاد دون الحاجة لإجراءات أو موافقة وزارة الداخلية، تماماً كما هو وضع الأطفال من أب مصري[156]. وتكريس هذا الحق كحق دستوري يُعتبر تقدماً ملحوظاً في إقرار حقوق المرأة. فبعد أن أعطى القانون رقم 154 لعام 2004 المرأة المتزوجة من رجل أجنبي الحق في إعطاء الجنسية المصرية لأبنائها، كرس

دستور عام 2014 هذا الحق كحق دستوري وليس كحق قانوني فقط. فالقانون وحده، من دون ضمانات دستورية، يمكن أن يعدَّل لاحقاً في حال رغبت السلطات التشريعية بذلك. أما حالياً، وبموجب المادة 92 من الدستور التي تنص على أن "الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً. ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها"، فلم يعد بالإمكان لأي قانون أن يشرِّع عكس هذا الحق الدستوري. وهذا ما ينطبق تحديداً على حق المرأة في إعطاء الجنسية لأولادها.

أما في ما يتعلق بتولي النساء الوظائف العامة، فقد كان جلياً في المرحلة الأولى الامتناع عن قبول المرأة في سلك القضاء مثلاً، مما يتناقض مع المادة 11 من الدستور التي تنص على أن الدولة "تكفل للمرأة حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة". ففي أيار/مايو 2014، نُشر إعلان عن قبول دفعة جديدة لوظيفة مندوب مساعد في مجلس الدولة تضمن إشارة صريحة إلى أن الوظيفة مفتوحة "للذكور فقط"، وكان ذلك إقصاءً واضحاً للمرأة يحرمها من إمكانية الحصول على الوظيفة، وهذا مخالف للدستور. لكن، وبعد مرور أقل من سنة على هذه الأزمة، أعلن مجلس القضاء الأعلى في شباط/فبراير 2015 عن فتح باب القبول لتلقي أوراق دفعة جديدة من عضوات النيابة الإدارية وهيئة قضايا الدولة لاعتلاء منصة القضاء. واعتبرت المنظمات النسائية أن هذه خطوة إيجابية نحو تفعيل الدستور وحقوق النساء المكرسة فيه[157].

في المقابل، لم تبادر الحكومة حتى اليوم إلى تشكيل "مفوضية مستقلة للقضاء على أشكال التمييز"، بموجب المادة 53 من الدستور، والتي لا تقتصر مهمتها على حماية الأطفال والنساء إنما أيضاً ضحايا التمييز بشكل عام.

من ناحية أخرى، نص الدستور على مجالات قطاعية محورية في تحقيق العدالة الاجتماعية. فالمادة 17 نصت على أن "تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي"، وأقرت أن "لكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي بما يضمن له حياة كريمة، إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة...". ويرى بعض المحللين أن هذه المادة لها حدودها، إذ أنها حصرت الحق في الضمان الاجتماعي بالمواطنين دون سواهم من العمال المهاجرين واللاجئين. وهذا يخالف تفسيرات اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، حيث أوردت ما يلي: "تحظر الفقرة 2 من المادة 2 التمييز على أساس الجنسية، وتلاحظ اللجنة أن العهد لا يتضمن قيداً صريحاً في ما يتعلق بالولاية، فعندما يشارك غير المواطنين، بمن فيهم العمال المهاجرون، في مخطط الضمان الاجتماعي، يجب أن يتمكنوا من الاستفادة من مشاركتهم تلك أو استعادة اشتراكاتهم عند مغادرتهم البلد. كما ينبغي ألا تتأثر استحقاقات العامل المهاجر من جراء تغيير مكانه[158]. كما حددت المادة 17 من الدستور المصري مسبقاً مَن يستفيد من هذا الحق، حيث جاء فيها "إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة". لا شك في أن المادة 17 تحمل العديد من الإيجابيات خصوصاً "توفير معاش مناسب لصغار الفلاحين والعمال الزراعيين والصيادين والعمالة غير المنتظمة". إلا أن هذه الإيجابية الظاهرة لا تتضمن أي التزام على الدولة من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن المعاش المناسب في حقيقته لا يضمن بالضرورة حياة كريمة للمواطنين وفقاً للمعايير الدولية، بل يخضع في الحقيقة لتقديرات الدولة وحدها، وبالتالي فإن هذه الفئات يبقى مصيرها مرتبطاً بما تقرره السلطات من معاشات لهم.

وفي ما يتعلق بالرعاية الصحية، تنص المادة 18 على أن "لكل مواطن الحق في الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات

الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل". وتنص هذه المادة أيضاً على أن "تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن 3 في المائة من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية". وفي السياق نفسه تنص المادة 19 على أن "تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4 في المائة من الناتج القومي الإجمالي له...".

ولكن بعض المحللين رأوا أن هاتين المادتين صيغتا بشكل قد يؤثر سلباً على تحقيق العدالة الاجتماعية في المدى الطويل، إذ أنهما تحددان نسباً معينة للإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم في حين أن من المرجح أن تنشأ ضرورة لتغيير هذه النسب مع مرور الزمن. فبعد عشر سنوات يمكن أن تكون هذه النسب ضئيلة جداً. كما اعتبر محللون آخرون، ومنهم نقابة الأطباء في مصر، أن تحديد الدستور نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة بـ 3 في المائة من الناتج القومي الإجمالي، يتعارض مع اتفاقية "أبوجا" التي تنص على إلزام حكومات الدول الموقعة عليها بتخصيص 15 في المائة من الموازنة العامة للمنظومة الصحية[159].

لقد كرس الدستور المصري لعام 2014 الحقوق المتعلقة بالعدالة الاجتماعية وتناولت مواد عديدة فيه الحقوق الاقتصادية، والحقوق الاجتماعية، وحقوق الفئات المهمشة، إضافة إلى تكريس حقوق متقدمة للمرأة المصرية. إلا أن تحويل النصوص الدستورية إلى سياسات اجتماعية قد اصطدم بالعديد من العوائق السياسية، إذ أعطت الحكومات المتعاقبة الأولوية للقوانين المتعلقة بتحفيز الاستثمار ومحاربة الإرهاب.

باء. تفعيل الدستور والفراغ التشريعي

بعد إقرار الدستور المصري لعام 2014، توجه الشعب المصري لانتخاب رئيس جمهورية جديد. وكان من أول القرارات التي اتخذها الرئيس عبد الفتاح السيسي تشكيل "اللجنة العليا للإصلاح التشريعي" بموجب القرار رقم 187 لسنة 2014 والذي صدر في 15 حزيران/يونيو من العام نفسه. وكانت مهمة اللجنة الأساسية البدء بورشة تفعيل الدستور، إما من ناحية تعديل بعض القوانين من أجل أن تتلاءم مع نص الدستور الجديد، أو من ناحية نص قوانين جديدة. وعلى وجه التحديد، نص القرار على أن مهام اللجنة تقوم على "إعداد وبحث ودراسة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية وقرارات رئيس مجلس الوزراء اللازم إصدارها أو تعديلها تنفيذاً لأحكام الدستور المعدل أو التي تحيلها إليها الوزارات والجهات المختلفة لمراجعتها وتطويرها والتنسيق بينها وبين التشريعات المختلفة لضمان عدم تعددها أو قصورها أو تناقضها أو غموضها والعمل على ضبطها وتوحيدها وتبسيطها ومسايرتها لحاجة المجتمع وملاءمتها للسياسة العامة للدولة وفلسفتها وأهدافها القومية".

أما من ناحية التمثيل، فاللجنة كانت برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية كل من وزير شؤون مجلس النواب والعدالة الانتقالية، ووزير العدل، ورئيس مجلس الدولة، ومفتي الجمهورية ووكيل الأزهر ورئيس هيئة مستشاري مجلس الوزراء، ورئيس قسم التشريع بمجلس الدولة ومساعد وزير العدل لشؤون التشريع. إضافة إلى هؤلاء، ضمت اللجنة أيضاً ثلاثة من أساتذة كليات الحقوق بالجامعات، واثنين من رجال القضاء واثنين من المحامين، وثلاثة من رجال القانون من الشخصيات العامة يختارهم رئيس مجلس الوزراء. علاوة على ذلك لقد قرر الرئيس عبد الفتاح السيسي في وقت لاحق ضم ممثلين عن وزارتي الدفاع والداخلية إلى عضوية اللجنة العليا للإصلاح التشريعي[160]. ويلاحظ أن اللجنة يغلب عليها الطابع الحكومي، لأن غالبية أعضائها وزراء وممثلو وزارات، ولا تمثيل للقوى الاجتماعية غير الرسمية فيها[161]. وكانت المرأة ومن يمثلها من جمعيات ومنظمات من أبرز المستبعدين عن اللجنة العليا للإصلاح التشريعي. وقد احتجت منظمات نسائية عدة على هذا "الإقصاء" وأرسلت

بياناً تطالب فيه بتمثيل النساء في اللجنة لكن رئاسة مجلس الوزراء رفضت الطلب. واعتبرت المنظمات النسائية ذلك "تجاهلاً لنص المادة 11 من الدستور بما فيها من التزام بمكافحة التمييز ضد النساء، خاصة في ما يتعلق بتمثيلهن ومشاركتهن في مواقع صنع القرار".

انبثق عن اللجنة ثماني لجان فرعية لتُعنى بالجوانب التالية: التشريعات الاجتماعية، والتشريعات الاقتصادية، وتشريعات الأمن القومي، وتشريعات التقاضي والعدالة، وتشريعات التعليم، والتشريعات الإدارية، وتشريعات الاتحادات والنقابات، ودراسة توافق التشريعات الوطنية مع الاتفاقات الدولية. وكلفت اللجان بإجراء حوار مجتمعي بشأن مشروعات القوانين والقرارات، وإعداد تقرير يتضمن نتائج الحوار وأثره على المشروع المقترح تقديمه.

وبالإضافة إلى التركيبة التمثيلية الناقصة للجنة، فهي عملت في ظل غياب البرلمان وبالتالي تفرد رئيس الجمهورية بتصديق القوانين، وغلبت على أعمالها الأولويات الاقتصادية.

التحدي الأول: غياب البرلمان

منذ حل مجلس الشعب في حزيران/يونيو 2012، والذي أصبح اسمه مجلس النواب في ظل دستور عام 2014، وحل مجلس الشورى في تموز/يوليو 2013 بعد إسقاط الرئيس المصري السابق محمد مرسي، وحتى كتابة هذا التقرير، لم يتوجه الشعب المصري إلى انتخاب مجالس تشريعية ونيابية. أما السبب الذي حال دون إجراء الانتخابات طوال تلك الفترة فأرجعه البعض إلى "أن مصر ليست جاهزة للانتخابات البرلمانية بسبب ظروف الحرب على الإرهاب وبسبب ضرورة عدم تقييد يد الرئيس في المرحلة الحرجة" التي تمر بها البلاد[162]. وتولى مهمة التشريع بموجب الدستور الرئيس عدلي منصور ثم لاحقاً الرئيس عبد الفتاح السياسي حتى تاريخ كتابة هذا التقرير. وفي غياب المؤسسات التي يتم العمل التشريعي في إطارها كانت اللجنة العليا للإصلاح التشريعي بمثابة "برلمان موازٍ" معيَّن وليس منتخباً، لا سيما وأنها اتخذت من البرلمان مقراً لها[163]. في الواقع، تنص المادة 156 من الدستور على ما يلي: "وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، إذا طرأ ما يستوجب ذلك، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد...". ولكن سيكون من الصعب جداً مراجعة التشريعات العديدة التي وُضعت في غياب البرلمان في فترة الـ 15 يوماً بعد انتخاب أول برلمان. وقد فُتح الباب أمام تفسير المادة 156. بعض فقهاء القانون الدستوري يرون أن الدستور الحالي لم يتطرق إلى هذه الحالة وأن مصر منذ 3 تموز/يوليو 2013 وحتى انتخاب البرلمان المقبل تعيش في فترة تسمى دستورياً غياب الحياة النيابية؛ ولا يوجد نص يوجب عرض القرارات بقوانين، التي أصدرها الرئيسان، السابق عدلي منصور والحالي عبد الفتاح السيسي على مجلس النواب"[164]. وهذه الممارسة تعارضها جهات عديدة تعتقد أن على المحكمة الدستورية أن تحسم الجدل حول قانونية التشريعات في ظل غياب البرلمان. يشار في هذا السياق إلى أن الرئيس السيسي قد أصدر ما يقارب الـ 300 قانون خلال عام واحد منذ توليه سدة الرئاسة. ومن أبرز القرارات المصيرية التي اتخذها، توقيع اتفاقية سد النهضة بين مصر والسودان وإثيوبيا، والتي تنص على عشرة مبادئ أساسية تكون ملزمة بعد تصديق برلمانات الدول الثلاث عليها. ومع غياب البرلمان يملك الرئيس المصري صلاحية التشريع وقد استخدمها في هذا الصدد بالفعل.

التحدي الثاني: أولويات التشريع

يكمن التحدي الثاني في الأولويات التشريعية التي تم تحديدها للجنة العليا للإصلاح التشريعي وهي التشريعات

الاقتصادية وقوانين الأمن القومي. وركزت الحكومة التي كان يرأسها إبراهيم محلب على تنفيذ المشاريع الكبيرة وتعزيز استثمارات القطاع الخاص. ونظمت مؤتمراً حول الاستثمار عُقد في شرم الشيخ، وأصدرت قانوناً جديداً بشأن الاستثمار.

يشار في هذا السياق وعلى سبيل المثال إلى أن قانون الاستثمار الموحد (2015) جاء في سياق "تحصين المسؤولين الحكوميين وحماية المستثمر". وبالفعل تباطأت الحكومات المصرية المتعاقبة منذ الثورة في تنفيذ الأحكام القضائية التي تنص على بطلان عقود البيع وعودة الشركات للقطاع العام والتي تمت خصخصتها في ظل حكم الرئيس حسني مبارك. لا شك أن التعديلات التشريعية التي أُجريت بعد الثورة تصب في خانة استعادة ثقة المستثمرين الأجانب والمصريين.

ومن أهم تلك التعديلات قانون تحصين العقود الحكومية من الطعن أمام مجلس الدولة في عهد الرئيس عدلي منصور، ما ترتب عليه إيقاف النظر في القضايا القائمة وقصر الطعن على العقود في مسائل كخصخصة شركات القطاع العام وعقود تصدير الغاز الطبيعي وتخصيص الأراضي المملوكة للدولة على أطراف العقود المباشرة. واعتُبر ذلك ممارسة غير مسبوقة وتأتي "لسد هذا الباب الذى سبب الكثير من عدم اليقين للمستثمرين بالحكم ببطلان عقود خصخصة شركات عامة بعد سنوات من انتقال ملكيتها للقطاع الخاص، بما في ذلك المستثمرون الأجانب، وبطلان تخصيص أراض مملوكة للدولة"[165]. إلى جانب تحفيز المستثمرين على الاستثمار في مصر، أقرت الحكومة المصرية قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015، لكن هذا القانون ووجه بهجوم واسع عندما طرحته وزارة التخطيط للحوار المجتمعي. وكانت أبرز نقاط الهجوم تتعلق بهيكل الأجور، وانتقاص حقوق العاملين الأساسية، وإهدار مقاييس ومعايير الكفاءة، والتوسع في صلاحيات الرؤساء المباشرين على حساب العمل.

وفي ظل هذا الاهتمام الكبير بقوانين الاستثمار، من المفيد في الجزء الثالث من هذا الفصل تسليط الضوء على البرامج الاقتصادية التي وضعتها الحكومات المتعاقبة في مصر من أجل دعم الاقتصاد وتمكين الفئات الاجتماعية.

جيم. التمكين الاجتماعي

يركز هذا الشق من السياسات الاجتماعية على تمكين المواطنين، بمن فيهم أصحاب المشاريع الصغيرة (أغلبهم غير نظاميين) والعمال غير النظاميين. ويكمن نجاح هذه السياسات في مدى تزويد المواطنين بالمهارات التعليمية والفنية التي تمكنهم من التمتع بالكفاءات اللازمة للمنافسة والابتكار وزيادة المنافع الاجتماعية. ويقاس نجاح السياسات بحسب قدرة الحكومة على تحسين بيئة العمل النظامي وتسهيل تحوّل القطاع غير النظامي إلى قطاع نظامي مع توصله إلى نتائج مقبولة. وفي ما يلي لمحة حول الأداء المتفاوت للحكومات المؤقتة على صعيد التعليم والصحة والتحفيز على دخول القطاع النظامي.

ويبين الجدول 4 أن الالتحاق بالتعليم الابتدائي حافظ على مستوياته العالية أو حتى تحسّن في الفترة الممتدة من عام 2010 إلى عام 2012. فنسبة التحاق الفتيات والفتيان في التعليم تزيد عن 100 في المائة، بما أنها تقاس بحسب الفئة العمرية التي ينتمي إليها الطلاب. وسجلت نسبة الالتحاق بالتعليم الثانوي ارتفاعاً في الفترة عينها. ولكن نسب الالتحاق بالتعليم العالي سجلت من جهتها تراجعاً ملحوظاً، إذ بلغت 30.1 في المائة في عام 2012 بعد أن كانت 33.5 في المائة في عام 2010.

الجدول 4. الالتحاق بالمدارس حسب نوع الجنس، 2012-2010

الالتحاق بالمدارس	2010	2011	2012
التعليم الابتدائي (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)			
الذكور	114.5	111.8	115.7
الإناث	109.9	105.3	111.1
المجموع	112.3	108.6	113.4
التعليم الثانوي (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)			
الذكور	77.2	86.4	87.1
الإناث	74.4	84.7	85.5
المجموع	75.9	85.6	86.3
التعليم العالي (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)			
الذكور	35.1	30.2	30.6
الإناث	31.8	27.2	29.5
المجموع	33.5	28.8	30.1

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية.

الجدول 5. مؤشرات النواتج الصحية

	2010	2011	2012	2013
العمر المتوقع عند الولادة للإناث (سنوات)	72.9	73.1	73.3	73.6
العمر المتوقع عند الولادة للذكور (سنوات)	68.2	68.4	68.6	68.8
العمر المتوقع عند الولادة، المجموع (سنوات)	70.5	70.7	70.9	71.1
نسبة وفيات الأطفال (لكل 1000 ولادة حية)	19.9	19.4	19.0	18.6

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية.

الجدول 6. الإجراءات العامة التي اضطلعت بها الحكومات في الفترة 2015-2010 (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
الإنفاق الإجمالي	29.3	29.9	33.5	35.1	32.9
الإنفاق على التعليم				5.3	5.5
الإنفاق على الصحة				2.4	2.6

المصدر: صندوق النقد الدولي ووزارة المالية، بالاستناد إلى الميزانية المعلنة للفترة 2015-2014.

وبدوره شهد قطاع الصحة تحسناً بين عامي 2010 و2013. فقد ارتفع متوسط العمر المتوقع من 68.2 إلى 68.8 سنة للنساء، ومن 72.9 إلى 73.6 في المائة للرجال (الجدول 5)، فيما تراجعت معدلات وفيات الأطفال من 19.9 إلى 18.6 حالة وفاة لكل 1,000 ولادة حية في تلك الفترة.

وبالرغم من التحسن الذي تظهره الأرقام، لا يمكن التغاضي عن المشاكل التي لا تزال تنتظر إيجاد حلول. صحيح أن مصر قطعت أشواطاً كبيرة من حيث تسهيل الحصول على خدمات الصحة والتعليم، غير أن نوعية هذه الخدمات تدهورت على مر الزمن. ومع أن هذه الخدمات متاحة مجاناً، تبقى النفقات على التعليم والصحة (كالتعليم الخصوصي، أو اللجوء إلى العيادات الخاصة بدلاً من العيادات الرسمية) تشكل عبئاً كبيراً تتكبده العائلات لا سيما الفقيرة منها[166]. حتى أن الأساتذة والأطباء يتقاضون أجوراً زهيدةً، ولا يحصلون على التحفيز الكافي، كما أنهم نادراً ما يخضعون للمساءلة. وبحسب الاتجاهات في دراسة الرياضيات والعلوم في العالم (TIMSS)، لا يسجل الطلاب في مصر علامات مرتفعة في الاختبارات الدولية، وتحل الجامعات في مصر في مراتب متدنية على الصعيد الدولي. بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد تطابق بين العرض والطلب على اليد العاملة الماهرة في سوق العمل، وحتى لو عمدت الفئات الفقيرة إلى الاستثمار في رأس مالها البشري وتعزيزه، فهي تبقى محرومة من الاستفادة من استثماراتها.

وبالنسبة لتخصيص الموارد لقطاعي التعليم والصحة، يشير الجدول 6 إلى أن نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي لا تزال مشابهة لما كانت عليه قبل عام 2011، مع زيادة بسيطة شهدتها في الفترة 2014-2015 على صعيد الميزانية المخصصة لهذين القطاعين. وتعد هذه الزيادة خطوة أولى باتجاه تطبيق الدستور الجديد الذي أقر في عام 2014 والذي ينص على ضرورة أن تصل نسبة الإنفاق العام على التعليم إلى ما لا يقل عن 4 في المائة من الناتج

المحلي الإجمالي، ونسبة الإنفاق على الصحة إلى ما لا يقل عن 3 في المائة من هذا الناتج.

وشهد القطاع غير النظامي ارتفاعاً ملحوظاً في نسبة التشغيل، وتشير البيانات الواردة في مسح ظروف سوق العمل في مصر إلى ارتفاع في نسبة فرص العمل في القطاع الخاص غير النظامي وصلت إلى 40 في المائة في عام 2012 بعد أن كانت 30.7 في المائة في عام 1998[167]. ويُنسب هذا الارتفاع إلى عوامل عديدة، الأول هو أن سرعة النمو الاقتصادي غير كافية لخلق فرص عمل في القطاع النظامي لاستيعاب الأعداد الكبيرة لطالبي العمل، فنسبة التشغيل في القطاع الخاص النظامي لم تسجل سوى ارتفاع ضئيل من 13 في المائة إلى 13.5 في المائة، فيما سجل التسجيل في القطاع العام تراجعاً من 34 في المائة إلى 27.1 في الفترة عينها. والثاني هو أن غالبية الأفراد يلجأون، نتيجة للأعباء المعيشية، إلى القطاع غير النظامي لإيجاد فرص عمل، بالرغم من ظروف العمل الصعبة.

1. ترشيد برامج دعم السلع الأساسية

اعتمدت مصر على إعانات دعم السلع الأساسية باعتبارها آلية لتأمين شبكة الأمان، ولكن تبين أن هذه الآلية تفتقد إلى الفعالية والإنصاف والاستدامة، مع أن الهدف منها هو دعم الدخل الحقيقي للفئات الفقيرة عبر تأمين الحكومة لبعض السلع الأساسية بأسعار أقل من سعر السوق، وحماية السكان من الصدمات الناتجة عن تقلبات الأسعار الدولية للسلع الأساسية، خاصة في بلد يستورد النفط كمصر.

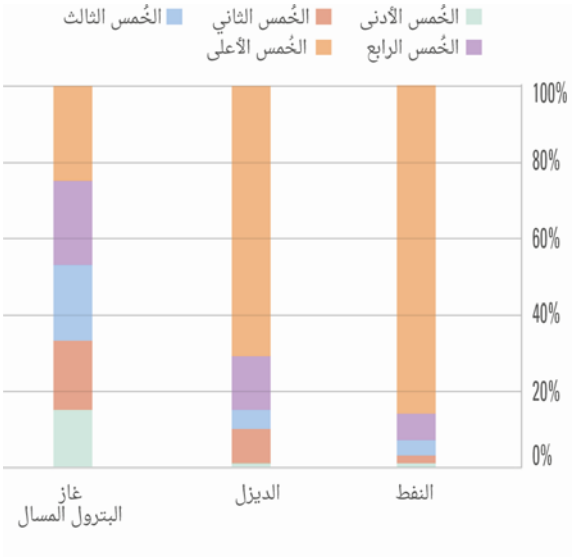
ويشير الشكل 4 بالاستناد إلى مسوح الأسر التي أجريت بين عامي 2003 و2009، إلى نسبة المستفيدين في شرائح التقسيم الخمسي لمستويات الدخل من إعانات النفط، والديزل، وغاز البترول المُسال. ويظهر أن الشريحتين الأولى والثانية لا تتلقيان سوى 3 في المائة من مجموع إعانات النفط، فيما يستفيد الخمس الأشد ثراءً من 86 في المائة من هذه الإعانات. وكذلك الأمر للخمس الأشد فقراً الذي لا يستفيد سوى بنسبة 1 في المائة من إعانات الديزل في الوقت الذي يستفيد الخمس الأشد ثراءً بنسبة 71 في المائة من هذه الإعانات. وهذا ينطبق أيضاً على إعانات غاز البترول المسال، ولو بفروقات أقل، إذ لا تستفيد الشريحتان الأولى والثانية إلا بنسبة 33 في المائة من هذه الإعانات.

ويختلف الأمر بالنسبة لإعانات الغذاء، حيث تتوزع فوائدها بدرجة أعلى من المعدل على الشرائح الخمسية، ومع هذا تستفيد الشريحة الأولى من إعانات الخبز، والسكر، والطحين بنسبة 15 في المائة، والشريحة الثانية بنسبة 17 في المائة، والشريحة الثالثة بنسبة 37 في المائة.

ولا يعتبر توزيع فوائد الإعانات غير منصف فحسب، بل يتسبب أيضاً بتشوه السوق على صعيدي الإنتاج والاستهلاك. فمن ناحية الإنتاج، قد تشجع الإعانات على الاستثمار في مجالات ليس لها ميزة نسبية على الصعيد الوطني. أما على صعيد الاستهلاك، فقد تساهم هذه الإعانات في زيادة استهلاك السلع الشحيحة. والأهم من ذلك، يؤدي وضع سعرين لسلعة واحدة في أي سوق إلى إتاحة الفرص للمضاربات، والسوق السوداء، والتهريب. وبذلك، يشكل نظام كهذا عبئاً على ميزانية الحكومة قد يكون من الصعب عليها تحمله، خاصة وأن إعانات الطاقة والغذاء تشكل حوالى ربع مجموع الإنفاق الحكومي. كما لا يتيح لها الحيّز المالي الكافي للإنفاق على قضايا مهمة، ويعرِّض الميزانية لانعدام الاستقرار بسبب التقلبات في أسعار السلع على الصعيد الدولي.

وفي حقبة ما بعد الثورة، شكل شح الموارد والدعم السياسي الذي أمنه النظام الجديد بعد 30 حزيران/يونيو 2013، فرصة لإعادة النظر في مسألة إعانات السلع. فظهرت محاولات لوقف هذه الإعانات أو ترشيدها، عبر تأمين التحويلات المادية اللازمة.

الشكل 4. نسب الاستفادة من إعانات الطاقة بحسب شرائح التقسيم الخُمسي لمستويات الدخل في مصر، 2003-2009



المصدر: تقارير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛ و Sdralevich and Others, 2014.

الشكل 5. نسب الاستفادة من إعانات الغذاء بحسب شرائح التقسيم الخُمسي لمستويات الدخل في مصر، 2003-2009

المصدر: تقارير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛ و Sdralevich and Others, 2014.

وكان لا بد من أن تركز المجموعة الأولى من الإصلاحات على تخفيف إعانات النفط. فمنذ عام 2012، ارتفعت أسعار البنزين (أوكتان 95) بنسبة 112 في المائة للسيارات الراقية، وارتفع الوقود الثقيل للصناعات التي لا تستهلك الطاقة بكثافة بنسبة 33 في المائة، وللصناعات التي تستهلك الطاقة بكثافة بنسبة 50 في المائة[168]. وفي كانون الثاني/يناير 2013، ارتفعت تعرفة الكهرباء للأسر بنسبة 16 في المائة، كما ارتفعت أسعار الغاز الطبيعي والوقود الثقيل لتوليد الكهرباء حوالى الثلث. وفي عام 2014، أدخلت الحكومة بعض التعديلات على نظام إعانات الغذاء، بعد أن كان يقتصر في السابق على تزويد الأفران بالطحين لإنتاج الخبز "البلدي". فبدأت تتبع نهجاً قائماً على الإنتاج تخصص بموجبه بطاقات ذكية للمواطنين تسمح لهم بالحصول على خمسة أرغفة خبز يومياً[169].

وبالإضافة إلى التغيّرات التي طرأت على إعانات الخبز، اتبعت الحكومة نهجاً مماثلاً على صعيد مجموعة محددة من المنتجات الأساسية. في السابق، كان يُسمح للمواطنين بالحصول على حصة من المنتجات الأساسية شهرياً. أما النظام الجديد فلا يسمح لهم بالحصول سوى على 15 جنيهاً مصرياً شهرياً لصرفها على المنتجات التي يرغبون فيها من بين مجموعة محددة تتألف من 20 منتجاً. وإنْ لم ينفق المواطن كل الإعانات المخصصة لشراء الخبز البلدي، يمنح نقاطاً إضافية تخوّله شراء منتجات أخرى عبر استعمال بطاقته الذكية[170]. ويسمح هذا النظام بمنح المواطن حرية الخيار بحسب رغباته واحتياجاته.

وبالإضافة إلى الجهود التي بذلتها الحكومات على صعيد إعانات الغذاء، بدأت أيضاً بتطبيق برنامج يعنى بإسكان الفئات ذات الدخل المتدني بالاستناد إلى برنامج الإسكان الاجتماعي. وأطلقت هذه المبادرة عقب ثورة 25 كانون الثاني/يناير 2011، بموجب مرسوم وزاري، وكان الهدف منها تأمين مليون مسكن للأسر ذات الدخل المتدني. وأدى التمسك بهذا الهدف إلى صدور القانون رقم 33 الذي يعنى بالمساكن الاجتماعية، والذي أقر بموجب مرسوم جمهوري في أيار/مايو 2014[171]. وبذلك، تم تكليف وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية

لوضع برامج تعنى بالمساكن الاجتماعية وتنفيذها، كذلك أنشئ صندوق للإسكان الاجتماعي، وذلك لتأمين المساكن اللائقة للفئات ذات الدخل المتدني.

2. برنامج "تكافل وكرامة"

ويُعتبر برنامج "تكافل وكرامة" من أهم برامج شبكات الأمان التي أُنشئت في مصر في الآونة الأخيرة. وهو عبارة عن برنامج لدعم الدخل يهدف إلى مساعدة الأسر الفقيرة التي تشتمل من بين أفرادها على أطفال أو مسنين أو أشخاص ذوي إعاقة. وبالتحديد، "تكافل" هو برنامج يقدم للأسر الدعم المشروط للدخل، أما "كرامة" فهو برنامج موجه للمسنين البالغين من العمر 65 سنة وما فوق والأشخاص ذوي الإعاقة، ويعنى بتقديم دعم غير مشروط للدخل وتأمين الدمج الاجتماعي[172].

ويهدف برنامج "تكافل" إلى الحد من الفقر وتعزيز رأس المال البشري في مجالي التعليم والصحة، عبر تحويل المبالغ النقدية بالاستناد إلى شروط صحية وتعليمية. وفي ما يتعلق بالتعليم، يشترط أن يلتحق أفراد الأسرة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و18 سنة في المدارس وأن يحضروا ما لا يقل عن 80 في المائة من الحصص الدراسية. أما في ما يتعلق بالصحة، فيشترط أن تقصد الأم والأطفال الذين تقل أعمارهم عن 6 سنوات العيادات الطبية مرتين سنوياً، بهدف رصد النمو وإنشاء السجلات الصحية وحضور دورات التوعية التي توفر للأم معلومات حول التغذية، وممارسات إطعام الأطفال وتحصينهم من الأمراض، وتدابير الرعاية قبل الولادة وبعدها. يبلغ نصيب الأسرة من التحويلات 325 جنيهاً مصرياً، وتزيد قيمة هذا المبلغ بحسب عدد الأطفال في الأسرة ليصل كحد أقصى إلى 625 جنيهاً مصرياً. وإلى جانب الدعم المادي، يقدم هذا البرنامج المزيد من الحوافز للحصول على شهادة التعليم الثانوي. وبدوره، يؤمن برنامج "كرامة" مبلغاً قدره 350 جنيهاً مصرياً للأسر التي يعاني أحد أفرادها من إعاقة، ولا يغطي البرنامج أكثر من ثلاثة أشخاص ذوي إعاقة لدى الأسرة الواحدة، أي أن المبلغ لا يجوز أن يتعدى الـ 1050 جنيهاً شهرياً للأسرة الواحدة.

ويطبق كل برنامج على ثلاث مراحل. وتهدف المرحلة الأولى المقرر إنجازها في حزيران/يونيو 2015، إلى تغطية 500,000 أسرة في المناطق الـ 19 الأشد فقراً في مصر حيث تصل نسب الفقر إلى 60 في المائة وما فوق، والتي تقع بمجملها في ست محافظات في شمالي مصر. وتغطي المرحلة الثانية، 500,000 أسرة إضافية ومن المتوقع إنجازها في أواخر عام 2016. أما المرحلة الثالثة فمن المتوقع أن تقدم الدعم أيضاً لـ 500,000 أسرة إضافية وأن تنجز في أواخر عام 2017.

بذلك، سيكلف إنجاز البرنامج ككل بمراحله الثلاث عند تغطية 1.5 مليون أسرة، مبلغ 10.89 مليار جنيه مصري (أي 1.46 مليار دولار أمريكي). ويكون بذلك قد قدّم الدعم لحوالي 10 في المائة من السكان و37 في المائة من الفقراء. وتبين نتائج المحاكاة أن البرنامج من شأنه الحد من معدل الفقر الوطني بنسبة 6.3 في المائة أي أنه سيحد من الفقر بنسبة 24 في المائة.

وترسل المبالغ عبر مكاتب البريد الوطنية. وتستفيد منها الأسر عبر سحبها بواسطة بطاقات صراف آلي من مكاتب البريد أو وحدات وزارة التضامن الاجتماعي، علماً أن كل المستفيدين من برنامج "تكافل" يحصلون على المبالغ النقدية بشكل فصلي فيما تصرف المساعدات بشكل شهري للمستفيدين من برنامج "كرامة". وباب الانتساب إلى البرنامج مفتوح في المناطق المستهدفة إلى أن يحقق التغطية الكاملة. وتحدد فترة الانتساب إليه بثلاث سنوات، يمكن بعد انتهائها تجديد الطلب.

ومن أجل ضمان استمرارية التمويل، خصصت الحكومة لهذا البرنامج 10-15 في المائة من مدخراتها المخصصة لإصلاح سياسات الدعم[173]. وخصصت وزارة المالية مبلغ 500 مليون جنيه لتمويل المرحلة

الأولى أي السنة المالية 2015/2014 من هذا البرنامج الذي تدير وزارة التضامن الاجتماعي العمليات والأنشطة المتعلقة به. بهذا، يمكن القول إن برنامج "تكافل وكرامة" يحظى بالدعم الكافي على الصعيدين السياسي والمالي ويسير بخطى ثابتة نحو إنجازه. وفي الفترة الراهنة، ما زالت نتائجه غير واضحة وقد يستغرق تطبيقه وقتاً قبل التمكن من تقييمه.

3. برامج الأشغال العامة والحد الأدنى للأجور

ويتعلق الشق الثاني لشبكات الأمان الاجتماعي بسوق العمل، ولا سيما اليد العاملة التي لا تتمتع بالمهارات المطلوبة أو الأشخاص العاطلين عن العمل، أو الذين يتقاضون أجوراً متدنية. ويركز الجزء الأول من المبادرة على مشروع الاستثمار المكثف للعمل في حالات الطوارئ، فيما يتعلق الجزء الثاني بتغيير الحد الأدنى للأجور.

وأطلق مشروع الاستثمار المكثف للعمل في حالات الطوارئ في تشرين الأول/أكتوبر 2012، وهو مشروع ينفذه الصندوق الاجتماعي للتنمية بالتعاون مع البنك الدولي، ويهدف أولاً إلى تأمين فرص عمل مؤقتة للأشخاص العاطلين عن العمل أو الأيدي العاملة غير الماهرة أو شبه الماهرة في مناطق محددة في مصر، وثانياً إلى توفير الخدمات المتصلة بالبنى التحتية اللازمة لمساعدة السكان في المناطق الفقيرة[174]. ولتحقيق الهدف الأول، يسعى المشروع إلى دعم نوعين من المشاريع الفرعية القائمة على كثافة اليد العاملة. يقتصر النوع الأول على مشاريع الأشغال العامة في البنى التحتية الصغيرة والمحلية كتنظيف القنوات وحمايتها، وإعادة تأهيل المدارس والمساكن وشبكات الطرق الريفية؛ أما النوع الثاني فيشمل إنشاء مشاريع فرعية لتأمين خدمات المجتمع. وبشكل عام، تساهم هذه المشاريع بتعزيز الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي، والطاقة، ووسائل النقل المأمونة، والخدمات الاجتماعية على صعيدي الصحة والتعليم.

ومن جهته، يحقق مشروع الاستثمار المكثف للعمل في حالات الطوارئ العدالة الاجتماعية من نواح متنوعة. فهو يستهدف الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع عبر التركيز على الـ 20 في المائة الأشد فقراً من المناطق الريفية المصرية[175]، خاصة وأن الشباب في هذه المناطق يسجلون أعلى معدلات بطالة، ما يجعلهم مستهدفين أكثر من غيرهم للاستفادة من الفرص الاجتماعية والاقتصادية التي يوفرها المشروع. كما أنه يركز على اليد العاملة شبه الماهرة التي قد تستفيد من آثار المشروع الإيجابية في الأجل الطويل، عبر رفع كفاءتهم وزيادة فرص توظيفهم في المستقبل.

بالإضافة إلى ذلك، يحقق هذا المشروع العدالة الاجتماعية من ناحية المساواة بين الجنسين. حيث أن المشاريع الفرعية للخدمات الاجتماعية تعير المرأة الأولوية في الحصول على الخدمات والاستفادة من فرص العمل لا سيما في توليها تقديم هذه الخدمات. ويشتمل المشروع كذلك على آليات لرصد مراعاته المساواة بين الجنسين.

ومنذ آذار/مارس 2015، أتاح المشروع 100,000 فرصة عمل بشكل مباشر أو غير مباشر للنساء بنسبة 40 في المائة، والشباب العاطلين عن العمل بنسبة 74 في المائة. كما عمل على إعادة تأهيل 366 مدرسة و12 مركزاً للشباب، و77 كيلومتراً من شبكات الطرق الريفية، و25 كيلومتراً من ضفاف نهر النيل. وأوليت مسألة الحد الأدنى للأجور اهتماماً كبيراً لا سيما بعد الثورة، إذ رأى البعض أن رفع الحد الأدنى للأجور له أهمية كبيرة في تحقيق العدالة الاجتماعية، مما زاد الضغوطات على حكومة الببلاوي المؤقتة فرفع الحد الأدنى للأجور في القطاع العام بنسبة 70 في المائة أي من 700 جنيه شهرياً إلى 1,200 جنيه. كما اتخذت حكومته قراراً يعتبر هاماً من حيث تحقيق العدالة

الاجتماعية وهو فرض حد أقصى للتعويضات للموظفين الحكوميين يصل إلى 42,000 جنيه شهرياً.

وهذا القرار استفاد منه العديد من الموظفين، وهدأت الآراء المطالبة بتحقيق العدالة وسمح للحكومة بالتركيز على المسائل الملحة ومن ضمنها إنشاء المؤسسات السياسية (كدستور جديد مثلاً). وبالرغم من فوائد القرار، لا يمكن التغاضي عن بعض نقاطه السلبية. فهو أولاً لم يطبق على العمال والمزارعين في القطاع الخاص، أو حتى العمال غير النظاميين. وهذه نقطة بالغة الأهمية نظراً إلى أن حوالى 41 في المائة من العمال في القطاع غير النظامي يتقاضون أقل من 700 جنيه شهرياً و75 في المائة منهم يتقاضون أقل من 1,200 جنيه شهرياً[176].

وثانياً، يركز هذا القرار على الوظائف الحكومية ويتغاضى عن القطاع الخاص. ووفقاً للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء في جمهورية مصر العربية، يبلغ متوسط الأجور في القطاع العام 2,600 جنيه فيما يبلغ متوسط الأجور في القطاع الخاص 1,600 جنيه. وهذا يضفي على القطاع العام قسطاً أكبر من الأهمية إلى جانب الأمن الوظيفي والفوائد الأخرى التي يوفرها. وبالإضافة إلى هذه الآثار، قد يحفز هذا القرار على اللجوء إلى القطاع غير النظامي، بما أن القطاعين العام والخاص يتشاركان مجموعة كبيرة من العمال. وهذا يعني أن ارتفاع الأجر في الوظائف الحكومية يؤدي بشكل غير مباشر إلى ارتفاع في أجور القطاع الخاص. وقد ينتج عن هذا الارتفاع في القطاع الخاص أثران، الأول هو زيادة أسعار المنتجات المصرية وفقدانها القدرة على المنافسة في السوق العالمية؛ والثاني هو التأثير على التوظيف في القطاع الخاص النظامي وإجبار العمال على اللجوء إلى القطاع غير النظامي. وهذا ما حصل في عام 2003 عندما توقفت الحكومة المصرية عن التوظيف في القطاع العام[177].

وكما ذكر آنفاً، لا شك في أن هذه الإجراءات والقرارات تشكل نقطة انطلاق في الاتجاه الصحيح، ولكن ما يعيبها هو أنها لا تزال غير مكتملة كبرنامج دعم السلع، ولا سيما إعانات الطاقة. حتى أن برنامج التحويلات النقدية لا يزال في مراحله الأولى إذا كان الغرض منه الوصول إلى أغلبية السكان الفقراء في مصر. وهذا ينطبق أيضاً على توفير المساكن، وخدمات الصرف الصحي، والمياه لذوي الدخل المنخفض في المناطق الفقيرة.

في المقابل، وضعت الحكومة المصرية حداً أقصى للأجور، كان الهدف منه وضع حد للتفاوت الهائل في الدخل الذي يولد مشاعر مشروعة باللاعدالة[178]. كما وضعت الحكومة المصرية نظاماً ضريبياً يكفل تشجيع الأنشطة الاقتصادية الكثيفة العمالة.

في ظل هذا الاهتمام بإصدار قوانين تشجع الاستثمار من جهة والتشريع في ظل غياب البرلمان من جهة ثانية، لا بد من الوقوف عند دور وإمكانيات المجتمع المدني، أو الحد منها، في إطار رقابته على الدستور وحسن تطبيقه.

دال. أين المجتمع من المراقبة والعدالة الاجتماعية؟

قوبل الدستور المصري لعام 2014 بالترحيب لما تضمنه من تكريس لمفاهيم العدالة الاجتماعية وركائزها. ولكن وحيث أن العبرة في التطبيق، قوبلت قوانين عدة صدرت بعد إقرار الدستور بالانتقاد والاعتراضات باعتبارها تفرض تضييقاً على المجتمع المدني وتحد من دوره في مراقبة التزام السلطات العامة بالدستور واحترامها له. ويتناول هذا الجزء من التقرير القوانين التي صدرت في السنوات القليلة الماضية ومدى ابتعادها عن الدستور.

في عام 2013، تقدمت وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية بمشروع قانون لتنظيم الجمعيات والمؤسسات الأهلية يحل محل القانون رقم 84 لسنة 2002. وتعرّض مشروع القانون للعديد من الانتقادات فاعتبره البعض

أشبه بـ "مشروع قانون لوأد العمل الأهلي"[179]. يشار في هذا السياق إلى أن مشروع القانون لم يخضع للحوار المجتمعي ولم تشارك في صياغته منظمات المجتمع المدني. ومن الانتقادات التي وجهت لمشروع القانون أنه يعتمد على مبدأ "التصريح" وليس "الإخطار" من أجل المباشرة في تأسيس جمعية مدنية، مما يساهم في تضييق الخناق على الجمعيات المدنية. إضافة إلى ذلك، تم بموجب هذا القانون إنشاء "اللجنة التنسيقية" التي تحكم بشأن ما إذا كانت الجمعيات الأهلية تشكل خطراً على الأمن القومي[180]. بمعنى آخر، اعتُبر نص مشروع القانون "نصاً عقابياً" لأنه "بُني على مخالفة صريحة للدستور والاتفاقات الدولية التي وقعت عليها مصر". وأتى هذا التشريع في ظل جو عام من المضايقات على مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية، مما أدى إلى إغلاق 400 منظمة غير حكومية خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2015[181].

في الشق الاقتصادي، أصدر الرئيس الأسبق عدلي منصور القانون رقم 32 لسنة 2014، الذي ينص على عدم جواز الطعن في تعاقدات الدولة إلا من طرفي التعاقد وهما في هذه الحالة الحكومة من جهة والمستثمر من جهة أخرى، قاطعاً بالتالي على أية جهة ثالثة إمكانية الطعن. وبالتالي تكون الدولة قد أمنت لنفسها حصانة قانونية على جميع تعاقداتها السابقة، وشبكة أمان تسمح لها بإبرام عقود مستقبلية من دون أي رقابة أو طعن ممكن من قبل المجتمع وأصحاب المصلحة أو المتضررين. وبحسب المركز المصري للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، لعب المجتمع المدني دوراً هاماً في إطار تقديم الطعون أمام المحاكم، وخاصة المحاكم الإدارية، من أجل إبطال العديد من العقود "الفاسدة" التي "أعادت الكثير من الهيئات والشركات التي بيعت في ظروف أقل ما توصف به أنها مشبوهة" خلال المراحل السابقة. وبحسب المركز أيضاً، فإن هذا القانون جاء ليغلق الطريق على تلك الرقابة بحيث منع مَن توافرت لهم الصفة والمصلحة من الطعن بالقرارات.

وبشأن الإرهاب، أقر الرئيس عبد الفتاح السيسي القانون 8 لسنة 2015 بشأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين. واعتُبر ما تضمنه القانون من تعريف للكيانات الإرهابية أو التمويل أنه يمس مباشرة بحرية إبداء الرأي. ومما جاء في تعريف الكيان الإرهابي في المادة الأولى من القانون ما يلي: "الجمعيات أو المنظمات أو الجماعات أو العصابات أو الخلايا أو غيرها من التجمعات، أياً كان شكلها القانوني أو الواقعي، متى مارست أو كان الغرض منها الدعوة بأي وسيلة في داخل البلاد أو خارج البلاد إلى إيذاء الأفراد أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو حقوقهم أو أمنهم للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالمواد الطبيعية أو بالآثار أو بالاتصالات أو المواصلات البرية أو الجوية أو البحرية أو بالأموال أو بالمباني أو بالأملاك العامة أو الخاصة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح الحكومة، أو الوحدات المحلية أو دور العبادة أو المستشفيات أو مؤسسات ومعاهد العلم، أو غيرها من المرافق العامة، أو البعثات الدبلوماسية والقنصلية، أو المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية في مصر، من القيام بعملها أو ممارستها لكل أو بعض أوجه نشاطها أو مقاومتها، أو تعطيل المواصلات العامة أو الخاصة أو منع أو عرقلة سيرها أو تعريضها للخطر بأي وسيلة كانت...".

واعتبر عدة محللين أن هذا التعريف فضفاض ويمكن أن يشكل خطراً على الحريات العامة خصوصاً وأنه باستخدام عبارة "أية وسيلة كانت" يمكّن السلطات الحكومية من أن تتعامل مع بعض المظاهرات أو الاحتجاجات المدنية بالطريقة التي تتعامل بها مع الأعمال الأخرى العسكرية أو المسلحة.

وقد صدرت بالفعل أحكام عديدة بموجب هذا القانون منها ما عُرف بحكم جماعة التوحيد، أو حكم قضية الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر. كما صدر حكم أيضاً بمجموعة من الشباب الذين كانوا يحتجون أمام مجلس

الشورى أي المقر المعتمد للجنة الخمسين. وكان هدف الاحتجاج الضغط على اللجنة من أجل عدم إقرار البند المتعلق بمحاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري. وتمت محاكمة هؤلاء أمام محكمة جنايات، والتي تعد دائرة من الدوائر المختصة بالإرهاب. وحكمت المحكمة على هؤلاء المتهمين بالسجن لاعتبارها أنهم "قاموا بتجمهر مؤلف من أكثر من خمسة أشخاص من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر وكان الغرض منه ارتكاب جرائم الاعتداء على الأشخاص والممتلكات العامة والخاصة والتأثير على رجال السلطة العامة في أداء أعمالهم بالقوة والعنف وتكدير الأمن والسكينة العامة".

وفي المسار نفسه، صدق الرئيس عبد الفتاح السيسي على قانون آخر هو قانون مكافحة الإرهاب في 15 آب/أغسطس 2015. وقد واجه هذا القانون انتقادات أيضاً، واعتبر بعض معارضيه أنه يهدف بالأساس إلى "فرض الصمت على المجتمع"[182]. ويتضمن هذا القانون مواد من شأنها تضييق الخناق على الرأي العام ومنع الفئات الاجتماعية من التحرك للمطالبة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية. ويأتي تعريف العمل الإرهابي في هذا القانون مبهماً وواسعاً جداً. فالمادة 2 تنص على ما يلي: "يُقصد بالعمل الإرهابي كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع في الداخل أو الخارج بغرض الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع أو مصالحه أو أمنه للخطر...أو منع أو عرقلة السلطات العامة أو الجهات أو الهيئات القضائية أو مصالح الحكومة.....من القيام بعملها... أو تعطيل تطبيق أي من أحكام الدستور أو القوانين أو اللوائح". وفي رأي منتقدي هذا القانون أن هذا النص يُمكن أن يشمل العصيان المدني، ويفتح الباب أمام السلطات لتفسير القانون استنسابياً بشكل لا يحفظ حرية التعبير.

من جهة أخرى، اعتُبر القانون أيضاً انتهاكاً صارخاً لحرية الإعلام إذ أن المادة 35 منه تنص على أن "يعاقب بغرامة لا تقل عن مائتي ألف جنيه ولا تتجاوز خمسمائة ألف جنيه كل من تعمد بأي وسيلة كانت نشر أو إذاعة أو عرض أو ترويج أخبار أو بيانات غير حقيقية عن أعمال إرهابية وقعت داخل البلاد أو عن العمليات المرتبطة بمكافحتها بما يخالف البيانات الرسمية الصادرة عن وزارة الدفاع وذلك كله دون إخلال بالعقوبات التأديبية المقررة". وقد احتجت نقابة الصحافيين في مصر على هذه المادة لأنها تشكل "ارتداداً واضحاً على حرية الرأي والنشر والتعبير وتصادر حق الصحافي في الحصول على المعلومات من مصادرها المختلفة". واعتبرت النقابة أن القانون "جاء ليغلق الباب أمام كل المحاولات التي تسعى إلى أن تكون الصحافة معبِّرة عن المجتمع بكل طوائفه، ويفتح الباب أمام عودة الرقابة على الصحافة والإعلام عبر نصوص قانونية تضرب حرية الصحافة"[183]. ورأت نقابة الصحافيين أن هذا القانون يخالف المادة 70 من الدستور المصري، التي نصت على أن "حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني مكفولة،...".

يشار في هذا السياق إلى أن اللجنة العليا للإصلاح التشريعي التي تقدم المشورة الطارئة للرئيس لم تطّلع على مسودة قانون مكافحة الإرهاب. فبحسب أحد أعضاء اللجنة، لم يتم عرض هذا القانون على اللجنة قبل إصداره ولم يؤخذ رأيها فيه، وأصدرت الحكومة 95 قانوناً لم يؤخذ رأي اللجنة في معظمها.[184]

يستنتج مما تقدم أن دستور مصر لعام 2014 تضمن إضافات أساسية في مجال العدالة الاجتماعية على صعيد المبادئ والحقوق. إلا أن التطبيق المتمثل في التشريعات، التي اهتمت أساساً بقوانين الإرهاب والتظاهر من جهة والسياسات الاقتصادية من جهة أخرى، قد جعل من العدالة الاجتماعية مبدأ ما زال يبحث عن التحقيق الفعلي.

لا شك في أن الانتقال الدستوري في مصر لم يكن سهلاً، إذ واجهت الحكومات المتعاقبة العديد من التحديات الاقتصادية والأمنية. وقد أعطت السلطات المصرية بعد

اعتماد الدستور لعام 2014، الأولوية لمشاريع اقتصادية كبرى كان الهدف منها الدفع بالعجلة الاقتصادية إلى الأمام. إلا أن المجتمع المصري لا يزال يعاني من تحديات اقتصاية كثيرة تتطلب من الحكومة اهتماماً أكبر لإيجاد فرص العمل وتوسيع تغطية الخدمات الاجتماعية. وإلى جانب الوضع الاقتصادي، اهتمت الحكومة في مصر بقوانين مكافحة الإرهاب، التي انتُقدت باعتبارها تضييقاً على المجتمع المدني وحرية التعبير، وتساهم في إبعاد المجتمع عن الدولة وعدم الإحساس بإمكانية التغيير الاقتصادي أو الاجتماعي. إذاً لا بد على الحكومة المصرية من أن تعيد الأولوية إلى المشاريع التي تساهم في تحسين الاقتصاد بشكل يستفيد منه المجتمع على أن يترافق ذلك مع رفع اليد عن الحريات العامة.

4. تونس والانتقال "الاستثنائي"

عندما لا تحمي الإنسانية حقوق الإنسان تنهار الأنظمة التي أنشئت للوقاية من الفوضى والعنف، وتتفكك سلسلة الأمن البشري، تسود الأنانية العنف والصراع بأكثر من وجه وأكثر من مكان.

زيد رعد الحسين، مفوض الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

4. تونس والانتقال "الاستثنائي"

يعتقد العديد من الباحثين أن تونس كادت تشكل استثناء دستورياً في العالم العربي. فقد اتخذ المسار الدستوري طابعاً تفاوضياً، وأجريت انتخابات دورية، وأطلقت حوارات عدة منها الحوار الاجتماعي من أجل عقد اجتماعي جديد. غير أن الإيجابيات الكثيرة التي حملها هذا المسار العام لم تحل دون وجود عقبات، على رأسها الخطر الأمني. فقد تعرضت تونس لضربات إرهابية، دفعت بالحكومة إلى وضع قانون مكافحة الإرهاب على رأس الأولويات، قبل المضي قدماً بإصلاحات اقتصادية واجتماعية تحقق مطالب الثورة. ويتناول هذا الفصل المواد المتعلقة بمبدأ العدالة الاجتماعية في الدستور التونسي الجديد، والآليات التي خصصت لتفعيل الدستور وتحقيق العدالة الاجتماعية في تونس. ويناقش إيجابيات الحوار الاجتماعي، لا سيما مدى المشاركة فيه، ومدى شموله في معالجة المواضيع الاقتصادية والاجتماعية. ويعرض أبرز المشاريع والبرامج التي أطلقتها الحكومة بعد إقرار الدستور ويحلل مساراتها. وكما يعرض قانون الإرهاب ومدى تأثيره على الحراك المجتمعي، ومسار العدالة الاجتماعية.

ألف. الدستور: الاستثناء التونسي؟

تناول الدستور التونسي الذي صدقت عليه الحكومة التونسية في 26 كانون الثاني/يناير 2014 مفهوم العدالة الاجتماعية من جوانب عدة. فقد كرّس للمرة الأولى في تاريخ الدساتير التونسية، مبدأ العدالة الاجتماعية، وربطه ربطاً مباشراً بتعزيز الوحدة الوطنية. ونص الدستور في توطئته على أن الوحدة الوطنية قائمة "على المواطنة والأخوّة والتكافل والعدالة الاجتماعية"[185]. وجاء في الفصل 12 من الدستور بشأن دور الدولة في تحقيق العدالة الاجتماعية، "تسعى الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة، والتوازن بين الجهات، استناداً إلى مؤشرات التنمية واعتماداً على مبدأ التمييز الإيجابي". فمن الواضح إذاً أن العدالة الاجتماعية أعطيت مكانة خاصة في تكوين الدولة التونسية، واعتبرت دعامة أساسية في بناء الوحدة الوطنية. ولم يقتصر النص الدستوري على الإشارة إلى العدالة الاجتماعية كمبدأ وحسب، بل ركز في فصول عدة، على أبعاد عملية تساهم، في حال استوفيت، في تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

ففي الفصل 36، مثلاً، "الحق النقابي بما في ذلك حق الإضراب مضمون"، في إشارة صريحة إلى ضمان حق النقابات والعمال في الاحتجاج على السياسات الحكومية في حال اعتبارها مجحفة. وفي الفصل 37 "حرية الاجتماع والتظاهر السلميّيْن مضمونة". وفي هذه الضمانات إشارة واضحة إلى المقوّمات الأساسية التي يتوجب توفرها في بلد معين لتكوين حراك مجتمعي مطلبي يطالب بالحقوق بطرق سلمية من غير قيود.

وإضافة إلى الفصول التي تنص على ضمانات الحقوق، يحتوي الدستور على فصول تحدد المبادئ الأساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية لجميع أطياف المجتمع التونسي. فالفصل 38 ينص على أن "الصحة حقّ لكل أنسان". ويحدّد دور الدولة في ضمان" الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن، فتوفر الإمكانيات الضرورية لضمان السلامة

وجودة الخدمات الصحية". وخصّ هذا الفصل الفئات المهمشة، إذ أقرّ بدور الدولة في ضمان "العلاج المجاني لفاقدي السند، ولذوي الدخل المحدود، والحق في التغطية الاجتماعية طبق ما ينظمه القانون". ولا شك في أن الحق في التغطية الاجتماعية أصبح بموجب هذه الفصل حقاً دستورياً، إلا أن تطبيقه مرتبط بقانون تنظيم الصناديق الاجتماعية، التي تعاني أصلاً من العجز المالي.

وخصص الدستور لذوي الاحتياجات الخاصة الفصل 48، "تحمي الدولة الأشخاص ذوي الإعاقة من كل تمييز. لكل مواطن ذي إعاقة الحق في الانتفاع، حسب طبيعة إعاقته، بكل التدابير التي تضمن له الاندماج في المجتمع، وعلى الدولة اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لتحقيق ذلك".

وفي الدستور أيضاً إشارة خاصة إلى الحق في التعليم. وتماشياً مع المواثيق الدولية ولا سيما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتحديداً المادة 26 حول "مجانية وإلزامية التعليم"[186]، ينص الفصل 39 من الدستور التونسي على أن التعليم في تونس "إلزامي إلى سن السادسة عشرة"، وأن الدولة تكفل "التعليم العمومي المجاني بكامل مراحله والسعي لتحقيق جودة التربية والتعليم والتكوين".

وتطرق الدستور في الفصل 40 إلى "الحق في العمل" فنص على "حق كل مواطن ومواطنة في العمل في ظروف لائقة وبأجر عادل" وحدّد دور الدولة في اتخاذ "التدابير الضرورية لضمان هذا الحق على أساس الكفاءة والإنصاف".

وتطرّق أيضاً إلى العديد من الحقوق الأخرى، ومنها "حق الملكية الفكرية" في الفصل 41، وهو حقّ قلما تكرسه الدساتير. ومما لا شك فيه أن إدراج حق الملكية الفكرية في الدستور التونسي هو بحد ذاته تقدم ولا سيما أن قضية الملكية تعتبر حديثةً نسبياً، وأن أول اتفاقية نوعية تعنى بالجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية أقرت في عام 1995. غير أن التحدي الأكبر يكمن في تطبيق المنظومة القانونية للملكية الفكرية في تونس التي "بقيت في معظم الأحوال، ولاعتبارات متنوعة، مجرد إعلانات نوايا"[187].

وصحيح أن الدستور التونسي نص صراحة على مجموعة كبيرة من الحقوق، إلا أنه أغفل مجالات عديدة لها دور أساسي في ترسيخ العدالة الاجتماعية في البلد. ومن أبرز الأمثلة في هذا الإطار المناطق المهمشة في تونس التي تسعى إلى تحسين وضعها الاجتماعي والاقتصادي. وقد تطرق الدستور إلى هذه المناطق في الفصل 12، حيث جاء أن "الدولة تسعى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية المستدامة، والتوازن بين الجهات، استناداً إلى مؤشرات التنمية واعتماداً على مبدأ التمييز الإيجابي". ويرى البعض أن ما جاء في هذا الفصل لا يفي بحاجات هذه المناطق المهمشة ولا يحقق تطلعاتها، وأن كلمة "تسعى" تحمل معنى التنصل من الالتزام بتحقيق الهدف وكان الأجدى استبدالها بكلمة "ملتزمة"[188]. وينطبق هذا الوضع أيضاً على الحق في المياه، إذ أشار الفصل 44 إلى أن "المحافظة على الماء وترشيد استغلاله واجب على الدولة والمجتمع"، مع أن الاقتراحات الأولى التي لم تعتمد في النص الدستوري نصت على التوزيع العادل للمياه. ومن شأن الصيغة المعتمدة أن تؤثر على العدالة الاجتماعية[189]، إذ أن العديد من الولايات في تونس تعاني من جفاف شديد، منها على سبيل المثال لا الحصر ولاية "توزر" جنوب البلاد، ويؤدي التوزيع غير العادل للمياه إلى حرمان الفلاحين من الاستفادة من الأراضي على غرار باقي الولايات.

وتحتلّ الفصول الدستورية المتعلقة بالمرأة حيزاً خاصاً، وذلك من منظور التمسك بالحريات والمكتسبات المكرسة للمرأة في مجلة الأحوال الشخصية الصادرة بتاريخ 13 آب/أغسطس 1956 في عهد الرئيس الراحل الحبيب بورقيبة، والتي لا يزال معمولاً بها حتى يومنا هذا. وقد اكتسبت المرأة في تونس حقوقاً فريدة من نوعها في العالم العربي، إذ حققت المساواة مع الرجل في عدة مجالات. وكانت هذه الحقوق موضوع جدل عقب ثورة عام 2011

خصوصاً مع وصول حزب النهضة الإسلامي إلى سدة الحكم بعد الانتخابات الأولى.

ولا شك أن المرأة حظيت بمكانة مهمة في دستور تونس لعام 2014. لكن من المفيد استعراض المسار الدستوري في هذا السياق والتوقف عند قدرة المجتمع المدني التونسي والحركات الاجتماعية في التأثير على اللجنة التأسيسية خلال إعدادها لمسودة الدستور. فقد تضمنت المسودة الأولى حول المرأة كما قدّمتها اللجنة التأسيسية ووافقت عليها حركة النهضة الفصل التالي: "تضمن الدولة حماية حقوق المرأة ومكتسباتها على أساس مبدأ التكامل مع الرجل داخل الأسرة وبوصفها شريكاً للرجل في التنمية والوطن"[190]. واعتبر المجتمع المدني أن هذا الفصل جعل المرأة بمثابة شريك مكمِّل للرجل، أي في مركز ثانوي تجاه الرجل الذي أخذ الدور المحوري في المجتمع، مما اعتبر انتقاصاً لدور المرأة وحقوقها المكتسبة في تونس. ونتيجة لذلك، قام المجتمع المدني بحراك فعال أدى في نهاية المطاف إلى التأثير المباشر على المقاربة الدستورية لمكانة المرأة في المجتمع بشكل عام. وعُدّلت الصياغة في المسودة الأخيرة التي أقرت في البرلمان لتؤكد من خلال الفصل 46 على "تكافؤ" الفرص بين الرجل والمرأة في تحمل مختلف المسؤوليات وفي جميع المجالات. وبعبارات أخرى، لم تعد المرأة "مكملة" للرجل إنما اعترف بها الدستور كمواطنة تتساوى في الفرص مع الرجل.

لقد تضمن الدستور التونسي إذاً عدة مواد مرتبطة بالعدالة الاجتماعية. بيد أن هذه المبادئ الدستورية قد تبقى مجرّد مبادئ في حال لم تجد طريقها إلى التنفيذ من خلال القوانين والسياسات الحكومية. ولا بد في هذا الإطار من تحديد الأطر لضمان تطبيقها. من هنا، يتطرق هذا القسم إلى أهم الآليات التي حددها الدستور لضمان احترام المبادئ المتعلقة بالعدالة الاجتماعية وصونها.

وفي هذا السياق، يكتسب الفصل 49 من الدستور أهمية خاصة، إذ يشكل صلة وصل بين الدستور كمبدأ والقوانين اللاحقة التي تفعّل مضمونه. وينص الفصل 49 على التالي: "يحدد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة ترتئيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباته". وبالتالي، يترك الدستور للقانون تحديد "الضوابط" المتعلقة بالحقوق، إلا أنه يشدد على أن هذه الضوابط لا يجب أن تنال من جوهر الحقوق. ثم يؤكد الفصل نفسه بأنه "لا يجوز لأيّ تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور"، ما يعني أن هذه الحقوق دستورية، لا يمكن لأي قانون أن يخالفها. وتجدر الإشارة إلى أن الفصل 80 من الدستور يعطي الرئيس "في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها... أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب". وهذا ما يمكن أن يعطل الفصل 49. بيد أن الفصل 80 ينص استطراداً على أنه "وبعد مضيّ ثلاثين يوماً على سريان هذه التدابير... يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البتُّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما". وفي ما سبق إشارة واضحة إلى إمكانية الطعن بمبدأ الحالة الاستثنائية التي يمكن أن تمدد إلى أجل غير مسمى، فتؤدي إلى القضاء التام على الحقوق الاقتصادية الاجتماعية وحقوق الإنسان والحريات العامة.

وإلى جانب الفصل 49 الذي ينص على ضرورة عدم إجراء تعديلات دستورية وقانونية تنفي الحقوق، أعطى الدستور للمحكمة الدستورية هامشاً واسعاً للنظر في دستورية القوانين، ولا سيما في الفصل 120. لكن البعض رأى قصوراً في هذا الفصل الذي حصر مراجعة المحكمة الدستورية بـ"رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو

ثلاثين عضواً من أعضاء مجلس نواب الشعب"، أي لم يمنح المواطنين حق مراجعة المحكمة الدستورية[191].
وقد نص الدستور على إنشاء هيئات أخرى لتعزيز الحقوق، على غرار هيئة لحقوق الإنسان في الفصل 128، وهيئة للتنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة في الفصل 129، وهيئة للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في الفصل 130.

الإطار 1. المحكمة الدستورية

- من أبرز مواطن القوة في الدستور التونسي إنشاء المحكمة الدستورية، ذات الدور الرئيسي في ترسيخ استقلالية القضاء، وصون الدستور.
- وبموجب الدستور فالمحكمة الدستورية **هي السلطة الوحيدة التي لها** صلاحية الرقابة على دستورية القوانين.
- ترك الدستور للمشرع مهام ضبط تنظيم المحكمة، والإجراءات المتعلقة بها، وضمانات قضاتها. وكان يحبذ أن تتولى السلطة التأسيسية مسألة تنظيم ضمانات قضاة المحكمة الدستورية وأن لا تتركها للمشرع، نظراً لأهميتها في استقلالية المؤسسة القضائية.

وينظّم الفصل 118 عمل المحكمة على الشكل التالي:

"المحكمة الدستورية هيئة قضائية مستقلة تتركّب من اثني عشر عضواً من ذوي الكفاءة، ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة.

يعيّن كل من رئيس الجمهورية، ومجلس نواب الشعب، والمجلس الأعلى للقضاء، أربعة أعضاء، على أن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون. ويكون التعيين لفترة واحدة مدّتها تسع سنوات.
يجدَّد ثلث أعضاء المحكمة الدستورية كلّ ثلاث سنوات، ويُسدُّ الشغور الحاصل في تركيبة المحكمة بالطريقة المعتمدة عند تكوينها مع مراعاة جهة التعيين والاختصاص.
يَنتخِب أعضاء المحكمة من بينهم رئيساً ونائباً له من المختصين في القانون".

تطرقت هذه الدراسة حتى الآن إلى الفصول التي تتعلق بمبدأ العدالة الاجتماعية في الدستور، والأطر القانونية التي تضمن حمايتها. وستتطرق في ما يلي إلى القوانين التي تشكل جزءاً أساسياً من تحقيق العدالة الاجتماعية.
ولا بد من التوقف في هذا الإطار عند الفصل 20 من الدستور الذي ينص على أن "المعاهدات الموافق عليها من قبل المجلس النيابي والمصدق عليها، أعلى من القوانين وأدنى من الدستور"، وفي ذلك دعوة إلى الحكومات لتعديل القوانين بشكل لا يتناقض مع المواثيق الدولية التي تعتبر الحامي الأساس لمبادئ العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

ويبقى التحدي الأكبر في إيجاد الأطر القانونية الكفيلة بتنفيذ مبادئ الدستور. وللاعتبارات السياسية والأمنية في هذا السياق تأثير بالغ إذ يمكن أن تستأثر بالأولوية على حساب الشق الاجتماعي الاقتصادي. ويعتبر المسار الدستوري في تونس بمثابة سيفٍ ذي حدّين. فهو قد يقوّض القواعد الجوهرية للعقد الاجتماعي الجديد الذي يعزز العدالة الاجتماعية، وقد يسمح في المقابل لشرائح واسعة في المجتمع بأن يتصرّفوا بموجب التزاماتهم كمواطنين، بالعمل معاً والحفاظ على المبادئ الأساسية لانتفاضتهم والحرص على عدم تقويض روحية الدستور واعترافه بالحقوق الجوهرية[192].

وبناءً على ذلك، لا بد من الوقوف عند الحوار المجتمعي الذي حصل في تونس بعد الثورة والذي هدف إلى تطوير "عقد اجتماعي جديد". ففي فهم المسار الحواري توضيح لأبعاد تحقيق العدالة الاجتماعية غداة الثورة وبعد إقرار الدستور والعوائق التي تعترض ذلك. وتكمن أهمية هذا الحوار في مساهمته في توضيح مفهوم العدالة الاجتماعية ونهجها، ودور كل من الحكومات المتعاقبة في السعي لتحقيقها، ودور المجتمع المدني والأحزاب في المطالبة بوضعها في صلب البرامج الحكومية.

باء. الحوار من أجل عقد اجتماعي جديد: مشاركة محدودة؟

من سلبيات المرحلة الانتقالية في تونس، في رأي العديد من الباحثين، الإفراط في التركيز على الجوانب الإيجابية لصياغة الدستور، والقيام بانتخابات متعاقبة منذ سقوط نظام زين العابدين بن علي، وتحييد ثلاثة عوامل أساسية عن النقاشات العامة هي تجديد النخب السياسية، والإصلاح التشريعي، والعدالة الانتقالية[193]. ونتيجةً لذلك، تأخر تحقيق هذه العوامل بالرغم من دورها الأساسي، إلى جانب الانتخابات والدستور، في تأمين الانتقال الديمقراطي. فالانتخابات لم تأت بنخب جديدة لديها مشاريع سياسية واجتماعية كان من الممكن إقرارها كتشريعات في البرلمان. وبالرغم من إقرار قانون العدالة الانتقالية، كان مسار تطبيقه متعثّراً بشكل عام. فهيئة الحقيقة والكرامة، المنوطة بتفويض واسع لتطبيق العدالة الانتقالية على انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة بين تموز/يوليو 1955 وكانون الأول/ديسمبر 2013، ما زالت تواجه صعوبات عدة في تخطّي المناخ السياسي المتأزم الذي يُهدّد الجهود الهادفة إلى محاسبة منتهكي حقوق الإنسان، وإصلاح مؤسسات الدولة العصيّة على التغيير. فما هي أهم الخطوات التي اتخذت في هذا الإطار؟ وكيف شارك المجتمع في مسار صياغة العقد الاجتماعي؟

أطلقت تونس، منذ عام 2012، "حوار العقد الاجتماعي"، وهو عبارة عن سلسلة من اللقاءات بين ممثلي الحكومة، والعمال، وأصحاب العمل. وقد أدى الحوار إلى إبرام عقد اجتماعي في 14 كانون الثاني/يناير 2013[194]، بين الحكومة التونسية، والاتحاد العام التونسي للشغل بصفته ممثلاً للعمال، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية بصفته ممثلاً لأصحاب العمل. ويشار في هذا السياق إلى أن تاريخ توقيع العقد يوافق الذكرى الثانية لثورة عام 2011، ما يدلّ على أهمية هذه الوثيقة في التأكيد على مطالب الثورة الاقتصادية والاجتماعية. ويعتبر هذا العقد مرجعاً هاماً في رسم ملامح السياسة الاجتماعية المستقبلية لتونس، وفي ضبط برامج تنفيذها. ونص في توطئته على جملة من المبادئ من أجل إرساء أسس العدالة الاجتماعية بجميع أبعادها:

- ضرورة اعتماد عملية التنمية على "مفهوم شامل يكفل تنشيط الدورة الاقتصادية وخلق الثروات ومواطن الشغل في كل الجهات، والتوزيع المحكم والعادل لثمار التنمية بين مختلف شرائح الشعب التونسي مع مراعاة التوازن بين الجهات بما يضمن التماسك الاجتماعي".
- تجذير ثقافة التضامن بين جميع الفئات بما يساهم في تحقيق الوئام الاجتماعي.
- ضمان الحقوق الأساسية في الشغل والعمل اللائق والتعليم والتكوين والصحة والسكن والحماية الاجتماعية والمساواة في حظوظ الرقي الاجتماعي.
- التأكيد على أهمية الحوار والتشاور.

كذلك نص العقد الاجتماعي على آليات عديدة من أجل تحقيق الأهداف المنشودة. فتضمن خمسة محاور تشكل أرضية مثالية لرسم أهداف السياسة الاجتماعية والبرامج الكفيلة بتحقيقها.

(أ) في مجال النمو الاقتصادي والتنمية الجهوية (أي المناطقية)

أكّد العقد على ضرورة بناء توافق وطني حول إرساء نهج جديد للتنمية يقوم على المشاركة بين الحكومة والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، ويعمل على تحقيق تنمية شاملة ومستدامة ومتوازنة وعادلة بين الجهات، تراعي التوازن بين الأولويات الاقتصادية والتطلعات الاجتماعية، وذلك من خلال:

- تطوير تنافسية الاقتصاد بالاعتماد على المعرفة والابتكار.
- خلق عدد أكبر من فرص العمل اللائق للجنسين وخصوصاً في المناطق الداخلية، بما يدعم التماسك الاجتماعي ويحد من التفاوت بين الجهات.
- تكريس مقومات التنمية الجهوية، ورسم خطط جهوية للتنمية في إطار اللامركزية والديمقراطية المحلية.

(ب) في مجال سياسات العمل والتكوين المهني

ركّز العقد على ضرورة إجراء إصلاح شامل لمنظومة التعليم بمختلف مراحله، بما في ذلك التكوين المهني الأساسي والمستمر، لتلبية احتياجات الاقتصاد، ووضع استراتيجية وطنية للتشغيل وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها على أساس مبدأ المشاركة الفعلية.

(ج) في مجال العلاقات المهنية والعمل اللائق

اتفقت الأطراف الموقعة على اعتماد نهج جديد في تنظيم علاقات العمل، يركز على دعم التشغيل، وتشجيع الانتداب، وتحقيق التوظيف الأمثل للموارد البشرية، وتأمين العمل اللائق وفرص التكوين المستمر، وإحداث نظام للتأمين ضد فقدان مواطن الشغل، يشمل الأجراء المسرحين لأسباب اقتصادية أو فنية، أو فاقدي الشغل لأسباب خارجة عن إرادتهم، على أن يمول هذا النظام من قبل أصحاب العمل والعمال والدولة. وتم التأكيد في هذا الباب على ضرورة النهوض بالصحة والسلامة المهنية وتحسين نسبة التغطية بخدمات طب الشغل.

(د) في مجال الحماية الاجتماعية

طلب العقد إجراء مراجعة شاملة لأنظمة الضمان الاجتماعي على ضوء دراسة تشارك الجهات المهنية المعنية في وضعها، وذلك بهدف إقرار الإصلاحات المناسبة لهذه الأنظمة وضمان حسن توزيع مواردها المالية. وأكّد العقد على ضرورة تأهيل القطاع الصحي بشقيه العام والخاص، ومراجعة الخارطة الصحية لتحسين التوازن بين الجهات، مع تكفل الدولة بضمان الحق في العلاج للفئات الضعيفة وتوفير حد أدنى من الدخل لها، والحرص على إحكام توجيه التدخلات لصالح الفئات المستهدفة بناءً على مقاييس موضوعية.

(ه) في مجال تنظيم الحوار الاجتماعي

لضمان مواصلة الحوار الاجتماعي وانتظامه والحفاظ على مناخه، تم الاتفاق على إنشاء مجلس وطني للحوار الاجتماعي ثلاثي التركيب، يتولى النظر في جميع المسائل المتعلقة بالعلاقات المهنية، ويقدم المشورة في مشاريع التشريعات التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالمجال الاجتماعي. ومن المقرّر إنشاء المجلس خلال سنة من تاريخ إبرام الاتفاق.

وفي إطار تكريس مبدأ الحوار لفض الإشكاليات المتعلقة بالعلاقات المهنية، أنشئت آلية "أربعة زائد أربعة" لفض النزاعات التي يمكن أن تنشأ في مجال العمل في القطاع العام. وتضم الآلية أربعة ممثلين عن كل من الحكومة والاتحاد العام التونسي للشغل. وتخللت عملية التفاوض على بنود عقد إنشاء هذه الآلية نقاشات معمقة لتقريب وجهات النظر، والوصول إلى توافقات تراعي مصالح جميع الأطراف وأولوياتها. وقد واكب مكتب العمل الدولي هذه المفاوضات، وما زال يواكب مختلف الأطراف في تنفيذ العقد.

وقد وُجهت بعض الانتقادات إلى هذا العقد، أبرزها أن المشاورات من أجل إبرامه لم تكن موسعة، وأنّها أقصت المجتمع المدني والأحزاب السياسية وعدداً من النقابات، ولا سيما الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري، واتحاد عمال تونس والجامعة العامة التونسية للشغل، واقتصرت على الاتحاد العام التونسي للشغل[195]. ونتيجةً لهذا الإقصاء، اعترضت العديد من الفئات على العقد الاجتماعي بصيغته النهائية لعدم مراعاته مبدأ المشاركة الموسعة. هذا من الناحية الإجرائية. أما من ناحية البنود والمضمون، فقد انتقد العديد من المتابعين العقد الاجتماعي واعتبروه عاماً في المضمون، لا يتطرق إلى عمق الأمور، ومنفصلاً عن الواقع والأزمات الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد التونسي[196].

الإطار 2. موقع الاستشارات الوطنية

تقوم الحكومة التونسية بمحاولات جدية لإشراك مكونات الرأي العام في صياغة السياسات العامة والبرامج ومتابعة تنفيذها، وذلك من خلال فتح المجال أمام المواطنين التونسيين للمشاركة عبر موقع http://www.consultation-publiques.tn/.
أطلق هذا الموقع على الشبكة في نيسان/أبريل 2012، لإنشاء فضاء للحوار والتواصل مع المواطن وغيره من المتعاملين مع الإدارة، وإشراكهم في القرارات المتعلقة بالشأن العام.

وحسب الموقع، شارك 16000 شخص في اتخاذ القرار المتعلق بمراجعة التوقيت الإداري. وفي عام 2013، نشر الموقع مشاريع النصوص القانونية ودعا المواطنين إلى التعليق عليها، والمشاركة في صياغتها، وتقييم أداء بعض القطاعات، ولا سيما خدمات الصندوق الوطني للتأمين على المرض، وإرساء مدونة سلوك وأخلاقيات مهنة الموظف في الدولة.

جيم. العدالة الاجتماعية: هل من تقدم؟

اعتمد الدستور التونسي في عام 2014، بعد سنتين ونصف من العمليات التفاوضية. وقد أدت هذه المدة الطويلة نسبياً إلى إبطاء عملية تطوير القوانين التي ترعى الحياة الاقتصادية والاجتماعية. ولم يتم تدارك هذا التأخير إلا مؤخراً، فأقر مجلس الوزراء مجموعة من مشاريع القوانين التي لن تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها من قبل مجلس نواب الشعب. وفي ما يلي أهم الإنجازات في مجال العدالة الاجتماعية وهي: تعزيز المساواة بين الجنسين، وتحسين برامج الرعاية الصحية، واستحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي.

1. تعزيز المساواة بين الجنسين

شهدت مناقشة الدستور نوعاً من الانقسام السياسي والمجتمعي حول الحريات والمكتسبات المكرسة للمرأة في مجلة الأحوال الشخصية، بين فئة متمسّكة بجميع ما جاء في المجلة وأخرى راغبة في تعديلها حتى تتلاءم مع السياق الجديد، أي وصول الإسلاميين إلى الحكم[197].
إلا أن النقاش حُسم لصالح المحافظة على مكتسبات المرأة. وقد أدى المجتمع المدني دوراً مهماً إلى جانب بعض القوى السياسية ووسائل الإعلام في هذا السياق. ويؤكد الفصل 46 من الدستور على حماية الحقوق المكتسبة للمرأة والعمل على دعمها وتطويرها وضمان تكافؤ الفرص بين الرجل والمرأة والسعي لتحقيق التناصف بين الجنسين في المجالس المنتخبة واتخاذ التدابير الكفيلة بالقضاء على العنف ضد المرأة.

ويرى البعض أن الدستور التونسي هو من أكثر الدساتير مراعاةً لمبدأ المساواة بين الجنسين. وقد جاء في الفصل 40 أن "العمل حق لكل مواطن ومواطنة، وتتخذ الدولة التدابير الضرورية لضمانه على أساس الكفاءة والإنصاف. ولكل مواطن ومواطنة الحق في العمل في ظروف لائقة وبأجر عادل". كذلك يكرس الفصل 70 المساواة بين الجنسين في التمثيل السياسي: "الترشح لمنصب رئيس الجمهورية حق لكل ناخبة أو ناخب تونسي الجنسية منذ الولادة، دينه الإسلام". وفي هذه الإشارات اعتراف صريح بحق المرأة القانوني والسياسي.

وفي سابقة في تاريخ الدول العربية، سحبت تونس تحفظاتها السابقة على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ولا سيما الفقرة الرابعة من المادة 15 التي بموجبها "تمنح الدول الأطراف (في الاتفاقية) الرجل والمرأة نفس الحقوق فيما يتعلق بالقانون المتصل بحركة الأشخاص وحرية اختيار محل سكناهم وإقامتهم".
وبالرغم من إلغاء جميع التحفظات، أعلنت الحكومة التونسية أنها لن تتخذ، طبقاً لمقتضيات هذه الاتفاقية، أي قرار إداري أو تشريعي من شأنه أن يخالف أحكام الفصل الأول من الدستور التونسي الذي ينص على أن الإسلام هو دين الدولة في تونس. وقد أثار هذا الإعلان ريبة الجمعيات النسائية التي رأت فيه باباً يمكن من خلاله الإبقاء على تحكم السلطة الدينية ورجال الدين بقضايا المرأة. فأعربت

الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات عن "أسفها لبقاء الإعلان (التحفظ) العام الذي يمكن أن يوظف لتقييد حقوق النساء التي أقرها الدستور التونسي".

وعملاً بمبدأ المناصفة الذي كرّسه الدستور، نص القانون الانتخابي الصادر في 26 أيار/مايو 2014 على ضرورة أن "تقدم الترشحات على أساس مبدأ التناصف بين النساء والرجال وقاعدة التناوب بينهم داخل القائمة"، في إشارة إلى ضرورة الالتزام بهذا المبدأ عند وضع اللوائح الانتخابية أيضاً، وليس فقط في توزيع مقاعد المجلس النيابي. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن هذا المبدأ اعتمد أيضاً في انتخابات المجلس التأسيسي، حيث بلغت نسبة النساء 26.7 في المائة في عام 2013 و28.1 في المائة في عام 2014، مقابل 20.6 في المائة كمتوسط عالمي و19 في المائة كمتوسط في البلدان العربية[198]. وتَعزز هذا المكسب في انتخابات مجلس نواب الشعب التونسي في عام 2014 إذ بلغت نسبة مشاركة المرأة فيه 33.3 في المائة.

وبالرغم من الترحيب العام بهذا القانون، لم تؤخذ في الاعتبار الاقتراحات باعتماد مبدأ المناصفة أيضاً في رئاسة القائمات الانتخابية لتمكين المرأة "من الوصول إلى مراكز القيادة، لا أن تبقى فقط على المستوى القاعدي". ولتدارك هذا الأمر، اقترح "إقرار مبدأ التناصف العمودي والأفقي الذي سيضمن للمرأة التواجد بنسبة 50 في المائة على رأس القائمات، ويمكنها بطبيعة الحال من الوصول إلى مراكز القرار"[199]. غير أن الشروط اللازمة للمضي في هذا الاتجاه لم تتوفر حتى الآن.

وبالرغم من تولي المرأة عدداً من مواقع المسؤولية، لا ينبغي أن تخفي هذه النجاحات مشاكل عديدة ما زالت تعترض المرأة في تونس. فنسبة المرأة في العمل بقيت متدنية بالمقارنة مع نسبة الرجل (26,1 في المائة مقابل 69,2 في المائة)، والمعدل الوسطي لبطالة النساء مرتفع، بلغ 21,5 في المائة في الربع الأول من عام 2014، و40,8 في المائة بالنسبة لحاملات شهادات التعليم العالي.

وفي إطار تعزيز حقوق المرأة، قدمت الحكومة التونسية إلى مجلس نواب الشعب التونسي مشروع قانون لتعديل أحكام القانون عدد 40 لسنة 1975 المؤرخ 14 أيار/مايو 1975 المتعلق بجوازات ووثائق السفر. ويقدم المشروع امتيازات للمرأة إذ يمنح كلا الأبوين دون تمييز حق الترخيص لأبنائهما القصّر في استخراج وثائق السفر والسفر إلى الخارج[200].

2. سياسات الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي

يسلط هذا القسم من الدراسة الضوء على الصناديق الاجتماعية لأهميتها في تبيان واقع السياسات الحكومية المتبعة في الشق الاجتماعي والاقتصادي.

ويعد قطاع الضمان الاجتماعي من القطاعات الناجحة نسبياً في تونس. وقد صدرت تشريعات عدة لتوسيع رقعة التغطية الاجتماعية التي شملت 81.3 في المائة من السكان النشطين في القطاعين العام والخاص في عام 2013[201]، في مقابل 72.1 في المائة في عام 2007. أما النسبة الباقية، فتستفيد من برامج التنمية والمساعدات الاجتماعية التي تستهدف ذوي الدخل المحدود والأشخاص غير المستفيدين من أي نظام حماية اجتماعية[202].

ويتولى نوعان من الصناديق تأمين التغطية الاجتماعية في تونس. فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يعنى بالقطاع الخاص (عمال القطاع الخاص في الفلاحة وغيرها)، والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية يعنى بالقطاع العام (الموظفين والعمال في القطاع العام). ويتولى أرباب العمل عملية تسجيل موظفيهم، بينما يستطيع العاملون لحسابهم الخاص التسجّل في منظومة الرعاية الاجتماعية طوعاً[203].

وحسب البنك الدولي، تبلغ مساهمات أرباب العمل والموظفين في الصناديق الاجتماعية 29 في المائة من الأجور. ويُنظر إلى مساهمات الضمان الاجتماعي على أنها ضرائب، لأنها لا تعكس المردود المتوقع منها من قبل الموظفين. فيتحول الناس عن العمل في القطاع الرسمي هرباً من هذه النسبة العالية من "الضريبة"، وينخرطون في القطاع غير الرسمي، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الحماية الاجتماعية[204].

وشهدت أنظمة الإعانة الاجتماعية خلال السنوات الأربع الماضية بعض الإجراءات الإيجابية. فازداد عدد العائلات المنتفعة بالبرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة من 116000 في عام 2008[205]، إلى 235000 في منتصف عام 2012، أي بنسبة 9 في المائة من السكان تقريباً[206]. وتبيّن ميزانية الدولة لعام 2015 أن نسبة تغطية الأسر الفقيرة بالمنح المالية المباشرة وبطاقات العلاج المجاني قد ارتفعت من 62.5 في المائة في عام 2011، إلى 79.39 في المائة في عام 2012، لتستقر عند هذا المعدل في العامين 2013 و2014. وتشير التقديرات إلى أن هذه النسبة سترتفع بين عامي 2015 و2017 إلى 87.84 في المائة.

واتخذ عدد من الإجراءات لزيادة مردود برامج الإعانة الاجتماعية، وتحسين أدائها، والحد من المحسوبية، على غرار تغيير رؤساء اللجان الجهوية والمحلية المكلفة باقتراح إسناد الإعانات، وإشراك عناصر من المجتمع المدني في أشغالها مثل الرابطة التونسية لحقوق الإنسان والاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي. وبدأ العمل على مشروع إنشاء بنك معطيات معلوماتي حول المنتفعين بالإعانات.

الجدول 7. النهوض بالأسر الفقيرة ومحدودة الدخل وتحقيق التنمية الاجتماعية

مؤشر قياس الأداء	الوحدة	إنجازات			2014	تقديرات	
		2011	2012	2013		2015	2017-2016
نسبة تغطية الأسر الفقيرة بالمنح المالية المباشرة وبطاقات العلاج المجاني	في المائة	62.5	79.39	79.39	79.39	87.84	87.84

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية التونسية، تشرين الثاني/نوفمبر 2014.

الجدول 8. إيرادات ونفقات ميزانية التسيير

البيانات	2013 المنجز	2014			2015 المقدر
		المقدر	المنجز إلى الموفى حتى شهر حزيران/يونيو	المتوقع	
الإيرادات	2,439,405	2,660,989	1,236,713	2,623,057	2,896,384
نسبة التطور (بالنسبة المئوية)	10.10	-	-	7.53	10.42
النفقات	2,635,664	2,942,68	1,412,924	2,928,689	3,292,167
نسبة التطور (بالنسبة المئوية)	13.14	-	-	11.12	12.41
النتيجة	<196,259>	<281,079>	<176,211>	<305,632>	<395,783>

المصدر: الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، الميزانية العامة لعام 2015، تشرين الأول/أكتوبر 2015.

الإطار 3. الوضع في الحوض المنجمي وآثاره المباشرة وغير المباشرة على تحقيق العدالة الاجتماعية

يقع الحوض المنجمي في ولاية قفصة في الجنوب الغربي لتونس، وهو حوض غني بالفسفاط الذي يشكل استخراجه أهم نشاط اقتصادي في الجهة، وأهم مصدر للتشغيل. وقفصة ليست الولاية الوحيدة التي تعتمد على هذا النشاط، بل تستفيد منه ولايات مجاورة أخرى، كولايتي قابس وصفاقس، حيث الصناعات الكيميائية القائمة على تحويل الفسفاط.

وتختص شركة فسفاط قفصة باستخراج الفسفاط. وقد شهدت الجهة انتفاضة في عام 2008 بسبب ما اعتبر تلاعباً بنتائج مناظرة لتشغيل عمال في الشركة المذكورة. وتعددت بعد عام 2010 اعتصامات العاطلين عن العمل الذين طالبوا بتشغيلهم في الشركة أو في شركات تابعة لها، وشككوا في نتائج المناظرات التي نظمت. وأدت هذه التحركات إلى الحد بصفة كبيرة من نشاط الشركة، إذ انخفض إنتاجها من الفسفاط من 8 ملايين طن في عام 2010 إلى مليوني طن ونصف كمعدل سنوي خلال السنوات الأربع الماضية. ومنذ شهر نيسان/أبريل 2015، توقف استخراج الفسفاط تماماً لمدة تقارب الشهرين بسبب اعتصام نفذه العاطلون عن العمل.

وكان لهذا الوضع آثار سلبية على عدة مستويات:

على مستوى مداخيل الشركة التي شهدت تراجعاً هاماً، إذ قدرت الخسائر بألفي مليون دينار (ما يعادل أكثر من مليار دولار أمريكي)؛ وعلى مستوى خسارة أسواق عالمية، إذ اتجه عملاء الشركة التقليديون إلى مزودين آخرين؛ وعلى مستوى مداخيل الدولة، ولا سيما أن الشركة مؤسسة عامة، تصب أرباحها في ميزانية الدولة؛ وعلى مستوى الخدمات المساندة لنشاط الشركة من نقل حديدي أو بالشاحنات للفسفاط المستخرج، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة والأنشطة التجارية؛ وعلى مستوى الصناعات الكيميائية التي تستعمل الفسفاط كمادة أولية، والتي تقلص إنتاجها بشكل ملحوظ نتيجة النقص في التزويد.

وبالرغم من هذه الإيجابيات، لا تزال أنظمة الحماية الاجتماعية تواجه مشاكل تقلص من فعالية دورها في تحقيق عدالة اجتماعية تشمل الجميع دون تمييز. فأنظمة الضمان الاجتماعي، رغم أهميتها، لم تحقق جميع الأهداف المتوقعة، خاصة في ما يتعلق بتقليص الفوارق بين الفئات الاجتماعية وتغطية الفئات الأكثر هشاشة، وذلك لسبب أساسي هو بقاء العاملين في القطاع غير الرسمي والنساء العاملات في القطاع الفلاحي خارج التغطية الفعلية. وقد فاقت نسبة العمل غير الرسمي، وهو العمل غير المسجل في مؤسسة الضمان الاجتماعي، بنسبة 30 في المائة في عام 2010 نسبة العمل غير الزراعي في القطاع الخاص[207].

ونتيجة لتحول البنية الديمغرافية للسكان، تواجه أنظمة الضمان الاجتماعي، وخاصة فرعا التقاعد والتأمين على المرض، صعوبات مالية جمة. فالعجز في ميزانية الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية على سبيل المثال بلغ 196,259 مليون دينار في عام 2013، وازداد حتى 305,632 مليون دينار في عام 2014، ومن المتوقع أن يبلغ 395,783 مليون دينار في عام 2015.

ويهدد ازدياد العجز استدامة هذه الأنظمة وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين. وفي هذا الإطار، اقترحت الحكومة حزمة من الإصلاحات أبرزها رفع سن التقاعد إلى 62 سنة عوضاً عن 60 سنة. ورغم معارضة الاتحاد العام التونسي للشغل لهذا الاقتراح، أقر مجلس الوزراء في 14 تموز/يوليو 2015 مشروع قانون يقضي بتمديد سن التقاعد في القطاع العام بصفة اختيارية إلى 65 سنة. ويهدف هذا المشروع إلى تقليص العجز المالي المتنامي في انتظار المراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي. ويعتبر هذا الإجراء حلاً وسطاً بين مقترح الحكومة القاضي بتمديد سن التقاعد سنتين بصفة إلزامية للجميع، وبين إبقاء الأمور على حالها إلى حين الاتفاق على حزمة من الإصلاحات الشاملة. ويشار إلى أن الاتحاد العام التونسي للشغل يطالب بأن يكون الإصلاح شاملاً، وبتوفير موارد تمويل جديدة من غير مساهمات المضمونين وأصحاب العمل. وفي انتظار أن يصبح

القانون نافذاً بعد تصديق مجلس نواب الشعب عليه، لمعرفة مدى الإقبال عليه، وبالتالي مدى مساهمته في تحسين الوضع المالي لنظام التقاعد، تعرض المشروع إلى عدة انتقادات فاعتبر العديد من الخبراء أن رفع سن التقاعد ليس الحل الأمثل للأزمة، بل على العكس، "سيفاقم مشكلة البطالة وسيخلق العديد من المشاكل المتعلقة بالتسلسل والترقية الوظيفيّة ..."[208].

وفي إطار التشاور حول سبل إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، عقدت يومي 11 و12 أيلول/سبتمبر 2014 ندوة وطنية بمشاركة ممثلين عن كل من الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، ومنظمة العمل الدولية، وصندوق الأمم المتحدة لحماية الطفولة (اليونيسف)، والبنك الدولي، انبثقت عنها جملة من المقترحات والتوصيات دعت إلى:

- إصلاح نظام الحماية الاجتماعية في إطار التشاور وضمن استراتيجية متكاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، لا تتعارض مع أحكام الدستور، ومبادئ العقد الاجتماعي، ومعايير منظمة العمل الدولية، وتعتمد نهجاً قائماً على حقوق الإنسان، ومنفتحاً على التجارب الناجحة.
- إجراء الإصلاحات بالتوازي مع العناصر الأخرى موضوع الحوار الاجتماعي كالتنمية الجهوية وتحسين التشغيل والعلاقات المهنية.
- اعتماد نهج تشاركي لا تنحصر فيه المفاوضات بالأطراف الاجتماعية التقليدية بل تشمل أكبر عدد ممكن من مكونات المجتمع المدني.
- وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية يتوافق مع التوجهات التي أقرتها منظمة العمل الدولية، ويضمن مستوىً أدنى من العيش اللائق للجميع، ويوفر تغطية اجتماعية وصحية في جميع مراحل الحياة.
- الإسراع بإجراء إصلاحات هيكلية وشاملة لأنظمة الضمان الاجتماعي، لضمان استدامتها ووفائها بالتزاماتها.

وفي ما يتعلق بذوي الاحتياجات الخاصة، صدق مجلس الوزراء في 6 أيار/مايو 2015 على مشروع قانون يقضي برفع نسبة الوظائف المخصصة لذوي الإعاقة في المراكز والمؤسسات العامة من 1 إلى 2 في المائة. وفرض أيضاً على المؤسسات العامة والخاصة التي تستخدم بين 50 و99 عاملاً، تخصيص وظيفة واحدة على الأقل لذوي الإعاقة، و2 في المائة من الوظائف في المؤسسات التي تستخدم مائة عامل وما فوق.

3. المجلس الوطني للحوار الاجتماعي

صدّق مجلس الوزراء في 3 حزيران/يونيو 2015 على مشروع قانون لإحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي، وأحاله إلى مجلس نواب الشعب. ويشبه هذا المجلس إلى حد بعيد، في مهامه ومكوناته، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي كان قائماً قبل الثورة. غير أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي أنشئ بموجب الدستور القديم، أما مجلس الحوار الاجتماعي فأنشئ بموجب نص قانوني. ويولي مشروع القانون للمجلس تنظيم الحوار الاجتماعي حول مضامين العقد الاجتماعي وإدارته، ومتابعة القضايا الاجتماعية والاقتصادية التي تحظى باهتمام الأطراف الاجتماعية.

ومن أبرز مهامه في هذا المجال، ضمان إجراء حوار اجتماعي ثلاثي فعال حول المسائل ذات الاهتمام المشترك، والعمل على إرساء مناخ اجتماعي محفز للاستثمار وضامن لشروط العمل اللائق؛ متابعة المناخ الاجتماعي ورصد مدى احترام التشريعات الاجتماعية؛ اقتراح الآليات الكفيلة بتفعيل مبادئ العقد الاجتماعي وتوجهاته؛ إبداء الرأي في مشاريع الإصلاحات التي تقدمها الحكومة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ومناقشتها وإعداد دراسات حولها؛ تأطير المفاوضات الجماعية؛ استعراض الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بمعايير العمل الدولية قبل التصديق عليها، والمساهمة في إعداد وصياغة التقارير المقدمة من الحكومة إلى منظمة العمل الدولية.

ويقدّم المجلس المشورة في مشاريع القوانين، والأوامر المتعلقة بالشغل، والعلاقات المهنية، والتكوين المهني، والحماية الاجتماعية، وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والميزانيات الاقتصادية.

وعلى المستوى التنظيمي، تشكل الجلسة العامة الهيكل الرئيسي للمجلس، وتنظر في جميع المسائل المذكورة آنفاً، ويتفرع عنها مكتب يتولى إعداد أعمال الجلسة العامة ومتابعتها. وتتألف الجلسة العامة من عدد متساو من ممثلين عن الحكومة، ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل الأكبر حجماً، إضافة إلى أعضاء يعينون بالصفة، وأعضاء من ذوي الكفاءة في المجالات القانونية والاجتماعية والاقتصادية. ويُعيّن هؤلاء الأعضاء بمقتضى أمر حكومي، باقتراح من الهياكل والمنظمات المعنية. وتتولى الجلسة العامة إحداث لجان قطاعية متخصصة في دراسة القضايا الموكلة إلى المجلس.

وفي إطار إشراك التونسيين المقيمين في الخارج في رسم السياسات والبرامج الوطنية، صدّق مجلس الوزراء في 14 تموز/يوليو 2015 على مشروع قانون حول إحداث مجلس وطني للتونسيين المقيمين في الخارج. ويتولى المجلس تقديم مقترحات إلى الحكومة حول التدابير التشريعية والترتيبات التي تساهم في تعزيز دور التونسيين المقيمين في الخارج في التنمية الوطنية الشاملة، وفي إبداء الرأي في الاتفاقيات الدولية والمعاهدات التي تخصهم، والسياسة الوطنية التي تؤمن الاستفادة من خبراتهم وكفاءاتهم، واقتراح الآليات الكفيلة بتعزيز روابط الجالية بالوطن والحفاظ على الهوية التونسية. ويتألف المجلس من نواب مجلس الشعب عن دوائر التونسيين في الخارج، وممثلين عن المنظمات الوطنية ومكونات المجتمع المدني الناشطة في مجال الهجرة، ويترأسه ممثل عن الجمعيات التونسية المقيمة في الخارج.

وفي الختام، لا شك أن المبادئ والتوجهات التي تضمنها العقد الاجتماعي لها دور أساسي في تطبيق الإصلاحات التي يتطلع إليها الشعب التونسي، لكنها حتى الآن لم تطبّق على المستوى العملي. فقد اقتصر الشق العملي حتى اليوم على تنظيم استشارات وندوات حول العمل، أو إصلاح النظام التربوي أو الصحي، أو الحماية الاجتماعية، ولم يسجل تقدم يذكر في وضع مشاريع إنمائية عادلة لتقليص التفاوت بين الجهات. ولم يصدر بعد النص التشريعي المتعلق بإحداث المجلس الوطني للحوار الاجتماعي بسبب خلافات بين الأطراف المعنيين، وانقسامهم إلى فئة تريد إحداثه بموجب الدستور، أو على الأقل بمقتضى قانون، وأخرى تكتفي بإحداثه بموجب أمر.

دال. مكافحة الإرهاب "أولاً"؟

تعرضت تونس بعد الثورة إلى العديد من الهجمات الإرهابية كان آخرها الهجوم على متحف "باردو" في 18 آذار/مارس 2015 في العاصمة تونس، وهجوم سوسة في حزيران/يونيو 2015. ودفعت هذه الأحداث برئيس الجمهورية إلى إعلان حالة الطوارئ معتبراً أن البلاد في "حالة حرب من نوع خاص، حيث أن الارهاب يرمي إلى تقويض نظام الدولة ومؤسساتها ومصادرة ممارسة الحرية والاعتداء على قيم المجتمع...". وبناءً على ذلك، حصلت "السلطة التنفيذية، ممثلة بوزير الداخلية والوالي، على صلاحيات هامة تصل إلى فرض حظر التجوّل وفرض الإقامة الجبرية، بالإضافة إلى حقّ الإذن بتفتيش أماكن السكن دون إذن قضائي"[209]. وقد حال هذا الوضع دون وضع إصلاحات تشريعية لإمكانية تعارضها مع قانون الإرهاب ومع أحكامه الاستثنائية. فسحبت الحكومة في 22 أيار/مايو 2015 مشروع القانون عدد 13 لسنة 2013 المتعلق بإتمام وتنقيح بعض أحكام مجلة الإجراءات الجزائية، ثم في 2 حزيران/يونيو 2015 مشروع القانون الأساسي عدد 55/2014 حول الحقّ في النفاذ إلى المعلومات، وهو ركن أساسي في تحقيق العدالة الاجتماعية. وقد ووجهت هذه الإجراءات بمعارضة المجتمع المدني، خصوصاً المكتب التنفيذي للاتحاد العام

التونسي للشغل، الذي أكد دعمه لكل الخطوات والإجراءات التي تتخذ من أجل محاربة الإرهاب، لكنه "اعتبر إعلان حالة الطوارئ إجراء سابقاً لأوانه نظراً لطول مدة الحرب على الإرهاب ولطبيعة المواجهة مع العصابات الإرهابية المتخفية والغادرة التي لا تأثير لحالة الطوارئ على مقاومتها"[210].

وصدّق مجلس نواب الشعب التونسي على مشروع القانون الأساسي لمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال[211]. وفي حين رحب العديد بهذا القانون، عارضته بعض الجمعيات المدنية والأحزاب السياسية معتبرةً إياه خطراً على الحريات العامة. وقد وضعت الحكومة هذا القانون على سلم أولوياتها، فأتى على حساب الشق الاقتصادي والاجتماعي[212]. ووُجّهت عدة انتقادات إلى هذا القانون لأسباب عدة أبرزها أنه ينص على عقوبة الإعدام، وأنه شديد الغموض في ما يتعلق بتعريف الإرهاب. وبالتالي فهو يشكل خطراً على الحراك الاجتماعي وعلى الفئات المطالبة بالتغيير، إذ يمكن أن يلصق صفة الإرهاب بأي حركة احتجاجية. واعتبرت بعض المنظمات الدولية أن "هذا القانون يُشكّل خطراً حقيقياً على الحقوق والحريات في تونس، وأُدرجت فيه مخالفات عدة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان تُمثّل تراجعاً بالمقارنة مع قانون 2003.

واحتج العديد من نواب الشعب على القانون ورأوا فيه آلية محتملة للقضاء على الحريات، لأنه يقارب الإرهاب من ناحية أمنية صرف، معتبرين أن مكافحة الإرهاب لا تكون في إغلاق المساجد بل في تحقيق العدالة الاجتماعية وتعزيز استقلالية القضاء[213].

وفي الختام، تناول هذا الفصل العملية الدستورية في تونس، فسلط الضوء على التقدم الملحوظ الذي حققه البلد في هذا المجال، وفي مجال وضع القوانين واعتمادها، مقارنة بفترات سابقة من تاريخ تونس. وركز الفصل على مسار العدالة الاجتماعية والفرص التي استفاد منها، والتحديات التي تعترضه. وركز أيضاً على الصعوبات التي تواجهها تونس على الصعيد الاقتصادي، والتي تؤثر سلباً على المجتمع التونسي. ولا شك أن التهديد الأمني هو من أبرز العوائق في وجه الدولة، علماً أن مواجهة الإرهاب لا تنحصر بالتدابير الأمنية فحسب، إنما تحتاج إلى تأمين عوامل أخرى شديدة الأهمية، كتحقيق التنمية الاقتصادية، وإرساء مبادئ العدالة الاجتماعية والاقتصادية، وتوطيد الاستقرار السياسي، تؤدي حتماً إلى الاستقرار الأمني في البلد. وبعد النجاح في تحقيق الانتقال الدستوري السلمي بفضل تضافر عوامل عدة أبرزها دور المجتمع التونسي، لا بد من توجيه الجهود الحثيثة نحو الإصلاح الاقتصادي، مع مراعاة مبادئ العدالة الاجتماعية.

5. المغرب: انتقال حذر

نحن نعلم أن انتهاكات حقوق الإنسان هي أولى علامات عدم الاستقرار.

زيد رعد الحسين، مفوض الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

5. المغرب: انتقال حذر

اعتُمد الدستور الجديد في المغرب، نتيجة للحراك الشعبي، وتجاوباً مع ما حمله هذا الحراك من مطالب الإصلاح السياسي والاقتصادي. ويتناول هذا الفصل مكانة العدالة الاجتماعية في الدستور الجديد لعام 2011. ويناقش حظوظ تحويل مضامين الدستور الجديد إلى قوانين وسياسيات عامة، من خلال الصلاحيات التي يمنحها الدستور الجديد للملك، والإمكانات التي يتيحها للمواطنين لتقديم عرائض للمشاركة في صنع السياسات، والمساهمة مباشرة في توسيع آفاق الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي. ويعرض هذا الفصل أيضاً أبرز البرامج الاقتصادية والاجتماعية التي أطلقت، نتيجة للإصلاحات الدستورية، بالإضافة إلى قانون الجهوية الموسعة، الذي يعد من أهم الخطوات باتجاه تحقيق الإنماء المتوازن بين المناطق، وبالتالي العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

ألف. الدستور الجديد والعناوين الإصلاحية

احتلت العدالة الاجتماعية موقعاً متقدماً في دستور المغرب لعام 2011. ففي خطاب الملك في مناسبة اعتماد الدستور الجديد في 17 حزيران/يونيو 2011، ورد أن الدستور الجديد يشكل تحولاً تاريخياً حاسماً "في مسار استكمال بناء دولة الحق والمؤسسات الديمقراطية، وترسيخ مبادئ وآليات الحكم الجيدة، والمواطنة الكريمة، والعدالة الاجتماعية[214]". فالعدالة الاجتماعية هي، بحكم الدستور هدف أساسي لما ينشده المغرب من إصلاحات تأسيسية. والعدالة الاجتماعية هي مكون أساسي في عملية "توطيد وتقوية الدولة الحديثة[215]" حسبما ورد في التصدير الذي هو جزء لا يتجزأ من الدستور. وينص الدستور على أن المملكة "تتعهد" بالتزام ما تقتضي به مواثيق المنظمات الدولية "من مبادئ وحقوق وواجبات، وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان، كما هي متعارف عليها عالمياً".

وقد ربط الدستور من خلال العديد من فصوله مبدأ الحقوق بفرص تحقيق العدالة الاجتماعية. فالفصل 32 ينص على أن الدولة ستعمل "على ضمان الحماية الحقوقية والاجتماعية والاقتصادية للأسرة" بصفتها "الخلية الأساسية للمجتمع". ويقر الفصل 33 بأن الدولة ستتخذ التدابير اللازمة "لتوسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد".

ويوفق الفصل 35 بين دور الدولة التي "تضمن حرية المبادرة والمقاولة، والتنافس الحر"، والعمل في الوقت نفسه على "تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة. تسهر الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع، والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظاً". فالاقتصاد الحر، كما نص عليه الدستور الجديد، لا يجب أن يتناقض مع مبدأ العدالة الاجتماعية.

ويحمل الفصل 36 إيجابيات عدة، منها "يعاقب القانون على المخالفات المتعلقة بحالات تنازع المصالح، وعلى استغلال التسريبات المخلة بالتنافس النزيه، وكل مخالفة ذات طابع مالي...." ويضمن هذا الفصل الحماية المباشرة من "الشطط في استغلال مواقع النفوذ والامتياز،

ووضعيات الاحتكار والهيمنة، وباقي الممارسات المخالفة لمبادئ المنافسة الحرة والمشروعة في العلاقات الاقتصادية". واستكمالاً لمبدأ الحماية، ينص الفصل نفسه على استحداث "هيئة وطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها".

ويعتبر البعض أن مندرجات الدستور قد أتت خجولة في ما يتعلق بالحقوق الاقتصادية، إذ تتناول عشرة فصول فقط من أصل 180 فصلاً الحقوق الاقتصادية. فالفصل 35 يتناول "حق الملكية" في بند يحدّد إمكانية "الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون، إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد". ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون".

وينص الفصل 35 على أن الدولة تضمن "حرية المبادرة والمقاولة، والتنافس الحر" ولكنه يشدد على أن الدولة "تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة". ويختتم هذا الفصل ببند مهم، يعتبر أن الحجر الأساس في العدالة الاجتماعية هو سهر "الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع، والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظاً".

ومع أن الدولة تتعهد بمسؤولية تحقيق التنمية المستدامة، تحمّل المجتمع في الفصل 40 مسؤولية تحقيق هذه التنمية. فالدستور ينص على أن "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفر عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد".

وفي إطار الدفاع عن حقوق العمال، ينص الدستور في الفصل 8 على حق "النقابية للأُجَراء، والغرف المهنية، والمنظمات المهنية للمشغلين، في الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية والاقتصادية للفئات التي تمثلها، وفي النهوض بها. ويتم تأسيسها وممارسة أنشطتها بحرية، في نطاق احترام الدستور والقانون". ويحفظ الفصل 29 "حريات الاجتماع والتجمهر والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات"، ويضمن "الحق في الانتماء النقابي والسياسي" على أن يحدد القانون التنظيمي لاحقاً شروط وكيفية ممارسة هذه الحقوق.

أما الباب الثاني من الدستور فيحدّد، تحت عنوان "الحقوق والحريات العامة"، باقة من الحقوق الأساسية التي تساهم في تدعيم العدالة الاجتماعية والاقتصادية. ومن هذه الحقوق ما ورد في الفصل 19 حول المساواة بين الرجل والمرأة وتمتعهما على "قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية". وفي الفصل نفسه يقول الدستور إن الدولة "تسعى" إلى "تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء. وتُحدث لهذه الغاية، هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز". فلا التزام صريحاً وواضحاً من الدولة بالعمل باتجاه هذه الخطوة. إضافة إلى ذلك، يتضمن الدستور العديد من الفصول التي تدعم المساواة بين الرجل والمرأة منها مثلاً الفصل 30 الذي نص على حق كل "مواطنة ومواطن...في التصويت، وفي الترشح للانتخابات، شرط بلوغ سن الرشد القانونية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية. وينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية".

أما الحقوق المرتبطة مباشرة بالعدالة الاجتماعية والاقتصادية كالعمل والصحة فوردت في فصل واحد وجامع، وهو الفصل 31 الذي ينص على الدور الإيجابي المتوقع من الدولة في هذا الاتجاه بغية إعمال هذه الحقوق. فهي، إلى جانب المؤسسات العمومية والمجتمعات المحلية، ستعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، من الحق في:

- العلاج والعناية الصحية.
- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة.
- الحصول على تعليم عصري ميسر وذي جودة.
- التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة.
- التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية.
- السكن اللائق.
- الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي.
- دخول الوظائف العمومية حسب الاستحقاق.
- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة.
- التنمية المستدامة.

وفي هذا الفصل العديد من الإيجابيات، إذ لا يقتصر على ذكر الحقوق العامة بل يفصلها، من الصحة إلى المياه. وفي هذا السياق، تأتي الحقوق مجموعة في مادة واحدة عوضاً عن توزيعها في مواد متفرقة.

أما الشق الأهم في الدستور، والذي سُيفرد له جزء خاص في هذا القسم، فهو تخصيص باب "الجهات والجماعات الترابية الأخرى" في الفصول 135-146. وبمقارنة هذه الفصول مع دساتير المغرب السابقة، يسجل لدستور عام 2011 إقراره "الجهوية الموسعة" تماشياً مع خطاب الملك الذي قال فيه إنه "من الضروري تعزيز الجهوية" ضمن "نطاق وحدة الدولة والوطن والتراب، ومتطلبات التوازن، والتضامن الوطني مع الجهات، وفيما بينها". وقد نص أصلاً الفصل 1 من الدستور على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

ونصت مواد عدة من الدستور على مبادئ الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي أدرجت في الباب الثاني عشر الذي اتخذ "الحكامة الجيدة" عنواناً له. ويتضمن هذا الباب العديد من الفصول التي تسلط الضوء على المبادئ العامة، منها مثلاً أن" تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية"، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور كما جاء في الفصل 155. وأشار الدستور إلى إنشاء هيئات ومؤسسات تحدد صلاحياتها بموجب القانون وتهدف إلى حماية الحقوق والحريات، والحكامة الجيدة، والتنمية البشرية والمستدامة، والديمقراطية التشاركية، وحقوق الإنسان والنهوض بها. فالفصل 20 يشير إلى الحق في الحياة على أنه "أول الحقوق لكل إنسان. ويحمي القانون هذا الحق".

والتزاماً بمبدأ العدالة الاجتماعية، أنشئ بموجب الدستور في المغرب، ولا سيما الفصول 151 و152 و153، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، على أن يحدّد القانون التنظيمي كيفية تأسيس تلك المجالس ومهامها.

وفي ما يتعلق بالحقوق الثقافية، أشار الدستور إلى اللغة "الأمازيغية" مقراً بها كلغة رسمية إلى جانب اللغة العربية. وحتى هذا التاريخ، لم تصدر الدولة بعد أي قانون ينظم استعمال هذه اللغة، ولم تدرجها في لغات موقع البرلمان الرسمي.

وخلاصة القول إن الدستور الجديد قدم العديد من المبادئ المتعلقة بحقوق الإنسان، والحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية. بيد أن هذه الحقوق تبقى رهناً بالممارسة والمنظومة القانونية خصوصاً وأن الدستور ترك العديد من الحقوق رهناً بالقانون التنظيمي لها. فدستور عام 1996 نص على الالتزام بحقوق الإنسان، إلا ان الدولة قد أقرت العديد من القوانين التي تتناقض مع الحريات العامة منها مثلاً قانون الأحزاب وقانون مكافحة الإرهاب[216]. ومن الضروري جداً تقديم قراءة للآليات التي تساهم في تطبيق الدستور، وفي تحقيق العدالة الاجتماعية.

باء. الملكية والمشاركة: عناصر الإصلاح السياسي

أقر الدستور في المغرب العديد من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. ومن الضروري تحليل الآليات التي تساهم مساهمة مباشرة أو غير مباشرة في تحويل مواد الدستور إلى قوانين وبرامج وسياسات عامة تعمل بها الحكومات المتعاقبة. ويتناول هذا الجزء عنصرين أساسين يساهمان في تحقيق هذا الهدف. الأول، يتعلق بالصلاحيات المناطة بالملك ودوره في رسم الاستراتيجيات العامة للدولة، ومبدأ فصل السلطات؛ والثاني يرتبط بأهمية المشاركة الموسعة للمجتمع وذلك من خلال دراسة الإمكانات المتاحة للمواطنين لتقديم العرائض.

فصل السلطات

للوقوف على سلطات رسم السياسات العامة والبرامج الحكومية، لا بد من تسليط الضوء على مبدأ فصل السلطات في المغرب بين الملك ومجلس الوزراء. فالفصل 49 من الدستور يتناول دور المجلس الوزاري في التداول في قضايا ونصوص عدة، تقع ضمن صلاحياته، منها تحديد التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة ومشاريع القوانين التنظيمية. ويظهر جلياً أن الحكومة هي صاحبة القرار في هذين الأمرين. بيد أن الملك هو من يرأس الحكومة، وتصبح العناوين العريضة "للتوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة" خاضعة لسياسات الملك، أكثر منها لسياسات الحكومة أو البرلمان المنتخب من الشعب. وهكذا، يصبح تحويل مضامين الدستور إلى قوانين تنظيمية، إضافة إلى الاستراتيجيات الاقتصادية، متأثرة إلى حد كبير بالتوجهات السياسية للملك. ويبقى الملك في الدستور الجديد محور النظام السياسي والدستوري، وكذلك محور الشق الاقتصادي والاجتماعي.

وحسب الفصل 41 من الدستور، الملك هو "أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين". ويحدد الفصل 42 صلاحيات الملك. فهو رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، "يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة". وفي تفسير لهذا الفصل، يعتقد البعض أن الملك قد وُضع صراحة في مرتبة أعلى من كل المؤسسات الدستورية، وخاصة الحكومة. وهذا ما يتناقض مع الفصل الأول من الدستور الذي يحدد أن "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية"، وأن النظام الدستوري للمملكة يقوم "على أساس فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية والمواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

وإزاء الغموض في مبدأ فصل السلطات، يقول الفصل 47 صراحة: أن "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدّر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها". وبالتالي هنالك نوع من الاستقلالية للحكومة، مقارنة بالدساتير السابقة خصوصاً وأن الفصل 89 من الدستور ينص صراحة على أن تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، وتحديداً "تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية". وهناك إشارة واضحة إلى أن الحكومة تعمل تماماً تحت سلطة رئيسها. بيد أن الملك لا يزال يتمتع بصلاحيات مهمة يمكن أن تؤثر في عمل الحكومة وتوجهاتها العامة، إذ ينص الفصل 47 على أن "للملك، بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضواً أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم". وبذلك للملك أن يقرر إنهاء مهام وزير قد تقدم بمشاريع معينة في حال لم تنل رضاه. وللملك أيضاً صلاحيات تتناقض مع مبدأ استقلالية وفصل السلطات. فالفصل 104، ينص على أنه "يمكن لرئيس

الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري..."، أي أن الملك لا يزال هو المقرر في صلاحية رئيس الحكومة في ما يتعلق بحل مجلس النواب. وبالتالي، يكون دستور عام 2011 قد عزز استقلالية الحكومة، لكنه لم يحوّلها إلى سلطة تنفيذية مستقلة تماماً[217].

والتركيز على صلاحيات الملك في هذا الإطار لا يُقصد منه تقييم لمدى ديمقراطية العملية الدستورية أو النظام الدستوري في المغرب، إنما تسليط الضوء على الدور المهم الذي لا يزال الملك يتمتع به في تفعيل الدستور وتحديد السياسات العامة للدولة، وضمنها العدالة الاجتماعية. فالملك لا يزال يتحكم بعملية تفعيل الدستور وفواصله.

وفي مقابل الدور المحوري الذي يتمتع به الملك، والذي يساهم في إمكانية تسهيل المضي قدماً في تحقيق العدالة الاجتماعية، لا بد من التطرق أيضاً إلى دور المجتمع المدني.

وقد أفرد الدستور مواد خاصة بحرية المجتمع المدني ودوره. فالفصل 12 ينص على أن "تُساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون". وهكذا حدد الدستور دوراً متقدماً للجمعيات المدنية وحمى حقها في المشاركة في رسم السياسات العامة. وأشير إلى هذا الحق في الفصل 13 الذي نص صراحة على أن "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها". وأشار الدستور إلى الإمكانية المتاحة للمواطنات والمواطنين والحق "في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفية ممارسة هذا الحق"، وفقاً للفصل 16. وهنا يلاحظ أن المواطنات والمواطنين العاديين ليسوا بحاجة إلى أطر تنظيمية وهيكلية من أجل التوجه مباشرة إلى المؤسسات الدستورية. وأعلى الدستور شأن المجتمع المدني، إذ سمح له أيضاً بأن يشارك مباشرة في اقتراح العديد من المشاريع على السلطات المنتخبة.

وفي عام 2015، صدّق المجلس على مشروعي قانونين تنظيميين، تقدم بهما الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني. مشروع القانون التنظيمي رقم 14-44، الذي يحدد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، ومشروع القانون التنظيمي رقم 14-64، الذي يحدد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع. وتأتي هذه النصوص تطبيقاً وتفعيلاً للدستور في الفصل 15 والذي ينص على أن للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، والفصل 14، الذي ينص على الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع من قبل المواطنات والمواطنين، ضمن الشروط والكيفيات التي يحددها قانون تنظيمي".

وتحقيقاً لهذه الخطوات، لا بد من تجاوز مرحلتين أساسيتين من أجل مشاركة فعلية وغير إسمية للمجتمع المدني في المنظومة التشريعية: مرحلة صدور قانون عادي لبيان شروط وكيفية تفعيل آليات مشاركة جمعيات المجتمع المدني والمنظمات، الذي صدّق عليه مجلس الحكومة في نيسان/أبريل 2015، ومرحلة التنصيص على هذه الآليات في الأنظمة الداخلية للمؤسسات المنتخبة وفي المراسيم والقرارات المنظمة لعمل المؤسسات العمومية[218]. وقد لجأت الحكومة في هذا الإطار إلى نص مشروع قانون "الأرضية القانونية المتعلقة بالحق في تقديم العرائض".

ومن أجل نص القانونين، أنشئت هيئة "الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة" للبت

في كيفية تفعيل الدستور في ما يتعلق بالمجتمع المدني. وتشكلت لجنة لقيادة الحوار تحت مظلة وزارة العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني. واستمر عملها من 13 آذار/مارس 2013 إلى 13 آذار/مارس 2014، وعقدت سلسلة من اللقاءات التشاورية والندوات العلمية، بمشاركة ما يناهز 10,000 جمعية ومختلف الهيئات العمومية والوطنية والمنظمات الدولية المهتمة بتوسيع مجالات المشاركة المدنية وتنظيمها وتأهيلها.

وعارضت جمعيات عدة هذه اللجنة، إذ رأت تدخلاً من الحكومة في تعيين أعضاء اللجنة المشرفة على الحوار، وإقصاء عدد من الجمعيات الأخرى، خاصة الجمعيات النسائية والأمازيغية. وقال المقاطعون إن اللجنة "لا تمت بصلة لحوار حول المجتمع المدني ورهاناته، لأنها مغرقة بتمثيلية القطاعات الحكومية والخبراء وأشخاص بصفة خبراء ومكاتب الدراسات، في مقابل تمثيلية رمزية للجمعيات الوطنية والشبكات الجمعوية الوطنية والجهوية التي راكمت الملفات والقضايا التي ينتظر من الحوار الوطني تناولها بالدراسة والتحليل"[219]. وإضافة إلى انتقاد اللجنة من ناحية آليات تمثيلها وآليات عملها، تقول آراء أخرى معارضة إن أهمّ إصلاح يجب القيام به للنهوض بالمجتمع المدني في المغرب، هو تعديل منظومة تمويل الجمعيات، القائمة أساساً على العلاقات الحزبية والتي تسيطر عليها الحكومة بخلق جمعيّات تابعة لها ولنهجها السياسيّ".

أما اقتراح "الأرضية القانونية المتعلقة بالحق في تقديم العرائض" فحدد بعض الشروط لتقديم العريضة منها مثلاً "يجب أن ترفق العريضة بلائحة تضم توقيع عدد من المدّعين، من بين المواطنين أو الأشخاص الأجانب المقيمين بصفة شرعية فوق التراب المغربي، لا يقل عن 25,000 توقيع لمن ينتمون إلى ثلث الجهات على الأقل. ويراعى في ذلك إجراء تصحيح الإمضاء من السلطة الإدارية المختصة". وقد أثار هذا الاقتراح العديد من الانتقادات، إذ من الصعب جداً حشد هذا العدد الهائل من المواطنات والمواطنين، الذي لا تضمّه حتى قواعد أغلب الأحزاب السياسية المغربية.

جيم. تفعيل الدستور والسياسات الحكومية

تندرج المحاور التي ستقع دراستها في إطار المبادئ والحقوق التي نص عليها الدستور الجديد لسنة 2011 وخاصة الفصلين 31 و34 منه. فقد جاء في الفصل 31 أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية تعمل على تيسير استفادة الجميع على قدم المساواة من الحق في العلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية ودعم في البحث عن منصب شغل أو التشغيل الذاتي. ونص الفصل 34 على وضع سياسات هادفة إلى معالجة الأوضاع الهشة لفئات من النساء والأمهات والأطفال والمسنين وإعادة تأهيل الأشخاص المعاقين وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية.

وعلى المستوى الاجتماعي، وإن حقق المغرب تقدماً ملحوظاً في إنجاز أهداف الألفية، تبقى النتائج المحققة قابلة للتحسين. ، فلا تزال فئات عريضة من المجتمع المغربي تحتاج إلى إحاطة في مجال التعليم أو محو الأمية أو العناية الصحية أو مقاومة الفقر أو تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة. فالمغرب بقي في المرتبة 129 حسب دليل التنمية البشرية لسنة 2013 بينما حلت ليبيا في المرتبة 55 وتونس في المرتبة 90 والجزائر في المرتبة 93 ومصر في المرتبة 110. ولا يزال الطريق أمامه طويلاً لتحقيق تنمية بشرية وعدالة اجتماعية تليق بإمكانات البلد وبمستوى نموه الاقتصادي.

وسيتناول هذا الجزء بالتحليل ثلاثة مجالات تتسم بأهمية في تحقيق العدالة الاجتماعية والرقي الاجتماعي وهي: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والتغطية الصحية، والنهوض بالتشغيل.

1. المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

تهدف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي انطلقت منذ عام 2005 إلى مقاومة الفقر والهشاشة والإقصاء الاجتماعي من خلال برامج موجهة خاصة إلى المناطق النائية والفقيرة، وتشمل جملة من المشاريع تتعلق بدعم البنية التحتية وتنمية القدرات البشرية والنهوض بالأنشطة المدرة للدخل.

وتعتمد هذه المبادرة حسب القائمين عليها على جملة من المبادئ منها إشراك المواطنين المعنيين في تشخيص المتطلبات وتحقيقها، واللامركزية والحكامة الرشيدة والمتابعة والرقابة. وقد أنجزت برامج المبادرة على مرحلتين، مرحلة أولى من 2005 إلى 2010، ومرحلة ثانية من 2011 إلى 2015. وتتضمن المبادرة خمسة برامج كل منها موجه إلى فئة من المجتمع المغربي.

(أ) برنامج محاربة الفقر في الوسط القروي

يهدف إلى تحسين ظروف العيش في القرى حيث تساوي نسبة الفقر أو تفوق 14 في المائة. وهو يتضمن:

- تحسين الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية.
- تعزيز نهج المساواة بين الجنسين.
- تعزيز التنشيط الاجتماعي والثقافي والرياضي.
- تعزيز الأنشطة المدرة للدخل.
- تعزيز التنمية المحلية المستدامة.
- دعم الحوكمة المحلية.

(ب) برنامج محاربة الإقصاء الاجتماعي في الوسط الحضري

يهدف إلى الحد من مظاهر الإقصاء الاجتماعي في المدن وتحسين ظروف عيش السكان، ويتضمن نفس التدخلات المقررة في الوسط القروي.

وقد استهدف هذا البرنامج في المرحلة الأولى المدن التي يبلغ عدد سكانها أو يفوق 100,000 نسمة، ثم توسّع في المرحلة الثانية ليشمل المدن التي يبلغ عدد سكانها أو يفوق 20,000 نسمة. وتُعتمد في اختيار الأحياء المستهدفة عدة معايير تتعلق خاصة بنسبة البطالة، ونسبة الفقر، وحجم السكان المستهدفين، ومستوى تأهيل الشباب، ونسبة إقصاء المرأة والشباب، وفرص التكوين والإدماج المهني.

(ج) برنامج محاربة الهشاشة

يهدف إلى تحسين مستوى عيش الأشخاص المعرضين للمخاطر، وخاصة بتحسين الرعاية وإعادة الإدماج الأسري والاجتماعي، وتحسين جودة الخدمات المقدمة من الجمعيات والمؤسسات العمومية؛ ودعم طاقة استيعاب المؤسسات المختصة وتقديم الدعم للعاملين فيها؛ ووضع أنشطة وبرامج من شأنها الوقاية من المخاطر. ويستهدف هذا البرنامج خاصة النساء والشباب بدون مأوى وأطفال الشوارع والأطفال المهملين والأشخاص المعوزين من فئات السجناء السابقين والعجزة والمعاقين والمتسولين ومرضى نقص المناعة المكتسبة والمدمنين.

(د) البرنامج الأفقي

يتضمن محوراً أول يتعلق بمواكبة المبادرة في المناطق غير المستهدفة وذلك من خلال دعم الأنشطة ذات التأثير القوي على التنمية البشرية وتمكين جميع المناطق من الانخراط في مسار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

أما المحور الثاني فيتضمن دعم الأنشطة المدرة للدخل وذلك من خلال تعزيز إدماج الفقراء والمعوزين في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمساهمة في ترويج المنتجات المحلية، بغض النظر عن الاستهداف الجغرافي للمبادرة. ويتمثل الدعم المقدم خاصة في تشجيع إنشاء المشاريع الصغرى المدرة للدخل والموفرة لفرص العمل وتثمين

المؤهلات الذاتية وتشجيع روح المبادرة والإبداع الجماعي وكذلك التخصص في المشاريع المدرة للدخل. ويستهدف هذا البرنامج الأشخاص المعوزين، ومنهم النساء والمهمشون، والأشخاص الذين يمارسون مهناً وحرفاً نادرة أو مهددة بالانقراض. وتعطى الأولوية لمن لهم مشاريع وللمنظمين في إطار جمعيات أو تعاونيات أو مجموعات ذات نفع اقتصادي.

(هـ) برنامج التأهيل الترابي

يستهدف سكان المناطق الجبلية أو التي يصعب الوصول إليها، ويرمي إلى تلبية احتياجات سكان بعض هذه المناطق من الخدمات الصحية وإمدادات الكهرباء والمياه الصالحة للشرب، وشق الطرقات والمسالك. كما يهدف هذا البرنامج إلى تقليص الفوارق في الوصول إلى مكونات البنية التحتية الأساسية والتجهيزات والخدمات.

وتمثلت النتائج المحققة في إطار المبادرة، حسب الموقع الخاص بها[220] من عام 2005 إلى عام 2012 في:

- التدخل في 702 قرية ريفية.
- التدخل في 532 حياً حضرياً.
- التدخل لصالح 10 فئات معرضة للمخاطر مشمولة ببرنامج مكافحة المخاطر، خاصة الشباب بدون مأوى وأطفال الشوارع والمسنين المعوزين، وإطلاق مشاريع البنية الأساسية والصحة والتعليم والتزويد بالمياه الصالحة للشرب وبالتيار الكهربائي في 22 إقليماً.

وبلغ عدد المستفيدين من مختلف البرامج 7,900,000 نسمة، حوالي ربع سكان المغرب، وذلك في إطار 29,000 مشروع، 5,550 منها مدرة للدخل وبمشاركة 9,500 جمعية أو تعاونية.

كما خصصت لهذه المبادرة تمويلات بلغت قيمتها 10 مليارات درهم مغربي (حوالي مليار دولار أمريكي) للمرحلة الأولى (2006-2010) و17 مليار درهم مغربي (حوالي 1,7 مليار دولار أمريكي) للمرحلة الثانية (2011-2015). والجدير بالذكر أن المرصد الوطني للتنمية البشرية أجرى تقييماً أولياً لنتائج المرحلة الأولى من هذه المبادرة (2005-2010)، وأصدر تقريراً في عام 2013[221]، ورد فيه أن النتائج الفنية والمالية للمبادرة مرضية عموماً، إذ أنجز في إطارها 23,000 مشروع، 84 في المائة منها مستغلة أو أنجزت أو شارفت على الانتهاء وخصص لها مبلغ 14.6 مليار درهم، أي بتوزيع ما يعادل 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً.

ويتبين مما سبق أن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية تشكل قاعدة جيدة لتحقيق العدالة الاجتماعية بأوجه مختلفة، وهي مثال يمكن أن يحتذى به في بلدان أخرى وضعت النهوض بالإنسان في مقدمة اهتماماتها. وتتمثل أهمية هذه التجربة وفرادتها في عدة عوامل منها:

- شمول لفئات اجتماعية عريضة فقيرة ومعرضة للفقر سواء في الأرياف أم في المدن.
- تنوع أشكال التدخل بحيث تلبي احتياجات الفئات المستهدفة من خلال تقديم الإعانات أو المساعدة على تأمين موارد دخل أو تطوير البنى الأساسية في التعليم والصحة وإمدادات المياه الصالحة للشرب والكهرباء، أو إنعاش المناطق النائية وغيرها من التدخلات التي تصب في تحقيق أسباب الرفاه والعدالة الاجتماعية.
- لامركزية اتخاذ القرار والتنفيذ في مختلف المشاريع.
- إشراك مكونات المجتمع المدني من تعاونيات وجمعيات في وضع البرامج وتنفيذها بما يضمن تلبية الاحتياجات الفعلية للفئات المستهدفة بعيداً عن القرارات الفوقية التي غالباً ما تكون بعيدة عن الواقع وناقصة الجدوى.

غير أن النقاط الإيجابية المسجلة لهذه التجربة لا تكفي للحكم عليها بالمطلق في غياب إحصاءات دقيقة وآنية حول تطور المؤشرات الاجتماعية للفئات والمناطق المستهدفة، ومنها نسبة الفقر أو البطالة أو الانقطاع عن الدراسة.

2. التغطية الصحية

سجل المغرب تقدماً ملحوظاً في المجال الصحي إذ تطورت جميع المؤشرات الصحية إيجاباً. وقد ساهم إحداث نظام التأمين الصحي الإجباري (لمن تغطيهم أنظمة الضمان الاجتماعي بمقتضى القانون المؤرخ 3 تشرين الأول/أكتوبر 2002 المتعلق بإصدار مدونة التغطية الصحية الأساسية ودخوله حيز التنفيذ في عام 2006 ونظام الإعانة الطبية بمقتضى نفس القانون والذي وُسّع ابتداء من عام 2008 ليشمل حوالي 8.5 مليون شخص من المعوزين، في تحسين تغطية المصاريف العلاجية أو جزء منها في إطار تضامني. غير أن النتائج المسجلة تبقى غير كافية بالمقارنة مع الوضع في بلدان مجاورة (الجدول 9).

وإدراكاً من السلطات المغربية لأهمية تأمين الخدمات الصحية لكافة المواطنين كحق إنساني ودستوري، أعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في المغرب، بطلب من الحكومة في عام 2013، تقريراً يتناول تعميم الخدمات الصحية الأساسية. ويُبحث هذا الموضوع اقتناعاً بأن الخدمات هي الخط الأول للعلاج لعموم المواطنين، وخاصة ضعاف الحال منهم.

وتضمن التقرير الذي قدمه المجلس تقييماً شاملاً للخدمات الصحية الأساسية. وقد جاء فيه أن النتائج المسجلة وتطور المؤشرات الصحية خاصة في مستوى ارتفاع متوسط العمر المتوقع عند الولادة وانخفاض معدل الوفيات عند الولادة ومعدل وفيات الأطفال، تبقى غير كافية وأن القطاع يشكو من العديد من النقائص خاصة منها غياب التنسيق والتواصل بين شبكة الصحة الأساسية والقطاع الاستشفائي وتفعيل الخارطة الصحية بما يمكن من ملاءمة تركيز الهياكل الصحية مع الحاجيات والإمكانيات المادية والبشرية المتاحة.

الجدول 9. بعض المؤشرات الصحية في المغرب مقارنة ببلدان أخرى

	المغرب		تونس	الجزائر	ليبيا	مصر
	1990	2013	(2013)	(2013)	(2013)	(2013)
متوسط العمر المتوقع عند الولادة (سنوات)	64	71	76	72	75	71
متوسط العمر المتوقع في صحة جيدة (سنوات)	-	61	66	62	64	62
معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة (بالألف)	80,7	30,4	15,2	25,2	14,5	21,8

المصدر: منظمة الصحة العالمية، إحصاءات الصحة في العالم لعام 2015.

الجدول 10. المصاريف الصحية في المغرب مقارنة ببلدان أخرى

	المغرب		تونس	الجزائر	ليبيا	مصر
	2000	2012	(2012)	(2012)	(2012)	(2012)
نسبة المصاريف الصحية من الناتج المحلي الإجمالي (بالنسبة المئوية)	4.2	6.1	7	6	4.3	4.9
نسبة المصاريف الحكومية من مجموع المصاريف الصحية (بالنسبة المئوية)	25.4	35.5	41	73.5	70.3	39
نسبة المصاريف الخاصة من مجموع المصاريف الصحية (بالنسبة المئوية)	70.6	64.5	59	26.5	29.7	61
نسبة مصاريف الضمان الاجتماعي من المصاريف الحكومية (بالنسبة المئوية)	0	24.5	56.3	29.1	0	20.8
المصاريف الصحية لكل فرد من السكان (بالدولار مقابل القيمة الشرائية)	149	430	748	781	824	208

المصدر: منظمة الصحة العالمية، إحصاءات الصحة في العالم لعام 2015.

وانطلاقاً من هذا التقييم، تقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بجملة من التوصيات لتحسين الحصول على الخدمات الصحية الأساسية وتصب في اتجاه ترسيخ قيم الإنصاف والتضامن والعدالة الاجتماعية وتحقيق هدف الصحة للجميع.

ومن أهم هذه التوصيات، توصيات ذات طابع عام وتتمثل في بلورة سياسة وطنية للصحة تندرج في إطار السياسة الوطنية للتنمية البشرية وتستهدف في المقام الأول الجهات الفقيرة والمناطق النائية والسكان المعوزين والمعرضين للمخاطر، وكذلك العمل على تحقيق لامركزية الوظائف وبلورة استراتيجية للشراكة والتكامل بين القطاعين العمومي والخاص.

وبالتوازي مع تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أصدرت وزارة الصحة المغربية بالتعاون مع كل من منظمة الصحة العالمية والاتحاد الأوروبي كتاباً أبيض حول إصلاح المنظومة الصحية وذلك بتركيز نظام صحي متطور في إطار التوفيق بين الاستجابة للحاجيات الصحية ولتطلعات المواطنين، وضمان التغطية الشاملة. وقد تم إعداد هذه الوثيقة بناءً على استشارة موسعة أطلق عليها اسم "انتظارات" للتعرف على تطلعات المواطنين وكل المعنيين بالصحة، وشارك فيها كل من المواطنين ومكونات المجتمع المدني ومهنيي الصحة والأكاديميين والخبراء واستعملت وسائل مختلفة للتواصل من حصص إذاعية ولقاءات عامة وإنشاء موقع على الشبكة الاجتماعية "فاسبوك" وتحليل المقالات الصحفية.

وتضمنت استراتيجية الإصلاح المقترحة محورين:

- العمل في مستوى المكونات الأساسية للصحة والنهوض بها للتمكن من حماية السكان من كل ما يهدد صحتهم.
- العمل على ضمان تغطية شاملة تعتمد على القرب والجودة والحماية المالية.

3. النهوض بالتشغيل

يشكل النهوض بالتشغيل خاصة تشغيل الشباب وحاملي الشهادات العليا التحدي الأكبر لبلدان المنطقة باعتبار ما يمثله من عامل استقرار اجتماعي. فالبطالة خاصة في صفوف الشباب وأصحاب الشهادات شكلت دائماً مصدراً للاحتجاجات وتهديداً للسلم الاجتماعي وحتى للاستقرار السياسي. وقد حقق المغرب في هذا المجال نتائج طيبة نسبياً بالمقارنة مع بلدان شمال أفريقيا إذ استقرت نسبة البطالة في حدود 8 إلى 10 في المائة، وهي أدنى نسبة في المنطقة (الجدول 11). وتعزى هذه النتيجة إلى الاستقرار السياسي والاجتماعي في المغرب وإلى معدّلات النمو الاقتصادي التي حققها رغم الظروف الاقتصادية العالمية الصعبة، وخاصة الركود الاقتصادي في البلدان الأوروبية التي تعتبر أهم شريك لبلدان المغرب العربي.

غير أن هذا المعدل العام يحجب فوارق حسب الوسط الجغرافي وحسب الجنس وحسب المستوى التعليمي. وخلافاً لما يعتقد، تتركز البطالة في المدن إذ لا تتجاوز نسبة البطالة في الأرياف 4 في المائة مقابل 14.4 في المائة في المدن[222]. ومرد ذلك إلى عاملين أساسيين، الطابع الزراعي المهيمن على النشاط الاقتصادي في الريف، إذ يشغل هذا القطاع حوالي نصف القوى العاملة، وحركة النزوح من الأرياف إلى المدن. غير أنه رغم تدني مستوى البطالة في الوسط الريفي، بقيت نسبة الفقر، حسب دراسة أجريت في عام 2006، مستعرضة 50 سنة من التنمية البشرية في المغرب والآفاق لعام 2025، مرتفعة في المناطق الريفية، حيث يقطن ثلاثة أرباع الفقراء[223]. ويمكن تفسير هذه المفارقة بأن العمل في المناطق الريفية لا يستجيب لمعايير العمل اللائق ولا يوفر دخلاً كافياً يمكن من النهوض من حالة الفقر. وفي إطار حماية فاقدي الشغل، استُحدث نظام للتعويض عن فقدان الشغل في إطار التشريع الخاص بالضمان الاجتماعي.

ويشترط لإسناد هذا التعويض أن يكون فقدان الشغل لاإرادياً وألا تقل فترة التأمين بنظام الضمان الاجتماعي عن 780 يوماً خلال السنوات الثلاث السابقة لتاريخ فقدان الشغل، منها 260 يوماً خلال السنة السابقة لهذا التاريخ، وأن يكون المنتفع قادراً على العمل ومسجلاً كطالب شغل لدى الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، وذلك قصد تمكينه من برامج للتكوين وإعادة تأهيله وتقوية فرص إعادة إدماجه في سوق الشغل. ويبلغ مقدار التعويض 70 في المائة من الأجر الشهري المتوسط المصرح به لفائدة الأجير خلال الأشهر الستة والثلاثين الأخيرة التي تسبق تاريخ فقدان الشغل، دون أن يتجاوز هذا المقدار الحد الأدنى القانوني للأجر، ويسند لمدة ستة أشهر. ويمول بمساهمة قدرها 0.57 في المائة من الأجور (0.38 في المائة على كاهل المؤجر و0.19 في المائة على كاهل الأجير). ويلاحظ أن هذا النظام لا يشمل العاطلين عن العمل الباحثين عن شغل لأول مرة باعتبار عددهم والكلفة المرتفعة التي تنتج من إعطائهم منحاً للبطالة. وهذا التحديد ليس خاصاً بالمغرب بل يسري في جل البلدان التي وضعت أنظمة لتعويض فقدان الشغل مثل تونس والجزائر ومصر.

الجدول 11. معدل البطالة في المغرب مقارنة ببلدان أخرى

البلد	معدل البطالة
الجزائر (2014)	10.6
مصر (2014)	13.3
ليبيا	30
موريتانيا (2012)	*10.1
المغرب (2014)	9.9
السودان	13.6
تونس (2014)	15.2
المعدل العام للمنطقة	12.2

المصدر: اللجنة الاقتصادية لأفريقيا – مكتب شمال أفريقيا – الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في شمال أفريقيا 2014 وتوقعات 2015، ص 52.

* هذا الرقم صادر عن الجهات الرسمية الموريتانية (المكتب الوطني للإحصاء) في حين يبلغ حسب تقديرات منظمة العمل الدولية 31 في المائة.

ولعل ما يسجل في المجال الاجتماعي تعدد المبادرات من أجل الإحاطة بالفئات الفقيرة والمعرضة للفقر وتكثيف البرامج الهادفة إلى تلبية حاجياتهم.

وقد أنشئ صندوق دعم التماسك الاجتماعي بمقتضى قانون المالية لسنة 2012 كما تم إتمامه بقانون المالية لسنة 2014 كآلية لدعم الإحاطة بذوي الإعاقة. وتشمل تدخلات الصندوق أربعة مجالات:

1. تحسين ظروف التحاق الأطفال من ذوي الإعاقة بالمدارس، ويحتوي ثلاثة برامج تستهدف الأطفال المعوزين من ذوي الإعاقة:
   - برنامج للخدمات التربوية والتأهيلية والتكوينية والعلاجية الوظيفية داخل المؤسسات المتخصصة.
   - برنامج الخدمات التربوية والتأهيلية والتكوينية والعلاجية الوظيفية لدعم الإدماج المدرسي داخل المؤسسات التعليمية العمومية.
   - برنامج الخدمات العلاجية الوظيفية التكميلية داخل المؤسسات المتخصصة والمتمثلة في التربية الخاصة والعلاجات شبه الطبية وتقويم النطق، وإعادة التأهيل الوظيفي والنفساني، والدعم والمواكبة النفسية والتأهيل المهني.
2. اقتناء الأجهزة الخاصة والمساعدات التقنية الأخرى بما يساهم في الوقاية من العجز أو التخفيف من حدته، ويحقق استقلالية الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. يستفيد من هذا البرنامج جميع الأشخاص الذين يشملهم نظام تغطية صحية وكذلك المعوزون.
3. تشجيع الاندماج المهني والأنشطة المدرة للدخل سواء في شكل مبادرة فردية أو في إطار جماعي (مقاولة أو تعاونية أو جمعية) بما يمكن من إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاقتصادية وتثمين كفاءاتهم وتنميتها وتحسين مستوى عيشهم.
4. المساهمة في إحداث وتسيير مراكز الاستقبال سواء بالترميم أو الإصلاح أو الصيانة أو التوسيع أو

تجهيزها بالأدوات والمعدّات المكتبية الضرورية لتأثيث المكاتب وقاعات الانتظار.

أما صندوق تنمية القرى والمناطق الجبلية فقد أنشئ في عام 1994 بهدف ضبط حسابات عمليات البرامج المتكاملة للتنمية القروية، وعُدّل في عام 2012 لتمكينه من التكفل بالبرامج المتكاملة للتنمية في المناطق الجبلية. وتشمل مجالات تدخل هذا الصندوق:

- تطوير البنية التحتية مثل شق وصيانة المسالك وإنجاز الأشغال المتعلقة بالري، وتثمين المنتجات الفلاحية وغرس الأشجار المثمرة، والتهيئة العقارية، واستصلاح التربة.
- مكافحة آثار الجفاف.
- تحسين الدخل بإطلاق الأنشطة المدرة للدخل عبر دعم التعاونيات والجمعيات النسائية المحلية وإعادة تأهيل المنازل السياحية الجبلية والمساهمة في بناء أنظمة الإنتاج المحلية.
- تقليص الفوارق بين المدن والبوادي، ولا سيما في مجال التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية ودعم المشاريع التي تساهم في إنعاش المجتمعات القروية.

ولا بدّ من الإشارة إلى المساهمة المتميزة لمكونات المجتمع المدني في رسم وتنفيذ السياسات المتصلة بتحقيق أهداف العدالة الاجتماعية. فقد تميزت المبادرة الوطنية للتنمية الاجتماعية بمشاركة محورية للجمعيات في استنباط البرامج وتنفيذها. كما أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي خلال السنوات الأخيرة تقارير وآراء حول مسائل متعددة متصلة بالسياسة الاجتماعية. وتكمن أهمية آراء وتقارير هذا المجلس في أنه يضمّ ممثلين عن النقابات العمالية والمنظمات والجمعيات المهنية والجمعيات العاملة في المجال الاجتماعي وفي مجال الاقتصاد الاجتماعي، بالإضافة إلى رؤساء المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومجلس الجالية المغربية في الخارج والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعياتي. وشملت المسائل موضوع بحث المجلس في ما يلي:

- الضوابط الواجب احترامها والأهداف التي ينبغي التعاقد بشأنها من أجل ميثاق اجتماعي جديد (2011).
- تشغيل الشباب (2011).
- إدماج الشباب في الحياة الثقافية (2012).
- احترام حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة وإدماجهم (2012).
- الوقاية من نزاعات الشغل الجماعية وحلها بالتراضي (2012).
- النهوض بالمساواة بين النساء والرجال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية (2012 و2014).
- النظام الضريبي والتنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي (2012).
- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (2013).
- التعويض عن حوادث الشغل (2013).
- الخدمات الصحية الأساسية (2013).
- مشروع قانون يتعلق بتحديد شروط الشغل والتشغيل لعمال المنازل (2013).
- مشروع قانون حول التعاضد (2013).
- مشروعي قانون بشأن المعاشات المدنية يتضمنان إجراءات تتعلق برفع سن التقاعد ورفع نسبة الاشتراك والتمديد في فترة احتساب متوسط الأجر المعتمد في حساب الجراية والتخفيض في مردود سنوات الاشتراك (2014).
- مشروع قانون إطار يتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها (2015).

وفي ما يلي، يعرض التقرير لقانون الجهوية الموسعة الذي أقره الدستور المغربي والذي يعد من أهم الخطوات في سياق تفعيل الدستور.

دال. مشروع الجهوية الموسعة: الإصلاح الحقيقي؟

ينتشر الامتداد الجغرافي للمغرب على مساحات واسعة منها مناطق جبلية وعرة ومناطق صحراوية، ويتوزع السكان ويتوطنون في مناطق على أطراف مترامية. وهذا الوضع لا يساعد في تقديم الخدمات الاجتماعية اللازمة لمن هم بحاجة في هذه المناطق.

ويعتبر البعض أن أهم ما يميز الدستور المغربي الجديد هو قانون الجهوية الموسعة. فقد كانت الدساتير السابقة دائماً، حال المنظومة القانونية بشكل عام، تعبر عن توجهات النخب السياسية المتمركزة في العاصمة الرباط، في حين تقتصر مساهمة الأرياف والأطراف على التنفيذ. إلا أن الدستور الجديد وسّع هامش مشاركة مناطق الأطراف إذ نص على "الجهوية الموسعة"[224]. فالفصل الأول من الدستور، يشير إلى أن "الأمة تستند في حياتها العامة على ثوابت جامعة، تتمثل في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الروافد، والملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي. التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة". وتحدد الفصول 136 إلى 139 مهام الجهات. وإذا كانت الجماعات الترابية تتمثل حسب الدستور في "الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات"، فمجالس الجهات والجماعات تنتخب، وحسب الدستور بالاقتراع العام المباشر...."

وفي إطار تفعيل الدستور في المغرب، خصوصاً في عملية إتمام الجهوية الموسعة، أقر البرلمان في عام 2015، مشاريع القوانين المتعلقة بالجهوية الموسعة، ومنها القانون التنظيمي رقم 111.14.

ويحمل هذا القانون العديد من الإيجابيات التي تساهم في تطبيق الجهوية الموسعة. فخلافاً للقوانين السابقة، أصبح مجلس الجهة، حسب المادة 4 من القانون، مجلساً منتخباً مباشرة من الشعب، بعد أن كان يُنتخب سابقاً من أعضاء المجالس البلدية، أو ما يُعرف "بالناخبين الكبار". لكنّ انتخاب رئيس مجلس الجهة يتمّ من الأعضاء المنتخبين وليس مباشرة من الشعب.

وقد أعطى القانون صلاحيات موسعة للجهة. فالمادة 4 منه تشير إلى أن تدبير شؤون الجهة يقوم على أساس "التدبير الحر" ويمنحها "سلطة تنفيذية في المداولات والمقررات".

ولا شك في أن المغرب كان من البلدان التي استجابت للحراك الشعبي من غير تنحية النظام. وهو حالة فريدة عن سائر الحالات قيد الدراسة، إذ أشرف النظام نفسه على الانتقال الدستوري. وأثار تبني الدستور الجديد في فترة سريعة الكثير من الشكوك حول ما إذا كان الهدف هو امتصاص الحراك الشعبي أم إصلاح تدريجي فعلي. ومهما يكن من أمر، من المهم القول إن الإصلاحات بدأت ترى النور تدريجياً، على الرغم من بطء تفعيل الدستور، خصوصاً مع مشروع الجهوية الموسعة. من هنا، لا بدّ من دور يقوم به المجتمع المدني في مواكبة الإصلاحات ودفعها إلى الإمام، إما بالمراقبة الفعالة أو بالمساهمة الفعالة في وضع المشاريع الإصلاحية وتنفيذها. ويتطلب هذا الدور منح المؤسسات المدنية هامشاً أوسع من الاستقلالية. وعلى الأحزاب السياسية أن تساهم أيضاً في توسيع برامجها السياسية والانتخابية حتى تكوّن رؤية إصلاحية شاملة في المجتمع المغربي.

6. الخاتمة والتوصيات

رأيت مراراً كيف يتولّى الرأي العام القيادة عندما يعجز القادة.

كوفي عنان، الأمين السابق للأمم المتحدة

6. الخاتمة والتوصيات

تناول الفصل الأول من هذا التقرير الركائز الأربع للعدالة الاجتماعية وهي، المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، وقدم قراءة تحليلية معمقة لمعنى وأثر هذه المفاهيم على العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية، مرتكزاً على أمثلة عديدة من المنطقة في السنوات القليلة الماضية. وفي استعراضٍ لأبرز مكوّنات هذه الركائز الأربع، قدّم الفصل الأول أوجه اللامساواة، ومنها اللامساواة في توزيع الأصول والدخل والخدمات العامة والبرامج الاجتماعية وغيرها، فركّز على أهمية مكافحة اللامساواة وجعلها في صدارة أولويات الإصلاح السياسي والاجتماعي، كما سلّط الضوء على التفاوت القائم في معدلات اللامساواة بين مختلف بلدان المنطقة.

وعرض الفصل الأول أيضاً الأبعاد المفاهيمية لمبدأ الإنصاف وصعوبة تحقيقها من دون دمجها بالكامل مع مبدأ المساواة في إطار رسم السياسات وتطبيقها، ذلك أن إحقاق الإنصاف يحتّم إيلاء المحرومين والمهمّشين والفقراء اهتماماً فائقاً لدى توزيع الموارد والخدمات والفرص من دون أي تمييز ديني أو عرقي أو غيره. كما تطرق إلى ترجمة مفهوم الإنصاف إلى سياسات وممارسات فعلية عبر مجموعة من الأدوات والآليات الرامية إلى تحقيق الإنصاف، ومنها ضمان الحصول على الخدمات العامة، واتخاذ الإجراءات الموجهة لصالح الفئات المحرومة والمهمشة، وتوفير الحماية الاجتماعية الشاملة، وإعادة توزيع الموارد والفرص.

وركّز هذا الفصل أيضاً على ضرورة التقيُّد التام بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كمنظومة متكاملة غير قابلة للتجزئة لبلوغ العدالة الاجتماعية. كما استعرض مجموعة من الحقوق منها، الحق في الحياة، وفي عدم التعرض للتعذيب، والمساواة أمام القانون، والعنف ضد المرأة، وحرية التعبير، وحقوق العمال المهاجرين، التي تشكل جميعها ركيزة أساسية لإرساء العدالة الاجتماعية وتطبيق مبادئها.

وأكد الفصل الأول أهمية المشاركة كرافعة أساسية للوصول إلى العدالة الاجتماعية، وارتباطها بالعملية السياسية والديمقراطية. وعرض شروط المشاركة ومتطلباتها، ومنها تأمين البيئة المؤاتية وصَون الحريات العامة لتعزيز مشاركة فاعلة للمواطنين في رسم السياسات العامة وتنفيذها وتقويمها، ومأسسة المشاركة وجعلها شرطاً إلزامياً في تطوير السياسات الهادفة إلى إحقاق العدالة الاجتماعية.

وعرض الفصل الأول مجموعة من الإنجازات المُحرَزة في المنطقة العربية، وإن كانت خجولة بعض الشيء، في إطار تحقيق ركائز العدالة الاجتماعية الأربع، وأكد أهمية مواصلة التقدم في رسم وإقرار السياسات والبرامج والخطط الرامية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

وعلى الرغم من التحديات العديدة التي تواجه الدول العربية في تحقيق المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، من المتوقع أن تؤدي الإنجازات المُحققة حتى الآن في مجال تيسير الحصول على التعليم وخدمات الصحة والمياه والصرف الصحي وغيرها من الخدمات الاجتماعية، إلى تمكين شعوب المنطقة وتحسين مستوى معيشتها ورفع معدلات التنمية البشرية المستدامة، الأمر الذي سيدفع باتجاه تحقيق العدالة الاجتماعية. كما سجلت المنطقة نجاحات في مجال تمكين المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين في بلدان عدة، وأحرز بعض البلدان تقدماً

ملحوظاً في إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية. في المقابل، لا تزال تواجه المنطقة العربية تحديات ملحوظة في مجالات الحدّ من البطالة، وخاصة بطالة الشباب، ومكافحة الفقر والتهميش والتمييز، ناهيك عن التحدي المتمثل في التحول الثقافي الذي ينبغي إحداثه في مقاربة التنمية البشرية المستدامة لاعتماد مجموعة متكاملة ومترابطة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية بدلاً من السياسات الجزئية والمرحلية. ويتطلب ذلك قرارات اقتصادية واجتماعية وسياسية تشمل برامج التأمين الاجتماعي لجميع السكان في سن العمل، وصَون الحريات العامة، لا سيما حرية التعبير والتجمع، وتطوير سياسات الحماية الاجتماعية وغيرها من القرارات التي تؤدي إلى تحسّن ملموس في حياة المواطنين.

وبيَّنت دراسات الحالة التي تضمَّنها هذا التقرير حول مصر وتونس والمغرب، أن معالم الفترة الانتقالية اختلفت من بلد لآخر. ففي مصر، تم اعتماد الدستور بعد أن أقصِيَ الإخوان المسلمون من الحكم وانتخِبَ عبد الفتاح السّيسي رئيساً. وفي تونس، نجح الحوار الوطني في تأمين توافق عام بشأن وضع دستور جديد بعد ثورة عام 2011. . أما المغرب فشهد مرحلة دستورية جديدة من دون أي تغيير جذري في النظام الملكي. إلا أن القاسم المشترك بين المسارات الدستورية الانتقالية في البلدان الثلاثة كان إدراج مجموعة من الإصلاحات ذات الصلة بالعدالة الاجتماعية.

وقد شهد كل من البلدان الثلاثة تقدماً ملحوظاً في مجال العدالة الاجتماعية والاقتصادية، على أثر اعتماد الدستور الجديد. ولكن يُخشى أن تبقى مبادئ العدالة الاجتماعية التي تنص عليها الدساتير الجديدة حبراً على ورق في حال لم يتم إيلاؤها الاهتمام اللازم والأولوية المطلوبة في الفترة المقبلة وفي حال لم يتم إرساء أسس المشاركة لردم الهوّة بين المجتمع المدني والدولة أو الحكومة.

في تشرين الأول/أكتوبر 2015، نالت تونس جائزة نوبل للسلام لعام 2015، التي مُنحت بالتحديد إلى "الرباعي التونسي" الذي يضمّ الاتحاد العام التونسي للشغل، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، والهيئة الوطنية للمحامين التونسيين، والرابطة التونسية للدفاع عن حقوق الإنسان، وذلك تقديراً لمساهمة هذه الرباعي في "بناء ديمقراطية متعددة بعد ثورة الياسمين في عام 2011"، من خلال تعزيز الحوار وبناء التوافق بين مختلف الأطراف المعنية حول الدستور. ولهذه الجائزة أبعاد عدة، فهي تُعتبر من جهة انتصاراً للمسار الدستوري والانتقال السلمي للسلطة في تونس، ومن جهة أخرى، تتويجاً للدور الطليعي الذي أدّاه المجتمع المدني في تعزيز الشراكة مع الحكومة في هذا الإطار والحؤول دون اندلاع نزاعات مسلحة كانت ستعطل عملية الانتقال السلمي والدستوري للسلطة في تونس. كما يمكن اعتبار هذه الجائزة تحفيزاً لكافة قوى التغيير في العالم العربي الساعية إلى تحقيق دولة القانون.

وبيّنت دراسات الحالة أن لجان نص الدستور كانت مختلفة في كل من البلدان الثلاثة. في المغرب، تولّى الملك بنفسه تأليف لجنة صياغة الدستور وتحديد العناوين العريضة لبرنامجها مما أثار العديد من التساؤلات حول مدى استقلاليتها عن المؤسسة الملكية، على الرغم من أن نص مسودة الدستور (وعلى غير عادة) تميز بطابع تشاركي نتيجة إشراك الأحزاب والجمعيات في تقديم آرائها واقتراحاتها. وفي مصر، تم تأليف لجنة تمثيلية لصياغة الدستور، ضمّت ممثلين عن فئات اجتماعية ومدنية عديدة، مثل النساء والفلاحين والشباب على سبيل المثال لا الحصر، وكانت منفتحة على مختلف الآراء، ولكنها لم تضم جماعة الإخوان المسلمين التي أدينت بصفتها جماعة إرهابية لا يحق لها ممارسة العمل السياسي. وفي حين كانت لجنة صياغة الدستور في كلٍ من مصر والمغرب مُعيَّنَتين من قبل السلطات، شهدت تونس مساراً مختلفاً حيث تولى مجلس مُنتخب من الشعب عملية صياغة

الدستور، فكان لذلك إيجابيات ملحوظة على المسار الدستوري وإن شابته خلافات إيديولوجية وسياسية جمّة اقتضت تدخل المجتمع المدني من خلال "الرباعي التونسي" لفضّ الخلافات والاتفاق على مسودة الدستور النهائية والتصويت عليها وإقرارها.

ومع أن الدساتير الجديدة في البلدان الثلاثة تضمّنت مواد تتعلق بتعزيز العدالة الاجتماعية، من الصعب تقديم خلاصات المقارنة بين المسارات المختلفة لهذه البلدان، وذلك لسببين أساسيين هما:

أولاً، لأن هذا التقرير لم يقيِّم هذه المسارات بتصنيفها بالمسارات السلبية أو الإيجابية، بل وضع هذه المسارات في إطار المسارات التاريخية لكل بلد وبحسب خصوصياته. لذلك، اقتصر التقييم على مقارنة المسارات الدستورية لكل بلد بعد الحراك الشعبي من جهة، والمسارات الدستورية التاريخية للبلد المعني من جهة أخرى.

ثانياً، لأن الجهات المعنية تختلف من بلد لآخر. فالدور التاريخي للمجتمع المدني في تونس ساهم إلى حد كبير في تحديد المسار الانتقالي. والدور التقليدي للملكية في المغرب هو الذي حدد العناوين العريضة للإصلاحات السياسية والدستورية. أما في مصر، فاضطلع الجيش بدور محوري في تأمين انتقال السلطة على مراحل عدة.

وبالتالي، فإن إحدى أبرز خلاصات هذا التقرير هي أن الحراك الشعبي دفع باتجاه إطلاق مسارات دستورية جديدة أسفرت عن إصلاحات وتغييرات، إلا أن هذه المسارات جاءت استكمالاً لمسارات تاريخية خاصة بكل بلد.

كل بلد من البلدان الثلاثة شهد خطوة نوعية إلى الأمام، إما من ناحية المسارات المتبعة لصياغة الدستور والتي أتت إيجابية وأكثر تشاركية مقارنةً بسابقاتها، أو من ناحية مضامين الدستور التي شددت بشكل واضح على العدالة الاجتماعية. ومع إعادة التنبيه إلى محاذير المقارنة، يلاحظ بصورة عامة أن المسارات الدستورية في هذه البلدان قد غلب عليها الطابع الحكومي. ففي المغرب، تمت كتابة الدستور تحت إشراف الملك مباشرةً والديوان الملكي، على الرغم من مشاركة الأحزاب والجمعيات المدنية في إبداء رأيها حول الإصلاحات الدستورية. وفي مصر، ضمت لجنة الإصلاح التشريعي عدداً كبيراً من الوزراء فاق بكثير عدد ممثلي المجتمع المدني الذي اقتصر تمثيله على ممثلين عن نقابة المحامين، فاعتبرت حينها "لجنة قانونية لا لجنة تشاركية".

إضافة إلى ذلك، واجهت العملية الدستورية في البلدان الثلاثة صعوبات عديدة، منها التباعد الإيديولوجي بين مختلف الأحزاب والحركات الحديثة التكوين، والذي ساد لفترات طويلة خلال صياغة الدستور؛ والوضع الأمني غير المستقرّ وطنياً وإقليمياً والذي ساهم في إبطاء العملية الدستورية وفي إعطاء الأولوية لاعتماد قوانين مكافحة الإرهاب مثلاً، كوسيلة لإرساء الاستقرار.

أما المجتمع المدني، فقد اختلف دوره من بلد لآخر حسب المسار التاريخي لكل بلد. في تونس، جاء دور المجتمع المدني استمراراً لمساره التاريخي فأدّى دوراً أساسياً في المرحلة الانتقالية. وفي المغرب، كان دوره ملحوظاً حيث اكتسب أهمية تدريجية في عملية رسم السياسات العامة، وذلك على عكس مصر التي لا تزال تشهد نزاعاً بين منظمات المجتمع المدني والسلطة مع تراجع ملحوظ في مساحة الحيز العام نتيجة التضييق على الحريات العامة، ومنع منظمات مدنية عديدة من القيام بعملها بحجة مكافحة الإرهاب.

أما من ناحية إقرار الدستور، فقد تم التصويت على دساتير البلدان الثلاثة إما عبر الاستفتاء الشعبي العام (كما في حالة مصر والمغرب)، أو تصويت ممثلي الشعب في المجلس التأسيسي (كما في حالة تونس). وساهم الجو السياسي العام في تعزيز فرص إقرار مسودة الدستور. في مصر،

نال الدستور موافقة 98.1 في المائة من المقترعين، مقابل رفض 1.9 في المائة فقط. وفي تونس، نال الدستور ثقة 200 نائب من أصل 216، واعتُبرت هذه النسبة انعكاساً مباشراً للتوافق القائم داخل المجلس التأسيسي. وفي المغرب، نال إقرار الدستور تأييد 49.98 في المائة من الناخبين، أما نسبة المشاركة في الاستفتاء فبلغت 72.65 في المائة.

وفي ما يتعلق بالعدالة الاجتماعية وركائزها، نصّت الدساتير الثلاثة على ضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية كمكوّن أساسي ضمن العقد الاجتماعي الجديد بين الدولة والمجتمع. ولكنّ الدستور، وإن كان يشكل العصب الأساسي للإصلاح وإعادة بناء العلاقة بين المجتمع والدولة، ليس كفيلاً وحده بتحقيق الإصلاح المرجوّ، إذ يتطلب ذلك إرساء منظومة قانونية تفعّل الدستور من خلال سنّ قوانين جديدة أو تعديل غيرها من القوانين لتتناسب مع روحية مواده. فمسار تفعيل الدستور في البلدان الثلاثة كان مرتبطاً بصورة مباشرة بالسياق السياسي لكلّ بلد. في مصر، أُعطيت الأولوية لقوانين مكافحة الإرهاب والتضييق على عمل الجمعيات المدنية، مما أثر سلباً على واقع العدالة الاجتماعية نتيجة التضييق على حرية التعبير والاحتجاج من خلال وضع قانون التظاهر الجديد الذي ينظّم التجمّعات والتظاهرات السلمية والذي يُبقي قرار تنظيم التظاهرات أو عدمه بيد السلطات الرسمية. وهذا تناقض جلي بين مضمون الدستور الذي يقرّ حرية التعبير والتظاهر، والقانون الذي يضيّق على حرية التظاهر. أما في تونس، فيبقى قانون مكافحة الإرهاب الذي تم إقراره أداةً بيد السلطة للتضييق على الحريات، ذلك أنّه يحمل تعريفاً فضفاضاً للإرهاب.

وثمة إيجابيات عدة ميّزت تفعيل الدستور في المرحلة الانتقالية في كل من البلدان الثلاثة ليضمن العدالة الاجتماعية. ففي تونس، عُقد الحوار الوطني والحوار الاجتماعي اللذان شكّلا خارطة طريق للمرحلة الانتقالية، كما تم تشكيل المحكمة الدستورية وإنشاء مواقع للاستشارات الوطنية. وتضمّن الدستور مواد تُعنى بتعزيز المساواة بين الجنسين وتحقيق العدالة الاجتماعية، كالحق في تأمين الرعاية الصحية لذوي الدخل المحدود وللذين لا يتمعتون بأي دعم، والحق في التغطية الاجتماعية الشاملة، الأمر الذي انعكس إيجاباً على نسبة دعم الأسر الفقيرة بالمنح المالية المباشرة وبطاقات العلاج المجاني، والتي ارتفعت من 62.5 في المائة عام 2011 إلى 79.39 في المائة عام 2012. لكن على الرغم من ذلك، لا يزال العجز في الصناديق الاجتماعية قائماً، مما يهدّد المستفيدين من الحماية الاجتماعية. ويتمثل هذا الخطر مثلاً في فرع التقاعد والتأمين على المرض، إذ يُتوقع أن يبلغ العجز فيه 395.783 مليون دينار في عام 2015.

أما في مصر فتضمّن الدستور الجديد مواد تعزز مبدأ العدالة الاجتماعية وركائزها، أبرزها تخصيص نسبة من الموازنة العامة للإنفاق على خدمات الصحة والتعليم والأبحاث. وأكدت مواد أخرى التزام مصر بالمواثيق الدولية مثل تكريس حق المرأة بإعطاء جنسيتها إلى أولادها، وتأمين الضمان الاجتماعي للجميع، باستثناء فئة المهاجرين واللاجئين. واتخذت مصر خطوات جدّية لتقديم برامج الإعانات الغذائية وإعانات الطاقة، وتحديد الحدّ الأدنى والحدّ الأقصى للأجور، وإطلاق برامج الأشغال العامة، وغيرها من البرامج الاجتماعية كبرنامجَي "تكافل" و"كرامة". ولكن تبقى هذه الخطوات ناقصة وغير مكتملة ما لم يُتَّبع نهج أكثر شمولية وما لم يُجر تقييمٍ مستمر للسياسات بهدف ضمان نجاحها واستمراريتها. وكان من أهم المعوقات التي واجهت تعزيز العدالة الاجتماعية في مصر، تأخّر موعد إجراء الانتخابات النيابية، مما أدّى إلى فراغ تشريعي في الفترة الانتقالية، وإلى تولي الرئيس إصدار التشريعات، حيث تم إصدار قوانين أساسية منها قانون مكافحة الإرهاب.

وبالمثل، أُجريت في المغرب تعديلات جذرية على الدستور عكست "إرادة الملك" في الإصلاح، ومنها مواد تتضمن إشارات خجولة إلى الحقوق الاجتماعية

والاقتصادية، لكن الدستور الجديد أكد على حق الملكية، وحقّ الحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية وحق الأجيال القادمة بها. كما أكد على حقوق اجتماعية ذات صلة بالصحة والمياه في مادة واحدة. ونصّ الدستور لأول مرّة على أن اللغة الأمازيغية هي لغة رسمية، وأقرّ قانون الجهوية الموسعة الذي يُعدّ محورياً في عملية التنمية. أما بالنسبة للتغطية الصحية، فحصل تطوّرٌ إيجابيٌّ في جميع المؤشرات، لا سيما لجهة انخفاض نسبة وفيات الأمهات والأطفال دون الخمس سنوات. وفي ما يتعلّق بتعزيز التشغيل والعمل اللائق، تم استحداث نظام جديد لحماية العاطلين عن العمل. ولكن من الضروري تقييم تلك السياسات لمعرفة مدى نجاحها.

صحيح أن الحراك الشعبي دفع باتجاه إجراء تعديلات دستورية، سواء بمبادرة من الأنظمة أو كنتيجة طبيعية لتغييرها، نظراً إلى ما يمثله الدستور كناظم للحياة العامة، خصوصاً لجهة تحديد العلاقة بين الدولة والمؤسسات العامة والرسمية والمجتمع المدني بكافة فئاته الاجتماعية والدينية والطَّبقية، إلا أن التعديلات لم تعكس مباشرة مطالب الشعب الذي نزل إلى الشارع. ومن الممكن القول إن بعض هذه التعديلات كان الهدف منه استيعاب الحراك الشعبي. وبعد مرور خمس سنوات على هذا الحراك، اختلفت أولويات الدول. ففي حين أعطيت الأولوية للمسارات الانتخابية في تونس، أعطيت للأمن ومكافحة الإرهاب في مصر، مما أدّى إلى جنوح الجهود التشريعية نحو تطوير قوانين مكافحة الإرهاب على حساب القوانين ذات الصلة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وفي ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية في مصر، اتخذت الحكومات المتعاقبة منذ عام 2011 خطوات عديدة على صعيد الاقتصاد الكلي، حيث ساعدت السياسة المالية التوسعية المُعتمدة في خلق فرص العمل، كما ستساهم زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية مثل التعليم والرعاية الصحية في تمكين جميع المواطنين. وتم استهداف الشرائح الفقيرة في المجتمع عبر برامج الأشغال العامة، والتحويلات النقدية الموجهة، ودعم الإسكان وغيرها من التدابير. لكن تعزيز العدالة الاجتماعية على النحو المطلوب يتطلب اتخاذ تدابير إضافية ومواصلة التقدم على مستويات مختلفة، كما يستوجب تطبيق نظام الضريبة التصاعدية الذي هو سمة هامة في النهج الاقتصادي الكلي القائم على التنمية المستدامة. وفي ما يتعلق بالتمكين الاجتماعي، ينبغي أن تتضمن السياسات المستقبلية معالجة التحديات التي تواجه سوق العمل وذلك عبر تشجيع القطاع الخاص على استيعاب النسب العالية من الشباب العاطلين عن العمل، وتعزيز مشاركة أكبر عدد ممكن من النساء للدخول إلى سوق العمل. وبالنسبة إلى شبكات الأمان الاجتماعي، تم تخفيف الاعتماد على دعم السلع كما كانت الحال سابقاً، في حين لا يزال إصلاح دعم الطاقة بعيد المنال، وبرامج التحويلات النقدية التي تم استحداثها مؤخراً غير مُبلورة، مما يحتّم على الدولة تفعيلها ومراقبة تنفيذها وتقييمها باستمرار بغية ضمان استدامة نجاحها.

أهداف التنمية المستدامة

يكتسب هذا التقرير أهمية مضاعفة بالنسبة للإسكوا في ظل إطلاق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 التي تتضمن 17 هدفاً تنموياً، تشدد جميعها على إدماج جميع الفئات المجتمعية في العملية التنموية، ووضع مبدأ العدالة في صلبها، وبناء المؤسسات والمجتمعات المتكاملة كهدف أساسي لتحقيقها. كما تشدد أهداف التنمية المستدامة على القضاء على الفقر والتهميش وكافة أشكال الإقصاء، وعلى الوصول إلى مستويات أفضل من الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية وغيرها. وإذا ما دققنا في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، نجد أن الركائز الأربعة للعدالة الاجتماعية، أي المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة، تشكل جزءاً لا يتجزأ منها. ولذلك فإن إيلاء الدساتير الجديدة في المنطقة العربية الاهتمام اللازم بهذه المبادئ من خلال نصوص صريحة بشأن الالتزام بالعدالة

الاجتماعية وركائزها، سيسهم في استنباط عقد اجتماعي جديد من تلك الدساتير قائم على تحقيق التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية.

لا يمكن الحكم على تجربة الحراك الشعبي في أيٍّ من البلدان الثلاثة، مصر وتونس والمغرب، إلا بعد اكتمال تفعيل الدستور الجديد بكل مكوناته المتعلقة بالحقوق، والحريات، والعدالة الاجتماعية، والتمييز الإيجابي الذي يشجّع الفرص المتساوية، من جهة، وتنظيم عمل المؤسسات الدستورية والوطنية والمحلية، من جهة أخرى. وبالتالي، فلا بد من مضافرة الجهود في السنوات القليلة المقبلة في سبيل جعل الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في مقدّمة الأولويات التشريعية في كل من البلدان الثلاثة.

وفي ما يلي أبرز التوصيات التي خلصت إليها هذه الدراسة وهي موجّهة إلى كلٍّ من الحكومات والمجتمع المدني والأحزاب، بالإضافة إلى المنظمات الدولية.

التوصيات الموجهة إلى الحكومات

- إطلاق مسار دستوري تشاركي ضمن فترة زمنية محددة، تشارك فيه جميع الفئات المعنية عبر حوار وطني فاعل يساهم في إغناء مسار تعديل الدستور أو صياغته.
- تضمين الدستور مبادئ العدالة الاجتماعية التي تشكل محور العقد الاجتماعي بين الدولة والمجتمع، بحيث يؤكد تحقيق ما يلي:
  - ✓ إدماج كافة فئات وشرائح المجتمع والامتناع عن تهميش أو إقصاء أو ممارسة التمييز بحقّ أي منها.
  - ✓ اتخاذ خطوات مؤقتة تهدف إلى صَون حقوق الأقليات والفئات المهمشة، مثل نظام الكوتا.
  - ✓ مراعاة الحقوق الأساسية، والامتناع عن تقييد الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية.
  - ✓ إحقاق الحقوق بكل الوسائل المناسبة، بما في ذلك اعتماد التشريعات الواضحة وتخصيص الموارد الكافية لها.
  - ✓ التوسُّع في بعض النقاط المحورية ذات الصلة بتحقيق العدالة الاجتماعية، وتخصيص مواد منفردة لكل منها كالصحة والتعليم، وغيرها من الحقوق.
- تسريع عمليات الإصلاح، خصوصاً تلك المتعلقة بالشقين الاقتصادي والاجتماعي.
- تسريع تطبيق القوانين المتعلقة بالسياسات الاجتماعية والاقتصادية، والامتناع عن إعطاء الأولوية المطلقة للسياسات الأمنية وقوانين مكافحة الإرهاب على حساب الأمور المعيشية والتنموية.
- النظر في التشريعات التي من شأنها أن تخفف من الاحتقان الشعبي، خصوصاً تلك التي تتصدى للتحديات الاقتصادية الكبيرة.
- تطوير رؤية متكاملة للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، واعتماد رؤية تشاركية لمعالجة تشتت السياسات المتعلقة بالعدالة الاجتماعية.
- تحديث وتمكين المؤسسات وتعزيز ديمقراطيتها بحيث تصبح قادرة على إحداث التغييرات المطلوبة.
- زيادة التمويل المخصص لبرامج العدالة الاجتماعية، على غرار برامج التغطية الصحية.
- اعتماد موقف موحّد لمحاربة الإرهاب، خصوصاً الإرهاب العابر للحدود، على ألا يؤدي ذلك إلى التعدي على الحريات العامة انطلاقاً من مبدأ أن المقاربة التنموية تستدعي مكافحة الإرهاب المتنامي.
- سنّ قوانين ملائمة لصَون حرية التعبير والتجمّع وتأليف الجمعيات، لأن مكافحة الإرهاب لا تنحصر في الشق الأمني، بل تتطلب أيضاً تعزيز قدرات المجتمع في المجالات الاقتصادية والإنتاجية، واعتبار المجتمع شريكاً أساسياً في مكافحة التطرف والعنف.

التوصيات الموجهة إلى المجتمع المدني

- ممارسة دوره المحوري في تفعيل الدستور والحرص على عدم تفرد السلطات برسم السياسات العامة.
- المطالبة بضمان تمثيل جميع فئات المجتمع ومشاركتها الفاعلة في عملية رسم السياسات.
- الدعوة إلى تفعيل القوانين المتعلقة بالعدالة الاجتماعية وتعديل القوانين الاقتصادية والاجتماعية أو اقتراح قوانين جديدة.
- مراقبة أعمال اللجان التشريعية.

التوصيات الموجهة إلى الأحزاب السياسية

- تطوير برامجها بحيث تشمل برامج اقتصادية واجتماعية، إذ أن الأحزاب عادة ما تفتقر إلى هذه البرامج التفصيلية، والتي على أساسها يجب أن تتم المنافسة بين الأحزاب المختلفة في الانتخابات.

التوصيات الموجهة إلى المنظمات الدولية

- دعم الحكومات في تطبيق المبادئ المتعلقة بالتنمية والعدالة الاجتماعية.
- مراجعة برامج الدعم وأهدافها، بما يعيد ترتيب أولويات النفقات ويوسع الحيز المالي للتنمية.

وفي الختام، ماذا بقي من ربيع المنطقة العربية؟ لقد فرض الحراك الشعبي سياقات سياسية واجتماعية جديدة في بعض بلدان المنطقة. بعض البلدان تبنّاه من خلال صياغة عقد اجتماعي جديد (كما في حالة تونس والمغرب)، والبعض الآخر عمد إلى إبطائه والالتفاف عليه (كما في حالتَي مصر واليمن)، أو لجأ إلى العنف لكبحه (كما في حالتَي سوريا وليبيا).

لذلك، فإن هذا "الربيع" لم يُحدث إلا تغييرات طفيفة ومترددة، ولم يلبّ طموحات وآمال المواطنين العرب الذين انتظروه سنين طويلة. وبذلك، سيبقى مسار تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية مساراً طويلاً، محفوفاً بالمخاطر وغير مضمون النتائج، ولن يتم تحقيق المزيد من الإنجازات في المستقبل ما لم تثبَّت النجاحات التي استعرضها هذا التقرير، وما لم تُستخلص الدروس من الإخفاقات التي شهدتها هذه البلدان في مسار انتقالها السياسي.

المراجع

باللغة العربية

الإسكوا (2012). عمل المرأة في المنطقة العربية: وقائع وآفاق (E/ESCWA/ECW/2012/1).

الإسكوا (2013). وعود الربيع: المواطنة والمشاركة المدنية في مسارات التحول الديمقراطي (E/ESCWA/SDD/2013/3).

الإسكوا (2014). العدالة الاجتماعية في السياسات العامة للدول العربية، ورقة نقاش، الدورة الثامنة والعشرون، تونس، 15-18 أيلول/سبتمبر 2014 (E/ESCWA/28/8).

الإسكوا (2015أ). الحماية الاجتماعية أداة للعدالة، نشرة التنمية الاجتماعية، المجلد 5، العدد 2. (E/ESCWA/SDD/2015/Technical Paper.3).

الإسكوا (2015ب). تقرير حول وضع المرأة العربية: التماس النساء والفتيات للعدالة - من تصديق الصكوك الدولية إلى تطبيقها (E/ESCWA/ECW/2015/1).
http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/E_ESCWA_ECW_15_1_A.pdf.

الإسكوا وجامعة الدول العربية (2013). التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية، مواجهة التحديات ونظرة لما بعد عام 2015 (E/ESCWA/EDGD/2013/1).

الإسكوا وجامعة الدول العربية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (2015). التقرير العربي الموحد حول تنفيذ منهاج عمل بيجين بعد عشرين عاماً (E/ESCWA/ECW/2015/Technical Paper.1).

الأشرف، حسن (2014). المغرب: الملكية في صلب الجدل الدستوري. موقع العربي الجديد. 26 كانون الأول/ديسمبر. http://www.alaraby.co.uk.

الأنصاري، محمد (2014أ). قراءة في باب الحقوق والحريات في مسودة الدستور المصري الجديد. المفكرة القانونية. 6 كانون الثاني/يناير. http://www.legal-agenda.com/article.php?id=617&folder=articles&lang=ar#_ftn15.

الأنصاري، محمد (2014ب). مجلس الوزراء يحدد الحد الأقصى للأجور في القطاع العام في مصر: فشل في تحقيق العدالة الاجتماعية في ظل التفاوت الهائل بين الحدين الأقصى والأدنى. المفكرة القانونية. 31 كانون الثاني/يناير. http://www.legal-agenda.com/newsarticle.php?id=571&lang=ar.

الأنصاري، محمد (2013). مشروع قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر: "مشروع قانون لوأد العمل الأهلي". المفكرة القانونية. 18 شباط/فبراير. http://www.legal-agenda.com/article.php?id=287&folder=articles&lang=ar.

الباجي عكّاز، محمد سميح (2014). منظومة التغطية الاجتماعية: الحصن الأخير للطبقة الوسطى في تونس. موقع نواة. 24 آذار/مارس. http://nawaat.org/portail/.

براون، ناثان (2013). عصابة الخمسين الدستورية الجريئة في مصر. صدى/مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 20 أيلول/سبتمبر. http://carnegie-mec.org/?lang=ar.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2009). تقرير التنمية الإنسانية العربية، تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2010). الثروة الحقيقية للأمم: مسارات للتنمية البشرية. عدد خاص في الذكرى العشرين. تقرير التنمية البشرية 2010، نيويورك.

البنك الدولي (2013). فتح الأبواب: المساواة بين الجنسين والتنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

البنك الدولي (2014). بيان من رئيس مجموعة البنك الدولي جيم يونغ كيم حول إعلان الدستور التونسي الجديد (27 كانون الثاني/يناير). http://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2014/01/27/statement-world-bank-group-president-jim-yong-kim-tunisia-constitution.

البنك الدولي (2015أ). قاعدة بيانات. PovcalNet. http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet.

البنك الدولي (2015ب). مؤشرات التنمية في العالم. http://databank.worldbank.org/data/download/GNIPC.pdf.

البنك الدولي (2015ج). المؤشرات (الالتحاق بالمدارس، المرحلتان الابتدائية والثانوية بالنسبة المئوية لصافي الالتحاق)، (في 29 تموز/يوليو 2015). http://data.worldbank.org/indicator.

بيكارد، دنكان (2012). تونس: الوضع الراهن لعملية وضع الدستور. صدى/مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 19 نيسان/أبريل. http://carnegie-mec.org/?lang=ar.

تونس، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. http://www.cnss.nat.tn/ar/index.asp.

تونس، وزارة الشؤون الاجتماعية (2012). أهم مؤشرات التنمية الاجتماعية في تونس. تشرين الثاني/نوفمبر. http://www.social.gov.tn/fileadmin/user1/doc/PRINCIPAUX_INDICATEURS_DE_DEVELOPPEMENT2012-ar.pdf.

الجعيدي، محمد العفيف (2015). تونس في حالة طوارئ :الخوف من الارهاب و...على الحرية. المفكرة القانونية. 6 تموز/يوليو. http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1167&lang=ar.

جلال العظم، صادق (2015). الربيع العربي كشف عن هويات وعصبيات تحت وطنية. حوار مع DW عربية. 28 آب/أغسطس. http://www.dw.com/ar.

رشوان، ضياء (2015). القوانين الصادرة فى غياب البرلمان.. الدستورية هى الحل. الأهرام. 17 آب/أغسطس. http://www.ahram.org.eg/NewsQ/427894.aspx.

السفير (2015). تونس تُقرّ قانون مكافحة الإرهاب. 25 تموز/يوليو. http://assafir.com/Article/1/433067/MostRead.

الشاذلي، فتوح (2013). إشكاليات على طريق إعداد مشروع الدستور المصرى الجديد. المفكرة القانونية. 12 كانون الأول/ديسمبر. http://legal-agenda.com/article.php?id=604&folder=&lang=ar.

الشرق الأوسط (2011). لجنة «منسجمة» لتعديل الدستور المغربي يهيمن عليها اليساريون ويغيب عنها الإسلاميون. 12 آذار/مارس. http://archive.aawsat.com/print.asp?did=612155&issueno=11792.

الشروق (2015). اتحاد الشغل: حالة الطوارئ إجراء سابق لأوانه. 7 تموز/يوليو. http://www.alchourouk.com.

عادلي، عمرو (2015). الثمن السياسى لجذب الاستثمار. موقع الشروق. 6 نيسان/أبريل. http://cms.shorouknews.com/.

عبد ربه، أحمد (2015). السلطة النيابية ومستقبل السياسة في مصر. مبادرة الإصلاح العربي. أيار/مايو. http://www.arab-reform.net/ar/ari-archive.

عبد المولى، عز الدين (2013). أضواء على التجربة التونسية في الانتقال الديمقراطي. مركز الجزيرة للدراسات. 14 شباط/فبراير. http://studies.aljazeera.net/files/arabworlddemocracy/2013/02/201324101039595777.html.

العجاتي، محمد (2013). المواد المرتبطة بالعدالة الاجتماعية في الدستور. مدونة شباك. 24 أيلول/سبتمبر. https://elagati.wordpress.com/.

علاء، عمرو صلاح الدين (2014). الفاعلات النسويات هدى الصدة، ميرفت التلاوي، منى ذو الفقار: قوة ضاغطة داخل لجنة الخمسين المصرية. في "اللاعبون في الثورات العربية تعبيرات وأشكال مبتكرة" (ص 141-165). بيروت. باحثات. http://www.bahithat.org/publications-details.php?t_id=MQ==&from=0.

علي، خالد (2015). خالد العلي يهاجم قانون الإرهاب: هدفه فرض الصمت على المجتمع ومصادرة المجال العام. موقع البداية. 17 آب/أغسطس. http://albedaiah.com/news/2015/08/17/95071.

عمر، منة (2014). مكاسب المرأة في الدستور المصري 2014. المفكرة القانونية. 4 شباط/فبراير. http://www.legal-agenda.com/article.php?id=644&lang=ar.

عمر، منة (2015). منهجية تطبيق الدستور في مصر. المفكرة القانونية. 8 نيسان/أبريل. http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1057&lang=ar.

عوض، جابر سعيد (لا تاريخ). الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الدساتير العربية: رؤية مقارنة. http://www.nhrc-qa.org/wp-content/uploads/2013/06/NADWA-11052008-Jaber_Awad.doc.

غنام، علاء وأيمن السبع (2013). الصحة في الدستور: من أجل وضع أفضل للصحة في الدستور. موقع مدى مصر. 20 تشرين الثاني/نوفمبر. http://www.madamasr.com/ar.

غنيم، هند (2015). موازنة الصحة بمصر نصف السودان... والحكومة خالفت "أبوجا" لمدة 14 عاماً. موقع البديل. 20 حزيران/يونيو. http://elbadil.com.

قرامي، آمال (2014). التونسيات والمسار الانتقالي: تطلعات وتحديات ونضالات. في "اللاعبون في الثورات العربية تعبيرات وأشكال مبتكرة" (ص 167-193). بيروت. باحثات. http://www.bahithat.org/publications-details.php?t_id=MQ==&from=0.

المسعي، محمد (2015). ماذا يعني "دسترة" حقوق الملكية الفكرية في تونس؟ المفكرة القانونية. 12 آب/أغسطس. http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1200&folder=articles&lang=ar.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (2015). الاستجابة الإقليمية للاجئين السوريين (في 25 حزيران/يونيو 2015). http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php.

منظمة الصحة العالمية (2015). المرصد الصحي العالمي، قاعدة بيانات رصد الإنصاف في الأداء الصحي.

منظمة العمل الدولية (2015أ). اتجاهات الاستخدام العالمية والتوقعات الاجتماعية. http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_338271/lang--ar/index.htm.

منظمة العمل الدولية (2015ب). التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2014-2015: إرساء الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية. http://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_245356/lang--ar/index.htm.

مؤسسة المرأة الجديدة (2015). النساء ومنصة القضاء...معركة النفَس الطويل. 25 شباط/فبراير. /http://nwrcegypt.org.

موقع البوابة نيوز (2013). خبير: حق السكن أفضل بالدستور الجديد.. والمادة 78 تضمن الحد من ارتفاع الأسعار. 27 كانون الأول/ديسمبر. http://www.albawabhnews.com/292581.

موقع التقرير المصري (2015). 300 قانون أصدرها السيسي في عامه الأول في غياب البرلمان. 8 حزيران/يونيو. http://www.egyrep.com.

موقع التونسية (2013). اسماعيل السحباني: العقد الاجتماعي ولد ميتاً. 17 كانون الثاني/يناير. http://www.attounissia.com.tn/details_article.php?t=41&a=79608.

موقع التونسية (2015). وأخيراً...قانون لمكافحة الإرهاب ومنع غسيل الأموال. 25 تموز/يوليو. http://www.attounissia.com.tn/details_article.php?t=42&a=156522.

موقع الحرة (2012). تظاهرات دعماً لحقوق المرأة في تونس. 14 آب/أغسطس. http://www.alhurra.com/content/us-tunisia-women-rights-/209141.html.

موقع العربي الجديد (2014). الإصلاح التشريعي... برلمان مصر الموازي. 11 تشرين الثاني/نوفمبر. http://www.alaraby.co.uk.

موقع العربي الجديد (2015). مصر: من يسمع نداء "الفسطاط" لإسقاط "الخدمة المدنية"؟ 12 أيلول/سبتمبر. http://www.alaraby.co.uk.

موقع المصريون (2015). عضو بالإصلاح التشريعي: قانون "الإرهاب" لم يعرض علينا. 17 آب/أغسطس. http://almesryoon.com.

موقع المصري اليوم (2014). منظمات نسائية تنتقد رفض الحكومة تمثيل المرأة في "الإصلاح التشريعي". 9 أيلول/سبتمبر. http://www.almasryalyoum.com/news/details/533114.

موقع المصري اليوم (2015). فيديو.. وزير العدل: ابن عامل النظافة لا يمكن أن يصبح قاضيًا لأنه عمل «شامخ». 11 أيار/مايو. http://www.almasryalyoum.com/news/details/729523.

موقع المفكرة القانونية (2015). مشروع تنقيح قانون جوازات السفر في تونس: خطوة هامة في اتجاه المساواة بين الزوجين. 7 أيلول/سبتمبر. http://www.legal-agenda.com/newsarticle.php?id=1012&lang=ar.

الناصري، مريم (2015). المرأة التونسية حاضرة في النضال وغائبة في مراكز القرار. موقع برنامج الشراكة الدنماركية العربية. 6 آذار/مارس. http://www.detarabiskeinitiativ.dk/ar.

نعمة الله، ولاء (2015). "الوطن" تنشر مشروعات قوانين لجنة الإصلاح التشريعي. موقع الوطن نيوز. 1 حزيران/يونيو. http://www.elwatannews.com/news/details/741848.

يحي، مهى (2014). ما بعد دستور تونس: الشيطان يكمن في التفاصيل. صدى/مركز كارنيغي للشرق الأوسط. 25 نيسان/أبريل. http://carnegie-mec.org/experts/?fa=929&type=analysis.

اليونسكو (2015). التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع 2000-2015: الإنجازات والتحديات. http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565A.pdf.

Abdelaal, Mohamed (2015). Reforming the Constitution of Egypt: An Ugly Institutional Competition. *Cambridge Journal of International and Comparative Law.* 25 March. Available from http://cjicl.org.uk/2015/03/25/reforming-the-constitution-of-egypt-an-ugly-institutional-competition/.

Achkar, Gilbert (2013). *The People Want: A Radical Exploration of the Arab Uprising.* Berkeley, California: University of California Press.

Ali, Randa (2013). Inside Egypt's draft constitution: Questions over social justice. *Ahram Online*, 13 December. Available from http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/88630/Egypt/Politics-/-Inside-Egypts-draft-constitution-Towards-more-soc.aspx.

Andersen, E., and O'Neil T. (2006). A New Equity Agenda? Reflections on the 2006 World Development Report, the 2005 Human Development Report and the 2005 Report on the World Situation. Overseas Development Institute. Working Paper 265. Overseas Development Group, London.

Angel-Urdinola, Diego F., Antonio Nucifora, and David Robalino, eds. (2014). *Labor Policy to Promote Good Jobs in Tunisia: Revisiting Labor Regulation, Social Security, and Active Labor Market Programs*. Directions in Development: Human Development. Washington, D.C.: World Bank Group. Available from https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20604/928710PUB0Box302102710978146480 2713.pdf?sequence=1.

Arfa, Chokri and Heba Elgazzar (2013). *Consolidation and Transparency: Transforming Tunisia's Health Care for the Poor.* Universal Health Coverage Studies Series, No. 4. Washington D.C.: World Bank.

Assaad, R., and A. Elbadaway (2007). *Private and Group Tutoring in Egypt: Where is the Gender Inequality*? Humphrey Insitute of Public Affairs. University of Minnesota, USA.

Baccaro, Lucio and Konstantinos Papadakis (2008). *The Promise and Perils of Participatory Policy Making*. International Labour Office: Geneva. Available from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193764.pdf.

Beinin, Joel (2007). The militancy of Mahalla al-Kubra. *Middle East Report Online*. 29 September. Available from http://www.merip.org/mero/mero092907?ip_login_no_cache=b6212647a9737639d57bcfc1b9480ccc.

Ben Cheikh, Nidhal (2013). *L'extension de la protection sociale à l'économie informelle à l'épreuve de la transition en Tunisie.* Tunis: Centre de Recherches et des Etudes Sociales.

Bendourou, Omar (2012). La consécration de la monarchie gouvernante. *L'Année du Maghreb,* vol. VIII, pp. 391-404.

Bendourou, Omar (2014). Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011: débats autour de certains droits et libertés. *La Revue des droits de l'homme.* No. 6. Available from http://revdh.revues.org/907.

Benomar, Jamal (2004). Constitution-Making After Conflict: Lessons for Iraq. *Journal of Democracy,* vol. 15, No. 2 (April), pp. 81-95.

Biagi, Francesco (2014). *The 2011 Constitutional Reform in Morocco: More Flaws than Merits.* Jean Monnet Occasional Paper, No. 7. Msida, Malta: Institute for European Studies. Available from https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0016/207610/JM_Occasional_Paper_no._7_final_version_after_2nd_amendment.pdf.

Boston Consulting Group (2015). Global Wealth 2015: Winning the Growth Game. Available from https://www.bcgperspectives.com/content/articles/financial-institutions-growth-global-wealth-2015-winning-the-growth-game/?chapter=2#chapter2_section4.

Boughzala, M., and M. Tlili Hamdi (2014). Promoting Inclusive Growth in Arab Countries: Rural and Regional Development and Inequality in Tunisia. Global Economy and Development Working Paper 71 – February 2014. Washington, D.C: Brookings.

Bozarslan, Hamit (2015). *Révolution et état de violence: Moyen-Orient 2011-2015.* Paris, France: CNRS Éditions.

Carter Center (2015). *The Constitution-Making Process in Tunisia: 2011-2014*. Constitution Report. Atlanta. Available from http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process.pdf.

Chouikha, Larbi and Vincent Geisser (2010). Retour sur la révolte du bassin minier. Les cinq leçons politiques d'un conflit social inédit. *L'Année du Maghreb,* vol. VI, pp. 415-426.

Derbyshire, H. (2002). Gender Manual: a Practical Guide for Development PolicyMakers and Planners. Department for International Development (DFID), London.

Devarajan, S., and T. Vishwanath (2014). *Is Higher Minimum Wage the Solution?* Available from http://www.madamasr.com/search/site/Is%20Higher%20Minimum%20Wage%20the%20Solution.

Duclos, J. (2006). Equity and Equality. Discussion Paper series. Institute for the Study of Labour. IZA DP No. 2284.

Economist Intelligence Unit (EIU) (2012). *Women's Economic Opportunity 2012: A global Index and Ranking*. http://www.eiu.com/public/thankyou_download.aspx?activity=download&campaignid=weoindex2012 (accessed on 20 January 2014).

Equity for Children (2013). *Equity and Social Justice: A Short Introduction*. Available from http://www.equityforchildren.org/wp-content/uploads/2013/07/FinalPaper-EquityandSocialJustice-AnIntroduction-1.pdf.

ESCWA (2013a). Women and political representation in the Arab region. E/ESCWA/ECW/2013/Technical Paper.6.

ESCWA (2013b). Social justice: concepts, principles, tools and challenges. E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.9.

Galal, Ahmed and Jean-Louis Reiffers (2014). Rapport du FEMISE sur le partenariat euro-méditerranéen 2013: Vers une nouvelle dynamique pour le maintien des équilibres économiques et sociaux.

Human Rights Watch (2015). World Report 2015. Available from https://www.hrw.org/sites/default/files/wr2015_web.pdf.

Ianchovichina, E. (2015). How Unequal are Arab Countries? Future Development blog. February 4. Washington D.C.: Brookings.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2012). *The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis*. Mohamed Madani, Driss Maghraoui and Saloua Zerhouni. Strömsborg, Sweden. Available from http://www.idea.int/publications/the_2011_moroccan_constitution/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=56782.

International Labour Organization (ILO) (2012). Social Protection - Tunisia. December 17. Available from http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowCountryProfile.action;jsessionid=4f0445d253f9492294d128d519c7b631faf14b1d58d898a84bce745375a571d4.e3aTbhuLbNmSe34MchaRahaKbNz0?id=310.

Inter-Parliamentary Union. Women in National Parliaments. http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm (accessed 1 November 2015).

Jamal, Amaney A., and Michael Robbins (2015). *Social Justice and the Arab Uprisings.* Working Paper, No. 31. Beirut, Lebanon: Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs. Available from https://www.aub.edu.lb/ifi/publications/Documents/working_papers/20150401_sjau.pdf.

Jones, H. (2009). Equity in Development: Why it is important and how to achieve it. Overseas Development Institute (ODI). Working Paper 3. Available from http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4577.pdf.

Jost, J. and Kay A. (2014). Social Justice: History, Theory and Research. Chap. 30, p. 1122-1161. In Fiske S., Gilbert D. and Lindzey G. (2014) Handbook of Social Psychology. Vol. 1, 5th Edition. DOI: 10.1002/9780470561119.

Larbi (2011). Why I reject Morocco's new constitution. *The Guardian,* 23 June.

Mada Masr (2015*). In latest crackdown, Social Solidarity Ministry dissolves 10 more NGOs.* 13 August. Available from http://www.madamasr.com/news/latest-crackdown-social-solidarity-ministry-dissolves-10-more-ngos.

Marzouki, Nadia (2015). Tunisia's Rotten Compromise. *Middle East Report Online.* 10 July. Available from http://www.merip.org/mero/mero071015.

Michels, Ank and Laurens de Graaf (2010). *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*. Local Government Studies. Vol. 36, No. 4, 477-491, August. Available from http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2010.494101.

Obeid, Michelle (2015). "States of Aspiration": Anthropology and New Questions for the Middle East. In *A Companion to the Anthropology of the Middle East,* Soraya Altorki, ed. Chichester, West Sussex, UK: Wiley Blackwell.

Omri, Mohamed-Salah (2014). The Tunisian Constitution: The Process and the Outcome. *Jadaliyya.* 12 February. Available from http://www.jadaliyya.com/pages/index/16416/the-tunisian-constitution_the-process-and-the-outc.

Rodrik, Dani and Sharun Mukand (2015). The Puzzle of Liberal Democracy, Project Syndicate, May 13. Available from http://berensztein.com/the-puzzle-of-liberal-democracy.

Ruffner, Todd (2015). Under Threat: Egypt's Systematic Campaign against NGOs. *Project on Middle East Democracy.* Washington D.C. Available from http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/droi/dv/55_underthreat_/55_underthreat_en.pdf.

Roark, P. (2015). Social Justice and Deep Participation: Theory and Practice for the 21st Century, London: Palgrave Macmillan.

Sdralevich, Carlos and Others (2014). *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa - Recent Progress and Challenges Ahead*. IMF.

Sen, Amartya (2009). The idea of Justice. Cambridge, Massachussets: Belknap Press/Harvard University Press.

Silverstein, Paul (2011). Weighing Morocco's New Constitution. *Middle East Report Online.* 5 July. Available from http://www.merip.org/mero/mero070511.

Stambouli, Mustafa (2013). Tunisie - Contrat social : pacte de diversion et d'exclusion ? Le Grand Soir. 18 Janvier. Available from http://www.legrandsoir.info/tunisie-contrat-social-pacte-de-diversion-et-d-exclusion.html

Tourabi, Abdellah (2011). Réforme constitutionnelle au Maroc: une évolution au temps des révolutions. Arab Reform Initiative. Février. Available from http://www.arab-reform.net/sites/default/files/Morocco_FR.pdf.

UN-HABITAT (2013). Urban Equity in Development: Cities for Life. Available from http://wuf7.unhabitat.org/wuf7theme.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA) (2006). Social Justice in an Open World: The Role of the United Nations. United Nations: New York (ST/ESA/305). Available from http://www.un.org/esa/socdev/documents/ifsd/SocialJustice.pdf.

--------- (2007). *Participatory Dialogue: Towards a Stable, Safe and Just Society for All*. United Nations: New York. Available from http://www.un.org/esa/socdev/publications/prtcptry_dlg(full_version).pdf.

United Nations Development Programme (2014). UNDP Guidance Note on Constitution-Making Support. Available from http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Parliamentary%20Development/Constitution-Making-Support-Guidance-Note.pdf.

Verme, Milanovic and others (2014). Inside Inequality in the Arab Republic of Egypt. World Bank. Available from http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/egypt-inequality-book.pdf.

Weiner, Edward (2008). *Urban Transportation Planning in the United States: History, Policy and Practice*. Chapter 5, Expanding Participatory Democracy. Third edition. Springer Science + Business Media. New York, NY. Available from http://link.springer.com/book/10.1007/978-0-387-77152-6#.

Wengert, Norman (1976). *Citizen Participation: Practice in Search of a Theory*. Natural Resources Journal, Vol. 16, January. Available from http://lawschool.unm.edu/nrj/volumes/16/1/02_wengert_citizen.pdf.

World Bank (2011). *Striving for Better Jobs: The Challenge of Informality in the Middle East and North Africa Region*. MENA Knowledge and Quick Note Series. December. No. 49. Available from http://wwwwds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/12/22/000333038_20111222033954/Rendered/PDF/661100BRI0Box30Informality0revised1.pdf.

World Bank (2012). Emergency Project Paper on a Proposed Loan in the Amount of US$200 Million to the Arab Republic of Egypt for an Emergency Labor Intensive Investment Project. June 13.

World Bank (2014). *Arab Republic of Egypt - More Jobs, Better Jobs: A Priority for Egypt*. Report No. 88447-EG. June.

World Bank (2015a). *A Roadmap to Achieve Social Justice in Health Care in Egypt.* Washington D.C. Available from http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/mena/Egypt/Egypt-Doc/egy-roadmap-sj-health.pdf.

World Bank (2015b). *The Arab Republic of Egypt - Inclusive Housing Finance Program: Technical Assessment*. April 9.

World Bank (2015c). *IBRD Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US$400 Million to the Arab Republic of Egypt for a Strengthening Social Safety Net Project*. March 20.

World Health Organization (2015). Global Health Observatory data. http://www.who.int/gho/health_equity/en/#.

الوثائق

دستور الجمهورية التونسية، الصادر في 26 كانون الثاني/يناير 2014.
.http://www.marsad.tn/uploads/documents/TnConstit_final_1.pdf

دستور جمهورية مصر العربية، الصادر في 18 كانون الثاني/يناير 2014.
.http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf

دستور المملكة المغربية، الصادر في 30 تموز/يوليو 2011.
.http://www.ism.ma/basic/web/ARABE/Textesdeloiarabe/DocConst.pdf

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948. .http://www.un.org/ar/documents/udhr/

العقد الاجتماعي التونسي، الموقع في 14 كانون الثاني/يناير 2013.
.http://www.attounissia.com.tn/details_article.php?t=41&a=79418&temp=1&lang

قرار الجمعية العامة 1/70، تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030.
.https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. .http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. .https://www1.umn.edu/humanrts/arab/b002.html

الهوامش

الفصل الأول

1 Achcar, 2013.

2 Chouikha and Geisser, 2010.

3 Benin, 2007.

4 جلال العظم، 2015.

5 Bozarslan, 2015, pp. 167-232.

6 Obeid, 2015.

7 Jamal and Robbins, 2015, p. 4.

8 الإسكوا، 2013، ص 18.

9 Roark, 2015, p. 5.

10 بين عامي 1970 و2010، سجلت بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أسرع تقدم في مؤشرات التنمية البشرية في العالم (المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2010).

11 في عام 2013، تراوح الدخل القومي الإجمالي لبلدان الخليج من 128,530 دولار دولي للفرد الواحد في قطر إلى 36,290 دولار دولي للفرد الواحد في البحرين (المصدر: البنك الدولي، 2015ب. في 14 نيسان/أبريل 2015).

12 البنك الدولي، 2015ب.

13 http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf.

14 الإسكوا، 2014، ص 18.

15 Verme 2014, chap. 2, p. 37.

16 Boughzala and Hamdi, 2014, p. 5.

17 البيانات عن الفقر شحيحة للغاية للبلدان التي في حالة صراع. وتشير تقديرات الإسكوا الأخيرة للجمهورية العربية السورية أن متوسط الفقر وفقاً لخط الفقر الوطني ارتفع من 14 في المائة في عام 2009 إلى 45 في المائة في عام 2014. وفي العراق ازداد عدد الفقراء من 3.37 مليون إلى 3.91 مليون بين عامي 2006 و2012 (المصدر: البنك الدولي، 2015ب. في 24 حزيران/يونيو 2015).

18 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009.

19 Ianchovichina, 2015.

20 Boston Consulting Group, 2015.

21 Galal and Reiffers, 2014, pp. 65-67 and 72-73.

22 يمكن النظر مثلاً إلى "أداة تقييم التشريعات من أجل حيازة الأراضي التي تراعي المساواة بين الجنسين" التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة ومتاحة للمغرب وتونس. http://www.fao.org/gender-landrights-database/legislation-assessment-tool/ar/.

23 منظمة الأغذية والزراعة، قاعدة بيانات الجنسين والحقوق في الأراضي (3 تموز/يوليو 2015).

24 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2006, p. 14.

25 https://www1.umn.edu/humanrts/arab/b002.html.

26 منظمة العمل الدولية، 2015أ، ص 51-53. وتضم منطقة الشرق الأوسط الدول التالية: الأردن، والإمارات العربية المتحدة، وإيران، والبحرين، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعُمان، وفلسطين، وقطر، والكويت، ولبنان، والمملكة العربية السعودية، واليمن. أما منطقة شمال أفريقيا فتضم: تونس، والجزائر، والسودان، وليبيا، ومصر، والمغرب.

27 بلغت نسبة البطالة بين الشباب 29.5 في المائة في عام 2014، ومن المتوقع أن ترتفع إلى 29.8 في المائة في عام 2015 (المصدر: منظمة العمل الدولية، 2015أ).

28 أظهر مسح لغالوب في عام 2011 أن أكثر من نصف الشباب العاطلين عن العمل في الأردن وتونس ومصر كانوا يبحثون عن وظائف حكومية؛ و10 في المائة فقط كانوا يبحثون عن وظيفة في القطاع الخاص (المصدر: مدونات البنك الدولي. http://blogs.worldbank.org/arabvoices/problem-unemployment-middle-east-and-north-africa-explained-three-charts.).

29 قدرت مشاركة الإناث بـ 21.9 في المائة في عام 2015 مقارنة بـ 75.4 في المائة للذكور (المصدر: منظمة العمل الدولية، 2015أ. في 21 حزيران/يونيو 2015).

30 البنك الدولي، 2013.

31 المرجع نفسه. ويمكن النظر أيضاً إلى: ESCWA, 2013a.

32 الإسكوا، 2012.

33 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009.

34 World Bank, 2011.

35 Working Group on International Migration in the Arab Region. *2015 Situation Report on International Migration - Migration, Displacement and Development in a Changing Arab Region* (forthcoming). New York: United Nations, p. 81.

36 مُعامل اللامساواة البشرية هو متوسط اللامساواة في الصحة والتعليم والدخل. يحسب المعدل على أنه الوسيط الحسابي غير المرجح لأوجه اللامساواة المقدّرة في هذه الأبعاد. يمكن النظر إلى: http://hdr.undp.org/en/content/table-3-inequality-adjusted-human-development-index.

37 الإسكوا وجامعة الدول العربية، 2013.

38 المرجع نفسه، ص 17.
39 المرجع نفسه.
40 المرجع نفسه، ص 19.
41 World Health Organization, 2015 (Accessed on 21 August 2015).
42 منظمة العمل الدولية، 2015ب.
43 الإسكوا وجامعة الدول العربية، 2013، ص 38.
44 المرجع نفسه.
45 UN-HABITAT, 2013, p. 3.
46 Derbyshire, 2002, p. 7.
47 UN-HABITAT, 2013, p. 4.
48 المرجع نفسه.
49 المرجع نفسه، ص 3.
50 Jost and Kay, 2014, p.p. 1130-1131.
51 المرجع نفسه.
52 المرجع نفسه.
53 المرجع نفسه، ص 1126-1127.
54 Andersen and O'Neil, 2006.
55 Sen, 2009.
56 United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2006.
57 Duclos,2006, p. 2.
58 المرجع نفسه، ص 23-32.
59 United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2006, p. 16.
60 Jones, 2009.
61 ESCWA, 2013b, p. 5.
62 الإسكوا، 2014.
63 المرجع نفسه.
64 Equity for Children, 2013.
65 Andersen and O'Neil, 2006.
66 الإسكوا، 2014.
67 المرجع نفسه.
68 مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2015.
69 الإسكوا، 2014.
70 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 1/70، تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030.
71 Jones, 2009, pp. 33-34.
72 المرجع نفسه.
73 اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الحادية والعشرون (1999)، التعليق العام رقم 13 على المادة 13 بشأن الحق في التعليم، من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. http://www1.umn.edu/humanrts/arabic/cescr-gc13.html.
74 اليونسكو، 2015.
75 البنك الدولي، 2015ج.
76 Inter-Parliamentary Union. *Women in National Parliaments*.
77 Economist Intelligence Unit, 2012.
78 الإسكوا، 2015أ.
79 الإسكوا، 2014.
80 البنك الدولي، 2014.
81 الأسلحة المتفجرة تقتل كل من هو قريب منها؛ وهي أدوات غير محددة الهدف تتراوح من أدوات رخيصة وسهلة الإنتاج إلى أدوات معقدة ومكلفة. وهي شديدة التدمير بسبب عصف الانفجار الذي ينتقل بأسرع من الصوت، ملحقاً إصابات، مثلاً، داخل دائرة نصف قطرها 155 متراً.
82 Human Rights Watch, 2015, p. 28.
83 المرجع نفسه، ص 29.
84 المرجع نفسه.
85 المرجع نفسه، ص 309.
86 المرجع نفسه، ص 349.
87 المرجع نفسه، ص 510.
88 المرجع نفسه، ص 358.
89 يشير مبدأ *aut dedere aut judicare* (الكلمة اللاتينية لمبدأ تسليم المجرم أو محاكمته) إلى التزام قانوني من الدول بموجب القانون الدولي العام بمحاكمة من يرتكبون جرائم دولية خطيرة ولم تطلب أية دولة أخرى تسليمهم. وينشأ هذا الالتزام بغض النظر عن طبيعة الجريمة المتجاوزة للحدود الإقليمية وبغض النظر عما إذا كان الجاني أو الضحية أو كلاهما من جنسية أجنبية.
90 http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14671&LangID=E (في 22 حزيران/يونيو 2015).
91 http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2015/Jun-22/303209-five-isf-members-arrested-for-torture.ashx (في 22 حزيران/يونيو 2015).
92 Human Rights Watch, 2015, p. 350.
93 المرجع نفسه، ص 301.
94 http://www.reuters.com/article/2013/06/20/us-palestinian-israel-children-idUSBRE95J0FR20130620 (في 22 حزيران/يونيو 2015).
95 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 14. متاح على: http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx.
96 Human Rights Watch, 2015, p. 204.
97 http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26712124.
98 Human Rights Watch, 2015, p. 415.
99 المرجع نفسه، ص 358.
100 المرجع نفسه، ص 389.
101 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 10.
102 الإسكوا، 2015ب.
103 Human Rights Watch, 2015, p. 90.
104 المرجع نفسه، ص 205 و206. ويُنظر أيضاً http://carnegie-mec.org/2015/03/17/missed-opportunity-politics-of-police-reform-in-egypt-and-tunisia.

105 http://www.nytimes.com/2013/11/14/world/middleeast/memory-egypt-mass-killing.html?_r=0 (في 23 تموز/يوليو 2015).
106 Human Rights Watch, 2015, p. 90.
107 https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/un-human-rights-council-calls-on-sudan-for-independent-inquiry (في 23 حزيران/يونيو 2015).
108 Human Rights Watch, 2015, p. 511.
109 المرجع نفسه، ص 414.
110 http://edition.cnn.com/2011/11/27/world/meast/uae-activists-sentenced/index.html (في 23 حزيران/يونيو 2015)؛ و Human Rights Watch, 2015, p. 576.
111 المرجع نفسه، ص 542.
112 الإسكوا (2015ب).
113 http://www.unicef.org/sowc2013/files/Table_9_Stat_Tables_SWCR2013_ENGLISH.pdf (في 23 حزيران/يونيو 2015)
114 http://www.dailymail.co.uk/news/article-2415871/Yemeni-chili-bride-8-dies-internal-injuries-night-forced-marriage-groom-40.html (في 23 حزيران/يونيو 2015).
115 الإسكوا وجامعة الدول العربية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2015.
116 http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30573385 (في 23 حزيران/يونيو 2015).
117 Human Rights Watch, 2015, p. 392.
118 المرجع نفسه.
119 المرجع نفسه.
120 DESA, p. 14.
121 Baccaro and Papadakis, 2008, p. 15.
122 يمكن الرجوع إلى Wengert, 1976.
123 http://www.deliberative-democracy.net/index.php/blog/1-general/195-tunisian-pb.
124 Michels and de Graaf, 2010, p. 490.
125 أول من جاء بهذا المفهوم الرائد http://www.deliberative-democracy.net/.
126 Michels, 2010, p. 487.
127 المرجع نفسه، ص 488.
128 المرجع نفسه.
129 Rodrik and Mukand, 2015.
130 Weiner, 2008, pp. 147-148.
131 Baccaro and Papadakis; p. 5.

الفصل الثاني

132 UNDP, 2014.
133 Benomar, 2004.
134 يشار إلى أن مصر عرفت بعد ثورة يناير 2011 مراحل دستورية عدة، منها الإعلان الدستوري لعام 2011 والذي عَلّق العمل بدستور عام 1971 ودستور عام 2012. يتناول هذا التقرير الدستور الحالي والذي أقر في عام 2014، ويشار إليه في النص بدستور عام 2014.
135 بيكارد، 2012.
136 نص خطاب الملك محمد السادس حول مشروع الدستور الجديد، 9 آذار/مارس 2011. http://www.dafatiri.com/vb/showthread.php?t=284427.
137 يذكر أن آخر تعديل للدستور المغربي كان قد أُجري في عام 1996.
138 عبد المولى، 2013.
139 بيكارد، 2012.
140 يحي، 2014.
141 Carter Centre, 2015, p. 6.
142 براون، 2013.
143 الشاذلي، 2014.
144 IDEA, 2012, p.12.
145 المرجع نفسه، ص 11.
146 Biagi, 2014.
147 Tourabi, 2011, p. 9.
148 Larbi, 2011.
149 Silverstein, 2011.
150 Biagi, 2014, p. 9.
151 Carter Center, 2015.
152 براون، 2013.

الفصل الثالث

153 دستور جمهورية مصر العربية 2014. متاح على: http://www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf.
154 موقع البوابة نيوز، 2013.
155 علاء، 2014.
156 عمر، 2014.
157 مؤسسة المرأة الجديدة، 2014.
158 اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة التاسعة والثلاثون (2007)، التعليق العام رقم 19 على المادة 9 بشأن الحق في الضمان الاجتماعي من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/GC/19)، الفقرة 36.
159 غنيم، 2015.
160 نعمة الله، 2015.
161 عمر، 2015.
162 عبد ربه، 2015، ص 4.
163 العربي الجديد، 2014.
164 رشوان، 2015
165 عادلي، 2015.
166 Assaad and Elbadawy, 2007.
167 World Bank, 2014, p. 38.
168 Sdralevich and others, 2014, p. 45.

169 World Bank, 2015c, p. 4.
170 المرجع نفسه، ص 4.
171 World Bank, 2015b, pp. 7-8.
172 World Bank, 2015c, pp. 7-8.
173 المرجع نفسه، ص 5.
174 World Bank, 2012, p. 1.
175 المرجع نفسه، ص 11.
176 Devarajan and Vishwanath, 2014
177 المرجع نفسه.
178 الأنصاري، 2014.
179 المرجع نفسه.
180 Ruffner, 2015, 11.
181 Mada Masr, 2015.
182 علي، 2015.
183 بيان نقابة الصحافيين، 2015.
http://www.acrseg.org/39173.
184 موقع المصري اليوم، 2015.

الفصل الرابع

185 دستور الجمهورية التونسية، الصادر في 26 كانون الثاني/يناير 2014. متاح على: http://www.marsad.tn/uploads/documents/TnConstit_final_1.pdf.
186 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948.
http://www.un.org/ar/documents/udhr/.
187 المسعي، 2015.
188 Omri, 2014.
189 Carter Center, 2015, p. 86.
190 موقع الحرة، 2012.
191 Carter Center, 2015.
192 يحي، 2014.
193 Marzouki, 2015.
194 العقد الاجتماعي التونسي، 2013
http://www.attounissia.com.tn/details_article.php?t=41&a=79418&temp=1&lang.
195 موقع التونسية، 2013.
196 Stambouli, 2013.
197 قرامي، 2014.
198 Inter-parliamentary Union.
199 الناصري، 2015.
200 موقع المفكرة القانونية، 2015.
201 تونس، وزارة الشؤون الاجتماعية، 2012.
202 ILO, 2012.
203 Angel-Urdinola, Nucifora and Robalino, 2014.
204 المرجع نفسه، ص 81.
205 تونس، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
206 Arfa and Elgazzar, 2013, p. 1.
207 Ben Cheikh, 2013.
208 الباجي عكّاز، 2014.
209 الجعيدي، 2015.
210 الشروق، 2015.
211 مشروع قانون أساسي عدد 2015/22 يتعلق بمكافحة الإرهاب وبمنع غسل الأموال.
212 الجعيدي، 2015.
213 موقع التونسية، 2015.

الفصل الخامس

214 نص خطاب الملك محمد السادس في 17 حزيران/يونيو 2011 في مناسبة إطلاق الدستور الجديد متاح على:
http://www.ism.ma/basic/web/ARABE/Textesdeloiarabe/DocConst.pdf.
215 دستور المملكة المغربية، الصادر في 30 تموز/يوليو 2011، متاح على: http://www.ism.ma/basic/web/ARABE/Textesdeloiarabe/DocConst.pdf.
216 Bendourou, 2014.
217 Bendourou, 2012.
218 http://www.maghress.com/dalilrif/15227
219 http://www.assabah.press.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=46582:2013-09-13-15-50-29&catid=1:cat-courrier&Itemid=580.
220 www.indh.gov.ma.
221 http://www.ondh.ma/sites/default/files/documents/evaluation_de_limpact_de_lindh.pdf.
222 اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، مكتب شمال أفريقيا، الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في شمال أفريقيا 2014 وتوقعات 2015.
223 Maroc, Comité Directeur du Rapport, 50 ans de développement humain et perspectives 2025, p. 80.
224 Silverstein, 2011.

بعد مرور خمس سنوات على انطلاقة الحراك الشعبي، كان لا بد من دراسة ما آل إليه هذا الحراك في مسار تحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية التي تمحورت حولها مطالب المتظاهرين، خصوصاً وأن أولويات بعض الدول راحت تتغير وباتت أكثر تركيزاً على الأمن ومكافحة الإرهاب، مما أدّى إلى تراجع الجهود التشريعية ذات الصلة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

«ماذا تبقّى من الربيع؟ مسار طويل نحو تحقيق العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية» هو التقرير الأول من سلسلة تقارير عن التنمية الاجتماعية تعتزم الإسكوا إصدارها، وفيه تتقصى واقع العدالة الاجتماعية في بعض بلدان الحراك الشعبي من خلال النظر في عمليات الانتقال الدستوري والسياسي التي شهدتها هذه البلدان. ويركز التقرير على دراسة حالة مصر وتونس، إضافة إلى المغرب، فيرصد مسار العدالة الاجتماعية فيها منذ أن بدأ مطلباً شعبياً ملحّاً، إلى أن أصبح مبدأ مكرساً في الدساتير المستحدثة. وينظر في مدى تفعيل هذا المبدأ الدستوري عن طريق سن قوانين جديدة أو تعديل القوانين القائمة. ويعرض التقرير أبرز التحديات والعوائق التي حالت خلال السنوات الأربع الأخيرة دون المضي قدماً في تطبيق العدالة الاجتماعية. ويقدم مجموعة من التوصيات بشأن السياسات الكفيلة بتعبيد الطريق إلى العدالة الاجتماعية بركائزها الأربع، المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة.

15-00455