



دليل عملي لبناء الدساتير

مقدمة

وينلاك واهيو

تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل الأول من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلاً عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

لا يرتبط هذا الإصدار بأي مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء الواردة ضمن هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو مجلس إدارتها أو مجلس الدول الأعضاء التابع لها أو آراء الجهات المانحة لها.

يتعين تقديم طلبات الحصول على تصريح بإعادة إصدار هذا الإصدار كلياً أو جزئياً إلى:

International IDEA

Strömsborg

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel: +46-8-698 37 00

Fax: +46-8-20 24 22

Email: info@idea.int

Website: www.idea.int

التصميم: تربو ديزاين، رام الله

تصميم الغلاف: تربو ديزاين، رام الله

رسومات الغلاف: شريف سرحان

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-91-86565-94-7

جرى نشر النسخة الانجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية

جرى وضع أقدم دساتير العالم إبّان القرن السابع عشر، حيث وُصفت آنذاك بأنها مواثيق ثورية نظراً لظهورها في ظل نظم سياسية جديدة تماماً. وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم العديد من الدساتير. وظهر الكثير منها عقب انتهاء الحرب الباردة في عام ١٩٨٩، والتي وُصفت بالدساتير الإصلاحية حيث كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين أداء المؤسسات الديمقراطية.

ومن أهم الوظائف الجوهرية لأي دستور هي وضع الإطار العام لمؤسسات الحكم وتحديد من الذي يضطلع بصلاحيات الدولة وسلطاتها، وكيفية النهوض بهذا الدور ولأي غرض. إلا أن الدساتير لا تهبط علينا من السماء ولا تنمو كذلك وسط البساتين. بل هي في واقع الأمر نتاج لإبتكار وإنتاج البشر، إذ ترسم خطوطها العريضة الاتفاقيات والسياقات التاريخية والاختيار والكفاح السياسي.

ويطالب المواطن في ظل النظام الديمقراطي بالحصول على حق صاحب السلطات الأصلي. فالدستور بالنسبة له يمثل عقداً اجتماعياً يعمل على قصر استخدام الحكومة للسلطة على السعي لتحقيق صالح المواطن في مقابل ولائه ودعمه لها. ويلخص مصطلح «الدستورية» فكرة السلطة المحدودة.

وفي الوقت ذاته، تمتد الأهمية الجوهرية للدساتير اليوم إلى ما هو أبعد من تلك الوظائف الأساسية. وتدرج الدساتير ضمن الأجندات العامة عندما يحين الوقت للتغيير إلى نظام سياسي أفضل. وتسعى الشعوب إلى وضع دساتير قادرة على حل المشكلات العصرية للدولة والحكومة. وفي الوقت الراهن، تتسم تلك المشكلات بتعدد أوجهها واتخاذها نطاقاً عالمياً على نحو متزايد - بداية من الفساد إلى الأزمات المالية الطاحنة، ومن التدهور البيئي إلى الهجرة بأعداد كبيرة. ويمكن بالطبع إدراك مدى رغبة الشعوب في المشاركة في تحديد بنود الدساتير والإصرار على عملية تشريع للدساتير تتسم بالشمولية والديمقراطية. وقد اقتحم مصطلح «الدستورية الجديدة» المصطلحات السياسية كدليل إضافي على تلك الأهمية الجديدة التي اكتسبتها الدساتير. ويتمثل التحدي الآن في إتاحة الفرصة للقطاع الأكبر من المجتمع أن يدلّو بدلوهم في عملية بناء الدساتير، بما في ذلك النساء والشباب والمجموعات المستضعفة والمهمشة.

وما يزال الصراع في الوقت ذاته يمثل شوكة في ظهر الدساتير. فقد كانت الدساتير القديمة تمثل موروث الصراع مع النزعة الاستعمارية؛ بينما استهدفت الدساتير الحديثة وضع نهاية لذلك الصراع الضروس بين المجموعات والأمم المتناحرة حول الدولة ولمن تنتمي. ومما لا يدع مجالاً للشك، جاءت تلك الدساتير الجديدة وهي تحمل على أعتاقها الكثير من التوقعات والآمال بأنها ستكون المدخل إلى حقبة جديدة من السلام والديمقراطية، مخلفة ورائها الفاشية والاستبداد والاحتقان السياسي.

تُصاغ الدساتير الآن في عصر تنتشر فيه نماذج ومبادئ الحكم الرشيد في جميع قارات العالم. وكان من الممكن أن يستغرق هذا التغيير فترة زمنية أطول لولا الدور الذي لعبته المنظمات الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وتجدر الإشارة هنا إلى أن المستوى المنخفض للصراع العنيف بين الدول كان له دوره كذلك في تعزيز الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة، مثل حقوق الإنسان وسيادة القانون والحرية والدستورية والعدالة والشفافية والمساءلة - والتي تعد جميعها عناصر جوهرية لأي نظام دستوري. وتتبع تلك القيم المشتركة لمنظمات مثل الاتحاد الإفريقي

ومنظمة الدول الأمريكية أن تكون أطراف أساسية للحكم الدستوري في دولها الأعضاء، وهو ما يتيح لها بدوره التدخل بشكل قانوني عندما لا يحترم الدستور في أمور مثل تولي ونقل السلطة عقب إجراء انتخابات حرة.

ومن هذا المنطلق أحث القائمين على بناء الدساتير على الاستفادة من الدروس والخيارات التي يمكن أن تقدمها الدول والهيئات الدولية الأخرى. ثمة حاجة ضئيلة لإعادة اختراع العجلة للتعامل مع قضايا مثل إدراج حقوق الإنسان ضمن الدساتير وضمان استقلال القضاء وتصنيف قوات الأمن تحت مظلة الحكم الديمقراطي المدني وضمان لكل مواطن أن يتمتع بممارسة تصويت حر وعادل وصادق. ويمكن الخطأ في الاعتقاد بأن ذلك الاتفاق العام السطحي من شأنه تبرير اتخاذ منهج مرسوم سلفاً لصياغة الدساتير.

إن فكرة النماذج والقيم المشتركة لا يجوز لها بمكان أن تقوض من حقيقة أن القائمين على بناء الدساتير كانوا يتعلمون عن طريق الممارسة. فكل حالة من حالات بناء الدساتير ستمثل قضايا ساخنة يتعين حلها، على سبيل المثال، ما الذي يتوجب فعله مع شاغلي المناصب الذين يحجمون عن التخلي عن السلطة ويلجأون إلى كافة السبل للحفاظ على توليهم الحكم والسيطرة. إن هذا التركيز للسلطة الذي أبرزه مؤخرًا ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم، بعد انتهاء موروث حقبة التسعينيات من القرن العشرين، إنما يمثل تهديدًا فعليًا للديمقراطية الدستورية في أي مكان بالعالم.

إن العالم يتغير بخطى سريعة، وهو ما يجعل القائمين على بناء الدساتير اليوم يتمتعون بميزة لم يحظ بها من سبقوهم. فقد أصبحت الدساتير القومية مصدرًا عالميًا لفهم القيم العالمية المشتركة، كما تتيح تكنولوجيا المعلومات بمجرد ضغطة زر الوصول إلى عدد لا متناهٍ من خيارات تصميم الدساتير.

إن ما يقدمه هذا الدليل الجديد الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للجهات الفاعلة المشاركة في عملية بناء الدساتير هو مطالبة بتوفير سبل أكثر منهجية لمراجعة الدساتير، والتأكيد على أنه لا يوجد ما يدعى بنظم دستورية مستقرة أو خارقة بطبيعتها أو حتى صيغ أو نماذج معيارية تتناسب مع الجميع. ويعمل الدليل على تسليط الضوء على حقيقة مفادها أن كل دولة يتعين عليها أن تبحث عن أسلوبها الخاص في صياغة دستورها الخاص. علاوة على ذلك، لا يعد تصميم الدساتير ممارسة أكاديمية بحتة يسعى المشاركون فيها إلى بلوغ الحل التقني الأمثل لبلدانهم. ويعد القائمين على صياغة الدساتير والمفاوضين بشأنها نشطاءً سياسيين يهدفون إلى تفسير أجنداتهم السياسية ضمن نصوص الدستور. ومن ثم فإن الوثائق الدستورية الناتجة نادرًا ما تكون أفضل خيار تقني متوفر، بل هي في واقع الأمر أفضل حل وسط دستوري يمكن التوصل إليه.

ويهدف هذا الدليل إلى تحسين المناظرات المعنية بالبحث عن نموذج يعكس متطلبات بلد بعينه كنتاج لتسوية سياسية. ومن خلال توجهه إلى القائمين على بناء الدساتير في مختلف أنحاء العالم، يكون أفضل استخدام له في المرحلة المبكرة من عملية بناء الدساتير. وهو يستعرض بعض المعلومات التي من شأنها إثراء المناقشات المبدئية حول خيارات تصميم الدستور المتاحة، ويعد مفيدًا للغاية كمقدمة لفهم مجال بناء الدساتير المعقد.

قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. وبناء عليه، وُضع هذا الدليل في التوقيت المناسب

قسّام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

أعدت العديد من البلدان من جميع قارات العالم تشكيل نظمها الدستورية على مدار العقود الأخيرة - خلال السنوات الخمس الأخيرة فحسب شاركت كل من بوليفيا ومصر وأيسلندا وكينيا وميانمار ونيبال وسري لانكا والسودان وتايلند وتونس في مرحلة من مراحل عملية بناء الدساتير. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في العالم العربي في ٢٠١١، بات بناء الدساتير مهياً للنهوض بدور محوري في إقامة ديمقراطية راسخة في المنطقة.

تبنى الدساتير عادة في سياق تحولات سياسية أوسع نطاقاً قد ترتبط بتنفيذ عملية سلام وبناء دولة، كما قد ترتبط كذلك بالحاجة إلى المصالحة والمشاركة والتوزيع العادل للموارد خلال الفترات التي تعقب الصراعات. وأصبحت العديد من الدساتير لا يقتصر دورها الحالي على تحديد آليات الحكم فحسب، بل امتد كذلك ليشمل الاستجابة لتلك التحديات الأوسع نطاقاً على نحو يعتبر مشروعاً ومقبولاً على نطاق واسع. ومع زيادة المطالب الملقاة على عاتق الدساتير، كثيراً ما تكون معقدة ومطولة، ومن ثم تزداد صعوبة تصميمها، وكذلك تطبيقها. ونتيجة لما سبق، يحتاج القائمون على بناء الدساتير إلى الوصول إلى معارف واسعة النطاق ومتنوعة المجالات وعملية حول عمليات وخيارات بناء الدساتير.

تعد مشاركة المعارف المقارنة المعنية ببناء الدساتير أحد أهم مجالات العمل الرئيسة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ويعمل هذا الدليل على جمع تلك المعارف والخبرات المقارنة للمرة الأولى في دليل عملي لبناء الدساتير، والتي تم جمعها بمنتهى الحرص والعناية بواسطة مجموعة من المؤلفين الخبراء.

ويهدف هذا الدليل إلى سد تلك الثغرات المعرفية التي يواجهها السياسيون وواضعو السياسات والممارسون المشاركون في عمليات بناء الدساتير المعاصرة. ويتمثل هدفه الرئيس في توفير أداة مساعدة من الدرجة الأولى تستند إلى الدروس المستفادة من الممارسات والاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير. وهو مقسم إلى عدة فصول يمكن قراءتها كمقاطع فردية، بينما يوفر استخدام إطار تحليلي متسق عبر كل فصل فهماً أعمق لمجال القضايا والعناصر الفعالة في عمليات تطوير الدساتير.

ويعكس الدليل العملي لبناء الدساتير مدى ضرورة بناء الدساتير بالنسبة إلى إنشاء ديمقراطية مستدامة. ويعد بناء الدساتير عملية طويلة الأجل وتاريخية وهي غير مقيدة بالحقبة الزمنية التي يكتب فيها الدستور فعلياً. ومع تركيز الدليل على الدساتير باعتبارها وثائق رئيسية في حد ذاتها، يؤكد على فهم النظم الدستورية على نحو مجمل، بما يتضمن المبادئ ذات الصلة (الفصل ٢) والحاجة إلى تعزيز ثقافة حقوق الإنسان (الفصل ٢)، فضلاً عن أحكام التصميم المؤسسي (الفصلين ٤ و٦) والأنماط اللامركزية للحكم (الفصل ٧). وهو بهذا لا يقدم معياراً أو نموذجاً للدساتير، بل يستنبط الدروس المستفادة من الممارسات والمعارف الحديثة. ومن بين هذه الدروس أن الدساتير قد تختلف نصوصها عن تطبيقها الفعلي على أرض الواقع.

وأنا من موقعي هذا إنما أرغب في التعبير عن عميق امتناني للمؤلفين والممارسين الذين أسهموا بأرائهم التي استقوها من خبراتهم، وكذلك لحكومة النرويج لما قدمته من دعم ومؤازرة. إن الدليل العملي لبناء الدساتير لم يكن ليظهر للنور بدون جهود هؤلاء.

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

لم يكن هذا الدليل ليرى النور دون دعم وإسهامات العديد من الأفراد والمنظمات.

نقدر بكل امتنان إسهامات المؤلفين وغيرهم من المساهمين: "ماركوس بوكينفورد"، و"حسن إبراهيم"، و"نورا هيدلنج"، و"ساكونتالا كاديرجامار - راجاسينجهام"، و"باولوس تيسفا جورجس"، و"وينلاك واهيو". ونقدم جل تقديرنا إلى كل من "بيبين ادهيكاري" و"ستيفن جوميز كومبس" و"سولاندا جويس" و"شيرين حاسم" و"توركواتو جارديم" و"بلفريديو فيلاكورتا" لإسهاماتهم القيمة.

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: "تيك براسد دونجانا"، و"كارلوس ألبيرتو جوتشيا"، و"نوريا ماشومبا"، و"كيسيتينا موراي"، و"جيني توهايكا"، و"جايمباثي ويكراماراتن" لعملمهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى "كتيا بابجيانى" لمشاركتها الجوهرية في العديد من المسودات. ونود أن نعرب عن امتناننا لجميع الأشخاص الذين أمدونا بأفكارهم وآرائهم الحديثة لوضع نص الدليل، بمن فيهم "رؤول أفيللا أورتيز"، و"أندرو برادلي"، و"أندرو إليس"، و"شيريل سوندرز"، و"لينا ريكيلا تامانج" وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

ونعرب عن امتناننا لشريكنا منظمة Interpeace لدورها البارز في إعداد تصور هذا المشروع وتطويره، ويشمل تقديرنا المساهمين في Interpeace "ميشيل براندت" و"جيل كوتريل" و"ياش جاي"، و"أنتوني ريجان".

المزيد من الشكر للدعم البحثي الذي قدمته "إيميلي بينز"، و"موج فازليوجلو"، و"إيف جرينا"، و"سنولي"، و"جان أورتهيس"، و"أبراك ساتي"، و"أن كاترين سيكيمير"، و"كاتجا ستوكبرجر"، و"أنا ماريا فارجاس"، و"فيليب وينسبيرج".

ونقدم جزيل الشكر والامتنان للخبرة التحريرية التي قدمها "جي ماثيو ستريدي" و"إيف جوهانسون"، وكذلك لجهود فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعلى الأخص "نادية حنضل زاندر" و"تحسين زيونة". وقد كان تفاني فريق عمليات بناء الدساتير أمر يفوق التقدير؛ ونتوجه بشكرنا إلى كل من "ميلاني الين"، و"جيني فانداليان إيزبيرج"، و"روزينا إسماعيل-كلارك"، و"تايوه ننججي" لإسهاماتهم العديدة ودعمهم لهذا المشروع.

وأخيراً وليس آخراً، نتوجه بالشكر إلى حكومة النرويج لما قدمته من مساندة، والتي بدونها لم يكن في الإمكان إصدار النسخة الانجليزية لهذا الدليل.

الاختصارات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	International IDEA
الأمم المتحدة	UN
معهد الولايات المتحدة للسلام	USIP

١	.....	١-١	الهدف من هذا الفصل
١	.....	٢-١	ملاحظات عامة
٢	.....	٣-١	الافتراضات الرئيسية
٣	.....	٤-١	لمحة حول الممارسة العملية لبناء الدساتير
٥	.....		٢-٢ التحديات العامة التي تواجه واضعي الدساتير
٥	.....	١-٢	التحديات التي يفرضها الصراع العنيف
٨	.....	٢-٢	المطالبة بالديمقراطية
١١	.....		٣-٣ التحديات التي تواجه عمليات تصميم بناء الدستور
١١	.....	١-٢	نطاق التغيير
١٤	.....	٢-٢	الترتيبات المؤقتة
١٥	.....	٣-٢	العدالة الانتقالية
١٥	.....	٤-٢	الشمولية والتمثيل
١٧	.....	٥-٢	المشاركة الشعبية
١٨	.....	٦-٢	دور الأطراف الخارجية
٢١	.....		٤-٤ قضايا الخيارات الجوهرية
٢٢	.....	١-٤	التصميم المؤسسي
٢٢	.....	١-١-٤	الهيكل الدستوري
٢٣	.....	٢-١-٤	الدساتير "القانونية" و"السياسية"
٢٦	.....	٣-١-٤	"تجميع" و"توزيع" السلطة
٢٨	.....	٢-٤	نظام الحكم
٢٩	.....	٣-٤	دور حقوق الإنسان
٢٩	.....	٤-٤	إقرار التنوع
٣٠	.....	٥-٤	سيادة القانون
٣٣	.....		٥-٥ استخدام هذا الدليل
٣٣	.....	١-٥	أهداف الدليل
٣٣	.....	٢-٥	النهج المتبع في الدليل
٣٤	.....	٣-٥	لمحات عن الفصول
٣٤	.....	١-٣-٥	الفصل الأول: مقدمة
٣٤	.....	٢-٣-٥	الفصل الثاني: المبادئ والمواضيع المتداخلة
٣٦	.....	٢-٣-٥	الفصل الثالث: بناء ثقافة حقوق الانسان

٣٨	..... الفصل الرابع: رسم سياسة السلطة التنفيذية	٤-٣-٥
٤٠	..... الفصل الخامس: رسم سياسة السلطة التشريعية	٥-٣-٥
٤٤	..... الفصل السادس: رسم سياسة السلطة القضائية	٦-٣-٥
٤٥	..... الفصل السابع: الاشكال اللامركزية للحكومة	٧-٣-٥

٥١ ٦. الخاتمة

٥٣	..... الهوامش	
٥٤	..... الكلمات الرئيسية	
٥٤	..... مصادر إضافية	
٥٦	..... مسرد المصطلحات	
٧٢	..... نبذة عن المؤلف	
٧٣	..... المراجع	
٧٦	..... لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	
١٣	..... الجدول ١. العملية الدستورية بين أعوام ١٩٧٥ و٢٠٠٢: الأحداث أو المؤسسات التي بادرت بها	
٢٦	..... الجدول ٢. الدساتير القانونية والدساتير السياسية	
٣٥	..... الجدول رقم ٣. القضايا التي يسלט الفصل الثاني عليها الضوء	
٣٦	..... الجدول رقم ٤. القضايا التي يسלט الفصل الثالث عليها الضوء	
	..... الجدول رقم ٥. القضايا الخاصة بالسلطة التنفيذية والأسئلة الرئيسية ذات الصلة كما	
٣٩	..... يوضحها الفصل الرابع	
	..... الجدول رقم ٦. القضايا الخاصة بالسلطة التشريعية والأسئلة الرئيسية ذات	
٤٢	..... الصلة كما يوضحها الفصل الخامس	
٤٤	..... الجدول رقم ٧. القضايا المرتبطة بالسلطة القضائية والتي يسלט الفصل السادس عليها الضوء	
٤٦	..... الجدول رقم ٨. قضايا اللامركزية والأسئلة الرئيسية ذات الصلة كما يوضحها الفصل السابع	

١. مقدمة

١-١ الهدف من هذا الفصل

يسعى واضعو الدساتير إلى ضمان تمييز نتائج عمليات بناء الدساتير بالشرعية والقبول على نطاق واسع. وتكتسب نتائج بناء الدساتير شرعيتها حينما يتم قبولها على نطاق واسع وتبنيها على المستوى الوطني. إلا أن بناء الدساتير تعد عملية سياسية تاريخية طويلة المدى قد تكون محلاً للجدال والنزاع بدرجة كبيرة، ولا سيما في ظل تجارب الصراع المحتدم والانقسامات الاجتماعية الممتدة والعميقة. وقد تستند شرعية النتائج على صعيد العملية والخيارات الرئيسية المتاحة إلى حد كبير، على القرارات التي يتخذها واضعو الدساتير إبان المراحل الأولية من بناء الدساتير. ويهدف هذا الفصل، من خلال دراسة التجارب المشابهة، إلى مساعدة واضعي الدساتير على التفكير والتخطيط لكيفية تحقيق بداية موفقة. ويبدأ الفصل بالتأكيد على إن بناء الدساتير تعد عملية سيادية، تختلف ممارستها من مكان لآخر ومن بلد لآخر. وهو يسلط الضوء على التحديات الجوهرية التي تواجه واضعي الدساتير في سياق الصراعات الدائرة. ويتبنى هذا الفصل وجهة النظر التي مفادها أن شرعية عملية بناء الدساتير وما تثمر عنه من نتائج، يمكن تحسينها من خلال تصميم عمليات شاملة وتشاركية لبناء الدساتير.

ويحتاج واضعو الدساتير، عند اتخاذ الخطوات الأولى في أغلب الأحوال، إلى اتخاذ نوعين من القرارات: تلك المرتبطة بأبعاد العملية ومنها على سبيل المثال، الإجراءات والمؤسسات والقواعد والتوقيت والمسؤوليات عن اتخاذ القرار؛ وثانياً، تلك المرتبطة بالمحتوى. وتعتمد الشرعية في أغلب الأحوال على هذين البعدين في السياقات المتضررة من الصراعات. ويؤكد هذا الفصل على أهمية السياق باعتباره الدليل الرئيس لواضعي الدساتير وهم يشرعون في عملية بناء الدساتير. ويسير هذا الفصل على التنظيم التالي:

أ. أولاً، يحدد الفصل الملاحظات العامة والافتراضات الرئيسية المؤسسة له.

ب. ثانياً، يضع الفصل إطاراً للتحديات الرئيسية التي يحتمل مواجهتها في سياقات بناء الدساتير المتضررة من الصراعات استناداً إلى نبذة موجزة حول عملية بناء الدساتير على المستوى العالمي.

ج. ثالثاً، تلي المناقشات الخاصة بعناصر أبعاد العملية في ظل علاقتها بتأمين تحقيق نتائج شرعية.

- د. رابعاً، ترتبط المناقشات ببعض قضايا المحتوى التي تنجم عن العملية المذكورة آنفاً أو تتبعث منها .
- هـ. خامساً، يقدم الدليل وكيفية استخدامه ويحتوي على نبذة حول الفصول الأخرى التي يتضمنها الدليل.

يعرف بناء الدساتير بأنه عملية طويلة المدى. فهو ليس بحدث ولا يعادل بأي حال صياغة الدستور. فهو يشتمل على إنشاء المؤسسات والإجراءات والقواعد التي يقوم عليها وضع الدستور أو صياغته، مانحاً بذلك الفاعلية الشرعية للدستور وتطبيقه.

٢-١ ملاحظات عامة

١. يعرف بناء الدساتير على نحو واسع النطاق بأنه عملية تاريخية طويلة المدى. فهو ليس بحدث ولا يعادل بأي حال صياغة الدساتير- الفترة التي يتم خلالها صياغة الدساتير. وفي هذا الفصل، يتضمن بناء الدساتير عدة خطوات: (أ) الاتفاق على الحاجة إلى إجراء تغيير دستوري ونطاق ذلك التغيير، وهو يمثل في أغلب الأحوال وعلى الصعيد العملي أحد عناصر عمليات أشمل لتغيير تاريخي في البلد؛ (ب) بموجب المبادئ ذات الصلة، تأسيس المؤسسات والإجراءات والقواعد التي يقوم عليها وضع أو صياغة دستور شامل وتشاركي، وهو ما قد يستلزم بدوره استخدام تدابير مؤقتة؛ (ج) منح الفاعلية الشرعية للدستور أو إقراره؛ و(د) مرحلة التطبيق، والتي تعد ذات طبيعة هامة، ولا سيما في السنوات القليلة التي تلي الإقرار مباشرة.

٢. يتطلب بناء الدستور في أغلب الأحوال "تصميمًا عظيمًا" وإعادة صياغة شاملة وتطبيق دستور جديد، على الرغم من أن المراجعة الشاملة للدستور القائم وإصلاحه يمثلان خياراً آخر. وقد كان هذا هو الوضع بالنسبة لعملية بناء الدساتير خلال الفترة التي تلت عام ١٩٩٠.

٣. يشارك واضعو الدساتير في محاولة تحقيق نتائج دستورية شرعية، بدلاً من الاكتفاء بمجرد وضع نص دستوري مجرد. تعد شرعية الدستور متعددة الأبعاد، وهي تتضمن:

- الشرعية القانونية - وهي تُكتسب من خلال الامتثال للقواعد والمبادئ والأعراف القانونية ذات الصلة؛
- الشرعية السياسية - وهي تنعكس في الملكية الوطنية أو الاستقلال السيادي للشعوب التي تتبنى الدساتير، وهو مصطلح شامل قد يتكون من مجموعات ذات سمات متميزة؛
- الشرعية الأخلاقية - وهي تتمثل في وجود علاقة وثيقة بين الدستور والقيم المشتركة التي تمثل الأساس الأخلاقي للدولة؛ هذا علاوة على أن الدستور قد يرمي إلى أهداف مثل المصالحة الاجتماعية والعدالة في أعقاب الاستضعاف لفترة طويلة والدمج الاجتماعي وتجديد منظومة القيم بالدولة.

٤. يمكن تعزيز شرعية الدستور من خلال العملية التي يتم بناؤه بموجبها. كما يمكن أن تتطور مع مرور الوقت حتى يأخذ الدستور شكله النهائي مع تطبيقه. حيث يكتسب احتراماً واسع النطاق ويصبح أداة معيشية أساسية في حياة الدولة. إن كلا من العملية التي يتم بموجبها بناء الدستور ومحتواه النهائي

يعتبران العنصرين الرئيسيين لشرعيته. ومع ذلك، فكلًا من هذين العنصرين يواجه تحديات فريدة في ظل عملية بناء الدساتير المتضررة من الصراعات. ويؤدي التقلب على تلك التحديات وتحقيق الاستجابة المستمرة للسياق إلى تمكين واضعي الدساتير من بناء دساتير أكثر شرعية.

إن كلا من العملية التي يتم بموجبها بناء الدستور ومحتواه النهائي يعتبران العنصرين الرئيسيين لشرعيته.

٣-١ الافتراضات الرئيسية

هناك افتراضات رئيسية يقوم عليها المنهج المتبع في الدليل وفي هذا الفصل.

- السياق، ولا سيما القوى المحركة للسلطة الذي يتضمنها، يحمل أهمية بالغة.
- الهدف من وراء بناء الدساتير في المجتمعات المستقطبة والمتأثرة بالصراعات هو دعم النتائج الديمقراطية.
- التنوع المجتمعي، عند تبلوره حول سياسات الهوية، يعتبر تحدياً رئيسياً ينبغي مواجهته لتحقيق إجماع واسع النطاق على أهداف الدساتير وتطبيقها.
- ظهور عوامل دفع جماعية للتغيير داخل الدولة وخارجها يعد من العوامل الرئيسة لعمليات بناء الدساتير.
- يتم بناء الدساتير في الدول التي لها تجارب سابقة مع الدساتير والانتقال الدستوري والحكم الدستوري؛ فنادراً ما تتم تلك العملية في دولة دون سابق خبرة.
- قد تتخرب الدول المتأثرة بالصراعات في صراع داخلي عنيف أو قوى محركة للتغيير فيما بعد مرحلة الصراع (أي بعد انتهاء العنف الفعلي). وأكثر الصراعات عنفاً على المستوى العالمي هي التي قد تحدث داخل الدول.
- يجب أن يوضع في الاعتبار الاتجاهات العالمية السائدة والتحرك نحو الدستورية والديمقراطية ذات الصبغة العالمية

٤-١ لمحة حول الممارسة العملية لبناء الدساتير

تتفاوت ممارسة بناء الدساتير داخل البلدان والأقاليم وفيما بينها. وتعد ممارسة بناء الدستور أقدم في أمريكا اللاتينية عنها في أفريقيا وآسيا وحتى في بعض أجزاء أوروبا، مع الأخذ في الاعتبار أن كوستاريكا وبوليفيا على سبيل المثال، وضعتا أول دستور عامي ١٨٢٥^١ و١٨٢٦^٢ على التوالي. وشهدت حقبة التسعينيات من القرن العشرين إعادة كتابة دساتير أمريكا الجنوبية، كما هو الحال في كولومبيا وباراغواي وبيرو على سبيل المثال، أو مراجعته بالكامل، كما هو الحال في الأرجنتين وأوروغواي. وقد مرت كل من الإكوادور وبوليفيا بعملية إعادة صياغة الدستور عدة مرات خلال فترة تجاوز العقد بقليل. وقد كان الفشل الواضح للعمليات السابقة - بما في ذلك نوعية إدراج ومشاركة كافة الفئات الاجتماعية في عملية اتخاذ القرار الدستوري - مبرراً للشروع في عمليات جديدة لبناء الدساتير. واتسمت عملية بناء الدساتير خلال فترة أحدث في أمريكا الجنوبية بانخفاض غير مسبوق في مستوى ثقة الشعب في المؤسسات السياسية. وضمت القوى الدافعة لبناء الدستور

حركات اجتماعية وسياسية معارضة لحكومات أغلبها ديمقراطية. وعلى النقيض من ذلك، دفعت الأغلبية البرلمانية بالتغيير الدستوري في أوروبا الشرقية في أواخر الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، مما سهل الانتقال إلى الديمقراطية والقبول الكامل للنماذج الدستورية الأوروبية، مثل اقتصاد السوق الحر والملكية الخاصة^٢. وساعدت العملية الدستورية في هنغاريا (التعديلات التي أجريت في ١٩٨٩-١٩٩٠) وبلغاريا (١٩٨٩-١٩٩١) على تحويل الحكام الشيوعيين السابقين إلى أحزاب اشتراكية ديمقراطية. وكما سنطرح بالنقاش أدناه، أدت قوى الصراع وحركات التمرد المسلحة إلى تعزيز خبرة بناء الدستور الحديثة في أفريقيا، كما يتضح في أنغولا وبوروندي وتشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية وأثيوبيا وموزمبيق وناميبيا ونيجيريا وجنوب أفريقيا والسودان وأوغندا. وعلى الصعيد الآخر، دفع المحتوى المعياري بعملية بناء الدستور نحو الطابع الديمقراطي في كينيا وزامبيا وزمبابوي.

تحدد الظروف التي تسبق مباشرة التغيير الدستوري الحاجة والتبرير لوجود دستور وذلك في أغلب الأحوال. وفي واقع الأمر، فإن الدستور وحده قد لا ينجح في تحقيق الأهداف المنشودة، مثل السلام والديمقراطية والنمو الاقتصادي. فالدساتير لا تطبق نفسها بنفسها؛ ولتحقيق النتائج المرجوة، يتعين على الجماعات المعنية العمل على نحو يقطع على ممارسة الضغط والتفاوض والمطالبة بكافة المراكز التي تم الاتفاق عليها بالفعل في الدستور. هذا ويعمل الدستور على وضع إطار لتحقيق أهداف بعينها. ومع أهمية المؤسسات، فمن الضروري كذلك أن يشترك القادة والمواطنون في العمل سوياً بحسب ما ينص الدستور.

إن الدستور وحده قد لا ينجح في تحقيق الأهداف المنشودة، مثل السلام والديمقراطية والنمو الاقتصادي. فالدساتير لا تطبق نفسها بنفسها. ويتعين على القادة والمواطنين المشاركة في العمل سوياً حسبما ينص الدستور. ويعرّف الدليل هذا الالتزام باسم "بناء الدساتير".

يعتبر الدليل أن هذا الالتزام بالمشاركة يمثل عملية "بناء الدساتير". وقد تبنى العديد من الإصلاحيين نظرة طويلة المدى للقضايا الدستورية إلا أن المصالح الحزبية قصيرة المدى - مثل إعادة الانتخاب لمنصب معين والاستفادة من الموارد المتاحة والاحتفاظ بالمزايا والحصانة ضد الملاحقة الجنائية - تحتل عادة مركز الصدارة في قلب عملية بناء الدساتير. ومن هذا المنطلق تعد عملية بناء الدساتير أمراً سياسياً - أي هناك دوماً فائزون وخاسرون حقيقيون. فإذا كان ثمة تضارب قوي في المصالح بين المتطلبات طويلة وقصيرة المدى، قد يضطر واضعو الدساتير إلى تبني "ستار الجهل" ويفضون الطرف عن المصالح قصيرة المدى. إن تحقيق نتيجة ترضي جميع الأطراف يعتبر أمراً صعب المنال على الصعيد السياسي. فمن خلال التجربة القائمة على الملاحظة والاختبار، لن يعتمد القائمون على بناء الدستور إلى قبول غالبية الأحكام طويلة المدى التي تعارض المصالح الجوهرية قصيرة المدى. لذلك، لجأ العديد من الممارسين الذين تدفعهم المصالح والمنافع إلى اختيار تأطير الدساتير بما يتناسب مع المدى القصير، مع العمل في الوقت ذاته على تحقيق الأهداف طويلة المدى على نحو تراكمي فحسب، من خلال وسائل مؤقتة وانتقائية.

فمن خلال التجربة القائمة على الملاحظة والاختبار، لن يعتمد القائمون على بناء الدستور إلى قبول غالبية الأحكام طويلة المدى التي تعارض المصالح الجوهرية قصيرة المدى. لذلك، لجأ العديد من الممارسين الذين تدفعهم المصالح والمنافع إلى اختيار تأطير الدساتير بما يتناسب مع المدى القصير مع العمل في الوقت ذاته على تحقيق الأهداف طويلة المدى على نحو تراكمي فحسب، من خلال وسائل مؤقتة وانتقائية.

٢. التحديات العامة التي تواجه واضعي الدساتير

يتناول هذا القسم نوعين من التحديات التي تواجه واضعي الدساتير بشكل عام:

- أ. بناء دستور في ظل سياق من الصراع بالغ العنف، مما يؤدي إلى الضعف الشديد للقدرة السياسية والمؤسسية على دعم بناء الدستور؛ و
- ب. بناء دستور يهدف إلى نزع فتيل الصراع في الإقليم بعينه من خلال الديمقراطية أو اتخاذ الطابع الديمقراطي.

١-٢ التحديات التي يفرضها الصراع العنيف

يتعامل هذا الدليل مع الصراع باعتباره سمة بارزة لكافة المجتمعات، ويفترض أن الدساتير تحاول إدارة حالات تضارب المصالح بين المجموعات الاجتماعية والأفراد من خلال قواعد عادلة ومؤسسات حيادية. ويساعد تشخيص طبيعة الصراع ونوعه على نحو دقيق واضعي الدساتير على التوصل إلى حل دستوري لذلك الصراع. ويُعامل الصراع العنيف كفتة خاصة من الصراع. ويجب أن يتضمن بناء الدساتير في أغلب الأحوال أطراف شاركت بالفعل في الصراع العنيف، ربما دون إحراز أي نصر عسكري واضح، أو حيثما تتطلب اتفاقيات السلام المبرمة بين العناصر الحكومية وجماعات المعارضة والمتمردين المسلحين إجراء تعديلات دستورية. هذا وقد أدت الكثير من الصراعات الداخلية إلى إيجاد أبعاد إقليمية مهمة على صعيد الدعم السياسي والتدريب واكتساب القوة العسكرية اللازمة. وبفرض التفاوض حول الحلول الدستورية للصراعات المسلحة الحديثة في كولومبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية ونيبال وسري لانكا والسودان، تحول الممارسون من المحادثات الثنائية التقليدية إلى محادثات بين الجهات المعنية مع الجماعات المختلفة، مما يشير إلى أن ضمان توافر عمليات تغيير دستوري أصبح مرتبطاً بالمخاوف المتعلقة بالأمن والاستقرار كأهم الأولويات.

يجب أن يتضمن بناء الدساتير في أغلب الأحوال أطراف شاركت بالفعل في الصراع العنيف، ربما دون إحراز أي نصر عسكري واضح، أو حيثما تتطلب اتفاقيات السلام إجراء تعديلات دستورية.

ويؤثر الصراع العنيف أيضاً بقوة على علاقات السلطة على صعيد البعد الذي يتضمن تركيز السلطات في مقابل توزيعها. إن التسويات الدستورية اللاحقة للصراع في دول أنغولا وكولومبيا وموزمبيق تخضعت عن حكومات مركزية تنفيذية من خلال القيادة التنفيذية لقوات الأمن والسلطات الأمنية لإعلان حالات الطوارئ وإبرام اتفاقيات السلام. ولقد أدت الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أثناء فترات الصراع إلى اختبار مصداقية جهود المصالحة. فعلى سبيل المثال، وفي إطار عمليات الإبادة الجماعية في كمبوديا ورواندا وما تلاها من عمليات مصالحة، أدى الشك العميق في الاستغلال السياسي للهوية إلى إجراءات قانونية قوية لحماية المواطنة.

وعموماً إذا تمت مواجهة تضارب المصالح من خلال الخيارات القانونية (حقوق تفصيلية للأقليات، الاستقلال) والسياسية، فقد يؤدي ذلك إلى الحد من أو القضاء على مبدأ "الفائز يحصد كل شيء" في مجال السياسة. ولقد أثبتت التجربة أهمية الارتكاز على هياكل موجودة مسبقاً بدلاً من استغلال الصراع كأساس لوضع بداية دستورية حديثة. وقد يؤدي فشل المؤسسات الجديدة إلى عرقلة بناء الدستور وتجدد الصراع.

قد يؤدي العنف المفرط داخل المجتمع إلى إضعاف القدرة الحكومية والمؤسسية حيث يؤدي الصراع إلى تبيد الموارد أو استبعاد الإداريين المؤهلين، بل قد يؤدي كذلك إلى تشكيل حكومة تفتقر إلى الشرعية الوظيفية رغم قدرتها على إدارة البلاد. ويمكن أن تؤدي كلتا الحالتين إلى تعريض المواطنين للحرمان من الاحتياجات الأساسية وتعريضهم للعديد من الصدمات بما فيها الكوارث الطبيعية، مما يؤدي بدوره إلى انتشار الفقر المدقع وإشعال دورات الصراع العنيف.

قد يكون من المستحيل مباشرة عملية بناء الدستور قبل إبرام اتفاقية سلام أو معاهدة أمنية مؤقتة إلا أن منح الأولوية لتحقيق السلام مهما كانت الكلفة يفرض بعض المخاطر بالنسبة لعملية بناء الدستور، كما يتضح من اتفاقية دايتون للسلام.

سوف تتضمن التحديات ما يلي:

- قد يستحيل مباشرة عملية بناء الدستور داخل أي بلد قبل إبرام اتفاقية سلام أو معاهدة أمنية مؤقتة لإيقاف رحى الصراع العنيف السائد وإتاحة الفرصة أمام واضعي الدستور للشروع في عملهم. وقد تأخذ عملية إرساء السلام التي تسبق عملية بناء الدستور أشكالاً متباينة، إلا إنها، بشكل عام، قد تضع الخطوط العريضة لعملية بناء الدستور التي ينبغي إتباعها، بل قد يتسع نطاقها لتضع بعض التفاصيل التي ينبغي إدراجها ضمن الدستور. وتمثل عملية بناء الدستور في أفغانستان الحالة الأخيرة: فقد وضع اتفاق بون لعام ٢٠٠١، والذي ظهر كخطوة رابعة في خريطة الطريق لتحقيق السلام، عملية بناء دستور لإعادة إنشاء مؤسسات حكومية دائمة. وفي نيبال، اشتمل دستور مؤقت جرى الاتفاق عليه بين الأحزاب السياسية في عام ٢٠٠٦ على أهداف محددة لواضعي الدستور، وهي صياغة دستور يحقق جمهورية ديمقراطية فيدرالية. وعلى الصعيد الآخر، تمثل موزمبيق استثناءً عن الحالتين، حيث قامت الحكومة القائمة بوضع دستور أكثر ديمقراطية في عام ١٩٩٠ لتوجيه المتمردين نحو السلام ودفع المفاوضات الجارية قدماً. وفي واقع الأمر، كانت بروتوكولات السلام الشاملة التي وُقعت بعد عام ١٩٩١ تسود الدستور سياسياً، إلا إنها ما لبثت أن خضعت له لاحقاً.
- إن سهولة الحصول على الأسلحة التي لا تزال واسعة الانتشار قد يخفض من تكلفة العنف وقد يتمكن "المفسدون" من تعزيز الشعور بعدم الرضا عن عملية بناء الدستور.

- يفرض منح الأولوية لتحقيق السلام مهما كانت الكلفة بعض المخاطر بالنسبة لعملية بناء الدستور. على سبيل المثال، قد يؤدي وضع الأولوية للسيطرة على العنف وانعدام الأمن على حساب تحقيق الإجماع على الدستور إلى فشل العملية برمتها. وقد اتفقت أطراف اتفاق دايتون للسلام لعام ١٩٩٥ على دستور اليوسنة والهرسك كملحق لاتفاقية السلام. وأدى ذلك إلى عدم إتاحة الفرصة لتشااور سياسي كاف بين المواطنين وواضعي الدستور، مما يمكن اعتباره سبباً رئيساً في صعوبة تطبيق الدستور لاحقاً.
- من الأمور التي قد تثبت صعوبتها وانطوائها على تحديات هي عملية التحقق من وجهات النظر في الدستور لمن عانوا من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ومن يركزون جل اهتمامهم على نحو مبرر على العودة لأوطانهم وتحقيق العدالة. وربما يظل كثير من المواطنين نازحين داخل بلدانهم أو خارجها، مما يزيد من التكاليف اللوجستية والأمنية الناجمة عن شمولهم في عملية بناء الدستور.
- رغم أن بناء الدستور عملية تحتاج إلى الصبر، قد يعني التهديد بالعنف ضرورة مواجهة قضايا بعينها على وجه السرعة. ولهذا الغرض، قد تهيمن الأطر الزمنية والعناصر الرئيسة لعملية السلام على نشر الوعي بين المواطنين والحث على إقامة جدل مدني حول الحلول الدستورية، كما حدث في العراق (في العملية التي أدت إلى دستور ٢٠٠٥).
- إن واضعي الدساتير الذين يسعون إلى التعامل مع هشاشة الدولة فقط من بين أبعاد الصراع المختلفة سيواجهون تحديات جسيمة، منها فرط التأكيد على مشاركة السلطة بهدف استرضاء الجماعات المسلحة أو الحكام المستبدين، وهو ما قد يتأتى على حساب التضحية بالمساءلة الانتخابية لصالح تحقيق الاستقرار. وعلاوة على ذلك، قد يستفحل الفساد وإساءة استغلال السلطة عند تسليط الاهتمام بشكل أكبر على الحد من العنف عوضاً عن بناء الدستور لبناء حكومة خاضعة للمساءلة.
- مع كل الجهود التي تركز في المقام الأول على الحد من هشاشة الدولة، قد لا يتاح أمام واضعي الدساتير سوى القليل من الوقت لوضع إطار قانوني لتوجيه باقي العناصر الأخرى التي ينطوي عليها بناء الدستور. وعلى النقيض، وفي ظل بعض السياقات، قد تمثل العناية بعناصر بناء الدستور شرطاً رئيساً للحد من هشاشة الدولة.

إن واضعي الدساتير الذين يسعون إلى التعامل مع هشاشة الدولة فقط من بين أبعاد الصراع المختلفة سيواجهون تحديات جسيمة، منها فرط التأكيد على مشاركة السلطة بهدف استرضاء الجماعات المسلحة أو الحكام المستبدين. فكلما أمكن يجب الفصل بين تحقيق السلام وبناء الدستور.

في السياقات المعنية ببناء الدساتير والتي تشهد عنفاً أو سبق وان حصل فيها، يواجه واضعو الدساتير أثناء مرحلة "البدء" تحديات تتمثل في تجنب السيطرة المفرطة لعملية تحقيق السلام، في ظل النطاق الضيق لوقف الصراع المسلح، على الاتفاق الدستوري النهائي.

وقد أشارت العديد من التجارب السابقة إلى بعض الممارسات الجيدة في هذا الصدد.

الممارسات الجيدة المقترحة :

- تصميم عمليات بناء دستور مكونة من خطوتين، وهما: (١) الاستعانة بخطة دستورية مؤقتة أو انتقالية، تتناول على وجه الخصوص الاستقرار وإتمام عملية السلام؛ و(٢) السماح بوجود دساتير نهائية مع التركيز بشكل أكبر على رؤية طويلة المدى للتصميم المؤسسي.
- تحديد ما إذا كانت الحلول الدستورية الخاصة التي قد تنجح في تجنب أو إيقاف العنف تتناول أيضاً القضايا الدستورية الأخرى بفاعلية، مثل الفساد والحكومة الخاضعة للمساءلة والانتهاك واسع النطاق لحقوق الإنسان.
- حينما يمكن الفصل بين تحقيق السلام وبناء الدستور بهدف الحيلولة دون التداخل فيما بينهما والسماح بانقسام العمل المتخصص بحيث تتلقى كافة القضايا الدستورية عناية واعية وافية ومناسبة.
- يتعين على الممارسين كذلك إتاحة الفرصة لوسطاء السلطة لفحص مشكلات بعينها لاحقاً.

٢-٢ المطالبة بالديمقراطية

كانت الديمقراطية دائماً سمة مهمة من سمات الدستور الشرعي وظلت مطلباً رئيسياً أثناء بناء الدساتير باعتبارها نظاماً ضرورياً لإدارة الصراع المجتمعي. تعمل الديمقراطية، على مستوى أدنى، على تعزيز التكافؤ بين المواطنين ومشاركتهم الفعالة في الحكم، وذلك من خلال التمثيل والمشاركة في عملية اتخاذ القرار الحكومي. تشمل أداة تقييم حالة الديمقراطية الموضوعية من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مجموعة تضم ١٤ سؤالاً يمكن لواضعي الدساتير استخدامها لتصميم الدساتير واضعين في اعتبارهم أبعادها المتعددة.

تؤثر التفاعلات بين المسؤولين عن توجيه التغيير ومصالحهم المؤسسية على التحول نحو الديمقراطية. فقد نجح التمثيل المتناسب للأقليات في الجمعية التأسيسية في الهند، والتي كانت خاضعة تماماً لهيمنة الكونجرس الوطني الهندي، في وضع نصوص شاملة في دستور الهند (١٩٤٩) - وتم توسيع نطاق تلك النصوص لاحقاً بواسطة حركات العدالة الاجتماعية التي تم تمكينها من خلال ذات الدستور. ومن ثم، فإن بناء الدستور الذي يتضمن ويسمح بمشاركة كافة الجماعات والفاعلين والمساهمين الشرعيين، من الأرجح أن يثمر عن اختيارات مؤسسية تعزز من التوجه نحو الديمقراطية بدلاً من إضعافها. ويمكن للممارسين حينئذ صياغة معايير لتقدير جودة أو مستوى عملية بناء دستور ديمقراطي يقوم على التضمن والمشاركة.

إن بناء الدستور الذي يتضمن ويسمح بمشاركة كافة الجماعات والفاعلين والمساهمين الشرعيين، من الأرجح أن يثمر عن اختيارات مؤسسية تعزز من التوجه نحو الديمقراطية.

هناك بعض التصميمات والعمليات المؤسسية التي من الأرجح لها أن تعزز من الديمقراطية، على الرغم من أن الكثير يعتمد على الإطار العام. وتتضمن تلك التصميمات والعمليات وسائل لحماية حقوق الإنسان، مثل الوصول إلى المعلومات الرسمية ودرجة المركزية واللامركزية السياسية والإدارية والاقتصادية، وعلاقات السلطة بين السلطة التشريعية والتنفيذية. ويغطي الدليل كافة تلك العناصر في فصول لاحقة. وعادة ما تشمل التحديات التي تواجه تصميم تلك المؤسسات في المراحل المبكرة على ما يلي:

- قد يشكل عدم وجود مؤسسات ديمقراطية لبدء بناء الدستور مشكلة يجب مواجهتها.
- كثيراً ما يلزم توجيه قدر كبير من الاهتمام إلى نوع النظام الانتخابي الذي سيتحدد بناءً عليه التمثيل في عملية بناء الدستور. وقد تنشأ صراعات جديدة ذات صلة بتلك الاختيارات.
- قد يسلط الإطار القانوني الجديد الضوء على انتخاب ممثلين للأجهزة الرئيسية المعنية ببناء الدستور، ومع ذلك، وداخل تلك الأجهزة، قد يتم توجيه قدر أقل من الاهتمام إلى النظام الداخلي الواجب إتباعه لدعم عملية اتخاذ قرارات ديمقراطية.
- تتسم عملية بناء الدساتير في بعض الحالات بصفقات تُبرم مع وجوه النظام السابق بهدف تسهيل التغيير. بيد أن مثل هذه الصفقات قد تثمر عن خصائص غير ديمقراطية في ظل دساتير ديمقراطية. إذا تفاوض أعضاء كيان أوتوقراطي قديم للفوز بمراكز في النظام الدستوري الجديد، فإن دورهم في مراكز القيادة الجديدة عادة ما يقلل من توافر الموارد اللازمة لتعويض ضحاياهم. كما قد تتعارض تلك الصفقات مع الالتزامات المعيارية، مما يجعلها صادمة للكثيرين لانحرافها عن المبادئ أو لعدم إنصافها.
- في ظل هذه السياقات، قد ترتبط الحاجة إلى الحصول على تفويض لصناعة الدستور من جمهور الناخبين، أو التعامل مع الانتخابات كأولوية عقب إقرار دستور جديد، بالبناء الناجح للدستور. وتتمثل المخاطرة في فهم التحول نحو الديمقراطية على أنها عمل انتخابي مع التركيز العام على أوضح العناصر في المناقشة الانتخابية. وقد ثبت أن التحول نحو الديمقراطية تعد عملية أكثر تعقيداً في واقع الأمر في ظل الممارسة العملية لبناء الدساتير، حيث تستلزم اتفاق مختلف الجماعات للتمكن من تحقيق إجماع على القضايا السياسية.
- لا تلتزم جميع الأطراف التي تطالب ببناء الدستور بالديمقراطية كنتيجة لتلك العملية، على الرغم من موافقتها على المشاركة في عملية بناء الدستور الديمقراطية. فقد يعتمدون إلى التقليل من شأن التحول نحو الديمقراطية حتى تصبح مجرد عملية لإكتساب السلطة بدلاً من كونها عملية تهدف إلى سيطرة الشعب على الحكومة.
- كما يحتاج القائمون على بناء الدستور إلى إدراك أن الناشطين السياسيين المختلفين يستغلون عمليات بناء الدستور لتحقيق مآربهم الخاصة في ظل المؤسسات الحكومية الجديدة. ومن التهديدات الحديثة التي تواجه الديمقراطية استخدام المؤسسات الجديدة لتشكيل مناطق دستورية ذات سيطرة حصرية، مما يزيد من تضارب المصالح.
- وأخيراً، قد يتم السعي وراء تحقيق الديمقراطية حتى وإن كانت العملية الدستورية قيد التنفيذ تخضع لسيطرة حزب سياسي واحد أو مجموعة منفردة. في بعض الأحيان، يحظى الحزب السياسي المهيمن بمراكز سابقة التحديد في الدستور، بل قد يكون لديه كذلك مسودة دستور خاصة به. وتتمثل مخاطر ذلك الوضع في استغلال العملية برمتها للتركيز على السلطة والمزايا التي ينبغي منحها للمجموعة المسيطرة، بدلاً من التركيز على العضلات الدستورية الملحة الأخرى.

تتسم عملية بناء الدساتير في بعض الحالات بصفقات تُبرم مع وجوه النظام السابق بهدف تسهيل التغيير. بيد أن مثل هذه الصفقات قد تثمر عن خصائص غير ديمقراطية في ظل دساتير ديمقراطية. ويستغل الناشطون السياسيون المختلفون عملية بناء الدستور لتحقيق مآربهم الخاصة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن عنصر الأداء في الديمقراطية يحظى بنفس القدر من الأهمية في عملية بناء الدساتير. فإذا كان واضعو الدساتير يسعون إلى الربط بين التوجه نحو الديمقراطية والتقدم الاقتصادي، فهذا يثير التساؤل التالي: هل يساعد بناء الدساتير الفقراء؟ قد تعتمد الإجابة على ما إذا كان بناء الدستور يدعم الحالة الراهنة أم يدعم تحقيق علاقات سياسية واجتماعية واقتصادية جديدة، وذلك عن طريق القضاء على نظام الحكم الإقطاعي أو وضع أهداف محددة للمشاركة السياسية للجماعات المهمشة على سبيل المثال. فإذا استخدم بناء الدستور الديمقراطية لتوجيه الأسباب الجذرية للمظالم، فإن هذا يتطلب ضمناً نظرة طويلة المدى، وليس الاكتفاء بمجرد الاستجابة للمطالبات الحالية لجماعات بعينها. وقد تمثل حالات الجور الفادح المتبقية من النظام الدستوري القديم مؤشراً للفشل الدستوري.

يتضمن التعامل مع الانتخابات كأولوية عقب إقرار دستور جديد مخاطرة المساواة بين التوجه نحو الديمقراطية والمنافسة الانتخابية. وفي ظل الممارسة العملية لبناء الدساتير، ثبت أن التوجه نحو الديمقراطية عملية أكثر تعقيداً في واقع الأمر، تستلزم اتفاق مختلف الجماعات لتحقيق الإجماع.

٣. التحديات التي تواجه عمليات تصميم بناء الدستور

عادة ما تتشعب الفترة التي تشهد بداية بناء الدستور بوعود "بدايات جديدة". كما أنها تعد فترة نادرة نسبياً، حيث تتاح أمام الشعوب فرصة تاريخية للتأكيد على الأساسيات والمبادئ الرئيسة للحكومة، فيما يتجاوز نطاق "السياسات العادية". كما لوحظ أنه عادة ما يتم اعتبار عملية بناء الدستور جزءاً من عمليات أوسع نطاقاً لتحويل الصراع أو تحوله نحو الديمقراطية، كما أوضحنا أعلاه. وقد تكون نقطة بداية هذه العملية متضمنة في هذه العمليات الأكبر.

ولضمان الوصول إلى أفضل النتائج، فإن القرارات التي يتم اتخاذها أثناء المراحل الأولية لبناء الدستور فيما يتعلق بعملية التغيير الدستوري والقضايا الجوهرية التي يتعين صياغتها تحمل في طياتها أهمية بالغة على وجه الخصوص. وفيما يلي بعض الأسئلة المهمة التي عادة ما تطرح فيما يتعلق بالعملية:

- نطاق التغيير
- استخدام أدوات مؤقتة وانتقالية
- قضايا العدالة الانتقالية
- التمثيل الديمقراطي أثناء العملية
- المشاركة الشعبية
- دور الأطراف الفاعلة الخارجية.

القرارات التي يتم اتخاذها أثناء المراحل الأولية لبناء الدستور فيما يتعلق بعملية التغيير الدستوري والقضايا الجوهرية التي يتعين صياغتها تحمل في طياتها أهمية بالغة.

١-٣ نطاق التغيير

قد يسعى واضعو الدساتير إلى وضع تصميم مجمل ينطوي على تغيير دستوري شامل من خلال صياغة دستور جديد ليحل محل الدستور القديم. وتحقق القوانين ذات التصميم الإجمالي نظاماً دستورياً جديداً. وفي بعض الحالات المتناقضة، يتم السعي لتحقيق تغيير دستوري من خلال تصميم متدرج عن طريق العمل باستمرار على

إصلاح الدستور القائم. هذا وقد تتجمع الإصلاحات التراكمية والمتقدمة حتى تعكس في النهاية نظاماً دستورياً جديداً أو، على أقل تقدير، مختلفاً اختلافاً جوهرياً.

ويمكن أن نورد تجارب الصراع أو الاستبداد للمطالبة بتغيير الماضي تغييراً جذرياً. ويمثل ماضي جمهورية جنوب أفريقيا الحافل بالتمييز العنصري بين مختلف الأجناس في ظل سياسة التمييز العنصري أو الإقرار الرسمي بعمليات الإبادة الجماعية في كمبوديا ورواندا أمثلة جلية على الرفض القاطع والفوري للماضي بل وتحريمه كذلك. وتعرض النظام الحاكم في العراق لهزيمة عسكرية ساحقة. وكان من المتوقع أن يمثل بناء الدستور، إن لم يكن ليؤكد كذلك على انفصال تام عن الماضي. ويمثل نطاق التغيير في هذه السياقات بصفة رئيسية في إعادة إنشاء مؤسسات الدولة. وقد واجهت دول أخرى طموحات مماثلة في ظل نطاق التغيير نتيجة لتاريخ سابق لفشل الحكومة، كما هو الحال في أفغانستان.

التغيير الدستوري قد يكون عملية قائمة على التصميم الإجمالي والذي ينطوي على تغيير دستوري شامل من خلال صياغة دستور جديد ليحل محل الدستور القديم، ربما حينما يلزم الانفصال تماماً عن الماضي، أو عملية قائمة على تصميم متدرج، يتم من خلاله إصلاح الدستور القائم على نحو متواصل.

وعلى النقيض، ثمة سياقات أخرى واجه فيها واضعو الدساتير مطالبات بالتغيير عقب حقبة من الاستبداد أو الصراع، والتي أهلت التغيير ليقوم إما باستعادة تقاليد الماضي أو الاحتفاظ بعناصر من النظام الدستوري القديم تحت عباءة الدستور الجديد. فقد لجأت إندونيسيا خلال حقبة الإصلاح (*reformasi*) إلى دستور ١٩٤٥ ومبادئ بانكاسيلا (*pancasila*) الأساسية (انظر الفصل الثاني)، وعمدوا إلى تعديل الدستور عدة مرات، دون أن يلقوا بالماضي تماماً خلف ظهورهم، بل أدخلوا عليه الكثير من التعديلات.

ومن ثم، يمكن رؤية نطاق التغيير من منظور التصميمات الإجمالية أو التغيير التدريجي. فالأمر يعتمد أولاً وأخيراً على ما يمكن تحقيقه في ظل سياق بعينه. ففي أفغانستان، تفاوتت المشاورات في المجلس الأعلى للدستور (*Loya Jirga*) بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٤، بين الدعم المبدئي لنظام شبه رئاسي يشتمل على رئيس ورئيس وزراء وصولاً إلى تفضيل نظام رئاسي بنهاية المحادثات. من المزمع إن ذلك قد حدث لضمان وجود خطة عمل تنفيذية، على الرغم من أن كثيراً من واضعي الدستور ظنوا أن النظام البرلماني سيكون قاعدة أقوى لإقامة حكم طويل الأمد. وقد اقترح الرئيس أثناء تدشين الدستور أن يتركز نطاق التغيير خلال الفترة الراهنة على بناء الدولة وضروريات تأسيس حكومة وظيفية، وأشاروا إلى احتمال إعادة النظر بعد مرور ١٠ سنوات فيما إذا كانت الظروف السائدة حينها تبرر اختيار نظام برلماني. وفي ظل هذا السياق، تم عملياً تحديد المسائل المتعلقة بنطاق التغيير والمدة اللازمة لتحقيقه من خلال الهواجس الراهنة في البيئة السائدة بدلاً من الاستناد إلى رؤية طويلة المدى لاحتياجات أفغانستان حسبما يحددها الدستور. فالسياق هو الذي حدد نطاق التغيير نظراً للحاجة لمساومة عناصر النظام القديم بواسطة مجموعة سائدة جديدة تظهر في مسرح الأحداث وما إلى ذلك.

وفي حالة كينيا، تم الاتفاق مبكراً في عام ١٩٩٧ على الحاجة إلى إجراء تغيير دستوري شامل. وبناء عليه، تم تأسيس لجنة لجمع الآراء ووضع مسودة دستور جديد. وفي عام ٢٠٠٤، تم إبرام اتفاقية وطنية تضم البرلمانيين المنتخبين وممثلي الجماعات المختلفة للتداول بشأن مسودة الدستور. وخلال تلك المرحلة، ظهر عدد من القضايا الشائكة التي تركز على نظام الحكم في المسودة، وهو ما ترتب عليه انسحاب عدد من الأطراف المشاركة. وفيما بعد، قام الحزب الحكومي بإدخال تعديلات على مسودة الدستور، عامداً بصفة رئيسية إلى استبدال النظام شبه الرئاسي بنظام رئاسي بالكامل مع الحد من مستوى انتقال السلطة، وقدم هذه المسودة لإجراء استطلاع شعبي عليها. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، تم رفض المسودة المقترحة في الاستطلاع بنسبة ٥٨٪.

ممن شاركوا في التصويت. وعقب أحداث العنف المرتبطة بالانتخابات في ٢٠٠٨، تم تشكيل حكومة ائتلافية شاملة لمشاركة السلطة. وتم وضع أجندة بالإصلاحات التي يجب تنفيذها لمنع اندلاع المزيد من أحداث العنف، حيث احتل استكمال التغيير الدستوري المطلب الرابع منها. وتم تشكيل لجنة من الخبراء لتسوية الخلافات القائمة بشأن القضايا الشائكة الرئيسية. ومرة أخرى، اقترحت اللجنة اعتماد نظام شبه رئاسي، لكن هذه المرة قامت اللجنة الدستورية للائتلاف بتبديل الاقتراح بنظام برلماني خالص، إلا إنها تعهدت بتحقيق لامركزية مطلقة للمؤسسات والخدمات. تم إقرار الدستور الجديد بموجب استطلاع شعبي عام ٢٠١٠ مع تصويت ٧٠٪ من المصوتين بـ "نعم". وكان من الواضح في هذه الحالة أن نطاق التغيير كان بمثابة تصميم إجمالي إلا أنه كان يستند إلى اتفاقية سياسية بواسطة كافة الأطراف المعنية بالقضاء على النظام القديم. وفي كينيا، استغرق تحقيق هذا الإجماع على المستوى السياسي عقد كامل وتم تحفيزه بواسطة الحاجة لمنع المزيد من العنف بعد تجربة عام ٢٠٠٨. وفي جنوب أفريقيا، استغرق تحقيق الإجماع على نطاق التغيير ستة أعوام، ما بين ١٩٩٠ و١٩٩٦، ومن خلال اتفاقيتين ديمقراطيتين فاشلتين، دستور مؤقت وحكومة وحدة وطنية تحت ظل دستور مؤقت. وفي غواتيمالا، أدى الفشل في ضم كافة الجماعات المسلحة إلى المحادثات إلى ضمان استحالة استكمال عملية التغيير بنجاح، كما أثبت الصراع داخل المجتمع مدى صلابته ومقاومته لنطاق التغيير المقترح ضمن المحادثات الدستورية. وبناء عليه، فإن السؤال عما إذا كان نطاق التغيير قابل للتحقيق إنما يرتبط كذلك بالمرونة بشأن الفترة الزمنية التي قد تلزم على نحو معقول ليقبل كافة الأطراف الرئيسيين بالتحول الدستوري فيما يتعلق بالأدوار الجديدة والمؤسسات والإجراءات.

سوف يعتمد نطاق التغيير على ما يمكن تحقيقه في ظل سياق بعينه. فإن السؤال عما إذا كان نطاق التغيير قابل للتحقيق إنما يرتبط كذلك بالمرونة بشأن الفترة الزمنية التي قد تلزم على نحو معقول ليقبل كافة الأطراف الرئيسيين بالتحول الدستوري فيما يتعلق بالأدوار الجديدة والمؤسسات والإجراءات.

في بعض الحالات، يستفيد واضعو الدساتير من المؤسسات والقواعد القائمة التي تقدم أساساً يقومون بالبناء عليه. ولقد كان هذا مفيداً بصفة خاصة في الحالات التي يكون فيها هناك برلمان قائم بالفعل يتمتع بالشرعية الكافية لتوجيه العملية حتى نهايتها.

الجدول ١. العملية الدستورية بين أعوام ١٩٧٥ و ٢٠٠٢: الأحداث أو المؤسسات التي بادرت بها

نوع العملية	% من العملية الإجمالية
أ. خاضعة للسلطة التنفيذية	٢٣٪
ب. مفاوضات سلام/موائد مستديرة	٥,٦٪
ج. مؤتمر وطني/سلطة تشريعية انتقالية	٧,٢٪
د. سلطة تشريعية أو جمعية دستورية	٦٢,٦٪

المصدر: جينيفر ويدنر، جامعة برينستون

ومن الجدير بالذكر أن البرلمانات قد تمثل الطريق الوحيد لتحقيق التغيير الدستوري. وتتمثل مزاياها في أن واضعي الدساتير لا يحتاجون إلى التركيز على إنشاء مؤسسات جديدة، قد تحتاج إلى اكتساب القبول السياسي لعناصرها الجديدة وكذلك الحالية. كما يمكن للبرلمانات القائمة تحقيق الاستقرار في ظل تلك البيئات الانتقالية، فهي تحافظ على الالتزام بالقانون إلى جانب الشرعية. وعلى الرغم مما سبق، فهي يشوبها ثلاثة

قيود. أولاً، البرلمان، مثلها في ذلك مثل أي طرف يشارك في المساومة الدستورية، لديها مصالح مؤسسية تسعى للدفع بها قدماً من خلال السيطرة على عملية بناء الدستور، وهو ما ينصب عادة، لكن ليس دائماً، في غير صالح الجهات المؤسسية الأخرى. ويكمن الخطر في أن البرلمان سيصب جل تركيزه على تعزيز سلطته الخاصة. ثانياً، يقوم البرلمان باستضافة الأحزاب السياسية. وتحت إطار العديد من السياقات، تقتصر تلك الأحزاب إلى هياكل ديمقراطية داخلية وتخضع لهيمنة دائرة قيادية محدودة. ومع وضع أهمية بناء الدستور في الاعتبار، قد تعترض الأطراف المعنية على قيام عصابة صغيرة وقوية بالبت في القضايا الرئيسية، ربما من خلال المفاوضات الصارمة العسيرة. وثالثاً، من الأرجح أن تقوم الأحزاب السياسية الفردية في البرلمان بدعم التصميمات والنظم الانتخابية الحزبية التي تنصب في صالحهم في الانتخابات. وحيث أن الحزب والقواعد الانتخابية تحدد كيفية توزيع البرلمان للسلطة، فإن مثل هذه التفضيلات قد تشوه الإطار الدستوري لتتال من الديمقراطية والاستقرار، ولا سيما إذا ارتدت الأطراف المستبعدة إلى الصراع والعنف.

حتى الهيئات الحديثة تماماً، والتي تم إنشاؤها بغرض بناء الدستور، يمكن لها تعزيز مصالحها المؤسسية. فعلى سبيل المثال، قامت الجمعيات التأسيسية المنتخبة في الهند وإسرائيل بتعزيز السلطة التشريعية قبل

التحول إلى مشرعين عاديين. ومن ثم، يتعين على الممارسين أن يتوقعوا أن تؤثر المصالح المؤسسية على النتائج الدستورية. ولهذا يتعين على واضعي الدساتير إدراك مصالحهم الشخصية ضمن النتائج الدستورية، وهو ما قد يؤثر بدوره على تصميم المؤسسات والعمليات الدستورية.

يتعين على الممارسين أن يتوقعوا أن تؤثر المصالح المؤسسية على النتائج الدستورية. فالبرلمانات القائمة، رغم أنها توفر للعملية الالتزام بالقانون والشرعية، لديها مصالح مؤسسية تسعى للحفاظ عليها - كما ستفعل الهيئات الجديدة التي تم إنشاؤها خصيصاً لبناء الدستور.

٢-٣ الترتيبات المؤقتة

عند بناء دستور متأثر بالصراع أو عقب فترة ممتدة من الأزمات، قد لا تعد اللحظة التي تتوقف فيها العداوات أو الأزمة هي اللحظة الأكثر ملائمة لصياغة دستور. فالتحدي في تلك الحالة يتمثل في السماح بأبكر قدر ممكن من التغيير مع الانفصال في الوقت ذاته تماماً عن الماضي. وقد تتخذ تلك الترتيبات المؤقتة العديد من الأشكال وأحياناً ما يتم وصفها بالتدابير الانتقالية.

يعد مصطلح التدابير الانتقالية اختصاراً لما يلي: فيقصد بهذه التدابير (أ) السماح لواضعي الدساتير بالعمل على أساس أطر قانونية وسياسية جديدة تحل محل الأطر القديمة للسماح بالتغيير مع أقل قدر من الاضطرابات، و(ب) إتاحة المجال لبناء الدستور في ظروف مستقرة من شأنها تحسين الفرص أمام استكمال عملية بناء دستور جديد بنجاح.

قد لا تعد اللحظة التي تتوقف فيها العداوات أو الأزمة اللحظة الأكثر ملائمة لصياغة دستور. وقد تنجح الترتيبات المؤقتة في تيسير تشكيل إطار للدستور فيما بين الأطراف المتصارعة. بيد أن وضع ترتيبات مؤقتة مقبولة ينطوي على الكثير من التحديات.

هذا وقد تنجح الترتيبات المؤقتة في تيسير تشكيل إطار للدستور فيما بين الأطراف المتصارعة. بيد أن وضع ترتيبات مؤقتة مقبولة ينطوي على الكثير من التحديات، مثله في ذلك مثل الاتفاق على التفويض ومدة تلك الترتيبات المؤقتة، بما يتضمن كيفية الربط بينها وبين الترتيبات الدستورية الدائمة. ويمكن ربط الترتيبات النهائية عن طريق النص على المبادئ والنظم التي سيتم تبنيها، أو حتى إدراج مستوى أعلى من الامتثال. أدى الدستور المؤقت الحالي لدولة نيبال (٢٠٠٧)، والذي تم التفاوض عليه لإنهاء عشرة أعوام من الصراع المسلح،

إلى تغيير هيكل الحكومة من حكومة ملكية منفردة إلى جمهورية فيدرالية ووجه الجمعية التأسيسية المنتخبة نحو صياغة دستور جديد يعكس هذا التغيير. تضمن الدستور المؤقت في جنوب أفريقيا ٢٤ مبدأ ينبغي أن يلتزم بها الدستور النهائي.

يحدد السياق مدة الترتيبات المؤقتة. وحددت كل من نيبال وجنوب أفريقيا مهلة عامين لصياغة الدستور (في نيبال كان هناك اضطرار إلى تمديد تلك المهلة)، بينما قامت دول أخرى بتقرير فترات أقصر أو أطول. وبينما قد تفرض مقتضيات الأمور الفترة المسموح بها لصياغة الدستور، يجب على الممارسين تخصيص ما يكفي من الوقت للمناقشات السياسية، والتي بدونها تزيد فرص الإخفاق بدرجة كبيرة.

قد يتطلب كل من النطاق الإجمالي والتصميم المتدرج فاصلاً زمنياً لضمان إتمامهما على الوجه الأكمل. فالتسلسل السليم له أهمية كبيرة لإتاحة الفرصة للأطراف الوطنية للتركيز على المدى البعيد وبناءً على إجماع أوسع نطاقاً حيث تجتمع مصالح العديد من الأطراف تحت مظلة الدستور. ولقد حاول العديد من الممارسين الفصل بين المراحل في تسلسل واحد لهذا الغرض، ولقد كانت لاختياراتهم آثارها على تضمين واستبعاد الأطراف في مختلف المراحل. وتعد هذه الاستراتيجيات على الدوام ذات إشكالية للسبب التالي - فالأخطاء التي ترتكب في الحاضر هي من أجل مصلحة الحفاظ على الهدف وإدامته.

٣-٣ العدالة الانتقالية

إن البت في مطالبات العدالة الانتقالية على نحو مرضٍ يمكن أن يزيد من تعقيد المهمة التي تحمل بالفعل العديد من التحديات لإرساء ثقافة دستورية بعد حقبة من الصراع أو في ظل حالة من الانقسام العميق. قد تتضمن المضاعفات المعنية ما يلي: كيف ينبغي علينا التعامل مع الماضي؟ كيف يمكننا تعلم التعايش مع الطغاة السابقين أو مرتكبي جرائم الماضي؟ كيف يمكننا التصالح والغفران؟ عقب انتهاء الصراع، قد يحتاج الممارسون إلى علاج الانقسامات الكائنة بين الحكام السابقين والمقاتلين وضحايا انتهاكات حقوق الإنسان والمتعاطفين معهم. وقد يستلزم هذا العلاج إيجاد منفذ للغضب العارم والصدمات التي يعانيها الضحايا، إلى جانب وضع عملية للكشف عن الحقائق التاريخية التي أدت إلى ذلك الظلم، ربما كجزء من عملية أكبر للمصالحة أو حل عادل للجرائم والانتهاكات التي ارتكبت. إن التحدي الأعظم المتمثل على أرض الواقع هو إعادة تأهيل مجتمع بأسره بنجاح بدون تمزيق الدولة إلى أشلاء، ولا سيما حينما يكون الصراع قد تعثر، دون وجود منتصر واضح، مما يفرض التوصل إلى تسوية بعد المفاوضات.

٤-٣ الشمولية والتمثيل

يعد التمثيل الشامل أثناء عملية بناء الدستور غاية في حد ذاته. فهو على الصعيد النظري، يعد عنصراً مهماً في شرعية العملية. ولطالما تم ربط بناء دستور ديمقراطي بالاستقرار، وكذلك بالنتائج المقبولة على نطاق واسع والتي تشير إلى أنه من الأرجح أن يتمتع الدستور بالإرادة السياسية اللازمة لتطبيقه، ومن ثم الإذعان له.

ولقد ركز واضعو الدساتير على التمثيل الديمقراطي المتزايد مع رفض الصياغة السرية والإعلان عن الدساتير. وعوضاً عن ذلك، تمت دراسة الخيارات المتاحة لفرض التمثيل الأوسع نطاقاً لكافة أطراف المجتمع، حسبما هو منعكس في الجمعية التأسيسية الحالية في نيبال. كما تم اعتبار بناء دستور ديمقراطي عملية استشارية تحتاج إلى وقت كافٍ وظروف مستقرة.

وتعد الخيارات التي من شأنها تمديد نطاق بناء دستور ديمقراطي خيارات مؤسسية إجرائية. وتضمنت الأدوات المؤسسية التي تم وضعها في الاعتبار مندييات الحوار في المؤتمرات الوطنية المستخدمة في بعض أجزاء من أفريقيا. وتم عقد مثل هذه المؤتمرات من قبل السلطات السياسية في بنن وغانا وكينيا ومالي كوسائل لجذب المزيد من ممثلي مختلف الأطياف والتيارات للانضمام إلى الحزب الحاكم في مناقشات حول التغيير الدستوري نحو الديمقراطية. ومع انحدار مستوى المشاركة واتسام المؤتمر بعدم الشفافية والوضوح، زادت الصراعات، كما في مالي على سبيل المثال. أما حالة بنن، حيث حظي المؤتمر الدستور بمزيد من النجاح، فقد تمثل نجاح أكبر في استخدام المؤتمر الوطني لتوجيه الحكومة نحو الديمقراطية.

يعد التمثيل الشامل أثناء بناء الدستور مهماً بالنسبة لشرعية العملية في حين يحمل التمثيل المنحرف مخاطرة ضمنية تتمثل في أن يتم إملاء المناقشات من قبل مصالح المناصرين للحزب المهيمن أو أن يتم تشتيتها حول السلطة والمزايا التي تتمتع بها المجموعة المهيمنة.

وُضع في الاعتبار أيضاً المؤتمر الدستوري وهو عبارة عن هيئة من الممثلين تتعقد إما بالانتخاب أو بالتعيين بغرض واحد - وهو صياغة ومناقشة الدستور والاتفاق عليه. ويمكن مقابله بالجمعيات الدستورية، وهي بمثابة هيئات منتخبة موكلة بوضع دستور وتعمل كذلك كجمعيات تشريعية تتولى الوظائف التشريعية العادية المتمثلة في الإشراف على السلطة التنفيذية والمساءلة وصياغة القانون. وعادة ما تقوم البلاد التي تأثرت بالمنهج الفرنسي في وضع الدستور بالاستعانة بالجمعية التأسيسية، والتي لطالما كانت كذلك الوسيلة التقليدية لوضع الدستور في أمريكا اللاتينية. ومع وجود جمعيتين منفصلتين تعملان سوياً في الوقت ذاته، يمكن للجمعية التأسيسية تبني منهج طويل الأمد عند تناول القضايا الدستورية، دون أن تعوقها الوظائف التشريعية والأمور السياسية المعتادة. ومع ذلك، فإن الجمع بين الجمعية التأسيسية والبرلمان التقليدي يمكن أن يؤدي إلى شلل مؤسسي وحكومي، أو حتى اندلاع صراع عنيف، وهو ما حدث بالفعل في أمريكا اللاتينية، حيث سعت بعض الجمعيات التأسيسية التي تم انتخابها على نحو منفصل عن الجمعيات التشريعية إلى اكتساب السيادة، بل حتى والإشراف على الجمعيات التشريعية. وعلى الصعيد الآخر، فإن الجمعية التي تجمع بين وظائف الجمعية التأسيسية والوظائف الموكلة إلى المشرع قد تواجه هي الأخرى قيوداً تشغيلية. ففي نيبال، حيث تم تشكيل الجمعية التأسيسية لتقوم بدور المشرع في نفس الوقت، فقد تمكن، من خلال وظيفتها الأخيرة، من تشكيل حكومة - وهي مهمة معقدة نتيجة لمشكلات مشاركة السلطة واتخاذ القرارات بالإجماع. كما تحتاج الوظائف إلى متسع من الوقت، وهو ما يتضح من خلال تمديدات الإطار الزمني لإستكمال صياغة الدستور في نيبال.

وتتضمن المشكلات الرئيسية التي تطوي عليها تلك المندييات الاستشارية مشكلة التمثيل. ففي بعض الحالات، قام طرف واحد بفرض هيمنته بفاعلية على التمثيل ومن ثم على المشاورات - الجبهة الثورية لتيمور الشرقية المستقلة في تيمور الشرقية، وحزب المؤتمر في الهند (١٩٤٧-١٩٤٩)، والجبهة الوطنية الرواندية في رواندا، وجبهة تحرير الشعب الإريتري في أثيوبيا. إن التمثيل المنحرف يحمل في طياته مخاطرة تتمثل في إملاء المناقشات من قبل مصالح المناصرين للحزب المهيمن أو أن يتم تشتيتها حول السلطة والمزايا التي تتمتع بها المجموعة المهيمنة. ولمواجهة تلك المشكلة، برزت أهمية النظام الانتخابي المستخدم لانتخاب الهيئة المعنية. فعادة ما تحدد القواعد والإجراءات الانتخابية المستخدمة لانتخاب رجال ونساء الجمعية التأسيسية المعايير التي يجب توافرها في المواطنين للحصول على العضوية من خلال عضويتهم في الجماعات الاتحادية أو الأحزاب السياسية أو الرابطة الإقليمية أو الأقليات أو أي معايير أخرى للهوية السياسية. ويحمل تصميم النظام الانتخابي معان متضمنة مهمة على صعيد تكوين العضوية لمثل تلك الهيئات، بل وبالنسبة لحجمها كذلك. تضم الجمعية التأسيسية البوليفية، المنتخبة في ٢٠٠٦، عدد ٢٠١ عضواً بينما تضم الجمعية التأسيسية النيبالية،

المنتخبة في ٢٠٠٨، عدد ٦٠١ عضواً جماًلاً. وفي جنوب أفريقيا، حيث كان من الواضح أن الكونجرس الوطني الأفريقي سيهيمن على الجمعية التأسيسية بعد الانتخابات، أصرت أحزاب الأقلية على أن يتم التصديق على نتائج الجمعية التأسيسية من قبل المحكمة الدستورية حديثة النشأة.

٣-٥ المشاركة الشعبية

تضاعف دور المشاركة الشعبية، حيث أصبحت تعتبر على نحو متزايد بمثابة منح الشرعية الشعبية لعملية بناء الدستور وما تفرع عنه من نتائج من خلال مشاوررة الشعب واتخاذ آرائه في الاعتبار. ومن هذا المنطلق، جرى في جنوب أفريقيا جمع آراء مليوني شخص.

مزايا المشاركة الشعبية

- يمكن للشعب المشاركة بديمقراطية في صياغة الدستور الذي سيحكم علاقته بالحكومة.
- استطلاع شعبي يضمن الشفافية والمساءلة من خلال مشاركة المعلومات المعنية بالدستور وبعملية وضع الدستور مع الشعب.
- يصبح في إمكان الأشخاص تثقيف وتعريف أنفسهم بمضمون المعضلات الدستورية قبل التصويت.

التكاليف

- في حقيقة الأمر، تعد المشاركة الشعبية باهظة التكلفة، حيث إنها تمتص الموارد التي قد تكون نادرة بالفعل، وقد تقتصر إلى أي رابط معتمد بالشرعية اللاحقة للدستور.
- يمكن لسماصرة السلطة التأثير في المشاركة الشعبية إما من خلال صياغة الأسئلة التي يتعين على الشعب الإجابة عليها أو من خلال حملات المناصرين التي ترمي إلى التأثير على المشاركين في الاقتراع.
- في المجتمعات المنقسمة حول تيارات الهوية السياسية، يمكن للمشاركة الشعبية أن تتيح لمجموعة عرقية أو دينية أن تتبنى أو ترفض ببساطة اقتراحاً دستورياً وفقاً لشروطهم الخاصة.
- يمكن للمشاركة الاجتماعية أن تضيي الشرعية على التدابير الشعبية التي من شأنها اختراق أو انتهاك حقوق الأقلية.

إن نوعية المشاركة الشعبية في البلدان التي ما لبثت أن خرجت من بوتقة الصراع والتي عانى مواطنيها من سياسات القمع والإقصاء من قبل الحكومات لفترات زمنية طويلة، إنما تشير إلى الحاجة العملية إلى التثقيف المدني. ولقد تمت الإشارة إلى أن التثقيف المدني، لهذا السبب، يجب أن يسبق عملية جمع الآراء في مسودة الدستور أثناء مراحل الصياغة. هذا بينما يبدو مستوى المشاركة الشعبية أعلى في البلدان التي نُشرت فيها

الثقافة المدنية من قبل هيئة مستقلة عوضاً عن الأطراف المشاركة في العملية الدستورية، بما يشمل الحكومة. في بوليفيا، قامت الجمعية التأسيسية بتنظيم المشاركة

تتزايد وجهات النظر التي ترى أن المشاركة الشعبية تمنح شرعية لعملية بناء الدساتير غير أنها قد لا ترتبط ارتباطاً واضحاً بالشرعية اللاحقة للدستور وهي مفتوحة للتلاعب.

الشعبية ثم قامت بتكوين لجان لجمع مقترحات الشعب. وفي حالات أخرى، مثل حالة أوغندا، قامت لجنة مستقلة بتوعية الشعب ثم جمع الآراء.

يكتسب دور الشعب أيضاً وضوحاً متزايداً في مراحل المصادقة على الدستور. فقد سمحت بعض العمليات بالمشاركة الشعبية من خلال استطلاع شعبي للمصادقة على الدستور وكذلك لجمع الآراء، كما هو الحال في أفغانستان وكينيا، حيث كان تصديق البرلمان وحده كافياً فيما سبق. ومع ذلك، فإن استخدام الاستطلاعات الشعبية في ظل انقسام مجتمعي عميق يحتاج إلى المزيد من الانتباه الحريص حتى لا يؤدي إلى استقطاب مجتمع منقسم بالفعل.

وفي ضوء التأثير الذي تمارسه المجموعات الحاكمة في عملية بناء الدستور، فإن تحقيق هدف إجراء مفاوضات دستورية تشاركية شاملة وواسعة النطاق بات يعتمد إلى حد كبير على مدى ما يوفره إطار العمل السياسي والقانوني من فرص حقيقية للمجموعات الخارجية لتشكيل أي تسوية دستورية ناتجة. وحتى في ظل هياكل الحوار السياسي المفتوح، كثيراً ما تحتفظ المجموعات الحاكمة بسيطرة ساحقة على المفاوضات الدستورية. أما إذا كانت العملية لا تسمح بهيكل مفاوضات مفتوحة أو المصادقة العامة، فيمكن أن تقتصر عملية بناء الدستور على عدد قليل من المجموعات الداخلية التي تتكبد على تقسيم السلطة فيما بينها خلف الأبواب المغلقة وفقاً لمصالحها وأهوائها الشخصية. بينما يعد تأثير النخبة على بناء الدستور حقيقة سياسية لا ريب فيها، تظهر التجربة كذلك أن الاستعانة بحوار أكثر انفتاحاً، بما يضمن نطاق أوسع من الأصوات، يمكن أن يخلق زخماً دستورياً مستقلاً ويحقق الشرعية الدستورية. وعلى الصعيد الآخر، فإن توسيع "المظلة" يمكن أن يغير من توازن وهيكल السلطة الفعلية كما يمكن أن يؤدي إلى تسويات لم تعتمدها المجموعات الحاكمة ولا ترغب فيها.

لا يمكن لواقعي الدساتير بأي حال من الأحوال إنكار دور الزعماء؛ بيد أن السؤال يمكن أن يكون كيفية الاستعانة بكبار الزعماء أثناء بناء الدستور دون الحد بالضرورة من أدوار الذين لا يشغلون مراكز رئيسية. قد يكون هناك، على سبيل المثال، مبادئ تقتضي الاستعانة بالزعماء في اللحظات الإستراتيجية الحاسمة فقط وليس في جلسات العمل التفصيلية. وقد يكون هناك كذلك أمثلة على زعماء يعملون على تيسير المرور أو الخروج من عنق الزجاجة. وعلاوة على ما سبق، قد يصبح الزعماء رهينة لمطالب مجموعات مناصريهم، وهناك العديد من الزعماء الذين يحظون بالتأثير على بناء الدستور على الرغم من افتقارهم لتفويض سياسي، وعلى الأخص رؤساء القبائل الدينية وقادة الحروب ورؤساء وسائل الإعلام ورؤساء الشركات. ويتعين على واقعي الدساتير في جميع السياقات إدراك الأسباب التي تدفع بعض الزعماء إلى تعزيز عملية بناء الدستور بينما يعمل آخرون على مقاومة أو عرقلة بنائه، والتعرف على الظروف التي تعد في ظلها المقايضات التي تتم بين الزعماء مؤمنة للسماح بإستكمال بناء الدستور بنجاح.

٦-٣ دور الأطراف الخارجية

مع التأكيد على مبدأ الملكية الوطنية لبناء الدستور، يمكن لواقعي الدساتير الاستفادة بدرجة كبيرة من الدعم المقدم من أطراف خارجية. وتختلف هذه الأطراف: فهي تتضمن المتبرعين الذين بمقدورهم تقديم المساعدات المالية؛ على سبيل المثال من أجل المشاركة الشعبية والتثقيف المدني وجولات الدراسة الفعالة؛ وتضم كذلك المختصين بأمر بعينها ممن تتم دعوتهم لتوجيه مشورتهم بشأن خيارات محددة؛ والجهات متعددة وثائية الأطراف التي يمكن تكليفها بمهام التوسط والتسهيل المحايد للمحادثات الحساسة والضمانات الأمنية؛ والهيئات الدولية التي تنتمي لها الدول، والتي تتبنى مبادئ مهمة وإعلانات بالمعايير التي يمكن استخدامها

إلزام الأطراف الوطنية بمسار عمل معين؛ هذا علاوة على منظمات المجتمع المدني الدولية والتي بمقدورها تقديم وسائل تأييد مفيدة ومراقبة مستقلة. ويتم كذلك الاستعانة بأطراف خارجية لفتح بعض الطرق المسدودة بين الأطراف الوطنية. وفي ظل العمليات التي يسيطر عليها طرف واحد أو مجموعة واحدة، تُطالب الأطراف الخارجية بالتحقق من الخيارات المطروحة وتقديم بدائل أو المساعدة على تسليط الضوء على الآراء البديلة في المحادثات.

يمكن للأطراف الخارجية توفير التمويل أو الخبرة أو التوسط أو التسهيل الجيادي للمحادثات؛ إلا أن دور أغلبها لا يخلو من فرض بعض القيم أو لا تتسم بالحيادية. وفي بعض الحالات، تكون القيم التي تقترحها الأطراف الخارجية متعارضة مع أهداف أو طموحات أو أولويات واضعي الدستور الوطنيين.

من الضروري لواضعي الدساتير إدراك أن أدوار أغلب الأطراف الخارجية، وإن لم تكن جميعها، لا تخلو من فرض بعض القيم أو أنها لا تتسم بالحيادية. فعلى أحد الأصعدة، ربما تكون القيم المقدمة من الهيئات متعددة الأطراف مثل الأمم المتحدة، والتي تضم عضوية أغلب الدول، ذات فائدة لواضعي الدساتير الوطنيين. وقد كان هذا هو الحال حينما قامت الأطراف الوطنية القائمة في ناميبيا بالتفاوض مع القوات المسلحة من أجل حق تقرير المصير باتخاذ قرار بإسناد مبادئهم الدستورية إلى قرار من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وفي تلك الحالة، كان تاريخ مشاركة الأمم المتحدة في ناميبيا قبل استقلالها عام ١٩٩٠ هو الأساس الذي اعتمدت عليه الأطراف الوطنية دون أن تتمتع بالسيطرة الكاملة على موقفها الوطني لوضع مبادئ دستورية توجه عملية بناء الدستور نحو تحقيق نتائج تتسم بالشرعية على الصعيدين الوطني والدولي. وعلى الصعيد الآخر، لجأت الأمم المتحدة نفسها إلى استخدام الالتزام بحقوق الإنسان الدولية كعامل حاسم لإقرار الشرعية في جميع حالات مشاركتها في وضع الدستور. وذلك من خلال الأمين العام للأمم المتحدة. (مذكرة توجيه بشأن دور الأمم المتحدة في وضع الدستور).^{١٩}

وفي بعض الحالات، تكون القيم التي تقترحها أطراف خارجية متعارضة صراحة أو ضمناً مع أهداف أو طموحات أو أولويات واضعي الدستور الوطنيين. فعلى سبيل المثال، قد تكون الأطراف الخارجية في وضع يتيح لها تحديد توقيت ومدة عملية بناء الدستور، مع تسليط جل التركيز على مرحلة الصياغة. ففي كمبوديا، نصت اتفاقات باريس للسلام (١٩٩١) على أن تتم صياغة الدستور في غضون ٩٠ يوماً، وهو ما تمخض عنه دستور ١٩٩٣. ويعتقد الكثير من الكمبوديين أن الإطار الزمني كان محدوداً، وبأي معدل كان، يمكن اعتبار الانقلاب الذي وقع في ١٩٩٧ خير دليل على دقة التحذيرات بأنه لم يتم إشراك كافة الأطراف المتنازعة في العملية الدستورية. ينبغي على واضعي الدساتير الإصرار على اتخاذ قرار التوقيت والمدة بأنفسهم.

وفي حالات أخرى، اضطر واضعو الدساتير إلى إدراج خيارات جوهرية ضمن الدساتير تحت ضغط من أطراف خارجية أو نتيجة للوقوع تحت تأثيرها وهو ما قد يتحول إلى معضلة قانونية، إلا أن التأثير العملي الفوري قد يتمثل في عدم التطبيق أو الفشل نتيجة لعدم ملائمة الدستور للسياق العام. وللحيال دون ذلك، عادة ما يتم تحذير الأطراف الخارجية لتجنب الأدوار البارزة عندما يتعلق الأمر بتحديد خيارات أو يطلب منها العمل تحت غطاء من المبادئ واضحة الشفافية وأطر عمل معيارية. وتقع على عاتق واضعي الدساتير الوطنيين مسؤولية تصميم بناء الدستور على نحو يوفر عمليات مشروعة ونتائج جوهرية. وحينما يمكن، يمكن البدء بفاعلية عن طريق تحديد الأولويات والأهداف الوطنية وإدراج أي دور لطرف خارجي ضمن إطار العمل هذا. إلا أنه من الأسهل التفاعل عن طريق تسييس أدوار الأطراف الخارجية "كإجراء وقائي"، حيث لن يتم التصدي لمشكلات فعلية على هذا النحو، دون التضحية في الوقت ذاته بأي إسهامات مفيدة أخرى قد تقدمها الأطراف الخارجية لعملية بناء الدستور.

٤. قضايا الخيارات الجوهرية

عادة ما تكون العديد من المجموعات المعنية غير متيقنة بشأن الانحياز إلى أي جانب فيما يتعلق بأي قضية ما. ويدفع هذا النوع من عدم التيقن إلى القلق بشأن تحقيق الإجماع الأوسع نطاقاً على محتوى الدستور. فكلما زاد مستوى الإجماع المطلوب، احتاج الممارسون على الأرجح إلى مزيد من الوقت للتوصل إلى القرارات وارتفعت كذلك تكلفة صنع القرار. وعلاوة على ذلك، ستحتسب العديد من المجموعات ذات المصالح والخلفيات المختلفة كيفية مضاعفة ما تحققه من مزايا من خلال الاختيارات المؤسسية التي يتم تحديدها أثناء بناء الدستور.

وربما لا ينجح الدستور في تسوية كافة القضايا الجوهرية. وقد تشاور واضعو الدساتير حول ماهية القضايا التي يجب تضمينها في الدستور وبأي مستوى من التفصيل. وتحت إطار العمليات الموجهة على المستوى الوطني، يتمتع واضعو الدساتير بالحرية في وضع دساتير تتفق مع الحكم المحلي. ولما كانت تلك القضايا قد أصبحت مثيرة للجدل ومستعصية على العلاج، فإن مخاطر المفسدين تزداد. وهم الأطراف التي يمكنها التسبب في عدم تطبيق الأحكام الدستورية التي تعترض عليها وتقاومها. وعند اختيار أهدافهم الرئيسية، كثيراً ما احتاج واضعو الدساتير إلى وقت للتعامل مع المفسدين المحتملين من خلال المساومات أو الإقناع بحيث يدخل الدستور حيز التنفيذ تحت مظلة ثقة المجموع الأكبر من الأطراف، وهو ما يساعد بدوره على توحيد المؤسسات العامة

والحكومة. وفي الوقت ذاته، قد يحتاج واضعو الدساتير إلى التعامل مع التوقعات، ولا سيما توقعات الفئات المهمشة.

قد لا ينجح الدستور في تسوية كافة القضايا الجوهرية.

وكانت هناك بعض القضايا الأكثر إثارة للجدل والأكثر عرضة للمناقشة من غيرها. وبصفة عامة، ترتبط بعض المجالات التي طالما سعى واضعو الدساتير إلى طلب التوجيه بشأنها أو استغرقوا وقتاً أطول للبت في الخيارات الجوهرية، بنظم السلطة - من الذي يمتلكها ومداهما والفرص منها - وكذلك الحال بالنسبة للسؤال المتعلقة بالحقوق، وخاصة في ضوء المعتقدات أو الأعراف المضادة مع سعة انتشارها، كما ترتبط بأغلبية الأطراف والمعنيين، بما يتضمن ما يتعلق بتبوعها، وإخضاع العمل السياسي لإطار قانوني فعال لمنع إساءة استغلال المناصب والتحقق من الحصانة. وقد جرت الإشارة في أدناه إلى التحديات التي ينطوي عليها حل تلك القضايا.

٤-١ التصميم المؤسسي

يجري واضعو الدساتير في أغلب الأحوال مناقشات مطولة حول التصميم المؤسسي الذي عليهم تبنيه كاستجابة للصراع القائم. وعادة ما توضع نظرية التصميم المؤسسي للدستور من خلال الممارسة الدستورية القائمة، والتي على الرغم من ذلك، لا تعد متسقة، وهو ما يعود بصفة خاصة إلى الصراع المحتدم، حيث تتسم الممارسة بحساسيتها المفرطة تجاه السياق العام. ويعمل هذا الدليل كذلك على وضع نظرية للتصميم تستند إلى الممارسات والاتجاه الحديثة السائدة على صعيد بناء الدستور. وتتمثل أبعاده النظرية الأولية في (أ) عوامل القوى التي تركز أو تشتت "السلطة" و(ب) عوامل القوى التي تصادق على القضايا في الدستور مقارنة بتلك التي تحاول إيجاد مجال أوسع للأمر السياسية. وعلاوة على ذلك، جرى تسليط الضوء أيضاً، على العلاقة القائمة بين النص الدستوري وأغراضه الأوسع نطاقاً والتي تتجاوز تمثيل القانون الأعلى.

٤-١-١ الهيكل الدستوري

الهيكل الدستوري هو بمثابة مصطلح يربط بين النصوص الدستورية والوظائف والنوايا الرئيسية. وترتبط العناصر التي ينطوي عليها الدستور ارتباطاً وثيقاً بالأغراض التي يقصد منها خدمتها. ويعد فهم الهيكل الدستوري دليلاً مفيداً لتفسير نصوص الدستور لاحقاً في مراحل تطبيقه. ومن بين الخيارات الهيكلية اعتبار الدستور بمثابة أداة إطارية. فوفقاً للتصميم، يقتصر النص على القضايا والمبادئ المعيارية أو الجوهرية التي تحظى بالإجماع. وقد يحدد الدستور الإطار عدداً كبيراً من القضايا، التي لا تحظى بالإجماع في الوقت الراهن، وذلك بغرض إجراء الصفقات التشريعية مستقبلاً، على الرغم من أنه قد ينص على المبادئ العامة التي ستوجه التشريع. ولو كان واضعو الدساتير في العملية الراهنة في نيبال قد اتفقوا عام ٢٠١٠ على تبني دستور إطارية يتضمن أجنحة تشريعية، لربما كانوا قد تجنبوا التأخير لمدة العامين الذين استغرقتهما الجمعية التأسيسية. وكانت التكلفة قد أدت إلى إرجاء بعض القضايا الحاسمة الأخرى، مثل إرساء عملية السلام.

يقدم منهج "الهيكل الأساسي" خياراً يتيح لواضعي الدساتير التأكيد على وظائف الحكومة الرئيسية ووضع الأولوية لإنشاء المؤسسات التي ستمارس السلطة الحكومية، مثل أفرع الحكومة الثلاثة - التشريعية والتنفيذية والقضائية. وقد يتضمن منهج الهياكل الأساسية مستويات لا مركزية أيضاً. وهناك افتراض مسبق بأن الحكومة تتمتع بالسلطة القانونية التي تخول لها التصرف إلا في حالة ظهور بعض القيود ضمن نصوص الدستور أو بموجب أي قانون آخر. وقد تعمل الهياكل الحكومية المختلفة على فرض سيطرتها في مجالات بعينها، ومن ثم تحد من السلطة الحكومية وتحقق منها، وهو ما يضمن معه حماية الحريات الفردية وإيجاد توازن سياسي.

ترتبط العناصر التي ينطوي عليها الدستور ارتباطاً وثيقاً بالأغراض التي يقصد منها خدمتها. ومن بين الخيارات الهيكلية اعتبار الدستور بمثابة أداة إطارية. فوفقاً للتصميم، يقتصر النص على القضايا والمبادئ المعيارية أو الجوهرية التي تحظى بالإجماع.

يمكن كذلك ذكر المنهج "القائم على الحقوق" الذي تمت صياغته بصفة رئيسة استناداً إلى الثورة الفرنسية التي قامت عام ١٧٨٩. حيث يعتبر هذا المنهج أن المهمة الأساسية للدولة هي حماية حقوق وصالح المواطنين. ويتم تأسيس الحكومات لتفعيل الحقوق كأهم أولوياتها. وقد يعمل هذا الخيار على تسليط الضوء على ثقافة دستورية قانونية ووضع الخيارات المتاحة للتطبيق القانوني والإداري للحقوق. وقد ساد هذا المنهج في الدساتير التي استخدمت بصفة رئيسية لغة الحقوق للدلالة على تحقيق تغيير جذري. وشدد واضعو الدساتير على أهمية هذا المنهج من خلال وضع حقوق الكرامة في موضعها الصحيح ضمن نص الدستور. فتتص المادة الأولى من دستور غواتيمالا (١٩٨٥) على أن الدستور هو أساس

تشكيل حكومة غواتيمالا التي تتحمل مسؤولية حماية الأفراد وعائلاتهم. وقد أدى هذا الدستور الخاص إلى إنهاء واحدة من أشرس الحروب الأهلية وأكثرها دموية على الإطلاق على مستوى أمريكا الوسطى، والتي دارت رحاها فيما بين ١٩٦٢ و ١٩٨٥. إلا أن هذا الشكل والنمط الهيكلي، والذي يعني بالتأكيد على أهمية الحقوق، يتفق في واقع الأمر مع التقليد الدستوري السائد في أمريكا الأسبانية. ويؤكد هذا المنهج أيضاً على مستوى الالتزام بالحقوق. فعلى سبيل المثال، استخدم دستور جنوب أفريقيا (١٩٩٦) هذا المنهج لإتاحة التطبيق القانوني للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتطبيق وثيقة الحقوق "أفقياً" فيما يتعلق بالعلاقات بين المواطنين، كما أقر هذا الدستور حق أفراد القوات المسلحة في الإضراب. ويعد كل من هذه العناصر مثيراً للدهشة في حد ذاته، كما إن إدراج كليهما يعد عادة سبباً جزئياً لإعتبار هذا الدستور أكثر الدساتير مراعاة للحقوق.

من الخيارات الأخرى المتاحة المنهج "القائم على الحقوق" الذي يعمل على تسليط الضوء على ثقافة دستورية قانونية ووضع الخيارات المتاحة للتطبيق القانوني والإداري وتنفيذ الحقوق وتحديد مدى الالتزام نحو الحقوق.

٤-١-٢ الدساتير "القانونية" و"السياسية"

يؤكد "الدستور القانوني" على الطبيعة العليا التي يتميز بها القانون الدستوري، ووضعا الدستور في مكانة أعلى من كافة أشكال القانون الأخرى، مع فرض التزامات قانونية والخضوع للأحكام القضائية. وعلى صعيد آخر، يعنى "الدستور السياسي" بالتشديد على أهمية تسوية القضايا من خلال العمليات السياسية وضمن إطار سياسي أوسع نطاقاً، تحت سلطة مؤسسة سياسية مثل المشرع أو مجلس الدولة.

يؤكد "الدستور القانوني" على الطبيعة الأسمى للدستور ويجعله خاضعاً للأحكام القضائية. تعمل وسائل الحماية على منع الأغلبية العابرة من تغيير المبادئ الرئيسية. وعلى الصعيد الآخر، يعنى "الدستور السياسي" بالتشديد على أهمية تسوية القضايا من خلال العمليات السياسية وضمن إطار سياسي أوسع نطاقاً.

تشأ الدساتير القانونية والسياسية عن إستراتيجيات تضعها الأطراف المعنية. ويفضل مؤيدو الدساتير القانونية اليقين القانوني لحماية مصالحهم من الصفقات السياسية المستقبلية. ويتيح إثثار مواجهة النزاعات باعتبارها أموراً قانونية للأطراف تجنب التراجع السياسي الفعلي أو المرتقب. فعلى سبيل المثال، قام نواب جنوب أفريقيا في الجمعية التأسيسية (١٩٩٤-١٩٩٦) تحديداً بإحالة قرار بشأن إلغاء عقوبة الإعدام، التي يقبلها المصوتون، إلى المحكمة الدستورية الحديثة النشأة. وعلى الرغم من ذلك الدعم الشعبي، أعلنت المحكمة عدم دستورية عقوبة الإعدام، وهو ما جاء كمقدمة لقرارها بشأن ترسيخ حقوق الإنسان في الدستور المؤقت (١٩٩٤-١٩٩٦). ويشير هذا الدليل إلى منهج تناول النزاعات القانونية باعتباره "تقنين".

عادة ما يجادل الممارسون المدافعون عن التقنين بما يلي:

- لا يتساوى النظام الحاكم مع أغلبية ديمقراطية (قد تكون حكومة أقلية أو حكومة ذات أغلبية ضئيلة)، لذا يجب أن يفرض الدستور دوماً ضوابط قانونية على الحكام والسياسيين.
- يتطلب أي تغيير جذري تحقيق الحد الأقصى من الإجماع، والذي نادراً ما يتواجد خارج كيان الدستور. وفور الاتفاق على الدساتير، ينبغي أن تعمل وسائل الحماية على منع الأغليات العابرة من تغيير المبادئ الرئيسية بسهولة.

• في المجتمعات التي تعاني من انقسامات عميقة، يمكن للمناصرين للرؤية السياسية للدستور ضمان الفوز بالانتخابات ومن ثم السيطرة على المؤسسات السياسية - المجلس التشريعي والفرع التنفيذي والأحزاب السياسية - لصالح قاعدة السلطة الخاصة بهم.

• توفير المزيد من الوضوح بشأن الدستور من شأنه دعم خضوع المسؤولين للمساءلة. فعلى سبيل المثال، تطالب فقرة في الدستور الشرطة بتوجيه الاتهام إلى الشخص في غضون ٤٨ ساعة من إلقاء القبض عليه، ومن ثم تحدد متى يمكن أن يحدث انتهاك وتحدد المرتكب؛ ولما كانت الحياة والحرية على المحك، يلزم توافر الشفافية والوضوح. وقد تطالب الأقليات بمزيد من التفصيل عند تحديد حقوق الأقليات بهدف تقليل النطاق المستقبلي للتدخل التشريعي.

تخضع القرارات في الدساتير الموجودة في سياق من الانقسام العميق لحكم الأغلبية السياسية. ولتوفير وسائل حماية فعلية، يجب أن تكون إجراءات الفحص والتوازن عملية وقابلة للتنفيذ. إن المبدأ الدستوري بأن سلطة أي أغلبية تعد محدودة هو مبدأ في غاية الأهمية في ظل دولة متعددة الثقافات أو متعددة الأغليات. وفي مثل تلك السياقات، يكتسب فهم الدستور كمثل للقانون الأعلى أهمية كبيرة.

وفي نفس الوقت، تعبر الدساتير عن الأفكار والترتيبات كصفقات سياسية تعكس توازن القوى عند الاتفاق عليها. وعلى نحو ليس بالنادر، كانت هذه الاتفاقيات هي الطريقة الوحيدة الكافية والصالحة سياسياً للانتقال من القديم إلى الجديد. ويتعارض تأييد رأي سياسي بعينه مع التقنين وتبجيل السلطة القضائية. وكثيراً ما طالبت القيادات والأطراف التي تشغل مناصب بحق أو حتى بواجب، لتفسير الدستور على أساس تفويضهم الانتخابي. ومن جهة أخرى، يفضل مناصرو المنهج السياسي الحكومة أو السلطة التنفيذية الاستفادة من افتراض مسبق قوي بدستورية إجراء سياسي ما، علاوة على ما سبق، فهم يطالبون بالأظهار القيود المفروضة على سلطة الحكومة ضمن الدستور فحسب، بل كذلك ضمن التشريعات، حيث يمكن تعديل تناوب المجموعات على السلطة. بل قد ينص الدستور كذلك على أن يمارس النواب المنتخبون السيادة. يقر دستور جمهورية إثيوبيا الفيدرالية الديمقراطية (١٩٩٥) بسيادة الدستور، لكن عند اندلاع النزاعات التي تتطلب تفسير الدستور، يجب على مجلس الاستعلام الدستوري التحري والتوصية بتكليف مجلس النواب بمزيد من الإجراءات، حيث إنه الهيئة الوحيدة المخولة بفض النزاعات الدستورية.

تعتبر الدساتير عن الأفكار والترتيبات كصفقات سياسية تعكس توازن القوى عند الاتفاق عليها. ويمكن للدستور أن يعكس المبادئ العامة، تاركاً المجال للاتفاقيات السياسية والممارسات العرفية ملء الثغرات غير المكتوبة. وبناء عليه، يؤكد المنهج السياسي على أهمية الحوار في مقابل التحكيم القضائي للمشكلات الدستورية.

وقد تجادل مؤيدو المنهج السياسي بما يلي:

• بدلاً من التفصيل القانوني، يجب أن يعكس الدستور المبادئ العامة، تاركاً المجال لمزيد من الفموض، بحيث يمكن للاتفاقيات السياسية والممارسات العرفية ملء الثغرات غير المكتوبة، فعلى سبيل المثال، الاتفاق بأنه لا يمكن للولايات الانسحاب من اتحاد فيدرالي (الولايات المتحدة) أو أن الرئاسة تتناوب بين الجزئين الشمالي والجنوبي للدولة (نيجيريا).

• ينبغي على المسؤولين العامين القابلين للنقل فقط البت في القضايا الدستورية بأحكام نهائية في حين تتم التعديلات من خلال الديمقراطية المباشرة والمبادرات العامة بحيث يتطور الدستور بصفة أولية عن طريق المناقشات السياسية.

• تعمل الديمقراطية الدستورية على فض الغالبية العظمى من النزاعات عن طريق التشاور السياسي والتصويت.

• تفتقر السلطات القضائية عادة للمعلومات اللازمة للتوصل إلى قرارات مبنية على معلومات وافية. فعلى سبيل المثال، ما هي العواقب المترتبة على قيام القضاة بإبطال اتفاقية سلام بين الحكومة المنتخبة والثوار المسلحين لإنتهاك هذه الاتفاقية لحكم دستوري ينص على عدم جواز الانفصال عن دولة اتحادية؟ أو ماذا سيحدث إذا ما قررت السلطة القضائية ضرورة استقالة الحكومة المنتخبة بسبب ارتكاب أعضاء الحزب السياسي الحاكم لتزوير انتخابي؟ على النقيض من المشرعين الذين يتخذون قرارات معضلة على هذا النحو، لن يواجه القضاة العواقب الانتخابية المترتبة على قراراتهم، وحتى لو تم إسناد الأمر إلى محكمة دستورية، فسوف تستلزم طبيعة المشكلة السياسية أن تقوم المحكمة باتخاذ قرار سياسي.

• قد تكون الثقافة القانونية شديدة الوهن لتدعم التنفيذ القانوني للقضايا الشائكة للغاية.

يؤكد المنهج السياسي على أهمية دور الحوار في مقابل التحكيم القضائي للمشكلات الدستورية. وانطلاقاً من هذا المنظور، تنتشر آليات التشاور في مثل هذه الدساتير، وتتخذ أشكال مجالس دستورية ومجالس أمن ولجان برلمانية إلزامية قائمة على أحزاب ثنائية وهيئات تنفيذية لها رئيسان ومشاركة السلطة المفوضة دستورياً ومشاركة السلطة المفوضة انتخابياً والغرف العليا في البرلمان ذات الأدوار المحددة والمجالس الاقتصادية وما يماثل ذلك. وعلاوة على ما سبق، هناك الكثير من المراجع حول "كيفية" اتخاذ القرارات، ليس فقط على صعيد وضع القواعد للعمليات التشريعية في الدستور، بل كذلك عن طريق الإلزام بأن تتخذ القرارات التنفيذية صيغاً بعينها، ويمكن كذلك إدراج التوصيات بالإجماع وتأسيس حكومة تعاونية. وفي واقع الأمر، يعد كل ما سبق في جوهره خيارات داعمة للحوار.

وقد تم التأكيد على ترابط الدساتير القانونية والسياسية. فعند النظر عن كثب، نجد أن كثيراً من واضعي الدساتير يتبنون كلا من منهجي الدستور القانوني والسياسي. هذا وقد يسود منهج ما للتعامل مع مشكلات بعينها (مثل حقوق الإنسان، والتفسير الدستوري) بينما يسود المنهج الآخر للتعامل مع نوعيات أخرى من المشكلات (مثل العلاقات الأجنبية، الحوكمة الاقتصادية). ومع ذلك، فإن التيارات الدستورية الحالية تميل إلى اتجاه التقنين، وهو ما يتمثل في التفصيل المتزايد في الدساتير وتوسيع نطاق السيادة القضائية على عدد كبير من القضايا، وإنشاء محاكم دستورية جديدة، كما هو الحال مؤخراً في إندونيسيا ومنغوليا وتايلند.

الجدول ٢. الدساتير القانونية والدساتير السياسية

الدستور القانوني	الدستور السياسي
<ul style="list-style-type: none"> • تأكيد على الحدود المفروضة على العمل الحكومي • المراجعة القضائية لدستورية العمل الحكومي • فكرة السيادة القضائية؛ المحكمة الدستورية بمثابة وصي مستقل على الدستور • المزيد من أجهزة المراقبة الدستورية المستقلة البارزة • المزيد من القضايا الخاضعة للتحكيم القضائي، اختصاص قضائي أوسع نطاقاً للمحاكم على القضايا الدستورية • الوضوح، إدراج التفاصيل ضمن نص الدستور لتيسير التنفيذ القانوني • وثيقة حقوق موسعة وإنفاذ قانوني أكبر • دساتير تركز على الحقوق في المقام الأول، لذا فهي دساتير أكثر إطالة • يعنى الدستور والمحاكم بالبت في عدد متزايد من القضايا عوضاً عن إحالتها إلى السياسيين • فرض قوانين صارمة على تعديلات الدستور؛ استخدام استطلاعات الرأي لزيادة صعوبة إجراءات التعديل. 	<ul style="list-style-type: none"> • افتراض راسخ بدستورية العمل الحكومي • فكرة السيادة التشريعية • عدد أقل من أجهزة المراقبة الدستورية الخارجية أو المستقلة • الخلاف السياسي بشأن القضايا بدلاً من التحكيم القضائي • إدراج مبادئ عامة بدلاً من التفاصيل ضمن الدستور؛ استخدام لغة غامضة • تنفيذ الحقوق يميز بين الحقوق الأساسية والمطالب التي تحتاج إلى تدابير سياسية • دساتير قصيرة مدمجة، تشتمل على دساتير إطار العمل والمناهج الدستورية القائمة على الهيكل الأساسي • يمكن حل المسائل الشائكة عن طريق الديمقراطية المباشرة والمبادرات الشعبية

٤-١-٣ "تجميع" و"توزيع" السلطة

تحتاج الديمقراطية من ناحية إلى التعددية على صعيد الأفكار السياسية وإلى التدقيقات وتوازن العلاقات القائمة بين مؤسسات الحكومة، بينما أكثر ما يقوضها هو تركيز السلطة في أيدي عدد قليل من الأطراف. ومن ثم، يجب أن يدعم منطق التصميم المؤسسي في النظام الديمقراطي إنشاء مراكز قوة متعددة على المستوى الوطني، بل وكذلك رأسياً، بين الصعيد الوطني والصعيد المحلي.

تفضل الاتجاهات الحالية المنهج القانوني والذي يتضح من خلال التفاصيل المتزايدة في الدساتير وتوسيع السيادة القضائية على عدد متزايد من القضايا وإنشاء محاكم دستورية جديدة.

توزيع السلطة هو مصطلح يستخدم لوصف النتيجة المترتبة على تعيين سلطة شاملة لإتخاذ قرارات دستورية بعينها إلى جهات أو مصالح دستورية مستقلة متعددة. إذا كان التصميم في حاجة إلى توزيع القوة، يمكن تحقيق ذلك من خلال خيارات أفقية (الفصل بين السلطات، عدد أكبر من أجهزة المراقبة الدستورية) ورأسية

(أشكال من اللامركزية بداية من التفويض وصولاً إلى الفيدرالية). ويمكن توزيع السلطة والنجاح في الوقت ذاته في إنشاء مؤسسات وطنية قوية طالما تم التوزيع على المستوى الوطني، حيث تقوم الهيئات التنفيذية والتشريعية والقضائية وغيرها من أجهزة المراقبة بتفقد أوضاع بعضها البعض. كما يمكن توزيع السلطة على مستوى الهيئات التنفيذية، بحيث تتم مشاركتها فيما بين رئيس وزراء ومجلس وزراء، وكذلك من خلال مجالس دستورية بمقدورها فرض إرادتها على الهيئة التنفيذية.

ومن ناحية أخرى، فإن الدولة التي كانت ديمقراطية في البداية قد تتجه نحو تركيز السلطة في أيدي هيئة تنفيذية تحت وطأة الصراع أو أزمات وطنية متواصلة، كما هو الحال عن طريق زيادة استخدام سلطات حالة الطوارئ. هذا وقد يلزم التوصل إلى تهدئة ناجحة قبل إلغاء تركيز السلطة في أيدي الهيئات التنفيذية التي كانت تحمل مقاليد السلطة فيما سبق. والتجميع هو المصطلح المستخدم لوصف النتائج المترتبة على تقليل عدد الأطراف أو المصالح المستقلة التي تتمتع بسلطات شاملة لاتخاذ قرارات دستورية. كما يمكن إدراك ذلك المفهوم من خلال التأثير الناتج عن السماح لهيئات دستورية معينة بتولي العمل المنفرد بدون أية معارضة جادة من أي فصيل سياسي آخر.

قد يعتمد واضعو الدساتير إلى تعزيز هدف مضاعفة استخدام السلطة للصالح العام في ظل سياقات الانقسام العميق. وفي تلك الحالة، يجب أن تتوافر لدى الخيارات الدستورية المتخذة، القدرة على منح الحكومة السلطة الكافية والتفويض بالعمل. ويمكن إدراك تجميع السلطة على مستوى النطاق السياسي وداخل مؤسسات وجماعات بعينها. ويتمثل تأثيره المجرد في تمتع مؤسسات القمة بنطاق أوسع للتعامل بالنسبة لعدد المشكلات، وتخويل السلطات لمجموعات متناقضة تتمتع بمزيد من السلطات مجتمعة عما تتمتع به كل منها منفردة.

يمثل برلمان ويستمنستر البريطاني مثالاً على تراكم هائل للسلطات. فعلى صعيد المجموعة، اقتضت السلطة على طرف سياسي واحد، وعلى صعيد النطاق، يتمتع البرلمان، المكون من الرئيس ومجلس الوزراء والهيئة التشريعية، بالسيادة على كافة المستويات. وهناك عدد من الأطراف التي تحث على إجراء تغيير دستوري حيث تؤكد على أن الدول الحديثة تواجه مشكلات تستلزم وجود حكومة تتمتع بمزيد من الصلاحيات للاستجابة حتى يتسنى لها التعامل مع المشكلات المعقدة والدولية والفنية. وهو ما يتضمن القضايا سالفة الذكر المتعلقة بالتصميم الدستوري للتحول نحو الديمقراطية - لتحقيق المساواة بين المجموعات وتوفير الآليات التي تقدم التعويضات اللازمة للإصلاح، وضمان عدم فصل أي علاقات هامة للسلطات عن السياسات الدستورية. في أغلب الأحيان يرغب الناس العاديون في سلطة حكومية قادرة على طرح المشكلات الرئيسة التالية للصراع، والتي قد تتضمن انتشار الجريمة وإعادة بدء النظام الدراسي وغياب البنية التحتية للاتصالات والمواصلات والمسؤولين الحكوميين غير الخاضعين لسلطة القانون وما إلى ذلك، وفي مثل تلك الحالات، سوف تحتاج القدرة الحكومية إلى التمكين.

هذا ويكون تجميع السلطة أكثر قابلية للتحقق عندما تسود العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين أفراد الشعب مع أحد أشكال الهوية الجماعية، بحيث تتمكن حتى المجموعات الاستثنائية من المجتمع - النساء والأقليات العرقية والدينية - المعنيتين بالحصول على معاملة متكافئة داخل النظام من الحصول على فرص عادلة داخل النظام وليس خارجه. وفي تلك الحالة، تبرز إمكانية تجميع السلطة، حيث أن السلطة المركزة لا تكون أكثر فاعلية فحسب لقيادة أجنحة الإصلاح لتحقيق الرخاء لجميع الأطياف والفئات، بل إنها تحقق ذلك وفقاً للحسابات المنطقية بمزيد من الكفاءة. ومن ثم، فإن الخيارات التي تهدف إلى تجميع السلطة مع انعدام روابط قوية بين أفراد الشعب إنما تحمل في طياتها مخاطرة سيطرة بعض الفئات على غيرها مستغلة في ذلك السلطة لصالح من يقودون الدفة على حساب الآخرين.

قد يتم كذلك الحث على تجميع السلطة أو المطالبة به من قبل واضعي الدساتير الساعين إلى إيضاح السبب وراء تواجد الحكومة في المقام الأول، عادة حينما ينخفض الوعي السياسي وإدراك المواطنين. وقد يكون ذلك سبباً لتوجيه عمليات بناء القدرة داخل الدولة، عن طريق تحديد الإجراءات التي يتعين تبنيها تحت إطار السياسة لتحسين قدرة الدولة على تلبية احتياجات مواطنيها. هذا ويميل السياسيون إلى الانجذاب نحو المناصب الأكثر نفوذاً وهيبته، وكثيراً ما يقبلون بالتبعية على الصراع أولاً وراء الاتجاه نحو التجميع الدستوري لسلطة الدولة وثانياً لتمكين الحكومة من التصدي للأزمات وإدارة المخاطر على نحو أفضل.

تحتاج الديمقراطية إلى التعددية على صعيد الأفكار السياسية وإلى التدقيقات وتوازن العلاقات القائمة بين مؤسسات الحكومة، بينما أكثر ما يقوضها هو تركيز السلطة في أيدي عدد قليل من الأطراف.

يمثل تجميع وتوزيع السلطة قوة متحركة، وليست ثابتة. فبعض الدول تشهد تياراً يتسم بالتنوع الثري والهادئ في الوقت ذاته، كما هو الحال في أسبانيا، لإقرار هذه الحقيقة في النظم الدستورية التي تعمل على توزيع السلطة. تتسم تجربة الصراع أو الأزمات الوطنية الجسيمة في بلدان أخرى بالتنوع الثري، مثل الإكوادور، فقد دفعت التيار السائد نحو تركيز السلطة في أيدي الهيئة التنفيذية. كما أدت عوامة مصطلحات التضمين والإقصاء إلى تعزيز اتجاه مغاير نحو تبني تصميمات توزيع السلطة. وتجسم ترتيبات ازدواج الجنسية هذا العامل على المستوى الشخصي. وفي الوقت ذاته، يتمثل الناتج الثانوي للعوامة في حقيقة كون الدولة أضعف إلا أن تركيز السلطة حقيقة، باستثناء تركيز السلطة في أيد خاصة مثل التكتلات الاقتصادية والأسر الثرية والجماعات الدينية والإعلام العالمي. واستجابة لتلك الحقيقة، يسود بعض البلدان اتجاه بإعادة السلطة مرة أخرى إلى أيدي السياسيين العامين وجعلها سلطة فعالة، مما يعود بنا إلى جانب تجميع السلطة. فهي في النهاية عملية ديناميكية في جميع الأحوال.

٢-٤ نظام الحكم

ظهر خلال العقود القليلة الماضية نهج مشترك يتم العمل به أثناء فترة بناء الدستور وهو تأسيس حكومات وحدة وطنية أو حكومات ائتلافية للإشراف على عملية بناء الدستور. في هذا النهج، لا يقوم التمثيل في السلطة التنفيذية على الأغلبية البسيطة، بل أصبح من المتعارف عليه أن الوحدة الوطنية تتطلب وضع المصالح المختلفة في الاعتبار. وقد كانت النتيجة هي تشكيل السلطة التنفيذية من مختلف الأطراف مع تقاسم المسؤوليات فيما بينهم. وعلى الرغم من أن هذا النهج لاقي رواجاً كبيراً لأنه يوفر مساحات رئيسة لكبار القادة، فإن نجاحه كان محدوداً للغاية وفقاً لما أسفرت عنه نتائج الدراسات التجريبية. إذا ظل هذا النهج متبعاً في نظام الحكم بنص الدستور، فقد يسفر ذلك عن تحول السلطة التنفيذية إلى مساحة متنازع عليها لمواصلة المعارك السياسية التي قد تقوض وتضعف أي حكومة جيدة.

في نهج بديل، تم تضمين أغلب القيادات الوطنية في الأجهزة التشريعية الموسعة عمداً. وإذا كان الجهاز التشريعي في هذا النموذج هو المعنى بتحريك عملية بناء الدستور، فقد تكون النتيجة ترجمة الاتفاق السياسي إلى نظام برلماني يعلى من شأن التمثيل الأوسع نطاقاً. فقد يتم تطبيق التمثيل النسبي فيما بعد وذلك لتمكين الأحزاب من الدخول إلى المجلس بعتبة الحد الأدنى. ومع ذلك، يكمن الخطر في أن تمثيل الأحزاب داخل البرلمان يحد من قدرة وكفاءة المجلس التشريعي على أداء وظائفه الأساسية، بما في ذلك سن القوانين. وفي هذا النظام، قد تصبح السلطة التنفيذية رهينة للسياسات الحزبية الضئيلة داخل المجلس.

ظهر خلال العقود القليلة الماضية نهج مشترك يتم العمل به أثناء فترة بناء الدستور وهو تأسيس حكومات وحدة وطنية أو حكومات ائتلافية للإشراف على عملية بناء الدستور. وقد حقق هذا النهج نجاحاً محدوداً للغاية.

ينبغي على واضعي الدساتير أيضًا ملاحظة وإدراك نتائج تأسيس نظام الحكم فيما يتصل بحجم الحكومة، وتكلفتها تبعًا لذلك. والنتيجة الأوضح هي أنه كلما زاد حجم الحكومة، ارتفعت تكلفتها إلا أن الحكومة الأكبر تعني أيضًا أن هناك مصالح راسخة جديدة تم استحداثها.

٣-٤ دور حقوق الإنسان

تتطلب الديمقراطية باعتبارها إطارًا معياريًا أن يقوم واضعو الدساتير بدعم وضمان الحقوق المدنية والسياسية. ولما كانت الحقوق غير قابلة للتجزئة، فهناك العديد من الحقوق المعترف بها مثل الحقوق الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية أو الجماعية والتي تعتبر مكملة ومتممة للحقوق السياسية وتجعل من الممكن تحقيقها. ولا يمكن تحقيق حماية دستورية فعالة بما يستوعب ويساوي بين جميع فئات الشعب ما لم تقم هذه الحماية على أساس الحق في المساواة وعدم التمييز، وذلك في سياق التنوع الموضح أدناه. وتسمح حقوق الإنسان بالتجريد الدستوري لأي إنعدام غير مبرر في المساواة. وتعتبر حقوق الإنسان الخاصة بالمرأة والطفل وذوي الإعاقة أمثلة على الحقوق المشتركة بين المجموعات مختلفة الثقافات والهويات، والتي ينبغي ضمانها بسبب الحساسيات التي تواجهها مثل هذه المجموعات، والتي تزداد وتصبح أكثر حدة جراء الصراع العنيف أو الانقسام العميق.

الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو الجماعية يكمل الحقوق السياسية، ويجعل من الممكن تحقيقها.

٤-٤ إقرار التنوع

لا يمكن إعداد دستور صحيح في ظل مجتمع متنوع ومنقسم بعمق دون ضم كافة المجموعات المتنازعة في البلاد ومشاركتهم بشكل كامل. ومن المسلم به أيضًا أن الأقليات تحتفظ بحقوقها في أن تكون ممثلة ومشمولة في بناء الدستور. ويعد التخطيط لإدراج فئات متنوعة في المراحل الأولية جزءًا من بداية جيدة. ويحظى واضعو الدساتير بخيارات انتخابية محصنة متى تشكلت لجان دراسة الدستور؛ وتعرض أيضًا خيارات للترشيح فيما يتعلق بالمجموعات غير الممثلة بالشكل المطلوب متى تشكلت تلك اللجان. ويجب توجيه اهتمام خاص لضمان وجود تنوع في المجموعة المعنية بوضع الصياغة النهائية للدستور، والتي قد تقوم بها لجنة فرعية بدلًا من كافة أعضاء الجمعية.

ويتطلب التوافق الديمقراطي إجراءات فعلية للتحقق من الإرادة العامة. لا يوجد حتى الآن ما هو أصعب من ضمان قدرة الأساليب الديمقراطية على تقرير الإرادة العامة في الدول المتأثرة بالصراعات والاستقطاب، خاصة عندما يتم اختزالها إلى أغلبية انتخابية أو أغلبية تشريعية. وستجسد الانتخابات في حد ذاتها الإرادة العامة بصعوبة، وسيكون هناك تنازع مستمر على نتائجها، وذلك في الحالات التي تكون فيها الهويات السياسية جزءًا أصيلًا ولا يمكن تغييره بسهولة. وقد تكون القرارات التي تتخذها الأغلبية قرارات غير شرعية إذا كانت

مخالفة أو منتهكة للضمانات الدستورية؛ ولا يزال الاتفاق على تلك الضمانات يتطلب موافقة أوسع نطاقًا، الأمر الذي قد يستغرق وقتًا طويلًا للوصول إليها في ظل الانتقاسات العميقة. وتعتبر الهند واحدة من أكبر الدول الديمقراطية في العالم، وهي أيضًا واحدة من أكثر الدول تنوعًا. ولا تزال الهند حتى الآن تتصدى لتحديات التنوع

لا يوجد حتى الآن ما هو أصعب من ضمان قدرة الأساليب الديمقراطية على تقرير الإرادة العامة في الدول المتأثرة بالصراعات والاستقطاب، خاصة عندما يتم اختزالها إلى أغلبية انتخابية أو أغلبية. ولا يمكن إعداد دستور صحيح في ظل مجتمع متنوع ومنقسم بعمق دون ضم كافة المجموعات المتنازعة في البلاد.

من خلال الحقوق الفردية المتحررة وفي نفس الوقت تحديد وضع الأقلية دستورياً بشكل خاص، وذلك استناداً إلى أن كافة الحقوق تكون مشتقة من الدستور نفسه.

تتباين المجموعات القائمة على أساس الهوية مثل العرق أو الجنس أو الطبقة الاجتماعية أو غير ذلك في دعمها للتحوّل الديمقراطي وبناء الدستور ويتوقف ذلك جوهرياً على مدى المكسب أو الخسارة. ويمثل إقرار المبادئ المتعلقة بالتنوع في الدستور نقطة البداية. غير أنه لضمان اتخاذ إجراءات رسمية صحيحة لحماية التنوع، سيكون هناك حاجة إلى طرح خيارات موضوعية لضمان الاستحقاقات. وقد تكون حقوق الإنسان أحد المداخل لتقديم حماية حقيقية للتنوع والتي تم تطويرها بشكل خاص فيما يتعلق بالأقليات والسكان الأصليين. ويعد إقرار التعددية القانونية أو القضائية مفيداً أيضاً، على الرغم من أن واضعي الدساتير سيحتاجون للبت والنظر في طريقة ما لحل النزاعات بين النظم القانونية. وقد تتطلب معالجة تمثيل المجموعات المتنوعة على الصعيد الوطني وغيره من الأصدّة الحكومية قواعد انتخابية وترتيبات لتداول السلطة، وهي ترتبط عادةً بصيغ رقمية. وينطوي التصميم المؤسسي للحصول على خيارات موضوعية على عدة خيارات يتم طرحها للدراسة والبت.

لضمان اتخاذ إجراءات رسمية صحيحة لحماية التنوع، سيكون هناك حاجة إلى خيارات موضوعية لضمان الاستحقاقات. وقد تكون حقوق الإنسان أحد المداخل لتقديم حماية حقيقية للتنوع والتي تم تطويرها بشكل خاص فيما يتعلق بالأقليات والسكان الأصليين

وفي النهاية، يتوقف التساؤل الرئيسي وراء اختيار هذه الخيارات على الهدف من الاختيار: إما لإقرار التنوع من حيث وضع أساس مشترك للهوية والإجراء الرسمي المتبع مع كافة المجموعات في تيار واحد، أو بدلاً من ذلك، إقرار التنوع من حيث التدابير مثل التحفظات وضمانات الاستقلالية، بما يتيح مساحات مختلفة يمكن للمجموعات المتنوعة العمل من خلالها. وتعتبر الديمقراطية في حالات الاستقطاب على أسس الهوية بمثابة حلاً للمشكلات ومصدراً لأخرى جديدة على حد سواء. وقد يتعين على واضعي الدساتير في هذه الحالات توجيه اهتمام خاص بالمبادئ والقواعد والمؤسسات التي تستحق الارتقاء بها وحمايتها من سياسة الأكثرية العادية في المجتمعات المتنوعة. وبوجه عام، تظهر الممارسة في إطار الأنظمة الدستورية الوطنية أن المقترحات المشتركة لتخصيص أقسام مميزة للفئات الاجتماعية والدينية والعرقية وغيرها بما في ذلك الأقسام الإقليمية، تعد عائقاً كبيراً أمام حل المشكلات، لأنها تعوق عملية التنسيق الدستوري فضلاً عن عدم تقديم حوافز للعمل الجماعي. وكان قيام الحركات الاجتماعية من القاعدة إلى القمة وتشكيل الأحزاب السياسية هو على أساس هويات المواطنة المشتركة، وليس الهويات العرقية الراسخة. ثانياً، ستزدهر تحالفات الأحزاب السياسية ومجموعات المصلحة الشخصية التي من شأنها التعامل مع عدم المساواة الواسعة، متى قامت على أساس المواطنة، وليس القبلية والسلطة الوطنية.

يُمكن إقرار التنوع من حيث وضع أساس مشترك للهوية لكافة المجموعات في تيار واحد، أو من خلال إقرار التنوع في التدابير مثل التحفظات وضمانات الاستقلالية. وتعتبر الديمقراطية في حالات الاستقطاب على أسس الهوية بمثابة حلاً للمشكلات الديمقراطية في حالات الاستقطاب على أسس الهوية بمثابة حلاً للمشكلات ومصدراً لأخرى جديدة على حد سواء.

٤-٥ سيادة القانون

وأخيراً، يتمثل الغرض الرئيس من بناء الدستور بتقنين الاتفاقات ونظمها في نص قانوني تقوم المحاكم بإنفاذه باعتباره القانون الأعلى. وهذا جزء من بناء سيادة القانون. وتعتبر سيادة القانون مهمة للتأكد من أن بناء الدستور ليس مجرد تقاسم للفنائم بين الأطراف السياسية المختلفة. ويجب الحفاظ على سيادة القانون من أجل فرض القيود اللازمة على الإجراءات السياسية. وإذا كان الدافع الوحيد وراء عملية صياغة الدستور هو

المصالح السياسية للكيانات السياسية المشاركة في بناء الدستور، فقد لا يكون هناك شيء يمكن فعله لاحقاً لتقييد سلطاتهم. لذا، من المهم تأسيس شكل من أشكال الشرعية سلفاً لضمان التزام عملية بناء الدستور بإطار من القواعد القانونية المنظمة، مما يساعد أثناء عملية التنفيذ على ضمان تكافؤ الفرص أمام كافة المشاركين الذين شاركوا وفقاً لقواعد محددة تنطبق على الجميع.

ومن حيث النتائج الموضوعية، تستند سيادة القانون إلى سيادة الدستور في كافة مجالات الحياة العامة. ولدى كل دولة إطار قانوني أو نظام يحدد كيفية تحول الدستور إلى القانون الأعلى. ويمكن استخدام هذا الإطار للتأثير على الإجراءات التي يستخدمها المفاوضون لإحداث تغيير دستوري، وذلك إذا كان هذا الإطار لا يزال سارياً. أما إذا كان هذا الإطار ضعيفاً أو قديماً، فستكون هناك حاجة إلى وضع إطار قانوني بديل على وجه السرعة، مثل الدستور المؤقت أو تفعيل الدستور السابق. ويسمح الإطار القانوني المعد سلفاً للأطراف المعنية أو المشاركين الجدد بالطمع في شرعية التعديلات الدستورية المقترحة أو صلاحيتها، ومن ثم تقليص احتكار عملية وضع الدستور من قبل القوى السياسية.

ويمكن اختيار واضعي الدستور لتشكيل جهة سيادية تتمتع بتفويض قانوني لصياغة الدستور، وذلك مثل الجمعيات التأسيسية في نيبال وجنوب أفريقيا. ولما كانت الجمعية تعمل بتفويض أصيل وذي سيادة، فإن الاختيار يشير إلى أن الدستور المنبثق عن هذه الجمعية هو دستور معتمد ومقبول بموجب السلطة الأصلية المخولة لها، كما أنه يشكل القانون الأعلى. ويسري هذا الوضع إذا لم ينص الدستور نفسه على سيادة قوانين أخرى، مثلما حدث في مناقشة بناء ثقافة حقوق الإنسان. وفي بعض الحالات الأخرى، يلجأ واضعو الدساتير إلى استخدام الاستفتاء الشعبي لإظهار الإرادة السيادية من خلال التصويت بالموافقة على الدستور الجديد والقانون الأعلى. ففي كينيا، استخدم الاستفتاء على الرغم من عدم وجود سابقة مشابهة في البلاد منذ أن كان هناك توافقاً شعبياً على أن يكون مسؤولي السلطة التنفيذية والتشريعية الحاليين هم أنفسهم واضعي الدستور المسبق، مع الحاجة إلى تفويض قانوني ليحل محل الدستور في مجمله. والشعب فقط هو من بيده فعل ذلك بمقتضى فكرة أن السيادة للشعب وهو مصدر السلطات. واستخدم هذا الخيار أيضاً لإقرار التعديلات التي أدخلت على أجزاء من الدساتير المحصنة.

أحد الأسئلة المطروحة هو ما الذي ينبغي أن يحدث إذا استبعد الدستور الجديد إمكانية الاستمرارية القانونية للتشريعات القائمة. وأحد التحديات هو ما إذا كان الحل إلغاء كافة القوانين القائمة على الفور، وذلك لوضع نظام قانوني جديد تماماً على سبيل المثال. وإذا كانت هناك قوانين يجب الإبقاء عليها، فما هي وإلى متى ستبقى؟ في جنوب أفريقيا، تركزت أحد مشكلات التنفيذ حول استمرارية القانون أو تعطيله. فقد عطل الدستور الجديد عمل الحكومة المحلية غير أن المؤسسات الجديدة لم تحظ بالوقت الكافي لإرساء قواعد قانونية جديدة لعمل الحكومة المحلية. وفي هذه الحالة، قام الرئيس نيلسون مانديلا باستدعاء السلطة التنفيذية لسن قواعد جديدة للسماح للحكومة المحلية بالعمل. وسرعان ما تحول هذا الإجراء التنفيذي إلى تحد قضائي للفصل في دستوريته، وذلك لأن الدستور يقر مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي، الأمر الذي يمكن تفسيره أيضاً بأن السلطة التشريعية لا يمكنها تفويض سلطاتها في سن القوانين. وتفادياً لحدوث مثل هذه الاحتمالية، تقرر بعض الدساتير صراحةً بولاية السلطة التنفيذية في سن القوانين من خلال إصدار قوانين انتقالية والتي يتم العمل بها لحين قيام السلطة التشريعية بسن التشريعات بموجب السلطة المخولة لها للتعامل مع هذه القضية. في الحالات التي يكون فيها القانون القديم غير مواكب للتطورات، قد لا يكون هناك ثمة خيار آخر سوى السماح باتخاذ إجراءات تصحيحية مؤقتة بموجب مرسوم. وفي الحالات التي يلغى فيها القانون القائم بموجب الدستور، يحق لواضعي الدساتير دراسة الخيارات الانتقالية مثل بنود الشروق والغروب الشهيرة في جنوب أفريقيا. (أنظر مسرد المصطلحات)

هناك نتائج مترتبة على تعطيل وإبطال القوانين القديمة: فقد يعتمد النظام المجتمعي على القرارات القانونية المتخذة في إطار النظام القديم. وقد يبطل الدستور كافة القوانين السابقة التي لا تزال تتمسك بقرارات معينة تم اتخاذها بموجبها، وذلك سعياً لإقامة حكم رشيد، ولأسباب معيارية تتعلق بسيادة القانون. ويجوز لواقعي الدساتير تعيين لجنة خاصة أو محكمة للنظر في صحة هذه القرارات، وتطبيق نهج كل حالة بمعزل عن الأخرى، بدلاً من تطبيق المبادئ العامة بشكل شامل.

سيكون هناك دوماً نوع من الاستمرارية القانونية في بعض المجالات، حتى إذا نصت الدساتير على الدخول في نظام قانوني جديد تماماً. فعلى سبيل المثال، عادة ما تنص الدساتير الجديدة على استمرار حقوق المواطنة المستحقة في ظل النظام القانوني السابق. تنشئ معظم النظم القانونية حقوقاً لا يجوز لواقعي الدساتير استبعادها بشكل تعسفي، خاصة إذا كانت محمية بموجب اتفاقات إقليمية أو دولية أبرمت قبل إعداد الدستور الجديد. في حين يحق لواقعي الدساتير إعادة كتابة القانون الأساسي لأسباب مؤسسية وإعلاء سيادة القانون، إلا أنه ينبغي عليهم الإبقاء على الأطر والأشكال الإجرائية المألوفة، مثل جلسات استماع المحكمة التي تقرر الحقوق المستحقة. ويمكن للجهات المؤسسية الفاعلة مثل القضاة والموظفين العسكريين الاستمرار في تطبيق الكفاءات الخاصة، حتى إذا نص الدستور الجديد على تعديل مؤسساتهم عند الاقتضاء، وذلك من خلال إصلاح القانون الأساسي فحسب.

٥. استخدام هذا الدليل

١-٥ أهداف الدليل

يستهدف هذا الدليل مجموعة الأفراد المشاركين في بناء الدساتير في بلادهم. وهو عبارة عن أداة جرى وضعها للاستفادة من التاريخ الحديث لبناء الدساتير المنتشرة، حيث شهدت غالبية دول العالم عملية بناء الدستور. يهدف الدليل إلى تبادل الفهم المتزايد لعملية بناء الدستور بين واضعي الدساتير.

ترجع أهمية هذا الدليل إلى سببين، الأول أنه واحد من الأدوات القليلة من هذا النوع المتوفرة للممارسين. والثاني أنه يعالج القضايا من خلال التأكيد على أهمية التعلم القائم على السياق بدلاً من نهج "حجم واحد يناسب الجميع". وستظهر أهمية هذا الدليل في طريقة استخدامه من قبل الممارسين الخبراء للبحث عن المزيد من الإجابات.

٢-٥ النهج المتبع في الدليل

يؤكد الدليل على أهمية السياق في تحديد عمليات بناء الدستور ونتائجها. لا يعتبر هذا الدليل مخططاً لخيارات بناء الدستور أو دليل "حجم واحد يناسب الجميع" يجب على القائمين على بناء الدستور تداوله والرجوع إليه؛ بل يهدف الدليل إلى تسليط الضوء على بعض من الخيارات التي تهم القائمين على بناء الدستور وربما تؤخذ بعين الاعتبار فيما يتعلق ببعض القضايا الدستورية الأساسية المعتادة في سياق بناء الدساتير للدول المتأثرة بالصراعات.

في حين ينصب تركيز الدليل على الدساتير كوحدات أساسية في النظام السياسي، يؤكد نهج الدليل على فهم النظام الدستوري ككل. ويشجع الدليل واضعي الدساتير على التمييز بين ما تنص عليه وتشير إليه الدساتير وبين كيفية عملها في الواقع. والأمثلة الواردة في الدليل هي غالباً مقتبسة من دساتير من جميع أنحاء العالم. ولا ينبغي أن تؤخذ هذه الأمثلة باعتبارها مصادقات نهائية لأي دستور بعينه أو كأحكام مطروحة. بل يتم تشجيع واضعي الدساتير على استخدام هذه الأمثلة لدراسة الخيارات المتاحة والمناسبة للسياق الخاص بهم فيما يتعلق ببناء الدستور.

قد يحدث تغيير في معنى أحد المواد بمادة أخرى في الدستور، نظراً لأن القضايا الدستورية مترابطة. ويهتم كل باب من أبواب الدستور كلياً بالمؤسسة التي يتعامل معها، وذلك لتسهيل الوصول إلى رؤية شاملة للدساتير. وبناءً عليه يكون كل باب قائماً بذاته أيضاً؛ الأمر الذي يمكن الجمهور المستهدف من استخدامه وفقاً لاحتياجاته.

ويمثل الدليل مجرد أداة وهو مدعوم بخبرات إضافية متاحة من قبل المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات من خلال الدعم المباشر، التدريب والمواقع الإلكترونية على الإنترنت المخصصة لذلك.

٣-٥ لمحات عن الفصول

١-٣-٥ الفصل الأول: مقدمة

في البداية، عادة ما يقوم واضعو الدساتير بإتخاذ نوعين من القرارات: النوع الأول هو القرارات المتصلة ببدء عملية بناء الدستور - على سبيل المثال؛ الإجراءات والمؤسسات والقواعد والتوقيعات ومسؤوليات اتخاذ القرارات - والنوع الثاني هو القرارات المتعلقة بالمحتوى. في السياقات المتأثرة بالصراعات، عادة ما تتوقف الشرعية على هذين النوعين من القرارات. ويؤكد هذا الفصل على أهمية السياق باعتباره دليلاً أساسياً لوضعي الدساتير عند شروعه في بناء الدستور. ويتضمن هذا الفصل ما يلي:

- أولاً: تحديد الملاحظات العامة والافتراضات الرئيسة التي تشكل أساس هذا الفصل.
- ثانياً: وضع إطار للتحديات العامة التي من المحتمل مواجهتها عبر سياقات بناء دساتير الدول المتأثرة بالصراعات، وذلك استناداً إلى نظرة عامة موجزة عن الممارسة العالمية لبناء الدساتير.
- ثالثاً: متابعة مناقشات جوانب وضع أبعاد العملية فيما يتعلق بتأمين النتائج المشروعة.
- رابعاً: ترتبط المناقشات ببعض القضايا الحساسة الناشئة أو المنبثقة عن عملية بناء الدستور.
- خامساً: يعرض الفصل الأول الدليل وكيفية استخدامه ويتناول لمحة عامة عن الفصول الأخرى التي تشكل الدليل.

٢-٣-٥ الفصل الثاني: المبادئ والمواضيع المتداخلة

تلعب الدساتير دوراً في ترسيخ وإعلاء بعض المبادئ الرئيسة لإضفاء شعور التوحد والتماسك وإرساء القيم المشتركة. ولهذه المبادئ معانٍ تتجاوز المعاني الرمزية. ولهذه المبادئ القدرة على إلقاء الضوء على عملية ومعنى الدستور. ويتناول هذا الفصل كيفية وضع المبادئ الدستورية، إما عن طريق التفاوض والإدراج الصريح في الدستور، أو من خلال المعنى المنبثق من نص المادة وبنيتها والتفويض العملي للدستور. ويتناول هذا الفصل أيضاً دور المبادئ الدستورية داخل الحكومة - ما إذا كانت توفر الدعم لتفسيرات دستورية بعينها أو تقدم مبادئ توجيهية لصناع القرار السياسي. ويبحث هذا الفصل أيضاً كيفية تضمين المبادئ الدستورية ذات الصلة بالمواضيع المتداخلة المنصوص عليها في الدستور. ويناقش بعض الموضوعات المختارة مثل سيادة القانون، إدارة التنوع، المساواة بين الجنسين، الدين، العلاقات الدولية بالإضافة إلى كيفية تناولها في الدستور، من خلال الصياغة اللغوية أو من خلال أحكام محددة. ويتناول هذا الفصل كيف يمكن للقوى والاتجاهات داخل البلد تشكيل بنية ومعنى المبادئ الدستورية والأحكام ذات الصلة بتلك المواضيع.

القضايا	الأسئلة
١. الأدوار المختلفة للمبادئ الدستورية	<ul style="list-style-type: none"> • ما هي الاغراض التي يحققها التعبير عن مبادئ عامة في دستور معين؟ • كيف تمثل المبادئ الدستورية قيم وغايات وأغراض حكومة وأمة معينة؟ • ما هي قيمة المبادئ كمناصر رمزية أو تعليمية للدساتير أو باعتبارها تضي الشرعية عليها؟ • كيف تساعد المبادئ الدستورية على إنشاء اتفاق بين المجموعات المنقسمة؟ • كيف تساعد المبادئ الدستورية على تحديد معنى الدستور؟
٢. وضع وإنفاذ مبادئ دستورية	<ul style="list-style-type: none"> • أين توجد المبادئ الدستورية في الدساتير؟ • ما هي الأحكام التأسيسية؟ • ما هي الديباجة؟ • ما هي المبادئ التوجيهية؟ • هل هناك بعض المبادئ غير المكتوبة؟ هل يمكن اشتقاق المبادئ من دستور معين؟ • هل تقدم المبادئ الدستورية دليلاً للحكومات؟ • هل تتولى المحاكم إنفاذ المبادئ الدستورية؟
٣. الحكم الديمقراطي	<ul style="list-style-type: none"> • كيف تلزم الدساتير البلدان بالحكم الديمقراطي؟ • هل يعبر شكل الحكومة عن التزام بالحكم الديمقراطي؟ • ما هي الضمانات القانونية الموجودة لحماية هذا المبدأ؟ • ما هي الضمانات السياسية الموجودة لحماية هذا المبدأ؟
٤. حكم القانون	<ul style="list-style-type: none"> • كيف تعمل الدساتير على تعزيز حكم القانون؟ • ما هي الضمانات القانونية الموجودة لحماية هذا المبدأ؟ • ما هي الضمانات السياسية الموجودة لحماية هذا المبدأ؟
٥. المبادئ المرتبطة بالتنوع	<ul style="list-style-type: none"> • كيف تسهم المبادئ الدستورية في إدارة التنوع؟ • ما هي الضمانات القانونية الموجودة لحماية المبادئ المرتبطة بالتنوع؟ • ما هي الضمانات السياسية الموجودة لحماية المبادئ المرتبطة بالتنوع؟
٦. المبادئ المرتبطة بالتنوع	<ul style="list-style-type: none"> • ما هي المبادئ الدستورية التي تسهم في تعزيز المساواة بين الجنسين؟ • كيف تعكس لغة الدستور التزاماً بالمساواة بين الجنسين؟ • كيف تسهم نظم التمثيل في المساواة بين الجنسين؟ • كيف يمكن للأحكام الخاصة بالحقوق أن تسهم في المساواة بين الجنسين؟ • ما هي الضمانات القانونية الموجودة لحماية هذا المبدأ؟ • ما هي الضمانات السياسية الموجودة لحماية هذا المبدأ؟

<ul style="list-style-type: none"> • كيف يعبر الدستور عن علاقة الدولة بالدين؟ • كيف يمكن للدستور الحفاظ على الالتزام بحرية الدين؟ 	<p>٧. علاقة الدستور بالدين</p>
<ul style="list-style-type: none"> • كيف تتضمن الدساتير التزامًا بالقانون الدولي؟ • كيف تُدمج الالتزامات الدولية في النظام القانوني الداخلي لدولة معينة؟ 	<p>٨. المبادئ المرتبطة بالقانون الدولي</p>

٥-٣-٣ الفصل الثالث: بناء ثقافة حقوق الانسان

هناك اسباب عدة لإدراج حقوق الانسان في الدستور: انها تشير الى التحديدات على السلطات الحكومية، وانها تعد حجر بناء للديمقراطية، وانها تشكل اساسًا لبناء ثقافة حقوق الانسان، وهي مكملة لشرعية الدستور. وتوفر ثقافة حقوق الإنسان مساحة للأفراد والجماعات لتنظيم مصالحهم وجمعها. وهي تمكن الأفراد العاديين من الطعن في المسؤولين الحكوميين ومؤسسات الدولة. ويتعلق الأمر يتعلق بكيفية "عمل" حقوق الإنسان وبالتالي يتجاوز مجرد النص عليها في الدستور وملامسة الأبعاد الأخرى المعقدة داخل المجتمع. تعتبر حقوق الإنسان في القانون الدولي عالمية وغير قابلة للتجزئة وغير قابلة للتصرف أيضًا. ولا يزال سبب إدراج بعض الحقوق في الدستور وحمايتها أمرًا متنازعًا عليه وفقًا لطبيعة الدستور والغرض منه. ولا ينحصر التحدي الرئيس في الاتفاق على ميثاق الحقوق فحسب، ولكنه يمتد ليشتمل استخدام تدابير حماية حقوق الإنسان للمساهمة في تحقيق تعايش سلمي بين مختلف المجموعات المتأثرة بالصراعات والمتنوعة اجتماعيًا. ولا يخلو هذا الهدف من الخلاف، كما قد يكون هناك بعض المناقشات المستعصية في بعض الأحيان بين مختلف شرائح المجتمع خلال بناء الدستور بشأن قضايا حقوق الإنسان. وتشتمل تلك الحقوق على حقوق الأقليات في الاستفادة من التدابير الخاصة، والحقوق الاقتصادية التي تنطرق للمطالبات بحقوق في الموارد الوطنية وكذلك حقوق المرأة للحصول على المساواة في العلاقات الأسرية. وثمة تحد آخر يتمثل في تنفيذ الحقوق، الأمر الذي يحتاج بوضوح إلى تفعيل ضمانات مؤسسية. ورغم الانتشار النسبي لعملية الإنفاذ القانوني للحقوق الأساسية في الأعراف والتقاليد القانونية، يسعى واضعو الدساتير أيضًا لوضع أطر تنفيذ ديناميكية توفر أيضًا مجالًا لتطور الآراء السياسية على نحو أوسع للإجماع على حقوق الإنسان.

الجدول رقم ٤ : القضايا التي يسلط الفصل الثالث عليها الضوء

القضايا	الأسئلة
<p>١. تحديد ثقافة حقوق الإنسان</p>	<ul style="list-style-type: none"> • لماذا يجب تضمين حقوق الإنسان في دستور معين؟ • أي الحقوق التي سيجري تضمينها في دستور معين؟ • كيف تحدد خبرة النزاع والموقف القائم على سياق معين أي الحقوق التي يجب تضمينها أو استبعادها من الدستور؟ • كيف يساعد التفكير في ثقافة حقوق الإنسان بدلاً من التركيز على خيارات حقوق الإنسان فقط في الدساتير واضعي الدساتير في التعامل مع الحقوق بصورة أكثر شمولاً أو اتساعاً؟

<ul style="list-style-type: none"> • كيف ترتبط العملية المستخدمة بتأطير دستور معين بما يتضمنه بخصوص حقوق الإنسان؟ • كيف توفر طبيعة أو أسس دستور معين ونوعية النظام السياسي الذي يؤسسه إطاراً نصياً لصياغة نطاق حقوق الإنسان؟ 	<p>٢. عمليات بناء الدستور وثقافة حقوق الإنسان</p>
<ul style="list-style-type: none"> • كيف يجب على واضعي الدساتير التعامل مع الثقافة الماضية للانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من أجل إرساء ثقافة دستورية جديدة لحقوق الإنسان؟ • كيف يشكل نظام توزيع السلطة في ضوء النزاع المجتمعي الثقافة الدستورية لحقوق الإنسان؟ • هل يختلف الأمر بالنسبة لتنفيذ حقوق الإنسان إذا كان الدستور يرتقي بالحوار السياسي أو (عوضاً عن ذلك) يتعامل مع النهج القضائية أو القانونية كعمليات مفضلة بشكل أكبر لتسوية النزاعات الاجتماعية الخطيرة؟ • كيف تؤثر النزاعات بين القوانين الوطنية وقوانين حقوق الإنسان على ثقافة حقوق الإنسان؟ 	<p>٣. ثقافة حقوق الإنسان في سياق النزاع</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ما هي المعايير التي يراعيها واضعو الدساتير بشكل عام قبل تحديد أي خيارات حقوق الإنسان التي توضع في دستور معين؟ • ما هي نتائج التمييز بين الأفراد والجماعات والشعوب بالنسبة ل لغة حقوق الإنسان في دستور معين؟ 	<p>٤. تحديد خيارات حقوق الإنسان في الدساتير</p>
<ul style="list-style-type: none"> • لماذا من الأهمية بمكان أن يفكر واضعو الدساتير بعناية في مسألة الإنفاذ عند تأطير خيارات حقوق الإنسان في دستور معين؟ • ما هي القضايا المتعلقة بالإنفاذ التي ستظهر بشكل عام؟ 	<p>٥. إنفاذ حقوق الإنسان</p>
<ul style="list-style-type: none"> • هل يمكن أن تؤدي الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان إلى المخاطر بزيادة الصراعات في المجتمعات بدلاً من تخفيف حدتها؟ • ما هي أنواع التوترات التي تنشأ في مناقشة حقوق الإنسان أثناء بناء الدساتير؟ • ما هي القضايا التي يرجح أن تظهر لإحداث توترات أكبر أثناء بناء الدستور في سياقات متنوعة؟ • ما هي المخاطر التي تصاحب تنفيذ الدستور عندما يتعلق الأمر بضمانات حقوق الإنسان التي يكون عليها تناقض كبير وكيف يمكن الحد من هذا إلى أقل درجة؟ 	<p>٦. حقوق الإنسان باعتبارها عوامل للتوتر الاجتماعي</p>

<ul style="list-style-type: none"> • هل هناك حقوق يمكن ان تثير الانقسام اكثر من غيرها ؟ • ما هي التوترات التي تؤدي إليها ضمانات حقوق الأقلية وكيف يمكن لوضعي الدساتير زيادة حجم الإجماع على هذه الحقوق؟ • ما هي التوترات التي تؤدي إليها ضمانات حقوق المرأة وكيف يمكن لوضعي الدساتير زيادة حجم الإجماع على هذه الحقوق؟ • ما هي التوترات التي تؤدي إليها ضمانات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكيف يمكن لوضعي الدساتير زيادة حجم الإجماع على هذه الحقوق؟ 	<p>٧. إجماع على ثقافة حقوق الإنسان وسط تقسيم حقوق معينة</p>
<ul style="list-style-type: none"> • عندما يتعلق الأمر بعملية بناء دستور من أجل إرساء ثقافة حقوق الإنسان، ما الأمور المهمة التي يتعين على واضعي الدساتير إدراكها؟ 	<p>٨. الخاتمة</p>

٥-٣-٤ الفصل الرابع: رسم سياسة السلطة التنفيذية

تشير المراجع إلى أن السلطة التنفيذية تمثل واحدة من الثلاث سلطات المحتملة للحكومة، مع اشتغالها عادةً على هدف واضح - وهو إنفاذ أو تطبيق القانون بصيغته الحالية الموضوعية من قبل السلطة التشريعية وتفسيره من قبل السلطة القضائية. ومن الممكن عملياً أن تلعب السلطة التنفيذية دوراً قوياً وفريداً، وغالباً ما يُنظر إليها باعتبارها الحاكم أو الزعيم الطبيعي للبلاد، ممثلة صورة البلاد على الصعيدين الوطني والعالمي. وبالتالي، ومما لا يثير الدهشة، فإن انتخاب رئيس السلطة التنفيذية يعد حدثاً مهماً من الممكن أن يؤدي إلى تنافر كبير، ولا سيما في المجتمعات المتأثرة بالصراعات والتي تطغى عليها الهوية العرقية بشكل واضح وصريح. وفي الواقع، تبدأ العديد من الصراعات الداخلية أو تعود للظهور من جديد كجزء من الصراع حول إبقاء السلطة التنفيذية على ما هي عليه أو جمعها و/أو توسيعها سواء كان ذلك داخل الإطار الدستوري أو خارجه.

ولا تمثل عملية صياغة الدستور ممارسة أكاديمية بحتة تسعى الجهات الفاعلة فيها للتوصل إلى أفضل الحلول التقنية المتاحة لبلادهم. فواضعو الدساتير والمفاوضون هم أيضاً أحزاب / كيانات سياسية تهدف إلى ترجمة برامجها السياسية الخاصة في الدستور. لذا، غالباً ما يمثل البناء الدستوري حلاً وسطاً بين مختلف الجهات الفاعلة ذات المصالح والتطلعات المختلفة.

يحاول الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية توفير الدعم للجهات المعنية لترجمة برامجها السياسية إلى نسق دستوري وكذلك لتسهيل المواءمة بين مختلف المصالح المتنافسة وصولاً إلى تسوية دستورية قابلة للتطبيق، وذلك من خلال طرح الخيارات الدستورية بطريقة نسبية ومنظمة ومتناسكة. ويركز هذا الفصل في معظمه على الخيارات الدستورية بغرض الحد من تركيز السلطات التنفيذية. ويفترض هذا الفصل أن كثيراً من الصراعات العنيفة تحدث - جزئياً على الأقل - بسبب المركزية المفرطة للسلطة التنفيذية، وتركيز السلطات على عدد قليل منها وتهميش الكثير، وذلك دون تجاهل المكاسب المحتملة من وجود سلطة تنفيذية وطنية قوية في حالات محددة. ومجمل القول أن الحد من تركيز السلطة التنفيذية يهدف إلى السماح بمشاركة المزيد من الجهات الفاعلة في عمليات صنع القرار، سواء كان ذلك من قلب السلطة التنفيذية أو كجزء من الضوابط والتوازنات المؤسسية إزاء السلطات الحكومية الأخرى.

يسلط الجدول رقم ٥ الضوء على الأسئلة المطروحة في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية وقد يساعد واضعي الدساتير في تحديد القضايا ذات الصلة في سياقها الخاص في البلد المعني.

الجدول رقم ٥. القضايا الخاصة بالسلطة التنفيذية والأسئلة الرئيسية ذات الصلة كما يوضحها الفصل الرابع

القضايا	الأسئلة
١. نظام الحكومة	<ul style="list-style-type: none"> هل يُنتخب رئيس الحكومة انتخاباً مباشراً من الشعب لمدة محددة أو يستمد شرعيته من المجلس التشريعي، بما يجعل بدايته واستمراره في منصبه معتمداً على المجلس التشريعي؟ هل يكون رئيس الدولة هو رئيس الحكومة أيضاً؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل يُنتخب من الشعب (نظام رئاسي) أو من المجلس التشريعي (جنوب أفريقيا وبوتسوانا)؟ هل تكون هناك سلطة تنفيذية مزدوجة تضم رئيساً للدولة منتخباً انتخابياً مباشراً ورئيساً للحكومة مختاراً من رئيس الدولة والمجلس التشريعي؟
٢. تصميم الفرع التنفيذي من الحكومة على المستوى الوطني	<ul style="list-style-type: none"> هل يُمارس منصب رئيس الحكومة (ورئيس الدولة) من جانب شخص منفرد أم بالأحرى سلطة تنفيذية جماعية تتألف فيها الرئاسة من عدة أعضاء؟ إذا كانت الاختيار الثاني هو المستخدم، فهل يكون لكافة أعضاء الرئاسة نفس الصلاحيات أم يكون لهم صلاحيات متوازنة، بما يستلزم أن تتخذ الحكومة قراراتها في المسائل المهمة بشكل جماعي؟ في حالة السلطة التنفيذية المزدوجة، هل يكون لرئيس الدولة صلاحية تعيين/اختيار/ عزل رئيس الحكومة؟ في حالة السلطة التنفيذية المزدوجة، هل يكون رئيس الدولة معنياً بالتعيين و/أو إقالة أعضاء الحكومة أم ان هذه السلطة تكون مناطة برئيس الحكومة حصراً؟
٣. حدود الفترات الرئاسية	<ul style="list-style-type: none"> هل تكون هناك حدود على فترة الرئيس المنتخب انتخاباً مباشراً؟
٤. لامركزية السلطات التنفيذية	<ul style="list-style-type: none"> من منظور رأسي، هل يكون هناك مستويات متنوعة من الإدارة أو مستويات من الحكومة في البلاد؟ إذا كان الاختيار الثاني هو المستخدم، فهل يُنتخب رئيس الإدارة المعني من أفراد تلك الوحدة أو يُعين من السلطة التنفيذية الوطنية؟ هل ينفذ رئيس الإدارة/ الحكومة سياسات وطنية فقط أو يُخول سلطة تحديد السياسات الخاصة بمسائل معينة بشكل مستقل (سواء بنفسه أم من خلال مجلس تشريعي على ذلك المستوى) ويمثل ذلك المستوى من الحكومة؟ هل يكون مستوى الحكومة قادراً على تحقيق إيراداته الخاصة؟

<ul style="list-style-type: none"> هل يكون لرئيس السلطة التنفيذية صلاحية حل المجلس التشريعي؟ إذا كانت الإجابة بنعم، فتحت أي ظروف؟ 	<p>٥. الصلاحيات المؤسسية للسلطة التنفيذية</p>
<ul style="list-style-type: none"> هل يكون لرئيس السلطة التنفيذية سيطرة حصرية على الحكومة أم يكون له سيطرة مشتركة مع المجلس التشريعي؟ هل يكون هناك نص بخصوص فيتو سياسي بسحب الثقة من جانب المجلس التشريعي ضد رئيس الحكومة؟ من يشارك في إجراء توجيه الاتهام ضد رئيس الدولة / رئيس الحكومة؟ هل تكون هناك فرصة متاحة للمواطنين لعزل رئيس الحكومة في ظروف معينة؟ 	<p>٦. الضوابط المؤسسية على السلطة التنفيذية</p>
<ul style="list-style-type: none"> هل يكون للسلطة التنفيذية سيطرة حصرية على إعلان حالة الطوارئ أم يجب أن تكون هناك أطراف أخرى (المجلس التشريعي على سبيل المثال) مشاركة أيضاً؟ هل يكون للسلطة التنفيذية سيطرة حصرية على إعلان الحرب أم يجب أن تكون هناك أطراف أخرى (المجلس التشريعي على سبيل المثال) مشاركة أيضاً؟ هل يكون للسلطة التنفيذية سيطرة حصرية على منح العفو أم يجب أن تكون هناك أطراف أخرى (المجلس التشريعي على سبيل المثال) مشاركة أيضاً؟ هل تشارك السلطة التنفيذية في عملية صياغة القوانين؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل تكون هناك إمكانية لقيام السلطة التنفيذية بالتشريع بموجب مرسوم وأي نوع من القيود ينطبق؟ هل يكون للسلطة التنفيذية حق المبادرة بالتشريع بشكل حصري في بعض المجالات؟ هل يكون للسلطة التنفيذية حق نقض مشروعات القوانين؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل يكون فيتو إيقافي تماماً أم يكون هناك ضرورة لتحقيق أغلبية ساحقة للتغلب على الفيتو الرئاسي أم يكون هناك فيتو مطلق في بعض المجالات؟ هل يكون للسلطة التنفيذية حق التشكيك في دستورية مشروع قانون قبل أن يتحول إلى قانون؟ 	<p>٧. السلطات الفعلية للسلطة التنفيذية</p>

٥-٣-٥ الفصل الخامس: رسم سياسة السلطة التشريعية

تمارس السلطة التشريعية ثلاث وظائف أساسية وهي: التمثيل والتشريع والرقابة. وتمثل السلطة التشريعية الساحة السياسية حيث تتنافس الآراء المتباينة في المجتمع، وذلك لأن السلطة التشريعية في أفضل حالاتها تكون بمثابة المؤسسة الأكثر تمثيلاً في الوضع السياسي. في حالات ما بعد الصراع، تناضل المجموعات المتقاتلة

سابقاً من أجل نبذ العنف واستبداله بالتنافس السياسي. ويمكن للسلطة التشريعية في مثل هذا الوضع المساهمة في تسهيل وتيسير هذا التطور، وذلك من خلال إنشاء منتدى للتعبير عن مختلف الآراء والبت فيها وتوفيقها.

ومن الناحية العملية يمثل البناء الدستوري حلاً وسطاً بين مختلف الجهات الفاعلة ذات المصالح والتطلعات المختلفة. وسيطالب العديد من الأطراف المعنية بعد انتهاء الصراع بتوفيق وتسوية الأوضاع، بما في ذلك المفسدين ومرتكبي أعمال العنف. وبالتالي، قد لا يستطيع واضعو الدستور تحقيق أفضل دستور فني غير أنهم قد يحققون نجاحاً من خلال توفير أفضل الحلول الدستورية المتاحة. عادة ما تهيمن مصالح أعضاء السلطة التشريعية - فضلاً عن رؤى القادة - على عملية رسم سياسة السلطة التشريعية، وذلك لأن الأحزاب السياسية هي من يقدم أعضاء المجلس التشريعي في الغالب. وقد تتفاوض الأحزاب السياسية فيما بينها بشأن نموذج "الفائز يربح كل شيء" ليس فقط فيما يتعلق بالنظام الانتخابي، ولكن أيضاً فيما يتصل بالمخطط الشامل لسياسة السلطة التشريعية - تجميع السلطة التشريعية من خلال السماح للأغلبية البسيطة بالمشاركة في ممارسة السلطة بعيدة المدى. وقد تفضل بعض الأحزاب الممثلة بأقلية وضع سياسة مختلفة، سواء كانت أقلية دينية أو ثقافية.

عادة ما يكون هناك توقعات وتطلعات طموحة منتظرة من السلطة التشريعية ودورها في الهيكل الحكومي. وتتنظر الشعوب الغوث من السلطة التشريعية القائمة، لاسيما في النماذج التي عانت فيها الشعوب من حكام مستبدين يديرون الدولة على أساس من المركزية الشديدة للسلطة التنفيذية. وقد لا يجد أنصار الديمقراطية إشكالية في وجود هيئة تشريعية قوية تجمع بين صلاحيات كبيرة حيث ينظر للسلطة التشريعية على أنها سلطة تداولية من حيث المساومة والتسوية يليهما إجراء انتخابات تمثل الأجندة السائدة.

ومع ذلك، فإن رسم سياسة السلطة التشريعية للحكومة يأتي أيضاً ببعض التحديات: فقد يرى واضعو الدستور أن السلطة التشريعية غير المقيدة في ظل حكم الأغلبية البسيطة قد تشكل هي الأخرى بإستبداد الأقليات غير الممثلة تمثيلاً كافياً.

ويتناول الفصل الخاص بالسلطة التشريعية مجموعة متنوعة من الخيارات الدستورية لرسم سياسة السلطة التشريعية. وينظم التنوع الموجود بين الوظائف الأساسية الثلاث: التمثيل والتشريع والرقابة. ويضيف الفصل عنصرين إضافيين هما: درجة استقلالية السلطة التشريعية والمهام الموضوعية الأساسية للسلطة التشريعية بعد التشريع وسن القوانين. يسلط الجدول رقم ٦ الضوء على الأسئلة المطروحة في الفصل بشأن المجلس التشريعي وقد يساعد واضعي الدساتير في تحديد القضايا ذات الصلة في سياقها وبلدانها.

الجدول رقم ٦. القضايا الخاصة بالسلطة التشريعية والأسئلة الرئيسة ذات الصلة كما يوضحها الفصل الخامس

القضايا	الأسئلة
<p>١. نظام الحكومة</p>	<ul style="list-style-type: none"> • هل يعتمد اختيار وبقاء رئيس الحكومة على السلطة التشريعية؟ • أو، إذا كانت مهام رئيس الدولة ورئيس الحكومة مسندة إلى شخص واحد، فهل يعتمد ذلك الشخص على إرادة السلطة التشريعية (جنوب أفريقيا وبوتسوانا)؟ • أو، في حالة السلطة التنفيذية المزدوجة، حيث تكون السلطات التنفيذية الفعلية متقاسمة بين رئيس دولة منتخب انتخابياً مباشراً ورئيس حكومة، فما دور السلطة التشريعية في اختيار/ عزل رئيس الحكومة؟ وهل تشارك السلطة التشريعية في إجراء الاختيار؟ وهل يندرج حق العزل في الاختصاص الحصري للسلطة التشريعية؟ • أو هل ينفصل رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ورئيس الحكومة) عن السلطة التشريعية ويُنتخب انتخابياً مباشراً من الشعب؟
<p>٢. تصميم تشكيل السلطة التشريعية : النظم الانتخابية، المقاعد المحتجزة، حصص المرشحين، التعيينات الخارجية</p>	<ul style="list-style-type: none"> • وفق أي نظام انتخابي تتألف السلطة التشريعية؟ هل يكون هناك نظام تعددية بسيطة أم نظام تمثيل نسبي أو نظام يجمع بين الاثنين؟ • في حالة نظم التمثيل النسبي، هل يكون هناك حداً أدنى للتمثيل؟ • هل تكون هناك مقاعد محتجزة للأقليات والنساء وإذا كان الأمر كذلك، فكيف تُشغل هذه المقاعد؟ • هل تكون هناك حصص للنساء؟ • هل تُنتخب السلطة التشريعية بشكل حصري من الشعب أم تُشغل بعض المقاعد من خلال التعيينات (في حالة السلطة التشريعية ذات المجلس الواحد)؟
<p>٣. تصميم إجراء التصويت</p>	<ul style="list-style-type: none"> • هل تُمرر كافة القوانين في السلطة التشريعية عن طريق أغلبية بسيطة/ مطلقة من الأعضاء أو يكون هناك نظام تصويت بأغلبية مزدوجة فيما يتعلق ببعض القضايا الحساسة من أجل حماية الأقليات؟

<ul style="list-style-type: none"> • هل تتألف السلطة التشريعية الوطنية من غرفة واحدة أم غرفتين؟ إذا كانت هناك غرفة تشريعية ثانية، فمن الذي يُمثل بها؟ الوحدات الإقليمية أم الأعيان أو الشيوخ أم جماعات المصالح أم مزيج من الثلاثة؟ • كيف يُنتخب أعضاء الغرفة الثانية؟ هل يُنتخبون من الجماعات المعنية أو من الشعب في الوحدات الإقليمية أم يُعينون من الحكومة الوطنية أم مزيج من الاثنين؟ • إذا كانت الغرفة الثانية تمثل الوحدات الإقليمية، فهل تُمثل كافة الوحدات بالتساوي؟ (على سبيل المثال عضوان عن كل منطقة بغض النظر عن حجم وسكان المناطق؟) • ما هي سلطات الغرفة الثانية مقارنةً بالغرفة الأولى؟ • فيما يتعلق بالعملية التشريعية، هل يكون للغرفتين سلطات متساوية (فيتو مطلق للغرفة الثانية)؟ أم تكون الغرفة الثانية قادرة فقط على إرجاء العملية؟ أم تتحدد بناءً على الموضوع؟ 	<p>٤. الغرفة التشريعية الثانية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • من منظور رأسي، هل تكون هناك مجالس تشريعية على مستويات مختلفة من الحكومة في البلاد؟ • إذا كان الأمر كذلك، ما نوع الصلاحيات التي تُنقل إلى المستويات الأدنى للحكومة؟ • كيف يتم تقاسم الصلاحيات التشريعية؟ هل تكون هناك سلطات حصرية للمستوى الإقليمي أو حتى المستوى المحلي من الحكومة؟ أم تكون هناك صلاحيات متزامنة أم صلاحيات مشتركة؟ ما هي اللوائح السائدة في حالة التنظيم من خلال المستوى الوطني والمناطق؟ • ما هي الصلاحيات ذات الأهمية الخاصة للمستويات الأدنى للحكومة، لحماية هوياتهم مثلًا؟ 	<p>٥. لامركزية السلطات التشريعية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • هل يكون للسلطة التشريعية صلاحية عزل رئيس الحكومة لأسباب سياسية؟ • هل يكون للسلطة التشريعية الصلاحية الحصرية لعزل رئيس السلطة التنفيذية بسبب أخطاء قانونية (توجيه الاتهام)؟ أم تشارك على الأقل في توجيه الاتهام؟ • هل يكون للسلطة التشريعية صلاحية استدعاء أعضاء السلطة التنفيذية أو حتى بدء التحقيقات؟ • هل يكون للسلطة التشريعية بعض السيطرة الفورية فيما يتعلق بتشكيل الحكومة؟ 	<p>٦. الصلاحيات المؤسسية للسلطة التشريعية</p>

<ul style="list-style-type: none"> • هل تخضع السلطة التشريعية للحل قبل نهاية مدتها؟ • إذا كان الأمر كذلك، فهل يستند الحل إلى إجراء تشريعي مسبق أم يخضع لتقدير كامل من جانب رئيس السلطة التنفيذية؟ • هل تكون هناك فرصة لدى المواطنين لعزل أعضاء السلطة التشريعية في ظروف معينة؟ 	<p>٧. الضوابط المؤسسية على السلطة التشريعية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • هل تكون السلطة التشريعية هي الجهة الوحيدة المخولة لصياغة القوانين أم تكون هناك فرصة لقيام السلطة التنفيذية بممارسة التشريع بمرسوم في بعض المجالات؟ • هل تكون السلطة التشريعية هي الطرف المعني الوحيد في العملية التشريعية؟ أو يكون للسلطة التنفيذية حق نقض مشروعات القوانين؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل يكون فيتو إيقافيًا تمامًا أم يكون هناك ضرورة لتحقيق أغلبية ساحقة للتغلب على الفيتو الرئاسي أم يكون هناك فيتو مطلق في بعض المجالات؟ • هل يكون للسلطة التنفيذية حق التشكيك في دستورية مشروع قانون قبل أن يتحول إلى قانون؟ 	<p>٨. صلاحيات السلطة التشريعية لسن القوانين</p>
<ul style="list-style-type: none"> • هل تشارك السلطة التشريعية في إعلان حالة الطوارئ؟ • هل تشارك السلطة التشريعية في إعلان الحرب؟ • هل تشارك السلطة التشريعية في منح العفو؟ 	<p>٩. مشاركات تشريعية أخرى</p>

٥-٣-٦ الفصل السادس: رسم سياسة السلطة القضائية

تعهد الدساتير للسلطة القضائية بتحمل مسؤولية تسوية النزاعات وتفسير القانون. وتمنح معظم الدساتير للسلطة القضائية أيضًا سلطة المراجعة الدستورية كضمان للتأكد من تماشي التشريعات والإجراءات الحكومية مع متطلبات ومقتضيات الدستور. وتباين وتختلف صلاحيات وإجراءات المراجعة الدستورية اختلافًا كبيرًا بين الدساتير. ويتناول هذا الفصل عددًا من الخيارات المتعلقة برسم سياسة المراجعة الدستورية. وبالإضافة إلى ذلك، يناقش هذا الفصل توازن القوى بين السلطة القضائية والسلطات الأخرى. ورغم الأهمية الكبيرة لإستقلال القضاء، تعد المساءلة والشفافية فيما يتعلق بالأحكام القانونية ضرورية أيضًا. وأخيرًا، يتناول الفصل أحد عناصر الهيكل الداخلي للسلطة القضائية والذي يشكل أهمية خاصة في سياقات الانقسام: التعددية القانونية وإمكانيات التعايش المتناغم للنظم القانونية المتعددة في ظل دستور واحد.

الجدول رقم ٧. القضايا المرتبطة بالسلطة القضائية والتي يسلم الفصل السادس عليها الضوء

القضايا	الأسئلة
<p>١. دور السلطة القضائية</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ما هو دور السلطة القضائية؟ • كيف تسهم السلطة القضائية في ضمان حكم القانون؟ • ما هي الضوابط والتوازنات الموجودة بين السلطة القضائية والسلطات الأخرى؟

<ul style="list-style-type: none"> • ما هو دور السلطة القضائية في إنفاذ ضمانات الدستور؟ • ما هي القوانين والقرارات التي يمكن مراجعتها في إطار المراجعة الدستورية؟ • أي المحاكم يمكنها ممارسة المراجعة القضائية؟ • ما هي الظروف التي تتم فيها المراجعة؟ • متى تتم عملية المراجعة الدستورية؟ 	<p>٢. المراجعة الدستورية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ما هو دور السلطة القضائية في سن القوانين؟ • ما هو دور السلطة القضائية في تعديل الدستور؟ • ما هي الضوابط التي يمكن للسلطة القضائية ممارستها على الفروع الأخرى؟ • ما هي السلطة القضائية المشاركة في إدارة الانتخابات والأحزاب السياسية؟ 	<p>٣. السلطات القضائية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ما أهمية الاستقلال القضائي؟ • ما هي الآليات الموجودة لضمان مساءلة السلطة القضائية؟ • كيف يتم اختيار القضاة؟ ومن يختارهم؟ ووفقاً لأي معايير؟ • ما هي مدة الخدمة المحتملة للقضاة؟ • كيف يُعزل القضاة؟ 	<p>٤. الاستقلال والمساءلة القضائية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • كيف يمكن لدستور أن يضم أنظمة قانونية متعددة؟ • كيف تسهم التعددية القانونية في مشروعية النظم القانونية؟ • ما الذي يحدث عندما تتصارع النظم القانونية الموجودة بموجب دستور؟ 	<p>٥. التعددية القانونية</p>

٥-٣-٧ الفصل السابع: الأشكال اللامركزية للحكومة

تشكل اللامركزية عادةً لسببين: (أ) لتحديد أقرب موقع لتقديم الخدمات للناس، لأغراض الكفاءة والمساءلة؛ (ب) لتعزيز الانسجام بين المجموعات المتنوعة داخل البلد، الأمر الذي يسمح بدرجة محددة من الاستقلالية والحكم الذاتي. وقد تدعم اللامركزية التعايش السلمي بين مختلف الثقافات والجماعات والأديان، لاسيما في المجتمعات التي مزقتها الصراعات العنيفة.

وتشتمل اللامركزية على عنصري الرسمية والموضوعية. ويتناول عنصر الرسمية التكوين البنيوي للحكومة، في حين يهتم العنصر الموضوعي بالعمق الفعلي لسياسة اللامركزية، وربما القياس بشكل أفضل من حيث اللامركزية الإدارية والسياسية والمالية. والجدول ٨ يلقي الضوء على الأسئلة التي عالجها الفصل الخاص باللامركزية، وقد يساعد واضعي الدساتير في تحديد القضايا ذات الصلة بسيقاتهم المعنية وبلدهم.

الجدول رقم ٨. قضايا المركزية والأسئلة ذات الصلة بها كما يوضحها الفصل السابع

الأسئلة	القضايا
<ul style="list-style-type: none"> • كم عدد مستويات الحكومة الموجودة ولماذا؟ المستوى الوطني والمناطق فقط أم يجب أن يكون هناك مستويات إضافية (حكومة محلية على سبيل المثال)؟ • كم عدد مستويات الإدارة التي يجب أن تكون موجودة لتسهيل تنفيذ سياسات الحكومة؟ • هل يجب إدخال مستوى الحكومة بشكل متناظر على مستوى البلاد أو بشكل غير متناظر في بعض المناطق فقط؟ • إذا كان هناك أكثر من مستويين للحكومة (المستوى الوطني والمناطق)، فهل يتم إرساء وتنظيم كافة مستويات الحكومة بشكل مباشر في الدستور؟ • أم يجب أن يكون للمستوى الإقليمي سلطة تحديد المستويات الإضافية الأدنى للحكومة أو الإدارة وتعريف حدودها ونقل الاختصاصات و/ أو نقل الموارد؟ • أو يجب أن يكون هناك طريق متوسط- بعض القواعد الإلزامية أو التنظيمية الأساسية في الدستور علاوة على بعض جوانب المرونة بالنسبة للمناطق؟ 	<p>١. مستويات الحكومة</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ما هي المعايير التي ستستخدم (عرقية، لغوية، دينية، جغرافية، تاريخية، اقتصادية، وحدات إدارية موجودة مسبقاً، صراعات محتملة، معايير أخرى، متغيرات تجمع بين هذه المعايير)؟ • هل يكون هناك حد أدنى للمتطلبات (حد أدنى لعدد المناطق، حد أدنى لحجم السكان، حد أدنى لمستوى الموارد)؟ • هل يتم تحديد معايير المناطق الإقليمية في الدستور أم تكون مجرد معايير مدرجة في الدستور؟ • هل يكون لسكان الأقاليم المعنية كلمة في عملية التخطيط؟ وهل يكون للأقليات داخل المناطق كلمة في عملية التخطيط؟ • هل تكون هناك حدود زمنية منصوص عليها في الدستور (نصوص وأحكام انتقالية) لتقرير إنشاء أقاليم؟ • هل يتضمن الدستور إجراءً لتغيير حدود المناطق، أو إنشاء مناطق جديدة، أو لدمج مناطق؟ • إذا كانت الإجابة بنعم، فمن يتولى المبادرة بتغيير الحدود وكيف يتم تغييرها؟ • من يكون له كلمة في الإجراء- المستوى الوطني أم المناطق المعنية أم الأقليات داخل المناطق المعنية أم جميع هؤلاء؟ • هل تكون هناك معايير خاصة مثل الحد الأدنى لحجم السكان، والقابلية للنمو الاقتصادي لتحديد عملية تغيير الحدود؟ • هل تكون هناك متطلبات خاصة بشأن الأغلبية أو إجراءات للتشاور أو استفتاءات؟ 	<p>٢. ترسيم الحدود الإقليمية</p>

- ماهي درجة اللامركزية الادارية المتوقعة بالنسبة للوحدات الفرعية؟
- هل يتم تفويض القضايا إلى مستويات أدنى من الإدارة من أجل تيسير تنفيذ السياسات؟
- أم يكون للوحدات الفرعية سلطة اختيار كيفية التعامل مع القضايا؟
- هل يكون مستوى اللامركزية الإدارية متناسباً على مستوى البلاد أم غير متناسب، مع الأخذ في الاعتبار وجود أقليات في بعض المناطق؟
- ما هي درجة اللامركزية السياسية المتوقعة للوحدات الفرعية؟
- هل تكون الوحدة الفرعية قادرة على انتخاب المسؤولين عن تنفيذ السياسات الوطنية؟
- أم تتولى الوحدات الفرعية أيضاً انتخاب مجلس تشريعي لسن القوانين ذات الصلة فيما يتعلق بالقضية محل الدراسة (يتطلب عملية انتقالية بالإضافة إلى لامركزية إدارية)؟
- ما مستوى اللامركزية المالية المتوقع للوحدات الفرعية؟
- ما الحد الأدنى من الموارد الذي تحتاجه مستويات الحكومة المعنية لممارسة سلطاتها؟
- ما مصادر الدخل التي سيتم تخصيصها لمستويات الحكومة المختلفة؟
- هل يتم تقاسم قواعد الإيرادات أم تحويلها حصرياً إلى مستوى واحد فقط؟
- من يتولى فرض ضرائب على دخل الأفراد والشركات والمبيعات والخدمات والأراضي والمركبات ضمن أشياء أخرى؟
- كيف يتم تحديد معدلات الضرائب والرسوم والإتاوات ومن يتولى تحديدها؟
- هل تكون هناك منافسة مالية بين الوحدات الفرعية والأعباء المالية المختلفة للمواطنين؟
- كيف تُوزع الإيرادات؟ من يتولى مسؤولية توزيع الإيرادات؟ هل تكون هناك منح مشروطة وغير مشروطة؟ هل يتم تنظيم القواعد / الحصص الخاصة بالتوزيع في الدستور؟ هل هناك آليات مراجعة دورية لإعادة تعديل توزيع الإيرادات؟
- كيف يمكن التعامل مع الاختلافات في القدرة المالية وتكاليف توريد الخدمات الخاصة بالأقاليم؟ هل تكون هناك آليات للتسوية؟ كيف تتم التسوية؟ وإلى أي درجة؟ ومن يقوم بها؟ ومن يقرر القيام بها؟

٣. عمق اللامركزية

- إذا كان للوحدات الفرعية حق التنظيم الذاتي، فهل ينص الدستور على تنظيم مؤقت إلى أن تتمكن الأقاليم من اتخاذ قرار بشأن تنظيمها الخاص؟
- أم يتم تعريف التنظيم الداخلي للوحدات الفرعية في الدستور (والقوانين الوطنية)؟
- أم أن الدستور ينص على معايير وتوجيهات للوحدات الفرعية بشأن كيفية تنظيم نفسها أو توفير أشكال مختلفة من التنظيم لاختار الوحدات الفرعية من بينها؟
- ما نوع السلطات الحصرية التي يملكها المستوى الوطني/ المستوى الإقليمي أو حتى المستوى المحلي؟
- ما أنواع السلطات المتزامنة؟ ما اللوائح السائدة في حالة التنظيم على المستوى الوطني والمناطق؟
- هل تكون هناك سلطات مشتركة على سبيل المثال يتولى المستوى الوطني تحديد السياسة أو المعايير في حين يتولى المستوى الإقليمي إدارة وسن النظم الداخلية؟
- ما هي المعايير المنطبقة على توزيع السلطات؟ ومن يحددها؟
- ما هي الصلاحيات التي تتمتع بأهمية خاصة بالنسبة للمستويات الأدنى من الحكومة، على سبيل المثال لحماية الهوية الخاصة بها؟
- هل يكون لكافة الوحدات الفرعية نفس حجم الصلاحيات أم أن عدم التماثل أمر ممكن؟
- كيف تُدرج الصلاحيات في الدستور، على سبيل المثال في جداول؟
- لمن تخول الصلاحيات المتبقية (أي الصلاحيات التي لم يتطرق إليها الدستور)، إلى الحكومة المركزية أم الأقاليم؟
- هل يتم تقاسم كافة الصلاحيات بطريقة تمنح للسلطة التشريعية الوطنية صلاحية صياغة قانون في حين يكون من اختصاص السلطة التنفيذية للوحدة الفرعية تنفيذ ذلك القانون؟
- هل تكون هناك سلطة قضائية على مستوى الوحدات الفرعية؟
- إذا كان الأمر كذلك، فكيف يتم تنظيمها؟ وما هي علاقة السلطة القضائية الإقليمية بالسلطة القضائية الوطنية (منفصلة تقريباً أم منصوص عليها جميعاً وفقاً للقانون الوطني أم تتولى المناطق إنشاء محاكم ذات مستوى أدنى وتتولى السلطة المركزية إنشاء محاكم ذات مستوى أعلى)؟
- إلى أي مدى يكون للمستوى الوطني إمكانية تفويض الصلاحيات إلى الوحدات الفرعية؟ وهل يكون للمستوى الوطني إمكانية تفويض الصلاحيات فقط إلى بعض المناطق المختارة؟ وإلى أي مدى يكون للوحدات الفرعية إمكانية تفويض الصلاحيات إلى السلطة المركزية أو إلى مستويات أدنى من الحكومة؟

٤ . تنظيم اللامركزية

<ul style="list-style-type: none"> • هل يكون هناك آلية منصوص عليها تستلزم موافقة المنطقة في حالة تعديل حزمة اللامركزية؟ • في حالة نقل السلطات الأساسية إلى المستوى المحلي، هل تعتبر موافقتها على النقل ضرورية وكذلك على التعديل أيضاً؟ 	<p>٥. الضمانات القانونية لحزمة اللامركزية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ما نوع آليات تسوية النزاعات المتوقعة؟ هل تكون هناك محاكم خاصة أم محاكم منتظمة أم اختصاص مباشر للمحكمة العليا لتسوية نزاعات خاصة؟ 	<p>٦. آلية تسوية النزاعات لحزمة اللامركزية</p>

* هذا نموذج معدل ومعاد تصميمه مأخوذ من "خريطة طريق نحو الفيدرالية" في:

Töpperwien, Nicole, 'Input Papers on Federalism prepared for the Nepali Swiss Forum on Federalism' (no publisher, no date), available at <http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/ressources/resource_en_178456.pdf>

٦. الخاتمة

يمثل بناء الدستور عملية سياسية عرضة للظروف السائدة. فحين يحاول واضعو الدساتير تخطيط العمليات والنتائج الموضوعية التي ستحظى بالشرعية وتتعامل مع المشكلات قصيرة وطويلة الأمد، يبقى المستقبل المنتظر غير مؤكد. وقد يتوقف نجاح بناء الدستور على عوامل خارجة عن الدستور في حد ذاته. غير أنه بإمكان واضعي الدساتير التأثير على كيفية رسم سياسة العملية وشموليتها بشكل خاص، إلى جانب الحد من الاحتكار السياسي من قبل مجموعات قليلة. قد تؤدي البداية الصحيحة إلى زخم كبير للانتهاء من عملية بناء الدستور بنجاح، الأمر الذي يفضي إلى تنفيذ دستور يعمل على النحو الواجب.

وينبغي على المشاركين في بناء الدستور توقع مواجهة عدد من التحديات عند الشروع في عملية بناء الدستور، والتي قد تظهر في أشكال متعددة. وتمثل هذه التحديات سياقات محددة راسخة في تاريخ الدولة أو في الظروف المباشرة الدافعة لعملية بناء الدستور، كما ستظهر تحديات أخرى أثناء المضي قدماً في تنفيذ العملية. ويمكن للقائمين على بناء الدستور تحديد التحديات العامة والخاصة ووضع خطة للتصدي لها منذ البداية.

ومن المرجح أن تخلص عمليات بناء الدستور التي تشتمل على كافة المجموعات الشرعية والجهات الفاعلة وأنصار إدراج الديمقراطية إلى خيارات مؤسسية من شأنها تعزيز عملية بناء الدستور بالإضافة إلى إعداد دستور يتبنى النظام الديمقراطي. ومن خلال معرفة ذلك يكون واضعو الدساتير في موقف يمكنهم من وضع معايير لقياس نوعية أو مستوى بناء دستور ديمقراطي، يقوم على الشمول والمشاركة.

وقد لا يقوم الدستور بحل وتسوية كافة القضايا المادية. ويمكن للممارسين مناقشة ماهية القضايا التي يجب أن تدرج في الدستور وعلى أي مستوى من التفصيل. ويتمتع الممارسون بالحرية المطلقة في تخطيط الدساتير وفقاً للحكم المحلي. وقد يحتاج واضعو الدساتير إلى مواجهة المفسدين بحيث يتسنى دخول الدستور إلى حيز التنفيذ مؤيداً بثقة مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، وذلك للسماح بترسيخ وتحصين المؤسسات العامة والحكومية. أخيراً، قد يحتاج واضعو الدساتير أيضاً إلى التعامل مع التوقعات والتطلعات، لاسيما المهمشة منها: في حين أن تحقيق وإحراز دعم فعلي قد يتطلب توسيع في شبكات الأمان الرئيسية، إلا أن إشراكهم ودمجهم في التيار قد يستغرق بعض الوقت.

تصريح من أحد الممارسين

”صياغة الدستور هي ممارسة يقوم بها المؤرخون وعلماء الاجتماع وعلماء الأنثروبولوجيا والفلاسفة والكتاب والشعراء - وكذلك جميع الرجال والنساء الذين عانوا من الظلم عبر الأجيال ويملكون الشجاعة للإفصاح عن أفكارهم وصياغتها في كلمات ملزمة؛ ويعد ترك الأمر للسياسيين المحترفين بمثابة دعوة للدخول في تعقيدات أخلاقية؛ ويعد ترك الأمر لرجال القانون وحدهم بمثابة دعوة للتجرد من المعايير بشكل لا إنساني. ويمكن للتاريخ تلقيننا دروساً أشد أيلاماً.“

توركو اتو جارديم، الوزير السابق والمستشار الدستوري في اللجنة الدستورية، البرازيل.

الهوامش

^١ فيما يلي بعض التواريخ التي توضح عملية بناء الدستور منذ استقلال كوستاريكا:

- الاستقلال عن أسبانيا عام ١٨٢١
- عضوية في جمهورية أمريكا الوسطى الفيدرالية من عام ١٨٢٣ وحتى عام ١٨٤٠
- دستور ١٨٢٥، القانون الأساسي لدولة كوستاريكا
- دستور ١٨٤٤، دستور دولة حرة وذات سيادة لكوستاريكا
- دستور ١٨٤٧، دستور دولة كوستاريكا
- دستور ١٨٤٨، وهو ما يطلق عليه أيضاً "الدستور الاصلاحى"
- دساتير لاحقة أعوام: ١٨٥٩، ١٨٦٩، ١٨٧١، ١٩١٧، ١٩٤٩

Universidad de Costa Rica, *Constituciones políticas de Costa Rica 1821-2010* (2010), <http://esociales.fcs.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=193>; Obregón Quesada, Clotilde, *Colección: Las constituciones de Costa Rica* (5 vols) (2009).

^٢ تم اعتماد أول دستور في بوليفيا في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٨٢٦ من قبل الجمعية التأسيسية (الاتفاقية الدستورية لجمهورية بوليفيا)؛ أعدت بوليفيا عدة دساتير لاحقة أعوام: ١٨٣١، ١٨٣٤، ١٨٣٩، ١٨٤٣، ١٨٥١، ١٨٦١، ١٨٦٨، ١٨٧١، ١٨٧٥ وغيرها، انظر المواقع أدناه:

<<http://www.constituyentesoberana.org/info/?q=historia-constituciones-bolivia>>
<<http://www.cervantesvirtual.com/porta/constituciones/constituciones.shtml>>

^٣ نشطت دول شرق أوروبا أيضاً بشكل متزايد في عمليات بناء الدساتير واعتمدت العديد من الدول دساتير جديدة أثناء العقدين الماضيين، مثل بيلاروس وبلغاريا وجمهورية التشيك وإستونيا وكازاخستان، وقيرغيزستان، وليتوانيا، ورومانيا، وروسيا، وسلوفينيا. Ludwikowski, Rett R.، وضع الدستور في إقليم كان خاضعاً للسيطرة السوفيتية سابقاً، (دورهام، نورث كارولاينا: مطبعة جامعة ديوك، ١٩٩٦).

^٤ الأمم المتحدة، "مساعدة الأمم المتحدة في عمليات بناء الدساتير"، مذكرة توجيهية للأمين العام (نيسان/أبريل ٢٠٠٩، لا يوجد رقم للمستند)، متاح على الموقع التالي:

<http://www.unrol.org/doc.aspx?n=Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf>

الكلمات الرئيسية

الترتيبات المؤقتة، دور الجهات الدولية الفاعلة، الجهات الخارجية الفاعلة، الدول الهشة، هشاشة الدولة، العدالة الانتقالية، حكومة الوحدة الوطنية، التشريع وسن القوانين، الاستفتاء الشعبي، إصدار قانون، المشاركة، الجمعية التأسيسية.

مصادر إضافية

شاركت العديد من المؤسسات في البحث وطرح خيارات المعرفة للمناقشة العلنية. تخصصت بعض من تلك الجهات الفاعلة في مجالات سياسية بعينها أو عملت في مجالات معينة فحسب. تشتمل الموارد الإضافية التي من شأنها دعم عمل الممارسين على ما يلي:

- برنامج الأمم المتحدة لمنع الأزمات والتعافي منها
<<http://www.undp.org/cpr>>

يعمل برنامج الأمم المتحدة لمنع الأزمات والتعافي منها على مساعدة البلدان في مواجهة العنف والصراعات عن طريق تقديم الدعم للحد من المخاطر والوقاية منها والتعافي منها. ويتضمن الموقع الإلكتروني برامج ومصادر تتعلق بالتعافي المبكر من الأزمات والمساواة بين الجنسين وحكم القانون وبناء الدول. ويحتوي أيضاً على "دليل عملي" لتقييم الاحتياجات في حالات ما بعد الصراعات.

- مركز عمليات السلام والاستقرار لما بعد النزاع التابع لمعهد الولايات المتحدة للسلام
<<http://www.usip.org/programs/centers/center-post-conflict-peace-and-stability-operations>>

أنشأ معهد الولايات المتحدة للسلام، وهو منظمة مستقلة مموله من الكونجرس الأمريكي، مركز عمليات السلام والاستقرار لما بعد النزاع بغرض إجراء الأبحاث وتحديد أفضل الممارسات ودعم جهود التدريب والتعليم وتطوير أدوات عمليات السلام والاستقرار لما بعد النزاعات. يمتلك المعهد أيضاً برنامج وإصدارات عن إرساء السلام وحكم القانون وبناء الدساتير من أجل تعزيز الاستقرار في المناطق المتضررة من النزاع في العالم.

ConstitutionNet •

<<http://www.constitutionnet.org>>

تأسست شبكة ConstitutionNet، وهي مرجع عالمي على شبكة الإنترنت، كمبادرة مشتركة بين المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومنظمة Interpeace، وتقوم على شؤونها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من حكومة النرويج. وتهدف إلى خدمة احتياجات المعرفة لمجموعة متنامية من المشاركين في بناء الدساتير. ويقدم الموقع الإلكتروني نسخة إلكترونية من هذا الدليل بالإضافة إلى إمكانية الوصول ومعلومات عن أدوات معرفية أخرى بما في ذلك منهج تدريبي وأوراق مناقشة ومكتبة افتراضية تضم مواد مجمعة من عمليات منتقاة على مستوى العالم.

• المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

<<http://www.idea.int>>

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية دولية تدعم الديمقراطية المستدامة على مستوى العالم. وتتمثل مهمتها في دعم التغيير الديمقراطي المستدام عن طريق تقديم المعرفة المقارنة والمساعدة في الإصلاح الديمقراطي والتأثير على السياسات وعملية السياسة. يقدم الموقع الإلكتروني للمؤسسة معلومات عن عمليات بناء الدساتير الإقليمية ومقاربات مع ممارسين وطنيين وأداة حالة الديمقراطية التي قد يستخدمها الممارسون لقياس إدراك المواطنين لجوانب القصور التي تعترض الديمقراطية بما في ذلك من زاوية دستورية.

• ConstitutionMaking.org

<<http://www.constitutionmaking.org/>>

ConstitutionMaking.org هو مشروع مشترك بين مشروع الدساتير المقارنة ومعهد الولايات المتحدة للسلام. ويتمثل الهدف من المشروع في تزويد المصممين بمعلومات منظمة حول خيارات التصميم والنص الدستوري. ويجمع الموقع الإلكتروني للمنظمة مصادرًا ويعد تقاريرًا حول الاتجاهات السائدة في مجال صناعة الدساتير ويوفر منبرًا لمناقشة مجموعة واسعة من القضايا الدستورية بالإضافة إلى قاعدة بيانات الدساتير. وهو أيضًا مدونة للتطورات الدستورية حول العالم.

• لجنة البندقية

<<http://www.venice.coe.int/webforms/events/>>

اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون هي مركز فكري قانوني مستقل يتعامل مع إدارة المخاطر ومنع النزاع وبناء الدساتير. وهو مخصص لنشر المثل العليا القانونية الأوروبية بما في ذلك الديمقراطية وحقوق الإنسان وحكم القانون عن طريق توجيه المشورة للدول بشأن المسائل الدستورية. ويقدم الموقع الإلكتروني آراءً خاصة بالدول ودراسات مقارنة حول عمليات بناء الدساتير الأوروبية.

• جامعة ريتشموند

<<http://confinder.richmond.edu/>>

تعد جامعة ريتشموند، التي تقع في ريتشموند بفيرجينيا، مقر أداة البحث عن الدساتير. وتقدم قاعدة بيانات التي تعمل عن طريق البحث للدساتير والمواثيق والتعديلات وغيرها من الوثائق ذات الصلة روابط لنشرات رسمية لوثائق قانونية.

Aggregation: The effect of concentrating or centralizing power, usually creating Hierarchies.

Basic structure approach: An approach to constitution building which stresses key government functions and prioritizes establishing institutions that will exercise governmental authority

Constituent Assembly: A body composed of representatives, usually elected, for the purpose of drafting or adopting a constitution. It may also have secondary legislative functions for practical reasons of avoiding the existence of two concurrent assemblies. (See also Constitutional Convention)

Constitution building: Processes that entail negotiating, consulting on, drafting or framing, implementing and amending constitutions

Constitutional Convention: A formal meeting of representatives or delegates that is convened for purposes of framing or amending a constitution and which, unlike a constituent assembly, is not self-governing or sovereign or legally autonomous, but works with a specified mandate or instruction from another body or group.

Democracy: A system of government by and for the people. Literally means 'rule by the people'. At a minimum democracy requires: (a) universal adult suffrage; (b) recurring free, competitive and fair elections; (c) more than one serious political party; and (d) alternative sources of information. It is a system or form of government in which citizens are able to hold public officials to account.

Disaggregation: The effect of dispersing power, usually among multiple branches, actors, or levels of government.

التجميع: التأثير الناتج عن تركيز السلطة أو تجميعها على المستوى المركزي مما يؤدي عادة إلى إيجاد مستويات هرمية للسلطة.

أسلوب الهيكل الأساسي: أسلوب لبناء الدساتير يؤكد على الوظائف الرئيسية للحكومة ويعطي أولوية لإنشاء مؤسسات تمارس السلطات الحكومية.

الجمعية التأسيسية لوضع الدستور: هيئة مكونة من ممثلين يتم اختيارهم عادة عن طريق الانتخاب بفرض صياغة أو إقرار دستور وقد يسند إليها أيضاً وظائف تشريعية لأسباب عملية تتعلق بتجنب وجود جمعيتين في نفس الوقت (انظر أيضاً الاجتماع الدستوري).

بناء الدساتير: عمليات تتضمن التفاوض بشأن الدساتير أو التشاور بشأنها أو صياغتها أو وضع أطرها وتنفيذها وتعديلها.

الاجتماع الدستوري: اجتماع رسمي لممثلين أو مفوضين يُعقد لأغراض وضع الأطر الخاصة بدستور معين أو تعديله ويختلف عن الجمعية التأسيسية لوضع الدستور في أنه لا يتمتع بالحكم الذاتي أو السيادة أو الاستقلال القانوني إلا أنه يعمل بموجب تكليف أو تعليمات محددة من هيئة أو مجموعة أخرى.

الديمقراطية: نظام للحكم من قبل الشعب ومن أجل الشعب. وتعني الترجمة الحرفية لهذا المصطلح "حكم الشعب". وتتطلب الديمقراطية ما يلي كحد أدنى: (أ) اقتراع عام لأفراد الشعب البالغين (ب) انتخابات متكررة تتسم بالحرية والتنافس والنزاهة (ج) وجود أكثر من حزب سياسي جاد (د) توافر مصادر بديلة للمعلومات. وهي نظام أو شكل من أشكال الحكم يستطيع فيه المواطنون إخضاع المسؤولين للمساءلة.

الفصل: التأثير الناتج عن توزيع السلطة عادة بين فروع أو أطراف فاعلة أو مستويات حكومية متعددة.

Dispersal of power: The effect of assigning or distributing power or authority to distinct and multiple constitutional institutions, offices or territorial levels, each more or less autonomous of others, in order to foster multiple levers of power and avoid its concentration

Diversity: The existence of distinct political, economical, social, cultural and demographic groups within a society

Government of national unity: A governing coalition of parties, usually in transitional democracies or emergency situations, formed to maintain national stability

Graduated design: An approach to framing constitutional changes through a series of procedures that may be stretched over time in order to deal with single issues at a time, usually involving incremental or iterative reform

Grand design: An approach to constitution building that entails framing a constitution as comprehensively as possible in one major procedure rather than in multiple, separate reforms stretched over time

Human rights: Entitlements or claims that individuals have and enjoy on the basis of their humanity or human dignity and individual freedom

Institutional interests: Interests held by specific sections of the government which they seek to advance during the constitution-building process. Often, this manifests itself in a government body or other actor attempting to maximize or protect its own power.

Interim constitution: A constitution that is considered to be in force for a limited and usually fixed period and which is commonly used to facilitate the framing of a permanent constitution

توزيع السلطة : التأثير الناتج عن تكليف أو توزيع السلطات أو الصلاحيات على مؤسسات دستورية متميزة ومتنوعة أو مستويات إقليمية يعمل كل منها بشكل مستقل عن الآخرين بفرض دعم المستويات المتنوعة من السلطة وتجنب تركيزها.

التنوع : وجود جماعات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وسكانية متميزة داخل مجتمع معين.

حكومة وحدة وطنية : ائتلاف حاكم يضم الأحزاب ويوجد عادة في مراحل الديمقراطية الانتقالية أو حالات الطوارئ ويتم تشكيلها بغرض الحفاظ على الاستقرار الوطني.

تصميم متدرج : أسلوب لوضع أطر التعديلات الدستورية من خلال سلسلة من الإجراءات التي قد تمتد عبر فترة زمنية من أجل التعامل مع قضايا منفردة في كل مرة وهو يتضمن عادة إصلاحات إضافية أو متكررة.

التصميم الاجمالي : أسلوب لبناء الدساتير يتضمن وضع أطر الدستور بشكل شامل بقدر الإمكان في إجراء رئيس واحد بدلاً من إصلاحات متنوعة ومنفصلة تمتد عبر فترة زمنية.

حقوق الإنسان : الاستحقاقات التي يحصل عليها الأفراد ويتمتعون بها على أساس إنسانيتهم أو كرامتهم الإنسانية وحرية الفردية.

المصالح الدستورية : المصالح التي تحتفظ بها أقسام معينة في الحكومة وتسعى إلى تطويرها أثناء عملية بناء الدستور. ويظهر هذا غالباً في صورة هيئة حكومية أو طرف آخر فاعل يحاول تعظيم سلطاته الخاصة أو حمايتها.

الدستور المؤقت : دستور يعتبر نافذاً لفترة محدودة وعادة ما تكون محددة وتستخدم بشكل عام لتيسير عملية وضع أطر دستور دائم.

Legal constitution: A constitution that is emphasized as a supreme law binding on all other laws and authorities, imposing legal obligations, and is subject to judicial enforcement

Legal legitimacy: The attribute or quality of government or authority being accepted as legitimate mainly because of conformity to the law or legal process

Moral legitimacy: The attribute or quality of government or authority being accepted as legitimate mainly because it enjoys moral, religious or customary allegiance of the people

Political constitution: A constitution that is emphasized as a political settlement subject to enforcement by the institution that has the greatest political power, usually a legislature or parliament

Political legitimacy: The attribute of or quality of government or authority being accepted as legitimate mainly because it retains the support of a majority

Popular participation: The involvement of people in the constitution-building process, through mechanisms such as consultation meetings, public hearings and referendums

Promulgation: The legal procedure, usually a formal declaration, of effecting or bringing into operational force, a new constitution or law

Referendum: A process by which people vote in favour of or against a proposal to introduce a change in the constitution or other law. The result of a referendum may be either binding or optional. Also known as a plebiscite

Rights-based approach: An approach to constitution building which embraces the rationale of the state as the protection of rights and the welfare of citizens and prioritizes giving effect to these rights in the design of the government and constitution

الدستور القانوني: دستور يتم التأكيد عليه كقانون أعلى يكون ملزمًا لكافة القوانين والسلطات الأخرى، ويفرض التزامات قانونية، ويخضع للإنفاذ القضائي.

الشرعية القانونية: سمات أو خصائص حكومة أو سلطة يتم قبولها بإعتبارها تحظى بالشرعية بسبب موافقتها للقانون أو العملية القانونية.

الشرعية الأخلاقية: سمات أو خصائص حكومة أو سلطة يتم قبولها بإعتبارها تحظى بالشرعية لأنها تتمتع بولاء أخلاقي أو ديني أو عرقي للشعب.

الدستور السياسي: دستور يتم التأكيد عليه كتسوية سياسية خاضعة للإنفاذ من قبل المؤسسة التي تمتلك أكبر قوة سياسية، والتي تكون عادة هيئة تشريعية أو برلمان.

الشرعية السياسية: سمات أو خصائص حكومة أو سلطة يتم قبولها بإعتبارها تحظى بالشرعية لأنها تحظى بدعم الأغلبية.

المشاركة الشعبية: مشاركة الشعب في عملية بناء الدستور من خلال آليات منها الاجتماعات التشاورية وجلسات الاستماع العامة والاستفتاءات.

عملية الإصدار: الإجراء القانوني لتنفيذ أو إنفاذ دستور أو قانون جديد وعادة ما يتم من خلال إعلان رسمي.

الاستفتاء: عملية يصوت من خلال الشعب لصالح أو ضد مقترح بإدخال تعديل على الدستور أو قانون آخر. وقد تكون نتيجة الاستفتاء ملزمة أو اختيارية.

الأسلوب القائم على الحقوق: أسلوب لبناء الدساتير يدرج ضمن أسس الدولة حماية الحقوق ورعاية المواطنين ويعطي أولوية لتنفيذ هذه الحقوق في تصميم الحكومة والدستور.

Rule of law: A state of affairs whereby, or a doctrine that holds that, no individual or government is above the law and everyone regardless of their social status is equal before law. It is a condition in which every member of society including its ruler accepts the authority of the law.

Spoilers: Actors who work against or hinder potential agreements, including constitutional provisions

Transitional justice: Legal and other remedies or measures to redress grievances and wrongs, such as violations of human rights or acts of corruption, that were committed in the past and which are typically only used during periods of major political change as a means to mark a break with the past

Asymmetric decentralization: An arrangement which distributes power unequally or differently to different regional governments

Decentralization: The dispersal of governmental authority and power away from the national centre to other institutions at other levels of government or levels of administration, for example, at regional, provincial or local levels. Decentralization is thereby understood as a territorial concept. The three core elements of decentralization are administrative decentralization, political decentralization, and fiscal decentralization.

Directive principles: Guidelines which set out the fundamental objectives of the state and generally sketch the means by which governments can achieve them

Dualism: The view of international law that national and international legal systems are distinct

Enforcement mechanisms: Laws or arrangements that give officials the necessary authority to ensure that constitutional provisions are carried out

حكم القانون : وضع قائم أو عقيدة تنص على أنه لا فرد أو حكومة فوق القانون وأن الجميع متساوون أمام القانون بغض النظر عن وضعهم الاجتماعي. وهي حالة يتقبل فيها كل فرد في المجتمع، بما في ذلك الحاكم، سلطة القانون.

المفسدون : أطراف يعملون ضد الاتفاقات المحتملة أو يعوقونها بما في ذلك النصوص الدستورية.

العدالة الانتقالية : الإجراءات القانونية وغيرها من سبل الإنصاف التي تهدف إلى رد المظالم وإصلاح الأخطاء، مثل انتهاكات حقوق الإنسان أو أعمال الفساد التي ارتكبت في الماضي، وتستخدم عادة فقط خلال فترات التغيير السياسي كوسيلة رئيسية لوضع حد فاصل مع الماضي.

اللامركزية غير المتماثلة : إجراء يعمل على توزيع السلطة بصورة غير عادلة أو متباينة على حكومات إقليمية مختلفة.

اللامركزية : توزيع السلطات والصلاحيات الحكومية بعيداً عن المركز الوطني على مؤسسات أخرى أو مستويات أخرى من الحكومة أو مستويات أخرى من الإدارة، على المستوى الإقليمي أو المحلي أو على مستوى المحافظات على سبيل المثال. وبالتالي تُفهم اللامركزية باعتبارها مفهوماً إقليمياً. وتتمثل العناصر الثلاثة المحورية للامركزية في اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية واللامركزية المالية.

المبادئ التوجيهية : معايير إرشادية تحدد الأهداف الأساسية للدولة وترسم بشكل عام الوسائل التي يمكن للحكومات تحقيقها من خلالها.

الازدواجية : رؤية للقانون الدولي مضادها أن النظم القانونية الوطنية والدولية مختلفة.

آليات الإنفاذ : القوانين أو الترتيبات التي تمنح المسؤولين السلطة اللازمة لضمان تنفيذ النصوص الدستورية.

Federal system: A system of government made up of a federation of organizations or states which maintain their own independent powers but cede authority to a central federal government in certain defined areas. One level of government cannot unilaterally change the existing distribution of powers or exclusive competences at the sub-national level. Any alteration of authority between governmental levels requires the consent of all affected levels.

Founding provisions: Provisions or a section of a constitution dedicated to expressing the foundational values of the state

Framework constitutions: Brief constitutions that can be useful in establishing firm protections of certain basic rights and principles, while leaving many processes and details to be determined later through political or judicial processes

Implied (derived) principles: Principles not explicitly stated in the text of a constitution that are often drawn from a perception of the 'true meaning' or spirit of the text

Monism: The view of international law that domestic and international laws are united into a single system

Preamble: The introductory section of a constitution, which usually describes the purpose and intentions of the constitution

Reserved seats: Seats set aside for specific minorities and/or women in the legislature. Representatives from these reserved seats are usually elected in the same manner as other representatives, but are sometimes elected only by members of the particular minority community designated in the electoral law/constitution.

Separation of powers: The distribution of state power among different branches and actors in such a way that no branch of government can exercise the powers specifically granted to another

النظام الفيدرالي : نظام حكم يتألف من اتحاد من المؤسسات أو الولايات التي تحافظ على سلطاتها الخاصة ولكن تتخلى عن السلطة إلى حكومة فيدرالية مركزية في بعض المجالات المحددة. ولا يمكن لمستوى واحد من الحكومة القيام بشكل منفرد بتغيير التوزيع القائم للسلطات أو الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي. ويستلزم أي تعديل للسلطة بين المستويات الحكومية موافقة كافة الأطراف المتأثرة بهذا التعديل.

أحكام تأسيسية : أحكام أو فصل معين في دستور يكون مخصصاً للتعبير عن القيم الأساسية للدولة.

الدساتير الإطارية : دساتير موجزة يمكن أن تفيد في إرساء وسائل حماية صارمة لحقوق ومبادئ أساسية معينة وفي الوقت نفسه تترك العديد من العمليات والتفاصيل لتحديد لاحقاً من خلال عمليات سياسية أو قضائية.

مبادئ ضمنية (مشتقة) : مبادئ غير منصوص عليها صراحة في نص دستور معين وتشتق غالباً من فهم المعنى الحقيقي لروح النص.

الأحادية : رؤية القانون الدولي التي مفادها أن القوانين المحلية والدولية تتحد في نظام فردي.

الديباجة : الجزء التمهيدي في دستور معين ويصف عادة غرض الدستور ومقاصده.

مقاعد محجوزة : مقاعد مخصصة لأقليات معينة و/ أو نساء في الهيئة التشريعية. وعادة ما يتم انتخاب ممثلين من هذه المقاعد المحجوزة بالطريقة نفسها التي يتم بها انتخاب ممثلين آخرين ولكن في بعض الأحيان لا يتم انتخابهم إلا من خلال أفراد مجموعة الأقلية المعنية المحددة في قانون الانتخابات/ الدستور.

فصل السلطات : توزيع سلطات الدولة بين فروع وأطراف فاعلة مختلفة بطريقة تمنع فرع معين من الحكومة من ممارسة السلطات الممنوحة بشكل خاص إلى فرع آخر.

Women's rights: Rights relating to women such as equality in political and public life, equality in employment, equality before the law, and equality in marriage and family relations

Affirmative action: A range of formal measures mandated by law or official policy, usually for a fixed or determined period, in order to give preferential treatment to specific individuals or groups so as to bring them to the same level as others, without intending thereby to disadvantage others

Citizen rights: Rights that the individual has on the basis of belonging to a state

Citizenship: A formal or legal status of belonging to a state usually by being born to citizens of that state or by being conferred such status through formal procedures

Civil rights: Rights related to participation in an open civil society. Examples include freedom from discrimination, equal treatment before the law, the right to freedom of the person and personal integrity, the right to privacy, the right to property, the right to fair trial and the administration of justice, protection from servitude and forced labour, freedom from torture, the presumption of innocence, and entitlement to due process in all situations where one's rights may be affected.

Customary international law: Rules of international human rights and humanitarian law that are considered to be universally accepted and therefore always legally binding in all situations, for example, the prohibition of slavery

Democratization: The process of creating or improving a democracy, which a constitution can aid by designing institutions and processes which entrench popular control, political equality and human rights

حقوق المرأة: الحقوق المرتبطة بالنساء مثل المساواة في الحياة السياسية والعامّة والمساواة في التوظيف والمساواة أمام القانون والمساواة في الزواج والعلاقات الأسرية.

العمل الايجابي: مجموعة من الإجراءات الرسمية المفروضة بموجب قانون أو سياسة رسمية، عادة لفترة زمنية ثابتة أو محددة، بغرض منح معاملة تفضيلية لأفراد أو مجموعات بعينها بحيث يتم توصيلهم إلى نفس مستوى الآخرين دون استهداف إلحاق الضرر بالآخرين بموجب هذه الإجراءات.

حقوق المواطن: الحقوق التي يتمتع بها الفرد على أساس الانتماء إلى دولة.

المواطنة: وضع رسمي أو قانوني بالانتماء إلى دولة وعادة ما يكون بحكم المولد لمواطني تلك الدولة أو منح هذا الوضع من خلال إجراءات رسمية.

الحقوق المدنية: الحقوق المرتبطة بالمشاركة في مجتمع مدني مفتوح. وتتضمن الأمثلة الحرية من التمييز والمعاملة المتساوية أمام القانون وحق الشخص في الحرية والنزاهة الشخصية والحق في الخصوصية والحق في الملكية والحق في الخضوع لمحاكمة عادلة وإقامة العدالة والحماية من العبودية والعمل الإجباري والحرية من التعذيب وافتراس البراءة والحق في إجراءات عادلة في كافة الحالات التي قد تتأثر فيها حقوق الشخص.

القانون الدولي العربي: قواعد حقوق الإنسانية الدولية والقانون الإنساني التي تعتبر مقبولة عالمياً وبالتالي تكون ملزمة دائماً من الناحية القانونية في كافة المواقف ومنها على سبيل المثال حظر العبودية.

التحول الديمقراطي: عملية إرساء الديمقراطية أو تحسينها والتي يمكن لدستور معين أن يساعد عليها من خلال تصميم مؤسسات وعمليات ترسخ الرقابة الشعبية والمساواة السياسية وحقوق الإنسان.

ECOSOC rights: An acronym that refers to economic, social and cultural rights, such as those provided for in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and other similar international human rights instruments. These rights are considered to relate to economic well-being, social welfare and enjoyment of culture.

Gross violations: Large-scale or systemic human rights abuses, often coupled with state repression and state violence against ordinary people

Human rights: Entitlements or claims that individuals have and enjoy on the basis of their humanity or human dignity and individual freedom

Human rights culture: An environment where ordinary people are routinely in a position to challenge public officials and in which those in authority respect human rights in practice

Minority rights: The individual rights applied to members of racial, ethnic, class, religious, linguistic or sexual minorities; the collective rights accorded to minority groups

Negative rights: Rights that protect against improper action and decisions by government officials

Obligation of conduct: An obligation of the state to take measures and provide the means to facilitate the fulfilment of the ECOSOC rights

Obligation of outcome: An obligation of the state to see that measures undertaken fulfill the ECOSOC rights, that is, have the desired result

Ombudsman: An official who is mandated to receive complaints from the public and enabled to inquire into them, usually relating to behaviour of officials

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

مصطلح يشير إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مثل تلك الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من نصوص حقوق الإنسانية الدولية المماثلة. وتعتبر هذه الحقوق مرتبطة بالرفاه الاقتصادي والرعاية الاجتماعية والتمتع بالثقافة.

انتهاكات جسيمة : انتهاكات واسعة النطاق أو منهجية لحقوق الإنسان وتترامن في كثير من الأحيان مع القمع الذي تمارسه الدولة والعنف الذي تمارسه الدولة ضد الأفراد العاديين.

حقوق الإنسان : الاستحقاقات التي يحصل عليها الأفراد ويتمتعون بها على أساس إنسانيتهم أو كرامتهم الإنسانية وحريرتهم الفردية.

ثقافة حقوق الإنسان : بيئة يتمتع فيها الأفراد العاديون بوضع يسمح لهم بمعارضة المسؤولين الحكوميين ويحترم فيها من في السلطة حقوق الإنسان بشكل عملي.

حقوق الأقلية : الحقوق الفردية المنطبقة على أفراد أقليات إثنية أو عرقية أو طبقية أو دينية أو لغوية أو جنسية: ويقصد بها أيضاً الحقوق الجماعية الممنوحة لجماعات الأقلية.

الحقوق السلبية : الحقوق التي تحمي من الإجراءات والقرارات غير الملائمة من قبل مسؤولي الحكومة.

الالتزام بالسلوك : التزام من جانب الدولة باتخاذ تدابير وتوفير وسائل لتيسير تلبية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الالتزام بالنتيجة : التزام من جانب الدولة بمراقبة تلبية الإجراءات المنفذة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحقيقها للنتيجة المرغوبة.

أمين المظالم : مسؤول مكلف بتلقي شكاوى من الجمهور وله صلاحية التحقيق فيها والتي ترتبط عادة بسلوك المسؤولين.

Political rights: Rights relating to political participation such as the right to vote, to stand for election and be elected, to freely form and join political associations, to freedom of expression and information, and to institutional guarantees for free, independent media

Positive discrimination: Deliberately permitting affirmative action measures to give an advantage to a specified group even though this will disadvantage others, usually justified by the need to remove and reverse illegitimate inequality

Positive rights: Rights which require government officials to take certain actions to support the fulfillment of freedoms guaranteed by the law or the constitution

Self-determination: The formal ability of a group to govern itself or to claim the right to take its own independent decisions over its collective welfare and political destiny

Solidarity rights: Rights that are meant to be claimed and enjoyed collectively or through membership of a society, within communities, groups and associations

Administrative decentralization: The degree of autonomy that governmental subunits possess relative to the central government in running governmental affairs. Forms of administrative decentralization are, for example, de-concentration, delegation and devolution.

Branches of government: Different sections of authority and power within the institutional design of a state. Traditionally there are three different branches with distinct powers in a modern state (executive, legislative and judicial).

Collegial presidency: A system with more than one person involved in running presidential affairs, often used as a way to accommodate diverse groups

الحقوق السياسية: الحقوق المرتبطة بالمشاركة السياسية مثل الحق في التصويت والترشح في الانتخابات والانتخابات وحرية تشكيل التجمعات السياسية والانضمام إليها وحرية التعبير والمعلومات والحق في الحصول على الضمانات الدستورية لإعلام حر ومستقل.

التمييز الإيجابي: تعمد السماح لإجراءات التمييز الإيجابي بمنح ميزة لمجموعة معينة بالرغم من أن هذا سيلحق ضرراً بمجموعات أخرى، ويبرر هذا عادة من خلال الحاجة إلى القضاء على عدم المساواة غير الشرعية وعكس مسارها.

الحقوق الإيجابية: الحقوق التي تستدعي قيام مسؤولي الحكومة باتخاذ إجراءات معينة لدعم تلبية الحريات المضمونة بموجب القانون أو الدستور.

تقرير المصير: القدرة الرسمية لمجموعة معينة على حكم نفسها أو المطالبة بالحق في اتخاذ قراراتها الخاصة بشأن رفاهها الجماعي ومصيرها السياسي.

الحقوق التكافلية: الحقوق التي يفترض المطالبة بها أو التمتع بها بشكل جماعي أو من خلال عضوية جمعية داخل المجتمعات المحلية أو الجماعات أو التجمعات.

اللامركزية الإدارية: مستوى الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الفرعية الحكومية في علاقتها بالحكومة المركزية في إدارة الشؤون الحكومية. وتتضمن أشكال اللامركزية الإدارية القضاء على تركيز السلطات وتفويض السلطات ونقل السلطات.

فروع الحكومة: أقسام مختلفة من السلطة والصلاحيات داخل التصميم المؤسسي لدولة معينة. وتشير الممارسات التقليدية إلى وجود ثلاثة فروع مختلفة لها صلاحيات مميزة في الدولة الحديثة (تنفيذية وتشريعية وقضائية).

الرئاسة المشتركة: نظام يشارك فيه أكثر من شخص في إدارة الشؤون الرئاسية ويستخدم هذا النظام في أغلب الأحوال كوسيلة لاستيعاب مجموعات متنوعة.

De-concentration: Occurs when the central government disperses responsibility for implementing a policy to its field offices without transferring authority

Delegation: A mechanism under which the central government refers decision making and administrative responsibilities for various public functions to other levels of government on a revocable basis. The degree of supervision varies and might include substantial central control, or might fully allocate the administration and implementation of policy to subunits.

Devolution: The strongest form of decentralization that involves the transfer or shift of a portfolio of authority to regional or local governments

Dual executive: A system with both a President and a Prime Minister

Executive branch: The executive branch is one of the three branches of government. Its main task is to implement the laws.

Fiscal decentralization: The extent to which governmental subunits are able to undertake fiscal responsibilities, such as revenue-raising and spending

Full recall: In constitutions providing for full recall, both the initiative and the final decision rests exclusively with the citizenry

Horizontal separation of authority: A measure that explores options for de-concentrating power, either within one branch of government (for example, a collegial presidency in the executive branch or a second chamber in the legislature) or between branches of government at the national level

Impeachment The process of bringing legal charges against a high constitutional authority, public official or judge, which would authorize their removal

عدم تركيز السلطات: يحدث عندما تقوم الحكومة المركزية بتوزيع المسؤولية عن تنفيذ سياسة معينة على مكاتبها الميدانية دون نقل السلطة.

تفويض السلطات: آلية تقوم الحكومة المركزية بموجبها بإحالة سلطات اتخاذ القرارات والمسؤوليات الإدارية عن وظائف عامة مختلفة إلى مستويات أخرى من الحكومة على أساس قابل للإلغاء. ويتنوع مستوى الرقابة وقد يتضمن درجة كبيرة من السيطرة المركزية أو ربما يعمل على إسناد مهمة إدارة وتنفيذ السياسة بشكل كامل إلى الوحدات الفرعية.

نقل السلطات: أقوى أشكال اللامركزية ويتضمن نقل أو تحويل مجموعة من السلطات إلى حكومات إقليمية أو محلية.

النظام التنفيذي المزدوج: نظام يضم رئيسًا للجمهورية ورئيسًا للوزراء.

الفرع التنفيذي: الفرع التنفيذي واحد من ثلاثة فروع من الحكومة. وتتمثل مهمته الرئيسية في تنفيذ القوانين.

اللامركزية المالية: مدى قدرة الوحدات الفرعية التابعة للحكومة على تنفيذ مسؤوليات مالية مثل زيادة العائدات والإنفاق.

الإقالة الكاملة: في الدساتير التي تنص على الإقالة الكاملة، تقع كل من المبادرة والقرار النهائي على المواطنين دون غيرهم.

الفصل الأفقي للسلطة: إجراء يستكشف الخيارات الخاصة بعدم تركيز السلطات سواء داخل فرع واحد من الحكومة (رئاسة مشتركة في الفرع التنفيذي أو غرفة ثانية في الهيئة التشريعية على سبيل المثال) أو بين فروع الحكومة على المستوى الوطني.

التشكيك: عملية توجيه اتهامات قانونية ضد سلطة دستورية عليا أو مسؤول حكومي أو قاضٍ والتي قد تؤدي إلى عزلهم.

Legislating by decree: The ability of the executive branch to make law, manifested either as powers delegated from the legislature or original constitutional powers. In the former, the legislature itself controls and may revoke at any time the delegation of such authority.

Mixed recall: In a mixed recall, the citizenry is involved only in one of the steps of the process of recall, either initiating it or deciding on it in a referendum.

Mixed system: A design of the executive branch that in some way combines aspects of the presidential and parliamentary systems

Parliamentary system: The institutional design of the government in which the head of government is elected by the legislature and is accountable to it

Political decentralization: The degree to which governmental subunits are able to undertake the political functions of governance such as representation

Presidential system: The institutional design of the government in which the head of state and the head of government are typically the same individual who is directly elected by the people for a fixed term

Recall: The competence of the electorate to recall its representatives in the legislature or the executive branch prior to the end of their term. Depending on the involvement of the citizens, a distinction is made between full recall and mixed recall.

State of emergency: A temporary period under which extraordinary powers are granted, usually to the executive branch, in order to deal with extenuating circumstances that are deemed an emergency

Vertical separation of authority: A measure that explores options for allocating power among various levels of government through different forms of decentralization

التشريع بقرار: قدرة الفرع التنفيذي على صياغة قانون، والذي يظهر إما في صورة سلطات مفوضة من الهيئة التشريعية أو سلطات دستورية أصيلة. وفي الحالة الأولى تتحكم السلطة التشريعية نفسها في تفويض هذه السلطات ويجوز لها إلغاؤه في أي وقت.

الإقالة المختلطة: في الإقالة المختلطة يشارك المواطنون في خطوة واحدة فقط من خطوات عملية الإقالة سواء المبادرة بها أو البت فيها عن طريق الاستفتاء.

النظام المختلط: تصميم الفرع التشريعي بطريقة تجمع بين جوانب النظام الرئاسي والنظام البرلماني.

النظام البرلماني: التصميم المؤسسي للحكومة بطريقة يُنتخب فيها رئيس الحكومة بواسطة الهيئة التشريعية ويخضع للمساءلة أمامها.

اللامركزية السياسية: مستوى قدرة الوحدات الفرعية الحكومية على تنفيذ الوظائف السياسية للحكم مثل التمثيل.

النظام الرئاسي: التصميم المؤسسي للحكومة بطريقة يشغل فيها الشخص نفسه منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة ويُنتخب مباشرة بواسطة الشعب لفترة محددة.

الإقالة: اختصاص جمهور الناخبين بإقالة ممثليه في الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي قبل انتهاء مدة عملهم. وهناك فرق بين الإقالة الكاملة والإقالة المختلطة بناء على مشاركة المواطنين.

حالة الطوارئ: فترة مؤقتة تمنح بموجبها سلطات استثنائية، عادة، إلى الفرع التنفيذي بغرض التعامل مع ظروف استثنائية تعد طارئة.

الفصل الرأسي للسلطات: إجراء يستكشف خيارات تخصيص السلطات بين مستويات مختلفة من الحكومة عبر أشكال مختلفة من اللامركزية.

Veto: The ability of an official or body to block, impede or delay decision making or the passage of legislation

Veto players: Political actors and institutions, such as second legislative chambers, or presidents, that have the ability to veto, for example, legislative action

Absolute veto: A type of veto that blocks a decision and cannot be overruled by any other political actor

Amnesty/pardon: The excusing of political and non-political criminal offences against a government and the removal of related penalties

Bicameral legislature: A legislature composed of two chambers or houses

Candidate quotas: A mechanism, either voluntary or set out in law, which requires that a certain proportion of the candidates standing in an election must be from a specific group of people, such as an ethnic group, gender, religious group or linguistic group

Checks and balances: A system that allows each branch of government to exercise limited control over other branches in order to ensure proper and legal behaviour, as well as a balance of political powers and dynamics

Constitutional review (also judicial review): The powers of a court to decide upon the constitutionality of an act of the legislature or the executive branch and invalidate the act if it is determined to be contrary to constitutional provisions or principles

Dissolution: The formal dismissal of the legislature. Dissolution comes in three forms (in addition to self-dissolution), the boundaries of which depend on its source. It can be a mandatory aspect of a specific process, initiated by another institution, or introduced by other actors.

حق النقض: قدرة مسؤول أو جهة على منع أو إعاقة أو تأجيل اتخاذ قرار أو تمرير تشريع.

الأطراف صاحبة حق النقض: الأطراف والمؤسسات السياسية مثل الغرف التشريعية الثانية أو الرؤساء ممن لهم القدرة على نقض إجراء تشريعي على سبيل المثال.

حق النقض المطلق: نوع من حق النقض يحول دون اتخاذ قرار ولا يمكن لأي طرف سياسي آخر رفضه.

العفو: العفو عن الجرائم الجنائية السياسية وغير السياسية المرتكبة ضد حكومة ما وإلغاء العقوبات المترتبة عليها.

السلطة التشريعية ثنائية المجلس: هيئة تشريعية تتألف من غرفتين أو مجلسين.

ححص المرشحين: آلية، إما إجبارية أو منصوص عليها في القانون، تستلزم أن تكون نسبة معين من المرشحين الذين يخوضون الانتخابات من فئة معينة من الشعب، كمجموعة عرقية أو جنسية أو دينية أو لغوية.

الضوابط والتوازنات: نظام يتيح لكل فرع من الحكومة ممارسة سيطرة محدودة على فروع أخرى بغرض ضمان سلوك ملائم وقانوني بالإضافة إلى توازن القوى والأنشطة السياسية.

المراجعة الدستورية (وتدعى أيضاً بالمراجعة القضائية): السلطات المخولة لمحكمة ما للفصل في دستورية قانون صادر عن الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي وإبطال القانون إذا تبين أنه مخالف للنصوص أو المبادئ الدستورية.

الحل: الإقالة الرسمية للهيئة التشريعية وتأتي في ثلاث صور (بالإضافة إلى الحل الذاتي) تعتمد حدودها على مصدر الإقالة. ويمكن أن تمثل جانباً إجبارياً في عملية معينة، أو تتم بمبادرة من مؤسسة أخرى، أو تقترحها أطراف أخرى.

Double majority voting: A voting process that requires two majorities, first an ordinary majority and second a majority within the minority members sitting in the legislature. The procedure is often used on sensitive issues

Electoral system: The part of the electoral law and regulations which determines how parties and candidates are elected to a representative body. Its three most significant components are the electoral formula, the ballot structure, and the district magnitude.

External appointments: The authority of the executive to appoint members to the legislature thereby diminishing the institutional autonomy and independence of the legislature

First Past The Post system: An electoral system in which the candidate who receives more votes than any other is elected

Investigation: A tool of legislative oversight which allows the legislature to carry out a systematic or formal inquiry into activities of the executive branch. This power is usually exercised through a committee or special commission.

Judicial review/ constitutional review: The powers of a court to decide upon the constitutionality of an act of the legislature or the executive branch and invalidate that act if it is determined to be contrary to constitutional provisions or principles

Legislature: The legislature is one of the three branches of government. Its most prominent tasks are the making and changing of laws, and the approval of the national budget.

Mediation committee: A committee consisting of an equal number of members from both chambers of the legislature that tries to compose a compromise bill for each house to adopt

تصويت الأغلبية المزدوجة : عملية تصويت تستلزم أغليبتين: الأولى أغلبية عادية والثانية أغلبية داخل أفراد الأقلية الموجودين في الهيئة التشريعية. ويستخدم هذا الإجراء في القضايا الحساسة في أغلب الأحوال.

النظام الانتخابي : جزء من قانون ولوائح الانتخابات يحدد كيفية انتخاب الأحزاب والمرشحين في هيئة ممثلة. وتتمثل أهم مكوناته الثلاثة في الصيغة الانتخابية وهيكل الاقتراع وحجم الدوائر الانتخابية.

التعيينات الخارجية : سلطة الفرع التنفيذي لتعيين أعضاء في الهيئة التشريعية وبالتالي تقليص الاستقلال الدستوري للهيئة التشريعية.

نظام الفوز بأغلبية الأصوات : نظام انتخابي يتم بموجبه اختيار المرشح الذي يحصل على أصوات أعلى من أي مرشح آخر.

التحقيق : أداة رقابة تشريعية تتيح للهيئة التشريعية إجراء تحقيق منهجي أو رسمي حول أنشطة الفرع التنفيذي. وتمارس هذه السلطة عادة من خلال لجنة أو مفوضية خاصة.

المراجعة القضائية / المراجعة الدستورية : السلطات المخولة لمحكمة ما للفصل في دستورية قانون صادر عن الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي وإبطال القانون إذا تبين أنه مخالف للنصوص أو المبادئ الدستورية.

السلطة التشريعية : السلطة التشريعية هي واحدة من الفروع الثلاثة للحكومة. وتتمثل أبرز مهامها في سن القوانين وتعديلها واعتماد الموازنة القومية.

لجنة الوساطة : لجنة تتألف من عدد متساو من الأعضاء من غرفتي الهيئة التشريعية وتحاول صياغة مشروع قانون للتسوية لإقراره من كل غرفة.

Mixed system: A design of the executive branch that in some way combines aspects of the presidential and parliamentary systems

Package veto: Allows the President to accept or reject a bill as a whole

Partial veto: Permits the President to reject portions of a bill without blocking the entire bill

Presidential veto: The competence of the President to block legislative policymaking. The President may reject a bill strictly for political reasons, or challenge the constitutionality of a law.

Proportional representation: A system of electing members of the legislature in which the number of seats allocated to a particular party is determined by the percentage of the popular vote won by that party

Summons: A tool of legislative oversight which allows the legislature to submit questions which the executive branch is compelled to answer

Unicameral legislature: A legislature composed of one chamber or house

Vote of no confidence: The competence of the legislature to withdraw its support from the government and/or individual executive officials and thus effect their removal. In some legislatures a 'constructive' vote of no confidence is required, in which a new Prime Minister is designated before the passage of a vote of no confidence.

Advisory opinions: A non-binding opinion issued by a Constitutional Court advising the legislature as to the constitutionality of a proposed piece of legislation

Civil law: A legal system which places emphasis on the codification of laws

النظام المختلط: تصميم الفرع التشريعي بطريقة تجمع بين جوانب النظام الرئاسي والنظام البرلماني.

حق النقض الكلي: يسمح لرئيس الجمهورية بقبول أو رفض مشروع قانون ككل.

حق النقض الجزئي: يسمح لرئيس الجمهورية برفض أجزاء من مشروع قانون دون حجب القانون بشكل كامل.

حق النقض الرئاسي: اختصاص رئيس الجمهورية بمنع عملية اتخاذ قرار تشريعي. ويجوز للرئيس رفض مشروع قانون رفضاً صارماً لأسباب سياسية أو الطعن في دستورية قانون ما.

التمثيل النسبي: نظام لإنتخاب أعضاء الهيئة التشريعية تُخصص بموجبه مقاعد لحزب معين على أساس نسبة التصويت الشعبي الذي حصل عليه ذلك الحزب.

أمر استدعاء: أداة من أدوات الرقابة التشريعية تسمح للهيئة التشريعية بتقديم أسئلة يتعين على الفرع التنفيذي الإجابة عليها.

السلطة التشريعية أحادية المجلس: هيئة تشريعية تتألف من غرفة واحدة أو مجلس واحد.

تصويت بسحب الثقة: اختصاص الهيئة التشريعية بسحب دعمها من الحكومة و/ أو المسؤولين التنفيذيين الأفراد وبالتالي تفعيل عزلهم. وتتطلب بعض الهيئات التشريعية إجراء تصويت "بناء" بسحب الثقة ويتم بموجبه تكليف رئيس وزراء جديد قبل تمرير التصويت بسحب الثقة.

الآراء الاستشارية: رأي غير ملزم صادر عن محكمة دستورية يوجه المشورة إلى الهيئة التشريعية بشأن دستورية نص تشريعي مقترح.

القانون المدني: نظام قانوني يؤكد على تنظيم وتجميع القوانين.

Common law: A legal system which places emphasis on following precedent from earlier legal decisions to decide cases

Conflict of laws: The situation when aspects of legal systems within the same country are contradictory

Constitutional amendment process: The means by which an alteration to a constitution, whether a modification, deletion or addition, is accomplished

Constitutional Court: A high court primarily responsible for interpreting the constitution and deciding whether other national laws are in compliance with it or are unconstitutional. A Constitutional Court is usually a specialized court that will not occupy itself with other types of cases that are not directly related to the constitution.

Customary law: Legal systems, often unwritten, developed from the societal norms, customs and practices of a particular community

Judicial accountability: A principle to ensure judicial compliance with the rule of law, enforced by other branches through oversight, and checks and balances

Judicial appointment: The mechanism by which members of the judiciary are selected. A common system has the executive offer nominations to the legislature which then has the power to confirm or reject nominees

Judicial independence: Freedom from influence from other branches of government or actors; judicial independence is considered fundamental to a functioning judiciary and to a democratic society.

Judicial system: The entire judicial framework of a nation, including the court system, judicial norms and practices, and laws

القانون العام: نظام قانوني يؤكد على اتباع أمثلة سابقة من قرارات قانونية سبق اتخاذها في الماضي للفصل في القضايا.

تضارب القوانين: الموقف الذي تتعارض فيها جوانب النظم القانونية داخل البلد نفسه.

عملية تعديل الدستور: الوسيلة التي يتحقق بها تعديل على الدستور سواء بطريق التعديل أو الحذف أو الإضافة.

المحكمة الدستورية: محكمة عليا مسؤولة بشكل أساسي عن تفسير الدستور والفصل في مدى مطابقتها للقوانين الوطنية الأخرى للدستور أو عدم دستورتها. والمحكمة الدستورية عادة ما تكون محكمة متخصصة لا تعنى بالأنواع الأخرى من القضايا التي لا تتصل اتصالاً مباشراً بالدستور.

القانون العرفي: أنظمة قانونية، غير مكتوبة غالباً، تستنبط من المعايير والعادات والممارسات المجتمعية لمجتمع معين.

المساءلة القضائية: مبدأ يقضي بضمان التزام القضاء بحكم القانون وتفذه الفروع الأخرى من خلال المراقبة والضوابط والتوازنات.

التعيين القضائي: الآلية التي يتم بموجبها اختيار أعضاء السلطة القضائية. ويتضمن النظام الشائع قيام الفرع التنفيذي بتقديم الترشيحات إلى الهيئة التشريعية التي بدورها لها سلطة قبول أو رفض المرشحين.

استقلال القضاء: التحرر من تأثير الفروع الأخرى بالحكومة أو الأطراف الفاعلة ويعد استقلال القضاء عنصراً أساسياً لسلطة قضائية فاعلة ومجتمع ديمقراطي.

النظام القضائي: الإطار القضائي العام لدولة ما ويشمل نظام المحاكم والمعايير والممارسات القضائية والقوانين.

Judiciary: The branch of government that is endowed with the authority to interpret the law, adjudicate legal disputes, and otherwise administer justice

Legal interpretation: The act or process of determining the intended meaning of a written document, such as a constitution, statute, contract, deed or will

Legal pluralism: The existence of multiple legal systems under one constitution, often taking the form of multiple, separate, regional or specialized court systems

Legal safeguards: Legal rules established to prevent the misuse of powers by branches of government. Often take the form of checks and balances to be exercised by one branch over another

Supreme Court: In most cases, the highest court within the legal system, which is often an appellate tribunal with high powers and broad authority within its jurisdiction

Concurrent powers: Powers that are shared by national and sub-national governments under a constitution. Where laws in an area of concurrency conflict, the national law is normally paramount.

Depth of decentralization: A measure of the comprehensiveness of the actual powers that are transferred from the centre to lower levels of government

Enumerated powers: The powers explicitly established in the constitution. The governmental subunits have the residual power; therefore it is not necessary to specifically list the subunit's powers.

Integrated model: National courts and lower courts are integrated in one system. Courts have the power and the capacity to deal with both subnational and national law cases. Judges are authorized and qualified to adjudicate two sets of law: the national law and the respective sub-national law.

السلطة القضائية : فرع الحكومة المخول بسلطة تفسير القانون وتسوية المنازعات القانونية وغير ذلك من اقامة العدالة.

التفسير القانوني : إجراء أو عملية تحديد المعنى المقصود لوثيقة مكتوبة مثل دستور أو نظام أساسي أو عقد أو سند ملكية أو وصية.

التعددية القانونية : وجود نظم قانونية متعددة تحت دستور واحد وغالباً ما تأخذ شكل نظم محاكم متعددة أو منفصلة أو إقليمية أو متخصصة.

الضمانات القانونية : قواعد قانونية موضوعة لمنع استغلال السلطات من جانب فروع الحكومة. وغالباً ما تأخذ شكل الضوابط والتوازنات ويمارسها فرع على فرع آخر.

المحكمة العليا : هي في أغلب الحالات أعلى محكمة في النظام القانوني وغالباً ما تكون محكمة استئناف ذات صلاحيات عليا وسلطات واسعة في اختصاصها القضائي.

سلطات مشتركة : سلطات تشترك فيها الحكومات الوطنية والمحلية تحت مظلة دستور. وفي حالة تعارض القوانين في مجال مشترك، تكون السيادة للقانون الوطني بشكل طبيعي.

عمق اللامركزية : قياس لشمول الصلاحيات الفعلية المنقولة من المركز إلى مستويات أدنى في الحكومة.

الصلاحيات المتعددة : الصلاحيات المنصوص عليها صراحة في الدستور. وتتمتع الوحدات الحكومية الفرعية بالصلاحيات المتبقية لذا من غير الضروري إدراج الصلاحيات الخاصة بالوحدة الفرعية.

النموذج المتكامل : يتم دمج المحاكم الوطنية والمحاكم الأدنى في نظام واحد. وتتمتع المحاكم بالصلاحيات والاختصاص اللازمين للتعامل مع القضايا القانونية على المستوى المحلي والوطني. ويحصل القضاة على التفويض والتأهيل اللازم للفصل في مجموعتين من القوانين: القانون الوطني والقانون المحلي.

Internationalization: Upward transfer of powers from the national level to an international institution, for example, the United Nations, the Internal Criminal Court

Personal federalism: A system under which certain rights and powers are assigned not to a specific territory but to a group of people (communities) that are often not territorially concentrated but dispersed throughout the country

Regional integration: The upward transfer of powers from the national level to a regional institution, for example, the European Union (EU) or the Economic Community of West African States (ECOWAS)

Self-rule: Sub-national levels of government obtain the authority to regulate and/or implement certain issues on their own.

Separated/dual model: Both the national level and the sub-national level each have their own court system (usually three-tiered—local courts, circuit courts of appeal and Supreme Court). Lower courts generally only apply the laws of their respective states, whereas national law is adjudicated by national courts.

Shared rule: Sub-national entities are involved in national rule making.

Substantive decentralization: The assignment of authority and power to various levels of government. The substantive component of decentralization measures how the formal structure is actually filled with substantive authorities (sometimes referred to as functional decentralization).

Unitary system: A system in which one level of government can unilaterally revoke the existing distribution of powers, including exclusive competences at the sub-national level

التدويل: نقل تصاعدي للصلاحيات من مستوى وطني إلى مؤسسة دولية مثل الأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية.

الفيدرالية الشخصية: نظام لا تحول فيه بعض الحقوق والاختصاصات إلى إقليم معين بل إلى مجموعة من الأشخاص (مجتمعات محلية) التي لا تكون في الأغلب الأحوال متركرة في إقليم معين بل تكون منتشرة في جميع أنحاء البلاد.

الدمج الإقليمي: النقل التصاعدي للصلاحيات من مستوى وطني إلى مؤسسة إقليمية مثل الاتحاد الأوروبي أو المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

الحكم الذاتي: حصول المستويات المحلية من الحكومة على سلطة تنظيم و/ أو تنفيذ قضايا معينة اعتمادًا على نفسها.

النموذج المنفصل / المزدوج: يكون لكل من المستوى الوطني والمستوى المحلي نظام المحاكم الخاص به (عادة محاكم محلية ذات ثلاثة مستويات ومحاكم استئناف ومحكمة عليا). ولا تطبق المحاكم الأدنى مستوى القوانين الخاصة بدولها بشكل عام، في حين تتولى المحاكم الوطنية الفصل في القضايا بموجب القانون الوطني.

الحكم المشترك: تشترك الكيانات المحلية في اتخاذ القرار الوطني.

اللامركزية الحقيقية: نقل السلطة والصلاحيات إلى مستويات مختلفة من الحكومة. ويقاس المكون الحقيقي للامركزية كيفية تعزيز الهيكل الرسمي بسلطات حقيقية (يشار إليها في بعض الأحيان بإسم اللامركزية الوظيفية).

النظام الأحادي: نظام يمكن مستوى واحد من الحكومة بموجبه إلغاء التوزيع القائم للسلطات من جانب واحد بما في ذلك الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي.

نبذة عن المؤلف

انضم "وينلاك واهيو" إلى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عام ٢٠٠٦. وفي عام ٢٠٠٨ كان قائمًا بأعمال رئيس بعثة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في نيبال، حيث ساعد على تأسيس برنامج لدعم عملية بناء الدستور في البلاد. وشارك أيضًا في عملية أدت إلى تأطير دستور كينيا الجديد في الفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٥، بصفة أساسية كمستشار قانوني لوزارة العدل واللجنة البرلمانية المختارة المسؤولة عن العملية. وقدم المشورة أيضًا إلى منظمة حقوق الإنسان الشاملة في أوغندا (٢٠٠٤) والجمعية القانونية في سوازيلاند (٢٠٠٤) بشأن عملية تغيير الدستور في هذين البلدين. وفي الفترة بين ٢٠٠١ و٢٠٠٥، تولى وينلاك تنسيق البرنامج الأفريقي لحقوق الإنسان والحصول على العدالة، وهو مبادرة مشتركة بين القسمين الكيني والسويدي باللجنة الدولية للفقهاء القانونيين بالمشاركة مع أمانتها في جنيف، بما يدعم تنفيذ قواعد حقوق الإنسان على الصعيد الوطني من خلال دعوى دستورية في ١٦ بلدًا أفريقيًا جنوب الصحراء. وهو ممارس دستوري وتخرج في جامعة نيروبي وكرمه الجمعية القانونية الكينية تقديرًا لدوره في العملية الدستورية بالبلاد.

المراجع

حول الطبيعة السياسية للدساتير

- Griffith, J. A. G., 'The Political Constitution', *Modern Law Review*, 42/1 (1979), pp. 1–21 (on the distinction between political and legal constitutions)
- Tribe, Laurence, *The Invisible Constitution* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2008), pp. 18–19 and 25–51 (analysing the importance of the 'unwritten' Constitution of the United States)

حول تصميم الدساتير للتعامل مع الشكوك المستقبلية

- Balkin, Jack M. and Siegel, Reva B. (eds), *The Constitution in 2020* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2009), pp. 1–7 (overview of the US Constitution prospects in 2020)
- Benomar, J., 'Constitution-Making after Conflict: Lessons for Iraq', *Journal of Democracy*, 15/2 (2004)
- Fukuyama, F., *The End of History and the Last Man* (London: Penguin Books, 1992), pp. 199–208 (on the impact of identity politics on the universal and homogeneous state)
- Hazell, Robert (ed.), *Constitutional Futures Revisited: Britain's Constitution to 2020* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008), pp. 1–25 (on design matrix of aggregation and dispersal of power)

حول أهمية "العملية" في بناء الدساتير

- Andolina, R., 'The Sovereign and its Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ecuador', *Journal of Latin American Studies*, 35/4 (2003), pp. 721–50 (discussing the legitimization of the 1997–8 constitutional process among indigenous people)
- Austin, G., *The Indian Constitution, Cornerstone of a Nation* (Oxford: Oxford University Press, 1966; 1999 edn), pp. 308–29 (summarizing the framing of India's Constitution of 1949)
- Berhanu, Kassahun, 'Ethiopia Elects a Constituent Assembly', *Review of African Political Economy*, 22/63 (1995), pp. 129–35, downloaded from JSTOR on 18 November 2009 (on the process in Ethiopia under the Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front)
- Bhattarai, Hari P. and Subedi, Jhalak (eds), *Democratic Constitution Making: Experiences from Nepal, Kenya, South Africa and Sri Lanka* (Kathmandu: Nepal South Asia Center, 2007), pp. 105–38, available at <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/DemocraticConstitutionMaking_NESAC2007.pdf> (for a comparative overview of the challenges of a participatory process)

- Culic, I., 'State Building and Constitution Writing in Central and Eastern Europe after 1989', *Regio Yearbook*, 3 (2003), pp. 38–58
- Elster, Jon, 'Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process', *Duke Law Journal*, 45 (1995–6) (discussing how particular process choices aggregate particular institutional interests) (available from HeinOnline, downloaded 27 May 2009)
- Furley, O. and Katalikawe, J., 'Constitutional Reform in Uganda: The New Approach', *African Affairs*, 96/383 (April 1997), pp. 243–60 (discussing the impact of the consultative process under the National Resistance Movement)
- Ghai, Y., *The Role of Constituent Assemblies in Constitution-Making* (Stockholm: International IDEA, 2006), available at <http://www.constitutionnet.org/files/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf>
- Ghai, Y. and Guido, G., *Constitution Building Processes and Democratization* (Stockholm: International IDEA, 2006), available at <http://www.idea.int/publications/cbp_democratization/>
- Hart, V., *Democratic Constitution Making*, Special Report no. 107 (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003), pp. 4–11, available at <<http://www.usip.org>> (on the importance of process)
- Hassen, E., *The Soul of a Nation: Constitution-making in South Africa* (Oxford and Cape Town: Oxford University Press, 1999), esp. chapter 14
- Klug, H., *Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 93–117 (on the South African transition)
- Lawoti, N. (ed.), *Contentious Politics and Democratization in Nepal* (Sage Publications India and Bhrikuti Academic Publications, Nepal, 2007), pp. 48–72 (discussing the process leading to the 1990 Constitution)
- Phongpaichit, P. and Baker, C., *Thailand's Crisis* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001), pp 116–27 (on the process of drafting the 1997 Constitution)
- حول أهمية تصميم الديمقراطية بحيث تراعي التوازن بين المصالح والأفكار المتنافسة**
- Cowen, D.V., 'Constitution Making for a Democracy', *African Affairs*, 59/238 (1961), pp. 77–108, downloaded from JSTOR 16 October 2007 (discussing the challenges of democratizing South Africa in the 1960s African independence era)
- Dahl, Robert, *Democracy and its Critics* (New Haven, Conn. and London: Yale University Press, 1989), pp. 135–92 (a dialectical dialogue on the problems of the democratic process)
- Elster, Jon, Offe, Claus and Preuss, Ulrich, *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 63–108 (on constitution building in Eastern Europe)

- McWhinney, E., *Constitution-making: Principles, Process, Practice* (Toronto: University of Toronto Press, 1981), pp. 67–125 (on designs for constitutional institutions and processes)
- Murphy, W., *Constitutional Democracy* (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 2007), part 1 (on creating a constitutional democracy)
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy, NIMD Knowledge Centre, 'Writing Biographies of Nations: A Comparative Analysis of Constitutional Reform Processes', 2009, available at <<http://www.nimd.org>> (case studies of processes in five countries)
- Ramaphosa, C. and Motala, Z., *Constitutional Law: Analysis and Cases* (Cape Town: Oxford University Press Southern Africa, 2002), pp. 1–12 (on the making of South Africa's Constitution of 1996)
- Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering, 2nd edn* (New York: New York University Press, 1996), pp. 195–201 (an overview of constitutional engineering)
- Smith, S. A. de and Brazier, R., *Constitutional and Administrative Law, 8th edn* (London: Penguin Books, 1998), pp. 6–13 (on what goes into constitutions) and pp. 27–46 (on constitutional conventions)
- Sunstein, C. R., *Designing Democracy: What Constitutions Do* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2001), pp. 13–47 (discussing institutional design in polarized, heterogeneous communities)
- Tilly, Charles, *Contention and Democracy in Europe 1650–2000* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 42–69 (on regimes and contention between the participants in processes of democratization)
- Tully, J., *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 183–212 (for an overview of arguments in favour of and against constitutional recognition of cultural diversity)

دراسات حالات صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

- International IDEA, *Democracy in the Making: Key Options in Iraq's Democratization Process* (Stockholm: International IDEA, 2005), available at <http://www.idea.int/publications/democratization_iraq/index.cfm>
- International IDEA and Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, *Constitutional and Political Reform Process in Georgia, Armenia and Azerbaijan* (Stockholm: International IDEA, 2005), available at <http://www.idea.int/publications/cprp_georgia/en.cfm>
- Slatina, Senad, 'Final Analytical Report on Constitution Building Processes in Bosnia and Herzegovina', case study for International IDEA, [1996], available at <<http://www.constitutionnet.org/vl/item/final-analytical-report-constitutional-building-processes-bosnia-and-herzegovina>>



دليل عملي لبناء الدساتير

مبادئ وموضوعات عامة

نورا هيدلينغ

تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل الثاني من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلا عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

لا يرتبط هذا الإصدار بأي مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء الواردة ضمن هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو مجلس إدارتها أو مجلس الدول الأعضاء التابع لها أو آراء الجهات المانحة لها.

يتعين تقديم طلبات الحصول على تصريح بإعادة إصدار هذا الإصدار كلياً أو جزئياً إلى:

International IDEA

Strömsborg

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel: +46-8-698 37 00

Fax: +46-8-20 24 22

Email: info@idea.int

Website: www.idea.int

التصميم: شركة تربو ديزاين، رام الله

تصميم الغلاف: شركة تربو ديزاين، رام الله

رسومات الغلاف: شريف سرحان

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-91-87729-46-1

جرى نشر النسخة الإنجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية.

جرى وضع أقدم دساتير العالم إبّان القرن السابع عشر، حيث وُصفت آنذاك بأنها مواثيق ثورية نظراً لظهورها في ظل نظم سياسية جديدة تماماً. وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم العديد من الدساتير. وظهر الكثير منها عقب انتهاء الحرب الباردة في عام ١٩٨٩، والتي وصفت بالدساتير الإصلاحية حيث كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين أداء المؤسسات الديمقراطية.

ومن أهم الوظائف الجوهرية لأي دستور وضع الإطار العام لمؤسسات الحكم وتحديد من الذي يضطلع بصلاحيات الدولة وسلطاتها، وكيفية النهوض بهذا الدور ولأبي غرض. إلا أن الدساتير لا تهبط علينا من السماء ولا تنمو كذلك وسط البساتين، بل هي في واقع الأمر نتاج لإبتكار وإنتاج البشر، إذ ترسم خطوطها العريضة الاتفاقيات والسياقات التاريخية والاختيار والكفاح السياسي.

ويطالب المواطن في ظل النظام الديمقراطي بالحصول على حق صاحب السلطات الأصلي. فالدستور بالنسبة له يمثل عقداً اجتماعياً يعمل على قصر استخدام الحكومة للسلطة على السعي لتحقيق صالح المواطن في مقابل ولائه ودعمه لها. ويلخص مصطلح «الدستورية» فكرة السلطة المحدودة.

وفي الوقت ذاته، تمتد الأهمية الجوهرية لدساتير اليوم إلى ما هو أبعد من تلك الوظائف الأساسية. وتدرج الدساتير ضمن الأجندات العامة عندما يحين الوقت للتغيير إلى نظام سياسي أفضل. وتسعى الشعوب إلى وضع دساتير قادرة على حل المشكلات العصرية للدولة والحكومة. وفي الوقت الراهن، تتسم تلك المشكلات بتعدد أوجهها واتخاذها نطاقاً عالمياً على نحو متزايد - بداية من الفساد إلى الأزمات المالية الطاحنة، ومن التدهور البيئي إلى الهجرة بأعداد كبيرة. ويمكن بالطبع إدراك مدى رغبة الشعوب في المشاركة في تحديد بنود الدساتير والإصرار على عملية تشريع للدساتير تتسم بالشمولية والديمقراطية. وقد أقتحم مصطلح «الدستورية الجديدة» المصطلحات السياسية كدليل إضافي على تلك الأهمية الجديدة التي اكتسبتها الدساتير. ويتمثل التحدي الآن في إتاحة الفرصة للقطاع الأكبر من المجتمع أن يدلّو بدلوهم في عملية بناء الدساتير، بما في ذلك النساء والشباب والمجموعات المستضعفة والمهمشة.

ولا يزال الصراع في الوقت ذاته يمثل شوكة في ظهر الدساتير. فقد كانت الدساتير القديمة تمثل موروث الصراع مع النزعة الاستعمارية، بينما استهدفت الدساتير الحديثة وضع نهاية لذلك الصراع الضروس بين المجموعات والأمم المتناحرة حول الدولة ولمن تنتمي. ومما لا يدع مجالاً للشك، جاءت تلك الدساتير الجديدة وهي تحمل على أعناقها الكثير من التوقعات والأمال بأنها ستكون المدخل إلى حقبة جديدة من السلام والديمقراطية، مخلفة ورائها الفاشية والاستبداد والاحتقان السياسي.

تُصاغ الدساتير الآن في عصر تنتشر فيه نماذج ومبادئ الحكم الرشيد في جميع قارات العالم. وكان من الممكن أن يستغرق هذا التغيير فترة زمنية أطول لولا الدور الذي لعبته المنظمات الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وتجدر الإشارة هنا إلى أن المستوى المنخفض للصراع العنيف بين الدول كان له دوره كذلك في تعزيز الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة، مثل حقوق الإنسان وسيادة القانون والحرية والدستورية والعدالة والشفافية والمساءلة - والتي تعد جميعها عناصر جوهرية لأي نظام دستوري. وتتيح تلك القيم المشتركة لمنظمات مثل الاتحاد الإفريقي

ومنظمة الدول الأمريكية أن تكون أطرافاً أساسية للحكم الدستوري في دولها الأعضاء، وهو ما يتيح لها بدوره التدخل بشكل قانوني عندما لا يُحترم الدستور في أمور مثل تولي ونقل السلطة عقب إجراء انتخابات حرة.

ومن هذا المنطلق أحث القائمين على بناء الدساتير على الاستفادة من الدروس والخيارات التي يمكن أن تقدمها الدول والهيئات الدولية الأخرى. ليس هناك داع للبدء من الصفر عند التعامل مع قضايا مثل إدراج حقوق الإنسان ضمن الدساتير وضمن استقلال القضاء وإخضاع قوات الأمن تحت مظلة الحكم الديمقراطي المدني وضمن أن يتمتع كل مواطن بممارسة تصويت حر وعادل وصادق. ويمكن الخطأ في الاعتقاد بأن ذلك الاتفاق العام السطحي من شأنه تبرير اتخاذ منهج مرسوم سلفاً لصياغة الدساتير.

إن فكرة النماذج والقيم المشتركة لا يجوز لها بمكان أن تقوض من حقيقة أن القائمين على بناء الدساتير كانوا يتعلمون عن طريق الممارسة. فكل حالة من حالات بناء الدساتير ستمثل قضايا ساخنة يتعين حلها، على سبيل المثال ما الذي يتوجب فعله مع شاغلي المناصب الذين يجحجون عن التخلي عن السلطة ويلجأون إلى كافة السبل للحفاظ على توليهم الحكم والسيطرة. إن هذا التركيز للسلطة الذي أبرزه مؤخرًا ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم بعد انتهاء موروث حقبة التسعينيات من القرن العشرين، إنما يمثل تهديداً فعلياً للديمقراطية الدستورية في أي مكان بالعالم.

إن العالم يتغير بخطى سريعة، وهو ما يجعل القائمين على بناء الدساتير اليوم يتمتعون بميزة لم يحظ بها من سبقوهم. فقد أصبحت الدساتير القومية مصدرًا عالمياً لفهم القيم العالمية المشتركة، كما تتيح تكنولوجيا المعلومات بمجرد ضغطة زر الوصول إلى عدد لا متناهٍ من خيارات تصميم الدساتير.

إن ما يقدمه هذا الدليل الجديد الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للجهات الفاعلة المشاركة في عملية بناء الدساتير هو مطالبة بتوفير سبل أكثر منهجية لمراجعة الدساتير، والتأكيد على أنه لا يوجد ما يدعى بنظم دستورية مستقرة أو خارقة بطبيعتها أو حتى صيغ أو نماذج معيارية تتناسب مع الجميع. ويعمل الدليل على تسليط الضوء على حقيقة مفادها أن كل الدول يتعين عليها أن تبحث عن أسلوبها الخاص في صياغة دستورها الخاص. علاوة على ذلك، لا يعد تصميم الدساتير ممارسة أكاديمية بحتة يسعى المشاركون فيها إلى بلوغ الحل التقني الأمثل لبلدانهم. ويعد القائمين على صياغة الدساتير والمفاوضين بشأنها نشطاءً سياسيين يهدفون إلى تفسير أجنداتهم السياسية ضمن نصوص الدستور. ومن ثم فإن الوثائق الدستورية الناتجة نادراً ما تكون أفضل خيار تقني متوفر، بل هي في واقع الأمر أفضل حل وسط دستوري يمكن التوصل إليه.

ويهدف هذا الدليل إلى تحسين المناظرات المعنية بالبحث عن نموذج يعكس متطلبات بلد بعينه كنتاج لتسوية سياسية. ومن خلال توجيهه إلى القائمين على بناء الدساتير في مختلف أنحاء العالم، يكون أفضل استخدام له في المرحلة المبكرة من عملية بناء الدساتير. وهو يستعرض بعض المعلومات التي من شأنها إثراء المناقشات المبدئية حول خيارات تصميم الدستور المتاحة، ويعد مفيداً للغاية كمقدمة لفهم مجال بناء الدساتير المعقد.

قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. وبناء عليه، وُضع هذا الدليل في التوقيت المناسب.

قسام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

أعدت العديد من البلدان من جميع قارات العالم تشكيل نظمها الدستورية على مدار العقود الأخيرة - خلال السنوات الخمس الأخيرة فحسب شاركت كل من بوليفيا ومصر وآيسلندا وكينيا وميانمار ونيبال وسري لانكا والسودان وتايلند وتونس في مرحلة من مراحل عملية بناء الدساتير. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في العالم العربي في عام ٢٠١١، بات بناء الدساتير مهيباً للنهوض بدور محوري في إقامة ديمقراطية راسخة في المنطقة.

تُبنى الدساتير عادة في سياق تحولات سياسية أوسع نطاقاً قد ترتبط بتنفيذ عملية سلام وبناء دولة، كما قد ترتبط بالحاجة إلى المصالحة والمشاركة والتوزيع العادل للموارد خلال الفترات التي تعقب الصراعات. وأصبحت العديد من الدساتير لا يقتصر دورها الحالي على تحديد آليات الحكم فحسب، بل امتد كذلك ليشمل الاستجابة لتلك التحديات الأوسع نطاقاً على نحو يعتبر مشروعاً ومقبولاً على نطاق واسع. ومع زيادة المطالب الملقاة على عاتق الدساتير، كثيراً ما تكون معقدة ومطولة، ومن ثم تزداد صعوبة تصميمها، وكذلك تطبيقها. ونتيجة لما سبق، يحتاج القائمون على بناء الدساتير إلى الوصول إلى معارف واسعة النطاق ومتنوعة المجالات وعملية حول عمليات وخيارات بناء الدساتير.

تعد مشاركة المعارف المقارنة المعنية ببناء الدساتير أحد أهم مجالات العمل الرئيسية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويعمل هذا الدليل على جمع تلك المعارف والخبرات المقارنة للمرة الأولى في دليل عملي لبناء الدساتير، والتي تم جمعها بمنتهى الحرص والعناية بواسطة مجموعة من المؤلفين الخبراء.

ويهدف هذا الدليل إلى سد تلك الثغرات المعرفية التي يواجهها السياسيون وواضعو السياسات والممارسون المشاركون في عمليات بناء الدساتير المعاصرة. ويتمثل هدفه الرئيسي في توفير أداة مساعدة من الدرجة الأولى تستند إلى الدروس المستفادة من الممارسات والاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير. وهو مقسم إلى عدة فصول يمكن قراءتها كمقاطع فردية، بينما يوفر استخدام إطار تحليلي متسق عبر كل فصل فهماً أعمق لمجال القضايا والعناصر الفعالة في عمليات تطوير الدساتير.

ويعكس الدليل العملي لبناء الدساتير مدى ضرورة بناء الدساتير بالنسبة إلى إنشاء ديمقراطية مستدامة. ويعد بناء الدساتير عملية طويلة الأجل وتاريخية وهي غير مقيدة بالحقبة الزمنية التي يُكتب فيها الدستور فعلياً. ومع تركيز الدليل على الدساتير باعتبارها وثائق رئيسية في حد ذاتها، يؤكد على فهم النظم الدستورية على نحو مجمل، بما يتضمن المبادئ ذات الصلة (الفصل ٢) والحاجة إلى تعزيز ثقافة حقوق الإنسان (الفصل ٣)، فضلاً عن أحكام التصميم المؤسسي (الفصلين ٤ و٦) والأنماط اللامركزية للحكم (الفصل ٧). وهو بهذا لا يقدم معياراً أو نموذجاً للدساتير، بل يستنبط الدروس المستفادة من الممارسات والمعارف الحديثة. ومن بين هذه الدروس أن الدساتير قد تختلف نصوصها عن تطبيقها الفعلي على أرض الواقع.

وأنا من موقعي هذا إنما أرغب في التعبير عن عميق امتناني للمؤلفين والممارسين الذين أسهموا بأرائهم التي استقوها من خبراتهم، وكذلك لحكومة النرويج لما قدمته من دعم ومؤازرة. إن الدليل العملي لبناء الدساتير لم يكن ليظهر للنور بدون جهود هؤلاء.

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

لم يكن هذا الدليل ليرى النور لولا دعم وإسهامات العديد من الأفراد والمنظمات.

نقدر بكل امتنان إسهامات المؤلفين وغيرهم من المساهمين: «ماركوس بوكينفورديه»، و«حسن إبراهيم»، و«نورا هيدلنج»، و«ساكونتالا كاديرجامار - راجاسينجهام»، و«باولوس تيسفاجورجس»، و«وينلاك واهيو». ونقدم جل تقديرنا إلى كل من «بيبين ادهيكاري» و«ستيفن جوميز كومبس» و«سولاندا جويس» و«شيرين حاسم» و«توركواتو جارديم» و«ويلفريدو فيلاكورتا» لإسهاماتهم القيمة.

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: «تيك براسد دونجانا»، و«كارلوس ألبيرتو جوتشيا»، و«نوريا ماشومبا»، و«كيسيتينا موراي»، و«جينى توهايكا»، و«جايمبائي ويكراماراتن» لعملمهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى «كتيا بابجيانى» لمشاركتها الجوهرية في العديد من المسودات. ونود أن نعرب عن امتناننا لجميع الأشخاص الذين أمدونا بأفكارهم وآرائهم الحديثة لوضع نص الدليل، بمن فيهم «رؤول أفيللا أورتيز»، و«أندرو برادلي»، و«أندرو إليس»، و«شيريل سوندرز»، و«لينا ريكيلا تامانج» وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

ونعرب عن امتناننا لشريكنا منظمة Interpeace لدورها البارز في إعداد تصور هذا المشروع وتطويره، ويشمل تقديرنا المساهمين في Interpeace «ميشيل برانديت» و«جيل كوتريل» و«ياش جاي»، و«أنتوني ريجان».

المزيد من الشكر للدعم البحثي الذي قدمته «إيميلي بينز»، و«موج فازليوجلو»، و«إيف جرينا»، و«سنولي»، و«جان أورتجيس»، و«أبراك ساتي»، و«أن كاترين سيكيمبير»، و«كاتجا ستوكيرجر»، و«أنا ماريا فارجاس»، و«فيليب وينسبيرج».

ونقدم جزيل الشكر والامتنان للخبرة التحريرية التي قدمها «جي ماثيو ستريدي» و«إيف جوهانسون»، وكذلك لجهود فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعلى الأخص «نادية حنضل زاندر»، و«تحسين زيونة». وقد كان تقاني فريق عمليات بناء الدساتير أمر يفوق التقدير؛ ونتوجه بشكرنا إلى كل من «ميلاني الين»، و«جينى فاندالان إيزبيرج»، و«روزينا إسماعيل-كلارك»، و«تايوه ننجي» لإسهاماتهم العديدة ودعمهم لهذا المشروع.

وأخيراً وليس آخراً، نتوجه بالشكر إلى حكومة النرويج لما قدمته من مساندة، والتي بدونها لم يكن في الإمكان إصدار النسخة الإنجليزية لهذا الدليل.

المحتويات

١	(١) مُقدمة و لمحة عامة
٣	(٢) دور المبادئ الدستورية
٣	١-٢) تجسيد القيم
٣	٢-٢) تحقيق التوافق
٤	الإطار ١: جنوب أفريقيا، المبادئ المحددة لمسار صياغة الدستور
٥	٢-٣) إغناء معنى الدستور
٧	(٣) إعلاء المبادئ الدستورية وتطبيقها
٨	١-٣) الأحكام التأسيسية
٨	٢-٣) الديباجة
٩	٣-٣) المبادئ التوجيهية
٩	٤-٣) المبادئ المشتقة
١١	الإطار ٢: المبادئ التوجيهية في الدستور الهندي
١٣	(٤) دراسة موضوعات مختارة
١٣	١-٤) الحكم الديمقراطي
١٥	٢-٤) المبادئ المتعلقة بسيادة القانون
١٦	٣-٤) المبادئ المتعلقة بالتنوع
١٨	الإطار ٢: التعامل مع التنوع: دولة بوليفيا متعددة الجنسيات
١٨	٤-٤) المبادئ المتعلقة بالمساواة بين الجنسين
١٩	١-٤-٤) اللغة الدستورية
١٩	٢-٤-٤) المساواة في الحقوق
٢٠	٣-٤-٤) التمثيل
٢٢	الإطار ٤: أساس للمساواة بين الجنسين: دستور دولة الإكوادور لعام ٢٠٠٨
٢٣	٥-٤) علاقة الدستور بالدين
٢٤	الإطار ٥: توحيد بلد مُنقسم دينياً: مبادئ «البانكاسيلا» الإندونيسية
٢٥	٦-٤) المبادئ المتعلقة بالقانون الدولي
٢٦	الإطار ٦: وجهات نظر بشأن القانون الدولي على المستوى الوطني
٢٧	الإطار ٧: القانون الدولي كألية لتوزيع السلطة: نيكاراغوا وحقوق السكان الأصليين
٢٩	(٥) خاتمة
٣٠	الجدول ١: الموضوعات التي تم تسليط الضوء عليها في هذا الفصل
٣١	كلمات أساسية
٣١	مصادر إضافية

٢٣.....	مسرد المصطلحات.....
٣٦.....	لمحة عن المؤلف.....
٢٧.....	لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.....
٢٨.....	ملحق: الأحكام الدستورية والتشريعية المشار إليها ضمن هذا الفصل.....
٥٣.....	الهوامش.....

مبادئ وموضوعات عامة

(١) مقدمة وملحة عامة

يناقش الفصل الثاني الطرق المختلفة التي يقوم الممارسون من خلالها باستخدام الدساتير لإرساء وتعزيز مبادئ بعينها. ويتناول أيضاً العلاقات القائمة بين هذه المبادئ ومفهوم الدستور وتطبيقه. ويدرس كيفية وضع المبادئ، سواء من خلال التفاوض بشأن ماهيتها وإدراجها صراحة في الدستور، أو من خلال اشتقاقها لاحقاً من نصوص الدستور وهيكله وتطبيقه. علاوة على ذلك، يسلط هذا الفصل الضوء على إمكانية استخدام المبادئ الدستورية في توجيه سياسات الحكومة أو دعم إرساء حقوق وهيكل قانونية محددة. وأخيراً، يبحث الفصل عدداً من الموضوعات المشتركة التي تظهر عموماً عند صياغة الدساتير، حيث يتطرق إلى ستة موضوعات: الحكم الديمقراطي، وسيادة القانون، وإدارة التنوع، والمساواة بين الجنسين، والدين، والمبادئ المتعلقة بالقانون الدولي. وهو يناقش بإيجاز كيفية تناول هذه الموضوعات في الدساتير، ويبحث في كيفية قيام القوى والتيارات السائدة في الدولة بصياغة شكل ومضمون المبادئ والأحكام الدستورية ذات الصلة. ويستعرض أيضاً بعض الأمثلة على مبادئ دستورية من دساتير وتجارب دستورية مختلفة، بغرض الإيضاح وليس بالضرورة بغرض التوصية بتطبيقها. وواضعو الدساتير مدعوون لإجراء مزيد من البحث والدراسة للدساتير والظروف في التجارب الملفتة للانتباه، مع ضرورة تذكّر أن النصوص القانونية تعمل بطرق تختلف من ظرف لآخر ولا يجب نسخها أو استيرادها من وضع دستوري إلى آخر دون دراسة دقيقة.

- يجسد الدستور بعض النماذج والقيم المعنوية والأخلاقية في شكل مبادئ دستورية يُنص عليها صراحة أحياناً، أو يتم اشتقاقها لاحقاً من خلال التفسير القضائي في أحيان أخرى. والمبادئ الدستورية إما أن تنص على قواعد عامة لكنها ملزمة، أو تكون بمثابة معايير طموحة يجب تحقيقها بأقصى درجة ممكنة. والدساتير وثائق قانونية تُصاغ، ويصادق عليها، وتُفسر ويجري قبولها في ضوء المبادئ التي تنادي بها صراحة أو ضمناً.
- يناقش هذا الفصل مبادئ تنص عليها الدساتير صراحة أو تدعمها أو تنشأ عنها. ومع ذلك، فقد تؤثر القيم الاجتماعية المشتقة من مصادر أخرى، كالمعايير والقيم الدينية أو الثقافية أو قيم القانون الدولي، كذلك على تطبيق الدستور، سواء تبناها صراحة أم لا.
- قد يعتمد واضعو الدساتير إلى إدراج المبادئ الدستورية صراحة في نص الدستور. ويمكنهم أيضاً إدراجها أو اشتقاقها من هيكل الأحكام وتفاعلها مع بعضها. والخيارات السياسية المتخذة والمفاوضات التي تجري أثناء صياغة الدستور هي التي تحدد عادة هل سيتم تبني مبدأ بعينه صراحة في الدستور أم لا.
- وقد يكون من العسير تماماً، في حالة الصراعات الخطيرة، الاتفاق على قيم مشتركة بين أفراد ومجموعات عانت من العنف ومن الغياب التام للقانون وانتهاكات حقوق الإنسان. وفي بعض الحالات ومع البدء في تطبيق الدستور، قد يتم اعتبار المبادئ الدستورية أساسية، حتى وإن لم يشر واضعو الدستور إلى ذلك. وقد تبتق مبادئ دستورية لاحقاً عن أحكام والتزامات معينة يتضمنها الدستور، وكذلك عن الفهم المألوف للقانون الدولي ومعاييرهم.
- تمثل المبادئ الدستورية تعبيرات عن قيم مشتركة، وهي من ثم قد تصبح بمثابة إطار عام لإدارة الاختلافات، حتى مع تزايد حدة الانقسامات. وحينما يستحيل الاتفاق على أحكام معينة، يلجأ واضعو الدساتير، عوضاً عن ذلك، إلى الاتفاق على مبادئ تصاغ بعبارة عامة، ثم يعمل القضاة أو المشرعون لاحقاً على صياغتها على نحو أكثر كمالاً. فعلى سبيل المثال، قد تدعم جميع الأطراف الالتزام الصارم بالمساواة، إلا أنهم يختلفون على صياغة أحكام بعينها متصلة بتفعيل تلك المساواة. ويمثل الاتفاق على المبادئ دوماً إنجازاً رائعاً بغض النظر عن الاختلاف المحتمل. فقد يؤدي الفشل، في الدول التي عانت من الصراع، في الاتفاق على قيم ومبادئ مشتركة إلى تحويل بناء الدستور إلى عملية انقسام بدلاً من كونها عملية توحيد.
- هناك مبادئ دستورية عديدة ترتبط بالوضع الدستوري للهوية. ومن الأمثلة على مصطلحات يرجح وردوها في دساتير بلدان متنوعة مصطلحات تشير إلى تنوع أو تعدد الإثنيات، والأعراق، والأديان، والثقافات أو القوميات، والأعراق المختلفة، واللانصرية. وتسلط هذه المصطلحات الضوء على مفاهيم مختلفة عن العلاقات القائمة بين مختلف المكونات والدولة. وتثار قضية الهوية أيضاً من خلال علاقة الدساتير بالدين وبالطريقة التي تتناول بها قضية المساواة بين الجنسين.

٢) دور المبادئ الدستورية

يحتوي كل دستور مجموعة من المبادئ التي تفسر أهدافه وأساسه المعياري فضلاً عن توجيه طريقة فهم الدستور ككل. ويمكن لهذه المبادئ، عبر تركيزها لقيم مشتركة، أن تسهم في تحقيق شكل من أشكال الوحدة وتعزز الإيمان والالتزام بالدستور بين المواطنين.

يحتوي كل دستور مجموعة من المبادئ التي تفسر أهدافه وأساسه المعياري فضلاً عن توجيه طريقة فهم الدستور ككل. ونجد جذور هذه المبادئ غالباً في تجربة البلاد التاريخية، وتعكس القيم التي يعتنقها الشعب أو يحترمها. وقد توضح تلك المبادئ أو تجسد معايير دولية وإقليمية، إما بمفهوم إلزامي أو بمعنى الطموح. وهناك مبادئ أخرى تتناول بصفة عامة المشكلات التي تواجه الدولة. ويأتي بعضها كنتيجة مباشرة للتجربة الجماعية للصراع وبدافع الرغبة في تحقيق السلام.

٢-١) تجسيد القيم

تعتبر المبادئ المحددة في الدستور عموماً بمثابة تعريف جامع لأهداف ومقاصد الحكومة. فالمبادئ الدستورية قد تعكس مذهب الدولة أو هويتها. وهي تمثل من هذا المنطلق، وعلى المستوى الأساسي الأول، تجسيدا رمزياً واحتفاءً بالتزام المجتمع بفكرة أو قيمة أو نمط حياة. وبالمثل، تحقق صياغة هذه المبادئ أيضاً هدفاً تعليمياً. فهي تعرّف الجمهور والمؤسسات الحكومية الأخرى بأهداف ومقاصد الدستور والحكومة. ويمكن للمبادئ الدستورية، باعتبارها تكريساً وتجسيداً للقيم المشتركة، أن تسهم في إيجاد شكل من أشكال الوحدة. كما يمكنها، باعتبارها بيانات واضحة بمقاصد وأولويات الدستور، أن تعزز الإيمان والالتزام بالدستور بين المواطنين، وهو عنصر أساسي لنجاح تطبيقه.

٢-٢) تحقيق التوافق

تتيح المبادئ الدستورية فرصة الوصول إلى توافق في ظروف الصراع المحتدم من خلال صياغة قيم وتطلعات مشتركة عمومية يمكن للمجموعات المتباينة قبولها في حالات كثيرة. وقد يكون الالتزام بمبادئ معينة أداة لكسر الجمود السياسي وتحقيق التوافق.

تتميز المبادئ الدستورية بقدرة كبيرة على توحيد المجتمع حتى لو كانت مكوناته مختلفة ومتنافسة على المصالح. وتتيح هذه المبادئ فرصة الوصول إلى توافق في ظروف الصراع المحتدم من خلال صياغة قيم وتطلعات مشتركة عمومية يمكن للمجموعات

المتباينة قبولها في حالات كثيرة. ويمكن استخدام المبادئ لتوجيه المفاوضات، وأحياناً لرسم حدودها. وقد يؤدي

الالتزام الصريح بمبدأ معين، كشكل الحكم مثلاً، إلى استبعاده من طاولة النقاش، والحد من تأثير المعارضين له.

قد يكون الالتزام بمبادئ معينة أداة أيضاً لكسر الجمود السياسي وتحقيق توافق يمكن على أساسه دفع المفاوضات أثناء مرحلة صياغة الدستور. وعند الاتفاق على المبادئ العامة، يعتبر الالتزام بوضع دستور ينسجم مع تلك المبادئ طمأننة للمجموعات المختلفة. يمكننا أن نجد مثلاً عن هذه المبادئ في تجربة صياغة الدستور في جنوب أفريقيا، حيث كانت المبادئ التي تم التوافق عليها بمثابة اتفاق أو ميثاق بين الأطراف المعنية. وكانت كافة الأطراف مطمئنة إلى أنه لن يتم انتهاك هذا الاتفاق - وأصبحت تلك المبادئ ملزمة قانوناً وأساساً قابلاً للتنفيذ قضائياً لبناء الدستور (انظر الإطار ١).

الإطار ١ : جنوب أفريقيا، المبادئ المحددة لصياغة الدستور

لعبت المبادئ الدستورية دوراً مهماً ومميزاً في صياغة وتطبيق دستور جنوب أفريقيا. وتمخضت المفاوضات السياسية الأولى عن اتفاق على ٣٤ مبدأ أساسياً وملزماً قانوناً، بينها الالتزام بوحدة الدولة والمواطنة المشتركة والمساواة بين الجنسين والمساواة العرقية وسيادة الدستور. ولم تكن هذه المبادئ أساساً للدستور المؤقت فحسب، بل شكلت أيضاً إطاراً للتفاوض على دستور ١٩٩٦ وصياغته. وقبل أن يدخل دستور ١٩٩٦ حيز التنفيذ، اقتضى الدستور المؤقت أن تقوم المحكمة الدستورية المشكلة حديثاً بالإقرار أنه يتوافق مع المبادئ الأساسية الأربعة والثلاثين المحددة في الدستور المؤقت بالكامل. إن هذا الالتزام الصارم بتلك المبادئ يقدم مثلاً على كيفية ترسيخ الضمانات القانونية لمعايير معينة في النظام الدستوري: فقد وجهت المبادئ المذكورة - والأهم ربما أنها - حددت نطاق التفاوض بشأن النص النهائي لدستور عام ١٩٩٦.

لقد رفضت المحكمة الدستورية بجنوب أفريقيا المسودة الأولى لدستور عام ١٩٩٦ نظراً لعدم إقراره الكامل بالمبادئ الأربعة والثلاثين. وفضلت مسودة الدستور، على سبيل المثال، في تفويض سلطة كافية للحكومات الإقليمية.* واحتدم الخلاف، أثناء الصياغة، بين الأحزاب السياسية بشأن اللامركزية: إذ طالب الحزب الديمقراطي وحزب الحرية إنكاثاً بزيادة اللامركزية بينما طالب حزب الأغلبية (حزب المؤتمر الوطني الأفريقي) بدولة شديدة المركزية.** وجاءت مسودة الدستور التي قدمت للمحكمة الدستورية في مايو ١٩٩٦ مؤيدة للمركزية، بما يخدم مصالح حزب المؤتمر الوطني الأفريقي في حين أكدت المبادئ الأربعة والثلاثون على ضرورة «الحكم الذاتي الإقليمي المشروع» ونصت صراحة على أن «سلطات ومهام الأقاليم المعرفة ضمن الدستور... يجب ألا تكون أقل أو أدنى بدرجة كبيرة من تلك المحددة في هذا الدستور (المؤقت)»*** وهكذا أسقطت المحكمة الدستورية تأييد المركزية التي فضلها حزب المؤتمر الوطني الأفريقي. ومن خلال إقرار مبدأ اللامركزية، وفرت المحكمة الدستورية ضمانات قانونية للحماية من حكم الأغلبية. ويوضح هذا التعهد الملزم بالمبادئ الأربعة والثلاثين كيف يمكن للضمانات القانونية ترسيخ معايير معينة في النظام الدستوري.

* إقرار دستور جمهورية جنوب أفريقيا، ١٩٩٦. المحكمة الدستورية بجنوب أفريقيا، القضية CCT ٩٦/٢٣، الفقرات ٤٧١-٨١.

** ساركين جيرمي، «الدور السياسي للمحكمة الدستورية بجنوب أفريقيا»، مجلة القانون الجنوب أفريقية، ١١٤ (١٩٩٧) صفحة ١٢٨.

*** المبدأ ٢٠، الجدول ٤ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا، القانون رقم ٢٠٠ لعام ١٩٩٣، والمبدأ ١٨، الجدول ٤ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا، القانون رقم ٢٠٠ لعام ١٩٩٣، وفقاً لتعديلها بموجب القسم ١٣ (أ) من القانون رقم ٢ لعام ١٩٩٤. انظر الملحق.

توفر المبادئ الدستورية، باعتبارها نقاط اتفاق، الأساس اللازم لإقامة حكم فعال. وكما سبق وناقشنا، يمكن لهذه المبادئ أن تكون بمثابة حدود وتوجيهات صارمة لصياغة الدستور وتطبيقه. ومن ناحية ثانية، ليست عبارات القيم المشتركة التي تمثل نقاط اتفاق مع الأحزاب في المعارضة هي المعنى الوحيد الذي يعطي المبادئ مغزاها. وحتى لو كانت هذه العبارات في الغالب عامة وشاملة، يجب ألا تبقى مجرد أقوال. فهي أيضاً قد تحمل دلالة لموضوعات تثار في المستقبل حيث يعتمد صنع القرار على المبادئ لتحديد مسار عملهم، ولا سيما حينما لا يتضمن الدستور توجيهات أكثر تفصيلاً. وينتج وضوح معنى المبدأ الدستوري في الغالب من قرارات تقر مبادئ معينة كأساس لسياسات أو سلطات حقيقية. ويمكن لهذا الوضوح، بدوره، أن يزيد من تأثير ذلك المبدأ كسلطة دستورية. وكما سنناقش في الأقسام التالية، قد تحمل المبادئ الدستورية درجة مهمة من التأثير لأن المحاكم والجهات الحكومية كلاهما يعتمد على المبادئ الدستورية لتوجيه قراراته.

توفر المبادئ الدستورية الأساس اللازم لإقامة حكم فعال.

٢-٣) إغناء معنى الدستور

توجه المبادئ الدستورية قرارات وإجراءات المؤسسات الحكومية ومسؤولي الجهات التنفيذية والتشريعية،

وتساعد القضاء في تفسير الدستور. والدساتير بطبيعتها غير قادرة على توفير أحكام تفصيلية لجميع الخلافات أو المشاكل التي تطرأ عند تطبيقها. ومن ثم، فإن المبادئ العامة تكون أحياناً هي الأساس الوحيد الذي يمكن الاستناد إليه لفهم متطلبات الدستور في وضع معين.

وتساعد القضاء في تفسير الدستور. والدساتير بطبيعتها غير قادرة على توفير أحكام تفصيلية لجميع الخلافات أو المشاكل التي تطرأ عند تطبيقها. لذلك تكون المبادئ العامة أحياناً هي أساس الاستناد الوحيد في فهم مطالب الدستور وشروطه في وضع معين. إضافة إلى ذلك، يكون الغموض في لغة النصوص الدستورية أو غياب التوجيه بشأن مسألة معينة سمة متعمدة أحياناً. وقد ينجم ذلك الغموض من عدم إجماع واضعي الدستور على صياغة تلك النصوص، حيث يلجؤون، لتجنب تعطيل عملية وضع الدستور، إلى إحالة القضايا الخلافية إلى صناع القرار القائمين على تطبيق الدستور. فحينما يصمت الدستور عن مسائل معينة، تصبح المبادئ الدستورية هي المصدر الرئيسي لتوجيه صنع القرار.

تعمل المبادئ، المكتوبة وغير المكتوبة، على توجيه مواقف المحاكم والحكومات تجاه القضايا غير المتوقعة أو القضايا التي لم يتناولها الدستور. وتقدم كندا أمثلة على تأثير المبادئ في ظل غياب توجيهات محددة، حيث استندت المحكمة العليا إلى المبادئ الدستورية المشتقة لحل قضية انفصال كيبيك^١. ولما كان الدستور لا يتناول صراحة مسألة الانفصال، قامت المحكمة بتحليل الدستور ووجدت أربعة مبادئ دستورية أساسية، على الرغم من أنها غير مدونة: الفيدرالية والديمقراطية وسيادة القانون واحترام الأقليات. وقررت المحكمة أن المبادئ «ليست وصفية فقط ... بل تمنح أيضاً سلطة معيارية قوية وتعد ملزمة للمحاكم والحكومات». ووجدت المحكمة، وفق هذا التحليل، أنه على الرغم من عدم دستورية الانفصال أحادي الجانب، فإن المبادئ تقضي بأن تلجأ الحكومات الفيدرالية والإقليمية إلى التفاوض إذا ما تعين على مواطني كيبيك التصويت على مسألة الانفصال. ومن الأمثلة الأخرى عن الاستناد إلى المبادئ الدستورية لحل قضايا خلافية مشابهة، المحاكم الدستورية في جمهورية جنوب أفريقيا، التي رجعت واستندت، في حكمها المميز بحظر عقوبة الإعدام، إلى فلسفة أوبونتو^٢؛ وهو عبارة عن مفهوم فلسفي عن الوجود الإنساني والصلات المشتركة بين البشر. حيث ساعد هذا المبدأ على توجيه التطور السياسي للدولة وكان محور نقاشات

ينتج وضوح معنى المبدأ الدستوري في الغالب من قرارات تقر مبادئ معينة كأساس لسياسات أو سلطات موضوعية.

تعمل المبادئ، المكتوبة وغير المكتوبة، على توجيه مواقف المحاكم والحكومات تجاه القضايا غير المتوقعة أو القضايا التي لم يتناولها الدستور. وتقدم كندا أمثلة على تأثير المبادئ في ظل غياب توجيهات محددة، حيث استندت المحكمة العليا إلى المبادئ الدستورية المشتقة لحل قضية انفصال كيبيك^١. ولما كان الدستور لا يتناول صراحة مسألة الانفصال، قامت المحكمة بتحليل الدستور ووجدت أربعة مبادئ دستورية أساسية، على الرغم من أنها غير مدونة: الفيدرالية والديمقراطية وسيادة القانون واحترام الأقليات. وقررت المحكمة أن المبادئ «ليست وصفية فقط ... بل تمنح أيضاً سلطة معيارية قوية وتعد ملزمة للمحاكم والحكومات». ووجدت المحكمة، وفق هذا التحليل، أنه على الرغم من عدم دستورية الانفصال أحادي الجانب، فإن المبادئ تقضي بأن تلجأ الحكومات الفيدرالية والإقليمية إلى التفاوض إذا ما تعين على مواطني كيبيك التصويت على مسألة الانفصال. ومن الأمثلة الأخرى عن الاستناد إلى المبادئ الدستورية لحل قضايا خلافية مشابهة، المحاكم الدستورية في جمهورية جنوب أفريقيا، التي رجعت واستندت، في حكمها المميز بحظر عقوبة الإعدام، إلى فلسفة أوبونتو^٢؛ وهو عبارة عن مفهوم فلسفي عن الوجود الإنساني والصلات المشتركة بين البشر. حيث ساعد هذا المبدأ على توجيه التطور السياسي للدولة وكان محور نقاشات

سياسية كثيرة، بما فيها تلك المعنية بالمصالحة وعلاقات العمل^٢. وفي حين لم يتناول الدستور الساري صراحة مسألة هل عقوبة الإعدام تعد انتهاكاً غير مشروع للحقوق الأساسية، فقد تبنت فلسفة أوبونتو في فقرة ختامية؛ استندت إليها المحكمة في قرارها بأن عقوبة الإعدام لا تتوافق مع فلسفة أوبونتو وهي غير دستورية. وهكذا أصبح المبدأ وسيلة هامة لضهم معنى الدستور في قضية خلافية عسيرة.

٣) إعلاء المبادئ الدستورية وتطبيقها

تمثل المبادئ الدستورية غالباً حلاً وسطاً بين المجموعات المشاركة في عملية بناء الدستور. إن إتاحة المجال لإجراء مناقشات حيوية وتشجيع مشاركة أصوات متنافسة ذات آراء متباينة بشأن القيم الأساسية للدولة تدعم إرساء مبادئ دستورية مهمة ومستدامة.

تنشأ المبادئ أحياناً، كما ناقشنا أعلاه، عن عملية تفاوض وخلاف يسببها اختلاف آراء المجموعات المختلفة المشاركة في عملية بناء الدستور. وعلى الرغم من أن المبادئ تعكس أحياناً مصالح المجموعات المهيمنة، إلا أنها عادة تمثل تسويات وحلولاً وسطاً بين المجموعات المشاركة. وقد تجد المبادئ جذوراً لها

أيضاً في معايير وقيم تتجها البيئات الثقافية والتقليدية والدينية والاقتصادية والسياسية. إن إتاحة المجال لإجراء مناقشات حيوية وتشجيع مشاركة أصوات متنافسة ذات آراء متباينة بشأن القيم الأساسية للدولة تدعم إرساء مبادئ دستورية مهمة ومستدامة. وكما يجد القائلون على صياغة الدستور أنه من الأسهل التوصل إلى اتفاق على مستويات عمومية، يمكن أيضاً لأطراف معنية أخرى، بمن فيهم المواطنون، أن يتحمسوا للمشاركة بأرائهم عن القضايا العامة التي تتناولها المبادئ. وبمجرد تحديد المبادئ والاتفاق عليها على هذا النحو، يجب أن توجّه كافة أحكام الدستور، وتضمن اتساقها وتناغمها. وعادة ما يتم تدوين هذه المبادئ ضمن الدستور في أقسام خاصة، وأحياناً مع بعض المبادئ التوجيهية لتطبيقها.

من ناحية ثانية، لا يتم تحديد جميع المبادئ الدستورية صراحة على هذا النحو في الدستور. كما أنها قد لا تنتج

مباشرة من عملية التفاوض والمناقشات والمشاركة العامة. وهي عوضاً عن ذلك، قد تتشكل بمرور الوقت من فهم أعمق للدستور ومن عملية صياغته أثناء تطبيقه وتنفيذ أحكامه. ويناقش هذا القسم سبل إعلاء المبادئ الدستورية في الدستور وكذلك الطرق المختلفة الممكنة لتطبيقها.

قد تتخذ المبادئ الدستورية شكل أحكام تأسيسية ضمن نص الدستور أو في ديباجته، أو شكل مبادئ توجيهية تحدد الأهداف الرئيسية للدولة، أو مبادئ مشتقة، مستمدة من النص.

١-٣) الأحكام التأسيسية

تتضمن بعض الدساتير أقساماً مخصصة لإبراز المبادئ الدستورية. فالفصل الأول من دستور جمهورية جنوب أفريقيا يشرح الأحكام التأسيسية بالكامل (انظر الملحق). وتحدد هذه الأحكام القيم الأساسية للدولة وتتضمن التزامات بالكرامة الإنسانية والمساواة وحقوق الإنسان والحرية ومنع التمييز على أساس العرق أو الجنس وسيادة الدستور وحق الاقتراع الشامل للبالغين والانتخابات المنتظمة ونظام حكم ديمقراطي قائم على التعددية الحزبية. ويحدد هذا القسم أيضاً اللغات الرسمية ويدعو إلى تشجيعها، وكذلك إلى احترام وتشجيع كافة اللغات التي يشجع استخدامها في جنوب أفريقيا^٥. ويوجد في الدستور التركي بعد الديباجة قسم خاص للمبادئ العامة يحدد الشكل العام للدولة وخصائصها، ويصف أهدافها وواجباتها الرئيسية، وتتضمن حماية الديمقراطية وضمان تحقيق الرفاهية والسلام والسعادة للفرد والمجتمع^٦. وتوفر الأقسام المخصصة للمبادئ التأسيسية فرصة فرض التزام واضح بالقيم التي تمثل أساس الدستور والدولة، وتقدم بذلك توجيهاً واضحاً لتفسير الدستور وتطبيقه.

٢-٣) الديباجة

توضع المبادئ الدستورية غالباً في الديباجة أو في قسم مخصص للمبادئ التأسيسية. وهي تحدد أغراض وتطلعات النص الدستوري، وتعبر عن النماذج والقيم والمبادئ التي يتبناها الدستور، مع الإشارة عادة إلى القيم المكتسبة على مر تاريخ البلد. ونادراً ما يرفق صانعو الدساتير والقضاة بتلك التعهدات والمبادئ حقوقاً قابلة للتنفيذ قانوناً، بيد أن القضاة قد استندوا إليها للمساعدة في فهم أحكام دستورية أخرى.

تحدد ديباجة الدستور أغراض وتطلعات النص وتعبر عن المعايير والقيم والمبادئ التي تتطور على مر تاريخ البلد. ونادراً ما يرفق صانعو الدساتير والقضاة بتلك التعهدات والمبادئ حقوقاً قابلة للتنفيذ قانوناً، بيد أن القضاة قد استندوا إليها للمساعدة في فهم أحكام دستورية أخرى.

تكون مقبولة بالضرورة كمصدر للقواعد القانونية. ورغم ذلك، فقد استند القضاة إلى الديباجة للمساعدة في فهم أحكام دستورية أخرى. فمثلاً، رجع قضاة المحكمة العليا في الهند إلى ديباجة الدستور الهندي في تفسيرها لأحكام دستورية أخرى، مانحين بذلك للديباجة درجة من القوة القانونية. وفي قضية كيسافاناندا، حكمت المحكمة العليا بأن المادة ٣٦٨، التي توضح عملية التعديل، لم تجز تمرير تعديلات تغير الهيكل الأساسي للدستور^٧. وقد استندت المحكمة في حكمها هذا إلى المعايير المحددة في الديباجة. وهكذا، حتى لو افترقت الديباجة في أغلب الحالات إلى التطبيق القانوني المباشر، إلا أنها تؤثر على التفسير القانوني. علاوة على ذلك، ورغم أن التجارب تشير إلى أن الديباجة غير قابلة للتنفيذ في إطار قانوني فإن الحال ليس كذلك دائماً. وما لم يرد بيان دستوري صريح بعدم جواز تطبيق المبادئ الواردة في الديباجة، تكون السلطة القضائية، إبان تفسيرها للدستور، هي الحكم النهائي للمبادئ الواردة في الديباجة وهي من يقرر بشأن تأثيرها وتطبيقها. إضافة لما سبق، تعتبر المبادئ المذكورة مهمة لأنها تقدم التوجيه لصناع القرار بشأن قيم الدستور، وتمثل رمزاً ينشئ توقعات وفهماً معيناً للمثل العليا للدستور.

٣-٣) المبادئ التوجيهية

ترد المبادئ الدستورية كذلك في الأقسام المخصصة للمبادئ التوجيهية^٨، التي تحدد الأهداف الأساسية للدولة وتضع بشكل عام السبل التي يمكن للحكومات بواسطتها تحقيق هذه الأهداف. وترشد المبادئ التوجيهية السياسة التشريعية وتلهمها، وتوفر أيضاً الزخم اللازم للإصلاح. ويمكنها أيضاً تناول مجموعة واسعة من القضايا الدستورية والتأثير عليها، بما في ذلك التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والمصالحة بين المجموعات المنقسمة، والأخلاقيات الرسمية، والتنمية الثقافية، والقضايا البيئية. وتشجع المبادئ التوجيهية غالباً السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي تهدف إلى توجيه الحكومات المستقبلية – وليس إلزامها بشكل صارم.

تفيد المبادئ التوجيهية في المقام الأول في توجيه السلطة السياسية أو التأثير عليها، فإذا حظيت بقبول سياسي واسع النطاق، تصبح عندئذ قابلة للتطبيق السياسي، إذ أن السياسيين يخالفون المبادئ التوجيهية عندما يتعرضون لخطر سياسي. ولا تعد المبادئ التوجيهية عادة نافذة قضائياً إلا إذا جرى سنّها ضمن التشريع. لكن هذه القاعدة ليست صحيحة دائماً؛ فقد تتمتع هذه المبادئ بسلطة قانونية حتى بدون تطبيق التشريع. فعلى سبيل المثال، قررت المحكمة العليا في غانا، من خلال قرار Lotto، أن كافة الأحكام الدستورية، بما فيها المبادئ التوجيهية، نافذة قانوناً إلا إذا كان الدستور ينص صراحة على خلاف ذلك^٩. وبالمثل، يمكن استخدام المبادئ التوجيهية لإغناء تفسير دستورية التشريع. لقد أدركت المحكمة العليا في سريلانكا والمحكمة العليا في الهند واكتشفتا الأهمية الدستورية للمبادئ التوجيهية^{١٠}.

وسواء كانت لها سلطة قانونية أو تأثير على القرارات السياسية، تستطيع المبادئ التوجيهية ممارسة تأثيرها بطرق أخرى أيضاً. فهي تفيد في تعريف جمهور الناخبين بواجبات الحكومة، وتحديد معيار لتقييم مدى التقدم الذي تحرزه الحكومة أو الجهود التي تبذلها على صعيد معين. ويمكن أيضاً أن تساعد على حشد الدعم السياسي لتطبيقها لاحقاً ضمن تشريعات خاصة. ويمكن لهذه الآلية أن تتطور بصفة خاصة حينما تعكس المبادئ التوجيهية اهتمامات المواطنين العاديين بالرفاه والتنمية الاقتصادية. لكن من جهة أخرى، قد لا تحقق المبادئ التوجيهية القدر نفسه من النجاح في مساعدة وخدمة المجموعات المهمشة أو ضعيفة التمثيل سياسياً، لأن تلك المجموعات تفتقر أحياناً إلى الدعم السياسي اللازم لتحفيز العمل بموجب المبادئ التوجيهية.

٣-٤) المبادئ المشتقة

قد لا يتضمن نص الدستور صراحة كافة القواعد ذات الصلة بتفسيره. غير أن أحكامه مجتمعة أو هيكلته قد تشير إلى وجود مبادئ أساسية هامة. ومع اكتساب تلك المبادئ للأهمية والقبول على نطاق واسع – من خلال قرارات المحاكم أو الدراسات الأكاديمية أو القبول العام – يصبح لها تأثير هام على وظائف الدولة بما في ذلك اتفاقيات وممارسات واعتبارات الأطراف السياسية الفاعلة. وعلاوة على ذلك، قد تتحول القواعد الناشئة في نهاية المطاف إلى قوة قانونية. عندما يقر القضاء القواعد الدستورية، يمكن استخدام تلك القواعد في تفسير

الدستور وكذلك في توجيه القرارات القانونية والأحكام القضائية¹¹. فقد يخلص السياسيون والقضاة مثلاً إلى تفسير الهيكل الفيدرالي المنصوص عليه في الدستور على أنه التزام بمبدأ الفيدرالية، رغم أن واضعي الدستور لم يحددوا ذلك صراحة. وقد ناقشنا أعلاه مثلاً عن اعتماد المحكمة العليا في كندا على هذه المبادئ الضمنية. ليس ثمة قبول عالمي بمشروعية المبادئ الدستورية المشتقة، المعروفة أيضاً باسم «المبادئ الضمنية أو غير المكتوبة».

وعلى الرغم من أن معظم المراقبين يوافقون على اعتماد المحاكم وأطراف الحكم الأخرى على المبادئ المشتقة في بعض الأحيان، إلا أن البعض لا يرى وجوب هذا الأمر. وهذه الممارسة خلافية لأنه يمكن اعتبارها غير ديمقراطية. فالقضاة في العادة موظفون غير مُنتخبين بموجب الإرادة الديمقراطية. علاوة على ذلك، عند إقرار الدستور، يكتنف الغموض ما يتم

تعرف المبادئ الدستورية المشتقة أيضاً باسم «المبادئ الضمنية أو غير المكتوبة». وقد لا يتضمن نص الدستور صراحة كافة القواعد ذات الصلة بتفسيره، غير أنه من الممكن اشتقاق مبادئ أساسية ترشد اتخاذ القرارات المستقبلية. وتتحول القواعد الناشئة في نهاية المطاف إلى قوة قانونية.

إقراره بالضبط إذا وجد احتمال بظهور مبادئ غير مكتوبة في وقت لاحق. ومن ناحية أخرى، وتحديدًا لأن الظروف المستقبلية لا يمكن التنبؤ بها، فقد تحتاج السلطة القضائية إلى الاعتماد على دراسة القيم الضمنية للدستور للتوصل إلى قرار. وواضعو الدساتير غير مضطرين لتسوية هذه المسألة لكن يجب عليهم الإشارة إليها. ولأن المحاكم تشتق المبادئ من النص الدستوري، فقد لا يتمكن واضعو الدستور والمشاركون الآخرون في بنائه من السيطرة بشكل كامل على وجود هذه المبادئ الدستورية أو إدراكها ومراعاتها بدقة، وهي مبادئ تعتمد أيضاً على التطورات الحاصلة في المجتمع ككل والحقائق الضمنية في حالات معينة. لكن، ينبغي على واضعي الدستور أن يكونوا على دراية بالمبادئ التي تدعم وتربط أحكام الدستور بشكل متسق، فضلاً عن إطار الحكم الذي يؤسسه والذي يحدد خلفية تفسيره.

الإطار ٢: المبادئ التوجيهية في الدستور الهندي

تنص المادة (٣٧) من دستور الهند لعام ١٩٥٠ على عدم جواز فرض تنفيذ المبادئ التوجيهية لسياسة الدولة من قبل أي محكمة* وعضواً عن ذلك، فهي تشكل مبادئ توجيهية اقتصادية اجتماعية، وليست ضمانات دستورية يجب على الحكومة أن تناضل لتحقيقها - خطة سياسية لتطوير السياسات الحكومية. وعلى الرغم من أن المبادئ التوجيهية تؤثر على تفسير المحكمة العليا للحقوق الأساسية واجبة التطبيق قانوناً، إلا أنها تمثل في المقام الأول ضمانة سياسية، من خلال إيجاد معيار يمكن على أساسه أن يقوم جمهور الناخبين بمساءلة الممثلين السياسيين. وتشمل المبادئ التوجيهية المساواة في الملكية، ومنع التمييز على أساس الجنس أو العرق، واستقلال القضاء، والتمثيل النسبي وتمكين الحكومات الإقليمية.

لنأخذ التعليم كمثال باعتباره أحد المجالات التي أثرت فيه المبادئ التوجيهية تأثيراً كبيراً على القانون الهندي والمجتمع الهندي. ينص أحد هذه المبادئ على أن التشريع يجب أن يضمن إلزامية ومجانبة التعليم للأطفال دون سن الرابعة عشرة.** استشهدت المحكمة العليا، في قضية يوني كريشان جيه بي ضد ولاية أندرا براديش، بهذا المبدأ لدعم تمسكها بالحق واجب التطبيق في حصول الأطفال على تعليم مجاني حتى بلوغهم سن الرابعة عشرة*** وبعد صدور الحكم، سعت منظمات غير حكومية وأطراف مستقلة أخرى للتأسيس على هذه المكتسبات من خلال الضغط لإصدار تشريعات تقرر الحق الأساسي في التعليم. ونجحت تلك المنظمات في الوصول إلى مبتهاها عام ٢٠٠١، عندما قامت الحكومة باعتماد تعديلاً دستورياً يعترف بالحق في التعليم باعتباره حقاً أساسياً. ويوضح هذا المثال أن المبادئ التوجيهية يمكنها التأثير على النصوص التشريعية والتفسيرات القضائية على حد سواء، على الرغم من أنها غير ملزمة بموجب حكم مباشر من المحاكم. ويوضح هذا المثال أيضاً كيف يمكن للقواعد والمبادئ أن تؤدي إلى تغيير القانون، من خلال المشاركة السياسية والقانونية الفعالة.

* المادة ٣٧ من دستور جمهورية الهند (دستور عام ١٩٥٠ بصيغته المعدلة عام ١٩٩٥).

** المادة ٤٥ من دستور جمهورية الهند (دستور عام ١٩٥٠ بصيغته المعدلة عام ١٩٩٥).

*** قضية يوني كريشان جيه بي ضد ولاية أندرا براديش (1993 SCC (1) 645)، انظر الملحق أيضاً.

٤) دراسة موضوعات مختارة

إلى جانب دراسة طبيعة المبادئ الدستورية والفرص منها، يتناول هذا الفصل بإيجاز عدداً من القضايا التي تعالجها الدساتير في كثير من الأحيان. وهو يبحث موضوعات مشتركة أو شاملة مختارة ويناقش كيفية تناول الدساتير لقضايا متعلقة بها في شكل مبادئ دستورية وأحكام أخرى. والموضوعات التي يبحثها هذا الفصل هي: الحكم الديمقراطي، سيادة القانون، التنوع، المساواة بين الجنسين، الدين، مبادئ القانون الدولي. ويتناول الفصل، لدى مناقشة كل موضوع، اثنين من العوامل التي تشكل جزءاً من الإطار التحليلي الرئيسي لهذا الدليل. الأول هو هل تستخدم محركات التغيير ذات الصلة عملية بناء الدستور من أجل تخفيف أو زيادة مركزه السلطات بيد الحكومة المركزية أو بيد مؤسسة حكومية معينة. والثاني هو هل ينتهج واضعو الدساتير آليات قانونية أم يعتمدون المساءلة السياسية لفرض تطبيق الترتيبات الدستورية والمبادئ الدستورية ذات الصلة.

٤-١) الحكم الديمقراطي

تتضمن الدساتير الحديثة التزاماً بالحكم الديمقراطي. ويعتبر مبدأ سيادة الشعب أو حكم الشعب أن الشعب هو مصدر السلطات، وهو الذي يضمن الشرعية على ممارسة تلك السلطات. ويتضمن العديد من الدساتير نصوصاً صريحة تفيد الالتزام بهذا المبدأ. وينص الدستور الروسي لعام ١٩٩٣ على أن الشعب متعدد الجنسيات هو صاحب السيادة، وهو مصدر السلطات في الاتحاد الروسي^{١٢}. ويقر هذا النص بالتعددية داخل الدولة، ويعتبر في الوقت نفسه أن

تنص العديد من الدساتير صراحة على الالتزام بمبدأ الحكم الديمقراطي. وهذا يمكن أن يؤدي إلى العديد من أشكال الحكم؛ نظام فيدرالي، نظام وحدوي يركز السلطات، ومواد دستورية تفوض سلطات تشريعية وإدارية محددة إلى حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية.

الشعب هو مصدر سلطات الحكم. وينطوي الالتزام بالحكم الديمقراطي، في دساتير أخرى، على نظم وهياكل يضعها الدستور كإشياء آليات للديمقراطية المباشرة أو النظم الانتخابية النيابية. ويمكن لوضعي الدساتير الإقرار بمبدأ سيادة الشعب ببساطة من خلال إدراج مادة دستورية تضمن حق التصويت العام أو النص صراحة على أن الحكومة الشرعية يجب أن تخدم إرادة الشعب. فمثلاً، تضمن المادة ٧ من دستور تيمور الشرقية حق الاقتراع العام وتؤكد على قيمة نظام التعددية الحزبية^{١٣}.

تفرض الالتزامات الدستورية بالحكم الديمقراطي إلى العديد من أشكال الحكم. فبعض الدساتير يدعو إلى أن يأخذ الحكم الديمقراطي شكل اتحاد فيدرالي يفوض فيه جزء من سلطات الحكم إلى كيانات محلية. وقد تؤسس دساتير أخرى للحكم الديمقراطي من خلال نظام مركزي يقوم على سلطة تشريعية أو تنفيذية منتخبة. وفي الدول التي توجد فيها اتجاهات نحو تركيز السلطات، يميل واضعو الدساتير إلى تركيز السلطات على المستوى الوطني، وغالباً ضمن مؤسسات محددة. فمثلاً، من يفضل تركيز السلطات يدعم النظام المركزي في الحكم وتركيز صنع القرار بيد مؤسسات تشريعية أو تنفيذية قوية تسيطر على القوات العسكرية والموارد الطبيعية في الدولة. وفي المقابل، يمكن لوضعي الدساتير توزيع السلطة من خلال مواد دستورية تفوض سلطات تشريعية وتنفيذية محددة إلى حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية. في هذه الحالة، يتعزز صنع القرار على المستويات الأدنى للحكم، ويمكن للسلطات المحلية أو الإقليمية التصرف بشكل مستقل أو بالتعاون مع السلطات الاتحادية في عدة مجالات كقوات الشرطة أو أنظمة التعليم. وقد يستلزم فصل السلطات توزيعها بين فروع الحكم المختلفة على المستوى الوطني - وهو المبدأ المعروف باسم «الفصل بين السلطات». والفصل التام بين السلطات يعني عدم وجود مركز واحد لسلطة الحكم، حتى لو لم ينص الدستور على تفويض السلطة إلى كيانات محلية أو إقليمية.

يتطلب الحكم الديمقراطي، كي يعمل بفعالية، ضمانات سياسية وقانونية على حد سواء. وتشمل الضمانات السياسية إجراء انتخابات دورية يتمكن الشعب من خلالها من اختيار ممثلين مسؤولين عن سن القوانين وتنفيذ السياسات. وقد ثبت تاريخياً أن احتمال فقدان السلطة عامل فعال لجهة التوفيق بين مصالح الناخبين وممثليهم. وبالتالي، تمثل

يتطلب الحكم الديمقراطي ضمانات سياسية وقانونية. من الضمانات السياسية إجراء انتخابات دورية، غير أن النهج السياسي الموحد قد لا يكون كافياً لمنع استغلال النفوذ بشكل مفرط. يمكن مواجهة هذا الوضع عبر ضمانات قانونية تكفل الحقوق وتحدد وتقيّد السلطة الحكومية من خلال ممارسة الرقابة عبر هيئات مستقلة.

الانتخابات النزيهة تعبيراً عن إرادة الشعب فضلاً عن مراقبة أداء سلطة الحكم. وتمنح بعض الدساتير للمسؤولين والمؤسسات المنتخبة سياسياً حرية تصرف أكبر عند ممارسة سلطة الحكم وتمنح ثقة للناخبين بتصحيح أية أخطاء ناتجة. وتوفر الديمقراطية المباشرة أيضاً ضمانات سياسية: فقد تشترط الدساتير أو تسمح بإجراء استفتاءات شعبية للإجابة على تساؤلات سياسية محددة.

مع ذلك، أثبت التاريخ وجود ضعف في النهج السياسي الموحد. فالديمقراطية التي تقوم فقط على الضوابط والتوازنات السياسية قد تسمح للجهات المهيمنة - سواء الشركات أو الجيش أو الحكومات الأجنبية أو السياسيين - بإحداث انحراف في السياسة العامة للدولة من خلال ممارسة نفوذ مفرط على الناخبين أو ممثليهم. وتساعد الرقابة من قبل هيئات مستقلة في الحد من فرص ممارسة مثل هذا النفوذ. علاوة على ذلك، غالباً ما تتأثر حقوق الأقليات سلباً في ظل عملية ينفراد في قيادتها تصويت الأغلبية. ويمكن مواجهة هذا التحيز للأغلبية عبر ضمانات قانونية تكفل الحقوق وتحدد وتقيّد السلطة الحكومية. وتشكل الضمانات القانونية بصفة عامة أحكاماً قضائية واجبة التطبيق تحمي الحقوق الفردية من انتهاكات الحكومة وتفصل بين سلطات الحكم وتقيدها. وفي ظل نظام من الضوابط القانونية، يتمكن واضعو الدستور من صياغة شكل الحكم والسلطات والصلاحيات المحددة لمؤسسات معينة، والحماية الممنوحة للمواطنين على شكل حقوق فردية، وإبعاد هذه المسائل عن اجتهاد وتقدير الأطراف السياسية. وتقوم الهيئات الرقابية (المحاكم أساساً) عادة بفرض تنفيذ هذه الأحكام.

٤-٢) المبادئ المتعلقة بسيادة القانون

يعد مبدأ سيادة القانون أحد المبادئ التي تتبناها أغلب الديمقراطيات الحديثة في دساتيرها. وهو يقضي بأن تخضع قرارات وأفعال الحكومة لتوجيهات قوانين مكتوبة واضحة ومتاحة سواء كانت دستورية أو تشريعية. علاوة على ذلك، يجب أن تطبق الحكومة هذه القوانين بعدالة وانتظام على الجميع، بمن فيهم المسؤولون الحكوميون، كما يجب أن يحصل كل فرد على حقه في العدالة وتطبيق القانون. وبالتالي، يتطلب الالتزام بمبدأ سيادة القانون أيضاً اليقظة حيال الفساد السياسي وإساءة استخدام السلطة للذين يضران بالمجتمع والحكومة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.

إن التصور العملي، وليس النظري، والمقبول عموماً لمفهوم سيادة القانون يتضمن عنصر العدالة أيضاً. فإلى جانب كون القانون مستنداً ومتيسراً وقابلاً للتطبيق بغير استثناء، تتطلب سيادة القانون نظاماً قضائياً عادلاً. علاوة على ذلك، تتطلب سيادة القانون ما هو أكثر من مجرد الالتزام بالقوانين أو سنّها بطريقة سليمة. إذ يجب أن تشمل على المساواة وحقوق الإنسان، ولا يجوز أن تتسبب في تمييز غير مبرر بين طبقات المجتمع المختلفة.

يتضمن الدستور القانون الأساسي وغالباً القانون الأعلى في الدولة، وتتطلب سيادة القانون أن يكون لتنفيذ تلك المبادئ أولوية على جميع القوانين الأخرى.

يتضمن دساتير كثيرة نصوصاً صريحة للالتزام بمبدأ سيادة القانون. وقد تعزز الدساتير وتدعم سيادة القانون بعدة طرق أخرى، أهمها تبني إطار قانوني متماسك. وقد تدعم مبادئ سيادة الدستور والمراجعة القضائية والكيانات الرقابية المستقلة هذا الإطار. ويعد ضمان تطبيق الضمانات الدستورية أساسياً أيضاً. تتضمن دساتير كثيرة بنوداً تتعلق بالسيادة. ففي دستور رواندا مثلاً، تم النص صراحةً على سيادة الدستور في كل من الديباجة وبند منفصل^{١٤}. ولا تسري أية قوانين مخالفة للدستور وتعتبر لاغية. ويتضمن دستور تايلاند نصاً مماثلاً يؤكد بطلان أي قانون يتعارض معه^{١٥}. وتحمي سيادة الدستور إجراءات سيادة القانون مثل الهياكل القانونية، والضوابط والتوازنات، وضمانات الحقوق.

تصون الدساتير أيضاً المبادئ والقيم الأساسية عن طريق جعل عملية التعديل صعبة ومرهقة. فجعل مسألة تعديل الدستور أكثر صعوبة من عملية سن القوانين يثبط إدخال تعديلات متسرعة على القوانين الأساسية. وتتطلب عملية التعديل في دساتير كثيرة، كالدستور البرازيلي موافقة الأغلبية العظمى^{١٦}. وتتضمن دساتير أخرى استدامة مبادئ وقيم معينة عبر منع تعديلها. يرسخ الدستور الألماني، مثلاً، عدة مبادئ منها الالتزام بحقوق الإنسان، والديمقراطية والفصل بين السلطات^{١٧}. ولا تتطلب سيادة القانون وجود مبادئ راسخة؛ وعوضاً عنها، تُعتبر الأحكام الراسخة السبيل الوحيد بين سبل عديدة لمتابعة سيادة القانون دستورياً. وقد تستفيد الدساتير الأكثر شمولاً، والتي تضم تفاصيل كثيرة، من عمليات تعديل أقل تقييداً في بعض المجالات، مما يسمح بالتطوير والتحسين بمرور الوقت. وبالمقابل، تستفيد الدساتير ذات الإطار الأقصر من القيود الكبيرة على التعديل لحماية المبادئ والحقوق الأساسية التي عليها.

تصون الدساتير أيضاً المبادئ والقيم الأساسية عن طريق جعل عملية التعديل صعبة ومرهقة. فجعل مسألة تعديل الدستور أكثر صعوبة من عملية سن القوانين يثبط إدخال تعديلات متسرعة على القوانين الأساسية. وتتطلب عملية التعديل في دساتير كثيرة، كالدستور البرازيلي موافقة الأغلبية العظمى^{١٦}. وتتضمن دساتير أخرى استدامة مبادئ وقيم معينة عبر منع تعديلها. يرسخ الدستور الألماني، مثلاً، عدة مبادئ منها الالتزام بحقوق الإنسان، والديمقراطية والفصل بين السلطات^{١٧}. ولا تتطلب سيادة القانون وجود مبادئ راسخة؛ وعوضاً عنها، تُعتبر الأحكام الراسخة السبيل الوحيد بين سبل عديدة لمتابعة سيادة القانون دستورياً. وقد تستفيد الدساتير الأكثر شمولاً، والتي تضم تفاصيل كثيرة، من عمليات تعديل أقل تقييداً في بعض المجالات، مما يسمح بالتطوير والتحسين بمرور الوقت. وبالمقابل، تستفيد الدساتير ذات الإطار الأقصر من القيود الكبيرة على التعديل لحماية المبادئ والحقوق الأساسية التي عليها.

ويعد القضاء حارساً لسيادة القانون، لأنه يطبق القوانين على حالات فردية. ولهذا ينبغي توفر نظام قضائي مستقل يعمل بشكل سليم لتحقيق سيادة القانون. وتتطلب سيادة القانون أيضاً الحق في محاكمة عادلة وفي الوصول إلى العدالة. وتقييد الإجراءات القضائية، بما في ذلك المراجعة الدستورية، في ضمان التزام كافة سلطات الحكم الأخرى بمبدأ سيادة القانون. ويتناول «الفصل السادس» من هذا الدليل الآليات القضائية بتفصيل مستفيض.

تولي سيادة القانون عناية كبيرة لمحاربة الفساد. إن تعزيز الشفافية داخل هيئات ومؤسسات الحكم وضمان استقلال جهات مراقبة الفساد كالإعلام ومنظمات المجتمع المدني وإنشاء هيئات معنية بمحاربة الفساد، جميعها آليات فعالة للحد من الفساد. ويمكن محاربة الفساد أيضاً عبر الضوابط والتوازنات بين فروع الحكم المختلفة عن طريق تمكين فروع وهيئات الحكم من مراقبة بعضها البعض.

يعد القضاء حارساً لسيادة القانون، لأنه يطبق القوانين على حالات فردية. ولهذا ينبغي توفر نظام قضائي مستقل يعمل بشكل سليم لتحقيق سيادة القانون التي تتطلب أيضاً نظاماً قضائياً عادلاً والحق في محاكمة عادلة والوصول إلى العدالة.

٤-٣) المبادئ المتعلقة بالتنوع

تتطلب المرحلة التالية للصراعات غالباً أن تعالج المبادئ الدستورية كيفية إدارة التنوع وأن تعزز مفهوماً محدداً للهوية. وللمبادئ التنوع والهوية أهمية خاصة عندما تكون المجتمعات منقسمة عرقياً وطائفيًا. ولا يوجد حتى الآن إجماع بشأن كيفية تناول الدستور لمشكلة التنوع، وتؤثر المفاهيم المختلفة بشكل كبير على محتوى الدستور ووظيفة الحكم على حد سواء.

تروج إحدى المقاربات معايير تقبل التنوع وتعترف به، رغم أنها لا تعتبرها عاملاً حاسماً في تنظيم شؤون الدولة. ويركز هذا النهج على بناء الوحدة الوطنية وليس على تمكين مجموعات معينة بناءً على هوياتهم. وتؤكد هذه القواعد على قدرة الحكومات على إدارة الاختلاف جزئياً من خلال التركيز على الهوية المشتركة وليس على الانقسامات. ومن هذا المنظور، يدور نقاش بشأن الحفاظ على المساواة بين مختلف المجموعات من خلال تبني وانتهاج سياسيات مثل عدم التمييز. وقد يتطلب هذا المفهوم للتنوع وجود ضمانات قانونية مشددة لتحقيق المساواة، خصوصاً في ظل وجود مركزية للسلطات، لأنها تشكل تهديداً للأقليات والفئات المهمشة التي يقل حظها في الوصول إلى السلطة. ويمكن توفير هذه الضمانات من خلال مواثيق حقوق وآليات رقابية محكمة مثل المراجعة القضائية.

تتطلب المرحلة التالية للصراعات عادة أن تعالج المبادئ الدستورية كيفية إدارة التنوع، لا سيما في المجتمعات المنقسمة عرقياً وطائفيًا. ولا يوجد حتى الآن إجماع على كيفية تناول الدستور لمشكلة التنوع. فهناك نهج يروج لقواعد تعترف بالتنوع؛ في الطرف الآخر من الطيف، يمكن منح حقوق معينة على أساس الهوية الجماعية.

وفي الطرف الآخر من الطيف، هناك مجموعة أخرى من القواعد التي لا تهدف فحسب إلى إقرار التنوع بل تسعى أيضاً إلى منح حقوق أو سلطات خاصة على أساس هوية المجموعة. تشجع هذه القواعد غالباً مبدأ الفصل بين السلطات وليس تركيزها، وهو ما يتيح قدراً أكبر من السلطات والحكم الذاتي على المستوى المحلي. فقد تبنت كندا نهجاً يسمح بدرجة من الحكم الذاتي على أساس القومية، مما أدى إلى لامركزية غير متناظرة. وفي اللامركزية غير المتناظرة، يتم توزيع السلطات على حكومات لأقاليم بمقادير مختلفة وغير متكافئة. وهذا يعني أن ليس كل الأقاليم والولايات تمارس السلطات نفسها. وقد يبرز أحد الأقاليم هوية مختلفة مع احتياجات مختلفة. ومن ثم فإن الدستور قد يمكن هذا الإقليم - دون غيره من الأقاليم - من توفير تلك الاحتياجات. ففي كندا، سمح الإطار الدستوري بلامركزية بعض السلطات في إقليم كيبيك دون غيره من الأقاليم، في أعقاب الحركة القومية التي قامت في كيبيك^{١٨}.

تصنف ترتيبات تقاسم السلطة أيضاً ضمن هذا الطيف، وهي تؤسس لاكتساب الحقوق والسلطات على أساس الهوية. ففي البوسنة والهرسك مثلاً، ينص الدستور على أن تشكل مؤسسة الرئاسة من ثلاثة أعضاء منتخبين، أحدهم بوسني والثاني كرواتي والثالث صربي. ويشغل كل عضو من الأعضاء الثلاثة منصب رئيس مؤسسة الرئاسة بالتناوب^{١٩}. وتحاول هذه الهياكل ضمان المشاركة السياسية لمختلف المجموعات وتمثيلها على أساس هوية المجموعة. وتبنت دول أخرى سياسات متعددة اللغات، أو نظماً انتخابية نسبية، أو غيرها من هياكل الحكم التي تسعى لتعزيز تمثيل الأقليات - مثل تخصيص مقاعد لها أو تفعيل نظام الحصص. ويخصص دستور باكستان، على سبيل المثال، ١٠ مقاعد في الجمعية الوطنية التأسيسية لغير المسلمين^{٢٠}.

يستخدم واضعو الدساتير الضمانات السياسية والقانونية معاً لدعم مفهوم الدولة المتنوعة. وقد يقوم التطبيق السياسي على مبادئ توجيهية أو غيرها من المبادئ غير الملزمة. وتستقيض القرارات الإدارية أو التشريعات اللاحقة في توضيح معنى هذه الأحكام ومقتضياتها - مثل السلطات المخولة أو الحقوق والضمانات واجبة التطبيق أو زيادة الحماية

يهدف تخصيص المقاعد للأقليات أو تفعيل نظام الحصص وغيرها من التدابير إلى ضمان المشاركة السياسية لمختلف المجموعات وتمثيلها على أساس هوية المجموعة.

للغات الأقليات من خلال التعليم. وينبغي على واضعي الدساتير أيضاً الانتباه إلى أن تلك المبادئ الدستورية المهمة قد تتطلب دعماً سياسياً، حيث أن إجراءات التطبيق القضائية والسياسية اللاحقة ستؤدي إلى تشكيل معنى الأحكام ذات الصلة للحياة اليومية. تضمن المادة ١٢٥ من الدستور العراقي «الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان والكلدان والأشوريين وسائر المكونات الأخرى»^{٢١}. وبينما يمكن اعتبار هذه الأحكام ضمانات صريحة بل وواسعة، فإن عدم وجود تفاصيل يفتح المجال لتساؤلات عن مدى وطريقة تنفيذها من قبل الهيئات والأطراف السياسية التي تنشئ وتنظم التشريعات والقوانين الداعمة. وقد تحول الطبيعة غير المحددة لمثل هذه الأحكام دون التوصل إلى تفاهم بشأن كيفية تطبيقها ما لم تتبعها تطبيقات تشريعية أو تفسيرات قضائية لها^{٢٢}.

تسمح الدساتير أيضاً باستخدام آليات قانونية لإدارة التنوع. وتأخذ الضوابط القانونية على الأرجح شكل أحكام صريحة ومفصلة تتناول المساواة وحقوق الهوية. ويمكن لهذه الضوابط أن تحظر ممارسة التمييز على أساس العرق أو الجنس أو الميول الجنسية، وأن تمنح حقوقاً لمجموعات مضطهدة تاريخياً أو ممثلة تمثيلاً ناقصاً - مثل أحكام التمييز الإيجابي لتعزيز دمجها في المجتمع والحكومة، أو إنشاء حقوق واجبة التنفيذ لحماية الحريات الدينية والثقافية. وتشمل الجهود القانونية أحكاماً دستورية تضمن الحقوق التي تهدف إلى الحفاظ على التراث الثقافي - مثل ضمان التعليم باللغة الأصلية. وقد تظهر الضوابط القانونية كأحكام دستورية تقضي بتفويض التمثيل وفقاً للهوية، من خلال مقاعد تشريعية مخصصة - ويتم شغل هذه المقاعد فقط من قبل أعضاء المجموعات ناقصة التمثيل - أو من خلال تفعيل نظام الحصص والذي يعجز عدداً محدداً من المرشحين أو المناصب الحكومية للمجموعات ناقصة التمثيل.

تحظر الآليات القانونية لإدارة التنوع ممارسة التمييز على أساس العرق أو النوع أو الميول الجنسية؛ وتمنح حقوقاً لمجموعات مضطهدة تاريخياً أو ممثلة تمثيلاً ناقصاً، مثل أحكام التمييز الإيجابي، أو إنشاء حقوق واجبة التنفيذ لحماية الحريات الدينية والثقافية.

ومن الخصائص الرئيسية للضوابط القانونية التطبيق القضائي أو غيره من وسائل الرقابة المستقلة لرصد السلطة السياسية وتخطئها أحياناً، سواء كانت لامركزية أو موزعة بطريقة أخرى. وهذا يعني أن الدستور قد يطالب

كافة المؤسسات الحكومية باحترام التنوع وضمان المساواة، حتى لو كانت هناك مناطق بعينها تمارس الحكم الذاتي. وفي حال مخالفتها لذلك، يحق للمتضررين رفع شكاوهم إلى القضاء أو إلى سلطة غير سياسية أخرى مثل أمين المظالم، الذي يتولى مسؤولية التحقيق وتمثيل مصالحهم.

الإطار ٣: التعامل مع التنوع: دولة بوليفيا متعددة الجنسيات

في عام ٢٠٠٦، انتخبت بوليفيا، التي يعيش فيها العدد الأكبر من السكان الأصليين في أمريكا الجنوبية، ايفو موراليس أول رئيس لها من السكان الأصليين. فقد حصل موراليس على تأييد شعبي كبير في إطار حركة السكان الأصليين على المستوى الوطني التي هدفت إلى استعادة حقوقهم المسلوبة وإعادة كتابة الدستور. وفور توليه الحكم، بادر موراليس إلى سلسلة من التغييرات السياسية لتوزيع السلطة على جماعات السكان الأصليين. ويؤكد دستور عام ٢٠٠٩ على الطابع «الوطني التعددي» للدولة. ومن خلال عنوانه بوليفيا دولة وطنية تعددية، يبرز الدستور أهمية التنوع في البلاد، والذي يظهر بوضوح في ديباجة الدستور التي تذكر الأصول المتنوعة في بوليفيا وجوانب أخرى من ثقافة السكان الأصليين، كالعلاقة الحميمة مع أراضي وأقاليم الشعوب الأصلية.

ويتناول الدستور أيضاً قضية التعدد داخل دولة موحدة. ولمجابهة تاريخ من عدم المساواة والتمثيل الناقص، أدرج واضعو الدستور عدة التزامات من شأنها تمكين السكان الأصليين في بوليفيا. ويركز الدستور على ترسيخ حقوق السكان الأصليين، بتخصيص فصل كامل لموضوع «*Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos*» والذي يمكن ترجمته إلى «حقوق الشعوب والسكان الأصليين في الأرياف». ويوسع الدستور نطاق حقوق الحكم الذاتي والاستقلال، إلى جانب الاعتراف بالعديد من جماعات السكان الأصليين ولغاتهم، عن طريق تخويل العديد من الاختصاصات الحصرية إلى سلطات الحكم المحلية في مناطق السكان الأصليين، في حين ينشئ اختصاصات أخرى متزامنة أو مشتركة بين السلطات المحلية والوطنية. إن ما قامت به بوليفيا من توسيع سلطات الأقاليم والمجموعات العرقية يعتبر بمثابة توزيع جيد للسلطات بما يدعم تمكين الجماعات التقليدية الممثلة تمثيلاً ناقصاً.

* الفصل الرابع من دستور دولة بوليفيا متعددة القوميات، ٢٠٠٩.

٤-٤) المبادئ المتعلقة بالمساواة بين الجنسين

ينبغي أن يأخذ واضعو الدساتير في اعتبارهم أيضاً المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة. ورغم أن الالتزام بالمساواة بين الجنسين مطلب معلن عموماً، إلا أن أشكال هذا الالتزام تتباين كثيراً بين دستور وآخر. فقد تفرض بعض الدساتير التزاماً صارماً بعدم التمييز، بينما تنص أخرى بوضوح على إجراءات وسياسات للتمييز الإيجابي تساعد على اندماج المرأة ومشاركتها. وتفضي الأحكام المتعلقة بالمساواة، بموجب بعض الدساتير، إلى إنشاء هيئات سياسية تمرر إجراءات فرض التنفيذ. وإضافة إلى الأحكام المتعلقة

ينبغي أن يأخذ واضعو الدساتير في اعتبارهم أيضاً المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة، إما من خلال التزام صارم بعدم التمييز، أو في حالات أخرى عبر إجراءات وسياسات للتمييز الإيجابي تساعد على اندماج المرأة ومشاركتها.

بشكل مباشر ومحدد بالمساواة بين الجنسين، يجري التعبير عن المبادئ الدستورية المتعلقة بالمساواة بين الجنسين ضمن المواد المتعلقة بحقوق الإنسان والمساواة العامة والمواطنة، وحتى في الصياغة اللغوية للدستور.

٤-٤-١) اللغة الدستورية

يعتبر استخدام لغة محايدة للجنس في كتابة نصوص الدستور من أبسط وأسرع الطرق لترسيخ مبادئ المساواة بين الجنسين. ويشير استخدام اللغة المحايدة إلى التزام واضح بالمساواة بين الرجل والمرأة. ومع ذلك، قد نلاحظ تفضيل استخدام لغة «المذكر» على اللغة المحايدة كتعبير عن قوامة الرجل على المرأة، وعادة ما يتجلى ذلك في الدساتير وغيرها من الوثائق الرسمية. وغالباً ما تُستخدم ضمائر المذكر (مثل هو أو له) في الإشارة إلى أفراد يصفهم الدستور. وتنتشر في الواقع لغة المذكر عبر نصوص الدستور في مصطلحات مثل «الجنس البشري mankind» أو «الآباء المؤسسين founding fathers». ورغم استخدام ضمائر التذكير في الإشارة إلى الرجل والمرأة على حد سواء، إلا أن الاقتصار على استخدام الضمائر المذكورة ولغة التذكير قد يقوّض مشاركة وتجارب المرأة، لأنه في معظم الأحيان بما فيها أحاديث الحياة اليومية، يتم استخدام ضمائر المذكر للإشارة إلى الرجال فحسب^{٢٣}. ونتيجة لذلك، فإن بعض الدساتير الحديثة لا تستخدم أية ضمائر عند الإشارة إلى الأفراد أو الجماعات، أو قد تستخدم ضمائر تشمل كلا الجنسين - مثل: «he or she» أو «every person» - في محاولة للقضاء على جميع أشكال التمييز بين الجنسين. ومن الدساتير التي تستخدم لغة محايدة للجنس دساتير فيجي، وجنوب إفريقيا، وسويسرا وأوغندا^{٢٤}.

٤-٤-٢) المساواة في الحقوق

توفر أحكام المساواة في الحقوق فرصة أخرى لمعالجة قضية المساواة بين الجنسين. وبموجب دساتير كثيرة، لا يستتبع ضمان المساواة في الحقوق تعييناً منفصلاً لحقوق المرأة، بل يتم ضمان تمتع الجميع بنفس الحقوق، بما في ذلك المرأة. وغالباً ما تتوافق أحكام المساواة في الحقوق مع الأحكام التي تحظر التمييز على أساس الهوية، بما في ذلك التمييز على أساس الجنس. وتشير دساتير أخرى إلى حقوق المرأة على وجه التحديد في مناقشة المساواة بشكل عام أو في مجالات محددة مثل الحقوق الأسرية وحقوق العمال. فمثلاً، يشمل الدستور السويسري مادة تضمن تحقيق المساواة بشكل عام وتحظر التمييز على عدد من الأسس، ومنها العرق أو الأصل أو الجنس أو نمط الحياة (انظر الملحق). وتؤكد المادة ذاتها أيضاً على مبدأ المساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة، حيث نصت على أن «الرجل والمرأة متساويان في الحقوق». وينص القانون على المساواة القانونية والواقعية، لاسيما في الأسرة وأثناء التعليم وفي مكان العمل. ويتمتع الرجل والمرأة بحق الحصول على أجر متساو نظير عمل ذي قيمة متساوية^{٢٥}. وتتضمن مجموعة أخرى من الدساتير أحكاماً تشير تحديداً إلى حقوق المرأة، وتلزم الدولة باتخاذ إجراءات محددة لتعزيز المساواة بين الجنسين والقضاء على التمييز بين الجنسين. وينص دستور باراغواي على الالتزام «بتهيئة الظروف ووضع الآليات المناسبة لجعل هذه المساواة حقيقية وفعّالة عن طريق إزالة العقبات التي تعوق أو تحد من إمكانية تحقيقها، وكذلك من خلال تعزيز مشاركة المرأة في جميع قطاعات الحياة الوطنية»^{٢٦}.

٤-٤-٣ التمثيل

تعتبر المساواة في التمثيل والمشاركة السياسية أيضاً أحد الشواغل الدستورية الأساسية. وتعتمد دساتير عديدة نظام الحصص لضمان مشاركة المرأة في المجالس التشريعية، فضلاً عن المؤسسات الحكومية الأخرى. وتتقضي مثل هذه النظم مشاركة المرأة في العمليات السياسية والحكم. وتخصص بعض الدساتير عدداً مُحدداً من المقاعد للمرأة في المجالس التشريعية أو هيئات الحكم الأخرى. فقد نص الدستور النيبالي المؤقت على تخصيص ثلث أعضاء الجمعية التأسيسية (الهيئة المسؤولة عن صياغة الدستور الجديد) على الأقل للمرأة^{٢٧}. واشتمل الدستور الرواندي أيضاً على أحكام من هذا القبيل، حيث خصص ٢٤ من أصل ٨٠ مقعداً للمرأة في مجلس العموم، وكذلك خصص ٢٠٪ من المقاعد لهن بمجلس الشيوخ^{٢٨}. وكثيراً ما تجاوز عدد النساء المُنتخبات في برلمانات دول مُختلفة الحصة المخصصة أو المقاعد المحجوزة لهن. ولم يمض وقت طويل على العمل بنظام الحصص في رواندا حتى حصدت المرأة نسبة ٥٦,٣٪ من إجمالي المقاعد في البرلمان الرواندي، وهو أعلى مستوى من التمثيل البرلماني النسائي في العالم^{٢٩}.

يوجد شكل آخر لنظام الحصص في دساتير تتطلب حداً أدنى لعدد النساء المرشحات للبرلمان. ولمنع الأحزاب من وضع النساء في ذيل قوائمها الانتخابية، ما يحد من فرصهن، اشترطت دساتير كثيرة أيضاً وضع نسبة معينة من النساء المرشحات موزعة على قائمة الحزب أو في أعلاها. ويُعمل بهذا النظام في الأرجنتين، التي يخول دستورها اتخاذ إجراءات لزيادة تمثيل المرأة لضمان تكافؤ الفرص في الترشح للمناصب إلى جانب مرسوم تنفيذي يضع آلية لضمان التزام الأحزاب بوضع مرشحات على قوائمها الانتخابية^{٣٠}. ويمكن استخدام نظام الحصص أيضاً لتحقيق المساواة في التمثيل خارج المجالس التشريعية. وتستخدم بعض الدساتير نظم الحصص أو غيرها من التدابير للحفاظ على مستوى التوازن بين الجنسين في المناصب الحكومية في مجالات أو مستويات حكم أخرى. فالدستور الباكستاني يخصص مقاعد للمرأة في الجمعية التأسيسية^{٣١}. ويدعو الدستور الكولومبي إلى «مشاركة كافية وفعالة للمرأة في وظائف صنع القرار في الإدارة العامة»^{٣٢}.

جدير بالذكر أن العديد من الدول يستخدم نظام حصص تضعه الهيئة التشريعية أو الأحزاب السياسية وليس الدستور. وهذا يعني أن الدساتير ليست الوسيلة الوحيدة كما أنها ليست بالضرورة الوسيلة المرغوب فيها لاعتماد نظام الحصص والعمل به. علاوة على ذلك، لا يضمن نظام الحصص وحده المشاركة الكاملة للمرأة في الحياة السياسية. فغالباً ما تكون هناك أيضاً عوامل اجتماعية وثقافية واقتصادية متأصلة قد تسهم في إحداث عدم تكافؤ في تمثيل الجنسين. وسعيًا لإرساء المساواة بين الجنسين في الدستور، ينبغي التركيز على تحديد العوائق الهيكلية التي تحد من مشاركة المرأة والتغلب عليها، فضلاً عن زيادة الآليات الإيجابية التي تعزز مشاركتها^{٣٣}. من ناحية ثانية، رغم أن نظام الحصص قد يكون له أثر محدود على مشاركة واندماج الكثير من النساء، إلا أنه يؤدي دوماً إلى زيادة عدد النساء وتعزيز فرصهن في المشاركة في الحياة السياسية.

تعد مشاركة المرأة وتمثيلها في الحياة السياسية أحد الشواغل الدستورية الرئيسية. فقد تبني العديد من الدساتير نظام الحصص لضمان مشاركة المرأة في المجالس التشريعية (وكذلك داخل الأحزاب السياسية وعلى مستويات مختلفة من الحكومة) إلا أنها غير كافية في حد ذاتها لضمان مشاركة كاملة للمرأة في الحياة السياسية.

إن توزيع سلطات الحكم عبر اللامركزية أو غيرها من الوسائل يضيف أحياناً عاملاً معيقاً للمساواة بين الجنسين. وقد تكون اللامركزية، كما ناقشنا سابقاً، وسيلة مهمة وجوهرية لتمكين المجموعات المهمشة تقليدياً. مع ذلك، ونظراً لأن المرأة لا تمثل مجموعة متجانسة ومعزولة في المجتمع، كونها موجودة في جميع الطبقات الاجتماعية والمجموعات الدينية والعرقية، فقد لا تتجح اللامركزية في النهوض بحقوق المرأة قدر نجاحها في تعزيز حقوق الأقليات. ولتوضيح الأمر بطريقة أخرى، قد تسمح اللامركزية للأقليات بمزيد من الحكم الذاتي ليحكموا أنفسهم بأنفسهم، غير أنه لا يوجد في اللامركزية ما يحقق للمرأة شيئاً مماثلاً. على العكس تماماً، قد تتطلب حقوق المرأة في بعض الظروف نظاماً مركزياً وطنياً قوياً. وخلص بعض الخبراء إلى أن اللامركزية قد تهمل احتياجات الفئات غير المحددة على أساس إقليمي أو محلي^{٢٤}. علاوة على ذلك، قد تدعم المعتقدات الدينية والأعراف التقليدية استبعاد البعض من القيام بأدوار معينة على أساس الجنس؛ غير أن الحفاظ على الثقافة المتجسدة في المعتقدات الدينية أو الأعراف التقليدية قد يحفز فعلياً تفويض السلطات (أي نقلها من المركز إلى الحكم المحلي). وعلى هذا النحو، تفضل السلطات الإقليمية المعتقدات الدينية والأعراف التقليدية على المساواة بين الجنسين، خاصة إذا وجد تعارض بينهما. علاوة على ذلك، قد تبدو الجهود الرامية إلى تعزيز المساواة، في نظام الفصل بين السلطات، مختلفة ومتباينة بين الأقاليم، بسبب القرارات التي تتخذها مختلف الإدارات أو الأقاليم أو الهيئات. ومن ناحية أخرى، قد تحظى الحكومات اللامركزية، في بعض الحالات، بقدر أكبر من المعلومات وقدرة أعظم على تلبية الاحتياجات والمتطلبات الخاصة بالمرأة في إقليم معين. ورغم عدم وجود علاقة ظاهرة، إلا أن لدرجة تركيز سلطات الحكم أو انفصالها آثار ملحوظة على حماية وتعزيز مبدأ المساواة. ولهذا السبب فحسب، يتعين على واضعي الدساتير دراسة هذه القضايا مجتمعة بعناية.

يجب أن تترافق الأحكام الدستورية التي تفرض مبدأ المساواة بين الجنسين بآليات لفرض التنفيذ. وتمنع بعض الأحكام اتخاذ أية إجراءات من جانب الحكومة أو أحزاب خاصة، ويكون تنفيذ هذه من اختصاص المحاكم غالباً. وتحظر هذه الأحكام في حالات كثيرة التمييز على أساس العرق أو الدين أو الميول الجنسية أو الجنس. وقد تضمن الدساتير أيضاً عدم التمييز في الخدمات الحكومية مثل التعليم، كما في دستور بولندا^{٢٥}. وتحظر أحكام خاصة التمييز بين الجنسين في القطاع الخاص، وتضمن دستورياً المساواة في الأجر عن العمل متساوي القيمة، كما هو الحال في المكسيك^{٢٦}. وتكون الأحكام الأخرى التي تلزم الحكومة باتخاذ إجراءات، مثل الحصص الدستورية أو نظم التخصيص المذكورة أعلاه، قابلة للتنفيذ أيضاً في المحاكم بما يلزم الحكومة بتنفيذ الوعود الدستورية. وقد تدعم مثل هذه الأحكام معياراً موحداً للمساواة بين الجنسين، يعتبر كحد أدنى لا تتنازل عنه الأقاليم والمؤسسات الحكومية المختلفة، لاسيما في نظام حكم يتميز بسلطات موزعة.

من ناحية أخرى، قد تستند التدابير الرامية إلى تحقيق المساواة بين الجنسين على التطبيق السياسي كخيار إضافي أو بديل. فمثلاً، إن الأحكام التي تخصص أو تشترط إجراءات للتمييز الإيجابي ولا تشير في الوقت نفسه إلى أنظمة محددة لتنفيذها، تسمح للأطراف السياسية بتقرير كيفية تلبية متطلبات الدستور. ويؤخذ في

الاعتبار أيضاً المبادئ التوجيهية، التي تعبر عن التزام الحكومة أو تشير إلى اتجاه سياسة الدولة لكنها لا تلزمها بمسار عمل محدد. وتوفر هذه الأحكام العامة إقراراً دستورياً بالمساواة بين الجنسين غير أنها تترك للأطراف السياسية مسألة تحديد كيفية تحقيق هذه المساواة. ويعتمد شكل ونسق التنفيذ على

يجب أن تترافق الأحكام الدستورية التي تفرض مبدأ المساواة بين الجنسين بآليات لفرض التنفيذ. وقد تقوم هذه الآليات على وسائل قانونية و/أو سياسية، وتكون واجبة التطبيق من قبل المحاكم أو بالاعتماد على الدعم السياسي.

الدعم السياسي - تشكيل جماعات ضغط ذات تفويض لتعزيز مبدأ المساواة، في حين يقع على عاتق الممثلين السياسيين مهمة سن وتنفيذ تشريعات تدعم حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين.

الإطار ٤ : أساس للمساواة بين الجنسين: دستور دولة الإكوادور لعام ٢٠٠٨

كشف النضال لتحقيق المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة النقاب عن كثير من المشاكل المستعصية في الإكوادور. وأشار مكتب المساواة بين الجنسين في وزارة الحكومة إلى تعرض النساء إلى أكثر من ٥٠,٧٩٤ حالة سوء معاملة جنسية أو نفسية أو بدنية في سنة ٢٠٠٠ لوحدها. * وبحلول ٢٠٠٩ وصل الفرق في الأجور بين الرجال والنساء إلى ٣٠٪. ** أثارت العضوة ماريا سوليداد فيلا مناقشة حيوية في الجمعية التأسيسية الإكوادورية بشأن حقوق المرأة وترسيخها أثناء عملية صياغة وبناء دستور عام ٢٠٠٨. واكتسبت هذه المناقشة أهمية نظراً للفشل المتكرر في تحقيق المساواة بين الجنسين بعد دستور عام ١٩٩٨ وقانون الحصص والمطالب المتزايدة المترتبة على ذلك من المنظمات غير الحكومية وقطاعات الخدمة المدنية. ***

ولا يضمن الدستور الناتج المعاملة المتساوية بين الرجال والنساء فحسب - بما في ذلك المساواة في التعليم، الرعاية الصحية، التصويت، الضمان الاجتماعي والعمل - بل يمنح المرأة أيضاً الحقوق الجنسية والإنجابية، وحقوق الملكية، والمساواة في الحقوق المنزلية. علاوة على ذلك، يحظر الدستور التفرقة الجنسية في وسائل الإعلام والتحيز ضد المرأة ويقر بأن النساء يمثلن فئة انتخابية هشة - لاسيما النساء الحوامل وضحايا العنف المنزلي، والطفلات المعتدى عليهن جنسياً، والنساء العجائز. **** ويقر الدستور أصلاً للتمييز عبر التفريق بين الجنس (النوع الاجتماعي) والهوية الجنسية. ***** ويزيد الدستور من فرص التطبيق والتنفيذ الفعال للمساواة، ويمثل ارتقاءً بحماية حقوق الإنسان، من خلال الاعتراف بالتوجهات الجنسية المختلفة فضلاً عن المعالجة الشاملة للحقوق المكفولة للمرأة.

* وزارة الخارجية الأمريكية، تقارير قطرية عن ممارسات حقوق الإنسان ٢٠٠٢، الإكوادور، ٣١ مارس ٢٠٠٢، متوفر على الرابط <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18330.htm>

** «يواجه المشرعون الإكوادوريون تحدياً فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين»، متوفر على الرابط

http://www.idea.int/americas/ecuador/legislators_face_gender.cfm (آخر تصفح في أكتوبر ٢٠١٠)

*** Rosero, Roco and Goyes, Solanda, Los derechos de las mujeres en la constitución del 2008, La Tendencia: Revista de Analisis Politico, 8 (October/ November 2008), pp. 77-82, available at <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05108/tendencia2008,8.pdf>

**** انظر، على سبيل المثال، المادة ١١ (٢) من دستور الإكوادور عام ٢٠٠٨ في الملحق المرفق بهذا الفصل.

***** Rosero Garces, Rocio and Goyes Quelal, Solanda, Los derechos de las mujeres en la constitución del 2008. المادة ٢، ٢٠٠٨، الإكوادور

٤-٥) علاقة الدستور بالدين

يشكل الاعتقاد الديني، بلا شك، هوية مجموعات وأفراد وكذلك مجتمعات. وتاريخياً وفّر الدين أساساً بنيت عليه نظم قانونية كثيرة. وهو قد يسهم أيضاً في بناء الدستور، بفضل الارتباط المتأصل والمعقد بين الدين والمجتمع. لكن المعتقدات الدينية قد تشكل مصدراً للصراع في حالات ما بعد النزاعات، وبالتالي فهي تعتبر قضية رئيسية ينبغي تناولها أثناء عملية بناء الدستور.

كان المعتقد الديني الأساس الذي بنيت عليه نظم قانونية كثيرة، ويمكن أن يسهم في بناء الدستور، لكنه يشكل في حد ذاته مصدراً للصراع، وبالتالي يعد قضية رئيسية ينبغي تناولها أثناء عملية بناء الدستور.

سلك واضعو الدساتير العديد من المسارات المختلفة لإدراج الدين في النظام الدستوري. ويمكن أن يتبنى الدستور واحداً أو أكثر من الأديان. ويمكن إدراج التعاليم الدينية في النظام القانوني أو استخدام الأيديولوجية الدينية لدعم أو توجيه القوانين. أو ببساطة يمكن أن يعترف الدستور بالدين ويقرّ الحريات الدينية. وفي الدول التي تتنوع فيها المعتقدات الدينية أو توجد فيها صراعات دينية، قد يسعى واضعو الدساتير إلى تناول الدين في الدستور للإسهام في بناء مجتمع يتعايش فيه الناس من مختلف الأديان بسلام معاً.

تعكس الأحكام الدستورية المتعلقة بالدين تاريخ البلد المعني وثقافته وتقاليد ومنظوماته العقائدية. وتؤسس هذه الأحكام أيضاً العلاقة بين الدين والدستور والقوانين الدستورية. وهناك طرق كثيرة لإدراج الدين أو المبادئ الدينية في الدستور، لكن درجة ربط القانون بالدين في الدستور تعتبر مجال تركيز في فهم العلاقة بين الدين والدستور. والسؤال المطروح في هذه الحالة هو ما مدى تأثير مبادئ دين ما على القانون. قد يرتبط الدستور ارتباطاً وثيقاً بدين معين. وعلى العكس، قد يتبنى الدستور عدداً من الأديان، أو يصمت ولا يذكر أي شيء يتعلق بالدين، أو يحدد خطأً واضحاً بين الدين والدولة.

تقع الأنظمة القانونية التي تتبنى ديناً معيناً بالكامل في أقصى السلسلة. وهناك دساتير تعطي أولوية أو تفضيلاً لدين معين على الأديان الأخرى. وفي الواقع، تحدد دول كثيرة ديانة رسمية في دساتيرها. فالكاثوليكية الرومانية مثلاً هي الدين الرسمي للدولة في دستور كوستاريكا^{٣٧}. ويختلف تأثير الدين على الحكم حتى في الدول التي تتبنى ديانة رسمية. وتتص بعض الدساتير صراحة على وجوب توافق النظام

هناك طرق كثيرة لإدراج الدين أو المبادئ الدينية في الدستور، لكن درجة ربط القانون بالدين في الدستور تعتبر مجال تركيز في فهم العلاقة بين الدين والدستور. السؤال المطروح في هذه الحالة هو ما مدى تأثير مبادئ دين ما على القانون.

القانوني مع تعاليم دين معين. وقد تتفاعل الهيئات أو الأطراف الدينية مع الحكم أو وظائف الحكم، كما في إيران^{٣٨}. وفي دول أخرى، ورغم أن الدين الرسمي هو أساس النظام القانوني، فإن الدستور يستمد القوة بشكل مستقل عن الشريعة، كما في العراق^{٣٩}. وهناك دول أخرى تعتبر الاعتراف بديانة رسمية مجرد إجراء رمزي أو تاريخي إلى حد كبير، ولا يمارس الزعماء الدينيون تأثيراً مهماً على سياسة الحكم. وفي الجانب الآخر من السلسلة هناك دستور إندونيسيا الذي يتبنى ديانات متعددة دون أن يعطي أولوية أو أفضلية لأحدها على الأخرى^{٤٠}.

هناك عدد من الدساتير لا تتبنى ديناً رسمياً للدولة. وهناك دول كفرنسا تؤكد دساتيرها على العلمانية، وتنشئ فضلاً تاماً بين الدين والحياة العامة والنظام القانوني للدولة^{٤١}. ورغم أن الدستور يضمن الحرية الدينية، إلا

إنه يُبعد الدين إلى دائرة المجال الخاص ويحمي النظام القانوني تماماً من تأثيره. وتعالج القوانين أو السياسات موضوع الدين وتضع له حدوداً بين المجالين العام والخاص. وإذا تجاوزت ممارسة المعتقدات الدينية الخاصة هذه الحدود، يمكن اللجوء للمحاكم للفصل في القضية.

يمكن أن يرتبط الدستور ارتباطاً وثيقاً بدين معين. وبالمقابل، قد يتبنى الدستور عدداً من الأديان، أو يصمت ولا يذكر أي شيء يتعلق بالدين، أو يحدد خطأ واضحاً بين الدين والدولة. يعد مبدأ حرية الاعتقاد عالمياً أحد حقوق الإنسان الأساسية، ويجب ألا تؤدي علاقة الدولة بالدين إلى أي تمييز ضد غير المؤمنين أو أصحاب المعتقدات الأخرى.

ويعد ترسيخ الحريات الدينية جانباً مهماً آخر في العلاقة بين الدين والدولة. وتقر الدساتير الديمقراطية الحق

في الحرية الدينية وتحميه، سواء كانت تتبنى ديانة رسمية للدولة، أو تستمد مبادئها وقوانينها من الشرائع والتعاليم الدينية، أو تقيد بشكل صارم تأثير الدين في أنشطة الحكم. وتعد حرية الاعتقاد عالمياً أحد حقوق الإنسان الأساسية، وهي محمية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦^{٤٢}. ويجب ألا تُتسَد علاقة الدولة بالدين التمتع بأي حق من الحقوق الواردة في هذا العهد، بما في ذلك حرية الدين والحق في ممارسة الشعائر الدينية، كما يجب ألا تؤدي إلى أي تمييز ضد غير المؤمنين أو أصحاب المعتقدات الأخرى^{٤٣}.

الإطار ٥: توحيد بلد مُنقسم دينياً؛ مبادئ «البانكاسيلا» الإندونيسية

نصت ديباجة دستور إندونيسيا لعام ١٩٤٥ على أن تكون البانكاسيلا هي المرجعية، وهي فلسفة الدولة التي يقوم عليها القانون الإندونيسي. لقد أراد الرئيس سوكارنو، عند صياغة المبادئ الخمسة المعروفة باسم «البانكاسيلا»، توحيد جزر إندونيسيا في إطار مبادئ محددة وتقديم حل للعلاقة بين دين الإسلام والدولة. هذه المبادئ الخمسة هي: (١) الإيمان بالله الواحد الأحد؛ (٢) الإيمان بالإنسانية العادلة المتحضرة؛ (٣) وحدة إندونيسيا؛ (٤) الديمقراطية؛ (٥) العدالة الاجتماعية. بعبارة أخرى، تهدف تلك المبادئ الخمسة مجتمعة إلى تعزيز الوحدة مع قبول التنوع في إندونيسيا. ولا تزال «البانكاسيلا» ومبادئها التقليدية قائمة ومعمولاً بها حتى الآن، رغم أصولها العتيقة. فقد عاودت الجمعية الاستشارية الشعبية تبنيها في التعديلات الدستورية التي أُجريت مؤخراً في البلاد (١٩٩٩-٢٠٠٢) مبررة ذلك بأن «البانكاسيلا» باتت رمزاً للوحدة الوطنية.* وعندما شرعت الجمعية الاستشارية الشعبية في إجراء التعديلات الدستورية عام ١٩٩٩، اتخذت القرار المهم بتعديل الدستور بدلاً من صياغة دستور جديد كلياً للبلاد، للإبقاء على الديباجة التي تتضمن مبادئ «البانكاسيلا» وما تجسده من أيديولوجية دولة شاملة للأديان.**

مايكل مورفيت: «البانكاسيلا: أيديولوجية الدولة الإندونيسية وفق نظام الحكم الجديد»، مسح آسيا، ٢١ آب/أغسطس ١٩٨١، الصفحات ٨٢٨-٨٥١؛ دونالد ويدربي في مسح آسيا، ٢٥ شباط/فبراير ١٩٨٥، الصفحات ١٨٧-١٩٧؛ ساجفارودين براويرانيغارا: «البانكاسيلا بصفتها الأساس الوحيد»، إندونيسيا، ٢٨، منشورات برنامج جنوب شرق آسيا في جامعة كورنيل (١٩٨٤)، الصفحات ٧٤-٨٣؛ كومباس ديني إندرايانا: «إصلاح الدستور الإندونيسي، ١٩٩٩-٢٠٠٢: تقييم عملية بناء الدستور في المرحلة الانتقالية»، دار نشر الكتب، جاكارتا، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، متوفر على الرابط:

http://www.kas.de/wf/doc/kas_19023-544-1-30.pdf

٤-٦) المبادئ المتعلقة بالقانون الدولي

يتضمن القانون الدولي عدداً من المبادئ التي تلهم الدساتير الحديثة. وكي تكسب الدول شرعية في المجتمع الدولي، يجب أن تلتزم دساتيرها بالقواعد الأساسية للقانون الدولي مثل احترام حقوق الإنسان الأساسية. لكن إذا تجاوزنا الالتزام بالحد الأدنى من متطلبات كسب الاعتراف والقبول الدوليين، فإن الدساتير تختلف في تعاملها مع القانون الدولي والعلاقات الدولية.

تتضمن الدساتير عادة وسائل يمكن للدول من خلالها الوفاء بالتزاماتها تجاه الاتفاقيات الدولية، رغم أن هذه الوسائل تختلف بين دستور وآخر، وهي تعكس غالباً تباين الرؤى حيال العلاقة بين الدولة والنظام الدولي. وتتص بعض الدساتير على أن الالتزامات الدولية جزء مباشر من النظام القانوني. ويعد دستور تيمور الشرقية مثالاً على ذلك، حيث ينص على أن قواعد الاتفاقيات الدولية تطبق داخلياً «بعد اعتمادها أو المصادقة عليها أو

تختلف الدساتير في معاملتها للقانون الدولي والعلاقات الدولية. فبعضها ينص على أن الالتزامات الدولية جزء من النظام القانوني. ويتضمن بعضها مواثيق دولية خاصة. في حين تشترط دساتير أخرى تجسيد الالتزامات الدولية في القانون المحلي قبل أن تصبح ملزمة.

الانضمام إليها من قبل الأجهزة المختصة المعنية وبعد نشرها في الجريدة الرسمية»^{٤٤}. وقد يعني هذا المفهوم، المسمى غالباً بمفهوم توحد القانونين الدولي والمحلي (monism)، أيضاً أن الالتزامات الدولية تحظى بأولوية على القانون المحلي. مثال على ذلك دستور جمهورية التشيك، الذي ينص على أن

المعاهدات «تشكل جزءاً من النظام القانوني» وأنه ينبغي تطبيق أحكام المعاهدات الدولية حتى ولو «تعارضت مع القانون [المحلي]»^{٤٥}. ويقر دستور دولة المجر أيضاً الالتزامات الدولية إلا أنه لا يعطيها أولوية على القانون المحلي، بل يطلب أن تكون القوانين المحلية منسجمة مع الالتزامات الدولية^{٤٦}. علاوة على ذلك، قضت المحكمة الدستورية في المجر بأنه ينبغي تفسير الدستور والقانون المحلي بطريقة تتيح تطبيق القوانين الدولية المُعترف بها^{٤٧}. ويحظى القانون الدولي العرقي بأولوية على القانون المحلي في دساتير بعض الدول مثل ألمانيا، إلا أنه يتعامل مع الالتزامات الدولية باعتبارها قانوناً محلياً. وفي حالة وجود تعارض بين الالتزامات الدولية والقانون المحلي، تسود الأحكام الأحدث زمنياً^{٤٨}.

من جهة أخرى، تتبنى بعض الدساتير ما يسمى بـ«ازدواجية المفهوم الدولي والمحلي» (dualism)، الذي يلزم الحكومة بتجسيد الالتزامات الدولية في القانون المحلي قبل أن تصبح ملزمة. ويتطلب هذا التدبير اتخاذ إجراءات من جانب الهيئة التشريعية قبل أن تأخذ الاتفاقيات الدولية مفعولها في النظام القانوني المحلي، وذلك حتى لو كانت الاتفاقية ملزمة مسبقاً بموجب القانون الدولي.

الإطار ٦ : وجهات نظر بشأن القانون الدولي على المستوى الوطني

التمييز Dualism هو المذهب القائل بأن النظم القانونية الوطنية متميزة عن الدولية.	التوحد Monism هو المذهب القائل بأن القوانين الوطنية والدولية موحدة في نظام واحد.
<ul style="list-style-type: none"> ● يجب تجسيد القانون الدولي ضمن القانون المحلي حتى يصبح نافذاً على المستوى المحلي. ● لا تعد المصادقة على القانون الدولي كافية لجعله سارياً على المستوى المحلي. فيجب تعديل القانون المحلي ليتوافق مع القانون الدولي لتفعيل أي اتفاقية. ● على القضاة والمواطنين الاستناد إلى القانون الوطني الذي يُنفذ القانون الدولي، وليس الاستناد مباشرة إلى القانون الدولي. ● إذا تعارض القانون المحلي مع الالتزامات الدولية، يظل القانون المحلي سارياً على المستوى الوطني حتى لو كان هذا التعارض سيؤدي إلى مخالفة القانون الدولي. 	<ul style="list-style-type: none"> ● لا يحتاج القانون الدولي حتى يكون نافذاً إلى ترجمته إلى قوانين محلية. ● تؤدي المصادقة على القانون الدولي، اتفاقية مثلاً، إلى إدراج هذا القانون ضمن النظام القانوني المحلي. ● يجوز للقضاة الاستناد إلى القانون الدولي ويجوز للمواطنين الاحتجاج به. ● يتفوق القانون الدولي على القانون المحلي في بعض البلدان التي تعتمد مبدأ التوحد. ● في بعض البلدان تعد الاتفاقية المصادق عليها مكافئة للقانون المحلي وتكون الأولوية للأحدث زمنياً.

لا تكتفي أغلب الدساتير بوضع إطار عام للمصادقة على المعاهدات وتفعيلها فحسب، بل ثمة دساتير كثيرة أيضاً تدرج فعلياً مواثيق دولية معينة - كتلك المتعلقة بحقوق الإنسان - أو تقوم بصياغة أحكام معينة وفقاً لهذه المواثيق، والتي بمقدورها جميعاً تقييد عمل الحكومة قانوناً. وتكتفي بعض الدساتير فقط بالرجوع إلى معاهدات محددة، بينما تدرج دساتير أخرى المواثيق ضمن قانونها الدستوري. ففي دستور نيكاراغوا، تسري الحقوق الواردة في عدد من المواثيق، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ والإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان (عام ١٩٤٨ كذلك)، بالكامل على كافة المؤسسات الحكومية^{٤٩}. وبالمثل، يدعو دستور غانا الحكومة إلى «الالتزام بالمبادئ الواردة في عدد من المواثيق والاتفاقيات، أو حسب الحال، بأهدافها ومثلها العليا، فضلاً عن المنظمات الدولية الأخرى التي تشارك غانا في عضويتها»^{٥٠}. ويمكن كذلك للدساتير الرجوع إلى اتفاقيات معينة. فعلى سبيل المثال، تؤكد ديباجة دستور الكاميرون على «التمسك بالحرية الأساسية التي يتبناها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق الأمم المتحدة والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب»^{٥١}.

وعلى صعيد العلاقات الدولية، تكون السلطة التنفيذية الوطنية غالباً هي السلطة الرئيسية المخولة بالمشاركة في الاتفاقيات الدولية أو الانسحاب منها. من ناحية ثانية، تتطلب بعض الدساتير موافقة السلطة التشريعية على الاتفاقيات أو حتى المشاركة القضائية في إبرام الاتفاقيات. وثمة قيود أخرى مفروضة على تقدير السلطة

التفديزية الوطنية على هذا الصعيد تشمل استبيانات شعبية إلزامية أو اختيارية تؤثر نتائجها على العلاقات الدولية، مثل الانضمام إلى منظمات تتجاوز حدود الولاية الوطنية كالاتحاد الأوروبي.

وفي بنية دستورية توزع سلطات الحكم، تتضمن المبادئ المرتبطة بالعلاقات الدولية مشاركة أكبر أو حتى رقابة من قبل السلطات الإقليمية أو المحلية. وقد يسمح الدستور للسلطات الإقليمية، في بعض الحالات، بالانضمام إلى اتفاقيات دولية. فمثلاً، ينص دستور الأرجنتين على جواز انضمام المقاطعات إلى المعاهدات في ظل ظروف محددة شريطة عدم التعارض مع السياسة الخارجية للبلاد أو مع القانون المحلي^{٥٢}. وقد تمثل الممارسات والالتزامات المتعارضة بين الأقاليم مشكلة إذ قد تخشى الحكومات الوطنية من الانهيار إذا حصلت الأقاليم على قدر كبير من الاستقلالية على صعيد العلاقات الدولية، وبالتالي تحتفظ الغالبية العظمى من الدول بسلطة إقامة العلاقات الدولية والتحكم بالجيش على المستوى الوطني.

الإطار ٧: القانون الدولي كآلية لتوزيع السلطة: نيكاراغوا وحقوق السكان الأصليين

حقق الدستور السياسي لعام ١٩٨٦ في جمهورية نيكاراغوا تقدماً كبيراً نحو تقنين مبادئ حقوق الإنسان في القانون المحلي من خلال الاعتماد الدستوري للإعلان العالمي لحقوق الإنسان والإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الدول الأمريكية.* وأثبتت مبادئ حقوق الإنسان الواردة في هذه المعاهدات أنها عامل مؤثر في تعزيز حقوق السكان الأصليين في نيكاراغوا. فوفقاً لهذه المعاهدات، يضمن دستور ١٩٨٦ حقوق السكان الأصليين وينشئ هيكل حكم لامركزية لمجتمعهم.** ومن خلال تبني قوانين حقوق الإنسان الدولية، نجحت محاكم نيكاراغوا في دعم سياسة اللامركزية التي يتبناها الدستور.

ويتجلى تأثير القانون الدولي بصفة خاصة في قضية أواس تنغني ضد نيكاراغوا. أواس تنغني، جماعة من السكان الأصليين، تقيم في إقليم الساحل الأطلسي. وفي عام ١٩٩٥، قامت حكومة نيكاراغوا بمنح حقوق قطع الأخشاب لشركة خاصة تقع في الأراضي الإقليمية لجماعة أواس تنغني، وهو ما اعتبرته الجماعة انتهاكاً لحقوقها العرفية في الانتفاع بالأرض والموارد. وعقب اكتساب الكثير من الوعي والتأييد الدولي، ولاسيما من قطاع المنظمات غير الحكومية، انتصرت جماعة أواس تنغني في المحكمة العليا بنيكاراغوا. فقد أيدت المحكمة العليا حقوق الملكية استناداً إلى الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، وكذلك قضت بأن الحكومة لم يعد لديها سلطة للبت في مصير أراضي المشاع التقليدية لجماعات السكان الأصليين. إن هذه القضية لم تدعم القانون الدولي في سياق محلي فحسب، بل زادت كذلك من حجم الاستقلال الممنوح لجماعات السكان الأصليين.

* المادة ٤٦ من الدستور السياسي لجمهورية نيكاراغوا (دستور ١٩٨٦ بصيغته المعدلة عام ٢٠٠٥).

** المادة ١٨١ من الدستور السياسي لجمهورية نيكاراغوا (دستور ١٩٨٦ بصيغته المعدلة عام ٢٠٠٥).

٥) خاتمة

تجسد المبادئ الدستورية الأفكار والأهداف الأساسية للمجتمع وتعني تفسير الدستور وتطبيقه. وتضطلع المبادئ الدستورية بمجموعة واسعة من الأدوار - بدءاً بلعبها دور الرمز أو تعبيرها عن مثال، وصولاً إلى تمكين وتوجيه الأطراف السياسية أو ضمان الالتزام بالهياكل والحقوق القانونية. وفي حالات كثيرة، تعكس المبادئ المتشابهة معاني مختلفة بحسب التوجهات السائدة أثناء عملية بناء الدستور أو ضمن الديناميات السياسية التي تنشأ لاحقاً، مثلاً: هل سعت محركات التغيير ذات الصلة أو تسعى إلى تركيز السلطات أو إلى توزيعها. ويعتمد تأثير المعايير الدستورية أيضاً على وجود ضمانات سياسية أو قانونية - سواء كان الدستور يفرض على أطراف ومؤسسات الحكم الالتزام بتلك المعايير وتطبيقها، أو يعتبرها مجرد توجيهات. وتعتمد إجابة هذا السؤال غالباً على لغة وموضع هذه المعايير ضمن الدستور. ويعني استخدام لغة عمومية في مبدأ معين أو إدراجه ضمن الدياجة غالباً أن ذلك المبدأ يعتبر توجيهياً وليس ملزماً. وبالمثل، تسمى بعض المبادئ «توجيهية»، يشار إليها غالباً بشكل مختصر ويمكن تعزيزها من خلال وسائل سياسية وليست قانونية. مع ذلك، كما سبق وناقشنا، فإن التمييز بين السياسي والقانوني ليس مطلقاً، وكذلك العلاقة التبادلية بين المبادئ التوجيهية وفرض تطبيقها سياسياً. وقد تشتق المبادئ الدستورية أيضاً كنتيجة طبيعية لتصميم الدستور وكلية الأحكام التي يتضمنها، أو عبر المحاكم التي تقوم بقراءة الدستور أو تفسيره بشكل أعمق. ويكون لهذه المبادئ المشتقة، رغم عدم كتابتها صراحة في نص الدستور، تأثير فعلي أحياناً على معنى الدستور، وبالتالي، ينبغي على واضعي الدساتير أن يكونوا مدركين تمام الإدراك أن الرمزية والمفاهيم المحتملة والمعنى المطلق للدستور غالباً ما يتجاوز المبادئ والآليات المنصوص عليها.

هناك مبادئ أو التزامات دستورية معينة تشكّل النظام الدستوري بأكمله. كيف ستتم إدارة التنوع؟ وكيف يمكن تحقيق المساواة في الحقوق للجميع، بغض النظر عن الجنس؟ ينبغي على واضعي الدساتير تناول هذه الأسئلة وغيرها من المعضلات الأساسية الأخرى ومعالجتها في الدستور مع الحرص على مراعاة كيف ستقوم الأحكام المختلفة بدعم التغيير الإيجابي وتحقيق القيم الدستورية في الظروف الخاصة بالبلد.

الجدول ١ : الموضوعات التي تم تسليط الضوء عليها في هذا الفصل

الموضوع	الأسئلة
١) الأدوار المختلفة التي تلعبها المبادئ الدستورية	<ul style="list-style-type: none"> • ما الأغراض التي تخدمها المبادئ العامة في الدستور؟ • كيف تمثل المبادئ الدستورية قيم الحكم وأهدافه وأغراضه؟ • ما قيمة المبادئ الدستورية باعتبارها عناصر رمزية وتعليمية وتشريعية للدساتير؟ • كيف تساعد المبادئ الدستورية على تحقيق التوافق بين المجموعات المنضمة؟ • كيف تشكل المبادئ معنى الدستور؟
٢) مكانة المبادئ الدستورية وتطبيقها	<ul style="list-style-type: none"> • أين توجد المبادئ الدستورية في الدساتير؟ • ما هي الأحكام التأسيسية؟ • ما هي الديباجة؟ • ما هي المبادئ التوجيهية؟ • هل هناك مبادئ غير مكتوبة؟ هل يمكن اشتقاق المبادئ من الدساتير؟ • هل توفر المبادئ الدستورية التوجيه للحكومات؟ • هل تقوم المحاكم بفرض تطبيق المبادئ الدستورية؟
٣) الحكم الديمقراطي	<ul style="list-style-type: none"> • كيف تلزم الدساتير الدول بالحكم الديمقراطي؟ • هل يمثل تشكيل الحكومة التزاماً بالحكم الديمقراطي؟ • ما الضمانات القانونية الموجودة التي تحمي هذا المبدأ؟ • ما الضمانات السياسية الموجودة التي تحمي هذا المبدأ؟
٤) سيادة القانون	<ul style="list-style-type: none"> • كيف تعزز الدساتير سيادة القانون؟ • ما الضمانات القانونية الموجودة التي تحمي هذا المبدأ؟ • ما الضمانات السياسية الموجودة التي تحمي هذا المبدأ؟
٥) المبادئ المتعلقة بالتنوع	<ul style="list-style-type: none"> • كيف يمكن للمبادئ الدستورية أن تسهم في إدارة التنوع؟ • ما الضمانات القانونية الموجودة التي تحمي المبادئ المتعلقة بالتنوع؟ • ما الضمانات السياسية الموجودة التي تحمي المبادئ المتعلقة بالتنوع؟
٦) المبادئ المتعلقة بالمساواة بين الجنسين	<ul style="list-style-type: none"> • كيف تسهم المبادئ الدستورية في تحقيق المساواة بين الجنسين؟ • كيف يمكن للغة الدستور أن تعكس الالتزام بالمساواة بين الجنسين؟ • كيف تسهم نظم التمثيل في تحقيق المساواة بين الجنسين؟ • كيف تسهم الأحكام المعنية بالحقوق في تحقيق المساواة بين الجنسين؟ • ما الضمانات القانونية الموجودة التي تحمي هذا المبدأ؟ • ما الضمانات السياسية الموجودة التي تحمي هذا المبدأ؟
٧) علاقة الدستور بالدين	<ul style="list-style-type: none"> • كيف يمكن للدستور تجسيد علاقة الدولة بالدين؟ • كيف يمكن للدستور الحفاظ على الالتزام بالحرية الدينية؟
٨) المبادئ المتعلقة بالقانون الدولي	<ul style="list-style-type: none"> • كيف تتضمن الدساتير التزاماً بالقانون الدولي؟ • كيف يتم إدراج الالتزامات الدولية في النظام القانوني المحلي للدولة؟

كلمات أساسية

المبادئ الدستورية، القيم المشتركة، الحكم، سيادة القانون، التنوع، المساواة بين الجنسين، حقوق المرأة، الدين، العلاقات الدولية، المبادئ الصريحة، المبادئ المشتقة، المبادئ التوجيهية، الأحكام التأسيسية.

مصادر إضافية

الأمم المتحدة وسيادة القانون (United Nations Rule of Law)

<http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=31>

يهدف موقع الأمم المتحدة وسيادة القانون إلى تعزيز سيادة القانون على المستويات الوطنية والدولية. ويعد وضع الدساتير أحد الموضوعات الشاملة التي يتناولها هذا الموقع، الذي يحوي روابط إلى مستندات عن المساعدة الدستورية ووضع الدستور في ظروف ما بعد الصراع.

شبكة المعرفة الدولية للنساء الناشطات في السياسة (iKnow Politics)

<<http://iknowpolitics.org/ar>>

شبكة المعرفة الدولية للنساء الناشطات في السياسة هي شبكة تفاعلية من النساء الناشطات في السياسة من مختلف أنحاء العالم من أجل تبادل الخبرات والموارد وتقديم المشورة والتعاون بشأن القضايا ذات الاهتمام.

مشروع الحصص (Quota Project)

<<http://www.quotaproject.org/>>

تحتوي قاعدة البيانات العالمية لحصص النساء على معلومات بشأن كيفية استخدام الحصص الانتخابية للنساء، بما يتضمن الحصص الانتخابية الواردة في الدساتير. يوفر الموقع الإلكتروني قاعدة بيانات قابلة للبحث بشأن استخدام نظام الحصص الانتخابية للنساء في مختلف بلدان العالم.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منع الأزمات والإنعاش: المرأة والأزمات

<http://www.undp.org/cpr/how_we_do/gender.shtml>

من خلال أجندته المكونة من ثمانية نقاط معنية بتمكين المرأة والمساواة بين الجنسين في مجال منع الأزمات والإنعاش، يركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على تحقيق اختلاف إيجابي في حياة السيدات والفتيات المتأثرات بالأزمات.

هيئة الأمم المتحدة للمرأة، هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة

<<http://www.un-instraw.org/>>

أنشئت هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (النصير العالمي الرئيسي لقضايا المرأة والفتاة) لغرض التعجيل بإحراز تقدم نحو تحقيق أهداف المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وتوفر أيضاً الدعم للهيئات الحكومية الدولية في صياغتها للسياسات والمعايير والقواعد العالمية، وتهدف إلى مساعدة الدول

الأعضاء على تنفيذ تلك المعايير. كما ترمي إلى توفير دعم فني ومالي ملائم للبلدان التي تطلب ذلك وإقامة شراكات فعالة مع المجتمع المدني.

معهد السلام الأمريكي

<<http://www.usip.org/>>

يوفر معهد السلام الأمريكي التحليل والتدريب وأدوات أخرى لمنع وإنهاء الصراعات وتعزيز سبل الاستقرار. ومن أهم أقسام الموقع تلك المخصصة لقضايا سيادة القانون والشباب والمرأة.

مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية

<<http://www.wfd.org>>

تعمل مؤسسة ويستمنستر للديمقراطية على تعزيز المشاركة في العملية السياسية. وفي إطار هذه الجهود، تضع المؤسسة على قمة أولوياتها تشجيع المرأة على المشاركة في عملية اتخاذ القرار، مع دعم تنمية بيئة تضمن مشاركتها. وتدعم المؤسسة أيضاً العمل في مجال سيادة القانون.

الاتحاد البرلماني الدولي، المرأة في الحياة السياسية

<<http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>>

يعتبر الاتحاد البرلماني الدولي منبراً للتواصل والحوار البرلماني العالمي مع التزام تام إزاء إنشاء ديمقراطية نموذجية. ويحوي هذا الموقع قسماً يركز على دور المرأة في الهيئات التشريعية.

مجموعة اتفاقيات الأمم المتحدة

<<http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>>

يوفر هذا الموقع قاعدة بيانات قابلة للبحث وروابط لجميع النصوص الكاملة للاتفاقيات متعددة الأطراف، وبعض الاتفاقيات الثنائية، المودعة لدى الأمين العام للأمم المتحدة وتلك المودعة لدى عصبة الأمم سابقاً.

مركز دراسات القانون والدين

<<http://cslr.law.emory.edu/>>

يختص مركز دراسات القانون والدين بدراسة الأبعاد الدينية للقانون والأبعاد القانونية للدين والتفاعل بين الأفكار والمؤسسات والمعايير والممارسات القانونية والدينية.

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة

<<http://www.unesco.org/most/rr2nat.htm>>

برنامج إدارة التحولات الاجتماعية هو برنامج تابع لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ويعنى بدعم وتعزيز أبحاث العلوم الاجتماعية. وسعياً منه لتعزيز منظور مقارن لأبحاث العلوم الاجتماعية في مجال الحكم في المجتمعات متعددة الأديان وكذلك في وضع السياسات، قام البرنامج بجمع الأحكام الدستورية المتعلقة بالحكم في عدم التمييز والمساواة وحرية الدين أو المعتقد وحقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات دينية.

<p>Asymmetric decentralization: An arrangement which distributes power unequally or differently to different regional governments.</p>	<p>اللامركزية اللامتناظرة: ترتيب يوزع السلطة بصورة غير متساوية أو متباينة بين حكومات الأقاليم المختلفة.</p>
<p>Constitution building: Processes that entail negotiating, consulting on, drafting or framing, implementing and amending constitutions.</p>	<p>بناء الدساتير: عمليات تتضمن التفاوض بشأن الدساتير أو التشاور بشأنها أو صياغتها أو وضع أطرها وتنفيذها وتعديلها.</p>
<p>Decentralization: The dispersal of governmental authority and power away from the national centre to other institutions at other levels of government or levels of administration, for example, at regional, provincial or local levels. Decentralization is thereby understood as a territorial concept. The three core elements of decentralization are administrative decentralization, political decentralization, and fiscal decentralization.</p>	<p>اللامركزية: توزيع سلطات وصلاحيات الحكم خارج المركز على مؤسسات أخرى أو مستويات أخرى من الحكومة أو الإدارة، على مستوى الأقاليم أو المحافظات أو على المستوى المحلي مثلاً. وبالتالي تعتبر اللامركزية مفهومًا مرتبطًا بالجغرافيا. والعناصر الثلاثة المحورية للامركزية هي: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية واللامركزية المالية.</p>
<p>Democratization: The process of creating or improving a democracy, which a constitution can aid by designing institutions and processes which entrench popular control, political equality and human rights.</p>	<p>التحول الديمقراطي: عملية إرساء الديمقراطية أو تحسينها والتي يمكن لدستور معين أن يدعمها من خلال تصميم مؤسسات وعمليات ترسخ الرقابة الشعبية والمساواة السياسية وحقوق الإنسان.</p>
<p>Directive principles: Guidelines which set out the fundamental objectives of the state and generally sketch the means by which governments can achieve them.</p>	<p>المبادئ التوجيهية: مبادئ إرشادية تحدد الأهداف الأساسية للدولة وترسم بشكل عام الوسائل التي يمكن للحكومات تحقيقها من خلالها.</p>
<p>Dualism: The view of international law that national and international legal systems are distinct.</p>	<p>الازدواجية: رؤية للقانون الدولي مفادها أن النظم القانونية الوطنية متميزة عن النظم القانونية الدولية.</p>
<p>Enforcement mechanisms: Laws or arrangements that give officials the necessary authority to ensure that constitutional provisions are carried out.</p>	<p>آليات التنفيذ: قوانين أو ترتيبات تمنح المسؤولين السلطة اللازمة لضمان تنفيذ النصوص الدستورية.</p>

<p>Federal system: A system of government made up of a federation of organizations or states which maintain their own independent powers but cede authority to a central federal government in certain defined areas. One level of government cannot unilaterally change the existing distribution of powers or exclusive competences at the sub-national level. Any alteration of authority between governmental levels requires the consent of all affected levels.</p>	<p>النظام الفيدرالي: نظام حكم يتألف من اتحاد مؤسسات أو ولايات تحافظ على صلاحياتها الخاصة ولكن تتخلى عن السلطة إلى حكومة فيدرالية مركزية في مجالات محددة. ولا يمكن لمستوى واحد من الحكومة منفرداً تغيير التوزيع القائم للسلطات أو الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي. وأي تعديل للسلطة بين مستويات الحكم يتطلب موافقة كافة المستويات المتأثرة بهذا التعديل.</p>
<p>Founding provisions: Provisions or a section of a constitution dedicated to expressing the foundational values of the state.</p>	<p>أحكام تأسيسية: أحكام أو فصل معين في دستور يخصص للتعبير عن القيم الأساسية للدولة.</p>
<p>Framework constitutions: Brief constitutions that can be useful in establishing firm protections of certain basic rights and principles, while leaving many processes and details to be determined later through political or judicial processes.</p>	<p>الداستير الإطارية: دساتير موجزة تفيد في إرساء آليات حماية صارمة لحقوق ومبادئ أساسية معينة وفي الوقت نفسه تترك العديد من العمليات والتفاصيل لتحديد لاحقاً من خلال عمليات سياسية أو قضائية.</p>
<p>Implied (derived) principles: Principles not explicitly stated in the text of a constitution that are often drawn from a perception of the true meaning or spirit of the text.</p>	<p>مبادئ ضمنية (مشتقة): مبادئ غير منصوص عليها صراحة في نص دستور معين وتشق غالباً من فهم «المعنى الحقيقي» لروح النص.</p>
<p>Monism: The view of international law that domestic and international laws are united into a single system.</p>	<p>الأحادية: رؤية في القانون الدولي مفادها أن القوانين المحلية والدولية تتحد في نظام واحد.</p>
<p>Preamble: The introductory section of a constitution, which usually describes the purpose and intentions of the constitution.</p>	<p>الديباجة: الجزء التمهيدي في دستور معين ويصف عادة غرض الدستور ومقاصده.</p>
<p>Reserved seats: Seats set aside for specific minorities and/or women in the legislature. Representatives from these reserved seats are usually elected in the same manner as other representatives, but are sometimes elected only by members of the particular minority community designated in the electoral law/constitution.</p>	<p>مقاعد محجوزة: مقاعد مخصصة لأقليات معينة و/أو نساء في الهيئة التشريعية. وينتخب شاغلي هذه المقاعد المحتجزة بنفس طريقة انتخاب الممثلين الآخرين ولكنهم في بعض الأحيان ينتخبون حصراً من قبل أعضاء الأقلية المعنية المحددة في قانون الانتخابات أو الدستور.</p>

<p>Rule of law: A state of affairs whereby, or a doctrine that holds that, no individual or government is above the law and everyone regardless of their social status is equal before law. It is a condition in which every member of society including its ruler accepts the authority of the law.</p>	<p>سيادة القانون: وضع قائم أو عقيدة تنص على أنه لا فرد أو حكومة فوق القانون وأن الجميع متساوون أمام القانون بغض النظر عن مكانتهم الاجتماعية. وهي حالة يقبل فيها كل فرد في المجتمع، بما في ذلك الحاكم، سلطة القانون.</p>
<p>Separation of powers: The distribution of state power among different branches and actors in such a way that no branch of government can exercise the powers specifically granted to another.</p>	<p>فصل السلطات: توزيع سلطات الدولة بين مختلف الفروع والفرقاء بطريقة تمنع فرعاً معيناً للحكم من ممارسة سلطات ممنوحة حصراً إلى فرع آخر.</p>
<p>Women's rights: Rights relating to women such as equality in political and public life, equality in employment, equality before the law, and equality in marriage and family relations.</p>	<p>حقوق المرأة: حقوق خاصة بالنساء مثل المساواة في الحياة السياسية والعامة والمساواة في التوظيف والمساواة أمام القانون والمساواة في الزواج والعلاقات الأسرية.</p>

لمحة عن المؤلف

نورا هيدلينغ

عضو أساسي في برنامج عمليات بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. يتركز عملها أساساً على ابتكار الأدوات المعرفية. عملت في السابق باحثة في مجال القانون الانتخابي والإصلاح القضائي في جامعة مينيسوتا ومع وزارة الخارجية الأمريكية إضافة إلى وظائف أخرى. كما عملت في قطاع المنظمات اللا ربحية وقطاع التربية. وهي حاصلة على بكالوريوس من جامعة تفتس ودكتوراه في القانون من كلية الحقوق في جامعة مينيسوتا، وهي عضو في هيئة محامي ولاية مينيسوتا. حصلت مؤخراً على شهادة ماجستير في القانون الأوروبي من جامعة ستوكهولم حيث منحت جائزة القانون من مطبعة جامعة أكسفورد.

ملحق: الأحكام الدستورية والتشريعية المشار إليها ضمن هذا الفصل

تظهر هذه النصوص بترتيب الإشارة إليها في الهوامش الختامية وفي متن الفصل. اقتبست الأحكام الدستورية المدرجة هنا من مشروع القانون الدستوري الدولي <<http://www.servat.unibe.ch/icl/info.html>>. ما لم يذكر خلاف ذلك.

المبدأ ٢٠، الجدول ٤ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا، القانون رقم ٢٠٠ لعام ١٩٩٣
يتمتع كل مستوى من الحكم بما يكفي من السلطات والوظائف التشريعية والتنفيذية لتمكينه من العمل بفعالية. ويتم توزيع السلطات بين مستويات الحكم المختلفة على أساس يفضي إلى الاستمرارية المالية عند كل مستوى من مستويات الحكم وإلى إدارة عامة فعالة، ويقر بضرورة الوحدة الوطنية والاستقلال الإقليمي المشروع ويشجعها ويقر بالتنوع الثقافي.

المبدأ ١٨، الجدول ٤ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا، قانون رقم ٢٠٠ لعام ١٩٩٣، وفقاً لتعديله بالقسم ١٣ (أ) من قانون ٢ لعام ١٩٩٤.

يحدد الدستور السلطات والحدود والوظائف الخاصة بالحكومة الوطنية والحكومات الإقليمية. تتطلب التعديلات الدستورية بشأن تغيير السلطات أو الحدود أو الوظائف أو المؤسسات الإقليمية، إضافة إلى أي إجراءات أخرى محددة في الدستور فيما يخص التعديلات الدستورية، موافقة غالبية خاصة من مشرعي تلك الأقاليم، أو، إذا كان هناك مجلس تشريعي، موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي المكون من ممثلي الأقاليم، وإذا كانت التعديلات المعنية تخص أقاليم معينة، فإنها تتطلب موافقة مشرعي تلك الأقاليم كذلك. ويتوجب اتخاذ تدابير للحصول على وجهات نظر المجلس التشريعي الإقليمي بشأن جميع التعديلات الدستورية المتعلقة بسلطات وحدود ووظائف الإقليم.

من قانون رقم ٢٠٠/١٩٩٣، الدستور المؤقت لجمهورية جنوب أفريقيا، القسم ٢٥١
يمثل اعتماد هذا الدستور الأساس الآمن لشعب جمهورية جنوب أفريقيا لتجاوز الانقسامات والصراعات في الماضي، والتي تسببت في كثير من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وتجاهل كافة المبادئ الإنسانية في الصراعات العنيفة وفي إرث عميق من الكراهية والخوف والإجرام والرغبة في الانتقام.
يمكن اليوم تناول هذه القضايا على أساس أن هناك حاجة للتفاهم وليس إلى الثأر، وحاجة إلى الإصلاح وليس إلى الانتقام، وحاجة إلى فلسفة أوبونتو وليس إلى عمل يؤدي إلى ضحايا.

الفصل (١) (المواد ١-٦) من دستور جمهورية جنوب أفريقيا (دستور ١٩٩٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)

المادة ١ جمهورية جنوب أفريقيا

جمهورية جنوب أفريقيا دولة ديمقراطية ذات سيادة أنشئت على أساس القيم التالية:

(أ) الكرامة الإنسانية، وتحقيق المساواة والارتقاء بحقوق الإنسان وحياته.

(ب) حظر التمييز على أساس العرق أو الجنس.

(ج) سيادة الدستور وحكم القانون.

(د) الاقتراع العام للبالغين، والسجل العام الوطني للناخبين، والانتخابات العادية، ونظام الحكم ديمقراطي القائم على التعددية الحزبية لضمان المساواة والشفافية والعلانية.

المادة ٢ سيادة الدستور

هذا الدستور هو القانون الأعلى للجمهورية؛ وعليه فإن أي قانون أو إجراء يتعارض معه يعتبر باطلاً، ويجب الوفاء بالالتزامات التي يفرضها الدستور.

المادة ٣ المواطنة

(١) تكون هناك مواطنة مشتركة لدولة جنوب أفريقيا.

(٢) كل المواطنين سواسية:

(أ) في التمتع بحقوق المواطنة ومزاياها وفوائدها.

(ب) في الالتزام بواجبات المواطنة ومسؤولياتها.

ينص التشريع الوطني على اكتساب المواطنة والحرمان منها واستعادتها.

المادة ٤ النشيد الوطني

يتولى الرئيس تحديد النشيد الوطني للجمهورية بموجب مرسوم صادر عنه.

المادة ٥ العلم الوطني

العلم الوطني للجمهورية يحمل اللون الأسود والذهبي والأخضر والأبيض والأحمر والأزرق، كما هو موضح ومرسوم في الجدول ١.

المادة ٦ اللغات

(١) اللغات الرسمية للجمهورية هي سيبيدي، سيسوثو، سيتسوانا، سواتي، فيندا، تسونغا، الأفريكانية، الإنجليزية، نيدبيلي، خوسا وزولو.

(٢) اعترافاً بتساؤل استخدام ومكانة لغات السكان الأصليين من أبناء لشعبنا تاريخياً، يتعين على الدولة اتخاذ تدابير عملية وإيجابية لرفع مكانة وتعزيز استخدام هذه اللغات.

(٣) يجوز للحكومات الوطنية والمحلية استخدام لغات رسمية خاصة لأغراض الحكم، مع الأخذ بعين الاعتبار الاستخدام والتطبيق العملي والتكلفة والظروف الإقليمية والتوازن بين احتياجات وتفضيلات للسكان ككل أو في الأقاليم المعنية؛ شريطة أنه لا يجوز للحكومة الوطنية أو الإقليمية اعتماد لغة رسمية واحدة فقط. وينبغي على البلديات أن تضع في اعتبارها استخدام وتفضيلات السكان للغات.

(٤) يجب على الحكومات الوطنية والإقليمية، عن طريق السبل التشريعية وغيرها، تنظيم ومراقبة استخدام تلك الحكومات للغات الرسمية. ودون التقليل من شأن الأحكام الواردة في القسم الفرعي (٢)، يجب أن تتمتع كافة اللغات الرسمية بتقدير متكافئ وأن تحظى بمعاملة منصفة.

(٥) ينبغي على لجنة لغة جنوب أفريقيا الموحدة القيام بما يلي:

(أ) تعزيز وإنشاء ظروف لتنمية واستخدام:

(١) كافة اللغات الرسمية

(٢) لغات الخوي وناما وسان

(٣) لغة الإشارة.

(ب) تعزيز وضممان احترام جميع اللغات، بما فيها الألمانية واليونانية والكوجاراتية والهندية والبرتغالية ولغة التاميل والتيلوجو الأردو واللغات الأخرى التي يشيع استخدامها في جمهورية جنوب أفريقيا، إلى جانب اللغات العربية والعبرية والسنسكريتية وغيرها من اللغات المستخدمة لأغراض دينية.

المادة ٥ من دستور جمهورية تركيا (دستور ١٩٨٢ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)

الأهداف والواجبات الأساسية للدولة

الأهداف والواجبات الأساسية للدولة هي: الحفاظ على استقلال ووحدة الأمة التركية، وعدم قابليتها لتجزئة أو تقسيم البلاد، والحفاظ على الجمهورية والديمقراطية، وضممان الرفاه والسلام والسعادة للفرد والمجتمع؛ والسعي من أجل إزالة العقبات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تقيد الحقوق والحريات الأساسية للفرد بطريقة تتناهى مع مبادئ العدالة والدولة المدنية الاجتماعية التي تحكمها سيادة القانون، وتوفير الشروط اللازمة لتنمية وجود الفرد المادي والروحي.

المادة ٣٧ من دستور جمهورية الهند (دستور ١٩٥٠ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٥)

الجزء الرابع من المبادئ التوجيهية لسياسة الدولة

لا يجوز لأي محكمة فرض تنفيذ الأحكام الواردة في هذا الجزء، بيد أن المبادئ الواردة هنا تعد أساسية في حكم البلاد ومن واجب الدولة تطبيق تلك المبادئ عند سن القوانين.

المادة ٤٥ من دستور جمهورية الهند (دستور ١٩٥٠ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٥)

مجانية وإلزامية التعليم للأطفال

ينبغي على الدولة أن تبذل كل ما وسعها لتوفير، في غضون فترة عشرة أعوام من بدء العمل بالدستور، التعليم المجاني والإلزامي لجميع الأطفال حتى يكملوا أربعة عشر عاماً.

(لاحظ أنه تم تعديل هذا الحكم)

المادة ٣ من دستور الاتحاد الروسي (١٩٩٣)

(١) شعب الاتحاد الروسي متعدد الجنسيات هو وسيلة السيادة والمصدر الوحيد للسلطة في الاتحاد الروسي.
(٢) يمارس شعب الاتحاد الروسي سلطته مباشرة، وكذلك من خلال وحدات سلطة الدولة والحكم الذاتي المحلي.

(٣) تعد الاستفتاءات الشعبية والانتخابات التجسيد المباشر الأعلى لسلطة الشعب.

(٤) لا يجوز لأي فرد أن ينسب لنفسه أي سلطة في الاتحاد الروسي. وتتم مقاضاة أي محاولة للاستحواذ على السلطة أو الاستيلاء على السلطة بموجب القانون الفيدرالي.

المادة ٧ من دستور جمهورية تيمور الشرقية الديمقراطية (٢٠٠٢)*

- المادة ٧ حق الاقتراع العام ونظام التعدد الحزبي
- (١) يمارس الشعب السلطة السياسية من خلال الاقتراع العام الحر المتكافئ المباشر السري الدوري، وكذلك من خلال الأشكال الأخرى المحددة في الدستور.
- (٢) تتمن الدولة مشاركة الأحزاب السياسية للتعبير المنظم عن الإرادة الشعبية والمشاركة الديمقراطية للمواطنين في حكم البلاد.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.constitutionnet.org>>

من المادة ٢٠٠ وديباجة دستور جمهورية رواندا (٢٠٠٣)*

المادة ٢٠٠

يعتبر أي قانون يتعارض مع هذا الدستور باطلاً ولاغياً.

الديباجة

يتم إقرار هذا الدستور، عبر الاستفتاء الشعبي، باعتباره القانون الأعلى لجمهورية رواندا.
* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://mhc.gov.rw>>

المادة ٦ من دستور مملكة تايلاند (١٩٩٧)

يمثل الدستور القانون الأعلى للدولة. وإن أحكام أي قانون أو قاعدة أو لائحة تتعارض هذا الدستور أو غير متوافقة معه تعد غير قابلة للتنفيذ.

المادة ٦٠ من دستور جمهورية البرازيل الاتحادية (دستور ١٩٨٨ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٣)

تعديل الدستور

(٠) يمكن تعديل الدستور بناء على اقتراح مقدم من:

أولاً: ما لا يقل عن ثلث أعضاء مجلس الشعب أو مجلس الشيوخ الفيدرالي.

ثانياً: رئيس الجمهورية.

ثالثاً: أكثر من نصف الجمعيات التشريعية للوحدات الفيدرالية، حيث تعبر كل منها عن نفسها بأغلبية

أعضائها.

(١) لا يجوز تعديل الدستور أثناء التدخل الفيدرالي أو في حالة الدفاع أو حالة الحصار.

(٢) تتم مناقشة الاقتراح والتصويت عليه في مجلس الشيوخ، في دورتين، ويتم اعتباره محل موافقة في حال حصوله على ثلاثة أخماس أصوات الأعضاء في كلتا الدورتين.

(٣) يتم سن أي تعديلات دستورية من قبل اللجان الرئاسية لمجلس النواب ومجلس الشيوخ الفيدرالي، مع رقم متسلسل مناسب.

(٤) لا تتم مناقشة أي قرار بشأن اقتراح لتعديل الدستور يهدف إلى القضاء على:

أ) الهيئة الفيدرالية للدولة؛

ب) الاقتراع المباشر السري العام الدوري؛

ج) الفصل بين فروع الحكم؛

د) الحقوق والضمانات الفردية.

٥) لا يجوز طرح موضوع تم تناوله ضمن اقتراح تعديل وقبول بالرفض أو اعتبار مختلفاً في اقتراح تعديل آخر في نفس الدورة التشريعية.

المادة ٧٩ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٦)

تعديل القانون الأساسي

- ١) لا يجوز تعديل هذا الدستور إلا بموجب تشريعات تنص صراحة على تعديل أو استكمال نص الدستور. وفيما يخص المعاهدات الدولية المعنية بتسوية سلمية، أو الإعداد لتسوية سلمية، أو القضاء على نظام احتلال أو التي تهدف إلى خدمة الدفاع عن الجمهورية الاتحادية، يكفي، لغرض إيضاح أن أحكام هذا الدستور لا تحول دون إبرام وتطبيق مثل تلك المعاهدات، أن يتم تفعيل نص مكمل لنص هذا الدستور يقتصر على مثل هذا الإيضاح المطلوب.
- ٢) تتطلب مثل هذه التشريعات موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب (البوندستاغ) وثلثي أصوات أعضاء مجلس الشيوخ (البوندسرات).
- ٣) جميع التعديلات الدستورية التي تؤثر على تقسيم الاتحاد إلى ولايات [Länder] أو المشاركة على مبدأ الولايات في التشريع أو المبادئ الأساسية الواردة في المواد من ١ حتى ٢٠، تعد جميعها غير مقبولة.

من المادة ٥ من دستور البوسنة والهرسك (١٩٩٥)

تتكون الهيئة الرئاسية للبوسنة والهرسك من ثلاثة أعضاء: عضو بوسني وعضو كرواتي يتم انتخابهما مباشرة من إقليم اتحاد البوسنة والهرسك، وعضو صربي يتم انتخابه مباشرة من أراضي الجمهورية الصربية.

المادة ٥١ من دستور باكستان (دستور ١٩٧٣ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٤)*

٥١) الجمعية الوطنية.

- ١) يجب أن يكون هناك ثلاثمائة واثنتان وأربعون مقعداً لأعضاء الجمعية الوطنية، بما في ذلك المقاعد المخصصة للمرأة وغير المسلمين.
- ٢) يحق للشخص التصويت إذا -
 - أ) كان مواطناً باكستانياً؛
 - ب) لا يقل عمره عن ثمانية عشر عاماً؛
 - ج) يظهر اسمه في القوائم الانتخابية؛
 - د) لم تقرر أي محكمة مختصة أنه فاقد لقواه العقلية.

(١) يتم تخصيص مقاعد الجمعية الوطنية المشار إليها في الفقرة (١)، باستثناء ما هو منصوص عليه في الفقرة (٤)، لكل إقليم والمناطق القبلية الخاضعة للإدارة الفيدرالية والعاصمة الفيدرالية على النحو التالي:

الإجمالي	النساء	المقاعد العامة	
١٧	٣	١٤	بلوشستان
٤٣	٨	٣٥	خيبر بشتونخوا
١٨٣	٣٥	١٤٨	البنجاب
٧٥	١٤	٦١	السند
١٢	-	١٢	المناطق القبلية الخاضعة للإدارة الفيدرالية
٢	-	٢	العاصمة الفيدرالية
٣٣٢	٦٠	٢٧٢	الإجمالي

(٢) إضافة إلى عدد المقاعد المشار إليه في الفقرة (٣)، سيتم تخصيص عشرة مقاعد في الجمعية الوطنية لغير المسلمين.

(٣) يتم تخصيص مقاعد الجمعية الوطنية لكل إقليم وللمناطق القبلية الخاضعة للإدارة الفيدرالية والعاصمة الفيدرالية على أساس التعداد السكاني وفقاً لآخر إحصاء رسمي معلن.

(٤) لغرض انتخابات الجمعية الوطنية-

(أ) تكون الدوائر الانتخابية على المقاعد العامة ودوائر انتخابية إقليمية بممثل واحد ويتم انتخاب الأعضاء لشغل تلك المقاعد عن طريق الاقتراع الحر المباشر وفقاً للقانون؛

(ب) يعد كل إقليم دائرة انتخابية واحدة لكافة المقاعد المخصصة للمرأة والمعينة للأقاليم المعنية بموجب الفقرة (٣)؛

(ج) يجب أن تكون الدائرة الانتخابية لجميع المقاعد المخصصة لغير المسلمين البلد كله؛

(د) يتم انتخاب أعضاء المقاعد المخصصة للمرأة والتي تخصص لإقليم ما بموجب الفقرة (٣) وفقاً للقانون من خلال نظام التمثيل النسبي لقوائم الأحزاب السياسية للمرشحين على أساس العدد الكلي للمقاعد العامة التي يحصل عليها كل حزب سياسي من الإقليم المعني في الجمعية الوطنية؛ شريطة إنه لغرض هذه الفقرة الفرعية يجب أن يكون العدد الإجمالي للمقاعد العامة التي يفوز بها حزب سياسي متضمناً مرشحاً أو مرشحي الإعادة المستقلين الذين يحق لهم الانضمام إلى حزب سياسي في غضون ثلاثة أيام من نشر أسماء مرشحي الإعادة في الجريدة الرسمية؛

(هـ) يتم انتخاب أعضاء المقاعد المخصصة لغير المسلمين والتي تخصص لإقليم ما بموجب الفقرة (٣) وفقاً للقانون من خلال نظام التمثيل النسبي لقوائم الأحزاب السياسية للمرشحين على أساس العدد الكلي للمقاعد العامة التي يحصل عليها كل حزب سياسي من الإقليم المعني في الجمعية الوطنية؛ شريطة إنه لغرض هذه الفقرة الفرعية يجب أن يكون العدد الإجمالي للمقاعد العامة التي يفوز بها حزب سياسي متضمناً مرشحاً أو مرشحي الإعادة المستقلين الذين يحق لهم الانضمام إلى حزب سياسي في غضون ثلاثة أيام من نشر أسماء مرشحي الإعادة في الجريدة الرسمية؛

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.pakistani.org>>

المادة ١٢٥ من الدستور الدائم لجمهورية العراق (٢٠٠٥)

يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان والآشوريين، وسائر المكونات الأخرى، وينظم ذلك بقانون.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <http://aceproject.org>

المادة ٨ من الدستور الفيدرالي للاتحاد السويسري (دستور ١٩٩٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠١٠)

المساواة

- (١) جميع الناس متساوون أمام القانون.
- (٢) لا يجوز التمييز ضد أي شخص، ولا سيما على أساس المنشأ أو العرق أو الجنس أو العمر أو اللغة أو المركز الاجتماعي أو طريقة الحياة أو المعتقدات الدينية أو الفلسفية أو السياسية، أو بسبب الإعاقة الجسدية أو الذهنية .
- (٣) يتمتع الرجال والنساء بحقوق متساوية. وينص القانون على المساواة القانونية والفعالية، وخاصة ضمن الأسرة وأثناء التعليم وفي مكان العمل. ويحق للرجل والمرأة الحصول على نفس الأجر نظير عمل بنفس القيمة.
- (٤) ينص القانون على تدابير للقضاء على السلبات التي يعانيها المعاقون.

المادة ٤٨ من دستور باراغواي (١٩٩٢)

بشأن المساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة

الرجال والنساء متساوون في الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والثقافية. وتعمل الدولة على تهيئة الظروف المواتية وإيجاد الآليات اللازمة لتحقيق تلك المساواة وتفعيلها عن طريق إزالة العقبات التي تحول دون تحقيق ذلك، وكذلك من خلال تعزيز مشاركة المرأة في كافة قطاعات الحياة الوطنية.

المادة ٦٣ من الدستور المؤقت لجمهورية نيبال الفيدرالية الديمقراطية (٢٠٦٣)، ٢٠٠٧*

تشكيل الجمعية التأسيسية

- (١) تُشكل، بموجب أحكام هذا الدستور، جمعية تأسيسية لصياغة دستور جديد من قبل الشعب النيبالي.
- (٢) بعد بدء سريان هذا الدستور، تُجرى انتخابات لاختيار أعضاء الجمعية التأسيسية في التاريخ الذي تحدده حكومة نيبال.
- (٣) تتكون الجمعية التأسيسية من ٤٢٥ عضواً ينتخب منهم ٤٠٩ أعضاء عن طريق نظام انتخابي مختلط، ويجوز تعيين ١٦ عضواً، على النحو المنصوص عليه في القانون:-
 - (أ) يتم انتخاب ٢٠٥ أعضاء من بين المرشحين المنتخبين على أساس نظام الفائز الأول (الأكثر أصواتاً) من كل دائرة انتخابية وفقاً للقانون السائد قبل بدء سريان هذا الدستور.
 - (ب) يتم انتخاب ٢٠٤ أعضاء بموجب النظام الانتخابي النسبي على أساس الأصوات التي تمنح للأحزاب السياسية، مع اعتبار البلاد بأكملها دائرة انتخابية واحدة.
 - (ج) يرشح مجلس الوزراء المؤقت ١٦ عضواً، على أساس الإجماع، من بين شخصيات بارزة في الحياة الوطنية.

(٤) يؤخذ مبدأ الشمولية بعين الاعتبار عند اختيار المرشحين من قبل الأحزاب السياسية بموجب الفقرة الفرعية

(أ) من البند (٢) أعلاه، وكذلك إبان إعداد قائمة المرشحين بموجب الفقرة الفرعية (ب) أعلاه، كما

ينبغي على الأحزاب السياسية ضمان التمثيل النسبي للمرأة والدائيت والقبائل المضطهدة/قبائل السكان الأصليين والفئات المتخلفة والماديهسي والمجموعات الأخرى على النحو المنصوص عليه في القانون. (٥) وبغض النظر عما تنص عليه هذه الفقرة، في حالة المرأة، يجب أن يتم توفير ثلث التمثيل على الأقل عن طريق إضافة عدد مرات الترشح بموجب الفقرة الفرعية (أ) من البند (٣) إلى التمثيل النسبي بموجب الفقرة الفرعية (ب) من البند (٣).

(٦) يتم انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية من خلال الاقتراع السري، وفقاً للقانون. (٧) لغرض انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية، يحق لكل مواطن نيبالي بلغ الثامنة عشر من العمر في نهاية مانجسير، ٢٠٦٣ (١٥ ديسمبر ٢٠٠٦) التصويت بموجب القانون.

(٨) بموجب أحكام تلك المادة، يتم تنظيم انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية وشؤون أخرى ذات صلة على النحو المنصوص عليه في القانون.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.constitutionnet.org>>

المواد ٧٦ و٨٢ من دستور جمهورية رواندا (٢٠٠٣)*

المادة ٧٦

يتكون مجلس النواب من ثمانين (٨٠) عضواً على النحو التالي:

- (١) يتم انتخاب ثلاثة وخمسون (٥٣) وفقاً لأحكام المادة ٧٧ من هذا الدستور.
- (٢) أربع وعشرون (٢٤) امرأة: اثنتان من كل إقليم ومدينة كيجالي. يتم انتخابهن من قبل جمعية مشتركة تتكون من أعضاء مجالس الإقليم المعني أو البلدية أو البلدة أو مدينة كيجالي وأعضاء اللجان التنفيذية لمنظمات المرأة على مستويات الأقاليم ومدينة كيجالي والمقاطعات والبلديات والبلدات والقطاعات.
- (٣) يتم انتخاب عضوين (٢) من قبل المجلس القومي للشباب.
- (٤) يتم انتخاب عضو واحد (١) من قبل اتحاد جمعيات المعاقين.

المادة ٨٢

يتكون مجلس الشيوخ من ستة وعشرين (٢٦) عضواً وتبلغ مدة دورتهم النيابية ثماني (٨) سنوات على أن يخصص للمرأة ثلاثين في المائة (٣٠٪) على الأقل من هذه المقاعد. علاوة على ذلك، يصبح رؤساء الدولة السابقون أعضاء في مجلس الشيوخ بناء على طلبهم على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٤ من هذه المادة.

يتم انتخاب أو تعيين هؤلاء الأعضاء الستة والعشرين (٢٦) على النحو التالي:

- (١) اثنا عشر (١٢) عضواً يمثلون كافة الأقاليم ومدينة كيجالي يتم انتخابهم بواسطة الاقتراع السري من قبل أعضاء اللجان التنفيذية للقطاعات والأقاليم والبلديات ومجالس البلدات أو المدن ومدينة كيجالي.
- (٢) ثمانية (٨) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية الذي يضمن تمثيل المجتمعات المهمشة تاريخياً.
- (٣) أربعة (٤) أعضاء يعينهم منتدى المنظمات السياسية.
- (٤) محاضر جامعي واحد (١) بدرجة أستاذ مساعد على الأقل أو باحث منتخب من قبل الفريق الأكاديمي والبحثي للجامعات والمعاهد العامة للتعليم العالي.
- (٥) محاضر جامعي واحد (١) بدرجة أستاذ مساعد على الأقل أو باحث منتخب من قبل الفريق الأكاديمي والبحثي للجامعات والمعاهد الخاصة للتعليم العالي.

يجب على الهيئات المسؤولة عن تعيين أعضاء مجلس الشيوخ مراعاة الوحدة الوطنية والتمثيل المتساوي للرجل والمرأة.

رؤساء الدولة السابقين الذين أكملوا بشرف مدة حكمهم أو تقدموا باستقالاتهم طوعية من مناصبهم يصبحون أعضاء في مجلس الشيوخ عن طريق تقديم طلب إلى المحكمة العليا.

تتولى المحكمة العليا البت في أي نزاع ينشأ فيما يتعلق بتطبيق المادتين ٨٢ و٨٣ من هذا الدستور.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://mhc.gov.rw>>

المادة ٣٧ من دستور دولة الأرجنتين (١٩٩٤)

(١) يضمن هذا الدستور الممارسة الكاملة للحقوق السياسية بما يتفق مع مبدأ السيادة العامة ومع القوانين المشتقة منه. يكون الاقتراع عاماً ومتكافئاً وسرياً وإلزامياً.

(٢) ضمان المساواة الفعلية في الفرص المتاحة للرجال والنساء لشغل المناصب الانتخابية والحزبية عن طريق اتخاذ إجراءات إيجابية عند تنظيم الأحزاب السياسية والنظام الانتخابي.

المادة ١٠٦ (١) من دستور جمهورية باكستان الإسلامية (دستور ١٩٧٣ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٤)*

المادة ١٠٦: دستور الجمعيات المحلية

(١) تتكون كل جمعية محلية من مقاعد عامة ومقاعد مخصصة للمرأة ولغير المسلمين على النحو المحدد أدناه:

الإجمالي	غير المسلمين	المرأة	المقاعد العامة	
٦٥	٣	١١	٥١	بلوشستان
١٢٤	٣	٢٢	٩٩	خير بشتونخوا
٣٧١	٨	٦٦	٢٩٧	البنجاب
١٦٨	٩	٢٩	١٣٠	السند

(٢) يحق للشخص الانتخاب إذا:

(أ) كان مواطناً باكستانياً؛

(ب) لا يقل عمره عن ثمانية عشر عاماً؛

(ج) يظهر اسمه في القوائم الانتخابية؛

(د) لم تقرر أي محكمة مختصة أنه فاقد لقواه العقلية؛

(٣) لغرض انتخابات الجمعية المحلية -

(أ) تكون الدوائر الانتخابية على المقاعد العامة ودوائر انتخابية إقليمية بممثل واحد ويتم انتخاب الأعضاء

لشغل تلك المقاعد عن طريق الاقتراع الحر المباشر وفقاً للقانون؛

(ب) يعد كل إقليم دائرة انتخابية واحدة لكافة المقاعد المخصصة للمرأة والمعينه للأقاليم المعنية بموجب

الفقرة (١)؛

(ج) يتم انتخاب أعضاء المقاعد المخصصة للمرأة والتي تخصص لإقليم ما بموجب الفقرة (١) وفقاً

للقانون من خلال نظام التمثيل النسبي لقوائم الأحزاب السياسية للمرشحين على أساس العدد الكلي

للمقاعد العامة التي يحصل عليها كل حزب سياسي من الإقليم المعني في الجمعية المحلية؛ وذلك شريطة أنه لغرض تلك الفقرة الفرعية، يكون العدد الإجمالي للمقاعد العامة التي فاز بها الحزب السياسي متضمناً المرشح أو المرشحين المستقلين المعادين الذين يحق لهم الانضمام إلى مثل هذا الحزب السياسي في غضون ثلاثة أيام من نشر في الصحيفة الرسمية لأسماء المرشحين المعادين.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط <<http://www.pakistani.org>>

المادة ٤٠ من الدستور السياسي لكولومبيا (١٩٩١ وفقاً لتعديله عام ٢٠٠٥)*

المادة ٤٠. يحق لأي مواطن المشاركة في إنشاء وممارسة ومراقبة السلطة السياسية. وليسري مفعول هذا المرسوم، يحق للمواطن:

- (١) التصويت والانتخاب.
- (٢) المشاركة في الانتخابات والاستفتاءات العامة والاستطلاعات العامة والمشاورات العامة وغير ذلك من أشكال المشاركة الديمقراطية.
- (٣) تكوين الأحزاب أو الحركات أو الجماعات السياسية دون قيود، والمشاركة بحرية في تلك الكيانات ونشر أفكارها وبرامجها.
- (٤) إلغاء تفويض المنتخبين في الحالات التي تقتضي ذلك وعلى النحو المنصوص عليه في الدستور والقانون.
- (٥) العمل في الهيئات العامة.
- (٦) تقديم إجراءات عامة دفاعاً عن الدستور والقانون.
- (٧) شغل مناصب عامة، باستثناء المواطنين الكولومبيين الذين يحملون جنسيتين، سواء حاملتي الجنسية بال ميلاد أو المجنسين. يقوم القانون بتنظيم ذلك الاستثناء ويحدد الحالات التي يسري عليها. تضمن السلطات المشاركة الفعالة والمتكافئة للمرأة في مناصب صنع القرار بالإدارة العامة.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط <<http://confinder.richmond.edu>>

المادة ٣٣ من دستور جمهورية بولندا (١٩٩٧)

- (١) يتمتع الرجل والمرأة بحقوق متساوية في حياة أسرية وسياسية واجتماعية واقتصادية في جمهورية بولندا.
- (٢) يتمتع الرجل والمرأة بحقوق متساوية، ولاسيما فيما يتعلق بالتعليم والتوظيف والترقي، كما يحق لهما الحصول على راتب متكافئ نظير العمل متشابه القيمة، وكذلك الحق في التأمين الاجتماعي وشغل المناصب والحصول على درجات الشرف العامة والأوسمة.

الفصل السادس (العمال والتأمين الاجتماعي)، المادة ١٢٣ (أ) (٧) في الدستور السياسي

للولايات المتحدة المكسيكية (دستور ١٩١٧ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)*

يتمتع كل شخص بالحق في العمل على نحو يحفظ له كرامته ويعود بالفائدة على مجتمعه، وسعياً لدعم مثل هذا الحق، يلزم تعزيز إيجاد فرص التوظيف وتنظيم العمل تحت إطار القانون.

وفقاً لأحكام هذه المادة، يقوم مجلس النواب بسن قوانين العمل التي تعنى بتنظيم:

عقود العمل، بما فيها تلك التي يكون فيها العمال أو الموظفون أو العمال المحليون أو الحرفيون أطرافاً في العقد،

محددین ما يلي:

(١) تأكيد مبدأ تساوي المكافآت المقدمة للرجال والسيدات من العمال نظير العمل متساوي القيمة دون

أدنى تمييز بناء على النوع أو القومية.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://biblio.juridicas.unam.mx>>، ترجمة: كارلوس بيريز فازكويز.

المادة ١١ من دستور الإكوادور (٢٠٠٨)*

تخضع ممارسة الحقوق للمبادئ التالية:

(١) يجوز ممارسة الحقوق وتعزيزها ودعمها بصورة فردية أو جماعية أمام السلطات المختصة؛ حيث

يتعين على تلك السلطات ضمان تطبيق تلك الحقوق.

(٢) جميع الأشخاص سواسية ويجب أن يتمتعوا بذات الحقوق والواجبات والمسؤوليات.

لا يجوز التمييز ضد أي شخص على أساس الانتماء العرقي أو محل الميلاد أو العمر أو النوع أو الهوية الجنسية أو الهوية الثقافية أو الحالة المدنية أو اللغة أو الدين أو المذهب الأيديولوجي أو الانتماء السياسي أو السجل القانوني أو الوضع الاجتماعي-الاقتصادي أو وضع الهجرة أو التوجه الجنسي أو الحالة الصحية أو الإصابة بفيروس نقص المناعة المكتسب أو الإعاقة أو الاختلاف البدني أو أي صفة مميزة أخرى، سواء كانت شخصية أو جماعية، مؤقتة أو دائمة، ويمكن أن تستهدف الحقوق أو تؤدي إلى الانتقاص منها أو إلغاء الاعتراف بها أو التمتع بها أو ممارستها. وتخضع كافة أشكال التمييز للعقوبة بموجب القانون.

تتخذ الدولة تدابير إجرائية إيجابية تهدف إلى مساندة تحقيق المساواة الفعلية لصالح حاملي الحقوق الذين يتعرضون للتمييز ضدهم وعدم المساواة.

* نمت إعادة الطابعة من و متاح من قاعدة البيانات السياسية الأمريكية

<<http://pdba.georgetown.edu/>>

المادة ٧٥ من دستور جمهورية كوستاريكا (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٣)

الكانتوليكية الرومانية الرسولية هي الدين الرسمي للدولة، والتي تسهم من جانبها في دعم هذا الدين مع عدم حظر الممارسة الحرة داخل الجمهورية لكافة العبادات الأخرى التي لا تتعارض مع الأخلاقيات العامة أو الأعراف الصالحة.

المادة ٢ من دستور مملكة النرويج (دستور ١٨١٤ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦)

(١) جميع قاطني المملكة لديهم الحق في ممارسة دينهم بحرية تامة.

(٢) تظل الديانة الإنجيلية-اللوثرية هي الديانة الرسمية للدولة. ويلتزم السكان المعتقدون لهذه الديانة بتشئة أبنائهم عليها.

المادة ٢ من دستور جمهورية العراق (٢٠٠٥)*

أولاً: الإسلام دين الدولة الرسمي وهو مصدر أساس للتشريع:

(أ) لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام.

(ب) لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية.

(ج) لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور.

ثانياً: يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضمن كامل الحقوق

الدينية لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية، كالمسيحيين، والأيديين، والصابئة المندائيين.

* أعيدها وطبعها وماتحة على الرابط <<http://www.uniraq.org>>

الفصل ١١، المادة ٢٩ من دستور جمهورية إندونيسيا (١٩٤٥ وفقاً لتعديله في ٢٠٠٢)

- (١) تقوم الدولة على الإيمان بالله الواحد الأحد.
- (٢) تضمن الدولة لجميع الأشخاص حرية العبادة، كل وفقاً لدينه أو معتقده.

المادة الأولى من دستور الجمهورية الفرنسية (دستور ١٩٥٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٨)

- (١) فرنسا جمهورية علمانية ديمقراطية اجتماعية غير قابلة للتجزئة، تكفل مساواة جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز يقوم على الأصل أو العرق أو الدين، وتحترم جميع المعتقدات. وتنظيمها لا مركزي.
- (٢) يضمن القانون المساواة بين الرجال والنساء في تقلد الوظائف الانتخابية والوظائف الانتخابية وكذا ممارسة المسؤوليات المهنية والاجتماعية.

المادة ٨١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية*

- (١) لكل إنسان حق في حرية الفكر والوجدان والدين. ويشمل ذلك حريته في أن يدين بدين ما، وحرية في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره، وحرية في إظهار دينه أو معتقده بالتعب وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة.
- (٢) لا يجوز تعريض أحد لإكراه من شأنه أن يخل بحريته في أن يدين بدين ما، أو بحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره.
- (٣) لا يجوز إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده، إلا للقيد التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحررياتهم الأساسية.
- (٤) تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد باحترام حرية الآباء، أو الأوصياء عند وجودهم، في تأمين تربية أولادهم دينياً وخلقياً وفقاً لقناعاتهم الخاصة.

* أعيدها وطبعها وماتحة على الرابط <<http://www.ohchr.org>>

المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية *

- لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية، أن يحرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم.

* أعيدها وطبعها وماتحة على الرابط <<http://www.ohchr.org>>

المادة ٩ (٢) من دستور جمهورية تيمور الشرقية (٢٠٠٢)

القسم ٩ (القانون الدولي)

- (١) يبنى النظام القانوني في تيمور الشرقية المبادئ العامة أو العرفية للقانون الدولي.
- (٢) تسري القوانين المعنية بالعهود والمعاهدات والاتفاقيات الدولية ضمن النظام القانوني الداخلي لتيمور الشرقية فور اعتمادها أو المصادقة عليها أو الموافقة عليها من قبل الهيئات المختصة وكذلك بعد نشرها في الصحيفة الرسمية.

(٢) جميع القوانين التي تتعارض مع أحكام العهود والمعاهدات والاتفاقيات الدولية السارية في النظام القانوني الداخلي لتييمور الشرقية تعد باطلاً.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.constitutionnet.org>>

المادة ١٠ من دستور جمهورية التشيك (دستور ١٩٩٢ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٩)*

الاتفاقيات الدولية المعلن عنها، والتي تمت المصادقة عليها من قبل البرلمان والتي تعد ملزمة لدولة التشيك، تمثل جزءاً من النظام القانوني للدولة، وفي حالة احتواء أي اتفاقية على أحكام تتعارض مع القانون، تسري الاتفاقية الدولية. * أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.hrad.cz/en/czech-republic/index.shtml>>

المادة ٧ من دستور جمهورية المجر (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٣)

(١) يقبل النظام القانوني لجمهورية المجر مبادئ القانون الدولي المعترف بها على وجه العموم، ويعمل على التوفيق بين القانون المحلي للبلاد والالتزامات التي يفرضها القانون الدولي.
(٢) يتم تنظيم الإجراءات التشريعية بواسطة القانون، والذي يتم تمريره بواسطة أغلبية أصوات ثلثي أعضاء البرلمان الحاضرين.

المادة ٤٠ من دستور جمهورية غانا (دستور ١٩٩٢ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦)*

(٤٠) العلاقات الدولية

في إطار التعامل مع الدول الأخرى، ينبغي على الحكومة:

- (أ) مناصرة وحماية مصالح غانا.
- (ب) السعي لتحقيق نظام اقتصادي واجتماعي دولي منصف وعادل.
- (ج) تعزيز احترام القانون الدولي والالتزامات التي تفرضها المعاهدات وتسوية النزاعات الدولية بوسائل سلمية.
- (د) الالتزام بالمبادئ الواردة في أو، حسبما تكون الحالة، أهداف وغايات-

(١) ميثاق الأمم المتحدة

(٢) ميثاق منظمة الاتحاد الأفريقي

(٣) الكومنولث

(٤) معاهدة المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا

(٥) أي منظمة دولية أخرى تشترك فيها غانا.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.constitutionnet.org>>

الديباجة، دستور جمهورية الكاميرون (دستور ١٩٧٢ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦)*

نحن، شعب الكاميرون،

نضجر بتنوعنا اللغوي والثقافي والثراء الذي تتمتع به هويتنا القومية، بيد أننا على وعي تام بالحاجة الملحة إلى توحيد صفوفنا والإعلان بكل اعتزاز أننا نمثل نفس الأمة الواحدة، ويربطنا نفس المصير، ونؤكد على عزمنا الراسخ على تشييد دولة الكاميرون على أساس مبادئ الإخاء والعدالة والتقدم.

حريصون على استقلالنا الذي فزنا به بصعوبة ومصرون على الحفاظ عليه؛ فنعلم أن خلاص أفريقيا إنما يكمن في صياغة روابط دائمة النمو من الوحدة والترابط بين الشعوب الأفريقية، مؤكدين على رغبتنا الأكيدة

على الإسهام في تحقيق أفريقيا موحدة وحررة، مع الحفاظ في ذات الوقت على علاقات تقوم على السلام والإخاء مع دول العلم الأخرى، بما يتفق مع مبادئ ميثاق الأمم المتحدة؛

عقدنا العزم على تسخير مواردنا الطبيعية من أجل ضمان رفاهية كل مواطن دون تمييز، من خلال رفع مستويات المعيشة، وإعلان الحق في التنمية لدينا، فضلا عن تصميمنا على تكريس كل جهودنا لتحقيق هذه الغاية ونعلن استعدادنا للتعاون مع جميع الدول الراغبة في المشاركة في هذا المسعى الوطني مع الاحترام الواجب لسيادتنا واستقلال الدولة الكاميرونية.

نحن، شعب الكاميرون،

نعلم أن الإنسان، دون أي تمييز بسبب العنصر أو الدين أو النوع أو الاعتقاد، يمتلك حقوقاً راسخة ومقدسة؛

كما نؤكد على التزامنا بالحرريات الأساسية التي ينص عليها إعلان الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وميثاق الأمم المتحدة والميثاق الأفريقي حول حقوق الإنسان والشعوب وكافة الاتفاقيات الدولية التي تم التصديق عليها أصولاً المتعلقة بهذا الصدد، وعلى الأخص، بالمبادئ التالية:

- جميع الأشخاص يتمتعون بحقوق والتزامات متساوية. توفر الدولة لجميع المواطنين كافة الظروف اللازمة لتنميتهم.

- تعمل الدولة على ضمان حماية الأقليات والحفاظ على حقوق السكان الأصليين على النحو المنصوص عليه في القانون.

- يجب ضمان الحرية والأمن لكل فرد، شريطة احترام حرية الآخرين والمصالح العليا للدولة.

- يحق لكل شخص الاستقرار في أي مكان والتحرك بحرية، بما يخضع للأحكام الدستورية المعنية بالقانون والنظام العام والأمن والسكينة.

- المنازل غير قابلة للانتهاك ولا يجوز تفتيشها إلا بموجب القانون.

- لا يجوز انتهاك خصوصية جميع المراسلات. ولا يسمح بأي تدخل إلا بموجب قرارات صادرة من السلطة القضائية.

- لا يجوز إجبار أي شخص على القيام بما لا يجيزه القانون.

- لا يجوز مقاضاة أي شخص أو اعتقاله أو احتجازه إلا في الحالات التي يحددها القانون وعلى النحو الذي يقرره.

- لا يجوز تطبيق القانون بأثر رجعي. لا يجوز محاكمة أي شخص ومعاقبته إلا بموجب قانون تم سنه وإعلانه قبل ارتكاب المخالفة المعنية.

- يعمل القانون على ضمان حق كل شخص في جلسة استماع عادلة أمام المحاكم.

- المتهم بريء حتى تثبت إدانته أثناء جلسة استماع تتم مع الامتثال الصارم بحقوق المتهم في الدفاع.

- يتمتع الجميع بالحق في الحياة وفي السلامة البدنية والمعنوية وفي تلقي معاملة إنسانية في جميع الأحوال.

- لا يجوز تحت جميع الظروف أن يتعرض أي شخص للتعذيب أو معاملة قاسية أو غير إنسانية أو مهينة.

- لا يجوز التحرش ضد أي شخص بسبب الأصل أو الآراء الدينية أو الفلسفية أو السياسية، مع الخضوع للسياسة العامة.

- الدولة علمانية. يجب ضمان حيادية واستقلالية الدولة فيما يخص جميع الأديان.

- يجب ضمان حرية اعتناق الأديان والعبادة.

- يجب ضمان حرية التواصل والتعبير والصحافة والتجمع والاتحاد وإنشاء اتحادات مهنية، وكذلك الحق

- في الإضراب، بالشروط التي يقرها القانون.
- تتولى الدولة حماية ودعم الأسرة والتي تعد الأساس الطبيعي للمجتمع الإنساني. كما تقوم الدولة بحماية المرأة والأطفال وكبار السن والمعاقين.
- تضمن الدولة حق الطفل في التعليم. يكون التعليم الابتدائي إلزامياً. يعد تنظيم التعليم والإشراف عليه بجميع مستوياته مسؤولية الدولة وحدها.
- يقصد بالملكية الحق المضمون لكل شخص بموجب القانون في استخدام ممتلكاته والتمتع والتصرف فيها. ولا يجوز تجريد أي شخص من ممتلكاته، إلا إن كان ذلك لأغراض عامة وبموجب دفع تعويض للمالك وفقاً للشروط التي يقرها القانون.
- لا يجوز ممارسة حق الملكية بما يمثل انتهاكاً للمصلحة العامة أو على نحو يضر بأمن أو حرية أو وجود أو ممتلكات أشخاص آخرين.
- يجب أن يتمتع كل شخص بالحق في الحياة في بيئة صحية. تعد حماية البيئة التزاماً وواجباً على كل المواطنين. تعمل الدولة على ضمان حماية وتحسين البيئة.
- يجب أن يتمتع كل شخص بالحق في والالتزام بالعمل.
- يجب على كل شخص مشاركة عبء الإنفاق العام وفقاً لموارده المالية.
- يجب على جميع المواطنين المساهمة في الدفاع عن الوطن.
- يجب على الدولة أن تضمن لجميع المواطنين، رجالاً ونساءً، الحقوق والحريات الواردة في ديباجة الدستور.

* أعيدها وطبعتها ومتاحة على الرابط <<http://confinder.richmond.edu>>

المواد ٤٦ و ١٨١ من الدستور السياسي لجمهورية نيكاراغوا (دستور ١٩٨٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥)

المادة ٤٦

داخل الأراضي الإقليمية، يتمتع جميع الأشخاص بحماية الدولة وإقرار الحقوق المتأصلة للفرد والاحترام غير المقيد بشرط وتعزيز وحماية حقوق الإنسان والتمتع الكامل بالحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأمريكية المعنية لحقوق الإنسان الصادرة عن منظمة الدول الأمريكية.

المادة ١٨١

تنظم الدولة، بموجب قانون، نظام استقلال الشعوب الأصلية والمجموعات العرقية بالساحل الأطلسي، يشمل، إلى جانب أحكام أخرى، الأحكام التالية: سلطات الهيئات الحاكمة الخاصة بهم، علاقتهم بالهيئات التنفيذية والتشريعية والبلديات وممارستهم لحقوقهم. حتى يتم سن مثل هذا القانون وتعديله، يجب تحقيق أغلبية أصوات الهيئة المعنية بإصلاح القانون الدستوري.

التنازلات وعقود الاستغلال الرشيد للموارد الطبيعية المقدمة من قبل الدولة في الأقاليم المستقلة بالساحل الأطلسي، يجب اعتمادها من قبل المجلس الإقليمي المستقل المعني.

يفقد أعضاء المجالس الإقليمية المستقلة بالساحل الأطلسي أوضاعهم بناء على الأسس والإجراءات الواردة في القانون.

الهوامش

- ^١ ماك لاشلين، بيفرلي، «المبادئ الدستورية غير المكتوبة: ما الذي يجري»، تصريحات بيفرليماك لاشلين، رئيس قضاة المحكمة العليا في كندا. أقيمت في محاضرة لورد كوك ٢٠٠٥، ويلينغتون، نيوزيلندا، ٢٠٠٥، متاحة على الرابط: www.canadianjusticereviewboard.ca/NZ_Speech.pdf (تاريخ التصفح نوفمبر ٢٠١٠).
- ^٢ الدولة ضد ماكوانيان ومشونو. المحكمة الدستورية لجمهورية جنوب أفريقيا، القضية رقم: CCT/3/94
- ^٣ ماسينا، نوموند، «ممارسات الخوسا لمبدأ أوبونتو لجنوب أفريقيا»، في طبعة وليام زارتمان، العلاج التقليدي للصراعات الحديثة: «دواء» الصراع الأفريقي (لندن: لين رينر، ٢٠٠٠).
- ^٤ انظر قانون رقم ١٩٩٣/٢٠٠، والدستور الانتقالي لجنوب أفريقيا، المادة (٢٥١). انظر الملحق.
- ^٥ الفصل ١ (مواد ١ إلى ٦) من دستور جمهورية جنوب أفريقيا ١٩٩٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧. انظر الملحق.
- ^٦ المادة ٥ من دستور الجمهورية التركية ١٩٨٢ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧. انظر الملحق.
- ^٧ قداسة كيسافانادا بهاراتي ضد ولاية كيرالا وآخرين، المحكمة العليا في الهند (AIR 1973 SC 1461). انظر أيضاً، على سبيل المثال، اعتماد المجلس الدستوري الفرنسي على الديباجة وإعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي يتم الرجوع إليه في الديباجة، باعتباره قابلاً للتنفيذ قانوناً: قرار رقم ٤٤-٧٧ DC بتاريخ ١٦ يوليو ١٩٧١.
- ^٨ انظر، على سبيل المثال، المادة التاسعة والعشرين من دستور جمهورية أوغندا ١٩٩٥ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥. انظر أيضاً الجزء الرابع من دستور جمهورية الهند ١٩٥٠ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٥.
- ^٩ الاتحاد الغاني لمشغلي اليانصيب ضد السلطة الوطنية لليانصيب. المحكمة العليا في غانا (٢٠٠٧-٢٠٠٨) SCGLR 1088.
- ^{١٠} انظر، مثلاً، التعديل الثالث عشر لمشروع الدستور، (2 Sri LR 312 [1987])؛ قداسة كيسافانادا بهاراتي ضد ولاية كيرالا وآخرين، ومينيرها ميلز ضد الاتحاد الهندي. 1981SCR(1) 206. (AIR1980SC1789)
- ^{١١} على سبيل المثال، اعتمدت المحكمة الدستورية المجرية على فكرة القانون الدستوري المشترك لأوروبا في التوصل إلى قرارات. انظر أيضاً شيبيل، كيملين، «إعلانات الاستقلال: ردود فعل القضاء على الضغوط السياسية»، في طبعتي ستيفن بربانك وباريفريدمان، استقلال القضاء على مفترق طرق: نهج متعدد التخصصات (Thousand Oaks, CA: Sage، ٢٠٠٢) صفحة ٢٥٨.
- ^{١٢} المادة ٣ من دستور الاتحاد الروسي لعام ١٩٩٣. انظر الملحق.
- ^{١٣} المادة ٧ من دستور جمهورية تيمور الشرقية الديمقراطية لعام ٢٠٠٢. انظر الملحق.
- ^{١٤} المادة ٢٠٠ والديباجة، دستور جمهورية رواندا لعام ٢٠٠٣. انظر الملحق.
- ^{١٥} القسم ٦، دستور مملكة تايلند لعام ١٩٩٧. انظر الملحق.
- ^{١٦} المادة ٦٠ من دستور جمهورية البرازيل الاتحادية لعام ١٩٨٨ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٣. انظر الملحق.
- ^{١٧} المادة ٧٩ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة في ٢٠٠٦). انظر الملحق.
- ^{١٨} بيلاوند، دانيال وليكور، أندريه، «الفيدرالية والقومية والسياسة الاجتماعية، اللامركزية في كندا وبلجيكا» دراسات إقليمية واتحادية، ١٧/٤ (٢٠٠٧)، صفحة ٤٠٥-١٩، خصوصاً صفحة ٤١٢.
- ^{١٩} المادة الخامسة من دستور البوسنة والهرسك لعام ١٩٩٥. انظر الملحق.

- ^{٢٠} المادة ٥١ (٤) من دستور باكستان لعام ١٩٧٢ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٤. انظر الملحق.
- ^{٢١} الدستور الدائم لجمهورية العراق (٢٠٠٥).
- ^{٢٢} ماكفري، جون أوليريوبريندان، «دستور العراق لعام ٢٠٠٥: تحالف ليبرالي كوصفة سياسية»، المجلة الدولية للقانون الدستوري، ٤/٥ (٢٠٠٧)، صفحة ٦٧٠-٩٨.
- ^{٢٣} ايرفينغ، هيلين، المرأة والدستور: المساواة والوكالة في تصميم دستورية مقارن (كامبريدج: مطبعة جامعة كامبريدج، ٢٠٠٨) صفحة ٤١ نقلاً عن ساندرا بيترسون.
- ^{٢٤} الدستور الاتحادي للكونغو الديمقراطية (١٩٩٩)، ودستور جمهورية جنوب أفريقيا ١٩٩٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧؛ دستور جمهورية أوغندا ١٩٩٥ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥، والقانون الدستوري (المعدل) لعام ١٩٩٧ لجمهورية جزر فيجي (دستور ١٩٩٧ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٨).
- ^{٢٥} المادة ٨ (٣) من الدستور الاتحادي للكونغو الديمقراطية السويسرية (١٩٩٩). انظر الملحق.
- ^{٢٦} المادة ٤٨ من دستور باراغواي (١٩٩٢). انظر الملحق.
- ^{٢٧} المادة ٦٣ من الدستور المؤقت لجمهورية نيبال الديمقراطية الاتحادية (٢٠٦٣)، ٢٠٠٧. انظر الملحق.
- ^{٢٨} المادتان ٧٦ و ٨٢ من دستور جمهورية رواندا (٢٠٠٣). انظر الملحق.
- ^{٢٩} ٢٠٠٨، <www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>، تاريخ التصفح ٢٧ أغسطس ٢٠١٠.
- ^{٣٠} المادة ٣٧ من دستور الأمة الأرجنتينية (١٩٩٤). انظر الملحق) والمادة ٤، الرسوم ١٢٤٦.
- ^{٣١} المادة ١٠٦ (١) من دستور جمهورية باكستان الإسلامية لعام ١٩٧٣ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٤. انظر الملحق.
- ^{٣٢} المادة ٤٠ من الدستور السياسي لكولومبيا (دستور ١٩٩١ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥). انظر الملحق.
- ^{٣٣} ايرفينغ، المرأة والدستور، صفحة ١١٥.
- ^{٣٤} ايرفينغ، المرأة والدستور، صفحة ٨٢ نقلاً عن جيل فيكرز.
- ^{٣٥} المادة ٣٢ من دستور جمهورية بولندا لعام ١٩٩٧. انظر الملحق.
- ^{٣٦} الفصل السادس (العمل والضمان الاجتماعي)، المادة ١٢٣ (أ) (٧) في الدستور السياسي للولايات المتحدة المكسيكية لعام ١٩١٧ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧. انظر الملحق.
- ^{٣٧} المادة ٧٥ من دستور جمهورية كوستاريكا لعام ١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٣: «الكاثوليكية الرومانية الرسولية هي دين الدولة، والتي تسهم من جانبها في دعم هذا الدين مع عدم حظر الممارسة الحرة داخل الجمهورية لكافة العبادات الأخرى التي لا تتعارض مع الأخلاقيات العامة أو الأعراف الصالحة». انظر الملحق. انظر أيضا المادة ٢ من دستور مملكة النرويج لعام ١٨١٤ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦ في الملحق.
- ^{٣٨} دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لعام ١٩٧٩ بصيغته المعدلة لعام ١٩٨٩.
- ^{٣٩} المادة ٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. انظر الملحق.
- ^{٤٠} الفصل الحادي عشر، المادة ٢٩ من دستور جمهورية إندونيسيا لعام ١٩٤٥ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٢. انظر الملحق.
- ^{٤١} المادة ١ من دستور الجمهورية الفرنسية (دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ بصيغته المعدلة في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨). انظر الملحق.
- ^{٤٢} المادتان ١٨ و ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦. انظر الملحق.
- ^{٤٣} الأمم المتحدة، مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٢: الحق في حرية الفكر والوجدان والدين (المادة ١٨) CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.

- ^{٤٤} المادة ٩ (٢) من دستور جمهورية تيمور الشرقية الديمقراطية لعام ٢٠٠٢. انظر الملحق.
- ^{٤٥} المادة ١٠ من دستور جمهورية التشيك لعام ١٩٩٢ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٩. انظر الملحق.
- ^{٤٦} المادة ٧ من دستور جمهورية هنغاريا لعام ١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٢. انظر الملحق.
- ^{٤٧} قرار المحكمة الدستورية رقم: ١٩٩٣/٥٣ AB. (X.13)
- ^{٤٨} غينسبرغ، توم، الكينز، وذاكاري وشيرنيخ، سفيتلانا، «الالتزام والانتشار: كيفية ومبررات استيعاب الدساتير الوطنية للقانون الدولي»، جامعة إلينوي، مراجعة القانون، ٢٠٠٨، صفحة ٢٠٥ نقلاً عن كاسيزي.
- ^{٤٩} غينسبرغ، الكينز وشيرنيخ «الالتزام والانتشار»، صفحة ٢٠٧ نقلاً عن المادة ٤٦ من دستور نيكاراغوا.
- ^{٥٠} المادة ٤٠ (د) من دستور جمهورية غانا لعام ١٩٩٢ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦. انظر الملحق.
- ^{٥١} الديباجة، دستور جمهورية الكاميرون لعام ١٩٧٢ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦. انظر الملحق.
- ^{٥٢} المواد ١٢٤-١٢٥ من دستور الأمة الأرجنتينية (١٩٩٤).



دليل عملي لبناء الدساتير

بناء ثقافة حقوق الإنسان

وينلاك واهيو

تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل الثالث من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلا عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

لا يرتبط هذا الإصدار بأي مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء الواردة ضمن هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو مجلس إدارتها أو مجلس الدول الأعضاء التابع لها أو آراء الجهات المانحة لها.

يتمين تقديم طلبات الحصول على تصريح بإعادة إصدار هذا الإصدار كلياً أو جزئياً إلى:

International IDEA

Strömsborg

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel: +46-8-698 37 00

Fax: +46-8-20 24 22

Email: info@idea.int

Website: www.idea.int

التصميم: شركة تربو ديزاين، رام الله

تصميم الغلاف: شركة تربو ديزاين، رام الله

رسومات الغلاف: شريف سرحان

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-91-87729-47-8

جرى نشر النسخة الإنجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية.

مقدمة

جرى وضع أقدم دساتير العالم إبّان القرن السابع عشر، حيث وُصفت آنذاك بأنها مواثيق ثورية نظرًا لظهورها في ظل نظم سياسية جديدة تمامًا. وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم العديد من الدساتير. وظهر الكثير منها عقب انتهاء الحرب الباردة في عام ١٩٨٩، والتي وصفت بالدساتير الإصلاحية حيث كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين أداء المؤسسات الديمقراطية.

ومن أهم الوظائف الجوهرية لأي دستور وضع الإطار العام لمؤسسات الحكم وتحديد من الذي يضطلع بصلاحيات الدولة وسلطاتها، وكيفية النهوض بهذا الدور ولأي غرض. إلا أن الدساتير لا تهبط علينا من السماء ولا تنمو كذلك وسط البساتين، بل هي في واقع الأمر نتاج لإبتكار وإنتاج البشر، إذ ترسم خطوطها العريضة الاتفاقيات والسياقات التاريخية والاختيار والكفاح السياسي.

ويطالب المواطن في ظل النظام الديمقراطي بالحصول على حق صاحب السلطات الأصلي. فالدستور بالنسبة له يمثل عقدًا اجتماعيًا يعمل على قصر استخدام الحكومة للسلطة على السعي لتحقيق صالح المواطن في مقابل ولائه ودعمه لها. ويلخص مصطلح «الدستورية» فكرة السلطة المحدودة.

وفي الوقت ذاته، تمتد الأهمية الجوهرية لدساتير اليوم إلى ما هو أبعد من تلك الوظائف الأساسية. وتدرج الدساتير ضمن الأجنحة العامة عندما يحين الوقت للتغيير إلى نظام سياسي أفضل. وتسعى الشعوب إلى وضع دساتير قادرة على حل المشكلات العصرية للدولة والحكومة. وفي الوقت الراهن، تتسم تلك المشكلات بتعدد أوجهها واتخاذها نطاقًا عالميًا على نحو متزايد - بداية من الفساد إلى الأزمات المالية الطاحنة، ومن التدهور البيئي إلى الهجرة بأعداد كبيرة. ويمكن بالطبع إدراك مدى رغبة الشعوب في المشاركة في تحديد بنود الدساتير والإصرار على عملية تشريع للدساتير تتسم بالشمولية والديمقراطية. وقد أقتحم مصطلح «الدستورية الجديدة» المصطلحات السياسية كدليل إضافي على تلك الأهمية الجديدة التي اكتسبتها الدساتير. ويتمثل التحدي الآن في إتاحة الفرصة للقطاع الأكبر من المجتمع أن يدلّو بدلوهم في عملية بناء الدساتير، بما في ذلك النساء والشباب والمجموعات المستضعفة والمهمشة.

ولا يزال الصراع في الوقت ذاته يمثل شوكة في ظهر الدساتير. فقد كانت الدساتير القديمة تمثل موروث الصراع مع النزعة الاستعمارية، بينما استهدفت الدساتير الحديثة وضع نهاية لذلك الصراع الضروس بين المجموعات والأمم المتناحرة حول الدولة ولن تنتمي. ومما لا يدع مجالًا للشك، جاءت تلك الدساتير الجديدة وهي تحمل على أعتاقها الكثير من التوقعات والآمال بأنها ستكون المدخل إلى حقبة جديدة من السلام والديمقراطية، مخلفة ورائها الفاشية والاستبداد والاحتقان السياسي.

تُصاغ الدساتير الآن في عصر تنتشر فيه نماذج ومبادئ الحكم الرشيد في جميع قارات العالم. وكان من الممكن أن يستغرق هذا التغيير فترة زمنية أطول لولا الدور الذي لعبته المنظمات الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وتجدد الإشارة هنا إلى أن المستوى المنخفض للصراع العنيف بين الدول كان له دوره كذلك في تعزيز الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة، مثل حقوق الإنسان وسيادة القانون والحرية والدستورية والعدالة والشفافية والمساءلة - والتي تعد جميعها عناصر جوهرية لأي نظام دستوري. وتتيح تلك القيم المشتركة لمنظمات مثل الاتحاد الإفريقي

ومنظمة الدول الأمريكية أن تكون أطرافاً أساسية للحكم الدستوري في دولها الأعضاء، وهو ما يتيح لها بدوره التدخل بشكل قانوني عندما لا يُحترم الدستور في أمور مثل تولي ونقل السلطة عقب إجراء انتخابات حرة.

ومن هذا المنطلق أحث القائمين على بناء الدساتير على الاستفادة من الدروس والخيارات التي يمكن أن تقدمها الدول والهيئات الدولية الأخرى. ليس هناك داع للبدء من الصفر عند التعامل مع قضايا مثل إدراج حقوق الإنسان ضمن الدساتير وضمان استقلال القضاء وإخضاع قوات الأمن تحت مظلة الحكم الديمقراطي المدني وضمان أن يتمتع كل مواطن بممارسة تصويت حر وعادل وصادق. ويكمن الخطأ في الاعتقاد بأن ذلك الاتفاق العام السطحي من شأنه تبرير اتخاذ منهج مرسوم سلفاً لصياغة الدساتير.

إن فكرة النماذج والقيم المشتركة لا يجوز لها بمكان أن تقوض من حقيقة أن القائمين على بناء الدساتير كانوا يتعلمون عن طريق الممارسة. فكل حالة من حالات بناء الدساتير ستمثل قضايا ساخنة يتعين حلها، على سبيل المثال ما الذي يتوجب فعله مع شاغلي المناصب الذين يهجمون عن التخلي عن السلطة ويلجأون إلى كافة السبل للحفاظ على توليهم الحكم والسيطرة. إن هذا التركيز للسلطة الذي أبرزه مؤخرًا ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم بعد انتهاء موروث حقبة التسعينيات من القرن العشرين، إنما يمثل تهديداً فعلياً للديمقراطية الدستورية في أي مكان بالعالم.

إن العالم يتغير بخطى سريعة، وهو ما يجعل القائمين على بناء الدساتير اليوم يتمتعون بميزة لم يحظ بها من سبقوهم. فقد أصبحت الدساتير القومية مصدرًا عالمياً لفهم القيم العالمية المشتركة، كما تتيح تكنولوجيا المعلومات بمجرد ضغط زر الوصول إلى عدد لا متناهٍ من خيارات تصميم الدساتير.

إن ما يقدمه هذا الدليل الجديد الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للجهات الفاعلة المشاركة في عملية بناء الدساتير هو مطالبة بتوفير سبل أكثر منهجية لمراجعة الدساتير، والتأكيد على أنه لا يوجد ما يدعى بنظم دستورية مستقرة أو خارقة بطبيعتها أو حتى صيغ أو نماذج معيارية تتناسب مع الجميع. ويعمل الدليل على تسليط الضوء على حقيقة مفادها أن كل الدول يتعين عليها أن تبحث عن أسلوبها الخاص في صياغة دستورها الخاص. علاوة على ذلك، لا يعد تصميم الدساتير ممارسة أكاديمية بحثية يسعى المشاركون فيها إلى بلوغ الحل التقني الأمثل لبلدانهم. ويعد القائمين على صياغة الدساتير والمفاوضين بشأنها نشطاءً سياسيين يهدفون إلى تفسير أجنداتهم السياسية ضمن نصوص الدستور. ومن ثم فإن الوثائق الدستورية الناتجة نادراً ما تكون أفضل خيار تقني متوفر، بل هي في واقع الأمر أفضل حل وسط دستوري يمكن التوصل إليه.

ويهدف هذا الدليل إلى تحسين المناظرات المعنية بالبحث عن نموذج يعكس متطلبات بلد بعينه كنتاج لتسوية سياسية. ومن خلال توجيهه إلى القائمين على بناء الدساتير في مختلف أنحاء العالم، يكون أفضل استخدام له في المرحلة المبكرة من عملية بناء الدساتير. وهو يستعرض بعض المعلومات التي من شأنها إثراء المناقشات المبدئية حول خيارات تصميم الدستور المتاحة، ويعد مفيداً للغاية كمقدمة لفهم مجال بناء الدساتير المعقد.

قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. وبناء عليه، وُضع هذا الدليل في التوقيت المناسب.

قسام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

أعدت العديد من البلدان من جميع قارات العالم تشكيل نظمها الدستورية على مدار العقود الأخيرة - خلال السنوات الخمس الأخيرة فحسب شاركت كل من بوليفيا ومصر وأيسلندا وكينيا وميانمار ونيبال وسري لانكا والسودان وتايلند وتونس في مرحلة من مراحل عملية بناء الدساتير. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في العالم العربي في عام ٢٠١١، بات بناء الدساتير مهيباً للنهوض بدور محوري في إقامة ديمقراطية راسخة في المنطقة.

تُبني الدساتير عادة في سياق تحولات سياسية أوسع نطاقاً قد ترتبط بتنفيذ عملية سلام وبناء دولة، كما قد ترتبط بالحاجة إلى المصالحة والمشاركة والتوزيع العادل للموارد خلال الفترات التي تعقب الصراعات. وأصبحت العديد من الدساتير لا يقتصر دورها الحالي على تحديد آليات الحكم فحسب، بل امتد كذلك ليشمل الاستجابة لتلك التحديات الأوسع نطاقاً على نحو يعتبر مشروغاً ومقبولاً على نطاق واسع. ومع زيادة المطالب الملقاة على عاتق الدساتير، كثيراً ما تكون معقدة ومطولة، ومن ثم تزداد صعوبة تصميمها، وكذلك تطبيقها. ونتيجة لما سبق، يحتاج القائمون على بناء الدساتير إلى الوصول إلى معارف واسعة النطاق ومتنوعة المجالات وعملية حول عمليات وخيارات بناء الدساتير.

تعد مشاركة المعارف المقارنة المعنية ببناء الدساتير أحد أهم مجالات العمل الرئيسية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويعمل هذا الدليل على جمع تلك المعارف والخبرات المقارنة للمرة الأولى في دليل عملي لبناء الدساتير، والتي تم جمعها بمنتهى الحرص والعناية بواسطة مجموعة من المؤلفين الخبراء.

ويهدف هذا الدليل إلى سد تلك الثغرات المعرفية التي يواجهها السياسيون وواضعو السياسات والممارسون المشاركون في عمليات بناء الدساتير المعاصرة. ويتمثل هدفه الرئيسي في توفير أداة مساعدة من الدرجة الأولى تستند إلى الدروس المستفادة من الممارسات والاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير. وهو مقسم إلى عدة فصول يمكن قراءتها كمقاطع فردية، بينما يوفر استخدام إطار تحليلي متسق عبر كل فصل فهماً أعمق لمجال القضايا والعناصر الفعالة في عمليات تطوير الدساتير.

ويعكس الدليل العملي لبناء الدساتير مدى ضرورة بناء الدساتير بالنسبة إلى إنشاء ديمقراطية مستدامة. ويعد بناء الدساتير عملية طويلة الأجل وتاريخية وهي غير مقيدة بالحقبة الزمنية التي يُكتب فيها الدستور فعلياً. ومع تركيز الدليل على الدساتير باعتبارها وثائق رئيسية في حد ذاتها، يؤكد على فهم النظم الدستورية على نحو مجمل، بما يتضمن المبادئ ذات الصلة (الفصل ٢) والحاجة إلى تعزيز ثقافة حقوق الإنسان (الفصل ٣)، فضلاً عن أحكام التصميم المؤسسي (الفصلين ٤ و٦) والأنماط اللامركزية للحكم (الفصل ٧). وهو بهذا لا يقدم معياراً أو نموذجاً للدساتير، بل يستنبط الدروس المستفادة من الممارسات والمعارف الحديثة. ومن بين هذه الدروس أن الدساتير قد تختلف نصوصها عن تطبيقها الفعلي على أرض الواقع.

وأنا من موقعي هذا إنما أرغب في التعبير عن عميق امتناني للمؤلفين والممارسين الذين أسهموا بأرائهم التي استقوها من خبراتهم، وكذلك لحكومة النرويج لما قدمته من دعم ومؤازرة. إن الدليل العملي لبناء الدساتير لم يكن ليظهر للنور بدون جهود هؤلاء.

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

لم يكن هذا الدليل ليرى النور لولا دعم وإسهامات العديد من الأفراد والمنظمات.

نقدر بكل امتنان إسهامات المؤلفين وغيرهم من المساهمين: «ماركوس بوكينفورديه»، و«حسن إبراهيم»، و«نورا هيدلنج»، و«ساكونتالا كاديرجامار - راجاسينجهام»، و«باولوس تيسفاجورجس»، و«وينلاك واهيو». ونقدم جل تقديرنا إلى كل من «بيبين ادهيكاري» و«ستيفن جوميز كومبس» و«سولاندا جويس» و«شيرين حاسم» و«توركواتو جارديم» و«ويلفريدو فيلاكورتا» لإسهاماتهم القيمة.

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: «تيك براسد دونجانا»، و«كارلوس ألبيرتو جوتشيا»، و«نوريا ماشومبا»، و«كيسيتينا موراي»، و«جيني توهايكا»، و«جايمبائي ويكراماراتن» لعملمهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى «كتيا باجيانني» لمشاركتها الجوهرية في العديد من السوات. ونود أن نعرب عن امتناننا لجميع الأشخاص الذين أمدونا بأفكارهم وآرائهم الحديثة لوضع نص الدليل، بمن فيهم «رؤول أفيلا أورتيز»، و«أندرو برادلي»، و«أندرو إليس»، و«شيريل سوندرز»، و«لينا ريكيل تمانج» وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

ونعرب عن امتناننا لشريكتنا منظمة Interpeace لدورها البارز في إعداد تصور هذا المشروع وتطويره، ويشمل تقديرنا المساهمين في Interpeace «ميشيل براندت» و«جيل كوتريل» و«ياش جاي»، و«أنتوني ريجان».

المزيد من الشكر للدعم البحثي الذي قدمته «إيميلي بينر»، و«موج فازليوجلو»، و«إيف جرينا»، و«سنولي»، و«جان أورتجيس»، و«أبراك ساتي»، و«أن كاترين سيكيمير»، و«كاتجا ستوكبرجر»، و«أنا ماريا فارجاس»، و«فيليب وينسبيرج».

ونقدم جزيل الشكر والامتنان للخبرة التحريرية التي قدمها «جي ماثيو ستريدي» و«إيف جوهانسون»، وكذلك لجهود فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعلى الأخص «نادية حنضل زاندر»، و«تحسين زيونة». وقد كان تقاني فريق عمليات بناء الدساتير أمر يفوق التقدير؛ ونتوجه بشكرنا إلى كل من «ميلاني لين»، و«جيني فانديالان إيزبيرج»، و«روزينا إسماعيل-كلارك»، و«تاويه نجنجي» لإسهاماتهم العديدة ودعمهم لهذا المشروع.

وأخيراً وليس آخراً، نتوجه بالشكر إلى حكومة النرويج لما قدمته من مساندة، والتي بدونها لم يكن في الإمكان إصدار النسخة الإنجليزية لهذا الدليل.

جدول المحتويات

١	(١) مقدمة وُلحة عامة
٣	(٢) تعريف ثقافة حقوق الإنسان
٤	الإطار ١: مبادئ حقوق الإنسان
٤	الإطار ٢: الصكوك الدولية الأساسية السبعة لحقوق الإنسان التي اعتمدها الأمم المتحدة
٥	(٣) عمليات بناء الدستور وخيارات حقوق الإنسان
٥	(١-٣) نوع العملية
٦	(٢-٣) نوع الدستور
٩	(٤) ثقافة حقوق الإنسان في بناء دساتير مناطق متضررة جراء النزاعات
٩	(١-٤) ضرورة مواجهة انتهاكات الماضي الجسيمة
١٠	(٢-٤) النظام العام لتوزيع السلطة
١٠	(٣-٤) رؤى قانونية أم رؤى سياسية للدستور
١١	(٤-٤) الأعراف القانونية المحلية مقابل القانون الدولي لحقوق الإنسان
١٣	(٥) الديمقراطية وحقوق الإنسان
١٥	(٦) خيارات حقوق الإنسان في الدستور
١٦	(١-٦) التمييز بين حقوق المواطنين وحقوق الإنسان
١٨	(٢-٦) التمييز بين الحقوق الأساسية أو الرئيسية والحقوق القانونية الأخرى
٢١	(٧) التطبيق
٢١	(١-٧) إرشادات التفسير
٢٢	(٢-٧) إجراءات تطبيق أحكام حقوق الإنسان
٢٢	(٣-٧) إجراءات الشكوى في الدستور
٢٣	(٤-٧) الضمانات المؤسسية
٢٥	(٨) التوترات المتعلقة بحقوق محددة
٢٥	(١-٨) حقوق الأقليات
٢٦	(١-٨) من هي الأقلية؟
٣٠	(٢-٨) حظر التمييز والنص على تدابير خاصة

٣٤	٢-٨) حقوق المرأة
٣٥	الإطار ٣: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة
٣٥	١-٢-٨) المساواة في الحياة السياسية
٣٦	٢-٢-٨) المساواة في الزواج والعلاقات الأسرية
٣٨	٣-٨) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
٣٨	١-٣-٨) ما الذي يجب إدراجه؟
٣٩	الإطار ٤: العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
٤٠	٢-٣-٨) ما هي الآثار؟
٤٧	٩) خاتمة
٤٨	الجدول ١: أبرز القضايا الواردة في هذا الفصل
٥٠	كلمات رئيسية
٥٠	مصادر إضافية
٥٢	المراجع
٥٦	مسرد المصطلحات
٦٠	لمحة عن المؤلف
٦١	لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

بناء ثقافة حقوق الإنسان

١) مقدمة ولمحة عامة

هناك أسباب عدة لإدراج حقوق الإنسان في الدستور. فهي تحدد القيود المفروضة على سلطة الحكومة، وتمثل لبنة في بناء الديمقراطية، وتؤسس لثقافة حقوق الإنسان، وتشكل جزءاً لا يتجزأ من شرعية الدستور. وتعطي ثقافة حقوق الإنسان أيضاً مساحةً للأفراد والجماعات لتنظيم وتجميع مصالحهم، وتسمح للأفراد العاديين بالطمع في سلطات الموظفين العموميين ومؤسسات الدولة. فهي تتعلق بكيفية «عمل» حقوق الإنسان وبالتالي تتجاوز الدستور وتتطرق إلى الأبعاد الأخرى المعقدة للمجتمع.

وحقوق الإنسان، في القانون الدولي، شاملة لجميع البشر وغير قابلة للمصادرة أو التجزئة. ومع ذلك، أصبح مبرر إدراج بعض الحقوق في الدساتير وحمايتها مثار خلاف، شأنها في ذلك شأن طبيعة الدستور نفسه والغرض منه. فبالنسبة لكثير من واضعي الدساتير في المجتمعات المتضررة من النزاعات، تكون معرفة قائمة الخيارات المتعلقة بالحقوق الأساسية في كثير من الأحيان مستمدة من المعاهدات التي صادقت عليها الدولة. ولكن التحدي الرئيسي لا يقتصر على صياغة وثيقة حديثة للحقوق فحسب بل يشمل أيضاً استخدام تدابير حماية حقوق الإنسان للمساهمة في التعايش السلمي بين الجماعات الاجتماعية المتنوعة والمتضررة من النزاع.

تأتي عملية سير بناء الدستور والنمط الدستوري المراد تأطيره في طبيعة العوامل التي تشكل نطاق ثقافة حقوق الإنسان. ولا يخلو هدف ثقافة حقوق الإنسان من التوتر، وهو ما نراه في المناقشات المستعصية أحياناً بشأن قضايا حقوق الإنسان بين شرائح مختلفة من المجتمع أثناء بناء الدستور. وتندرج في هذا الإطار حقوق الأقليات في الاستفادة من التدابير الخاصة، والحقوق الاقتصادية الخاصة بالحق في الموارد الوطنية، وحقوق المرأة في المساواة في العلاقات الأسرية. وتتشأ بعض تلك التوترات عن الحاجة إلى إيجاد توازن بين حماية حقوق الإنسان ومعالجة انتهاكات الماضي، والتوافق مع نظام توزيع السلطة، والتزامات حقوق الإنسان الدولية المطبقة، فضلاً عن تضارب مصادر القوانين المحلية.

وثمة تحدٍ آخر هو تنفيذ الحقوق. فهو يتطلب وجود ضمانات مؤسسية واضحة، إلا أن كيفية التنفيذ تصبح أقل وضوحاً عند استخدام الحقوق من جانب جماعات مختلفة لتنفيذ مصالحها الخاصة في إطار ما تراه

هذه الجماعات غالباً في صورة معادلات ربح-خسارة. وبالتالي تحتاج هندسة السلطة وتوزيع مسؤوليات اتخاذ القرارات المتعلقة بحقوق الإنسان إلى مزيد من التدقيق العملي. صحيح أن التنفيذ القانوني للحقوق الأساسية شائع نسبياً في التقاليد القانونية، لكن واضعي الدساتير يسعون لإيجاد أطر تنفيذ ديناميكية تسمح للجانب السياسي بالتطور وإنتاج توافق أوسع في الآراء بشأن حقوق الإنسان. ما هي الانعكاسات التي يجب على واضعي الدساتير أخذها بعين الاعتبار لتحقيق توازن قابل للتطبيق بين المقاربات القانونية لحقوق الإنسان والمقاربات القائمة على التوافق السياسي؟

٢) تعريف ثقافة حقوق الإنسان

ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ في الفقرة ١ من ديباجته على أن الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية والثابتة هو أساس الحرية والعدل والسلام في العالم. وحقوق الإنسان مستحقات قانونية وأخلاقية تطورت كأساس لبناء أسلوب استخدام سلطة الدولة، ولاسيما للحد من استخدامها ضد حقوق المواطنين. وبالمعنى الديني، تُستمد حقوق الإنسان من هبة إلهية للإنسان كمخلوق أخلاقي وعقلاني. أما بالمعنى العلماني أو الأخلاقي، فقد تطورت بصفاتها مستحقات تشمل الكرامة البشرية لجميع الأفراد بفضل القانون الطبيعي. وفي كلتا الحالتين، تُعتبر حقوق الإنسان مفاهيم للحقوق التي يطالب بها الأفراد أو الجماعات على الرغم من الإطار القانوني السائد للقانون الوضعي، وليس بسببه. ولذلك لا يمكن نقل ملكيتها باستخدام هذا الإطار. وفي الوقت نفسه، تكون الحقوق المفروضة من خلال الدستور نتاجاً للقانون. فهي ترسخ في كثير من الأحيان المصالح والمعتقدات التي يعتبرها المجتمع أساسية لهويته ولبناء مجتمعه السياسي.

في مفهوم سيادة الشعب، يفوض الناس السلطة لمؤسسات الحكم في الدولة، لكنهم لا يستمدون حقوقهم من

حقوق الإنسان مستحقات قانونية وأخلاقية تطورت كأساس لإرساء أسلوب استخدام سلطة الدولة، ولاسيما للحد من استخدامها ضد المواطنين. ففي غياب ثقافة احترام حقوق الإنسان تصبح الضمانات الدستورية عديمة القيمة.

الدولة. وتكون الدساتير بمثابة أدوات قانونية وسياسية يتم بواسطتها تفويض السلطة والحفاظ على الحقوق. وبالتالي، تقوم ثقافة حقوق الإنسان على ما تقدمه الدساتير، بيد أنه يمكن أيضاً اعتبار أنها تتجاوز الأحكام الفعلية. ويمكن الاعتراف بحقوق الإنسان صراحةً أو ضمناً في الدساتير. ولكن إدراجها في الدستور لا يمثل في حد ذاته نهاية المطاف، بل إنه بالأحرى يطلق طرفاً جديدة لإبراز المصالح الفردية والجماعية والنضال لتحقيقها.

وثقافة حقوق الإنسان هي ثقافة يقدر فيها المجتمع حقوق الإنسان إلى حد أن معظم القرارات الرسمية، إن لم نقل كلها، يهدف إلى توسيع هذه الحقوق والتأكيد على أهميتها. وتنشأ مثل هذه الثقافة بقوة وحيوية عندما تلتزم الأفعال اليومية لموظفي الحكومة ومؤسساتها وللجهات الفاعلة المهيمنة الأخرى في المجتمع باحترام الحقوق ومنع الانتهاكات ومساعدة الضحايا. ففي غياب ثقافة تحترم الحقوق تصبح الضمانات الدستورية عديمة القيمة.

الإطار ١ : مبادئ حقوق الإنسان

- تقوم الحقوق على عالمية الإنسانية.
- يعترف بها القانون ولكن ينبغي ألا يُساء استخدامها أو إنكارها بموجب القانون.
- يعتبر جميع البشر متساوين في الكرامة الإنسانية.
- الحقوق مترابطة ومتشابكة، وبالتالي لا تقبل التقسيم.

ولكن سبب إدراج الحقوق ضمن الدستور، لاسيما بعض الحقوق الخاصة، هو موضع خلاف لأنها مرتبطة بمعتقدات مجتمعية أساسية. وقد عمّق هذا الخلاف في بعض الحالات الإحساس بالظلم ورفض التصالح، وزاد من مخاطر العنف المجتمعي. ويزداد توجه واضعي الدساتير نحو جعل الغرض من الحقوق في الدستور أوسع نطاقاً من الحدود التقليدية للسلطة الحكومية. وهم يهدفون إلى استخدام حقوق الإنسان لربط المؤسسات والسلطات المقررة في الدستور بالسعي من أجل إقرار العدالة والسلام والمصالحة والعيش الكريم والصالح العام.

وتجسد دساتير عدة لغة حقوق الإنسان ومحتواها الجوهرية ووسائل تنفيذها المنصوص عليها كالتزامات تمهدت بها الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد أسهمت الأمم المتحدة في هذا التدويل، وخاصةً من خلال الصكوك الأساسية الدولية السبعة لحقوق الإنسان (انظر الإطار ٢).

تعتبر حقوق الإنسان استحقاقات يطالب بها الأفراد أو الجماعات على الرغم من الإطار القانوني السائد للقانون الوضعي، وليس بسببه. وفي الوقت نفسه، تكون الحقوق المفروضة من خلال الدستور نتاجاً للقانون.

الإطار ٢ : الصكوك الدولية الأساسية السبعة لحقوق الإنسان التي اعتمدها الأمم المتحدة

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨ (ليس معاهدة مُلزمة قانوناً).
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، ١٩٦٥.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ١٩٦٦.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ١٩٦٦.
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ١٩٧٩.
- اتفاقية حقوق الطفل، ١٩٨٩.
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، ١٩٨٤.

٣) عمليات بناء الدستور وخيارات حقوق الإنسان

أثناء بناء الدستور، يتحدد موضوع إدراج خيارات حقوق الإنسان، وبالتالي نطاق ثقافة حقوق الإنسان، من خلال:

يُعتبر نوع الدستور والعملية المستخدمة في وضعه في طبيعة العوامل التي تشكل نطاق ثقافة حقوق الإنسان.

أ) نوع العملية المستخدمة في صياغة الدستور.

ب) طبيعة أو نوع الدستور.

٣-١) نوع العملية

لقد استُخدمت أنواع عدة من العمليات في مختلف البلدان والفترات للاتفاق على الخيارات الأساسية التي ينبغي إدراجها في الدساتير. وسمحت العمليات التي أُديرت على شكل سلسلة إصلاحات متدرجة لفئات مختلفة بالحصول على الاعتراف بحقوق الإنسان في صلب المجتمع، ولكن في ظل مبادئ دستورية مستمرة. وكانت العمليات التي وُضعت فيها فئة مهيمنة جميع الشروط أو الشروط

كان بناء الدستور في بعض الحالات بمثابة عملية تفاوض بين الفئات الداخلة في نزاع ليس فيه من منتصر أو قيادة سياسية واضحة. وتُعتبر الفئة «رابحة» إن أُدرجت حقوقها و«خاسرة» إن تم تجاهل حقوقها.

الأساسية لتصميم الدستور قد حددت في الأساس وبشرطها الخاصة نطاق حقوق الإنسان لفئات وشرائح المجتمع الأخرى. وفي بعض الحالات، كان بناء الدستور بمثابة عملية تفاوض بين الفئات الداخلة في نزاع ليس فيه من منتصر أو قيادة سياسية واضحة. وكان محور الاهتمام في كثير من هذه الحالات هو حل النزاع وصنع السلم، وهو ما حدد نطاق حقوق الإنسان. وكان لكل عملية في ظروفها الخاصة آثار عملية، إذ تُعتبر الفئة «رابحة» إن أُدرجت حقوقها و«خاسرة» إن تم تجاهل حقوقها.

ظهرت المطالبة بزيادة المشاركة العامة في بناء الدساتير بقوة. ففي بعض الحالات، أسهمت المشاركة العامة الناجحة في حدوث توافق أوسع في الآراء بشأن أهمية الحقوق بل ومنحت الدستور شرعية أكبر. وفي حالات أخرى، اختزلت المشاركة نطاق الحقوق في رؤية الفئات المهيمنة وعمقت الخلاف بشأن نطاق الضمانات

الدستورية. فصي السلفادور مثلاً، بذل قادة وطيون جهوداً متضافرة لصياغة دستور شرعي يعكس الثقافة الوطنية والتطلعات السياسية ويستند إلى مساهمات فعلية من مواطنين كان جميعهم تقريباً من الكاثوليك. وطالبت غالبية المواطنين بنص دستوري يضمن الحق في الحياة ويجرم الإجهاض. وفي الواقع، عدّل النص في دستور عام ١٩٩٩ ليحدد بداية الحياة البشرية من لحظة حدوث الحمل. وقلة فقط من القادة الراغبين في الترشح لمنصب الرئاسة بموجب الدستور الجديد كانوا يستطيعون معارضة هذا النص. وهكذا، كان أثر المشاركة الشعبية متناقضاً جراء عوامل من قبيل تأثير الدين على المجتمع، والوضع الاقتصادي، وانتشار الأمية، وتجربة النزاع، والتاريخ الدستوري للبلاد.

في بعض الحالات، أعطت المشاركة العامة في بناء الدستور شرعية أكبر له. وفي حالات أخرى، كان تأثيرها متناقضاً أو اختزلت نطاق الحقوق في رؤية بعض الفئات وعمقت الخلاف حول نطاق الضمانات الدستورية.

٢-٣) نوع الدستور

إن طابع الدستور وطبيعته وظروف المجتمع الذي يعد لخدمته يؤسسان بصورة حاسمة لشكل ثقافة حقوق الإنسان ومداهما وتحقيقها. ولا يمكن فهم هذه المتغيرات الرئيسية من خلال قراءة لغة حقوق الإنسان في دساتير مختلفة لأن الصياغات اللغوية متقاربة في التقاليد القانونية والأنظمة الدستورية المختلفة.

وثمة أنواع مختلفة من الدساتير ومعانيها تختلف باختلاف الفئات المعنية. فبعض الممارسين يعتبر الدساتير «كائنات حية» لأنها ذات جذور بعيدة وتطورت على مدى فترة زمنية طويلة من الأعراف والتقاليد الراسخة، مثل دستور المملكة المتحدة، في حين تُعتبر دساتير أخرى كأطر أساسية لمؤسسات الحكم وطريقة ارتباطها ببعضها في نظام الحكم. وتستخدم هذه الدساتير في الأساس حقوق الإنسان كضمانة ضد سوء استعمال السلطة الرسمية. وثمة مثال شهير في هذا الصدد هو دستور الولايات المتحدة الذي يعود لأكثر من ٢٠٠ عام (١٧٨٩) والذي صاغه ممثلو اتحاد ضم ١٣ ولاية في ذلك الوقت. ويمكن وصف الدساتير بأنها «ثورية» لأنها تهدف إلى تحقيق نتائج اجتماعية خاصة، وتستخدم للتفويض في إعادة

إن طابع وطبيعة الدستور والمجتمع الذي يستجيب له يؤسسان بصورة حاسمة لشكل ثقافة حقوق الإنسان ومداهما وتحقيقها. وكل نوع من الدساتير يدعم قيماً وخيارات أخلاقية محددة تدعمه بدورها، وهو يُطبق نص القانون في ظروف واقعية معيّن.

هيكلية المجتمع والدولة. ويهدف دستور بوليفيا الجديد (٢٠٠٩) الذي قاد عملية صياغته أول رئيس منتخب للبلاد من السكان الأصليين إلى «إعادة تأسيس» شرعية الدولة استناداً إلى الاعتراف بكونها مؤلفة من قوميات متعددة وإلى إعادة هيكلتها لزيادة مشاركة السكان الأصليين في الحياة السياسية والاقتصادية. وفي جنوب أفريقيا، وضعت الجمعية التأسيسية الدستور (١٩٩٦) للقضاء على النظام القديم وإعادة ترتيب الدولة كلياً كدولة ديمقراطية تقوم على «عدم العنصرية وعدم التمييز على أساس النوع الاجتماعي» (المادة ١-ب). وفي عام ٢٠٠٧ بعد حرب أهلية دامت ست سنوات، أصدرت نيبال دستوراً مؤقتاً أنشأ جمهورية اتحادية لتحل محل نظام ملكي استمر ٢٤٠ عاماً، وسمح بصياغة دستور جديد «يعيد هيكله» نيبال الجديدة.

تعد بوليفيا ونيبال وجنوب أفريقيا من بين البلدان التي تجسد الحاجة الأساسية لبناء دساتير التي تقر بأن طبيعة الدولة والمواطنة تمثل إشكالية، وبالتالي تتطلب عقدًا اجتماعيًا صريحًا. وتستخدم هذه الدساتير حقوق

الإنسان كعامل للتمكين الاجتماعي، و في بعض الأحيان تُستخدم حقوق الإنسان لتمثل صورة مثالية للدولة. وأخيراً، وُصفت الدساتير الأوروبية القارية على أنها "قوانين" تهدف لضمان إسناد وتحديد سلطات الدولة بموجب قانون ذات سيادة.

يدعم كل نوع من الدساتير خيارات وقيماً أخلاقية محددة تدعمه بدورها. وينبغي ألا يركز واضعو الدساتير على

تنمو الدساتير «ككائن حي»، لأنها تطورت على مر وقت طويل من الأعراف والتقاليد الراسخة، أو قد تهدف إلى تفويض إعادة هيكلة المجتمع والدولة. وقد تُستخدم حقوق الإنسان كعامل تمكين شعبي.

مجرد استعراض الحقوق في الدساتير، متناسين أن هذا النص القانوني يُطبق في ظروف واقعية محددة. ويمكن تجسيد الأسس الأخلاقية لبعض الدساتير في عبارات رمزية مثل «الديمقراطية غير العنصرية» في جنوب أفريقيا، و«تعدد القوميات» في بوليفيا والإكوادور، و«إعادة الهيكلة» في نيبال. ويعبر هذا البعد الأخلاقي

الذي يشكل السلوك السياسي ضمن الأنظمة الدستورية عن الثقافة السياسية للشعب ويتيح لوضعي الدستور الإشارة إليه باعتباره «وثيقة حية». فليس بالإمكان فصل ثقافة حقوق الإنسان الفعلية عنه.

وتركز الأقسام أدناه على إرساء ثقافة حقوق الإنسان في بناء دساتير دول عانت من انقسامات ونزاعات. وقد تطلبت هذه الدساتير موافقة واضحة قابلة للتفاوض وغالباً في طريق مسدود، وُصممت للتعامل مع أنظمة اجتماعية قائمة، ومع فئات إقليمية ذات أنظمة متجذرة للسلطة، ومع مصادر متنافسة للقيم والأعراف القانونية.

٤) ثقافة حقوق الإنسان في بناء دساتير مناطق متضررة جراء النزاعات

تترافق المطالبة بإدراج لغة حقوق الإنسان في الدساتير بكثير من التوترات وتسببها. ومن المصادر الشائعة للتوتر:

- (أ) ضرورة مواجهة انتهاكات الماضي الجسيمة.
- (ب) النظام العام لتوزيع السلطة.
- (ج) التعارض بين الرؤى القانونية والرؤى السياسية للدستور.
- (د) التعارض بين الأعراف القانونية المحلية والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

٤-١) ضرورة مواجهة انتهاكات الماضي الجسيمة

قد يكون هناك سبب وجيه للاعتراف بوقوع انتهاكات جسيمة خلال نزاعات سابقة وبأنه ينبغي التعامل معها بطرق أخرى خلاف الإجراءات القضائية العادية. ففي بعض الحالات، لم يكن بالأمر العملي التفكير في وضع دستور دون رفع الظلم التاريخي أولاً، أو بالتزامن معه. فقد يعوق الفشل في أو عدم القدرة على تسوية انتهاكات الماضي الجسيمة جهود بناء الدستور ويعرقل إرساء أسس ثقافة جديدة لحقوق الإنسان. ويمكن في الوقت نفسه أن تؤدي محاولات رفع الظلم التاريخي إلى تعريض السلام الجديد للخطر وإحياء انقسامات عميقة.

في حالات كثيرة، كانت الاهتمام الأكبر في بناء الدستور يعطى لتسوية النزاعات وإرساء السلم ولم يكن أمراً عملياً أن يتم بناء الدستور دون رفع الظلم التاريخي أولاً، أو بالتزامن معه. وظهر الضحايا كأطراف فاعلة مهمة في عمليات بناء الدستور.

يخلق التمييز المنهجي على أساس الهوية إلى جانب القمع الذي تمارسه الدولة، أو فترات الطوارئ الطويلة، أو العنف الذي تمارسه الدولة ضد المواطنين ثقافة انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. ففي أمريكا الوسطى واللاتينية حيث كانت إجراءات المصالحة والحقيقة رائدة، كانت مسائل العنف والاختفاء القسري الممارسين من جانب الدولة موضوعات أساسية في الحوار الدستوري. وفي رواندا، وضعت تجربة الإبادة الجماعية في عام ١٩٩٤ إطاراً لطريقة معاملة الحقوق في دستور عام ٢٠٠٢، وهذا ما حدث في كمبوديا أيضاً. وفي العراق، تعرض واضعو دستور عام ٢٠٠٥ لضغوط من فئات قُمت في السابق بوحشية. بالإضافة إلى ذلك، ظهر الضحايا الذين تعرضوا لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان على يد جهات حكومية وغير حكومية، مع أنصارهم كأطراف فاعلة مهمة في عمليات بناء الدستور.

وبدراسة تاريخ هذه الدول يتبين أن المراحل الأولى من بناء الدستور في بعضها استدعت آليات خاصة مختلفة لمعالجة قضايا المصالحة والعدالة الانتقالية. وقد استُخدمت باقعة واسعة من الآليات الرسمية مثل لجان الحقيقة والمصالحة، والتحقيقات الجنائية في الجرائم السابقة، وإجراءات «صناعة الذاكرة»، والحصانات أو العفو المشروط أو المقيد، والمحاكمات الجنائية، والتدابير المؤقتة، والقوانين الانتقالية بهدف التوسط لإنهاء الوضع الراهن والبدء في إجراءات جديدة.

٤-٢) النظام العام لتوزيع السلطة

تفوض الدساتير القوة والسلطة، وهذا يفسر النزاعات الكبيرة التي تنشأ حولها، لاسيما إذا ظلت النتائج تُصاغ بمصطلحات متحيزة مثل الربح والخاسر. وبناء الدساتير عملية سياسية أساساً. فنظام السلطة يتشكل باستمرار من خلال النزاعات والانقسامات القائمة. وتوضح عملية بناء الدستور الأخيرة في الإكوادور هذا المنظور. فنتيجة خيبة الأمل الكبيرة التي سببها نظام سياسي تولى فيه ثمانية رؤساء الحكم خلال ١١ عاماً فقط (١٩٩٥-٢٠٠٦)، صوت ٨٢٪ من الشعب الإكوادوري في أبريل/نيسان ٢٠٠٧ لصالح عقد جمعية تأسيسية لصياغة دستور جديد ينهي الأزمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بزيادة قوة الأولى التي أصبح من حقها الآن حل الكونجرس مرة واحدة في كل دورة شريطة استقالة الرئيس وقيامه بالدعوة لانتخابات عامة. كما أصبح بإمكان الرئيس تولي منصبه دورات متتالية غير محدودة مدة كل منها أربع سنوات وأصبحت له سلطة على البنك المركزي الذي يمكن أن يمارس بدوره سلطات متزايدة لنزع الملكية، بما في ذلك سلطة زيادة الضرائب وإعادة توزيع الأراضي غير المنتجة. ولتنظيم الديمقراطية الشعبية وإضفاء المحلية على الممارسة السياسية، تم إعطاء الصلاحيات لمجالس المواطنين على المستوى المحلي. كما أعيد ترتيب الدولة لتتألف من قوميات متعددة وأصبحت الحكومة المركزية مطالبة بالتشاور مع السكان الأصليين قبل حفر المناجم في أراضيهم التقليدية، ولكن دون الحصول على موافقتهم بالضرورة. وقد وافق ٩٦,٣٪ من سكان الإكوادور الذين صوتوا في ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ على الدستور الجديد.

قد تُصاغ قضايا حقوق الإنسان عبر أسئلة ذات ديناميات أوسع للسلطة، مثل: هل سيعمل البلد من خلال أو يتطلب مركزاً قوياً وثقافة قومية لحقوق الإنسان للسيطرة على الانقسامات العميقة والتشردم المجتمعي؟ وهل ستمنح الفئات المتنوعة ولها للمنظمات التي تمثلها فقط، معززة لامركزية السلطة خارج المركز، والتي ستقرر هي الأخرى ثقافة حقوق الإنسان؟

تعد عملية بناء الدساتير عملية سياسية بشكل أساسي حيث يتشكل نظام السلطة بشكل دائم من خلال النزاعات والانقسامات. وقد تُصاغ قضايا حقوق الإنسان بفعل أسئلة ديناميات أوسع للسلطة.

٤-٣) رؤية قانونية أم رؤية سياسية للدستور

نادراً ما تحسم الدساتير المحتوى الأساسي لثقافة حقوق الإنسان حسماً نهائياً. فهي موثيق عامة يمكن صياغتها بطريق تسمح بالتأويل، خاصة في مواجهة الانقسام العميق بشأن مضمونها. وقد اضطر واضعو الدساتير لمعالجة سؤال من الذي يصوغ ثقافة حقوق الإنسان من خلال سلطة تفسير أحكام حقوق الإنسان.

وتعتبر مواثيق الحقوق ظاهرياً ملزمة قانوناً، وبالتالي فهي أفضل وسيلة للنص على جميع أحكام حقوق الإنسان. وتشير معظم الدول الديمقراطية اليوم بصفة عامة إلى الدستور باعتباره القانون الأعلى، وتكشف عن ازدياد توجه المواطنين نحو إقامة دعاوى قضائية لضمان حقوقهم ضد إجراءات رسمية، بما في ذلك من خلال دعاوى الصالح العام التي يحركها الناشطون. ويعكس هذا الاتجاه تقنين ثقافة حقوق الإنسان. وقد يكون محرك التغيير وراء ذلك فئات متخوفة من أن تُعرض التغييرات السياسية المستقبلية لمطالبها للخطر. ويزداد اتساع نطاق مواثيق الحقوق وطولها، ويدعمها أيضاً ازدياد صعوبة تعديلها مقارنةً بأحكام الدستور الأخرى. وقد صادق كثير

نادراً ما تحسم الدساتير المحتوى الأساسي لثقافة حقوق الإنسان حسماً نهائياً. فهي مواثيق عامة تُوضع كي تسمح بمجال للتأويل. ولكن من سيصوغ ثقافة حقوق الإنسان من خلال سلطة تفسير أحكام حقوق الإنسان؟

من الدول على مواثيق حقوق الإنسان الدولية والتي زاد أيضاً عددها، وكان لتلك المصادقة تأثير على تقنين ثقافة حقوق الإنسان. ولكن من ناحية عملية، كان لهذا التقنين قيودها الخاصة: فتوسعها يتوقف على استقلالية السلطة القضائية وكفاءتها، وقد لا يستفيد منها فعلياً سوى من يملك الموارد لرفع دعاوى قضائية فردية وكسبها.

وقد اكتشف الممارسون أيضاً بأن قدرة دستور ما على مواجهة الأعراف الاجتماعية والسياسية القائمة في حالات الانقسام العميق تعتمد في الواقع على كسب توافق واسع حول هذه القضايا بين مختلف الفئات والجهات. وهذه عملية سياسية أكثر منها قانونية. والمشاركة الشعبية التي تجذب شرائح مختلفة من المجتمع إلى عملية بناء الدستور تعني أيضاً أن بناء الدستور لم يعد حكراً على نخبة المحامين. فهي تعني في الواقع النظر إلى حقوق الإنسان من زاوية بعيدة عن النطاق القانوني. وفي الدول عميقة الانقسام أدرك واضعو الدساتير أيضاً القيود المفروضة على الإجراءات القانونية في التعامل بشكل أساسي مع القضايا الملحة ونتائج الانقسامات العميقة، مثل

هناك اتجاه نحو تقنين ثقافة حقوق الإنسان من خلال التنازلي، ولكن قدرة الدستور على مواجهة الانقسامات العميقة في المجتمع تتوقف على كسب توافق واسع بين الفئات والجهات الفاعلة المتنوعة، وهي عملية سياسية أكثر منها قانونية.

عدم المساواة الاجتماعية الحاد، جراء نقص المحامين والقضاة المؤهلين مثلاً. وقد يتبنى السياسيون وأنصارهم أيضاً رأياً ينادي بضرورة الإبقاء على صنع القرار بشأن الخلافات الأساسية عملية ديمقراطية تسمح بالتوافق في الآراء بشأن القيم في المجتمعات المنقسمة حتى تتطور عضواً، مع بقاء كبار المسؤولين المنتخبين الذين يمكن إقالتهم مسؤولين عن القرارات الرئيسية.

٤-٤) الأعراف القانونية المحلية مقابل القانون الدولي لحقوق الإنسان

صاغ معظم الدساتير المعمول بها اليوم بعد صدور «العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية» لعام ١٩٦٦ و«العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية» لعام ١٩٦٦. وقد أسست البلدان ذات الأغلبية المسلمة أحكامها الدستورية على إعلان القاهرة بشأن حقوق الإنسان في الإسلام (١٩٩٠). ويهدف واضعو الدساتير إلى تجسيد الأعراف الدولية لحقوق الإنسان في الدساتير الوطنية. وهم في الوقت نفسه يحاولون استخدام الدستور في دول شديدة الانقسام للاعتراف رسمياً بمصادر محلية أخرى للمعايير القانونية، كالعرف والدين، ودمجها في النظام الدستوري الرسمي. فأصبحت الدساتير بذلك تتضمن حقوق الإنسان الدولية وتعزز القيم المحلية بالاعتراف رسمياً بمصادر المعايير القانونية الموثوقة محلياً. ومن ناحية عملية، تختلف الأعراف الدولية لحقوق الإنسان عن الأعراف القانونية المحلية. فالأولى تقوم على مبدأ كون حقوق

الإنسان متساوية وعالمية ولا يجوز مصادرتها، أما القانون العرفي فيستند إلى قيم تقليدية غالباً ما تجسد تسلسلاً هرمياً اجتماعياً. وهكذا يكون الدستور مسرحاً لفكرتين متنافستين.

ويمكن لواقعي الدساتير تقديم توجيهات بشأن الوزن النسبي الذي يُعطى للدستور ولمصادر الأعراف القانونية المنافسة بصفة عامة. وتقوم دساتير عدة بذلك عبر النص صراحةً على أن الدستور هو القانون الأسمى. كما أن الدساتير تحوي بنوداً تسمح بإبطال الأعراف القانونية المنافسة التي تتعارض مع الدستور. ومن ناحية أخرى، يكون الأمر أقل وضوحاً إذا كانت أحكام أخرى في الدستور تتضمن مصادر منافسة خاصة بأعراف قانونية على شكل استثناءات.

يهدف واضعو الدساتير إلى تجسيد الأعراف الدولية لحقوق الإنسان في الدساتير الوطنية، ولكن قد يكون هناك مصادر محلية منافسة خاصة بأعراف قانونية كالعرف والدين. وإذا كان لا بد من الاعتراف بالقانون العرفي رسمياً ودمجه في الدستور، فسيصبح وسيلة لمضاهيم منافسة.

٥) الديمقراطية وحقوق الإنسان

الديمقراطية نظام أو شكل من أشكال الحكم يستطيع المواطنون من خلاله محاسبة المسؤولين. ويمكن لعملية بناء الدستور أن تجسد الممارسة الديمقراطية من خلال تصميم مؤسسات وعمليات ترسخ حماية التعددية السياسية. ويشمل ذلك تدابير متنوعة كالقيود المفروضة على مدة العضوية في السلطة التنفيذية، وضمانات حرية نشاط الأحزاب السياسية، وهيئات تسوية المنازعات الانتخابية والإدارة الانتخابية المستقلة، والسيطرة المدنية على القوات المسلحة والموظفين المكلفين بتطبيق القانون، والعلاقات المتوازنة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والقيود على استخدام سلطات الطوارئ والقانون العرفي، وضمانات حرية وسائل الإعلام واستقلالها، وتدابير تعزيز مساءلة الحكومة وشفافيتها.

وقد يكون من المستحيل المشاركة في «سوق الأفكار السياسية» دون حقوق فعالة في التصويت، وفي تشكيل الجمعيات السياسية والانضمام لها بحرية، وحرية التعبير والإعلام، وحرية التنقل (من أجل تنظيم حملات ونشر رسائل سياسية)، والضمانات المؤسسية لحرية وسائل الإعلام واستقلاليتها. وكانت المطالبة بهذه «الحقوق السياسية» في الواقع سمة مشتركة في بناء الدساتير في دول كثيرة نجحت في الانتقال إلى الحكم الديمقراطي بعد عام ١٩٨٩.

وتزدهر الديمقراطية عندما يكون المواطنون نشطين سياسياً ومستديرين، وهذا يتطلب وجود مجتمع مدني منفتح. ويمكن استخدام بناء الدساتير لتعزيز حماية الحقوق المدنية، والتحرر من التمييز، والمساواة في المعاملة

يجسد بناء الدستور التحول الديمقراطي من خلال تصميم مؤسسات وعمليات ترسخ حماية التعددية السياسية. كما يمكن استخدام بناء الدستور لتعزيز حماية الحقوق السياسية والمدنية.

أمام القانون، والحق في الحرية والسلامة الشخصية، والحق في الخصوصية، والحق في الملكية، والحق في الحصول على محاكمة عادلة وإقامة العدل، والحماية من العبودية والعمل الجبري، والتخلص من التعذيب، وافتراس البراءة، والحق في تعويض عادل في جميع الحالات التي تتأثر فيها حقوق الفرد.

لقد حظيت أهمية مشاركة المواطنين في المؤسسات السياسية التعددية بالاعتراف في العقود الأخيرة. ويبرز هذا في ازدياد شعبية مفهومي الديمقراطية المباشرة والديمقراطية التشاركية اللذين يتعلقا بمشاركة المواطنين مباشرة في صنع القرارات الرئيسية عوضاً عن الاعتماد فقط على ممثلين منتخبين. وقد يستجيب واضعو الدساتير لهذه الأفكار بتوسيع أو زيادة عدد حالات استخدام الاستفتاء. علاوة على ذلك، تشمل التصاميم الدستورية للديمقراطية التشاركية أفكاراً جديدة من قبيل مجالس المواطنين والإدارة التشاركية للموارد، وعادة على مستوى الحكومة المحلية. وحتى المجالات التي تكون عادة محجوزة للمتخصصين، لاسيما في القضاء، يمكن أن تسمح بمشاركة شعبية أكبر عبر التوسع في حقوق الحصول على محاكمة من خلال هيئة محلفين فضلاً عن الاعتراف بالمحاكم الشعبية والتقليدية أو محاكم الجماعات أو المحاكم العرفية.

من الشائع تماماً أن تتضمن الدساتير الحقوق الواردة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وميزة ذلك أنه يربط المتمتع بالحقوق بمصدر محايد بحيث لا يمكن لفضة ما الادعاء بأن الحقوق مستمدة من ثقافتها، أو دينها، أو أعراقها.

٦ خيارات حقوق الإنسان في الدستور

يتمثل أحد الخيارات المباشرة في إدراج الحقوق الواردة في المواثيق الدولية. وبمقارنة الحقوق الواردة في دساتير الدول مع تلك الموجودة في المواثيق الدولية، يتبين أن الأولى كثيراً ما تنقل عن الثانية. فللمصادفة على وثيقة دولية تأثير عملي على اللغة المستخدمة في صياغة الحقوق في الدستور. ومن خلال هذا النهج، تصبح الحقوق المدنية والسياسية حقوقاً فردية ضد الدولة، وينظر إليها جزئياً كحقوق سلبية لأن الغرض منها هو منع الدولة من فعل أشياء تُعتبر ضارة فقط، كالحد من حرية التعبير أو الحرية النقابية. كما تُعتبر هذه الحقوق الجيل الأول من الحقوق، ما يشير إلى تطورها التاريخي. ويُقصد بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحقوق التي تتطلب من الدولة أداء بعض الأمور بشكل إيجابي. ولهذا السبب تُوصف بأنها حقوق إيجابية، كالحق في التعليم لجميع المواطنين أو الإعانات المالية للمواطنين المحتاجين. وثمة تصنيف ثالث يضم الحقوق التي تعد حيوية للمجتمع والمجتمعات المحلية، ويطلق عليها أيضاً حقوق التضامن. وهي تشمل حقوق السكان الأصليين، والقوميات العرقية والجماعات الدينية، والأقليات، والنساء، والأطفال، وذوي الإعاقة، وهلم جرا.

وفي الدول شديدة الانقسام والدول المتضررة من النزاعات، يحتوي هذا الخيار على عاملي جذب عمليين، أولهما هو أن اللغة مؤطرة مسبقاً ولا تحتاج إلا إلى تعديل طفيف، إن وجد، أما ثانيهما، وربما أهمهما، فهو أنه يربط التمتع بالحقوق بمصدر «محايد» بحيث لا يمكن لفئة ما الادعاء بأن الحقوق مستمدة من ثقافتها، أو دينها، أو أعرافها. وفيما تؤكد الدساتير عموماً، صراحةً أو ضمناً، على مكانتها كتشريعات عليا في النظام القانوني

الوطني، من الضروري أن تأخذ في الاعتبار حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني والتي حققت تقدماً في خلق التزامات يتعين على واضعي الدساتير الاعتراف بها. فالممارسة الدولية لا تقبل الحماية الدستورية لانتهاكات حقوق تُعتبر الآن جزءاً مما يوصف بالقانون الدولي العرفي الذي يستند إلى إجماع واسع النطاق بين الدول على أن هناك أفعالاً معينة غير مسموح بها مطلقاً كالتعذيب، والرق، والإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية. وفي الواقع، تُخضع بعض الدساتير

الحقوق المدنية والسياسية هي حقوق فردية على الدولة. وبالمقابل، تتطلب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من الدولة أداء بعض الأمور بشكل إيجابي، كتوفير التعليم للجميع أو الإعانات المالية للمواطنين المحتاجين. وثمة مجموعة ثالثة من الحقوق تعد حيوية للمجتمع والمجتمعات المحلية، ويطلق عليها حقوق التضامن. وهي تشمل حقوق السكان الأصليين، والقوميات العرقية والجماعات الدينية، والأقليات، والنساء، والأطفال، الخ.

الجديدة نفسها صراحةً للمواثيق القانونية الدولية أو الإقليمية، مثل دساتير بوليفيا (المادة ٢٥٧)، والإكوادور (المادة ١١)، وغواتيمالا (المادة ٤٦).

وقد يدرس واضعو الدساتير أيضاً ما الحقوق التي يجب إدراجها على أساس الظروف التاريخية التي سبقتها، أي الحقوق التي ظهرت جراء نزاعات سياسية تدوم أحياناً سنوات بين المؤيدين المتحمسين. ففي الهند ونيبال مثلاً، أدرج الحق في الحماية ضد النبذ على وجه التحديد في الدستور. وبالمثل، لا يكون لدى بلدان أخرى أي خيار سوى حماية الحق في التعليم باللغة الأم. ونجحت مطالب دعاة حماية البيئة في الإكوادور في إدراج «حقوق الطبيعة» غير القابلة للمصادرة في الدستور الجديد (٢٠٠٨)، في حين اهتم النشطاء في بوليفيا بحقوق «الأرض الأم». ومن المرجح أن تستمر الحقوق التي تدرج في الدساتير كإرث لنزاع ما إذا كان الناس قد كافحوا من أجلها وما زالوا مستعدين للقتال لضمان تحقيقها. وأخيراً، أقر بعض واضعي الدساتير بأهمية النظر في إدراج حقوق فردية أو جماعية أخرى، مثل تلك المتعلقة بكبار السن، والأطفال، وذوي الإعاقة، والشباب، وحتى السجناء، إذا كان ذلك يساعد في تحقيق التوافق.

يجب إدراج بعض الحقوق في الدستور على أساس الظروف التاريخية التي سبقتها، مثل تلك التي ظهرت جراء نزاعات سياسية طويلة.

وثمة قضيتان تبرزان عادة أثناء بناء الدستور مهما تنوعت الظروف، وهما:

- أ) التمييز بين حقوق المواطنين وحقوق الإنسان.
- ب) التمييز بين الحقوق الأساسية والرئيسية والحقوق بشكل عام.

٦-١) التمييز بين حقوق المواطنين وحقوق الإنسان

فيما تُستخدم مصطلحات حقوق المواطن، والحقوق الرئيسية، والحقوق الأساسية، وحقوق الإنسان كترادفات خارج أوساط الخبراء، يدل مصطلح الحقوق في واقع الأمر على أولويات مختلفة لواضعي الدساتير. ففي ضوء النزاع، استخدم واضعو الدساتير عمداً حقوق المواطن لتعزيز الصفة القومية في معرض الحصول على الاستقلال أو الدفاع عنه أو إعادة تعريفه. وقد استخدمت معظم الجمهوريات الجديدة في أوروبا الشرقية بناء الدستور بعد عام ١٩٨٩ لتعزيز القومية كعلامة للمواطنة، محتفظة في بعض الحالات بمبدأ القرابة أو صلة الدم كأداة لانتقال المواطنة. ويعكس وضع تلك الدول معضلة اليونان في وقت إنشائها كدولة جديدة، والتي تتلخص في عبارة: «بعد أن أنشأنا اليونان الحديثة، دعونا نبحث عن الإغريق»^١. وبقيت بعض البلدان كبلغاريا وجورجيا وهنغاريا وأوكرانيا دولاً وحيدة تحاول صياغة هوية وطنية من خلال حقوق المواطنة، والتي اعترفت بحق المنفيين في العودة واستخدمت القوانين ذات الطابع الاستيعابي لإنكار حقوق الإنسان الخاصة بالأقليات، وخاصةً العجزة. فعلى سبيل المثال، تنص المادة السادسة من دستور هنغاريا (١٩٤٩، المعدل في عام ١٩٨٩) على ما يلي: «تتحمل جمهورية هنغاريا مسؤولية مصير الهنغاريين الذين يعيشون خارج حدودها وتشجع تعزيز الروابط بينهم وبين هنغاريا». وتحاكي هذه المادة التي تكررت كمبدأ أساسي في عملية بناء الدستور الجديد المادة ١١٦ من القانون الأساسي الألماني التي تنص على أن تعريف الشخص الألماني يشمل الإنسان ألماني الأصل الذي يعود إلى البلاد، وذلك في ظروف اضطرابات

ثمة فروق بين حقوق المواطن، والحقوق الرئيسية، والحقوق الأساسية، وحقوق الإنسان. ويمثل مصطلح الحقوق أولويات مختلفة لواضعي الدساتير. وفي ضوء النزاع، استخدم واضعو الدساتير عمداً حقوق المواطن لتعزيز القومية في معرض الحصول على الاستقلال أو الدفاع عنه أو إعادة تعريفه.

١ ميشا غليني، «البلقان ١٨٠٤-١٩٩٩: القومية، والحرب، والقوى العظمى» (لندن: غرانانتا، ٢٠٠٠)، إعادة صياغة من الصفحات ٢٢-٢٨.

الحرب العالمية الثانية. ولكن يأتي تقسيم يوغوسلافيا وتشيكوسلوفاكيا السابقتين إلى دول قومية جديدة ليعاكس الأمثلة المذكورة أعلاه.

ومع التزام هذه الدول بالمعايير الأوروبية كأعضاء جدد أو محتملين في الاتحاد الأوروبي، ظهرت انقسامات واضحة بين الهوية المدرجة في الدستور بدعم من اللغات الرسمية والديانات التقليدية من جهة، والخصائص متعددة الأعراق من جهة أخرى. وثمة مشكلة مشابهة واجهت دول الأنديز وهي القوميات الأولى الأصلية كبيرة الحجم والمهملة. فقد استخدم واضعو الدساتير هناك لغة حقوق الإنسان لتعزيز حقوق المواطنة للمجتمعات المحلية المهمشة في السابق. وفي أفريقيا، لا يزال معظم واضعي الدساتير يعانون من مشكلة تحديد من هو المنتمي، وما زالت المواطنة تُستخدم بوصفها المحدد الرئيسي للانتماء في ظروف تنتشر فيها القوميات العرقية متجاوزة الحدود الدولية بينما لا توجد الدولة على أرض الواقع إلا في المركز. وقد أدت النزاعات الأخيرة إلى تعقيد المواطنة بصورة أكبر، أولاً بحكم الأعداد الكبيرة من المهاجرين الذين يتركون بعض البلدان، وثانياً بسبب الأعداد الكبيرة أيضاً للمغتربين العائدين من بلاد الشتات.

ظهرت انقسامات واضحة بين الهوية المدرجة في الدستور بدعم من اللغات الرسمية والديانات التقليدية من جهة، والخصائص متعددة الأعراق من جهة أخرى. ففي أفريقيا، حيث تنتشر القوميات العرقية متجاوزة الحدود الدولية، لا تزال مشكلة من الذي ينتمي تمثل معضلة لعظم واضعي الدساتير، ويستمر استخدام المواطنة كمحدد رئيسي للانتماء.

ويجوز للنظام الدستوري إعطاء الأولوية لحماية حقوق الإنسان من خلال المواطنة المشتركة وليس عضوية جماعة معينة. ويصبح هذا التمييز مهماً عندما يسعى الممارسون إلى حجب بعض الحقوق عن غير المواطنين، ما قد يؤدي إلى مشكلات حادة من التمييز العنصري. فالأجنبي في كولومبيا يتمتع بالحقوق المدنية نفسها كأبي مواطن آخر، ولكن الحقوق السياسية تقتصر على المواطنين فقط (على الرغم من أن التشريعات توسع نطاق بعض حقوق التصويت لتشمل الأجانب). وقد يكون المواطنون قادرين على ممارسة الحقوق والتمتع بها خارج أراضي الدولة، ولكن ثمة مخاطر ينطوي عليها استخدام معيار الوجود داخل أراضي الدولة كأساس للاعتراف بالحقوق في صالح بعض الجماعات دون غيرها خلال الإطار الزمني المحدد لبناء الدستور. وهنا قد يخطر للمراء أثر النزاع على تشوه البنية السكانية جراء التهجير القسري، والنزوح الجماعي، وأي تغييرات كبيرة في حجم السكان وتركيباتهم.

يجوز للنظام الدستوري منح الأولوية لحماية حقوق الإنسان من خلال المواطنة المشتركة وليس عضوية جماعة معينة. ويصبح هذا التمييز مهماً عندما يسعى الممارسون إلى حجب بعض الحقوق عن غير المواطنين، ما قد يؤدي إلى مشاكل حادة من التمييز العنصري.

وقد تعامل واضعو الدساتير في بعض الأحيان مع حقوق الإنسان على أنها إضافية أو تكميلية لحقوق المواطن. فعلى سبيل المثال، أقر واضعو الدستور في البرازيل (دستور عام ١٩٨٨) أنه بجانب حقوق المواطنة القائمة، يكون للأقليات والشعوب الأصلية أو القوميات الأولى الحق في استخدام لغتها، والاحتفاظ بأراضيها، والحفاظ على عاداتها. واستُخدمت اللغة نفسها في الدستور المؤقت لنيبال (٢٠٠٧) للارتقاء بعبارة «تعزيز المنبوذين» من مجرد مبدأ توجيهي في دستور عام ١٩٩٠ السابق إلى حق أساسي واجب التطبيق. وفي بعض الحالات، استُخدمت لغة حقوق الإنسان للسماح لغير المواطنين بكسب رزقهم دون تمييز. فعلى سبيل المثال، رفضت المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا الزعم القائل بأنه لا يمكن توظيف غير المواطنين بصفة دائمة للتدريس في مدارس تمويلها الدولة. وعلى الجانب الآخر، يمكن لبناء الدستور أيضاً أن يعدل فهم حقوق الإنسان، ما يؤدي إلى تجاهل أو التقليل من شأن بعض الحقوق المعترف بها في السابق مثل

اختفاء «الحق في العمل» من الدستور الهنغاري الصادر بعد فترة الحكم الشيوعي، والتعويل على نوايا البرلمان للنص عليه «كهدف للدولة» في الدستور الجديد.

ويتعين على واضعي الدساتير الذين يجعلون الحقوق قائمة على المواطنة التفكير ملياً في ضمانات للمواطنين الذين يفتقرون إلى الوثائق الصحيحة وفي صياغة إجراءات مناسبة تسمح للناس بتحقيق المواطنة. ولكن تطوي عملية صياغة هذه الإجراءات على مخاطر إتاحة الفرصة لبعض الفئات السياسية لحشد مواقف معادية للأجانب في صورة قيم خاصة بالمواطنة، داعمةً بذلك وجهة النظر القومية للحقوق ومعارضةً منح الحريات لغير المواطنين وللرعايا الأجانب والمواطنين غير المسجلين. وإذا لم تتمكن الحكومة من ضمان المواطنة بسهولة أو إذا طعن أطراف متنوعة في حق المواطنة لجماعات معينة، تؤدي الخلافات الناشئة إلى إشعال نزاع جديد. وإذا ربط الدستور الحقوق بالمواطنة، فقد يعطي مسؤولون حكوميون الأولوية للدليل على المواطنة على حساب من تتقصهم الوثائق الصحيحة. ولتجنب هذه النتائج، يستطيع الدستور أن يوسع حقوق المواطنة لتشمل أفراداً أحد والديهم كان أو لا يزال مواطناً، وأن يسمح بازدواج الجنسية، ويخلق افتراض المواطنة، ويضمن استئناف الجنسية للعائدين وعدم إمكانية سحبها.

٦-٢) التمييز بين الحقوق الأساسية أو الرئيسية والحقوق القانونية الأخرى

وتعلو الحقوق الرئيسية على التشريع لأنها ليست مستمدة من القانون، ويمكن بالتالي استخدامها للحد من الإجراءات السياسية والرسمية في إطار سيادة القانون. وترسي العدالة الواجبة، والمساواة أمام القانون، والحماية من التمييز، والحقوق الرئيسية المماثلة للمعايير القانونية التي ينبغي أن يتبعها المسؤولون. أما الحكم على مدى احترام هذه المعايير عند نشوء نزاع بين الأطراف فهو مسألة قضائية وليست سياسية.

إن الحقوق الرئيسية أو الأساسية محمية من التدخل السياسي من خلال تطبيق القانون من قبل سلطة قضائية مستقلة. علاوة على ذلك، زاد واضعو الدساتير العقوبات ضد أي عبث سياسي بالحقوق الأساسية وذلك عادة بترسيخ موثيق الحقوق التي تكون إجراءات تعديلها أكثر صرامة. و«حقوق الإنسان» مصطلح عام؛ فهي تعني ضمناً المضمون الدستوري المدرج في ميثاق الحقوق المطبق ولكنها تتجاوز نطاقه. وتتناول حقوق الإنسان جوهر الديباجات، والمبادئ التي تُحكّم الدولة بموجبها، والمواطنة، والترتيبات المؤسسية، وتصميم النظام الانتخابي، وترتيبات قطاع الأمن، وحتى الأحكام المالية.

تعلو الحقوق الرئيسية على التشريع لأنها ليست مستمدة من القانون، ويمكن بالتالي استخدامها للحد من الإجراءات السياسية والرسمية في إطار سيادة القانون. والحقوق الأساسية والرئيسية محمية من التدخل السياسي من خلال تنفيذ القانون من قبل سلطة قضائية مستقلة.

ويجب النصّ صراحةً على حالات انتقاص الدستور من الحقوق الأساسية أو تعليقه لها، وأن يُسمح به في حالات الطوارئ، ولكن حتى حينها لا يمكن الانتقاص من جميع الحقوق الأساسية. فعلى سبيل المثال، لا يعتبر القانون الدولي حرية الحماية من التعذيب قابلة للانتقاص. وتختلف الحقوق التي تُنتقص وتلك التي تبقى سارية في حالة الطوارئ بين دولة وأخرى، ولكن تظل خيارات السماح بالمراجعة القضائية في الحالات التي تتأثر فيها الحقوق الأساسية مباشرة بممارسة السلطة في حالات الطوارئ، أي عندما يدعي شخص ما حدوث

لا يمكن الانتقاص من جميع الحقوق الأساسية، حتى في حالات الطوارئ. ويجب أن يذكر الدستور صراحةً الظروف التي يمكن فيها الانتقاص من الحقوق الأساسية أو تعليقه، على سبيل المثال، عن طريق الحد من الحق في حرية التعبير من أجل منع خطاب الكراهية.

تعد مباشر على حقوقه، في الواقع أمراً شائعاً تماماً في نطاق التقاليد القانونية. والانتقاص هو إجراء يعلق جزئياً تطبيق واحد أو أكثر من أحكام الحقوق، على الأقل بصورة مؤقتة. ولكن لا يجب أن يحدث ذلك كإجراء تمييزي، حيث تصبح هناك مشكلة عندما يتم تطبيق حالة الطوارئ لفترات طويلة من الزمن في مناطق محددة من بلد ما عوضاً عن كامل البلد. وينبغي ذكر القيود الدستورية على الحقوق الأساسية، كالححد مثلاً من الحق في حرية التعبير لمنع خطاب الكراهية، بصفتها معايير قانونية. فعدم ذكرها يؤدي (في موضوع خطاب الكراهية مثلاً) إلى زيادة خطر جعل السياسيين المتعصبين الميدان الانتخابي غير متكافئ من خلال تعريفهم لخطاب الكراهية بينما يقومون بتقييد حرية التعبير، لخصومهم في معظم الأحوال.

وتحتاج حقوق الإنسان التي توسع نطاق الحقوق الأساسية إلى إجماع سياسي، ما يضعها جزئياً إن لم يكن كلياً في مجال السياسة التشريعية. وقد يحرص واضعو الدساتير على منع «تحويل السياسة إلى مسائل قضائية» (judicialization) حيث يحاول القضاة فعل المستحيل باقتراح حلول قانونية تقنية لمشاكل سياسية. فهذا يتسبب ليس فقط في زيادة النزاعات المؤسسية بين السلطة القضائية وغيرها من فروع الحكم، بل ويزيد المخاطر السياسية زيادة كبيرة وفي الوقت نفسه يعرض للخطر المؤسسات الديمقراطية الهشة المتأثرة بالنزاع التي لم تعد مفيدة في توجيه الخلافات الأساسية. وتصبح قضية كيفية التعامل مع الحقوق الخلافية وغير الأساسية بالضرورة مثار قلق للعديد من الممارسين.

إن قضية كيفية التعامل مع الحقوق الخلافية وغير الأساسية بالضرورة تثير قلق العديد من الممارسين.

٧) التطبيق

ما هو الأثر العملي لإدراج الحقوق في الدستور؟ كما لاحظنا من قبل فإن جميع دساتير العالم تقريباً تتضمن حقوقاً، بيد أن ترسيخ الحقوق في الدستور لا يؤدي دائماً إلى ثقافة تحترمها. وثمة أحياناً فجوة ضخمة بين إدراج الحقوق في الدستور وتطبيقها عملياً. ورغم أن إدراج حقوق الإنسان في النصوص الدستورية يعطي بعض الفوائد بمرور الوقت ومع تطور عملية التمكين، يتعين على واضعي الدساتير النظر بعناية في الجانب الثاني من هذا الترسخ، أي تطبيق هذه الحقوق.

والأداة الرئيسية للتطبيق، بموجب القانون الدولي، هي الدولة التي تضمن سيادة القانون. ويعهد إليها بواجب حماية الحقوق، حيث يتعين عليها اتخاذ تدابير لتطبيقها وضمان الوصول إلى نظام قانوني يمكن للضحايا من خلاله الحصول على سبل انتصاف فعالة.

يتعين على واضعي الدساتير النظر بعناية إلى تطبيق الحقوق المحددة في الدستور. ويجب أن تحمي الدولة الحقوق ولكن لا توجد وسائل تطبيق فعلية كثيرة.

ومع أن نصوص الدساتير تتضمن حقوقاً وتوسع نطاقها إلى حد كبير، لا يوجد الكثير من وسائل التطبيق فعلياً. بيد أن الممارسين درسوا عدة أدوات تساعد في التطبيق وتضمنه.

٧-١) إرشادات التفسير

قد لا تكون الدساتير في حد ذاتها قادرة على تناول القضايا الأساسية لحقوق الإنسان. فبينما يكون بعض أحكام حقوق الإنسان في الدساتير مفصلاً ومحدداً، فإن كثيراً منها تقليدي وذي صبغ عامة ومجردة. وقد يكون التعميم مطلوباً في تقليد ما لصياغة معايير يكون لها تطبيق عام، أو كنتيجة لتسوية خاصة. ومع ذلك، يُعتبر تطبيق الصيغ العامة إشكالياً لأنه يتطلب التفسير. ويهدف واضعو الدساتير إلى وضع مبادئ توجيهية للتفسير. وتعد المبادئ والبيانات في الدبيجات أحد خيارات القيام بذلك. وثمة خيار آخر هو وضع الأساس الأخلاقي للدستور، لكن قد يصبح هذا الخيار مشكلة إذا لم تكن هذه الأخلاق مشتركة في كامل الدولة، أو كانت تتعارض مع أحكام أخرى في الدستور أو

يُعتبر تطبيق صيغ عامة إشكالية لأنه يدعو إلى التفسير. ويهدف واضعو الدساتير إلى وضع مبادئ توجيهية للتفسير.

تتأقضاها. وتحوي بعض الدساتير أحكاماً تدعو المطبقين إلى تسييرها ككل مترابط وليس لكل حكم على حدة، وبشكل بناء يهدف إلى منحها تطبيقاً هادفاً. وقد حاول بعض الممارسين تسهيل التطبيق من خلال كتابة الدستور كدليل قانوني عملي وإدراج تفاصيل كثيرة فيه كتلك المتعلقة بحقوق الأقليات.

٧-٢) إجراءات تطبيق أحكام حقوق الإنسان

لأ تدعى المحاكم للفصل في نزاعات حقوق الإنسان القائمة والواضحة فقط، إذ إن جزءاً كبيراً من ولاية تنفيذها هو الفصل في المجالات الرمادية من حقوق الإنسان حيث يكون الشك كبيراً والآراء منقسمة بحدّة. فأتثناء المفاوضات على الدستور الجديد في جنوب أفريقيا (١٩٩٤-١٩٩٦)، اتفق قادة الجمعية التأسيسية المنتخبة على أن عقوبة الإعدام تنتهك مبادئ حقوق الإنسان، لكن هذه العقوبة كانت شائعة لدرجة أن أي استفتاء كان سيعدم تطبيقها. لذلك اختار المفاوضون ترك القرار في هذه القضية لمحكمة دستورية أنشئت حديثاً. وفي الوقت المناسب، أقرت تلك المحكمة بالفعل بأن عقوبة الإعدام غير دستورية وتمثل انتهاكاً لمبادئ حقوق الإنسان. وعلى الرغم من أن المحكمة كانت هيئة جديدة وعلى الرغم من انعدام الثقة في مؤسسات الدولة، إلا أن شرعية المحكمة ساعدتها على أن تصبح المحكّم وتصل إلى نتيجة مقبولة على نطاق واسع. ومع ذلك، لم يؤد هذا لحسم القضية، إذ وصف بعض القادة في الحملات الانتخابية في عام ٢٠٠٥ إمكانية إجراء استفتاء على القضية نفسها بأنها وسيلة لبناء مصداقيتهم في اتخاذ موقف حازم ضد تصاعد الجريمة في البلاد.

تدعى المحاكم للفصل في المجالات الرمادية من حقوق الإنسان حيث يكون الشك كبيراً والآراء منقسمة بحدّة. وتتنظر الجهات السياسية الفاعلة بعين الشك إلى محاولات استخدام المحاكم لإصدار حكم بشأن حقوق الأقليات والجماعات الهامشية الأخرى.

ويمكن القول بأن المحاكم المشاركة في هذه الممارسات «تصنع القانون» ولا تفسره. وهذا أمر مهم عندما تكون المهمة هي تغيير الدستور أو تعديله دون موافقة ديمقراطية. وتتنظر الجهات السياسية الفاعلة بعين الشك إلى محاولات استخدام المحاكم لإصدار حكم بشأن حقوق الأقليات والجماعات الهامشية الأخرى، ويرجع ذلك في جزء منه إلى رغبتها في احتكار سلطة «صنع القانون» وفي جزء منه إلى الحماية الحزبية لجمهور ناخبها. فلدعم التوازن الدستوري العرفي الدقيق في إثيوبيا، والذي يجعل حقوق الإنسان تتوقف على عضوية الأقوام والقوميات، يحصر الدستور صلاحية تفسير أي حكم من أحكام الدستور بالسلطة التشريعية فقط، بما فيها شؤون النزاعات في المحاكم.

٧-٣) إجراءات الشكوى في الدستور

من الذي يحق له تقديم شكوى ويسعى لتطبيق الحقوق؟ هل هو فقط الشخص المتضرر مباشرة أم يمكن لجماعة معينة أن تتولى القضية نيابة عنه؟ وماذا عن جماعة تعمل للمصلحة العامة؟ هذه الأسئلة مهمة عندما يتعلق الأمر بالتطبيق القضائي. وفي الوقت نفسه، يتم تناول قواعد إجراءات اللجوء إلى المحاكم لتطبيق حقوق الإنسان بصياغات عامة للغاية في الدساتير. وقد يعود السبب إلى كثرة التفاصيل الواردة فيها. والاتجاه العام لوضعي الدساتير هو توجيه المحاكم نحو وضع قواعد بسيطة وتسهيل الوصول إليها. وتضمن الدساتير صراحةً حق الفرد في تقديم شكوى ضد التعدي على حقوقه عوضاً عن تأجيل الحق إلى تشريع أو قواعد قضائية مستقبلية.

الاتجاه العام لوضعي الدساتير هو توجيه المحاكم نحو وضع قواعد بسيطة وتسهيل الوصول إليها.

٤-٧) الضمانات المؤسسية

إن لجان حقوق الإنسان آخذة بالازدياد، وكثير منها يتبع المبادئ التوجيهية التي أقرتها الأمم المتحدة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. والقضية الرئيسية هي إلى أي مدى تستطيع هذه الهيئات توفير «سبل معالجة فعالة» للأفراد والجماعات المشتكية من انتهاكات حقوق الإنسان. وتمتد مجموعة الخيارات من لجان قادرة على تأمين سبل انتصاف، بما فيها التعويض، إلى لجان تكتفي بتقديم توصيات للمؤسسات العامة الأخرى للعمل بها.

٨ التوترات المتعلقة بحقوق محددة

أثناء بناء الدستور، يعني اصطفاك الجماعات على أساس «حقوقنا» مقابل «حقوق الآخرين» أن بعض الحقوق يثير نزاعات وتوترات أكثر من غيره. ويشمل ذلك:

إن بعض الحقوق يثير نزاعات وتوترات أكثر من غيره. وهذا يشمل حقوق الأقليات، وحقوق المرأة، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

(أ) حقوق الأقليات.

(ب) حقوق المرأة.

(ج) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

٨-١١ حقوق الأقليات

كثيراً ما اتخذ النضال من أجل الاعتراف القانوني والسياسي بمختلف الجماعات والجهات الفاعلة في الحوار الدستوري شكل نضال من أجل حقوق الإنسان للأقليات المتنوعة والشعوب الأصلية. ففي البرازيل (١٩٨٨) وبوليفيا (٢٠٠٩) والإكوادور (٢٠٠٨)، نظمت حملات دستورية للاعتراف بحقوق السكان الأصليين. وفي إندونيسيا، تدخلت المداولات بشأن الإصلاح الدستوري مع مفهوم البانكاسيلا للثقافات المتعددة وحقوق الأقليات من مواطني مقاطعة آتشيه وغيرها من المقاطعات (انظر الفصل الثاني من هذا الدليل بشأن المبادئ والموضوعات الشاملة). وأثناء بناء الدستور في نيبال بعد نزاع مسلح امتد عشر سنوات وانتهى في عام ٢٠٠٦، احتلت مطالب الأقليات العرقية مركز الصدارة. وفي إريتريا وإثيوبيا، نتجت العمليات الدستورية عام ١٩٩٤ إلى حد كبير من المطالب بالاعتراف بجماعات عرقية منفصلة ككيانات تقرر مصيرها بنفسها. وفي جنوب أفريقيا، كان الخلاف بين حقوق الأغلبية العرقية مقابل الأقلية العرقية هو محور المفاوضات التي جرت بين عامي ١٩٩٠-١٩٩٦ وأسفرت عن دستور ديمقراطي «غير عنصري» (١٩٩٦). وفي أفغانستان، تخلت حقوق الانتماء الديني وحقوق المرأة محادثات عام ٢٠٠٢ في الجمعية الدستورية. وكان للتمييز في الماضي وللتصنيفات السائدة للهوية تأثير مهم على المطالب بتغيير دستوري. وأصبحت تسوية مطالب حقوق الأقليات في كثير من الحالات نقطة محورية في بناء الدستور وأكبر مصدر للتوترات.

يتضمن مفهوم حقوق الإنسان للأقليات أمرين أولهما أن من حق أفرادها الحصول على حقوق كالأخرين على قدم المساواة دون تمييز، وثانيهما أنه يمكن لجماعات الأقليات أن تطالب مطالبة مشروعة بحقوق معينة. والطريقة البديلة لرؤية الاقتراح الثاني هو أن يكون بمقدور الأفراد اكتساب أو فقدان بعض الحقوق المحددة من خلال الانضمام إلى الأقليات أو الانتماء إليها.

لا يعني مفهوم حقوق الإنسان للأقليات أن من حق أفرادها التمتع بحقوق جميع المواطنين فحسب، بل وأنه يمكن لجماعات الأقليات أن تطالب مطالبة شرعية بحقوق محددة أيضاً.

إن قضايا حقوق الأقليات متعددة الجوانب ومعقدة، وهي تساعد واضعي الدساتير في تحديد القضايا الرئيسية أولاً من خلال أسئلة من قبيل: ما هي طبيعة مشكلة «الأقلية»؟ ولماذا تمثل مشكلة وطنية تحتاج لإجراءات دستورية؟ وما التدابير الذي ينبغي أن يتخذها الدستور، وكيف تسهم في التخفيف من حدة المشكلة؟

٨-١-١ من هي الأقلية؟

يمثل تحديد من يشكل أقلية تحدياً بحد ذاته ليس فقط لأن بعض الجماعات ترفض هذا التعبير كونه مهيناً، بل ولأن واضعي الدساتير وجدوا أن وضع «حدود» فاصلة في تحديد الهوية أمر بعيد المنال إلى حد ما. علاوة على ذلك، تشمل معظم التصنيفات الراسمة لحدود الأقليات فئات ومعايير مفاهيمية تطورت في المجال السوسيولوجي أو الأنثروبولوجي، إضافة إلى مجالات أخرى، ما قد يؤدي إلى آثار قانونية وسياسية متعارضة في الدساتير المختلفة. وقد يحدث الشيء نفسه مع طوائف عامة أو واسعة جداً عندما يتسبب سؤال من الذي تتضمنه هذه الفئات في نشوء مجالات للنزاع.

وقد يجري التشكيك في شرعية أقلية محدّدة ذاتياً أو تُرفض بصورة عرضية من جانب غير الأعضاء فيها سواء كانوا يمثلون أغلبية أم لا. وقد تحتاج الأقلية المحدّدة ذاتياً، بالإضافة إلى المطالبة بالحقوق القانونية، إلى التغلب على الوصمة وفكرة إمكانية استبعادها على أساس أنها «مختلفة». ولكن حتى المعايير «الموضوعية» نسبياً لوضع الأقلية، مثل حجم السكان، يمكن أن تكون عشوائية أيضاً. فعند وضع تدابير خاصة لحماية الأقليات، لم تعتبر الجمعية التأسيسية الهندية المنعقدة في عام ١٩٤٩ الهنود المسلمين أقلية دستورية رغم كونهم في الواقع أقلية عديدة، لكنها اعتبرت الطبقة الدنيا من الهندوس والمنبوذيين أقلية على الرغم من أنهم ينتمون إلى الهندوسية، الديانة المهيمنة للأغلبية. وفي الوقت نفسه، عندما تربط المحادثات الدستورية وضع الأقلية بالأرقام، يصبح الخطر هو طغيان حسابات تقسيم الجماعات ومضاعفة الأقليات

يمثل تحديد من يشكل أقلية تحدياً بحد ذاته. وقد يجري التشكيك في شرعية أقلية محددة ذاتياً من جانب غير الأعضاء فيها. ولكن حتى المعايير "الموضوعية" نسبياً لوضع الأقلية، مثل حجم السكان، يمكن أن تكون عشوائية أيضاً. وقد يمثل القانون الدولي دليلاً مرشداً لكنه ليس كافياً.

التي قد تكون مضرّة على المبادئ الهامة. وقد يمثل القانون الدولي دليلاً لكنه ليس كافياً، إذ إنه يعترف بوضع بعض فئات الأقلية، فإن بعضها أكثر تحديداً من غيره. فعلى سبيل المثال، يعرف إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية «السكان

الأصليين» بصورة أفضل من «الجماعة العرقية». وثمة أيضاً دول متعددة الأعراق متضررة من النزاعات تشكل فيها الجماعة المهيمنة في واقع الأمر أقلية عديدة. ولكن في حالات أخرى، أصبحت الجماعة المهيمنة عددياً مغبونة سياسياً جراء تحالفات انتخابية لمجموعة من الأقليات.

ويستدعي جزء من الجهد المطلوب من واضعي الدساتير تجنب إحداث مجالات من المناقشة تطيل التورتات الناجمة عن تعاريف الجماعات المتنوعة وعناصرها المحددة. وفي ما يتعلق بالأقليات، من المهم أن نلاحظ أن التصنيفات التعريفية كثيراً ما تختلف بالطريقة نفسها كما هو الحال مع تصنيف الأغلبية. فعلى سبيل المثال، في حالة بوليفيا، أمكن وصف السكان الأصليين المزارعين بأنهم فئة واحدة متميزة. وكانت النتيجة أن بعض الشعوب المختلفة التي تشكلها لم تعد أقليات في هذا السياق، مع ما يترتب على ذلك من قيود مفروضة على ممارسة حقوقهم. ويمكن أن تؤدي التصنيفات العامة إلى أن تصبح الأقليات أو الأغليات المستبعدة غير مرئية.

قد يهدف واضعو الدساتير إلى تغيير شروط المفاضلة كجزء من محاولة مشروعة للإفلات من دورات متكررة من النزاع، ولكن يتعين عليهم تجنب إحداث مجالات من المناقشة تطيل التورتات الناجمة عن تعاريف جماعات متنوعة وعناصرها المحددة.

علاوة على ذلك، قد يسعى واضعو الدساتير إلى تغيير شروط المفاضلة في محاولة مشروعة للإفلات من جولات متكررة من النزاع. وقد تقدم حقوق الإنسان خياراً لتوحيد جميع الجماعات، وعادة ما يتحقق ذلك من خلال إدراج شروط الاعتراف بالاختلاف في الدستور وحظر التمييز في هذه الشروط. والواقع، أن هذه الشروط قد تحرف السجال بعيداً عن محور الأقلية-الأغلبية. فيمكن مثلاً اللجوء إلى المفاضلة عن طريق عبارات مثل الأصول والسن وحتى النوع الاجتماعي لحظر التمييز على الرغم من أن المحرومين قد يكونون أغلبية الشباب والنساء مقارنة بعدد أقل من الأكبر سناً والذكور. وأخيراً، هناك مشكلة في افتراض التجانس. ففي الواقع، تتصف كل جماعة أقلية بالديناميكية في حد ذاتها وقد تضم أقليات في داخلها. ويمكن لبعض تصنيفات الأقليات أيضاً أن تعزز غيرها.

ويعتبر حشد الأقليات أثناء بناء الدستور بهدف المطالبة بحقوق محددة سمة مشتركة في الدول عميقة الانقسام والمتضررة من النزاعات. وقد تكون الأقليات معزولة ومتمركزة في منطقة محددة، كالشعوب الأصلية، أو متبعثرة في جميع أنحاء الدولة، كالمثليين جنسياً. وفي الظروف الاجتماعية عميقة الانقسام، قد تُنظم الأقليات وفق حدود هوية «ثابتة» يستجيب لها واضعو الدساتير أثناء صياغة مختلف خيارات الحقوق، مثل:

● **الأقليات الدينية:** على افتراض قبول نوع ما من الحماية الدستورية لأديان معينة، أرسى واضعو

الدساتير تدابير محددة مختلفة لحماية الأقليات الدينية حيث أدرجت حماية خاصة للأقليات في نظم دستورية علمانية إسمياً لا تعترف بالحقوق القائمة على الدين بصفة عامة. وقد كانت هناك حاجة لاتخاذ تدابير أخرى بسبب تعرض واضعي الدساتير لضغوط لتحديد دين معين على أنه «رسمي» أو «تقليدي» أو بسبب النفوذ الفعلي لدين معين في المجتمع. وقد تكون التدابير ملموسة، ولا تقتصر على مجرد الاعتراف بمبادئ مثل حرية الضمير. فعلى سبيل المثال، إن حق الجماعات الدينية في تنظيم مدارس خاصة بها وغيرها من الخدمات المجتمعية (مستشفيات وملاجئ، إلخ) مهم ولموس على اعتبار أن أحد الأدوار

أدرجت تدابير تحمي الأقليات في أنظمة دستورية علمانية إسمياً لا تعترف بالحقوق القائمة على الدين بصفة عامة. وكانت هناك حاجة لاتخاذ تدابير أخرى بسبب تعرض واضعي الدساتير لضغوط لتحديد دين معين على أنه «رسمي» أو «تقليدي» أو بسبب النفوذ الفعلي لدين معين في المجتمع.

الرئيسية للجماعات الدينية في الدول المتضررة من النزاع هو تكملة الخدمات العامة نيابة عن مجتمعاتها. كما وُضعت في الاعتبار تدابير تطبيق قوانين تستند إلى الدين حيث يكون للجماعات الدينية إطار معياري محدد. فإما أن يُفسح المجال في النظام القانوني الرسمي لإقرار وتطبيق أعراف دينية تقيّد فئات معينة فقط أو تُدرج

أنظمة قانونية موازية. وكان إدراج الشريعة الإسلامية في النظام القانوني الرسمي بموجب الدستور الجديد في كينيا (٢٠١٠) واحداً من أكثر القضايا استعصاءً وإثارةً للجدل. وكنوع من إظهار الاحترام ولاستيعاب المسلمين الذين يمثلون ٩٪ تقريباً من حجم السكان في البلاد، سمح الدستور الجديد بإنشاء «محاكم القاضي» ضمن النظام الرسمي والتي تختص بالنظر في منازعات الأحوال الشخصية بين طرفين مسلمين. وانتشرت المناقشة نفسها في كثير من البلدان تحت عنوان العلمانية وانعكاساتها.

● **الأقليات العرقية:** يُعتبر القانون الدولي لحقوق الإنسان الذي يتناول التمييز العنصري أحد أقدم القوانين التي يعود تاريخها إلى الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والتي دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٦٩ كرد فعل على انتشار معاداة السامية على نطاق واسع. وتعرف المادة ١ من الاتفاقية التمييز العنصري بأنه «أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها على قدم المساواة في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة». ولكن التعبير الأقل وضوحاً هو المعنى الفعلي لكلمة «عرق» التي لا تميز الاتفاقية بينها وبين «الأصل الإثني». وتعتبر الاتفاقية التفرقة والتمييز والفصل العنصري أموراً مرفوضة. وعلى الصعيد الوطني، قدمت بعض الدول خيارات للجماعات لتنظيمها على أساس «العرق» على الرغم من أن واضعي الدساتير اعتبروه معياراً مرفوضاً للمفاضلة. وتقدم لنا جنوب أفريقيا توضيحاً لذلك الأمر، حيث ينص دستور عام ١٩٩٦ فيها صراحة على أن الدولة أسست بوصفها «ديمقراطية غير عنصرية». وفي المحادثات التي أفضت إلى إنشاء الجمعية التأسيسية عام ١٩٩٤، دُرس مصطلح «متعدد الأعراق» ورُفض ظاهرياً لأنه كان يمكن أن يفتح الباب لاستمرار التصنيفات العرقية، وبالتالي يسمح ببعض المشروعات لأوجه التمييز في عهد الفصل العنصري والتي شرع واضعو الدساتير في إبطالها تماماً. واتفقت الأطراف الرئيسية بعد ذلك على مبدأ دستوري يقول بأن الدستور ينبغي أن يضمن ديمقراطية غير عنصرية. وفي الوقت نفسه، لم يُرفض النظر في عدم المساواة بين الأقلية العنصرية البيضاء والأغلبية السوداء الضخمة. وفي الواقع، اتبعت جنوب أفريقيا منذ تأسيس الدستور سياسات خلافية ومحل اعتراض بشكل كبير هدفت إلى تمكين سكانها السود كقوة عرقية. وصيغت سياسات مشابهة في ماليزيا من خلال المعاملة التفضيلية للملايو كقوة عرقية تشكل الأغلبية بهدف نقل السيطرة على الاقتصاد إليها. وأخيراً، حظر عدد من الدساتير على وجه التحديد خطاب الكراهية العنصري و/أو حجب الاعتراف بالأحزاب السياسية التي لا تتوافق مع الانسجام العرقي.

● **الأقليات الإثنية:** إذا قبل واضعو الدساتير التخلي عن مبدأ «بناء الأمة» الاستيعابي، تصبح خيارات الاعتراف بتنظيم الناس وحشدهم للمشاركة في الشؤون العامة على أسس عرقية مقبولة. فعلى سبيل المثال، سمح واضعو الدساتير للأقليات الإثنية بالتمتع بحقوق لغوية، والاستفادة من احتياطات إقليمية لاستغلال مواردها، وتمثيلها في عملية صنع القرار على مختلف مستويات الحكومة، واستخدام قوانينها وعاداتها الخاصة، والإبقاء على أشكال سلطتها التقليدية ضمن النظام الرسمي للحكومة أو خارجه. وهذه التدابير تراعي الظروف الذي توجد فيها. ففي بعض الحالات، يكون أثر القيادة الإثنية في الحكومة الرسمية كبيراً في واقع الأمر على الرغم من أن الدستور يحيلها إلى المجتمع المدني كما هو الحال في نيجيريا مثلاً. وفي حالات أخرى، يكون

تأثيرها على الحكومة الرسمية هامشياً على الرغم من أن الدستور يعترف رسمياً بأدوارها، كما هو الحال في جنوب أفريقيا. ولتنظيم الخيارات، يجب أن يقرر واضعو الدساتير ما هو الهدف: هل هو السماح للأقليات العرقية بوضع بصمتها على تطور السياسة الوطنية، أم مجرد التساهل مع الاختلافات الثقافية في المجتمع؟ وفي ما يتعلق بالأمر الأول، قد يتعين على الدستور تلبية التمثيل والمشاركة في الحكم على مستويات مختلفة.

● **الشعوب الأصلية:** يُدمج الاعتراف الدستوري بالشعوب الأصلية أحياناً مع الاعتراف الدستوري بالأقليات الإثنية. ويمكن تمييز السكان الأصليين بالإشارة إلى وضعهم كأول الأقوام، أي الاعتراف بأنهم كانوا السكان الأصليين في إقليم ما (كلياً أو جزئياً) أصبح جزءاً من تكوين الدولة التي يجري وضع دستورها. وتتشابه أكثر الخيارات الدستورية المتعلقة بهذه الجماعات تشابكاً وثيقاً مع قضية الملكية والسيطرة على أراضيها، وقضية الحق في تقرير المصير الثقلي، حيث تُعتبر هاتان القضيتان عنصرين لا يتجزآن من التعبير عن الهوية الأصلية. وفي حالات أخرى، كما هو الحال في الفلبين، قد تمتد مطالب الأقوام الأولى لتصبح سياسية. وربما يكون التمييز بين المطالب الثقافية والسياسية جزءاً من تسوية المطالب. وقد استخدم القانون الدولي، لاسيما اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 69، كدليل مرشد للأولى. ومن جهة أخرى، تستلزم المطالب السياسية خيارات الاستقلال الحقيقي و/أو المشاركة والتمثيل في تيار الحياة العامة. وقد يكون من المفيد النص على ما سيحدث عند اكتشاف موارد قيمة أو استغلالها في أراضي الشعوب الأصلية لأن ذلك يؤدي عادة إلى نشوب نزاعات خطيرة. وبالإضافة إلى ذلك، استخدم واضعو الدساتير خيارات مثل إعادة التوطين في أراضٍ تشبه الأراضي الأصلية حيثما أمكن وذلك عندما لا يعود الضرر البيئي في الأراضي الأصلية يسمح باستمرار الإقامة عليها. وقد تتضمن هذه الخيارات حق الشعب الأصلي في استرداد الأراضي إذا كان الإخلاء القسري جزءاً من المشكلة. وتشمل الخيارات الأخرى أدوات تشاور ملزمة أو غير ملزمة تهدف إلى ضمان حق السكان الأصليين في أن يكون لهم رأي (ومنفعة) في استغلال أراضيهم.

● **اللاجئون والنازحون:** من المدهش أن دساتير عدة لا تتناول حقوق اللاجئين والنازحين من ديارهم جراء النزاعات. وهو أمر يدعو للدهشة لأن أعداد هؤلاء قد تكون في الواقع كبيرة جداً في الدول المتضررة من النزاعات. ويعود جزء من الظاهرة إلى اعتبار هذه القضية إدارية مؤقتة سُحِّل بمجرد إعادة توطين هؤلاء الناس في مكان ما. ولكنها تعود أيضاً إلى الممارسة السياسية في غرس الولاء في المواطن من خلال الاعتراف بالحقوق. ولكن إلى جانب النزاع، ينزح كثير من الناس عندما تُرفض مواظنتهم. وفي ظل دستور ينص على انتقال المواطنة بالوراثة وبتجنيس الأفراد في المقام الأول، تغدو خيارات أغلبية النازحين واللاجئين قليلة. كما تصبح فرص ممارستهم للضغط على واضعي الدساتير محدودة عملياً لأن المواطنة هي أحد شروط المشاركة السياسية. وهذا يدعو واضعي الدساتير لاعتماد نهج مدروس واستباقي لاستخدام الدستور في معالجة ضعف هذه الأقليات.

يُعتبر حشد الأقليات أثناء بناء الدستور من أجل المطالبة بحقوق محددة سمة مشتركة في الدول عميقة الانقسام والمتضررة من النزاعات.

٨-١-٢) حظر التمييز والنص على تدابير خاصة

اعتماداً على نوع المطالب المقدمة من الجماعات التي تقود التغيير الدستوري نحو الاعتراف بحقوق الأقليات، والاتجاهات المعارضة لذلك، قد ينظر واضعو الدساتير في منهجين لحماية الأقليات عن طريق:

- حظر التمييز.
- النص على حقوق وتدابير خاصة (وينبغي عدم الخلط بينها وبين الامتيازات).

حظر التمييز

إن الحق في عدم التمييز والمعاملة المنصفة واضح ومباشر بحد ذاته، إذ تُجمع الدساتير كافة تقريباً على إدراج أحكام تحظر التمييز على أسس من قبيل الأصل، واللغة، والجنس، والسن، والإثنية، والعرق، إلخ. ويهدف واضعو الدساتير أيضاً إلى تغيير شروط الاعتراف بالاختلافات من شروط ثابتة للهوية إلى شروط مرنة. ومن الأمثلة على ذلك حظر التعريف بالذات من خلال الإثنية أو حظر الأحزاب السياسية أحادية الإثنية. ويمكن أن يترافق هذا مع تشجيع الدستور على تشكيل مجالس مدنية للاستفادة من التمتع بحقوق حُرمت منها أنواع أخرى من الجمعيات. والفكرة هنا هي أن جميع الأفراد قادرين على ممارسة حقوق مماثلة من خلال تشكيل جمعيات تطوعية عوضاً عن السماح بالمطالبة بالحقوق من جانب أشخاص ينتمون لجماعات ذات هوية ثابتة. والنتيجة هي أن الدستور وليس الدين أو العادات الاجتماعية هو الذي يصبح الأساس المشترك الوحيد المعترف به لممارسة الحقوق والمصدر الوحيد لها. ثانياً، يظهر هذا المنهج على أنه شامل حيث تكون حماية الأقليات جزءاً لا يتجزأ من الحمایات التي تغطي الجميع. فالاتفاق على الحمایات الشاملة أثناء عمليات التفاوض أسهل من الاتفاق على تدابير خاصة لصالح جماعات بعينها.

بالإضافة إلى حظر التمييز على أسس من قبيل الأصل، واللغة، والجنس، والسن، والإثنية، والعرق، إلخ، يهدف واضعو الدساتير أيضاً إلى تغيير شروط الاعتراف بالاختلافات من شروط ثابتة للهوية إلى شروط مرنة من خلال حظر التعريف بالذات من خلال الإثنية مثلاً أو حظر الأحزاب السياسية أحادية الإثنية.

ويفترض الاعتماد على مادة خاصة بالمساواة توفر معرفة كافية لدى الجمهور وقدرتهم على الوصول إلى المحاكم، وأن أفراد الأقليات الذي يواجهون انتهاكات على علم بهذه الحقوق وفي وضع يتيح لهم في الواقع اللجوء إلى محاكم دستورية للتوصل إلى حل.

النص على حقوق وتدابير خاصة

قد يتطلب الاعتراف بحقوق الأقليات في المجتمعات المتضررة من النزاعات تدابير خاصة إما لحماية فئات معينة من الاضطهاد أو لتمكينها من التخلص من حالة التهميش والاندماج في المجتمع. وتُمنح الأقليات حقوقاً خاصة تسمح لها بالحفاظ على هويتها، وخصائصها، وتقاليدها. ويشير منح حقوق خاصة إلى استعداد واضعي الدساتير لقبول الفروق في المعاملة بين الأقليات وبقية المجتمع. ويمكن تبرير هذه الفروق الناجمة بأنها تعزز المساواة الفعلية ورفاه المجتمع ككل من حيث النوايا العامة للدستور الذي يجري وضعه.

ويمكن أن تتبنى التدابير الخاصة أشكالاً متعددة، مع تفضيل واضعي الدساتير لواحد منها أو أكثر اعتماداً على الظروف. وتتضمن هذه التدابير بشكل عام ما يلي:

- الاستقلال الذاتي أو اللامركزية الإقليمية أو «الفصل الرأسي للسلطات» (انظر الفصل السابع الخاص باللامركزية).
- أدوات تقاسم السلطات (انظر الفصل الرابع الخاص بالسلطة التنفيذية).
- التعددية القانونية (انظر الفصل السادس الخاص بالقضاء).
- الاستقلال الثقافي (أو الاعتراف والتمويؤ الدستوري بالتنوع الثقافي).
- الترتيبات المصاحبة (وهي شكل خاص من أشكال تقاسم السلطات توضع في الاعتبار في بعض الدول المتضررة من النزاع).
- تقاسم السلطة القائم على النظام الانتخابي (خاصةً تعزيز أشكال التمثيل النسبي، يرجى الرجوع إلى دليل «المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات» الخاص بتصميم النظام الانتخابي)^٢.
- الحق في تقرير المصير.
- قواعد العمل الإيجابي وسياساته.

يجوز منح الأقليات حقوقاً خاصة تسمح لها بالحفاظ على هويتها، وخصائصها، وتقاليدها إذا كان واضعو الدساتير على استعداد لقبول الفروق في المعاملة بين الأقليات وبقية المجتمع. ويمكن تبرير هذه الفروق الناجمة بأنها تعزز المساواة ورفاه المجتمع ككل.

يُعتبر حقا تقرير المصير والعمل الإيجابي قضيتين خلافيتين وتسببان الانقسام العميق. وقد يعود ذلك إلى احتمال إساءة فهمهما ولأنهما مصطلحان مسيئان للغاية.

الحق في تقرير المصير

لا يعني تقرير المصير الاستقلال الرسمي. فالقانون الدولي يعترف بحق تقرير المصير ضمن دولة قائمة. وفي الواقع، يحق لفئة شرعية اختيار مصيرها، ولكن ليس من الضروري ممارسة هذا الخيار بطريقة محددة. ويشمل هذا المفهوم أشكالاً مختلفة من الاستقلال بدءاً من الانفصال والانشقاق التام وانتهاءً بأشكال محدودة من الاستقلال. وعملياً يمكن اعتبار أي مطالبة بالاستقلال، بغض النظر عن شكلها، قضية خلافية بما في ذلك الاستقلال الثقافي للأقلية عندما يُنظر إليه على أنه يؤثر سلباً على المصالح الجماعية لمن لا ينتمون إلى الأقلية. ومع ذلك، صحيح أن تقرير المصير لا يعني تلقائياً الاستقلال، إلا أن ذلك لا ينفي احتمال السعي إليه والنجاح في تحقيقه.

كانت نزاعات تقرير المصير التي تنطوي على مطالب بالاعتراف الدولي بالاستقلال متعددة الجوانب ومعقدة للغاية. وقد استمرت سنوات عديدة، وكانت تضم عادة أطرافاً دولية ثالثة في تسويتها. وفي بعض الحالات، تم التوصل إلى تسويات بعد سنوات من المفاوضات المضيئة، ما أدى إلى توقف النزاع المسلح، وإلى أشكال من الحكم الذاتي وتقاسم السلطة لا تزال في مراحل التنفيذ. ومن الأمثلة على ذلك نذكر اتفاقية يوم الجمعة العظيمة بين أيرلندا الشمالية والمملكة المتحدة الموقعة في عام ١٩٩٨، وتعقيدات الكيانين اللذين يمثلان البوسنة والهرسك (اتحاد البوسنة والهرسك وجمهورية صربيا) في أعقاب اتفاقية دايتون لعام ١٩٩٥، وترتيبات تقاسم السلطة

^٢ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، «تصميم النظام الانتخابي: الدليل الجديد للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات» (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠٠٥).

والحكم الذاتي في عام ٢٠٠١ الخاصة بمنح الحكم الذاتي لبوغينفيل من بابوا غينيا الجديدة، وللأقليات القبلية من أزواو في مالي (اتفاقية ١٩٩٦). وكان آخرها، اتفاقيات الحكم الذاتي عام ٢٠٠٦ لجنوب السودان التي أسفرت عن تصويت سلمي لنيل الاستقلال عن طريق الاستفتاء في عام ٢٠١١. وفي حالات أخرى، لا تزال الأوضاع دون حل كما هو الحال مع تقرير مصير ألبان كوسوفو في عام ٢٠٠٨، وأيضاً انفصال أوسيتيا الجنوبية وأبخازيا عن جورجيا في العام ذاته. وقد يكون من المفيد دراسة هذه الحالات لمساعدة واضعي الدساتير في تقدير المخاطر المتضمنة عندما لا تزال الوسائل الدستورية في متناول اليد لتسوية مطالب الأقليات في تقرير المصير في الدول شديدة الانقسام والمتضررة من النزاعات. ونظراً لأن خطر نشوب نزاعات في السنوات الأخيرة أصبح أكبر عندما تكون الدولة هشّة (سواء في الدول الكبيرة أو الصغيرة)، يكون تطور التدابير الدستورية التي تعمل في مختلف الظروف مفيداً للغاية.

يعترف القانون الدولي بحق تقرير المصير ضمن دولة قائمة. ويشمل هذه المفهوم أشكالاً مختلفة من الاستقلال، بدءاً من الانفصال والانشقاق التام وانتهاءً بأشكال محدودة من الاستقلال. وعملياً يمكن اعتبار أي مطالبة بالاستقلال قضية خلافية بغض النظر عن شكلها.

واتسم الدستور الإثيوبي المعتمد في شهر كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ من خلال منحه حق تقرير المصير للأقليات بأنه دستور صديق للأقليات. وقد صاغته جمعية تأسيسية منتخبة هيمنت عليها في الواقع جماعة مسلحة كانت قد عزلت المجلس العسكري الماركسي الحاكم. وقررت تلك الجمعية التأسيسية إعادة تكوين الدولة الإثيوبية الوجودية في صورة اتحاد إثني بهدف تأسيس شرعية سياسية بين مختلف الفئات الإثنية الإثيوبية والتي شارك عدد منها فعلياً في حركات تمرد ضد الدولة. وقد أقر الدستور الجديد بحق كل جماعة إثنية معترف بها رسمياً في إثيوبيا في تقرير المصير الذي يصل إلى حد الانفصال (المادة ٣٩-١). وهو يعترف بباقة واسعة من حقوق الإنسان الفردية والجماعية وفق معاهدات صادقت عليها إثيوبيا، كما ينص على أن «الأقوام والقوميات والشعوب» في إثيوبيا هي الأجزاء المكوّنة الدنيا للبلاد مقابل الأفراد. وفي ما يتعلق بالتطبيق، جعل الدستور بشكل واضح الإثنية العلامة الأكثر صلة بالهوية في الدولة. ونظراً لأن قدرًا كبيراً من السلطة مخول لرئيس الوزراء الذي يكون مجلس الوزراء مسؤولاً أمامه والذي يشغل أيضاً منصب قائد جميع أفرع القوات المسلحة، تُصمم ثقافة حقوق الإنسان الناشئة بحيث تعتمد على المفاوضات السياسية مع المركز. ولتعزيز البعد السياسي، حصر الدستور سلطة تفسير أي حكم من أحكام الدستور، بما في ذلك النزاعات في المحاكم، في الجمعية الوطنية. ويُعتبر نهج إثيوبيا في تقرير المصير فريداً من نوعه تماماً إذ يتضمن الاعتراف بتقرير المصير إلى درجة كبيرة تصل إلى حد الانفصال.

كانت نزاعات تقرير المصير التي تنطوي على مطالب بالاعتراف الدولي بالاستقلال متعددة الجوانب ومعقدة للغاية. وقد استمرت سنوات عديدة، وكانت تضم عادة أطرافاً دولية ثالثة في تسويتها.

وتقدم إسبانيا منهجاً مختلفاً حيث تتكون من ثلاث قوميات تاريخية هي كاتالونيا وبلاد الباسك وغاليسيا، ولكل منها هويتها وحركاتها القومية الخاصة. فقد حاول دستور إسبانيا (١٩٧٨) إنشاء حكم ذاتي ضمن هذه القوميات مع توسيع هذا المبدأ ليشمل أي منطقة أخرى تطلب ذلك. فأسس درجات متفاوتة من الاستقلال في القوميات الثلاث وأيضاً في بقية إسبانيا رغم إمكانية حصولها جميعاً في نهاية المطاف على الدرجة نفسها. وسرعان ما انتشرت حركات استقلالية، ونشأت ١٧ حكومة مستقلة. وعلى الرغم من الاعتراف بالطبيعة المتأصلة لهذه القوميات، رفض واضعو الدساتير بإصرار أي ادعاء من أي جماعة بتمتعها بحقوق قانونية خلاف تلك المنصوص عليها في الدستور.

إذن، وبينما توجد ظروف كثيرة تتعزز فيها مطالب تقرير المصير بدوافع متنوعة للتغيير، يعتبر واضعو الدساتير عملياً تقرير المصير إطاراً قانونياً وسياسياً مرناً يكون التعبير فيه عن الحقوق الأساسية ديناميكياً. وفي ظرف معين، قد يعمل واضعو الدساتير بخيارات مترابطة، مؤكداً على الاستقلال المفرق والقواسم المشتركة الموحدة حسب الحاجة. ومن الضروري أيضاً أن يضع واضعو الدساتير في الاعتبار صعوبة التطبيق عبر توفير وسائل فصل في المنازعات بين الكيانات المستقلة المتمتع بحق تقرير المصير والكيانات الأخرى المشاركة في هذه الحالات المعقدة.

العمل الإيجابي / التمييز الإيجابي

يتخذ العمل الإيجابي أشكالاً عديدة مثل المعاملة التفضيلية للأقليات في التعليم العام أو التوظيف، أو إجراءات ثقافية كتمويل الدولة لدعم التعليم باللغة المحلية، أو إجراءات رمزية كالاعترافات الرسمية. ويمكن تحديد علامات فارقة أخرى ضمن هذه الأشكال، إذ يجوز للدولة أن تكون قادرة على تحقيق الفائدة لجماعة ما دون الإضرار بمصالح جماعة أخرى من خلال توفير التعليم الحكومي باللغة المحلية مثلاً. وعلى النقيض من ذلك، يمكنها تحقيق تمييز إيجابي بتخصيص جماعة مفضلة بمراد محدودة، كدخول الجامعات، ملحقة بذلك ضرراً نسبياً بجماعات أخرى. وبما أن الدولة تعيد توزيع الموارد بين الجماعات، فإن هذه القضايا ترتدي لبوساً سياسياً.

وهنا تتضمن الأسئلة الأساسية الأولية ما يلي: هل همشت الدولة عبر تاريخها أي جماعة معينة؟ إذا كان الجواب نعم، هل تستطيع التدابير الدستورية معالجة معنتها وتضمن لها المساواة؟ وما هو التصميم الأمثل لهذه التدابير الدستورية: تدابير ملزمة قانوناً أم التمويض بتشريع تدابير تقديرية قابلة للتطبيق سياسياً ومرهونة بتوفر الموارد؟

وإذا كان العمل الإيجابي مدرجاً على جدول الأعمال، قد تكمن المشكلة أيضاً في تحديد الأشكال الملائمة لتحقيق الأهداف المرجوة. ويمكن للممارسين دراسة القضايا التالية:

- هل ينبغي أن تستخدم الدساتير الحصص أم الحجوزات؟ وهل يجب أن تكون هذه الأدوات ملزمة أم لا؟
- ما هو شكل أو نوع العمل الإيجابي؟ وهل يجب أن يكون البرنامج ذا مدة ثابتة أم مفتوحاً؟ وما هي معايير استحقاق المستفيدين المحتملين؟ هل يكفي مجرد الانتماء لجماعة معينة؟
- هل يمكن في وقت واحد أن تستفيد جماعات كثيرة من العمل الإيجابي؟
- هل يجب أن تفرض المحاكم العمل الإيجابي أم ترسم حدوده؟

تعتبر الحصص والحجوزات آليتين دستوريتين شائعتين للعمل الإيجابي. وهما تتبنيان مواقف خاصة لجماعات محددة ولكن تخدمان وظائف مختلفة. وقد تكون الحصص ضرورية لتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، بحيث يمكن

يتخذ العمل الإيجابي أشكالاً عدة. فقد تكون الدولة قادرة على تحقيق الفائدة لجماعة ما دون الإضرار بمصالح جماعة أخرى من خلال توفير التعليم العام باللغة المحلية أو تحقيق تمييز إيجابي بتوزيع موارد محدودة على جماعة مفضلة ملحقة بذلك ضرراً نسبياً بجماعات أخرى.

لأفراد في أقليات محددة «اللاحق بالركب». وتهدئ الحصص من مخاوف استمرار القمع وتُعزز الاندماج لأنها تقود الفئات الضحية إلى داخل هرم السلطة. أما الحجوزات فهي تتعلق بالمساحات المخصصة لهذه الجماعات والتي قد لا تؤثر على السلطة لأنها تخلق مناطق منفصلة تكون الأقليات فيها صاحبة الكلمة.

يمكن للدساتير أن تُميز بين المساواة من حيث الفرص والمساواة من حيث النتيجة. وعملياً، يستهدف واضعو الدساتير أكثر مخططات العمل إيجابية في المساواة الإجرائية (أو تكافؤ الفرص) عوضاً عن النتائج الأساسية.

آثار العمل الإيجابي

لا تزال هذه التدايير مثار جدل كبير. والواقع أن الكثير من سياسات العمل الإيجابي يثير خلافات جديدة بمرور الوقت. فهي، من جانب، تتعارض مع الهدف الدستوري المتمثل بتخليص المجتمع من التصنيفات المتغيرة للهوية. وقد تُظهر الدراسات أيضاً نتائج متباينة بخصوص غرضها المحدد في الارتقاء بفئات محددة. وسواء جرى التنفيذ بوسائل قانونية أو عبر برامج سياسية، قد تشب عملياً نزاعات قانونية إضافية.

ويتمثل الأثر الثاني في أنه بمجرد الموافقة على العمل الإيجابي دستورياً فإنه يكتسب زخماً سياسياً خاصاً به. وبالتالي، قد يصبح من الصعب الاستغناء عنه حتى عندما تصبح الحاجة إليه موضع شك. وبمجرد أن يتم تنفيذه (كما حدث في ماليزيا حيث حدد واضعو الدساتير أصلاً مدة العمل الإيجابي بثلاثين عاماً)، قد يمنع الضغط الشعبي توقف العمل الإيجابي، إذ مازال البرنامج الماليزي قائماً منذ ٤٠ عاماً.

ويتعلق الأثر الثالث «بقانون العواقب غير المقصودة» العام. فعوضاً عن تحقيق السياسات للمصالحة، فإنها قد تزرع بذور الشقاق بين الجماعات مع تبدل الطرف الراج والخاسر في حالات معينة. وقد يتسبب تخفيض معايير مشاركة بعض الجماعات في وظائف الدولة مثلاً في تخفيض جودة الخدمات مثيراً بذلك احتجاجات جماعية جديدة. وعلى الرغم من وجود برامج عمل إيجابي، قد يستمر عدم المساواة محدثاً استياءً بين الفئات المتأثرة بسبب استغراق التنفيذ الدستوري وقتاً طويلاً لمعالجة وضعها، مما يؤدي إلى نزع شرعية الدستور. وقد يحتاج واضعو الدساتير لإنشاء أنظمة مراجعة مستمرة لبرامج العمل الإيجابي، سواء معترف بها دستورياً أم لا، لضمان أن تظل البرامج محركاً للنمو للجماعات المحرومة تاريخياً.

لا تزال تدايير العمل الإيجابي مثار جدل كبير. وكثير من سياساته يثير خلافات جديدة بمرور الوقت. وقد تُظهر الدراسات أيضاً نتائج متباينة. فبمجرد الموافقة على هذه السياسات دستورياً فإنها تكتسب زخماً سياسياً خاصاً بها، وقد تزرع بذور الشقاق بين الجماعات مع تبدل الطرف الراج والخاسر.

وأخيراً، فإن الفئة المعرضة لتمييز تاريخي ومحرومة من الفرص الاقتصادية في بلدان مثل بوليفيا وماليزيا وجنوب أفريقيا هي في الواقع الأغلبية العددية. وللعمل الإيجابي المطبق على الأغلبية، وليس على الأقليات، تأثير مختلف جداً على الصعيد المجتمعي.

٨-٢) حقوق المرأة

لا تخلو المطالب بضمانات دستورية لحقوق المرأة من التوترات أيضاً. وهذه التوترات ليست في الواقع قاصرة على بناء الدستور في مرحلة ما بعد النزاع أو في الدول المتأثرة بالنزاعات. وغالباً ما يفسر كثير من هذه الحقوق في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان للأفراد، لاسيما **اتفاقية منظمة الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة** التي دخلت حيز التنفيذ في ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٨١ (انظر الإطار ٢).

وتحدّد المجالات التي تُحدث أكبر التوترات من خلال عدد وطبيعة تحفظات الدول الأعضاء في الاتفاقية، حيث كانت معظم التحفظات الأساسية في مجالات المساواة في الحياة السياسية والعامّة، والمساواة في فرص العمل، والمساواة أمام القانون، والمساواة في الزواج والعلاقات الأسرية.

الإطار ٣: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

تنص الاتفاقية على ما يلي:

- تجسيد مبدأ المساواة بين المرأة والرجل في الدساتير والقوانين الوطنية الأخرى (بما في ذلك التنفيذ العملي).
- تعديل الأنماط الثقافية بهدف القضاء على التحيز ضد المرأة والصورة النمطية بدونيتها.
- وقف جميع أشكال الاتجار بالمرأة واستغلال أو بغاء المرأة.
- مشاركة منصفة في الحياة السياسية والعامّة.
- حقوق متساوية في اكتساب الجنسية والاحتفاظ بها وتغييرها (بما في ذلك حقوق متساوية في نقل الجنسية إلى الأطفال).
- حقوق متساوية في التعليم.
- القضاء على التمييز في مجال التوظيف.
- إلغاء أي تمييز على أساس الزواج أو الأمومة.
- المساواة في الحصول على الرعاية الصحية (بما في ذلك تنظيم الأسرة).
- المساواة أمام القانون.
- المساواة في مجال الزواج والعلاقات الأسرية.

٨-٢-١) المساواة في الحياة السياسية

إن المساواة بين الرجل والمرأة في ظاهرها مقبولة عموماً، حيث تظهر أحكام المساواة عادة في نظم دستورية مختلفة جداً. فقد اعترف دستور مصر (١٩٧١) بالمساواة بين الرجل والمرأة بل وضمن حقوق المرأة في المساواة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع الالتزام بالشرعية الإسلامية. كما يقر دستور اليونان (١٩٧٥) الذي يعترف بالعميقة الأرثوذكسية ديناً مهيمناً بأن اليونانيين واليونانيات متساوون في الحقوق والواجبات. وفي دستور سوازيلاند الجديد (٢٠٠٥) الذي أنشأ نظاماً ملكياً وراثياً، أصبح للنساء أيضاً الحق في معاملة منصفة، وهو ما يستتبع تكافؤ الفرص في الخدمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. علاوة على ذلك، ينص الدستور على أنه لا يجوز لأحد إجبار امرأة على اتباع أو التمسك بأي عرف يتعارض مع ضميرها. وينص دستور تيمور الشرقية (٢٠٠٢) الذي صيغ من أجل بلد كانت بعض النسوة فيه مقاتلات مسلحات في معركة التحرير على تمتع المرأة والرجل بالحقوق والواجبات نفسها في جميع مجالات الحياة الأسرية وفي المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن الناحية العملية، يختلف تطبيق هذه الأحكام. وهذه الحقيقة تفسرها ديناميكيات السلطة ونطاق الدساتير الذي يؤثر في الحياة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

وثمة توجه يشجع استخدام لغة محايدة إزاء النوع الاجتماعي في الدساتير. ومن الشائع أن تذكر الدساتير مصطلح «النوع الاجتماعي» لحظر التمييز مثلاً، لكن دون محاولة تعريف المصطلح صراحة. وقد يذهب الممارسون إلى أبعد من ذلك. فالمقترحات المقدمة إلى الجمعية التأسيسية في نيبال ستتجاوز في حال اعتمادها

إن الحاجز والتحدّي الحقيقي الفعلي لمشاركة المرأة على قدم المساواة في الحياة السياسية في كثير من البلدان هو سلوك الأحزاب السياسية وليس ثقافة الدين أو المجتمع.

خيارات ثنائية النوع الاجتماعي وتشمل فئتي «الجنس الثالث» و«المتحولين جنسياً». فالصياغة المحايدة إزاء النوع الاجتماعي على هذا النحو لا تكفي بالضرورة لترسيخ الحقوق التي تتمتع بها المرأة فعلياً.

ويتمثل أحد العوائق الفعلية أمام مشاركة المرأة على قدم المساواة في الحياة السياسية في كثير من البلدان في سلوك الأحزاب السياسية وليس في ثقافة الدين أو المجتمع. صحيح أن الدساتير لم تنظم الأحزاب السياسية في السابق، ولكن تنظيمها لها أخذ بالازدياد الآن كما هو الحال في البرازيل ورواندا التي أصبح لديها نسبة عالية جداً من التمثيل النسائي في السلطة التشريعية. وقد يحتاج واضعو الدساتير إلى النظر في خيارات تؤثر على اختيار الأحزاب السياسية للمرشحين والنهوض بالمرأة كطرف سياسي فاعل، مع فرض عقوبات حقيقية على الأحزاب التي لا تلتزم بذلك. وبالإضافة إلى ذلك، سمحت

سمحت حصص تمثيل المرأة سياسياً، رغم أنها لم تكن بمثابة ترياق، بوجود المرأة في الحياة السياسية على المستوى الوطني.

حصص تمثيل المرأة في الحياة السياسية، رغم أنها لم تكن بمثابة ترياق، بوجود المرأة على المستوى الوطني، حتى دون دعم شعبي، للمشاركة في تقرير مصير قضايا سياسية وقانونية مهمة، وهو إنجاز ملموس.

٨-٢-٢) المساواة في الزواج والعلاقات الأسرية

إن التوتر الرئيسي هنا موجود بين الالتزامات بتحقيق المساواة بين المرأة والرجل في الحياة الأسرية وبين الالتزام بتوفير اعتراف رسمي بالأعراف القانونية المناهضة التي تتبنى عملياً عدم المساواة بين المرأة والرجل في الحياة الأسرية. وكما لاحظنا من قبل، يهدف واضعو الدساتير، وينبغي أن يهدفوا، إلى استخدام الدساتير لتجسيد الالتزامات الدولية كتكال الواردة في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ولكن في الوقت نفسه، قد ينتج عن حسم النزاع دساتير تحتوي على تناقض، خاصة عندما يتطلب الأمر اعترافاً رسمياً بقوميّات إثنية أو فئات دينية لكسب تأييد جهات فاعلة رئيسية في المجتمع.

وقد يملك واضعو الدساتير خيار استخدام مبدأ سيادة الدستور للتغلب على أعراف قانونية مناقضة. ويمكن تبرير ذلك من خلال أسس حل النزاع كحافز للتوفيق بين طرق معاملة الجماعات المتنوعة في الدولة. وقد تكون نقطة الانطلاق هي حصر الأعراف القانونية النافذة بموجب اعتراف صريح ببطلان ما يتعارض منها مع الدستور. وبما أن ذلك يقع ضمن المجال القانوني، فقد يسمح ضماناً مؤسسيّاً للمحاكم بإلغاء أعراف قانونية أخرى على أساس اكتشافها لوجود تناقض. وطور واضعو الدساتير أساليب تكفل اعتبار أعمال المحاكم شرعية من قبل جماعات قلقة من استمرار وجود أعراف قانونية بديلة ومن مراعاتها. وقد استعار دستور جنوب أفريقيا أحد أساليب التعامل الدستوري في أمريكا اللاتينية مع حقوق الشعوب الأصلية وهو دمج القضايا الخلافية في مشكلة قانونية توكل إلى النظام القضائي الرسمي وهياكل الاستئناف الخاصة به. ويعني هذا أن الاتساق في التفسير القانوني مضمون وأنه يجري التعامل مع جميع الأعراف القانونية على محمل الجد. وفي مثال أمريكا اللاتينية، يمثل الفصل في تطبيق قوانين الشعوب الأصلية جزءاً من مهمة القضاء. كما تتمتع المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا بصلاحيّة وضع قانون عرقي غالباً ما يستند إلى النظام الأبوي. وفي قضية شهيرة، استخدمت

المحكمة هذه الصلاحية لإلغاء التوريث الحصري للذكور مطالبةً الجماعات المعنية بالسماح بتوريث الإناث. وكي

قد يكون هناك توتر رئيسي بين الالتزامات الواردة في المواثيق الدولية تجاه تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في الحياة الأسرية وبين الالتزام بتوفير اعتراف رسمي بالأعراف القانونية المناهضة التي تتبنى عملياً عدم المساواة بين المرأة والرجل في الحياة الأسرية.

تتمتع المحاكم بالشرعية في أداء هذه المهمة، يتعين على واضعي الدساتير تناول تركيبتها. ويمكن استخدام غياب التعددية في تركيبة المحاكم لرفض أحكام القضاة الذين ليست لديهم معرفة بالأعراف القانونية المعنية أو بمصالح الجماعات التي تؤيدها أو لا يقدرونها.

الآثار المترتبة

ما الذي يجب أن تحققه الحماية الدستورية لحقوق المرأة؟ في البداية، تعتبر مشاركة النسوة في بناء الدستور مهمة بالنسبة لهن: فتعبئتهن لاتخاذ القرار بشأن قضايا دستورية ستضمن تناول الدساتير لقضايا تتصل بالوضع القانوني والاجتماعي للمرأة. وغالباً ما تخلق هذه الفئات مساحة لقضايا المرأة على جدول الأعمال الدستورية، حتى أثناء المفاوضات الصعبة بعد انتهاء النزاع.

تتحسن حقوق المرأة غالباً إذا التزمت الحكومات الوطنية بهذا الهدف وأخضعت القوانين العرفية والمحلية الخاصة بالنوع الاجتماعي رغم مقاومة الزعماء التقليديين. وإذا جُزئ المجتمع في صورة أقوام أو قبائل متعددة، قد يغدو الساسة الوطنيون أقل رغبة أو التزاماً بالارتقاء قانونياً بنوع معين من الحياة الثقافية/ الاجتماعية على المستوى الوطني.

وإذا أغلقت القنوات السياسية أمام المرأة، يمكن لواضعي الدساتير أن يدرسوا مسألة السماح لها باللجوء إلى تدابير قانونية توفر فرصة لتقديم مطالب بالحقوق. وقد يعمل القرار القانوني في بعض الحالات بشكل سياسي سامحاً للسياسيين بدعم نتيجة قانونية والإذعان لها، في حين قد يثير قرار مماثل من قبل الهيئات السياسية رد فعل عنيف. عندئذ، يتعين على واضعي الدساتير النظر في وجود ونطاق الاستثناءات من أحكام المساواة في الدستور.

تتحسن حقوق المرأة غالباً إذا التزمت الحكومة الوطنية بهذا الهدف وأخضعت القوانين العرفية والمحلية الخاصة بالنوع الاجتماعي رغم مقاومة الزعماء التقليديين. وإذا جُزئ المجتمع في صورة أقوام أو قبائل متعددة، قد يغدو الساسة الوطنيون أقل التزاماً بالارتقاء قانونياً بنوع معين من الحياة الثقافية/ الاجتماعية على المستوى الوطني.

وإذا كان الغرض من النظام الدستوري مضاعفة عدد مراكز السلطة، ستظل آثار ذلك على حقوق المرأة متنوعة. فقد تحتاج المرأة للتفاوض بشأن الحقوق محلياً ووطنياً. وهذا ما يحدث لاسيما إذا كانت الحكومات المحلية مستقلة إلى حد ما أو قادرة على مقاومة التأكيد الوطني للسلطة. وقد تتوقف حقوق المرأة على العادات المحلية والرأي السياسي الإقليمي حيث تختلف الحماية الفعلية لحقوقها من منطقة إلى أخرى. وقد يوفر وجود مبادئ دستورية عامة خاصة بحقوق المرأة في بعض الحالات أساساً لممارسة الضغط على الحكومات المحلية للامتثال، كما أن زيادة المشاركة المحلية للمرأة في صنع القرار السياسي يعزز موقفها. وقد يترتب على ذلك «سباق نحو

القمّة»، حيث تُعتبر مناطق معينة سياسات العمل الإيجابي في مناطق أخرى «أفضل الممارسات». وقد يتبع الحشد هنا حشد حقوق المرأة تصاعدياً، كما رأينا في بوليفيا. فني غياب إجماع وطني حول حقوق المرأة، يتعين على الممارسين في جميع البيئات تحديد هل يتناولون الممارسات التمييزية المحلية في الدستور.

قد تتوقف حقوق المرأة على العادات المحلية والرأي السياسي الإقليمي حيث تختلف الحماية الفعلية لحقوقها من منطقة إلى أخرى. كما أن زيادة المشاركة المحلية للمرأة في صنع القرار السياسي وحشدها تصاعدياً يعزز موقفها.

وأخيراً، أنشأ واضعو الدساتير مؤخراً هيئات دستورية خاصة تعزز حقوق المرأة أو تحميها. ويختلف نطاق المهام الموكلة إلى كل منها بدءاً من معالجة الحالات الفردية وانتهاءً بتقديم المشورة لوضعي السياسات والمشرعين. ومن المفترض أن يسمح إنشاء هيئات مثل أمناء مظالم النوع الاجتماعي ولجان حقوق الإنسان الخاصة بالمرأة بمراقبة موظفي الدولة بشكل مستقل. ولا يزال النقاش مستمراً بشأن هل تتم حماية حقوق المرأة بصورة أفضل من خلال مؤسسات تعنى فقط باهتمامات المرأة، بقدر ما تكون هذه الاهتمامات قابلة للتحقق، أو هل خدمة هذه الحقوق لا تتم بأفضل صورة عبر إلزام جميع المؤسسات العامة بتعزيز ثقافة حقوق الإنسان التي تحترم المساواة بين المرأة والرجل. وتتضمن الخيارات الناشئة عن هذه الأخيرة شرطاً في دستور كينيا الجديد ينص على عدم تجاوز نسبة أحد الجنسين في تركيبة كل الهيئات العامة لثلي الأعضاء. وبالإضافة إلى ذلك، هناك مسألة تشجيع المكاتب العمومية على اختيار رؤسائها ونوابهم من الجنسين.

٣-٨ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

أثناء بناء الدستور في المجتمعات المتضررة من النزاعات، يكون التفاوض على دور الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومكانتها وتطبيقها مشحوناً بالتوتر أيضاً. ويؤدي الحرمان من هذه الحقوق إلى حدوث استياء لأنها تتعلق على وجه التحديد بمن يحصل على حصة من الموارد المحدودة، ولكن كفاية الموارد يحد من هذا الاستياء.

يؤدي الحرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى حدوث استياء لأنها تتعلق على وجه التحديد بمن يحصل على حصة من الموارد المحدودة. ولا يضمن معظم البلدان محدودة الموارد للمواطنين سوى حقوقهم الأكثر إلحاحاً كالتعليم، والرعاية الصحية، والسكن.

ويضمن الدستور العراقي تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التعليم المجاني، والرعاية الصحية للأطفال والكبار، والبيئة الآمنة (رغم أن هذه غير معروفة)، والضمان الاجتماعي، والدخل المناسب، والسكن اللائم، ومستوى معيشة لائق لجميع العراقيين دون اعتبار لتوفر الموارد. ويرجع ذلك جزئياً إلى عائدات النفط العراقي. وبالإضافة إلى ذلك، ينص الدستور على محو الأمية كلياً دون قيد أو شرط. وفي المقابل، لا يضمن معظم البلدان محدودة الموارد للمواطنين سوى حقوقهم الأكثر إلحاحاً كالتعليم، والرعاية الصحية، والسكن.

وتتطوي التوترات العملية الكبرى على قضيتين هما الحقوق التي يجب إدراجها أو حذفها من الدستور، والآثار المترتبة على إدراجها وكيفية تصحيح تلك التي تؤدي لنشوب نزاعات جديدة.

١-٣-٨ ما الذي يجب إدراجه؟

قد يحث النزاع العسير الطويل على تأييد إدراج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدستور بشكل واسع بغية:

- توفير إطار لتقييم القرارات التي تؤثر على تطوير الموارد وعلى استخدامها وتخصيصها، خاصة عندما يتعلق أحد أسباب النزاع بمن يحصل على موارد الدولة ويستفيد منها.
- إلزام السلطات التشريعية والسلطات صانعة السياسات وعمليات صنع القرار بمعايير دستورية جديدة خاصة باستخدام الموارد.

- الإشارة إلى أن الدور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للأفراد سمة مهمة من سمات المواطنة في الدولة، وأن هذه الاستحقاقات تعني ألا يُعتبر المواطنون معتمدين على رعاية جمعيات إثنية، أو دينية، أو قبلية، أو حزبية، أو جمعيات أخرى.
 - تعزيز المصالحة من خلال الاعتراف بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لفئات معينة دُفعت إلى نزاع مع الدولة جراء إقصاء اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي طويل في الدولة.
 - كما هو الحال مع جميع حقوق الإنسان وفي إطار مفاهيم عدم قابلية الحقوق للتجزئة، كسب الشرعية للدستور الذي ينص على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبالتالي الولاء «للعقد الاجتماعي» الجديد.
- إن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية واردة في معاهدة دولية للأمم المتحدة هي «العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية» التي دخلت حيز التنفيذ في ٢ كانون الثاني/يناير ١٩٧٦ (انظر الإطار ٤).

الإطار ٤ : العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

ينص العهد الدولي، من بين جملة أمور أخرى، على ما يلي:

- حق الشعوب في تقرير المصير (ويتضمن الملكية والسيطرة على مواردها الطبيعية ووسائل العيش).
- الحق في العمل (ويتضمن الحق في حرية اختيار طريقة كسب الرزق).
- الحق في ظروف عادلة ومواتية للعمل (ويتضمن الأجر العادل، والأجر المتساوي عن نفس العمل، والسلامة في العمل، ومعايير العيش الكريم، والترقية على أساس الجدارة، وفترات معقولة من الراحة/الإجازات).
- الحق في تكوين نقابات وجمعيات والانضمام إليها (ويتضمن الحق في الإضراب بموجب القوانين المعمول بها).
- الحق في الضمان الاجتماعي (التقاعد، والتأمينات الاجتماعية).
- حماية الأسرة (إجازة أمومة معقولة ومدفوعة الأجر، ومعاقبة استغلال الأطفال والشباب اجتماعياً واقتصادياً).
- الحق في مستوى معيشي لائق (التحرر من الجوع، والغذاء الكافي، والملبس، والمسكن).
- التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والنفسية (بما في ذلك العلاج الطبي والخدمات الطبية لجميع المرضى).
- الحق في التعليم (بما في ذلك التعليم الإلزامي والابتدائي المجاني للجميع).
- المشاركة في الحياة الثقافية، وإتاحة فرص الاستفادة من التقدم العلمي (بما في ذلك حماية الحقوق العلمية والأدبية والفنية للمؤلفين).

وبما أن معظم الدول قد صادقت على هذا العهد، أصبح إدراج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدساتير هو القاعدة وليس الاستثناء. وقد تبنت عدة أحكام دستورية لغة حقوق الإنسان الواردة في العهد الدولي. وحتى بلد كالهند، التي يسبق دستورها (١٩٤٩) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وجد وسيلة لدسترة هذه الحقوق من خلال قرار أصدرته المحكمة العليا يقضي بأن هذه الحقوق تتعلق باحتياجات أساسية تشكل جزءاً لا يتجزأ من الحق في الحياة الذي يحميه الدستور. ويلزم العهد المذكور الدول بإزالة العقبات التي تحول دون الوفاء الفوري بأي حق من الحقوق. كما ينبغي خلال تنفيذ الحقوق تدريجياً إزالة العقبات وعناصر التمييز على الفور. وتعتبر السلطات منتهكة للعهد إذا فشلت في تلبية أحد معايير حقوق الإنسان رغم أنها قادرة على الوفاء به وتملك الوسائل لذلك. وفي سياق التنفيذ التدريجي للحقوق، يجب الإبقاء على القيود تحت المراقبة وتجنبها إلا عندما تصبح الموارد محدودة، وعندها تدعو هذه الحقوق إلى تحسين الوضع باستمرار واستئناف التحقيق التدريجي في أقرب وقت تسمح فيه الموارد بذلك.

أصبح إدراج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدساتير القاعدة وليس الاستثناء.

وعوضاً عن التخطيط للأمر، يترك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجهات الوطنية الفاعلة مهمة تحديد درجة التنوع التي تقتضيها ظروفها، ونظامها القانوني، والوسائل المتاحة. فقد يتوسع واضعو الدساتير في تقديم حقوق إضافية غير واردة في العهد المذكور كالحق في الحصول على ماء صالح للشرب الذي ورد في دستور نيبال المؤقت.

إن اعتماد الدستور للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يعني بالضرورة اعتماد نظام اقتصادي معين (اقتصاد حر أو مركزي)، ولكن قد يكون ذلك، صراحةً أو ضمناً، نتيجة لطريقة تقديم الأحكام الدستورية الموافقة لهذه الحقوق. والسؤال الأساسي لأي شخص يضع نصاً دستورياً هو: هل يُسمح باستخدام الناس كوسيلة لتحقيق أهداف اقتصادية متوسطة أو طويلة الأجل؟ ولا يؤيد كثير من واضعي الدساتير هذا المنظور، بل ويصرّون على أنه ينبغي التضحية بالأهداف الاقتصادية عندما تؤثر سلباً على حقوق الناس وعيشتهم الكريم.

تتطلب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إجراءات حكومية منهجية. وهي تعتمد على توفر الموارد اللازمة لتحقيقها. ووفقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يمكن تحقيقها تدريجياً اعتماداً على الوسائل المتاحة، ولكن الدول ملزمة باتخاذ خطوات لإزالة العقبات وعناصر التمييز على الفور.

وفي هذا الصدد، قد يؤدي تبني نظام أو نموذج اقتصادي إلى فتح مجالات مناقشة مستمرة، ولكن هذا الأمر شبه حتمي عندما يُعرّف الدستور بأنه وثيقة تقدم برنامجاً حكومياً محدداً.

٨-٣-٢) ما هي الآثار؟

تعتبر المطالبة بتأمين حماية دستورية لهذه الحقوق موضع خلاف شديد، وخاصة بشأن سبل تنفيذها.

من المستفيد الحقيقي من هذه الحقوق؟

تتمثل نقطة البداية في البحث عن استفاد هذه الحقوق لمصلحتهم. هل ثمة جماعات ينوي واضعو الدساتير إفادتها مهما كانت الظروف، كالأفراد والجماعات التي تعيش في فقر مدقع؟ فلمواجهة مشكلة سوء التغذية

المزمنة في بوليفيا ذات الطبيعة الجبلية مثلاً، أُدرج الحق في الطعام في الدستور الجديد بهدف دعم إعادة توزيع الضريبة على منتجات الهيدروكربون لإطعام الناس. وهل يمكن أن تهدف الحقوق الاجتماعية إلى تعزيز الطلب على شبكات الأمان الاجتماعي المعايير لتقليل الفوارق الاجتماعية والفوارق بين الجنسين؟ فغالباً ما تُعتبر الجماعات المطالبة بإدراج هذه الحقوق في الدستور ذلك وسيلة لتحقيق غاية ما. وقد يختار واضعو الدساتير وضع أحكام دستورية تنص على هذه الحقوق كنقطة انطلاق فحسب لا بد من تعزيزها من خلال الإرشاد التوجيهي. فعلى سبيل المثال، يتم تعزيز ضمان الحق في التعليم عبر الالتزام بهدف تحقيق التعليم الابتدائي للجميع. وقد يؤدي ذلك إلى وضع تصميم متكامل بين الحقوق المكفولة في الدستور والأهداف التنموية الأوسع وغيرها من أهداف الدولة فضلاً عن أولوياتها الرئيسية التي يهتم بها الدستور أيضاً.

ولا يمكن بسهولة الإجابة على سؤال هل ينبغي ربط هذه الحقوق بالمواطنة. ويتعين تطبيق الحقوق الدستورية على الجميع بصفة عامة، كما ينبغي أن تهدف الدساتير إلى تجنب التمييز بين الأفراد والجماعات على أسس تعسفية. وفي الوقت نفسه، لا تزال قضية من الذي يجب أن يستفيد فعلياً من مختلف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية موضع خلاف كبير. فعلى سبيل المثال، هل يحق لغير المواطنين أيضاً المطالبة بالحق في العمل أو في الحصول على مسكن ملائم؟ وبالنظر إلى طبيعة الالتزامات التي يتطلب الوفاء بها تخصيص أصول الدولة ومواردها، قد يفضل المسؤولون أن يقتصر المستفيدون على المواطنين فقط. ويحظى هذا الرأي أيضاً بدعم قوي من القوميين والجماعات ذات الصلة، وغالباً ما يكون عاملاً رئيسياً في المشاعر المعادية للأجانب وللهجرة. وغالباً ما تُدرج هذه الحقوق كعقد اجتماعي بين المواطنين باعتبارهم المساهمين الأساسيين في الضرائب وبين المسؤولين الذين يضمنون استفادة المساهمين من الخدمات العامة. ويساعد هذا الترتيب من الناحية السياسية في تأمين دعم ولاء أولئك الذين يسهمون في الحكومة التي توفر الخدمات من خلال ضرائبهم. لكن هذه المعادلة تستثني من لا يستطيع إثبات المواطنة أو في الواقع غير مواطن كالأجانب وغيرهم من الأجانب.

علاوة على ذلك، حتى استخدام هذه الحقوق بوصفها سمة هامة للمواطنة لا يحل الخلاف بين مختلف الفئات ضمن الدولة. ويعارض المسؤولون الحكوميون بالطبع اشتراط أن يتمتع أفراد القوات المسلحة وموظفو الدولة عملياً بالحق في الإضراب. وقد استخدم واضعو الدساتير في بعض البلدان ثغرة في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتحديد من يحق له التمتع بهذا النوع من الحقوق. وثمة خيارات متنوعة. ففي جنوب أفريقيا، صرحت السلطة القضائية بأنه يحق لأفراد الجيش الإضراب، وهو ما استبعدته دول أخرى علانية. وفي الدول المتضررة من النزاع، تبدو فكرة تمتع أفراد القوات المسلحة بحق الإضراب صادمة، حتى عندما ينظر واضعو الدستور في إمكانية جعل الخدمة العسكرية إلزامية للمواطن.

كيف تنفذ الحقوق؟

درس واضعو الدساتير خيارات تنفيذ هذه الحقوق من خلال تدابير قانونية وأخرى سياسية.

ويمكن تلخيص الانتقادات النمطية لدسترة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على النحو التالي: أولاً، بما أن هذه الحقوق تتطلب إجراءات حكومية منهجية، فمن الواضح أنها تعتمد على توفر الموارد اللازمة لتحقيقها. ولكن قد تكون الموارد شحيحة. ووفقاً لتقييم البنك الدولي بأن النزاعات تعيد عقارب التنمية إلى الوراء مدة 10-15 سنة، يمكن الافتراض بأن بناء الدستور في البلدان المتضررة من النزاعات يواجه موارد أصبحت أكثر ندرة جراء النزاع. ثانياً، يُعتبر تحديد استخدام الموارد الشحيحة وتخصيصها عملية سياسية تخضع للأفكار

المتنافسة انتخابياً عن الحياة الجيدة. ومن هذا المنطلق، فإن محاولة حساب «الحد الأدنى للمحتوى الأساسي» لحق المطالبة بالموارد الشحيحة أمر أكثر إثارة للخلاف من أن يُدرج كحق دستوري. ثالثاً، حتى لو سلمنا بوجود استخدام أصول الدولة ومواردها وفق نهج قائم على الحقوق، تكون المطالب القائمة على الحقوق هنا خاضعة للتنافس بين مختلف الجماعات المتنافسة ولا يجب أن يعزز الدستور أي مطالبة معينة على حساب أي مطالبة أخرى. رابعاً، لا يجوز أن تتضمن صلاحية القضاة غير المنتخبين البت في الاعتراضات المتنوعة التي تنشأ. كما أنهم يفتقرون إلى المعلومات الكافية عن السياسات العامة كالياناعات الإحصائية لاتخاذ قرار صحيح.

كيف سنتفد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟ فإدراجها في الدستور لا ينهي في حد ذاته الخلافات بين المطالب المتنافسة.

وعلى الرغم من هذه الانتقادات، يميل كثير من الأفراد والجماعات الضعيفة التي يحد وصولها إلى العمليات السياسية ومشاركتها فيها من قدرتها على تأمين العمل السياسي لصالحها إلى استخدام بناء الدستور للمطالبة بالتطبيق القانوني لهذه الحقوق. وهناك على الطرف الآخر جماعات فضلت لأسباب مختلفة السماح للمؤسسات الانتخابية بالبت في الخلاف. ويتعين على واضعي الدساتير أن يدركوا بأن الدسترة في حد ذاتها لا تنهي هذه الخلافات. ومع ذلك، فقد جعلت بعض الحقوق مُلزماً قانوناً ربما تقديراً لتأثير القانون الدولي في إطار العهد الدولي. وعادة ما تكون علاقات العمل والحقوق المتعلقة بها (الإضراب، وتكوين نقابات وجمعيات، وعدم التعرض للعمل الجبري، والحماية من الأضرار الناجمة عن العمل، وما إلى ذلك) مُلزماً قانوناً.

التطبيق القانوني

تتمثل النتيجة المباشرة للسماح بالتطبيق القانوني في احتمال الطلب من القضاة التعامل مع تطبيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عندما تنشأ نزاعات متعلقة بها. ولتسهيل هذا الأمر، يدرس واضعو الدساتير عادة الخيارات التالية:

- حصر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بوضوح في ميثاق الحقوق دون أي تمييز وبأقل عدد ممكن من القيود المقبولة سياسياً.
- الاعتراف بولاية هيئة قضائية كالمحكمة الدستورية تبت في المنازعات بشأن أي حكم من أحكام الدستور.
- اشتراط عدم تعرض الناس لأي تمييز في تمتعهم بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذا التمتع بموجب العهد الدولي قابل للتحقيق على الفور.
- تكليف الهيئات التشريعية وتفويضها مباشرة بسن قوانين تجعل أحكام هذه الحقوق معدة للتنفيذ؛ وقد تم تحديد أطر زمنية في حالات قليلة.
- بيان مبادئ ومعايير توجيه التشريعات الخاصة بتلك الحقوق بهدف تعزيز المراقبة القضائية لهذه الأخيرة.
- تعزيز جماعات الفكر المدني صراحة كي تتمتع بوضع قانوني يسمح لها برفع دعاوى قضائية.
- النص صراحة على الصلة مع القانون الدولي لتعزيز القانون المحلي.

آثار التقنين

يرتبط الالتزام القانوني بتنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بموجب القانون الدولي، بمعايير الحد الأدنى من «المحتوى الأساسي». ومن الأهداف الرئيسية توحيد طرق تعامل مختلف الدول ذات الأنظمة القانونية المختلفة مع هذه الحقوق. والمحتوى الأساسي هو خط الأساس في التحقيق التدريجي المستقبلي. وفيما يسمح العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالتحقيق التدريجي للحقوق الواردة فيه، ثمة نوعان من الالتزامات ينطبقان كلياً وفورياً على جميع هذه الحقوق بغض النظر عن توفر الموارد، وهما الالتزام بضمان عدم التمييز والالتزام باتخاذ خطوات نحو تحقيق هذه الحقوق.

وقد يحتاج التطبيق أيضاً إلى بضعة تشريعات جديدة. ويمكن أن يتمتع الممارسون أيضاً عن استخدام لغة دستورية تسمح بالتأخر في سن التشريعات المطلوبة إلى أجل غير مسمى. وعلى الرغم من التحقيق التدريجي، يمكن أن يُنتهك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إذا لم تتخذ الدولة العضو إجراءً يمكنها تحقيقه في حدود إمكانياتها الحالية. وكان الهدف تحقيق توحيد أكبر على المستوى العالمي من خلال توضيح طبيعة التزامات الدول بموجب العهد الدولي. والدول ملزمة باتخاذ تدابير وتوفير وسائل تسهل تحقيق هذه الحقوق، مثل وضع التشريعات الضرورية. وهذا التزام بالتطبيق (obligation of conduct). علاوة على ذلك، يتجسد تحقيق هذه الحقوق في نتائج معينة في حالات محددة، ومنها تلك التي قد تتطلبها لجنة العهد الدولي من الدول الأعضاء عند متابعتها تقاريرها. وهذا التزام بالنتيجة (obligation of outcome). وعند تجسيد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدستور، قد يجد واضعو الدساتير أنه من المفيد تقييم الالتزامات التي سيفرضها.

وقد يسمح تقنين التطبيق في الدساتير الوطنية للهيئات القضائية بالوقوف في صف واحد مع القانون الدولي الناشئ، أو تطوير خطوط تطبيق خاصة بها لصالح الشرعية المحلية لأفعالها. ويعني هذا أنه يمكن رؤية اختلافات أكثر في التطبيق القانوني لأنه يخضع للنظام القانوني والتقاليد الخاصة بكل دولة.

وتقدم جنوب أفريقيا مثالاً واضحاً عن تأثير خيار التقنين، حيث لا يعترف دستور ١٩٩٦ بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فحسب، بل ويدهجها أيضاً في ميثاق للحقوق واجب التطبيق قانوناً، ويؤسس المحكمة الدستورية بوصفها راعية لهذا الميثاق. وقد أصدرت هذه المحكمة منذ عام ١٩٩٦ أوامر خاصة بتنفيذ حقوق من قبيل الحصول على سكن ملائم، وعلاج لمرض الإيدز، وماء صالح للشرب، لدرجة أنها وضعت معياراً لما يستحقه الفرد من لترات يومية. وفي واحد من باكورة قراراتها، تخلت المحكمة رسمياً عن قاعدة «الحد الأدنى للمحتوى الأساسي» واعتمدت معياراً قضائياً جديداً «للمعقولة». وتهدف المحكمة عند اتخاذ قرار بشأن سلوك الحكومة في ما يتعلق بواحد من هذه الحقوق إلى النظر في مدى معقوليته في ظل الظروف المحيطة به. وتمثل المعقولة في الواقع نهجاً قضائياً شائعاً إلى حد كبير في بلدان القانون العام والتي تتبنى أيضاً رأياً ينفي وجود حد أدنى لمحتوى الحقوق بهذه الصورة.

وقد اعتمد دستور جنوب أفريقيا من قبل المحكمة الدستورية نفسها كجزء من عملية التفاوض قبل صدوره. وسنحت للمحكمة فرصة جيدة لإبداء رأيها بشأن قضية تنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما يفسر جزئياً وجوب تطبيقها قانوناً في ذلك السياق. ومن وجهة نظرها خلال إجراءات الاعتماد، لا تتطور الحقوق إلا من خلال استخدامها من قبل المواطنين، ويتطور محتواها من خلال التفسير القانوني. وذكرت

المحكمة الحق في حرية التعبير كمثال عن حق تطور من خلال التفسير القضائي. وذكرت أيضاً أن المحاكم التي تفصل في الحقوق تتبع، على الأقل في جنوب أفريقيا، قاعدة أساسية تتمثل في عدم اتخاذ قرار يتجاوز ما هو ضروري جداً في نزاع معين. وهكذا، فإن أحد الأمور الأساسية بشأن ما يمكن أن تقوم به السلطة القضائية عبر التطبيق القانوني يمكن رؤيته في ضوء الحاجة إلى شرعية محلية لدورها في حد ذاته، وليس بسبب كونها مبنية على نظام قانوني دولي يحدد كيف يجب تطبيق هذه الحقوق قانوناً.

وفي الهند، سمح تقنين ثقافة حقوق الإنسان بتشجيع من الدور الفريد لدعاوى الحق العام للمحكمة العليا بوضع منهج هندي للتطبيق. ولا يتضمن دستور الهند لعام ١٩٤٩ الذي سبق العهد الدولي أي ذكر للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو أمر طبيعي. وعضواً عن ذلك، وافقت الجمعية التأسيسية على فتح الباب للتأثير على واضعي السياسات من خلال المبادئ

لا تكون المحاكم دائماً في وضع يسمح لها بمعالجة جميع المشاكل التي تنشأ عند تطبيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد يضطر واضعو الدساتير أيضاً إلى الاعتماد على أطراف سياسية لمعالجة هذه الحقوق، ولكنهم يظلون بحاجة إلى إجراءات للتطبيق.

التوجيهية لسياسة التوجيه التي تم النص عليها لتسهيل التحول الاشتراكي للدولة الجديدة. ومع ذلك قررت المحكمة العليا بأن تلك الحقوق تمثل احتياجات أساسية لأي فرد وينبغي بالتالي أن تكون جزءاً لا يتجزأ من الحق في الحياة واجب التطبيق قانوناً. ولم يخل أداء المحكمة العليا لدورها من إثارة الجدل. والواقع أن النزاعات المؤسسية بينها وبين الهيئة التشريعية بشأن تنفيذ حقوق الإنسان ليست جديدة على الهند. فقد نشب نزاع بينهما بعد اعتماد الأولى نهجاً قانونياً بإلغاء قانون إعادة توزيع الملكية. وكانت الجمعية التأسيسية قد اختارت بسبب النقاش المطول الاعتراف بحقوق الملكية في الأقسام التي تتناول «المبادئ التوجيهية» وليس في ميثاق الحقوق المطبق. وعارضت الهيئة التشريعية جهازا الحكم في قضية سنكري براساد سينغ ضد اتحاد الهند، مشيرة إلى أن دستور الهند لا يحمي الملكية الخاصة على هذا النحو، بل يشجع تدابير تسمح لأغلبية الهنود الفقراء بالحصول على ملكية بطريقة منصفة. ولحماية الإصلاح الزراعي من الدعاوى القضائية، أقرت الهيئة التشريعية تعديل الجدول التاسع (١٩٥١) للدستور الهندي مما قلص اختصاص المحاكم في هذا المجال إضافة إلى مجالات أخرى.

وفي ظل التقنين، يتعين على واضعي الدساتير النظر في تأثير القيود الدستورية المسموح بها على هذه الحقوق. ويمكن تبرير فرض هذه القيود؛ إذ من الشائع أن تتضمن الدساتير بنوداً ينص على المعايير التي تنطبق على القيود. ويتعلق بعض هذه المعايير بحقوق معينة أو بالغرض من القيد.

ويتمثل أحد المخاوف في أن تقنين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يثقل كاهل السلطة القضائية بالدعاوى. ففي جنوب أفريقيا حيث الحقوق مُلزمة قانوناً، يشير عبء العمل في المحاكم، من خلال إحصاء قرارات المحكمة الدستورية منذ عام ١٩٩٦، إلى أن النسبة الأكبر من القضايا تتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، وخاصة الحقوق في إطار الإجراءات الجنائية. ومع ذلك، يجب أن يدرك واضعي الدساتير أن التقنين لا يعني دائماً أن المحاكم ستكون في وضع يسمح لها بالتعامل مع القضايا التي تنشأ. ولذلك قد يضطرون أيضاً إلى الاعتماد على أطراف سياسية لمعالجة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الخيارات السياسية

يتجاوز كثير من القضايا التي أثارها السجال على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأطر الدستورية، إذ لا يمكن تجاهل دور التنمية الاقتصادية والعملة وتأثيرهما منذ عام ١٩٩٠. فمن ناحية، تتضاءل بعض الموارد الدولية التي تعتمد عليها الدول المتضررة من النزاع لتعزيز توسيع نطاق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى حد كبير. ومن ناحية أخرى، يدفع الظرف الأيديولوجي السائد الدول لتبني خيارات السوق الحرة التي يتحمل فيها القطاع الخاص وليس الدولة مسؤولية أكبر لتقديم العديد من الخدمات المرجوة من هذه الحقوق. وإذا كان الواقع يمثل في تحرير الدولة للصناعة، وخصخصة أصول الدولة، وتقديم حوافز ضريبية للمستثمرين، والتكشف في موازنات الإنفاق الحكومي، والمرونة في سوق العمل، فأى نطاق سيعطيه واضعو الدساتير للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟ وما المساحة العامة المتاحة لدعم كافة شرائح المجتمع في المشاركة الكاملة في الحياة الاقتصادية للدولة، بما في ذلك اختيار السياسة الاقتصادية، عندما يتم تقاسم سيادة الدولة على الاقتصاد مع كيانات تكنوقراطية دولية؟ إن هذا النوع من الأسئلة شديد الأهمية. وليس من الضروري أن تؤدي إلى اتخاذ تدابير دستورية رمزية، ولكنها قد تكون سبباً لأن يعهد بتنفيذ هذه الحقوق إلى فاعلين سياسيين وتترك مساحة أكبر للسياسيين للتفاوض على المساحات المتاحة.

ولا يزال التعامل مع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كجزء من الأساس السياسي للدستور، وليس كجزء أغلبيه قانوني، يستدعي إجراءات للتنفيذ. وقد درس واضعو الدساتير عدة خيارات تجمع بينها سمة مشتركة أو أساسية هي الاعتماد على إجراءات تنفيذ غير قضائية. وتتضمن الخيارات ما يلي:

- إدراج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدستور، بما في ذلك في ميثاق الحقوق، وإخضاعها لقيود صريحة مفروضة على التنفيذ القضائي.
- إدراج الحقوق «كمبادئ توجيهية لسياسة الدولة» تستهدف الفاعلين السياسيين وواضعي السياسات.
- يمكن تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال حقوق أخرى ملزمة. وبما أن التمتع بهذه الحقوق يعتمد على السياسات، فضلاً عن استخدام أموال الضرائب، يمكن أن يبدي الممارسون رأيهم بما يتيح للمواطنين تدقيق السياسات الحكومية والإنفاق وآثارهما على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتم ذلك من خلال التزام دستوري بالاعتراف بحق الحصول على معلومات رسمية وكذلك بتفويض التشريع لإعطائه تأثيراً عملياً.
- ثمة ذراع آخر للتنفيذ هو إنشاء مؤسسة تساعد المواطنين العاديين. والوضع النموذجي هو أن تكون هذه المؤسسة مستقلة عن واطاعي السياسات التنفيذية والمرشعين الذين يحددون الموازنات. وسمتها المميزة هي طابعها غير القضائي. ويُعتبر أمين المظالم حام عام يمكن له في كثير من البلدان التحقق في انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتقديم توصيات لإجراء إصلاح قانوني وإداري.

وقد توضح هذه الأنواع من الخيارات بصفة حاسمة من هو المسؤول عن عدم تنفيذ هذه الحقوق. ويمكن أن تذكر لغة المبادئ التوجيهية بوضوح من هو المسؤول. فإذا كان التشريع مطلوباً صراحة، يمكن استخدام المعلومات للضغط على البرلمانات ورصد سجل البرلمانين. وفي أمريكا اللاتينية، استخدمت الجماعات المدنية المدافعة عن «المواطنة الاقتصادية» الهادفة بالنيابة عن الشعوب الأصلية والفئات الضعيفة الأخرى أحكاماً في المبادئ التوجيهية للمطالبة بتقييم أثر حقوق الإنسان على المشاريع التنموية الرسمية. وفي ما يتعلق بدوافع التغيير في

مختلف الجماعات العرقية المختلفة، قد توفر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إجراءً ملموساً لفحص ادعاءات التمييز بالفصل بين مفهوم التمييز والممارسات التمييزية الفعلية.

إن تأمين ثقافة مستقرة ومرنة خاصة بحقوق الإنسان يتطلب تحقيق المحاكم والهيئات التشريعية للتوازن بين الضمانات القانونية والسياسية. ويمكن أيضاً أن يربط واضعو الدساتير الأهداف التنموية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وينشؤوا مجلساً اقتصادياً يقدم المشورة للسلطة التنفيذية أو لجميع السلطات العامة حول السياسات الاقتصادية، بما في ذلك تنفيذ الحقوق.

قد لا يحل الدستور قضية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بصورة حاسمة، بل يضع مبادئ توجه صنع القرار. وقد يؤدي تكريس هذه الحقوق في الدستور إلى نتائج عكسية هدامة بوجود خلاف عميق حول معناها وتأثيرها.

وقد لا يحل الدستور القضية بشكل حاسم، لكنه يستطيع وضع مبادئ توجه صنع القرار. بيد أن تكريس العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدستور قد يقود إلى نتائج عكسية بوجود خلاف عميق حول معناها وتأثيرها. ويستمر النزاع ما لم تتحسن ظروف الفقراء الاقتصادية والمادية، وهي نتيجة ربما خارج نطاق الدستور. ويمكن أيضاً أن يتسبب تكريس هذه الحقوق في توسيع النزاع المؤسسي بين السلطتين التنفيذية والقضائية أو بين المحاكم والبرلمانات. وليس هناك طريقة واحدة لتحقيق هذه الحقوق بصورة كلية، وجميع الأنظمة الدستورية واجهت درجات مختلفة من النجاح والفشل.

٩ خاتمة

إن العلاقة بين ثقافة حقوق الإنسان وبناء الدساتير معقدة نظراً لمركزية المطالب بشأن الحقوق والتنافس عليها في النزاعات والانقسامات المجتمعية. وتلعب حقوق الإنسان دوراً محورياً في تسوية النزاعات بين الجماعات، ولكن إدراجها في دستور الدولة المتضررة من النزاع لا يخلو من التوترات. وقد اتسع نطاق حقوق الإنسان وأهميتها بمرور الوقت. فهي لا تحد من صلاحيات الحكومة إزاء الأفراد في مجتمع حر فحسب، بل ويطالب الأفراد والجماعات المهمشة بها أيضاً كوسائل لاستمرار المشاركة في الحكم السياسي والاقتصادي. وقد أصبح الدستور في الدول المتنوعة اجتماعياً وشديدة الانقسام والمتضررة من النزاعات إطاراً خلافاً لطريقة عيش الأفراد والجماعات. وأغراضه تتجاوز النطاق الضيق للدستور كقانون. ونظراً لأن الدساتير غير قادرة على حماية نفسها بل تحتاج إرادة سياسية ومؤسسات ديناميكية قادرة على التصرف، ينبغي أن لا يكتفي واضعو الدساتير بالتركيز على إدراج الحقوق في مواثيق الحقوق. فمن الممكن الاهتمام أكثر بوضع إجراءات دستورية ملائمة تدعم الحقوق داخل نظام السلطة عوضاً عن الانفصال عنها. ويتعين على واضعي الدساتير أيضاً النظر في كيفية إسناد مختلف التصاميم المؤسسية للسلطة السياسية وكيف تسهم الرؤى المختلفة للدستور في تشكيل ثقافة حقوق الإنسان. وبهذه الطريقة تكون الحقوق بمثابة طرف يكمل الأساس الأخلاقي للأسس القانونية والسياسية للنظام الدستوري وليست موازية له.

صحيح أن النزاع والانقسام العميق يفاقما مشاكل إرساء ثقافة حقوق الإنسان في ظل دستور دائم، ولكن ثمة تحديات يواجهها كثير من الدول أثناء وضعها لدستورها، ومنها تجربة الاستبداد، والانقسامات العرقية، والعنف، وفترات الطوارئ الطويلة التي تعلق العمل بالحقوق لفترات طويلة أيضاً، وضعف ثقافة الرقابة القضائية، وغياب الوعي القانوني لدى عامة الناس، وعدم وجود جماعات ضغط قوية إذا لم يتم الاعتراف بها أو تشجيعها، ومشكلة كثرة المنظمات المعنية بالحقوق فقط إلى الحد الذي يلبى مصالح دوائر الانتخابية، وهلم جرا. وينبغي أن يحقق الممارسون التوازن معترفين بمحدودية الدساتير ومؤسسات حقوق الإنسان، وأن يدرسوا احتمال فتح مساحات لم تكن موجودة من قبل، ويسمحوا بحشد الجماعات في الشؤون العامة وهو ما لم يكن ممكناً من قبل.

تلعب حقوق الإنسان دوراً محورياً في تسوية النزاعات بين الجماعات، ولكن لا يخلو إدراجها في دستور الدولة المتضررة من النزاع من التوترات. وقد أصبح الدستور في الدول المتنوعة اجتماعياً وشديدة الانقسام والمتضررة من النزاعات إطاراً خلافاً لطريقة عيش الأفراد والجماعات.

الجدول ١: أبرز القضايا الواردة في هذا الفصل

الموضوع	الأسئلة
١) تعريف ثقافة حقوق الإنسان الخاصة بك	<ul style="list-style-type: none"> • لماذا يجب إدراج حقوق الإنسان في الدستور؟ • ما الحقوق التي ينبغي إدراجها فيه؟ • كيف تحدد تجربة النزاع وظرف السياق الحقوق التي ينبغي إدراجها فيه أو استبعادها منه؟ • كيف يساعد التفكير في ثقافة حقوق الإنسان عوضاً عن التركيز فقط على خيارات حقوق الإنسان في الدساتير واضعي الدساتير في التعامل مع الحقوق بطريقة أكثر شمولية؟
٢) عمليات بناء الدستور وثقافة حقوق الإنسان	<ul style="list-style-type: none"> • كيف ترتبط العملية المستخدمة لصياغة الدستور بما يحتويه في نهاية المطاف من حقوق للإنسان؟ • كيف توفر طبيعة أو منطق الدستور ونوع النظام السياسي الذي يؤسسه إطاراً نصياً لتشكيل نطاق حقوق الإنسان؟
٣) ثقافة حقوق الإنسان في ظروف النزاع	<ul style="list-style-type: none"> • كيف يجب أن يعالج واضعو الدساتير ثقافة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في الماضي من أجل بناء ثقافة جديدة لهذه الحقوق في الدستور؟ • كيف يشكل نظام توزيع السلطة في ضوء النزاع المجتمعي ثقافة حقوق الإنسان في الدستور؟ • هل يؤثر على تنفيذ حقوق الإنسان إن كان الدستور يعزز الحوار السياسي أو (عوضاً عن ذلك) يعتبر المنهجيات القضائية أو القانونية مساراً أفضل لتسوية النزاعات الاجتماعية الخطيرة؟ • كيف يؤثر التنازع بين القوانين المحلية والقانون الدولي لحقوق الإنسان على ثقافة حقوق الإنسان؟
٤) اتخاذ القرار بشأن خيارات حقوق الإنسان في الدستور	<ul style="list-style-type: none"> • ما المعايير التي ينظر إليها واضعو الدساتير عموماً قبل البت بشأن خيارات حقوق الإنسان التي ينبغي إدراجها في الدستور؟ • ما هي آثار الفروق بين الأفراد والجماعات والشعوب على لغة حقوق الإنسان في الدستور؟
٥) تطبيق حقوق الإنسان	<ul style="list-style-type: none"> • لماذا من الضروري أن يفكر واضعو الدساتير ملياً ومسبقاً بشأن التنفيذ عند صياغة خيارات حقوق الإنسان في الدستور؟ • ما المشاكل التي تنشأ عموماً أثناء التنفيذ؟

<ul style="list-style-type: none"> • هل تؤدي الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان إلى زيادة مخاطر النزاعات في المجتمعات، عوضاً عن التخفيف منها؟ • ما أنواع التوتر التي تنشأ عند مناقشة حقوق الإنسان أثناء بناء الدستور؟ • ما القضايا التي يرجح أن تُحدث توترات اجتماعية إضافية أثناء بناء الدستور في ظروف متنوعة؟ • ما المخاطر المصاحبة لتنفيذ الدستور عندما يتعلق الأمر بضمانات الحقوق التي هي محل خلاف كبير، وكيف يمكن التقليل منها؟ 	<p>٦) حقوق الإنسان كعوامل للتوتر الاجتماعي</p>
<ul style="list-style-type: none"> • هل ثمة حقوق تثير الانقسام أكثر من غيرها؟ • ما التوترات التي تثيرها ضمانات حقوق الأقليات وكيف يمكن لوضعي الدساتير زيادة توافق الآراء بشأن هذه الحقوق؟ • ما التوترات التي تثيرها ضمانات حقوق المرأة وكيف يمكن لوضعي الدساتير زيادة توافق الآراء بشأن هذه الحقوق؟ • ما التوترات التي تثيرها ضمانات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكيف يمكن لوضعي الدساتير زيادة توافق الآراء بشأن هذه الحقوق؟ 	<p>٧) توافق الآراء بشأن ثقافة حقوق الإنسان وسط انقسام بشأن حقوق محددة</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ما الأمر المهم الذي يجب أن يدركه واضعو الدساتير عند استخدام عملية بناء الدستور لبناء ثقافة حقوق الإنسان؟ 	<p>٨) خاتمة</p>

كلمات رئيسية

حقوق الإنسان، الحقوق الأساسية، الحريات المدنية، المعايير الدولية، ثقافة حقوق الإنسان، الحقوق المدنية، الحقوق السياسية، الحقوق الثقافية، الحقوق الاقتصادية، الحقوق الاجتماعية، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المواطنة، العمل الإيجابي، التمييز الإيجابي، حقوق المرأة، الحقوق الدينية، حقوق الأقليات، حالة الطوارئ، أمين المظالم، لجنة حقوق الإنسان، الجماعات الضعيفة، المجتمع المهمش، الانتهاكات الجسيمة، العفو، الحصانة، العدالة الانتقالية.

مصادر إضافية

● مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بالأمم المتحدة

<<http://www.ohchr.org/AR/Pages/welcomepage.aspx>>

المفوض السامي هو المسؤول الرئيسي عن حقوق الإنسان في الأمم المتحدة. وهو يقود جهودها في مجال حقوق الإنسان عبر إجراء البحوث والتعليم ونشر المعلومات العامة. ويحوي الموقع الإلكتروني برامج لتنفيذ حقوق الإنسان ومصادر عن حقوق الإنسان، فضلاً عن مواد تدريب ومنتدى عن التحديات الراهنة لحقوق الإنسان.

● مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة

<<http://www.ohchr.org/ar/hrbodies/hrc/pages/hrcindex.aspx>>

هو هيئة حكومية دولية ضمن منظومة الأمم المتحدة مؤلفة من ٤٧ دولة مسؤولة عن تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها في جميع أرجاء العالم. وأنشأت المجلسَ الجمعيةُ العامة للأمم المتحدة في ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦ بهدف تناول حالات انتهاكات حقوق الإنسان وتقديم توصيات بشأنها.

● برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - تركيز الحكم الديمقراطي على حقوق الإنسان

<<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>>

يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنمية حقوق الإنسان من خلال بناء قدرات مؤسسات وأنظمة حقوق الإنسان، والمشاركة مع المنظمات الدولية، وتعزيز الهيئات القضائية الوطنية. ويقدم موقع البرنامج موارد، وهو يملك برنامجاً يدعم ممارسي حقوق الإنسان.

● اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

<<http://www.achpr.org>>

أُنشئت اللجنة بموجب الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لضمان التزام الدول الأعضاء بالميثاق.

● ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي

<http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/rights_values/index_en.htm>

تلتزم جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بميثاق الحقوق الأساسية الذي دخل حيز التنفيذ في عام ٢٠٠٧.

وُحدت القيم الأساسية للاتحاد الأوروبي في معاهدة لشبونة لتشمل الكرامة الإنسانية، والحرية، والديمقراطية، والمساواة، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان.

● فهرس حقوق الإنسان في الدول العربية

<<http://www.arabhumanrights.org>>

يشكل «فهرس حقوق الإنسان في الدول العربية» الذي يصدر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - برنامج إدارة الحكم في المنطقة العربية - مستودعاً لجميع وثائق الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان، ولإجابات الدول العربية على استفسارات اللجان المكلفة بمراقبة تنفيذ معاهدات واتفاقيات حقوق الإنسان الدولية الرئيسية، إضافة إلى تحفظات الدول العربية على بعض أو كل هذه المعاهدات والاتفاقيات.

● لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

<<http://www.cidh.oas.org/what.htm>>

هي إحدى هيئتين في منظومة البلدان الأمريكية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان تحت مظلة منظمة الدول الأمريكية <<http://www.oas.org>>. ويقع مقر اللجنة في العاصمة واشنطن. أما الهيئة الأخرى فهي «محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان»، ويقع مقرها في سان خوسيه بكوستاريكا.

● الاتحاد البرلماني الدولي

<<http://www.ipu.org/english/whati pu.htm>>

هو مركز التنسيق للحوار البرلماني في جميع أنحاء العالم، ويعمل لتحقيق السلام والتعاون بين الشعوب وترسيخ الديمقراطية النيابية. كما يعمل على موضوعات قضايا حقوق الإنسان.

● المعهد العالمي للمعلومات القانونية

<<http://www.worldlii.org>>

يحتفظ المعهد بكتالوج غني من التشريعات والقرارات القضائية الرئيسية من مختلف البلدان. ويمكن البحث في الفهرس بحسب اسم البلد والموضوع.

● الشبكة العالمية للمعلومات القانونية

<<http://www.glin.gov/search.action>>

تحتفظ المكتبة القانونية في الكونجرس الأميركي بهذه الشبكة الإلكترونية التي تحوي معلومات عن تشريعات من عدد من بلدان العالم، ويمكن البحث بحسب الموضوع.

● الشبكة الدولية لحقوق الاقتصاد والاجتماعية والثقافية

<<http://www.escr-net.org>>

تدعو هذه الشبكة إلى الربط بين حقوق الإنسان والعدالة الاقتصادية والاجتماعية بهدف الحد من الفقر وعدم المساواة من خلال تزويد الجهات الوطنية الفاعلة بالموارد للتواصل عالمياً من أجل إيجاد طرق ومناهج جديدة لمعالجة هذه القضايا. ويحوي الموقع الإلكتروني لهذه المؤسسة غير الربحية وغير الحكومية شبكة تفاعلية من

الخبراء والممارسين الذين يعملون على دعم تنمية حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع أنحاء العالم.

- **مجلس أوروبا**

<<http://www.coe.int>>

يسعى مجلس أوروبا إلى تطوير مبادئ مشتركة وديمقراطية في جميع أنحاء أوروبا اعتماداً على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وغيرها من النصوص المرجعية لحماية الأفراد. ويضم الموقع مصادر ومنشورات ومواد تدريب تعزز تنفيذ حقوق الإنسان.

- **السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان؛ HUDOC**

<<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database>>

HUDOC هي قاعدة بيانات تضم القضايا والقرارات الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان واللجنة الأوروبية السابقة لحقوق الإنسان.

- **المركز الآسيوي للموارد القانونية**

<<http://www.alrc.net>>

هو منظمة غير حكومية تعزز الحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية، وتعمل عن كثب مع جهات فاعلة وطنية ودولية، وتؤكد على الاستقلال الوطني. ويوفر موقعها الإلكتروني المصادر والتدريب لأصحاب المهن القانونية من أجل تعزيز تنفيذ حقوق الإنسان وسيادة القانون.

- **المركز الدولي للعدالة الانتقالية**

<<http://www.ictj.org>>

هو منظمة دولية غير ربحية تساعد المجتمعات في معالجة انتهاكات حقوق الإنسان وفي بناء الثقة في مؤسسات الدولة كحامية لحقوق الإنسان. ويسدي موقعها الإلكتروني النصح للدول وصانعي السياسات بخصوص قضايا حقوق الإنسان والعدالة متعددة الجنسيات، ويعرض مكتبة تضم منشورات تتعلق بأبحاث عن هذه المواضيع.

- **المتحدة لحقوق الإنسان**

<<http://www.humanrights.com/home.html>>

تعمل المتحدة لحقوق الإنسان على الصعيد الدولي والوطني والمحلي لتنفيذ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من خلال توفير مصادر تعليمية ومعلومات عن تاريخ وجهود ومصطلحات حقوق الإنسان، جنباً إلى جنب مع قاعدة بيانات بالمنظمات المكرسة لقضايا حقوق الإنسان.

- Abdullah, F., *Affirmative Action Policy in Malaysia: To Restructure Society, to Eradicate Poverty, 1997*, available at <http://www.ices.lk/publications/esr/articles_jul97/Esr-Abdullah.PDF>
- Andolina, R., *The Sovereign and Its Shadow: Constituent Assembly and Indigenous Movement in Ecuador*, *Journal of Latin American Studies*, 35 (2003), pp. 721-50, downloaded from Cambridge Journals on 18 November 2009, discussing the legitimization of the 1997 constitutional process among indigenous people
- Austin, Granville, *Working a Democratic Constitution* (Oxford and New Delhi: Oxford University Press, 1999), pp. 99-122, on conflict between Parliament and the judiciary in India over fundamental rights
- Bajpai, R., *Constituent Assembly Debates and Minority Rights*, *Economic and Political Weekly*, 35 (21/22 May 2000), pp. 1836-45, accessed at JSTOR on 18 November 2009, on the formulation of special measures for historically disadvantaged castes in India
- Canadian Charter of Rights and Freedoms, available at <http://www.charterofrights.ca/en/26_00_01>
- Carter Center, *Final Report on Ecuador's September 30, 2007, Constituent Assembly Elections, 2007*, p. 2, available at <<http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/EC/reports/ecuadors-constituent-assembly-elections-2007-final>>
- Dower, J. W., *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II* (New York: Norton & Co., 2000), pp. 364-73, illustrating the impact of the process of drafting on the content of the constitutional Bill of Rights
- Glenny, M., *The Balkans 1804-1999: Nationalism, War and the Great Powers* (London: Granta, 2000), pp. 32-38
- Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Clarendon Law Series (Oxford: Oxford University Press, 1961), pp. 195-207, on natural law, legal validity and morals
- Hart, V., *Democratic Constitution Making*, Special Report 107 (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003), pp. 4-11, downloaded from <<http://www.usip.org>>, on a rights-based approach to constitution making
- Hunt, Lynn, *Inventing Human Rights: A History* (New York: Norton & Co., 1997), pp. 26-34, on how rights became self-evident
- Kennedy, David, *The Dark Sides of Virtue: Reassessing International Humanitarianism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004), pp. 3-35, on narratives of human rights as part of the problem

- McWhinney, E., *Constitution-making: Principles, Process, Practice* (Toronto: University of Toronto Press, 1981), pp. 671-25, on designs for constitutional institutions and processes
- Mahmoudi, S., *The Sharia in the New Afghan Constitution: Contradiction or Compliment?*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (Heidelberg Journal of International Law, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law), 64 (2004), pp. 867-80 (PDF version in the authors possession)
- Steiner, J. and Alston, P., *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 243-319, on economic and social rights, and 324-402 on rights and cultural relativism
- Tully, J., *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 183-212, for an overview of arguments in favour of and against constitutional recognition of cultural diversity

الدساتير

للحصول على الإصدارات الإنجليزية يرجى زيارة الموقع <<http://confinder.richmond.edu>>

- دستور البرازيل، ١٩٨٨
- دستور كولومبيا، ١٩٩١
- دستور فنزويلا، ١٩٩٩
- دستور الإكوادور، ٢٠٠٨
- دستور بوليفيا، ٢٠٠٩
- دستور الهند، ١٩٤٩
- دستور ماليزيا، ١٩٥٧
- دستور تيمور الشرقية، ٢٠٠٢
- دستور أفغانستان، ٢٠٠٤
- الدستور المؤقت لنيبال، ٢٠٠٧
- دستور العراق، ٢٠٠٥، المواد ٢٠ و٣٠ و٣٧
- دستور هنغاريا، ١٩٤٩، النسخة المعدلة في عام ١٩٨٩
- القانون الأساسي لألمانيا، ١٩٤٩
- دستور اليونان، ١٩٧٥
- دستور إسبانيا، ١٩٧٨
- دستور مصر، ١٩٧١
- دستور إثيوبيا، ١٩٩٤
- دستور جنوب أفريقيا، ١٩٩٦
- دستور نيجيريا، ١٩٩٦
- دستور رواندا، ٢٠٠٣
- دستور سوازيلاند، ٢٠٠٥
- دستور كينيا، ٢٠١٠

مسرد المصطلحات

<p>Affirmative action: A range of formal measures mandated by law or official policy, usually for a fixed or determined period, in order to give preferential treatment to specific individuals or groups so as to bring them to the same level as others, without intending thereby to disadvantage others.</p>	<p>وقف التمييز: مجموعة تدابير رسمية يحددها قانون أو سياسة رسمية، عادة لفترة زمنية ثابتة أو محددة، يفرض منح معاملة تفضيلية لأفراد أو مجموعات بعينها لإيصالهم إلى نفس مستوى الآخرين دون التسبب بجرمان مقصود للآخرين.</p>
<p>Citizen rights: Rights that the individual has on the basis of belonging to a state.</p>	<p>حقوق المواطن: الحقوق التي يتمتع بها الفرد بناء على انتمائه إلى دولة ما.</p>
<p>Citizenship: A formal or legal status of belonging to a state usually by being born to citizens of that state or by being conferred such status through formal procedures.</p>	<p>المواطنة: وضع رسمي أو قانوني بالانتماء إلى دولة، ويمنح عادة بحكم المولد لمواطني تلك الدولة أو عبر اتباع إجراءات رسمية.</p>
<p>Civil rights: Rights related to participation in an open civil society. Examples include freedom from discrimination, equal treatment before the law, the right to freedom of the person and personal integrity, the right to privacy, the right to property, the right to fair trial and the administration of justice, protection from servitude and forced labour, freedom from torture, the presumption of innocence, and entitlement to due process in all situations where ones rights may be affected.</p>	<p>الحقوق المدنية: حقوق مرتبطة بالمشاركة في مجتمع مدني مفتوح. ومن الأمثلة عليها عدم التمييز، والمعاملة المتساوية أمام القانون، وحق الشخص في الحرية والسلامة الشخصية، والحق في الخصوصية، والحق في المحاكمة العادلة وإقامة العدل والحماية من العبودية والعمل القسري، والحق في عدم التعرض للتعذيب وافتراس البراءة، والحق في الحصول على محاكمة عادلة في كل الحالات التي يمكن أن تتأثر فيها حقوق الشخص.</p>
<p>Constitution building: Processes that entail negotiating, consulting on, drafting or framing, implementing and amending constitutions.</p>	<p>بناء الدساتير: عمليات تتضمن التفاوض بشأن الدساتير أو التشاور بشأنها أو صياغتها أو وضع أطرها وتنفيذها وتعديلها.</p>
<p>Customary international law: Rules of international human rights and humanitarian law that are considered to be universally accepted and therefore always legally binding in all situations, for example, the prohibition of slavery.</p>	<p>القانون الدولي العرفي: قواعد حقوق الإنسان الدولية والقانون الإنساني التي تعتبر مقبولة عالمياً وبالتالي تكون ملزمة دائماً من الناحية القانونية في كافة المواقف ومنها على سبيل المثال حظر العبودية.</p>

<p>Democracy: A system of government by and for the people. Literally means rule by the people. At a minimum democracy requires: (a) universal adult suffrage; (b) recurring free, competitive and fair elections; (c) more than one serious political party; and (d) alternative sources of information. It is a system or form of government in which citizens are able to hold public officials to account.</p>	<p>الديمقراطية: نظام للحكم من قبل الشعب ومن أجل الشعب. وتعني الترجمة الحرفية لهذا المصطلح «حكم الشعب». وتتطلب الديمقراطية ما يلي كحد أدنى: (أ) اقتراع عام لجميع البالغين (ب) انتخابات منتظمة، حرة وتنافسية ونزيهة (ج) وجود أكثر من حزب سياسي جاد (د) توافر مصادر بديلة للمعلومات. وهي نظام أو شكل للحكم يستطيع فيه المواطنون إخضاع المسؤولين للمساءلة.</p>
<p>Democratization: The process of creating or improving a democracy, which a constitution can aid by designing institutions and processes which entrench popular control, political equality and human rights.</p>	<p>التحول الديمقراطي: عملية إرساء الديمقراطية أو تحسينها والتي يمكن لدستور معين أن يدعمها من خلال تصميم مؤسسات وعمليات ترسخ الرقابة الشعبية والمساواة السياسية وحقوق الإنسان.</p>
<p>ECOSOC rights: An acronym that refers to economic, social and cultural rights, such as those provided for in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and other similar international human rights instruments. These rights are considered to relate to economic well-being, social welfare and enjoyment of culture.</p>	<p>الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: وتشمل الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيره من المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. وتعتبر هذه الحقوق مرتبطة بالرغبات الاقتصادية والرعاية الاجتماعية والتمتع بالثقافة.</p>
<p>Gross violations: Large-scale or systemic human rights abuses, often coupled with state repression and state violence against ordinary people.</p>	<p>انتهاكات جسيمة: انتهاكات واسعة النطاق أو منهجية لحقوق الإنسان، تتزامن في كثير من الأحيان مع القمع والعنف اللذين تمارسهما الدولة ضد الأفراد العاديين.</p>
<p>Human rights: Entitlements or claims that individuals have and enjoy on the basis of their humanity or human dignity and individual freedom.</p>	<p>حقوق الإنسان: حقوق أو مطالبات يحصل عليها الأفراد ويتمتعون بها على أساس إنسانيتهم أو كرامتهم الإنسانية وحريرتهم الفردية.</p>
<p>Human rights culture: An environment where ordinary people are routinely in a position to challenge public officials and in which those in authority respect human rights in practice.</p>	<p>ثقافة حقوق الإنسان: بيئة يتمتع فيها الأفراد العاديون بوضع يسمح لهم بمعارضة المسؤولين الحكوميين، ويحترم فيها من في السلطة حقوق الإنسان في ممارساتهم العملية.</p>
<p>Minority rights: The individual rights applied to members of racial, ethnic, class, religious, linguistic or sexual minorities; the collective rights accorded to minority groups.</p>	<p>حقوق الأقليات: الحقوق الفردية الخاصة بأعضاء الأقليات الإثنية أو العرقية أو الطبقية أو الدينية أو اللغوية أو الجنسية: أي الحقوق الجماعية الممنوحة للأقليات.</p>

<p>Negative rights: Rights that protect against improper action and decisions by government officials.</p>	<p>الحقوق السلبية: حقوق تحمي من الإجراءات والقرارات غير الملائمة من قبل مسؤولي الحكومة.</p>
<p>Obligation of conduct: An obligation of the state to take measures and provide the means to facilitate the fulfilment of the ECOSOC rights.</p>	<p>الالتزام بالسلوك: التزام من جانب الدولة باتخاذ تدابير وتوفير وسائل تسهل تلبية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.</p>
<p>Obligation of outcome: An obligation of the state to see that measures undertaken fulfill the ECOSOC rights, that is, have the desired result.</p>	<p>الالتزام بالنتيجة: التزام من جانب الدولة بمراقبة تلبية الإجراءات المنفذة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحقيقها للنتيجة المرغوبة.</p>
<p>Ombudsman: An official who is mandated to receive complaints from the public and enabled to inquire into them, usually relating to behaviour of officials.</p>	<p>أمين المظالم: مسؤول مكلف بتلقي شكاوى من الجمهور وله صلاحية التحقيق فيها، وهي ترتبط عادة بسلوك المسؤولين.</p>
<p>Political rights: Rights relating to political participation such as the right to vote, to stand for election and be elected, to freely form and join political associations, to freedom of expression and information, and to institutional guarantees for free, independent media.</p>	<p>الحقوق السياسية: حقوق خاصة بالمشاركة السياسية كالحق في التصويت والترشح في الانتخابات والانتخاب وحرية تشكيل التجمعات السياسية والانضمام إليها وحرية التعبير والمعلومات والحق في الحصول على ضمانات دستورية لحرية الإعلام واستقلاله.</p>
<p>Positive discrimination: Deliberately permitting affirmative action measures to give an advantage to a specified group even though this will disadvantage others, usually justified by the need to remove and reverse illegitimate inequality.</p>	<p>التمييز الإيجابي: السماح المتعمد بإجراءات لوقف التمييز تمنح ميزة لمجموعة معينة على الرغم من أن هذا سيضر الآخرين، ويبرر هذا عادة بضرورة إزالة اللامساواة غير الشرعية وإبطالها.</p>
<p>Positive rights: Rights which require government officials to take certain actions to support the fulfillment of freedoms guaranteed by the law or the constitution.</p>	<p>الحقوق الإيجابية: حقوق تستدعي قيام مسؤولي الحكومة باتخاذ إجراءات معينة لدعم تلبية الحريات المضمونة بموجب القانون أو الدستور.</p>
<p>Self-determination: The formal ability of a group to govern itself or to claim the right to take its own independent decisions over its collective welfare and political destiny.</p>	<p>تقرير المصير: القدرة الرسمية لمجموعة معينة على حكم نفسها أو المطالبة بالحق في اتخاذ قراراتها الخاصة بشأن ظروف عيشها الجماعي ومصيرها السياسي.</p>

<p>Solidarity rights: Rights that are meant to be claimed and enjoyed collectively or through membership of a society, within communities, groups and associations.</p>	<p>حقوق التضامن: حقوق يفترض المطالبة بها أو التمتع بها بشكل جماعي أو من خلال عضوية المجتمع أو الجماعات المحلية أو الاتحادات.</p>
<p>Transitional justice: Legal and other remedies or measures to redress grievances and wrongs, such as violations of human rights or acts of corruption, that were committed in the past and which are typically only used during periods of major political change as a means to mark a break with the past.</p>	<p>العدالة الانتقالية: حلول وإجراءات قانونية أخرى لرد المظالم والجور كانتهاكات حقوق الإنسان أو أعمال الفساد التي ارتكبت في الماضي، وتستخدم عادة فقط أثناء التغييرات السياسية الكبرى.</p>
<p>Women's rights: Rights relating to women such as equality in political and public life, equality in employment, equality before the law, and equality in marriage and family relations.</p>	<p>حقوق المرأة: حقوق خاصة بالنساء مثل المساواة في الحياة السياسية والعامة والمساواة في التوظيف والمساواة أمام القانون والمساواة في الزواج والعلاقات الأسرية.</p>

لمحة عن المؤلف وينلاك واهيو

انضم وينلاك واهيو الى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عام ٢٠٠٦. وفي عام ٢٠٠٨ كان قائماً بأعمال رئيس بعثة المعهد في نيبال، حيث ساعد على تأسيس برنامج لدعم العملية التشاركية لبناء الدستور في البلاد. وشارك أيضاً في العملية التي انتهت بصياغة دستور كينيا الجديد في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، بصفة مستشار قانوني لوزارة العدل واللجنة البرلمانية المختارة المسؤولة عن العملية. وقدم المشورة أيضاً إلى المنظمة الأساسية لحقوق الإنسان في أوغندا (٢٠٠٤) والجمعية القانونية في سوازيلاند (٢٠٠٤) بشأن عملية تغيير الدستور في هذين البلدين. وفي الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٥، تولى وينلاك تنسيق البرنامج الأفريقي لحقوق الإنسان والحصول على العدالة، وهو مبادرة مشتركة بين القسمين الكيني والسويدي باللجنة الدولية للفقهاء القانونيين بالمشاركة مع أمانتها في جنيف، تدعم تطبيق معايير حقوق الإنسان على الصعيد الوطني من خلال التفاوض الدستوري في ١٦ بلداً أفريقيًا جنوب الصحراء. وهو ممارس دستوري وتخرج في جامعة نيروبي وكرمه الجمعية القانونية الكينية تقديراً لدوره في العملية الدستورية في البلاد.



دليل عملي لبناء الدساتير

تصميم السلطة التنفيذية

ماركوس بوكنفورديه

تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل الرابع من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلا عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

لا يرتبط هذا الإصدار بأي مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء الواردة ضمن هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو مجلس إدارتها أو مجلس الدول الأعضاء التابع لها أو آراء الجهات المانحة لها.

يتعين تقديم طلبات الحصول على تصريح بإعادة إصدار هذا الإصدار كلياً أو جزئياً إلى:

International IDEA

Strömsborg

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel: +46-8-698 37 00

Fax: +46-8-20 24 22

Email: info@idea.int

Website: www.idea.int

التصميم: شركة تربو ديزاين، رام الله

تصميم الغلاف: شركة تربو ديزاين، رام الله

رسومات الغلاف: شريف سرحان

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-91-87729-48-5

جرى نشر النسخة الإنجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية.

مقدمة

جرى وضع أقدم دساتير العالم إبان القرن السابع عشر، حيث وُصفت آنذاك بأنها مواثيق ثورية نظرًا لظهورها في ظل نظم سياسية جديدة تمامًا. وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم العديد من الدساتير. وظهر الكثير منها عقب انتهاء الحرب الباردة في عام ١٩٨٩، والتي وصفت بالدساتير الإصلاحية حيث كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين أداء المؤسسات الديمقراطية.

ومن أهم الوظائف الجوهرية لأي دستور وضع الإطار العام لمؤسسات الحكم وتحديد من الذي يضطلع بصلاحيات الدولة وسلطاتها، وكيفية النهوض بهذا الدور ولأي غرض. إلا أن الدساتير لا تهبط علينا من السماء ولا تنمو كذلك وسط البساتين، بل هي في واقع الأمر نتاج لإبتكار وإنتاج البشر، إذ ترسم خطوطها العريضة الاتفاقيات والسياقات التاريخية والاختيار والكفاح السياسي.

ويطالب المواطن في ظل النظام الديمقراطي بالحصول على حق صاحب السلطات الأصلي. فالدستور بالنسبة له يمثل عقدًا اجتماعيًا يعمل على قصر استخدام الحكومة للسلطة على السعي لتحقيق صالح المواطن في مقابل ولائه ودعمه لها. ويلخص مصطلح «الدستورية» فكرة السلطة المحدودة.

وفي الوقت ذاته، تمتد الأهمية الجوهرية لدساتير اليوم إلى ما هو أبعد من تلك الوظائف الأساسية. وتدرج الدساتير ضمن الأجنحة العامة عندما يحين الوقت للتغيير إلى نظام سياسي أفضل. وتسعى الشعوب إلى وضع دساتير قادرة على حل المشكلات العصرية للدولة والحكومة. وفي الوقت الراهن، تتسم تلك المشكلات بتعدد أوجهها واتخاذها نطاقًا عالميًا على نحو متزايد - بداية من الفساد إلى الأزمات المالية الطاحنة، ومن التدهور البيئي إلى الهجرة بأعداد كبيرة. ويمكن بالطبع إدراك مدى رغبة الشعوب في المشاركة في تحديد بنود الدساتير والإصرار على عملية تشريع للدساتير تتسم بالشمولية والديمقراطية. وقد أقتحم مصطلح «الدستورية الجديدة» المصطلحات السياسية كدليل إضافي على تلك الأهمية الجديدة التي اكتسبتها الدساتير. ويتمثل التحدي الآن في إتاحة الفرصة للقطاع الأكبر من المجتمع أن يدلوا بدلوهم في عملية بناء الدساتير، بما في ذلك النساء والشباب والمجموعات المستضعفة والمهمشة.

ولا يزال الصراع في الوقت ذاته يمثل شوكة في ظهر الدساتير. فقد كانت الدساتير القديمة تمثل موروث الصراع مع النزعة الاستعمارية، بينما استهدفت الدساتير الحديثة وضع نهاية لذلك الصراع الضروس بين المجموعات والأمم المتناحرة حول الدولة ولن تنتمي. ومما لا يدع مجالاً للشك، جاءت تلك الدساتير الجديدة وهي تحمل على أعتاقها الكثير من التوقعات والآمال بأنها ستكون المدخل إلى حقبة جديدة من السلام والديمقراطية، مخلفة ورائها الفاشية والاستبداد والاحتقان السياسي.

تُصاغ الدساتير الآن في عصر تنتشر فيه نماذج ومبادئ الحكم الرشيد في جميع قارات العالم. وكان من الممكن أن يستغرق هذا التغيير فترة زمنية أطول لولا الدور الذي لعبته المنظمات الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وتجدد الإشارة هنا إلى أن المستوى المنخفض للصراع العنيف بين الدول كان له دوره كذلك في تعزيز الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة، مثل حقوق الإنسان وسيادة القانون والحرية والدستورية والعدالة والشفافية والمساءلة - والتي تعد جميعها عناصر جوهرية لأي نظام دستوري. وتتيح تلك القيم المشتركة لمنظمات مثل الاتحاد الإفريقي

ومنظمة الدول الأمريكية أن تكون أطرافاً أساسية للحكم الدستوري في دولها الأعضاء، وهو ما يتيح لها بدوره التدخل بشكل قانوني عندما لا يُحترم الدستور في أمور مثل تولي ونقل السلطة عقب إجراء انتخابات حرة.

ومن هذا المنطلق أحث القائمين على بناء الدساتير على الاستفادة من الدروس والخيارات التي يمكن أن تقدمها الدول والهيئات الدولية الأخرى. ليس هناك داع للبدء من الصفر عند التعامل مع قضايا مثل إدراج حقوق الإنسان ضمن الدساتير وضمان استقلال القضاء وإخضاع قوات الأمن تحت مظلة الحكم الديمقراطي المدني وضمان أن يتمتع كل مواطن بممارسة تصويت حر وعادل وصادق. ويكمن الخطأ في الاعتقاد بأن ذلك الاتفاق العام السطحي من شأنه تبرير اتخاذ منهج مرسوم سلفاً لصياغة الدساتير.

إن فكرة النماذج والقيم المشتركة لا يجوز لها بمكان أن تقوض من حقيقة أن القائمين على بناء الدساتير كانوا يتعلمون عن طريق الممارسة. فكل حالة من حالات بناء الدساتير ستمثل قضايا ساخنة يتعين حلها، على سبيل المثال ما الذي يتوجب فعله مع شاغلي المناصب الذين يجمعون عن التخلي عن السلطة ويلجأون إلى كافة السبل للحفاظ على توليهم الحكم والسيطرة. إن هذا التركيز للسلطة الذي أبرزه مؤخرا ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم بعد انتهاء موروث حقبة التسعينيات من القرن العشرين، إنما يمثل تهديداً فعلياً للديمقراطية الدستورية في أي مكان بالعالم.

إن العالم يتغير بخطى سريعة، وهو ما يجعل القائمين على بناء الدساتير اليوم يتمتعون بميزة لم يحظ بها من سبقوهم. فقد أصبحت الدساتير القومية مصدرًا عالمياً لفهم القيم العالمية المشتركة، كما تتيح تكنولوجيا المعلومات بمجرد ضغط زر الوصول إلى عدد لا متناهٍ من خيارات تصميم الدساتير.

إن ما يقدمه هذا الدليل الجديد الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للجهات الفاعلة المشاركة في عملية بناء الدساتير هو مطالبة بتوفير سبل أكثر منهجية لمراجعة الدساتير، والتأكيد على أنه لا يوجد ما يدعى بنظم دستورية مستقرة أو خارقة بطبيعتها أو حتى صيغ أو نماذج معيارية تتناسب مع الجميع. ويعمل الدليل على تسليط الضوء على حقيقة مفادها أن كل الدول يتعين عليها أن تبحث عن أسلوبها الخاص في صياغة دستورها الخاص. علاوة على ذلك، لا يعد تصميم الدساتير ممارسة أكاديمية بحتة يسعى المشاركون فيها إلى بلوغ الحل التقني الأمثل لبلدانهم. ويعد القائمين على صياغة الدساتير والمفاوضين بشأنها نشطاءً سياسيين يهدفون إلى تفسير أجنداتهم السياسية ضمن نصوص الدستور. ومن ثم فإن الوثائق الدستورية الناتجة نادراً ما تكون أفضل خيار تقني متوفر، بل هي في واقع الأمر أفضل حل وسط دستوري يمكن التوصل إليه.

ويهدف هذا الدليل إلى تحسين المناظرات المعنية بالبحث عن نموذج يعكس متطلبات بلد بعينه كنتاج لتسوية سياسية. ومن خلال توجيهه إلى القائمين على بناء الدساتير في مختلف أنحاء العالم، يكون أفضل استخدام له في المرحلة المبكرة من عملية بناء الدساتير. وهو يستعرض بعض المعلومات التي من شأنها إثراء المناقشات المبدئية حول خيارات تصميم الدستور المتاحة، ويعد مفيداً للغاية كمقدمة لفهم مجال بناء الدساتير المعقد.

قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. وبناء عليه، وُضع هذا الدليل في التوقيت المناسب.

قسام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

أعدت العديد من البلدان من جميع قارات العالم تشكيل نظمها الدستورية على مدار العقود الأخيرة - خلال السنوات الخمس الأخيرة فحسب شاركت كل من بوليفيا ومصر وأيسلندا وكينيا وميانمار ونيبال وسري لانكا والسودان وتايلند وتونس في مرحلة من مراحل عملية بناء الدساتير. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في العالم العربي في عام ٢٠١١، بات بناء الدساتير مهيباً للنهوض بدور محوري في إقامة ديمقراطية راسخة في المنطقة.

تُبنى الدساتير عادة في سياق تحولات سياسية أوسع نطاقاً قد ترتبط بتنفيذ عملية سلام وبناء دولة، كما قد ترتبط بالحاجة إلى المصالحة والمشاركة والتوزيع العادل للموارد خلال الفترات التي تعقب الصراعات. وأصبحت العديد من الدساتير لا يقتصر دورها الحالي على تحديد آليات الحكم فحسب، بل امتد كذلك ليشمل الاستجابة لتلك التحديات الأوسع نطاقاً على نحو يعتبر مشروعاً ومقبولاً على نطاق واسع. ومع زيادة المطالب الملقاة على عاتق الدساتير، كثيراً ما تكون معقدة ومطولة، ومن ثم تزداد صعوبة تصميمها، وكذلك تطبيقها. ونتيجة لما سبق، يحتاج القائمون على بناء الدساتير إلى الوصول إلى معارف واسعة النطاق ومتنوعة المجالات وعملية حول عمليات وخيارات بناء الدساتير.

تعد مشاركة المعارف المقارنة المعنية ببناء الدساتير أحد أهم مجالات العمل الرئيسية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويعمل هذا الدليل على جمع تلك المعارف والخبرات المقارنة للمرة الأولى في دليل عملي لبناء الدساتير، والتي تم جمعها بمنتهى الحرص والعناية بواسطة مجموعة من المؤلفين الخبراء.

ويهدف هذا الدليل إلى سد تلك الثغرات المعرفية التي يواجهها السياسيون وواضعو السياسات والممارسون المشاركون في عمليات بناء الدساتير المعاصرة. ويتمثل هدفه الرئيسي في توفير أداة مساعدة من الدرجة الأولى تستند إلى الدروس المستفادة من الممارسات والاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير. وهو مقسم إلى عدة فصول يمكن قراءتها كمقاطع فردية، بينما يوفر استخدام إطار تحليلي متسق عبر كل فصل فهماً أعمق لمجال القضايا والعناصر الفعالة في عمليات تطوير الدساتير.

ويعكس الدليل العملي لبناء الدساتير مدى ضرورة بناء الدساتير بالنسبة إلى إنشاء ديمقراطية مستديمة. ويعد بناء الدساتير عملية طويلة الأجل وتاريخية وهي غير مقيدة بالحقبة الزمنية التي يُكتب فيها الدستور فعلياً. ومع تركيز الدليل على الدساتير باعتبارها وثائق رئيسية في حد ذاتها، يؤكد على فهم النظم الدستورية على نحو مجمل، بما يتضمن المبادئ ذات الصلة (الفصل ٢) والحاجة إلى تعزيز ثقافة حقوق الإنسان (الفصل ٣)، فضلاً عن أحكام التصميم المؤسسي (الفصلين ٤ و٦) والأنماط اللامركزية للحكم (الفصل ٧). وهو بهذا لا يقدم معياراً أو نموذجاً للدساتير، بل يستنبط الدروس المستفادة من الممارسات والمعارف الحديثة. ومن بين هذه الدروس أن الدساتير قد تختلف نصوصها عن تطبيقها الفعلي على أرض الواقع.

وأنا من موقعي هذا إنما أرغب في التعبير عن عميق امتناني للمؤلفين والممارسين الذين أسهموا بأرائهم التي استقوها من خبراتهم، وكذلك لحكومة النرويج لما قدمته من دعم ومؤازرة. إن الدليل العملي لبناء الدساتير لم يكن ليظهر للنور بدون جهود هؤلاء.

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

لم يكن هذا الدليل ليرى النور لولا دعم وإسهامات العديد من الأفراد والمنظمات.

نقدر بكل امتنان إسهامات المؤلفين وغيرهم من المساهمين: «ماركوس بوكينفوردية»، و«حسن إبراهيم»، و«نورا هيدلنج»، و«ساكونتالا كاديرجامار - راجاسينجهام»، و«باولوس تيسفاجورجس»، و«وينلاك واهيو». ونقدم جل تقديرنا إلى كل من «بيبين ادهيكاري» و«ستيفن جوميز كومبس» و«سولاندا جويس» و«شيرين حاسم» و«توركوأتو جارديم» و«ويلفريدو فيلاكورتا» لإسهاماتهم القيمة.

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: «تيك براسد دونجانا»، و«كارلوس ألبيرتو جوتشيا»، و«نوريا ماشومبا»، و«كيسيتينا موراي»، و«جيني توهايكا»، و«جايمبائي وكراماراتن» لعملمهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى «كتيا بابجيانى» لمشاركتها الجوهرية في العديد من المسودات. ونود أن نعرب عن امتناننا لجميع الأشخاص الذين أمدونا بأفكارهم وآرائهم الحديثة لوضع نص الدليل، بمن فيهم «رؤول أفيلا أورتيز»، و«أندرو برادلي»، و«أندرو إليس»، و«شيريل سوندرز»، و«لينا ريكيلا تامانج» وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

ونعرب عن امتناننا لشريكتنا منظمة Interpeace لدورها البارز في إعداد تصور هذا المشروع وتطويره، ويشمل تقديرنا المساهمين في Interpeace «ميشيل براندت» و«جيل كوتريل» و«ياش جاي»، و«أنتوني ريجان».

المزيد من الشكر للدعم البحثي الذي قدمته «إيميلي بينز»، و«موج فازليوجلو»، و«إيف جرينا»، و«سنولي»، و«جان أورتجيس»، و«أبراك ساتي»، و«أن كاترين سيكيمير»، و«كاتجا ستوكبرجر»، و«أنا ماريا فارجاس»، و«فيليب وينسبيرج».

ونقدم جزيل الشكر والامتنان للخبرة التحريرية التي قدمها «جي ماثيو ستريدي» و«إيف جوهانسون»، وكذلك لجهود فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعلى الأخص «نادية حنضل زاندر»، و«تحسين زيونة». وقد كان تقاني فريق عمليات بناء الدساتير أمر يفوق التقدير؛ ونتوجه بشكرنا إلى كل من «ميلاني الين»، و«جيني فانديالان إيزبيرج»، و«روزينا إسماعيل-كلارك»، و«تاويه نجنجي» لإسهاماتهم العديدة ودعمهم لهذا المشروع.

وأخيراً وليس آخراً، نتوجه بالشكر إلى حكومة النرويج لما قدمته من مساندة، والتي بدونها لم يكن في الإمكان إصدار النسخة الإنجليزية لهذا الدليل.

جدول المحتويات

١	(١) مُقدمة وُلحة عامة
٣	(٢) أنظمة الحكم وتأثيرها
٤	(١-٢) النظام الرئاسي
٤	الإطار ١: خصائص النظام الرئاسي
٤	الشكل ١-أ: النظام الرئاسي
٥	(٢-٢) النظام البرلماني
٥	الإطار ٢: خصائص النظام البرلماني
٥	الشكل ٢-أ: النظام البرلماني
٦	(٣-٢) النظام المختلط (يشار إليه غالباً باسم النظام شبه الرئاسي)
٦	الإطار ٣: خصائص النظام المختلط
٦	الشكل ٣-أ: النظام المختلط
٧	(٤-٢) نقاط القوة والتحديات المحتملة لأنظمة الحكم المختلفة
٧	الجدول ١: نقاط القوة والتحديات المحتملة لأنظمة الحكم المختلفة
٨	(٥-٢) الأهمية المحدودة لمؤشرات مزايا ومساوئ أنظمة الحكم المختلفة
١١	(٣) الهدف/ نظرة عامة
١٣	الشكل ٤: صلاحيات السلطة التنفيذية والخيارات الدستورية لإزالة تركيزها
١٥	(٤) قضايا الظرف العياني
١٧	(٥) خيارات التصميم
١٧	(١-٥) تصميم سلطة تنفيذية مركزية في بيئة ديمقراطية
١٨	(٢-٥) الخيارات المتاحة لإزالة تركيز صلاحيات السلطة التنفيذية
١٨	(١-٢-٥) السلطة التنفيذية الجماعية
١٩	الشكل ٥: السلطة التنفيذية الجماعية في دولة السودان قبل تقسيمها
١٩	الشكل ٦: السلطة التنفيذية الجماعية في البوسنة والهرسك
٢٠	الشكل ٧: السلطة التنفيذية الجماعية في سويسرا
٢١	(٢-٢-٥) السلطة التنفيذية المزدوجة (النظام المختلط)

٢٢	..... حدود الفترة الرئاسية (٣-٢-٥)
٢٣	..... توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية على مختلف مستويات الحكومة من خلال اللامركزية ... (٤-٢-٥)
٢٤	..... الرقابة المؤسسية على السلطة التنفيذية (٣-٥)
٢٤	..... سلطة تعيين/إختيار/إقالة رئيس الحكومة (رئيس الوزراء) (١-٣-٥)
٢٥	..... الرقابة على مجلس الوزراء (٢-٣-٥)
٢٦	..... التصويت على حجب الثقة (٢-٣-٥)
٢٦	..... حل المجلس التشريعي (٤-٣-٥)
٢٧	..... العزل (٥-٣-٥)
٢٨	..... الإقالة الشعبية (٦-٣-٥)
٢٨	..... وضع الصلاحيات الجوهرية للسلطة التنفيذية (٤-٥)
٢٨	..... إشراك جهات فاعلة أخرى في صنع القرارات التنفيذية الجوهرية (١-٤-٥)
٣٠	..... الحد من تأثير السلطة التنفيذية على أنشطة سن القوانين (٢-٤-٥)
٣٣	..... ٦ خاتمة
٣٤	..... الجدول ٢: القضايا التي ناقشها هذا الفصل
٣٦	..... كلمات أساسية
٣٦	..... مصادر إضافية
٣٨	..... مسرد المصطلحات
٤٢	..... لمحة عن المؤلف
٤٣	..... لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تصميم السلطة التنفيذية

١) مقدمة ولمحة عامة

السلطة التنفيذية هي فرع من فروع الحكم الثلاثة التي تعد مفصلية في التصميم المؤسسي للدساتير. ويُعتبر توزيع السلطات والعلاقة المتبادلة بين هذه الفروع التنفيذية والتشريعية والقضائية من العناصر الرئيسية لهذه الهيكلية. وبخلاف التمييز العام وواسع النطاق بين هذه السلطات الثلاث حيث تسن السلطة التشريعية القوانين، وتقرّ الموازنات، وتنفذ السلطة التنفيذية القوانين، وتُفصل السلطة القضائية في القضايا بموجب تلك القوانين، ثمة تساؤلات عديدة ينبغي دراستها والإجابة عنها لتحقيق توازن سليم بين السلطات الثلاث. كما يُعتبر مدى الفصل بين تلك السلطات الثلاث والمستويات المختلفة للفحوص والضوابط فيما بينها مصدر جدل متواصل عند صياغة دستور جديد أو إصلاح دستور قائم. ومن هنا، لا يمكن مناقشة تصميم السلطة التنفيذية على نحو منعزل، بل يتطلب ذلك فهماً دقيقاً للهيكلية الحكومية التي تعمل من خلالها.

وقبل تناول الخيارات المتاحة لتصميم السلطة التنفيذية بالتفصيل، يُفضل أن نعرض نبذة مختصرة عن العلاقة

يُعتبر توزيع السلطات والعلاقة المتبادلة بين فروع الحكم الثلاثة (التنفيذي والتشريعي والقضائي) من العناصر الرئيسية للتصميم المؤسسي للدستور. ويحدد كل دستور توازناً معيناً بين الفروع الثلاثة يتناسب مع الظروف الخاصة به.

المتبادلة بين السلطات الثلاث. وعلى وجه الخصوص، يتيح التوازن المؤسسي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية باقة متنوعة من الترتيبات المختلفة وخيارات التصميم. وغالباً ما يقوم الأشخاص العاكفون على دراسة الدساتير ومناقشتها بتصنيف المجموعة الواسعة من الأنظمة إلى ثلاث فئات: النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام المختلط (شبه الرئاسي) الذي يحمل خصائص

كل منهما. ويمثل الفارق الأساسي بين النظامين الرئاسي والبرلماني في أن المجلس التشريعي ورئيس الحكومة يُنتخبان مباشرة ولفترة ثابتة في الأول، أما في الثاني فوحده البرلمان يُنتخب مباشرة ليختار بدوره بعد ذلك أو يُنتخب رئيس الحكومة ويزوده بدعمه المتواصل. وثمة فروق أخرى بين الأنظمة، إلا أن الآراء تتباين بشأن مدى دعم هذه الفروق لتصنيف الأنظمة إلى: رئاسي، أو برلماني، أو شبه رئاسي.

(٢) أنظمة الحكم وتأثيرها

تعتبر صياغة هيكلية الدولة من الموضوعات الجوهرية في بناء دستور ديمقراطي والتصميم الدستوري. فالدساتير لا تفصح صراحة عن نظام الحكم الذي تتبناه الدولة، بل يصمم كل دستور توازنًا يتفق مع الطرف الخاص به بين فرعي الحكومة، ثم يصنفهما العلماء السياسيون متبعين نموذجًا بعينه. وبما أن العلماء يستخدمون معايير متباينة لتعريف تلك النماذج، فهم يُصنفون الدول على نحو مختلف.

غالبًا ما يكون السعي لوضع دستور مستقر وديمقراطي لتحقيق السلم وإرساء حكومة فاعلة مصحوبًا بتقييم للمزايا والعواقب المترتبة على كل نظام للحكم .

وهذا الغموض يجعل من الصعوبة البالغة، إن لم يكن من المستحيل، إقامة حجة دامغة بشأن نقاط القوة والضعف المحتملة لكل نظام^١. وتعرض الفقرات التالية تلك الأنظمة بإيجاز مقدمة نبذة عامة عنها ومشيئة إلى الخصائص المعترف بها كبارامترات مقبولة عمومًا لوصف أنظمة الحكم بخط عريض في الإطارات ١-٣. وقد أضيفت المعايير التي غالبًا ما يشير بعض المراقبين إليها بينما يعتبرها البعض الآخر غير ذات صلة، ولكن مع عدم اعتبارها عناصر معرفّة لنظام الحكم المعني.

١ انظر س. ماينورينغ، وم. س. شوغارت، «خوان لينز، والرئاسة، والديمقراطية: تقييم نقدي»، السياسة المقارنة، ٤/٢٩ (١٩٩٧)، ص ٤٤٩-٤٧١.

١-٢) النظام الرئاسي

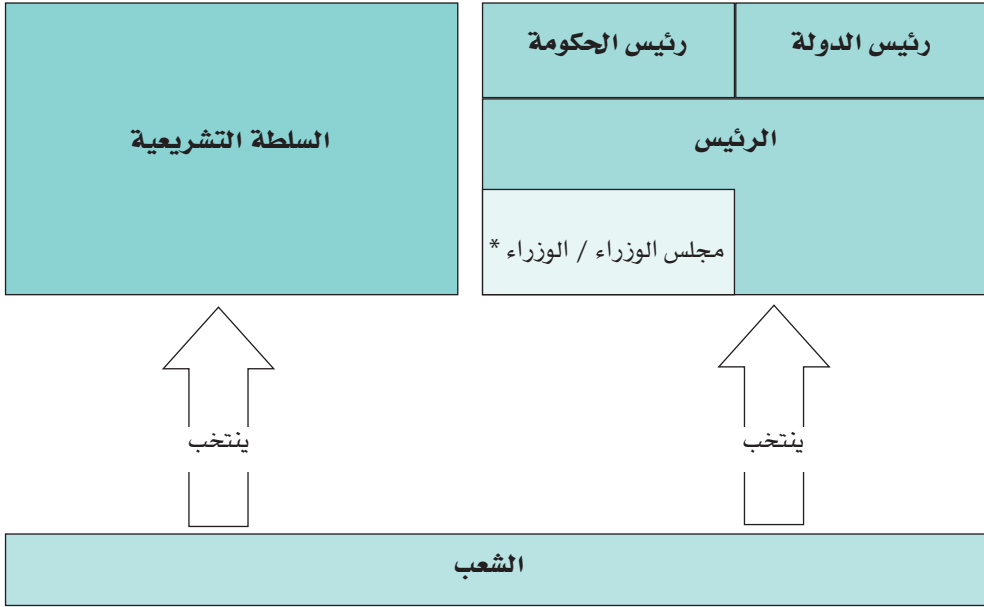
الإطار ١ : خصائص النظام الرئاسي

تتمثل الخاصية الرئيسية للنظام الرئاسي في اعتبار السلطتين التنفيذية والتشريعية وكيلين منفصلين لجمهور الناخبين، وبالتالي فإن منشأهما منفصل وبقائهما منفصل (ما يؤدي لاحتمال وقوع أزمة بين الطرفين إذا لم تتوفر أداة دستورية لحلها).

- رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة.
- يُنتخب الرئيس عن طريق الاقتراع العام (أو بواسطة مؤسسة وسيطة تجري استفتاءات عامة).
- مدة ولاية الرئيس ثابتة (لا يوجد تصويت على منح الثقة). ولا يخضع الرئيس للمساءلة السياسية أمام السلطة التشريعية ولا يعتمد على دعم حزبه للاحتفاظ بمنصبه.
- يشترك مجلس الوزراء سلطته عمومًا من الرئيس حصريًا.
- غالبًا ما يكون للرئيس بعض التأثير السياسي في عملية سن القوانين.

الشكل ١- أ: النظام الرئاسي

النظام الرئاسي



* يتولى الرئيس بصفة عامة تعيين الوزراء وإقالتهم.

المصدر: يتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدساتير: هيكليات الدستور ومبادئه» (Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution).

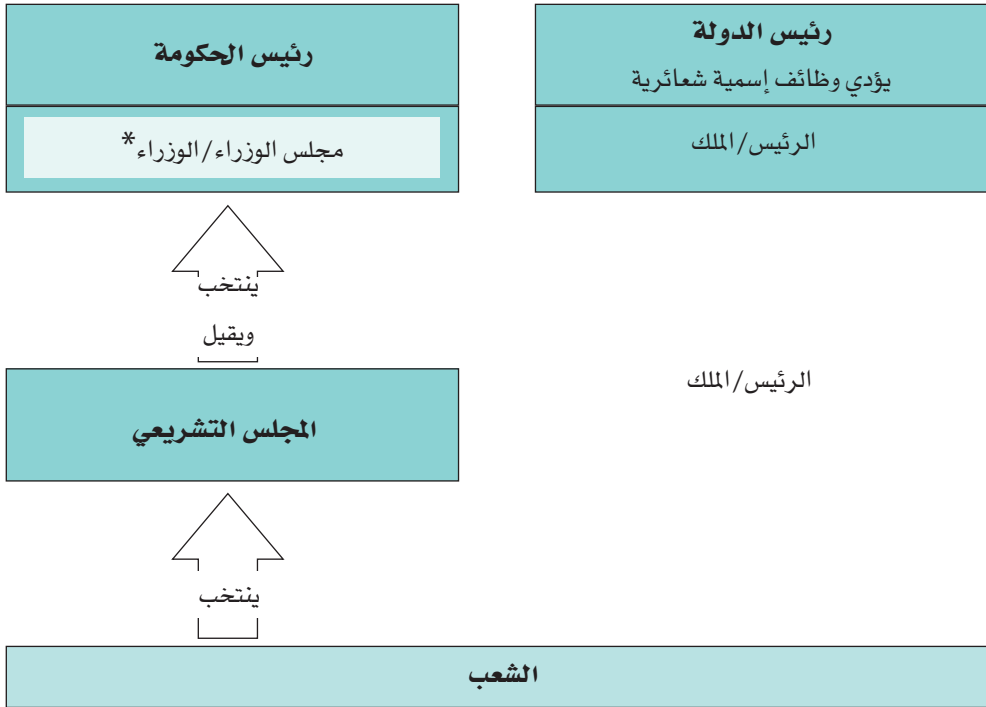
الطبعة الثانية (هايدلبرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

٢-٢) النظام البرلماني

- الإطار ٢: خصائص النظام البرلماني**
- يتمثل المعيار الرئيسي في الدمج بين السلطات. فالسلطة التنفيذية تتبع هرمياً للسلطة التشريعية، وبالتالي يعتمد منشؤها وبقاؤها عليها.
- يُنتخب رئيس الحكومة بواسطة السلطة التشريعية.
 - يخضع رئيس الحكومة للمساءلة أمام البرلمان (التصويت على الثقة) ويعتمد على مساندة حزبه له.
 - عمومًا، لا يكون رئيس الدولة (غالبًا ما يكون ملكًا أو رئيسًا شكليًا) هو نفسه رئيس الحكومة.

الشكل ٢-أ: النظام البرلماني

النظام البرلماني



* يعين رئيس الحكومة الوزراء أو يقيلهم، وأحيانًا بعد موافقة المجلس التشريعي.

المصدر: يتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة ماكس بلانك بشأن بناء الدساتير: هيكليات الدستور ومبادئه» (Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution). الطبعة الثانية (هايدلبرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

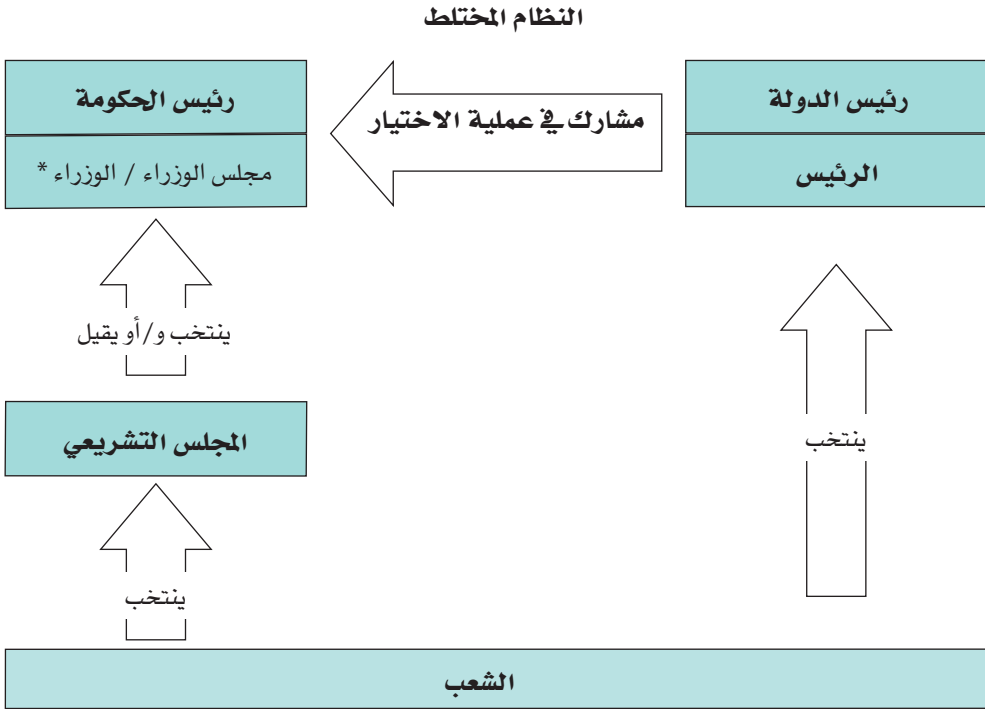
٢-٣) النظام المختلط (يشار إليه غالباً باسم النظام شبه الرئاسي)

الإطار ٣: خصائص النظام المختلط

تتمثل الخاصية الرئيسية للنظام المختلط في احتوائه على هئتين تنفيذيتين. فهو يجمع بين علاقة تبادلية بين السلطة التنفيذية والهيئة التشريعية مع علاقة تسلسل هرمي.

- يُنتخب رئيس الدولة باقتراع عام.
- لا يتمتع الرئيس أو المجلس التشريعي بسيطرة كاملة على اختيار/تعيين وإقالة رئيس الوزراء.
- يخضع رئيس الوزراء للمساءلة أمام البرلمان (من خلال تصويت على حجب الثقة).
- يتمتع الرئيس عموماً بقدر وافر من السلطات التنفيذية.

الشكل ٣-أ: النظام المختلط



* يمكن أن يكون الوزراء جزءاً من عملية التعيين/الإقالة التي تسري على رئيس الحكومة، أو يعيّنهم رئيس الحكومة أو يقيلهم، وأحياناً بعد موافقة الهيئة التشريعية.

المصدر: يتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة ماكس بلانك بشأن بناء الدساتير: هيكلية الدستور ومبادئه» (Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution). الطبعة الثانية (هايدلبرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

٤-٢) نقاط القوة والتحديات المحتملة لأنظمة الحكم المختلفة

يتعين على واضعي الدساتير تصميم دستور يحقق السلم والاستقرار والمصالحة وفي أغلب الأحوال الانتقال الديمقراطي، فضلاً عن إنشاء حكومات قديرة وفاعلة ولا تسيء استخدام سلطاتها. وبالتالي، غالباً ما يترافق السعي إلى اختيار نظام حكم ملائم مع تقييم للمزايا النسبية لكل نظام حكم ولنتائجه بغية تحقيق تلك الغايات. وبالفعل، ثمة أدبيات كثيرة تبحث نقاط قوة وتحديات كل نظام (الجدول رقم ١).

الجدول ١: نقاط القوة والتحديات المحتملة لأنظمة الحكم المختلفة

التحديات	نقاط القوة	النظام الرئاسي
<p>الميل نحو الاستبداد: نظراً لأن الانتخابات الرئاسية ذات طبيعة تتيح للرايح الفوز بكل شيء، نادراً ما يُنتخب الرؤساء بنسبة تتجاوز الأغلبية البسيطة. لكنهم يستحوذون بمفردهم على أكثر مناصب الدولة فخامة ونفوذاً لمدة زمنية محددة. وعلى الرغم من وجود هامش قليل من دعم الأغلبية في بعض الأحيان، فإن إحساس الرئيس بأنه يمثل الأمة برمتها قد يدفعه إلى عدم تقبل المعارضة، ما يؤدي به إلى إساءة استغلال الصلاحيات التنفيذية لضمان إعادة انتخابه أو حتى ليؤمن لنفسه الشعور بأنه فوق القانون.</p> <p>الجمود السياسي: غالباً ما تؤدي الشرعية المزدوجة إلى الوقوع في مأزق سياسي إذا لم يحصل الرئيس على دعم الأغلبية لتحقيق أجندته من خلال البرلمان.</p>	<p>التفويض المباشر: يقدم التفويض المباشر للمواطنين خيارات إضافية، حيث يسمح لهم باختيار رئيس الحكومة وممثليهم التشريعيين الذين يعملوا على إيصال أصوات المواطنين بصورة أفضل. كما يوفر للمواطنين آلية أكثر مباشرة لإخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة.</p> <p>الاستقرار: يوفر ثبات مدة ولاية الرئيس قدرة أكبر على التوقع لعملية رسم السياسات واستقرارها مقارنة بالنظام البرلماني، حيث يعيق عدم الاستقرار الناجم عن تكرار حل مجلس الوزراء وإعادة تشكيله تنفيذ البرامج الحكومية ويزعزع النظام السياسي.</p> <p>الفصل بين السلطات: تمثل السلطان التنفيذية والتشريعية هيكلتين متوازيتين، ما يتيح لكل منهما مراقبة الأخرى. كما يوفر هذا النظام مساحة أكبر لممارسة حرية النقاش بشأن الخيارات السياسية البديلة لأن المعارضة لا تشكل خطراً على بقاء الحكومة أو تهدد بالدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة.</p>	

<p>عدم الاستقرار: تتهار الحكومة بفعل تصويت الأغلبية، إذ قد تواجه الحكومات الائتلافية على وجه الخصوص صعوبة في الاحتفاظ بمجالس وزراء قادرة على الاستمرار.</p> <p>انعدام الفصل الفعلي بين السلطات: قد لا يمثل البرلمان عنصراً حيوياً للحكومة نظراً للعلاقة الوطيدة التي تربط بينهما. وبالتالي، ثمة خطر بأن يتعذر على الحكومة تقديم سياسات وبرامج جريئة لخوفها من الإقالة.</p>	<p>الشمولية: قد يفسح النظام البرلماني المجال لتشكيل حكومة واسعة النطاق وشاملة حتى في مجتمع يتسم بالانقسام العميق.</p> <p>المرونة: يمكن إقالة رئيس الحكومة في أي وقت إذا لم يعد برنامجه السياسي يعكس إرادة الأغلبية، كما يمكن لرئيس الحكومة الدعوة لعقد انتخابات جديدة إذا لم يتمتع بدعم البرلمان.</p> <p>الفاعلية: قد تكون العملية التشريعية أسرع لعدم وجود نقض سياسي من جانب السلطة التنفيذية يعرقلها أو يعيقها.</p>	<p>النظام البرلماني</p>
<p>الجمود السياسي: ثمة احتمال لاندلاع نزاع داخل السلطة التنفيذية بين الرئيس ورئيس الوزراء، لاسيما في فترات «التعايش» عندما يكونان منتميين لحزبين مختلفين. ففي حالة التعايش، يمكن لأي منهما الزعم شرعاً بامتلاك صلاحية التحدث باسم الشعب تماماً كما في النظام الرئاسي.</p> <p>وفي أسوأ السيناريوهات، قد يجمع النظام بين عدد من مساوئ النظامين الآخرين.</p>	<p>الشمولية: يتيح النظام المختلط قدراً من مشاركة السلطة بين القوى المعارضة. ويمكن لأحد الأحزاب أن يشغل منصب الرئاسة، بينما يشغل الحزب الآخر منصب رئاسة الوزراء، وهكذا يشترك الطرفان في النظام المؤسسي.</p> <p>وفي أفضل الأحوال، قد يجمع بين عدد من مزايا النظامين السابقين.</p>	<p>النظام المختلط</p>

المصدر: تصنيف المؤلف.

٢-٥) الأهمية المحدودة لمؤشرات مزايا ومساوئ أنظمة الحكم المختلفة

يُعتبر التنبؤ بتأثير أحد أنظمة الحكم على الحياة السياسية مهمة عسيرة. ومن هنا تتجلى أهمية القراءة المتأنية للجدول ١، الذي يجمع آراء مختلف الكتّاب عن مزايا ومساوئ هذه الأنظمة، وذلك لعدة أسباب:

حسبما هو مذكور آنفاً، لا يوجد اتفاق عام على تعريف كل نظام. فالنظام المختلط له ثلاثة تعاريف حالياً، وكل منها يصنف الدول تصنيفاً مختلفاً عن الآخر. فمنها ما يعتبر الدولة نفسها برلمانية أو شبه رئاسية (النمسا، أيرلندا) أو يعتبرها رئاسية أو شبه رئاسية (كوريا الجنوبية). وبالتالي، من العسير التأكيد بثقة أن الأنظمة الرئاسية أو شبه الرئاسية تمثل مشكلة دون وجود اتفاق عام على تعريف كل مفهوم.

ثمة تنوع هائل في الأنظمة الرئاسية لجهة تباين مستويات الصلاحيات والمسؤوليات الرئاسية. وبالتالي فإن التفكيك بالنظام الرئاسي من منطلق عام ومحاولة تعميم نتائجه يقدم في النهاية صورة غير مكتملة الأركان. فتفسير النتائج السياسية يستدعي تركيزاً أكبر على تفاصيل الهيكلية المؤسسية.

عادة ما تُصنف المجموعة الواسعة من الأنظمة السياسية إلى ثلاث فئات، النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام المختلط الذي يحمل خصائص كل منهما. ولا يوجد اتفاق عام على تعريف كل نظام.

إن تحديد قابلية الدستور للاستمرار وقدرته على تحقيق حكم مستقر وفعال بالتركيز على متغير مؤسسي واحد فقط هو نظام الحكم يكون مضملاً أحياناً. فعلى سبيل المثال، تبرز الأنظمة البرلمانية التي تضم أحزاباً سياسية منظمّة ودوائر انتخابية أحادية التمثيل نهج «الفائز يحصد كل شيء» أكثر من أنظمة رئاسية عدة. وبالفعل، ونتيجة للنقاط المذكورة أعلاه، ثمة جدل بشأن التأثير الفعلي لنوع نظام الحكم على السلوك السياسي. فبينما يقول بعض الباحثين بأن احتمال حدوث انقسام واستبد النظام بأخر استبدادي هو أكبر في الأنظمة الرئاسية منه في الأنظمة البرلمانية، يعتقد البعض الآخر رأياً معاكساً، في حين يقول آخرون بأنه ليس من علاقة بين الأمرين.^٢

إن تحديد قدرة الدولة على تحقيق حكم مستقر وفعال بالتركيز على متغير مؤسسي واحد فقط هو نظام الحكم يكون مضملاً أحياناً.

إلى جانب الطرف العام لكل دولة، يُعتبر اللاعبون الإفراديون مهمين أيضاً. فلدَى روسيا، مثلاً، سلطان تنفيذيتان تتكونان من رئيس دولة ورئيس وزراء. وفيما تمتع بعض رؤساء الوزراء أثناء فترة ولاية بوريس يلتسين بنفوذ على توجه سياسات الحكومة، خضع رؤساء الوزراء إبان ولاية فلاديمير بوتين لتطبيق قراراته السياسية. وعلى الرغم من الهيكلية الرسمية لحكومة بوتين، اعتبرها علماء سياسيون بأنها رئاسية بإفراط. وهذا التقييم تغير مرة أخرى حينما أصبح بوتين رئيساً للوزراء وانتُخب ديميتري ميدفيديف رئيساً للبلاد، حيث انتقلت السلطة التنفيذية الفعلية نظراً لهوية اللاعبين الفرديين دون إجراء أي تعديل على الدستور الروسي.

لا يختار صائغو الدساتير بالضرورة بين نموذج وآخر. ففي الواقع، لا يتعلق الأمر في أغلب الأحوال بالاختيار بين النظام البرلماني أو الرئاسي، بل بالبحث عن نظام مناسب. وغالباً ما يكون هناك أسباب ظرفية وتاريخية ورمزية لتطبيق نظام مؤسسي معين. ولا يتم السعي لإحداث تغيير جذري من نظام إلى آخر إلا في ظروف شديدة الخصوصية.

لا يختار صائغو الدساتير بالضرورة بين نموذج وآخر. ففي الواقع، لا يتعلق الأمر في أغلب الأحوال بالاختيار بين النظام البرلماني أو الرئاسي، بل بالبحث عن نظام مناسب في ضوء الظروف العيانية المحددة التي تتم فيها عملية بناء الدستور.

ويعرّف هذا الفصل، في ضوء ما ورد أعلاه، جوانب محدّدة للتصميم المؤسسي الذي يعكس التفاعل ضمن فرع الحكم الواحد وأيضاً بين فروع الحكم. ومن خلال تناول أدوات دستورية محددة (كحل المجلس التشريعي، واختيار أعضاء مجلس الوزراء، وفترة الولاية الرئاسية، وأشكال الغرف الثانية في السلطة التشريعية، الخ)، يقر هذا الفصل بأن هذه الأوجه هي جزءٌ من كل أكبر وتعتمد طريقة عملها وتفاعلها على الطرف الأوسع الذي اعتمدت فيه. ومع ذلك فإن تحديد تلك القضايا الصغيرة منذ البداية والشروع في نقاش بشأنها يساعد في تحديد أفضل نظام يليي المتطلبات الفعلية. وقد يسمح الاتفاق على صلاحيات مؤسسية محددة وضوابط مؤسسية وعمليات صنع قرار بين المؤسسات بتشكيل مُركّب متداخل. وهذا المنهج الاستقرائي غير مصمم ليُطبق بطريقة حصرية، إلا إنه يساعد في تجنب الوقوع في مأزق في مستهل جدل سياسي بشأن اختيار نظام الحكم.

٢. ج. لينز، «أخطار الرئاسية»، مجلة الديمقراطية، ٤/١ (١٩٩٠)، ص ٥١-٦٩.

٣. د. هوروفيتز، «التصميم الدستوري: اقتراحات مقابل عمليات»، في أ. رينولدز (المحرر) «هيكلية الديمقراطية: التصميم الدستوري، وإدارة النزاع، والديمقراطية» (أوكسفورد ونيويورك: مطبعة جامعة أوكسفورد، ٢٠٠٢)، ص ١٥-٣٦.

٤. ج. كاري، وم. س. شوغارت، «الرؤساء والمجالس التشريعية: التصميم الدستوري والديناميات الانتخابية» (كامبردج، مطبعة جامعة كامبردج، ١٩٩٢).

وئمة عامل آئرلا ٲتحدد بئءللل أنظمة الءكم؁ ٲلء أنه للعب ءوراً مءماً لل الصورة الأوسع للضوابط والئوازئاء ولل ءصل للن السلطاء؁ وهو ءور السلطة القضائلة واسئلالها المؤسسل؁ بما لل ءلك إءراءاء الئعللن؁ وسلطة مرابعه القوانلن؁ أو ءئ الئءق من ءسئورلة الئعءللاء ءسئورلة. وهذا هو موضوع الفصل السادس من هذا ءءللل.

٣) الهدف/نظرة عامة

تشير الأدبيات ذات الصلة إلى أن السلطة التنفيذية واحدة من السلطات الثلاث المحتملة للحكم. وعادة ما يكون لها هدف محدد هو تطبيق القانون حسبما تصوغه السلطة التشريعية وتفسره السلطة القضائية. وتلعب السلطة التنفيذية عملياً دوراً فاعلاً وفريداً، وهي عادة ما تُعتبر القائد أو الحاكم الطبيعي للدولة مجسدة صورة الدولة قوميًا وعالميًا. وليس من المدهش إذن تلك الأهمية الكبيرة التي يتسم بها حدث انتخاب رئيس السلطة التنفيذية لدرجة أنه قد يثير كثيرًا من التنافر والاختلاف، لاسيما في مجتمعات خرجت من نزاع ذي هوية عرقية حادة.

يُعتبر انتخاب رئيس السلطة التنفيذية حدثًا ذا أهمية كبيرة لدرجة أنه قد يثير كثيرًا من التنافر والاختلاف، لاسيما في مجتمعات خرجت من نزاع ذي هوية عرقية حادة.

فالانتخابات تفصل بين الفائزين والخاسرين الذين ينتابهم عندئذ شعور مبرر بالقلق من أن يتعامل القائد الجديد على نحو تمييزي مع مؤيديه على حساب معارضيه وحتى كل من لا يعتبره حليفًا له. وفي واقع

الأمر، يندلع كثير من النزاعات أو يتجدد في إطار الكفاح للاحتفاظ و/أو تجميع و/أو توسيع نطاق السلطة التنفيذية، سواء ضمن الإطار الدستوري أم خارجه.

ومع ذلك، لا تُعتبر صياغة الدساتير مجرد عملية أكاديمية يسعى المشاركون فيها إلى التوصل لأفضل الحلول الفنية المتاحة لدولتهم. فالمكلفون بصياغة الدساتير والمتفاوضون عليها ليسوا في النهاية إلا أطرافًا/أحزابًا سياسية تهدف إلى ترجمة أجنداتها السياسية إلى نص دستوري. ولهذا، يمثل التصميم الدستوري في العادة تسوية بين أطراف فاعلة مختلفة ذات مصالح وطموحات متباينة. وثمة عدة جهات معنية بعد النزاع، ومنها المعطلون ومرتكبو أحداث العنف، ستطالب بإدراج مطالبها. وبالتالي، قد يتعذر على واضعي الدساتير تقديم أفضل دستور فني متاح، بيد أنهم قد ينجحون في تقديم أفضل تسوية دستورية متاحة. وتبعًا لذلك، تختلف التصاميم الدستورية بحسب قوة السلطة التنفيذية ومدى تأثيرها على مسار العملية الدستورية.

ويحاول هذا الفصل، عبر تقديم خيارات دستورية على نحو مقارن ومنظم ومتسق، مساعدة المعنيين على تحويل أجنداتهم إلى صياغة دستورية. كما يهدف إلى تيسير استيعاب مختلف المصالح المتنافسة نحو تحقيق تسوية دستورية دائمة. وهو يُعنى في المقام الأول بالخيارات الدستورية لإلغاء مركز السلطات التنفيذية. ويفترض، دون أن يتجاهل الفوائد المحتملة لوجود سلطة تنفيذية وطنية فاعلة في حالات بعينها، بأن نزاعات عنيفة عدة قد نتجت

بسبب، أو دعمها ولو جزئياً، وجود سلطة تنفيذية شديدة المركزية تمنح الصلاحيات لنخبة قليلة وتهمش الأغلبية. ويتمثل الهدف الرئيسي من إلغاء مركزية الصلاحيات التنفيذية في السماح لعدد أكبر من العناصر الفاعلة بالمشاركة في عمليات صنع القرار، سواء ضمن إطار السلطة التنفيذية أو كجزء من نظام للضوابط والتوازنات

يتمثل الهدف الرئيسي من إلغاء مركزية الصلاحيات التنفيذية في السماح لعدد أكبر من العناصر الفاعلة بالمشاركة في عمليات صنع القرار، سواء كان ذلك ضمن إطار السلطة التنفيذية أو كجزء من نظام للضوابط والتوازنات المؤسسية في مقابل فرعي الحكم الآخرين.

المؤسسية في مقابل فرعي الحكم الآخرين. ويؤدي إشراك لاعبين إضافيين في إدارة السلطة التنفيذية أو مراجعة صلاحياتها في الوقت ذاته إلى إيجاد مزيد من أصحاب حق النقض المحتملين، ما يؤخر عمليات صنع القرار. ولذلك، يجب تحقيق توازن دقيق بين التصميم الشامل والتصميم الفعال للسلطة التنفيذية.

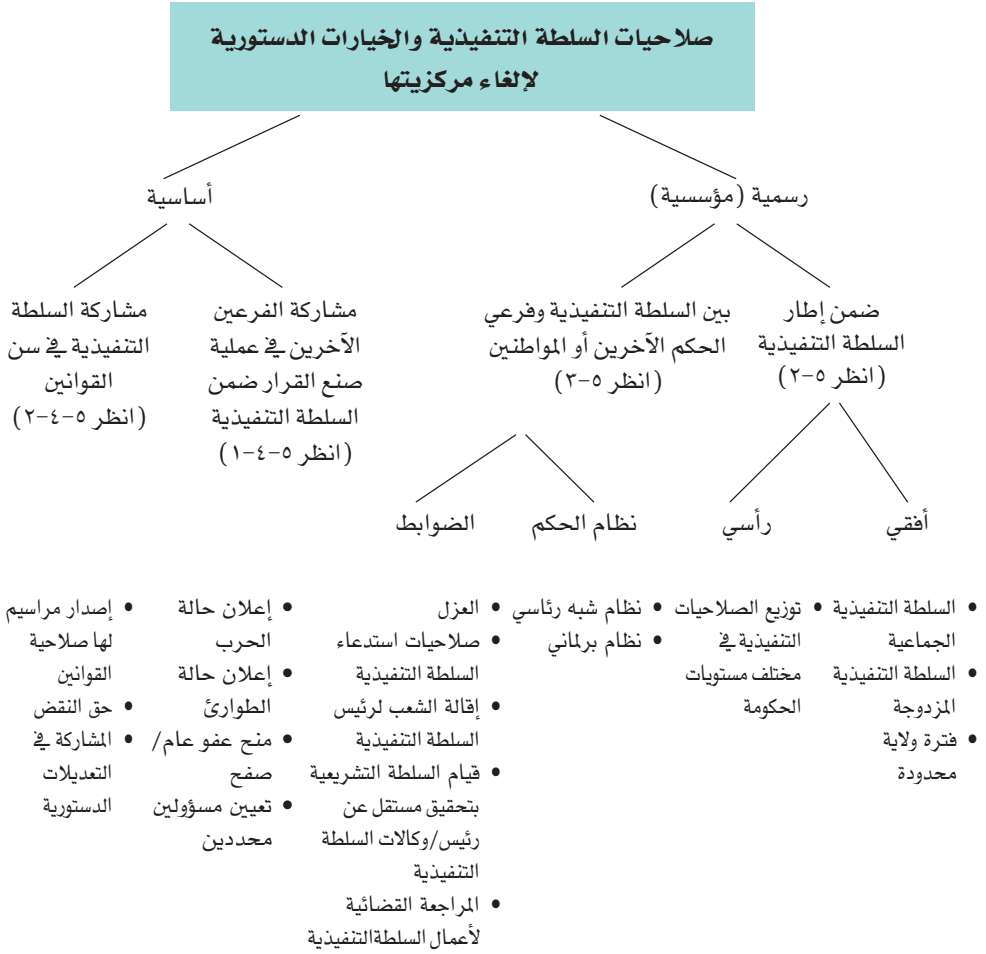
ويبين الشكل ٤ القطاعات المختلفة لخيارات التصميم التنفيذي التي يتناولها هذا الفصل. وهو مقسم إلى جزأين يتناول أولهما خيارات التصميم الرسمي أو المؤسسي للسلطة التنفيذية، بينما يركز الثاني على الصلاحيات الجوهرية الموكلة فعلياً إلى السلطة التنفيذية وفق التصميم المؤسسي.

(١) يسلط الجزء الأول الضوء على وجهين مختلفين من أوجه التصميم المؤسسي هما التصميم المؤسسي ضمن السلطة التنفيذية وأيضاً بين السلطة التنفيذية وفرعي الحكم الآخرين. ويأتي التصميم المؤسسي ضمن إطار السلطة التنفيذية في بعدين مختلفين: أفقي ورأسي. ويستعرض البعد الأفقي الخيارات المتاحة لإلغاء تركيز هيكلية السلطة التنفيذية على المستوى الوطني بتكوين رئاسة جماعية (يشترك أكثر من شخص في إدارة الشؤون الرئاسية) أو سلطة تنفيذية مزدوجة (رئيس دولة ورئيس وزراء)، أو بتنظيم فترات الولاية الرئاسية. ويتناول البعد الرأسي توزيع الصلاحيات التنفيذية في مختلف مستويات الحكومة من خلال أشكال مختلفة من اللامركزية. وتأتي أهمية العلاقات المؤسسية بين فروع الحكم في المرتبة الثانية من حيث الأهمية خلف التصميم الدستوري ضمن السلطة التنفيذية. فلأنظمة الحكم المختلفة تأثيرات متباينة على السلطة التنفيذية ضمن الإطار الكلي للفصل بين السلطات والضوابط والتوازنات. علاوة على ذلك، توفر زيادة خيارات التصميم المؤسسي عدة فرص لمراجعة أداء السلطة التنفيذية إضافة إلى مستويات مختلفة للقيام بذلك.

(٢) تحدد الصلاحيات المخولة لرئيس السلطة التنفيذية مستوى التركيز الفعلي للصلاحيات التنفيذية. وقد يرى البعض بوجود اختلاف بين الصلاحيات التي توكل عادة إلى السلطة التنفيذية (كإعلان حالة الطوارئ، وإصدار عفو عام/صفح، وإعلان حالة الحرب) والمهام التي تخضع بطبيعة الحال للسلطة التشريعية لكن مع تدخل السلطة التنفيذية. ونذكر من الصلاحيات التشريعية الممنوحة لرئيس السلطة التنفيذية حق نقض مشاريع القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية، وسن تشريعات بموجب مراسيم، واتخاذ مبادرة تنفيذية في بعض شؤون السياسات، والدعوة إلى إجراء استفتاء شعبي، وصياغة الموازنة.

يجب تحقيق توازن دقيق بين التصميم الشامل والتصميم الفعال للسلطة التنفيذية.

الشكل ٤: صلاحيات السلطة التنفيذية والخيارات الدستورية لإزالة تركيزها



٤) قضايا الظرف العياني

ثمة كم ضخمة من الأدبيات عن الافتراضات والتوقعات بشأن آثار وعواقب بعض أشكال التصميم الدستوري على السلوك السياسي، والسياسات العامة، والاستقرار السياسي، والتماسك الاجتماعي، وما إلى ذلك^٥. إلا أن واقع الأمر يثبت قلة التعميمات المحددة بوضوح في هذا المجال. وكما يقول أحد الكتاب، إن عالم التوقعات الدستورية مليء بالتوقعات الفاشلة والعواقب غير المحسوبة^٦. وهذا يعود إلى وجود عدة متغيرات مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية تتداخل بين نص الدستور ومفعوله أو تأثيره^٧. ويقدم هذا الفصل الذي يقر بهذه الديناميات تحليلاً مقارناً لباقة خيارات دستورية وفق صياغتها ونشرها في مختلف أنحاء العالم دون محاولة معرفة الأصل التاريخي لأي أحكام معينة ضمن أي بلد لأن تطبيق المعيار نفسه في بلدان مختلفة قد يتمخض عن نتائج مختلفة. وبالمثل، يمكن للمعايير المتنافسة أن تثمر عن آثار متطابقة.

«تغيير موسيقى القوانين، إذا جاز التعبير، عندما تتغير الأدوات الموسيقية والعازفون.»

ميرجان داماشكا (أستاذ شرف في القانون في جامعة يال)، «المصير غير المؤكد لعمليات الزرع القائمة على الأدلة: تجارب أنجلو-أمريكية وأوروبية»، ٤٥ المجلة الأمريكية للقانون المقارن، ٨٣٩ (١٩٩٧).

ونظراً لعدم وجود دستورين متطابقين تماماً، قد تطبق الدروس المستفادة من أحدهما على نحو مختلف في ظرف آخر أو على شعب آخر أو في ظل واقع ثقافي مختلف. فبعض الترتيبات الدستورية التي تعمل على نحو أمثل في ظل ظروف اجتماعية معينة قد تصبح عديمة الجدوى أو حتى مدمرة في ظل ظروف أخرى. ويضع الدستور قواعد ومبادئ، لكن ليس بمقدورها منفردة أن تغير حال المجتمع.

ثمة عدة متغيرات مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية تتداخل بين نص الدستور ومفعوله أو تأثيره. فقد يتمخض تطبيق المعيار نفسه في ظل ظروف مختلفة عن نتائج مختلفة.

٥ ر. سيميون، «التغيير والتصميم الدستوري في الأنظمة الفدرالية: قضايا وأسئلة»، بابلوس: مجلة الفدرالية، ٢/٣٩ (٢٠٠٩)، ص ٢٤١-٢٦١.

٦ هوروفيتز، «التصميم الدستوري: اقتراحات مقابل عمليات».

٧ سيميون، «التغيير والتصميم الدستوري في الأنظمة الفدرالية».

على سبيل المثال، يُسند دستور تايلاند للملك دوراً شكلياً في الغالب، إلا أن الشعب التايلاندي يكن له كثير من الحب والاحترام، وهو ما يمنحه سلطات كبيرة غير رسمية تخوله توجيه الشؤون السياسية للبلاد. وبالمثل، يمكن في بلاد أخرى أن تؤدي توافقات ضمنية قانونية أو سياسية، قد لا تلحظها أطراف خارجية، إلى منح صلاحيات تتجاوز الدستور. وعلى الرغم من عدم النص على تلك التوافقات في الدستور أو دعمه لها، فإن بمقدورها إعطاء شكل وبنية معينين للأفعال السياسية، وهو ما يتضح بصفة خاصة في بعض بلدان الكومنولث. فأكبر أزمة سياسية ودستورية في أستراليا (الطرد^٨) لم تمثل فعلياً تصرفاً غير دستوري، بل إنها بالأحرى وصلت إلى تلك الوضعية جراء تراكم عدة تصرفات تتعارض مع الأعراف الأسترالية الموروثة على الرغم من كونها دستورية من الناحية الفنية.

قد تصوغ الأنظمة الحكومية هيكلية السلطة التنفيذية على نحو متميز، لكن ليس باستطاعتها سوى الإشارة إلى ديناميات السلطة المشتقة من الظروف الفعلية. ويمكن أن توزع الأعراف القانونية أو السياسية الضمنية في بلاد أخرى والتي قد لا تلحظها أطراف خارجية صلاحيات تتجاوز الدستور.

قد تصوغ الأنظمة الحكومية هيكلية السلطة التنفيذية على نحو متميز، لكن ليس باستطاعتها سوى الإشارة إلى ديناميات السلطة المشتقة من الظروف الفعلية. فالرئيس المخول بصلاحيات دستورية قوية قد يكون رغم ذلك ضعيفاً في مواجهة نظام حزبي سياسي مجزأ للغاية وقاعدة داعمة غير جديرة بالثقة في السلطة التشريعية. وبالمثل، يهيمن الرئيس المتمتع بصلاحيات دستورية ضعيفة على عملية رسم السياسات إذا كان حزبه يسيطر على أغلبية مقاعد السلطة التشريعية ويتمتع بقدر كبير من التنظيم. وعلى الجانب الآخر، حتى في ظل أنظمة برلمانية تختار فيها الأغلبية التشريعية رئيس الوزراء، غالباً ما تربط الأحزاب السياسية المتصارعة في الانتخابات البرلمانية حملاتها بهويات قادتها وشخصياتهم وليس ببرامجها. وعند الإعلان عن نتائج الانتخابات، يحتفي الإعلام «بفائز» فرد. كما يتمتع اللابعدون الإفراديون بأهمية بالغة عندما يتعلق الأمر بالتصميم الفعلي للسلطة، كما يتضح من مثال روسيا (انظر أعلاه).

ونظراً لتفاعل العوامل التي تقرر الأثر الفعلي للأحكام الدستورية، يصعب توقع نتائج تلك الأحكام دون معرفة وثيقة بالظرف العياني. ووضع نظرية مجردة عن أفضل النماذج عمل محكوم عليه بالفشل إن لم يصاحبه فهم واضح لكل من الظرف الذي اشتقت منه أحكام معينة والظرف الذي ستطبق فيه. ولهذا، بينما يجب أن تساعد المناقشة التالية على فهم التصميم الدستوري للسلطة التنفيذية، لا يسعى هذا الفصل إلى تقديم دراسات لحالات عيانية محددة أو لبعض النصائح، بل يوصي بأن نتمتع أكثر في فهم الظرف القائم فور تحديد خيار دستوري ما على أنه سليم قانونياً.

يصعب توقع نتائج الأحكام الدستورية دون معرفة وثيقة بالظرف العياني المعني.

٨ للحصول على تحليل معمق للطرد، انظر ب. كيلي، «الطرد» (ملبورن: أنغوس وروبرتسون، ١٩٨٢). شكلت دينامية مماثلة الجدل البرلماني الدستوري في عام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ الذي أثارته أحزاب المعارضة في مجلس العموم بدعائها لمذكرة حجب للثقة ضد حكومة الأقلية.

٥) خيارات التصميم

١-٥) تصميم سلطة تنفيذية مركزية في بيئة ديمقراطية

في السلطة التنفيذية المركزية، تتركز السلطات الوطنية بيد شخص واحد يمثل الحكومة والبلاد في آن. وسياسياً، لا تشأ صلاحيات رئيس السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية، ولا يجوز لهذه الأخيرة بالتالي طرده باقتراع على حجب الثقة. كما يتمتع رئيس السلطة التنفيذية بسيطرة كاملة على مجلس الوزراء، وهو بالتالي لا يخضع لأي إشراف سياسي بخلاف فترة الانتخابات ولا يخضع للمساءلة أمام السلطة القضائية إلا بقدر محدود. وغالباً ما تنعكس تلك الخصائص على التصميم المؤسسي للنظام الرئاسي. ومع ذلك، ليست الأنظمة التنفيذية المركزية حكراً على بلدان ذات نظام رئاسي. ويعود ذلك في جزء منه ليس فقط إلى أهمية التصميم المؤسسي بل أيضاً إلى قوة نظام الحزب السياسي وهيكلته (انظر الفقرة ٢-٥) أو إلى الطابع الاستبدادي للحكم. وقد يكون للعديد من الهيكليات المؤسسية في الأنظمة البرلمانية تأثير جزئي على مركزية السلطة التنفيذية، كدرجة تمتع رئيس الوزراء في النظام البرلماني بسيطرة كاملة وحصرية على مجلس الوزراء (انظر كذلك الفقرة ٥-٣-٢). وبالتالي، وعلى الرغم من أن العنصر الجوهرى للنظام البرلماني هو الاعتماد السياسي للحكومة على السلطة التشريعية، فإن تمتع رئيس الوزراء بصلاحيات مطلقة في تشكيل مجلس الوزراء يلعب دوراً مهماً جداً (كما في ألمانيا). وإضافة إلى الهيكلية المؤسسية، تسهم المهام الموكلة إلى رئيس السلطة التنفيذية في التركيز الفعلي للسلطات التنفيذية. فمدى مشاركته في إعلان حالة الطوارئ (وزيادة الصلاحيات التنفيذية التي تصاحب ذلك)، أو منح عفو عام/صفح، أو إعلان حالة الحرب وما إلى ذلك من صلاحيات تشير جميعاً إلى مدى قوة السلطة التنفيذية، تماماً مثل تأثير رئيس السلطة التنفيذية على عملية صنع القرار.

ليست السلطة التنفيذية القوية تدميرية بطبيعتها. فهي قد توفر الاستقرار وتجمع شمل دولة تكثر فيها قوى متناحرة (انظر مثال البرازيل). كما يمكن تعزيز السلطة التنفيذية لضمان اتساق السياسات وتيسيرها للتخطيط طويل الأمد. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، مثلاً، يعود بعض التحديات التي تواجه حالياً إدارة الرئيس باراك أوباما بخصوص تطبيق أجنداث إصلاح وعد بها في حملته الانتخابية إلى معارضة السلطة التشريعية. ويسلط هذا المثال الضوء على التحدي الذي يواجهه السلطة التنفيذية في استيعاب أصحاب حق

٩ المادة ٦٤ من القانون الأساسي الألماني (١٩٤٩) اعتباراً من عام ٢٠٠٩.

النقض من فرعي الحكم الآخرين. ويتمثل التحدي الرئيسي أمام تصميم سلطة تنفيذية قوية في منع هيكلتها من تيسير الانتقال إلى الحكم المنفرد أو غير الديمقراطي. ويصبح الحد من الميل نحو حكم الفرد أصعب إذا لم تكن السلطة التنفيذية خاضعة لدرجة كبيرة من الإشراف القضائي و/أو عند وجود رابط أقوى مما ينبغي بين قضاة المحكمة الأعلى والسلطة التنفيذية لأن إجراءات التعيين بيد الأخيرة إلى حد كبير.

يتمثل التحدي الرئيسي أمام تصميم سلطة تنفيذية قوية في منع هيكلتها من تيسير الانتقال إلى حكم فردي أو غير ديمقراطي. ويصبح الحد من الميل نحو حكم الفرد أصعب إذا لم تكن السلطة التنفيذية خاضعة لدرجة كبيرة من الإشراف القضائي و/أو عند وجود رابط أقوى مما ينبغي بين قضاة المحكمة الأعلى والسلطة التنفيذية.

ويبرز الدستور المصري وتطوره طوال ٤٠ عاماً التحديات التي تواجه السلطة التنفيذية شديدة المركزية. فقد سمحت في المقام الأول بظهور نظام استبدادي عززته لاحقاً تعديلات دستورية قادتها السلطة التنفيذية لتصحيح اختلال التوازن المؤسسي. ولم يركز دستور عام ٢٠٠٧ السلطة التنفيذية في يد الرئيس دون حدود لفترة ولايته فحسب (على الرغم من أن نظام الحكم المصري شبه رئاسي)، بل وسمح له أيضاً بحل المجلس التشريعي إذا استدعى الأمر، وتعيين بعض أعضاء المجلس التشريعي الأول وعدداً كبيراً من أعضاء المجلس التشريعي الثاني (ثلثهم). كما منحه حق نقض قرارات المجلس التشريعي وسلطات واسعة النطاق تحت مسمى «مكافحة الإرهاب»، إلى جانب كونه القائد الأعلى للقوات المسلحة وللشرطة. ولذلك ينبغي أن تركز الإصلاحات الدستورية في بلدان ذات هيكليات مماثلة على طرق ووسائل نزع تركيز السلطات التنفيذية.

٢-٥) الخيارات المتاحة لإزالة تركيز صلاحيات السلطة التنفيذية

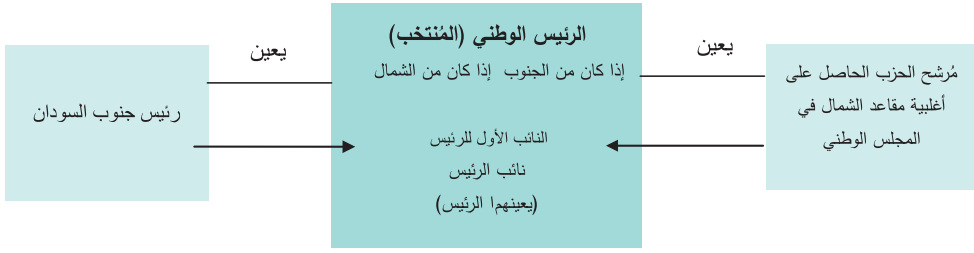
قد يسعى واضعو الدستور إلى توزيع الصلاحيات السلطة التنفيذية ضمنها باستخدام وسيلتين مختلفتين: أ) أفقياً بتشكيل سلطة تنفيذية جماعية أو سلطة تنفيذية مزدوجة، ب) رأسياً بوضع مستويات إضافية من الحكم.

يمكن توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية عبر سلطة تنفيذية جماعية أو سلطة تنفيذية مزدوجة أو بوضع مستويات إضافية من الحكم.

١-٢-٥) السلطة التنفيذية الجماعية

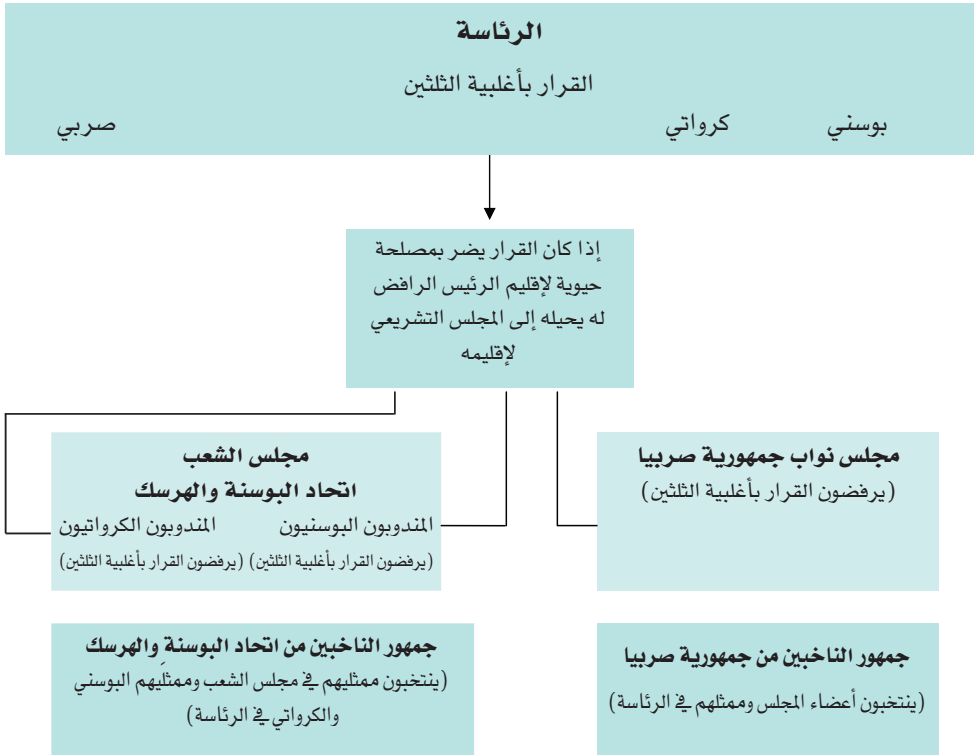
تضم السلطة التنفيذية الجماعية عدة لاعبين فاعلين في مؤسسة رئيس الدولة/رئيس السلطة التنفيذية، وتأخذ السلطات التنفيذية الجماعية أشكالاً عدة. فعقب بروتوكول السلام لعام ٢٠٠٤، أرست السودان صيغة فضفاضة إلى حد ما تتكون من رئيس ونائب أول للرئيس ونائب رئيس مع تدرج واضح في السلطات (انظر الشكل ٥). وقبل استقلال جنوب السودان في شهر تموز/يوليو ٢٠١١، كان رئيس السودان هو رئيس الدولة، لكن كان هناك قرارات عدة تتطلب إجراء مشاورات داخل الهيئة الرئاسية أو حتى تستلزم موافقة النائب الأول للرئيس. وكان الرئيس يعين نائبيه من السودان وجنوب السودان على ألا ينتمي النائب الأول إلى المنطقة نفسها التي ينتمي إليها الرئيس. ولم يكن بقاء النائب الأول بمنصبه رهناً بإرادة الرئيس، بل كان الدستور يحدد مسبقاً مدة خدمتهما بوسائل أخرى.

الشكل ٥ : السلطة التنفيذية الجماعية في دولة السودان قبل تقسيمها



صمم واضعو دستور البوسنة والهرسك شكلاً أقوى من السلطة التنفيذية الجماعية تتوزع فيه الصلاحيات بالتساوي بين الرؤساء التنفيذيين الثلاثة (انظر الشكل رقم ٦). والإثنية هي التي تحدد العضوية في الرئاسة، إذ ينتخب كل إقليم ممثلاً واحداً عنه – واحد كرواتي والثاني صربي والثالث بوسني، يتولون منصب الرئيس بالتناوب متبعين مبدأ «الأول بين الأنداد». ويتعين على السلطة التنفيذية اتخاذ معظم القرارات بالتوافق إن أمكن، وإلا بأغلبية. ويُفضل اتخاذ القرارات بالإجماع لأن الرئيس المعارض لقرار ما قد يعلن أنه يضر بالمصالح الحيوية لإقليمه. ويمكن لأعضاء المجلس التشريعي في ذلك الإقليم التصويت لمنع إقراره بأغلبية الثلثين.

الشكل ٦ : السلطة التنفيذية الجماعية في البوسنة والهرسك



كان نموذج السلطة التنفيذية الجماعية المذكوران أعلاه جزءاً من اتفاقيتي سلام أبرمتا بعد حروب أهلية عرقية (اتفاقية السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ في السودان واتفاقية دايتون للسلام عام ١٩٩٥ في البوسنة والهرسك). وفي كلتا الحالتين، لم يتمكن وسطاء السلطة من التوصل إلى اتفاق سلام دون وجود ممثلين في السلطة التنفيذية على أعلى مستوى. وعلى الرغم من أهمية هذه التسويات في إنهاء الأعمال العدائية بين الفصائل المتحاربة، إلا أنها جعلت الحكم أصعب بكثير، لاسيما في البوسنة والهرسك حيث لا تزال الثقة منعقدة بين المجموعات العرقية، ما يعرقل إلى حد كبير تقدم الجهود الرامية إلى بناء نظام مشترك للمضي قدماً.

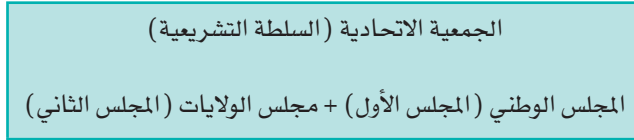
وثمة نموذج ثالث للسلطة التنفيذية الجماعية تستخدمه سويسرا (انظر الشكل رقم ٧)، حيث يُعتبر المجلس الاتحادي أعلى مؤسسة تنفيذية في البلاد. وهو يشكل الحكومة الوطنية ويلعب دور رئيس جماعي للدولة. ويتألف المجلس من سبعة أعضاء من ولايات مختلفة مع تمثيل ملائم للمجتمعات مختلفة اللغة^١. ويُنتخب أعضاء المجلس الاتحادي السبعة بشكل فردي من قبل الجمعية الاتحادية (المشروع) مدة أربع سنوات دون إمكانية التصويت لحجب الثقة. وهم متساوون ولكن في كل عام يُعين واحد منهم لتولي منصب الرئيس وذلك لأغراض التمثيل والمراسم الرسمية بشكل أساسي. ويتخذ المجلس الاتحادي القرارات كهيئة واحدة. ويتولى كل عضو فيه باقية اختصاصات محددة. وتُمثّل أكبر أربعة أحزاب في المجلس منذ عام ١٩٥٩ على الرغم من عدم اقتضاء ذلك بموجب الدستور. ويعود هذا الائتلاف الكبير إلى الاستخدام المباشر لأدوات الديمقراطية في سويسرا.

الشكل ٧: السلطة التنفيذية الجماعية في سويسرا



ينتخب

(عضو واحد فقط من كل ولاية: تمثيل متكافئ للمجتمعات مختلفة اللغة)



كما يتضح من الأمثلة الثلاثة السابقة، لا ترتبط السلطة التشريعية الجماعية بأي نظام حكم محدد. فهي تُطبق في نظام رئاسي (السودان)، وشبه رئاسي (البوسنة والهرسك) وشبه برلماني (سويسرا).

١٠ المادة ١٧٥ من الدستور السويسري.

٥-٢-٢) السلطة التنفيذية المزدوجة (النظام المختلط)

يمكن أيضاً توزيع السلطات أفقياً من خلال تأسيس سلطة تنفيذية مزدوجة تتألف من رئيس دولة ورئيس حكومة. وتعتبر «السلطة التنفيذية المزدوجة» واسعة الانتشار وذات تاريخ طويل. فعلى سبيل المثال، يدير رئيس الحكومة في عدة دول الشؤون الحكومية ويضع السياسات، في حين يكون منصب رأس الدولة (غالباً رئيس أو ملك) مجرد منصب شكلي بصلاحيات سياسية قليلة (رئيس الدولة «يسود»، ورئيس الحكومة «يحكم»). وطوال العقود المنصرمين، ازداد انتشار نموذج أكثر توازناً من السلطة التنفيذية المزدوجة، ويشار إليه غالباً باسم النظام شبه الرئاسي. وفيه تنقسم السلطة التنفيذية إلى مؤسستين تالان الشرعية بشكل مستقل ومتمايزتين دستورياً: رئيس حكومة يُختار مباشرة بدعم من الأغلبية في المجلس التشريعي ويدعى رئيس الوزراء، ورئيس دولة ينتخبه الشعب ويدعى الرئيس. وقد يختلف التوازن الدقيق للسلطة بين رأسي السلطة التنفيذية اختلافاً واسعاً. فاعتماداً على ميزان القوى، تمثل بعض نماذج السلطة التنفيذية المزدوجة النظام الرئاسي إلى حد ما، في حين تمثل أخرى النظام البرلماني نوعاً ما. ففي مصر على سبيل المثال، عرّف دستور عام ٢٠٠٧ الحكومة بأنها السلطة التنفيذية العليا والجهاز الإداري للدولة وعلى رأسها رئيس الوزراء. غير أن هذا

إن «السلطة التنفيذية المزدوجة» ذات تاريخ طويل. ويدير رئيس الحكومة في عدة دول الشؤون الحكومية ويضع السياسات، في حين يكون منصب رئيس الدولة مجرد منصب شكلي بصلاحيات سياسية قليلة.

التعريف لا يحجب حقيقة أن الوظيفة الأساسية للحكومة كانت مساعدة الرئاسة في تنفيذ سياساتها. فيقع على عاتق الرئيس في نهاية المطاف اتخاذ القرارات المتعلقة بجميع القضايا السياسية الهامة، ويعتمد رئيس الوزراء على ثقته (إلى جانب كسب ثقة

المجلس التشريعي). وفي أيرلندا من ناحية أخرى، «وحده الرئيس المنتخب انتخاباً مباشراً مخول بممارسة الصلاحيات الموكلة إليه وبإداء المهام المسندة إليه وفق مشورة الحكومة، إلا في ما خوله الدستور بالتصرف وفقاً لتقديره المطلق». وفي كلتا الحالتين، لا يملك أحد رئسي السلطة التنفيذية حق النقض. وقد تبنت عدة دول أخرى نهجاً أكثر توازناً في تحديد صلاحيات رئسي السلطة التنفيذية. وتعتبر مشاركة الرئيس في اختيار أو إقالة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء أمراً بالغ الأهمية، فضلاً عن صلاحياته الفعلية (تحديد أي من المهام يعتبر رئيساً وأياً حكومياً). ونظراً لأن رئيس الوزراء مسؤول أمام المجلس التشريعي، فقد تم تناول نماذج السلطة التنفيذية المزدوجة في الفقرة ٥-٣-١ (سلطة تعيين/اختيار/إقالة رئيس الحكومة «رئيس الوزراء»).

ونظراً لقدرة السلطة التنفيذية المزدوجة على توزيع السلطات، فقد اعتمدها بعض الدول كحل مؤقت لنزع فتيل

طوال العقود المنصرمين، ازداد انتشار نموذج أكثر توازناً من السلطة التنفيذية المزدوجة، ويشار إليه غالباً باسم النظام شبه الرئاسي. وقد وضعوا الدساتير السلطة التنفيذية المزدوجة كحل مؤقت لنزع فتيل النزاع بعد انتخابات متنازع عليها وتشكيل «حكومة ائتلافية».

النزاع بعد انتخابات متنازع عليها وتشكيل «حكومة ائتلافية». ففي حالي كينيا (٢٠٠٨) وزمبابوي (٢٠٠٨)، شهدت هذه التدابير المؤقتة تعيين زعماء المعارضة كرؤساء للوزراء مع احتفاظ الرئيس بمهام رئيس الدولة ورئيس الحكومة معاً. وعضواً عن مزاوله الحكم سويماً ضمن حكومة ائتلافية، حُجّم رؤساء الوزارة ضمن الهيكلية الرئاسية وقلصت صلاحياتهم التنفيذية الأساسية.

اعتمد النظام الحكومي في إسرائيل بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠١ على نهج انتخابي معاكس للسلطة التنفيذية المزدوجة،

تعتبر مشاركة الرئيس في اختيار أو إقالة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء أمراً بالغ الأهمية.

حيث انتُخب رئيس الدولة (رئيس شرعي) من قبل السلطة التشريعية، في حين انتُخب رئيس الوزراء انتخاباً مباشراً من الشعب بالتزامن مع انتخاب المجلس التشريعي الجديد. ولكن

حزب رئيس الوزراء كان أضعف من أن يشكل حكومة مستقرة بسبب تشرذم المجلس. وأسفرت ظروف مختلفة (بنية حزبية مغايرة مثلاً) في أماكن أخرى عن تقدير مختلف لهذا النهج الفريد الذي لم يحقق نجاحاً في حالة إسرائيل.

٥-٢-٣) حدود الفترة الرئاسية

يمكن أيضاً اعتبار عامل الزمن جوهرياً في نزع تركيز السلطة التنفيذية بيد فرد واحد بتحديد مدة ولاية الرئيس دستورياً. وعلى الرغم من أن تحديد الفترة يقيّد ظاهرياً الخيار الديمقراطي الكامل للشعب إزاء من يودون أن يتولى المنصب، إلا أنه يُعتبر من أهم آليات دعم عملية التحول الديمقراطي في الأنظمة الانتخابية الاستبدادية أو الديمقراطيات الحديثة، أو كما وصف اثنان من الكتّاب: «ألغى الجمع بين حدود الفترة الرئاسية وإجراء انتخابات دورية احتمال حدوث انقلاب كنموذج أساسي لتغيير النظام وتداول السلطة في الدول الإفريقية المعاصرة»^{١١}. وجدير بالذكر أن دستوري تونس ومصر لا ينصان على حدود لفترة الولاية.

ويعتبر تبديل رئيس السلطة التنفيذية أمراً مهماً لأسباب مختلفة. فظاهرياً، لا تقيد حدود فترة الولاية إلا من مدة حكم الرئيس دون أن تقيد من سلطاته في أي وقت خلال هذه الفترة. ولكن دون تحديد فترة ولايته، لا يستطيع في كثير من الأحيان مقاومة إغراء استخدام سلطاته لتهيئة الأوضاع بما يضمن إعادة انتخابه بشكل مستمر في ظل حكم استبدادي. وبالتالي، يُعتبر تحديد فترة الولاية بما يمنع انتخاب رئيس السلطة التنفيذية إلى أجل غير مسمى أمراً حاسماً. وثمة نوعان لحدود فترة الولاية،

يُعتبر تحديد فترة الولاية من أهم آليات دعم عملية التحول الديمقراطي في الأنظمة الانتخابية الاستبدادية أو الديمقراطيات الحديثة. ولكن دون تحديد فترة ولاية الرئيس التنفيذي، لا يستطيع في كثير من الأحيان مقاومة إغراء استخدام سلطاته لتهيئة أوضاع تضمن إعادة انتخابه بشكل مستمر في ظل حكم استبدادي.

يحدد أولهما عدد الفترات المتتالية المسموح بها للبقاء في الحكم. فعلى سبيل المثال، لا تسمح روسيا^{١٢} والنمسا^{١٣} إلا بفترتين متتاليتين، غير أنهما لا تمنعان ترشح رئيس سابق مجدداً بعد البقاء خارج الحكم لفترة انتخابية واحدة (أو فترتين في بنما^{١٤}). ويقيد ثانيهما عدد مرات تولي الرئيس للحكم. وفي حين اختارت بعض الدول فترة ولاية واحدة

(الباراغواي^{١٥}، وجنوب كوريا^{١٦})، حددت غالبية الدول فترتين للولاية (كجنوب أفريقيا^{١٧}، وتركيا^{١٨}).

لا يوجد في جميع دول العالم نص دستوري واحد مُعدل أو ألغى أو أعيد تفسيره بقدر ما حدث مع النصوص المحددة لفترة الولاية الرئاسية (مثل الجزائر، وروسيا البيضاء، وبوركينا فاسو، وساحل العاج، والفابون، وكازاخستان، وناميبيا، والبيرو، وسريلانكا، وأوغندا). وقد تمكن بعض الرؤساء من اتخاذ الترتيبات اللازمة لإجراء بعض التعديلات الدستورية، على الرغم من أن مشاركة الرؤساء أنفسهم في تعديل الدستور كلاعبين أساسيين يُعتبر نادراً من الناحية القانونية. وفي محاولة للحد من هذه الممارسات، أضاف بعض واضعي الدساتير نصوصاً

١١ د. ن. بوسنر ود. ج. يونغ، «مأسسة السلطة السياسية في أفريقيا»، مجلة الديمقراطية، تموز/يوليو ٢٠٠٧، ص ٢٣١.

١٢ المادة ٨١ (٢) من دستور الاتحاد الروسي (١٩٩٢) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

١٣ المادة ٦٠ (٥) من دستور النمسا (١٩٢٠) اعتباراً من عام ٢٠٠٤.

١٤ المادة ١٧٨ من دستور بنما (١٩٧٢) اعتباراً من عام ٢٠٠٤.

١٥ المادة ٢٢٩ من دستور الباراغواي، ١٩٩٢.

١٦ المادة ٧٠ من دستور كوريا الجنوبية (١٩٤٨) اعتباراً من عام ١٩٨٧.

١٧ المادة ٨٨ (٢) من دستور جنوب أفريقيا (١٩٩٦) اعتباراً من عام ٢٠٠٧.

١٨ المادة ١٠١ (٢) من دستور تركيا (١٩٨٢) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

تكفل ضمانات إضافية. فعدت الأحكام الدستورية الخاصة بالفترة الرئاسية غير قابلة للتعديل في السلفادور^{١٩}، وهندوراس^{٢٠}، والنيجر^{٢١}، كما أن الجيش في الهندوراس^{٢٢} مخول بضمان عدم تعديلها. وقد تبنى دستور كوريا الجنوبية^{٢٣} نهجاً مختلفاً، إذ ينص على أن التعديلات الدستورية الخاصة بتمديد فترة ولاية الرئيس لا تسري على الرئيس الذي كان في الحكم عند اقتراحها.

٥-٢-٤) توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية على مختلف مستويات الحكومة من خلال اللامركزية

توفر نماذج السلطة التنفيذية الجماعية أو المزدوجة فرصاً لتوزيع صلاحياتها العليا على الصعيد الوطني للحكم بين أكثر من شخص واحد، إما من خلال اتخاذ قراراتهم معاً أو بإسناد صلاحيات تنفيذية مختلفة لأشخاص مختلفين. بالإضافة إلى ذلك أو عوضاً عنه، يمكن أيضاً توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية بطريقة عمودية عبر توزيعها على مستويات مختلفة من الحكم. ويُعتبر إنشاء عناصر للسلطة التنفيذية على مستويات مختلفة من الحكم (أقاليم، ومحافظة، وقرى، وغيرها) طريقة أخرى لضم وإشراك أطراف معنية إضافية في السلطة التنفيذية. وتنتقل الصلاحيات والمسؤوليات تدريجياً من السلطة التنفيذية الوطنية من خلال تفويض/نقل بعض الصلاحيات إلى مستويات أدنى من الإدارة/الحكم. فعلى سبيل المثال، يحيل دستور الولايات المتحدة صلاحيات سنّ كثير من أحكام قانون العقوبات إلى وحدات أصغر (ولايات). وبناءً على ذلك، يتعين على حكام الولايات الاستجابة لطلبات العفو، ومنها تلك المتعلقة بكبار المجرمين والجناة في الولايات التي تُطبق عقوبة الإعدام. وقد أسهم تفويض هذه الصلاحيات في توزيع السلطة الرئاسية دون إقصاء حق رئيس الجمهورية في العفو قانونياً عن المجرمين، بما في ذلك المذنبين في جرائم وطنية.

ولكل شكل من أشكال اللامركزية تأثير مختلف على السلطة التنفيذية. وتتوقف درجة وعمق توزيع السلطة على سؤالين: ما أنواع المسؤوليات التي ينقلها الدستور إلى مستويات أخرى من الإدارة/الحكومة؟ وما مستوى الرقابة الذي تحتفظ به السلطة التنفيذية الوطنية؟ وكلما عظم شأن الصلاحيات الموكلة إلى مستويات أدنى من الإدارة/الحكم مثل قانون العقوبات أو سلطات الشرطة ازدادت درجة اللامركزية. وتمتد درجة اللامركزية في سلسلة متصلة عبر مختلف أنواع الأنظمة بدءاً من الأنظمة شديدة المركزية وانتهاءً بالأنظمة شديدة اللامركزية.

ولقياس مدى اللامركزية بدقة، ينبغي دراسة عناصرها الأساسية الثلاثة (اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية، واللامركزية المالية). ويُقصد باللامركزية الإدارية مدى استقلالية الكيانات الحكومية اللامركزية نسبة إلى الحكومة المركزية، في حين تشير اللامركزية السياسية إلى

يمكن أيضاً إعادة توزيع السلطات من خلال نقل صلاحيات السلطة التنفيذية إلى مستويات مختلفة من الحكم. ويعد إنشاء عناصر سلطة تنفيذية على مستويات مختلفة من الحكم (أقاليم، ومحافظة، وقرى، وغيرها) طريقة أخرى لضم وإشراك أطراف معنية إضافية في السلطة التنفيذية.

تعني اللامركزية الإدارية إزالة تركيز السلطات، وتفويضها، ونقلها.

١٩ المادة ٢٤٨ من دستور السلفادور (١٩٨٢).

٢٠ المادة ٣٧٤ من دستور هندوراس (١٩٨٢).

٢١ المادتين ٣٦ و١٣٦ من دستور النيجر (١٩٩٩).

٢٢ المادة ٢٧٢ من دستور هندوراس (١٩٨٢).

٢٣ المادة ١٢٨ (٢) من دستور كوريا الجنوبية (١٩٤٨) اعتباراً من عام ١٩٨٧.

الدرجة التي تسمح بها الحكومة المركزية للوحدات المحلية بتنفيذ المهام السياسية للحكم مثل التمثيل. أما اللامركزية المالية فيقصد بها مدى تنازل الحكومة المركزية عن المسؤوليات المالية إلى الوحدات اللامركزية. وتتناول الفقرة ٢-٣ في الفصل السابع هذه العناصر الثلاثة بمزيد من التفصيل.

وفيما يسهل التمييز بين هذه العناصر الثلاثة عملية قياسها، يستدعي تحقيق اللامركزية الفعالة دعم العناصر الثلاثة لبعضها والتنسيق فيما بينها. فاللامركزية تبقى سطحية التطبيق إذا لم يتم دعم اللامركزية السياسية بلامركزية إدارية ومالية.

٣-٥) الرقابة المؤسسية على السلطة التنفيذية

ثمة طريقة أخرى لمراقبة السلطة التنفيذية هي تصميم نظام ضوابط وارتباطات يمارسه فرعا الحكم الأخران عليها. وكما أوضحنا في بداية هذا الفصل، هناك تصميمان مؤسسيان متخصصان في الرقابة على السلطة التنفيذية: النظام البرلماني والسلطة التنفيذية المزدوجة في النظام شبه الرئاسي. وللحفاظ على السلطة السياسية وبالتالي صلاحيات كليهما، لا يمكن للسلطة التنفيذية استبعاد

ثمة طريقة أخرى لمراقبة السلطة التنفيذية هي تصميم نظام ضوابط وارتباطات يمارسه فرعا الحكم الأخران عليها. وهناك تصميمان مؤسسيان متخصصان في الرقابة على السلطة التنفيذية: النظام البرلماني والسلطة التنفيذية المزدوجة في النظام شبه الرئاسي.

السلطة التشريعية. والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني (أ) تنشأ الهيئة التشريعية، (ب) وتخضع لتصويتها لحجب الثقة ما قد يؤدي إلى إسقاط الحكومة. وتخلق مثل هذه الديناميات علاقة هرمية بين فروع الحكم لصالح السلطة التشريعية. ويمكن فرض رقابة إضافية على السلطة التنفيذية إذا كان للسلطة التشريعية

أيضاً تأثير مباشر على تشكيل مجلس الوزراء. وتقسم السلطة التنفيذية المزدوجة في النظام شبه الرئاسي السلطة التنفيذية فعلياً إلى مؤسستين شرعيتين مستقلتين دستورياً: رئيس حكومة يُختار مباشرة رهناً بدعم الأغلبية في المجلس التشريعي ويدعى رئيس الوزراء، ورئيس دولة ينتخبه الشعب ويدعى الرئيس.

وقد يختلف التوازن الدقيق للصلاحيات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية اختلافاً كبيراً. وثمة أربعة مؤشرات تساعد في تحديد الدرجة المناسبة لصلاحيات السلطة التنفيذية ورقابة السلطة التشريعية: (أ) سلطة تعيين/اختيار/إقالة رئيس الحكومة (رئيس الوزراء) في السلطة التنفيذية المزدوجة، (ب) الرقابة على مجلس الوزراء، (ج) إمكانية التصويت بحجب الثقة/إدانة، (د) القدرة على حل المجلس التشريعي.

١-٣-٥) سلطة تعيين/اختيار/إقالة رئيس الحكومة (رئيس الوزراء)

اعتمدت دساتير عديدة نموذج سلطة تنفيذية مزدوجة يسمح للرئيس اختيار رئيس الوزراء (مثل فرنسا، ومنغوليا، وموزمبيق، وناميبيا، والبيرو، وبولندا، وروسيا، والسنگال)^{٢٤}. وقيدت بعض الدول حرية الرئيس إلى حد ما عبر إلزامه دستورياً بأخذ «رأي» الأحزاب الممثلة في الجمعية الوطنية مع أخذ نتائج الانتخابات

يتمثل أحد المؤشرات التي تحدد مدى صلاحيات السلطة التنفيذية وضوابط السلطة التشريعية عليها في سلطة الرئيس لتعيين/اختيار/إقالة رئيس الحكومة في السلطة التنفيذية المزدوجة.

٢٤ يستخدم مصطلح «إزالة تركيز السلطات» هنا كمصطلح تقني يصف درجة معينة من اللامركزية. وهو يُستخدم على نحو أعم إن لم يرتبط باللامركزية الإدارية.

العامّة في الحسبان» (البرتغال)^{٢٥}. وغالباً ما تكون سلطة إقالة رئيس الوزراء بيد المجلس التشريعي حصرياً (كما في فرنسا، والبرتغال، والسنغال). وبالتالي، لا شيء يضمن للرئيس بقاء رئيس الوزراء الذي اختاره في منصبه. ولذلك يتعين عليه اختيار رئيس وزراء يتوقع حصوله على دعم المجلس التشريعي (أو قبله على أقل تقدير). إضافة إلى ذلك، لا يخضع رئيس الوزراء المختار للرئيس، بل للمجلس التشريعي، ولذلك يكون أكثر ميلاً للتوفيق بين سياسات الحكومة والمجلس. ويتجنب بعض الدساتير هذه الحالة وتُعزز موقف الرئيس من خلال منحه سلطة إقالة رئيس الوزراء وفقاً لتقديره المطلق (كما في موزمبيق، وناميبيا، والبيرو، وروسيا). ونتيجة لذلك، يصبح رئيس الوزراء بين حجري رحي (الرئيس والمجلس) وتابعاً لهما ولاستراتيجياتهما السياسية.

وتختلف أيضاً طرق اختيار رئيس الوزراء في الأنظمة البرلمانية رغم أن ذلك يتوقف في نهاية المطاف على إرادة المجلس التشريعي، إذ يكون اختيار رئيس الوزراء أحياناً حكراً عليه. ففي السويد مثلاً، يرشح رئيس المجلس التشريعي رئيس الوزراء. وفي بلدان أخرى كالألمانيا يرشحه الرئيس مع أحقية المجلس التشريعي في انتخاب شخص آخر في حال عدم حصول المرشح على الأغلبية المطلقة من أصوات المجلس، وعندئذ يلتزم الرئيس بتعيين هذا الأخير. ومرة أخرى، تقرر دساتير أخرى كاليونان بوجوب ترشيح الرئيس لرئيس الوزراء من حزب الأغلبية في المجلس التشريعي، في حين تلزم دول أخرى كاليابان رئيسها دستورياً بتعيين الشخص المنتخب من المجلس التشريعي، بل وتعيّنه رئيساً للوزراء بقوة القانون إن امتنع الرئيس عن ذلك خلال فترة معينة من الزمن (مثل إثيوبيا).

٥-٣-٢) الرقابة على مجلس الوزراء

تُعتبر الرقابة على مجلس الوزراء بمثابة طريقة أخرى لتحسين أو صقل العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وفي معظم الأنظمة الرئاسية، يُعين مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية ويعمل تحت إمرته دون غيره. ولكن ثمة عدة أنظمة رئاسية تسمح للمجلس التشريعي بالتدخل سياسياً في تكوين مجلس الوزراء. ففي كولومبيا على سبيل المثال، يخضع الوزراء للإدانة من جانب السلطة التشريعية^{٢٦}،

تُعتبر الرقابة على مجلس الوزراء بمثابة طريقة أخرى لتحسين أو صقل العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويمكن للسلطة التشريعية تحديد توجه السلطة التنفيذية بالتأثير على تركيبة مجلس الوزراء.

وينطبق الأمر ذاته في الأرجنتين على رئيس الوزراء^{٢٧}. ويكمن التحدي في السلطة التنفيذية المزدوجة في تحقيق توازن دقيق بين تأثير الرئيس ورئيس الوزراء والمجلس التشريعي عند اختيار/رفض أعضاء مجلس الوزراء. ووفقاً للدستور الفرنسي، يزكي رئيس الوزراء مرشحين لاختيارهم أو رفضهم من قبل الرئيس. ولا يؤثر تصويت البرلمان بحجب الثقة إلا على الحكومة بالمجمل وليس على الوزراء أفرادياً. ويتمتع المجلس التشريعي في البيرو بسلطة إدانة الوزراء، ما يُضعف موقف رئيس الوزراء. وفي منغوليا، يقترح رئيس الوزراء تركيبة مجلس الوزراء بعد التشاور مع الرئيس، ثم يوافق البرلمان على الأشخاص بشكل فردي. ومرة أخرى، يمكن للسلطة التشريعية تحديد توجه السلطة التنفيذية بالتأثير على تركيبة مجلس الوزراء.

٢٥ المادة ١٨٧ (١) من دستور البرتغال (١٩٧٦)، اعتباراً من عام ٢٠٠٤.

٢٦ المادة ١٣٥ (٩) من دستور كولومبيا (١٩٩١) اعتباراً من عام ٢٠٠٥.

٢٧ المادة ١٠١ من دستور الأرجنتين (١٩٩٤).

وقد اعتمد الدستور الانتقالي لجنوب أفريقيا (١٩٩٤-١٩٩٦) نهجًا مختلفًا، حيث حددت تركيبة المجلس التشريعي تركيبة مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره باختيار الرئيس. ويحق لكل حزب حصد أكثر من ٥٪ من إجمالي مقاعد المجلس التشريعي بالحصول على حقيبة واحدة في مجلس الوزراء^{٢٨}. وكان الغرض من هذا النهج تشكيل حكومة ائتلافية شاملة بعد فترة حكم سياسية قامت على التمييز العنصري.

٣-٣-٥) التصويت على حجب الثقة

يمكن أيضًا صياغة صلاحية المجلس التشريعي في إدانة رأس الحكومة بالتصويت على حجب الثقة بعدة طرق الديناميات المحتملة. وقد وضعت دساتير عدة قيودًا على صلاحية المجلس التشريعي لحجب الثقة عن رئيس الوزراء.

يمكن أيضًا صياغة صلاحية المجلس التشريعي في إدانة رأس الحكومة بالتصويت على حجب الثقة بعدة طرق لتوجيه الديناميات المحتملة.

ففي روسيا، يحق للرئيس رفض تصويت البرلمان على حجب الثقة، وعندها يمكن للأخير التصويت مجددًا بعد ثلاثة أشهر. ومن الخيارات الأخرى عزل رئيس الوزراء على أن يكون قد أمضى فترة محددة في منصبه، وأيضًا عزل المجلس التشريعي لعدد محدود من الوزراء خلال دورته^{٢٩}. وتذهب بعض الدساتير إلى أبعد من ذلك مطالبة بضرورة أن يكون التصويت على حجب الثقة «بناءً»، أي أن تختار الأغلبية المطالبة بعزل رئيس الوزراء خلفًا جديدًا له في الوقت نفسه (ألمانيا^{٣٠}، وهنغاريا^{٣١}، وليسوتو^{٣٢}، وبولندا^{٣٣}، وإسبانيا^{٣٤}). ونتيجة لذلك، لا يؤدي اقتراح حجب الثقة إلى استقالة مجلس الوزراء والدعوة إلى انتخابات جديدة تلقائيًا، بل قد يستمر رئيس الوزراء في منصبه كقائد لحكومة أقلية إن لم تستطع المعارضة الاتفاق على خلفته. وفي بولندا ذات السلطة التنفيذية المزدوجة، يستتبع التصويت البناء أمرين هما منح الرئيس حرية أكبر في التعيين الأولي لرئيس الوزراء/مجلس الوزراء لصعوبة عزله، ومن ناحية أخرى، استبعاد الرئيس عن المشاركة في تشكيل الوزارة الجديدة بعد التصويت على حجب الثقة.

٤-٣-٥) حل المجلس التشريعي

تمثل صلاحية الرئيس في حل المجلس التشريعي المنتخَب إحدى المسائل التي تحدد شكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فمَنح الرئيس سلطة حل المجلس التشريعي يسمح له بتقليص دورة المجلس. ويؤثر ذلك على توازن القوى بناءً على التصميم الفعلي لهذه الصلاحية. فقد يقوم الرئيس بغياب القيود الضرورية لضبط ممارسات

تمثل صلاحية الرئيس في حل المجلس التشريعي المنتخَب إحدى المسائل التي تحدد شكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويؤثر ذلك على توازن القوى بناءً على التصميم الفعلي لهذه الصلاحية.

السلطة التنفيذية المزدوجة بتعيين الحكومة دون موافقة المجلس التشريعي ويهدد بحله إذا قرر تقديم اقتراح بحجب الثقة. كما تتيح سلطة الحل للرئيس أيضًا التأثير على مواعيد انتخاب المجلس التشريعي بما يخدم أجندة

٢٨ المادة ٨٨ من الدستور الانتقالي لجنوب أفريقيا (١٩٩٤-١٩٩٦).

٢٩ المادة ٨٧ من دستور أوكرانيا (١٩٩٦) اعتبارًا من عام ٢٠٠٤.

٣٠ المادتين ٦٧ و٦٨ من القانون الأساسي الألماني (١٩٤٩) اعتبارًا من عام ٢٠٠٩.

٣١ المادة ٣٩ من دستور هنغاريا (١٩٤٩) اعتبارًا من عام ٢٠٠٧.

٣٢ المادة ٨٧ (٨) من دستور ليسوتو (١٩٩٣).

٣٣ المادة ١٥٨ (١) من دستور بولندا (١٩٩٧).

٣٤ المادة ١١٣ من دستور إسبانيا (١٩٧٨)، اعتبارًا من عام ١٩٩٢.

الرئيس السياسية. وفي الأنظمة التي يُنتخب فيها رئيس الحكومة من قبل المجلس التشريعي، تغدو سلطة حل المجلس بمثابة أداة تكتيكية لزيادة احتمال إعادة انتخابه من خلال أغلبية حزبه في المجلس. ففي اليابان مثلاً، يمكن حل مجلس النواب في أي وقت بمبادرة من رئيس الوزراء (تليها موافقة الإمبراطور الشكلية). ويجب حله في موعد أقصاه نهاية الدورة التشريعية البالغة أربع سنوات. ولم يُحل المجلس في نهاية السنوات الأربع سوى مرة واحدة فقط طوال ٦٠ عاماً، أما بقية المجالس التشريعية فُحلت جميعها قبل انتهاء دورتها.

وفي ضوء التحديات المختلفة الواردة أعلاه، منحت عدة دساتير الرئيس سلطة حل البرلمان رهناً بقيود وشروط إضافية قد تكون كثيرة، ومنها توقيت حل المجلس (في البرتغال: ليس قبل مرور ستة أشهر بعد الانتخابات البرلمانية)، وعدد مرات حل المجلس (فرنسا: مرة واحدة في السنة، والغابون: مرة واحدة في السنة ولكن لا تزيد عن مرتين في فترة رئاسية واحدة)، وسبب حل المجلس (النمسا: لا يجوز الحل أكثر من مرة للسبب نفسه)، أو وضع شرط مسبق لحل المجلس مثل تعطيل العمل البرلماني (موزمبيق وبولندا). ويؤدي حل الرئيس للمجلس التشريعي في بعض البلدان إلى إجراء انتخابات رئاسية (ناميبيا^(٢٥))، أو يكون رهناً بقرار جمهور الناخبين عبر إجراء استفتاء (مصر ٢٠٠٥^(٢٦)).

٥-٣-٥) العزل

يُعتبر العزل طريقة أخرى لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية. ويسمح العزل بإقالة رأس السلطة التنفيذية جراء مخالفات قانونية ارتكبتها، وذلك على النقيض من الرقابة السياسية التي يمارسها المجلس التشريعي بالتصويت على حجب الثقة. ويحظى العزل بأهمية خاصة في الأنظمة الرئاسية حيث الإقالة السياسية لرأس السلطة التنفيذية من قبل المجلس التشريعي ليست جزءاً من الترتيبات المؤسسية. وينبغي مراعاة عاملين بشكل عام هما: نوع الجريمة التي تؤدي إلى إجراء العزل، ومشاركة السلطتين الأخريتين في مثل هذا الإجراء.

يمثل العزل (إقالة رئيس السلطة التنفيذية جراء مخالفات قانونية) طريقة أخرى لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية. ويحظى العزل بأهمية خاصة عندما لا تكون إقالة المجلس التشريعي لرأس السلطة التنفيذية جزءاً من الترتيبات المؤسسية.

وفيما تحصر بعض الدساتير العزل في جرائم جسيمة مثل الخيانة العظمى، تتسم دساتير أخرى بمزيد من الشمولية، إذ لا تشترط سوى انتهاكاً صريحاً للدستور أو أي قانون آخر أثناء تولي المنصب (كما في هنغاريا). ومن الحالات المتطرفة نذكر تنزانيا حيث يمكن عزل الرئيس عند إتيانه بسلوك يسيء لمنصبه. وقد تفضي مثل هذه القيود المبهمة و/أو الفضفاضة إلى تحويل العزل إلى أداة سياسية، لاسيما إذا كان القرار حكراً على المجلس التشريعي (كما في مولدافيا). ولكن يلعب القضاء عموماً دور الحارس الأمين إما بالفصل في دستورية تصرف الرئيس من عدمه، أو من خلال المشاركة في أعمال لجنة التحقيق. وقد تبنت الهندوراس نهجاً خاصاً للغاية وهو أنه إذا عرّض الرئيس النظام الدستوري لفقدان السمعة بسبب أمور من قبيل تعديل القيود المفروضة على فترة ولايته، يحق للقوات المسلحة التدخل بموجب المادة ٢٧٢ (٢) من الدستور والتي تنص على مايلي: «يختص [الجيش] بالدفاع عن سلامة الأراضي وسيادة الجمهورية، والحفاظ على السلم والنظام العام وسيادة الدستور، ومبادئ الاقتراع الحر، وتداول منصب رئاسة الجمهورية» (التشديد من المؤلف).

٢٥ المادة ٥٧ من دستور ناميبيا (١٩٩٠) اعتباراً من عام ١٩٩٨.

٥-٣-٦) الإقالة الشعبية

تعد أحقية المواطنين في إقالة رئيس السلطة التنفيذية قبل نهاية فترة ولايته طريقة أخرى للرقابة على السلطة التنفيذية، جنباً إلى جنب مع الرقابة المؤسسية داخل أو بين مختلف فروع الحكم. وبشكل عام، هناك نوعان مختلفان من الإقالة على الصعيد الوطني وهما الإقالة المختلطة والإقالة الكاملة. وتعني الأخيرة أن كلاً من مبادرة الإقالة واتخاذ القرار النهائي هما بيد المواطنين حصراً. أما في ما يتعلق بالسلطة التنفيذية، فيعد نوعاً الإقالة سالفاً الذكر أقل شيوعاً ولا يتم العمل بهما إلا في بعض دول أمريكا الجنوبية كالإكوادور^{٣٦}. والإقالة المختلطة هي عملية يشارك المواطنون في إحدى مرحلتها، إما في الشروع فيها أو في اتخاذ القرار عبر استفتاء. وفيما تُعتبر مشاركة المواطنين في بعض الدول بمثابة جزء من إجراء الإيقاف عن العمل نتيجة مخالفات وانتهاكات رئاسية (كما في رومانيا^{٣٧})، يغدو المواطنون في معظم الحالات جزءاً من نقاش سياسي محض يتعين عليهم فيه الموافقة على إقالة الرئيس (كما في النمسا^{٣٨} وأيسلندا^{٣٩}).

ولا بد من أن تُحدث الإقالة الشعبية توازناً بين مبادئ المشاركة والحكم الفعال وبين الحاجة إلى تسييق إجراءات الإقالة مع المؤسسات الفعالة للديمقراطية التمثيلية. صحيح أن التصويت المتكرر بالإقالة قد يقوض فكرة الديمقراطية التمثيلية ويعيق السلطة التنفيذية عن تنفيذ أجداتها السياسية متوسطة وطويلة الأجل، بيد أن المبالغة في تعقيد العملية بهدف تجنب استخدامها المفرط قد يحد من مغزاها الرئيسي الرامي إلى تمكين المواطنين من مساءلة ممثليهم مباشرة.

٥-٤) وضع الصلاحيات الجوهرية للسلطة التنفيذية

إضافة إلى توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية من خلال التصميم المؤسسي على النحو الوارد أعلاه، قد يرغب واضعو الدساتير أيضاً في مراقبة صلاحيات السلطة التنفيذية من خلال إشراك جهات فاعلة أخرى في عملية صنع القرار. وثمة خياران ينبغي النظر فيهما، أولهما هو إشراك هذه الجهات في ضوء رقابة السلطة التنفيذية، وثانيهما هو الحد من تأثير السلطة التنفيذية في الاختصاصات الرئيسية لفرعي الحكم الآخرين.

٥-٤-١) إشراك جهات فاعلة أخرى في صنع القرارات التنفيذية الجوهرية

قد تتضمن الفئة الأولى (الحد من صلاحيات السلطة التنفيذية) القرارات المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ، ومنح عفو عام/صفح، وإعلان حالة الحرب. وتتناول الفقرتان ٤-٣-١ و ٤-٣-٢ في الفصل الخامس الصلاحيات المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ ومنح عفو عام/صفح. وقد تتضمن الفئة الثانية (قرارات العزل التي عادة ما تُصدرها السلطة التشريعية ضد السلطة التنفيذية) تقييد صلاحيات هذه الأخيرة في إصدار نصوص قانونية أو مراسيم لها قوة القانون، أو محاولاتها لتصميم عملية سن القوانين الرسمية.

٣٦ المادة ١٠٥ من دستور الإكوادور (١٩٩٨) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

٣٧ المادة ٩٥ من دستور رومانيا (١٩٩١) اعتباراً من عام ٢٠٠٣.

٣٨ المادة ٦٠ (٦) من دستور النمسا (١٩٢٠) اعتباراً من عام ٢٠٠٤.

٣٩ المادة ١١ من دستور آيسلندا (١٩٤٤) اعتباراً من عام ١٩٩٩.

حالة الطوارئ

يوفر التساؤلان الدستوريان «من المخول بإعلان حالة الطوارئ وبأي طريقة» درجات مختلفة من إشراك مؤسسات أخرى غير السلطة التنفيذية. ويمكن أن ينص الدستور صراحة على هذه الظروف - وفقط هذه الظروف - أي متى تعلن الحكومة حالة الطوارئ (غزو، أو كوارث طبيعية). لكن قد يرغب واضعو الدساتير في ترك مجال لحرية التصرف في حالات من قبيل المخاطر التي قد تتعرض لها الصحة العامة أو الأمن الداخلي.

يمكن مراقبة صلاحيات السلطة التنفيذية من خلال إشراك جهات فاعلة أخرى في صنع قرارات من قبيل إعلان حالة الطوارئ أو عن طريق الحد من تأثير السلطة التنفيذية على الاختصاصات الرئيسية لفرعي الحكم الآخرين (مثل صلاحيات سن القوانين).

ولعل من المستحيل ومن غير الحكمة محاولة ذكر هذه الظروف كافة بالتفصيل. ويجب أن يكون هناك شخص ما يقرر متى يرقى مستوى التهديد إلى مستوى إعلان حالة الطوارئ. ولتجنب إساءة استغلال هذا الحق، يجب أن يكون هناك شخص آخر مخول بتقييم مثل هذا القرار. ويقتضي دستور البيرو حصول الرئيس على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء قبل إعلان حالة

الطوارئ وتوزيع الصلاحيات داخلياً ضمن السلطة التنفيذية. ويسمح دستور ملاوي للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ التي لا تسري إلا بعد موافقة البرلمان في غضون فترة زمنية محددة. ويشترط دستورا إثيوبيا وفيجي الحصول على موافقة البرلمان مسبقاً قبل أن تتمكن السلطة التنفيذية من إعلان حالة الطوارئ. أما في دستور منغوليا، فالبرلمان هو الوحيد المخول بإعلان حالة الطوارئ، وهو أوسع توزيع لصلاحيات السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ. ويمكن للرئيس إعلان حالة الطوارئ إذا كان البرلمان في عطلة، غير أن هذا الإعلان يستمر مدة سبعة أيام فحسب ويسقط تلقائياً بانقضاء هذه الفترة في حال عدم انعقاد البرلمان.

ويمكن القول بأن إعلان حالة الطوارئ يجمع السلطات على نحو يفوق أي قرار تنفيذي آخر، حيث يتجاوز كثيراً

يمكن القول بأن إعلان حالة الطوارئ يجمع السلطات على نحو يفوق أي قرار تنفيذي آخر. وقد أدرج بعض واضعي الدساتير شروطاً حذرة للغاية لإعلان حالة الطوارئ.

من الضوابط التي تتم عادة على الإجراءات أحادية الجانب. وقد عانت دول عدة بعد النزاع من تطبيق حالة الطوارئ بشكل تعسفي. وتحسباً لذلك، أدرج بعض واضعي الدساتير شروطاً حذرة للغاية ينبغي تحقيقها قبل أن يصبح إعلان حالة الطوارئ نافذاً. وفي حالات الطوارئ الفعلية، قد يؤدي غياب المؤسسات

الفاعلة إلى استحالة استيفاء هذه الشروط. ففي هايتي على سبيل المثال، أصبح إعلان حالة الطوارئ مؤخرًا مشروعًا بموافقة رئيس الوزراء وكافة الوزراء فضلاً عن اتخاذ البرلمان لقرار فوري بشأن نطاق قرار الرئيس ومدى ملاءمته. ومؤخرًا أيضًا، نص دستور دولة هايتي على أن الغزو الأجنبي والحرب الأهلية فحسب يشكلان حالة الطوارئ، دون الإشارة إلى الكوارث الطبيعية. وبسبب هذه النص المقيّد ومقتضيات الأوضاع، بما في ذلك حدوث زلزال لم يسبق له مثيل ووفاة عدة وزراء وبرلمانيين، تجاهلت حكومة هايتي الأحكام الدستورية وأعلنت حالة الطوارئ، مجبرة على تجاهل مبدأ سيادة القانون من أجل حماية السيادة.

سلطة منح عفو عام/صفح

يُعتبر منح عفو عام/صفح من الصلاحيات التقليدية للسلطة التنفيذية. وفي ظروف ما بعد النزاع، تحظى النصوص الدستورية الخاصة بالعدالة الانتقالية، وتتضمن أيضاً عناصر العفو، بأهمية قصوى وغالباً ما تكون شرطاً رئيسياً لبداية عهد سلام جديد.

لا يغطي هذا الفصل العفو العام كجزء من العدالة الانتقالية بعد نزاع عنيف، بل يتناول أحكام منح العفو العام/الصفح التي تسري في المسار الاعتيادي للحياة الدستورية. ولكن حتى في هذا السياق، تكون سلطة منح عفو

عام/صفح بالغة الدقة ويُحتمل أن تؤثر على مجرى العدالة بشكل واسع النطاق إذا لم تُستخدم بحكمة. بناءً على ذلك، يُعتبر تحديد التوازن السليم بين الجهات الفاعلة المشاركة في عملية منح عفو عام/صفح أمراً حاسماً. وثمة أيضاً خيارات دستورية متنوعة بدءاً من إعطاء السلطة التنفيذية صلاحية مطلقة لمنح العفو (كما في بوركينا فاسو والتشيك) أو الصفح (جورجيا وكينيا) وانتهاءً بإقصاء السلطة التنفيذية من

في دول بعد النزاع، تحظى النصوص الدستورية الخاصة بالعدالة الانتقالية والتي تتضمن أيضاً عناصر العفو بأهمية قصوى وغالباً ما تكون شرطاً رئيسياً لبداية عهد سلمي جديد. وتكون سلطة منح عفو عام أو صفح بالغة الحساسية وقد تؤثر على تحقيق العدالة بشكل واسع النطاق إذا لم تُستخدم بحكمة.

قرارات العفو العام كلياً (هنغاريا). وبين هذين النقيضين، تضم مجموعة الخيارات ممارسة كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية لصلاحيات العفو أو الصفح بشكل متواز (موزمبيق ١٩٩٠)، وتخويل السلطة التنفيذية منح العفو والصفح في ظل ظروف محدودة (هايتي)، وصلاحيات مشتركة تشترط موافقة السلطتين التشريعية والتنفيذية على منح العفو أو الصفح (إندونيسيا وكوريا الجنوبية). وقد يصل الأمر إلى الجمع بين الترتيبين الأخيرين كما في اليونان حيث يُمنح العفو في جرائم سياسية فحسب بعد موافقة البرلمان والسلطة التنفيذية معاً.

٥-٤-٢) الحد من تأثير السلطة التنفيذية على أنشطة سن القوانين

تُحوّل صلاحيات سن القوانين عادة إلى السلطة التشريعية وليس التنفيذية. ولكن يجوز لهذه الأخيرة استخدام صلاحياتها لمنع أو مراجعة أو التأثير على الأنشطة المركزية لفرعي الحكم الآخرين مثل سن القوانين. ولذلك ينبغي أثناء تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية منحها تأثيراً معتدلاً على سن

ينبغي أثناء تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية منحها تأثيراً معتدلاً على سن القوانين.

القوانين. ويمكن تصنيف مشاركة السلطة التنفيذية في أنشطة سن القوانين إلى نوعين هما صلاحياتها للتشريع بموجب مرسوم، واشتراكها في عملية سن القوانين التشريعية نفسها.

التشريع بموجب مراسيم

من الأهمية بمكان عدم الخلط بين سلطة إصدار مراسيم ذات طابع تنظيمي أو إداري وبين سلطة التشريع بموجب مراسيم. فمعظم السلطات التنفيذية، لاسيما تلك التي انتُخب رئيسها انتخاباً مباشراً، تتمتع بصلاحيات إصدار قوانين تنفيذية لتنفيذ الأجندة السياسية. وفي بعض الحالات، يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة تقديرية في تفسير نوايا السلطة التشريعية في ما يتعلق بتنفيذ القانون^٤.

٤٠ ج. م. باين وآخرون، «ديمقراطيات في التنمية: السياسة والإصلاح في أمريكا اللاتينية» (واشنطن: مصرف التنمية الأمريكي، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وآخرون، ٢٠٠٧).

ويحدث التشريع بموجب مراسيم بطريقتين إما كصلاحيات مفوضة من المجلس التشريعي أو كصلاحيات دستورية أصلية. وفي الطريقة الأولى، يتحكم المجلس التشريعي نفسه بتفويض هذه الصلاحيات ويحق له إلغاؤها في أي وقت (مثل كرواتيا). ويساعد منح هذه الصلاحية مؤقتاً بموافقة أغلبية المجلس التشريعي مع تحديدها بعناية في سن تدابير

تُمنح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع بموجب مراسيم إما بتفويض من المجلس التشريعي أو بشكل أصيل من الدستور.

خاصة في مجال معين بطريقة كفؤة. وبخصوص صلاحيات سن القوانين المُسندة مباشرة إلى السلطة التنفيذية، نذكر مجدداً عنصرين يستحقان الاهتمام هما سلطة التشريع في ظروف استثنائية فقط، وسلطة التشريع في قضايا محددة. ومن الظروف الاستثنائية الشائعة نذكر الفترات التي لا يُعقد فيها المجلس التشريعي. وعادة ما تسقط هذه المراسيم إن لم يعتمدها المجلس التشريعي في غضون فترة زمنية معينة بعد عودته للانعقاد (مثل البرازيل). وثمة ظرف استثنائي آخر هو حالة الطوارئ. ولكن إن لم توضع الأحكام الخاصة بها بعناية (انظر الفقرات ٤-٣-١ و ٤-٣-٢ من الفصل الخامس)، فقد تمهد الطريق لتشكيل نموذج واسع من الصلاحيات التشريعية ومن ثم تصبح عرضة لإساءة الاستخدام كما في مصر والسودان وغيرهما.

وعوضاً عن ذلك، قد يسمح الدستور للسلطة التنفيذية بإصدار مراسيم لها قوة القانون في مجالات سياسات محددة ملتقاً بذلك على المجلس التشريعي في هذه المجالات (كما في فرنسا).

اشتراك السلطة التنفيذية في عملية سن القوانين

تتضمن العملية التشريعية عدة مراحل مختلفة، بدءاً من الشروع بالتشريع وانتهاءً بإصدار مشروع القانون لسنة. وقد تشارك السلطة التنفيذية موضوعياً في هذه العملية إما منذ البداية أو بعد إقرار المجلس التشريعي للقانون.

أ) المبادرة بالتشريع

يملك المجلس التشريعي في معظم الدساتير صلاحية غير محدودة للشروع في صياغة قوانين في كافة القضايا. وتكون هذه الصلاحية أحياناً حصرية كما في الولايات المتحدة الأمريكية. ولكن السلطة التنفيذية في دول عدة تشارك ولو جزئياً على الأقل في صلاحية تقديم مشاريع القوانين، كما تتمتع في بعض الدساتير بالحق الحصري في صياغة القوانين المتعلقة بالموازنة، والمعاهدات الدولية، والتجارة، والتعرفة الجمركية. وقد تمتد هذه الصلاحية إلى موضوعات سياسية أخرى كذلك كما في البرازيل، وتشيلي، وكولومبيا.

وتساعد هذه الوظيفة الحارسة السلطة التنفيذية على الإبقاء على الوضع الراهن في مجالات سياسات محددة تسري عليها. ولا يستطيع رئيسٌ يرغب في منع مجلس تشريعي تهيمن عليه المعارضة من إدخال تغييرات في مجال ما سوى أن يمتنع عن تقديم قوانين لمناقشتها.

ب) صلاحيات النقض الرئاسية

منحت بعض الدساتير الرئيس الحق في التأثير على القوانين أو إعاقها أو حتى حجبها بعد أن يوافق المجلس التشريعي عليها. ولهذا، تؤدي طريقة صياغة الدستور لحق النقض إلى تجميع السلطات أو فصلها. ويمكن

التمييز بين نوعين من التدخل الرئاسي، إذ يحق للرئيس إما رفض مشروع القانون كلياً لأسباب سياسية أو التشكيك في مدى دستوريته. ويعتبر الأول نقضاً سياسياً، أما الثاني فهو نقض دستوري لمسودة القانون. والنقض السياسي أكثر شيوعاً في الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية والتي يُنتخب فيها الرئيس انتخاباً مباشراً من قبل الناخبين وليس من جانب المجلس التشريعي. وإذا استطاع المجلس التشريعي تجاوز نقض رئاسي بأغلبية تساوي أو تفوق الأغلبية التي أقر بموجبها القانون (مثل بتسوانا، والهند، وتركيا)، يصبح هذا النقض ضعيفاً ويتحول إلى مجرد حق في التأخير فقط. وقد يؤدي النقض إلى ضرورة مرور عدة أشهر قبل أن يتمكن المجلس التشريعي من إعادة تقديم مشروع القانون. وتسمح تلك الفترة بإجراء مناقشات إضافية أو تسليط الإعلام مزيداً من الضوء على مشروع القانون (مثل الأورغواي). وكلما ارتفعت نسبة الأغلبية المطلوبة لتخطي النقض الرئاسي، زادت أهميته. وتختلف هذه النسبة بين بلد وآخر لتتراوح بين الأغلبية المطلقة في البيرو، و6٠٪ في بولندا، و6٧٪ من أعضاء المجلس التشريعي الحاضرين في تشيلي، و6٧٪ من كافة أعضاء المجلس التشريعي في مصر. وقد يكون النقض الرئاسي أحياناً بمثابة نقض مطلق يوقف جميع مشاريع القوانين، ويعتمد ذلك على تشكيل أعضاء المجلس التشريعي ومدى قوة المعارضة. ولكن نادراً ما يتواجد حق اعتراض مطلق قانونياً. وحتى إن وجد، فإنه عادة ما يُطبق في نطاق محدود من السياسات (مثل: قبرص).

يعني اشتراك السلطة التنفيذية في عملية سن القوانين صلاحية تقديم مشاريع القوانين أو حق النقض. وتشارك السلطة التنفيذية في عدة دول ولو جزئياً على الأقل في صلاحية تقديم مشاريع القوانين، كما يمكن تجاوز حق النقض في ظل ظروف متنوعة.

وبالإضافة إلى ما يسمى «حق النقض الكلي» الذي يتيح للرئيس تسجيل موافقته بنعم أو لا فحسب، يسمح «حق النقض الجزئي» له بالاعتراض على أجزاء من القانون (الأورغواي) متيحاً للرئيس المشاركة عن كثب في عملية سن القوانين بالتدخل بشكل محدود في تفاصيل العملية التشريعية. ويسمح تراكم هذه التدخلات المحدودة بإحداث أثر أكبر على الشكل النهائي للتشريع.

وثمة خيار آخر يسمح للرئيس بتوسيع مساحة طيف الموافقة المطلوبة لسن مشاريع القوانين. وقد تؤثر السلطة التنفيذية في العملية التشريعية أيضاً عبر إرسال مسودة قانون للاستفتاء عليها (فرنسا والبيرو). وتمثل صلاحية إجراء استفتاء عام وشعبي أداة هامة يستخدمها الرئيس للضغط على المجلس التشريعي من أجل الانصياع لما يقترحه من سياسات. وإلى جانب مناقشة أمور جوهرية في القوانين، قد يستخدمها الرؤساء أيضاً للتأكيد مجدداً على شرعيتهم ونيابتهم عن الشعب.

وقد يسمح الدستور أيضاً للرئيس بأن يطعن في دستورية القوانين بإحالتها إلى المحكمة المختصة لمراجعتها (كروايتا وجنوب إفريقيا). وهنا، فإن اهتمام الرئيس بمدى دستورية القانون يؤخر أو ينهي - إذا دعمته المحكمة المختصة - العملية قانونياً وليس سياسياً. ويتيح منح الرئيس حق نقض القوانين دستورياً فرصة الرقابة القانونية في المراحل الأولى.

٦) خاتمة

تشعب طرق تصميم الفرع التنفيذي من الحكم. ولا تقدم الخيارات المطروحة أعلاه سوى بعض الأمثلة من قائمة طويلة. وتبرز المقترحات المختلفة المقدمة لتقسيم صلاحيات السلطة التنفيذية المناقشات لتحويل الأفكار السياسية إلى قوانين. ولا يشكل الإنشاء الدستوري لعلاقات مؤسسية تحقق توازناً ملائماً للقوى والمسؤوليات، سواء داخل السلطة التنفيذية أو بين السلطات الثلاثة، إلا خطوة أولى. وأحياناً تلتف الديناميات السياسية والسياسيون على الأحكام الدستورية ما يؤدي إلى أحكام لا تتوافق مع ما هدف إليه واضعو الدستور. وقد يكون من الضروري أحياناً تقديم دعم مستمر مع الحذر من الجهات الفاعلة السياسية ذات الصلة بغرض تجنب تفسير السلطة التنفيذية المبالغ فيه للقوانين. فعلى سبيل المثال، يمنح الدستور البرازيلي الرئيس سلطة إصدار «تدابير مؤقتة» في أوقات «عصيبة وملحة». وكان دستور عام ١٩٨٨ ينهي العمل بتلك التدابير خلال ثلاثين يوماً إلا إذا أقرت بموجب قانون. لكن فُسر هذا النص بأنه يسمح للرئيس بإعادة إصدار التدابير المؤقتة لأجل غير مسمى. ثم عمل تعديل دستوري عام ٢٠٠١ على تمديد هذه المدة إلى ٦٠ يوماً، لكنه حدد أيضاً أنه لا يجوز تمديد فترة العمل بالتدابير المؤقتة سوى لمرة واحدة فقط. ومع ذلك، تصبح مبادئ فصل السلطات والضوابط والتوازنات المؤسسية المصممة للسيطرة على السلطة التنفيذية غير واقعية أحياناً إذا كان رئيس الوزراء يدير حزبه السياسي فعلياً.

وتُظهر المعضلة الدستورية المتمثلة في منع السلطة التنفيذية من تمديد فترة ولايتها الدستورية الضعف الواضح للنصوص الدستورية التي تقتدر لدعم سياسي. فعلى الرغم من ندرة مشاركة رؤساء السلطة التنفيذية في عمليات تعديل الدستور إلا أنهم تمكنوا مراراً وتكراراً من بدء هذه العمليات وتوجيهها بما يؤدي إلى تمديد فترة ولايتهم (بوركيينا فاسو، وساحل العاج، والغابون، وأوغندا). ولتجنب تلك النتائج، نصت بعض الدساتير على عدم إمكانية تعديل مدة الولاية الرئاسية (السلفادور، والهندوراس، والنيجر)، حتى أن دستور الهندوراس خول القوات المسلحة تطبيق هذا النص بالقوة (انظر أعلاه). وقد يكون الأمر أكبر من مجرد صدفة أن يفشل رئيسي الهندوراس والنيجر اللذين سعيا لتجاوز هذه النصوص ويُعزلا من منصبيهما، حيث تسبب تحديهما السافر لهذه النصوص وتجاهلهم المحاولات فرعي الحكم الآخرين لحمايتها في حشد المعارضة والمقاومة. وفي النهاية، قُضي على انقلاب كلا الرئيسيين في مراحل مختلفة عن طريق تدخل عسكري.

الجدول ٢: القضايا التي ناقشها هذا الفصل

الموضوع	الأسئلة
(١) نظام الحكم	<ul style="list-style-type: none"> هل يُنتخب رئيس الحكومة انتخاباً مباشراً من الشعب لفترة محددة، أم يستمد شرعيته من المجلس التشريعي ما يجعل تعيينه واستمراره معتمداً على قرار منه؟ هل يجوز أن يكون رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة؟ وإذا كان الجواب نعم، فهل يُنتخب من الشعب (نظام رئاسي) أم من المجلس التشريعي (جنوب أفريقيا وبوتسوانا)؟ هل يجوز تواجد سلطة تنفيذية مزدوجة يُنتخب فيها رئيس الدولة انتخاباً مباشراً ويُختار فيها رئيس الحكومة من قبل كلٍ من رئيس الدولة والمجلس التشريعي؟
(٢) تصميم السلطة التنفيذية على الصعيد الوطني	<ul style="list-style-type: none"> هل يشغل منصب رئيس الحكومة (ورئيس الدولة) شخص واحد فقط أم سلطة تنفيذية جماعية تكون فيها الرئاسة مكونة من عدة أعضاء؟ في حالة الخيار الأخير، هل يمتلك كافة أعضاء الفريق الرئاسي الصلاحيات نفسها، أم صلاحيات مرجحة بحيث لا يكون الإجماع الرئاسي مطلوباً إلا في القضايا المهمة فقط؟ هل يتمتع رئيس الدولة في السلطة التنفيذية المزدوجة بصلاحيات تعيين/اختيار/عزل رئيس الحكومة؟ هل يجوز لرئيس الدولة في السلطة التنفيذية المزدوجة المشاركة في تعيين و/أو عزل الوزراء، أم أن هذه الصلاحيات موكلة حصرياً لرئيس الحكومة؟
(٣) حدود الفترة الرئاسية	<ul style="list-style-type: none"> هل تُحدّد الفترة الرئاسية للرئيس المنتخب انتخاباً مباشراً؟ كيف يمكن حماية النصوص المُحدّدة للفترة الرئاسية من تعديلها بسهولة؟
(٤) إزالة تركيز صلاحيات السلطة التنفيذية	<ul style="list-style-type: none"> من منظور رأسي، هل تتعدد المستويات الإدارية أم الحكومية في البلاد؟ في الحالة الأخيرة، هل يُنتخب رئيس الإدارة المعنية من قبل أفراد تلك الوحدة، أم تُعينه السلطة التنفيذية الوطنية؟ هل ينفذ رئيس الإدارة/الحكومة السياسات الوطنية فقط، أم يتمتع حصرياً بصلاحيات تحديد السياسات الخاصة بقضايا محددة (سواء بنفسه أو من خلال جمعية تشريعية في هذا المستوى) وتمثيل هذا المستوى من الحكم؟ هل يُسمح لمستوى الحكم بتحصيل إيراداته؟

<ul style="list-style-type: none"> هل يمتلك رئيس السلطة التنفيذية صلاحية حل المجلس التشريعي؟ إذا كان الجواب نعم، في ظل أي ظروف؟ 	<p>(٥) الصلاحيات المؤسسية للسلطة التنفيذية</p>
<ul style="list-style-type: none"> هل يتمتع رئيس السلطة التنفيذية بسيطرة كاملة على مجلس الوزراء، أم يتقاسمها مع المجلس التشريعي؟ هل يجوز تواجد تصويت سياسي بحجب المجلس التشريعي للثقة من رئيس الحكومة؟ من له الحق في المشاركة في إجراءات عزل رئيس الحكومة/الدولة؟ هل من الممكن أن تُتاح الفرصة للمواطنين لإقالة رئيس الدولة في ظل ظروف محددة؟ 	<p>(٦) الرقابة المؤسسية على السلطة التنفيذية</p>
<ul style="list-style-type: none"> هل تتمتع السلطة التنفيذية بحق حصري في إعلان حالة الطوارئ، أم تشارك في ذلك هيئات أخرى كالمجلس التشريعي؟ هل تتمتع السلطة التنفيذية بحق حصري في إعلان حالة الحرب، أم تشارك في ذلك هيئات أخرى كالمجلس التشريعي؟ هل تتمتع السلطة التنفيذية بحق حصري في منح عفو عام/صفح، أم تشارك في ذلك هيئات أخرى كالمجلس التشريعي؟ هل تشارك السلطة التنفيذية في عمليات سن القوانين؟ إذا كان الجواب نعم، فهل يمكنها التشريع بموجب مراسيم، وما القيود التي يجب تطبيقها؟ هل تتمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات إصدار تشريعات في بعض المجالات وحتى حصرياً؟ هل يحق للسلطة التنفيذية نقض مشاريع القوانين؟ إذا كان الجواب نعم، فهل هو نقض إيقافي فحسب، أم أن الأمر يتطلب موافقة الغالبية العظمى من المجلس التشريعي لتجاوز النقض الرئاسي، أم أنه نقض مطلق في بعض القضايا؟ هل يحق للسلطة التنفيذية التشكيك في دستورية مشروع القانون قبل إقراره؟ 	<p>(٧) الصلاحيات الرئسية للسلطة التنفيذية</p>

كلمات أساسية

السلطة التنفيذية الجماعية، السلطة التنفيذية المزدوجة، الفصل الرأسي لصلاحيات السلطة التنفيذية، الاعتماد المؤسسي.

مصادر إضافية

• مبادرة بناء السلام

<<http://www.peacebuildinginitiative.org/index.cfm?pageId=1759>>

يوفر هذا الموقع نظره معمقة عن قضايا الحكم والديمقراطية في دول تسعى لبناء السلم بعد النزاع، ويناقش تعاريفوقضايا مفاهيمية تتعلق بمفاهيم الديمقراطية، والحكم، وسيادة القانون. كما يبحث في سبل تحول نظام الحكم الديمقراطي خلال العقدين الأخيرين إلى إطار سياسي رئيسي لإدارة مرحلة بعد النزاع وإرساء قواعد السلام، ويحوي نقاشات خاصة بالدساتير.

• شبكة المعرفة الانتخابية (ACE)

<http://aceproject.org/ero-en/index_html?filter&topic=&country=&type=Essays and Papers>

إن بوابة شبكة المعرفة الانتخابية (أيس) مبادرة مشتركة أطلقتها كل من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، والمعهد الانتخابي لاستدامة الديمقراطية في أفريقيا، ووكالة كندا للانتخابات، والمعهد الانتخابي الاتحادي في المكسيك، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وشعبة المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة. وأيس هي قاعدة معرفية إلكترونية تقدم خدمات واسعة المدى تتعلق بالمعرفة الانتخابية، والمساعدة، وتمتية القدرات. ويحتوي الموقع على مقالات عميقة التخصص، وإحصائيات عالمية وبيانات، وموسوعة الانتخابات، والمساعدة الانتخابية، والمراقبة والتطوير المهني، ومصادر تخص البلدان والأقاليم، وأخبار انتخابية، وتقويم (روزنامة) للانتخابات، وأسئلة سريعة، وشبكات مختصين.

• معهد الفدرالية

<<http://www.federalism.ch/index.php?page=22&lang=0>>

يُعد هذا المعهد الذي يضم باقة من المتخصصين الأكاديميين بمثابة مركز لإجراء الأبحاث يركز على الفدرالية والتنوع الثقافي. ويوفر موقعه الإلكتروني مركزاً دولياً للأبحاث والاستشارات يركز على إرساء قواعد السلم في مجتمعات متعددة الثقافات.

• مركز جنيف للإدارة الديمقراطية للقوات المسلحة

<<http://www.dcaf.ch/>>

هو منظمة دولية تدعم عمليات تطوير قوى الأمن والتي تخضع للمساءلة أمام الدولة والمواطنين. ويضم هذا الموقع عددًا من المنشورات، منها ورقة سياسات تناقش حالة الطوارئ - «حماية الديمقراطية؟ تحليل مقارن لسلطات الطوارئ في أوروبا» (٢٠٠٩).

- المعهد الديمقراطي الوطني

<<http://www.ndi.org/>>

هو منظمة دولية غير ربحية ولا تنتمي إلى حزب سياسي، بل تهدف إلى دعم المؤسسات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم من خلال مشاركة المواطنين في الحكومة، وانفتاحهم عليها، ومساءلتهم لها. كما يوفر الموقع مكتبة من المستندات الرئيسية إلى جانب منشورات أخرى.

- مكتب المنظمات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

<<http://www.osce.org/odhr>>

إن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا منظمة إقليمية تهدف إلى توفير منتدى للمفاوضات السياسية واتخاذ القرار في مجالات الإنذار المبكر، ومنع النزاع، وإدارة الكوارث، وعمليات التأهيل في فترة بعد النزاع. وتعمل المنظمة التي تمولها الدول الأعضاء فيها على تفعيل الإرادة السياسية للدول المشاركة من خلال شبكة مهامها الميدانية. ويضم الموقع مصادر مرئية ومسموعة، وخدمات إخبارية، وقاعدة بيانات، ومكتبة مستندات.

- موقع النظام شبه الرئاسي

<http://www.semi-presidentialism.com/The_Semi-presidential_One/Blog/Blog.html>

ينشر هذا الموقع آراء الخبير السياسي روبرت إلجي عن الأنظمة والحكومات شبه الرئاسية.

مسرد المصطلحات

<p>Administrative decentralization: The degree of autonomy that governmental subunits possess relative to the central government in running governmental affairs. Forms of administrative decentralization are, for example, de-concentration, delegation and devolution.</p>	<p>اللامركزية الإدارية: مستوى الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الفرعية الحكومية في علاقتها بالحكومة المركزية في إدارة الشؤون الحكومية. وتتضمن أشكال اللامركزية الإدارية القضاء على تركيز السلطات وتفويض السلطات ونقل السلطات.</p>
<p>Branches of government: Different sections of authority and power within the institutional design of a state. Traditionally there are three different branches with distinct powers in a modern state (executive, legislative and judicial).</p>	<p>فروع الحكم: الأقسام المختلفة للسلطة في التصميم المؤسسي لدولة معينة. وتقليدياً، هناك ثلاثة فروع مختلفة ذات صلاحيات متميزة في الدولة الحديثة (تنفيذية وتشريعية وقضائية).</p>
<p>Collegial presidency: A system with more than one person involved in running presidential affairs, often used as a way to accommodate diverse groups.</p>	<p>الرئاسة الجماعية: نظام يشارك فيه أكثر من شخص في إدارة الشؤون الرئاسية، ويستخدم في أغلب الأحوال كوسيلة لاستيعاب مجموعات متنوعة.</p>
<p>De-concentration: Occurs when the central government disperses responsibility for implementing a policy to its field offices without transferring authority.</p>	<p>إزالة تركيز السلطات: يحدث عندما تقوم الحكومة المركزية بتوزيع المسؤولية عن تنفيذ سياسة معينة على مكاتبها الميدانية دون نقل السلطة.</p>
<p>Delegation: A mechanism under which the central government refers decision making and administrative responsibilities for various public functions to other levels of government on a revocable basis. The degree of supervision varies and might include substantial central control, or might fully allocate the administration and implementation of policy to subunits.</p>	<p>التفويض: آلية تنقل الحكومة المركزية بموجبها بعض سلطات اتخاذ القرار والمسؤوليات الإدارية لوظائف عامة مختلفة إلى مستويات أخرى من الحكومة على أساس قابل للإلغاء. ويتنوع مستوى الرقابة وقد يتضمن درجة كبيرة من السيطرة المركزية أو ربما يعهد بإدارة وتنفيذ السياسة بشكل كامل إلى الوحدات الفرعية.</p>
<p>Devolution: The strongest form of decentralization that involves the transfer or shift of a portfolio of authority to regional or local governments.</p>	<p>نقل السلطات: أقوى أشكال اللامركزية ويتضمن نقل أو تحويل مجموعة من السلطات إلى حكومات إقليمية أو محلية.</p>
<p>Dual executive: A system with both a President and a Prime Minister.</p>	<p>النظام التنفيذي المزدوج: نظام يضم رئيساً للجمهورية ورئيساً للوزراء.</p>

<p>Executive branch: The executive branch is one of the three branches of government. Its main task is to implement the laws.</p>	<p>الفرع التنفيذي: أحد الفروع الثلاثة للحكم. ومهمته الرئيسية تنفيذ القوانين.</p>
<p>Fiscal decentralization: The extent to which governmental subunits are able to undertake fiscal responsibilities, such as revenue-raising and spending.</p>	<p>اللامركزية المالية: مدى قدرة الوحدات الحكومية الفرعية على تولي مسؤوليات مالية كتوليد الإيرادات والإنفاق.</p>
<p>Full recall: In constitutions providing for full recall, both the initiative and the final decision rests exclusively with the citizenry.</p>	<p>الإقالة الكاملة: في الدساتير التي تنص على الإقالة الكاملة، تقع كل من المبادرة والقرار النهائي على المواطنين دون غيرهم.</p>
<p>Horizontal separation of authority: A measure that explores options for de-concentrating power, either within one branch of government (for example, a collegial presidency in the executive branch or a second chamber in the legislature) or between branches of government at the national level.</p>	<p>الفصل الأفقي للسلطات: إجراء يدرس خيارات نزع مركزية السلطات سواء في فرع واحد من الحكم (رئاسة جماعية في الفرع التنفيذي أو غرفة ثانية في الهيئة التشريعية على سبيل المثال) أو بين فروع الحكومة على المستوى الوطني.</p>
<p>Impeachment: The process of bringing legal charges against a high constitutional authority, public official or judge, which would authorize their removal.</p>	<p>العزل: عملية توجيه اتهامات قانونية ضد سلطة دستورية عليا أو مسؤول حكومي أو قاضٍ والتي قد تؤدي إلى عزلهم.</p>
<p>Legislating by decree: The ability of the executive branch to make law, manifested either as powers delegated from the legislature or original constitutional powers. In the former, the legislature itself controls and may revoke at any time the delegation of such authority.</p>	<p>التشريع بموجب مراسيم: قدرة الفرع التنفيذي على صياغة قانون، وتظهر إما في صورة سلطات مفوضة من الهيئة التشريعية أو سلطات دستورية أصيلة. وفي الحالة الأولى تتحكم السلطة التشريعية نفسها في تفويض هذه السلطات ويجوز لها إلغاؤه في أي وقت.</p>
<p>Mixed recall: In a mixed recall, the citizenry is involved only in one of the steps of the process of recall, either initiating it or deciding on it in areferendum.</p>	<p>الإقالة المختلطة: وفيها يشارك المواطنون في خطوة واحدة فقط من خطوات عملية الإقالة إما بإطلاقها أو البت فيها بالاستفتاء.</p>
<p>Mixed system: A design of the executive branch that in some way combines aspects of the presidential and parliamentary systems.</p>	<p>النظام المختلط: تصميم للفرع التنفيذي يجمع بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني.</p>

<p>Parliamentary system: The institutional design of the government in which the head of government is elected by the legislature and is accountable to it.</p>	<p>النظام البرلماني: تصميم مؤسسي للحكومة يُنتخب فيه رئيس الحكومة من قبل الهيئة التشريعية ويخضع للمساءلة أمامها.</p>
<p>Political decentralization: The degree to which governmental subunits are able to undertake the political functions of governance such as representation.</p>	<p>اللامركزية السياسية: مدى قدرة الوحدات الحكومية الفرعية على تنفيذ وظائف سياسية للحكم مثل التمثيل.</p>
<p>Presidential system: The institutional design of the government in which the head of state and the head of government are typically the same individual who is directly elected by the people for a fixed term.</p>	<p>النظام الرئاسي: تصميم مؤسسي للحكم يشغل فيه الشخص نفسه منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة ويُنتخب مباشرة من قبل الشعب لفترة محددة.</p>
<p>Recall: The competence of the electorate to recall its representatives in the legislature or the executive branch prior to the end of their term. Depending on the involvement of the citizens, a distinction is made between full recall and mixed recall.</p>	<p>الإقالة: اختصاص جمهور الناخبين بإقالة ممثليه في الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي قبل انتهاء مدة عملهم. وهناك فرق بين الإقالة الكاملة والإقالة المختلطة بناء على مشاركة المواطنين.</p>
<p>Separation of powers: The distribution of state power among different branches and actors in such a way that no branch of government can exercise the powers specifically granted to another.</p>	<p>فصل السلطات: توزيع سلطات الدولة بين مختلف الفروع والفرقاء بطريقة تمنع فرعاً معيناً للحكم من ممارسة سلطات ممنوحة حصراً إلى فرع آخر.</p>
<p>State of emergency: A temporary period under which extraordinary powers are granted, usually to the executive branch, in order to deal with extenuating circumstances that are deemed an emergency.</p>	<p>حالة الطوارئ: فترة مؤقتة تمنح بموجبها سلطات استثنائية، للفرع التنفيذي عادة، بغرض التعامل مع ظروف استثنائية تعتبر حالة طوارئ.</p>
<p>Vertical separation of authority: A measure that explores options for allocating power among various levels of government through different forms of decentralization.</p>	<p>الفصل الرأسي للسلطات: إجراء يدرس خيارات توزيع السلطات بين مختلف مستويات الحكم من خلال أشكال مختلفة من اللامركزية.</p>
<p>Veto: The ability of an official or body to block, impede or delay decision making or the passage of legislation.</p>	<p>حق النقض: قدرة مسؤول أو جهة على منع أو إعاقة أو تأخير اتخاذ قرار أو سن تشريع.</p>

Veto players: Political actors and institutions, such as second legislative chambers, or presidents, that have the ability to veto, for example, legislative action.

أصحاب حق النقض: جهات ومؤسسات سياسية، كالغرف التشريعية الثانية أو الرؤساء، لها القدرة على رفض إجراء تشريعي على سبيل المثال.

لمحة عن المؤلف

ماركوس بوكنفورديه

هو حالياً رئيس الفريق الاستشاري لطاخم تخطيط السياسات في الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية وباحث أول في معهد التنمية الألماني. تولى من ٢٠٠٩ وحتى أبريل/نيسان ٢٠١١ منصب مسؤول البرامج، وبشكل جزئي، القائم بأعمال مدير البرامج في برنامج بناء الدستور في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في ستوكهولم. وقبل انضمامه إلى المعهد، كان رئيس مشاريع أفريقيا وزميل بحث أول في معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي (MPIL) في هايدلبرغ (٢٠٠١-٢٠٠٨). في الفترة (٢٠٠٦-٢٠٠٧) إنتدبته وزارة الخارجية الألمانية بصفة خبير قانوني إلى لجنة التقدير والتقييم في السودان. وكانت مهمة اللجنة تقديم الدعم والإشراف على تنفيذ اتفاقية السلام الشامل في السودان. ومنذ عام ١٩٩٥ حتى ١٩٩٧، عمل باحثاً مساعداً لبروفسور القضاء هيلموت شتاينبرجر، مندوب ألمانيا إلى لجنة البندقية (وهي الهيئة الاستشارية للشؤون الدستورية في المجلس الأوروبي).

يحمل د. بوكنفورديه إجازة في القانون وشهادة دكتوراه من جامعة هايدلبرغ وشهادة ماجستير في القانون من جامعة مينيسوتا وبكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة فرايبورغ. شارك في عمليات بناء الدساتير في السودان والصومال، حيث تعاون مع الجمعيتين التأسيسيتين المعنيتين، كما شارك في عمليات مماثلة في أفغانستان ونيبال. نشر كتابات كثيرة في القانون الدستوري وبناء الدساتير كما شارك في تأليف عدد من أدلة معهد ماكس بلانك المستخدمة كمواد تدريب في مشاريع المعهد. عمل مستشاراً في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ) التي أصبح اسمها الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، ووزارة الخارجية الألمانية، ومؤسسة كونراد أديناور، ومؤسسة فريديش إيبيرت.



دليل عملي لبناء الدساتير

تصميم السلطة التشريعية

ماركوس بوكنفورديه

تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل الخامس من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلا عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

لا يرتبط هذا الإصدار بأي مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء الواردة ضمن هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو مجلس إدارتها أو مجلس الدول الأعضاء التابع لها أو آراء الجهات المانحة لها.

يتعين تقديم طلبات الحصول على تصريح بإعادة إصدار هذا الإصدار كلياً أو جزئياً إلى:

International IDEA

Strömsborg

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel: +46-8-698 37 00

Fax: +46-8-20 24 22

Email: info@idea.int

Website: www.idea.int

التصميم: شركة تربو ديزاين، رام الله

تصميم الغلاف: شركة تربو ديزاين، رام الله

رسومات الغلاف: شريف سرحان

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-91-87729-49-2

جرى نشر النسخة الإنجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية.

مقدمة

جرى وضع أقدم دساتير العالم إبان القرن السابع عشر، حيث وُصفت آنذاك بأنها مواثيق ثورية نظرًا لظهورها في ظل نظم سياسية جديدة تمامًا. وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم العديد من الدساتير. وظهر الكثير منها عقب انتهاء الحرب الباردة في عام ١٩٨٩، والتي وصفت بالدساتير الإصلاحية حيث كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين أداء المؤسسات الديمقراطية.

ومن أهم الوظائف الجوهرية لأي دستور وضع الإطار العام لمؤسسات الحكم وتحديد من الذي يضطلع بصلاحيات الدولة وسلطاتها، وكيفية النهوض بهذا الدور ولأي غرض. إلا أن الدساتير لا تهبط علينا من السماء ولا تنمو كذلك وسط البساتين، بل هي في واقع الأمر نتاج لإبتكار وإنتاج البشر، إذ ترسم خطوطها العريضة الاتفاقيات والسياقات التاريخية والاختيار والكفاح السياسي.

ويطالب المواطن في ظل النظام الديمقراطي بالحصول على حق صاحب السلطات الأصلي. فالدستور بالنسبة له يمثل عقدًا اجتماعيًا يعمل على قصر استخدام الحكومة للسلطة على السعي لتحقيق صالح المواطن في مقابل ولائه ودعمه لها. ويلخص مصطلح «الدستورية» فكرة السلطة المحدودة.

وفي الوقت ذاته، تمتد الأهمية الجوهرية لدساتير اليوم إلى ما هو أبعد من تلك الوظائف الأساسية. وتدرج الدساتير ضمن الأجنحة العامة عندما يحين الوقت للتغيير إلى نظام سياسي أفضل. وتسعى الشعوب إلى وضع دساتير قادرة على حل المشكلات العصرية للدولة والحكومة. وفي الوقت الراهن، تتسم تلك المشكلات بتعدد أوجهها واتخاذها نطاقًا عالميًا على نحو متزايد - بداية من الفساد إلى الأزمات المالية الطاحنة، ومن التدهور البيئي إلى الهجرة بأعداد كبيرة. ويمكن بالطبع إدراك مدى رغبة الشعوب في المشاركة في تحديد بنود الدساتير والإصرار على عملية تشريع للدساتير تتسم بالشمولية والديمقراطية. وقد أقتحم مصطلح «الدستورية الجديدة» المصطلحات السياسية كدليل إضافي على تلك الأهمية الجديدة التي اكتسبتها الدساتير. ويتمثل التحدي الآن في إتاحة الفرصة للقطاع الأكبر من المجتمع أن يدلو بدلوه في عملية بناء الدساتير، بما في ذلك النساء والشباب والمجموعات المستضعفة والمهمشة.

ولا يزال الصراع في الوقت ذاته يمثل شوكة في ظهر الدساتير. فقد كانت الدساتير القديمة تمثل موروث الصراع مع النزعة الاستعمارية، بينما استهدفت الدساتير الحديثة وضع نهاية لذلك الصراع الضروس بين المجموعات والأمم المتناحرة حول الدولة ولن تنتمي. ومما لا يدع مجالاً للشك، جاءت تلك الدساتير الجديدة وهي تحمل على أعتاقها الكثير من التوقعات والآمال بأنها ستكون المدخل إلى حقبة جديدة من السلام والديمقراطية، مخلفة ورائها الفاشية والاستبداد والاحتقان السياسي.

تُصاغ الدساتير الآن في عصر تنتشر فيه نماذج ومبادئ الحكم الرشيد في جميع قارات العالم. وكان من الممكن أن يستغرق هذا التغيير فترة زمنية أطول لولا الدور الذي لعبته المنظمات الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وتصدر الإشارة هنا إلى أن المستوى المنخفض للصراع العنيف بين الدول كان له دوره كذلك في تعزيز الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة، مثل حقوق الإنسان وسيادة القانون والحرية والدستورية والعدالة والشفافية والمساءلة - والتي تعد جميعها عناصر جوهرية لأي نظام دستوري. وتتيح تلك القيم المشتركة لمنظمات مثل الاتحاد الإفريقي

ومنظمة الدول الأمريكية أن تكون أطرافاً أساسية للحكم الدستوري في دولها الأعضاء، وهو ما يتيح لها بدوره التدخل بشكل قانوني عندما لا يُحترم الدستور في أمور مثل تولي ونقل السلطة عقب إجراء انتخابات حرة.

ومن هذا المنطلق أحث القائمين على بناء الدساتير على الاستفادة من الدروس والخيارات التي يمكن أن تقدمها الدول والهيئات الدولية الأخرى. ليس هناك داع للبدء من الصفر عند التعامل مع قضايا مثل إدراج حقوق الإنسان ضمن الدساتير وضمان استقلال القضاء وإخضاع قوات الأمن تحت مظلة الحكم الديمقراطي المدني وضمان أن يتمتع كل مواطن بممارسة تصويت حر وعادل وصادق. ويكمن الخطأ في الاعتقاد بأن ذلك الاتفاق العام السطحي من شأنه تبرير اتخاذ منهج مرسوم سلفاً لصياغة الدساتير.

إن فكرة النماذج والقيم المشتركة لا يجوز لها بمكان أن تقوض من حقيقة أن القائمين على بناء الدساتير كانوا يتعلمون عن طريق الممارسة. فكل حالة من حالات بناء الدساتير ستمثل قضايا ساخنة يتعين حلها، على سبيل المثال ما الذي يتوجب فعله مع شاغلي المناصب الذين يهجمون عن التخلي عن السلطة ويلجأون إلى كافة السبل للحفاظ على توليهم الحكم والسيطرة. إن هذا التركيز للسلطة الذي أبرزه مؤخرًا ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم بعد انتهاء موروث حقبة التسعينيات من القرن العشرين، إنما يمثل تهديداً فعلياً للديمقراطية الدستورية في أي مكان بالعالم.

إن العالم يتغير بخطى سريعة، وهو ما يجعل القائمين على بناء الدساتير اليوم يتمتعون بميزة لم يحظ بها من سبقوهم. فقد أصبحت الدساتير القومية مصدرًا عالمياً لفهم القيم العالمية المشتركة، كما تتيح تكنولوجيا المعلومات بمجرد ضغط زر الوصول إلى عدد لا متناهٍ من خيارات تصميم الدساتير.

إن ما يقدمه هذا الدليل الجديد الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للجهات الفاعلة المشاركة في عملية بناء الدساتير هو مطالبة بتوفير سبل أكثر منهجية لمراجعة الدساتير، والتأكيد على أنه لا يوجد ما يدعى بنظم دستورية مستقرة أو خارقة بطبيعتها أو حتى صيغ أو نماذج معيارية تتناسب مع الجميع. ويعمل الدليل على تسليط الضوء على حقيقة مفادها أن كل الدول يتعين عليها أن تبحث عن أسلوبها الخاص في صياغة دستورها الخاص. علاوة على ذلك، لا يعد تصميم الدساتير ممارسة أكاديمية بحثية يسعى المشاركون فيها إلى بلوغ الحل التقني الأمثل لبلدانهم. ويعد القائمين على صياغة الدساتير والمفاوضين بشأنها نشطاءً سياسيين يهدفون إلى تفسير أجنداتهم السياسية ضمن نصوص الدستور. ومن ثم فإن الوثائق الدستورية الناتجة نادراً ما تكون أفضل خيار تقني متوفر، بل هي في واقع الأمر أفضل حل وسط دستوري يمكن التوصل إليه.

ويهدف هذا الدليل إلى تحسين المناظرات المعنية بالبحث عن نموذج يعكس متطلبات بلد بعينه كنتاج لتسوية سياسية. ومن خلال توجيهه إلى القائمين على بناء الدساتير في مختلف أنحاء العالم، يكون أفضل استخدام له في المرحلة المبكرة من عملية بناء الدساتير. وهو يستعرض بعض المعلومات التي من شأنها إثراء المناقشات المبدئية حول خيارات تصميم الدستور المتاحة، ويعد مفيداً للغاية كمقدمة لفهم مجال بناء الدساتير المعقد.

قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. وبناء عليه، وُضع هذا الدليل في التوقيت المناسب.

قسام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

أعدت العديد من البلدان من جميع قارات العالم تشكيل نظمها الدستورية على مدار العقود الأخيرة - خلال السنوات الخمس الأخيرة فحسب شاركت كل من بوليفيا ومصر وأيسلندا وكينيا وميانمار ونيبال وسري لانكا والسودان وتايلند وتونس في مرحلة من مراحل عملية بناء الدساتير. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في العالم العربي في عام ٢٠١١، بات بناء الدساتير مهيباً للنهوض بدور محوري في إقامة ديمقراطية راسخة في المنطقة.

تُبني الدساتير عادة في سياق تحولات سياسية أوسع نطاقاً قد ترتبط بتنفيذ عملية سلام وبناء دولة، كما قد ترتبط بالحاجة إلى المصالحة والمشاركة والتوزيع العادل للموارد خلال الفترات التي تعقب الصراعات. وأصبحت العديد من الدساتير لا يقتصر دورها الحالي على تحديد آليات الحكم فحسب، بل امتد كذلك ليشمل الاستجابة لتلك التحديات الأوسع نطاقاً على نحو يعتبر مشروغاً ومقبولاً على نطاق واسع. ومع زيادة المطالب الملقاة على عاتق الدساتير، كثيراً ما تكون معقدة ومطولة، ومن ثم تزداد صعوبة تصميمها، وكذلك تطبيقها. ونتيجة لما سبق، يحتاج القائمون على بناء الدساتير إلى الوصول إلى معارف واسعة النطاق ومتنوعة المجالات وعملية حول عمليات وخيارات بناء الدساتير.

تعد مشاركة المعارف المقارنة المعنية ببناء الدساتير أحد أهم مجالات العمل الرئيسية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويعمل هذا الدليل على جمع تلك المعارف والخبرات المقارنة للمرة الأولى في دليل عملي لبناء الدساتير، والتي تم جمعها بمنتهى الحرص والعناية بواسطة مجموعة من المؤلفين الخبراء.

ويهدف هذا الدليل إلى سد تلك الثغرات المعرفية التي يواجهها السياسيون وواضعو السياسات والممارسون المشاركون في عمليات بناء الدساتير المعاصرة. ويتمثل هدفه الرئيسي في توفير أداة مساعدة من الدرجة الأولى تستند إلى الدروس المستفادة من الممارسات والاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير. وهو مقسم إلى عدة فصول يمكن قراءتها كمقاطع فردية، بينما يوفر استخدام إطار تحليلي متسق عبر كل فصل فهماً أعمق لمجال القضايا والعناصر الفعالة في عمليات تطوير الدساتير.

ويعكس الدليل العملي لبناء الدساتير مدى ضرورة بناء الدساتير بالنسبة إلى إنشاء ديمقراطية مستدامة. ويعد بناء الدساتير عملية طويلة الأجل وتاريخية وهي غير مقيدة بالحقبة الزمنية التي يُكتب فيها الدستور فعلياً. ومع تركيز الدليل على الدساتير باعتبارها وثائق رئيسية في حد ذاتها، يؤكد على فهم النظم الدستورية على نحو مجمل، بما يتضمن المبادئ ذات الصلة (الفصل ٢) والحاجة إلى تعزيز ثقافة حقوق الإنسان (الفصل ٣)، فضلاً عن أحكام التصميم المؤسسي (الفصلين ٤ و٦) والأنماط اللامركزية للحكم (الفصل ٧). وهو بهذا لا يقدم معياراً أو نموذجاً للدساتير، بل يستنبط الدروس المستفادة من الممارسات والمعارف الحديثة. ومن بين هذه الدروس أن الدساتير قد تختلف نصوصها عن تطبيقها الفعلي على أرض الواقع.

وأنا من موقعي هذا إنما أرغب في التعبير عن عميق امتناني للمؤلفين والممارسين الذين أسهموا بأرائهم التي استقوها من خبراتهم، وكذلك لحكومة النرويج لما قدمته من دعم ومؤازرة. إن الدليل العملي لبناء الدساتير لم يكن ليظهر للنور بدون جهود هؤلاء.

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

لم يكن هذا الدليل ليرى النور لولا دعم وإسهامات العديد من الأفراد والمنظمات.

نقدر بكل امتنان إسهامات المؤلفين وغيرهم من المساهمين: «ماركوس بوكينفورديه»، و«حسن إبراهيم»، و«نورا هيدلنج»، و«ساكونتالا كاديرجامار - راجاسينجهام»، و«باولوس تيسفاجورجس»، و«وينلاك واهيو». ونقدم جل تقديرنا إلى كل من «بيبين ادهيكاري» و«ستيفن جوميز كومبس» و«سولاندا جويس» و«شيرين حاسم» و«توركواتو جارديم» و«ويلفريدو فيلاكورتا» لإسهاماتهم القيمة.

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: «تيك براسد دونجانا»، و«كارلوس ألبيرتو جوتشيا»، و«نوريا ماشومبا»، و«كيسيتينا موراي»، و«جيني توهايكا»، و«جايمبائي ويكراماراتن» لعملمهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى «كتيا باجيانني» لمشاركتها الجوهرية في العديد من السوات. ونود أن نعرب عن امتناننا لجميع الأشخاص الذين أمدونا بأفكارهم وآرائهم الحديثة لوضع نص الدليل، بمن فيهم «رؤول أفيلا أورتيز»، و«أندرو برادلي»، و«أندرو إليس»، و«شيريل سوندرز»، و«لينا ريكيل تمانج» وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

ونعرب عن امتناننا لشريكتنا منظمة Interpeace لدورها البارز في إعداد تصور هذا المشروع وتطويره، ويشمل تقديرنا المساهمين في Interpeace «ميشيل براندت» و«جيل كوتريل» و«ياش جاي»، و«أنتوني ريجان».

المزيد من الشكر للدعم البحثي الذي قدمته «إيميلي بينر»، و«موج فازليوجلو»، و«إيف جرينا»، و«سنولي»، و«جان أورتجيس»، و«أبراك ساتي»، و«أن كاترين سيكيمير»، و«كاتجا ستوكبرجر»، و«أنا ماريا فارجاس»، و«فيليب وينسبيرج».

ونقدم جزيل الشكر والامتنان للخبرة التحريرية التي قدمها «جي ماثيو ستريدي» و«إيف جوهانسون»، وكذلك لجهود فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعلى الأخص «نادية حنضل زاندر»، و«تحسين زيونة». وقد كان تقاني فريق عمليات بناء الدساتير أمر يفوق التقدير؛ ونتوجه بشكرنا إلى كل من «ميلاني لين»، و«جيني فانديالان إيزبيرج»، و«روزينا إسماعيل-كلارك»، و«تاويه نجنجي» لإسهاماتهم العديدة ودعمهم لهذا المشروع.

وأخيراً وليس آخراً، نتوجه بالشكر إلى حكومة النرويج لما قدمته من مساندة، والتي بدونها لم يكن في الإمكان إصدار النسخة الإنجليزية لهذا الدليل.

جدول المحتويات

١	(١) مقدمة و لمحة عامة
٢	الشكل ١: تصميم السلطة التشريعية
٥	(٢) القضايا المتعلقة بالظروف العيانية
٧	(٣) خيارات التصميم المؤسسي
٧	(١-٢) أشكال التمثيل داخل المجلس التشريعي
٨	(١-٢) تصميم التمثيل من خلال الأنظمة الانتخابية
٨	(٢-١) المقاعد المحجوزة
٩	الإطار ١: المقاعد المحجوزة في الجمعية الوطنية الباكستانية
١٠	(٢-١) حصص المرشحين
١١	(٢-١) تصويت الأغلبية المزدوجة
١١	الإطار ٢: مفهوم تصويت الأغلبية المزدوجة في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً
١١	(٢-١) مجلس تشريعي بغرفتين
١٢	الجدول ١: أسباب اختيار مجلس تشريعي بغرفة واحدة أو غرفتين
١٤	الشكل ٢: اختيار أعضاء الغرفة الثانية
١٦	الشكل ٣: أمثلة عن اختيار أعضاء الغرفة الثانية
١٨	الشكل ٤: أمثلة عن الصلاحيات التشريعية المخولة للغرفة الثانية
١٩	(٢-١) المجالس التشريعية لدى مختلف مستويات الحكم
٢٠	الشكل ٥: التمثيل التشريعي على المستوى الإقليمي
٢١	الفروق في شكل توزيع الصلاحيات التشريعية
٢١	الاستقلال القانوني للصلاحيات التشريعية الموزعة
٢٢	(٢-٢) إشراف السلطة التشريعية
٢٣	(٢-٢) الضوابط على استقلالية السلطة التشريعية
٢٣	(٢-٢) حل المجلس التشريعي
٢٣	(٢-٢) التعيين الخارجي لأعضاء المجلس التشريعي
٢٤	(٢-٢) الرقابة على أموال السلطة التشريعية
٢٤	(٢-٢) حصانة السلطة التشريعية
٢٤	(٢-٢) الإقالة من جانب جمهور الناخبين
٢٧	(٤) الصلاحيات الجوهرية للسلطة التشريعية
٢٧	(١-٤) صلاحيات سن القوانين
٢٨	(١-٤) تقييد الصلاحية الحصرية لسن القوانين
٢٨	(١-٢) القيود المفروضة على سلطة طرح مشاريع القوانين
٢٨	(١-٢) صلاحية النقض الرئاسي

٢٩.....	٤-١-٤) صلاحية المواطنين في رفض مشاريع القوانين أو إلغاء القوانين.....
٢٩.....	٤-١-٥) المراجعة القضائية.....
٣٠.....	٤-٢) صلاحيات تعديل الدستور.....
٣٠.....	٤-٣) الصلاحيات الأخرى للسلطة التشريعية.....
٣٠.....	٤-٣-١) حالة الطوارئ.....
٣١.....	٤-٣-٢) سلطة منح عفو عام / صفح.....
٣٣.....	٥) خاتمة
٣٤.....	الجدول ٢: القضايا التي يركز عليها هذا الفصل.....
٣٧.....	كلمات رئيسية.....
٣٧.....	مصادر إضافية.....
٤٠.....	مسرد المصطلحات.....
٤٦.....	لمحة عن المؤلف.....
٤٧.....	لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.....

تصميم السلطة التشريعية

١) مقدمة ولمحة عامة

يُعتبر توزيع السلطات والترابط بين سلطات الحكم الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية عنصرين رئيسيين في التصميم المؤسسي للدستور. وكما هو الحال في تصميم السلطة التنفيذية، لا يمكن مناقشة تصميم السلطة التشريعية بشكل تحليلي منفصل، بل يتطلب فهم هيكلية الحكم التي تعمل ضمنها. وقد تناول الفصل الرابع الذي ناقش تصميم السلطة التنفيذية القضايا المتعلقة بصياغة هيكلية الدولة أي نظم الحكم الرئاسية والبرلمانية والمختلطة. وتوجد الأشكال ١-٣ والإطارات ١-٣ الواردة في الفصل الرابع ملامح تلك النظم، كما يبين الجدول ١ في الفصل ذاته نقاط قوتها والتحديات التي تطرحها. ويتناول هذا الفصل الفرع التشريعي من الحكم.

إن الوظائف الأساسية الثلاث للسلطة التشريعية هي التمثيل والتشريع والرقابة. وتمثل هذه السلطة الساحة السياسية حيث تتنافس الآراء المتباينة في المجتمع لأنها تغدو، في أفضل حالاتها، بمثابة المؤسسة الأكثر تمثيلاً في السياسة. وفي مرحلة بعد النزاع، تناضل المجموعات المتقاتلة سابقاً من أجل نبذ العنف واستبداله بالتنافس السياسي. وعندئذ يساهم تصميم السلطة التشريعية في تسهيل هذا التطور من خلال إنشاء منتدى للتعبير عن مختلف الآراء، والنظر فيها، واستيعابها.

إن الوظائف الأساسية الثلاث للسلطة التشريعية هي التمثيل والتشريع والرقابة. وتمثل هذه السلطة الساحة السياسية حيث تتنافس الآراء المتباينة في المجتمع لأنها تغدو، في أفضل حالاتها، بمثابة المؤسسة الأكثر تمثيلاً في السياسة.

وغالباً ما يمثل البناء الدستوري على نحو أكثر براغماتية تسويةً بين مختلف الجهات الفاعلة ذات المصالح والتطلعات المختلفة. وتطالب عدة أطراف معنية بعد انتهاء النزاع باستيعابها، بما في ذلك المعطلون ومرتكبو أعمال العنف. وبالتالي، قد لا يتمكن واضعو الدساتير من تحقيق أفضل دستور تقني ممكن، بل من التوصل إلى أفضل تسوية دستورية ممكنة. ونظراً لأن الأحزاب السياسية هي من يشكل أساساً المجلس التشريعي فغالباً ما

تُهيمن مصالحها - فضلاً عن رؤى قادتها - على عملية تصميمه. وقد تتفاوض الأحزاب السياسية المهيمنة فيما بينها بشأن نموذج «الفائز يربح كل شيء» ليس في النظام الانتخابي فحسب، بل وفي التصميم الكلي للمجلس أيضاً، أي جمع صلاحياته من خلال السماح لأغلبية بسيطة بممارسة سلطة واسعة النطاق. وقد تُفضل بعض الأحزاب المُمثلة لأقلية ما، دينية كانت أم ثقافية، تصميمًا مختلفًا.

وغالبًا ما يكون هناك تطلعات طموحة منتظرة من المجلس التشريعي ومن دوره في هيكلة الحكم، إذ تنتظر الشعوب الغوث منه، لاسيما في دول عانت شعوبها من حكام مستبدين أداروا الدولة على أساس من المركزية المتغولة للسلطة التنفيذية. وقد لا يجد أنصار الديمقراطية أي إشكالية في وجود مجلس تشريعي قوي يجمع صلاحيات كبيرة. ويُنظر للمجلس كسلطة تداولية أجندته السائدة هي المساومة والتسوية يليهما التصويت.

ومع ذلك، يأتي تشكيل السلطة التشريعية ببعض التحديات أيضًا، إذ يعتبر واضعو الدساتير بأن وجود مجلس تشريعي طليق لا يعوقه عائق في ظل حكم أغلبية بسيطة يُشكل تهديدًا بممارسة الاستبداد ضد أقلية غير ممثلة بشكل كافٍ.

«إذا كان من المسلم به أن امتلاك شخص ما لسلطة مُطلقة يعني أنه قد يسيء استخدامها في مواجهة خصومه، فمن قال بأن الأمر نفسه لن ينطبق على الأغلبية؟ فخصيات الناس لا تتغير من خلال توحدهم معًا، ولا يطول صبرهم مع زيادة قوتهم في ظل وجود عقبات. وأنا من جانبي لا يمكنني تصديق ذلك. فالسلطة المطلقة التي ينبغي ألا تُمنح لأبي من نظرائي لن تُمنح لمجموعة منهم».

المصدر: أليكسيس دي توكفيل، «استبداد الأغلبية»، الفصل الخامس عشر، الكتاب الأول، «الديمقراطية في أمريكا».

ويتناول هذا الفصل مجموعة متنوعة من الخيارات الدستورية لتصميم السلطة التشريعية. وهو ينظم هذه المجموعة عبر الوظائف الأساسية الثلاث وهي التمثيل والرقابة والتشريع، كما يضيف عنصرين آخرين هما درجة استقلالية السلطة التشريعية ومهامها الأساسية الإضافية بعد التشريع. ويوضح الشكل ١ الهيكل التنظيمي للفصل بمزيد من التفصيل.

ويستعرض القسم ٢ من هذا الفصل التصميم المؤسسي للسلطة التشريعية ويتناول ثلاث قضايا هي: (أ) مختلف الهياكل المؤسسية التي تسمح بأشكال متعددة من التمثيل، (ب) الهيكلية المؤسسية لرقابة/إشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، (ج) أشكال مختلفة لرقابة السلطة التشريعية.

(أ) ثمة وجهات نظر مختلفة يمكن من خلالها السماح بتمثيل الشعب في المجلس التشريعي تمثيلًا شاملاً. وتدرس إحداها تركيبة المجلس للتشريعي تعتمد في المحصلة على نظام انتخابي يترجم أصوات الناخبين إلى مقاعد في المجلس. فيما تناول وجهة نظر أخرى تأثير استخدام نظام الحصص أو المقاعد المحجوزة على تركيبة المجلس. وتبحث ثالثة في مسألة هل يتعين على المجلس إدخال أداة لحماية الأقليات ضمن إجراءات التصويت داخله من خلال السماح لوسائل مختلفة بعدد أصوات أعضائه (التصويت المزدوج). وهناك وجهة نظر أخرى هي هل ينبغي أن يتشكل المجلس من غرفة واحدة أم غرفتين. فالغرفة الثانية تسمح بوجود نمط من التمثيل يختلف عن الغرفة الأولى. وإلى جانب زيادة نسبة التمثيل من خلال تشكيل غرفة ثانية على الصعيد الوطني، ينظر واضعو الدساتير في وجود مجالس تشريعية على مستويات مختلفة من الحكم (المحافظات والحكومات المحلية) مع منحها صلاحيات خاصة بها.

(ب) يُعتبر الإشراف/الرقابة إحدى مهام المجلس التشريعي. وهو يأتي في أشكال مختلفة: (١) كعلاقة محددة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يعتمد فيها وجود و/أو بقاء الثانية على الأولى، (٢) كجزء من آلية شبه قضائية للتعامل مع مخالقات السلطة التنفيذية (العزل)، (٣) كجزء من المساءلة اليومية إزاء السلطة التنفيذية.

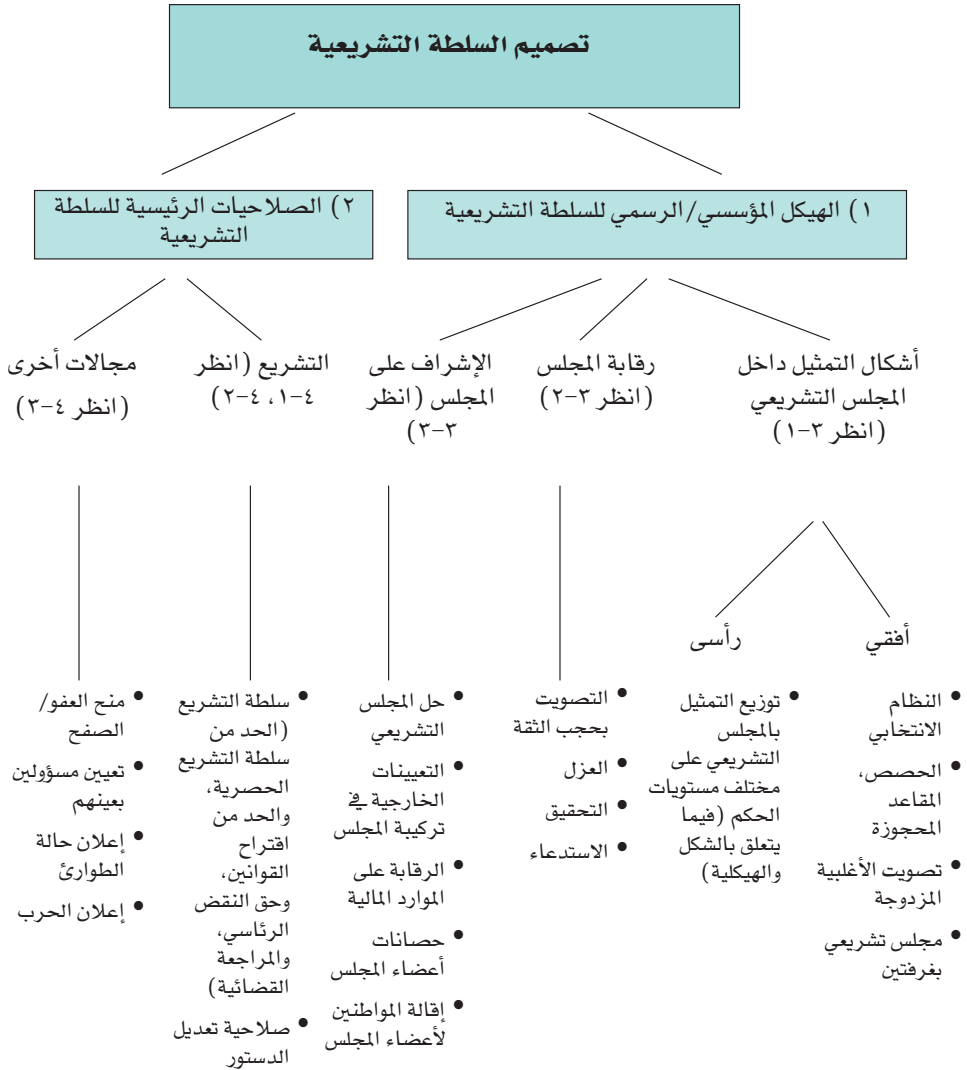
غالبًا ما يكون هناك تطلعات طموحة منتظرة من المجلس التشريعي، لاسيما في دول عانت شعوبها من حكام مستبدين. ومع ذلك، يشكل وجود مجلس تشريعي طليق لا يعوقه عائق في ظل حكم أغلبية بسيطة تهديدًا بممارسة الاستبداد ضد أقليات غير ممثلة بشكل كافٍ.

(ج) من ناحية أخرى، ينبغي تحديد مدى استقلالية المجلس التشريعي. ويمكن النظر في سبل ووسائل متنوعة لمراقبته أو التأثير عليه في نظام شامل من الضوابط والتوازنات.

غالبًا ما يمثل البناء الدستوري تسوية بين مختلف الجهات الفاعلة ذات المصالح والتطلعات المختلفة. وتطالب عدة أطراف معنية بعد انتهاء النزاع باستيعابها، بما في ذلك المعتلون ومرتكبو أعمال العنف. وقد لا يتمكن واضعو الدساتير من تحقيق أفضل دستور تقني ممكن، بل من التوصل إلى أفضل تسوية دستورية ممكنة.

ويركز القسم ٤ من هذا الفصل على صلاحيات المجلس التشريعي الرئيسية لاسيما التشريع، بما في ذلك صلاحية تعديل الدستور. وهنا مجددًا، يمكن إسناد هذه الصلاحية الرئيسية للمجلس حصريًا أو مشاركتها مع مؤسسات أخرى. أخيرًا، يتمتع المجلس التشريعي بصلاحيات رئيسية أخرى غير التشريع سنتناولها أيضًا.

الشكل ١: تصميم السلطة التشريعية



٢) القضايا المتعلقة بالظروف العيانية

يواجه تشكيل هيئة تشريعية فعّالة في مرحلة ما بعد النزاع تحديات مختلفة. وفي أغلب الأحيان، لا تدعم الخبرة والأدلة التجريبية المقاييس العامة والافتراضات النظرية. وإذا ركزنا على نهج مؤسسي يحدد أنماط صلاحيات السلطة التشريعية وفرعي الحكم الآخرين وكيفية ارتباطها دستورياً، سنغفل بعض العوامل غير الدستورية كالانضباط الحزبي وديناميكيات القيادة. فعلى سبيل المثال، يسمح النظام البرلماني نظرياً باختيار وعزل رئيس السلطة التنفيذية بشكل مباشر. ولكن هيكلية نظام الأحزاب السياسية وطريقة عملها فضلاً عن باقة عوامل أخرى هي في الواقع ما توجه غالباً تنظيم وإدارة المجلس التشريعي. وقد قلصت أحزاب سياسية منضبطة في عدة بلدان مبدأ «سيادة البرلمان»، حيث يقوم رئيس حزب الأغلبية بوضع السياسات معتمداً على زملائه من أعضاء حزبه في المجلس التشريعي بغية اعتماد تشريعات داعمة عوضاً عن التشكيك في الأجندة السياسية.

«نظراً لوجود عدة عوامل هي الأحزاب السياسية المنضبطة، والدوائر الانتخابية ذات نظام الفوز بأغلبية الأصوات، وصلاحيات رئيس الوزراء لحل البرلمان، فإن رقابة المجلس التشريعي على رئيس الوزراء في نظام وستمنستر ضعيفة للغاية. ومن حيث المبدأ، يسيطر نواب الحزب الحاكم على مجلس الوزراء، لكنهم في الواقع يدعمون عادة المبادرات التشريعية المقدمة من حزبه بغض النظر عن مزايا المقترحات الخاصة الأخرى لأن مصيرهم الانتخابي وثيق الصلة بمصير قيادة الحزب».

المصدر: مينوارينغ، وسكوت، وشوغارت، وج. ماثيو، «خوان لينز، والنظام الرئاسي، والديمقراطية: تقييم نقدي»، السياسة المقارنة ٤/٢٩ (تموز/يوليو ١٩٩٧).

و غالباً ما تكون شخصية رئيس الوزراء ودمائه هي من يحدد نتائج انتخابات المجلس التشريعي وليس برنامج حزبه. والحملات الانتخابية البرلمانية التي تروج لنفسها بالإعلان عن اسم رئيس السلطة التنفيذية المحتمل إذا

فاز الحزب المعني بأغلبية المقاعد تعكس ميزان القوى الحقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وحتى في النظام الرئاسي، قد يتمتع رئيسٌ مخوّلٌ بصلاحيات دستورية قوية في نظام أحزاب سياسية متشردم إلى حدٍ كبير ودعمٍ لا يعوّل عليه من المجلس التشريعي

القضايا المتعلقة بالظروف العيانية: تمارس العوامل غير الدستورية، كطريقة عمل نظام الأحزاب السياسية، وديناميات القيادة والانضباط الحزبي، والعوامل الشخصية، والاتفاقيات والأعراف الثقافية غير الرسمية تأثيراً كبيراً. وبالتالي، قد يؤدي استخدام نموذج مُطبق في دولة أخرى إلى ديناميكيات سياسية ونتائج تختلف كلياً عما تحقق في تلك الدولة.

بصلاحيات أقل مما يتمتع به رئيسٌ يحكم بموجب صلاحيات دستورية ضعيفة إلى حدٍ ما ولكن بدعم من الأغلبية المنضبطة في المجلس التشريعي. علاوة على ذلك، لا يمكننا الافتراض بأن مجرد وجود أحكام دستورية مناسبة يولد ظروفًا اجتماعية مناسبة لتحقيق النجاح. فقد يكون للاتفاقيات والأعراف الثقافية غير الرسمية تأثير كبير على وسائل استخدام وتطبيق المجلس التشريعي لصلاحياته الدستورية. فعلى سبيل المثال، يمنح الدستور الكندي الغرفة التشريعية الثانية حق النقض المطلق لكنها بالكاد تمارس هذا الحق^١. وباختصار، يجب أن يدرك واضعي الدساتير بأن استخدام خيار مُطبق في دولة أخرى قد يؤدي إلى ديناميكيات سياسية ونتائج تختلف عما تحقق في تلك الدولة. وبالمثل، قد تصبح خيارات دستورية لم تكن مجدية في دولة ما ملائمة جدًا لظروف دولة أخرى. وبالتالي، يُعتبر تحليل وفهم ظروف الدولة الأصلية ومقارنتها بالتجارب التي حدثت في الدولة المعنية خطوة ثانية لا غنى عنها في صياغة الدستور.

١ م. بوكينفوردية وآخرون، «دليل ماكس بلانك لمختلف أشكال اللامركزية»، الطبعة الثالثة (هايدلبرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٨).

٣) خيارات التصميم المؤسسي

٣-١) أشكال التمثيل داخل المجلس التشريعي

من المتفق عليه أن من مهام المجلس التشريعي تمثيل الشعب. وتتضمن المناقشات بشأن تصميم السلطة التشريعية مختلف جوانب التمثيل الذي يأخذ أشكالاً مختلفة. فقد يكون جغرافياً يربط الممثل بمنطقة معينة وبالذوات الانتخابية الموجودة فيها، أو قائماً على أساس قبلي أو عرقي أو على أساس الهوية. وقد يكون سياسياً حزبياً أو وصفيًا يسعى لضمان احتواء المجلس التشريعي المنتخب على رجال ونساء. ويعتمد تصميم المجلس التشريعي على الخيارات المتخذة بشأن أهم شكل من أشكال التمثيل في السياق التاريخي والثقافي للبلاد.

ويمكن تحقيق تمثيل تشريعي من خلال غرفة تشريعية واحدة على الصعيد الوطني؛ إذ قد يتمكن حزب واحد من الحصول على الأغلبية بدعم من نظام انتخابي يعتمد مبدأ «الفائز يأخذ كل شيء» دون تخصيص مقاعد للنساء أو للأقليات. ولا يعكس هذا الشكل من أشكال التمثيل البرلماني التنوع في البلاد والمصالح المختلفة فيها، لاسيما في مجتمع متنوع عانى من نزاع بسبب تهميش بعض الفئات.

يأخذ التمثيل أشكالاً مختلفة. فقد يكون جغرافياً أو قائماً على أساس قبلي أو عرقي أو على أساس الهوية. وفي مجتمع متنوع عانى من نزاع بسبب تهميش بعض الفئات، لا يعكس النظام الانتخابي القائم على مبدأ «الفائز يأخذ كل شيء» التنوع في البلاد والمصالح المختلفة فيها.

ويوزع واضعو الدساتير السلطة التشريعية بوسائل مختلفة: أ) اعتماد إطار دستوري يستلزم أن يعكس المجلس التشريعي التنوع والاختلاف في الدولة – ليس فقط من خلال تحقيق نسبة تمثيل أفضل للأقليات بشكل عام ولكن أيضاً من خلال توسيع

صلاحياتهم في المجالات التشريعية الحساسة، ب) تقليص احتمال قيام حكومة الحزب الواحد من خلال إيجاد نظام انتخابي مناسب. ويمكن أن يوزع واضعو الدساتير أيضاً السلطة توزيعاً رسمياً ويوفروا مساحة لاستيعاب جوانب مختلفة من التمثيل، ج) التوزيع الأفقي داخل السلطة التشريعية عن طريق اعتماد مجلس تشريعي من غرفتين، د) التوزيع الرأسي بين مستويات الحكم من خلال إنشاء مجالس تشريعية محلية.

٣-١-١) تصميم التمثيل من خلال الأنظمة الانتخابية

تتمثل مهمة النظام الانتخابي في ترجمة أصوات الناخبين إلى مقاعد في المجلس التشريعي. ويؤثر تصميم أنظمة انتخاب ممثلي الشعب إلى المجلس على تحديد أي الأطراف يحصل على التمثيل وإلى أي مدى تتساوى حصتهم من المقاعد مع حصتهم من الأصوات. فعلى سبيل المثال، لأنظمة «الفوز بأغلبية الأصوات» التي يتم فيها انتخاب عضو واحد للمجلس التشريعي من قبل أغلبية بسيطة في كل دائرة انتخابية أثر مباشر يتمثل في ضعف تمثيل أحزاب الأقلية. فحتى لو تمكنت هذه الأحزاب من الحصول على نسبة ١٠ أو ٢٠ في المئة من إجمالي الأصوات على المستوى الوطني، فقد لا تحصل على أي مقعد في المجلس التشريعي إذا كانت الأصوات التي حصلوا عليها والأصوات التي حصلت عليها الأحزاب الأخرى موزعة على كامل مساحة البلد. وعلى النقيض من ذلك، تدعم أنظمة التمثيل النسبي التنوع في الرأي لأنها تسمح لعدد من الأحزاب السياسية بضممان مقاعد في المجلس التشريعي، ما يشجع على قيام ائتلافات تضم أحزاباً عدة.

ومن ناحية أخرى، في حال حصول عدد كبير من الأحزاب على تمثيل برلماني، يقل احتمال تمتع الحزب الحاكم بدعم يمكن التعويل عليه في المجلس التشريعي. وعندئذٍ يصبح من الصعب على أعضاء المجلس الوصول إلى مستوى الاتفاق اللازم لسن التشريعات الإصلاحية اللازمة. ولذلك تحتاج الأنظمة الانتخابية القائمة على التمثيل النسبي إلى تحقيق توازن معين بين التمثيل والفعالية. وغالباً ما تعتمد تلك الأنظمة على عتبة دنيا للتمثيل

ينبغي تحديدها بعناية كي لا تلغي الغرض الأصلي منها وهو تحقيق تمثيل واسع النطاق كما حدث في تركيا (٢٠٠٢) عندما حُدِّدت العتبة بنسبة ١٠ في المئة مؤدية لاستثناء الغالبية العظمى من الأحزاب ونحو ٤٦ في المئة من إجمالي الأصوات. ومن

يمكن أن يستوعب واضعو الدساتير جوانب مختلفة من التمثيل بطرق مختلفة أحدها هو تصميم التمثيل من خلال النظام الانتخابي. وتميل أنظمة «الفوز بأغلبية الأصوات» إلى إضعاف تمثيل أحزاب الأقلية، في حين تحتاج الأنظمة الانتخابية القائمة على التمثيل النسبي إلى تحقيق توازن معين بين التمثيل والفاعلية.

ناحية أخرى، أسفرت العتبة التي تبلغ في إسرائيل حالياً ٢ في المئة (بعدها كانت ١ في المئة فقط حتى عام ١٩٩٢ و١,٥ في المئة حتى عام ٢٠٠٦) عن وصول ١٢ حزباً إلى مقاعد الكنيست (١٢٠ عضواً) ما جعل تشكيل حكومة مستقرة أمراً في غاية الصعوبة. وهذه الاختلافات لم تنتج فحسب عن العتبة الدنيا، بل وارتبطت أيضاً بمشهد الأحزاب والأنظمة الانتخابية المعمول بها. وقد نشرت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات كتاباً عن الأنظمة الانتخابية يشرح أهميتها ويسلط الضوء على كيفية عمل مختلف الأنظمة في عدة دول.^٢

٣-١-٢) المقاعد المحجوزة

يُعتبر نظام المقاعد المحجوزة أو الحصص من الطرق الأخرى لزيادة تمثيل الأقليات أو النساء في المجلس التشريعي بتخصيصهن عدداً مُحدداً من مقاعده. ويُستخدم هذا النظام في دول مُختلفة مثل كولومبيا (جماعات السود)، وكرواتيا (الأقليات العرقية)، والهند (القبائل والطوائف المحرومة)، والأردن (المسيحيين والشركس)، والنيجر (الطوارق)، والباكستان (النساء وغير المسلمين). وعادةً ما يُنتخب الممثلون الحائزون على تلك المقاعد بطريقة

٢ ج. م. باين وآخرون، «ديمقراطيات في التنمية: السياسة والإصلاح في أمريكا اللاتينية» (واشنطن: مصرف التنمية الأمريكي، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وآخرون، ٢٠٠٧).

٢ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، «تصميم النظام الانتخابي: الدليل الجديد للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات» (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠٠٥).

انتخاب الممثلين الآخرين نفسها، لكنهم أحياناً يُنتخبون فقط من قبل أعضاء المجموعات الأقلية المنصوص عليها في الدستور/قانون الانتخابات^٤. وتتص المادة ٥١ من الدستور الباكستاني على حجز مقاعد محددة في المجلس التشريعي ودمجها في النظام الانتخابي العام (انظر الإطار ١).

الإطار ١: المقاعد المحجوزة في الجمعية الوطنية الباكستانية

المادة ٥١ من الدستور الباكستاني

الجمعية الوطنية

١) تضم الجمعية ٣٤٢ مقعداً تُخصص منها مقاعد للنساء وغير المسلمين.

٢) باستثناء ما نصت عليه الفقرة (١٢)، تُخصص المقاعد المشار إليها في الفقرة (١) لكل محافظة، وللناطق القبلية المدارة فيدرالياً، وللعاصمة الاتحادية على النحو التالي:

الإجمالي	النساء	المقاعد العامة	
١٧	٣	١٤	بلوشستان
٤٣	٨	٣٥	إقليم الحدود الشمالية الغربية
١٨٣	٣٥	١٤٨	ولاية البنجاب
٧٥	١٤	٦١	السند
١٢	-	١٢	المناطق القبلية المدارة فيدرالياً
٢	-	٢	العاصمة الاتحادية
٣٣٢	٦٠	٢٧٢	الإجمالي

٤ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، «تصميم النظام الانتخابي».

أ) إضافة إلى عدد المقاعد المشار إليها في الفقرة (أ)، تُخصّص عشرة مقاعد لغير المسلمين.
٤) لأغراض انتخاب الجمعية الوطنية:

- أ) في ما يتعلق بالمقاعد العامة، يُعتبر كل إقليم دائرة انتخابية يُنتخب مرشح واحد عنها باقتراع حر مباشر وفقاً للقانون.
- ب) فيما يتعلق بالمقاعد المخصصة للمرأة: تُعتبر كل محافظة خُصّصت لها مقاعد بموجب الفقرة (أ) بمثابة دائرة انتخابية.
- ج) يُعتبر البلد بأسره الدائرة الانتخابية للمقاعد المُخصّصة لغير المسلمين.
- د) تُنتخب النساء وفقاً للقانون من خلال نظام التمثيل النسبي لقوائم الأحزاب السياسية للمرشحين على أساس العدد الإجمالي للمقاعد العامة التي يحصل عليها كل حزب سياسي في المحافظة المعنية في الجمعية الوطنية شريطة، لأغراض تطبيق هذه الفقرة الفرعية، أن يتضمن العدد الإجمالي للمقاعد العامة التي حصل عليها الحزب السياسي المرشح أو المرشحين المستقلين العائدين الذين قد ينضمون إلى هذا الحزب في غضون ثلاثة أيام من نشر أسماء المرشحين العائدين في الجريدة الرسمية.
- هـ) يُنتخب غير المسلمين وفقاً للقانون من خلال نظام التمثيل النسبي لقوائم الأحزاب السياسية للمرشحين على أساس العدد الإجمالي للمقاعد العامة التي يحصل عليها كل حزب سياسي في الجمعية الوطنية شريطة، لأغراض تطبيق هذه الفقرة الفرعية، أن يتضمن العدد الإجمالي للمقاعد العامة التي حصل عليها الحزب السياسي المرشح أو المرشحين المستقلين العائدين الذين قد ينضمون إلى هذا الحزب في غضون ثلاثة أيام من نشر أسماء المرشحين العائدين في الجريدة الرسمية.

المصدر: دستور باكستان، الجدول من إعداد المؤلف.

تتباين الآراء بشأن جدوى المقاعد المحجوزة. ففيما يعتبرها البعض معياراً جيداً لتمثيل الأقليات، يقول آخرون بأن تصميم هياكل تقضي إلى مجلس تشريعي ممثل دون تلاعب علني بالنظام الانتخابي هو إستراتيجية أفضل لأن المقاعد المحجوزة قد تسبب استياءً لدى الأغلبية وتخلق مناخاً من عدم الثقة بين مختلف المجموعات الثقافية.

٣-١-٣ حصص المرشحين

يطبّق نظام الحصص بشكل عام لزيادة تمثيل المرأة، حيث تُوضع نسبة مئوية دنيا للمرشحات ضمن قوائم مرشحي الأحزاب السياسية. وغالباً ما ينظم هذه الحصص القوانين الانتخابية وليس الدستور.

ويقدم دليل صدر عام ٢٠٠٥ بعنوان «تصميم النظام الانتخابي: الدليل الجديد للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات» معلومات مفصلة عن المقاعد المحجوزة وحصص المرشحين. وبخصوص تمثيل المرأة في المجلس التشريعي، نشرت المؤسسة دليلاً آخر جدير بالدراسة هو «المرأة في البرلمان: ما وراء الأرقام» (١٩٩٨)، تقيح (٢٠٠٥).

٥ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، «تصميم النظام الانتخابي».

٣-١-٤) تصويت الأغلبية المزدوجة

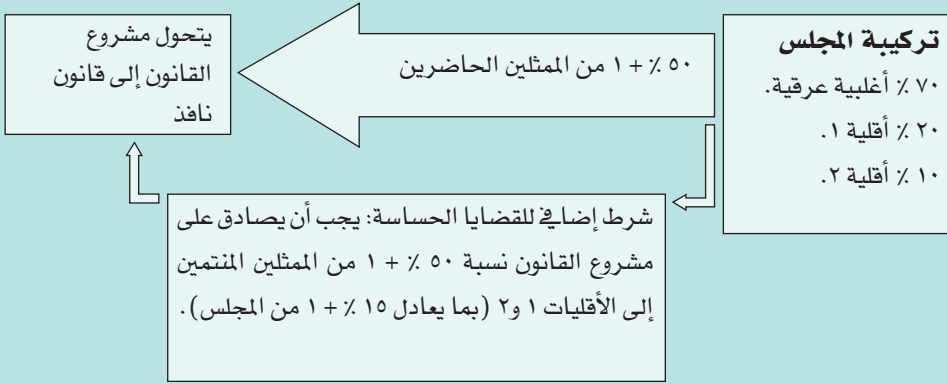
وبعيداً عن تركيبة المجلس التشريعي، يضمن تصميم عملية التصويت داخل المجلس تأثير الأقلية في بعض القضايا الجوهرية الحساسة كاللغة والثقافة وما إلى ذلك. فقد يقتضي الدستور موافقة كلاً من الأغلبية العادية وضمن هذه الأغلبية أيضاً غالبية أعضاء الأقلية في المجلس للبت في مثل هذه القضايا. ويوفر تصويت الأغلبية المزدوجة للأقليات حق النقض في مواجهة حكم الأغلبية العادية. ويوضح الإطار ٢ مفهوم تصويت الأغلبية المزدوجة في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً الموجود أيضاً في بلجيكا (في ما يتصل بالقوانين التي تؤثر على حدود المجتمعات اللغوية).

الإطار ٢: مفهوم تصويت الأغلبية المزدوجة في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً

تصويت الأغلبية المزدوجة في المجلس التشريعي

المادة ٦٩ (٢) من دستور مقدونيا:

في ما يتعلق بالقوانين ذات الأثر المباشر على الثقافة، واستخدام اللغة، والتعليم، والوثائق الشخصية، واستخدام الرموز، يتخذ المجلس قراراته بتصويت أغلبية الممثلين الحاضرين وأغلبية ممثلي الأقليات الحاضرين. وتختص لجنة «العلاقات بين المجتمعات» بالفصل في أي نزاع يتعلق بتطبيق هذا النص.



٣-١-٥) مجلس تشريعي بغرفتين

يمثل إنشاء غرفة تشريعية ثانية خياراً آخر يتيح لوضعي الدساتير استيعاب مختلف أشكال التمثيل داخل

يمكن تعزيز التمثيل أيضاً بتوزيع صلاحيات السلطة التشريعية إما افتقياً من خلال تشكيل غرفة تشريعية ثانية، أو رأسياً من خلال إنشاء مجالس تشريعية محلية. وتعتبر الوحدات المحلية القاعدة التمثيلية الأكثر انتشاراً للغرف التشريعية الثانية في العالم.

المجلس التشريعي. وفيما يكون التمثيل في الغرفة الأولى - مجلس النواب أو الكونغرس أو مجلس الشعب - في أغلب الأحيان نسبياً وعلى أساس عدد السكان حيث يمثل كل عضو (بطريقة مثالية) العدد نفسه من المواطنين، أو الطبقة، أو

المجموعة الإقليمية، أو جماعة المصالح، عادة ما يهيمن التمثيل على أسس تشكيل الغرفة الثانية (مجلس الأعيان أو الشيوخ). ويُعتبر المجلس التشريعي المكون من غرفتين أحد النماذج الشائعة للتصميم الدستوري والذي يتم العمل به في ٨٠ دولة تقريباً.

تاريخياً، أدخل واضعو الدساتير أنظمة المجالس التشريعية ثنائية الغرف لمعالجة الافتراق في المصالح بين النبلاء والعموم. ويعبر مجلس اللوردات باعتباره الغرفة الثانية في المملكة المتحدة عن هذا الانقسام على الرغم من أن الحكومة البريطانية قد قلصت سلطاته إلى حد كبير على مدى عقود من الزمن محولة إياه إلى شبه هيئة استشارية فحسب. وبالإضافة إلى المملكة المتحدة، لا تزال الغرف التشريعية «الأرستقراطية» الثانية موجودة جزئياً في بعض البلدان مثل ليسوتو.

وفي الآونة الأخيرة، احتفظت الغرف الثانية بتمثيل مجموعات مجتمعية معينة. فعلى سبيل المثال، يشكل أعضاء الجماعات العرقية التقليدية المنتخبين والمعيّنين مجلس الزعماء في بوتسوانا الذي يتعين على البرلمان استشارته بخصوص القضايا القبلية والتعدلات الدستورية المقترحة على الرغم من أنه لا يتمتع سوى بسطات تشريعية محدودة. وفي المغرب تختار النقابات العمالية والمثولون الصناعيون والزراعيون خمسي أعضاء الغرفة الثانية. وفي أيرلندا، تختار القطاعات الثقافية، والتعليمية، والزراعية، والعمالية، والصناعية، والتجارية، والإدارية والخدمية ٧٠ في المئة من أعضاء الغرفة الثانية. وفي ملاوي، ينتخب مؤتمر للزعماء من بين أعضائه نحو ثلث أعضاء الغرفة الثانية، ويختار الثلث الثاني من قائمة مرشحين تقدمها جماعات المصالح (المنظمات النسائية، والمعوقين، وقطاعات الصحة والتعليم والزراعة والأعمال التجارية، ونقابات العمال)، فضلاً عن المجتمع (الوجهاء) والدين.

ومع ذلك، تُعتبر الوحدات المحلية القاعدة التمثيلية الأكثر انتشاراً للغرف التشريعية الثانية في العالم. وفي جميع الدول الفيدرالية ذات الغرفتين، يُحدّد التمثيل في الولايات أو المقاطعات أو المناطق عضوية الغرفة الثانية. ويسري الأمر نفسه على ربع الدول الوندوية تقريباً.

وقد أدخلت بعض الدول في السنوات الأخيرة كالتشيك وبولندا الغرفة الثانية إلى نظامها كجزء من تعديلات دستورية. وفي الوقت نفسه، ألغت دول أخرى الغرفة الثانية مثل كرواتيا، وقرغيزستان، والسنغال. وبالتالي فإن اعتماد غرفة تشريعية ثانية من عدمه فضلاً عن الخيار التصميمي الملائم لنوعها يعتمد مرة أخرى على الطرف العياني المُحدد. ويلخص الجدول ١ أسباب اختيار مجلس تشريعي بغرفة واحدة أو غرفتين.

الجدول ١ : أسباب اختيار مجلس تشريعي بغرفة واحدة أو غرفتين

مجلس تشريعي بغرفة واحدة	مجلس تشريعي بغرفتين
<ul style="list-style-type: none"> يوفر قدرًا أكبر من المساءلة إذ ليس بمقدور أعضائه إلقاء اللوم على الغرفة الثانية في حال الفشل في إقرار التشريعات أو تجاهل مصالح المواطنين. 	<ul style="list-style-type: none"> يزيد أشكال التمثيل أو على الأقل يوفر حلاً مؤسسياً أكثر مرونة وملائمة من محاولة استيعاب التمثيل البديل تحت سقف مؤسسي واحد.

• يعيق سن قوانين صيغت على عجل جراء نزوة مفاجئة ما يسمح بإجراء مداوات إضافية وإعادة النظر.	• يسن التشريعات المقترحة بشكل أكثر كفاءة.
• يحوّل دون استبداد الأغلبية البسيطة.	• يسمح بسن قوانين صريحة لتنفيذ أجنادات هامة ويمنع إضعافها جراء إجراء تنازلات كثيرة.
• يعزز الرقابة والإشراف على السلطة التنفيذية.	• يسهل مراقبة الشعب له لانخفاض عدد أعضائه.
• يستجيب استجابة أفضل للمصالح المؤثرة.	• تقلل شفافيته من تأثير جماعات الضغط ذات المصالح المؤثرة.
• فعند تقسيم الصلاحيات، كما هو الحال في المجلس ذي الغرفتين، يجب أن تكسب جماعات الضغط ذات المصالح المؤثرة دعم عدد أكبر من القادة.	

ولتحقيق تمثيل عملي أكثر فاعلية لمختلف أصحاب المصالح من خلال غرفة تشريعية ثانية، ينبغي أخذ معيارين بالحسبان عند تصميم مجلس بغرفتين، هما طريقة تحديد الدستور لاختيار الغرفة الثانية، والصلاحيات والاختصاصات التي يمنحها لها. وفي حال تطبيق النظام الانتخابي نفسه على كلا الغرفتين، تعزز الغرفة الثانية الأغلبية القائمة في الغرفة الأولى. ويزيد احتمال حدوث ذلك عند إجراء انتخابات كلتا الغرفتين في آن واحد. وبالتالي، يتطلب توزيع صلاحيات السلطة التشريعية توزيعاً هادفاً وجود نظام مختلف لاختيار الغرفة الثانية. كما تحدّد الصلاحيات الفعلية التي يوكلها الدستور إلى الغرفة الثانية مدى توزيع صلاحيات السلطة التشريعية.

لتحقيق تمثيل عملي أكثر فاعلية لمختلف أصحاب المصالح من خلال غرفة تشريعية ثانية، ينبغي النظر في الطريقة التي يتم بها اختيار أعضاء الغرفة الثانية والصلاحيات والاختصاصات على حد سواء.

ولا يركز هذا الفصل أثناء تقييمه لصلاحيات الغرفة الثانية على صلاحياتها النسبية مقارنة بفرعي الحكم الآخرين (مثل اعتماد مجلس الشيوخ الأمريكي لقضاة المحكمة العليا وكبار المسؤولين التنفيذيين)، بل على مشاركتها النوعية في ممارسة المهام التشريعية كإقرار مشاريع القوانين أو تعديل الدستور.

اختيار أعضاء الغرفة الثانية

ثمة أربعة أساليب أساسية لاختيار أعضاء الغرفة الثانية:

(١) يشكل ممثلو الوحدات الفرعية (الولايات أو المناطق) المنتخبين انتخاباً مباشراً من الشعب عدداً من الغرف الثانية (الأرجنتين، وأستراليا، وإندونيسيا، وإيطاليا، ونيجيريا، وسويسرا، والولايات المتحدة). ويمكن إجراء الانتخابات المباشرة بطريقتين. ففي نيجيريا، مثلاً، يقسم الدستور الوحدات الفرعية إلى ثلاث دوائر انتخابية يحصل المرشح الحائز على أعلى نسبة أصوات في كل دائرة على مقعد في مجلس الشيوخ. ويجري العكس في أستراليا حيث ينتخب الشعب ستة أعضاء عن كل ولاية من خلال نظام الانتخاب النسبي ليصبح المرشحون الستة الحاصلون على أعلى عدد من الأصوات أعضاء في مجلس الشيوخ.

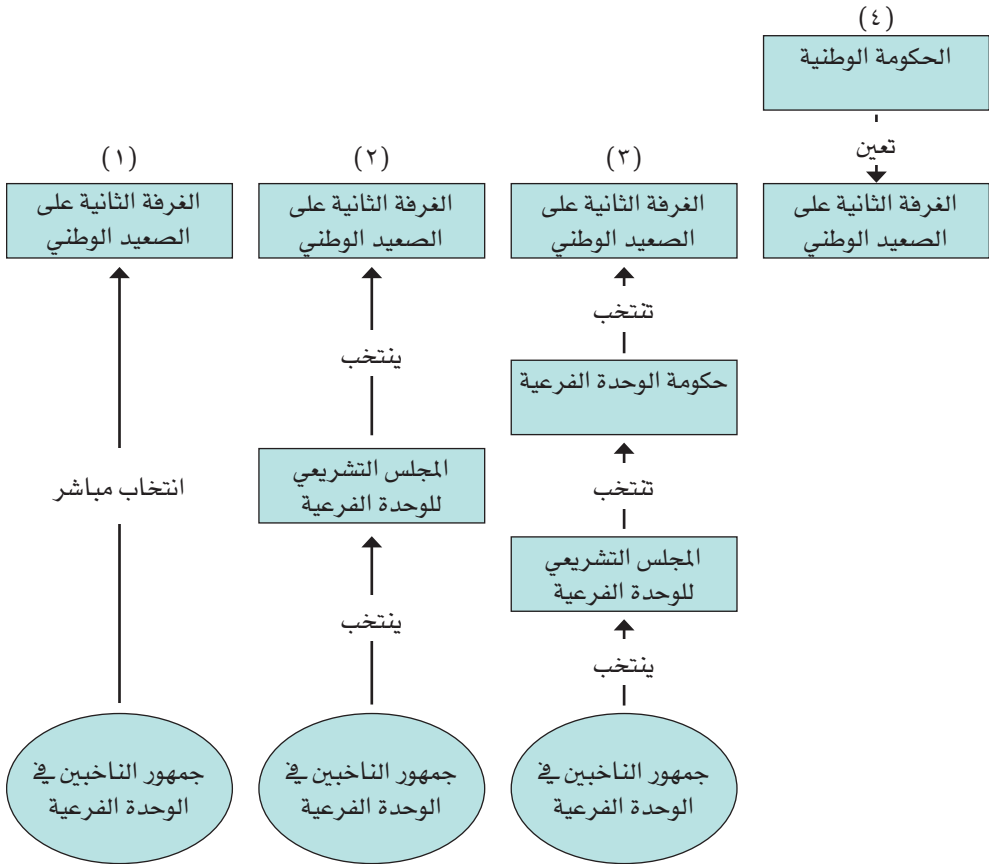
(٢) تنتخب المجالس التشريعية للوحدات الفرعية ممثلين ليس بالضرورة من بين أعضائها لعضوية الغرفة الثانية (النمسا، وإثيوبيا، والهند). ومرة أخرى، يجري العمل بشكلين مختلفين. ففي بعض الدول، تحدّد

أغلبية الأصوات في المجلس التشريعي لكل وحدة فرعية أعضاء الغرفة الثانية. وبناءً عليه، يمكن للأحزاب الحاصلة على الأغلبية في المجلس (سواء بمفردها أو من خلال عقد تحالف) انتخاب أعضائها على وجه الحصر. وقد تجنبت بعض الدول حدوث مثل هذه النتائج من خلال استخدام الطريقة النسبية حيث تختار الأحزاب الممثلة في المجلس التشريعي لكل وحدة فرعية مرشحها الذي يمثل بعد ذلك تلك الوحدة في الغرفة الثانية. مثال: إذا كانت كل وحدة فرعية تحظى بثلاثة مقاعد في الغرفة الثانية، يجري الاختيار من جانب أقوى ثلاثة أحزاب ممثلة في المجلس التشريعي لهذه الوحدة. وتتبع فرنسا طريقة مختلفة حيث يُنتخب أعضاء مجلس الشيوخ من قبل هيئة انتخابية مشكلة من ممثلين عن الجمعيات التشريعية وشبه التشريعية المعنية من مختلف مستويات الحكم (المستوى الوطني، والمحافظات، والمناطق، والبلديات). وفي واقع الأمر، يُنتخب ٩٥ بالمئة من أعضاء هذه الهيئة من البلديات.

(٣) تعين حكومات الولايات أعضاء الغرفة الثانية (ألمانيا).

(٤) تعين الحكومة الفيدرالية أعضاء الغرفة الثانية استناداً إلى ترشيحات تقدمها حكومات الولايات (كندا).

الشكل ٢: اختيار أعضاء الغرفة الثانية



المصدر: رسمه المؤلف استناداً إلى م. بوكينفورد، «دليل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن نماذج السلطات التشريعية ذات المجلسين في الدول الفيدرالية: تحليل مقارنة مع تركيز خاص على السودان» (الخرطوم: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٧).

تقسم الأساليب المختلفة لاختيار أعضاء الغرفة الثانية ولقاءات الأعضاء. ويصبح السؤال المطروح في هذه الحالة هو ما الجهات التي يمثل هؤلاء الأعضاء مصالحها أو ما الجهات التي يعتقد الشعب بأن هؤلاء الأعضاء يمثلون مصالحها. وقد يسفر عن الانتخاب المباشر لأعضاء الغرفة الثانية (العمود ١ من الشكل ٢) وصول ممثلين عن الشعب عوضاً عن ممثلين عن الحكومة المحلية. وبالتالي، يُستبعد احتمال تشكيلهم لآراء إقليمية جماعية بل يميلون لتمثيل مصالح أحزابهم. وعلى النقيض من ذلك، غالباً ما يشكل الأعضاء الذين انتخبهم المجالس التشريعية للوحدات الفرعية (العمود ٢) رابطاً مؤسسياً بالحكومة المحلية يسمح لهم بدعم المصالح الإقليمية والوطنية على حد سواء. ولكن التفويضات المزدوجة تؤدي لمسؤوليات مزدوجة، ما قد يجد من فعالية الأعضاء في ما يتصل بمصالحهم. وقد يعزز إنشاء رابطة قوية بالحكومة المحلية من خلال تركيبة الغرفة الثانية أهمية سياسة الحكومة المحلية على المستوى الوطني.

وإذا عينت حكومات الولايات أعضاء الغرفة الثانية ووجهتهم (العمود ٣)، يتبنى هؤلاء في المقام الأول آراء تلك

تقسم الأساليب المختلفة لاختيار أعضاء الغرفة الثانية ولقاءات الأعضاء. ويصبح السؤال المطروح في هذه الحالة هو ما الجهات التي يمثل هؤلاء الأعضاء مصالحها أو ما الجهات التي يعتقد الشعب بأن هؤلاء الأعضاء يمثلون مصالحها.

الحكومات ليكونوا بمثابة موظفين بيروقراطيين لديها وليس ممثلين عن الشعب. وعندما تعين الحكومة الوطنية أعضاء الغرفة الثانية (العمود ٤) فإن هؤلاء كمتحدثين باسم الوحدات الفرعية يفتقرون إلى المصداقية السياسية، إذ تعتبرهم الدوائر الانتخابية والحكومات الإقليمية مجرد وكلاء للحكومة الوطنية.

ونظراً لهذه المنافع والتكاليف المتنافسة، جمعت عدة دول بين اثنين أو أكثر من طرق التصويت بدرجات متفاوتة. ففيما جمعت بعض الدول بين الفئتين الثانية والثالثة كجنوب أفريقيا بنسبة (٦٠٪:٤٠٪)، وروسيا (٥٠٪:٥٠٪)، والهند (٩٥٪:٥٪)، جمعت دول أخرى بين الفئتين الأولى والثانية مثل إسبانيا بنسبة (٨٠٪:٢٠٪)، في حين جمعت دول أخرى بين الفئتين الثانية والرابعة مثل ماليزيا بنسبة (٢٧٪:٦٢٪). ولا يخفف تطبيق عدة فئات معاً من بعض الديناميات المذكورة أعلاه فحسب، بل ويتيح أيضاً للممثلين المنتخبين في الغرفة الثانية استيعاب مختلف الجهات السياسية الفاعلة في آن واحد.

الشكل ٣: أمثلة عن اختيار أعضاء الغرفة الثانية

ينتخبهم الناخبون في الوحدة الفرعية انتخاباً مباشراً	ينتخبهم المجلس التشريعي بالوحدة الفرعية	تعيينهم / توكلهم حكومة الوحدة الفرعية	تعيينهم الحكومة الوطنية
ماليزيا	جنوب أفريقيا، وروسيا، والهند	إسبانيا	
كندا	ألمانيا	السودان، والنمسا، وإثيوبيا	الولايات المتحدة، وسويسرا، والمكسيك، ونيجيريا، وإيطاليا، وأستراليا، الخ.

المصدر: رسمه المؤلف استناداً إلى م. بوكينفوردية، «دليل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن نماذج السلطات التشريعية ذات المجلسين في الدول الفيدرالية: تحليل مقارنة مع تركيز خاص على السودان» (الخرطوم: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٧).

في حال انتخاب جمهور الناخبين لأعضاء الغرفة الثانية انتخاباً مباشراً، ينبغي تطبيق طريقة مختلفة لتخصيص مقاعد الغرفة الأولى للحصول على نوع مختلف من التمثيل. وغالباً ما تضم كل وحدة فرعية العدد نفسه من الممثلين بغض النظر عن حجمها وعدد سكانها. ويقول النقاد بأن هذا النوع من تخصيص مقاعد الغرفة الثانية يمثل انتهاكاً مباشراً لمبدأ الديمقراطية والذي يقضي بأن تتمثل عملية تكوين السلطة التشريعية على الصعيد الوطني كل مواطن بالتساوي. ففي سويسرا^٦، مثلاً، يمكن نظرياً لـ ٢٣ عضواً من أعضاء مجلس الشيوخ من أصغر المقاطعات (يمثلون ٢٠٪ فقط من إجمالي السكان) نقض أي قرار تشريعي.

قد يعزز إنشاء رابطة قوية بالحكومة المحلية من خلال تركيبة الغرفة الثانية أهمية سياسة الحكومة المحلية على المستوى الوطني.

^٦ يُمثل كل مقاطعة في سويسرا عضوان في الغرفة الثانية بغض النظر عن حجمها وعدد سكانها. لكن لأسباب تاريخية، تُقسم ثلاث مقاطعات إلى نصفين لتصبح ستة أنصاف مقاطعات يمثل كل واحدة منها عضو واحد فقط. وهكذا، فإن كل مقاطعة من المقاطعات العشرين يمثلها عضوان في حين يمثل كلاً من أنصاف المقاطعات الستة عضو واحد.

تعيين الكفاءات التشريعية في الغرفة الثانية

المشاركة في العملية التشريعية

يتمثل أحد أسباب إنشاء وتكوين الغرف التشريعية الثانية في زيادة نوع ونمط التمثيل في المجلس التشريعي. كيف سيتناول الدستور ويعالج وجود آراء ومصالح ووجهات نظر مختلفة بين الغرفتين التشريعتين الأولى والثانية؟ في معظم الدول، تشارك الغرفة الثانية في عملية التشريع وسن القوانين سواء كان دورها في ذلك استشارياً، أو لإجراء سن التشريع، أو لممارسة حق النقض.

بما أن أحد الأسباب الكامنة وراء إنشاء غرفة ثانية هو زيادة نوع التمثيل في السلطة التشريعية، يبقى السؤال هو كيف يتعامل الدستور مع الآراء والمصالح المختلفة بين الغرفتين الأولى والثانية. هل يجب تشكيل

الغرفة الثانية كمالك فعلي لحق النقض يتعين الحصول على موافقتها أيًا كانت القضية، أم فقط إذا كانت المصالح الخاصة معرضة للخطر؟ أم هل سيكون دورها استشارياً فحسب ما يسمح بإجراء مناقشات موسعة وعرض آراء إضافية دون أن يكون من صلاحياتها منع أي قرار أو إرجائه؟ أم هل ستكون بلا دور على الإطلاق؟ في معظم الدول، تشارك الغرفة الثانية في عملية التشريع سواء كان دورها استشارياً، أو لإجراء صدور التشريع، أو لممارسة حق النقض. وتسمح بعض الأنظمة لها بتقديم مشاريع قوانين لها فقط أثر مباشر على مصالح الوحدات الفرعية (جنوب أفريقيا) دون التدخل في مشاريع القوانين المالية.

وإلى جانب حق النقض المطلق الذي يخول الغرفة الثانية إيقاف العملية، ثمة أيضاً آثار مختلفة:

- (١) إذا رفضت الغرفة الثانية إقرار مشروع قانون ما، يتعين على الغرفة الأولى إعادة التصويت عليه (ينطبق ذلك في النمسا وجنوب أفريقيا على مشاريع قوانين لا تؤثر على مصالح الولايات).
- (٢) تقتضي دساتير أخرى خوض الغرفة الثانية لجولة أخرى من التصويت لكن بعد انقضاء فترة زمنية معينة (سنة واحدة في ماليزيا) بهدف إيجاد مساحة للحوار المجتمعي واستعراض الآفاق والتصورات الجديدة. ويؤدي هذا النهج إلى تأخير العملية التشريعية فحسب، دون أن يفرض حداً أعلى يتعين على الغرفة الأولى تجاوزه.
- (٣) حلت الاستفتاءات الشعبية أيضاً النزاع. ففي أيرلندا مثلاً، يؤدي رفض الغرفة الثانية لمشروع القانون - إذا أيدتها في ذلك ثلث الغرفة الأولى باعتبار هذا المشروع قضية ذات أهمية وطنية - إلى طرحه للاستفتاء ليقرر المواطنون منتهى هذا المشروع بإبطاله أو باعتماده كقانون.
- (٤) يمكن للغرفة الأولى تجاوز نقض الغرفة الثانية لمشروع ما إما بأغلبية ثلثي الأولى (روسيا) أو بالحصول على نسبة تصويت تطابق نسبة رفض الثانية للمشروع (ينطبق ذلك في ألمانيا على مشاريع قوانين لا تؤثر على مصالح الولايات).
- (٥) عقد جلسة مشتركة بين الغرفتين مع السماح بحضور عدد أقل من أعضاء الغرفة الثانية (الهند ونيجيريا في ما يتعلق بمشاريع القوانين المالية).

الشكل ٤ : أمثلة عن الصلاحيات التشريعية المخولة للغرفة الثانية

المشاركة المتساوية (حق النقض المطلق)	المشاركة المرجحة (حق النقض المُعطل بعتبة إضافية)	المشاركة المرجحة (حق النقض المُعطل دون عتبة إضافية)
النمسا وجنوب أفريقيا	ماليزيا أيرلندا إسبانيا روسيا	الهند إيطاليا أستراليا كندا نيجييريا سويسرا

المصدر: رسمه المؤلف استناداً إلى م. بوكيتفوردية، «دليل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن نماذج السلطات التشريعية ذات المجلسين في الدول الفيدرالية: تحليل مقارنة مع تركيز خاص على السودان» (الخرطوم: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٧).
في الحالات التي تتمتع فيها الغرفة الثانية بحق النقض المطلق، تُستخدم ثلاث إستراتيجيات مختلفة لإنهاء الأزمة:

- لجنة الوساطة: بمجرد رفض الغرفة الثانية لمشروع القانون، تُشكل لجنة وساطة من عدد متساوٍ من أعضاء الغرفتين وتحاول التوصل إلى تسوية لاعتماد المشروع. فإذا لم تتمكن من ذلك خلال فترة زمنية معينة أو بعد عدد مُحدد من الجلسات، يسقط مشروع القانون تلقائياً (ألمانيا وجنوب أفريقيا فيما يتعلق بالقوانين التي تؤثر على مصلحة الولايات، وكذلك في سويسرا).
- نظام التنقل: بعد رفض مشروع القانون، يجول بين كلا الغرفتين لمناقشته إلى أن تتفقا على شكل موحد له، وإلا أُبطل (كندا، وإيطاليا، ونيجييريا، والولايات المتحدة).
- حل الغرفتين: قد يسفر النزاع بين الغرفتين عن نتائج عنيفة وقاسية في أستراليا لأنه إذا تأزم الوضع وفضلت الغرفة الثانية مرتين في إقرار مشروع قانون قدمته لها الغرفة الأولى، فقد يدفع ذلك إلى حل الغرفتين والدعوة إلى إجراء انتخابات وطنية.

مشاركة الغرفة الثانية في التعديلات الدستورية

غالبًا ما تمارس الغرفة الثانية عند تعديل الدستور سلطة أوسع (هي حق النقض المطلق) من تلك التي تمارسها عند إقرار مشاريع القوانين العادية. لكن لا تتطلب بعض الدساتير موافقة الغرفة الثانية إلا إذا كانت تلك التعديلات تؤثر على مصالح الوحدات الفرعية (النمسا وجنوب أفريقيا). كما تتطلب دساتير أخرى تحقيق شروط أخرى وموافقة أغلبية أعضاء الغرفتين (انظر القسم ٤ «توزيع المهام الرئيسية»).

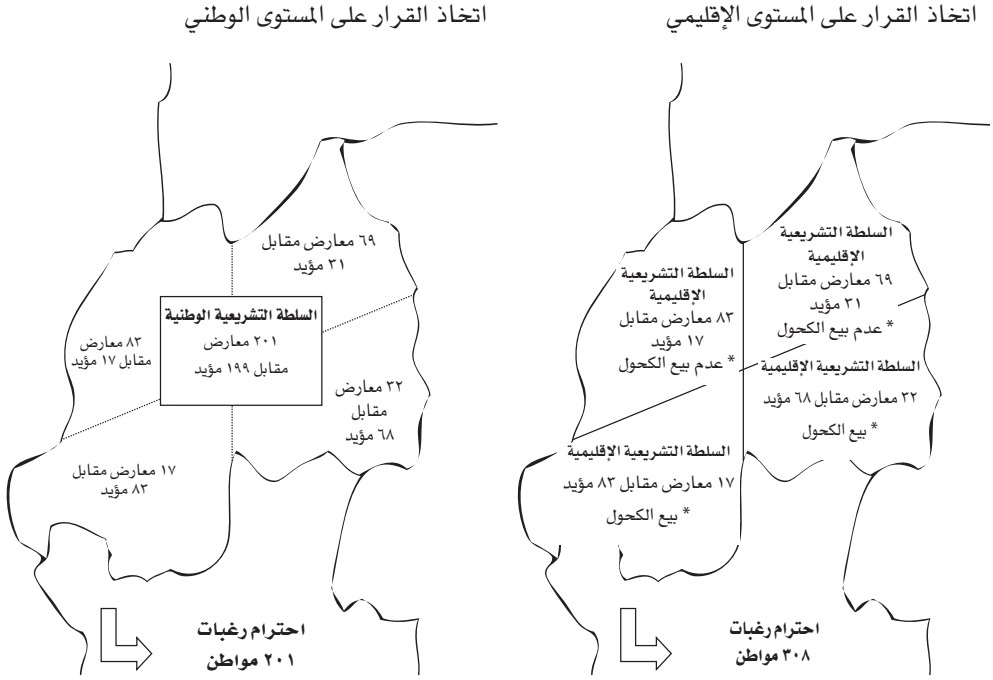
٣-١-٦) المجالس التشريعية لدى مختلف مستويات الحكم

قد ينشئ واضعو الدساتير أنواعًا مختلفة من التمثيل ليس فقط عبر إيجاد غرفة تشريعية ثانية على المستوى الوطني، ولكن أيضًا من خلال توفير مجالس تشريعية على مختلف مستويات الحكم. ففي الدول متعددة القوميات على وجه الخصوص، يمكن استيعاب الأقليات على المستوى الوطني من خلال تمثيلهم تمثيلًا بارزًا في هيئة تشريعية إقليمية مع منحهم صلاحيات سن قوانين تعكس عادات أو مصالح محددة لمناطق بعينها. ويوضح الشكل ٥ كيف أن التمثيل التشريعي على المستوى الإقليمي يدعم استيعاب مختلف المصالح. ويظهر الشكل الأيسر دولة تدرج فيها التشريعات ذات الصلة ضمن صلاحيات السلطة على المستوى الوطني. وبغض النظر عن اختلاف الآراء في مختلف مناطق البلاد، تسري القوانين الوطنية على كافة المناطق الأربعة بصرف النظر عن الاختلافات بين آراء الأغلبية في هذه المناطق. ونتيجة لذلك، تكون القرارات المتخذة غير ملائمة لقرابة نصف عدد السكان (١٩٩ من أصل ٤٠٠). أما إذا نُقلت السلطة التشريعية بشأن قضية ما إلى المجالس التشريعية الإقليمية (انظر الشكل الأيمن)، تصبح القرارات المتخذة غير ملائمة لأقل من ربع السكان (٩٨ من أصل ٤٠٠). مثال: يوجد في

الدولة (س) جماعتان دينيتان إحداهما في الشمال والأخرى في الجنوب. وتماشياً مع الثقافة الدينية لدى المجموعة الشمالية، يرغب غالبية أفراد في تقييد بيع الكحول في المحال. وفي المقابل، فإن غالبية الأفراد القاطنين في الجنوب أكثر تحرراً ويرغبون في شراء الكحول من المحال. فإذا كانت السلطة التشريعية الناظمة لهذه المسألة مُشكّلة على الصعيد الوطني، ستخسر إحدى الجماعتين بغالبية الأصوات لصالح الجماعة الأخرى. أما إذا اتُخذ القرار عبر السلطة التشريعية الإقليمية في كل منطقة، فستحقق رغبة عدد أكبر من الناس.

قد يعمل واضعو الدساتير على إنشاء أنواع مختلفة من التمثيل ليس فقط عن طريق اعتماد الغرفة التشريعية الثانية على المستوى الوطني، ولكن أيضًا من خلال توفير مجالس تشريعية على مختلف مستويات الحكومة. ففي الدول متعددة القوميات على وجه الخصوص، يمكن استيعاب الأقليات على المستوى الوطني من خلال تمثيلهم تمثيلًا بارزًا في هيئة تشريعية إقليمية مع منحهم صلاحيات سن قوانين تعكس عادات أو مصالح محددة لمناطق بعينها.

الشكل ٥ : التمثيل التشريعي على المستوى الإقليمي



تحدد ثلاثة عوامل ذات صلة بدرجة ومدى الانتقال الفعلي للسلطات التشريعية إلى مختلف مستويات الحكم (انظر أيضا الفصل ٧ عن اللامركزية): أ) الصلاحيات التي يخولها الدستور للمجالس التشريعية على المستوى المحلي. ب) نوع الصلاحية التشريعية وسيادتها في مجالات تنظيمية محددة: هل سلطة سن القوانين حصرية أم مشتركة؟ وإلى أي مدى يعلو مبدأ سيادة القانون في حال التداخل والنزاع؟ ج) الاستقلالية القانونية للمجالس التشريعية المحلية.

١ نطاق السلطة

يعتمد توزيع السلطات على الوحدات التشريعية الفرعية على مدى التنوع في الدولة. وقد أثرت عدة معايير جغرافية وتاريخية ودينية واقتصادية وديمقراطية تأثيراً كبيراً على المتفاوضين على الدستور، محدّدة درجة اللامركزية الفعلية للسلطات التشريعية. وعادة ما تبقى بعض المسائل محصورة بالمستوى الوطني، كالعلاقات الدولية والدفاع الوطني والعملة والجنسية، غير أن تفويض الصلاحيات في كثير من مجالات السياسات يتوقف على الظروف وعلى توازن المصالح المعرّضة للخطر. ويوزع الدستور في البرازيل والهند وجنوب أفريقيا صلاحيات محدّدة على مستوى ثالث محلي من الحكم.

يعتمد توزيع السلطات على الوحدات التشريعية الفرعية على مدى التنوع في الدولة. ويتوقف تفويض الصلاحيات في كثير من مجالات السياسات على الظروف وتوازن المصالح المعرّضة للخطر.

٢) الفروق في شكل توزيع الصلاحيات التشريعية

قد يخص الدستور المستويين الوطني والمحلي بصلاحيات تشريعية حصرية، بيد أن هذا التخصيص يواجه تحديين، أولهما هو عدم موافقة الفصائل المتناحرة عقب فترة من النزاع الناتج عن تهميش أقاليم بعينها على منح السلطة بصفة حصرية إلى أي مستوى من مستويات الحكم، أما ثانيهما وهو الأكثر عملية فهو أن الاعتماد فقط على السلطات الحصرية قد يؤدي إلى تجاهل وجود تداخل لا يمكن على الأرجح تفاديه في المواضيع والصلاحيات في عدة مجالات تنظيمية. وقد عمد كثير من الدساتير، في مسعى منها لتحقيق المرونة، إلى توزيع الصلاحيات التشريعية على نحو مشترك بين الحكومات الوطنية والإقليمية.

وتعمل الصلاحيات المشتركة بطرق مختلفة. ففي ضوء التراكم الرأسي لهذه الصلاحيات بين المجالس

كيف توزع الصلاحيات التشريعية على الحكومات الوطنية والمحلية؟ ففي ضوء التراكم الرأسي للصلاحيات المشتركة بين المجالس التشريعية الوطنية والمحلية، تثار مشكلة أي اللوائح ستسود

التشريعية الوطنية والمحلية، تثار مشكلة أي اللوائح ستسود. ويتمنح الدستور الأولوية عموماً للمجلس التشريعي الوطني. وقد يجادل بعض النقاد الإقليميين بقوة بأن مجالات الصلاحيات المشتركة هي ببساطة المجالات التي تسري فيها التشريعات الوطنية مجهضة

على المدى البعيد التشريعات الإقليمية. لكن ثمة شروط محددة يمكن منحها أولوية وطنية. فالدستور الألماني مثلاً لا يمنح السيادة إلا للتشريعات الوطنية «الضرورية» والتي تصب في «صالح الوطن» إذا جعلت إقامة، وإلى الحد الذي يجعل إقامة، ظروف معيشية متساوية على كامل الأراضي الفيدرالية أو الحفاظ على الوحدة القانونية أو الاقتصادية التشريع الفيدرالي ضرورياً لصالح الوطن»^٧.

وقد اتخذت دساتير أخرى منحى مختلفاً، إذ أدخلت كندا استثناءً واحداً بارزاً على السيادة الوطنية. فحيثما يتعارض قانونان أحدهما محلي والآخر وطني - كما في قوانين المعاشات التقاعدية - يسود القانون المحلي^٨. ويخول نهج آخر المجلس التشريعي الوطني صياغة إطار وطني مع السماح للحكومات المحلية بوضع التفاصيل بما يتفق مع الأوضاع المحلية (وهو ما يشار إليه أحياناً باسم قانون الإطار). وقد تبنت دساتير أخرى نهجاً ثالثاً لتصنيف الصلاحيات المشتركة بصفة رئيسية لمستويي الحكم التشريع على نحو متزامن. وعندما يتعارض تشريعان وطني ومحلي تعارضاً مباشراً، يتم تفعيل تدابير فض النزاع الدستورية حسبما يطبقها القضاة وفقاً لكل حالة على حدة (السودان).

وينص دستور جنوب أفريقيا على مجموعة أحكام صيغت بإتقان شديد بشأن كيفية تسوية النزاع المحتمل في المجالات الوظيفية التي تسري فيها الصلاحيات المشتركة (انظر الفصل ٧، الإطار ٥).

٣) الاستقلال القانوني للصلاحيات التشريعية الموزعة

يتمثل العامل الحاسم الثالث على صعيد التفكك الرأسي للصلاحيات التشريعية في درجة حماية الدستور لتخصيص الصلاحيات. ففي بعض البلدان، يفوض المجلس التشريعي الوطني السلطة إلى مجالس تشريعية فرعية، ما قد يؤدي إلى إبطال تلك الصلاحية من جانب واحد مع توفر النصاب القانوني اللازم. وعلى الرغم من أن إبطال الصلاحية التشريعية قد يثير مقاومة سياسية، لا توجد أي عوائق قانونية تحول دون. وحتى لو كان

٧ المادة ٧٢ من دستور ألمانيا (١٩٤٩) اعتباراً من عام ٢٠١٠.

٨ المادة ٩٤ من دستور كندا (القوانين الدستورية ١٨٦٧ إلى ١٩٨٢، والتوحيد الحالي) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

نص الدستور يحمي التوزيع الرأسي للسلطات التشريعية، قد لا توفر مثل هذه الأحكام إلا القليل من العزاء إذا كان تعديل الدستور من حق لجهات وطنية فقط - دون مشاركة ممثلي الوحدات الفرعية. وتستدعي الحماية القانونية الفعلية موافقة الجهات المحلية على أي إعادة تنظيم للسلطات بعيداً عن المجالس التشريعية الفرعية. وتسمح بعض الدساتير - حتى لو كان الدستور يمنع الإبطال أحادي الجانب للسلطات التشريعية الموزعة - للمؤسسات الوطنية بتجاوز التشريعات المحلية في ظروف معينة. وحتى في تلك الحالات، قد يكون هناك قيود على هذه الصلاحية، إذ يمكن لحكومة جنوب أفريقيا، مثلاً، تجاوز تشريعات محلية تهدد الوحدة الوطنية أو المعايير الوطنية.

كيف يحمي الدستور توزيع الصلاحيات على السلطات المحلية؟ تسمح بعض الدساتير للمؤسسات الوطنية بتجاوز التشريعات المحلية في ظروف معينة.

٣-٢) إشراف السلطة التشريعية

تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات مراقبة فرعي الحكم الآخرين، لاسيما السلطة التنفيذية. فبخلاف الرقابة السياسية التي تمارسها والمتمثلة في قدرتها الفعلية على تعيين رئيس السلطة التنفيذية أو حجب الثقة عنه، تتمتع أيضاً برقابة قانونية أو على أقل تقدير شبه قانونية. فعلى سبيل المثال، قد يخول الدستور السلطة التشريعية صلاحية بدء تحقيقات قانونية، ومنها إمكانية استدعاء مسؤولي السلطة التنفيذية، وصولاً إلى ممارسة دور في إجراءات العزل. وثمة أدوات أخرى لرقابة السلطة التشريعية، كأوامر الاستدعاء إلى المحكمة والتحقيقات في أعمال مسؤولي السلطة التنفيذية، تُعتبر أكثر ارتباطاً بالأعمال التشريعية الروتينية. وتناقش الفترتان ٣-٥ و ٣-٥ في الفصل الرابع صلاحية السلطة التشريعية في إدانة رئيس الحكومة بحجب الثقة والعزل على التوالي كوسيلتين إضافيتين لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية.

أحد مقاييس السلطة التشريعية هو الصلاحيات التي تتمتع بها في مراقبة فرعي الحكم الآخرين، لاسيما السلطة التنفيذية. وثمة أشكال من الرقابة السياسية تتمثل في قدرتها الفعلية على تعيين رئيس السلطة التنفيذية أو حجب الثقة منه، كما تتمتع أيضاً برقابة قانونية أو شبه قانونية. فعلى سبيل المثال، قد يخول الدستور السلطة التشريعية صلاحية بدء تحقيقات قانونية وصولاً إلى ممارسة دور في إجراءات العزل.

وتوفر أغلب الدساتير الفرصة لمسائلة السلطة التنفيذية وإجبارها على إيضاح سياساتها، حتى أن بعضها يحدد أطراً زمنية محددة يلزم خلالها الرد على الاستجابات المطروحة (ألبانيا)^٩. وتتيح بعض الدساتير للسلطة التشريعية إجراء تحقيق مستقل عن السلطة التنفيذية، كما تصبح الأولى في بلدان أخرى ملزمة دستورياً بتشكيل لجنة تحقيق إذا طلب ذلك عدد معين من أعضائها (عادة ١٠-٣٠٪). وهناك أيضاً حد منخفض نسبياً يسمح للمعارضة في السلطة التشريعية ببدء تحقيق في أعمال السلطة التنفيذية. وتعتبر هذه الصلاحية أداة مهمة للرقابة في أنظمة يعتمد وجود السلطة التنفيذية وبقاؤها فيها على الأغلبية في المجلس التشريعي التي قد يكون لها مصلحة في دعم وحماية حكومتها. ويسري في بلدان أخرى نموذج أضعف من الرقابة حيث يتعين على السلطة التشريعية التوجه إلى مؤسسة أخرى كجنة مظالم تُشكّل عموماً للتحقيق في أعمال السلطة التنفيذية بشأن الشكاوى المقدمة ضدها (بابوا غينيا الجديدة).

لا يوجد نظام حكم ديمقراطي لا تستمد فيه السلطة التشريعية شرعيتها من الشعب.

٩ المادة ٨٠ من دستور ألبانيا (١٩٨٨).

٣-٣) الضوابط على استقلالية السلطة التشريعية

على النقيض من السلطة التنفيذية في نظام برلماني، لا يوجد نظام حكومي ديمقراطي لا تستمد فيه السلطة التشريعية شرعيتها من الشعب (على الأقل غرفة واحدة منتخبة). فأنظمة الحكم التي تعتمد ولو جزئياً على الانتخابات المباشرة لقادة السلطة التنفيذية تزيد صلاحيات هذه السلطة و/أو تمنع عنها رقابة السلطة التشريعية. ويمكن أن تتبع السلطة التشريعية للتنفيذية

ولكن على نطاق أضيق وفي مجالات مختلفة. وناقش فيما يلي أربعة أشكال للتبعية/التدخل المؤسسي الشائعة في العديد من السلطات التشريعية الوطنية: حل المجلس التشريعي (القسم ٣-٣-٢)، وتعيين أعضائه من الخارج (القسم ٣-٣-٢)، والرقابة على تمويلاته أعماله (القسم ٣-٣-٣)، وفرض الحصانة على الإجراءات المتخذة ضمن إطار النطاق الطبيعي لأعماله (القسم ٣-٣-٤). وتسمح بعض الدساتير لجمهور الناخبين بممارسة الرقابة على المجلس التشريعي في غير الانتخاب العادي. وتستثني المناقشة التالية التوزيع الجوهري لصلاحيات المجلس التشريعي مثل صياغة القوانين وتعديل الدستور.

٣-٣-١) حل المجلس التشريعي

تعتبر القدرة على حل المجلس التشريعي انتهاكاً صارخاً للاستقلالية المؤسسية. ويجري الحل بثلاثة أشكال (علاوة على الحل الذاتي) تعتمد على مصدر الحل. أولاً، قد يكون الحل أحد العناصر الإلزامية ضمن عملية ما. ففي بلجيكا وهولندا، مثلاً، يؤدي إدخال أي تعديل دستوري إلى حل المجلس التشريعي فوراً. ومع ذلك، عقب

من خلال تعريف شروط الحل بوضوح، يمكن لوضعي الدساتير منع استخدام السلطة التنفيذية للحل كأداة قهرية.

إقامة انتخابات جديدة، يجب أن يوافق المجلس الجديد على أي تعديل بلثي الأغلبية. ثانياً، تحل مؤسسة أخرى، لاسيما السلطة التنفيذية، المجلس إما بعد تصويته بحجب الثقة من وزراء فيها (بيرو) أو من

رئيس الوزراء (أستونيا)، أو كنتيجة لفشل المجلس في تشكيل الحكومة (ألمانيا). ومع أن السلطة التنفيذية هي التي تبدأ بالحل، فإنه يتم نتيجة قيام المجلس بعمل معين أو عدم قيامه بعمل معين. ومن خلال تعريف شروط الحل بوضوح، يمكن لوضعي الدساتير منع استخدام السلطة التنفيذية للحل كأداة قهرية. ثالثاً، حل المجلس من جانب جهات أخرى كالرئيس في الهند.

٣-٣-٢) التعيين الخارجي لأعضاء المجلس التشريعي

إن الدستور الذي يسمح للسلطة التنفيذية - عوضاً عن الناخبين - بتعيين أعضاء في المجلس التشريعي ينتقص من استقلالية المجلس المؤسسية. وثمة فئات عدة لصلاحيات التعيين يختلف تأثيرها ونفوذها على العمل التشريعي. وتتسم الفئة الأولى بأدنى تأثير على الوظيفة التشريعية إما لعدم تمتع المعيّنين بحق التصويت (أطفال ملك بلجيكا في مجلس الشيوخ البلجيكي) أو

إن الدستور الذي يسمح للسلطة التنفيذية - عوضاً عن الناخبين - بتعيين أعضاء في المجلس التشريعي ينتقص من استقلالية المجلس المؤسسية. وثمة فئات عدة لصلاحيات التعيين.

لأنهم أعضاء في غرفة ثانية شكلية إلى حد كبير لا تؤدي سوى وظائف استشارية فحسب (ليسوتو). وتسمح الفئة الثانية بمزيد من النفوذ حيث يشغل المعينون مقاعد في غرفة ثانية لها تأثيرها على الوظائف التشريعية، على الرغم من كون الغرفة الثانية تابعة للغرفة الأولى (أيرلندا وماليزيا). وفي الفئة الثالثة، تعين السلطة التنفيذية أعضاء في غرفة ثانية لها تأثير كبير على العملية التشريعية ربما بالتمتع بحق الرفض المطلق (كندا وإيطاليا) أو، في سلطة تشريعية بغرفة واحدة، تعيين بعض أعضاء المجلس التشريعي (غامبيا). وتمثل هذه الفئة الثالثة أكبر انتهاك للاستقلالية المؤسسية من قبل صلاحية التعيين.

٣-٣-٣) الرقابة على أموال السلطة التشريعية

تعتبر صلاحية فرض الضرائب والإنفاق جزءاً لا يتجزأ من استقلالية السلطة التشريعية. وتُمنح ضرورةً موافقة السلطة التنفيذية على طلبات السلطة التشريعية بالتمويل (الكاميرون، ولاوس، وروسيا) الأولى نفوذاً كبيراً على عمل الثانية.

٣-٣-٤) حصانة السلطة التشريعية

ينبغي لتأمين الاستقلالية المؤسسية للسلطة التشريعية أن تمتد الحصانة لأعضائها. فقد يعيق الخوف من العواقب القانونية قدرتهم على التحدث والجدال والتصويت بحرية، ما يؤثر بدوره على عملية سن القوانين إلى حد كبير. وفي عدة بلدان، لا يمكن إلا للسلطة التشريعية ذاتها أن ترفع الحصانة التشريعية (أستونيا)، في حين تمنح بلدان أخرى هذه الصلاحية إلى القضاء (غواتيمالا)، وهي وسيلة أخرى من وسائل الحماية القوية.

٣-٣-٥) الإقالة من جانب جمهور الناخبين

إضافة إلى الضوابط داخل السلطة التشريعية، تتيح بعض الدساتير لجمهور الناخبين إقالة ممثليهم في المجلس التشريعي قبل نهاية دورته. وثمة نوعان الإقالة عموماً هما الإقالة الكاملة والإقالة المختلطة. ويُقصد بالأولى تنفيذ المواطنين لكلا خطوتي الإقالة وهما البدء فيها والبت فيها عن طريق الاستفتاء، في حين يُقصد بالثانية مشاركتهم في خطوة واحدة فقط. وفي ما يتعلق بالسلطة التشريعية، فإن الإقالة الكاملة أكثر شيوعاً من المختلطة (وهي متبعة في أوغندا كجزء من إجراء العزل فقط). وبالتالي، ترتبط فكرة الإقالة بضرورة بقاء أعضاء المجلس التشريعي موضع مساءلة أمام الشعب الذي انتخبهم.

وتتباين الشروط الواجب توفرها للإقالة الكاملة تبايناً كبيراً. فبينما تسمح بعض البلدان بأن يقوم كل جمهور الناخبين بإقالة ممثليه المعينين في المجلس التشريعي على نحو فردي (بوليفيا، والإكوادور، وإثيوبيا، ونيجييريا، وفنزويلا)، تسمح بلدان أخرى بالتصويت لحل المجلس بالكامل عن طريق استفتاء (ليختنشتاين).

ترتبط فكرة الإقالة بضرورة بقاء أعضاء المجلس التشريعي موضع مساءلة أمام الشعب الذي انتخبهم.

وثمة عناصر ثلاثة رئيسية عموماً تحدد وضع الإقالة:

- أ) الحد الأدنى من الدعم الذي يجب أن تحظى به عريضة شعبية يقدمها ناخبون مسجلون في الدائرة الانتخابية بهدف إجراء الإقالة ضد المسؤول المعني (يتراوح بين ١٠٪ في الإكوادور و ٥٠٪ + ١ في نيجيريا).
- ب) نوع الأغلبية ونسبة المقترعين الواجب توفرها لتطبيق الإقالة، والتي تتراوح بين أغلبية بسيطة (ميكرونيزيا) إلى أغلبية مطلقة (الإكوادور) أو تصويت يعادل أو أكبر من عدد المقترعين الذين انتخبوا المسؤول موضع الإقالة طالما تراوحت نسبة المقترعين بين ٢٥٪ على الأقل (فنزويلا) حتى أغلبية الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية المعنية (نيجيريا).
- ج) الفترة الزمنية للإبطال. ما هي أقرب فترة زمنية بعد الانتخابات وأقرب فترة زمنية قبل موعد الانتخابات التالية يمكن فيها تقديم العرائض؟ في بوليفيا، يمكن محاولة الإقالة مرة واحدة فقط في الدورة الواحدة وبعد انقضاء نصفها لكن ليس خلال عامها الأخير. وتسري في الإكوادور أنظمة مماثلة، إذ يمكن تقديم العريضة فقط بعد انقضاء العام الأول وقبل حلول العام الأخير من الدورة.

وهناك عدة حجج تؤيد الإقالة وأخرى تعارضها. ويقول منتقدها بأنها آلية بالغة الاستقطاب تسفر عن مواجهات محتدمة وتعطل عجلة العمل الطبيعي للنواب المنتخبين. ولكن مؤيديها يقولون بأنها تعزز الإشراف الوثيق على أعضاء البرلمان من جانب المواطنين، وهي بمثابة آلية فعالة للمساءلة الرأسية.

وأخيراً وليس آخراً، ينبغي أن تحقق الإقالة توازناً بين مبادئ المشاركة والحوكمة الفعالة، بيد أنه يصعب تحقيق هذا التوازن، ما قد يؤدي إلى عواقب وخيمة. فكما هو مذكور في كتاب «الديمقراطية المباشرة: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات»: «يؤدي وضع شروط يسيرة للغاية للبدء بالإقالة إلى الاستخفاف بها، كما أن وضع شروط عسيرة يجعلها آلية غير فعالة لأنها تثبط عزيمة المواطنين إزاء اللجوء إليها نظراً لصعوبة استيفاء شروطها القانونية اللازمة لعزل مسؤول عام عن طريق التصويت»^{١٠}.

تُعتبر الإقالة آلية بالغة الاستقطاب تحدث مواجهات محتدمة وتعطل عجلة العمل الطبيعي للنواب المنتخبين. ولكن مؤيديها يقولون بأنها تعزز الإشراف الوثيق على أعضاء البرلمان من جانب المواطنين، وهي بمثابة آلية فعالة للمساءلة الرأسية. وينبغي أن تحقق الإقالة توازناً بين مبادئ المشاركة والحوكمة الفعالة.

١٠ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات: «الديمقراطية المباشرة: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات»، (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠٠٨)، ص ١٢٢.

٤) الصلاحيات الجوهرية للسلطة التشريعية

يتمتع المجلس التشريعي بصلاحيات سن القوانين التشريعية وصلاحيات أخرى. وواضعوا الدساتيرهم من يقرر المستوى التي يمكن لفروع الحكم الأخرى أن تتدخل بموجبه في صلاحيات صنع القوانين التي هي من اختصاص السلطة التشريعية تقليدياً.

هناك بصفة رئيسية مجموعتان من الصلاحيات التشريعية، هما صلاحيات سن القوانين والصلاحيات الأخرى. وفيما يتعلق بالمجموعة الأولى، يتعين على واضعي الدساتير تحديد إلى أي مدى يمكن لفرعي الحكم الآخرين التدخل في مسؤوليات تقع في المعتاد تحت سيطرة السلطة التشريعية. ثانياً، قد ينص الدستور على تقييد يد السلطة التشريعية في مجالات سياسات تقع في المعتاد تحت سيطرة فرعي الحكم الآخرين، مثل إعلان حالة الطوارئ، أو شن الحروب، أو منح العفو العام/الصفح.

٤-١) صلاحيات سن القوانين

تتمثل الوظيفة المركزية للسلطة التشريعية في سن القوانين. وترمز السلطة المطلقة لسن القوانين دون أدنى تدخل من أي جهات حكومية أخرى إلى سيادة البرلمان البريطاني. وقد أصبح هذا الاحتكار لعملية سن القوانين نادراً، إذ توزع أغلب الدساتير هذه الصلاحية بطرق مختلفة.

وثمة عموماً خمس فئات للتدخل الخارجي في صلاحية سن القوانين: (أ) تخويل أجزاء منها إلى السلطة التنفيذية، (ب) منح السلطة التنفيذية صلاحية حصرية في تقديم مشاريع القوانين، وعندها لا يجوز للسلطة التشريعية وضع أو صياغة التشريعات، بل تكتفي بمراجعتها فحسب، وهو ما يُعتبر خسارة كبيرة لصلاحيتها، (ج) حجب المبادرات التشريعية إما مباشرة عن طريق حق الرفض الرئاسي أو على نحو غير مباشر عبر إحالة مشروع قانون إلى الهيئة القضائية أو إلى جمهور الناخبين للاستفتاء عليه، (د) إلى جانب السلطة التنفيذية، يمكن للمواطنين التدخل في عملية سن القوانين عبر إجراء إما استفتاء اعتراضي أو إبطالي، (هـ) تراجع الهيئة القضائية مدى دستورية القوانين قبل أو بعد سنها.

٤-١-١) تقييد الصلاحية الحصرية لسن القوانين

قد تسمح الدساتير للسلطة التشريعية بتفويض بعض صلاحيات سن القوانين المحددة إلى السلطة التنفيذية. ونظرًا لأن السلطة التشريعية نفسها تتحكم بتفويض أي صلاحية وفي وسعها إلغاؤه في أي وقت، يُعتبر توزيع السلطات التشريعية أمرًا سياسيًا بحثًا (كروايتا). ولا تمنح دساتير أخرى السلطة التنفيذية صلاحية سن القوانين إلا في ظروف استثنائية فقط، مثل حالة الطوارئ أو

يمكن تقييد صلاحية سن القوانين التي تتمتع بها السلطة التشريعية عن طريق توزيع أجزاء منها على السلطة التنفيذية، أو مشاركة صلاحية طرح التشريعات مع السلطة التنفيذية و/أو المواطنين من خلال مبادرات ذات أجندات أو الاستفتاء، أو تمكين الرئيس من التأخير على مشروع القانون أو إعاقته أو حجبها، أو النص على المراجعة القضائية له.

حينما لا يكون المجلس التشريعي في حال انعقاد. ومع ذلك، إن لم يعتمد المجلس هذه القوانين في غضون مهلة زمنية محددة، تصبح لاجية (البرازيل). وعضًا عن ذلك، قد يسمح الدستور للسلطة التنفيذية بإصدار مراسيم لها قوة القانون في مجالات سياسية بعينها، ملتقًا بذلك على السلطة التشريعية كليًا. وتدمج هذه الصلاحيات وظائف السلطتين التنفيذية والتشريعية وتمثل أحد الأشكال المفرطة لدمج الصلاحيات تحت إطار السلطة التنفيذية.

وعلى الصعيد الآخر، يمثل سن القوانين عن طريق الاستفتاء العام أحد الأشكال المفرطة لتوزيع صلاحيات السلطة التشريعية. كما يسمح الدستور للمواطنين في بعض البلدان بالشروع في عملية تشريعية عن طريق تقديم مشروع قانون بشأن قضايا ومواضيع بعينها وعرضه للاستفتاء قبل صدور القانون في حال عدم إقرار السلطة التشريعية له (لاتفيا^(١)).

٤-١-٢) القيود المفروضة على سلطة طرح مشاريع القوانين

تتضمن سلطات سن القوانين القدرة على طرح مشاريع القوانين. وتتمتع السلطة التشريعية في أغلب الدساتير بسلطة غير محدودة للبدء بعملية سن القوانين في كافة المجالات، بل وعلى نحو حصري أحيانًا (الولايات المتحدة). ومع ذلك، تعتمد عدة بلدان إلى مشاركة صلاحية طرح مشاريع القوانين ولو جزئيًا على الأقل مع السلطة التنفيذية و/أو المواطنين من خلال مبادرات ذات أجندة. وقد يقيد الدستور هذا الحق الذي تتمتع به السلطة التشريعية إما بشكل عام أو في ما يتعلق بمجالات سياسية بعينها. فعلى سبيل المثال، قد تتمتع السلطة التنفيذية بصلاحية حصرية لطرح قوانين الموازنة، أو المعاهدات الدولية، أو التشريعات المعنية بالتجارة والتعريف. وقد تمتد تلك الصلاحية لتشمل مجالات سياسات أخرى كذلك (البرازيل، وتشيلي، وكولومبيا). وتسمح وظيفة «المراقبة» هذه للسلطة التنفيذية بالحفاظ على الوضع الراهن في بعض مجالات السياسات.

٤-١-٣) صلاحية النقض الرئاسي

عقب إقرار المجلس التشريعي لمشروع قانون، تسمح كثير من الدساتير للرئيس بالتأثير على المشروع، أو إعاقته، أو حجبها. ويجوز للرئيس إجراء مراجعة سياسية أو قانونية. ثم يجوز له رفض مشروع القانون تمامًا لأسباب سياسية، أو الطعن في دستورية القانون. وتُعتبر حالات استخدام النقض السياسي أكثر شيوعًا في ظل الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية حيث ينتخب جمهور الناخبين، عوضًا عن السلطة التشريعية، الرئيس مباشرة. وإذا كان في وسع السلطة التشريعية تجاوز نقض رئاسي ما بأغلبية تعادل أو تزيد عن الأغلبية التي أقرت القانون

١١ المادة ٧٨ من دستور لاتفيا (١٩٢٢) اعتبارًا من ٢٠٠٥.

في الأصل (بوتسوانا، والهند، وتركيا) يصبح ذلك النقض ضعيفاً ولا يرقى إلا إلى حق التأجيل. وكلما ارتفعت نسبة الأغلبية المطلوبة لتخطي النقض الرئاسي، زادت أهميته. وتختلف هذه النسبة بين بلد وآخر لتتراوح بين الأغلبية المطلقة في البيرو، و٦٠٪ في بولندا، و٦٧٪ من أعضاء المجلس التشريعي الحاضرين في تشيلي، و٦٧٪ من كافة أعضاء المجلس التشريعي في مصر. وقد يكون النقض الرئاسي أحياناً بمثابة نقض مطلق يوقف جميع مشاريع القوانين، ويعتمد ذلك على تشكيل أعضاء المجلس التشريعي ومدى قوة المعارضة. ولكن نادراً ما يتواجد حق اعتراض مطلق قانونياً. وحتى إن وجد، فإنه عادة ما يُطبق في نطاق محدود من السياسات (مثل: قبرص).

وبالإضافة إلى ما يسمى «حق النقض الكلي» الذي يتيح له تسجيل موافقته بنعم أو لا فحسب، يسمح «حق النقض الجزئي» له بالاعتراض على أجزاء من القانون متيحاً للرئيس المشاركة عن كُتب في عملية سن القوانين بالتدخل بشكل محدود في تفاصيل العملية التشريعية. ويسمح تراكم هذه التدخلات المحدودة بإحداث أثر أكبر على الشكل النهائي للتشريع. وثمة خيار آخر يتيح للرئيس توسيع نطاق الموافقة المطلوبة لتمرير أي قانون مقترح، وهو ما يمنح بدوره للرئيس نفوذاً كبيراً على عملية سن القوانين.

وقد يسمح الدستور للرئيس بالظعن في دستورية مشروع قانون بإحالاته إلى المحكمة المختصة للمراجعة (كروايتا، جنوب أفريقيا). وفي تلك الحالة، يؤدي قلق الرئيس إزاء دستورية القانون إلى تأجيل العملية وكذلك إنهاؤها - إذا دعمته المحكمة المختصة - لأسباب قانونية عوضاً عن الاستناد إلى أسباب سياسية.

٤-١-٤) صلاحية المواطنين في رفض مشاريع القوانين أو إلغاء القوانين

ثمة دساتير تسمح للمواطنين إما برفض القانون قبل إصداره (سويسرا) أو المطالبة بإبطاله عبر استفتاء اعتراضى أو إبطالي بمبادرة منهم. ففي الأوروغواي^{١٢}، يجب تقديم عريضة لإجراء استفتاء إبطالي في غضون عام من تاريخ إصدار القانون، بينما تسمح إيطاليا بالتقدم بمثل هذه المبادرة بعد انقضاء عام على الأقل على سريان القانون. وبغض النظر عن الفروق، ثمة عامل مشترك هو مشاركة المواطنين في عملية سن القوانين خارج الانتخابات الدورية، ما يؤدي إلى توزيع صلاحيات المجلس التشريعي.

٤-١-٥) المراجعة القضائية

فيما يمثل النقض الرئاسي وصلاحيات المواطنين في رفض مشاريع القوانين أو حتى إلغاء القوانين توزيعاً سياسياً لصلاحيات المجلس التشريعي بصفة عامة، قد يسمح الدستور كذلك بالتوزيع القانوني لهذه الصلاحيات على شكل مراجعة قضائية. وعلى الرغم من كونها تمثل مراقبة قانونية صريحة، ينبغي ألا يخس الممارسون حق البعد السياسي الذي تنطوي عليه المراجعة الدستورية. ومن الأمثلة البارزة على ذلك قرار المحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا بعدم دستورية عقوبة الإعدام. فعلى الرغم من أن دستور جنوب أفريقيا لم يذكر هذه العقوبة على الإطلاق، ألغت المحكمة الدستورية عقوبة الإعدام من القانون الجنائي على أساس قيم حقوق الإنسان، والسوابق الدولية والمقارنة، والبرغماتية القضائية^{١٣}.

١٢ المادة ٧٨ من دستور لاتفيا (١٩٢٢) اعتباراً من عام ٢٠٠٥.

١٣ انظر «الدولة ضد ماكوانيين وأثر»، قضية رقم CCT/3/94.

وتسمح بعض الدساتير بإجراء مراجعة قضائية قبل إصدار القانون إذا طالبت السلطة التنفيذية بذلك (انظر أعلاه). في حين تلزم دول أخرى المجلس التشريعي بإحالة القانون إلى المؤسسة القضائية المختصة قبل سن القانون (فرنسا). والأكثر شيوعاً هو إجراء مراجعة دستورية بعد سن القانون. وتتيح بعض الدساتير الفرصة للطنن بالقانون بشكل مجرد (ألمانيا). كما يمكن للمحكمة الدستورية في دول أخرى مراجعة دستورية القوانين إذا طُن فيها خلال قضية بعينها أو مناقرة في محاكمة.

٤-٢) صلاحيات تعديل الدستور

لا يجوز في المعتاد تعديل الدستور إلا من جانب السلطة التشريعية. وتلتزم أغلب البلدان بهذا المبدأ في الوقت الراهن، على الرغم من أن بعض الدساتير تقتضي موافقة ثلاثة مستويات من المؤسسات التشريعية (المجلس التشريعي الوطني - والذي يتضمن الغرفة الأولى والثانية - والجمعيات التشريعية للوحدات المحلية (المكسيك، ونيجيريا، وروسيا، والولايات المتحدة)). ويستلزم إجراء تعديل بصفة عامة أغلبية تعادل في الغالب الأغلبية المطلوبة لتجاوز النقض الرئاسي (إن وجد). وفي تلك البلدان، يعمل النقض على تأجيل الإقرار النهائي للتعديل لأنه لا يتطلب أغلبية معينة. ولكن ثمة إجراءات أخرى لتعديل القوانين. ففي إيطاليا، مثلاً، يتطلب إجراء تعديل دستوري الأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين. ومع ذلك، يمكن لعشرين في المئة فقط من أعضاء المجلس التشريعي المطالبة بإجراء استفتاء إلا في حال نقضه ثلثا الأغلبية في كلتا الغرفتين. وتبقى هذه العملية تتمحور حول السلطة التشريعية ولا توزع سوى قدرًا ضئيلاً من صلاحياتها. وينبغي في عدة بلدان اعتماد التعديلات الدستورية بإجراء استفتاء عام (غواتيمالا وسويسرا). وقد يلغي الرئيس في فرنسا هذا الشرط إذا أيد التعديلات ٦٠٪ من أعضاء المجلس التشريعي.

٤-٣) الصلاحيات الأخرى للسلطة التشريعية

تُشرك بعض الدساتير السلطة التشريعية بدرجات مختلفة في عدد ليس بالقليل في اتخاذ قرارات تخضع عادة لسيطرة السلطة التنفيذية. وتؤدي زيادة تأثير السلطة التشريعية على قضايا مثل إعلان حالة الطوارئ وإعلان الحرب ومنح عفو عام/صفح إلى تعزيز صلاحياتها.

تؤدي زيادة تأثير السلطة التشريعية على قضايا مثل إعلان حالة الطوارئ وإعلان الحرب ومنح عفو عام /صفح إلى تعزيز صلاحياتها.

٤-٣-١) حالة الطوارئ

يوفر التساؤلان الدستوريان: من المخول بإعلان حالة الطوارئ وبأي طريقة درجات مختلفة من إشراك مؤسسات أخرى بخلاف السلطة التنفيذية. وقد ينص الدستور صراحة على هذه الظروف - وفقط هذه الظروف - التي يمكن للحكومة فيها إعلان حالة الطوارئ كالتعرض لغزو أو لكارثة طبيعية. لكن قد يرغب واضعو الدساتير في ترك مجالاً لحرية التصرف في حالات من قبيل المخاطر التي قد تتعرض لها الصحة العامة أو النظام الداخلي. ولعل من المستحيل ومن غير الحكمة محاولة ذكر هذه الظروف كافة بالتفصيل. ويجب أن يكون هناك شخص ما يقرر متى يرقى مستوى التهديد إلى مستوى إعلان حالة الطوارئ. ولتجنب إساءة استغلال هذا الحق، ينبغي تواجد شخص آخر مخول بتقييم مثل هذا القرار. ولقد لجأت بعض الدساتير إلى منح تلك الصلاحية بالكامل إلى السلطة التنفيذية، والتي تخضع أحياناً إلى مراقبة تنفيذية داخلية. فعلى سبيل المثال، ينص دستور بيرو

على ضرورة موافقة مجلس الوزراء قبل أن يتمكن رئيس السلطة التنفيذية من إعلان حالة الطوارئ. وفي بلدان أخرى، لا تشارك السلطة التشريعية في العملية الفعلية لاتخاذ القرار، إلا إنه يستلزم توفر تأييد برلماني ذو أثر رجعي في غضون مهلة زمنية محددة (مالاوي). ويقضي دستوراً أثيوبيا وفيجي بالموافقة البرلمانية المسبقة قبل قيام السلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ. أما دستور منغوليا فلا يخول سوى البرلمان حق إعلان حالة الطوارئ، وهو أوسع توزيع لصلاحيات السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ. ويمكن للرئيس إعلان حالة الطوارئ إذا كان البرلمان في عطلة، غير أن هذا الإعلان يستمر مدة سبعة أيام فحسب ويسقط تلقائياً بانقضاء هذه الفترة في حال عدم انعقاد البرلمان.

ويمكن القول بأن إعلان حالة الطوارئ يدمج السلطات على نحو لا يجاريه فيه غيره من إجراءات السلطة التنفيذية، حيث يتجاوز كثيراً من الضوابط التي تتم عادة على الإجراءات أحادية الجانب. وقد عانت عدة دول بعد النزاع من تطبيق حكم الطوارئ بشكل تعسفي. وتحسباً لذلك، أدرج عدة واضعين للدساتير شروطاً في غاية الحيلة ينبغي تحقيقها قبل أن يصبح إعلان حالة الطوارئ نافذاً. ففي هايتي على سبيل المثال، أصبح الإعلان عن حالة الطوارئ يتطلب مؤخرًا موافقة رئيس الوزراء وكافة الوزراء فضلًا عن اتخاذ البرلمان لقرار فوري بشأن

نطاق قرار الرئيس ومدى ملاءمته. ومؤخرًا أيضًا، نص دستور دولة هايتي على أن الغزو الأجنبي والحرب الأهلية فحسب يشكلان حالة الطوارئ، دون الإشارة إلى الكوارث الطبيعية. وبسبب هذه النص المقيد ومقتضيات الأوضاع، بما في ذلك حدوث زلزال لم يسبق له مثيل ومصراع عدة وزراء وبرلمانيين، تجاهلت حكومة هايتي الأحكام الدستورية وأعلنت حالة الطوارئ، مجبرة على تجاهل مبدأ سيادة القانون من أجل حماية السيادة.

هناك جدل بأن إعلان حالة الطوارئ يدمج السلطات على نحو لا نظير له على مستوى إجراءات السلطة التنفيذية. وتحسباً لذلك، أدرج عدد من واضعي الدساتير شروطاً في غاية الحيلة ينبغي تحقيقها قبل أن يصبح الإعلان عن حالة الطوارئ نافذاً.

٤-٣-٢) سلطة منح عفو عام/صفح

يُعتبر منح عفو عام/صفح من الصلاحيات التقليدية للسلطة التنفيذية. وفي دول بعد النزاع، تتسم اللوائح الدستورية المعنية بالعدالة الانتقالية التي تتضمن عناصر خاصة بالصفح العام بأهمية كبيرة، وغالبًا ما تكون شرطاً رئيسياً لبداية عهد سلمي جديد. ولا يغطي هذا الفصل العفو العام كجزء من العدالة الانتقالية بعد نزاع عنيف، بل يتناول أحكام منح العفو العام/الصفح التي تسري خلال المسار الطبيعي للحياة الدستورية. بيد إنه حتى في هذه الظروف، تتسم سلطة منح الصفح العام/العفو بالحساسية وتحمل في طياتها فرصة التأثير على مجرى العدالة على نطاق واسع إذا تم استخدامها برعونة. ولذلك، لا بد من تحقيق التوازن المطلوب بين الجهات الفاعلة المشاركة في عملية منح العفو العام/الصفح. وتتوفر هنا أيضًا خيارات دستورية متنوعة بدءًا من إعطاء السلطة التنفيذية صلاحية مطلقة لمنح العفو (كما هو الحال في بوركينا فاسو والتشيك) أو الصفح (جورجيا وكينيا) وانتهاءً بإقصاء السلطة التنفيذية من قرارات العفو العام كلياً (هنغاريا). وبين هذين التقيضين، تضم مجموعة الخيارات ممارسة كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية لصلاحيات العفو أو الصفح بشكل متوازٍ (موزمبيق ١٩٩٠)، أو صلاحيات مشتركة تستدعي موافقة كلا السلطتين على العفو العام/الصفح (إندونيسيا وكوريا الجنوبية)، أو حتى وضع ترتيبات أخرى لها متطلبات إضافية كما هو الحال في اليونان حيث يُمنح العفو في جرائم سياسية فحسب بعد موافقة البرلمان والسلطة التنفيذية معاً.

٥) خاتمة

تقدم الدساتير في مختلف أرجاء العالم مجموعة كبيرة متنوعة من الخيارات لتصميم السلطة التشريعية وتحديد صلاحياتها. ويشهد ذلك التنوع طلباً مستمرًا لإرساء بيئة ديمقراطية تتجاوز في جوهرها حكم الأغلبية البسيطة. ويُعتبر استيعاب مختلف المجموعات ذات المصالح المتباينة ضمن إطار هيئة يُفترض أنها تمثل الشعب تحدياً كبيراً يتعين على واضعي الدساتير مواجهته عند تصميمهم للسلطة التشريعية. ولا يُعتبر تقسيم صلاحيات السلطة التشريعية بين أركانها هدفاً في حد ذاته، بل يسمح بتحقيق انعكاس أكثر دقة ويساعد في استيعاب جهات مختلفة تتجاوزاً حكم الأغلبية.

في دول بعد النزاع، تتسم اللوائح الدستورية المعنية بالعدالة الانتقالية التي تتضمن عناصر خاصة بالصفح العام بأهمية كبيرة، وغالباً ما تكون شرطاً رئيسياً لبداية عهد سلمي جديد. كما تتسم سلطة منح الصفح العام / العفو بالحساسية وتحمل في طياتها فرصة التأثير على مجرى العدالة على نطاق واسع إذا تم استخدامها برعونة.

الجدول ٢ : القضايا التي يركز عليها هذا الفصل

المواضيع	الأسئلة
<p>(١) نظام الحكم</p>	<ul style="list-style-type: none"> هل يعتمد اختيار واستمرار رئيس الحكومة على السلطة التشريعية؟ أو، إذا كان هناك شخص واحد يتولى وظائف رئيس الدولة ورئيس الحكومة، هل ينبغي له أن يتبع إرادة السلطة التشريعية (بوتسوانا وجنوب أفريقيا)؟ أو، في حال وجود سلطة تنفيذية مزدوجة، حيث تُوزَع صلاحياتها بين رئيس دولة منتخب انتخاباً مباشراً ورئيس حكومة، ما دور السلطة التشريعية في اختيار/إقالة رئيس الحكومة؟ هل ينبغي أن تشارك في عملية الاختيار؟ هل تمنح حقاً حصرياً في الإقالة؟ أم هل يجب الفصل بين رئيس السلطة التنفيذية (لكونه رئيس الدولة ورئيس الحكومة) والسلطة التشريعية ويُنتخب انتخاباً مباشراً من الشعب؟
<p>(٢) تحديد تركيبة المجلس التشريعي: الأنظمة الانتخابية، المقاعد المحجوزة، وحصص المرشحين، والتعيينات الخارجية</p>	<ul style="list-style-type: none"> بحسب أي نظام انتخابي يجب تشكيل المجلس التشريعي؟ هل يجب أن يكون هناك نظام أغلبية بسيطة، أم نظام تمثيل نسبي، أم مزيج من النظامين؟ في حال نظام التمثيل النسبي، هل هناك حد أدنى للتمثيل؟ هل يجب أن يكن هناك مقاعد مخصصة للأقليات والمرأة، وإن كان الجواب نعم، كيف يتم شغل تلك المقاعد؟ هل ينبغي أن يكون هناك حصص مخصصة للمرشحات؟ هل يُنتخب المجلس التشريعي من الشعب حصراً أم تُشغل بعض المقاعد عبر التعيين في ظل سلطة تشريعية أحادية الغرفة؟
<p>(٣) تصميم الاقتراع</p>	<ul style="list-style-type: none"> هل تُقر جميع القوانين المعروضة أمام المجلس التشريعي بأغلبية بسيطة/مطلقة أم يُتبع نظام تصويت الأغلبية المزدوجة في بعض القضايا الحساسة بهدف حماية الأقليات؟

<ul style="list-style-type: none"> • هل يتكوّن المجلس التشريعي الوطني من غرفة واحدة أم غرفتين؟ ومن يمثل في الغرفة الثانية: الوحدات المحلية، أم القادة والزعماء المحليين، أم جماعات المصالح، أم مزيج من الثلاثة؟ • كيف يجب اختيار أعضاء الغرفة الثانية: هل تنتخبهم المجموعات المعنية أو الناخبين في الوحدات المحلية، أم تعينهم الحكومة الوطنية، أم مزيج من الاثنين؟ • إذا كانت الغرفة الثانية تمثل الوحدات المحلية، هل تُمثّل جميع الوحدات بالتساوي (مثال، عضوين من كل إقليم بغض النظر عن حجم الأقاليم وعدد سكانها)؟ • ما هي صلاحيات الغرفة الثانية في ما يتعلق بالغرفة الأولى؟ • فيما يخص العملية التشريعية، هل تتمتع الغرفتان بصلاحيات متساوية (حق النقض المطلق للغرفة الثانية)؟ أم يكون بمقدور الغرفة الثانية تأجيل العملية فحسب؟ أم تُحدّد الصلاحيات حسب الموضوع؟ 	<p>٤) الغرفة التشريعية الثانية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • من منظور رأسي، هل يجب تشكيل مجالس تشريعية في مختلف مستويات الحكم داخل البلاد؟ • وإن كان كذلك، ما نوع الصلاحيات التي يمكن نقلها إلى المستوى الأدنى من الحكومات؟ • كيف يمكن مشاركة صلاحيات السلطة التشريعية؟ هل يُمنح المستوى المناطقي أو حتى المحلي من الحكم صلاحيات حصرية؟ أم يجب أن يكون هناك صلاحيات متزامنة أو صلاحيات مشتركة؟ أي اللوائح تسود حينما يقوم كلا من المستوى المحلي والأقاليم بالحكم؟ • أي الصلاحيات تتمتع بأهمية خاصة في المستويات الأدنى من الحكم لحماية هويتها مثلا؟ 	<p>٥) لامركزية الصلاحيات التشريعية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • هل تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات إقالة رئيس الحكومة لأسباب سياسية؟ • هل تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات حصرية في إقالة رئيس السلطة التنفيذية لارتكابه مخالفات قانونية (العزل)؟ أم أنها تشارك على الأقل في عملية العزل؟ • هل تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات استدعاء أعضاء السلطة التنفيذية أو حتى البدء بالتحقيق؟ • هل تتمتع السلطة التشريعية بنوع من السيطرة المباشرة على تشكيل مجلس الوزراء؟ 	<p>٦) الصلاحيات المؤسسية للسلطة التشريعية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • هل يمكن حل المجلس التشريعي قبل انتهاء دورته؟ • إذا كان الحال كذلك، هل يتم الحل بسبب اتخاذ المجلس لإجراء معين أو عدم قيامه بإجراء معين، أم وفقا للتقدير الكامل لرئيس السلطة التنفيذية؟ • هل تتاح للمواطنين فرصة إقالة أعضاء المجلس في ظروف معينة؟ 	<p>٧) الضوابط المؤسسية لإزاء المجلس التشريعي</p>

<ul style="list-style-type: none"> ● هل تُعتبر السلطة التشريعية الجهة الحصرية المتمتعة بصلاحيات سن القوانين أم يمكن للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم في مجالات محددة؟ ● هل يُعتبر المجلس التشريعي الجهة المعنية الوحيدة في العملية التشريعية؟ أم تتمتع السلطة التنفيذية بحق نقض مشاريع القوانين؟ وإن كان الحال كذلك، هل يُعتبر نقضاً إيقافياً كلياً أم يلزم توفر الأغلبية الفائقة لأعضاء المجلس لتجاوز النقض الرئاسي، أم يكون هناك حق مطلق في بعض المجالات؟ ● أي الصلاحيات تتمتع بأهمية خاصة في المستويات الأدنى من الحكم لحماية هويتها مثلاً؟ 	<p>(٨) صلاحيات السلطة التشريعية في سن القوانين</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● هل تشارك السلطة التشريعية في إعلان حالة الطوارئ؟ ● هل تشارك السلطة التشريعية في إعلان الحرب؟ ● هل تشارك السلطة التشريعية في منح عفو عام/صفح؟ 	<p>(٩) مشاركات أخرى للسلطة التشريعية</p>

كلمات رئيسية

أنظمة الحكم، النظام الرئاسي، النظام البرلماني، النظام المختلط، النظام شبه الرئاسي، النظام الانتخابي، المقاعد المحجوزة، حصص المرشحين، المجلس التشريعي ذو الغرفتين، أنواع التمثيل التشريعي، تصويت الأغلبية المزدوجة، لامركزية الصلاحيات/التمثيل التشريعي، إشراف المجلس التشريعي، العزل، التصويت بحجب الثقة، العزل، الاستدعاء، التحقيق، حل المجلس التشريعي، التعيينات الخارجية في المجلس التشريعي، الاستقلال المالي، الحصانة التشريعية، الإقالة من جانب الناخبين، النقص الرئاسي، المراجعة القضائية، حالة الطوارئ، منح عفو عام/صفح، صلاحيات سن القوانين.

مصادر إضافية

• بوابة أغورا للتنمية البرلمانية

<<http://www.agora-parl.org/ar/node/8973>>

هي مبادرة متعددة الأطراف تهدف إلى تبادل المعارف بشأن التنمية البرلمانية. ويقدم الموقع شبكة لتنسيق معلومات واستفسارات المتبرعين والممارسين، مع توفر مصادر من خبراء وإتاحة فرص الاتصال بهم. كما يوفر الموقع مكتبة افتراضية بشأن التنمية البرلمانية ونماذج المعرفة، بما في ذلك خصائص الوسائط المتعددة، وتقويم للأحداث القادمة على صعيد التنمية البرلمانية.

• محور تركيز الحكم الديمقراطي على التنمية البرلمانية التابع إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

<http://www.undp.org/governance/focus_parliamentary_dev.shtml>

تعتبر التنمية البرلمانية أحد المواضيع التي تركز عليها مجموعة الحكم الديمقراطي التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يقدم المساعدة الفنية اللازمة لبناء قدرات المشرعين وتعزيز الإصلاح المؤسسي. ويعرض الموقع منشورات رئيسية ومصادر وبرامج متعلقة بتنمية الهيكل والوظائف البرلمانية داخل الحكومة ككل.

• المنتدى البرلماني لجمعية تنمية جنوب أفريقيا

<<http://www.sadcpf.org/index.php>>

هي هيئة إقليمية برلمانية تتكون من ١٢ برلمان في منطقة جمعية تنمية جنوب أفريقيا تسعى إلى توفير منصة تتبع للبرلمانات والبرلمانيين لتعزيز التكامل الإقليمي وتحسينه وتسهيل التواصل بين الممارسين في المنطقة لنشر أفضل الممارسات على صعيد التنمية البرلمانية. ويقدم الموقع تقارير ومستندات رئيسية أخرى في مجال خبرة المنتدى وقانون نموذجي خاص بمرض الإيدز، ومعلومات للاتصال ببرلمانات الدول الأعضاء.

• اتحاد بين البرلمانات

<<http://www.ipu.org/english/home.htm>>

هو منظمة دولية تمويلها البرلمانات الأعضاء والدول الأعضاء، وتعمل بتعاون وثيق مع الأمم المتحدة. وهي تهدف، من بين أشياء أخرى، إلى وضع معايير للديمقراطيات النيابية وتقديم الدعم للدول العاملة على تطوير نظامها البرلماني. ويضم الموقع عدداً من المستندات الرئيسية، والأدلة والاستبيانات، ومستندات عن بعض المشاريع، ومنشورات أخرى.

- **محور تركيز الحكم الديمقراطي على العمليات والأنظمة الانتخابية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي**

<http://www.undp.org/governance/focus_electoral.shtml>

تُعتبر العمليات والأنظمة الانتخابية إحدى المجالات التي تُعنى بها مجموعة الحكم الديمقراطي التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يهدف إلى تقديم مساعدة إستراتيجية على مدار الدورة الانتخابية بهدف تحقيق انتخابات حرة ونزيهة. ويضم الموقع مصادر مثل أدلة وكتيبات عن تطوير الأنظمة الانتخابية الديمقراطية.

- **العمليات الانتخابية والأحزاب السياسية تحت إطار مبادرة بناء السلام**

<<http://www.peacebuildinginitiative.org>>

تمثل العمليات الانتخابية والأحزاب السياسية أحد المجالات التي تركز عليها مبادرة إرساء السلام (وهي أحد مشاريع «برنامج السياسات الإنسانية وبحوث النزاع» بجامعة هارفرد) بالاشتراك مع «مكتب الأمم المتحدة لدعم بناء السلام» وبالتعاون مع البرنامج. ويتمثل الهدف الرئيسي للمبادرة في بناء وتبادل المعرفة والخبرة في مجال بناء السلام بين الجهات المعنية وتقديم مجموعة متنوعة من الرؤى بشأن فهم عملية بناء السلام. ويقدم الموقع مصادر ودراسات حالة عن الانتخابات في مختلف دول العالم، فضلاً عن معلومات بشأن تكوين وأنشطة الأحزاب السياسية والجهات الفاعلة الأخرى في هذا المجال.

- **لجنة فينيسيا المنبثقة عن مجلس أوروبا**

<<http://www.venice.coe.int/default.asp?L=E>>

تُعتبر «اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون» هيئة استشارية لمجلس أوروبا بشأن الأمور الدستورية، ومؤسسة بحثية قانونية مستقلة تُعنى بإدارة الأزمات، وتجنب النزاع، وبناء الدساتير. وتكرس اللجنة جهودها في سبيل تعزيز المبادئ القانونية الأوروبية، ومنها الديمقراطية، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون، وذلك عن طريق تقديم مشورة عن الشؤون الدستورية للدول. ويقدم الموقع آراء خاصة بكل دولة على حدة ودراسات مقارنة بشأن عمليات بناء الدساتير والانتخابات والأحزاب السياسية في أوروبا.

- **شبكة المعرفة الانتخابية (ACE)**

<http://aceproject.org/ero-en/index_html?filter&topic=&country=&type=Essays and Papers>

إن بوابة شبكة المعرفة الانتخابية (أيس) مبادرة مشتركة أطلقها كل من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، والمعهد الانتخابي لاستدامة الديمقراطية في أفريقيا، ووكالة كندا للانتخابات، والمعهد الانتخابي

الاتحادي في المكسيك، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وشعبة المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة. وأيس هي قاعدة معرفية إلكترونية تقدم خدمات واسعة المدى تتعلق بالمعرفة الانتخابية، والمساعدة، وتمية القدرات. ويحتوي الموقع على مقالات عميقة التخصص، وإحصائيات عالمية وبيانات، وموسوعة الانتخابات، والمساعدة الانتخابية، والمراقبة والتطوير المهني، ومصادر تخص البلدان والأقاليم، وأخبار انتخابية، وتقويم (روزنامة) للانتخابات، وأسئلة سريعة، وشبكات مختصين.

- **مركز مصادر الحكم والتنمية الاجتماعية**

<<http://www.gsdr.org/>>

يسعى المركز الذي أنشأته وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٥ إلى تبادل المعرفة عبر الوكالات وتوفير المعلومات اللازمة لدعم مشاريع التنمية الدولية وتخطيط البرامج ووضع السياسات وغيرها من الأنشطة في هذا المجال. ويضم الموقع مكتبة من المستندات وخدمات بحثية مختلفة، فضلاً عن أدلة للمواضيع والمواقع الإلكترونية.

- **المعهد الوطني للديمقراطية**

<<http://www.ndi.org/>>

هو منظمة دولية حيادية غير ربحية تهدف إلى دعم المؤسسات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم من خلال مشاركة المواطنين في الحكومة، وانفتاحهم عليها، ومساءلتهم لها. كما يوفر الموقع مكتبة من المستندات الرئيسية إلى جانب منشورات أخرى.

- **مكتب المنظمات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا**

<<http://www.osce.org/odih>>

إن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا منظمة إقليمية تهدف إلى توفير منتدى للمفاوضات السياسية واتخاذ القرار في مجالات الإنذار المبكر، ومنع النزاع، وإدارة الكوارث، وعمليات التأهيل في فترة بعد النزاع. وتعمل المنظمة التي تمولها الدول الأعضاء فيها على تفعيل الإرادة السياسية للدول المشاركة من خلال شبكة مهامها الميدانية. ويضم الموقع مصادر مرئية ومسموعة، وخدمات إخبارية، وقاعدة بيانات، ومكتبة مستندات.

مسرد المصطلحات

<p>Absolute veto: A type of veto that blocks a decision and cannot be overruled by any other political actor.</p>	<p>حق النقض المطلق: نوع من حق النقض يحول دون اتخاذ قرار ولا يمكن لأي طرف سياسي آخر رفضه.</p>
<p>Amnesty/pardon: The excusing of political and non-political criminal offences against a government and the removal of related penalties.</p>	<p>العفو: العفو عن الجرائم الجنائية السياسية وغير السياسية المرتكبة ضد حكومة ما وإلغاء العقوبات المترتبة عليها.</p>
<p>Bicameral legislature: A legislature composed of two chambers or houses.</p>	<p>سلطة تشريعية ذات مجلسين: هيئة تشريعية تتألف من غرفتين أو مجلسين.</p>
<p>Candidate quotas: A mechanism, either voluntary or set out in law, which requires that a certain proportion of the candidates standing in an election must be from a specific group of people, such as an ethnic group, gender, religious group or linguistic group.</p>	<p>حصص المرشحين: آلية، إما اختيارية أو بموجب قانون، تقضي بأن تكون نسبة معينة من المرشحين الذين يخوضون الانتخابات من فئة معينة من الشعب، كمجموعة عرقية أو جنسية أو دينية أو لغوية.</p>
<p>Checks and balances: A system that allows each branch of government to exercise limited control over other branches in order to ensure proper and legal behaviour, as well as a balance of political powers and dynamics.</p>	<p>الضوابط والتوازنات: نظام يتيح لكل فرع من الحكم ممارسة سيطرة محدودة على فروع أخرى بغرض ضمان سلوك ملائم وقانوني بالإضافة إلى توازن القوى والديناميكيات السياسية.</p>
<p>Constitutional review (also judicial review): The powers of a court to decide upon the constitutionality of an act of the legislature or the executive branch and invalidate the act if it is determined to be contrary to constitutional provisions or principles.</p>	<p>المراجعة الدستورية (وتسمى أيضاً المراجعة القضائية): صلاحيات محكمة ما في الفصل في دستورية قانون صادر عن الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي، وإبطاله إذا تبين أنه مخالف للنصوص أو المبادئ الدستورية.</p>

Decentralization: The dispersal of governmental authority and power away from the national centre to other institutions at other levels of government or levels of administration, for example, at regional, provincial or local levels. Decentralization is thereby understood as a territorial concept. The three core elements of decentralization are administrative decentralization, political decentralization, and fiscal decentralization.

اللامركزية: توزيع سلطات وصلاحيات الحكم خارج المركز على مؤسسات أخرى أو مستويات أخرى من الحكومة أو الإدارة، على مستوى الأقاليم أو المحافظات أو على المستوى المحلي مثلاً. وبالتالي تعتبر اللامركزية مفهوماً مرتبطاً بالجغرافيا. والعناصر الثلاثة المحورية للامركزية هي: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية واللامركزية المالية.

Dissolution: The formal dismissal of the legislature. Dissolution comes in three forms (in addition to self-dissolution), the boundaries of which depend on its source. It can be a mandatory aspect of a specific process, initiated by another institution, or introduced by other actors.

الحل: الإقالة الرسمية للهيئة التشريعية وتأتي في ثلاث صور (بالإضافة إلى الحل الذاتي) تعتمد حدودها على مصدر الإقالة. وقد تمثل جانباً إلزامياً من عملية معينة تطلقها مؤسسة أخرى أو تطبقها أطراف فاعلة أخرى.

Double majority voting:

A voting process that requires two majorities, first an ordinary majority and second a majority within the minority members sitting in the legislature. The procedure is often used on sensitive issues.

تصويت الأغلبية المزدوجة: عملية تصويت تشترط أغليبتين: الأولى أغلبية عادية والثانية أغلبية ضمن أعضاء الأقلية الممثلين في الهيئة التشريعية. ويستخدم هذا الإجراء غالباً في القضايا الحساسة.

Electoral system: The part of the electoral law and regulations which determines how parties and candidates are elected to a representative body. Its three most significant components are the electoral formula, the ballot structure, and the district magnitude.

النظام الانتخابي: جزء من قانون ولوائح الانتخابات يحدد كيفية انتخاب الأحزاب والمرشحين في هيئة تمثيلية. ومكوناته الثلاثة الأكثر أهمية هي الصيغة الانتخابية وهيكل الاقتراع وحجم الدوائر الانتخابية.

External appointments: The authority of the executive to appoint members to the legislature thereby diminishing the institutional autonomy and independence of the legislature.

التعيينات الخارجية: صلاحية الفرع التنفيذي في تعيين أعضاء في الهيئة التشريعية وبالتالي تقليص الاستقلال المؤسسي للهيئة التشريعية.

<p>First Past The Post system: An electoral system in which the candidate who receives more votes than any other is elected.</p>	<p>نظام الفوز بأغلبية الأصوات: نظام انتخابي يتم بموجبه اختيار المرشح الذي يتال أعلى الأصوات.</p>
<p>Full recall: In constitutions providing for full recall, both the initiative and the final decision rests exclusively with the citizenry.</p>	<p>الإقالة الكاملة: في الدساتير التي تنص على الإقالة الكاملة، تقع كل من المبادرة والقرار النهائي على المواطنين دون غيرهم.</p>
<p>Impeachment: The process of bringing legal charges against a high constitutional authority, public official or judge, which would authorize their removal.</p>	<p>العزل: عملية توجيه اتهامات قانونية ضد سلطة دستورية عليا أو مسؤول حكومي أو قاضٍ والتي قد تؤدي إلى عزلهم.</p>
<p>Investigation: A tool of legislative oversight which allows the legislature to carry out a systematic or formal inquiry into activities of the executive branch. This power is usually exercised through a committee or special commission.</p>	<p>التحقيق: أداة رقابية تشريعية تتيح للهيئة التشريعية إجراء تحقيق منهجي أو رسمي في أنشطة الفرع التنفيذي. وتمارس هذه السلطة عادة من خلال لجنة خاصة.</p>
<p>Judicial review/constitutional review: The powers of a court to decide upon the constitutionality of an act of the legislature or the executive branch and invalidate that act if it is determined to be contrary to constitutional provisions or principles.</p>	<p>المراجعة القضائية/المراجعة الدستورية: صلاحيات محكمة ما في الفصل في دستورية قانون صادر عن الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي، وإبطاله إذا تبين أنه مخالف للنصوص أو المبادئ الدستورية.</p>
<p>Legislature: The legislature is one of the three branches of government. Its most prominent tasks are the making and changing of laws, and the approval of the national budget.</p>	<p>السلطة التشريعية: أحد الفروع الثلاثة للحكم. وأبرز مهامها سن القوانين وتعديلها واعتماد الموازنة العامة.</p>
<p>Mediation committee: A committee consisting of an equal number of members from both chambers of the legislature that tries to compose a compromise bill for each house to adopt.</p>	<p>لجنة الوساطة: لجنة تتألف من عدد متساو من الأعضاء من غرفتي الهيئة التشريعية وتحاول صياغة قانون حل وسط لإقراره في كل غرفة.</p>

<p>Mixed recall: In a mixed recall, the citizenry is involved only in one of the steps of the process of recall, either initiating it or deciding on it in areferendum.</p>	<p>الإقالة المختلطة: وفيها يشارك المواطنون في خطوة واحدة فقط من خطوات عملية الإقالة إما بإطلاقها أو البت فيها بالاستفتاء.</p>
<p>Mixed system: A design of the executive branch that in some way combines aspects of the presidential and parliamentary systems.</p>	<p>النظام المختلط: تصميم للفرع التنفيذي يجمع بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني.</p>
<p>Parliamentary system: The institutional design of the government in which the head of government is elected by the legislature and is accountable to it</p>	<p>النظام البرلماني: تصميم مؤسسي للحكومة يُنتخب فيه رئيس الحكومة من قبل الهيئة التشريعية ويخضع للمساءلة أمامها.</p>
<p>Partial veto: Permits the President to reject portions of a bill without blocking the entire bill.</p>	<p>حق النقض الجزئي: يسمح لرئيس الجمهورية برفض أجزاء من مشروع قانون دون إيقاف القانون كلياً.</p>
<p>Presidential system: The institutional design of the government in which the head of state and the head of government are typically the same individual who is directly elected by the people for a fixed term.</p>	<p>النظام الرئاسي: تصميم مؤسسي للحكم يشغل فيه الشخص نفسه منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة ويُنتخب مباشرة من قبل الشعب لفترة محددة.</p>
<p>Presidential veto: The competence of the President to block legislative policymaking. The President may reject a bill strictly for political reasons, or challenge the constitutionality of a law.</p>	<p>حق النقض الرئاسي: اختصاص يخول رئيس الجمهورية وقف عملية اتخاذ قرار تشريعي. ويجوز للرئيس رفض مشروع قانون رفضاً صارماً لأسباب سياسية أو الطعن في دستورية قانون.</p>
<p>Proportional representation: A system of electing members of the legislature in which the number of seats allocated to a particular party is determined by the percentage of the popular vote won by that party.</p>	<p>التمثيل النسبي: نظام انتخابي يقرر عدد مقاعد حزب معين في الهيئة التشريعية بحسب نسبة أصوات الناخبين التي حصل عليها ذلك الحزب.</p>

<p>Recall: The competence of the electorate to recall its representatives in the legislature or the executive branch prior to the end of their term.</p> <p>Depending on the involvement of the citizens, a distinction is made between full recall and mixed recall.</p>	<p>الإقالة: اختصاص جمهور الناخبين بإقالة ممثليه في الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي قبل انتهاء مدة عملهم. وهناك فرق بين الإقالة الكاملة والإقالة المختلطة بناء على مشاركة المواطنين.</p>
<p>Reserved seats: Seats set aside for specific minorities and/or women in the legislature. Representatives from these reserved seats are usually elected in the same manner as other representatives, but are sometimes elected only by members of the particular minority community designated in the electoral law/constitution.</p>	<p>مقاعد محجوزة: مقاعد مخصصة لأقليات معينة و/أو نساء في الهيئة التشريعية. وينتخب شاغلي هذه المقاعد المحتجزة بنفس طريقة انتخاب الممثلين الآخرين ولكنهم في بعض الأحيان ينتخبون حصراً من قبل أعضاء الأقلية المعنية المحددة في قانون الانتخابات أو الدستور.</p>
<p>State of emergency: A temporary period under which extraordinary powers are granted, usually to the executive branch, in order to deal with extenuating circumstances that are deemed an emergency.</p>	<p>حالة الطوارئ: فترة مؤقتة تمنح بموجبها سلطات استثنائية، للفرع التنفيذي عادة، بغرض التعامل مع ظروف استثنائية تعتبر حالة طوارئ.</p>
<p>Summons: A tool of legislative oversight which allows the legislature to submit questions which the executive branch is compelled to answer.</p>	<p>أمر استدعاء: أداة رقابة تسمح للهيئة التشريعية بتقديم أسئلة يتعين على الفرع التنفيذي الإجابة عليها.</p>
<p>Unicameral legislature: A legislature composed of one chamber or house.</p>	<p>هيئة تشريعية إحادية المجلس: هيئة تشريعية تتألف من غرفة واحدة أو مجلس واحد.</p>
<p>Veto: The ability of an official or body to block, impede or delay decision making or the passage of legislation.</p>	<p>حق النقض: قدرة مسؤول أو جهة على منع أو إعاقة أو تأخير اتخاذ قرار أو سن تشريع.</p>
<p>Veto players Political: actors and institutions, such as second legislative chambers, or presidents, that have the ability to veto, for example, legislative action.</p>	<p>أصحاب حق النقض: جهات ومؤسسات سياسية، كالغرف التشريعية الثانية أو الرؤساء، لها القدرة على رفض إجراء تشريعي على سبيل المثال.</p>

Vote of no confidence: The competence of the legislature to withdraw its support from the government and/or individual executive officials and thus effect their removal. In some legislatures a constructive vote of no confidence is required, in which a new Prime Minister is designated before the passage of a vote of no confidence.

تصويت بحجب الثقة: اختصاص الهيئة التشريعية بسحب دعمها من الحكومة و/أو مسؤولين فرادى وبالتالي التسبب بعزلهم. وتتطلب بعض الهيئات التشريعية إجراء تصويت «بناء» بحجب الثقة ويتم بموجبه تكليف رئيس وزراء جديد قبل تمرير التصويت بحجب الثقة.

لمحة عن المؤلف

ماركوس بوكنفورديه

هو حالياً رئيس الفريق الاستشاري لطاخم تخطيط السياسات في الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية وباحث أول في معهد التنمية الألماني. تولى من ٢٠٠٩ وحتى أبريل/نيسان ٢٠١١ منصب مسؤول البرامج، وبشكل جزئي، القائم بأعمال مدير البرامج في برنامج بناء الدستور في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في ستوكهولم. وقبل انضمامه إلى المعهد، كان رئيس مشاريع أفريقيا وزميل بحث أول في معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي (MPIL) في هايدلبرغ (٢٠٠١-٢٠٠٨). في الفترة (٢٠٠٦-٢٠٠٧) إنتدبته وزارة الخارجية الألمانية بصفة خبير قانوني إلى لجنة التقدير والتقييم في السودان. وكانت مهمة اللجنة تقديم الدعم والإشراف على تنفيذ اتفاقية السلام الشامل في السودان. ومنذ عام ١٩٩٥ حتى ١٩٩٧، عمل باحثاً مساعداً لبروفسور القضاء هيلموت شتاينبرجر، مندوب ألمانيا إلى لجنة البندقية (وهي الهيئة الاستشارية للشؤون الدستورية في المجلس الأوروبي).

يحمل د. بوكنفورديه إجازة في القانون وشهادة دكتوراه من جامعة هايدلبرغ وشهادة ماجستير في القانون من جامعة مينيسوتا وبكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة فرايبورغ. شارك في عمليات بناء الدساتير في السودان والصومال، حيث تعاون مع الجمعيتين التأسيسيتين المعنيتين، كما شارك في عمليات مماثلة في أفغانستان ونيبال. نشر كتابات كثيرة في القانون الدستوري وبناء الدساتير كما شارك في تأليف عدد من أدلة معهد ماكس بلانك المستخدمة كمواضع تدريب في مشاريع المعهد. عمل مستشاراً في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ) التي أصبح اسمها الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، ووزارة الخارجية الألمانية، ومؤسسة كونراد أديناور، ومؤسسة فريديش إيبيرت.



دليل عملي لبناء الدساتير

تصميم السلطة القضائية

نورا هيدلينغ

تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل السادس من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلا عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

لا يرتبط هذا الإصدار بأي مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء الواردة ضمن هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو مجلس إدارتها أو مجلس الدول الأعضاء التابع لها أو آراء الجهات المانحة لها.

يتمين تقديم طلبات الحصول على تصريح بإعادة إصدار هذا الإصدار كلياً أو جزئياً إلى:

International IDEA

Strömsborg

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel: +46-8-698 37 00

Fax: +46-8-20 24 22

Email: info@idea.int

Website: www.idea.int

التصميم: شركة تربو ديزاين، رام الله

تصميم الغلاف: شركة تربو ديزاين، رام الله

رسومات الغلاف: شريف سرحان

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-91-87729-50-8

جرى نشر النسخة الإنجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية.

مقدمة

جرى وضع أقدم دساتير العالم إبان القرن السابع عشر، حيث وُصفت آنذاك بأنها مواثيق ثورية نظرًا لظهورها في ظل نظم سياسية جديدة تمامًا. وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم العديد من الدساتير. وظهر الكثير منها عقب انتهاء الحرب الباردة في عام ١٩٨٩، والتي وصفت بالدساتير الإصلاحية حيث كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين أداء المؤسسات الديمقراطية.

ومن أهم الوظائف الجوهرية لأي دستور وضع الإطار العام لمؤسسات الحكم وتحديد من الذي يضطلع بصلاحيات الدولة وسلطاتها، وكيفية النهوض بهذا الدور ولأي غرض. إلا أن الدساتير لا تهبط علينا من السماء ولا تنمو كذلك وسط البساتين، بل هي في واقع الأمر نتاج لإبتكار وإنتاج البشر، إذ ترسم خطوطها العريضة الاتفاقيات والسياقات التاريخية والاختيار والكفاح السياسي.

ويطالب المواطن في ظل النظام الديمقراطي بالحصول على حق صاحب السلطات الأصلي. فالدستور بالنسبة له يمثل عقدًا اجتماعيًا يعمل على قصر استخدام الحكومة للسلطة على السعي لتحقيق صالح المواطن في مقابل ولائه ودعمه لها. ويلخص مصطلح «الدستورية» فكرة السلطة المحدودة.

وفي الوقت ذاته، تمتد الأهمية الجوهرية لدساتير اليوم إلى ما هو أبعد من تلك الوظائف الأساسية. وتدرج الدساتير ضمن الأجنحة العامة عندما يحين الوقت للتغيير إلى نظام سياسي أفضل. وتسعى الشعوب إلى وضع دساتير قادرة على حل المشكلات العصرية للدولة والحكومة. وفي الوقت الراهن، تتسم تلك المشكلات بتعدد أوجهها واتخاذها نطاقًا عالميًا على نحو متزايد - بداية من الفساد إلى الأزمات المالية الطاحنة، ومن التدهور البيئي إلى الهجرة بأعداد كبيرة. ويمكن بالطبع إدراك مدى رغبة الشعوب في المشاركة في تحديد بنود الدساتير والإصرار على عملية تشريع للدساتير تتسم بالشمولية والديمقراطية. وقد أقتحم مصطلح «الدستورية الجديدة» المصطلحات السياسية كدليل إضافي على تلك الأهمية الجديدة التي اكتسبتها الدساتير. ويتمثل التحدي الآن في إتاحة الفرصة للقطاع الأكبر من المجتمع أن يدلوا بدلوه في عملية بناء الدساتير، بما في ذلك النساء والشباب والمجموعات المستضعفة والمهمشة.

ولا يزال الصراع في الوقت ذاته يمثل شوكة في ظهر الدساتير. فقد كانت الدساتير القديمة تمثل موروث الصراع مع النزعة الاستعمارية، بينما استهدفت الدساتير الحديثة وضع نهاية لذلك الصراع الضروس بين المجموعات والأمم المتناحرة حول الدولة ولن تنتمي. ومما لا يدع مجالاً للشك، جاءت تلك الدساتير الجديدة وهي تحمل على أعتاقها الكثير من التوقعات والآمال بأنها ستكون المدخل إلى حقبة جديدة من السلام والديمقراطية، مخلفة ورائها الفاشية والاستبداد والاحتقان السياسي.

تُصاغ الدساتير الآن في عصر تنتشر فيه نماذج ومبادئ الحكم الرشيد في جميع قارات العالم. وكان من الممكن أن يستغرق هذا التغيير فترة زمنية أطول لولا الدور الذي لعبته المنظمات الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وتجدد الإشارة هنا إلى أن المستوى المنخفض للصراع العنيف بين الدول كان له دوره كذلك في تعزيز الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة، مثل حقوق الإنسان وسيادة القانون والحرية والدستورية والعدالة والشفافية والمساءلة - والتي تعد جميعها عناصر جوهرية لأي نظام دستوري. وتتيح تلك القيم المشتركة لمنظمات مثل الاتحاد الإفريقي

ومنظمة الدول الأمريكية أن تكون أطرافاً أساسية للحكم الدستوري في دولها الأعضاء، وهو ما يتيح لها بدوره التدخل بشكل قانوني عندما لا يُحترم الدستور في أمور مثل تولي ونقل السلطة عقب إجراء انتخابات حرة.

ومن هذا المنطلق أحث القائمين على بناء الدساتير على الاستفادة من الدروس والخيارات التي يمكن أن تقدمها الدول والهيئات الدولية الأخرى. ليس هناك داع للبدء من الصفر عند التعامل مع قضايا مثل إدراج حقوق الإنسان ضمن الدساتير وضمان استقلال القضاء وإخضاع قوات الأمن تحت مظلة الحكم الديمقراطي المدني وضمان أن يتمتع كل مواطن بممارسة تصويت حر وعادل وصادق. ويكمن الخطأ في الاعتقاد بأن ذلك الاتفاق العام السطحي من شأنه تبرير اتخاذ منهج مرسوم سلفاً لصياغة الدساتير.

إن فكرة النماذج والقيم المشتركة لا يجوز لها بمكان أن تقوض من حقيقة أن القائمين على بناء الدساتير كانوا يتعلمون عن طريق الممارسة. فكل حالة من حالات بناء الدساتير ستمثل قضايا ساخنة يتعين حلها، على سبيل المثال ما الذي يتوجب فعله مع شاغلي المناصب الذين يهجمون عن التخلي عن السلطة ويلجأون إلى كافة السبل للحفاظ على توليهم الحكم والسيطرة. إن هذا التركيز للسلطة الذي أبرزه مؤخرًا ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم بعد انتهاء موروث حقبة التسعينيات من القرن العشرين، إنما يمثل تهديداً فعلياً للديمقراطية الدستورية في أي مكان بالعالم.

إن العالم يتغير بخطى سريعة، وهو ما يجعل القائمين على بناء الدساتير اليوم يتمتعون بميزة لم يحظ بها من سبقوهم. فقد أصبحت الدساتير القومية مصدرًا عالمياً لفهم القيم العالمية المشتركة، كما تتيح تكنولوجيا المعلومات بمجرد ضغط زر الوصول إلى عدد لا متناهٍ من خيارات تصميم الدساتير.

إن ما يقدمه هذا الدليل الجديد الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للجهات الفاعلة المشاركة في عملية بناء الدساتير هو مطالبة بتوفير سبل أكثر منهجية لمراجعة الدساتير، والتأكيد على أنه لا يوجد ما يدعى بنظم دستورية مستقرة أو خارقة بطبيعتها أو حتى صيغ أو نماذج معيارية تتناسب مع الجميع. ويعمل الدليل على تسليط الضوء على حقيقة مفادها أن كل الدول يتعين عليها أن تبحث عن أسلوبها الخاص في صياغة دستورها الخاص. علاوة على ذلك، لا يعد تصميم الدساتير ممارسة أكاديمية بحثية يسعى المشاركون فيها إلى بلوغ الحل التقني الأمثل لبلدانهم. ويعد القائمين على صياغة الدساتير والمفاوضين بشأنها نشطاءً سياسيين يهدفون إلى تفسير أجنداتهم السياسية ضمن نصوص الدستور. ومن ثم فإن الوثائق الدستورية الناتجة نادراً ما تكون أفضل خيار تقني متوفر، بل هي في واقع الأمر أفضل حل وسط دستوري يمكن التوصل إليه.

ويهدف هذا الدليل إلى تحسين المناظرات المعنية بالبحث عن نموذج يعكس متطلبات بلد بعينه كنتاج لتسوية سياسية. ومن خلال توجيهه إلى القائمين على بناء الدساتير في مختلف أنحاء العالم، يكون أفضل استخدام له في المرحلة المبكرة من عملية بناء الدساتير. وهو يستعرض بعض المعلومات التي من شأنها إثراء المناقشات المبدئية حول خيارات تصميم الدستور المتاحة، ويعد مفيداً للغاية كمقدمة لفهم مجال بناء الدساتير المعقد.

قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. وبناء عليه، وُضع هذا الدليل في التوقيت المناسب.

قسام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

أعدت العديد من البلدان من جميع قارات العالم تشكيل نظمها الدستورية على مدار العقود الأخيرة - خلال السنوات الخمس الأخيرة فحسب شاركت كل من بوليفيا ومصر وأيسلندا وكينيا وميانمار ونيبال وسري لانكا والسودان وتايلند وتونس في مرحلة من مراحل عملية بناء الدساتير. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في العالم العربي في عام ٢٠١١، بات بناء الدساتير مهيباً للنهوض بدور محوري في إقامة ديمقراطية راسخة في المنطقة.

تُبني الدساتير عادة في سياق تحولات سياسية أوسع نطاقاً قد ترتبط بتنفيذ عملية سلام وبناء دولة، كما قد ترتبط بالحاجة إلى المصالحة والمشاركة والتوزيع العادل للموارد خلال الفترات التي تعقب الصراعات. وأصبحت العديد من الدساتير لا يقتصر دورها الحالي على تحديد آليات الحكم فحسب، بل امتد كذلك ليشمل الاستجابة لتلك التحديات الأوسع نطاقاً على نحو يعتبر مشروغاً ومقبولاً على نطاق واسع. ومع زيادة المطالب الملقاة على عاتق الدساتير، كثيراً ما تكون معقدة ومطولة، ومن ثم تزداد صعوبة تصميمها، وكذلك تطبيقها. ونتيجة لما سبق، يحتاج القائمون على بناء الدساتير إلى الوصول إلى معارف واسعة النطاق ومتنوعة المجالات وعملية حول عمليات وخيارات بناء الدساتير.

تعد مشاركة المعارف المقارنة المعنية ببناء الدساتير أحد أهم مجالات العمل الرئيسية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويعمل هذا الدليل على جمع تلك المعارف والخبرات المقارنة للمرة الأولى في دليل عملي لبناء الدساتير، والتي تم جمعها بمنتهى الحرص والعناية بواسطة مجموعة من المؤلفين الخبراء.

ويهدف هذا الدليل إلى سد تلك الثغرات المعرفية التي يواجهها السياسيون وواضعو السياسات والممارسون المشاركون في عمليات بناء الدساتير المعاصرة. ويتمثل هدفه الرئيسي في توفير أداة مساعدة من الدرجة الأولى تستند إلى الدروس المستفادة من الممارسات والاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير. وهو مقسم إلى عدة فصول يمكن قراءتها كمقاطع فردية، بينما يوفر استخدام إطار تحليلي متسق عبر كل فصل فهماً أعمق لمجال القضايا والعناصر الفعالة في عمليات تطوير الدساتير.

ويعكس الدليل العملي لبناء الدساتير مدى ضرورة بناء الدساتير بالنسبة إلى إنشاء ديمقراطية مستديمة. ويعد بناء الدساتير عملية طويلة الأجل وتاريخية وهي غير مقيدة بالحقبة الزمنية التي يُكتب فيها الدستور فعلياً. ومع تركيز الدليل على الدساتير باعتبارها وثائق رئيسية في حد ذاتها، يؤكد على فهم النظم الدستورية على نحو مجمل، بما يتضمن المبادئ ذات الصلة (الفصل ٢) والحاجة إلى تعزيز ثقافة حقوق الإنسان (الفصل ٣)، فضلاً عن أحكام التصميم المؤسسي (الفصلين ٤ و٦) والأنماط اللامركزية للحكم (الفصل ٧). وهو بهذا لا يقدم معياراً أو نموذجاً للدساتير، بل يستنبط الدروس المستفادة من الممارسات والمعارف الحديثة. ومن بين هذه الدروس أن الدساتير قد تختلف نصوصها عن تطبيقها الفعلي على أرض الواقع.

وأنا من موقعي هذا إنما أرغب في التعبير عن عميق امتناني للمؤلفين والممارسين الذين أسهموا بأرائهم التي استقوها من خبراتهم، وكذلك لحكومة النرويج لما قدمته من دعم ومؤازرة. إن الدليل العملي لبناء الدساتير لم يكن ليظهر للنور بدون جهود هؤلاء.

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

لم يكن هذا الدليل ليرى النور لولا دعم وإسهامات العديد من الأفراد والمنظمات.

نقدر بكل امتنان إسهامات المؤلفين وغيرهم من المساهمين: «ماركوس بوكينفورديه»، و«حسن إبراهيم»، و«نورا هيدلنج»، و«ساكونتالا كاديرجامار - راجاسينجهام»، و«باولوس تيسفاجورجس»، و«وينلاك واهيو». ونقدم جل تقديرنا إلى كل من «بيبين ادهيكاري» و«ستيفن جوميز كومبس» و«سولاندا جويس» و«شيرين حاسم» و«توركواتو جارديم» و«ويلفريدو فيلاكورتا» لإسهاماتهم القيمة.

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: «تيك براسد دونجانا»، و«كارلوس ألبيرتو جوتشيا»، و«نوريا ماشومبا»، و«كيسيتينا موراي»، و«جيني توهايكا»، و«جايمبائي ويكراماراتن» لعملمهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى «كتيا باجيانني» لمشاركتها الجوهرية في العديد من السوات. ونود أن نعرب عن امتناننا لجميع الأشخاص الذين أمدونا بأفكارهم وآرائهم الحديثة لوضع نص الدليل، بمن فيهم «رؤول أفيلا أورتيز»، و«أندرو برادلي»، و«أندرو إليس»، و«شيريل سوندرز»، و«لينا ريكيل تمانج» وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

ونعرب عن امتناننا لشريكتنا منظمة Interpeace لدورها البارز في إعداد تصور هذا المشروع وتطويره، ويشمل تقديرنا المساهمين في Interpeace «ميشيل براندت» و«جيل كوتريل» و«ياش جاي»، و«أنتوني ريجان».

المزيد من الشكر للدعم البحثي الذي قدمته «إيميلي بينر»، و«موج فازليوجلو»، و«إيف جرينا»، و«سنولي»، و«جان أورتجيس»، و«أبراك ساتي»، و«أن كاترين سيكيمير»، و«كاتجا ستوكبرجر»، و«أنا ماريا فارجاس»، و«فيليب وينسبيرج».

ونقدم جزيل الشكر والامتنان للخبرة التحريرية التي قدمها «جي ماثيو ستريدي» و«إيف جوهانسون»، وكذلك لجهود فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعلى الأخص «نادية حنضل زاندر»، و«تحسين زيونة». وقد كان تقاني فريق عمليات بناء الدساتير أمر يفوق التقدير؛ ونتوجه بشكرنا إلى كل من «ميلاني لين»، و«جيني فانديالان إيزبيرج»، و«روزينا إسماعيل-كلارك»، و«تاويه نجنجي» لإسهاماتهم العديدة ودعمهم لهذا المشروع.

وأخيراً وليس آخراً، نتوجه بالشكر إلى حكومة النرويج لما قدمته من مساندة، والتي بدونها لم يكن في الإمكان إصدار النسخة الإنجليزية لهذا الدليل.

جدول المحتويات

- ١ (١) مقدمة وُلحة عامة
- ٢ الإطار رقم (١): السلطة القضائية: أفكار رئيسية
- ٥ (٢) صلاحيات السلطة القضائية
- ٦ (١-٢) المراجعات الدستورية
- ٦ (١-٢-١) ما الذي يمكن مراجعته؟
- ٧ (٢-١-٢) من الذي يقوم بالمراجعة؟
- ٨ الجدول (١): نموذجاً المراجعة الدستورية الأمريكية والأوروبي
- ٩ (٢-١-٢) ظروف وتوقيت إجراء المراجعة
- ١٠ (٤-١-٢) غياب المراجعة الدستورية
- ١٠ (٥-١-٢) تحليل إضافي
- ١١ (٢-٢) الصلاحيات الإضافية
- ١٢ (١-٢-٢) الآراء الاستشارية
- ١٢ (٢-٢-٢) تعديل الدستور
- ١٢ (٢-٢-٢) حالة الطوارئ
- ١٣ (٤-٢-٢) إجراءات العزل
- ١٣ (٥-٢-٢) الإدارة الإنتخابية
- ١٥ (٣) الاستقلال القضائي والمساءلة القضائية
- ١٦ الشكل رقم (١): نسبة الدساتير التي تحوي نصاً صريحاً عن استقلال الأجهزة القضائية المركزية
- ١٧ (١-٢) اختيار القضاة
- ١٨ الجدول (٢): اختيار القضاة
- ١٩ (٢-٢) مدة الخدمة
- ١٩ (٣-٢) عزل القضاة
- ٢١ (٤) التعددية القانونية
- ٢٢ (١-٤) التعددية القانونية والنزاع الدستوري

٢٥	..... خاتمة (٥)
٢٦	..... جدول ٣: أهم الموضوعات التي أبرزها هذا الفصل
٢٧	..... كلمات رئيسية
٢٧	..... مصادر إضافية
٢٩	..... مسرد المصطلحات
٣٢	..... لمحة عن المؤلف
٣٣	..... الملحق: الأحكام الدستورية والقانونية التي تمت الإشارة إليها في هذا الفصل
٦٤	..... الهوامش
٦٨	..... لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تصميم السلطة القضائية

١ (مقدمة ولمحة عامة

يتناول هذا الفصل دور السلطة القضائية في إطار الديمقراطية الدستورية من خلال دراسة مواضيع مُحددة ذات صلة بتخصيص وتوزيع صلاحيات القضاء في الدول التي تعاني من انقسام عميق. والوظيفة الأكثر أهمية للسلطة القضائية هي الفصل في المنازعات وإقامة العدل من خلال تطبيق القانون في الحالات المعروضة أمامها. ويتطلب تطبيق القانون والحفاظ على سيادته (انظر أيضاً الفصل الثاني من هذا الدليل) تصميم الأنظمة والهيئات القضائية بطريقة تضمن عدالة غير متحيزة ومتوفرة للجميع. ولا يشمل هذا الفصل على مناقشة شاملة ومتكاملة الأركان لجميع جوانب السلطة القضائية، غير أنه يركز على ثلاثة جوانب رئيسية تتضمنها الدساتير: صلاحيات القضاء بما في ذلك المراجعة الدستورية؛ واستقلالية القضاء؛ والتعددية القانونية.

تعهد الدساتير في كثير من الأحيان إلى السلطة القضائية بتنفيذ وتطبيق الضمانات الدستورية كجزء من دورها في إقامة العدل، الأمر الذي يستلزم أحياناً الإشراف على الجهات والهيئات والعمليات الحكومية. على سبيل المثال، تُحوّل معظم السلطات القضائية صلاحيات محددة للمراجعة الدستورية تمكّنها من مراجعة أفعال

يعد تصميم السلطة القضائية فرصة هامة للقائمين على الدساتير لحماية الدستور وضمان الرقابة عليه. في الوقت نفسه، يتطلب تصميم السلطة القضائية، كغيرها من فروع الحكم، دراسة متأنية للتوازن المناسب بين صلاحيات هذه الفروع.

السلطتين التشريعية والتنفيذية للتأكد من امتثالها لأحكام الدستور. ومن خلال هذه المراجعة الدستورية تستطيع السلطة القضائية فرض رقابة دستورية على الهيئات السياسية في الدولة. غير أن القضاء نادراً ما يكون كلي القدرة: فمعظم الأنظمة الدستورية يقيّد استقلاليتها بدرجة ما عبر منح سلطات الحكم الأخرى درجة من التأثير على

تكوينه ووظائفه. ولهذا السبب، يعد تصميم السلطة القضائية فرصة هامة للقائمين على الدساتير لحماية الدستور وضمان الرقابة عليه. في الوقت نفسه، يتطلب تصميم السلطة القضائية، كغيرها من فروع الحكم، دراسة متأنية للتوازن المناسب بين صلاحيات هذه الفروع.

وبالمثل، يبرز التصميم الداخلي للسلطة القضائية، لاسيما التجسيد العملي لنظام قانوني متعدد، فرصاً وتحديات فريدة. ويجب أن تحتل عملية سير بناء الدستور - أي ظروف الأمة وتاريخها - صلب عملية تصميم السلطة القضائية.

تتناول الفقرات التالية مختلف خيارات التصميم الدستوري للسلطة القضائية، وتلفت انتباه الممارسين إلى الاعتبارات الرئيسية. فبعد مناقشة وجيزة لهذه الخيارات، يقوم الفصل بتحليلها من خلال عاملين اثنين يشكلان جزءاً من الإطار التحليلي لهذا الدليل. العامل الأول هو هل يميل تصميم السلطة القضائية المعني إلى توزيع أم مركزة الصلاحيات الحكومية، سواء في القضاء أم في الفروع الأخرى. والعامل الثاني هو أنه في حين يمكن اعتبار تنفيذ الأحكام القضائية بمثابة ضمان قانونية جوهرية وخط دفاع أخير في مواجهة التعدي على الحقوق الشخصية، من المهم تذكر أن القوى السياسية موجودة في كافة فروع الحكم وأقسامه. وعلى الرغم من أن القضاة مطالبون باتخاذ القرارات إعمالاً للدستور والقوانين المنبثقة منه فحسب، إلا أنهم في النهاية بشر، ولديهم معتقدات وتجارب فريدة يستحيل فصلها تماماً عن طريقة تفكيرهم وتطبيقهم للقوانين. ولهذا يتم أيضاً بحث الخيارات في الوقت نفسه على ضوء القوى القانونية والسياسية التي تحدد شكل وظائف القضاء وتأثيره.

يتعين على واضعي الدستور دراسة أهدافهم وظروفهم باهتمام شديد من أجل تحقيق التوازن الأمثل بين السلطات. لا يقدم هذا الفصل نموذجاً واحداً يمكن تطبيقه على كافة الأنظمة، بل يناقش عدداً من عناصر بناء السلطة القضائية، ويستعرض فوائد وتكاليف كل منها. علاوة على ذلك، ينبغي على واضعي

تحقيق هدف محدد - استقلال القضاء مثلاً - قد يتطلب دراسة أكثر عمقاً لترتيبات وهياكل دستورية تتخطى حدود القضاء. ولا تعمل أي من سلطات الحكم بمعزل عن السلطات الأخرى.

الدساتير، عند تفكيرهم بالسلطة القضائية أن يتذكروا أنه على الرغم من أن المبادئ المعروضة هنا قد تكون مفيدة، إلا أن تحقيق هدف محدد - استقلال القضاء مثلاً - قد يتطلب دراسة أكثر عمقاً لترتيبات وهياكل دستورية تتخطى حدود القضاء. وبعبارة أخرى، لا تعمل أي من سلطات الحكم بمعزل عن السلطات الأخرى. ومعظم الأمثلة الواردة تناقش أحكاماً دستورية تمنح القضاء صلاحيات صريحة. من المهم ملاحظة أن عدم وجود نص صريح يحدد سلطات القضاء في الدستور لا يعني بالضرورة أنه لا يتمتع بالصلاحيات المطلوبة التي يخولها الدستور. ويجوز تكريس هذه السلطات بموجب قانون، أو يمكن استنباطها من السوابق القضائية، لاسيما في الدول التي تبني القانون العام. على سبيل المثال، لا تتطرق بعض الدساتير للمراجعة القضائية بشكل مباشر، غير أن السلطة القضائية تمارسها وتعد ممارستها هذه صحيحة دستورياً. ففي قضية «ماربوري ضد ماديسون»¹ الشهيرة، قضت المحكمة العليا في الولايات المتحدة بجلاء بدستورية المراجعة القضائية (وتسمى في أماكن أخرى المراجعة الدستورية) باعتبارها نتيجة منطقية لتوزيع الصلاحيات بالدستور.

وبالتالي، لا يتعين على واضعي الدساتير فقط توخي الحذر في دراسة الأحكام والنصوص الواردة صراحةً في الدستور بل أيضاً في دراسة الممارسات والتقاليد والسوابق التي يحتمل أن تكون مقبولة أو متسامح معها، فضلاً عن النتائج المحتملة المترتبة على الترتيبات والمبادئ المنصوص عليها في الدستور. لا تعمل النصوص الدستورية بشكل منعزل، بل تتفاعل مع الأحكام الدستورية الأخرى ومصادر القانون الأخرى والظروف التاريخية والسياسية ذات الصلة في مجتمع معين. ومن المرجح أن تساعد التقاليد والأعراف المجتمعية، فضلاً عن مصادر القانون الأخرى - كالقانون الوضعي، والقانون العام، والعرف أو الممارسة - على توضيح معنى أحكام دستورية خاصة وتعزيز فهمها وتطبيقها.

الإطار رقم (١) : السلطة القضائية : أفكار رئيسية

- السلطة القضائية هي عادة فرع الحكم الذي يفسر القانون، وليس سنه أو إلزام تنفيذه. ويمكن أن تشمل هذه الوظيفة، في الدساتير الحديثة، صلاحيات كثيرة، غير أن وظيفة القضاء هي الأساس تسوية النزاعات وتحقيق العدالة من خلال تحديد الحقائق ومن ثم تطبيق القانون القائم على تلك الحقائق.
- تعتبر المراجعة الدستورية حجر زاوية السلطة القضائية في معظم الديمقراطيات الحديثة. وهذا يقتضي ضمان أن تكون قوانين وإجراءات الحكم متوافقة مع الضمانات الدستورية، سواء فيما يتعلق بسلطات الحكم، أو هيكل الحكم، أو الفصل بين السلطات - أو تحديد الممارسات المحظورة كانتهاك الحريات الفردية المعترف بها في الدستور. إن مدى صلاحيات المراجعة الدستورية فضلاً عن إشراك سلطات الحكم الأخرى يختلف بشكل واسع.
- تمارس السلطات القضائية الحديثة أيضاً عدداً من الصلاحيات الأخرى، كثير منها يشكل إما رقابة على سلطات الحكم الأخرى أو آليات إشرافية أخرى، والتي قد تشمل صلاحيات كالقدرة على مراقبة وتنظيم الانتخابات وتكوين الأحزاب السياسية.
- يعتبر الحفاظ على استقلال القضاء أمراً بالغ الأهمية للحفاظ على سيادة القانون ولضمان سلامة عمل وحيادية نظام المحاكم. في الوقت نفسه، ينبغي أن تعمل الدساتير أيضاً على تشجيع نظام قضائي يتسم بالشفافية والمساءلة. يجب أن يسعى تصميم السلطة القضائية إلى الحفاظ على التوازن بين هذه القيم المتنافسة أحياناً. يمكن أن يشمل تصميم هذه القيم تعزيز الوضوح والاتساق في الإجراءات والمعايير القضائية، الحق في عقد جلسات استماع علنية، إتاحة الوصول إلى المعلومات القضائية، فضلاً عن تحديد الآليات المستخدمة في الرقابة على ممارسات القضاء، مثل تطبيق نظام استئناف فعال، والرقابة من قبل السلطات الأخرى في شكل إجراءات التعيين والعزل. يعتبر الظرف الذي يتم فيه إعداد الدستور عاملاً أساسياً في تحديد الآليات القادرة على تحقيق مثل هذا التوازن بنجاح.
- تشجع التعددية القانونية على استخدام أنظمة قانونية عديدة في ضوء نظام دستوري واحد. بعبارة أخرى، تسهل التعددية القانونية دمج الأنظمة والقواعد القانونية القائمة في النظام الدستوري وتقضي إلى توفير الاستقلالية القانونية للسكان الأصليين والجماعات الدينية. لا تزال التعددية القانونية تثير بعض التساؤلات الهامة بشأن نطاق الولاية القضائية لكل نظام، وكذلك التسلسل الهرمي القانوني للأنظمة في ضوء النظام الدستوري. وتبرز التعددية القانونية بعض التحديات الخاصة المتعلقة بتطبيق الحقوق الدستورية في جميع الأنظمة القانونية المعمول بها.

٢) صلاحيات السلطة القضائية

الوظيفة الرئيسية للمحاكم هي تطبيق القانون بإنصاف وتجرد في النزاعات المرفوعة أمامها. ترتبط هذه الوظيفة ارتباطاً وثيقاً باستقرار وشرعية السلطة القضائية والنظام الدستوري. والحياد والنزاهة أمران بالغا الأهمية، إذ أن القضاة مطالبون بدراسة القضايا والبت فيها دون الإخلال بالوقائع المعروضة أمامهم، وبعدئذٍ تطبيق القانون بإنصاف وحيادية بغض النظر عن الانتماءات السياسية أو التفضيلات الشخصية. ولا تقضي الحيادية والنزاهة فقط إلى توفير أقصى قدر ممكن من إقامة العدالة وإحقاق الحق في النزاع المنظور، بل تؤدي أيضاً إلى بناء جسور من المصادقية والثقة بالقضاء كمؤسسة. تحدد الحيادية والنزاهة أيضاً المعايير التي يلتزم بها القضاة في أداء مهامهم الأخرى، بما في ذلك، دورهم بالغ الأهمية في حماية الدستور.

في الوقت نفسه، القضاة بشر، وقد يُصدر قاضيان نزيهان حُكْمَيْن مختلفين على الرغم من وجود الحقائق ذاتها. وقد يتطلب تطبيق القانون على مجموعة فريدة من الحقائق لتسوية نزاع أو الفصل في قضية تفسير القانون أو التحقيق فيما يتطلبه القانون تحديداً في مثل هذه الحالات الخاصة أو ربما غير المتوقعة. وبالتالي تطوّر مسؤولية تطبيق القانون على درجة من السلطة في تحديد معناه. وعلى الرغم من حتمية السماح بدرجة من

العمل الإبداعي «الاستنباط»، إلا أنه لا يجب أن يكون مطلقاً بأي حال من الأحوال. وقد يسهم استخدام بعض الآليات الأخرى، مثل أنظمة الاستئناف والطعون، القوانين المفصلة أو السوابق القضائية في قضايا سابقة، في تهدئة وقع العمل الإبداعي «الاستنباط» ويساعد في الحفاظ على الاتساق في تطبيق القانون في شتى مجالات السلطة القضائية.

الوظيفة الرئيسية للمحاكم هي تطبيق القانون بإنصاف وتجرد في العديد من النزاعات المرفوعة أمامها. وترتبط هذه الوظيفة ارتباطاً وثيقاً باستقرار وشرعية السلطة القضائية والنظام الدستوري. والحياد والنزاهة أمر بالغ الأهمية.

مع ذلك، يعد تفسير وتطبيق القوانين من الصلاحيات الأساسية للسلطة القضائية، وهي هامة أيضاً لإرساء مبدأ سيادة القانون، الذي يتطلب - إلى جانب أمور أخرى - المساواة أمام القانون، والعدالة في تطبيق القانون، وكذلك توفير كافة أدوات تحقيق العدالة كتفعيل المحاكم. كما أن فعاليات تطبيق القانون تمس أيضاً صميم أعمال كافة الإدارات الحكومية، وخاصة في العملية التشريعية. وتعتبر السلطة القضائية إحدى سلطات الحكم الثلاث، بالإضافة إلى دورها اليومي في الإشراف على تحقيق العدالة. ويمنح الدستور الصلاحيات للسلطة

القضائية وغيرها من الإدارات كجزء من تصميم هدفه تحقيق نظام حكم فعال. بناءً على ذلك، ترتبط السلطة القضائية بعلاقات مع غيرها من السلطات الأخرى. فهي تراقب أنشطة تلك السلطات؛ كما أن تلك السلطات تشارك في تصميم السلطة القضائية بطريقة أو بأخرى. وترتكز الفقرات التالية من هذا الفصل على دور القضاء في الحفاظ على النظام الدستوري وعلى طريقة تداخلها وتفاعلها مع سلطات الحكم الأخرى. كما تتناول العديد من الأمور المتعلقة بالهيكل الداخلي للسلطة القضائية، لاسيما إمكانية تفعيل عمل المحاكم المتعددة والنظام القضائي في ظل دستور واحد.

٢-١) المراجعات الدستورية

من أهم أدوار السلطات القضائية في العصر الحديث التأكيد على الالتزام بالضمانات الدستورية. والسلطة القضائية تنفذ هذا الدور عن طريق إجراء المراجعة الدستورية، المعروفة أيضاً بالمراجعة القضائية. تتخذ عملية المراجعة الدستورية العديد من الأشكال وقد تشمل استخدام العديد من آليات الرقابة المختلفة، لكن هدفها واحد في جميع الولايات القضائية – وهو الالتزام بالمبادئ والأحكام الدستورية في مواجهة أي تشريعات أو قوانين أو إجراءات حكومية قد تتعارض معها. ومن خلال إجراءات المراجعة الدستورية، تعمل المحاكم القائمة على تقييم التشريعات وغيرها من الإجراءات الحكومية لضمان التزامها بالدستور. لو تعارضت التشريعات أو الإجراءات مع الدستور، تحكم المحكمة بعدم صحتها. في العموم، يعتبر القانون الدستوري بمثابة القانون الأعلى، والذي تمثل له كافة القوانين الأخرى والقرارات الحكومية. ومن خلال مشاركتها بالمراجعات الدستورية، تنفذ السلطة القضائية هذه التراتبية. وبينما تفوض الدساتير عادة سلطة سن القوانين إلى المجلس التشريعي، يلتزم الأخير بعدم تمرير قوانين تتعارض مع الأحكام والمبادئ الدستورية أو تتجاهلها. فالمراجعات الدستورية هي الآلية التي يمكن من خلالها حماية وتطبيق الدستور. وهي وسائل تمنح القوة للأحكام الدستورية وتحول دون اتخاذ إجراءات تخرقها.

تتمتع معظم أنظمة السلطة القضائية بشكل من أشكال السلطة يخول لها مراجعة الأنشطة التشريعية والتنفيذية للتأكد من امتثالها للدستور.

٢-١-١) ما الذي يمكن مراجعته؟

تشمل المراجعات الدستورية أنواعاً مختلفة من القوانين. فهي في المستوى الأساسي تسمح للسلطات القضائية بالتحقق من توافق التشريعات مع متطلبات الدستور. من ناحية ثانية، تمتد هذه المراجعات عادة إلى دراسة قوانين وإجراءات أخرى كالقرارات الإدارية والقوانين التنفيذية. فعلى سبيل المثال، تسمح بعض الدساتير بإجراء رقابة قضائية على القوانين التي تتم صياغتها بموجب اتفاقيات دولية^٢. وقد تتخطى المراجعات الدستورية التشريعات الوطنية لتشمل قوانين اعتمدها مستويات أدنى من الحكومة. ففي جنوب إفريقيا، امتدت الصلاحيات الرقابية للمحكمة العليا وفقاً لدستور ١٩٩٦ لتشمل كافة مستويات الحكومة، بما في ذلك دساتير المحافظات، والتي يجب أن تمثل أيضاً للدستور القومي^٣. وبالمثل، تملك المحكمة الدستورية الصربية، بموجب الدستور، صلاحية مراجعة القوانين العامة للأقاليم المتمتعة بحكم ذاتي ووحدات الحكم المحلي، بغرض التأكد من امتثالها للدستور^٤.

يمكن أن تقوم السلطة القضائية أيضاً بمراجعة الأنشطة التي تمارسها سلطات الحكم التنفيذية والتشريعية والتي تثير تساؤلات حول توزيع وتقسيم السلطات المنصوص عليه في الدستور. ولا تهدف المراجعات الدستورية من هذا النوع إلى تسوية النزاعات بين الأطراف الخاصة فحسب، بل أيضاً بين فروع وهيئات الحكم، بغرض تحديد اختصاصات سلطات الحكم المختلفة، بما في ذلك صلاحيات السلطة القضائية ذاتها. تملك المحكمة

لا يقتصر نطاق المراجعات الدستورية على تقييم امتثال التشريعات للمتطلبات الدستورية، بل يمتد ليشمل مراجعة القوانين والممارسات الأخرى، وتقسيم السلطات بين مستويات الحكم المختلفة، ومن الممكن أن تهتم بمراجعة تجاوزات الحكومة وليس أنشطتها.

الدستورية في كوريا الجنوبية، وبلدان أخرى غيرها، سلطة مراجعة توزيع السلطات بين فروع الحكم^٥. وقد تملك المحكمة أيضاً سلطة مراجعة توزيع السلطات بين مستويات الحكم المختلفة، على سبيل المثال بين الحكومة المحلية والحكومة الوطنية. ويمنح دستور الكاميرون للسلطة القضائية صلاحية تسوية النزاعات التي تنشأ

بين الدولة والمقيمين فيها، فضلاً عن النزاعات التي تنشأ بين المواطنين أنفسهم^٦. وتسمح دساتير الهند وماليزيا والمكسيك ونيجييريا ودول أخرى بمراجعة توزيع السلطات بين مستويات الحكم المختلفة^٧.

أخيراً، يمكن أن يخول واضعو الدساتير للسلطة القضائية سلطة مراجعة تجاوزات الحكم وليس ممارساته. ففي أوغندا مثلاً، تملك محكمة الاستئناف، القائمة بأعمال المحكمة الدستورية، مثل هذه السلطة. وتمنح المادة ١٣٧(٣)^٨ الأفراد حق تقديم التماس للمحكمة بشأن أي «فعل أو تجاوز يرتكبه أي فرد أو سلطة» ويتعارض مع الدستور. وإذا اعتبر الالتماس مستنداً إلى أسس سليمة، تعمل المحكمة على رد الحق إلى نصابه.

٢-١-٢) من الذي يقوم بالمراجعة؟

يختلف نطاق المراجعة الدستورية بين بلد وآخر، وكذلك العمليات التي تتضمنها. وترتبط المراجعة ارتباطاً وثيقاً، وإن لم يكن صارماً، بنوع المحاكم المنشأة بموجب الدستور وكذلك بالنظام القانوني المعمول به. ويختلف «النموذج الأمريكي للمراجعة القضائية» تماماً عن «النموذج الأوروبي للمراجعة الدستورية» من ناحية تمكين المؤسسات المختلفة من المشاركة في المراجعة الدستورية. ففي النموذج الأمريكي، تعتبر المشاركة في المراجعة الدستورية من صلب اختصاص جميع محاكم النظام القضائي. بعبارة أخرى، حتى المحاكم الأدنى يجوز لها إصدار حكم بأن قانوناً أو إجراءً حكومياً معيناً يخالف الدستور. ولإصدار مثل هذا الحكم، يتعين على المحكمة البت في القضية بما يتماشى مع متطلبات الدستور ورفض تطبيق القانون موضوع القضية استناداً إلى أسس دستورية.

في بعض الدول، حتى المحاكم الأدنى يجوز لها إصدار حكم بأن قانوناً أو إجراءً حكومياً معيناً يخالف الدستور، على الرغم من أن هذه الأحكام خاضعة للاستئناف. وفي دول أخرى، يتم فصل المراجعة الدستورية وظيفياً عن السلطة القضائية التي تعمل بشكل طبيعي.

ومع أن هذه الأحكام خاضعة للاستئناف، يتم تنفيذ شكل من أشكال المراجعة الدستورية. وفي العادة، تترجع المحاكم العليا، كمحكمة الاستئناف، على قمة نظام المراجعة ويكون لها القول الفصل بخصوص دستورية القوانين المطعون عليها. في النموذج الأمريكي، تنظر المحاكم الأدنى غالبية القضايا الدستورية وتفصل فيها، لأن معظم المحاكم العليا لا تنظر إلا

في نسبة ضئيلة من الطعون الدستورية المرفوعة. ينطوي دستور استونيا - ودساتير أخرى - على شكل من أشكال المراجعة القضائية التي تخول للمحاكم الأدنى الفصل في قضايا دستورية^٩. ويسمح دستور البرتغال أيضاً للمحاكم الأدنى بالمشاركة في المراجعة، على الرغم من أنه يتبنى نظام المحكمة الدستورية^{١٠}. ويمكن

اعتبار تمكين المحاكم الأدنى من المشاركة في المراجعة على أنه توزيع لصلاحية المراجعة الدستورية عبر السلطة القضائية (انظر أيضا الفصل ٧ من هذا الدليل، بشأن اللامركزية). ومع ذلك، يقتضي الأمر في نهاية المطاف أن تكون الأحكام الصادرة عن كافة المحاكم متوافقة مع الدستور، وبالتالي حصر سند أحكامها بسلطة مركزية - ألا وهي الدستور نفسه. ومن مزايا نموذج المراجعة الأمريكي إمكانية الطعن في الحكم. فالمحاكم العليا والدنيا على حد سواء تنظر في القضايا وترز دستورها قبل إصدار الحكم النهائي. وتستغرق هذه العملية بعض الوقت، وهو ما يشكل عائقاً. ففي هذا النموذج، قد يستغرق وصول المسألة الدستورية إلى المحكمة العليا وإصدار حكم نهائي سنوات عدة. وقد يفضي الأمر أيضاً إلى تضارب وتباين لحين توصل المحكمة العليا إلى حكم نهائي، حيث أن المحاكم الأدنى قد تكون أصدرت بالفعل أحكاماً مختلفة في القضايا نفسها.

يفصل النموذج الأوروبي المراجعة الدستورية وظيفياً عن صلاحيات السلطة القضائية التي تعمل بشكل طبيعي. ففي هذا النموذج، تمارس المحكمة الدستورية صلاحيات قضائية حصرية على كافة الدعاوى الدستورية. ويؤكد بعض الخبراء أن نظاماً كهذا، يخول سلطة المراجعة الدستورية لهيئة خارج إطار السلطة القضائية العادية، يحافظ بشكل أفضل على مبدأ الفصل بين السلطات. وفي ضوء هذا المفهوم، يُنظر إلى المحكمة الدستورية باعتبارها هيئة رقابية منفصلة عن كافة سلطات الحكم الثلاث ويناط بها مهمة وحيدة هي تأييد مقتضيات الدستور. لذلك، من الناحية النظرية، لا يعطي هذا النظام لأي سلطة تفوقاً بارزاً على السلطات الأخرى، وبالتالي يحافظ على فصل واضح بين السلطات. علاوة على ذلك، لا يخول النظام لأي سلطة منفردة صلاحية الفصل في قضايا الدستورية. وخلافاً للنموذج الأمريكي، يجمع النظام الأوروبي السلطة بيد محكمة واحدة، بحيث لا يتسنى لأي هيئة قضائية أخرى الفصل في القضايا الدستورية. ويمكن العثور على أمثلة لمحاكم دستورية تعتمد النموذج الأوروبي للمراجعة الدستورية في بنين وألمانيا والاتحاد الروسي وتركيا وأوكرانيا وغيرها^{١١}. وتملك دول أخرى مؤسسات مشابهة للمحاكم الدستورية يعهد إليها بالمراجعة الدستورية. ويلخص الجدول (١) ملامح كلا النظامين الأمريكي والأوروبي.

الجدول (١): نموذج المراجعة الدستورية الأمريكي والأوروبي

نموذج المراجعة القضائية «الأمريكي»	نموذج المراجعة الدستورية «الأوروبي»
لا مركزية نظر القضايا الدستورية: لكافة المحاكم صلاحية إبطال أو رفض تطبيق قانون معين لعدم دستوريته.	مركزية المراجعة الدستورية: للمحكمة الدستورية وحدها صلاحية إبطال قانون ما لعدم دستوريته.
المحكمة العليا هي محكمة الاستئناف العليا في النظام القانوني، وليست مقتصرة على القضايا الدستورية فقط.	يقتصر اختصاص المحكمة الدستورية على الفصل في النزاعات الدستورية.
المراجعة «لمموسة»: يتم ممارستها وفقاً لإجراءات التقاضي العادية.	المراجعة الدستورية عادة ما تكون «نظرية»: تجيب المحكمة الدستورية على الأسئلة المحالة إليها من قبل القضاة أو المسؤولين المنتخبين بشأن دستورية قانون ما.

المصدر: بتصرف عن سويت أليكس ستون (Sweet, Alex Stone): الدساتير والسلطة القضائية (Constitutions and Judicial Power)، في دانييل كرماني (Daniele Caramani): علم السياسة المقارن (Comparative Politics)، أكسفورد ونيويورك: مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠٠٨، الإطار ٩-١٠، ص ٢٢٢.

٢-١-٣) ظروف وتوقيت إجراء المراجعة

يعتبر توقيت المراجعة والظروف التي ستجرى فيها عنصرين إضافيين يؤثران على عملية المراجعة. فللقواعد التي تحدد للمحكمة توقيت وظروف النظر في قضية دستورية تأثير كبير على توسيع أو تقليص صلاحيات

إن القواعد التي تحدد للمحكمة توقيت وظروف النظر في قضية دستورية لها تأثير كبير على توسيع أو تقليص صلاحيات المراجعة الدستورية. بعض الدول لا تسمح بمراجعة التشريعات إلا قبل تحولها إلى قوانين؛ بينما تسمح دساتير أخرى بالمراجعة فقط في حالة وجود قضية خلافية محددة.

المراجعة الدستورية. وتختلف الدساتير في توقيت وظروف المراجعة. فبالنسبة للتوقيت، هناك محاكم تقيم دستورية التشريعات قبل تحولها إلى قوانين، في حين لا تنظر محاكم أخرى في الطعون القانونية إلا بعد سن القانون. ويسمح دستور سريلانكا للمحكمة العليا بإجراء مراجعات دستورية ورفض التشريعات المعلقة (قيد الإعداد)، لكن لا يحق لها مراجعة القوانين بعد صدورها^{١٢}. ويرى أنصار المراجعة الدستورية

للتشريعات قبل صدورها أنها تعطي يقيناً للتشريعات المنتظرة. من ناحية أخرى، لا يمكن فهم الآثار والنتائج المترتبة على التشريعات بشكل كلي إلا بعد تطبيقها واستخدامها كقانون. لذلك، يرى مراقبون أن السماح بمراجعة القوانين بعد سنها يعتبر أساسياً.

وعلى نحو مماثل، تخول بعض الدساتير للسلطة القضائية صلاحيات كبيرة في تحديد توقيت المراجعة، بينما تعطي دساتير أخرى تلك الصلاحية إلى هيئات أخرى أو لا تسمح بإجراء المراجعة الدستورية إلا في بعض «الأحداث المحركة». وتقضي بعض الدساتير بإجراء مراجعة قضائية تلقائية للتشريعات قبل اعتمادها. فالدستور الفرنسي مثلاً يشترط مراجعة «القوانين المؤسسية» قبل إصدارها، وهي قوانين يطالبها الدستور تحديداً بأن تعطي تفاصيل أكبر للأحكام الدستورية^{١٣}. وبالمثل، تقوم المحكمة الدستورية في تشيلي بمراجعة كافة القوانين الأساسية قبل إصدارها^{١٤}. وتشترط دساتير أخرى أن لا يتم إجراء المراجعة الدستورية إلا في حالة وجود قضية خلافية محددة. وفي بعض الدساتير، تطبق إجراءات المراجعة عندما ترفع دعاوى فردية بشكل مباشر إلى المحكمة الدستورية تزعم مخالفة الدستور^{١٥}. وتظهر هذه الخيارات الكثيرة أنه يمكن إيجاد عدد لا نهائي من التركيبات لإرساء قواعد المراجعة الدستورية. وعلى الرغم من احتمال اختلاف تنفيذ تلك العمليات بين البلدان، فإن هناك ظروف تتيح المزيد من الحرية في إجراء المراجعة الدستورية، الأمر الذي يبسط يد السلطة القضائية على القضايا الدستورية. وكلما زاد مستوى الحرية والفرصة الممنوحة للسلطة القضائية في إجراء المراجعة الدستورية، كلما زادت درجة تجمع الصلاحيات في يدها.

وتغير الدول صلاحيات المراجعة الدستورية بمرور الوقت. ومن أمثلة ذلك المجلس الدستوري في فرنسا. ففي الماضي، لم يكن من حق هذا المجلس التحقق من دستورية التشريعات إلا قبل توقيع الرئيس عليها. وفضلاً عن ضيق الوقت المتاح للمراجعة، لم تكن المحكمة تخول مراجعة أشكال عديدة من التشريعات إلا بموجب مبادرة من سلطة أخرى - الرئيس، رئيس مجلس الوزراء، الجمعية التأسيسية الوطنية أو بطلب ستين من أعضاء مجلس الشيوخ أو الجمعية التأسيسية الوطنية. لكن اعتباراً من مارس ٢٠١٠، بات يحق للأحزاب والأفراد أيضاً مطالبة المجلس الدستوري بمراجعة القوانين المقرر إصدارها للتحقق من دستوريته^{١٦}. كما تغير توقيت المراجعة تبعاً لذلك. وفضلاً عن مراجعة القوانين قبل إصدارها، يجوز للمجلس حالياً الاستماع إلى دعاوى بشأن دستورية القوانين السارية. وقد عملت السلطة التشريعية الفرنسية على تجميع الصلاحيات

بيد المجلس الدستوري من خلال توسيع نطاق الصلاحيات الممنوحة له بإجراء المراجعة الدستورية. كما قامت السلطة التشريعية بجعل فرنسا أقرب إلى النموذج القانوني لسن القوانين، يقلل اللجوء إلى المساءلة السياسية لإلغاء القوانين غير الدستورية.

والجدير بالذكر أن الدساتير لا تنظم دومًا موضوع المراجعة الدستورية وظروف إجرائها. وحتى في حالات النص على المراجعة وضمن إجرائها، لا تذكر دساتير كثيرة سوى القليل من التعليمات بشأن تنفيذها. وبالمقابل، تنص بعض الدساتير على تفاصيل عملية المراجعة الدستورية بمقتضى القانون. وتعتبر هنغاريا أحد الأمثلة على تأثير السلطة التشريعية على عمليات المراجعة القضائية: ففي حين تنص المادة ٢٢ (أ) من الدستور الهنغاري على تأسيس محكمة دستورية وتمكينها من ممارسة المراجعة الدستورية الملزمة، فإن تحديد نطاق المراجعة وأشكالها المختلفة يتم بموجب قانون تشريعي. يحدد قانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٨٩ هذا النطاق من خلال أحكام تفصيلية بشأن عدة مواضيع مثل القواعد الثابتة والإجرائية والتنظيمية للمحكمة الدستورية^{١٧}.

٢-١-٤) غياب المراجعة الدستورية

أخيرًا، هناك دول لا تمنح السلطة القضائية صلاحيات المراجعة الدستورية، بل تحافظ على السيادة الكاملة للسلطة التشريعية، وتحمي وتضامن تشريعاتها من رقابة المؤسسات المستقلة. وفي مثل هذه الأنظمة، وهي نادرة، تتحمل السلطة التشريعية، إلى جانب سلطات الحكم والجهات الرسمية الأخرى، مسؤولية ضمان امتثالها التام للمراسيم الدستورية. ويطبق هذا النظام بموجب الدستور الهولندي الذي ينص على أنه: «لا يجوز البت أو إعادة النظر في دستورية القوانين أو المعاهدات من قبل المحاكم»^{١٨}. وتسمح دساتير أخرى للهيئات الاستشارية بتقديم مساهمات بشأن المسائل الدستورية دون مطالبة السلطة التشريعية بالالتزام بأرائها. ففي فنلندا مثلاً، تصدر لجنة القانون الدستوري تقاريرها بشأن دستورية المقترحات التشريعية والتزامها بمعاهدات حقوق الإنسان وغيرها من المسائل المعروضة أمامها^{١٩}. وتحفظ السلطة التشريعية بصلاحيات سن القوانين بغض النظر عن موقف لجنة القانون الدستوري وبغض النظر أيضًا عن موقف الرئيس. فإذا رفض الرئيس إقرار القانون، يحق للبرلمان إعادة المصادقة عليه، وفي هذه الحالة يصدر القانون دون موافقة الرئيس^{٢٠}.

٢-١-٥) تحليل إضافي

يستخدم هذا الدليل منظوراً تحليلياً يعاين درجة ميل الأحكام أو الأنظمة الدستورية إلى تجميع السلطات أو توزيعها. وينطبق هذا النهج بشكل ملائم على المراجعة الدستورية. فهذه الأخيرة تعمل على تجميع السلطات بيد السلطة القضائية التي يكون لها القول الفصل في متطلبات الدستور، بما في ذلك ما تعنيه للسلطات الأخرى. وإلى درجة معينة، فإن السلطات السياسية مسؤولة أمام القضاء. وبمنظار أوسع، توزع المراجعة الدستورية السلطات بين فروع الحكم على نحو فعال، بحيث لا يتمكن فرع بمفرده من ممارسة صلاحيات أكثر مما ينبغي دون مشاركة الفروع الأخرى. وتقوم السلطات السياسية بصياغة القوانين وإصدارها، والتحكم بالضرائب والإنفاق، وقيادة الجيش وإدارة معظم المؤسسات الحكومية. وتسمح المراجعة الدستورية للسلطة القضائية بالمشاركة في بعض هذه العمليات أو الإشراف عليها. لكن ترتيبات المراجعة الدستورية تقتضي في العادة أيضًا فرض قيود على نطاق السلطة القضائية من خلال اقتضاء وقوع حوادث يعينها أو من خلال حصر المراجعة على

موضوعات محدّدة. وفي بعض الحالات، تُمنح السلطة القضائية فقط حق النظر في القوانين، أو النزاعات أو الدعاوى المرفوعة أمامها من الخصوم أو من سلطة أخرى. وفي دساتير أخرى، يقتصر حق السلطة القضائية على مراجعة قوانين محددة فحسب. وبناءً عليه، حتى السلطات القضائية المستقلة تمارس صلاحيات محدودة في هذا الصدد. وبالتالي، وبينما يمكن اعتبار عمليات المراجعة الدستورية أداة لتجميع السلطة أو توزيعها بين فروع الحكم، تحوي معظم الدساتير العاملة ترتيبات تجمع كلا الأمرين. ويؤدي التوازن الملائم بينهما إلى تحسين أداء الحكم وتعزيز شرعية إجراءات السلطات الأخرى.

تمثل معظم ترتيبات المراجعة الدستورية نموذجاً قوياً للحماية القانونية. ومثلما تكلف أحد سلطات الحكم بتطبيق الدستور بتجرد واتساق، تكون الرقابة القضائية بمثابة ضمان قانونية لعدم مخالفة الدستور. وعلى النحو الذي يناقشه هذا الفصل، لا ينبغي أن يفترض واضعو الدساتير أن السلطة القضائية ستكون معزولة عن الضغوط السياسية. فعلى الرغم من وجود آليات للحد من الضغوط السياسية على السلطات

السياسية، إلا أن الأخيرة لا تعمل بمعزل عن تلك الضغوط وليست بمأمن من القوى السياسية. فالأطراف السياسية تقوم عادة بتعيين القضاة، ومن المتوقع طبعاً أن تختار من يشاركونها الآراء السياسية. ورغم أن القضاة يطبقون القانون على الوقائع، إلا أن هذا الفن يفسح لهم مجالاً للمحاكمة والاجتهاد. وعند النظر بالقضايا، لا يكون القاضي غافلاً عما سيقبله الناس من أحكام أو ما الذي ستطبقه السلطة التنفيذية منها. لهذه الأسباب ولغيرها، تضم المراجعة الدستورية إجراءات قانونية وسياسية معاً. ومرة أخرى، يستحسن تحقيق التوازن في مدى وشكل صلاحيات المراجعة الدستورية عبر مراعاة الظروف الخاصة بالدولة.

تمثل معظم ترتيبات المراجعة الدستورية نموذجاً قوياً للحماية القانونية. ومثلما تكلف أحد سلطات الحكم بتطبيق الدستور بتجرد واتساق، تكون الرقابة القضائية بمثابة ضمان قانونية لعدم مخالفة الدستور. وعلى النحو الذي يناقشه هذا الفصل، لا ينبغي أن يفترض واضعو الدساتير أن السلطة القضائية ستكون معزولة عن الضغوط السياسية. فعلى الرغم من وجود آليات للحد من الضغوط السياسية على السلطات

٢-٢) الصلاحيات الإضافية

إضافة إلى المراجعة الدستورية، قد تمنح الدساتير المحاكم صلاحية التأثير على سن القوانين بوسائل أخرى،

قد تخول الدساتير للمحاكم صلاحية التأثير على سن القوانين بوسائل أخرى غير المراجعة الدستورية، مثلاً من خلال إصدار آراء استشارية بشأن دستورية القوانين، سواء كان ذلك قبل أو بعد سنّها، أو إشراك المحاكم في عملية تعديل الدستور.

منها إصدار آراء استشارية بشأن دستورية القوانين، سواء قبل صدورها أو بعده. والوسيلة الثانية هي إشراك القضاء في عملية تعديل الدستور. وقد تمتد صلاحيات السلطة القضائية أيضاً لتشمل صلاحيات الرقابة العامة على سلطات الحكم والهيئات الإدارية الأخرى. وقد يمنح الدستور السلطة القضائية صلاحية إقالة رئيس الدولة أو حل البرلمان. كما يمكن أن يشمل دور المحاكم تنظيم عمل

الأحزاب السياسية أو الإشراف على العمليات الانتخابية. ويشترط العديد من الدساتير أن تقوم السلطة التنفيذية بالحصول على إذن قضائي قبل إعلان حالة الطوارئ، للحفاظ على النظام العام وتجنب إساءة استخدام السلطة أثناء الأزمات المحتملة.

٢-٢-١) الآراء الاستشارية

يمكن اعتبار الآراء الاستشارية بمثابة نسخة غير ملزمة من المراجعة الدستورية. فهي وسيلة تسمح للمحكمة بتقديم المشورة لسلطات الحكم الأخرى بشأن دستورية الإجراءات التي يدرسون اتخاذها دون إلزامهم بالامتثال لرأي المحكمة. فمثلاً، قد تسعى السلطة التشريعية للحصول على رأي استشاري إبان مناقشة أحد القوانين. والآراء الاستشارية تقتصر إلى القوة القانونية لكونها غير ملزمة. أي أنها تشكل ضمانة سياسية وليست قانونية للدستور. مع ذلك وباعتبارها أداة سياسية، يمكن أن يكون لها كبير الأثر على عملية تشريع القوانين. فالقوى المعارضة لقانون ما تستقوي بالآراء الاستشارية التي تشكك بدستورية هذا القانون، وتستغل هذا التشكيك لتأكيد شرعية حججها بهدف إحداث تأثير سياسي كبير. وعلى نحو مماثل، يمكن للآراء الاستشارية الإيجابية أن تحصن القوانين في مواجهة الاعتراضات السياسية. لكن الآراء الاستشارية لا تزال تقتصر إلى التأثير القانوني الملزم؛ وهي لا تملك القول الفصل في مسألة ما. وتستطيع الأطراف السياسية تجاوز القوة التي تمنحها الشرعية أو تنزعها عنها. وتقدم كندا مثلاً على هذا النوع من الآليات. فإلى جانب الصلاحيات الأخرى المخولة للمحكمة العليا، يجوز لها إصدار آراء استشارية غير ملزمة قانوناً رداً على «أسئلة مرجعية» تطرحها الحكومة، وهي عادةً ما تتصل بدستورية القوانين^{٢١}.

٢-٢-٢) تعديل الدستور

قد تمتد صلاحيات السلطات القضائية أيضاً لتشمل عملية تعديل الدستور. فالتعديلات الدستورية تتبع للأطراف السياسية إحداث تغيير جذري في الإطار السياسي والقانوني للحكم. ولتعزيز الاستقرار، لا تسمح معظم الدساتير إلا بعملية تعديل معقدة، تضم في كثير من الأحيان عدداً من الهيئات الحكومية والأطراف السياسية وسلطات الحكم. وتسمح بعض الدساتير حتى بمساهمة السلطة القضائية في عملية التعديل. فدستور جنوب أفريقيا يمنح المحكمة الدستورية فرصة إبداء الرأي بدستورية التعديلات^{٢٢}. وقد يرغب واضعو الدساتير بإدراج هذا الدور الهام للقضاء في عملية التعديلات الدستورية، مؤكداً على أهمية بعض المبادئ الدستورية. وبالفعل، قد تفضل الأطراف السياسية بتعديل بعض الأحكام الدستورية دون تأييد السلطة القضائية، مهما كانت هذه الأحكام غير شعبية من الناحية السياسية. إن هذه الآلية تخرج بعض القضايا خارج نطاق العملية السياسية، وتعتمد بدلاً من ذلك على السلطة القضائية لتفعيل التعديل الدستوري؛ كما أنها أيضاً تركز صلاحيات هائلة بيد السلطة القضائية. وتتبنى أوكرانيا آلية تعديل دستوري مماثلة^{٢٣}.

٢-٢-٣) حالة الطوارئ

يمنح العديد من الدساتير إحدى السلطات أو الأطراف صلاحية إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، بهدف تسهيل الاستجابة السريعة والفعالة في أوقات الأزمات. وعادة ما يعهد بهذه الصلاحية إلى السلطة التنفيذية، لأنها تعتبر أفضل قدرة على الاستجابة بسرعة وحسم. وصلاحية إعلان حالة الطوارئ قد تعني سلطات واسعة تسمح في كثير من الأحيان بتعليق مؤقت لأحكام الدستور، بما فيه الأحكام الضامنة للحقوق والحريات. لذلك، ومن أجل منع إساءة استخدام هذه السلطة بالغة التأثير، تحد معظم الدساتير قدرة السلطة التنفيذية على إعلان حالة الطوارئ عبر فرض قيود على الظروف التي تصنف كحالة طوارئ أو عبر اشتراط الحصول على

تأييد السلطات الأخرى، بما فيها القضائية. ففي دستور تايلاند مثلاً، تم تخويل السلطة القضائية صلاحية منع السلطة التنفيذية من إعلان حالة الطوارئ^{٢٤}. وعلى الرغم من أنه يجوز للملك إعلان حالة الطوارئ، لكنها لا تدخل حيز التنفيذ دون دعم مجلس الوزراء والجمعية التأسيسية الوطنية. ويمكن أن يقوم عدد محدد (حد أدنى) من أعضاء الجمعية الوطنية بدورهم بإحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية، التي تقرر هل المرسوم الملكي بإعلان حالة الطوارئ متوافق مع المتطلبات الدستورية أم لا. وفي مثل هذه الحالة، قد يقيّد الدستور أيضاً قدرة المحكمة الدستورية على تعطيل المرسوم الملكي بإعلان حالة الطوارئ؛ يتطلب أي قرار من هذا القبيل موافقة ثلثي الأعضاء^{٢٥}. ومع ذلك، فإن قوة المراجعة القضائية تحد بالتأكيد من حرية السلطة التنفيذية في إصدار مرسوم بإعلان حالة الطوارئ.

٢-٢-٤) إجراءات العزل

يمكن للسلطة القضائية أيضاً فرض ضمانات قانونية في مواجهة إساءة الاستخدام السياسي لعملية المساءلة أو صلاحية السلطة التنفيذية في حل البرلمان. مرة أخرى، إن مجرد احتمال تدخل السلطة القضائية يخفض على الأرجح عدد مطالبات الهيئة التشريعية بإقالة السلطة التنفيذية دون سبب مقنع، تماماً كما يفرض عقبة إضافية تجعل من الصعب على السلطة التنفيذية حل البرلمان. وقد يترتب على الإدانة القضائية لأي من السلطين التنفيذية أو التشريعية تداعيات سياسية سلبية عليهما. وبالتالي يجب أن تفضي الضمانات القانونية إلى تعزيز صحة الإجراءات التي تقود إلى إقالة السلطة التنفيذية أو تكون أساساً يقوم عليه حل البرلمان. ففي أفغانستان والسودان على سبيل المثال، تلعب السلطات القضائية دوراً في المساءلة أو الإقالة^{٢٦}.

٢-٢-٥) الإدارة الانتخابية

يمكن للسلطة القضائية أيضاً ممارسة درجة من التأثير على العملية السياسية من خلال مساعدة إدارة الانتخابات أو من خلال تنظيم الأحزاب السياسية. ففي ألمانيا وكوريا الجنوبية وتركيا، على سبيل المثال، تخول الدساتير للمحاكم تنظيم الأحزاب السياسية، وربما حظرها ومنعها في ظل ظروف معينة^{٢٧}. يخول للمحاكم في عدد من البلدان مثل فرنسا ومنغوليا سلطة الإشراف على الانتخابات والاستفتاءات بموجب الدستور^{٢٨}. ويتمتع المجلس الدستوري في فرنسا بتأثير خاص على العملية السياسية، باعتباره قيماً وراعياً للانتخابات النزيهة، ويمكنه الإعلان عن بطلان الانتخابات. ويشرف هذا المجلس أيضاً على تنفيذ القواعد الإجرائية التي تؤثر على الأحزاب السياسية، بما في ذلك أنظمة تمويل الحملات.

٣) الاستقلال القضائي والمساءلة القضائية

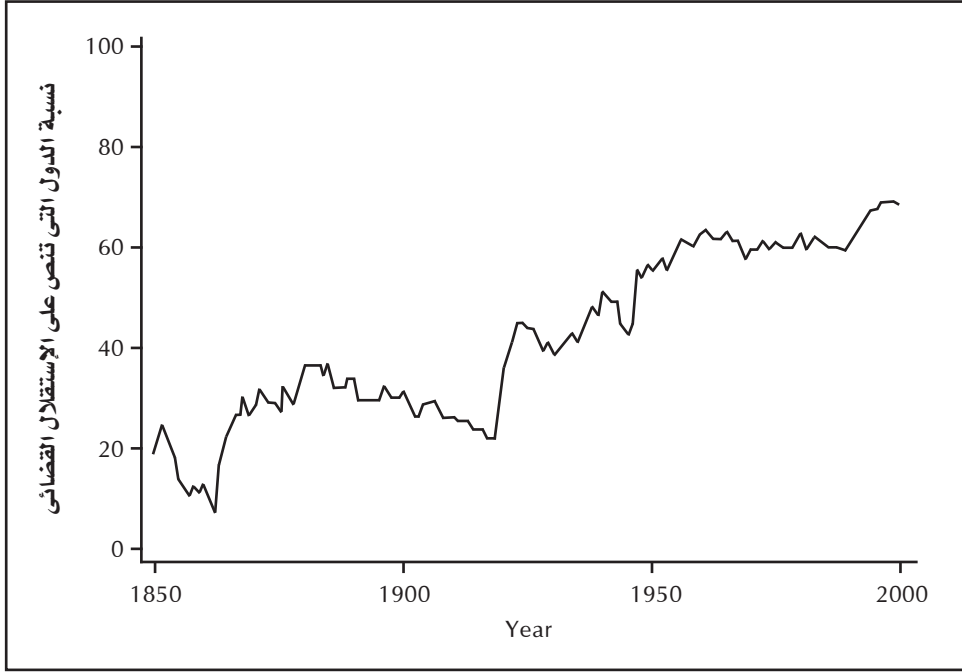
بعد استعراض الصلاحيات المختلفة التي قد تمارسها السلطة القضائية، ينتقل هذا الفصل الآن لمناقشة أهمية استقلال القضاء والآليات الدستورية المختلفة التي تقوم بموجبها سلطات الحكم الأخرى بممارسة صلاحياتها في التأثير والرقابة على السلطة القضائية. ويعتبر استقلال السلطة القضائية عنصراً جوهرياً وأساسياً لبناء الدستور على نحو ملائم، هذا بغض النظر عن الصلاحيات أو المهام المُسندة إليها. إن استقلال القضاء هو المحك لسيادة القانون، حيث يقتضي التفسير والتطبيق النزيه والمتجرد للقانون. ويعتبر استقلال القضاء أيضاً عنصراً أساسياً لتنفيذ الأحكام الدستورية المتعلقة بحقوق الإنسان والضمانات الدستورية الأخرى، وكذلك لتعزيز قدرة السلطة القضائية على المشاركة في المراجعة الدستورية وتسوية المنازعات بجديّة واستقلالية.

تنص العديد من الدساتير صراحةً على الالتزام بمبدأ استقلال القضاء. إن ٦٥٪ من الدساتير المعمول بها اليوم تنص على مثل هذا الالتزام^{٢٩}. ويتزايد عددها طردياً مع مرور الوقت. يظهر الشكل رقم (١) الاتجاه نحو الالتزام الصريح بمبدأ استقلال القضاء.

استقلال القضاء هو المحك لسيادة القانون.

تترك السلطة القضائية التابعة والمنصاعة لسلطات الحكم الأخرى دون رادع، وتكون ضعيفة في الدفاع عن الحقوق الفردية، كما تفتح الباب لتفشي الفساد. وبالمقابل، فإن الحزم المفرط للسلطة القضائية، قد يضعف الحكم الذاتي والمساءلة السياسية. علاوة على ذلك، يجب أن تتحمل السلطة القضائية مسؤولية إقامة العدل في الوقت المناسب وبطريقة فعّالة، للحفاظ على ضمانات سيادة القانون. لذلك، قد ينص الدستور على منح السلطات السياسية أو الهيئات الرقابية الأخرى كالمجالس القضائية، قدرًا من النفوذ أو الرقابة على السلطة القضائية، بهدف تلبية متطلبات المساءلة القضائية. وعلى واضعي الدساتير مراعاة ظروف بلدهم بعناية لتحقيق التوازن السليم بين استقلال القضاء والمساءلة القضائية. وتؤثر عوامل عديدة على استقلال القضاء، سواء كان ذلك داخل الأركان الأربعة للدستور أو خارجها. يركز هذا القسم على ثلاثة خيارات للتصميم الدستوري تؤثر تأثيراً مباشراً على استقلال القضاء والمساءلة القضائية.

الشكل رقم (١) : نسبة الدساتير التي تحوي نصاً صريحاً عن استقلال الأجهزة القضائية المركزية، حسب السنة (ن = ٥٥٠)



ملاحظة: تشير «ن» إلى حجم العينة، أي عدد الدساتير الحالية والسابقة (منذ 1٧٨٩) التي تمت دراستها لإعداد تلك الإحصائيات. ووفقاً للمصدر، وُجد أن ٥٥٠ من أصل ٨٠٠ دستور معمول بها من ذلك الحين، ومنها ٩٠٪ صدرت بعد الحرب العالمية الثانية، تنص صراحة على استقلالية الأجهزة القضائية المركزية.

المصدر: constitutionmaking.org تقرير عن الاستقلال القضائي، متاح على الرابط:
<http://www.constitutionmaking.org/reports.html>

يتعلق الخيار الأول بمسألة اختيار القضاة، والوسائل الفعّالة أكثر من غيرها التي تسمح لسلطات الحكم الأخرى التأثير على السلطة القضائية. وقد تحول هذا الأمر إلى قضية خلافية في العديد من الدول نظراً للمخاطر المترتبة. والخيار الثاني في استقلال القضاء يتعلق بحدود الفترة الزمنية. ففترات الخدمة الطويلة تؤدي إلى تحصين القضاة من الانتقام السياسي إذا أصدروا أحكاماً غير شعبية؛ كما تقلل من الاعتبار غير الملائم للمخاوف الشخصية في البت في القضايا. كما أن فترات الخدمة الطويلة تمنح القضاة درجة من الاستقلالية تمكنهم من إصدار الأحكام على أسس قانونية، وليست سياسية. من ناحية أخرى، قد ينظر إلى فترات الخدمة الطويلة باعتبار أنها تحد من التغيير والتطور في استخدام القانون. والخيار الثالث هو عزل القضاة من هيئة المحكمة. وتأخذ الحماية الدستورية في مواجهة إقالة القضاة تسفياً أو لدوافع سياسة أشكالاً عديدة.

هناك ثلاثة من خيارات التصميم الدستوري التي تؤثر تأثيراً مباشراً على استقلال القضاء والمساءلة القضائية - الطريقة التي يتم بها اختيار وتعيين القضاة، القيود المفروضة على مدة خدمة القضاة، الطرق التي يمكن بها عزل أو إقالة القضاة.

٣-١) اختيار القضاة

يتضح مما سبق أن صلاحية اختيار القضاة تؤثر تأثيراً جوهرياً على توازن القوى. وتخول دساتير كثيرة هذه الصلاحية للسلطات السياسية (لرئيس أو رئيس الوزراء عموماً) رغم أنه من النادر وجود دستور يخول للرئيس أو لرئيس الوزراء صلاحية تعيين القضاة دون دعم أو مساهمة أو موافقة هيئة أو سلطة أخرى. ومع ذلك، يتمتع بعض رؤساء السلطات التنفيذية بصلاحيات واسعة في هذا الصدد. ففي زيمبابوي مثلاً، يقوم الرئيس بتعيين القضاة بالتشاور مع لجنة الخدمات القضائية^{٢٠}. لكن الرئيس أيضاً يعين معظم أعضاء هذه اللجنة، وهو ما يقضي بطريقة أو بأخرى على الغرض من صلاحيات التعيين المشتركة.

تمارس السلطة التشريعية في بعض الدول مزيداً من الرقابة على تعيين القضاة. ففي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً، ينتخب المجلس التشريعي أعضاء كلاً من المحكمة الدستورية ومجلس القضاء الجمهوري الذي يقترح انتخاب وإقالة القضاة، تقييم الكفاءة، وكذلك الإشراف والرقابة على تدابير المساءلة القضائية^{٢١}. وبموجب العديد من الدساتير، تشارك كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعيين قضاة المحاكم العليا. ففي المجر، ينفرد المجلس التشريعي بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية، في حين يعين الرئيس أعضاء المحكمة العليا^{٢٢}. وفي إندونيسيا، تشارك كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعيينات القضاة بالمحكمة الدستورية والمحكمة العليا واللجنة القضائية^{٢٣}.

حتى لو حاول القضاة وضع معتقداتهم السياسية أو الشخصية جانباً عند تفسير القانون، فإن تجاربهم ووجهات نظرهم تؤثر حتماً على قراراتهم. وبالطبع ستحاول الأطراف السياسية المنوط بها تعيين القضاة اختيار

مرشحين يشاركونها المبادئ ذاتها. وبذلك تمثل صلاحية تعيين القضاة رقابة سياسية على السلطة القضائية متى كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية طرفاً فيها. وهذا يعني أن الدساتير التي تسمح لسلطات الحكم المشاركة في تعيين القضاة تدعم قدرًا من النفوذ السياسي على طابع وتكوين السلطة القضائية.

تعد صلاحية تعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية بمثابة رقابة سياسية على السلطة القضائية.

يمكن أن يقلل الدستور من المخاطر الناجمة عن تفرد طرف من الأطراف بممارسة نفوذ واسع على وضع القوانين، من خلال تحويل صلاحيات اختيار القضاة إلى أطراف متعددة. وقد يسفر هذا النظام أيضاً عن إقالة معظم القضاة المتطرفين أيديولوجياً، حيث يمثل معظم القضاة المرشحين حلاً وسطاً يتم التوصل إليه من خلال المفاوضات السياسية. ففي إثيوبيا وجنوب أفريقيا مثلاً، ينص الدستور على إشراك مجلس القضاء في عملية تعيين قضاة المحكمة الدستورية^{٢٤}. وفي البرازيل، يقوم الرئيس بترشيح القضاة الذين يجب أن يحصلوا على موافقة المجلس التشريعي على تعيينهم^{٢٥}. ويخول الدستور الإيطالي رئيس الجمهورية والبرلمان والمحاكم الأدنى بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية بالتساوي: كل طرف يعين ثلث الأعضاء، بغية تحقيق أقصى قدر ممكن من تنوع الآراء داخل السلطة القضائية^{٢٦}.

تعزز الضمانات القانونية مبدأ استقلال القضاء. وتحوي دساتير كثيرة معايير اختيار صريحة وواضحة تضيق دائرة القضاة المحتمل تعيينهم. وقد تشمل هذه المعايير شروطاً تتعلق بالعمر والعرق والمنشأ الإقليمي والمؤهلات القانونية والخبرة^{٢٧}. وقد يحدد واضعو الدساتير معايير معينة لتحقيق توازن خاص في السلطة القضائية، بهدف ضمان تنوع الآراء، أو لتشجيع وتعزيز السلطة القضائية المهنية وليس السياسية.

هناك نوع آخر من الضمانات القانونية يقضي بتحويل صلاحية تعيين القضاة لهيئة مستقلة ومحايدة. فـ دستور البوسنة والهرسك يخول هيئة دولية هي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان اختيار ثلاثة قضاة من أصل تسعة من قضاة المحكمة الدستورية^{٢٨}. وتقضي دساتير أخرى باشتراك هيئات محلية مستقلة في اختيار القضاة، على الرغم من أن تلك الهيئات تعمل بشكل وثيق مع السلطات السياسية. ففي دستور أوغندا، تعين لجنة الخدمات القضائية قضاة المحاكم الأدنى غير أن دورها في تعيين قضاة المحكمة العليا يقتصر على إسداء المشورة للرئيس لأن اعتماد التعيينات والموافقة عليها من اختصاص البرلمان^{٢٩}. ويناط بالمجالس القضائية المحايدة أو لجان الخدمات القضائية التي تتمتع بصلاحية تعيين القضاة تعزيز استقلال القضاء عن طريق تخفيض السيطرة السياسية بشكل ملحوظ.

يعد تعيين القضاة من قبل هيئة مستقلة ومحايدة بمثابة نوع آخر من الضمانات القانونية.

يمكن للسلطة القضائية ذاتها الانخراط في عملية تعيين القضاة، أو حتى الانفراد في الرقابة عليها. وتبرز هذه الترتيبات استقلالية القضاء إلى الحد الأقصى لكنها تقضي أيضاً إلى تركيز السلطات بيد القضاء. وعلى الرغم من أن السلطة القضائية قد تكون أكثر قدرة وحيادية في اختيار القضاة، مقارنة بفروع الحكم الأخرى، فمن المرجح أن تختار قضاة أقل تمثيلاً لمواطني الدولة، وإن كان لا يوجد ثمة دليل يؤيد هذا الإدعاء. علاوة على ذلك، فإن حصر صلاحية تعيين القضاة داخل السلطة القضائية من شأنه إزالة أية رقابة سياسية على مؤسسة غير سياسية بالفعل، وقد يتطلب الأمر التعدي على مبدأ استقلالية القضاء كإجراء مضاد. ففي البرتغال، يخول الدستور القضاة المنتخبين تعيين عدد من أعضاء هيئة المحكمة^{٤٠}. وفي بلغاريا، تمارس السلطة القضائية صلاحيات التعيين، حيث يجوز لقضاة المحاكم العليا تعيين أعضاء المحاكم الأدنى^{٤١}. وعلى نحو مماثل في دستور أفغانستان، تركز المحكمة العليا بعض القضاة للتعيين في المحاكم الأدنى^{٤٢}. يوضح الجدول (٢) إجراءات التعيين بموجب بعض الدساتير المختارة.

الجدول (٢): اختيار القضاة

التعيين التنفيذي بدون مشاركة لجنة	التعيين التنفيذي بمشاركة لجنة	التعيين من قبل لجنة	التعيين من قبل السلطة التشريعية	سلطة قضائية مهنية
أفغانستان	ألبانيا	الجزائر	الصين	فرنسا
الأرجنتين	أنغولا	بلغاريا	كوبا	ألمانيا
أستراليا	كندا	كرواتيا	لاوس	إيطاليا
بنغلاديش	جمهورية الدومينيكان	قبرص	جمهورية مقدونيا	اليابان
روسيا البيضاء	إنجلترا وويلز	لبنان	المكسيك	البرتغال
بلجيكا	اليونان	أسبانيا	الجيل الأسود	
كمبوديا	إسرائيل	اليمن	رواندا	
تشاد	ناميبيا			
جمهورية التشيك	بولندا			
نيوزيلندا	روسيا			
تركيا	جنوب أفريقيا			
أوزبكستان	زمبابوي			

ملاحظة: تقتضي بعض الدساتير استخدام أساليب متعددة لاختيار القضاة؛ يوضح الجدول الأسلوب الأساسي منها فحسب.

المصدر: بتصرف عن آدم ليبتاك (Adam, Liptak): إحقاق العدل مع الطموح بإعادة الانتخاب

(election-Re on Eye One With Justice Rendering)، نيويورك تايمز، ٢٥ مايو ٢٠٠٨، متوفر على <http://goo.gl/80vUZ>

٢-٣) مدة خدمة

قد تؤثر مدة خدمة القاضي أيضاً على استقلالية القضاء، لأن الأمن الوظيفي يمكن القضاة من الفصل في القضايا والنزاعات دون النظر إلى اعتبارات الوظيفة والمصلحة الشخصية. والضمانات السياسية غير مجدية وقد تفضي إلى إحباط الهدف المقصود من استقلالية القضاء. ويعد البقاء في الخدمة مدى الحياة الشكل الأقوى من أشكال الضمانات القانونية، والذي نصت عليه بعض الدساتير مثل الأرجنتين^{٤٢} واستونيا^{٤٣} وغيرها. يليه إلى حد أقل، السن العادية للتقاعد، وهو ما يعزز استقلالية القضاء عن طريق تحرير القضاة من المخاوف المتعلقة بإعادة التعيين^{٤٥}. ومن الخيارات الأخرى فترات طويلة مُحددة، أو فترات مبدئية قصيرة تليها فترة خدمة مدى الحياة^{٤٦}.

على الرغم من أن فترات الخدمة الطويلة قد تُعزز مبدأ استقلالية القضاء، إلا أنها في الوقت نفسه قد تضعف مبدأ المساءلة القضائية من قبل سلطات الحكم الأخرى وجمهور الناخبين على حد سواء. ويظهر بجلاء أن لفترات الخدمة القصيرة وأنظمة إعادة التعيين أثرًا عكسيًا: سيكون مطلوباً من القضاة حتى يحافظوا على وظائفهم تأدية مهامهم بفعالية على النحو الذي تحدده الجهة التي تعينهم أو تعيد تعيينهم، وهذه الجهة هي السلطة التنفيذية في الغالب، أو جمهور الناخبين في حالات نادرة. ففي غواتيمالا مثلاً، يخدم قضاة المحكمة العليا خمس سنوات يتبعين بعدها إعادة انتخابهم من قبل المجلس التشريعي للاستمرار في مزاولة أعمالهم لفترة أخرى^{٤٧}. وفي اليابان، يُعين قضاة المحكمة العليا من قبل مجلس الوزراء غير أن هذا التعيين يخضع لاستفتاء شعبي بعد الاختيار ثم كل عشرة سنوات بعدئذ^{٤٨}. أخيراً، ثمة خيار آخر بشأن حدود فترة خدمة القضاة في المحاكم

العليا ألا وهو استبعاد احتمال إعادة انتخابهم أو إعادة تعيينهم. تطبق هذه الآلية على أعضاء المحكمة الدستورية في ألمانيا، الذين تبلغ مدة خدمتهم ١٢ عاماً دون إمكانية إعادة انتخابهم، على الرغم من أن تلك القاعدة موجودة في القانون الاتحادي الذي ينظم عمل المحكمة الدستورية وليس في الدستور الألماني^{٤٩}.

يمكن الأمن الوظيفي القضاة من الفصل في القضايا والنزاعات دون النظر إلى اعتبارات الوظيفة والمصلحة الشخصية، غير أن فترات الخدمة الطويلة قد تضعف مبدأ المساءلة القضائية من قبل سلطات الحكم الأخرى وجمهور الناخبين على حد سواء.

٣-٣) عزل القضاة

تؤثر الآلية والظروف، التي يتم فيها عزل القضاة العاملين من هيئة المحكمة، أيضاً تأثيراً كبيراً على استقلالية القضاء. فحتى يحافظ القاضي على نزاهته وعدم انحيازه في تطبيق القانون، يجب ألا يخشى من النقل التعسفي أو العزل. وعلى الرغم من أن سلوك القاضي قد يبرر عزله أو نقله، إلا أن العديد من الدساتير تحدد بوضوح الظروف التي تبرر مثل هذا العزل أو النقل. وتعهد بعض الدساتير للأطراف السياسية بصلاحيات عزل القضاة. فدستور ألبانيا يخول السلطة التشريعية صلاحية تطبيق العزل^{٥٠}. وفي غامبيا، يحق لرئيس الدولة إنهاء تعيين قضاة المحكمة العليا بالتشاور مع لجنة الخدمات القضائية، في حين يخول للجمعية الوطنية البدء في إجراءات العزل على أساس سلوك القاضي أو عجزه عن القيام بواجبه^{٥١}.

وكلما زاد عدد الجهات المشاركة في العزل، كلما زادت قدرة القوى السياسية المتنافسة على التصدي للعزل غير المبرر. ففي الهند يحتاج عزل القاضي موافقة البرلمان والسلطة التنفيذية معاً^{٥٢}. وعلى الرغم من أن هذا الترتيب لا يقضي على احتمال الاستغلال السياسي، إلا أن اقتضاء حدوث اتفاق بين السلطات يضعف هذا الاحتمال.

يجب ألا يخشى القاضي من النقل أو العزل التعسفي، حتى يحافظ على نزاهته وعدم انحيازه في تطبيق القانون. تحدد دساتير كثيرة بوضوح الظروف التي تبرر العزل.

يعتبر إشراك السلطة القضائية في عملية العزل وسيلة من وسائل حماية استقلالية القضاء. ويمكن أيضاً أن يلعب مجلس القضاء أو لجنة الخدمة القضائية المعنية بتعيين القضاة دور الحارس الذي يحمي من العزل بدوافع سياسية^{٥٣}. وثمة طريقة أخرى لإشراك السلطة القضائية في عمليات العزل عبر اشتراطاً لحصول على قرار قضائي يؤيد العزل، وبالتالي حماية استقلالية القضاء وتجميع الصلاحيات بيد السلطة القضائية، ويتم استخدام مثل هذه الطريقة في السويد^{٥٤}. ويحوي الدستور الألماني ضمانات قانونية ماثلة لضمان استقلال القضاء عن طريق اقتضاء عدم عزل أو نقل أو توقيف القاضي بدون قرار قضائي يدعم مثل هذه الإجراءات أو بدون الالتزام والتقييد الصارم ببروتوكول العزل المعمول به^{٥٥}. إن مساءلة القضاة الفيدراليين الألمان - بما قد يترتب عليه عزل للقضاة بسبب مخالفة مبادئ القانون الأساسي أو النظام الدستوري - يقتضي مشاركة المجلس التشريعي إضافة إلى تأييد ثلثي أعضاء المحكمة الدستورية لقرار العزل. وهكذا وضعت ألمانيا عقبات كبيرة - بما فيها توزيع السلطة على هيئات متعددة، فضلاً عن الضمانات القانونية والسياسية - أمام عزل القاضي لأسباب ودوافع سياسية، وبالتالي تعزيز استقلال القضاء إلى حد كبير.

كلما زاد عدد الجهات المشاركة في العزل، كلما زادت قدرة القوى السياسية المتنافسة على التصدي للعزل غير المبرر. يعتبر إشراك السلطة القضائية في عملية العزل وسيلة من وسائل حماية استقلالية القضاء؛ ومن الضمانات القانونية الأخرى لمنع العزل التعسفي للقضاة تفويض هيئات مستقلة بالإشراف والرقابة على عملية العزل.

ومن الضمانات القانونية الأخرى لمنع العزل التعسفي للقضاة تفويض هيئات مستقلة بالإشراف والرقابة على عملية العزل، وكذلك تأسيس وتفعيل الحصانات. تعين كرواتيا هيئات مستقلة للفصل في قضايا العزل^{٥٦}. تهدف أيضاً أحكام منح الحصانة للقضاة عن الإجراءات التي يقومون بها بصفة رسمية إلى دعم اتخاذ القرار القضائي بشكل مستقل^{٥٧}. من ناحية أخرى، إذا لم تطبق مواد الحصانة بالشكل المناسب فإنها قد تساعد على الفساد ومنع المساءلة القضائية.

لا يتطلب تحقيق استقلالية القضاء الأحكام الدستورية الرسمية المذكورة أعلاه فحسب، ولكنه يقتضي أيضاً التزام القادة السياسيين بمبدأ سيادة القانون - أي الالتزام بالأحكام الدستورية والقرارات القضائية. ينبغي على سلطات الحكم الأخرى أيضاً تجنب القضاء من أن يصبح طرفاً في النزاعات السياسية أو في أية أنشطة أخرى خارج الإطار الأساسي للسلطة القضائية وهو الفصل في المنازعات وتفسير القانون.

إن استقلال وسلامة عمل النظام القضائي يتطلب أيضاً بعض الاعتبارات العملية مثل كفاية التمويل. وبينما تدعم الأحكام الدستورية استقلال القضاء ونزاهته، ينبغي على السلطة التنفيذية تنفيذ تدابير مكافحة الفساد، وتنفيذ الأحكام القضائية، وتعزيز ثقة الجمهور في نزاهة القضاء. ومع أن الدساتير في الغالب تفرض الشفافية في بعض الوظائف القضائية

لا يتطلب تحقيق استقلال القضاء وجود الأحكام الدستورية الرسمية المذكورة أعلاه فحسب، ولكنه يقتضي أيضاً امتثال القادة السياسيين للأحكام الدستورية والقرارات القضائية. وينبغي على سلطات الحكم الأخرى اتخاذ تدابير لمكافحة الفساد، وتنفيذ القرارات القضائية، وكذلك تعزيز ثقة الجمهور في نزاهة القضاء.

- مثل الحق في المحاكمة العلنية - لكن التدابير التشريعية والإدارية من شأنها أيضاً تعزيز هذه الشفافية، لاسيما في الجوانب الأخرى للإجراءات القضائية والعمليات ذات الصلة باختيار وتعيين القضاة واستبائهم.

٤) التعددية القانونية

يتناول القسم الأخير من هذا الفصل مفهوم التعددية القانونية. يتم تضمين التعددية القانونية عادةً في التصميم الدستوري للمجتمعات المنقسمة حيث تلتزم مجموعات مختلفة بأنظمة وقواعد قانونية متنافسة. يمكن أن تضيء الدساتير وضعاً قانونياً فريداً على فئات معينة أو في مناطق معينة، عبر إقرارها بتعددية القواعد والأنظمة والمصادر القانونية في بلد ما. تتيح التعددية القانونية لواضعي الدساتير الاعتراف بالأنظمة القانونية للفئات المهمشة - مثل الأنظمة التي تستند إلى معايير دينية أو الأنظمة القانونية للسكان الأصليين- كما أنها تتيح فرصة لتمكين الجماعات المضطهدة وإضفاء الشرعية على القواعد

قد يتم تضمين التعددية القانونية في التصميم الدستوري للمجتمعات المنقسمة حيث تلتزم مجموعات مختلفة بأنظمة وقواعد قانونية متنافسة، كالأنظمة التي تستند إلى معايير دينية أو الأنظمة القانونية للسكان الأصليين.

والممارسات الثقافية التقليدية والحفاظ عليها. في دول ما بعد الصراعات على وجه التحديد، قد يشكل الإقرار الدستوري بتعدد مصادر القانون حلاً جوهرياً للتوترات المجتمعية. علاوة على ذلك، ونظراً لأن التعددية القانونية لا تسمح فحسب بدمج مصادر قانونية متعددة ولكنها تسمح أيضاً بأنظمة محاكم متعددة، فقد يكون باستطاعتها خلق فرصة للتنوع في سبل إقامة العدل. يمكن أيضاً للتعددية القانونية توفير إمكانيات متزايدة لإقامة العدل على الصعيدين الإقليمي والمحلي، من قبل محاكم تقترب مستوياتها من المجتمعات التي تخدمها، ويكون ذلك من خلال تبني اللامركزية في إقامة العدل. ومع ذلك، تتطوي التعددية القانونية على بعض التحديات: ينبغي على واضعي الدساتير تأسيس إطار دستوري ونظام قانوني متماسكين من أنظمة وقواعد قانونية مختلفة وأحياناً متعارضة. يجب على واضعي الدساتير تحديد نطاق كل نظام قانوني وتحديد الحقوق الأساسية المطبقة في كافة الأنظمة القانونية، من أجل إيجاد أنظمة قانونية تعددية تعمل على نحو سليم. وقبل استكشاف هذه المسائل، سنقوم أولاً بمسح المصادر القانونية المختلفة التي يمكنها تشكيل أنظمة قانونية.

وعلى النقيض من التعددية القانونية، فإن النظام القانوني الموحد لا يعترف دستورياً إلا بنظام قانوني واحد فحسب. وعلى الرغم من أن واضعي الدساتير قد يلتزمون بالقواعد القانونية الممثلة في النظام القانوني الموحد لعدد من المصادر - بما في ذلك المبادئ الدينية أو القانون الدولي على سبيل المثال - إلا أن الدستور يضيء شرعية على نظام واحد لتفسير وتطبيق القانون.

يعتبر القانون المدني القانون الأكثر انتشاراً، والذي يقوم في غالب الأمر على المدونات القانونية المكتوبة باعتبارها مصدرًا للقانون. يطبق قضاء القانون المدني الأحكام الدستورية والتشريعات العامة للتوصل إلى قراراتهم وأحكامهم. أما في نظام القانون العام فعلى العكس، لا يعتمد القضاء على المدونات التشريعية والأحكام الدستورية فحسب، بل يستندون أيضاً إلى الآراء القانونية المكتوبة لهيئة القضاة أو سوابق وأحكام قضائية تعتبر ملزمة لقضاة المحاكم الأدنى حال نظرهم لوقائع مماثلة، حتى لو أمكن قلب السوابق أو أمكن تمييز القضايا التي تنطوي على وقائع مختلفة قليلاً عن تلك السوابق. وبموجب أنظمة القانون العام، يظهر معنى القانون ومعامله الدقيقة كمجموعة من الأحكام القضائية السابقة في قضية معينة. في هذا النطاق، يتغير ويتطور القانون العام بشكل جوهري بمرور الوقت.

في دول ما بعد الصراعات على وجه التحديد، قد يشكل الإقرار الدستوري بتعدد مصادر القانون حلاً جوهرياً للتوترات المجتمعية. يمكن أن تعزز التعددية القانونية أيضاً إقامة العدل على الصعيدين الإقليمي والمحلي، من قبل محاكم تقترب مستوياتها من المجتمعات التي تخدمها.

تؤسس الأنظمة العرفية، التي تكون غير مكتوبة عادةً، من خلال القواعد والتقاليد والممارسات المجتمعية السائدة في مجتمع ما. ويعد قانون السكان الأصليين أحد الأمثلة على الأنظمة العرفية، ويعتبر القانون الديني «الشرعية» - القائم على أساس النصوص والممارسات الدينية - مثالاً آخر. تعتبر الشريعة الإسلامية أو القانون الإسلامي نظام القانون الديني الأكثر انتشاراً؛ ومصادرها الرئيسية المعتمدة هي القرآن الكريم والسنة النبوية^{٥٨}. وبينما تُطبق الشريعة الإسلامية باعتبارها النظام القانوني الوحيد في بعض الدول، تتواجد غالباً مصاحبة لأنظمة أخرى في الدول التي تتبنى التعددية القانونية.

تُعزز التعددية القانونية الشرعية القضائية وتدعمها^{٥٩}. يمكن أن تستخدم الأنظمة القانونية المتعددة في كثير من الأحيان داخل الدولة الواحدة بغض النظر عن إقرارها دستورياً، لاسيما في الدول ذات التنوع السكاني دينياً أو عرقياً. هناك العديد من الأنظمة المتأصلة والتي يتم الاعتماد عليها من قبل المجتمعات التي تخدمها. بالمثل، عادة ما تتبنى دول ما بعد الاستعمار عدداً من الأنظمة القانونية التي يتم استخدامها جميعاً في آن واحد، لأن القوى الاستعمارية طبقت جوانب من نظمها القانونية الخاصة، مثل القانون التجاري،

لكن التعددية القانونية تنطوي على بعض التحديات؛ ينبغي على واضعي الدساتير تأسيس إطار دستوري ونظام قانوني متماسكين من أنظمة وقواعد قانونية مختلفة وأحياناً متعارضة. وعليهم تحديد نطاق كل نظام قانوني وتحديد الحقوق الأساسية المطبقة في كافة الأنظمة القانونية، من أجل إيجاد أنظمة تعددية تعمل على نحو سليم.

وأبقت على جوانب من الأنظمة القانونية التقليدية للدولة المحتلة. وبالتالي، فإن معظم الدساتير لا تفرض التعددية القانونية أو تشهها، ولكنها عوضاً عن ذلك تقبل بوجودها أو بدمجها في النظام الدستوري القائم. تركز قوة وشرعية القضاء بشكل حصري تقريباً على تصور الشعب والسلطات السياسية. يعاني هذا التصور عندما لا يعترف النظام الدستوري بالأنظمة القانونية السارية فعلاً وتحظى باحترام وتقدير الشعب - وكذلك يضعف قوة الأحكام القضائية، التي تستند إلى النظام الدستوري السابق. وبالتالي، يمكن أن تعزز التعددية القانونية من الشرعية القضائية.

وكما ذكرنا آنفاً، تسفر التعددية القانونية عن تحديات جوهريّة. يرتبط أحد تلك التحديات بمسائل متعلقة بالاختصاص القضائي - أي المحاكم تختص بالفصل في أيّ نزاعات وبين أيّ أفراد؟ قد يُطبق النظام القانوني أحياناً على أساس إقليمي. يحدث ذلك غالباً في الأنظمة الفيدرالية، حيث يكون لكل ولاية اختصاص قضائي لنظر أية قضايا داخل المنطقة التي لا تخضع للمركز الفيدرالي وربما يكون لها نظام قانوني مختلف. وفي شكل

آخر من أشكال التعددية القانونية، قد يتم تطبيق نظام قانوني أو أكثر بشكل حصري على مجموعة من الأفراد استناداً إلى عضويتهم. وقد يكون لهذا الترتيب بُعد إقليمي ولكن ليس دائماً. على سبيل المثال، قد يكون من حق

أي المحاكم تختص بالفصل في أي نزاعات وبين أي أفراد؟ قد يُطبق النظام القانوني أحياناً على أساس إقليمي. قد يتم تطبيق نظام قانوني أو أكثر بشكل حصري على مجموعة من الأفراد استناداً إلى عضويتهم؛ قد يتم تطبيق القانون الديني للفصل بين نزاعات الأعضاء المنتميين لدين معين في مجالات قانونية محددة، مثل قانون الأسرة أو الميراث.

جماعات السكان الأصليين الإبقاء على القانون الخاص بهم وتطبيقه عموماً كجزء من الحكم الذاتي الإقليمي بمقتضى الدستور. تتيح بعض الدساتير تطبيق الشريعة أو القانون الديني لتسوية المنازعات بين الأعضاء المنتميين لنفس الديانة، كما هو الحال في الهند^{٦٠}. وقد يقتصر تطبيق النظام القانوني أيضاً على مجالات قانونية محددة ومتعلقة بالقضايا المرفوعة^{٦١}. فمثلاً، قد تنظم المحاكم الدينية والقانون الديني القضايا المتعلقة بقانون الأسرة في بعض الحالات.

٤-١) التعددية القانونية والنزاع الدستوري

إذا تعارضت الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور مع الأنظمة القانونية المقررة بموجبه، يجب على صانعي الدستور تقرير لمن تكون السيادة، أو الكيفية التي سيتم بها اتخاذ هذا القرار.

حتى لو حدد الدستور صراحةً ظروف تطبيق الأنظمة القانونية المختلفة والأشخاص الذين تطبق عليهم، يبقى احتمال ظهور نزاعات قائماً. إذا تعارضت الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور مع الأنظمة القانونية المقررة بموجبه، ينبغي على صانعي الدستور تقرير أيًا من تلك الأنظمة سيكون له السيادة، أو الكيفية التي سيتم بها اتخاذ هذا القرار. أشار النقاد إلى أن التعددية القانونية قد تُهدد حقوق الأقليات والفئات الضعيفة لاسيما المرأة. لا تلبى بعض الأنظمة القانونية معايير المساواة بين الجنسين المنصوص عليها في الدساتير والمواثيق الدولية. وربما تظهر صعوبات خاصة في مجال القانون الاجتماعي والأسري. كانت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة من بين المنظمات التي أُعربت عن قلقها إزاء التعددية القانونية لأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتمييز^{٦٢}. وعلى الرغم من أن العديد من الدساتير قد حاولت معالجة ثمة توترات قد تنشأ بين القيم القانونية والدستورية المتنافسة، إلا أنها لم تهتدي إلى نهج موحد في هذا الصدد. وقد منح واضعو الدساتير مستويات مختلفة من حرية اتخاذ القرار للأنظمة القانونية المختلفة.

تبنى العديد من الدساتير مبدأ سيادة الدستور، مُعلنةً أنه في حالة تعارض القوانين أو المبادئ المقررة في الأنظمة القانونية مع أي من الأحكام الدستورية، تكون السيادة للأحكام الدستورية.

تبنى العديد من الدساتير مبدأ سيادة الدستور، مُعلنةً أنه في حالة تعارض القوانين أو المبادئ المقررة في الأنظمة القانونية مع أي من الأحكام الدستورية، تكون السيادة للأحكام الدستورية. وقد عزز القانون الدولي هذا النهج^{٦٣}. يتبنى دستور موزمبيق، على سبيل المثال، التعددية القانونية فقط إذا كانت [الأنظمة

القانونية المختلفة] لا تتعارض مع القيم والمبادئ الأساسية للدستور^{٦٤}. وسعيًا لتطبيق هذه التراتبية، تنشئ نصوص دستورية أخرى صلات بين المحاكم والمنابر الأخرى التي تهدف إلى تسوية المصالح والفصل في النزاعات^{٦٥}، وهو ما يمكن السلطة التشريعية من ضمان تمكين المحاكم الوطنية العليا وغالباً الدستورية من مراجعة الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم الدينية أو محاكم قانون السكان الأصليين.

تعتبر كولومبيا أحد الأمثلة على صعوبة تكيّف تصميم المحكمة الدستورية مع مبدأ السيادة، إذ خول الدستور الكولومبي لعام ١٩٩١ درجة كبيرة من الحكم الذاتي لمجموعات السكان الأصليين، بما في ذلك سلطة تطبيق قوانينها الخاصة داخل أراضيها^{٦٦}. وفي مجموعة من الحالات، وازنت المحكمة الدستورية بين منح سلطة الحكم الذاتي مقابل الحقوق الفردية التي يقرها الدستور. وفي عام ١٩٩٦، أصدرت المحكمة حكمها في قضية *Asemblea General de Cabildos Indigenas Region Gonzalez Wasorna* ضد *Chami y Cabildo Mayor* والذي أقرت فيه بسيادة الحقوق الأساسية لكنها قيدت التدخل في قوانين السكان الأصليين إلا في ظروف محددة بدقة^{٦٧}. وعلى وجه التحديد، قررت المحكمة أن القيود المفروضة على قوانين السكان الأصليين يجب أن تستوفي شرطين أساسيين: يجب أن تكون إلزامية لحماية الضمانة الدستورية العليا، ويجب أن تقوم بذلك بطريقة أقل تقييداً. وجدت المحكمة أيضاً أن الضمانات الدستورية «العليا» تشمل على المقاصد والقيم الإنسانية الأسمى فحسب - مثل الحق في الحياة، وحظر التعذيب وحظر العبودية.

في الجانب الآخر من الطيف، تقر بعض الدساتير - فيما يسمى بالمواد الاستثنائية - بعدم سيادة الدستور، ولكنها تنص على الحكم الذاتي التام للأنظمة القانونية في مجالات محددة من القانون. وقد تقضي مثل هذه الترتيبات إلى الفصل بين السلطة الوطنية والسلطة القضائية بشكل كبير. فعلياً، تنص البنود الاستثنائية تحديداً على استثناء مجالات قانونية محددة من الضمانات الدستورية ضد التمييز، مثل قانون الأسرة في كثير من الأحيان. قدم دستور ليسوتو لعام ١٩٩٢ مثالاً على ذلك: حيث نصت المادة ١٨ (٤) (ب) على حظر التمييز في أي قانون على أساس «العرق، اللون، الجنس، اللغة، الدين، الرأي السياسي أو غيره من الآراء، الأصل القومي أو الاجتماعي، الملكية، الميلاد أو غير ذلك» - إلا أن هذا النص لا ينطبق على القوانين المتعلقة بمسائل «الزواج، الطلاق، الدفن، الميراث عند الوفاة أو غيرها من المسائل الأخرى التي ينظمها قانون الأحوال الشخصية لأولئك الأشخاص». تنطوي دساتير بوتسوانا وغامبيا على نصوص مشابهة^{٦٨}.

تحتوي بعض الدساتير مواد استثنائية تقر بالحكم الذاتي التام للأنظمة القانونية في مجالات محددة من القانون، مثلاً استثناء مجالات قانونية محددة من الضمانات الدستورية ضد التمييز، مثل قانون الأسرة في كثير من الأحيان.

تعطل المواد الاستثنائية الحمايا الدستورية في المجالات القانونية المشمولة، مثل قانون الأسرة والوصايا والعقارات. وبالتالي يحتمل حدوث تمييز محظور في غير هذه المجالات. وبسبب هذا الاحتمال، تعرضت النصوص الاستثنائية لانتقادات باعتبارها تتعارض مع المتطلبات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان كاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة^{٦٩}. بيد أن ما سبق لا يعني أن ثمة نظام قانوني يحتكر قيمة المساواة. كما أن التعددية القانونية أو الاحتضان الدستوري للتعددية الثقافية عموماً لا تعني بالضرورة أن يكون هناك تعارض مع مبدأ تحقيق المساواة^{٧٠}. ينبغي على المشاركين في بناء الدستور مراعاة النتائج المترتبة على مختلف خيارات تصميم السلطة القضائية وخيارات التصميم الدستوري الأخرى في الظروف التاريخية والاجتماعية والسياسية الخاصة بالدول المعنية.

٥) خاتمة

تعتبر السلطة القضائية عنصراً أساسياً لا غنى عنه لتحقيق ديمقراطية دستورية فعالة. فلا يمكن تحقيق سيادة القانون من دون قيام القضاء بتسوية النزاعات عن طريق تطبيق القانون على نحو محايد. كما يلعب القضاء دوراً بارزاً في الحفاظ على الترتيبات والضمانات التي يقدمها الدستور من خلال تطبيق المراجعة القضائية، والتي تمكّنه من ضمان عمل سلطات الحكم الأخرى بموجب أحكام الدستور. وفي سبيل الإيفاء بهذه المسؤولية على النحو الأمثل، تحتاج السلطة القضائية إلى درجة معينة من الاستقلال والحرية. إلا أن الاستقلال القضائي لا يعادل بالضرورة الحكم الذاتي للسلطة القضائية أو الحكم بواسطة القضاة. يمكن أن تطلب السلطات السياسية أيضاً من السلطة القضائية الالتزام بمستوى محدد من المساءلة والشفافية، وهو ما يهدف بصفة رئيسية إلى الحفاظ على النزاهة القضائية. وعلى واضعي الدساتير أن يحرصوا على مراعاة الهيكل الداخلي للسلطة القضائية وتنظيمها، ليس لضمان سريان القانون على نحو متماسك فحسب بل لضمان شرعية السلطة القضائية أيضاً. إن الإقرار الدستوري بالأنظمة القانونية المتعددة يعزز الشرعية القضائية وفي نفس الوقت يعزز احترام مختلف الثقافات والتقاليد والأنظمة داخل مجتمع منقسم. لكن التعددية القانونية تؤدي إلى انبثاق العديد من التحديات الجسام التي تواجه النظام الدستوري. وبناء عليه، ينبغي على واضعي الدساتير، قبل تبني التعددية القانونية، تصنيف المشكلات المرتبطة بالاختصاص القضائي والتنظيم الهرمي للقوانين والحماية الدستورية للحقوق.

جدول ٣: أهم الموضوعات التي أبرزها هذا الفصل

الموضوع	الأسئلة
١) دور السلطة القضائية	<ul style="list-style-type: none"> • ما دور السلطة القضائية؟ • كيف تسهم في ضمان سيادة القانون؟ • ما الضوابط والتوازنات الموجودة بينها وبين السلطات الأخرى؟
٢) المراجعة الدستورية	<ul style="list-style-type: none"> • ما دور السلطة القضائية في فرض تطبيق ضمانات الدستور؟ • ما القوانين والقرارات التي يمكن مراجعتها في عملية المراجعة الدستورية؟ • أي محاكم بمقدورها ممارسة المراجعة القضائية؟ • ما الظروف التي يمكن في ظلها إجراء المراجعة؟ • متى يتم إجراء المراجعة الدستورية؟
٣) الصلاحيات القضائية	<ul style="list-style-type: none"> • ما دور السلطة القضائية في صياغة القوانين؟ • ما دورها في تعديل الدستور؟ • ما الضوابط التي تستطيع تطبيقها على السلطات الأخرى؟ • كيف تشارك السلطة القضائية في إدارة الانتخابات والأحزاب السياسية؟
٤) استقلال السلطة القضائية والمساءلة القضائية	<ul style="list-style-type: none"> • ما هي أسباب أهمية استقلال القضاء؟ • ما هي الآليات المستخدمة لضمان خضوع السلطة القضائية للمساءلة؟ • كيف يتم اختيار القضاة؟ من الذي يقوم باختيارهم؟ ما هي المعايير المتبعة لهذا الغرض؟ • ما هي مدة شغل القضاة لمناصبهم؟ • كيف يتم عزل القضاة؟
٥) التعددية القانونية	<ul style="list-style-type: none"> • كيف يمكن للدستور الجمع بين أنظمة قانونية متعددة؟ • كيف تسهم التعددية القانونية في شرعية الأنظمة القانونية؟ • ما الذي يترتب على حدوث تعارض بين الأنظمة القانونية القائمة بموجب الدستور؟

كلمات رئيسية

سلطة قضائية، صلاحية قضائية، أنظمة قضائية، مراجعة دستورية، مراجعة قضائية، مراجعة واقعية، مراجعة نظرية، آراء استشارية، مسائل مرجعية، تعديل دستوري، استقلال قضائي، مساءلة قضائية، تعيينات قضائية، حدود مدة الخدمة، سيادة القانون، نظام قانوني، تعددية قانونية، تضارب القوانين، قانون السكان الأصليين، القانون التقليدي، ضمانات قانونية، ضوابط وتوازنات، الفصل بين السلطات، نشاط قضائي، تفسير قانوني، وصول قضائي، المحكمة العليا، المحكمة الدستورية، محكمة عليا، القانون المدني، القانون العام.

مصادر إضافية

• مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية

<http://www.abanet.org/rol/docs/judicial_reform_un_principlesindependence_judiciary_english.pdf>

يحتوي هذا المستند على معلومات وقرارات الأمم المتحدة الصادرة عام ١٩٨٥، والتي تنص على المبادئ الرئيسية لضمان وتعزيز استقلال القضاء في الأوضاع القطرية.

• المحاكم الدستورية: تحليل دستوري مقارن

<<http://www.concourts.net/index.php>>

تقدم Concourts.net تحليلاً مقارناً لأنظمة المراجعة الدستورية في أكثر من ١٥٠ بلداً. وهي توفر مجموعة من الجداول والرسوم التوضيحية والخرائط فضلاً عن تفسيرات للعناصر المختلفة للمراجعة الدستورية.

• بناء الدستور

<<http://www.constitutionmaking.org/>>

<Constitutionmaking.org> عبارة عن مشروع مشترك تابع لمشروع الدساتير المقارنة (CCP) ومعهد الولايات المتحدة للسلام (USIP). ويهدف هذا المشروع إلى تزويد المصممين بمعلومات منهجية حول خيارات صياغة الدساتير والنصوص الدستورية، استناداً على مجموعة البيانات الشاملة المتوفرة لدى مشروع الدساتير المقارنة بشأن خصائص الدساتير القومية التي تم وضعها منذ عام ١٧٨٩.

• الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (دليل تعزيز استقلال السلطة القضائية وحياديتها)

<http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/rule_of_law/>

يقدم برنامج سيادة القانون التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) مصادر حول الموضوعات المتعلقة بسيادة القانون للبعثات الميدانية ومكاتب الوكالة والهيئات الحكومية الأمريكية الأخرى والمجتمع المعني بالديمقراطية والحكم عموماً. تشمل هذه الصفحة معلومات حول البرنامج وروابط إلى عدد من المطبوعات ذات الصلة، بما يتضمن «دليل تعزيز استقلال السلطة القضائية وحياديتها».

• الإصلاح القانوني والقضائي في وسط أوروبا والاتحاد السوفيتي السابق

<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/08/08/000094946_03073004032060/Rendered/PDF/multi0page.pdf>

جمعت مواد هذا التقرير بالاستعانة بخبرات قضاة ومحامين ومشرعين ورجال أعمال وموظفي مساعدات التنمية الذين يعملون يوماً بيوم لتحقيق الإصلاح القانوني في خمسة بلدان رئيسية تمر بمرحلة انتقالية.

مسرد المصطلحات

<p>Advisory opinions: A non-binding opinion issued by a Constitutional Court advising the legislature as to the constitutionality of a proposed piece of legislation.</p>	<p>الآراء الاستشارية: رأي غير ملزم صادر عن محكمة دستورية يقدم المشورة إلى الهيئة التشريعية بشأن دستورية نص تشريعي مقترح.</p>
<p>Checks and balances: A system that allows each branch of government to exercise limited control over other branches in order to ensure proper and legal behaviour, as well as a balance of political powers and dynamics.</p>	<p>الضوابط والتوازنات: نظام يتيح لكل فرع من الحكم ممارسة سيطرة محدودة على فروع أخرى بغرض ضمان سلوك ملائم وقانوني بالإضافة إلى توازن القوى والديناميكيات السياسية.</p>
<p>Civil law: A legal system which places emphasis on the codification of laws.</p>	<p>القانون المدني: نظام قانوني يؤكد على تدوين القوانين.</p>
<p>Common law: A legal system which places emphasis on following precedent from earlier legal decisions to decide cases.</p>	<p>القانون العام: نظام قانوني يؤكد على اتباع أمثلة سابقة من قرارات قانونية سبق اتخاذها في الماضي للفصل في القضايا.</p>
<p>Conflict of laws: The situation when aspects of legal systems within the same country are contradictory.</p>	<p>تنازع القوانين: وضع تتعارض فيها جوانب من النظم القانونية في البلد نفسه.</p>
<p>Constitutional amendment process: The means by which an alteration to a constitution, whether a modification, deletion or addition, is accomplished.</p>	<p>عملية تعديل الدستور: وسيلة يتم بها تغيير الدستور سواء بطريق التعديل أو الحذف أو الإضافة.</p>
<p>Constitutional Court: A high court primarily responsible for interpreting the constitution and deciding whether other national laws are in compliance with it or are unconstitutional. A Constitutional Court is usually a specialized court that will not occupy itself with other types of cases that are not directly related to the constitution.</p>	<p>المحكمة الدستورية: محكمة عليا مسؤولة بشكل أساسي عن تفسير الدستور والفصل في مدى مطابقة القوانين الوطنية الأخرى للدستور أو عدم دستورتها. والمحكمة الدستورية عادة ما تكون متخصصة لا تعنى بأنواع أخرى من القضايا لا تتصل اتصالاً مباشراً بالدستور.</p>
<p>Constitutional review (also judicial review): The powers of a court to decide upon the constitutionality of an act of the legislature or the executive branch and invalidate the act if it is determined to be contrary to constitutional provisions or principles.</p>	<p>المراجعة الدستورية (وتسمى أيضاً المراجعة القضائية): صلاحيات محكمة ما في الفصل في دستورية قانون صادر عن الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي، وإبطاله إذا تبين أنه مخالف للنصوص أو المبادئ الدستورية.</p>
<p>Customary law: Legal systems, often unwritten, developed from the societal norms, customs and practices of a particular community.</p>	<p>القانون العرفي: أنظمة قانونية، غير مكتوبة غالباً، تصاغ من المعايير والعادات والممارسات الاجتماعية لجماعة من البشر.</p>

<p>Judicial accountability: A principle to ensure judicial compliance with the rule of law, enforced by other branches through oversight, and checks and balances.</p>	<p>مساءلة القضاء: مبدأ هدفه ضمان التزام القضاء بسيادة القانون، وتنفاذ الفروع الأخرى من خلال المراقبة والضوابط والتوازنات.</p>
<p>Judicial appointment: The mechanism by which members of the judiciary are selected. A common system has the executive offer nominations to the legislature which then has the power to confirm or reject nominees.</p>	<p>التعيين القضائي: آلية لاختيار أعضاء السلطة القضائية. والنظام الشائع هو أن يقدم الفرع التنفيذي ترشيحات إلى الهيئة التشريعية التي لها صلاحية قبول أو رفض المرشحين.</p>
<p>Judicial independence: Freedom from influence from other branches of government or actors; judicial independence is considered fundamental to a functioning judiciary and to a democratic society.</p>	<p>استقلال القضاء: التحرر من تأثير الفروع الأخرى للحكم أو الأطراف الفاعلة. ويعد استقلال القضاء عنصراً أساسياً لسلطة قضائية فاعلة ومجتمع ديمقراطي.</p>
<p>Judicial review/constitutional review: The powers of a court to decide upon the constitutionality of an act of the legislature or the executive branch and invalidate that act if it is determined to be contrary to constitutional provisions or principles.</p>	<p>المراجعة القضائية/ المراجعة الدستورية: صلاحيات محكمة ما في الفصل في دستورية قانون صادر عن الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي، وإبطاله إذا تبين أنه مخالف للنصوص أو المبادئ الدستورية.</p>
<p>Judicial system: The entire judicial framework of a nation, including the court system, judicial norms and practices, and laws.</p>	<p>النظام القضائي: الإطار القضائي العام لدولة ما ويشمل نظام المحاكم والمعايير والممارسات القضائية والقوانين.</p>
<p>Judiciary: The branch of government that is endowed with the authority to interpret the law, adjudicate legal disputes, and otherwise administer justice.</p>	<p>السلطة القضائية: فرع الحكم المخول بصلاحيات تفسير القانون وتسوية المنازعات القانونية وإعمال العدالة.</p>
<p>Legal interpretation: The act or process of determining the intended meaning of a written document, such as a constitution, statute, contract, deed or will.</p>	<p>التفسير القانوني: إجراء أو عملية تحديد المعنى المقصود لوثيقة مكتوبة مثل دستور أو نظام أساسي أو عقد أو سند ملكية أو وصية.</p>
<p>Legal pluralism: The existence of multiple legal systems under one constitution, often taking the form of multiple, separate, regional or specialized court systems.</p>	<p>التعددية القانونية: وجود نظم قانونية متعددة تحت دستور واحد، غالباً ما تأخذ شكل نظم محاكم متعددة أو منفصلة أو إقليمية أو متخصصة.</p>
<p>Legal safeguards: Legal rules established to prevent the misuse of powers by branches of government. Often take the form of checks and balances to be exercised by one branch over another.</p>	<p>الضمانات القانونية: قواعد قانونية موضوعة لمنع استغلال السلطات من جانب فروع الحكم. وغالباً ما تأخذ شكل ضوابط وتوازنات يمارسها فرع على آخر.</p>

<p>Separation of powers: The distribution of state power among different branches and actors in such a way that no branch of government can exercise the powers specifically granted to another.</p>	<p>فصل السلطات: توزيع سلطات الدولة بين مختلف الفروع والفرقاء بطريقة تمنع فرعاً معيناً للحكم من ممارسة سلطات ممنوحة حصراً إلى فرع آخر.</p>
<p>State of emergency: A temporary period under which extraordinary powers are granted, usually to the executive branch, in order to deal with extenuating circumstances that are deemed an emergency.</p>	<p>حالة الطوارئ: فترة مؤقتة تمنح بموجبها سلطات استثنائية، للفرع التنفيذي عادة، بغرض التعامل مع ظروف استثنائية تعتبر حالة طوارئ.</p>
<p>Supreme Court: In most cases, the highest court within the legal system, which is often an appellate tribunal with high powers and broad authority within its jurisdiction.</p>	<p>المحكمة العليا: هي في أغلب الحالات أعلى محكمة في النظام القانوني وغالباً ما تكون محكمة استئناف ذات صلاحيات عليا وسلطات واسعة في اختصاصها القضائي.</p>

لمحة عن المؤلف

نورا هيدلينغ

عضو أساسي في برنامج عمليات بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. يتركز عملها أساساً على ابتكار الأدوات المعرفية. عملت في السابق باحثة في مجال القانون الانتخابي والإصلاح القضائي في جامعة مينيسوتا ومع وزارة الخارجية الأمريكية إضافة إلى وظائف أخرى. كما عملت في قطاع المنظمات اللاربحية وقطاع التربية. وهي حاصلة على بكالوريوس من جامعة تفتس ودكتوراه في القانون من كلية الحقوق في جامعة مينيسوتا، وهي عضو في هيئة محامي ولاية مينيسوتا. حصلت مؤخراً على شهادة ماجستير في القانون الأوروبي من جامعة ستوكهولم حيث منحت جائزة القانون من مطبعة جامعة أكسفورد.

الملحق: الأحكام الدستورية والقانونية التي تمت الإشارة إليها في هذا الفصل

تظهر هذه النصوص بترتيب الإشارة إليها في الحواشي الختامية وفي متن الفصل. اقتبست الأحكام الدستورية المدرجة هنا من مشروع القانون الدستوري الدولي <<http://www.servat.unibe.ch/icl/info.html>> ، ما لم يذكر خلاف ذلك.

المادة ١٢١ من دستور أفغانستان (٢٠٠٤)

تستطيع المحكمة العليا بناء على طلب من الحكومة أو من المحاكم إجراء مراجعة التزام القوانين والقرارات التشريعية والمعاهدات الدولية والاتفاقيات الدولية بالدستور، وتفسيرها وفقاً للقانون.

المادة ١٦٧ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا (١٩٩٦)

- (١) تتكون المحكمة الدستورية من رئيس قضاة جنوب أفريقيا ونائب رئيس القضاة وتسعة قضاة آخرين.
- (٢) يتولى ثمانية قضاة على الأقل النظر في أي أمر معروض على المحكمة الدستورية.
- (٣) المحكمة الدستورية:

(أ) هي أعلى محكمة في جميع القضايا الدستورية؛

(ب) لا تنظر سوى في الأمور الدستورية والمسائل المرتبطة بأحكام متعلقة بأمور دستورية؛

(ج) تصدر الحكم النهائي لإقرار دستورية أمر ما أو ارتباط مسألة ما بحكم يتعلق بأمر دستوري.

(٤) تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالآتي:

(أ) الحكم في النزاعات بين أجهزة الدولة على الصعيد الوطني أو الإقليمي بخصوص الوضع الدستوري أو السلطات أو المهام الدستورية لأي منها؛

(ب) الحكم بشأن دستورية أي مشروع قانون برلماني أو إقليمي، ولكن لا يجوز أن تفعل ذلك إلا في ضوء الظروف المنصوص عليها في المادة ٧٩ أو المادة ١٢١؛

(ج) إقرار التطبيقات المدرجة في المادة ٨٠ أو ١٢٢؛

(د) الحكم بدستورية أو عدم دستورية أي تعديل للدستور؛

(هـ) الحكم بإخلال البرلمان أو رئيس الجمهورية بالتزام دستوري؛

(و) التصديق على دستور الإقليم بموجب المادة ١٤٤.

(٥) تصدر المحكمة الدستورية الحكم النهائي بدستورية أو عدم دستورية قانون صادر سواء عن البرلمان أو الإقليم أو تصرف للرئيس، وتصدق على بطلان أي أمر تصدره محكمة الاستئناف العليا أو أي محكمة سواء كانت عليا أو ذات وضع مماثل قبل أن يكون معمولاً به.

(٦) يتيح التشريع الوطني أو قواعد المحكمة الدستورية لأي شخص، إذا كان ذلك في صالح العدالة، ويأذن من المحكمة الدستورية:

(أ) عرض الأمر مباشرة على المحكمة الدستورية؛

(ب) استئناف أي حكم صادر عن أية محكمة أخرى مباشرة أمام المحكمة الدستورية.

(٧) يشمل أي أمر دستوري كل مسألة تتعلق بتفسير الدستور أو حمايته أو إنفاذه.

المادة ١٤٣ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا (١٩٩٦)

(١) لا يجوز أن يتعارض أي دستور إقليمي أو تعديل دستوري مع هذا الدستور، ولكن يجوز أن يسمح بوجود ما يلي:

(أ) هيئة تشريعية إقليمية أو هيكل وإجراءات تنفيذية تختلف عن تلك المنصوص عليها في هذا الفصل.

(ب) نظام ملكي تقليدي وتحديد دور العاهل وسلطته ووضعه، عند الاقتضاء.

(٢) يشترط في الأحكام الواردة في أي دستور إقليمي أو تعديل دستوري وفقاً للفقرات (١-أ) أو (١-ب) ما يلي:

(أ) أن تتوافق مع القيم الواردة في المادة ١ والفصل ٣؛

(ب) لا يجوز أن تخول هذه الأحكام للإقليم أية سلطة أو مهمة تقع:

(١) خارج نطاق الاختصاص الإقليمي وفقاً للملحق ٤، ٥؛ أو

(٢) خارج السلطات والمهام المخولة للإقليم وفقاً للمواد الأخرى من هذا الدستور.

المادة ١٤٤ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا

(١) إذا أقرت أية هيئة تشريعية إقليمية أو عدلت أي دستور، يرفع رئيس الهيئة التشريعية نص الدستور أو التعديل الدستوري إلى المحكمة الدستورية للتصديق عليها.

(٢) لا يصبح نص أي دستور إقليمي أو تعديل دستوري قانوناً إلا عندما تقر المحكمة الدستورية بأن:

(أ) هذا النص قد تم إقراره وفقاً للمادة (١٤٢).

(ب) هذا النص بأكمله يلتزم بالمادة (١٤٣).

المادة ١٦٧ (١) (٤) من دستور جمهورية صربيا (٢٠٠٦)

المادة ١٦٧: الاختصاص القضائي

(١) تختص المحكمة الدستورية في الحكم بشأن:

٤. التزام القانون والقوانين العامة الصادرة عن الأقاليم التي تتمتع بالحكم الذاتي والوحدات المحلية ذاتية الحكم بالدستور والقانون، ...

المادة ١١١ (١) من دستور الجمهورية الكورية (دستور ١٩٤٨ بصيغته المعدلة لعام ١٩٨٧)*

(١) تختص المحكمة الدستورية بالنظر في ما يلي:

(أ) دستورية القوانين بناء على طلب المحاكم؛

(ب) الاتهام بالتقصير؛

(ج) حل الأحزاب السياسية؛

(د) نزاعات الصلاحيات بين أجهزة الدولة، وبين أجهزة الدولة والحكومات المحلية، وبين الحكومات المحلية فيما بينها؛

(هـ) النزاعات والشكاوى الدستورية على النحو الموصوف بالقانون.

* أعيد طبعها ومتاحة على موقع المحكمة الدستورية:

<<http://www.ccourt.go.kr/home/english/index.jsp>>

المادة ٤٧ (١) من دستور جمهورية الكاميرون (دستور ١٩٧٢ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦)*

٤٧(١) يصدر المجلس الدستوري الحكم النهائي بشأن:

- دستورية القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية؛
- دستورية الأوامر المعلقة الصادرة عن الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ قبل تطبيقها؛
- تعارض الصلاحيات بين مؤسسات الدولة، بين الدولة والأقاليم وبين الأقاليم فيما بينها.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://confinder.richmond.edu/>>

المادة ٢٣٢ من مرسوم (إعلان) دستور جمهورية نيجيريا الفيدرالية (١٩٩٩)*

(١) المحكمة العليا، دون غيرها من المحاكم، صاحبة الاختصاص القضائي الأصلي للنظر في أي نزاع ينشأ بين الاتحاد وولاية ما أو فيما بين الولايات إذا وطالما كان هذا النزاع ينطوي على أي مسألة (سواء قانون أو واقعة) يستند عليها وجود حق قانوني أو نطاق تطبيقه.

(٢) علاوة على الاختصاص القضائي الممنوح لها بموجب الفصل (١) من هذه المادة، تتمتع المحكمة العليا بمثل هذا الاختصاص القضائي الأصلي حسبما يمنح لها بموجب أي قانون صادر عن الجمعية الوطنية.

شريطة ألا يتم منح أي اختصاص قضائياً أصيل للمحكمة العليا بخصوص أي شأن جنائي.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.nigeria-law.org>>

المادة ١٣١ من دستور جمهورية الهند (دستور ١٩٥٠ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦)

الاختصاص القضائي الأصلي للمحكمة العليا بموجب الأحكام المنصوص عليها في هذا الدستور، تتمتع المحكمة العليا، دون غيرها من المحاكم، بالاختصاص القضائي الأصلي في أي نزاع:

(أ) ينشأ بين حكومة الهند وولاية واحدة أو أكثر؛ أو

(ب) بين حكومة الهند وأي من الولايات في طرف وولاية أخرى واحدة أو أكثر كطرف مقابل؛ أو

(ج) بين ولايتين أو أكثر.

إذا وطالما كان هذا النزاع ينطوي على أي مسألة (سواء قانون أو واقعة) يستند عليها وجود حق قانوني أو نطاق تطبيقه:

شريطة ألا يمتد ذلك الاختصاص القضائي إلى نزاع ينشأ عن معاهدة أو اتفاقية أو عهد أو التزام أو أي أدوات أخرى مشابهة والتي، حتى لو تم إبرامها أو تنفيذها قبل بدء العمل بهذا الدستور، يستمر العمل بها عقب بدء العمل بالدستور أو التي تنص على أن مثل هذا الاختصاص القضائي لا يغطي مثل تلك النزاعات.

المادة ١٢٨ من دستور ماليزيا (دستور ١٩٥٧ بصيغته المعدلة لعام عام ١٩٩٤) ×

(١) تكون للمحكمة العليا، دون غيرها من المحاكم، الصلاحية، وفقاً لأية قوانين للمحكمة تنظم ممارسة هذه الصلاحية، لتحديد:

(أ) أية مسألة حول ما إذا كان القانون الذي يسنه البرلمان أو الهيئة التشريعية للولاية قانوناً باطلاً بحيث

يتعلق بمسألة ليس للبرلمان أو، حسب الضرورة، الهيئة التشريعية صلاحية سن القوانين بشأنها؛

(ب) أية خلافات حول أية مسألة أخرى بين الولايات أو بين الاتحاد وأية ولاية.

(٢) دون التعدي على صلاحية المحكمة العليا في الاستماع إلى الاستئناف، حيثما تبرز خلال إجراءات

في محكمة أخرى مسألة تتعلق بأي حكم من أحكام هذا الدستور، تكون للمحكمة العليا الصلاحية

(التي تخضع للقوانين المنظمة لممارسة هذه الصلاحية) في تحديد طبيعة المسألة وإحالة القضية إلى

محكمة أخرى ليتم التصرف فيها وفقاً لطبيعة التحديد لنوع المسألة.

(٣) تقدم صلاحية المحكمة العليا في البت في قضايا استئناف محالة من محكمة عليا أو قاض فيها وفقاً

لقانون الاتحاد.

*أعيد طبعها ومتاحة على الرابط:

<<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/malaysia.pdf>>

المادة ١٠٥ من الدستور السياسي للولايات المكسيكية المتحدة (دستور ١٩١٧ بصيغته المعدلة

لعام ٢٠٠٧)*

تفصل محكمة العدل العليا، بموجب التشريعات ذات الصلة، في الشؤون القانونية على النحو التالي:

(١) الخلافات الدستورية - بخلاف تلك التي تنطوي على نزاع انتخابي - بين:

(أ) الاتحاد وولاية أو مقاطعة فيدرالية؛

(ب) الاتحاد وبلدية؛

(ج) السلطة التنفيذية للحكومة الفيدرالية ومجلس النواب؛ السلطة التنفيذية للحكومة الفيدرالية

وإحدى غرف مجلس النواب على الأقل أو السلطة التنفيذية للحكومة الفيدرالية والمفوضية

الدائمة المتصرفة كممثلة للاتحاد أو للمقاطعة الفيدرالية؛

(د) ولايتين؛

(هـ) ولاية ومقاطعة فيدرالية؛

(و) مقاطعة فيدرالية وبلدية؛

(ز) بلديتين في ولايتين مختلفتين؛

(ح) سلطتين تابعتين لولاية واحدة مختلفتين حول دستورية تصرفاتهما أو أوامرهما التنفيذية؛

(ط) ولاية وإحدى البلديات الواقعة داخلها مختلفتين بشأن دستورية تصرفاتهما أو أوامرهما

التنفيذية؛

(ي) ولاية وإحدى البلديات الواقعة داخل ولاية أخرى مختلفتين بشأن دستورية تصرفاتهما أو

أوامرهما التنفيذية؛

(ك) وكاليتين حكوميتين تابعتين للمقاطعة الفيدرالية مختلفتين بشأن دستورية تصرفاتهما أو

أوامرهما التنفيذية.

تعلن القرارات المتخذة بغالبية ثمانية أصوات من قضاة المحكمة العليا بطلان أي أمر تنفيذي طالما كان الخلاف

المعني ناتجاً عن الأوامر التنفيذية الصادرة عن الولاية أو البلدية والمطعون عليها من قبل الاتحاد، أو كان

الخلاف ناتجاً عن الأوامر التنفيذية الصادرة عن البلدية والمطعون عليها من قبل الولايات أو ناتجاً عن تطبيق

الفقرات (ج) و(ح) و(ك) من هذه المادة.

في أي حالة أخرى، لا تسري نتائج قرارات محكمة العدل العليا إلا على الأطراف المتنازعة.

(٢) تهدف قضايا عدم الدستورية إلى حل تعارض محتمل بين قاعدة عامة وهذا الدستور؛

يتعين رفع القضايا المعنية بعدم الدستورية أمام محكمة العدل العليا في غضون ٣٠ يوماً اعتباراً من تاريخ نشر القاعدة العامة محل الخلاف. هؤلاء من يحق لهم التقدم بتلك الدعاوى:

(أ) ٢٣٪ من إجمالي عدد أعضاء مجلس النواب يتقدمون بطعن في قانون تم سنه من قبل الكونجرس بما يتضمن تشريعات المقاطعة الفيدرالية.

(ب) ٢٣٪ من إجمالي عدد أعضاء مجلس الشيوخ يتقدمون بطعن في قانون تم سنه من قبل الكونجرس بما في ذلك تشريعات المقاطعة الفيدرالية أو يطعنون على أي معاهدة دولية أقرتها الحكومة المكسيكية؛

(ج) النائب العام يطعن في تشريع فيدرالي أو محلي، بما في ذلك تشريعات المقاطعة الفيدرالية، أو المعاهدات الدولية التي أقرتها الحكومة المكسيكية؛

(د) ٢٣٪ من إجمالي عدد أعضاء هيئة تشريعية محلية يطعنون على قانون سنته تلك الهيئة التشريعية.

(هـ) ٢٣٪ من إجمالي عدد أعضاء جمعية النواب بالمقاطعة الفيدرالية يطعنون في قانون تم سنه من قبل تلك الجمعية؛

(و) الرؤساء الوطنيون للأحزاب السياسية المسجلون في اللجنة الفيدرالية للانتخابات يطعنون على القوانين الانتخابية الفيدرالية والمحلية؛ الرؤساء الوطنيون للأحزاب السياسية المسجلون في الدوائر الانتخابية المحلية يخول لهم كذلك الطعن في القوانين الانتخابية التي تم سنها بواسطة الهيئة التشريعية المحلية التمثيلية.

يعد هذا هو الإجراء الوحيد للطعن في عدم دستورية القوانين الانتخابية.

يتعين نشر وإعلان كل من التشريعات الانتخابية الفيدرالية والمحلية في غضون ٩٠ يوماً من تاريخ بدء العملية الانتخابية المعنية. وإبان العمليات الانتخابية، لا يجوز تعديل القوانين الانتخابية.

يتم إعلان بطلان القواعد المطعون عليها عبر قرارات محكمة العدل العليا المتخذة بأغلبية ثمانية قضاة.

(٣) الطعون المقدمة إما عن طريق محكمة دائرة فردية أو النائب العام ضد قرارات قاضي المقاطعة في المحاكمات التي يكون الاتحاد طرفاً فيها والتي لها أهمية خاصة. يتم تطبيق ذات الإجراء على الطعون المختارة من قبل المحكمة العليا نفسها.

إن إعلانات البطلان التي تشير إليها الفقرات ١ و ٢ من هذه المادة، لا يجوز تطبيقها بأثر رجعي بخلاف تلك المرتبطة بقرار مخالفت جنائية والتي تخضع للمبادئ العامة وللقانون الجنائي.

أي تحد للقرارات المذكورة في الفقرات ١ و ٢ من هذه المادة يعاقب مرتكبه بموجب المادة ١٠٧، الفقرة ١٦ والفقرات الفرعية ١ و ٢ من هذا الدستور.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط <http://biblio.juridicas.unam.mx>. تمت الترجمة بواسطة كارلوس بيريز فازكوبز.

المادة ١٣٧ (٣) من دستور جمهورية أوغندا (١٩٩٥)*

١٣٧. مسائل متعلقة بتفسير الدستور.

(٢) يجوز لأي شخص يزعم أن:

(أ) قانوناً برلمانياً أو أي قانون آخر أو أي شيء في سلطة أي قانون أو يتم بموجبها؛ أو

(ب) أي تصرف أو إغفال عن تصرف من قبل أي شخص أو سلطة،

يعد غير متسق أو متعارضاً مع أحكام هذا الدستور، يجوز له التقدم بطعن أمام المحكمة الدستورية لإصدار إقرار يفيد ما تقدم، ولتصحيح ذلك القانون المطعون في دستوريته إن أمكن.

* أعيدها وطبعتها ومتاحة على الرابط: <http://www.constitutionnet.org>

المادة ١٥٢ من دستور جمهورية إستونيا (١٩٩٢)

(أ) إذا كان ثمة أي قانون أو أي عمل قانوني آخر يتعارض مع هذا الدستور، لا يجوز لأي محكمة العمل

به إبان نظر أي قضية.

(ب) إذا كان ثمة أي قانون أو أي عمل قانوني آخر يتعارض مع أحكام وروح هذا الدستور، يجب إعلان

بطلانه وإلغاءه من قبل المحكمة الوطنية.

المادة ٢٠٤ من دستور جمهورية البرتغال (دستور ١٩٧٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥)

الالتزام بالدستور

وفي الأمور التي تقدم للمحاكمة، لا يجوز للمحكمة تطبيق أي قواعد تتعارض مع أحكام هذا الدستور أو مع المبادئ التي يحث عليها.

المادة ٨٠ (٣) من دستور جمهورية سريلانكا الديمقراطية الاشتراكية (دستور ١٩٧٨ بصيغته

المعدلة لعام ٢٠٠٠)*

٨٠. حينما يصبح مشروع القانون قانوناً.

(٣) حيثما يصبح مشروع القانون قانوناً بموجب التصديق عليه من قبل الرئيس أو المتحدث الرسمي عنه،

حسبما تكون الحالة، بعيد تبنيه، لا يجوز لأي محكمة البحث في صلاحية مثل هذا القانون أو إصدار حكم بشأنه أو التشكيك فيه بأي طريقة مهما تكن الأسباب.

* أعيدها وطبعتها ومتاحة على الموقع الرسمي للحكومة <<http://www.priu.gov.lk>>

المادة ١٢٠ من دستور جمهورية سريلانكا الديمقراطية الاشتراكية (دستور ١٩٧٨ بصيغته

المعدلة لعام ٢٠٠١)*

١٢٠. الاختصاص القضائي الدستوري للمحكمة العليا

المحكمة العليا، دون غيرها من المحاكم، هي صاحبة الاختصاص القضائي الحصري للحكم بشأن دستورية أو عدم دستورية مشروع قانون أو أي من أحكامه:

(أ) في حالة مشروع قانون موصوف في عنوانه المطول بأنه خاص بتعديل أي حكم من أحكام الدستور أو لإلغاء أو استبدال أي حكم من أحكام الدستور، فإن القضية الوحيدة التي يجوز للمحكمة العليا النظر فيها هي ما إذا كان مشروع القانون يستلزم موافقة الشعب من خلال استفتاء عام بموجب أحكام المادة ٨٢؛

(ب) في حالة إقرار مجلس الوزراء بأن مشروع قانون موصوف في عنوانه المطول بأنه خاص بتعديل أي حكم من أحكام الدستور أو لإلغاء أو استبدال أي حكم من أحكام الدستور، من المقرر تمريره بواسطة الأغلبية الخاصة المطلوبة بموجب المادة ٨٢ ويعرض على الشعب من خلال استفتاء عام، لا تملك المحكمة العليا أو تمارس أي صلاحية بشأن مثل مشروع القانون هذا؛

(ج) في حالة إقرار مجلس الوزراء بأن أي حكم من أحكام أي مشروع قانون غير موصوف في عنوانه المطول بأنه خاص بتعديل أي حكم من أحكام الدستور، أو لفرض إلغاء واستبدال أي حكم من أحكام الدستور من المقرر تمريره بواسطة الأغلبية الخاصة التي تنص عليها المادة ٨٤، فإن القضية الوحيدة التي يجوز للمحكمة العليا البت فيها هي ما إذا كان مشروع القانون هذا يستلزم موافقة الشعب من خلال استفتاء عام بموجب أحكام المادة ٨٢ أو ما إذا كان يتعين أن يتوافق مشروع القانون مع الفقرات (١) و(٢) من المادة ٨٢؛ أو

(د) في حالة إقرار مجلس الوزراء بأن أي حكم من أحكام أي مشروع قانون غير موصوف في عنوانه المطول بأنه خاص بتعديل أي حكم من أحكام الدستور، أو لفرض إلغاء واستبدال أي حكم من أحكام الدستور من المقرر تمريره بواسطة الأغلبية الخاصة التي تنص عليها المادة ٨٤، فإن القضية الوحيدة التي يجوز للمحكمة العليا البت فيها هي ما إذا كان ثمة أي أحكام أخرى من مشروع القانون هذا تتطلب التمرير بواسطة الأغلبية الخاصة التي تنص عليها المادة ٨٤ أو ما إذا كانت أي من أحكام مشروع القانون هذا تستلزم موافقة الشعب من خلال استفتاء عام بموجب أحكام المادة ٨٢ أو ما إذا كان مشروع القانون هذا يجب أن يتوافق مع أحكام الفقرات (١) و(٢) من المادة ٨٢.

* أعيد طبعها ومتاحة على الموقع الرسمي للحكومة: <<http://www.priu.gov.lk/>>

المادة ٤٦ (٥) من دستور الجمهورية الفرنسية (دستور ١٩٥٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥)

لا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد إقرار المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور.

المادة ٦١ من دستور الجمهورية الفرنسية (دستور ١٩٥٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥)

(١) يجب عرض القوانين الأساسية، قبل إصدارها، ومشروعات القوانين المنصوص عليها في المادة ١١ قبل عرضها على الاستفتاء والنظام الأساسي لمجلسي البرلمان قبل تطبيقهما على المجلس الدستوري الذي يفصل في مدى مطابقتها للدستور.

(٢) ولنفس الغايات، يجوز لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ إحالة القوانين قبل إصدارها على المجلس الدستوري.

(٣) يجب أن يبت المجلس الدستوري في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين، خلال شهر. غير

أنه بناء على طلب الحكومة وفي حالة الاستعجال يتم تقصير المدة إلى ثمانية أيام.
(٤) وفي هذه الحالات نفسها، يترتب على إشعار المجلس الدستوري وقف موعد الإصدار.

المادة ٨٢ من دستور جمهورية تشيلي (١٩٨٠)*

المادة ٨٢: صلاحيات المحكمة الدستورية

- (١) ممارسة الرقابة على دستورية القوانين الدستورية الأساسية قبل إعلانها، ودستورية القوانين التي تفسر بعض أحكام الدستور؛
 - (٢) البت في القضايا المتعلقة بالدستورية والتي قد تثار أثناء مناقشة مشروعات القوانين أو دستورية التعديلات الدستورية والاتفاقيات المقدمة لنيل موافقة الكونجرس؛
 - (٣) البت في الاستفسارات التي تثار بشأن دستورية مرسوم له قوة القانون.
 - (٤) البت في الاستفسارات التي تثار بشأن دستورية الدعوة إلى استفتاء، دون الإجحاف بالصلاحيات المقابلة لمحكمة إعداد الانتخابات.
 - (٥) البت في الشكاوى المتعلقة بعدم إصدار رئيس الجمهورية لقانون في حين يتوجب عليه ذلك، أو حينما يقوم بإعلان نص يختلف عن النص المتوافق مع الدستور أو حينما يصدر قراراً غير دستوري.
 - (٦) البت، بطلب من رئيس الجمهورية بما يتفق مع أحكام المادة ٨٨، في دستورية مرسوم أو قرار صادر عن الرئيس اعترض عليه المراقب العام لاعتباره غير دستوري.
 - (٧) إعلان عدم دستورية المنظمات أو الحركات أو الأحزاب السياسية وفق أحكام المادة ٨ من هذا الدستور.
 - (٨) وفق أحكام المادة ٨ من هذا الدستور، إعلان مسؤولية الأشخاص الذين يحاولون أو يفترض أنهم حاولوا الاعتداء على النظام المؤسسي للجمهورية. لكن، إذا كان الشخص المعني هو رئيس الجمهورية أو الرئيس المنتخب، يجب أن يتطلب هذا الإعلان، علاوة على ما سبق، موافقة مجلس الشيوخ عن طريق غالبية أعضائه الحاليين.
 - (٩) رفع تقارير إلى مجلس الشيوخ بشأن الحالات المشار إليها في المادة ٤٩، رقم ٧، من هذا الدستور.
 - (١٠) القرار بشأن المعوقات الدستورية أو القانونية التي تحول دون تعيين شخص ما كوزير للدولة أو الاحتفاظ بهذا المنصب أو تقلد وظائف أخرى في وقت متزامن.
 - (١١) تعلن بنفسها أسباب عدم الأهلية وعدم التوافق والأسباب التي تدفع إلى إنهاء فترات عضوية أعضاء الكونجرس.
 - (١٢) البت في دستورية المراسيم العليا الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب الصلاحيات المخولة له، حينما يتم إصدار تلك المراسيم بشأن أمور قد يتم التحفظ عليها بموجب القانون بتفويض المادة ٦٠. تحلل المحكمة الدستوري، بما يمليه عليه ضميرها، الوقائع عند إحاطتها علماً بالصلاحيات المشار إليها في البنود ٧ و ٨ و ٩ و ١٠؛ وبالمثل، عند التعامل مع أسباب إنهاء عضوية أعضاء الكونفرس.
- في حالة رقم (١)، تحيل غرفة المنشأ مشروع القانون إلى المحكمة الدستورية في غضون خمسة أيام من انتهاء مناقشته من قبل الكونفرس.

وفي حالة رقم ٢، لا يجوز للمحكمة الإحاطة بالقضية إلا بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو من أي من غرف البرلمان أو من ربع إجمالي أعضاءهما الحاليين، شريطة تقديم هذا الطلب قبل إصدار القانون.

يتعين على المحكمة إصدار قرارها في غضون عشرة أيام اعتباراً من تاريخ تلقي الطلب، إلا إذا قررت تأجيل إصدار القرار لعشرة أيام أخرى لأسباب قوية ومبررة. لا يؤدي التقدم بهذا الطلب إلى تعليق النظر في مشروع القانون، إلا أنه قد لا يتم الإعلان عن ذلك الجزء من مشروع القانون محل الاعتراض إلا بعد انقضاء المهلة سالفة الذكر، إلا إذا كان يتعلق بمشروع قانون الموازنة العامة أو إذا كان مشروع القانون يرتبط بإعلان الحرب المقترح من قبل رئيس الجمهورية.

في الحالة رقم ٣، يقوم رئيس الجمهورية بصياغة المسائل في غضون عشرة أيام، حينما يقوم المراقب العام بالاعتراض على مرسوم له قوة القانون لأسباب تتعلق بعدم دستوريته. يمكن كذلك تقديم الأسئلة بواسطة إحدى الغرفتين أو بواسطة ربع عدد أعضاءهما الحاليين إذا سجل المراقب العام مرسوماً له قوة القانون محل اعتراض لعدم دستوريته. يتعين تقديم مثل هذا الطلب في مدة أقصاها ٣٠ يوماً من تاريخ نشر المرسوم الذي له قوة القانون.

في الحالة رقم ٤، يمكن تقديم السؤال بناء على طلب مجلس الشيوخ أو مجلس النواب، في غضون عشرة أيام من تاريخ نشر المرسوم الذي يحدد تاريخ إجراء استفتاء عام. تقوم المحكمة بوضع الصياغة النصية المحددة للأسئلة المقدمة للاستفتاء العام ضمن قرارها عند الاقتضاء. إذا تم إصدار القرار قبل التاريخ المقرر لإجراء الاستفتاء العام بمدة تقل عن ثلاثين يوماً، تحدد المحكمة تاريخاً جديداً بعد إصدار القرار من ثلاثين إلى ستين يوماً.

في الحالة رقم ٥، يمكن إثارة القضايا بواسطة إحدى الغرفتين أو بواسطة ربع أعضائهما الحاليين في غضون ثلاثين يوماً بعد نشر النص محل الاعتراض أو الإخطار به، أو في غضون ستين يوماً من التاريخ المقرر لقيام رئيس الجمهورية بإعلان القانون. في حالة قبول المحكمة للطلب، يتعين عليها أن تعلن ضمن نص قرارها عن القانون الذي لم يتم الإعلان عنه أو تقوم بتقيح الإعلان غير الصحيح للقانون.

في الحالة رقم ٩، لا يجوز للمحكمة النظر في القضية إلا بطلب من غرفة النواب أو ربع أعضائها الحاليين. يتم حينئذ اتخاذ إجراء عامل لتقديم التماس إلى المحكمة بشأن الصلاحيات الممنوحة بموجب البنود ٧ و ٨ و ١٠ من هذه المادة. ومع هذا، في الحالة رقم ٨، إذا كان الشخص المعني هو رئيس الجمهورية أو الرئيس المنتخب، يجب تقديم طلب الالتماس من قبل غرفة النواب أو ربع عدد أعضائها الحاليين.

في الحالة رقم ١١، لا يجوز للمحكمة النظر في القضية إلا بطلب من رئيس الجمهورية أو من عشرة أعضاء الحاليين في الكونغرس على الأقل.

في الحالة رقم ١٢، لا يجوز للمحكمة النظر في القضية إلا بطلب من أي من الغرفتين على أن يتم التقدم بالطلب في غضون ثلاثين يوماً من تاريخ نشر أو إعلان نص القانون محل الاعتراض.

* أعيدها وطبعتها ومتاحة على الرابط: <http://confinder.richmond.edu/>

المادة ٣٢/ أ (٣) من دستور جمهورية هنغاريا (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)

(٢) كل شخص لديه الحق في الشروع في إجراءات المحكمة الدستورية في الحالات التي يحددها القانون.

المادة ١٦٧ (٦) من دستور جمهورية جنوب أفريقيا (١٩٩٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)

١٦٧ : المحكمة الدستورية

(٦) يتيح التشريع الوطني أو قواعد المحكمة الدستورية لأي شخص، إذا كان ذلك في صالح العدالة، وبإذن من المحكمة الدستورية:

(أ) عرض الأمر مباشرة على المحكمة الدستورية؛

(ب) استئناف أي حكم صادر عن أية محكمة أخرى مباشرة أمام المحكمة الدستورية.

المادة ١٢٠ من دستور مملكة هولندا (دستور ١٩٨٣ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٢)

لا يجوز للمحاكم مراجعة دستورية القوانين والمعاهدات.

المادة ٧٤ من دستور جمهورية فنلندا (دستور ٢٠٠٠ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)

المادة ٧٤: الإشراف على الدستورية

تصدر لجنة القانون الدستوري إعلانات بشأن دستورية المقترحات التشريعية التي تعرض عليها، وكذلك بشأن علاقاتها باتفاقيات حقوق الإنسان الدولية.

المادة ٧٧ من دستور جمهورية فنلندا (٢٠٠٠ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)

المادة ٧٧: إقرار القوانين

(١) يتم تقديم القوانين التي يتبناها البرلمان إلى رئيس الجمهورية لإقرارها. يقوم الرئيس بإصدار قراره

بشأن التصديق على القانون في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ تقديمه. يمكن أن يحصل الرئيس على بيان حول القانون من المحكمة العليا أو المحكمة الإدارية العليا.

(٢) في حالة عدم تصديق الرئيس على القانون، يتم رده إلى البرلمان لإعادة النظر فيه. إذا قام البرلمان

بإعادة تبني القانون دون إضافات تعديلات جوهرية عليه، يعد القانون سارياً ونافذاً دون الحاجة إلى تصديق رئيس الجمهورية. وإذا لم يقر البرلمان بإعادة تبني القانون، يعتبر القانون قد سقط بالتقادم.

المادة ٥٣ من قانون المحكمة العليا الكندية (R.S., 1985, c. S-26)

الاختصاص القضائي الخاص

الإحالات من الحاكم العام

إحالة بعض المسائل لإبداء الرأي

٥٣. (١) يجوز للحاكم العام أن يحيل إلى المحكمة، لغرض الاستماع والنظر، مسائل أو وقائع قانونية هامة بشأن:

(١) تفسير قوانين الدستور؛

(٢) دستورية أو تفسير أي تشريع فيدرالي أو إقليمي؛

(٣) صلاحية الاستئناف في الأمور التعليمية، بموجب القانون الدستوري لعام ١٨٦٧، أو بموجب أي قانون آخر معروض على الحاكم العام؛ أو

(٤) الصلاحيات المخولة إلى برلمان كندا أو إلى الهيئات التشريعية للأقاليم أو إلى الحكومات الخاصة بكل منها، بغض النظر عما إذا كانت هذه الصلاحيات تمارس بالفعل أو مجرد مقترحات.

المادة ١٦٧ (٤) (د) من دستور جمهورية جنوب أفريقيا (دستور ١٩٩٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)

(٤) تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالآتي:

(د) الحكم بدستورية أو عدم دستورية أي تعديل للدستور؛

المادتان ١٥٧ و ١٥٩ من دستور أوكرانيا (١٩٩٦)*

المادة ١٥٧

لا يجوز تعديل دستور أوكرانيا إذا كانت تلك التعديلات من شأنها إلغاء أو تقييد حقوق وحرية الإنسان والمواطنين، أو إذا كانت تتجه للنيل من استقلال البلاد أو انتهاك الوحدة الإقليمية الراسخة لأوكرانيا.

لا يجوز تعديل دستور أوكرانيا في حالة سيادة القانون العسكري أو في إعلان حالة الطوارئ.

المادة ١٥٩

ينظر البرلمان الأوكراني في مسودة قانون بشأن إدخال تعديلات على دستور أوكرانيا فور إصدار المحكمة الدستورية الأوكرانية لرأيها بشأن توافق مسودة القانون مع متطلبات المادتين ١٥٧ و ١٥٨ من هذا الدستور.

* أعيد طبعها ومتاحة على موقع المحكمة الدستورية <http://ccu.gov.ua/en/index>

المادة ١٨٥ من دستور تايلاند (٢٠٠٧)*

قبل موافقة مجلس النواب أو مجلس الشيوخ على مرسوم طوارئ بموجب الفقرة الثالثة من المادة ١٨٤، يحق لأعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ الحاليين، إذا حققوا نصاب الخمس في كل مجلس على الأقل، أن يتقدموا برأيهم إلى رئيس المجلس الذي ينتمون إليه بأن قرار حالة الطوارئ لا يتفق مع الفقرة الأولى أو الثانية من المادة ١٨٤، وبناء على ذلك يقوم رئيس هذا المجلس في غضون ثلاثة أيام من تلقيه لهذا الرأي بإحالته إلى المحكمة الدستورية للبت فيه. بعد قيام المحكمة الدستورية بإصدار قرارها بهذا الشأن، تقوم بإخطار رئيس المجلس المعني بهذا القرار.

عند تلقي رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الشيوخ رأي أعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ بموجب الفقرة الأولى، يتم تأجيل البت في أمر مرسوم حالة الطوارئ إلى أن تقوم المحكمة الدستورية بالإخطار بقرارها بموجب الفقرة الأولى.

وإذا قررت المحكمة الدستورية أن أي مرسوم طوارئ لا يتفق مع الفقرة الأولى أو الثانية من المادة ١٨٤، عندئذ لا تكون لذلك المرسوم قوة القانون من أساسه. يتخذ قرار المحكمة الدستورية بأن قانون الطوارئ لا يتفق مع الفقرة الأولى أو الثانية من المادة ١٨٤ بأغلبية ثلثي أعضاء المحكمة الدستورية.

* أعيد طبعها ومتاحة على موقع المحكمة الدستورية: <http://www.constitutionalcourt.or.th/english/>

المادة ٦٩ من دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية (٢٠٠٤)

- (١) رئيس الجمهورية مسؤول أمام الأمة ومجلس النواب [فولسي جيرغا] وفقاً لهذه المادة.
- (٢) يمكن توجيه اتهام للرئيس بارتكاب جريمة ضد الإنسانية أو جريمة الخيانة الوطنية من قبل ثلث أعضاء مجلس النواب [فولسي جيرغا] .
- (٣) إذا صوت ثلثا مجلس النواب [فولسي جيرغا] لصالح توجيه الاتهام، يدعو مجلس النواب [فولسي جيرغا] إلى انعقاد المجلس الأعلى [لويبا جيرغا] في غضون شهر واحد.
- (٤) إذا وافق المجلس الأعلى [لويبا جيرغا] على الاتهام بأغلبية ثلثي الأصوات تتم إقالة الرئيس، وتحال القضية إلى محكمة خاصة.
- (٥) تتشكل المحكمة الخاصة من ثلاثة أعضاء من مجلس النواب [فولسي جيرغا]، وثلاثة أعضاء من المحكمة العليا يعينهم المجلس الأعلى [لويبا جيرغا] ورئيس مجلس الشيوخ [مشرانو جيرغا] .
- (٦) يدير الدعوى شخص يعينه المجلس الأعلى [لويبا جيرغا] .
- (٧) في هذه الحالة، يتم تطبيق أحكام المادة ٦٧ من هذا الدستور.

المادة ٦٠ (٢) من الدستور الوطني الانتقالي لجمهورية السودان، ٢٠٠٥ (المعدل)*

المادة ٦٠ حصانة رئيس الجمهورية ونائبه الأول وتحديثهما

(٢) دون إخلال بأحكام الفقرة «١» أعلاه يجوز اتهام رئيس الجمهورية أو نائبه الأول أمام المحكمة الدستورية في حالة الخيانة العظمى أو الانتهاك الجسيم لأحكام هذا الدستور أو السلوك المشين المتعلق بشؤون الدولة، شريطة صدور قرار بذلك من ثلثي أعضاء الهيئة التشريعية القومية.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <http://www.sudan-embassy.de/c_Sudan.pdf>

المادة ٦٩ من دستور جمهورية تركيا (دستور ١٩٨٢ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)

المادة ٦٩: المبادئ التي ينبغي مراعاتها من قبل الأحزاب السياسية

- (١) لا يجوز إصدار قرار بحل حزب سياسي بصفة دائمة بسبب ممارسته أنشطة تنتهك أحكام الفقرة الرابعة من المادة ٦٨ إلا عندما تقرر المحكمة الدستورية أن الحزب المعني قد أصبح مركزاً لممارسة تلك الأنشطة .
- (٢) يجب أن تكون الأنشطة واللوائح الداخلية وعمل الأحزاب السياسية متماشية مع المبادئ الديمقراطية. وينظم تطبيق هذه المبادئ بموجب القانون.
- (٣) لا يجوز للأحزاب السياسية المشاركة في الأنشطة التجارية.
- (٤) وينبغي أن تكون إيرادات ونفقات الأحزاب السياسية متسقة ومتماشية مع أهدافها. وينظم تطبيق هذه القاعدة بموجب القانون. يجب أيضاً أن يتم تطبيق التدقيق والمراقبة في نفقات وإيرادات وممتلكات الأحزاب السياسية، فضلاً عن النص على أن تكون إيرادات الأحزاب السياسية ونفقاتها ومصروفاتها، وأساليب تدقيقها ومراجعتها مطابقة للقانون، وعلى العقوبات الموقعة في حالة عدم مطابقتها، وينظم ذلك كله بموجب القانون. ويقوم ديوان المحاسبة بمساعدة المحكمة الدستورية في

أداء مهمتها في التدقيق والمراجعة. وتكون الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية نتيجة المراجعة نهائية.

(٥) وتبت المحكمة الدستورية في حل الأحزاب السياسية أخيراً بعد رفع دعوى قضائية من قبل مكتب المدعي العام للجمهورية.

(٦) ويتقرر حل أي حزب سياسي حلاً دائماً متى ثبت أن النظام الأساسي لذلك الحزب وبرنامجه السياسي يشكلان انتهاكاً لأحكام الفقرة الرابعة من المادة ٦٨.

(٧) ولا يتم اعتبار الحزب السياسي قد أصبح مركزاً مثل هذه الأعمال (أعمال من هذا القبيل) إلا عندما يتم تنفيذ وممارسة هذه الأعمال بشكل مكثف من قبل أعضاء هذا الحزب أو متى كان الكونغرس الأعلى لذلك الحزب أو رئاسته العامة أو الأجهزة المركزية لصنع القرار أو الأجهزة الإدارية فيه أو متى كان الاجتماع العام لمجموعة الحزب أو المجلس التنفيذي في الجمعية الوطنية التركية الكبرى (العليا) يوافق على هذه الأنشطة والممارسات ضمناً أو صراحة، أو عندما تمارس أجهزة الحزب المذكورة أعلاه هذه الأنشطة مباشرة وقصداً.

(٨) وبدلاً من حل الحزب حلاً دائماً وفقاً للقرارات المذكورة أعلاه، يجوز للمحكمة الدستورية أن تحكم بحرمان الحزب المعني من المعونة المقدمة من الدولة كلياً أو جزئياً فيما يتعلق (ومع مراعاة) بحجم وكم القضايا المرفوعة ضده (وحجم وفداحة أنشطته وممارساته المعروضة) أمام المحكمة.

(٩) ولا يمكن لأي حزب تم حله بشكل دائم أن يقوم تحت اسم آخر. (لا يمكن أن يعاد تحت اسم جديد تأسيس حزب كان قد تم حله حلاً دائماً).

(١٠) ولا يمكن لأعضاء حزب سياسي، بما في ذلك مؤسسوه الذين تسببت أفعالهم أو تصريحاتهم (أقوالهم) في حل الحزب حلاً دائماً، لا يمكن لهم أن يصبحوا المؤسسين والأعضاء والمديرين أو المشرفين في أي حزب آخر لمدة خمس سنوات اعتباراً من تاريخ نشر قرار المحكمة الدستورية النهائي وحيثياتها وتبريراتها لحل الحزب حلاً دائماً في الجريدة الرسمية .

(١١) ويتم حل الأحزاب السياسية التي تقبل مساعدات مالية من الدول الأجنبية والمؤسسات الدولية والأشخاص والهيئات الاعتبارية بشكل دائم (حلاً دائماً).

(١٢) وينظم القانون تأسيس وأنشطة الأحزاب السياسية، والإشراف عليها وحلها، وحرمانها من مساعدات الدولة كلياً أو جزئياً وكذلك نفقات وإجراءات الانتخابات الأحزاب السياسية والمرشحين، وفقاً للمبادئ المذكورة أعلاه.

المادة ٢١ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٦)

المادة ٢١ الأحزاب السياسية

(١) تشارك الأحزاب في عملية بناء الإرادة السياسية للشعب، لا قيود على حرية تأسيسها. ويجب أن يستجيب نظام الأحزاب الداخلي للمبادئ الديمقراطية الأساسية. كما يجب على الأحزاب أن تقدم حسابات علنية عن مصادر مواردها وثرواتها وكيفية استعمالها.

(٢) تعتبر الأحزاب التي تسعى من خلال أهدافها أو من خلال تصرفات أتباعها، إلى المساس بالنظام الأساسي الديمقراطي الحر أو إزالته أو تهديد كيان جمهورية ألمانيا الاتحادية، تعتبر هذه الأحزاب مخالفة للدستور.

تكون المحكمة الدستورية صاحبة القرار في مسألة المخالفة الدستورية الناجمة ومداتها.
(٢) يتم ترتيب تفاصيل أوفى من خلال قوانين اتحادية.

المادة ٨ (٤) من دستور جمهورية كوريا (دستور ١٩٤٨ بصيغته المعدلة لعام ١٩٨٧)

إذا تعارضت أهداف أو أنشطة حزب سياسي مع النظام الديمقراطي الأساسي، يجوز للحكومة رفع دعوى ضد هذا الحزب أمام المحكمة الدستورية لحلّه، ويتم حل الحزب السياسي بموجب قرار المحكمة الدستورية.

المادة ٥٨ من دستور الجمهورية الفرنسية (دستور ١٩٥٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٨)

(١) يضمن المجلس الدستوري قانونية انتخاب رئيس الجمهورية.

(٢) ينظر في الاعتراضات ويعلن نتائج الاقتراع.

المادة ٦٦ (٢) (٢) من دستور منغوليا لعام ١٩٩٢

المادة ٦٦ (٢): تصدر المحكمة الدستورية، وفقاً للفقرة (١)، أحكاماً إلى البرلمان الوطني بشأن:

(٢) دستورية الاستفتاءات الوطنية وقرارات اللجنة المركزية للانتخابات المشرفة على انتخابات البرلمان الوطني وأعضائه فضلاً عن الانتخابات الرئاسية؛

المادة ٨٤ من دستور جمهورية زيمبابوي (١٩٧٩)

المادة ٨٤: تعيين القضاة

(١) يتم تعيين رئيس المحكمة العليا ونائبه والقاضي الرئيس والقضاة الآخرين في المحكمة الدستورية والمحكمة العليا من قبل الرئيس بعد التشاور مع لجنة الخدمة القضائية.

(٢) إذا كان تعيين رئيس المحكمة العليا أو نائبه أو القاضي الرئيس أو أحد قضاة المحكمة الدستورية أو المحكمة العليا لا يتفق مع أي توصية من التوصيات التي قدمتها لجنة الخدمة القضائية في الفقرة الفرعية (١)، يتخذ الرئيس إجراءات لإبلاغ مجلس الشيوخ في أقرب وقت ممكن عملياً.

(٣) يكون تعيين القاضي من حيث هذه الفقرة لفترة محددة، سواء تم في تاريخ بدء العمل بالدستور المعدل (قانون رقم ٤) لعام ١٩٨٤ أو قبله أو بعده، ويجوز لأي قاض يتم تعيينه، حتى لو انتهت فترة تعيينه، أن يجلس قاضياً بغرض إعطاء حكم أو خلاف ذلك النظر بأية دعاوى بدأت أو استمع إليها منه حين كان في منصبه.

المادة ١٠٤ من دستور جمهورية مقدونيا (دستور ١٩٩١ بصيغته المعدلة ٢٠٠٥)

(١) يتكون مجلس القضاء الجمهوري من سبعة أعضاء.

(٢) تنتخب الهيئة التشريعية أعضاء المجلس.

(٣) يتم انتخاب أعضاء المجلس من بين صفوف أعضاء بارزين في السلك القانوني لمدة ست سنوات مع الحق في إعادة الانتخاب مرة واحدة.

(٤) يُمنح أعضاء مجلس القضاء الجمهوري الحصانة. وتقرر الهيئة التشريعية بشأن حصانتهم.

(٥) لا يجوز لعضو مجلس القضاء الجمهوري أن يشغل أي وظيفة عامة أو مهنة أخرى ولا أن يكون عضواً في حزب سياسي.

المادة ١٠٩ من دستور جمهورية مقدونيا (دستور ١٩٩١ بصيغته المعدلة ٢٠٠٥)

تشكل المحكمة الدستورية لجمهورية مقدونيا من تسعة قضاة.

تتخب الهيئة التشريعية قضاة المحكمة الدستورية بأغلبية الأصوات من إجمالي عدد النواب. مدة عضوية القضاة تسع سنوات دون الحق في إعادة الانتخاب.

ينتخب قضاة المحكمة الدستورية رئيساً من بينهم لمدة ثلاث سنوات دون الحق في إعادة انتخابه.

يتم تعيين قضاة المحكمة الدستورية من بين صفوف أعضاء بارزين في السلك القانوني.

المادة ١٩ (٣) (ك) من دستور جمهورية هنغاريا (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة ٢٠٠٣)

المادة ١٩

(٣) ضمن هذا النطاق من الصلاحيات يقوم البرلمان بما يلي:

(ك) انتخاب رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، وأعضاء المحكمة الدستورية، وأمناء المظالم البرلمانية، ورئيس ونواب رئيس مكتب تدقيق حسابات الدولة، ورئيس المحكمة العليا والمدعي العام؛

المادة ٣٢ (أ) (٤) من دستور جمهورية هنغاريا (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة ٢٠٠٣)

تشكل المحكمة الدستورية من أحد عشر عضواً يتم انتخابهم من قبل البرلمان. يعين أعضاء المحكمة الدستورية من قبل لجنة الترشيح التي تتكون من عضو واحد من كل حزب سياسي ممثل في البرلمان. مطلوب أغلبية ثلثي أصوات أعضاء البرلمان لانتخاب عضو في المحكمة الدستورية.

المادة ٤٨ من دستور جمهورية هنغاريا (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة ٢٠٠٣)

(١) بناء على توصية يقدمها رئيس الجمهورية، يتعين على البرلمان انتخاب رئيس للمحكمة العليا؛ بناء

على التوصية التي يقدمها رئيس المحكمة العليا، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين نائب رئيس المحكمة العليا. مطلوب أغلبية ثلثي أصوات أعضاء البرلمان لانتخاب رئيس للمحكمة العليا.

(٢) يقوم رئيس الجمهورية بتعيين القضاة المحترفين بالطريقة التي يحددها القانون.

(٢) لا يجوز عزل القضاة من مناصبهم إلا بحجة ووفقاً للإجراءات التي يحددها القانون.

المواد ٢٤ (أ) - (ج) من دستور جمهورية إندونيسيا (دستور ١٩٤٥ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٢)

المادة ٢٤ (أ)

(٢) القضاة المرشحين للمحكمة العليا يتم اقتراحهم على مجلس النواب الشعبي من قبل اللجنة القضائية بغية الموافقة عليه من ويقوم رئيس الجمهورية بتعيينهم رسمياً في مناصبهم.

المادة ٢٤ (ب)

(٢) يعين رئيس الجمهورية أعضاء اللجنة القضائية ويقبلهم، بموافقة مجلس النواب الشعبي.

المادة ٢٤ (ج)

(٢) تشكل المحكمة الدستورية من تسعة أشخاص من القضاة الدستوريين يعينهم رئيس الجمهورية. ثلاثة منهم ترشحهم المحكمة الدستورية، وثلاثة يرشحهم مجلس النواب الشعبي وثلاثة يرشحهم رئيس الجمهورية.

المادة ١٧٤ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا (١٩٩٦)

المادة ١٧٤ : تعيين الموظفين القضائيين

- (١) يجوز تعيين أي شخص مناسب ومؤهل على نحو ملائم سواء كان رجلاً أو امرأة موظفاً قضائياً. ويجب أن يكون الشخص المعين في المحكمة الدستورية من مواطني جنوب إفريقيا.
- (٢) تراعى ضرورة أن تعكس السلطة القضائية بشكل واسع تشكيلة العرق والجنس في جنوب إفريقيا عند تعيين الموظفين القضائيين.
- (٣) يعين رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، بعد التشاور مع لجنة الخدمات القضائية وزعماء الأحزاب الممثلة في الجمعية الوطنية، رئيس القضاة ونائبه، ويعين بعد التشاور مع لجنة الخدمات القضائية رئيس ونائب رئيس محكمة الاستئناف العليا.
- (٤) يعين رئيس الجمهورية، بصفته رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، القضاة الآخرين في المحكمة الدستورية بعد التشاور مع رئيس القضاة وزعماء الأحزاب الممثلة في الجمعية الوطنية وفقاً للإجراءات التالية:
 - (أ) تعد لجنة الخدمات القضائية قائمة بأسماء المرشحين تتضمن ثلاثة أسماء زيادة على العدد المطلوب، وتقدم تلك القائمة للرئيس.
 - (ب) يجوز للرئيس اختيار المعينين من القائمة، ويبلغ لجنة الخدمات القضائية، مع إبداء الأسباب، إذا كان أي من المرشحين غير مقبول وبأي تعيينات لم تستكمل بعد.
 - (ت) تستكمل لجنة الخدمات القضائية القائمة بالمزيد من المرشحين ويستكمل رئيس الجمهورية التعيينات المتبقية من القائمة التكميلية.
- (٥) في جميع الأحوال، يكون أربعة على الأقل من أعضاء المحكمة الدستورية أشخاصاً كانوا قضاة وقت تعيينهم في تلك المحكمة.
- (٦) يعين رئيس الجمهورية قضاة جميع المحاكم الأخرى بناء على مشورة لجنة الخدمات القضائية.
- (٧) يعين الموظفون القضائيون الآخرون بموجب قانون برلماني يضمن إتمام تعيين، أو ترقية، أو نقل أو فصل أو اتخاذ أي خطوات تأديبية ضد هؤلاء الموظفين القضائيين دون محاباة أو تحيز.
- (٨) يؤدي المسؤولون القضائيون قبل البدء في أداء مهام عملهم، قسماً أو إقراراً، وفقاً للملحق (٢)، بأنهم سوف يلتزمون بالدستور ويحمونه.

المادة ٨١ من دستور جمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية (١٩٩٥)

المادة ٨١ : تعيين القضاة

- (١) يعين مجلس النواب رئيس ونائب رئيس المحكمة الاتحادية العليا، بناء على توصية من رئيس الوزراء.
- (٢) وفي حالة القضاة الاتحاديين الآخرين، يحيل رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس النواب المرشحين الذين اختارهم مجلس الإدارة القضائية الاتحادي.
- (٣) يعين مجلس الولاية، بناء على توصية من حاكم الولاية، رئيس ونائب رئيس المحكمة العليا في الولاية.
- (٤) يعين مجلس الولاية قضاة المحكمة العليا والعالية في الولاية، بناء على توصية من مجلس الإدارة

القضائية في الولاية. ويتعين على مجلس الإدارة القضائية في الولاية، قبل تقديم الترشيحات إلى مجلس الولاية، طلب والحصول على آراء مجلس الإدارة القضائية الاتحادي بشأن المرشحين وأن يرفق هذه الآراء مع توصياته. إذا لم يقدم مجلس الإدارة القضائية الاتحادي آراءه في غضون ثلاثة أشهر، يجوز لمجلس الولاية إصدار التعيينات.

(٥) يعين مجلس الولاية قضاة المحاكم الابتدائية في الولاية، بناء على توصية من مجلس الإدارة القضائية في الولاية.

(٦) يقرر مجلس الإدارة القضائية المعني بشأن القضايا المتعلقة بقواعد السلوك المهني والانضباط وكذلك نقل القضاة من أي محكمة.

المادة ١٠١ من دستور جمهورية البرازيل الاتحادية (١٩٨٨)

يعين قضاة المحكمة الاتحادية العليا من قبل رئيس الجمهورية، بعد أن تتم الموافقة على اختيارهم بأغلبية مطلقة في مجلس الشيوخ الاتحادي.

المادة ١٣٥ من دستور الجمهورية الإيطالية (دستور ١٩٤٨ بصيغته المعدلة ٢٠٠٣)

(١) تتألف المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضياً يعين ثلثهم من قبل رئيس الجمهورية، وثلثهم من قبل البرلمان المنعقد في جلسة مشتركة، وثلثهم من قبل المحاكم العليا والإدارية.

(٢) يتم اختيار قضاة المحكمة الدستورية من بين قضاة المحاكم العليا العادية والإدارية، حتى لو كانوا متقاعدين، ومن بين أساتذة الجامعات المختصين بالقضايا القانونية، ومن بين المحامين بعد ممارستهم المهنة لعشرين عاماً.

(٣) يعين قضاة المحكمة الدستورية لتسع سنوات، تبدأ، بالنسبة لكل منهم، من يوم تأدية اليمين، ولا يمكن أن يعاد تعيينهم.

(٤) مع انقضاء مدة الولاية، يكف القاضي الدستوري عن مزاولة منصبه وممارسة المهام المرتبطة به.

(٥) تنتخب المحكمة الدستورية من بين أعضائها، وفقاً للقواعد التي يبينها القانون، رئيساً لها يشغل المنصب لثلاث سنوات، ويمكن أن يعاد انتخابه، مع الاحتفاظ، بجميع الأحوال، بموعد انقضاء ولاية القاضي في منصبه.

(٦) يتعارض منصب القاضي في المحكمة الدستورية مع عضويته في البرلمان وفي مجلس إقليمي، ومع ممارسة مهنة المحاماة ومع أي وظيفة أو منصب آخر يعينه القانون.

(٧) يشارك في أحكام اتهام رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى قضاة المحاكم العاديين، ستة عشر عضواً اختيروا بالقرعة من قائمة مواطنين مؤهلين لعضوية مجلس الشيوخ، ويقوم البرلمان، كل تسعة أعوام، بإعداد القائمة بطريقة الانتخاب وفقاً لنفس الطرق المتبعة لتعيين القضاة العاديين.

المادة ١١٨ من دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية (٢٠٠٤)

- يجب على عضو المحكمة العليا أن يتمتع بالمؤهلات التالية:
- لا يجوز أن يكون عمر رئيس المحكمة العليا وأعضائها أقل من أربعين سنة في وقت تعيينهم.
- يجب أن يكون من مواطني أفغانستان.

- حاصل على شهادة عليا في القانون أو في الفقه الإسلامي، وصاحب خبرة وتجربة كافية في النظام القضائي في أفغانستان.
- أن يتمتع بأخلاق عالية وسمعة حسنة.
- أن لا يكون قد أدين بارتكاب جرائم ضد الإنسانية، أو جرائم، أو حكم عليه من قبل محكمة بالحرمان من حقوقه المدنية.
- لا يجوز أن يكون عضواً في أي حزب سياسي خلال فترة عمله في المحكمة.

المادة ١٨٢ (٦) من دستور دولة بوليفيا متعددة القوميات (٢٠٠٩)*

يجب أن يحقق المرشح لمنصب قاضي في محكمة العدل العليا المتطلبات العامة المقررة لموظفي الخدمة العامة: أن يكون قد بلغ من العمر ثلاثين عاماً، لديه شهادة في القانون، أن يكون قد شغل وظائف قضائية، أو مارس المحاماة أو عمل أستاذاً جامعياً، بأمانة وأخلاق، لمدة ثماني سنوات ولم يعاقب قط بالفصل من قبل مجلس القضاء. يأخذ تحديد الكفاءة بعين الاعتبار الأداء كسلطة أصيلة ضمن نظام العدالة.

* من دستور دولة بوليفيا متعددة القوميات، ترجمه إلى الإنجليزية لويس فرانسيسكو فالي.

المادة ١٠٦ من دستور الجمهورية الإيطالية (١٩٤٨ بصيغته المعدلة ٢٠٠٣)

- (١) يتم تعيين القضاة عن طريق المسابقة.
- (٢) يسمح القانون الخاص بالتنظيم القضائي بتعيين، أو حتى انتخاب، قضاة فخريين لجميع المناصب المسندة إلى القضاة الأفراد.
- (٣) يمكن أن يدعى إلى منصب مستشار في محكمة النقض أساتذة الجامعات المختصون بالقضايا القانونية، وكذلك محامون لهم ممارسة خمس عشرة سنة ومسجلون في لوائح خاصة لدى المحاكم العليا، على أساس جدارتهم المتميزة وبتعيين من مجلس القضاء الأعلى.

المادة ١٣٥ من دستور الجمهورية الإيطالية (دستور ١٩٤٨ بصيغته المعدلة ٢٠٠٣)

- (١) تتألف المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضياً يعين ثلثهم من قبل رئيس الجمهورية، وثلثهم من قبل البرلمان المنعقد في جلسة مشتركة، وثلثهم من قبل المحاكم العليا والإدارية.
- (٢) يتم اختيار قضاة المحكمة الدستورية من بين قضاة المحاكم العليا العادية والإدارية، حتى لو كانوا متقاعدين، ومن بين أساتذة الجامعات المختصين بالقضايا القانونية، ومن بين المحامين بعد ممارستهم المهنة لعشرين عاماً.
- (٣) يعين قضاة المحكمة الدستورية لتسع سنوات، تبدأ، بالنسبة لكل منهم، من يوم تأدية اليمين، ولا يمكن أن يعاد تعيينهم.
- (٤) مع انقضاء مدة الولاية، يكف القاضي الدستوري عن مزاولة منصبه وممارسة المهام المرتبطة به.
- (٥) تنتخب المحكمة الدستورية من بين أعضائها، وفقاً للقواعد التي يبينها القانون، رئيساً لهل يشغل المنصب لثلاث سنوات، ويمكن أن يعاد انتخابه، مع الاحتفاظ، بجميع الأحوال، بموعد انقضاء ولاية القاضي في منصبه.
- (٦) يتعارض منصب القاضي في المحكمة الدستورية مع عضويته في البرلمان وفي مجلس إقليمي، ومع ممارسة مهنة المحاماة ومع أي وظيفة أو منصب آخر يعينه القانون.

(٧) يشارك في أحكام اتهام رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى قضاة المحاكم العاديين، ستة عشر عضواً اختيروا بالقرعة من قائمة مواطنين مؤهلين لعضوية مجلس الشيوخ، ويقوم البرلمان، كل تسعة أعوام، بإعداد القائمة بطريقة الانتخاب وفقاً لنفس الطرق المتبعة لتعيين القضاة العاديين.

المادة ٦ (١) (أ) من دستور البوسنة والهرسك (١٩٩٥)

(١) تتكون المحكمة الدستورية للبوسنة والهرسك من تسعة أعضاء.

(أ) يتم اختيار أربعة أعضاء من مجلس النواب للاتحاد، وعضوين من الهيئة التشريعية لجمهورية صربيا. ويتم اختيار الأعضاء الثلاثة الباقين من قبل رئيس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بعد التشاور مع الرئاسة.

المادة ١٤٢ من دستور جمهورية أوغندا* (١٩٩٥)

١٤٢: تعيين المسؤولين القضائيين

(١) يتم تعيين رئيس المحكمة العليا ونائبه والقاضي الرئيس وقضاة المحكمة العليا وقضاة الاستئناف وقضاة المحكمة العالية من قبل رئيس الجمهورية بناءً على توصية من لجنة الخدمة القضائية وبموافقة البرلمان.

(٢) مع تحقق أحد الشروط التالية:

(أ) إذا كان منصب قاضٍ في المحكمة العليا أو محكمة الاستئناف أو المحكمة العالية شاغراً؛

(ب) إذا كان قاضي المحكمة العليا أو محكمة الاستئناف أو المحكمة العالية غير قادر على أداء وظيفته لأي سبب من الأسباب؛ أو

(ج) إذا أبلغ رئيس المحكمة العليا لجنة الخدمة القضائية أن حالة العمل في المحكمة العليا أو محكمة الاستئناف أو المحكمة العالية تقتضي ذلك، يجوز للرئيس، بناءً على مشورة لجنة الخدمة القضائية، تعيين شخص مؤهل في منصب قاضٍ في المحكمة العليا أو محكمة الاستئناف أو المحكمة العالية حتى لو كان هذا الشخص قد بلغ سن التقاعد الواجب مراعاته لهذا المنصب.

(٢) يواصل الشخص المعين بموجب البند (٢) من هذه المادة عمله قاضياً في المحكمة العليا أو محكمة الاستئناف أو المحكمة العالية حتى تنتهي فترة تعيينه أو، إن لم يكن هناك فترة محددة، حتى يتم إلغاء تعيينه من قبل الرئيس بناءً على توصية من لجنة الخدمة القضائية، أيهما أسبق.

* أعيدها وطبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.constitutionnet.org>>

المادة ١٤٨ من دستور جمهورية أوغندا* (١٩٩٥)

١٤٨: تعيين الموظفين القضائيين الآخرين

وفقاً أحكام هذا الدستور، يجوز للجنة الخدمة القضائية تعيين أشخاص لشغل أو العمل في أي وظيفة من الوظائف القضائية الأخرى باستثناء تلك المنصوص عليها في المادة ١٤٧ (٣) من هذا الدستور، وتأكيد هذه التعيينات، وممارسة الرقابة التأديبية على الأشخاص الذين يشغلون أو يعملون في هذه الوظائف، وإقالتهم منها.

* أعيدها وطبعتها ومتاحة على الرابط: <<http://www.constitutionnet.org>>

المادة ٢٢٢ من دستور الجمهورية البرتغالية (١٩٧٦ بصيغته المعدلة ٢٠٠٥) *

المادة ٢٢٢: (تكوين ومركز القضاة)

- (١) تتكون المحكمة الدستورية من ثلاثة عشر قاضياً، عشرة منهم يعينون من قبل الجمعية الوطنية للجمهورية وثلاثة يختارون بشكل مشترك من قبل أولئك العشرة.
- (٢) يجب اختيار ستة من قضاة المحكمة الدستورية، الذين يتم تعيينهم من قبل الجمعية الوطنية للجمهورية أو اختيارهم بشكل مشترك، وجوباً من بين قضاة المحاكم الأخرى، أما القضاة الباقون فيتم اختيارهم من الفقهاء القانونيين.
- (٣) فترة ولاية القاضي في المحكمة الدستورية تسع سنوات غير قابلة للتجديد.
- (٤) ينتخب قضاة المحكمة الدستورية رئيسها.
- (٥) يتمتع قضاة المحكمة الدستورية بنفس ضمانات الاستقلال، والأمن الوظيفي، والحياد وعدم المسؤولية الشخصية ويخضعون لنفس معايير عدم التوافق التي يخضع لها قضاة المحاكم الأخرى.
- (٦) يحدد القانون وضع الحصانات وغيرها من القواعد التي تنظم وضع قضاة المحكمة الدستورية.

* أعيدها وطبعتها ومتاحة على الرابط: <<http://www.en.parlamento.pt/>>

المادة ١٤٧ من دستور جمهورية بلغاريا (١٩٩١)

- (١) تتكون المحكمة الدستورية من ١٢ قاضياً، ثلثهم ينتخبون من قبل الجمعية الوطنية، ويعين ثلثهم من قبل الرئيس، وينتخب الثلث الباقي في اجتماع مشترك لقضاة محكمة النقض العليا والمحكمة الإدارية العليا.
- (٢) ينتخب قضاة المحكمة الدستورية أو يعينون لمدة تسع سنوات ولا يجوز إعادة انتخابهم أو إعادة تعيينهم. يتجدد تشكيل المحكمة الدستورية كل ثلاث سنوات وفقاً للحصص أعلاه، وبنظام التعاقب الذي يحدده القانون.
- (٣) يتم اختيار قضاة المحكمة الدستورية من القانونيين ذوي النزاهة المهنية والأخلاق العالية وخبرة مهنية لا تقل عن خمسة عشر عاماً.
- (٤) ينتخب قضاة المحكمة الدستورية بالاقتراع السري رئيساً للمحكمة لمدة ثلاث سنوات.
- (٥) يتعارض مركز القاضي في المحكمة الدستورية مع ولاية التمثيل، أو أي منصب حكومي، أو العضوية في حزب سياسي أو نقابة عمالية، أو مع ممارسة العمل الحر أو التجاري أو أي عمل مدفوع آخر.
- (٦) يتمتع قضاة المحكمة الدستورية بنفس الحصانة التي يتمتع بها أعضاء الجمعية الوطنية.

المادة ١٣٥ من دستور الجمهورية الإيطالية (دستور ١٩٤٨ بصيغته المعدلة ٢٠٠٣)

- (١) تتألف المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضياً يعين ثلثهم من قبل رئيس الجمهورية، وثلثهم من قبل البرلمان المنعقد في جلسة مشتركة، وثلثهم من قبل المحاكم العليا والإدارية.

- (٢) يتم اختيار قضاة المحكمة الدستورية من بين قضاة المحاكم العليا العادية والإدارية، حتى لو كانوا متقاعدين، ومن بين أساتذة الجامعات المختصين بالقضايا القانونية، ومن بين المحامين بعد ممارستهم المهنة لعشرين عاماً.
- (٣) يعين قضاة المحكمة الدستورية لتسع سنوات، تبدأ، بالنسبة لكل منهم، من يوم تأدية اليمين، ولا يمكن أن يعاد تعيينهم.
- (٤) مع انقضاء مدة الولاية، يكف القاضي الدستوري عن مزاولة منصبه وممارسة المهام المرتبطة به.
- (٥) تنتخب المحكمة الدستورية من بين أعضائها، وفقاً للقواعد التي يبينها القانون، رئيساً لها يشغل المنصب لثلاث سنوات، ويمكن أن يعاد انتخابه، مع الاحتفاظ، بجميع الأحوال، بموعد انقضاء ولاية القاضي في منصبه.
- (٦) يتعارض منصب القاضي في المحكمة الدستورية مع عضويته في البرلمان وفي مجلس إقليمي، ومع ممارسة مهنة المحاماة ومع أي وظيفة أو منصب آخر يعينه القانون.
- (٧) يشارك في أحكام اتهام رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى قضاة المحاكم العادية، ستة عشر عضواً اختيروا بالقرعة من قائمة مواطنين مؤهلين لعضوية مجلس الشيوخ، ويقوم البرلمان، كل تسعة أعوام، بإعداد القائمة بطريقة الانتخاب وفقاً لنفس الطرق المتبعة لتعيين القضاة العاديين.

المادة ١٣٢ من دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية (٢٠٠٤)

- (١) يتم تعيين القضاة بتوصية من المحكمة العليا وموافقة الرئيس.
- (٢) تملك المحكمة العليا صلاحية تعيين ونقل وترقية ومعاقبة القضاة وإحالتهم للتقاعد وفقاً للقانون.
- (٣) تنشئ المحكمة العليا مكتب الإدارة العامة للسلطة القضائية لغرض تحسين ترتيب الشؤون الإدارية والقضائية وتأمين التحسينات المطلوبة.

المادة ١١٠ من دستور الأمة الأرجنتينية (١٩٩٤) *

- يمارس قضاة المحكمة العليا وقضاة المحاكم الأدنى في الدولة وظائفهم بحسن السيرة والسلوك، ويتقاضون لقاء خدماتهم تعويضات يحددها القانون، ولا يجوز إنقاصها بأي شكل من الأشكال في حين عقد المكتب.
- * أعيد طبعها ومتاحة على الرابط:

http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_ingles.pdf

المادة ١٤٧ من دستور جمهورية استونيا (١٩٩٢)

- (١) يعين القضاة مدى الحياة. ويحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بعزل القضاة.
- (٢) لا يعزل القضاة إلا بقرار محكمة.
- (٣) لا يجوز للقضاة شغل أي منصب سواء بالانتخاب أو بالتعيين، إلا في حالات يحددها القانون.
- (٤) يحدد القانون ضمانات استقلال القضاة ومركزهم القانوني.

المادة ٧٧ من الدستور السياسي لجمهورية تشيلي (١٩٨٠)

- يبقى القاضي في منصبه طالما يؤدي واجباته بشكل صحيح، ومع ذلك، يؤدي قضاة المحاكم الأدنى إجراءات

المحاكمات للفترة التي يحددها القانون.

على الرغم مما تقدم، تتوقف وظيفة القاضي عند إتمامه سن ٧٥ عاماً، أو استقالته أو إصابته بعجز قانوني طارئاً أو في حال عزله من وظيفته بحكم قانوني. لا تسري القاعدة المتعلقة بالسن على رئيس المحكمة العليا حيث يبقى في منصبه حتى نهاية فترة ولايته.

على أية حال، يجوز للمحكمة العليا، بناء على طلب من رئيس الجمهورية، أو بناء على طلب مقدم من أحد الأطراف المعنية أو عن طريق رسالة رسمية، الإعلان أن القاضي لم يؤدي واجباته بشكل صحيح، ويجوز لأعضائها، بموجب بيان من قبل المدعى عليه وتقرير من محكمة الاستئناف المعنية، أن يتخذوا بالأغلبية قراراً بإقالته من منصبه. ترسل هذه الاتفاقات إلى رئيس الجمهورية لكي تدخل حيز التنفيذ.

يقر رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح أو قرار من المحكمة العليا، تنقلات وترقيات القضاة أو غيرهم من المسؤولين والعاملين في القضاء.

* أعيدها طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://confinder.richmond.edu>>

المادة ٢٩١ من دستور جمهورية نيجيريا الاتحادية

المرسوم (١٩٩٩)

(١) يجوز أن يتقاعد المسؤول القضائي المعين في المحكمة العليا أو محكمة الاستئناف عند بلوغه سن الخامسة والستين، ويترك منصبه عند بلوغه سن السبعين عاماً.

(٢) يجوز أن يتقاعد المسؤول القضائي المعين في أي محكمة أخرى، بخلاف أولئك المحددين في البند (١) من هذه المادة، عند بلوغه سن الستين ويترك منصبه عند بلوغه سن الخامسة والستين.

(٣) يحق لأي شخص تقلد وظيفة قضائية:

(أ) لمدة تزيد عن خمس عشرة سنة، إذا كان تقاعده في سن الخامسة والستين أو بعد في حالة رئيس قضاة نيجيريا، وقضاة المحكمة العليا، ورئيس محكمة الطعن أو قضاة محكمة الاستئناف، أو في سن الستين أو بعد في أي حالة أخرى، الحصول على معاش تقاعدي مدى الحياة بمعدل آخر راتب سنوي وكافة العلاوات بالإضافة إلى أي استحقاقات تقاعدية أخرى؛

(ب) لمدة أقل من خمس عشرة سنة، إذا كان تقاعده في سن الخامسة والستين أو الستين أو بعد، حسب الحالة، الحصول على معاش تقاعدي مدى الحياة بالمعدل الوارد في الفقرة (أ) من هذه الفقرة الفرعية على أساس تناسبي لعدد سنوات الخدمة في الوظيفة القضائية من مدة خمسة عشر عاماً، وكافة العلاوات بالإضافة إلى الاستحقاقات التقاعدية الأخرى بموجب أحكام وشروط الخدمة.

(ج) مهما كانت المدة، الحصول على معاش ومكافآت التقاعد الأخرى التي ينظمها قانون تسنه الجمعية الوطنية أو قانون يسنه مجلس الولاية.

(٤) ليس في هذه المادة أو في أي مكان آخر في هذا الدستور ما يمنع تطبيق أحكام أي قانون آخر يحدد المعاشات والمكافآت وغيرها من الاستحقاقات التقاعدية للموظفين في الخدمة العامة في الاتحاد أو الولاية.

* أعيدها طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.nigeria-law.org>>

المادة ١٠٥ من دستور جمهورية كوريا (دستور ١٩٤٨ بصيغته المعدلة ١٩٨٧)

- (١) مدة ولاية رئيس المحكمة العليا ست سنوات ولا يمكن إعادة تعيينه.
- (٢) مدة ولاية قضاة المحكمة العليا هي ست سنوات ويمكن إعادة تعيينهم على النحو الذي يحدده القانون.
- (٣) مدة عضوية القضاة بخلاف رئيس المحكمة العليا وقضاة المحكمة العليا هي عشر سنوات، ويمكن إعادة تعيينهم على النحو الذي يحدده القانون.
- (٤) يحدد القانون سن التقاعد للقضاة.

المادة ٢٠٧ من دستور جمهورية غواتيمالا (دستور ١٩٨٥ بصيغته المعدلة ١٩٩٣)

المادة ٢٠٧: الشروط الواجب تحققها في القضاة

يجب أن يكون القضاة من أصل غواتيمالي، ومشهود لهم بالنزاهة، وأن يكونوا متمتعين بحقوقهم كمواطنين وأن يكونوا مسجلين كمحامين، مع الاستثناءات المنصوص عليها في القانون بخصوص الشرط الأخير بالنسبة لبعض القضاة ذوي الاختصاص القضائي الخاص وقضاة المحاكم الأدنى.

يحدد القانون عدد القضاة فضلاً عن تنظيم وسير عمل المحاكم والإجراءات التي يتعين مراعاتها، وفقاً للقضية قيد النظر.

لا يجوز للقضاة شغل أي وظيفة أخرى ولا تقلد مناصب قيادية في النقابات والأحزاب السياسية، ولا أن يكونوا رجال دين. يحلف قضاة محكمة العدل العليا اليمين أمام الكونغرس، ويقسمون على تحقيق العدالة بشكل كامل وسريع. ويحلف القضاة الآخرون اليمين أمام المحكمة العليا.

* مترجمة من النسخة الإسبانية متاحة على الرابط: <<http://pdba.georgetown.edu/>>

المادة ٢١٥ من دستور جمهورية غواتيمالا (دستور ١٩٨٥ بصيغته المعدلة ١٩٩٣) *

المادة ٢١٥: انتخاب أعضاء المحكمة العليا

ينتخب قضاة المحكمة العليا من قبل كونغرس الجمهورية لمدة خمس سنوات، من قائمة تضم ستة وعشرين مرشحاً مقترحاً من قبل لجنة ترشيح مكونة من ممثل عن رؤساء الجامعات في البلاد، يكون رئيس اللجنة، وعمداء كليات القانون وأقسام العلوم الاجتماعية من كل جامعة في البلاد، وعدد مماثل من الممثلين المنتخبين من قبل الجمعية العامة لكلية المحامين وكاتب العدل في غواتيمالا وعدد مماثل من الممثلين المنتخبين من قبل قضاة محكمة الاستئناف والمحاكم الأخرى المشار إليها في المادة ٢١٧ من هذا الدستور.

يتطلب اختيار المرشح أصوات ثلثي أعضاء اللجنة على الأقل.

لا يقبل أي تمثيل في التصويت على الإدراج في لجنة الترشيح أو قائمة المرشحين.

ينتخب قضاة المحكمة العليا من بينهم، بالصوت الإيجابي لثلاثي الأعضاء، رئيس المحكمة العليا، الذين يشغل منصبه لمدة عام واحد ولا يجوز إعادة تعيينه خلال فترة ولاية المحكمة.

* مترجمة من النسخة الإسبانية متاحة على الرابط: <<http://pdba.georgetown.edu/>>

المادة ٧٩ من دستور اليابان (١٩٤٦)

- (١) تتشكل المحكمة العليا من رئيس المحكمة العليا وعدد من القضاة يحدده القانون، ويعين مجلس الوزراء كافة قضاة المحكمة باستثناء رئيسها.
- (٢) يراجع تعيين قضاة المحكمة العليا من قبل الشعب في الانتخابات العامة الأولى لأعضاء مجلس النواب، بعد تعيينهم، ويخضعون للمراجعة ثانية في الانتخابات العامة الأولى لأعضاء مجلس النواب بعد مرور عشر سنوات، وبنفس الأسلوب.
- (٣) في الحالات المذكورة في البند السابق، يعزل القاضي عندما تصوت أغلبية الناخبين لصالح عزله.
- (٤) يحدد القانون الأمور المتعلقة بالمراجعة.
- (٥) يحال قضاة المحكمة العليا على التقاعد لدى بلوغهم السن التي يحددها القانون.
- (٦) يحصل كل هؤلاء القضاة، في فواصل زمنية منتظمة، تمويضاً مناسباً لا يتناقص خلال فترات بقائهم في المنصب.

المادة ٤ من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا (قانون ١٩٥١ بصيغته المعدلة ٢٠٠٩)

- (١) مدة ولاية القاضي اثني عشر عاماً، دون أن يتجاوز سن التقاعد.
- (٢) ينتخب القضاة لولاية واحدة فقط.
- (٣) يحال القاضي إلى التقاعد في نهاية الشهر الذي يبلغ فيه من العمر ٦٨ سنة.
- (٤) عند انتهاء فترة ولايته، يواصل القاضي أداء مهامه حتى يتم تعيين خلف له.

المادة ١٢٨ من الدستور الألباني (١٩٩٨)

يعزل القاضي في المحكمة الدستورية من منصبه بقرار تتخذه الجمعية الوطنية بأغلبية ثلثي أعضائها إذا خالف الدستور، أو ارتكب جريمة أو أصيب بعجز عقلي أو جسدي، أو تصرف بشكل يضر بجدية المنصب وسمعة القاضي. تتم مراجعة قرار الجمعية من قبل المحكمة الدستورية، التي تعلن، بعد تحققها من وجود أحد هذه الأسباب، إعفاء القاضي من مهامه كعضو في المحكمة الدستورية.

المادة ١٤١ من دستور غامبيا (١٩٩٧) *

١٤١: ولاية القضاة

- (١) لا يلغى منصب القاضي طالما توفر قضاة يشغلونه بشكل قانوني.
- (٢) مع مراعاة أحكام هذا المادة، فإن قاضي المحكمة العليا:
 - (أ) يجوز أن يتقاعد على المعاش في أي وقت بعد بلوغه سن الخامسة والستين؛
 - (ب) يترك منصبه عند بلوغه سن السبعين؛
 - (ج) يتم إنهاء تعيينه من قبل الرئيس بالتشاور مع لجنة الخدمة القضائية.
- (٣) حتى لو بلغ القاضي سن ترك المنصب المحدد في هذه المادة، فإنه يستمر في وظيفته لمدة ستة أشهر بعد بلوغ هذا السن ليتمكن من إصدار الأحكام أو القيام بأي شيء آخر في ما يتعلق بالإجراءات التي كان قد بدأها من قبل.

(٤) لا يعزل رئيس المحكمة العليا، ولا قضاة المحكمة العليا ومحكمة الاستئناف والمحكمة العالية وأعضاء المحكمة الجنائية الخاصة من مناصبهم إلا بداعي عدم القدرة على أداء مهام المنصب القضائي المنوط بهم، سواء كان ذلك ناشئاً من عجز بدني أو عقلي أو سوء سلوك.

(٥) لا يجوز عزل القاضي من منصبه إلا بموجب إشعار خطي يقدم إلى رئيس المجلس التشريعي، وموقع على الأقل من نصف عدد الأعضاء المصوتين في الجمعية الوطنية، مقترحة أن القاضي غير قادر على ممارسة وظيفته لأي سبب من الأسباب المذكورة في البند (٤) واقتراح التحقيق في المسألة بموجب هذه المادة.

(٦) إذا استلم رئيس المجلس التشريعي إشعاراً خطياً باقتراح بموجب الفقرة الفرعية (٥)، يطلب فوراً التصويت على هذا الاقتراح دون مناقشة.

(٧) إذا تم اعتماد هذه الاقتراح بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي على الأقل:

(أ) يعين المجلس التشريعي، حسب القرار، محكمة تتكون من ثلاثة أشخاص، واحد منهم على الأقل يشغل أو شغل منصباً قضائياً عالياً ويكون هو رئيس هذه المحكمة؛

(ب) تحقق المحكمة في القضية وتقدم تقريراً إلى المجلس التشريعي عبر رئيس المجلس بشأن توصلهم أو عدم توصلهم إلى إثبات المزاعم المحددة في الاقتراح.

(ج) إذا أفاد تقرير المحكمة إلى المجلس التشريعي بعدم التوصل إلى إثبات تفاصيل الادعاء، لا يجوز اتخاذ أي إجراءات أخرى بموجب هذا القسم بخصوص هذا الادعاء؛

(٨) إذا أفاد تقرير المحكمة إلى المجلس التشريعي بالتوصل إلى إثبات تفاصيل الادعاء، يبحث المجلس التقرير في أول جلسة مريحة وإذا قرر المجلس، بعد حصول الاقتراح على دعم ثلثي أصوات المجلس على الأقل، إعفاء القاضي من منصبه، يتعين على القاضي أن يترك منصبه فوراً.

(٩) إذا تشكلت محكمة تحت هذا المادة فيما يتعلق بأي قاض، يعلق القاضي ممارسة مهامه. ينتهي مفعول هذا التعليق إذا أفاد تقرير المحكمة بعد التوصل إلى إثبات أي من الادعاءات الموجهة ضد القاضي أو إذا لم يحصل اقتراح إقالة القاضي على الأصوات المطلوبة على النحو المنصوص عليه في الفقرة (د) من البند (٧).

(١٠) تجرى جميع إجراءات المحكمة بموجب هذه المادة سراً في غرفة القاضي، ويحق للقاضي المعني أن يظهر ويكون ممثلاً قانونياً أمام المحكمة.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.ncce.gm/files/constitution.pdf>>

المادة ١٢٤ من دستور جمهورية الهند (دستور ١٩٥٠ بصيغته المعدلة ١٩٩٥)

المادة ١٢٤: إنشاء وتكوين المحكمة العليا

(١) يجب أن يكون هناك محكمة عليا في الهند تتكون من رئيس قضاة الهند إضافة إلى سبعة قضاة آخرين على الأكثر حتى يقرر البرلمان بموجب القانون عدداً أكبر من سبعة.

(٢) يعين كل قاض من قضاة المحكمة العليا من قبل الرئيس بمذكرة تحمل ختمه وتوقيعه بعد التشاور مع قضاة المحكمة العليا و المحاكم العالية في الولايات إذا ارتأى الرئيس ذلك ضرورياً للفرض ويبقى في

منصبه حتى بلوغه سن الخامسة والستين:

شريطة أن تتم استشارة رئيس قضاة الهند في حالة تعيين أي قاضٍ آخر غير رئيس المحكمة العليا:
وأيضاً بشرط أن:

- (أ) يجوز للقاضي الاستقالة من منصبه، بطلب خطي يحمل توقيعه مرفوع إلى الرئيس؛
- (ب) يمكن عزل القاضي من منصبه بالطريقة التي تقدم ذكرها في الفقرة (٤).
- (أ٢) تحدد سن قاضي المحكمة العليا من قبل سلطة وبطريقة يحددها البرلمان بقانون.
- (٣) لا يعتبر أي شخص مؤهلاً لتعيينه قاضياً في المحكمة العليا إلا إذا كان من مواطني الهند و -
- (أ) عمل قاضياً لمدة خمس سنوات على الأقل في محكمة عالية أو في اثنتين أو أكثر من المحاكم على التوالي؛ أو
- (ب) عمل محامياً دفاعاً لمدة عشر سنوات على الأقل في محكمة عالية أو في اثنتين أو أكثر من المحاكم على التوالي؛ أو
- (ت) يعتبر، في رأي الرئيس، حقوقياً مرموقاً.

التفسير الأول: تعني «المحكمة العالية» في هذه الفقرة أي محكمة عالية تمارس، أو مارست قبل بدء هذا الدستور، ولايتها القضائية في أي جزء من أراضي الهند.

التفسير الثاني: لأغراض هذه الفقرة، وفي حساب الفترة التي عمل فيها الشخص محامياً دفاعاً، تحسب أي فترة شغل فيها الشخص وظيفة قضائية ليست أدنى من قاضي صلح بعد أن أصبح محامياً دفاعاً.

- (٤) لا يجوز عزل أي قاضٍ من قضاة المحكمة العليا من منصبه إلا بأمر من الرئيس يمرر، بعد تقديم خطاب، من كل غرفة من غرفتي البرلمان بموافقة أغلبية أعضاء تلك الغرفة وبموافقة أغلبية لا تقل عن ثلثي أعضاء تلك الغرفة الحاضرين والمصوتين، أمام الرئيس في الدورة نفسها المنعقدة لغرض عزل القاضي على أساس سوء سلوك أو عجز مثبت.
- (٥) ينظم البرلمان بموجب القانون إجراءات تقديم خطاب والتحقيق في وإثبات سوء سلوك أو عجز القاضي بموجب البند (٤).
- (٦) يجب على كل شخص عين ليكون قاضياً في المحكمة العليا، قبل أن يباشر مهامه، أن يؤدي أمام الرئيس، أو من ينوب عنه، القسم أو التوكيد وفقاً للنموذج المبين لهذا الغرض في الجدول الثالث.
- (٧) لا يجوز لأي شخص تقلد منصب قاضٍ في المحكمة العليا المرافعة أو التصرف في أي محكمة أو أمام أي سلطة داخل أراضي الهند.

المادة ١٢٣ من دستور جمهورية كرواتيا (دستور ١٩٩٠ بصيغته المعدلة ٢٠٠١)

- (١) يعين القضاة ويعزلون وفقاً للدستور والقانون من قبل مجلس القضاء الوطني الذي يقرر أيضاً بشأن جميع المسائل المتعلقة بمسؤولياتهم التأديبية.
- (٢) يطلب مجلس القضاء الوطني في عملية تعيين وعزل القضاة رأي اللجنة المفوضة من البرلمان الكرواتي.
- (٣) يتكون مجلس القضاء الوطني من أحد عشر عضواً ينتخبهم البرلمان الكرواتي وفقاً للقانون، من القضاة والمحامين وأساتذة القانون البارزين. وتكون غالبية أعضاء مجلس القضاء الوطني من بين

صفوف القضاة.

- (٤) لا يجوز أن ينتخب رؤساء المحاكم أعضاء في مجلس القضاء الوطني.
- (٥) ينتخب أعضاء مجلس القضاء الوطني لمدة أربع سنوات، ولا يجوز انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس لأكثر من ولايتين متتابتين.
- (٦) ينتخب رئيس مجلس القضاء الوطني بالاقتراع السري بأغلبية أعضاء المجلس لولاية مدتها سنتان.
- (٧) ينظم اختصاص وإجراءات مجلس القضاء الوطني بموجب القانون.

المادة ١٠٥ من دستور الجمهورية الإيطالية (١٩٤٨ بصيغته المعدلة ٢٠٠٣)

لمجلس القضاء الأعلى صلاحية تشغيل القضاة وتعيينهم ونقلهم وترفعهم، وكذلك اتخاذ الاجراءات التأديبية بحقهم، وفقاً لقواعد التنظيم القضائي.

الفصل ١٢، المادة ٨ من وثيقة حكم السويد (دستور ١٩٧٥ بصيغته المعدلة ٢٠٠٢)

(١) تقدم الدعاوى المرفوعة بموجب قانون العقوبات بسبب فعل إجرامي يرتكبه عضو في المحكمة العليا أو المحكمة الإدارية العليا في ممارسة مهامه الرسمية إلى المحكمة العليا من قبل أمين المظالم البرلماني أو عن طريق وزير العدل.

(٢) تنظر المحكمة العليا أيضاً الدعوى وتقرر، وفقاً للأحكام المنصوص عليها في هذا الصدد، بشأن إقالة عضو المحكمة العليا أو المحكمة الإدارية العليا من منصبه أو توقيفه عن العمل، إلزام إخضاعه للفحص الطبي.

تبدأ الإجراءات في هذا الشأن من قبل أمين المظالم البرلماني أو عن طريق وزير العدل.

المادة ٩٧ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة ٢٠٠٩)

استقلالية القضاة

- (١) القضاة مستقلون ويخضعون فقط للقانون.
- (٢) لا تجوز إقالة القضاة الذين يتقلدون وظائف دائمة والقضاة الذين تم تعيينهم في وظائفهم بشكل نهائي بناءً على خطة، لا تجوز إقالتهم من مناصبهم أو إبعادهم عنها بصورة دائمة أو لفترة محدودة، أو نقلهم إلى موقع آخر، أو إحالتهم على التقاعد قبل نهاية خدمتهم وكل ذلك ضد رغبتهم، إلا بموجب قرار قضائي ولأسباب تحددها القوانين. ويمكن للتشريعات أن تحدد السن القانوني الذي يدخل فيه القضاة الموظفون مدى الحياة مرحلة التقاعد. وإذا حصل تغيير على وضع المحاكم أو وضع مناطقها الإدارية، فيمكن عندها نقل القضاة العاملين فيها إلى محكمة أخرى، أو إبعادهم عن مناصبهم شريطة إبقاء منحهم ورواتبهم كاملة.

المادة ٩٨ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية (دستور ١٩٤٩ بصيغته المعدلة ٢٠٠٩)

- (١) ينبغي تنظيم الوضع القانوني لقضاة الإتحاد من خلال قانون اتحادي خاص.
- (٢) إذا أخل أحد قضاة الإتحاد أثناء ممارسته لوظيفته أو خارجها بالقواعد الأساسية للقانون الأساسي، أو بالنظام الدستوري لإحدى الولايات، تستطيع المحكمة الدستورية الاتحادية بأغلبية ثلثي هيئتها بناءً

- على طلب من مجلس النواب الاتحادي، إصدار أمر بنقل ذلك القاضي إلى وظيفة أخرى أو إحالته على التقاعد. وفي حال تبين أن الإخلال كان بسبق الإصرار، فيمكن الإقرار بإقالته.
- (٣) ينبغي تنظيم الوضع القانوني لقضاة الولايات من خلال قوانين محلية خاصة. ويستطيع الإتحاد إصدار تعليمات أطرية بذلك ما دامت المادة ط ٤٧ فقرة ٧٢ لا تحدد خلاف ذلك.
- (٤) تستطيع الولايات أن تقرر بأن يكون القرار حول تعيين قضاة الولايات بيد وزير العدل في الولاية جنبا إلى جنب مع لجنة اختيار القضاة.
- (٥) تستطيع الولايات أن تضع لقضاة الولايات أنظمة متماثلة مع تلك الواردة في الفقرة ٢، مع عدم المساس بالأحكام الدستورية السارية المفعول في الولاية. تكون المحكمة الدستورية الاتحادية هي صاحبة القرار في التهم الموجهة ضد القضاة.

المادة ١٢٢ من دستور جمهورية كرواتيا (دستور ١٩٩٠ بصيغته المعدلة ٢٠٠١)

- (١) المنصب القضائي منصب دائم.
- (٢) بصورة استثنائية لنص البند ١ من هذه المادة، عند تولي المهام القضائية لأول مرة، يعين القاضي في منصبه لفترة مدتها خمس سنوات. وبعد تجديد التعيين، يتولى القاضي منصبه بشكل دائم. يعفى القاضي من منصبه القضائي:
- بناءً على طلبه،
 - إذا أصبح عاجزاً بشكل دائم عن أداء وظيفته،
 - إذا أدين بجرم جنائي جعله غير جدير بتقلد منصب قضائي،
 - إذا، وفقاً للقانون، قرر مجلس القضاء الوطني ذلك نظراً لارتكاب فعل يشكل انتهاكاً خطيراً لقواعد السلوك،
 - عند بلوغ سن السبعين.
- (٣) يحق للقاضي الذي اتخذ قرار بإعفائه من منصبه الاستئناف أمام المحكمة الدستورية، في غضون ١٥ يوماً اعتباراً من تاريخ القرار، وتقرر المحكمة الدستورية بشأن هذا الاستئناف بالإجراءات والترتيبات المحددة في القانون الدستوري للمحكمة الدستورية لجمهورية كرواتيا.
- (٤) يحق للقاضي تقديم تظلم ضد قرار مجلس القضاء الوطني بشأن المسؤولية التأديبية، أمام المحكمة الدستورية لجمهورية كرواتيا في غضون ١٥ يوماً من تاريخ القرار. وتقرر المحكمة الدستورية البت في التظلم بالطريقة والإجراءات التي يحددها القانون الدستوري للمحكمة الدستورية لجمهورية كرواتيا.
- (٥) في الحالات من القسمين ٤ و ٥ من هذه المادة، تقرر للمحكمة الدستورية في مدة لا تزيد عن ٣٠ يوماً بدءاً من تاريخ تقديم الاستئناف. ويستثنى قرار المحكمة الدستورية الحق في الشكوى الدستورية.
- (٦) لا يجوز نقل القاضي دون إرادته إلا في حالة إلغاء المحكمة أو إعادة هيكلتها وفقاً للقانون.
- (٧) لا يحق للقاضي أن يشغل منصباً أو يؤدي عملاً يعتبره القانون متعارضاً مع منصبه القضائي.

المادة ١٣٤ من دستور جمهورية سلوفينيا (دستور ١٩٩١ بصيغته المعدلة ٢٠٠٣)

- (١) لا يخضع أي ممن يشارك في صنع القرارات القضائية للمساءلة عن رأي أعرب عنه خلال عملية صنع القرار في المحكمة.

(٢) إذا اشتبه بأن قاضياً ارتكب جرمًا جنائياً خلال أداء مهامه القضائية، لا يتم حجزه أو بدء الإجراءات الجنائية ضده دون موافقة الجمعية الوطنية.

المادة ١٢١ من دستور ماليزيا (١٩٥٧ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٤)

(١) بموجب البند (٢) تمنح السلطة القضائية للاتحاد إلى المحاكم العليا المتساوية في الصلاحيات والحالة، أي

(أ) إحدى الولايات في ماليزيا، والتي تعرف بالمحكمة العليا والتي يكون مقر تسجيلها المركزي في كوالالمبور، و

(ب) إحدى ولايتي صباح وساراواك، والتي تعرف بالمحكمة العليا في بورنيو ويكون مقر تسجيلها المركزي في مواقع في ولايتي صباح وساراواك بالشكل الذي يحدده يانغ دي بيرتوان أغونغ.
(ت) ملغي.

(٢) تمنح الصلاحيات التالية لمحكمة أغونغ (محكمة التمييز) ومقر تسجيلها المركزي في كوالالمبور، ما يلي:

(أ) أية صلاحية حصرية للتمييز بين قضايا الاستئناف والقرارات التي تصدرها محكمة عليا أو قاضي من تلك المحكمة. (باستثناء قرار المحكمة العليا الذي يصدره المسجل العام أو أي مسؤول في المحكمة ويمكن استئناف هذا القرار بموجب قانون الاتحاد لدى قاض في المحكمة).

(ب) مثل هذه الصلاحيات الأصلية أو الاستشارية كما هو مبين في المواد ١٢٨ و ١٣٠.

(ج) أية صلاحية أخرى تمنح بموجب قانون الاتحاد.

(٣) تبعا للمحددات المفروضة بموجب قانون الاتحاد، يكون لأي نظام أو مرسوم أو قرار من المحاكم المشار إليها في البند (١) أو يصدره قاض من تلك المحكمة (بالقدر الذي تسمح فيه طبيعة هذه المحكمة)

مطلق الصلاحية والسلطة وفقا لنص هذا القرار في جميع أرجاء الاتحاد، وبالتالي يمكن تنفيذه أو تعجيله في أي جزء من أجزاء الاتحاد، ويوجه قانون الاتحاد المحاكم أو موظفيها في أحد أجزاء الاتحاد، ويوجه قانون الاتحاد المحاكم أو موظفيها في أحد أجزاء الاتحاد للتعاون مع محاكم أخرى من جزء آخر.

(٤) بهدف تحديد مكان المقر التسجيل الرئيسي للمحكمة العليا في بورنيو، يعمل يانغ دي بيرتوان أغونغ

بنصيحة رئيس الوزراء، والذي بدوره يستشير كبار وزراء ولايتي صباح وساراواك وقاضي القضاة في المحكمة العليا.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/malaysia.pdf>>

المادة ٤ من دستور جمهورية موزمبيق (١٦ نوفمبر ٢٠٠٤)

تعترف الدولة بمعايير وأنظمة تسوية النزاعات المختلفة الموجودة في المجتمع الموزمبقي، طالما أنها لا تتعارض مع المبادئ الأساسية للدستور وقيمه

أعيد طبعها ومتاحة على:

<[http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Constitution_\(in_force_21_01_05\)\(English\)-Mozlegal.pdf](http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Constitution_(in_force_21_01_05)(English)-Mozlegal.pdf)>

المادة ٢١٢ (٣) من دستور جمهورية موزمبيق (١٦ نوفمبر ٢٠٠٤)

ينشئ القانون آليات مؤسسية وإجرائية للروابط بين المحاكم وغيرها من المحافل التي تهدف إلى إقامة توازن بين المصالح وتسوية النزاعات.

أعيد طبعها ومتاحة على:

<[http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Constitution_\(in_force_21_01_05\)\(English\)-Mozlegal.pdf](http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Constitution_(in_force_21_01_05)(English)-Mozlegal.pdf)>

المادة ٢٤٦ من الدستور السياسي لكولومبيا (دستور ١٩٩١ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥)

يمكن لسلطات أقاليم الشعوب الأصلية [الهندية] أن تمارس مهامها القضائية ضمن ولايتها القضائية الإقليمية وفقاً لقوانينها وإجراءاتها الخاصة، ما دامت لا تخالف الدستور وقوانين الجمهورية. يقرر القانون أشكال تسيق هذه السلطة القضائية الخاصة مع النظام القضائي الوطني.

المادة ١٥ (٤) (ج) من دستور بوتسوانا (١٩٩٦)

الحماية من التمييز على أساس العرق، الخ

(١) وفقاً لأحكام البنود (٤)، (٥) و(٧) من هذه المادة، يجب ألا يحوي القانون أي نص تمييزي في ذاته أو في أثره.

(٢) وفقاً لأحكام البنود (٦)، (٧) و(٨) من هذه المادة، لا يجوز معاملة أي شخص بطريقة تمييزية من جانب أي شخص يتصرف بموجب أي قانون مكتوباً وفي أداء مهام أية وظيفة عامة أو أية سلطة عامة.

(٣) في هذا المادة، تعبير «تمييزية» يعني اختلاف المعاملة باختلاف الأشخاص بناءً، بشكل كلي أو رئيسي، على أوصافهم الشخصية من حيث العرق، القبيلة، المنشأ، الآراء السياسية، اللون أو العقيدة، بحيث يتعرض الأشخاص المنتمون إلى أحد هذه الأوصاف إلى إعاقة أو قيود لا يتعرض لها أشخاص ينتمون إلى وصف آخر أو يمنحون مزايا لا تمنح لأشخاص ينتمون إلى وصف آخر.

(٤) لاينطبق البند (١) من هذه المادة على أي قانون يتعلق:

(أ) بتوزيع الإيرادات العامة أو الأموال العامة الأخرى؛

(ب) بالأشخاص الذين ليسوا من مواطني بوتسوانا؛

(ت) بالثبني، الزواج، الطلاق، الدفن، الإرث أو غيرها من قضايا قانون الأحوال الشخصية؛

متوفر على الرابط التالي: <http://www.chr.up.ac.za/undp/domestic/docs/c_Botswana.pdf>

المادة ٧ (و) من دستور غامبيا (١٩٩٧)

قوانين غامبيا

بالإضافة إلى هذا الدستور، تتكون قوانين غامبيا من:

(١) قرارات الجمعية الوطنية المتخذة بموجب هذا الدستور والتشريعات الفرعية الصادرة بموجب تلك القرارات؛

(٢) أية أوامر، قواعد، أنظمة أو تشريعات فرعية أخرى تم اتخاذها من قبل شخص أو هيئة بموجب

السلطة التي يمنحها هذا الدستور أو أي قانون آخر؛

(٣) القوانين القائمة بما في ذلك جميع المراسيم الصادرة عن مجلس الحكم العسكري المؤقت؛

(٤) القانون العام ومبادئ المساواة؛

(٥) القانون العرفي في حالة أفراد المجتمعات المحلية التي يطبق عليها؛

(٦) الشريعة فيما يتعلق بمسائل الزواج والطلاق والميراث بين أفراد المجتمعات التي يطبق عليها.

* أعيد طبعها ومتاحة على الرابط: <<http://www.ncce.gm/files/constitution.pdf>>

- ١ ماربوري ف. ماديسون، ٥ الولايات المتحدة. ١٣٧ (١٨٠٢).
- ٢ أنظر، كمثل، المادة ١٢١ من دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية (٢٠٠٤).
- ٣ المواد ١٦٧، ١٤٣ و ١٤٤ من دستور جمهورية جنوب إفريقيا (١٩٩٦).
- ٤ المادة (٤) ١٦٧ من دستور جمهورية صربيا (٢٠٠٦).
- ٥ المادة (١) ١١١ من دستور جمهورية كوريا (١٩٤٨ بصيغته المعدلة لعام ١٩٨٧).
- ٦ المادة (١) ٤٧ من دستور جمهورية الكاميرون (١٩٧٢ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦).
- ٧ المادة ٢٣٢ من دستور جمهورية نيجيريا الاتحادية، مرسوم (١٩٩٩)، المادة ١٣١ من دستور جمهورية الهند (١٩٥٠ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٦) المادة ١٢٨ من دستور ماليزيا (١٩٥٧ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٤)، المادة ١٠٥ من الدستور السياسي للولايات المتحدة المكسيكية (١٩١٧ بصيغته المعدلة ٢٠٠٧).
- ٨ المادة (٣) ١٣٧ من دستور جمهورية أوغندا (١٩٩٥).
- ٩ المادة ١٥٢ من دستور جمهورية إستونيا (١٩٩٢).
- ١٠ المادة ٢٠٤ من دستور الجمهورية البرتغالية (١٩٧٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥).
- أنظر أيضا موقع المحاكم الدستورية، متوفر على <http://www.concourts.net/>
- ١١ مافبي، أرنو، مواد في المراجعة الدستورية (٢٠٠١)، يتوفر النص المعدل على الرابط <http://www.concourts.net>
- ١٢ المادة (٣) ٨٠ والمادة ١٢٠ من دستور جمهورية سريلانكا الديمقراطية الاشتراكية (١٩٧٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٠).
- ١٣ المادة (٥) ٤٦ والمادة ٦١ من دستور الجمهورية الفرنسية (١٩٥٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥).
- ١٤ المادة ٨٢ من الدستور السياسي لجمهورية تشيلي (١٩٨٠).
- ١٥ المادة (٣) (أ) ٣٢ / من دستور جمهورية هنغاريا (١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)، المادة (٦) ١٦٧ من دستور جمهورية جنوب إفريقيا (١٩٩٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧).
- ١٦ أنظر موقع المجلس الدستوري لفرنسا على الرابط <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/juin-2010-la-publicite-des-audiences-auconseil-constitutionnel.48374.html>.
- ١٧ قرار المحكمة الدستورية الهنغارية رقم ٣٢، ١٩ أكتوبر ١٩٨٩.
- ١٨ المادة ١٢٠ من دستور مملكة هولندا (١٩٨٣ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٢).
- ١٩ المادة ٧٤ من دستور جمهورية فنلندا (٢٠٠٠ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧).
- ٢٠ المادة ٧٧ من دستور جمهورية فنلندا (٢٠٠٠ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧).
- المادة ٥٣ من قانون المحكمة العليا الكندية القرار (R.S., 1985, c. S-26) متوفر على الرابط: <http://laws.justice.gc.ca/eng/S-26/page-1.html>
- ٢١ المادة (٤) (د) ١٦٧ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا (١٩٩٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧).
- ٢٢ المادة ١٥٧ والمادة ١٥٩ من دستور أوكرانيا (١٩٩٦).

- ٢٣ المادة ١٨٥ من دستور مملكة تايلاند (٢٠٠٧).
- ٢٤ المادة ١٨٥ من دستور مملكة تايلاند (٢٠٠٧).
- ٢٥ المادة ٦٩ من دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية (٢٠٠٤)، المادة (٢) ٦٠ من الدستور الوطني المؤقت لجمهورية السودان، ٢٠٠٥ (معدل).
- ٢٦ المادة ٦٩ من دستور جمهورية تركيا (١٩٨٢ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٧)، المادة ٢١ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية (١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٦)، المادة (٤) ٨ من دستور جمهورية كوريا (١٩٤٨ بصيغته المعدلة لعام ١٩٨٧).
- ٢٧ المادة ٥٨ من دستور الجمهورية الفرنسية (١٩٥٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٨)، المادة (٢) (٢) ٦٦ من دستور منغوليا (١٩٩٢).
- ٢٨ تقرير حول استقلالية القضاء متوفر على الرابط:
<<http://www.constitutionmaking.org/reports.html>>
- ٢٩ المادة ٨٤ من دستور جمهورية زمبابوي (١٩٧٩).
- ٣٠ المادتان ١٠٤ و ١٠٩ من دستور جمهورية مقدونيا (١٩٩١ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥).
- ٣١ المواد (ك) (٣) ١٩، المواد (٤) ٣٢ و المادة ٤٨ من دستور جمهورية هنغاريا (١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٣).
- ٣٢ المواد أ-ج ٢٤ من دستور جمهورية إندونيسيا (١٩٤٥ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٢).
- ٣٣ المادة ١٧٤ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا (١٩٩٦)، المادة ٨١ من دستور جمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية (١٩٩٥).
- ٣٤ المادة ١٠١ من دستور جمهورية البرازيل الاتحادية (١٩٩٨).
- ٣٥ المادة ١٣٥ من دستور الجمهورية الإيطالية (١٩٤٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٣).
- ٣٦ المادة ١١٨ من دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية (٢٠٠٤)، المادة (٦) ١٨٢ من دستور دولة بوليفيا متعددة القوميات (٢٠٠٩)، المادتان ١٠٦ و ١٣٥ من دستور الجمهورية الإيطالية (١٩٤٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٣).
- ٣٧ المادة (أ) VI (١) من دستور البوسنة والهرسك (١٩٩٥).
- ٣٨ المواد ١٤٢ و ١٤٨ من دستور جمهورية أوغندا (١٩٩٥).
- ٣٩ المادة ٢٢٢ من دستور الجمهورية البرتغالية (١٩٧٦ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥).
- ٤٠ المادة ١٤٧ من دستور جمهورية بلغاريا (١٩٩١)، أنظر أيضا المادة ١٣٥ من دستور الجمهورية الإيطالية (١٩٤٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٣).
- ٤١ المادة ١٣٢ من دستور جمهورية أفغانستان الإسلامية (٢٠٠٤).
- ٤٢ المادة ١١٠ من دستور الأمة الأرجنتينية (١٩٩٤).
- ٤٣ المادة ١٤٧ من دستور جمهورية إستونيا (١٩٩٢).
- ٤٤ المادة ٧٧ من الدستور السياسي لجمهورية تشيلي (١٩٨٠)، المادة ٢٩١ من دستور جمهورية نيجيريا الاتحادية (الصادر) مرسوم (١٩٩٩).
- ٤٥ المادة ١٠٥ من دستور جمهورية كوريا (١٩٤٨ بصيغته المعدلة لعام ١٩٨٧).
- ٤٦ المواد ٢٠٧ و ٢١٥ من دستور جمهورية غواتيمالا (١٩٨٥ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٢).

- ٤٧ المادة ٧٩ من دستور اليابان (١٩٤٦).
- ٤٨ المادة ٤ من قرار المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا (١٩٥١ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٩).
- ٤٩ المادة ١٢٨ من الدستور الألباني (١٩٩٨).
- ٥٠ المادة ١٤١ من دستور غامبيا (١٩٩٧).
- ٥١ المادة ١٢٤ من دستور جمهورية الهند (١٩٥٠ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٥).
- ٥٢ المادة ١٢٣ من دستور جمهورية كرواتيا (١٩٩٠ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠١)، المادة ١٠٥ من دستور الجمهورية الإيطالية (١٩٤٨ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٣).
- ٥٣ الفصل ١٢، المادة ٨ من وثيقة الحكم السويدية (١٩٧٥ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٢).
- ٥٤ المواد ٩٧ و٩٨ من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية (١٩٤٩ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٩).
- ٥٥ المادة ١٢٢ من دستور جمهورية كرواتيا (١٩٩٠ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠١).
- ٥٦ المادة ١٣٤ من دستور جمهورية سلوفينيا (١٩٩١ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٣).
- ٥٧ أوتو، جان ميشيل، الشريعة والقانون الوطني في البلدان المسلمة: ضغوط وفرص للسياسة الخارجية الألمانية والأوروبية (لايدن: منشورات جامعة لايدن ٢٠٠٨).
- ٥٨ لي فان كوت، د، «تحليل سياسي للتعددية القانونية في بوليفيا وكولومبيا»، صحيفة دراسات أمريكا اللاتينية، (٢٢) (٢٠٠٠)، ص ٢٠٧-٣٤.
- ٥٩ لوبين، تيموثي، ديفيز، دونالد آر. جي آر وكريشان كي. الهندوسية والقانون: مدخل (كامبريدج: منشورات جامعة كامبريدج، ٢٠١٠).
- ٦٠ أنظر المادة ١٢١ و «البيان الرسمي» من دستور ماليزيا (١٩٥٧ بصيغته المعدلة لعام ١٩٩٤) والتي تخصص مجالات محددة من السلطة القضائية للمحاكم الشرعية.
- ٦١ أنظر على سبيل المثال التقرير السنوي للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، مستند الأمم المتحدة A/٥٨/٢٨، ١٨ أغسطس ٢٠٠٣، بارة. ١٦٠، متوفر على الرابط: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/<N03/468/20/PDF/N0346820.pdf?OpenElement>
- تليقا على تقرير قدمته جمهورية الكونغو: «وتعرب اللجنة عن قلقها إزاء استمرار وجود تعددية قانونية تطوي على عناصر تمييزية وأحكام بالية في القانون العرفي والقانون الوضعي، وهذا الأخير يشمل القانون الجنائي المتعلق بالزنا، وقوانين العمل والضرائب، وقانون الأسرة، لاسيما الاختلاف في السن القانوني للزواج بين النساء والرجال».
- ٦٢ إيريجوين فاجاردو، راكل، «التعددية القانونية، القانون المحلي والسلطة القضائية الخاصة في بلدان الأنديز»، ما وراء القانون، العدالة العامة والتعددية القانونية في دول الجنوب، ٢٧/١٠ (٢٠٠٤)، تشير إلى الاتفاق ١٦٩ من مجموعة العمل العالمية لعام ١٩٨٩ حول الأشخاص المحليين والقبائل في البلدان المستقلة، والتي تنص على أنه يجب ألا يتعارض القانون العرفي مع الحقوق الأساسية التي يحددها النظام القضائي الوطني أو مع حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً.
- ٦٣ المادة ٤ من دستور جمهورية موزمبيق (١٦ نوفمبر ٢٠٠٤)، متوفر على الرابط <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a1e597b2.html> (تاريخ التصفح: ٢٧ فبراير ٢٠١١).

^{٦٤} المادة (٣) ٢١٢ من دستور جمهورية موزمبيق (١٦ نوفمبر ٢٠٠٤)، متوفر على الرابط <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a1e597b2.html> (تاريخ التصفح: في ٢٧ فبراير ٢٠١١).

^{٦٥} المادة ٢٤٦ من الدستور السياسي لكولومبيا (١٩٩١ بصيغته المعدلة لعام ٢٠٠٥).
^{٦٦} غونزاليس واسورنا ضد الجمعية العامة لمجالس السكان الأصليين في منطقة شامي وعمدة كيبيلدو يونيكو، القرار رقم T 349/96

^{٦٧} المادة (ج) (٤) ١٥ من دستور بوتسوانا (١٩٦٦)، المادة (و) ٧ من دستور غامبيا (١٩٩٧).
^{٦٨} المواد (و) ٢، ٥، ١٦ من اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة، ٢ أيلول ١٩٨١، المادة (5. 1249 U.N.T.S. 13).

^{٦٩} لتحليل أقرب للقرارات الإقصائية والمواضيع ذات الصلة، أنظر بوند، جوهانا، «الإقصاء الدستوري والمرأة في كومنويلث أفريقيا»، ٢٠ أغسطس ٢٠١٠، صحيفة فوردهام للقانون الدولي، ٢١ (٢٠٠٨)، متوفر على الرابط: <http://ssrn.com/abstract=1662654>

فولب، ليتي، «النسوية مقابل التعددية الثقافية»، كولومبيا لمراجعة القانون، (101/5 (June 2001), pp. 11811218) نشر جمعية كولومبيا لمراجعة القانون، متوفر على الرابط:

http://www.jstor.org/stable/1123774؛ أوكين، سوزان مولر، «هل التعددية الثقافية سيئة للمرأة؟» تحرير جوشوا كوهين وآخرون، هل التعددية الثقافية سيئة للمرأة؟ (برينستون، NJ: منشورات جامعة برينستون ١٩٩٩).



دليل عملي لبناء الدساتير

نماذج الحكم اللامركزي

ماركوس بوكنفورديه

تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل السابع من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلا عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

لا يرتبط هذا الإصدار بأي مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء الواردة ضمن هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو مجلس إدارتها أو مجلس الدول الأعضاء التابع لها أو آراء الجهات المانحة لها.

يتعين تقديم طلبات الحصول على تصريح بإعادة إصدار هذا الإصدار كلياً أو جزئياً إلى:

International IDEA

Strömsborg

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel: +46-8-698 37 00

Fax: +46-8-20 24 22

Email: info@idea.int

Website: www.idea.int

التصميم: شركة تربو ديزاين، رام الله

تصميم الغلاف: شركة تربو ديزاين، رام الله

رسومات الغلاف: شريف سرحان

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-91-87729-51-5

جرى نشر النسخة الإنجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية.

مقدمة

جرى وضع أقدم دساتير العالم إبان القرن السابع عشر، حيث وُصفت آنذاك بأنها مواثيق ثورية نظراً لظهورها في ظل نظم سياسية جديدة تماماً. وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم العديد من الدساتير. وظهر الكثير منها عقب انتهاء الحرب الباردة في عام ١٩٨٩، والتي وصفت بالدساتير الإصلاحية حيث كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين أداء المؤسسات الديمقراطية.

ومن أهم الوظائف الجوهرية لأي دستور وضع الإطار العام لمؤسسات الحكم وتحديد من الذي يضطلع بصلاحيات الدولة وسلطاتها، وكيفية النهوض بهذا الدور ولأي غرض. إلا أن الدساتير لا تهبط علينا من السماء ولا تنمو كذلك وسط البساتين، بل هي في واقع الأمر نتاج لإبتكار وإنتاج البشر، إذ ترسم خطوطها العريضة الاتفاقيات والسياقات التاريخية والاختيار والكفاح السياسي.

ويطالب المواطن في ظل النظام الديمقراطي بالحصول على حق صاحب السلطات الأصلي. فالدستور بالنسبة له يمثل عقداً اجتماعياً يعمل على قصر استخدام الحكومة للسلطة على السعي لتحقيق صالح المواطن في مقابل ولائه ودعمه لها. ويلخص مصطلح «الدستورية» فكرة السلطة المحدودة.

وفي الوقت ذاته، تمتد الأهمية الجوهرية لدساتير اليوم إلى ما هو أبعد من تلك الوظائف الأساسية. وتدرج الدساتير ضمن الأجنحة العامة عندما يحين الوقت للتغيير إلى نظام سياسي أفضل. وتسعى الشعوب إلى وضع دساتير قادرة على حل المشكلات العصرية للدولة والحكومة. وفي الوقت الراهن، تتسم تلك المشكلات بتعدد أوجهها واتخاذها نطاقاً عالمياً على نحو متزايد - بداية من الفساد إلى الأزمات المالية الطاحنة، ومن التدهور البيئي إلى الهجرة بأعداد كبيرة. ويمكن بالطبع إدراك مدى رغبة الشعوب في المشاركة في تحديد بنود الدساتير والإصرار على عملية تشريع للدساتير تتسم بالشمولية والديمقراطية. وقد أقتحم مصطلح «الدستورية الجديدة» المصطلحات السياسية كدليل إضافي على تلك الأهمية الجديدة التي اكتسبتها الدساتير. ويتمثل التحدي الآن في إتاحة الفرصة للقطاع الأكبر من المجتمع أن يدلوا بدلوه في عملية بناء الدساتير، بما في ذلك النساء والشباب والمجموعات المستضعفة والمهمشة.

ولا يزال الصراع في الوقت ذاته يمثل شوكة في ظهر الدساتير. فقد كانت الدساتير القديمة تمثل موروث الصراع مع النزعة الاستعمارية، بينما استهدفت الدساتير الحديثة وضع نهاية لذلك الصراع الضروس بين المجموعات والأمم المتناحرة حول الدولة ولن تنتمي. ومما لا يدع مجالاً للشك، جاءت تلك الدساتير الجديدة وهي تحمل على أعتاقها الكثير من التوقعات والآمال بأنها ستكون المدخل إلى حقبة جديدة من السلام والديمقراطية، مخلفة ورائها الفاشية والاستبداد والاحتقان السياسي.

تُصاغ الدساتير الآن في عصر تنتشر فيه نماذج ومبادئ الحكم الرشيد في جميع قارات العالم. وكان من الممكن أن يستغرق هذا التغيير فترة زمنية أطول لولا الدور الذي لعبته المنظمات الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وتجدد الإشارة هنا إلى أن المستوى المنخفض للصراع العنيف بين الدول كان له دوره كذلك في تعزيز الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة، مثل حقوق الإنسان وسيادة القانون والحرية والدستورية والعدالة والشفافية والمساءلة - والتي تعد جميعها عناصر جوهرية لأي نظام دستوري. وتتيح تلك القيم المشتركة لمنظمات مثل الاتحاد الإفريقي

ومنظمة الدول الأمريكية أن تكون أطرافاً أساسية للحكم الدستوري في دولها الأعضاء، وهو ما يتيح لها بدوره التدخل بشكل قانوني عندما لا يُحترم الدستور في أمور مثل تولي ونقل السلطة عقب إجراء انتخابات حرة.

ومن هذا المنطلق أحث القائمين على بناء الدساتير على الاستفادة من الدروس والخيارات التي يمكن أن تقدمها الدول والهيئات الدولية الأخرى. ليس هناك داع للبدء من الصفر عند التعامل مع قضايا مثل إدراج حقوق الإنسان ضمن الدساتير وضمان استقلال القضاء وإخضاع قوات الأمن تحت مظلة الحكم الديمقراطي المدني وضمان أن يتمتع كل مواطن بممارسة تصويت حر وعادل وصادق. ويكمن الخطأ في الاعتقاد بأن ذلك الاتفاق العام السطحي من شأنه تبرير اتخاذ منهج مرسوم سلفاً لصياغة الدساتير.

إن فكرة النماذج والقيم المشتركة لا يجوز لها بمكان أن تقوض من حقيقة أن القائمين على بناء الدساتير كانوا يتعلمون عن طريق الممارسة. فكل حالة من حالات بناء الدساتير ستمثل قضايا ساخنة يتعين حلها، على سبيل المثال ما الذي يتوجب فعله مع شاغلي المناصب الذين يهجمون عن التخلي عن السلطة ويلجأون إلى كافة السبل للحفاظ على توليهم الحكم والسيطرة. إن هذا التركيز للسلطة الذي أبرزه مؤخرًا ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم بعد انتهاء موروث حقبة التسعينيات من القرن العشرين، إنما يمثل تهديداً فعلياً للديمقراطية الدستورية في أي مكان بالعالم.

إن العالم يتغير بخطى سريعة، وهو ما يجعل القائمين على بناء الدساتير اليوم يتمتعون بميزة لم يحظ بها من سبقوهم. فقد أصبحت الدساتير القومية مصدرًا عالمياً لفهم القيم العالمية المشتركة، كما تتيح تكنولوجيا المعلومات بمجرد ضغط زر الوصول إلى عدد لا متناهٍ من خيارات تصميم الدساتير.

إن ما يقدمه هذا الدليل الجديد الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للجهات الفاعلة المشاركة في عملية بناء الدساتير هو مطالبة بتوفير سبل أكثر منهجية لمراجعة الدساتير، والتأكيد على أنه لا يوجد ما يدعى بنظم دستورية مستقرة أو خارقة بطبيعتها أو حتى صيغ أو نماذج معيارية تتناسب مع الجميع. ويعمل الدليل على تسليط الضوء على حقيقة مفادها أن كل الدول يتعين عليها أن تبحث عن أسلوبها الخاص في صياغة دستورها الخاص. علاوة على ذلك، لا يعد تصميم الدساتير ممارسة أكاديمية بحثية يسعى المشاركون فيها إلى بلوغ الحل التقني الأمثل لبلدانهم. ويعد القائمين على صياغة الدساتير والمفاوضين بشأنها نشطاءً سياسيين يهدفون إلى تفسير أجنداتهم السياسية ضمن نصوص الدستور. ومن ثم فإن الوثائق الدستورية الناتجة نادراً ما تكون أفضل خيار تقني متوفر، بل هي في واقع الأمر أفضل حل وسط دستوري يمكن التوصل إليه.

ويهدف هذا الدليل إلى تحسين المناظرات المعنية بالبحث عن نموذج يعكس متطلبات بلد بعينه كنتاج لتسوية سياسية. ومن خلال توجيهه إلى القائمين على بناء الدساتير في مختلف أنحاء العالم، يكون أفضل استخدام له في المرحلة المبكرة من عملية بناء الدساتير. وهو يستعرض بعض المعلومات التي من شأنها إثراء المناقشات المبدئية حول خيارات تصميم الدستور المتاحة، ويعد مفيداً للغاية كمقدمة لفهم مجال بناء الدساتير المعقد.

قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. وبناء عليه، وُضع هذا الدليل في التوقيت المناسب.

قسام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

أعدت العديد من البلدان من جميع قارات العالم تشكيل نظمها الدستورية على مدار العقود الأخيرة— خلال السنوات الخمس الأخيرة فحسب شاركت كل من بوليفيا ومصر وأيسلندا وكينيا وميانمار ونيبال وسري لانكا والسودان وتايلند وتونس في مرحلة من مراحل عملية بناء الدساتير. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في العالم العربي في عام ٢٠١١، بات بناء الدساتير مهيباً للنهوض بدور محوري في إقامة ديمقراطية راسخة في المنطقة.

تُبني الدساتير عادة في سياق تحولات سياسية أوسع نطاقاً قد ترتبط بتنفيذ عملية سلام وبناء دولة، كما قد ترتبط بالحاجة إلى المصالحة والمشاركة والتوزيع العادل للموارد خلال الفترات التي تعقب الصراعات. وأصبحت العديد من الدساتير لا يقتصر دورها الحالي على تحديد آليات الحكم فحسب، بل امتد كذلك ليشمل الاستجابة لتلك التحديات الأوسع نطاقاً على نحو يعتبر مشروغاً ومقبولاً على نطاق واسع. ومع زيادة المطالب الملقاة على عاتق الدساتير، كثيراً ما تكون معقدة ومطولة، ومن ثم تزداد صعوبة تصميمها، وكذلك تطبيقها. ونتيجة لما سبق، يحتاج القائمون على بناء الدساتير إلى الوصول إلى معارف واسعة النطاق ومتنوعة المجالات وعملية حول عمليات وخيارات بناء الدساتير.

تعد مشاركة المعارف المقارنة المعنية ببناء الدساتير أحد أهم مجالات العمل الرئيسية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويعمل هذا الدليل على جمع تلك المعارف والخبرات المقارنة للمرة الأولى في دليل عملي لبناء الدساتير، والتي تم جمعها بمنتهى الحرص والعناية بواسطة مجموعة من المؤلفين الخبراء.

ويهدف هذا الدليل إلى سد تلك الثغرات المعرفية التي يواجهها السياسيون وواضعو السياسات والممارسون المشاركون في عمليات بناء الدساتير المعاصرة. ويتمثل هدفه الرئيسي في توفير أداة مساعدة من الدرجة الأولى تستند إلى الدروس المستفادة من الممارسات والاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير. وهو مقسم إلى عدة فصول يمكن قراءتها كمقاطع فردية، بينما يوفر استخدام إطار تحليلي متسق عبر كل فصل فهماً أعمق لمجال القضايا والعناصر الفعالة في عمليات تطوير الدساتير.

ويعكس الدليل العملي لبناء الدساتير مدى ضرورة بناء الدساتير بالنسبة إلى إنشاء ديمقراطية مستديمة. ويعد بناء الدساتير عملية طويلة الأجل وتاريخية وهي غير مقيدة بالحقبة الزمنية التي يُكتب فيها الدستور فعلياً. ومع تركيز الدليل على الدساتير باعتبارها وثائق رئيسية في حد ذاتها، يؤكد على فهم النظم الدستورية على نحو مجمل، بما يتضمن المبادئ ذات الصلة (الفصل ٢) والحاجة إلى تعزيز ثقافة حقوق الإنسان (الفصل ٣)، فضلاً عن أحكام التصميم المؤسسي (الفصلين ٤ و٦) والأنماط اللامركزية للحكم (الفصل ٧). وهو بهذا لا يقدم معياراً أو نموذجاً للدساتير، بل يستنبط الدروس المستفادة من الممارسات والمعارف الحديثة. ومن بين هذه الدروس أن الدساتير قد تختلف نصوصها عن تطبيقها الفعلي على أرض الواقع.

وأنا من موقعي هذا إنما أرغب في التعبير عن عميق امتناني للمؤلفين والممارسين الذين أسهموا بأرائهم التي استقوها من خبراتهم، وكذلك لحكومة النرويج لما قدمته من دعم ومؤازرة. إن الدليل العملي لبناء الدساتير لم يكن ليظهر للنور بدون جهود هؤلاء.

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

لم يكن هذا الدليل ليرى النور لولا دعم وإسهامات العديد من الأفراد والمنظمات.

نقدر بكل امتنان إسهامات المؤلفين وغيرهم من المساهمين: «ماركوس بوكينفورديه»، و«حسن إبراهيم»، و«نورا هيدلنج»، و«ساكونتالا كاديرجامار - راجاسينجهام»، و«باولوس تيسفاجورجس»، و«وينلاك واهيو». ونقدم جل تقديرنا إلى كل من «بيبين ادهيكاري» و«ستيفن جوميز كومبس» و«سولاندا جويس» و«شيرين حاسم» و«توركواتو جارديم» و«ويلفريدو فيلاكورتا» لإسهاماتهم القيمة.

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: «تيك براسد دونجانا»، و«كارلوس ألبيرتو جوتشيا»، و«نوريا ماشومبا»، و«كيسيتينا موراي»، و«جيني توهايك»، و«جايمبائي ويكراماراتن» لعملمهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى «كتيا باجيانى» لمشاركتها الجوهرية في العديد من السوات. ونود أن نعرب عن امتناننا لجميع الأشخاص الذين أمدونا بأفكارهم وآرائهم الحديثة لوضع نص الدليل، بمن فيهم «رؤول أفيلا أورتيز»، و«أندرو برادلي»، و«أندرو إليس»، و«شيريل سوندرز»، و«لينا ريكيل تمانج» وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

ونعرب عن امتناننا لشريكتنا منظمة Interpeace لدورها البارز في إعداد تصور هذا المشروع وتطويره، ويشمل تقديرنا المساهمين في Interpeace «ميشيل براندت» و«جيل كوتريل» و«ياش جاي»، و«أنتوني ريجان».

المزيد من الشكر للدعم البحثي الذي قدمته «إيميلي بينر»، و«موج فازليوجلو»، و«إيف جرينا»، و«سنولي»، و«جان أورتجيس»، و«أبراك ساتي»، و«أن كاترين سيكيمير»، و«كاتجا ستوكبرجر»، و«أنا ماريا فارجاس»، و«فيليب وينسبيرج».

ونقدم جزيل الشكر والامتنان للخبرة التحريرية التي قدمها «جي ماثيو ستريدي» و«إيف جوهانسون»، وكذلك لجهود فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعلى الأخص «نادية حنضل زاندر»، و«تحسين زيونة». وقد كان تقاني فريق عمليات بناء الدساتير أمر يفوق التقدير؛ ونتوجه بشكرنا إلى كل من «ميلاني لين»، و«جيني فانديالان إيزبيرج»، و«روزينا إسماعيل-كلارك»، و«تاويه نجنجي» لإسهاماتهم العديدة ودعمهم لهذا المشروع.

وأخيراً وليس آخراً، نتوجه بالشكر إلى حكومة النرويج لما قدمته من مساندة، والتي بدونها لم يكن في الإمكان إصدار النسخة الإنجليزية لهذا الدليل.

جدول المحتويات

١	(١) الهدف من هذا الفصل ولمحة عامة	١
١	١-١) ما هي اللامركزية؟	١
٢	الشكل ١: نقل الصلاحيات تصاعدياً إلى مؤسسة دولية أو إقليمية	٢
٣	الإطار ١: الاندماج الإقليمي والتدويل	٣
٤	١-٢) أهداف اللامركزية	٤
٥	١-٣) عناصر اللامركزية وخصائصها	٥
٦	الشكل ٢: خيارات اللامركزية	٦
٩	(٢) الأمور المتعلقة بالظروف العيانية	٩
١٠	الجدول ١: الآثار الإيجابية والسلبية للامركزية	١٠
١٣	(٣) خيارات التصميم	١٣
١٣	١-٣) تركيبة اللامركزية: إعداد الهيكل الشكلي	١٣
١٤	الشكل ٣: مستويات الحكم	١٤
١٤	١-٣-١) عدد مستويات الحكم	١٤
١٤	الشكل ٤: تشكيل مستويات الحكم في السودان	١٤
١٥	الشكل ٥: تشكيل مستويات الحكم/ الإدارة في ألمانيا	١٥
١٦	الشكل ٦: تشكيل مستويات الحكم/ الإدارة في سويسرا	١٦
١٦	١-٣-٢) تصميم الوحدات المنطقية تحت إطار أحد مستويات الحكم	١٦
١٧	الإطار ٢: مناقشة تشكيل نظام حكم لامركزي في نيبال*	١٧
١٧	١-٣-٢) تحديد عمق اللامركزية	١٧
١٨	الشكل ٧: هياكل اللامركزية في فرنسا وسويسرا	١٨
١٨	١-٣-٢) الأبعاد الإدارية والسياسية والمالية للامركزية	١٨
١٩	اللامركزية الإدارية	١٩
١٩	الشكل ٨: إزالة تركيز السلطات، وتقويضها، ونقلها: الفروق	١٩
٢٠	اللامركزية السياسية	٢٠
٢١	الشكل ٩: أمثلة عن اللامركزية السياسية	٢١
٢١	اللامركزية المالية	٢١
٢٣	الشكل ١٠: اختصاصات تحقيق الإيرادات: أمثلة من ستة بلدان	٢٣
٢٣	١-٣-٢) اللامركزية المتناظرة وغير المتناظرة	٢٣
٢٤	الإطار ٣: دراسة حالة: اللامركزية غير المتناظرة في المملكة المتحدة	٢٤
٢٥	الإطار ٤: دراسة حالة: اللامركزية حسب الطلب في إسبانيا	٢٥
٢٦	١-٣-٢) ما أنواع الصلاحيات المنقولة إلى كل مستوى من مستويات الحكم؟	٢٦
٢٦	الجدول ٢: ما أنواع الصلاحيات المنقولة إلى كل مستوى من مستويات الحكم؟	٢٦

الإطار ٥: السلطات المشتركة: مثال من جنوب أفريقيا	٢٨
الشكل ١١: النموذج المنفصل في النظام اللامركزي: كما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية...	٣١
الشكل ١٢: النموذج المتكامل	٣٢
٣-٣) الضمانات القانونية للترتيبات اللامركزية: أحد الجوانب الرئيسية للأنظمة الفدرالية	٣٣
١-٣-٣) مقدمة	٣٣
٢-٣-٣) الفدرالي مقابل الوحدوي، والمركزي مقابل اللامركزي: الفروق القانونية	٣٤
الإطار ٦: الفدرالية الشخصية	٣٥
الشكل ١٣: اللامركزية في الأنظمة الفدرالية	٣٦
الإطار ٧: المحتوى مهم: البحث السوداني عن أفضل خيار للامركزية	٣٧
٤) خاتمة	٣٩
الجدول ٣: المواضيع التي يركز عليها هذا الفصل*	٤٠
كلمات رئيسية	٤٤
مصادر إضافية	٤٤
مسرد المصطلحات	٤٦
لمحة عن المؤلف	٥٠
لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	٥١

نماذج الحكم اللامركزي

١) الهدف من هذا الفصل ولمحة عامة

١- ١) ما هي اللامركزية؟

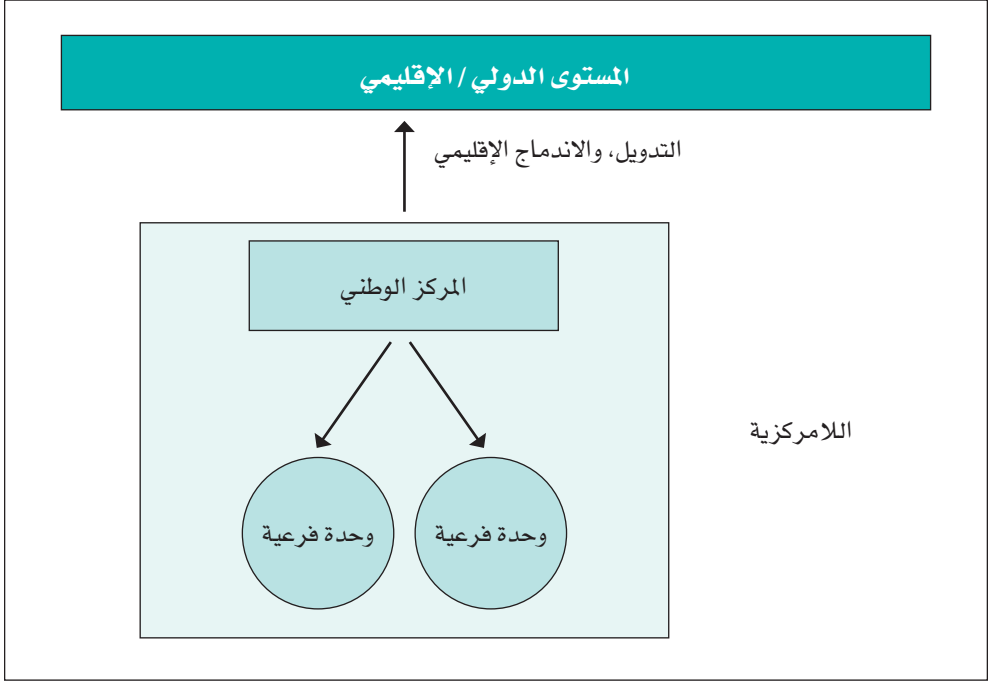
يمثل مصطلح «اللامركزية» عدة ظواهر متنوعة. فقد اعتبر كل من السياسيين والمعنيين والمؤسسات متعددة الجنسيات أن اللامركزية هي الحل الأمثل لمشكلات دول عدة، لاسيما تلك التي تمر بحقبة ما بعد النزاع. وبناء عليه، بات كثير من المفاهيم مرتبطاً بهذا المصطلح حتى أن بعض المختصين ربطوه بمعانٍ أخرى. ويعقد هذا الارتباك مهمة تحليل مفهوم اللامركزية وتطبيقه في عملية بناء الدساتير.

ويعرّف هذا الفصل ودليل «المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات» (دليل عملي لبناء الدساتير) اللامركزية تعريفاً أكثر عمومية بأنها توزيع سلطات الحكم وصلاحياته بعيداً عن المركز الوطني إلى مؤسسات أخرى على مستويات أخرى من الحكم^١ أو من الإدارة^٢. وبالتالي تُعرّف اللامركزية بأنها مصطلح مناطقي تُمنح فيها السلطات والصلاحيات إلى مستويات الأقاليم والمحافظات والمستوى المحلي (انظر الشكل ١).

١ يُقصد بمصطلح «مستوى الحكم» الجزء من التسلسل الهرمي الذي توظف من خلاله سلطات الدولة في مكان معين في الترتيب الرأسي للدولة، وتكون المستويات وطنية، أو إقليمية، أو محلية.

٢ يصف «مستوى الإدارة» بيئة مؤسسية تدعم إدارياً تنفيذ السياسات الحكومية في الأقاليم، وعلى المستوى المحلي، الخ. وهو يختلف عن مستوى الحكم بأنه لا يرسم السياسات بل ينفذها فحسب.

الشكل ١: نقل الصلاحيات تصاعدياً إلى مؤسسة دولية أو إقليمية



المصدر: م. بوكينفوردية، اللامركزية من وجهة نظر قانونية: خيارات وتحديات (غيشن: ترانسيمت، ٢٠١٠).

تعد اللامركزية طريقاً ذا اتجاهين يستخدمه المختصون لوصف نقل الصلاحيات والسلطة من المستوى الوطني إلى مستوى المحافظات أو المستوى المحلي من الحكم داخل الدولة، أو نقل الصلاحيات تصاعدياً من المستوى الوطني إلى مؤسسة دولية أو إقليمية^٢، حيث يُشار إلى هذا النقل التصاعدي عادة باسم «الاندماج الإقليمي» أو «تدويل» صلاحيات معينة. وعلى الرغم من انطواء نقل الصلاحيات إلى هيئات دولية على عناصر لنقل صلاحيات مركزية، يركز هذا الفصل على سمات اللامركزية داخل الدولة، كما يتناول ولكن بإيجاز آثار «اللامركزية التصاعدية» وأهميتها في نظر الممارسين الدستوريين (انظر الإطار ١).

إن «اللامركزية» مصطلح عام يشير إلى توزيع سلطات الحكم وصلاحياته بعيداً عن المركز الوطني إلى مؤسسات أخرى على مستويات أخرى من الحكم أو من الإدارة.

٢ يُقصد بمصطلح «إقليمي»: (أ) إقليم عالمي (كأوروبا، وشرق أفريقيا، إلخ) وذلك في سياق دولي أو إقليمي. (ب) الوحدة الفرعية بين المستويين الوطني والمحلي (تمثل مستوى المحافظات أو الولايات) وذلك في سياق محلي أو مناطقي.

الإطار ١ : الاندماج الإقليمي والتدويل

تسمح اللامركزية بتوزيع الصلاحيات داخل البلد وإلى مستوى دولي أو إقليمي. وتلتزم الدول المصادقة على أغلب المعاهدات الدولية والإقليمية بتطبيق شروط صريحة دولية أو إقليمية من خلال آليات ومؤسسات تُتمتع وطنياً. ومع ذلك، تُنشئ بعض المعاهدات الدولية مؤسسات دولية أو إقليمية مستقلة تمارس وظائف بعينها نقلتها إليها الدول الأعضاء في المعاهدة (الاتحاد الإفريقي، واتحاد دول جنوب شرق آسيا، واتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا، وتجمع دول شرق أفريقيا، وجامعة الدول العربية، إلخ). وقد تتطور بعض هذه المؤسسات الدولية أو الإقليمية إلى هيئات شبه حكومية بمرور الوقت. فطيلة العقود الأخيرة والاتحاد الأوروبي يكتسب صلاحيات وسلطات إضافية من الدول الأعضاء فيه، ما أدى إلى إنشاء حكومة دولية تتمتع بصلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية. وبالرجوع إلى التاريخ، نجد أن عملية اللامركزية «التصاعدية» المتواصلة قد أدت إلى إنشاء بلدان مثل سويسرا، والإمارات العربية المتحدة، والولايات المتحدة.

ومن المرجح ألا يكون «للتدويل» و«الاندماج الإقليمي» إلا تأثير غير مباشر وبعيد عند التفاوض على دستور جديد وصياغته. فالحكومات والبرلمانات اللاحقة هي التي تنظر عموماً في توقيع وتصديق الاتفاقيات الدولية التي تنص على نقل الصلاحيات إلى هيئات دولية وليس الجمعية الدستورية. ولكن كما توضح حالة إسبانيا، قد ينبغي تناول القضيتين في الوقت ذاته. فعقب وفاة الجنرال فرانيسكو فرانكو، تعين على واضعي الدستور في الفترة ١٩٧٥-١٩٧٨ النظر في الشروط الدستورية المحتملة للانضمام إلى المجموعة الاقتصادية الأوروبية بعد تقديم طلب للانتساب لها في عام ١٩٧٦.

وبعيداً عن الاندماج الإقليمي، تتسم تلك القضية بأهمية كبيرة في ما يتعلق بوضعي الدساتير على المستوى العالمي كذلك. فعلى سبيل المثال، من شروط الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أو نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية اعتماد الدولة هيكلًا دستوريًا معينًا. ومن أجل تحقيق شروط نظام روما الأساسي وكذلك الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، تعين على ألمانيا تعديل بعض من أحكام دستورها الخاصة بتسليم الرعايا الألمان. وأصبحت المادة ١٦ (٢)* من القانون الأساسي الألماني تنص على ما يلي: «لا يجوز تسليم أي مواطن ألماني إلى دولة أجنبية». وثمة لائحة مختلفة تنص على تسليم المواطنين الألمان إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أو إلى محكمة دولية مع مراعاة المبادئ الأساسية للدول الخاضعة للقانون. وعلى نحو أعم، تتضمن دساتير عدة في الوقت الراهن نصوصاً تخول صراحة نقل السيادة إلى مؤسسات دولية (مثل المادتين ٢٣ و٢٤ من دستور ألمانيا**، والمادة ٧ من دستور سنغافورة***، والمادة ٧٠ من دستور جمهورية أفريقيا الوسطى (٢٠٠٤)، والمادة ٢(أ) من دستور هنغاريا****).

وبعيداً عن التفكير في الفرص المستقبلية «للتدويل» و«الاندماج الإقليمي» إبان صياغة الدساتير، يتعين على واضعي الدساتير كذلك إقرار الصلاحيات التي نُقلت بالفعل إلى هيئات دولية أو إقليمية. وفي الدول التي تمر بحقبة ما بعد النزاع (عقب انتهاء حرب أهلية) أو في ظل أوضاع أخرى ذات تغيير جذري (كالانتقال إلى الديمقراطية)، يتعين على واضعي الدساتير والحكومات الجديدة بموجب القانون الدولي الامتنال إلى الالتزامات الدولية المبرمة مسبقاً. ولذا ينبغي أن يدرك واضعو الدساتير الالتزامات التي توجيهها مختلف المعاهدات التي تظل ملزمة للحكومة الجديدة.

* القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الفيدرالية (١٩٤٩) اعتباراً من ٢٠١٠.

** المصدر السابق.

*** دستور سنغافورة (١٩٦٥) اعتباراً من ٢٠٠٨.

**** دستور هنغاريا (١٩٤٩) اعتباراً من ٢٠٠٧.

تطوي اللامركزية على جانبين: أولاً، منح عناصر الحكم الذاتي لمستويات الحكم المحلية بما يسمح لها بتنظيم و/أو إدارة وظائف أو خدمات محددة بنفسها كالرعاية الصحية، والتعليم الابتدائي، الخ. ثانياً، السماح للكيانات المحلية عن طريق وضع نظام «للحكم المشترك» بالمشاركة في الحكم الوطني، غالباً من خلال غرفة تشريعية ثانية أو عبر إعداد قائمة «بالصلاحيات المتزامنة» التي تسمح لعدة مستويات من الحكم بتنظيم مجال محدد معاً. وعادة ما يكون الجانبان جزءاً من اللامركزية.

١-٢) أهداف اللامركزية

يتفاوت الدافع وراء اعتماد اللامركزية من دولة لأخرى، وتمثل المجموعتان التاليتان الأهداف الأكثر انتشاراً:

- وضع نظام فعال لتقديم الخدمات يستند إلى مبدأ التبعية إذ ينبغي أن تصبح الخدمات التي تقدمها بفاعلية مستويات أدنى من الحكم ضمن نطاق اختصاصها، وتوزيع الصلاحيات العامة توزيعاً واسعاً لتحقيق حكم فعال ومستجيب، وتوسيع نطاق الحصول على الخدمات الحكومية والموارد الاقتصادية، والتشجيع على مشاركة الجمهور في الحكم.
- تشكيل هيكل حكومي تعيش في إطاره المجموعات المتنوعة معاً وبسلام، والسماح للجهات المعنية الممثلة لأقاليم أو لأقاليم مهمشة بإيجاد موطئ قدم لها داخل النظام وبالتالي دعم استقرار البلاد عبر إقناعها بالولاء للدولة.

غالباً ما تؤثر الأهداف التي تسري في ظل ظرف بعينه على الشكل العام للجهود الرامية إلى تحقيق اللامركزية. وتشير الأدبيات إلى أن نقل المسؤوليات من مستوى الحكم الوطني إلى المحلي يحسن الخدمات المقدمة والمساءلة، في حين أن نقل السلطة إلى مستوى الأقاليم أو المحافظات أو الولايات قد يستوعب التنوع العرقي استيعاباً أفضل. ومع ذلك، ينبغي توخي الحذر والحيلة عند صياغة الشكل الأمثل للامركزية، لاسيما في مرحلة ما بعد النزاع، لتجنب أي آثار عكسية. فقد يؤدي ضعف الهياكل المحلية والافتقار إلى موارد بشرية ماهرة إلى إنتاج حكم محلي فاسد وغير كفء، بينما قد تعزز اللامركزية العرقية سيئة التصميم الحركات الانفصالية أكثر من ذي قبل.

يتمثل أحد أهداف اللامركزية في تشكيل هيكل حكومي تعيش في إطاره المجموعات المتنوعة معاً وبسلام، والسماح للجهات المعنية الممثلة لأقاليم أو لأقاليم مهمشة بإيجاد موطئ قدم لها داخل النظام.

يقدم هذا الفصل قائمة خيارات بهدف تيسير البحث والمفاوضات على التصميم الأمثل للامركزية. ولا تُعتبر اللامركزية أولوية لجميع الجهات السياسية الفاعلة. فقد تطمح بعض الجهات السياسية المعنية بعملية بناء الدستور إلى تركيز السلطة في المركز. وعادة ما يوفر التحكم بالدولة إمكانية إحكام السيطرة على السلطة الاقتصادية لأن الدولة، لاسيما في البلدان النامية والانتقالية، تمثل التركيز السائد لرأس المال. ولهذا، كثيراً ما يعتمد وسطاء السلطة إلى المنافسة الشديدة لفرض سيطرتهم على أجهزة الدولة على حساب تقديم الخدمات في الأقاليم ومحلياً بفاعلية. وفي واقع الأمر، يُعتبر التهميش المتواصل للمحيط من أهم أسباب تأجيج النزاعات الداخلية.

وتتبقى مجموعة أخرى من التحديات من محاولات اختيار رموز الدولة من رموز خاصة بدين مجتمع أو عرق محدد أو بهويته أو تقاليده، حيث تسمح تلك التلميحات المستفزة للحكام بترسيخ قاعدة سلطتهم، بيد أنها تقصي المجتمعات الأخرى في الوقت نفسه. أما الرموز المحايدة أو الالتزام الصارم بالقوانين المضادة للتمييز فيحدث أثراً عكسياً، إلا إنها قد لا تضمن بالضرورة الولاء المنشود للمؤيدين أو المواطنين على نحو أعم.

١-٣) عناصر اللامركزية وخصائصها

يعمل الحكم المركزي الخالص على تركيز الصلاحيات والموارد من منظور مناطقي ووظيفي. ولكن يصعب للغاية تشكيل حكومة مركزية خالصة، مع الاستثناء المحتمل لدولة الفاتيكان والدول الصغيرة الأخرى. فبمجرد أن

تتخذ اللامركزية أشكالاً كثيرة. وثمة مجموعة كبيرة من النماذج التي تضم في الأغلب عنصراً شكلياً وآخر موضوعياً.

تقوم الحكومة المركزية بإنشاء هيكل فرعية أو تنقل أي من صلاحياتها أو مواردها إلى الهياكل الفرعية القائمة، يتحقق شكل من أشكال اللامركزية. وتتخذ اللامركزية أشكالاً كثيرة، ما يوفر عدة خيارات لمواجهة مختلف التحديات. وثمة مجموعة كبيرة من

النماذج التي تحقق مجموعتي الأهداف المذكورتين آنفاً. وغالباً ما يضم كل من هذه النماذج عنصراً شكلياً وآخر موضوعياً. ويتناول هذا الفصل تلك القضايا كما هو موضح في الشكل ٢.

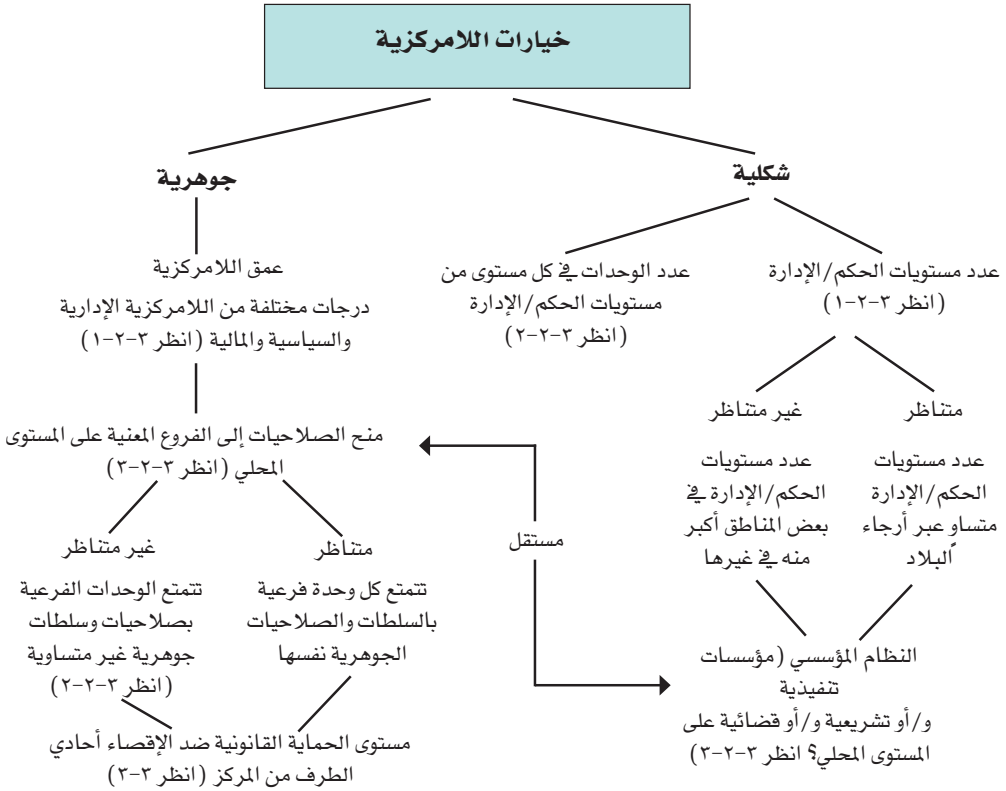
يتناول العنصر الشكلي من اللامركزية (يشار إليه أحياناً باسم «اللامركزية الجغرافية») هيكل الحكم عن طريق تحديد مستويات الحكم بدءاً من المستوى المحلي وانتهاءً بالوطني، وعدد الوحدات الفرعية داخل كل مستوى (انظر العمود الأيسر في الشكل ٢). وبعبارة أخرى، يجب هذا العنصر على السؤاليين التاليين: كم عدد مستويات الحكم أو الإدارة في الدولة (انظر القسم ٢-١-١)؟ كم عدد الوحدات في كل مستوى من الحكم أو الإدارة (على سبيل المثال، كم عدد الأقاليم التي يجب إنشاؤها على مستوى الأقاليم) (انظر القسم ٢-١-٣)؟ يمكن لأي من السؤاليين تحديد هيكل غير متناظرة، ما يعني أن بعض مستويات الحكم أو الإدارة قد لا تتواجد

يتناول العنصر الشكلي من اللامركزية هيكل الحكم عن طريق تحديد مستويات الحكم بدءاً من المستوى المحلي وانتهاءً بالوطني، وعدد الوحدات الفرعية داخل كل مستوى، فضلاً عن النظام المؤسسي الفعلي داخل الوحدات والتي تعتمد على بعضها على نحو متبادل.

في كامل الدولة، بل في بعض أجزائها فحسب. وتتمثل المهمة التالية الأكثر تحديداً في الإعداد المؤسسي الفعلي داخل الوحدات: هل يجب أن يكون هناك فرع تنفيذي/إداري للحكم فحسب لتطبيق السياسات الوطنية، أم ينبغي وجود مجلس تشريعي أيضاً يُعنى بسن سياسات الأقاليم أو حتى سلطة قضائية تفصل في القضايا استناداً إلى القانون الإقليمي؟ (انظر القسم ٢-٢-٣).

٤ ي. غاي، «هياكل الدولة: الفدرالية والاستقلال»، في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، «الديمقراطية والنزاع عميق الجذور: خيارات للمفاوضات»، (ستوكهولم: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠٠٢) ص: ٥٥١-٨٦١.

الشكل ٢: خيارات اللامركزية



يمكن للاتفاقيات السابقة والأحداث التاريخية أن تحدد الهيكل المناطقي والحكومي القابل للتطبيق. ولكن قد يلجأ واضعو الدساتير، لاسيما عقب نزاع عنيف أو أزمة داخلية، إلى إعادة تشكيل هذا الهيكل بما يعكس الاتفاقيات أو الإصلاحات الجوهريّة الجديدة كما حدث في ألمانيا عقب الحرب العالمية الثانية وفي جنوب أفريقيا بعد القضاء على نظام التمييز العنصري.

يقيس العنصر الجوهري للامركزية (انظر الجانب الأيمن من الشكل ٢) كيفية ملء الهيكل الشكلي فعلياً بالسلطات الجوهريّة (وهو ما يشار إليه أحياناً باسم «اللامركزية الوظيفية»). ما الصلاحيات الفعلية الممنوحة إلى المستويات الأدنى من الحكم؟ قد تتشابه بعض البلدان بالهيكل الشكلي، ولكنها تختلف اختلافاً كبيراً على صعيد الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة إلى مختلف المستويات (وهو ما يشار إليه عادة باسم «عمق اللامركزية»).

ويتفاوت عمق اللامركزية بين مختلف الأنظمة بدءاً من تلك التي تتسم بالمركزية وانتهاءً بتلك التي تعتبر شديدة اللامركزية. ويساعد التمييز بين عناصر اللامركزية الثلاثة التالية إلى حد كبير في تقييم درجتها التراكمية، أي اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية، واللامركزية المالية (انظر القسم ٢-١). إلى أي عمق يعتزم البلد تحقيق اللامركزية؟

يقيس العنصر الجوهري في اللامركزية كيفية ملء الهيكل الشكلي فعلياً بالسلطات الجوهرية، أي عمق اللامركزية. ويمكن قياسه من خلال الأخذ بالحسبان ثلاثة جوانب، اللامركزية الإدارية، والسياسية، والمالية.

وعلى الرغم من أن الهيكل الشكلي للامركزية بالكاد يحدد مدى عمقها، إلا إنه يضيق نطاق خياراتها الجوهرية. وحسبما هو مشار إليه بالسهم الموجود في الشكل ٢، يعتمد الهيكل الشكلي والصلاحية الجوهرية الفعلية على بعضهما البعض على نحو متبادل، إذ يتطلب منح صلاحيات كبيرة للمستويات الأدنى من الحكم توافر بيئة مؤسسية ملائمة في المقام الأول. فعلى سبيل المثال، إذا لم ينص الهيكل الشكلي على وجود هيئة تشريعية منتخبة على المستوى المحلي، لا يمكن منح هذا المستوى صلاحيات تشريعية جوهرية. وهكذا يؤثر إنشاء فروع منفصلة للحكم (سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية) على المستوى المحلي على عمق اللامركزية بكل المقاييس (انظر القسم ٢-٢).

لا يعتمد بقاء اللامركزية على هيكل وعمق توزيع الصلاحيات فحسب، بل وعلى حماية قانونية يؤمنها واضعو الدساتير لهذا التوزيع ضد إلغاء المركز الوطني لهذه الصلاحيات من جانب واحد أيضاً (انظر القسم ٣-٣). وفي هذه المرحلة، يعرف مصطلح «الفيدرالية» بأنه شكل محدد من أشكال اللامركزية. ولعل السمة الأكثر تمييزاً للهيكل الفيدرالي هي الحماية القانونية التي يوفرها للوحدات الفرعية - وهي إطار قانوني ليس في وسع المركز الوطني تعديله بسهولة على حساب الوحدات الفرعية، فضلاً عن مراقب قانوني يكون في الغالب السلطة القضائية - لفرض أي مساومة دستورية على اللامركزية. وبالتالي، يمكن لهيكل دستوري يصف علاقة قانونية فيدرالية بين مختلف مستويات الحكم أن يدعم أي مساومة دستورية ضد التغييرات التي يجريها المركز من جانب واحد.

لا يعتمد بقاء اللامركزية على هيكل وعمق توزيع الصلاحيات فحسب، بل وعلى وجود حماية قانونية ضد إلغاء المركز الوطني لهذه الصلاحيات من جانب واحد أيضاً.

٢) الأمور المتعلقة بالظروف العيانية

باستطاعة المختصين تحديد عدة وسائل لتصميم اللامركزية بشكل يمكنها من مواجهة التحديات في الدول المعرضة للنزاع. ومع ذلك، قد يكون لبعض الظروف الوطنية والإقليمية آثار عكسية وتؤدي إلى تقييد الآثار الإيجابية للامركزية على النزاع (انظر الجدول ١). وتؤكد الدراسات التجريبية أنه فيما نجحت بعض الدول في تسوية نزاع سابق بتحقيق اللامركزية، منيت دول أخرى بالفشل، ما زاد أحياناً من حدة النزاع. ولهذا، يُعتبر تحديد الشكل والتصميم المناسبين للامركزية من أصعب مهام واضعي الدساتير. ولا يعتمد النجاح على الخصائص الفردية للدولة والنزاع فحسب، بل وعلى وسطاء الصلاحيات المشاركين ومدى التزامهم ببناء الأمة. وقد تتباين القضايا المثيرة للخلاف تبعاً لمستوى اللامركزية. ففيما ينطوي نقل السلطة إلى مستوى الأقاليم أو الولايات أو المحافظات على نزاع من أجل التحكم في السلطة وموازنتها، غالباً ما تتعلق لامركزية السلطة ونقلها إلى الحكومات المحلية بتقديم الخدمات.

وقد تعيق الثقافة السياسية تحقيق اللامركزية، لاسيما حينما تُعلي من شأن فكرة السلطة النهائية - سواء في ما يتعلق بمؤسسات حكومية محددة أو «بالأمة» بحد ذاتها. ويمكن لإدراك أهمية تطبيق القانون بالتساوي على الجميع بغض النظر عن الأمر المعني أن يعقّد عملية التحول إلى اللامركزية، تماماً مثل افتراض ولاء المواطنين للدولة المركزية فقط. كما يفاقم حرص الزعماء السياسيين على مصالحهم الشخصية تلك المشكلات. ولتحقيق لامركزية فعالة، ينبغي أن يلتزم الزعماء في جميع مستويات الحكم بالفكرة، وعلى الأخص الزعماء الوطنيين

يمكن تصميم اللامركزية بشكل يمكنها من مواجهة التحديات في الدول المعرضة للنزاع. ومع ذلك، قد يكون لبعض الظروف الوطنية والإقليمية آثار عكسية. وفيما نجحت بعض الدول في تسوية نزاع ما بتحقيق اللامركزية، منيت دول أخرى بالفشل.

الذين يتعين عليهم التنازل عما يتمتعون به من نفوذ وسلطة. وقد يلجأ الزعماء السياسيون للمجموعات الأقلية أو المحلية إلى استبدال كضاهم ضد الدولة والذي قد ينطوي على رغبة في الانفصال بفرصة مواتية للمشاركة في حكم الدولة على نحو مسالم وبناء، حتى وإن كان على المستوى المحلي.

وكما يوضح الجدول ١، تتحول النتائج الإيجابية للامركزية إلى آثار سلبية إذا تجاهل واضعو الدساتير الظروف المحيطة أو لم يلتزموا بتحقيق اللامركزية.

الجدول ١ : الآثار الإيجابية والسلبية للامركزية

سلبية: تؤدي لامركزية السلطة إلى:	إيجابية: تساعد لامركزية السلطة في:
<ul style="list-style-type: none"> - تعزيز النخب المحلية التي قد تسيء استخدام السلطة. - قد يقوم أصحاب المصالح من ذوي النفوذ بإساءة استخدام المجتمع أو الحكومة المحلية لتحقيق مصالحهم الخاصة. ومن العسير استئصال جذور الفساد على مستوى الحكومات المحلية الصغيرة والتي تفتقر على الأرجح إلى الكفاءة. 	<ul style="list-style-type: none"> - الحد من الاستبداد على المستوى الوطني. - تتطلب بعض نماذج اللامركزية مشاركة السلطة، موزعة بذلك إياها رأسياً.
<ul style="list-style-type: none"> - عدم الفاعلية نتيجة لعجز الموارد البشرية والمالية. - قد تكون المجتمعات مغلوطة على أمرها وأصغر من أن تقي بوظائفها على نحو ملائم لافتقارها إلى الموارد البشرية والمالية الكافية. 	<ul style="list-style-type: none"> - تحسين تلبية احتياجات الشعب وتفضيلاته. - إن المجتمعات المحلية أكثر تلبية للاحتياجات المحلية.
<ul style="list-style-type: none"> - قيام السياسيين والنخب المحلية بالمطالبة بمزيد من الاستقلالية. - إنشاء مجموعات أغلبية جديدة في الأقاليم. - قد يؤدي منح وضع الأغلبية لمجموعة أقلية وطنية في إقليم بعينه إلى إنشاء أقليات جديدة، محولاً بذلك المشكلة إلى موضع آخر عوضاً عن حلها. 	<ul style="list-style-type: none"> - إدارة التوترات والنزاع المحتمل داخل بلاد تضم مجموعات سكانية متنوعة. - قد تتيح اللامركزية لمجموعات الأقلية التمتع بدرجة من درجات الحكم الذاتي وأن تحظى بوضع الأغلبية في مناطقها الخاصة، وتسمح لزعماءها السياسيين بشغل منصب قيادي معترف به رسمياً على مستوى الأقاليم.
<ul style="list-style-type: none"> - حدوث تنافس سلبي بين الأقاليم. - قد تؤدي اللامركزية إلى عدم المساواة والتنافس بين الأقاليم نظراً لاختلاف وفرة الموارد الطبيعية والصناعات وفرص العمل بين إقليم وآخر. علاوة على ذلك، قد يسفر إضعاف الأقاليم للوائح تدريجياً بهدف اجتذاب الاستثمارات ورؤوس الأموال عن حدوث «سباق نحو الحضيض». 	<ul style="list-style-type: none"> - الحث على تبني منهجيات إيجابية وفاعلة على صعيد الحكم ووضع السياسات. - تعزز اللامركزية التنافس السياسي والتجريب السياسي والإبداع السياسي عن طريق إنشاء موارد بديلة للسلطة الحاكمة.
<ul style="list-style-type: none"> - مضاعفة العمل وتكاليف التشغيل. - تضاعف اللامركزية حجم المهام الحكومية وتؤدي إلى وجود سياسات غير فعالة أو متداخلة أو متناقضة في مختلف أرجاء البلاد. كما تكلف النظم اللامركزية أكثر نظراً لزيادة عدد المسؤولين المنتخبين أو المأجورين في مختلف مستويات الحكم. 	<ul style="list-style-type: none"> - تنظيم تعقيديات هيكل الحكم. - توزع اللامركزية عبء الحكم وتسمح للمركز الوطني بالتركيز على التحديات والأولويات الرئيسية عبر توزيع الصلاحيات المناسبة على حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية.

من المتغيرات المهمة الأخرى المرتبطة بالظروف والتي تؤثر على فاعلية اللامركزية ديناميكيات نظام الأحزاب السياسية في البلاد - وعلى الأخص هل أن الأحزاب موزعة على الأقاليم أم لا. فعلى سبيل المثال، قد يحدد مدى هيمنة الأحزاب الوطنية الموزعة على الأقاليم أو الأحزاب الإقليمية المستقلة على المشهد السياسي الإقليمي درجة تحول اللامركزية كتصميم دستوري إلى نزع مركزية القوى السياسية^٥.

يُعتبر تحديد الشكل والتصميم المناسبين للامركزية واحداً من أصعب مهام واضعي الدساتير. ويعتمد النجاح على وسطاء السلطة المشاركين وديناميكيات نظام الأحزاب السياسية في البلاد. وقد يسيئ أصحاب المصالح من ذوي النفوذ استخدام اللامركزية لتحقيق مصالحهم الخاصة.

٥ د. برانكاتي، «اللامركزية، إذكاء النار أم نزع فتيل النزاع الإثني والانفصالية»، المنظمة الدولية، ٦٠ (٢٠٠٦)، ص ٦٥١-٦٨٥.

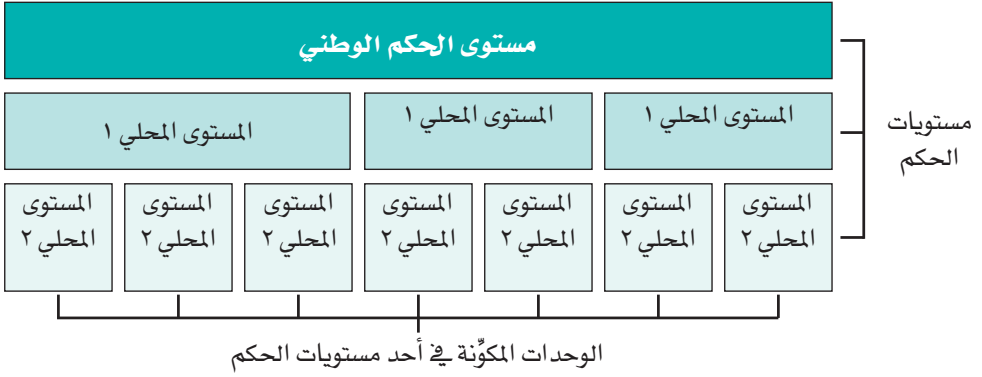
٣) خيارات التصميم

٣-١) تركيبة اللامركزية: إعداد الهيكل الشكلي

توفر تركيبة اللامركزية الهيكل المناطقي للبلاد. وفيما يلي عدة أسئلة يتعين الإجابة عليها في هذا الصدد:

- كم عدد مستويات الحكم التي يجب أن تعمل في البلاد؟ هل ثمة أسباب تدفع إلى إضافة أو اختزال مستويات الحكم مقارنة بالهيكل الحكومي السابق؟ ما عواقب هذا التغيير؟
- هل يتعين على جميع أقاليم البلاد تطبيق مستوى حكومي موحد؟
- كم عدد الوحدات المكوّنة الملائم في كل مستوى؟ على سبيل المثال، على المستوى المحلي، كم عدد الوحدات الذي يضاعف الخدمات الحكومية المقدمة بأدنى التكاليف؟
- هل يتعين على واضعي الدساتير تأجيل بعض عناصر اللامركزية لمرحلة لاحقة، وهل بمقدورهم تحقيق ذلك؟
- ما الخيارات المتاحة لاحقاً لتعديل الهيكل اللامركزي الداخلي؟

الشكل ٣: مستويات الحكم



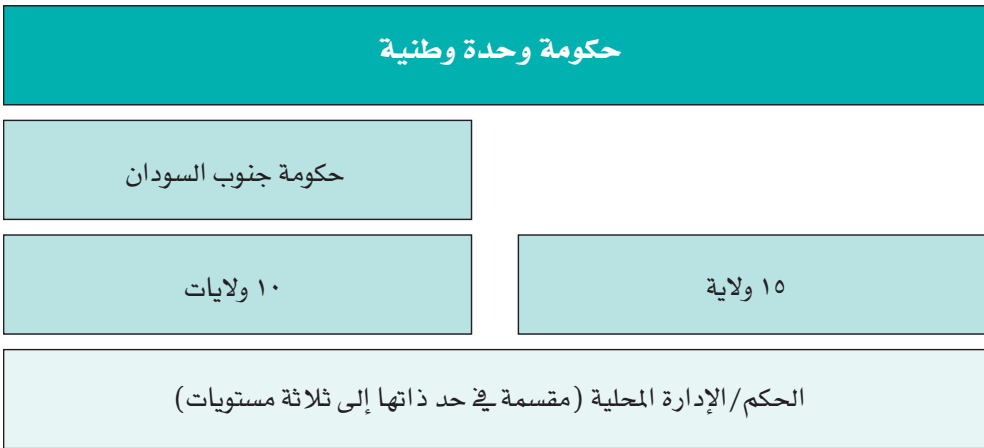
٣-١-١ عدد مستويات الحكم

هناك عموماً ثلاثة مستويات بارزة من الحكم/الإدارة هي المستوى الوطني، ومستوى الأقاليم/المحافظات/الولايات، والمستوى المحلي. إلا أن الأمر يختلف على أرض الواقع، إذ قد ينطوي المستوى المحلي، مثلاً، على عدة مستويات فرعية من الحكم/الإدارة.

عادة ما يحمل نقل السلطة إلى مستوى الأقاليم أو الولايات أو المحافظات في طيه نزاعاً للسيطرة على مقاليد السلطة وموازنتها. وتتلق لامركزية السلطة ونقلها إلى الحكومات المحلية بتوفير الخدمات أساساً.

وقد تحدد المساومات السابقة أو الأحداث التاريخية عدد مستويات الحكم والتي غالباً ما تتواجد على نحو متناظر في جميع أرجاء البلد. ومع ذلك، تختار البلاد أحياناً هيكلًا خارجياً غير متناظر، ما يؤدي إلى إنشاء مستويات حكم أكثر في بعض أركان البلاد منه في غيرها (انظر الشكل ٤).

الشكل ٤: تشكيل مستويات الحكم في السودان



لا يغطي مستوى الحكم الواقع مباشرة أسفل المستوى الوطني في بعض البلدان إلا أجزاءً من المنطقة (السودان بين عامي ٢٠٠٥^٦ و٢٠١١، وتنزانيا^٧). ففي السودان مثلاً، أوجد الدستور المؤقت مستوى من الحكم إضافياً وفريداً من نوعه يتمتع بالصلاحيات في جنوب السودان فقط (انظر الشكل ٤). وطالب الثوار في محادثات السلام التي أفضت إلى دستور السودان الجديد المؤقت بهذا المستوى الإضافي من الحكم بهدف إيجاد إقليم مشترك لشعب جنوب السودان بعد عقود من الحرب.

وفي بلدان أخرى، يقع مستوى المدن من الحكم مباشرة تحت المستوى الوطني دون وجود أي وحدات فرعية حكومية بينهما. وفي ألمانيا، ولأسباب تاريخية، تُعتبر ثلاث مدن بلديات وولايات في الوقت نفسه، ما يلغي مستوى الحكم الثالث القائم في أجزاء أخرى من ألمانيا (رئيس وزراء ولاية هامبورغ وحاكمها هو نفسه عمدة مدينة هامبورغ) (انظر الشكل ٥).

الشكل ٥: تشكيل مستويات الحكم/الإدارة في ألمانيا



وقد أدرج واضعو الدساتير في بلدان أخرى مستوى إضافياً من الإدارة في الوحدات الفرعية المناطقية الأكبر. وتدعم تلك الوحدات الإدارية الحكومات في تطبيق سياساتها. ففي سويسرا، يوجد في المقاطعات أفضية كوحدات إدارية لتطبيق سياسات المقاطعات. ومع ذلك، لا تحتاج المقاطعات الأصغر إلى هذه الوحدات لإدارة شؤونها وبالتالي لا يوجد فيها أفضية إدارية^٨.

٦ المادة ٢٤ من الدستور الوطني المؤقت للسودان (٢٠٠٥).

٧ المادة ٢ من دستور تنزانيا اعتباراً من عام ١٩٩٥.

٨ نظراً لأن دستور كل مقاطعة ينظم هيكلها الإداري أو الحكومي، لا ينص الدستور السويسري على إنشاء مستويات إدارية.

الشكل ٦ : تشكيل مستويات الحكم / الإدارة في سويسرا



والأهم من ذلك هو أن مجرد وجود هيكل غير متناظر ذي مستويات متنوعة من الحكم أو الإدارة لا يشير في حد ذاته إلى مستوى اللامركزية. فبينما يؤثر مستوى الحكم الإضافي في جنوب السودان تأثيراً كبيراً على التوازن السياسي نظراً لما يحظى به من صلاحيات جوهرية واعتباره شرطاً رئيسياً لإبرام معاهدة السلام، ليس للمستويات الإدارية غير المتناظرة في سويسرا أي تأثير فعلي.

يمكن أن ينشئ واضعو الدساتير وحدات فرعية على أساس الجدوى الإدارية والاقتصادية أو كفاءة كل وحدة أو هويتها. وقد تستدعي معاهدة السلام إنشاء وحدات فرعية حكومية قائمة على الهوية.

٣-١-٢) تصميم الوحدات المنطقية تحت إطار أحد مستويات الحكم

إلى جانب عدد مستويات الحكم/ الإدارة، ينبغي أن يحدد واضعو الدساتير عدد الوحدات الحكومية/ الإدارية في كل من تلك المستويات. وتعتبر معايير تشكيل هذه الوحدات الفرعية ذات أهمية قصوى. فعلى الرغم من أن هذه المعايير يُحددها في أغلب الأحيان طابع نزاع سابق، يمكن لواقعي الدساتير إنشاء وحدات فرعية على أساس الجدوى الاقتصادية والإدارية أو كفاءة كل وحدة أو هويتها. وقد لا يتحقق الاختيار القائم على مزايا كل خيار لأن إقرار الدستور قد يستند إلى نجاح معاهدة سلام تستلزم وجود وحدات فرعية حكومية قائمة على الهوية (البوسنة والهرسك، والسودان، الخ). وقد يؤدي تحديد وحدات فرعية اعتماداً على معيار الهوية إلى دائرة من توزيع الصلاحيات المركزية لأنه غالباً ما تطلب كل وحدة فرعية امتيازات متواصلة إضافية تعزز هويتها الخاصة (كاتالونيا في إسبانيا). وقد تؤدي الوحدات الفرعية القائمة على الهوية إلى إيجاد أقليات جديدة لأنه نادراً ما يتواجد في الوحدات الفرعية المنطقية هوية واحدة. كما أن عدم مراعاة مصالح هذه الأقليات الجديدة بصورة ملائمة قد يوجع النزاع. وعلى صعيد آخر، فإن إثارة «الحجم الأمثل» اقتصادياً استناداً فقط إلى معايير من قبيل البنية التحتية والخصائص الجغرافية والموارد والإمكانات لا يضمن بالضرورة تحقيق حكم فاعل وكفؤ. وفي حال تجدد النزاع العرقي السياسي والتهميش على مستوى الوحدة الفرعية نتيجة لرسم حدودها، لن يؤدي هذا إلى فض النزاع بل ينقله إلى مستويات أدنى فحسب. وهكذا، يلزم اللجوء إلى مزيج من المنهجيات لإنشاء

وحدات يمكنها الاستمرار اقتصادياً وتقبلها الشعوب المعنية^٩. ويوضح النقاش المتواصل في نيبال بشأن معايير رسم الحدود الداخلية التحديات المرتبطة بحل مثل تلك القضايا (انظر الإطار ٢).

الإطار ٢: مناقشة تشكيل نظام حكم لامركزي في نيبال*

ناقشت «لجنة إعادة هيكلة الدولة وتوزيع صلاحياتها» في نيبال عدد وأسماء وحدود الولايات في إطار الهيكل اللامركزي/الفدرالي المستقبلي، وأيضاً رسم حدود الوحدات الفرعية بناء على الهوية والجدوى الاقتصادية والإدارية وتوزيع الموارد وغيرها من العوامل. وقد أعدت خريطتان بديلتان وفق تلك البارامترات تضم الأولى ١٤ محافظة، بينما تضم الأخرى ٦ محافظات.

* انظر مركز الحوار الدستوري بنيبال، أخبار جديدة عن العملية الدستورية ومركز الحوار الدستوري، ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

ومن القضايا المهمة الأخرى هي هل يجب أن يتضمن الدستور خياراً يسمح بتعديل الحدود الداخلية بعد التصديق عليه، وإن كان الحال كذلك، من ينبغي أن يشارك في تلك العملية. وكلما أنشأت الحدود الداخلية مزيداً من الكيانات ذاتية الحكم عوضاً عن الأفضية الإدارية، ازدادت حساسية تلك المسألة. وتتطوي تلك العملية على عنصرين هما الحق في المبادرة والحق في التقرير. وفي إطار نظم شديدة المركزية، يُمنح هذين الحقين حصرياً إلى مؤسسة وطنية كالمجلس التشريعي عبر اقتراح قانون عادي وسنّه (بنن^{١٠}). وقد ينص دستور آخر على أن سن قانون يعدل الحدود الداخلية لا يستدعي أصوات أغلبية أعضاء المجلس التشريعي الوطني فحسب، بل وأصوات ثلثي النواب الممثلين للمجموعات المتأثرة بهذا القانون أيضاً (بلجيكا^{١١}). وتشترط بلدان أخرى موافقة المجالس التشريعية في الأقاليم المتأثرة بالقانون عليه (ماليزيا^{١٢}). وإلى جانب التصويت التشريعي على المستويين الوطني والمحلي، قد يشترط الدستور إجراء استفتاء عام لمواطني الوحدات الفرعية (سويسرا^{١٣}).

٢-٣ تحديد عمق اللامركزية

بعيداً عن الهيكل الشكلي للامركزية، يتعين على واضعي الدساتير أن يضعوا في اعتبارهم كذلك عمق اللامركزية (يشار إليه في هذا الفصل أيضاً باسم «اللامركزية الجوهرية») الذي تحدده الصلاحيات الفعلية المنقولة من المركز إلى مستويات الحكم الأدنى. وأثناء تحري هذا العمق، ينبغي بحث القضايا التالية بحرص بالغ:

- ما الوظائف الإدارية والسياسية والمالية التي ينبغي أن ينزع واضعو الدساتير مركزيتها وإلى أي مستوى من مستويات الحكم؟
- هل يتعين على واضعي الدساتير تحويل الصلاحيات بالتساوي بين أقاليم الدولة أم على نحو غير متناظر بناء على الظروف الخاصة بكل حالة (الكثافة السكانية، الأقليات، إلخ)؟

٩ ج. بايشلير، «الفيدرالية المانطقية مقابل الفيدرالية الإثنية والشخصية: قضايا وممارسات» (٢٠٠٨)،

http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/Document_Archive

١٠ المادة ١٥٠ من دستور بنن (١٩٩٠).

١١ المادة ٤ من دستور بلجيكا (١٩٩٤) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

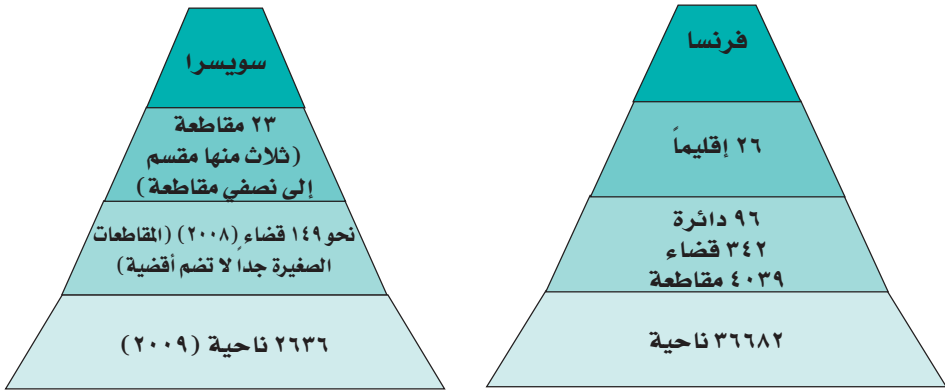
١٢ المادة ٢ من دستور ماليزيا (١٩٥٧) اعتباراً من عام ١٩٩٤.

١٣ المادة ٥٢ من دستور الاتحاد السويسري (١٩٩٩) اعتباراً من عام ٢٠١٠.

- هل يجب أن تعمل بعض المستويات كوكلاء إداريين لمستوى أعلى فحسب؟ وهل يجب أن تحظى مستويات أخرى من الحكم بسلطة الحكم الذاتي؟
- أي من فروع الحكم الثلاثة يتعين على واضعي الدساتير وضعه في المستويات الأدنى؟

يمثل الشكل ٧ الهيكل الشكلي للامركزية في فرنسا وسويسرا. وعلى الرغم من أنهما يبدوان متشابهين، إلا أن الحكم في فرنسا - حتى بعد إصلاحات نزع المركزية في عام ١٩٨٢ - أكثر مركزية بكثير من الحكم في سويسرا التي يعتبرها الكثيرون واحدة من أكثر الدول لامركزية. وتؤكد الأشكال الهرمية أن الهيكل الشكلي للحكم لا يحدد درجة اللامركزية الجوهرية، بل أن عمق اللامركزية يعتمد بالأحرى على الصلاحيات والموارد المخصصة لمستويات الحكم المختلفة. فعلى سبيل المثال، تتمتع المقاطعات في سويسرا بسلطات وصلاحيات مستقلة أكثر منها في أقاليم فرنسا، وهو ما يتجسد مثلاً في سلطة زيادة الضرائب التي تتمتع بها المقاطعات. وعلى الرغم من أن الأفضية السويسرية تمثل وحدات إدارية محضة تدعم تطبيق سياسة المقاطعات، إلا أن زعماءها يُنتخبون انتخاباً، في حين تُعين الرئاسة «الحكام» الفرنسيين الذين يعملون كوكلاء في الأفضية ويطبّقون سياسة الحكومة المركزية.

الشكل ٧: هياكل اللامركزية في فرنسا وسويسرا



* لم يجر أخذ نواحي دوتر-مير الفرنسية بالاعتبار

٣-٢-١) الأبعاد الإدارية والسياسية والمالية للامركزية

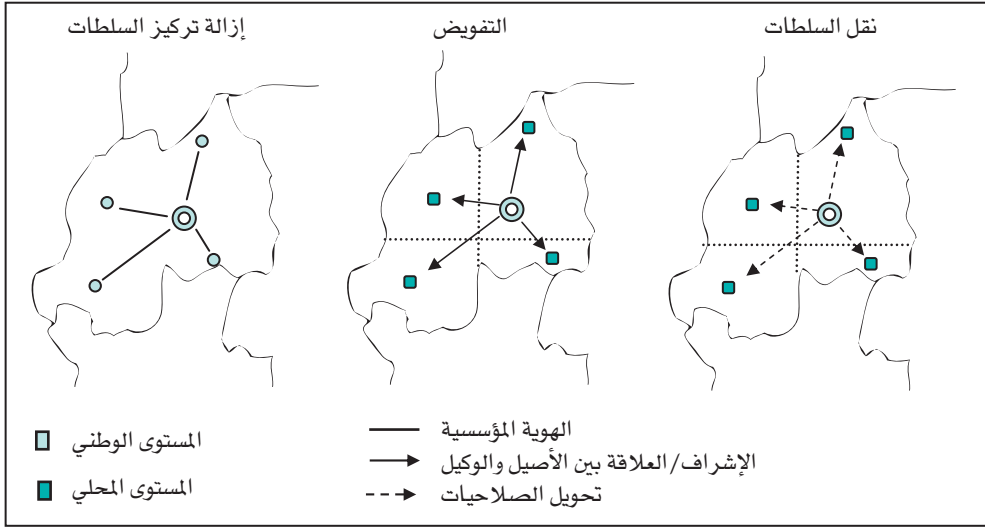
يقصد باللامركزية الجوهرية منح السلطة والصلاحيات إلى مستويات مختلفة من الحكم. ويتفاوت عمق اللامركزية بين مختلف الأنظمة بدءاً من تلك التي تتسم بمركزية شديدة وانتهاءً بتلك التي تعتبر شديدة اللامركزية. ولقياس مستوى اللامركزية بدقة ينبغي دراسة عناصرها الثلاث وهي اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية، واللامركزية المالية. ويُقصد باللامركزية الإدارية حجم الاستقلال الذي تتمتع به الكيانات الحكومية غير المركزية مقارنة بالحكومة المركزية. أما اللامركزية السياسية فتقاس حجم ما تسمح به الحكومات المركزية للوحدات الفرعية من تقلد للوظائف السياسية للحكم كالتمثيل النيابي. وأخيراً، يُقصد باللامركزية المالية مستوى تفويض الحكومات المركزية للمسؤوليات المالية إلى الوحدات الفرعية. وفيما يسهل

التمييز بين تلك العناصر الثلاثة القياس، فإن تحقيق لامركزية فعالة يتطلب التنسيق بينها. فستظل لامركزية السلطة تتسم بالضحالة إذا لم تدعم اللامركزية الإدارية والمالية هناك لامركزية إدارية، وسياسية، ومالية. مثالاً اللامركزية السياسية وتتبعانها. وسناقش بالتفصيل هذه العناصر الثلاثة.

اللامركزية الإدارية

للامركزية الإدارية ثلاثة أشكال متنوعة هي إزالة تركيز السلطات، وتفويضها، ونقلها، علماً أن كل شكل ينطوي على استقلال إداري إضافي (انظر الشكل ٨).

الشكل ٨: إزالة تركيز السلطات، وتفويضها، ونقلها: الفروق



المصدر: م. بوكينفوردية، اللامركزية من وجهة نظر قانونية: خيارات وتحديات (غيشن: ترانسميت، ٢٠١٠).

تحدث إزالة تركيز السلطات عندما تنقل الحكومة المركزية مسؤولية تطبيق سياسة ما إلى مكاتبها الميدانية، حيث يغير هذا النقل التوزيع الجغرافي للسلطة مع بقاء المسؤولية والصلاحيات في يد الحكومة المركزية. ولا تنقل إزالة تركيز السلطات الصلاحيات الفعلية إلى مستويات أدنى من الحكم، وهي لذلك لا تنشئ مستويات إضافية من الحكم. فعلى سبيل المثال، تُعتبر المدارس الثانوية قضية وطنية تخضع لقانون وطني وتديرها وكالات وطنية - إنشاء المدارس، وإدارتها، ووضع المناهج الدراسية، وتعيين المعلمين ودفع مرتباتهم - أي أن جميع المهام يُنفذها المستوى الوطني. ولكن نظراً لأن المدارس الثانوية تنتشر في جميع أرجاء البلاد وليس في العاصمة فحسب، يوفد موظفون ومعلمون وطنيون إلى جميع أرجاء البلاد لإدارتها دون تغيير طبيعة المؤسسة الوطنية.

تعني اللامركزية الإدارية إزالة تركيز السلطات، أو تفويضها، أو نقلها.

يتطلب التفويض نقل الحكومة اللامركزية مسؤوليات صنع القرار والمسؤوليات الإدارية المعنية بعدة وظائف عامة إلى مستوى آخر من مستويات الحكم. ويمثل التفويض علاقة بين الأصيل (الحكومة المركزية) والوكيل (المؤسسة المحلية). وتتفاوت درجة الإشراف، وقد تطوي على سيطرة مركزية متشددة متيحة قدرًا ضئيلاً

من حرية التقدير على المستوى الأدنى. وعلى النقيض من ذلك، قد تخصص الحكومة المركزية مسؤولية إدارة السياسة وتطبيقها إلى الوحدات الفرعية تخصيصاً كلياً على الرغم من فرضها للالتزام بالتوجيهات الرسمية. فعلى سبيل المثال، مازالت المدارس الثانوية تُعتبر مؤسسات وطنية تخضع لقوانين وطنية، بيد أن التنفيذ يقع على عاتق الوحدات الفرعية بإشراف عام من وزارة التربية.

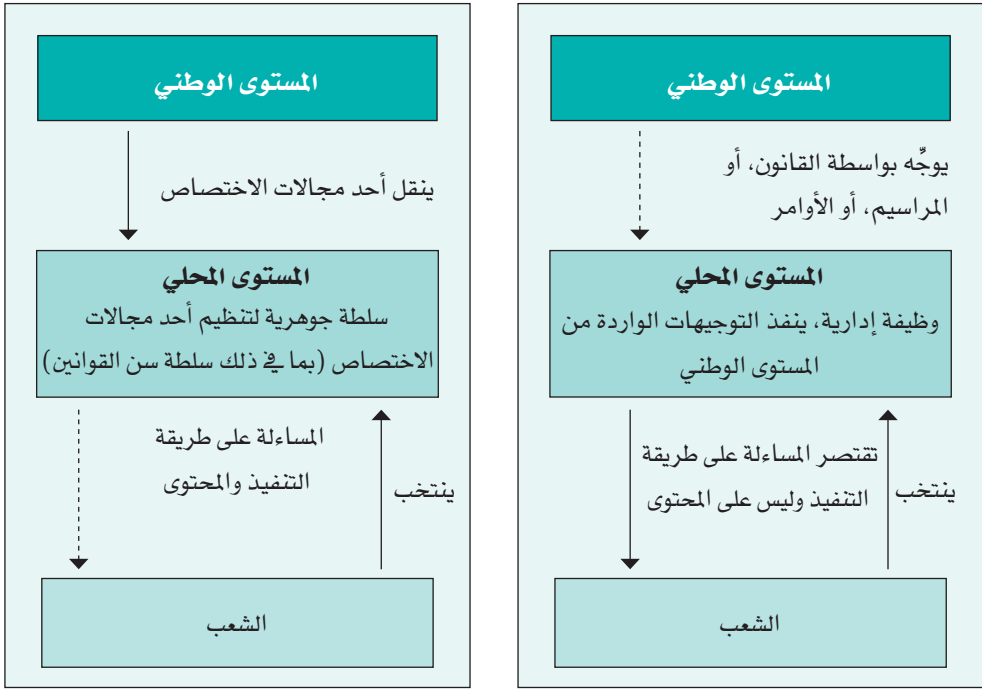
ويمثل نقل السلطات أقوى أشكال اللامركزية، وهو ينطوي على نقل أو تحويل مجموعة صلاحيات إلى حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية. ومرة أخرى، ثمة نماذج عدة. فقد تتضمن المجموعة إما صلاحيات محدودة لتطبيق مجموعة قوانين وطنية تتعلق بمجال معين مع قدر كبير من حرية التقدير بشأن التطبيق، أو قد تكون أشبه بالحكم الذاتي من حيث ممارسة الوحدة الفرعية لصلاحيات تشريعية فتضع القواعد والمعايير وترسم السياسات والإستراتيجيات. وتبعاً لدرجة نقل السلطات، قد تتدخل الحكومة المركزية بشكل محدود فقط، أو لا تتدخل على الإطلاق. ويجب أن يصحب نقل السلطات درجة ما من اللامركزية السياسية لأنه لم يعد للحكومة المركزية الحق في فرض قوانين جزائية على الوحدات الفرعية، وينبغي أن يتقلد الناخبون تلك المسؤولية بالتصويت في انتخابات عامة. مثال، تُعتبر المدارس الثانوية قضية محلية تخضع لقانون محلي وتديرها وكالات محلية - إنشاء المدارس، وإدارتها، ووضع المناهج الدراسية، وتعيين المعلمين ودفع مرتباتهم - أي أن جميع المهام يُنفذها المستوى المحلي. وتتسق الوحدات المحلية فيما بينها سياسة التعليم الخاصة بالبلاد.

اللامركزية السياسية

تتطوي اللامركزية السياسية على عنصرين هما: أ) نقل صلاحيات اختيار المسؤولين المحليين وتعيينهم من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية؛ ب) نقل سلطة هيكلية الحكم إلى مستوى الأقاليم أو المستوى المحلي. ويمكن تسمية العنصر الأول باللامركزية الانتخابية التي تتيح للناخبين انتخاب ممثليهم في الوحدات الفرعية الإقليمية أو المحلية. ومع ذلك، لن يكون في مقدور المواطنين التأثير على السياسة إلا بدرجة محدودة إذا ظلت مسؤولية وضع السياسات في يد المستوى الأعلى. فعلى سبيل المثال، ينتخب السويسريون رؤساء الأفضية، لكن صلاحيات هؤلاء تشمل فقط تطبيق التوجيهات الإدارية الواردة من المقاطعات (انظر أعلاه). وبالتالي يمكن للمواطنين اعتبار رؤساء الأفضية مسؤولين فقط عن التطبيق، وليس عن السياسات الجوهرية التي تضعها المقاطعات.

إن تعزيز العنصر الثاني من اللامركزية السياسية يستدعي - علاوة على السماح للناخبين باختيار قيادتهم المحلية - وجود ممارسة وترتيب هيكلية يتيحان للمستوى المحلي صياغة المهام المنقولة إليه من المركز الوطني ومراقبتها وتقييمها. ويُجرى ذلك هيئات تشريعية أو شبه تشريعية تمتد اختصاصاتها لتشمل تصميم وتفصيل قضايا السياسات المحولة إليها من الحكومة الوطنية.

الشكل ٩: أمثلة عن اللامركزية السياسية



—————> سيطرة قوية
-----> سيطرة محدودة/شديدة الضعف

المصدر: م. بوكينفوريه، «اللامركزية من وجهة نظر قانونية: خيارات وتحديات» (غيشن: ترانسميت، ٢٠١٠).

اللامركزية المالية

تحدد اللامركزية المالية درجة الاستقلال المالي. فدون موارد مالية كافية، لن يكون في استطاعة السلطات الإقليمية أو المحلية الاضطلاع بالمهام الجديدة الموكلة إليها على نحو واف، ما يؤدي إلى إضعاف المساءلة والشريعة. علاوة على ذلك، غالباً ما يقوض إقصاء اللامركزية المالية أو تأجيلها من فاعلية عناصر أخرى من اللامركزية.

وثمة ثلاثة عناصر رئيسية يتسم بها التصميم المالي في الدول اللامركزية: أ) تعيين مسؤولية الإنفاق - أي مستوى يقوم بالسداد؛ ب) تعيين مسؤولية زيادة الإيرادات - أي مستوى يفرض الضرائب؛ ج) الانتقالات بين مستويات الحكم - كيف تقسم مستويات الحكم المختلفة الإيرادات وتسوي حالات اختلال التوازن. ولضمان تحقيق إدارة فعالة، يجب أن تقترن القدرة على تعيين المهام والاختصاصات بتعيين مسؤولية الإنفاق - يتعين على مستوى الحكم المؤدي لمهمة ما أن يسدد تكاليفها. وقد يتم الافتراض بأن مسؤولية الإنفاق غالباً ما ترتبط بمسؤولية زيادة الإيرادات، أو صلاحية رفع الضرائب، إلا أن هذا لا يتواجد في كل الأماكن. وثمة أسباب جوهرية تدفع إلى تحقيق التوازن الصحيح في هذا الصدد. فإذا منح الدستور الجزء الأكبر من سلطة فرض الضرائب

إلى حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية، ستفتقر الحكومة الوطنية إلى أدوات الضرائب الضرورية لإدارة الاقتصاد الكلي. وبالمثل، يؤدي منح الحكومة الوطنية سلطات فرض الضرائب كافة إلى عواقب وخيمة. فقد يقوض فصل سلطة الإنفاق عن مسؤولية زيادة الإيرادات الرابط القائم بين مزايا الإنفاق العام وتكاليفه، أي الضرائب المفروضة لتوفير التمويل اللازم بحيث لا يؤدي الفصل إلى تعزيز المسؤولية المالية بين السياسيين الإقليميين والمحليين وناخبهم.

غالباً ما يقوض إقصاء اللامركزية المالية أو تأجيلها من فعالية عناصر أخرى من اللامركزية. ويجب أن يصاحب منح صلاحية الإنفاق توزيع المهام والاختصاصات.

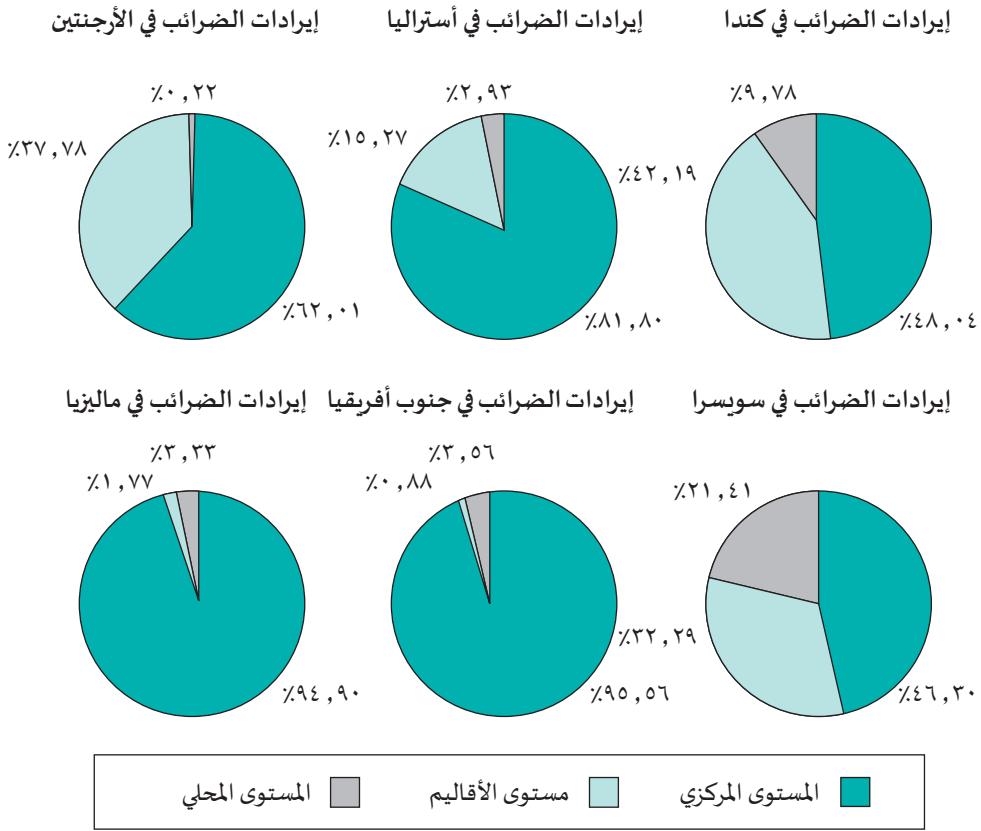
وبناء عليه، يتعين على واضعي الدساتير مراعاة المبدئين التاليين عند تحديدهم هل ينبغي منح صلاحية رفع الضرائب والإنفاق إلى الحكومات الإقليمية أو المحلية أم لا: أ) ينبغي أن تكون الإيرادات المخصصة للحكومات الإقليمية أو المحلية كافية - على الأقل للحكومات الثرية منها - لتمويل جميع الخدمات المحلية التي تصب في صالح السكان المحليين بصفة رئيسية. ب) يتعين على الحكومة المحلية جمع الإيرادات المحلية من السكان المحليين المستفيدين من الخدمات المحلية. فتأمين رابط قوي بين الضرائب المدفوعة والمزايا التي يتم تلقيها يعزز مساءلة المسؤولين المحليين وبالتالي تقديم الخدمات الحكومية أيضاً.

كما سبق وأوضحنا، غالباً ما يوجد خلل في التوازن بين الضرائب والإنفاق من حيث أن المستوى الوطني يتولى عادة جمع الجزء الأكبر من الضرائب لكنه يمنح مسؤوليات الإنفاق الرئيسية إلى المستوى الإقليمي أو المحلي والذي تضطر حكوماته إلى إنفاق أكثر مما يمكنها جمعه كإيرادات، وهو ما يؤدي إلى حالات عجز مالي سابق للتحويل يطلق عليها اسم حالات خلل التوازن الرأسي. كما تتواجد أيضاً حالات خلل توازن

لا تتمتع جميع حكومات المستوى المحلي بإمكانيات تحقيق الإيرادات نفسها، كما أن التحويلات بين مستويات الحكم من الحكومة الوطنية إلى الحكومات المحلية وأيضاً بين الحكومات المحلية أمر حتمي.

أقضي أي بين المستويات المحلية، إذ لا تتمتع جميع حكومات المستوى المحلي بإمكانيات تحقيق الإيرادات نفسها - فالأغنياء لا يقيمون في جميع الأقاليم، ولا تتكبد جميعها التكاليف ذاتها - فبعض الأقاليم تقدم خدمات إضافية، أو يقيم فيها عدد أكبر من السكان. تجعل حالات خلل التوازن تلك التحويلات بين مستويات الحكم - الرأسية إذا انتقلت المدفوعات من الحكومة الوطنية إلى الحكومات المحلية، والأفقية إذا انتقلت بين الحكومات المحلية - أمراً حتمياً. ويشمل مصطلح «المنح» التحويلات من مستويات الحكم الأعلى إلى الأدنى. وبناء على نوع المنحة - منح ذات أغراض عامة، أو منح خاصة، أو إعانات حكومية، أو منح إضافية - والشروط المرتبطة بها، تؤدي تلك التحويلات إلى زيادة استقلالية الوحدات الفرعية.

الشكل ١٠ : اختصاصات تحقيق الإيرادات: أمثلة من ستة بلدان



المصدر: صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي للإحصائيات المالية الحكومية ٢٠٠٨، ٣٢ (واشنطن: صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٨).

٢-٢-٣) اللامركزية المتناظرة وغير المتناظرة

لا يجب بالضرورة أن يكون عمق اللامركزية على الأصعدة الإدارية والسياسية والمالية متناظراً في جميع أرجاء البلاد. وفي واقع الأمر، قد تظهر اللامركزية غير المتناظرة كأداة سياسية فعالة. فإذا اتفق واضعو الدساتير على تحقيق اللامركزية للحد من النزاع الداخلي بين أقاليم بعينها، يكون من المنطقي إذن منح حكم ذاتي لتلك الأقاليم فحسب، كما هو الحال في فنلندا (أولاند)، وإندونيسيا (آتشيه)، وإيطاليا (تيرول الجنوبية)، وماليزيا (بورنيو)، والفلبين (مينداناو)، والسودان (جنوب السودان)، وتنزانيا (زنجبار). وتجمع بعض تلك الأنظمة الفروق في العمق الجوهري للامركزية بالهيكل الشكلي غير المتناظر للبلاد، كما هو الحال في السودان وتنزانيا. ومع ذلك، كثيراً ما يمنح الدستور بعض الأقاليم سلطة أكبر على صعيد اللغة أو الثقافة مثلاً، مع الحفاظ على هيكل شكلي متناظر (إندونيسيا^{١٤} والفلبين^{١٥}).

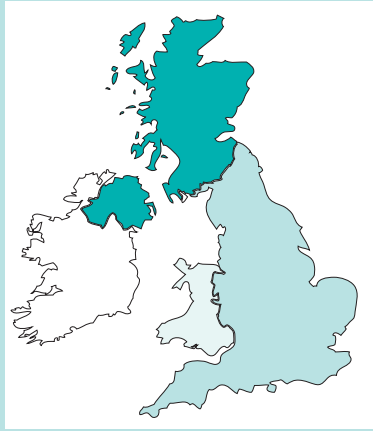
١٤ المادة ١٨ أ/ب من دستور أندونيسيا (١٩٤٥) اعتباراً من عام ٢٠٠٢.

١٥ المادة ١٠ من دستور الفلبين (١٩٨٦).

و غالباً ما يعترض الوطنيون على الترتيبات غير المتناظرة التي تميز بين الأقاليم بناء على العرق أو الدين، زاعمين بأن هذه الترتيبات تذرّ بمزيد من التقسيم وتعزز الميول الانفصالية. ولكن أقاليم الأقليات التي عانت على مر التاريخ من التهميش والتمييز تطالب في أغلب الأحيان بالحكم الذاتي كشرط لدعم الدستور. واستناداً إلى نقاط القوة السياسية النسبية للجهات المعنية المشاركة، تتفاوت الترتيبات غير المتناظرة تفاوتاً كبيراً. فقد صممت بعض البلدان (المملكة المتحدة وإسبانيا) أنظمة لامركزية مختلفة لكل إقليم (انظر الإطارين ٣ و٤).

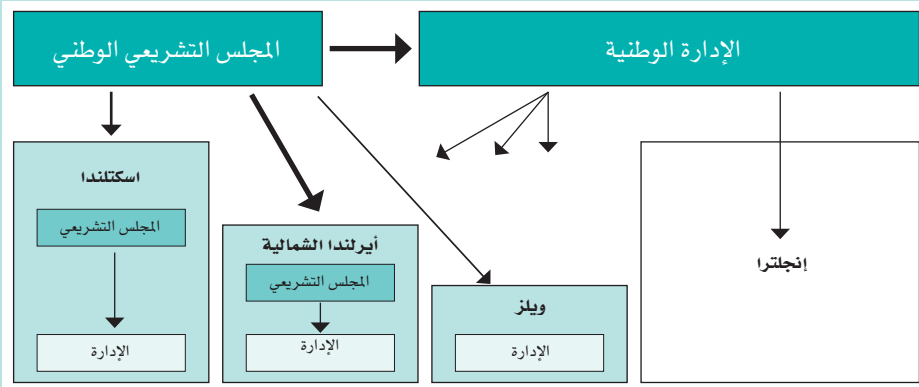
الإطار ٣: دراسة حالة : اللامركزية غير المتناظرة في المملكة المتحدة

طبقت المملكة المتحدة عدة تصاميم للامركزية على اسكتلندا وويلز وأيرلندا الشمالية مانحة إياها مستويات مختلفة من التفويض مقارنة بإنجلترا التي يسن برلمانها القوانين لتنفيذها الإدارة الوطنية.



ويوجد في اسكتلندا برلمان وسلطة تنفيذية منبثقة عن نموذج ويستمنستر. وبموجب القانون الاسكتلندي لعام ١٩٩٨، يجوز للبرلمان الاسكتلندي سن قوانين*، كما يجوز للسلطة التنفيذية سن لوائح إدارية (يطلق عليها عادة اسم التشريعات الثانوية) في جميع المجالات التي لا تخضع حصرياً لاختصاص البرلمان البريطاني. وعلى الرغم من أن هذا القانون يسمح للبرلمان

البريطاني بالتشريع على نحو متزامن في المجالات التي تم نقل صلاحياتها إلى البرلمان الاسكتلندي، لا يجوز له القيام بذلك إلا إذا طلب البرلمان الاسكتلندي منه ذلك (معاهدة سيويل).



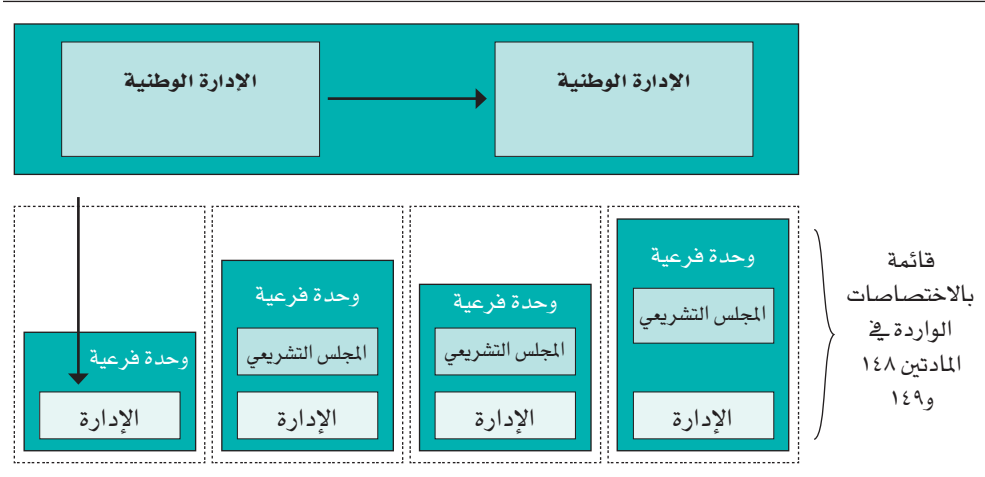
فوض «قانون حكومة ويلز» لعام ١٩٩٨ صلاحيات في بعض المجالات المنقولة إلى الجمعية الوطنية لويلز، وهي صلاحيات سبق ممارستها وزراء بريطانيون. لكن لا يزال البرلمان البريطاني يسن التشريعات الرئيسية لويلز حتى في المجالات المنقولة إليها، مقلصاً بذلك دور الجمعية إلى سن الأوامر واللوائح الإدارية فحسب. إن نقل السلطات في أيرلندا الشمالية مرتبط ارتباطاً معقداً بعملية السلام. فقد دفعت المشكلات التي شهدتها أيرلندا الشمالية بالبرلمان البريطاني إلى إيقاف عمل الجمعية العامة والسلطة التنفيذية فيها

أربع مرات، كان آخرها في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢. ويمكن لهذه الجمعية العامة سن تشريعات رئيسية ومفوضة في مجالات سياسية مخولة إليها من البرلمان البريطاني الذي يستمر في سن تشريعات في مجالات «مستثناة» و«محجوزة». وما لم يعدل البرلمان البريطاني قانون أيرلندا الشمالية لعام ١٩٩٨، سيواصل فرض سيطرته على هذه المجالات المستثناة. وعلى النقيض من ذلك، يجوز لهذا البرلمان نقل القضايا «المحجوزة» بموجب أمر يصدر بذلك في تاريخ لاحق شريطة موافقة الأعضاء. ويُعتبر هذا التقسيم الثلاثي للمسؤوليات فريداً من نوعه ويخص نظام نقل السلطات إلى أيرلندا الشمالية فحسب.

* علاوة على ذلك، يتمتع البرلمان الاسكتلندي بصلاحيات تغيير المعدل القياسي لضريبة الدخل بنسبة تصل إلى ثلاث نقاط عن المستوى البريطاني (لكنه لم يستخدم تلك الصلاحية بعد). انظر م. بوكينفورد، ج. شميدت، و ف. فايسنر، «دليل ماكس بلانك لمختلف أشكال اللامركزية، الطبعة الثالثة، (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩)، ص ٤٦.

يقدم دستور إسبانيا منهجاً آخر غالباً ما يشار إليه باسم «اللامركزية حسب الطلب». فبعد ٤٠ عاماً من المركزية الاستبدادية تحت وطأة دكتاتورية الجنرال فرانكو، أوجد واضعو الدستور آلية فريدة لاستيعاب تنوع البلاد ضمن دستور عام ١٩٧٨. وتمثلت الخاصية المبتكرة الرئيسية للدستور الإسباني في النص على نظام دستوري يتيح لمختلف المقاطعات/البلديات تحقيق مستوى مرتفع من الاستقلالية بوتيرة متفاوتة تعتمد جزئياً على مبادرتها الخاصة. وتُقسم إسبانيا إلى «بلديات ومقاطعات وأي مجتمعات محلية مستقلة يمكن تشكيلها» (المادة ١٢٧). ويُعتبر الحكم الذاتي حقاً اختيارياً للبلديات والمقاطعات، كما ينص الدستور على كيفية ممارسة هذا الحق وكيف يمكن تحقيق الاستقلالية للمجتمع المحلي. وتتص المادة ١٤٨ على قائمة بالصلاحيات التي تتمتع بها المجتمعات المحلية المستقلة ذاتياً. علاوة على ذلك، وفقاً للمادة ١٥٠، يجوز للحكومة الوطنية نقل بعض الصلاحيات الواردة في قائمتها الخاصة (المادة ١٤٩) إلى هذه المجتمعات^{١٦}.

الإطار ٤: دراسة حالة: اللامركزية حسب الطلب في إسبانيا



١٦ س. هارتي، «إسبانيا» في أن ل. غريفيت (المحررة)، «دليل البلدان الفيدرالية» (مونتريال: مكفيل - مطبعة جامعة كوينز، ٢٠٠٥).

٣-٢-٣) ما أنواع الصلاحيات المنقولة إلى كل مستوى من مستويات الحكم؟

يحدد واضعو الدساتير عمق اللامركزية وهيكلها المؤسسي عن طريق توجيه الصلاحيات إلى فروع الحكم الثلاثة على المستوى الإقليمي أو المحلي. وتتطلب الخطوة الأولى، كما سبق وذكرنا، تحديد أي فرع يجب إعداده عند أي مستوى من مستويات الحكم أو الإدارة (انظر الجدول ٢). ولا يمكن نقل صلاحيات جوهرية حقيقية إلى مستوى أدنى من الحكم ما لم ينص التصميم المؤسسي على وجود سلطة تشريعية أو قضائية عند ذلك المستوى.

الجدول ٢: ما أنواع الصلاحيات المنقولة إلى كل مستوى من مستويات الحكم؟

السلطة القضائية	السلطة التشريعية	السلطة التنفيذية	
✓	✓	✓	المستوى الوطني
§	§	§	المستوى الثاني كالوحدات الفرعية والأقاليم، إلخ
§	§	§	المستوى الثالث كالمستوى المحلي

كما أوضحنا من خلال مثال المملكة المتحدة، قد ينطوي المستوى الثاني من الحكم على سلطة تنفيذية فقط (ويلز)، أو يتكون من سلطتين تشريعية وتنفيذية (اسكتلندا). وقد أقامت بلدان أخرى كاليهند والولايات المتحدة سلطة قضائية مستقلة على المستوى المحلي تُعتبر مسؤولة عن الفصل في القضايا والمنازعات المتعلقة بالقوانين المحلية.

وفي الخطوة الثانية، يجب أن يحدد الدستور المهام والصلاحيات التي ستمارسها السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية المستقلة.

قد يحتاج واضعو الدساتير إلى تصميم سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية عند مختلف مستويات الحكم. كما يحتاج واضعو الدساتير إلى تحديد أي من سلطات الحكم الثلاثة - التنفيذية والتشريعية والقضائية - سيتم إعداده عند مستويات الحكم المختلفة. ويعتمد توزيع المسؤوليات المناسبة على المهمة المعنية.

يعتمد توزيع المسؤوليات المناسبة على المهمة المعنية، وهل هي أقرب إلى سن القوانين (وظيفة تشريعية) أم إلى تطبيق القوانين وتنفيذها (وظيفة تنفيذية) أم إلى تفسير القوانين وفرضها (وظيفة قضائية).

نزع مركزية الصلاحيات التشريعية

يستدعي نزع مركزية الوظائف التشريعية مراعاة أي من مستويات الحكم ينبغي أن يسن القوانين المعنية بهما م محددة كالخدمات العامة وهل ينبغي أن تكون تلك السلطة حصرية أم مشتركة بين مختلف مستويات الحكم.

وقد ينص الدستور على منح سلطات تشريعية حصرياً إما إلى المستويات الوطنية أو المحلية. ولكنه عندئذ سيواجه تحديان: فعقب نزاع عنيف جراء تهميش أقاليم بعينها، على وجه الخصوص، لن توافق الوحدات المتنافسة على الأرجح على منح صلاحيات حصرية إلى أي من مستويات الحكم. أما التحدي الثاني فهو أكثر

عملية. فقد يتجاهل الاعتماد على صلاحيات حصرية وجود تداخل لا مفر منه في أغلب الأحيان في المواضيع والاختصاصات في عدة مجالات تنظيمية. ولقد لجأت دساتير عدة، في محاولة منها لاكتساب المرونة، إلى توزيع الصلاحيات التشريعية على نحو متزامن بين الحكومات الوطنية والإقليمية.

وتعمل الصلاحيات المشتركة بطرق مختلفة. ففي ضوء التراكم الرأسي لهذه الصلاحيات بين المجالس التشريعية الوطنية والإقليمية، تُثار مشكلة أي اللوائح تسود. ويمنح الدستور الأولوية عموماً للمجلس التشريعي الوطني. وقد يجادل بعض النقاد في الأقاليم بقوة بأن مجالات الصلاحيات المشتركة هي ببساطة مجالات تسري فيها التشريعات الوطنية مجهزة على المدى البعيد التشريعات الإقليمية. لكن ثمة شروط محددة يمكن

أي من مستويات الحكم يجب أن يتولى مهمة سن القوانين؟ هل ينبغي أن تكون تلك السلطة حصرية أم مشتركة بين مختلف مستويات الحكم؟ وعقب نزاع عنيف جراء تهمة أقاليم بعينها، على وجه الخصوص، لن توافق الوحدات المتنافسة على الأرجح على منح صلاحيات حصرية إلى أي من مستويات الحكم.

منحها أولوية وطنية. فالدستور الألماني مثلاً لا يمنح السيادة إلا للتشريعات الوطنية «الضرورية» والتي تصب في «صالح الوطن» «إذا جعلت إقامة، وإلى الحد الذي يجعل إقامة، ظروف معيشية متساوية على كامل الأراضي الفيدرالية أو الحفاظ على الوحدة القانونية أو الاقتصادية التشريع الفيدرالي ضرورياً لصالح الوطن»^{١٧}.

وقد اتخذت دساتير أخرى منحى مختلفاً، إذ أدخلت كندا استثناءً واحداً بارزاً على السيادة الوطنية. فحيثما يتعارض القانونان المحلي والوطني - كما هو الحال مع قوانين المعاشات التقاعدية - يسود القانون المحلي^{١٨}. ويخول نهج آخر المجلس التشريعي الوطني صياغة إطار وطني مع السماح للمجالس التشريعية الإقليمية بوضع التفاصيل بما يتفق مع الأوضاع المحلية (وهو ما يشار إليه أحياناً باسم قانون الإطار أو الصلاحيات المشتركة). وقد تبنت دساتير أخرى نهجاً ثالثاً لتصنيف الصلاحيات المشتركة يتيح بصفة رئيسية لمستوي الحكم التشريع على نحو متزامن. وعندما يتعارض التشريعان الوطني والإقليمي تعارضاً مباشراً، يتم تفعيل تدابير فض النزاع الدستورية حسبما يطبقها القضاة وفقاً لكل حالة على حدة (السودان).

وينص دستور جنوب أفريقيا على مجموعة أحكام صيغت بإتقان شديد بشأن كيفية تسوية نزاع محتمل في المجالات الوظيفية حيثما تسري الصلاحيات المشتركة (انظر الإطار ٥).

١٧ المادة ٧٢ من دستور ألمانيا (١٩٤٩) اعتباراً من عام ٢٠١٠.

١٨ المادة ٩٤ من دستور كندا (القوانين الدستورية ١٨٦٧ إلى ١٩٨٢، والتوحيد الحالي) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

الإطار ٥ : السلطات المشتركة : مثال من جنوب أفريقيا

المادة رقم (١٦٤) من دستور جنوب أفريقيا

التضارب بين التشريعات الوطنية والمحلية

(١) يسري هذا الباب على التضارب بين التشريعات الوطنية والمحلية التي تقع ضمن المجال الوظيفي

المدرج في الجدول رقم ٤ (السلطات المشتركة).

(٢) للتشريعات الوطنية التي تنطبق بشكل موحد في البلاد ككل الغلبة على التشريعات المحلية إذا تحقق

أي مما يلي:

(أ) تتناول التشريعات الوطنية المسائل التي لا يمكن تنظيمها بفاعلية عبر تشريعات سنتها المحافظات المعنية إفرادياً.

(ب) تتناول التشريعات الوطنية المسائل التي تتطلب التجانس في مختلف أنحاء البلاد حتى يجري

التعامل معها بفاعلية. وتحقق التشريعات الوطنية هذا التجانس من خلال تأسيس:

(١) قواعد ومعايير.

(٢) أطر.

(٣) سياسات وطنية.

(ج) تعتبر التشريعات الوطنية ضرورية من أجل:

(١) الحفاظ على الأمن الوطني.

(٢) الحفاظ على الوحدة الاقتصادية للبلاد.

(٣) حماية السوق المشتركة فيما يتعلق بحركة السلع والخدمات ورأس المال والعمالة.

(٤) تعزيز الأنشطة الاقتصادية بين المحافظات.

(٥) تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص أو المساواة في الحصول على الخدمات الحكومية.

(٦) حماية البيئة.

(٢) للتشريعات الوطنية الغلبة على التشريعات المحلية إذا كانت الأولى ترنو إلى منع محافظة ما من

الإتيان بعمل:

(أ) يضر بالمصالح الاقتصادية أو الصحية أو الأمنية لمحافظة أخرى أو للبلاد ككل.

(ب) أو يحول دون تنفيذ السياسات الاقتصادية الوطنية.

(٤) في حال نشوب نزاع حول مدى أهمية قانون وطني ما في تحقيق أحد الأغراض المنصوص عليها في

الفقرة الفرعية ٢-ج وتم اللجوء إلى المحكمة للفصل فيه، تراعي المحكمة قرار «المجلس الوطني

للمحافظات» بالموافقة على القانون أو رفضه.

(٥) للتشريعات المحلية الغلبة على التشريعات الوطنية، إذا لم تطبق الفقرتان الفرعيتان ٢ و٢.

(٦) لا تسري القوانين الصادرة بمقتضى مرسوم برلماني أو قانون محلي إلا إذا وافق عليها المجلس

الوطني للمحافظات.

(٧) إذا لم يتخذ المجلس الوطني للمحافظات قراره في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ أول جلسة له بعد إحالة

القانون إليه، يُعتبر القانون معتمداً من المجلس ويعتد به في جميع الأغراض التي ينطوي عليها.

(٨) إذا لم يوافق المجلس الوطني للمحافظات على القانون المحال إليه بموجب الفقرة الفرعية (٦)،

يرسل أسباب عدم موافقته إلى السلطة التي أحالت القانون إليه، وذلك في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ

الرفض.

المصدر: دستور جنوب أفريقيا (١٩٩٦) اعتباراً من عام ٢٠٠٧ <http://www.constitutionnet.org>

من أجل تجنب الحالة التي لا يتمتع فيها أي من مستويات الحكم بسلطة تنفيذ مهمة محددة، يُعهد لإحدى هذه المستويات بصلاحيات عامة أو بالصلاحيات المتبقية مثل المستوى الوطني (كندا والهند) أو الوحدات الفرعية (ألمانيا والولايات المتحدة).

وثمة طرق مختلفة يمكن من خلالها تجسيد توزيع الصلاحيات في الدستور. وتطبق بعض الدول نظام حصر الصلاحيات، حيث يذكر الدستور الصلاحيات الوطنية، في حين يعهد للوحدات الفرعية بالسلطات المتبقية. وبالتالي لا يعود ضرورياً إعداد قائمة محددة بصلاحيات هذه الوحدات. ولعل نظام الجداول هو الأكثر شيوعاً، إذ يسرد الدستور الصلاحيات المتزامنة والصلاحيات المشتركة لكل من المستوى الوطني والوحدات الفرعية، وقد يقترح أيضاً قائمة بالصلاحيات لمستوى أدنى من الحكم.

يتمثل أحد النهج المتبعة في تمكين المجلس التشريعي الوطني من صياغة إطار وطني مع السماح للمجالس التشريعية الإقليمية بوضع التفاصيل وفق الظروف المحلية.

وتعتمد درجة توزيع الصلاحيات على الوحدات التشريعية الفرعية على مدى التنوع القائم في البلاد، إذ تؤثر عدة معايير جغرافية وتاريخية ودينية واقتصادية وديمقراطية تأثيراً ملحوظاً على المفاوضات بشأن الدستور، محددة درجة اللامركزية الفعلية للصلاحيات التشريعية. وعلى الرغم من أن العادة قد درجت على منح المستوى الوطني قضايا ومواضيع تشريعية عدة كالعلاقات الدولية، والدفاع الوطني، والعملة، والجنسية، إلا أن توزيع عدد من مجالات السياسات يعتمد على الظروف ذات الصلة وتوازن المصالح المعرضة للخطر. فدستور البرازيل والهند وجنوب أفريقيا يوزع صلاحيات محددة إلى مستوى محلي ثالث من مستويات الحكم.

نزع مركزية وظائف السلطة التنفيذية

يتعين على واضعي الدساتير قبل محاولة نزع مركزية وظائف السلطة التنفيذية دراسة هل ستطبق السلطة التنفيذية المحلية أو الإقليمية ما يلي: أ) القانون الوطني فحسب نظراً لعدم وجود سلطة تشريعية على المستوى الإقليمي أو المحلي. ب) القانون الإقليمي أو المحلي فقط الذي صاغته السلطة التشريعية الإقليمية أو المحلية نظراً لأن الإدارة الوطنية ستنفذ القوانين الوطنية حصرياً. ج) أجزاء جوهرية من القانون الوطني بالإضافة إلى القانون الإقليمي أو المحلي إذا كان المستوى الإقليمي أو المحلي ينفذ اللوائح الوطنية بفاعلية أكبر (غالباً ما يشار إلى ذلك باسم «اللامركزية التعاونية» أو «الفيدرالية التعاونية»).

ويتفق الخبراء بوجه عام على أنه لضمان تقديم الخدمات العامة بأكثر طريقة فعالة ومجدية اقتصادياً ينبغي أن يمنح واضعو الدساتير صلاحية تقديم تلك الخدمات إلى مستوى الحكم الأكثر تمثيلاً للمستفيدين منها وكذلك الأكثر عرضة للمساءلة من قبلهم (غالباً ما يشار إلى ذلك باسم «مبدأ تخصيص الصلاحيات»^{١٩}). ويعزز مثل هذا الترتيب الشفافية والمساءلة لأن المواطنين يستطيعون التعرف بسهولة أكبر على من ينفق أموالهم وكيف. (لا يؤدي هذا المنطق دوماً إلى نتيجة مفادها

هي ضرورة تقديم المستويات الفرعية خدمات محددة. فتحديد الحجم الأكثر كفاءة للبرنامج يكشف أيضاً عن

١٩ قارن ت. تير-ميناسيان، «العلاقات المالية بين الحكومات من وجهة نظر الاقتصاد الكلي: لمحة عامة»، في ت. تير-ميناسيان (المحرر)، «الفيدرالية المالية في النظرية والممارسة»، (واشنطن، صندوق النقد الدولي، ١٩٩٧) ص ٤.

المستوى الحكومي الذي ينبغي أن يقدم الخدمة. وهناك برامج كالتنبؤ بالأحوال الجوية لا تعمل بكفاءة إلا إذا تم تقديمها للبلاد ككل).

وتؤثر أيضاً تفضيلات الأقاليم على تحديد أي المستويات الحكومية ينبغي أن تقدم خدمات عامة محددة. فعلى سبيل المثال، قد تفضل عدة مناطق مناهج للتعليم الأساسي تتضمن تدريس اللغة والثقافة المحليتين، وهي خدمات تقدمها الوحدات الحكومية المحلية بفاعلية أكبر. ومن ناحية أخرى، قد يتفق واضعو الدساتير على أن مستوى الحكم الوطني أقدر على تقديم خدمات عامة معينة، كمعاشات الشيخوخة وإعانات البطالة، يجب أن يحصل عليها جميع المواطنين على قدم المساواة بغض النظر عن مكان إقامتهم أو أقدر على إدارة النفقات التي تؤثر على الطلب الإجمالي أو تتذبذب مع تقلب الدورة الاقتصادية.

قد يتفق واضعو الدساتير على أن مستوى الحكم الوطني أقدر على تقديم خدمات عامة معينة، كمعاشات الشيخوخة وإعانات البطالة، يجب أن يحصل عليها جميع المواطنين على قدم المساواة بغض النظر عن مكان إقامتهم ابتغاءً لتحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية. علاوة على ذلك، قد تحتفظ الحكومة الوطنية ببعض مسؤوليات الإنفاق التي تؤثر بشكل خاص على الطلب الإجمالي أو التي تتذبذب مع تقلب الدورة الاقتصادية، مثل إعانات البطالة، لتجنب الاضطراب الاقتصادي أو اختلال الموازنة. وقد تستدعي المطالب العامة بمعايير دنيا تغطي بعض الخدمات العامة في شتى أنحاء البلاد كالصحة والتعليم سن تشريع وطني قد ينص فحسب على مبادئ توجيهية وطنية للحكومات الإقليمية التي ستنفذ البرامج.

توزيع الصلاحيات القضائية في نظام لامركزي - هناك نموذجان^{٢٠}:

على نحو مماثل، يتطلب سؤال هل يجب نزع مركزية السلطة القضائية أم لا أن يقرر واضعو الدساتير من يفسر القوانين الإقليمية أو المحلية: هل هي المحاكم الوطنية المنتشرة في جميع أرجاء البلاد أم المحاكم الإقليمية التي أنشأتها الحكومات الإقليمية؟

ويضم النظام اللامركزي عادة مجموعتين من القوانين: القوانين الوطنية التي سنها المجلس التشريعي الوطني، وقوانين الوحدات الفرعية التي صاغتها الكيانات المعنية على المستوى الإقليمي أو حتى المحلي. وهنا يبرز سؤال جوهرى وهو كيف يمكن الفصل في النزاع بمقتضى قوانين مختلفة. وبعبارة أخرى، أي نوع من نظام المحاكم يضمن استخدام وسيلة فعالة وشفافة للفصل في النزاع بمقتضى مجموعات مختلفة من القوانين؟ تتجه الدول شديدة اللامركزية نموذجين أساسيين هما: النموذج المنفصل/الثنائي، والنموذج المتكامل. ويوفر كلاهما خيارات لسبل تقاسم الاختصاصات القضائية في الأنظمة شديدة اللامركزية.

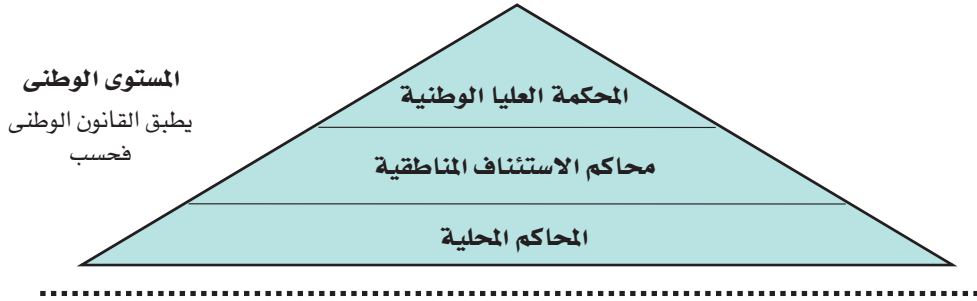
إذا كان من المقرر نزع مركزية الصلاحيات القضائية، فيتمثل أحد الخيارات في أن يحظى المستوى الوطني ومستوى الولايات بنظام محاكم خاص بكل منهما على حدة. وتطبق محاكم الولايات عموماً قوانين ولاياتها فقط، بينما تطبق المحاكم الوطنية القوانين الوطنية. وتنتشر المحاكم الوطنية المحلية التي تطبق القوانين الوطنية في جميع أرجاء البلاد.

٢٠ م. بوكينفوردية وآخرون، «كتيبات ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: خيارات لهيكل السلطة القضائية»، (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

النموذج المنفصل / الثنائي*

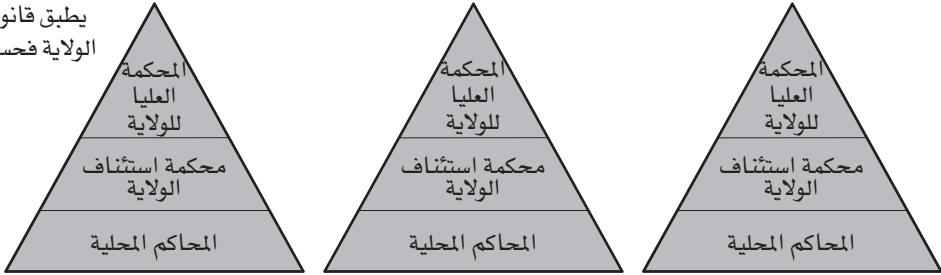
يحظى كل من المستوى الوطني ومستوى الولايات في النموذج المنفصل/ الثنائي (الولايات المتحدة) بنظام محاكم خاص من ثلاث درجات (المحاكم المحلية، ومحاكم الاستئناف المناطقية، والمحكمة العليا) (انظر الشكل ١١). ولا تطبق المحاكم في الولايات سوى قوانين كل ولاية، أما القانون الوطني فتطبقه المحاكم الوطنية المنتشرة في جميع أنحاء البلاد. ويؤثر النموذج المنفصل أيضاً على تمويل المحاكم وإدارتها. ففيما يمول المستوى الوطني المحاكم الوطنية ويديرها، تمول الولايات محاكمها وتديرها.

الشكل ١١ : النموذج المنفصل في النظام اللامركزي، كما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية



مستوى الولاية

يطبق قانون الولاية فحسب



المصدر: بتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: هيكليات الدستور ومبادئه»، الطبعة الثانية (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩). انظر أيضاً م. بوكينفوردية وآخرين. «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: خيارات هيكل السلطة القضائية». (غير منشور، ٢٠٠٩)

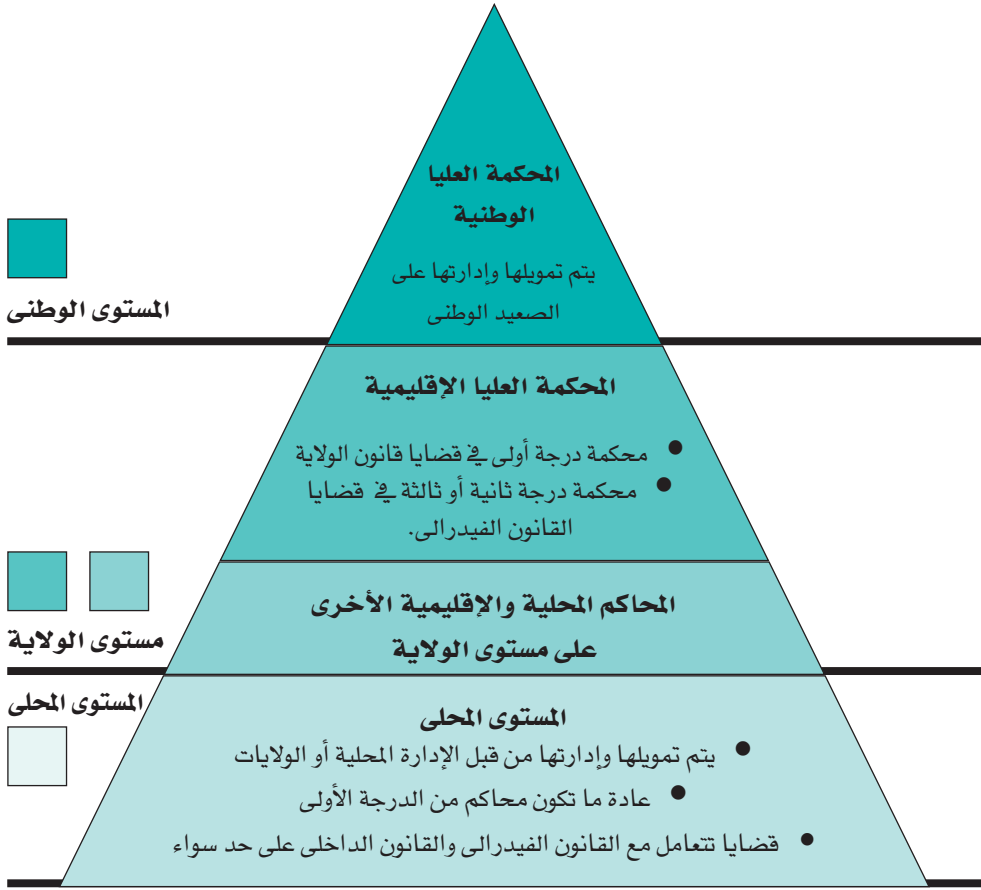
النموذج المتكامل ٢١

بموجب النموذج المتكامل، تُدمج المحاكم الوطنية والمحاكم الداخلية في نظام واحد (كما يوحي الاسم). وبينما تكون المحكمة العليا محكمة وطنية، تكون المحاكم الدنيا هي محاكم الولايات. وتتمتع المحاكم بالصلاحيات والقدرة على النظر في قضايا الولايات والقضايا الوطنية على حدٍ سواء. ويؤهل القضاة ويخولون النظر في

٢١ بتصرف من مناقشة في كاتارينا ديل وآخرين، «كتيبات ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: هيكليات الدستور ومبادئه»، الطبعة الثانية (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

القضايا باستخدام مجموعتين من القوانين هما القانون الوطني والقانون الداخلي للولاية المعنية. وفي الدول التي تستخدم النموذج المتكامل، تختص المحكمة العليا للبلاد على الصعيد الوطني بالنظر في قضايا تدرج تحت القانون الوطني فحسب، أما المحكمة العليا في الولاية فهي «محكمة النهاية» لتطبيق قانون الولاية (ألمانيا والسودان). ويمكن في أنظمة أخرى الطعن بقضايا القانون الوطني وقانون الولايات أمام المحكمة العليا (الهند).

الشكل ١٢ : النموذج المتكامل



بتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: هيكليات الدستور ومبادئه»، الطبعة الثانية (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩). انظر أيضاً م. بوكينفورديه وآخرين. «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدستور: خيارات لهيكل السلطة القضائية» (لم تُنشر).

مميزات كل نموذج

يتسم كل نظام بمميزات تختلف عنها في النظام الآخر. فنظام المحاكم المتكامل لا يثير عادةً النزاعات قليلة في ما يتعلق باختصاصات أو صلاحيات المحاكم المختلفة. وهو أقل تكلفة لأنه يضم عدداً أقل من المحاكم والقضاة. وتُطبَّق القوانين في ظلّه بشكل أكثر تجانساً، موفراً بذلك مقدرة أكبر على التنبؤ بالقرارات القضائية. وعلى

النقيض من ذلك، يضمن النموذج المستقل قدراً أكبر من الاستقلالية والتنوع. وتتمتع الكيانات المختلفة (الولايات أو القبائل أو الأقاليم) بحرية أكبر في وضع قوانينها. تعمل المحاكم الوطنية ومحاكم الوحدات الفرعية في النموذج القضائي المتكامل كنظام واحد. وبينما تكون المحكمة العليا محكمة وطنية، تكون المحاكم الدنيا هي محاكم الولايات. وتتمتع المحاكم بالصلاحات والقدرة على النظر في قضايا الولايات والقضايا الوطنية على حد سواء. ويؤهل القضاة ويخوّن النظر في القضايا باستخدام مجموعتين من القوانين هما القانون الوطني والقانون الداخلي للولاية المعنية.

٣-٣ الضمانات القانونية للترتيبات اللامركزية: أحد الجوانب الرئيسية للأنظمة الفيدرالية

٣-٣-١ مقدمة

يمكن لوأضعي الدساتير تقييم درجة اللامركزية من خلال دراسة السلطات والصلاحات الرئيسية الموزعة على مستويات أدنى من الحكم. وثمة أيضاً منظور تكميلي، حيث يمكن لوأضعي الدساتير تقييم العلاقة القانونية بين شتى مستويات الحكم، بما في ذلك مدى الالتزام القانوني باللامركزية. وتتطوي الأسئلة ذات الصلة على ما يلي: هل تحدد السلطات الوطنية حصرياً التفويض بالحكم الذاتي الإقليمي أو المحلي أو نقله أو سحبه؟ هل يحق للمجلس التشريعي الوطني وحده تقييد أو حتى إلغاء الحكم الذاتي الإقليمي والمحلي بناءً على تقديره المطلق (رغم صعوبة ذلك من الناحية السياسية)؟ أم هل يكفل الدستور حماية بعض عناصر اللامركزية مشروطاً على سبيل المثال إجراء تعديل دستوري لإلغاء السلطات الإقليمية؟ هل ينص الدستور صراحةً على إطار قانوني للامركزية يوجه المؤسسات الحكومية التي تسعى لتحقيق اللامركزية؟ هل تتحكم المؤسسات السياسية سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي باللامركزية بتوجيه من الإطار القانوني المنصوص عليه صراحةً؟

ليس بمستغرب أن تتناول الدساتير في جميع أنحاء العالم اللامركزية بأشكال مختلفة. ولا تشير بعض الدساتير إلى جميع مستويات الحكم المطبقة، ولا تقدم سوى توجيهات قليلة بشأن سبل عمل مستويات معينة^{٢٢}. وتسمح هذه الدساتير افتراضياً للمجلس التشريعي الوطني بإنشاء الإطار القانوني والسياسي لتحقيق اللامركزية.

إن العلاقة القانونية بين مختلف مستويات الحكم منظور مهم. هل تحدد السلطات الوطنية حصرياً التفويض بالحكم الذاتي الإقليمي أو المحلي أو نقله أو سحبه؟ هل يحق للمجلس التشريعي الوطني وحده تقييد أو حتى إلغاء الحكم الذاتي الإقليمي والمحلي بناءً على تقديره المطلق أم هل يكفل الدستور حماية بعض عناصر اللامركزية؟

وتسرد دساتير أخرى مستويات الحكم صراحةً وتضع بارامترات اللامركزية ومبادئها التوجيهية كي يتبعها المجلس التشريعي الوطني^{٢٣}. لكن دساتير أخرى تضع إطاراً لتطبيق اللامركزية بين المركز الوطني والوحدات الحكومية الفرعية الواقعة أدناه مباشرة، بما لا يحظر تطبيق اللامركزية ولا يشجع على تطبيقها إلى حد أبعد. وفي ضوء مثل هذا الترتيب، يقرر المجلس التشريعي الوطني

٢٢ لدى فرنسا (انظر أعلاه) ستة مستويات مختلفة من الحكم، ينص الدستور على أربعة منها. وبعيداً عن المستوى الوطني، لا ينظم الدستور بالتفصيل إلا واحداً منها فقط.

٢٣ إضافة إلى المستوى الوطني، يذكر دستور البيرو الأقاليم، والمقاطعات، والمحافظات، والأفضية كمستويات للامركزية، ويخصص فصلاً كاملاً للحديث عن اللوائح بالتفصيل. وتنص المادتان ١٠١ و ١٠٢ من دستور اليونان على «تنظيم الإدارة» الذي يشير إلى وجود ما لا يقل عن مستويين من مستويات الحكم المحلي. وينص دستور جنوب أفريقيا على ثلاثة مستويات من الحكم (الوطني، والمحلي، ومستوى المحافظات) وينظمها على نطاق واسع جداً. وهو يقسم الحكم المحلي ذاته إلى طبقات مختلفة من البلديات، مُحدداً بذلك مستويات إضافية من الحكم. انظر أيضاً دستور منغوليا (٢٠٠٠)، الفصل الرابع، المواد ٥٧-٦٣، «الوحدات الإدارية والمناطقية وهيئاتها الحاكمة».

بشأن أي توسع في تطبيق اللامركزية.

وتعتبر عدة دساتير الوحدات الحكومية الفرعية بمثابة وكلاء للحكومة الوطنية شُكلت لأغراض إدارية فحسب^{٢٤}. ومن ناحية أخرى، قد تقيّم الدساتير شراكة بين الحكومة الوطنية والوحدات الفرعية لغرض تقاسم مهام الحكم وتحدياته. ويمكن لوضعي الدساتير إقامة هذه الشراكة باشتراط موافقة الوحدات الفرعية على تعديلات أحكام اللامركزية، إما من خلال الغرفة التشريعية الثانية في المجلس التشريعي الوطني التي تمثل الوحدات الفرعية، أو من خلال المجالس التشريعية على مستوى الوحدات الفرعية.

يمكن لوضعي الدساتير إقامة شراكة بين الحكومة الوطنية والوحدات الفرعية باشتراط موافقة الوحدات الفرعية على تعديلات أحكام اللامركزية.

٣-٣-٢) الفيدرالي مقابل الوحدوي، والمركزي مقابل اللامركزي: الفروق القانونية

ثمة مفهومين مختلفان ومتشعبان يعقدان النقاش بشأن التوزيع الرأسي للسلطات الحكومية. فإثناء تصميم هيكل حكومي متعدد الطبقات، ينبغي ألا يحدد واضعو الدساتير هل ستكون السلطات الحكومية مركزية أم لامركزية فحسب، بل وهل يجب إنشاء حكم وحدوي أم فيدرالي أيضاً. وغالباً ما يستخدم الممارسون المفهومين بالتبادل، حيث تصف الفيدرالية شكلاً قوياً من أشكال اللامركزية، في حين يُقصد بالوحدوية شكلاً من أشكال الصلاحيات المجمعة في المركز الوطني. لكن فيما تستدعي الفيدرالية بطبيعتها قدراً من اللامركزية، وبالتالي فهي أحد أشكالها، فهي أيضاً تتطوي على معنى متميز. ويعزز فهم الفرق النقاش ويشحذ مواقف المفاوضين بشأن الدستور.

ويمكن لوضعي الدساتير قياس عمق اللامركزية من خلال التوزيع الفعلي للصلاحيات الإدارية والسياسية والمالية من المركز إلى مختلف المستويات الفرعية للحكم. وعلى النقيض من ذلك، تُظهر مصطلحات «الوحدوية» و«الفيدرالية» العلاقة القانونية القائمة بين مختلف مستويات الحكم. وتتميز الدولة الفيدرالية بخمسة عناصر مستوحاة في المقام الأول من إنشاء دول فيدرالية مثل سويسرا والولايات المتحدة حيث أنشأت كيانات سيادية كانت مستقلة في السابق ومتصلة على نحو هزيل دولة جديدة (مشكلة فيدرالية فيما بينها^{٢٥}):

- يحظى اثنان من مستويات الحكم على الأقل بالسيادة على الأرض والشعب نفسهما.
- يمتلك كل من الحكومة المركزية على الصعيد الوطني والحكومة الإقليمية على مستوى الوحدات الفرعية مجموعة صلاحيات حصرية بشكل متبادل (الحكم الذاتي) قد تضم قدراً من الاستقلالية التشريعية والتنفيذية أو المالية.
- وثيقة قانونية تنص على عدم أحقية أي مستوى بتعديل مسؤوليات وصلاحيات أي مستوى آخر من مستويات الحكم من جانب واحد.
- تضم المؤسسات الوطنية لصنع القرار ممثلين عن الوحدات الفرعية قد يشغلون مقاعد في الغرفة الثانية للمجلس التشريعي الوطنية (الحكم المشترك).
- ينص الدستور على آلية للتحكيم - سواء كانت المحكمة الدستورية أم الاستفتاء الشعبي - تفض النزاعات بين المركز الفيدرالي والوحدات الفرعية.

٢٤ تنص المادة ٣ من دستور ليبيريا على أن ليبيريا دولة وحدوية ذات سيادة مقسمة إلى مقاطعات لأغراض إدارية.

٢٥ انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الصومال، «الفيدرالية واللامركزية: خيارات للصومال»، ٢٠٠٨، ص ١٠.

ويمكننا باستخدام هذه العناصر الخمس صياغة شرط واحد فقط للدولة الفيدرالية، ألا وهو: لا يحق لمستوى واحد من مستويات الحكم أن يقوم من جانب واحد بإلغاء التوزيع القائم للصلاحيات والتي تضم الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي. وبالأحرى، يتطلب أي تغيير في الصلاحيات بين مستويات الحكم موافقة جميع المستويات المعنية بالأمر. وكان هذا النوع من المعاهدات أو الشراكة (يطلق عليه باللاتينية اسم «foedus») في واقع الأمر مصدر تسمية مصطلح «الفيدرالية». وفي معظم الدول الفيدرالية، يحصل ممثلو الوحدات الفرعية على مقاعد في الغرفة الثانية من المجلس التشريعي الوطني تلبيةً لهذا المعيار من خلال مشاركتهم الفعلية في تعديل الدستور.

الإطار ٦: الفيدرالية الشخصية

حظي مصطلح «الفيدرالية الشخصية» في السنوات الأخيرة بكثير من الاهتمام. ونظراً لأن الفدرالية هي شكل محدد من أشكال اللامركزية التي عُرِّفت أعلاه بأنها مفهوم مناطقي (انظر القسم ١-١)، فقد يُسبب هذا المصطلح إرباكاً. فالأساس المنطقي الذي تقوم عليه «الفيدرالية الشخصية» هو الاعتراف بمجتمع تحدده خصائص ثقافية أو دينية أو لغوية وليس الأراضي، والاعتراف بدستور لهذا المجتمع على أساس تحديد الفرد أو اختياره الشخصي وليس الموقع المناطقي*. وبناءً عليه، لا تُمنح حقوق وصلاحيات معينة إلى إقليم معين بل إلى مجموعة أفراد (مجتمعات محلية) ليسوا متمركزين جغرافياً في أغلب الأحيان بل متفرقين في جميع أنحاء البلاد.

وقد تمتلك هذه المجتمعات مؤسسات خاصة بها أيضاً تنظم بعضاً من شؤونها، لاسيما في مجالات الهوية (الثقافة و/أو التعليم و/أو اللغة و/أو الدين). فعلى سبيل المثال، تُركت بعض القضايا في عهد الإمبراطورية العثمانية تحت تصرف الطوائف الدينية (الملل). ولا تزال مسائل الزواج في الهند وإسرائيل ولبنان تحددها المجتمعات الدينية المختلفة. وقد أقرت جمهورية فيجي بحق السكان الأصليين في إدارة شؤونهم الخاصة. كما تطبق بلجيكا نهجاً مختلفاً وتنقسم إلى أقاليم ومجتمعات محلية**. ويمكن لعناصر الفيدرالية الشخصية استيعاب المجموعات العرقية الثقافية، غير أن ذلك ينطوي على بعض التحديات العملية أيضاً. فقد يصعب تحقيق المستوى التنظيمي اللازم، وتقديم الخدمات بكفاءة عالية إلى مجموعات متفرقة، الخ. وترد جوانب فكرة «الفيدرالية الشخصية» في بعض الخيارات التصميمية لتمثيل الأقليات في الفصلين الرابع والخامس اللذين يتحدثان عن السلطتين التنفيذية والتشريعية.

* أ. ثلمان، وك. ويدريغ، «التنوع المعاصر مقابل الفيدرالية السويسرية»، توجهات جديدة في

الفيدرالية، ورقة العمل ٢ (فريبورغ: معهد الفيدرالية، ٢٠٠٤).

http://www.federalism.ch/files/documents/New_trends_in_federalism_WP2.pdf

** ج. بايشليير، «الفدرالية المنطقية مقابل الفدرالية الإثنية والشخصية: قضايا وممارسات»، الوكالة

السويسرية للتنمية والتعاون (٢٠٠٨)،

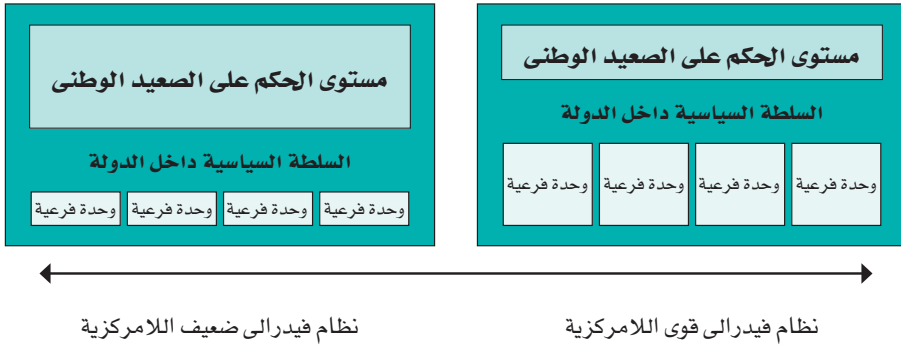
http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/Document_Archive

ومن الأهمية بمكان مناقشة نقطتين في هذا الصدد. أولاً: نظراً لأن مصطلح الفيدرالية يشير إلى وجود علاقة مقررّة قانوناً بين الحكومات، فإنه يقتضي أن تكون إحدى هذه العلاقات بين مستويات الحكم المتعددة المحتملة

متوافقة مع الشرط المذكور أعلاه بشأن حقوق الإلغاء. فعلى سبيل المثال، أوجدت جميع الدول الفيدرالية في العالم العلاقة المحددة بين المستوى الوطني وكل من مستوى الأقاليم والمحافظات والولايات. لكن لم توجد أي دولة علاقةً بين المستوى الوطني أو الإقليمي ومستوى الحكم المحلي. وحتى في جنوب أفريقيا حيث ضمنت الحكومات المحلية دوراً بارزاً بموجب الدستور، قد يلغي أحد التعديلات الدستورية المنفَّذ دون استشارة الحكومات المحلية كافة الصلاحيات المحلية. وعليه يكون استخدام مصطلح «الفيدرالية ثلاثية الدرجات»، كما يحدث في بعض الأحيان، مُضللًا. ثانيًا: إن مجرد وجود علاقة فدرالية بين مستويات الحكم لا يُظهر شيئاً عن العمق الفعلي للامركزية، أي حجم الصلاحيات المخولة بموجب الدستور للوحدات الفرعية.

الشكل ١٣ : اللامركزية في الأنظمة الفيدرالية

اللامركزية في الأنظمة الفيدرالية



بناءً عليه، لا تحمل مصطلحات مثل «دول فيدرالية مركزية» أو «دول وحدوية لامركزية» تناقضاً ذاتياً، بل تشير إلى العمق الفعلي للامركزية أو طبيعة الضمانات القانونية الحامية للعلاقات بين الحكومات داخل البلد. فعلى سبيل المثال، قد تكون الصلاحيات والسلطات المسندة من قبل البرلمان البريطاني لاسكتلندا أوسع من تلك المسندة إلى الوحدات الفرعية في ظل نظام فيدرالي. لكن نظام المملكة المتحدة ليس فيدرالياً لأنه يحق للبرلمان البريطاني الذي لا يضم غرفة ثانية تضم ممثلين عن اسكتلندا إلغاء كافة الصلاحيات المسندة إلى السلطين التشريعية والتنفيذية الاسكتلنديتين من جانب واحد. ولا وجود للحكومة الفيدرالية في تزانبا نظراً لتمتع المركز الوطني بسلطة إلغاء جميع الصلاحيات المسندة إلى جميع الأقاليم باستثناء جزيرة زنجبار. وبالتالي ليس هناك مستويين من مستويات الحكم يعملان في شتى أنحاء البلاد.

ويمكن تجنب الالتباس الذي يزيد من تعقيد مهمة اختيار أفضل هيكل حكومي من خلال التمييز بصورة صحيحة بين النظام الفيدرالي والوحدوي من ناحية واللامركزية واللامركزية من ناحية أخرى. فقد يحرم الالتزام المبكر بالهيكل الفيدرالي في أجندة انتقالية (نيبال والصومال) واضعي الدساتير من خيارات اللامركزية غير المتناظرة التي قد تعكس الظروف والتحديات في البلاد على نحو أفضل.

الإطار ٧: المحتوى مهم: البحث السوداني عن أفضل خيار للامركزية

لم نستخدم أي كلمة رسمية في اتفاقية السلام الشامل بأكملها لتوصيف نوع الحكم الذي تفاوضنا بشأنه واتفقنا عليه، واضعين ربما نصب أعيننا المثل الأفريقي «لا تُسمّ الطفل قبل ولادته»... وفي عملية السلام الخاصة بالهيئة الحكومية للتنمية... جلست الحركة الشعبية لتحرير السودان مع الحكومة السودانية من أجل... التفاوض وإيجاد حل للمشكلة الخطيرة المتمثلة في الحرب والسلام عوضاً عن التخبط في تحديد شكل النظام: هل هو اتحادي، أم كونفيدرالي أم فيدرالي حقيقي. والآن بعد أن وُلد الطفل، يمكن للباحثين إطلاق أفضل اسم يرون أنه يعكس الترتيبات التي اتفق عليها السودانيون في اتفاقية السلام الشامل».

من خطاب جون قرنق الرئيس السابق لحكومة جنوب السودان وأول نائب للرئيس من الحركة الشعبية لتحرير السودان بمناسبة المؤتمر الثالث للفيدرالية، بروكسل، بلجيكا، في مجلة «رؤية السودان»، ١٢ آذار/مارس ٢٠٠٥، متاح على الموقع:

<http://www.sudanvisiondaily.com/modules.php?name=News&file=article&sid=5800>

(تاريخ النصف ٢٢ أيار/مايو ٢٠١٠)

٤) خاتمة

عادة ما تُطبق اللامركزية لسببين: أ) جعل تقديم الخدمات أقرب إلى العامة لأسباب تتعلق بالكفاءة والمساءلة. ب) تعزيز التناغم بين المجموعات السكانية المختلفة داخل البلد الواحد، ما يتيح درجة معينة من الحكم الذاتي. وتدعم اللامركزية التعايش السلمي بين الجماعات والثقافات والأديان المختلفة، لاسيما في مجتمعات مزقتها النزاعات العنيفة.

وتتضمن المركزية عنصراً شكلياً وآخر موضوعياً. وفيما يتناول العنصر الشكلي التكوين الهيكلي للحكومة، يهتم العنصر الموضوعي بالعمق الفعلي للامركزية، والذي يمكن قياسه بشكل أفضل على صعيد اللامركزية الإدارية والسياسية والمالية. وإطلاق المفهوم الثنائي للحكومة «الوحدوية» أو «الفيدرالية» لا يشير مطلقاً إلى قوة وعمق اللامركزية في البلاد، بل يصف العلاقة القانونية بين مختلف مستويات الحكم. وغالباً ما تتطلب الأنظمة الفيدرالية ضمانات قانونية لتنفيذ وحماية الحكم الذاتي والحكم المشترك.

الجدول ٣: المواضيع التي يركز عليها هذا الفصل*

المواضيع	الأسئلة
<p>(١) مستويات الحكم</p>	<ul style="list-style-type: none"> • كم عدد مستويات الحكم التي يجب تأسيسها ولماذا؟ هل ينبغي الاكتفاء بالمستوى الوطني ومستوى الأقاليم فحسب أم يجب إيجاد مستويات إضافية كالحكم المحلي؟ • كم عدد مستويات الإدارة التي يجب تواجدها لتيسير تطبيق السياسات الحكومية؟ • هل يتعين وضع مستويات الحكم على نحو متناظر في جميع أرجاء البلاد أم على نحو غير متناظر في بعض أجزاءها فقط؟ • إذا كان هناك أكثر من مستويين للحكم (المستوى الوطني والأقاليم)، هل ينبغي ترسيخ جميع مستويات الحكم وتنظيمها مباشرة في الدستور؟ • هل يتمتع المستوى الإقليمي بصلاحيه البت في مستويات الحكم أو الإدارة الإضافية الأدنى، و/أو تعيين حدودها، و/أو نقل الصلاحيات و/أو الموارد؟ • هل هناك حل وسط مثل بعض القواعد التنظيمية الأساسية الإلزامية أو الاختيارية في الدستور فضلاً عن منح الأقاليم بعض عناصر المرونة؟
<p>(٢) رسم حدود الأقاليم</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ما المعايير التي يجب الاستناد إليها (عرقية، لغوية، دينية، جغرافية، تاريخية، اقتصادية، وحدات إدارية موجودة مسبقاً، احتمال حدوث نزاع، غير ذلك، أم مزيجاً مما سبق)؟ • هل يجب أن يكون هناك شروط دنيا (عدد أدنى من الأقاليم أو السكان، أو مستوى أدنى من الموارد)؟ • هل يجب أن يذكر الدستور حدود الأقاليم أم تضمين المعايير فقط في الدستور؟ • هل يحق للسكان/الأقليات في مقاطعات محتملة إبداء رأيهم في عملية رسم الحدود؟ • هل يجب أن ينطوي الدستور على جداول زمنية (أحكام انتقالية) للبت في أمر إنشاء المقاطعات؟ • هل يجب أن يتضمن الدستور الإجراء اللازم اتباعه لتعديل حدود الأقاليم، أو إنشاء أقاليم جديدة، أو دمج الأقاليم المتواجدة؟ • إذا كانت الإجابة نعم، فمن يحق له تعديل الحدود وكيف؟ • من يحق له إبداء رأيهم في هذا الإجراء؟ هل هو المستوى الوطني أم الأقاليم المعنية أم الأقليات المقيمة داخل هذه الأقاليم أم كل ما سبق؟ • هل يجب أن يكون هناك معايير محددة (مثل الحد الأدنى لعدد السكان والجدوى الاقتصادية) للحد من تغيير الحدود؟ • هل ينبغي توافر شروط خاصة على صعيد الأغلبية، وإجراءات التشاور، والاستفتاءات العامة؟

- ما درجة اللامركزية الإدارية المراد منحها للوحدات الفرعية؟
- هل ينبغي تفويض القضايا إلى مستويات الإدارة الأدنى لتيسير تطبيق السياسات؟
- هل يجب أن تتمتع الوحدات الفرعية بصلاحيه البت في كيفية معالجة القضايا؟
- هل يجب أن تكون درجة اللامركزية الإدارية متناظرة في جميع أرجاء البلاد أم غير متناظرة بالنظر إلى وجود أقلية في بعض المناطق؟
- ما درجة اللامركزية السياسية المراد منحها للوحدات الفرعية؟
- هل ينبغي أن تتمتع الوحدة الفرعية بالقدرة على انتخاب مسؤولين عن تطبيق السياسات الوطنية؟
- أم تنتخب مجلساً تشريعياً يسن قوانين تتعلق بالقضايا المنقولة إليها (تستلزم نقل السلطات إلى جانب اللامركزية الإدارية)؟
- ما درجة اللامركزية المالية المراد منحها للوحدات الفرعية؟
- ما الحد الأدنى من الموارد الذي تحتاجه مستويات الحكم المعنية كي يتسنى لها ممارسة سلطاتها؟
- ما موارد الإيرادات التي ينبغي تخصيصها إلى مختلف مستويات الحكم؟
- هل يجب مشاركة أسس العوائد أم إسنادها حصرياً إلى مستوى واحد فقط؟
- من يفرض الضرائب على دخل الأفراد، والشركات، والمبيعات، والخدمات، والأراضي، والمركبات، الخ؟
- كيف ومن يحدد معدلات الضرائب، والرسوم، والأتعاب؟
- هل يجب أن يكون هناك تنافس مالي بين الوحدات الفرعية وفرض أعباء مالية متباينة على المواطنين؟
- كيف ومن يوزع الإيرادات؟ هل ثمة منح مشروطة وغير مشروطة؟ هل يجب أن ينص الدستور على القواعد/الحصص المتبعة في التوزيع؟ هل ثمة آليات مراجعة منتظمة لتعديل التوزيع؟
- كيف يجب التعامل مع الفروق في الإمكانيات المالية وتكاليف توفير الخدمات بين المقاطعات؟ هل ثمة آليات لتحقيق المساواة؟ كيف تتم المساواة؟ وإلى أي مستوى؟ ومن قبل من؟ من يبدد القرار؟

(٤) تنظيم اللامركزية

- إذا كانت الوحدات الفرعية تتمتع بالحق في التنظيم الذاتي، هل ينص الدستور على تنظيم مؤقت إلى أن تتمكن المقاطعات من تقرير كيفية تنظيمها الخاص؟
- أم هل يجب تحديد التنظيم الداخلي لهذه الوحدات في الدستور (والقوانين الوطنية)؟
- أم هل ينبغي أن يحدد الدستور المعايير والمبادئ التوجيهية للوحدات الفرعية بشأن كيفية تنظيم ذاتها أو ينص على أشكال مختلفة من التنظيم كي تختار منها؟
- ما أنواع **الصلاحيات الحصرية** التي يجب أن يتمتع بها المستوى الوطني/الإقليمي أو حتى المحلي؟
- ما أنواع الصلاحيات التي ينبغي أن تكون مترامنة؟ أي اللوائح تسود إذا كان المستوى الوطني والإقليمي يتوليان الحكم؟
- هل يجب أن تكون هناك **صلاحيات مشتركة** كأن يحدد المستوى الوطني السياسات أو المعايير، بينما يدير المستوى الإقليمي الأنظمة الداخلية ويسنها؟
- ما المعايير التي يجب تطبيقها لتوزيع الصلاحيات؟ ومن يقرر ذلك؟
- ما الصلاحيات ذات الأهمية الخاصة التي ينبغي أن تضطلع بها مستويات الحكم الأدنى من أجل حماية هويتها مثلاً؟
- هل يجب أن تتمتع جميع الوحدات الفرعية بالقدر نفسه من الصلاحيات أم يمكن توزيع الصلاحيات على نحو **غير متناظر**؟
- من يحظى **بالصلاحيات المتبقية** (صلاحيات اتخاذ القرار في أمور غرض الدستور الطرف عنها): المركز أم المقاطعات؟
- كيف يجب أن يتم سرد الصلاحيات ضمن الدستور: أعلى هيئة جداول مثلاً؟
- هل يجب مشاركة جميع الصلاحيات بحيث يتمتع المجلس التشريعي الوطني بصلاحيات سن القوانين، بينما تتولى السلطة التنفيذية للوحدة الفرعية تنفيذها؟
- إلى أي مدى يجب أن يتمتع المستوى الوطني بإمكانية تفويض الصلاحيات إلى الوحدات الفرعية؟ هل يحق له تفويض الصلاحيات إلى بعض الأقاليم المنتقاة فحسب؟ إلى أي مدى تتمتع الوحدات الفرعية بإمكانية تفويض الصلاحيات إلى المركز أو إلى مستويات أدنى من الحكم؟
- هل يجب أن يكون هناك **سلطة قضائية** على مستوى الوحدات الفرعية؟
- إن كان الجواب نعم، كيف يتم تنظيمها؟ ما هي العلاقة بين السلطتين القضائيتين الإقليمية والوطنية (منفصلة في الغالب أم مؤسسة جميعها في إطار القانون الوطني، أو تؤسس المقاطعات محاكم المستوى الأدنى بينما يؤسس المركز محاكم المستوى الأعلى؟

<ul style="list-style-type: none"> • هل يجب وضع آلية تستدعي موافقة الأقاليم لتعديل نظام اللامركزية؟ • إذا نُقلت صلاحيات جوهرية إلى المستوى المحلي، هل يجب الحصول على موافقتها لتعديل هذا النقل؟ 	<p>(٥) وسائل الحماية القانونية لنظام اللامركزية</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ما أنواع آليات فض النزاع التي يجب توفيرها؟ هل يجب تأسيس محاكم خاصة أم نظامية، أو مَنَح المحكمة العليا صلاحيات مباشرة لفض نزاعات معينة؟ 	<p>(٦) آليات فض النزاع في نظام اللامركزية</p>

* هذا الجدول هو نموذج معدل ومعاد تصميمه من «خريطة الفيدرالية» في (نيكول تويرفاين)، «أوراق عن الفيدرالية»، أوراق عن الفيدرالية أعدت لصالح المنتدى النيبالي السويسري للفيدرالية (الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون، ٢٠٠٧-٢٠٠٨).
http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal/en/Home/.../resource_en_178456.pdf
 (تاريخ التصفح ٢٨ أيار/مايو ٢٠١١).

كلمات رئيسية

اللامركزية الإدارية، إزالة تركيز السلطات، تفويض السلطات، نقل السلطات، اللامركزية السياسية، اللامركزية المالية، اللامركزية غير المتأطرة، مستوى الحكم، مستوى الإدارة، صلاحيات حصرية، صلاحيات متزامنة، النظام الفيدرالي، النظام الوحدوي، نموذج متكامل، نموذج منفصل/نموذج مزدوج، الفيدرالية الشخصية، التدويل/الأقلمة.

مصادر إضافية

• منتدى الفيدراليات

<<http://www.forumfed.org/en/index.php>>

يهدف هذا المنتدى الذي تموله الحكومة الكندية إلى إنشاء حكومات ديمقراطية عبر تعزيز الأفكار الفيدرالية. وسعيًا منه لنشر المعرفة بين الممارسين على المستوى العالمي، يوفر الموقع موارد وتدريب على قضايا الفيدرالية والحكم.

• الاتحاد الدولي لمراكز الدراسات الفيدرالية

<<http://www.iacfs.org/index.php?page=1&lang=0>>

يتكون هذا الاتحاد من مراكز ومؤسسات دولية تجري بحثًا مستقلة وتنتشر مطبوعات عن قضايا الأنظمة الفيدرالية. ويحوي الموقع موارد تعزز الفيدرالية كشكل من أشكال الحكم للممارسين، وتتضمن منشورات ودراسات عن أحدث المستجدات في الفيدرالية عالمياً، ومشروع حوار عالمي يتيح للممارسين مشاركة خبراتهم.

• مركز السياسات البديلة

<<http://www.cpalanka.org>>

هو منظمة سريلانكية تسعى إلى تعزيز المؤسسات وبناء القدرات عبر نشر ومناصرة خيارات السياسات، وفض النزاع، والديمقراطية. وهو يركز على خيارات الحكم المتاحة لدول جنوب آسيا ويصدر تقارير عن بدائل السياسات العامة.

• الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون

<http://www.deza.admin.ch/en/Home/Themes/Rule_of_Law_Democracy/Decentralization>

تسعى هذه الوكالة إلى تعزيز العلاقات بين المجتمع المدني والحكومات المحلية من خلال اللامركزية السياسية والإدارية والمالية بهدف جعل الحكومة أكثر تلبية لاحتياجات الشعب عبر توفير التمويل، والتعليم، والدعم المؤسسي. ويضم الموقع روابط تتعلق بعمليات اللامركزية وأنشطة الوكالة في دعم تنمية المجتمع المدني عالمياً.

• معهد الفيدرالية

<<http://www.federalism.ch/index.php?page=22&lang=0>>

يُعتبر هذا المعهد مركزاً للبحث والخبرات الأكاديمية التي تسلط الضوء على الفيدرالية والتنوع الثقافي. ويقدم موقعه الإلكتروني مركزاً للبحث والتشاور يركز على إنشاء مجتمعات متعددة الثقافات على نحو مسالم.

- كاميل كيتس بارنيت، وهنري ب. مينيس، وجيري فانساندت، «اللامركزية الديمقراطية»، معهد ترينجل للأبحاث، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، <http://www.rti.org/pubs/Democr_Decen.PDF>، مقال يدرس الصلة بين اللامركزية والسلوك الديمقراطي.
- تاماس م. هورفاث (المحرر)، «اللامركزية: تجارب وإصلاحات» (بودابست: معهد المجتمع المفتوح، مبادرة إصلاح الخدمات العامة والحكم المحلي، ٢٠٠٠). <<http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/EntireBook.pdf>>، مقال يتناول مختلف الجهود الرامية إلى تحقيق اللامركزية في أوروبا الشرقية.
- شيريل سونديرس، «الفيدرالية، واللامركزية، وإدارة النزاع في مجتمعات متعددة الثقافات»، منتدى الفيدراليات (بلا تاريخ)، <<http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/StG-Saunders.pdf>>، مقال يتناول تطور الحكومات الديمقراطية الفيدرالية في مجتمعات متعددة الأعراق والثقافات.
- أورس ثلمان، و كاثرين ويدريغ، «التنوع المعاصر مقابل الفيدرالية السويسرية»، توجهات جديدة في الفيدرالية، ورقة العمل ٢ (فريبورغ: معهد الفيدرالية، ٢٠٠٤)، <http://www.federalism.ch/files/documents/New_trends_in_federalism_WP2.pdf>

مسرد المصطلحات

<p>Administrative decentralization: The degree of autonomy that governmental subunits possess relative to the central government in running governmental affairs. Forms of administrative decentralization are, for example, de-concentration, delegation and devolution.</p>	<p>اللامركزية الإدارية: مستوى الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الفرعية الحكومية في علاقتها بالحكومة المركزية في إدارة الشؤون الحكومية. وتتضمن أشكال اللامركزية الإدارية القضاء على تركيز السلطات وتفويض السلطات ونقل السلطات.</p>
<p>Asymmetric decentralization: An arrangement which distributes power unequally or differently to different regional governments.</p>	<p>اللامركزية اللامتناظرة: ترتيب يوزع السلطة بصورة غير متساوية أو متباينة بين حكومات الأقاليم المختلفة.</p>
<p>Concurrent powers: Powers that are shared by national and sub-national governments under a constitution. Where laws in an area of concurrency conflict, the national law is normally paramount.</p>	<p>سلطات مشتركة: سلطات تشترك فيها الحكومات الوطنية والمحلية بموجب الدستور. وفي حالة تعارض القوانين في مجال مشترك، تكون السيادة للقانون الوطني.</p>
<p>Decentralization: The dispersal of governmental authority and power away from the national centre to other institutions at other levels of government or levels of administration, for example, at regional, provincial or local levels. Decentralization is thereby understood as a territorial concept. The three core elements of decentralization are administrative decentralization, political decentralization, and fiscal decentralization.</p>	<p>اللامركزية: توزيع سلطات وصلاحيات الحكم خارج المركز على مؤسسات أخرى أو مستويات أخرى من الحكومة أو الإدارة، على مستوى الأقاليم أو المحافظات أو على المستوى المحلي مثلاً. وبالتالي تعتبر اللامركزية مفهوماً مرتبطاً بالجغرافيا. والعناصر الثلاثة المحورية للامركزية هي: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية واللامركزية المالية.</p>
<p>De-concentration: Occurs when the central government disperses responsibility for implementing a policy to its field offices without transferring authority.</p>	<p>إزالة تركيز السلطات: يحدث عندما تقوم الحكومة المركزية بتوزيع المسؤولية عن تنفيذ سياسة معينة على مكاتبها الميدانية دون نقل السلطة.</p>
<p>Delegation: A mechanism under which the central government refers decision making and administrative responsibilities for various public functions to other levels of government on a revocable basis. The degree of supervision varies and might include substantial central control, or might fully allocate the administration and implementation of policy to subunits.</p>	<p>التفويض: آلية تنقل الحكومة المركزية بموجبها بعض سلطات اتخاذ القرار والمسؤوليات الإدارية لوظائف عامة مختلفة إلى مستويات أخرى من الحكومة على أساس قابل للإلغاء. ويتنوع مستوى الرقابة وقد يتضمن درجة كبيرة من السيطرة المركزية أو ربما يعهد بإدارة وتنفيذ السياسة بشكل كامل إلى الوحدات الفرعية.</p>

<p>Depth of decentralization: A measure of the comprehensiveness of the actual powers that are transferred from the centre to lower levels of government.</p>	<p>عمق اللامركزية: مقياس لشمول الصلاحيات الفعلية المنقولة من المركز إلى مستويات أدنى في الحكومة.</p>
<p>Devolution: The strongest form of decentralization that involves the transfer or shift of a portfolio of authority to regional or local governments.</p>	<p>نقل السلطات: أقوى أشكال اللامركزية ويتضمن نقل أو تحويل مجموعة من السلطات إلى حكومات إقليمية أو محلية.</p>
<p>Enumerated powers: The powers explicitly established in the constitution. The governmental subunits have the residual power; therefore it is not necessary to specifically list the subunits powers.</p>	<p>الصلاحيات المحددة: الصلاحيات المنصوص عليها صراحة في الدستور. وتتمتع الوحدات الحكومية الفرعية بالصلاحيات المتبقية لذا من غير الضروري إدراج الصلاحيات الخاصة بالوحدات الفرعية.</p>
<p>Federal system: A system of government made up of a federation of organizations or states which maintain their own independent powers but cede authority to a central federal government in certain defined areas. One level of government cannot unilaterally change the existing distribution of powers or exclusive competences at the sub-national level. Any alteration of authority between governmental levels requires the consent of all affected levels.</p>	<p>النظام الفيدرالي: نظام حكم يتألف من اتحاد مؤسسات أو ولايات تحافظ على صلاحياتها الخاصة ولكن تتخلى عن السلطة إلى حكومة فيدرالية مركزية في مجالات محددة. ولا يمكن المستوى واحد من الحكومة منفرداً تغيير التوزيع القائم للسلطات أو الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي. وأي تعديل للسلطة بين مستويات الحكم يتطلب موافقة كافة المستويات المتأثرة بهذا التعديل.</p>
<p>Fiscal decentralization: The extent to which governmental subunits are able to undertake fiscal responsibilities, such as revenue-raising and spending.</p>	<p>اللامركزية المالية: مدى قدرة الوحدات الحكومية الفرعية على تولي مسؤوليات مالية كتوليد الإيرادات والإنفاق.</p>
<p>Integrated model: National courts and lower courts are integrated in one system. Courts have the power and the capacity to deal with both subnational and national law cases. Judges are authorized and qualified to adjudicate two sets of law: the national law and the respective sub-national law.</p>	<p>النموذج المتكامل: يتم دمج المحاكم الوطنية والمحاكم الأدنى في نظام واحد. وتتمتع المحاكم بالصلاحيات والاختصاص اللازمين للتعامل مع القضايا القانونية على المستوى المحلي والوطني. ويحصل القضاة على التفويض والتأهيل اللازمين للفصل في مجموعتين من القوانين: القانون الوطني والقانون المحلي ذي الصلة.</p>
<p>Internationalization: Upward transfer of powers from the national level to an international institution, for example, the United Nations, the Internal Criminal Court.</p>	<p>التدويل: نقل الصلاحيات من مستوى وطني إلى مؤسسة دولية كالأمم المتحدة والمحكمة الجنائية الدولية.</p>

<p>Personal federalism: A system under which certain rights and powers are assigned not to a specific territory but to a group of people (communities) that are often not territorially concentrated but dispersed throughout the country.</p>	<p>الفيدرالية الشخصية: نظام لا تحول فيه بعض الحقوق والاختصاصات إلى إقليم معين بل إلى مجموعة من الأشخاص (مجتمعات محلية) لا تكون غالباً متركزة في إقليم معين بل منتشرة في جميع أنحاء البلاد.</p>
<p>Political decentralization: The degree to which governmental subunits are able to undertake the political functions of governance such as representation.</p>	<p>اللامركزية السياسية: مدى قدرة الوحدات الحكومية الفرعية على تنفيذ وظائف سياسية للحكم مثل التمثيل.</p>
<p>Regional integration: The upward transfer of powers from the national level to a regional institution, for example, the European Union (EU) or the Economic Community of West African States (ECOWAS).</p>	<p>الدمج الإقليمي: نقل الصلاحيات من مستوى وطني إلى مؤسسة إقليمية كالاتحاد الأوروبي أو المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.</p>
<p>Self-rule: Sub-national levels of government obtain the authority to regulate and/or implement certain issues on their own.</p>	<p>الحكم الذاتي: حصول المستويات المحلية من الحكومة على صلاحيات تنظيم و/أو تنفيذ قضايا معينة اعتماداً على نفسها.</p>
<p>Separated/dual model: Both the national level and the sub-national level each have their own court system (usually three-tiered local courts, circuit courts of appeal and Supreme Court). Lower courts generally only apply the laws of their respective states, whereas national law is adjudicated by national courts.</p>	<p>النموذج المنفصل/المزدوج: يكون لكل من المستوى الوطني والمستوى المحلي نظام محاكم خاص به (عادة محاكم محلية ذات ثلاثة مستويات ومحاكم استئناف ومحاكمة عليا). ولا تطبق المحاكم الأدنى القوانين الخاصة بدولها بشكل عام في حين تتولى المحاكم الوطنية الفصل في القضايا بموجب القانون الوطني.</p>
<p>Shared rule: Sub-national entities are involved in national rule making.</p>	<p>الحكم المشترك: مشاركة الكيانات المحلية في اتخاذ القرار الوطني.</p>
<p>Substantive decentralization: The assignment of authority and power to various levels of government. The substantive component of decentralization measures how the formal structure is actually filled with substantive authorities (sometimes referred to as functional decentralization).</p>	<p>اللامركزية الحقيقية: نقل السلطة والصلاحيات إلى مستويات مختلفة من الحكومة. ويقاس المكون الموضوعي لللامركزية كيف يتم ملء الهيكل الرسمي بصلاحيات موضوعية (يشار إليها أحياناً باسم اللامركزية الوظيفية).</p>

Unitary system: A system in which one level of government can unilaterally revoke the existing distribution of powers, including exclusive competences at the sub-national level.

النظام الأحادي: نظام يمكن لمستوى واحد من الحكومة بموجبه إلغاء التوزيع القائم للسلطات من جانب واحد بما في ذلك الاختصاصات الحصرية على المستوى المحلي.

لمحة عن المؤلف

ماركوس بوكنفورديه

هو حالياً رئيس الفريق الاستشاري لطاخم تخطيط السياسات في الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية وباحث أول في معهد التنمية الألماني. تولى من ٢٠٠٩ وحتى أبريل/نيسان ٢٠١١ منصب مسؤول البرامج، وبشكل جزئي، القائم بأعمال مدير البرامج في برنامج بناء الدستور في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في ستوكهولم. وقبل انضمامه إلى المعهد، كان رئيس مشاريع أفريقيا وزميل بحث أول في معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي (MPIL) في هايدلبرغ (٢٠٠١-٢٠٠٨). في الفترة (٢٠٠٦-٢٠٠٧) إنتدبته وزارة الخارجية الألمانية بصفة خبير قانوني إلى لجنة التقدير والتقييم في السودان. وكانت مهمة اللجنة تقديم الدعم والإشراف على تنفيذ اتفاقية السلام الشامل في السودان. ومنذ عام ١٩٩٥ حتى ١٩٩٧، عمل باحثاً مساعداً لبروفسور القضاء هيلموت شتاينبرجر، مندوب ألمانيا إلى لجنة البندقية (وهي الهيئة الاستشارية للشؤون الدستورية في المجلس الأوروبي).

يحمل د. بوكنفورديه إجازة في القانون وشهادة دكتوراه من جامعة هايدلبرغ وشهادة ماجستير في القانون من جامعة مينيسوتا وبكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة فرايبورغ. شارك في عمليات بناء الدساتير في السودان والصومال، حيث تعاون مع الجمعيتين التأسيسيتين المعنيتين، كما شارك في عمليات مماثلة في أفغانستان ونيبال. نشر كتابات كثيرة في القانون الدستوري وبناء الدساتير كما شارك في تأليف عدد من أدلة معهد ماكس بلانك المستخدمة كمواضع تدريب في مشاريع المعهد. عمل مستشاراً في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ) التي أصبح اسمها الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، ووزارة الخارجية الألمانية، ومؤسسة كونراد أديناور، ومؤسسة فريديش إيبيرت.

لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ماهي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة دولية حكومية مهمتها دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم. تتمثل أهداف المؤسسة في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية وإرساء ديمقراطية تتمتع بقدر أكبر من الاستدامة والفعالية والشرعية.

ما هو دور المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستويات عالمية وإقليمية وقطرية، ويتركز عملها حول المواطن كقوة دافعة نحو التغيير.

توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات المعرفة المقارنة في مجالات عملها الرئيسية والتي تشمل العمليات الانتخابية، ووضع الدساتير، والمشاركة والتمثيل السياسيين، والديمقراطية والتنمية، إضافة إلى علاقة الديمقراطية بالنوع الاجتماعي والتعددية والنزاع والأمن. وتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذه المعرفة للفاعلين الوطنيين والمحليين الساعين نحو الإصلاح الديمقراطي، كما أنها تعمل على تسيير الحوار الداعم للتغيير الديمقراطي. وتهدف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من خلال عملها إلى تحقيق مايلي:

- تعزيز الديمقراطية وشرعيتها ومصداقيتها.
- تعزيز المشاركة الشمولية والتمثيل الخاضع للمساءلة.
- زيادة فعالية وشرعية التعاون الديمقراطي.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستوى عالمي، ويقع مقرها الرئيسي في مدينة ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب في إفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.



يوفر محتوى الدستور خطة لعمل الدولة، ويضمن الحقوق ويحدد آليات لتنفيذها، فضلاً عن صياغة مستقبل الأمة. ويوفر كتيب دليل عملي لبناء الدساتير ركيزة أساسية لفهم الدساتير وبنائها. علاوة على ذلك، يقدم الدليل، المليء بأمثلة من مختلف أنحاء العالم عن اتفاقات رائدة وأحكام مبتكرة تم اعتمادها أثناء عمليات التعديلات الدستورية، مجموعة واسعة من طرق بناء الدساتير وكيف يمكن لهذا البناء أن يؤسس ويرسخ القيم الديمقراطية. كما يتضمن التقرير، إضافة إلى الأمثلة المقارنة، تحليلاً متعمقاً للمكونات الأساسية للدساتير وقوى التغيير التي تشكلها.

يقدم هذا الدليل معلومات تثري المناقشات الأولية بشأن خيارات التصميم الدستوري، ويعتبر مفيداً للغاية كمدخل لفهم العملية المعقدة لبناء الدساتير... «قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. ولذلك يأتي هذا الدليل في الوقت المناسب».

قسّام أوتيم - الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس
(مقتبس من فقرة «المقدمة» من الدليل)