



عمليات بناء الدستور



# دليل عملي لبناء الدساتير تصميم السلطة التشريعية





# 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 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: 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 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 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 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 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). 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. 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 مؤخراً ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم بعد انتهاء موروثة 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 مصدراً 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

أعادت 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 مهياً 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 مشروّعاً 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 يستبطن 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«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» لعملهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى «كتيا بابجيان» 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 أورتي»، 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 أورنجيس»، 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 ألين»، و«جيني فاندالان 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 وملحة عامة .....                                                         |
| ٣  | الشكل ١: تصميم السلطة التشريعية .....                                                |
| ٥  | ( ٢ ) القضايا المتعلقة بالظروف العيانية .....                                        |
| ٧  | ( ٣ ) خيارات التصميم المؤسسي .....                                                   |
| ٧  | ( ١-٣ ) أشكال التمثيل داخل المجلس التشريعي .....                                     |
| ٨  | ( ١-٣ ) تصميم التمثيل من خلال الأنظمة الانتخابية .....                               |
| ٨  | ( ٢-١-٣ ) المقاعد المحجوزة .....                                                     |
| ٩  | الإطار ١: المقاعد المحجوزة في الجمعية الوطنية الباكستانية .....                      |
| ١٠ | ( ٣-١-٣ ) حصص المرشحين .....                                                         |
| ١١ | ( ٤-١-٣ ) تصويت الأغلبية المزدوجة .....                                              |
| ١١ | الإطار ٢: مفهوم تصويت الأغلبية المزدوجة في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً ..... |
| ١١ | ( ٥-١-٣ ) 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 | ( ٦-١-٣ ) 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 | ( ٢-٣ ) إشراف السلطة التشريعية .....                                                 |
| ٢٣ | ( ٣-٣ ) الضوابط على استقلالية السلطة التشريعية .....                                 |
| ٢٣ | ( ١-٣-٣ ) حل المجلس التشريعي .....                                                   |
| ٢٣ | ( ٢-٣-٣ ) التعيين الخارجي لأعضاء المجلس التشريعي .....                               |
| ٢٤ | ( ٣-٣-٣ ) الرقابة على أموال السلطة التشريعية .....                                   |
| ٢٤ | ( ٤-٣-٣ ) حصانة السلطة التشريعية .....                                               |
| ٢٤ | ( ٥-٣-٣ ) الإقالة من جانب جمهور الناخبين .....                                       |
| ٢٧ | ( ٤ ) الصلاحيات الجوهرية للسلطة التشريعية .....                                      |
| ٢٧ | ( ١-٤ ) صلاحيات سن القوانين .....                                                    |
| ٢٨ | ( ١-١-٤ ) تقييد الصلاحية الحصرية لسن القوانين .....                                  |
| ٢٨ | ( ٢-١-٤ ) القيود المفروضة على سلطة طرح مشاريع القوانين .....                         |
| ٢٨ | ( ٣-١-٤ ) 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.....                                    |

## ٥) خاتمة..... ٣٣

|         |                                                      |
|---------|------------------------------------------------------|
| 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 هيكليّة الحكم التي تعمل ضمنها. وقد تناول الفصل الرابع الذي ناقش تصميم السلطة التنفيذية القضايا المتعلقة بصياغة هيكليّة الدولة أي نظم الحكم الرئاسية والبرلمانية والمختلطة. وتوجز الأشكال ١-٣ والإطارات ١-٢ 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 تسوية 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.

وغالباً 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. ويُنتظر للمجلس كسلطة تداولية أجندته السائدة هي المساومة والتسوية يليهما التصويت.

ومع ذلك، يأتي تشكيل السلطة التشريعية ببعض التحديات أيضاً، إذ يُعتبر واضعو الدساتير بأن وجود مجلس تشريعي طليق لا يعوقه عائق في ظل حكم أغلبية بسيطة يُشكل تهديداً بممارسة الاستبداد ضد أقلية غير ممثلة بشكل كافٍ.

«إذا كان من المسلم به أن امتلاك شخص ما لسلطة مطلقة يعني أنه قد يسيء استخدامها في مواجهة خصومه، فمن قال بأن الأمر نفسه لن ينطبق على الأغلبية؟ فشخصيات الناس لا تتغير من خلال توحدهم معاً، ولا يطول صبرهم مع زيادة قوتهم في ظل وجود عقبات. وأنا من جانبي لا يمكنني تصديق ذلك. فالسلطة المطلقة التي ينبغي ألا أمنحها لأي من نظرائي لن أمنحها 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 لمراقبة السلطة التشريعية.

(أ) ثمة وجهات نظر مختلفة يمكن من خلالها السماح بتمثيل الشعب في المجلس التشريعي تمثيلاً شاملاً. وتدرس إحداها تركيبة المجلس للتشريعي تعتمد في المحصلة على نظام انتخابي يترجم أصوات الناخبين إلى مقاعد في المجلس. فيما تتناول 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 مخالفات السلطة التنفيذية (العزل)، (٣) كجزء من المساءلة اليومية إزاء السلطة التنفيذية.

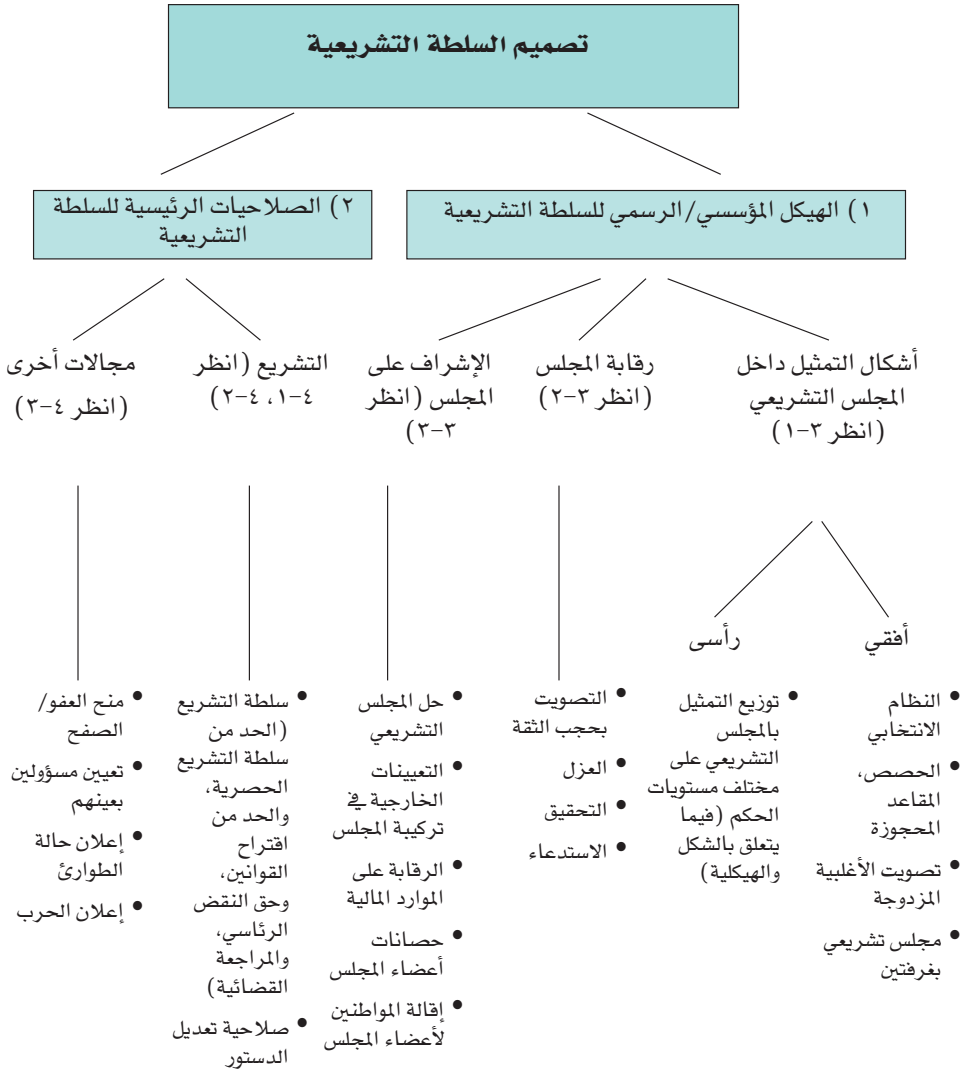
غالباً ما يكون هناك تطلعات طموحة منتظرة من المجلس التشريعي، لاسيما في دول عانت شعوبها من حكام مستبدين. ومع ذلك، يشكل وجود مجلس تشريعي طليق لا يعوقه عائق في ظل حكم أغلبية بسيطة تهديداً بممارسة الاستبداد ضد أقليات غير ممثلة بشكل كافٍ.

(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 المعتقلون 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 هيكلة نظام الأحزاب السياسية وطريقة عملها فضلاً عن باقية عوامل أخرى هي في الواقع ما توجّه 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 ٢٩/٤ (تموز/يوليو ١٩٩٧).

وغالباً 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

القضايا المتعلقة بالظروف العيانية: تمارس العوامل غير الدستورية، كطريقة عمل نظام الأحزاب السياسية، وديناميكيات 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.

فاز الحزب المعني بأغلبية المقاعد تعكس ميزان القوى الحقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وحتى في النظام الرئاسي، قد يتمتع رئيسٌ مخوّل بصلاحيات دستورية قوية في نظام أحزاب سياسية متشردم إلى حد كبير ودعم لا يعوّل عليه من المجلس التشريعي



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، يمنع الدستور الكندي الغرفة التشريعية الثانية حق النقض المطلق لكنها بالكاد تمارس هذا الحق<sup>١</sup>. 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

يعتمد تصميم المجلس التشريعي على الخيارات المتخذة بشأن أهم شكل من أشكال التمثيل في السياق التاريخي والثقافي للبلاد.

وبالدوائر 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 تهيمش 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 تهيمش 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<sup>٢</sup>. وعلى النقيض من ذلك، تدعم أنظمة التمثيل النسبي التنوع في الرأي لأنها تسمح لعدد من الأحزاب السياسية بضمان 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 (بعدما كانت ١ في المئة فقط حتى عام ١٩٩٢ و ١,٥ 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 كتيباً عن الأنظمة الانتخابية يشرح أهميتها ويسلط الضوء على كيفية عمل مختلف الأنظمة في عدة دول<sup>٣</sup>.

### ٣-١-٢) المقاعد المحجوزة

يُعتبر نظام المقاعد المحجوزة أو الحصص من الطرق الأخرى لزيادة تمثيل الأقليات أو النساء في المجلس التشريعي بتخصيصهن عدداً محدداً من مقاعده. ويُستخدم هذا النظام في دول مختلفة 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).

٣ 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<sup>٤</sup>. وتنص 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، وللمناطق 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) إضافةً 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 خُصصت لها مقاعد بموجب الفقرة (أ) بمثابة دائرة انتخابية.
- (ج) يُعتبر البلد بأسره الدائرة الانتخابية للمقاعد المخصصة 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 استياء 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، تنقيح ٢٠٠٥).

٥ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، «تصميم النظام الانتخابي».

### ٣-١-٤) تصويت الأغلبية المزدوجة

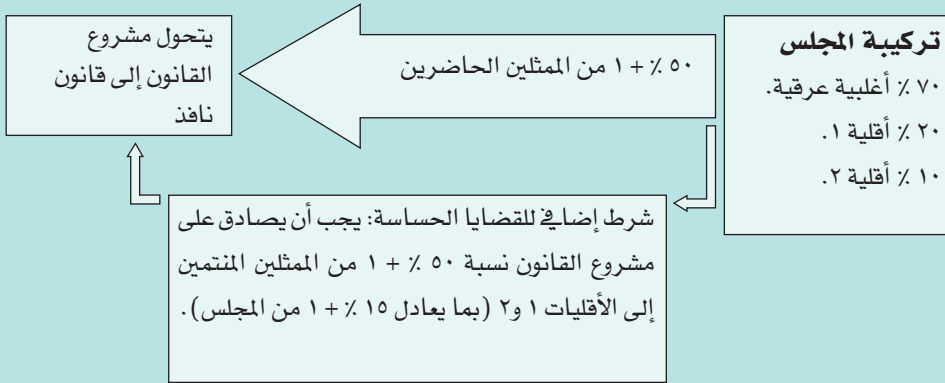
وبعيداً عن تركيبة المجلس التشريعي، يضمن تصميم عملية التصويت داخل المجلس تأثير الأقلية في بعض القضايا الجوهرية الحساسة كاللغة والثقافة وما إلى ذلك. فقد يقتضي الدستور موافقة كلاً من الأغلبية العادية وضمن هذه الأغلبية أيضاً غالبية أعضاء الأقلية في المجلس للبت في مثل هذه القضايا. ويوفر تصويت الأغلبية المزدوجة 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 أفقياً 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 والمعينين مجلس الزعماء في بوتسوانا الذي يتعين على البرلمان استشارته بخصوص القضايا القبلية والتعديلات الدستورية المقترحة على الرغم من أنه لا يتمتع سوى بسلطات تشريعية محدودة. وفي المغرب تختار النقابات العمالية والمثليون 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، يُحدد التمثيل في الولايات أو المقاطعات أو المناطق عضوية الغرفة الثانية. ويسري الأمر نفسه على ربع الدول الودودية 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 ظرف العياني المحدد. 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"> <li>يوفر قدرًا أكبر من المساءلة إذ ليس بمقدور أعضائه إلقاء اللوم على الغرفة الثانية في حال الفشل في إقرار التشريعات أو تجاهل مصالح المواطنين.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>يزيد أشكال التمثيل أو على الأقل يوفر حلاً مؤسسياً أكثر مرونة وملائمة من محاولة استيعاب التمثيل البديل تحت سقف مؤسسي واحد.</li> </ul> |

|                                                                                                                                                                       |                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| • يعيق سن قوانين صيغت على عجل جراء نزوة مفاجئة ما يسمح بإجراء مداولات إضافية وإعادة النظر.                                                                            | • يسن التشريعات المقترحة بشكل أكثر كفاءة.                                          |
| • يحوّل دون استبداد الأغلبية البسيطة.                                                                                                                                 | • يسمح بسن قوانين صريحة لتنفيذ أجنداث 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. فعند تقسيم الصلاحيات، كما هو الحال في المجلس ذي الغرفتين، يجب أن تكسب جماعات الضغط ذات المصالح المؤثرة دعم عدد أكبر من القادة. | • تقلل شفافيته من تأثير جماعات الضغط ذات المصالح المؤثرة.                          |

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

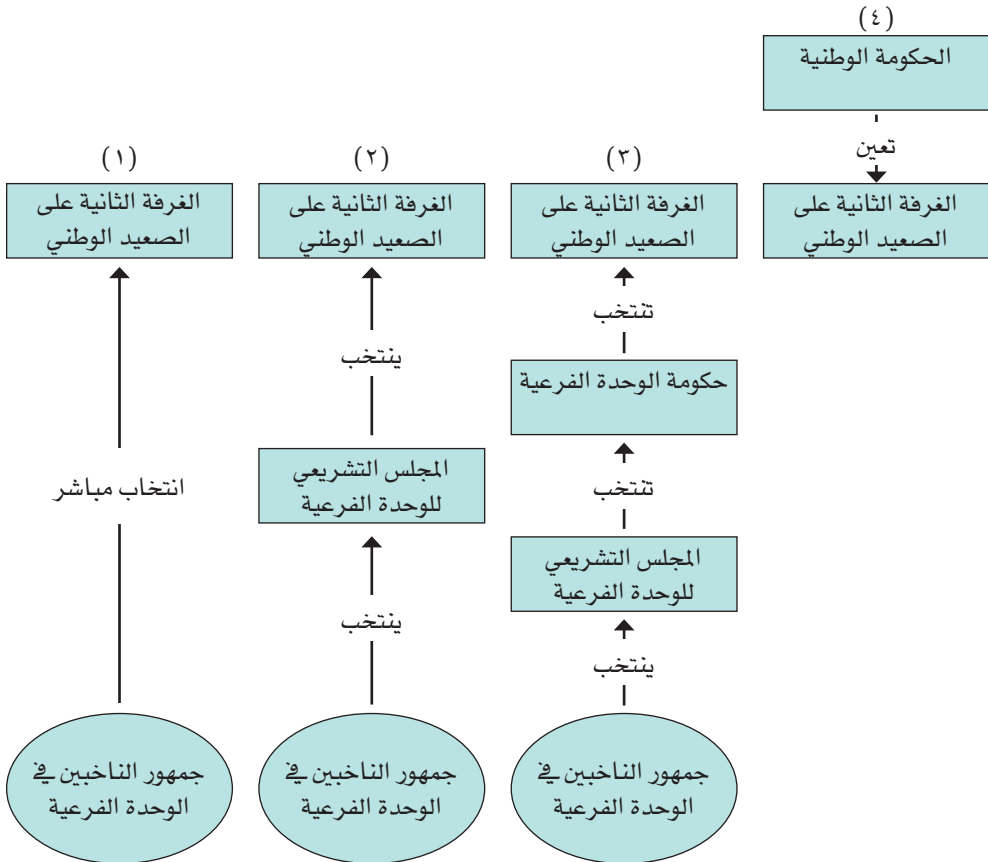


أغلبية الأصوات في المجلس التشريعي لكل وحدة فرعية أعضاء الغرفة الثانية. وبناءً عليه، يمكن للأحزاب الحاصلة على الأغلبية في المجلس (سواء بمفردها أو من خلال عقد تحالف) انتخاب أعضائها على وجه الحصر. وقد تجنبت بعض الدول حدوث مثل هذه النتائج من خلال استخدام الطريقة النسبية حيث تختار الأحزاب الممثلة في المجلس 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.

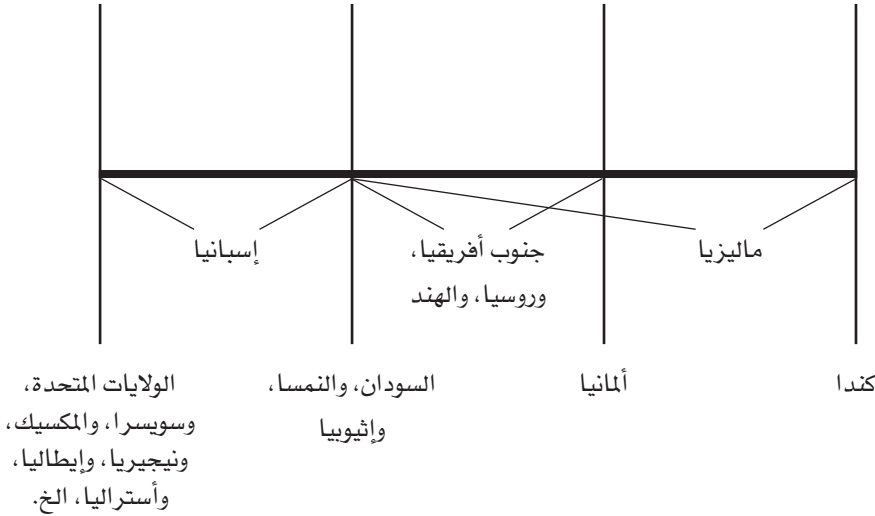
وإذا عيّنت حكومات الولايات أعضاء الغرفة الثانية ووجهتهم (العمود ٣)، يتبنى هؤلاء في المقام الأول آراء تلك الحكومات ليكونوا بمثابة موظفين بيروقراطيين لديها وليس ممثلين عن الشعب. وعندما تعين الحكومة الوطنية أعضاء الغرفة الثانية (العمود ٤) فإن هؤلاء كمتحدثين باسم الوحدات الفرعية يفتقرون إلى المصداقية السياسية، إذ تعتبرهم الدوائر الانتخابية والحكومات الإقليمية مجرد وكلاء للحكومة الوطنية.

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.

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 (٣٧٪: ٦٣٪). 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<br>في الوحدة الفرعية<br>انتخاباً مباشراً | ينتخبهم المجلس<br>التشريعي بالوحدة<br>الفرعية | تعيينهم / توكلهم حكومة<br>الوحدة الفرعية | تعيينهم الحكومة<br>الوطنية |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------|
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------|



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 تمثل عملية تكوين السلطة التشريعية على الصعيد الوطني كل مواطن بالتساوي. ففي سويسرا<sup>٦</sup>، 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.

<sup>٦</sup> 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 لإرجاء 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 أيدها 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 ونيجييريا في ما يتعلق بمشاريع القوانين المالية).

**الشكل ٤ : أمثلة عن الصلاحيات التشريعية المخولة للغرفة الثانية**

| المشاركة المتساوية (حق النقض المطلق) | المشاركة المرجحة (حق النقض المعطل بعبء إضافية)  | المشاركة المرجحة (حق النقض المعطل دون عبء إضافية)                          |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| النمسا وجنوب أفريقيا                 | أيرلندا                                         | إسبانيا                                                                    |
| ماليزيا                              | روسيا                                           | الهند                                                                      |
|                                      | إذا تأثرت مصالح الولايات: ألمانيا وجنوب أفريقيا | بشكل دائم: الولايات المتحدة، وإيطاليا، وأستراليا، وكندا، ونيجيريا، وسويسرا |

المصدر: رسمه المؤلف استنادًا إلى م. بوكينفورديه، «دليل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن نماذج السلطات التشريعية ذات المجلسين في الدول الفيدرالية: تحليل مقارن 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 الأذمة:

- 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 التّقل: بعد رفض مشروع القانون، يجول بين كلا الغرفتين لمناقشته إلى أن تتفقا على شكل موحد له، وإلا أُبطل (كندا، وإيطاليا، ونيجيريا، والولايات المتحدة).
- حل الغرفتين: قد يسفر النزاع بين الغرفتين عن نتائج عنيفة وقاسية في أستراليا لأنه إذا تأزم الوضع وفشلت 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

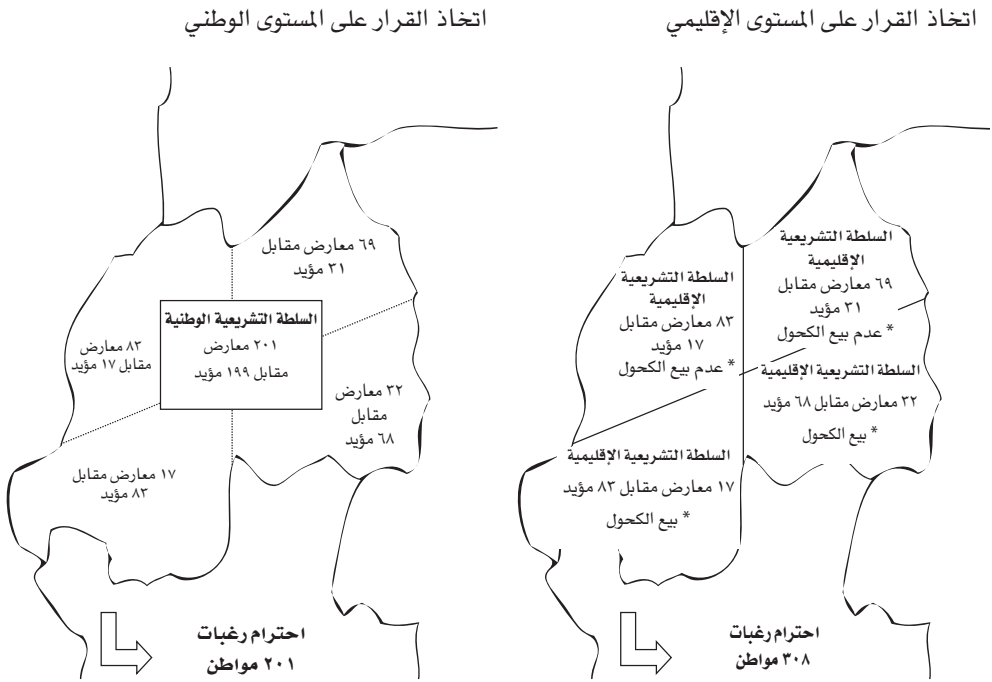
قد ينشئ واضعو الدساتير أنواعًا مختلفة من التمثيل ليس فقط عبر إيجاد غرفة تشريعية ثانية على المستوى الوطني، ولكن أيضًا من خلال توفير مجالس تشريعية على مختلف مستويات الحكم. ففي الدول متعددة القوميات على وجه الخصوص، يمكن استيعاب الأقليات على المستوى الوطني من خلال تمثيلهم تمثيلًا بارزًا في هيئة تشريعية إقليمية 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

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.

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 النازمة لهذه المسألة مُشكّلة على الصعيد الوطني، ستخسر إحدى الجماعتين بغالبية الأصوات لصالح

الجماعة الأخرى. أما إذا أُخذ القرار عبر السلطة التشريعية الإقليمية في كل منطقة، فستحقق رغبة عدد أكبر من الناس.

**الشكل ٥ : التمثيل التشريعي على المستوى الإقليمي**



تحدد ثلاثة عوامل ذات صلة بدرجة ومدى الانتقال الفعلي للصلاحيات 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 للصلاحيات 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 المُعرّضة للخطر. ويوزع الدستور في البرازيل والهند وجنوب أفريقيا صلاحيات مُحددة 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 المعرضة للخطر.

## ٢) الفروق في شكل توزيع الصلاحيات التشريعية

قد يخصص 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 التراكب الرأسي لهذه الصلاحيات بين المجالس التشريعية الوطنية والمحلية، تُثار مشكلة أي اللوائح ستسود. ويتمنح الدستور الأولوية عمومًا للمجلس التشريعي الوطني. وقد يجادل بعض النقاد الإقليميين بقوة بأن مجالات الصلاحيات المشتركة هي ببساطة المجالات التي تسري فيها التشريعات الوطنية مجهزة على المدى البعيد التشريعات الإقليمية. لكن ثمة شروط محددة يمكن منحها أولوية وطنية. فالدستور الألماني مثلًا 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 ضروريًا لصالح الوطن»<sup>٧</sup>.

كيف توزع الصلاحيات التشريعية على الحكومات الوطنية والمحلية؟ ففي ضوء التراكب الرأسي للصلاحيات المشتركة بين المجالس التشريعية الوطنية والمحلية، تُثار مشكلة أي اللوائح ستسود

وقد اتخذت دساتير أخرى منحى مختلفًا، إذ أدخلت كندا استثناءً واحدًا بارزًا على السيادة الوطنية. فحيثما يتعارض قانونان أحدهما محلي والآخر وطني - كما في قوانين المعاشات التقاعدية - يسود القانون المحلي<sup>٨</sup>. ويخول نهج آخر المجلس التشريعي الوطني صياغة إطار وطني مع السماح للحكومات المحلية بوضع التفاصيل بما يتفق مع الأوضاع المحلية (وهو ما يشار إليه أحيانًا باسم قانون الإطار). وقد تبنت دساتير أخرى نهجًا ثالثًا لتصنيف الصلاحيات المشتركة يتيح بصفة رئيسية لمستويي الحكم التشريع على نحو متزامن. وعندما يتعارض تشريعان وطني ومحلي تعارضًا مباشرًا، يتم تفعيل تدابير فض النزاع الدستورية حسبما يطبقها القضاء وفقًا 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 يشير مقاومة سياسية، لا توجد أي عوائق قانونية تحول دون. وحتى لو كان

٧ المادة ٧٢ من دستور ألمانيا (١٩٤٩) اعتبارًا من عام ٢٠١٠.

٨ المادة ٩٤ من دستور كندا (القوانين الدستورية ١٨٦٧ إلى ١٩٨٢، والتوحيد الحالي) اعتبارًا من عام ٢٠٠٨.



نص الدستور يحمي التوزيع الرأسي للصلاحيات 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 للصلاحيات بعيداً عن المجالس التشريعية الفرعية. وتسمح بعض الدساتير - حتى لو كان الدستور يمنع الإبطال أحادي الجانب للصلاحيات التشريعية الموزعة - للمؤسسات الوطنية بتجاوز التشريعات المحلية في ظروف معينة. وكيف 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 لمساءلة السلطة التنفيذية وإجبارها على إيضاح سياساتها، حتى أن بعضها يحدد أطراً زمنية محددة يلزم خلالها الرد على الاستجوابات المطروحة (ألبانيا)<sup>٩</sup>. 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 كلجنة 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 ٣-٣-٢)، 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

تُعتبر 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

إقامة انتخابات جديدة، يجب أن يوافق المجلس الجديد

من خلال تعريف شروط الحل بوضوح، يمكن لواقعي الدساتير منع استخدام السلطة التنفيذية للحل كأداة قهرية.

على أي تعديل بلثي الأغلبية. ثانياً، حل 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 لواقعي 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. 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

تُعتبر صلاحية فرض الضرائب والإنفاق جزءاً لا يتجزأ من استقلالية السلطة التشريعية. وتُمنح ضرورة 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

ينبغي لتأمين الاستقلالية المؤسسية للسلطة التشريعية أن تمتد الحصانة لأعضائها.

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 توافرها 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، ونيجيريا، 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 (فتزويلا) 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 منتقدوها 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»<sup>١٠</sup>.

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 سنّها.

## ٤-١-١) تقييد الصلاحية الحصرية لسن القوانين

قد تسمح الدساتير للسلطة التشريعية بتفويض بعض صلاحيات سن القوانين المحددة إلى السلطة التنفيذية. ونظراً لأن السلطة التشريعية نفسها تتحكم بتفويض أي صلاحية وفي وسعها إلغاؤه في أي وقت، يُعتبر توزيع السلطات التشريعية أمراً سياسياً بحثاً (كرواتيا). 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 حجب، 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 لائحة (البرازيل). وعضواً عن ذلك، قد يسمح الدستور للسلطة التنفيذية بإصدار مراسيم لها قوة القانون في مجالات سياسية بعينها، ملتقاً بذلك على السلطة التشريعية كلياً. وتدمج هذه الصلاحية 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<sup>(١)</sup>).

## 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 أحياناً (الولايات المتحدة). ومع ذلك، تعتمد عدة بلدان إلى مشاركة صلاحية طرح مشاريع القوانين ولو جزئياً 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 حجب. ويجوز للرئيس إجراء مراجعة سياسية أو قانونية. ثم يجوز له رفض مشروع القانون تماماً لأسباب سياسية، أو الطعن في دستورية القانون. وتُعتبر حالات استخدام النقض السياسي أكثر شيوعاً في ظل الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية حيث ينتخب جمهور الناخبين، عوضاً 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) اعتباراً 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<sup>١٢</sup>، 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 يبغض 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، والبرجماتية القضائية<sup>١٣</sup>.

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.

## ٢-٤) 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.

## ٣-٤) 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.

## ١-٣-٤) 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 مؤخراً موافقة رئيس الوزراء وكافة الوزراء فضلاً عن اتخاذ البرلمان لقرار فوري بشأن

نطاق قرار الرئيس ومدى ملاءمته. ومؤخراً أيضاً، 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 ومصرع 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، وغالباً 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 أيضاً خيارات دستورية متنوعة بدءاً من إعطاء السلطة التنفيذية صلاحية مطلقة لمنح العفو (كما هو الحال في بوركينافاسو والتشيك) أو الصفح (جورجيا وكينيا) وانتهاءً بإقصاء السلطة التنفيذية من قرارات العفو العام كلياً (هنغاريا). وبين هذين النقيضين، 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 تحديًا كبيرًا يتعين على واضعي الدساتير مواجهته عند تصميمهم للسلطة التشريعية. ولا يُعتبر تقسيم صلاحيات السلطة التشريعية بين أركانها هدفًا في حد ذاته، بل يسمح بتحقيق انعكاس أكثر دقة ويساعد في استيعاب جهات مختلفة متجاوزًا حكم الأغلبية.

الجدول ٢ : القضايا التي يركز عليها هذا الفصل

| المواضيع                                                                                                    | الأسئلة                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (١) نظام الحكم                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>هل يعتمد اختيار واستمرار رئيس الحكومة على السلطة التشريعية؟</li> <li>أو، إذا كان هناك شخص واحد يتولى وظائف رئيس الدولة ورئيس الحكومة، هل ينبغي له أن يتبع إرادة السلطة التشريعية (بوتسوانا وجنوب أفريقيا)؟</li> <li>أو، في حال وجود سلطة تنفيذية مزدوجة، حيث تُوزَّع 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؟</li> <li>أم هل يجب الفصل بين رئيس السلطة التنفيذية (لكونه رئيس الدولة ورئيس الحكومة) والسلطة التشريعية ويُنتخب انتخاباً مباشراً من الشعب؟</li> </ul> |
| (٢) تحديد تركيبة المجلس التشريعي: الأنظمة الانتخابية، والمقاعد المحجوزة، وحصص المرشحين، والتعيينات الخارجية | <ul style="list-style-type: none"> <li>بحسب أي نظام انتخابي يجب تشكيل المجلس التشريعي؟ هل يجب أن يكون هناك نظام أغلبية بسيطة، أم نظام تمثيل نسبي، أم مزيج من النظامين؟</li> <li>في حال نظام التمثيل النسبي، هل هناك حد أدنى للتمثيل؟</li> <li>هل يجب أن يكن هناك مقاعد مخصصة للأقليات والمرأة، وإن كان الجواب نعم، كيف يتم شغل تلك المقاعد؟</li> <li>هل ينبغي أن يكون هناك حصص مخصصة للمرشحات؟</li> <li>هل يُنتخب المجلس التشريعي من الشعب حصراً أم تُشغل بعض المقاعد عبر التعيين في ظل سلطة تشريعية أحادية الغرفة؟</li> </ul>                                                                                                                          |
| (٣) تصميم الاقتراع                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>هل تُقر جميع القوانين المعروضة أمام المجلس التشريعي بأغلبية بسيطة/مطلقة أم يُتبع نظام تصويت الأغلبية المزدوجة في بعض القضايا الحساسة بهدف حماية الأقليات؟</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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؟</li> <li>• كيف يجب اختيار أعضاء الغرفة الثانية: هل تنتخبهم المجموعات المعنية أو الناخبين في الوحدات المحلية، أم تعينهم الحكومة الوطنية، أم مزيج من الاثنين؟</li> <li>• إذا كانت الغرفة الثانية تمثل الوحدات المحلية، هل تُمثّل جميع الوحدات بالتساوي (مثال، عضوين من كل إقليم بغض النظر عن حجم الأقاليم وعدد سكانها)؟</li> <li>• ما هي صلاحيات الغرفة الثانية في ما يتعلق بالغرفة الأولى؟</li> <li>• فيما يخص العملية التشريعية، هل تتمتع الغرفتان بصلاحيات متساوية (حق النقض المطلق للغرفة الثانية)؟ أم يكون بمقدور الغرفة الثانية تأجيل العملية فحسب؟ أم تحدّد الصلاحيات حسب الموضوع؟</li> </ul> | <p>٤) <b>الغرفة التشريعية الثانية</b></p>               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• من منظور رأسي، هل يجب تشكيل مجالس تشريعية في مختلف مستويات الحكم داخل البلاد؟</li> <li>• وإن كان كذلك، ما نوع الصلاحيات التي يمكن نقلها إلى المستوى الأدنى من الحكومات؟</li> <li>• 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؟</li> <li>• أي الصلاحيات تتمتع بأهمية خاصة في المستويات الأدنى من الحكم لحماية هويتها مثلا؟</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>٥) <b>لامركزية الصلاحيات التشريعية</b></p>           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• هل تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات إقالة رئيس الحكومة لأسباب سياسية؟</li> <li>• هل تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات حصرية في إقالة رئيس السلطة التنفيذية لارتكابه مخالفات قانونية (العزل)؟ أم أنها تشارك على الأقل في عملية العزل؟</li> <li>• هل تتمتع السلطة التشريعية بصلاحيات استدعاء أعضاء السلطة التنفيذية أو حتى البدء بالتحقيق؟</li> <li>• هل تتمتع السلطة التشريعية بنوع من السيطرة المباشرة على تشكيل مجلس الوزراء؟</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>٦) <b>الصلاحيات المؤسسية للسلطة التشريعية</b></p>    |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• هل يمكن حل المجلس التشريعي قبل انتهاء دورته؟</li> <li>• إذا كان الحال كذلك، هل يتم الحل بسبب اتخاذ المجلس لإجراء معين أو عدم قيامه بإجراء معين، أم وفقا للتقدير الكامل لرئيس السلطة التنفيذية؟</li> <li>• هل تتاح للمواطنين فرصة إقالة أعضاء المجلس في ظروف معينة؟</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>٧) <b>الضوابط المؤسسية لإزاء المجلس التشريعي</b></p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• هل تُعتبر السلطة التشريعية الجهة الحصرية المتمتعة بصلاحيات سن القوانين أم يمكن للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم في مجالات محددة؟</li> <li>• 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؟</li> <li>• أي الصلاحيات تتمتع بأهمية خاصة في المستويات الأدنى من الحكم لحماية هويتها مثلاً؟</li> </ul> | <p>(٨) <b>صلاحيات السلطة التشريعية في سن القوانين</b></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• هل تشارك السلطة التشريعية في إعلان حالة الطوارئ؟</li> <li>• هل تشارك السلطة التشريعية في إعلان الحرب؟</li> <li>• هل تشارك السلطة التشريعية في منح عفو عام/صفح؟</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>(٩) <b>مشاركات أخرى للسلطة التشريعية</b></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، وتقييم 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](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 الهياكل 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 تتيح للبرلمانات والبرلمانيين تعزيز 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 تمولها 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](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](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، وتنمية 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/odihr>>

إن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا منظمة أمنية 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

|                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Absolute veto:</b> A type of veto that blocks a decision and cannot be overruled by any other political actor.                                                                                                                                                           | <b>حق النقض المطلق:</b> نوع من حق النقض يحول دون اتخاذ قرار ولا يمكن لأي طرف سياسي آخر رفضه.                                                                                                              |
| <b>Amnesty/pardon:</b> The excusing of political and non-political criminal offences against a government and the removal of related penalties.                                                                                                                             | <b>العفو:</b> العفو عن الجرائم الجنائية السياسية وغير السياسية المرتكبة ضد حكومة ما وإلغاء العقوبات المترتبة عليها.                                                                                       |
| <b>Bicameral legislature:</b><br>A legislature composed of two chambers or houses.                                                                                                                                                                                          | <b>سلطة تشريعية ذات مجلسين:</b> هيئة تشريعية تتألف من غرفتين أو مجلسين.                                                                                                                                   |
| <b>Candidate quotas:</b> 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. | <b>حصص المرشحين:</b> 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.                     |
| <b>Checks and balances:</b> 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.                                            | <b>الضوابط والتوازنات:</b> نظام يتيح لكل فرع من الحكم ممارسة سيطرة محدودة على فروع أخرى بغرض ضمان سلوك ملائم وقانوني بالإضافة إلى توازن القوى والديناميكيات السياسية.                                     |
| <b>Constitutional review (also judicial review):</b> 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.  | <b>المراجعة الدستورية (وتسمى أيضًا المراجعة القضائية):</b> 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><b>Decentralization:</b> 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><b>اللامركزية:</b> 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><b>Dissolution:</b> 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.</p>                                                                                                                                                        | <p><b>الحل:</b> 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.</p>                                                                                                                           |
| <p><b>Double majority voting:</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                                                    | <p><b>تصويت الأغلبية المزدوجة:</b> عملية تصويت تشترط أغليبتين: الأولى أغلبية عادية والثانية أغلبية ضمن أعضاء الأقلية الممثلين في الهيئة التشريعية. ويستخدم هذا الإجراء غالباً في القضايا الحساسة.</p>                                                                                                                                            |
| <p><b>Electoral system:</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                | <p><b>النظام الانتخابي:</b> 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.</p>                                                                                                                                   |
| <p><b>External appointments:</b> The authority of the executive to appoint members to the legislature thereby diminishing the institutional autonomy and independence of the legislature.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p><b>التعيينات الخارجية:</b> صلاحية الفرع التنفيذي في تعيين أعضاء في الهيئة التشريعية وبالتالي تقليص الاستقلال المؤسسي للهيئة التشريعية.</p>                                                                                                                                                                                                    |

|                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>First Past The Post system:</b> An electoral system in which the candidate who receives more votes than any other is elected.</p>                                                                                                                                     | <p><b>نظام الفوز بأغلبية الأصوات:</b> نظام انتخابي يتم بموجبه اختيار المرشح الذي ينال أعلى الأصوات.</p>                                                                                            |
| <p><b>Full recall:</b> In constitutions providing for full recall, both the initiative and the final decision rests exclusively with the citizenry.</p>                                                                                                                     | <p><b>الإقالة الكاملة:</b> في الدساتير التي تنص على الإقالة الكاملة، تقع كل من المبادرة والقرار النهائي على المواطنين دون غيرهم.</p>                                                               |
| <p><b>Impeachment:</b> The process of bringing legal charges against a high constitutional authority, public official or judge, which would authorize their removal.</p>                                                                                                    | <p><b>العزل:</b> عملية توجيه اتهامات قانونية ضد سلطة دستورية عليا أو مسؤول حكومي أو قاضٍ والتي قد تؤدي إلى عزلهم.</p>                                                                              |
| <p><b>Investigation:</b> 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><b>التحقيق:</b> أداة رقابة تشريعية تتيح للهيئة التشريعية إجراء تحقيق منهجي أو رسمي في أنشطة الفرع التنفيذي. وتمارس هذه السلطة عادة من خلال لجنة خاصة.</p>                                       |
| <p><b>Judicial review/constitutional review:</b> 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><b>المراجعة القضائية/المراجعة الدستورية:</b> 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><b>Legislature:</b> 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><b>السلطة التشريعية:</b> أحد الفروع الثلاثة للحكم. وأبرز مهامها سن القوانين وتعديلها واعتماد الموازنة العامة.</p>                                                                               |
| <p><b>Mediation committee:</b> 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><b>لجنة الوساطة:</b> لجنة تتألف من عدد متساو من الأعضاء من غرفتي الهيئة التشريعية وتحاول صياغة قانون حل وسط لإقراره في كل غرفة.</p>                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Mixed recall:</b> 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><b>الإقالة المختلطة:</b> وفيها يشارك المواطنون في خطوة واحدة فقط من خطوات عملية الإقالة إما بإطلاقها أو البت فيها بالاستفتاء.</p>                                       |
| <p><b>Mixed system:</b> A design of the executive branch that in some way combines aspects of the presidential and parliamentary systems.</p>                                                                                      | <p><b>النظام المختلط:</b> تصميم للفرع التنفيذي يجمع بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني.</p>                                                                              |
| <p><b>Parliamentary system:</b> The institutional design of the government in which the head of government is elected by the legislature and is accountable to it</p>                                                              | <p><b>النظام البرلماني:</b> تصميم مؤسسي للحكومة يُنتخب فيه رئيس الحكومة من قبل الهيئة التشريعية ويخضع للمساءلة أمامها.</p>                                                 |
| <p><b>Partial veto:</b> Permits the President to reject portions of a bill without blocking the entire bill.</p>                                                                                                                   | <p><b>حق النقض الجزئي:</b> يسمح لرئيس الجمهورية برفض أجزاء من مشروع قانون دون إيقاف القانون كلياً.</p>                                                                     |
| <p><b>Presidential system:</b> 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><b>النظام الرئاسي:</b> تصميم مؤسسي للحكم يشغل فيه الشخص نفسه منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة ويُنتخب مباشرة من قبل الشعب لفترة محددة.</p>                                |
| <p><b>Presidential veto:</b> 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><b>حق النقض الرئاسي:</b> 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><b>Proportional representation:</b><br/>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><b>التمثيل النسبي:</b> نظام انتخابي يقرر عدد مقاعد حزب معين في الهيئة التشريعية بحسب نسبة أصوات الناخبين التي حصل عليها ذلك الحزب.</p>                                  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Recall:</b> 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><b>الإقالة:</b> 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><b>Reserved seats:</b> 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><b>مقاعد محجوزة:</b> 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><b>State of emergency:</b> 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><b>حالة الطوارئ:</b> فترة مؤقتة تمنح بموجبها سلطات استثنائية، للفرع التنفيذي عادة، بغرض التعامل مع ظروف استثنائية تعتبر حالة طوارئ.</p>                                                                                                                         |
| <p><b>Summons:</b> A tool of legislative oversight which allows the legislature to submit questions which the executive branch is compelled to answer.</p>                                                                                                                                                                                     | <p><b>أمر استدعاء:</b> أداة رقابة تسمح للهيئة التشريعية بتقديم أسئلة يتعين على الفرع التنفيذي الإجابة عليها.</p>                                                                                                                                                   |
| <p><b>Unicameral legislature:</b> A legislature composed of one chamber or house.</p>                                                                                                                                                                                                                                                          | <p><b>هيئة تشريعية إحادية المجلس:</b> هيئة تشريعية تتألف من غرفة واحدة أو مجلس واحد.</p>                                                                                                                                                                           |
| <p><b>Veto:</b> The ability of an official or body to block, impede or delay decision making or the passage of legislation.</p>                                                                                                                                                                                                                | <p><b>حق النقض:</b> قدرة مسؤول أو جهة على منع أو إعاقة أو تأخير اتخاذ قرار أو سن تشريع.</p>                                                                                                                                                                        |
| <p><b>Veto players Political:</b> actors and institutions, such as second legislative chambers, or presidents, that have the ability to veto, for example, legislative action.</p>                                                                                                                                                             | <p><b>أصحاب حق النقض:</b> 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 كمادة 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.





يقارن هذا الفصل من دليل عملي لبناء الدساتير، وهو بعنوان «تصميم السلطة التشريعية»، بين خيارات تصميم السلطة التشريعية. كما يناقش أنظمة مختلفة لانتخاب الهيئات التشريعية، ويدرس دور الهيئة التشريعية في سنّ القوانين وفي تحقيق التوازن بين سلطات الحكم الأخرى.

وتظهر 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 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)

**International IDEA**  
Strömsborg  
SE -103 34 Stockholm  
Sweden  
Tel: +46-8-698 37 00  
Fax: +46-8-20 24 22  
Email: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Website: [www.idea.int](http://www.idea.int)

978-91-87729-49-2