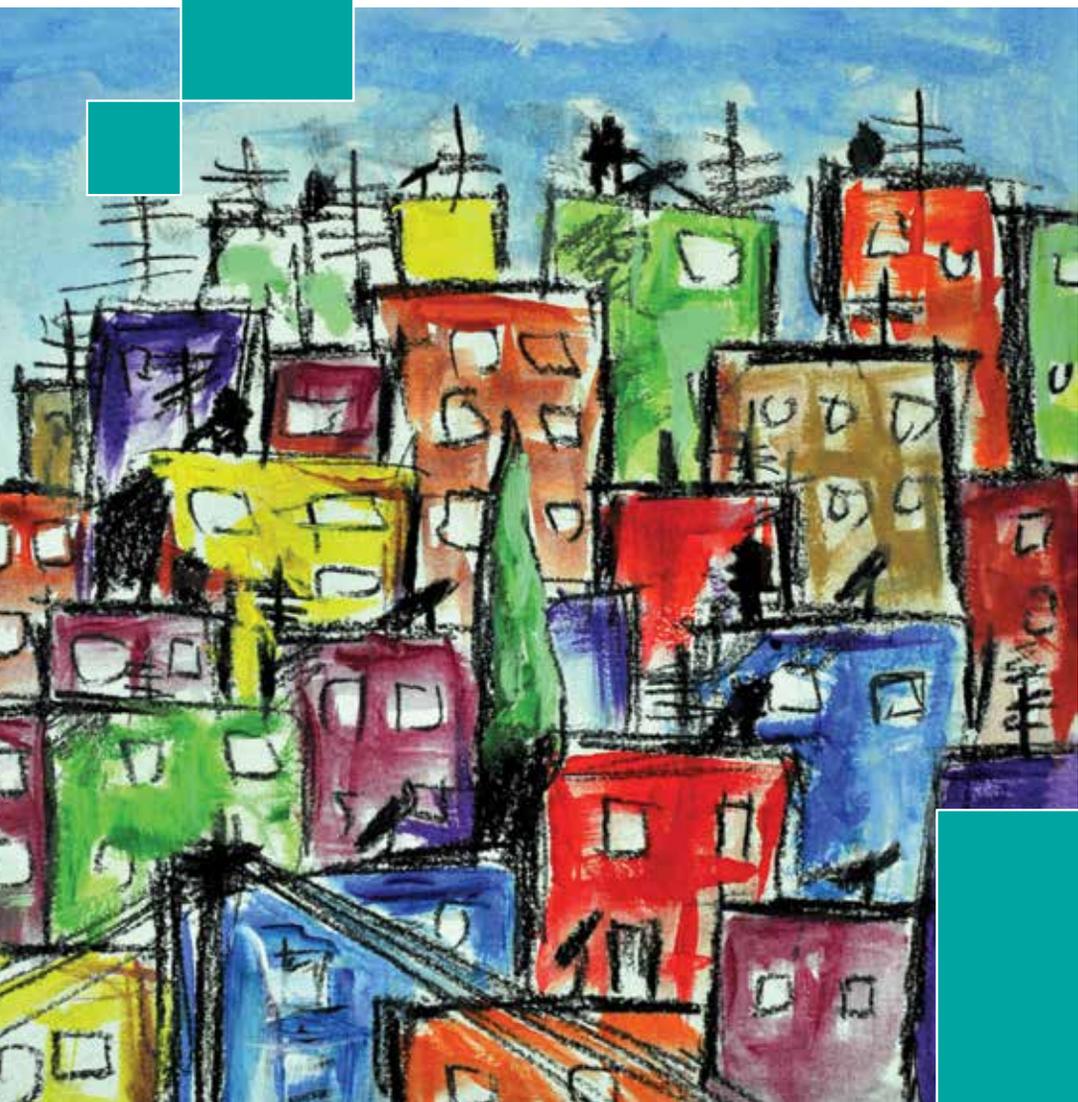




عمليات بناء الدستور

دليل عملي لبناء الدساتير مقدمة





دليل عملي لبناء الدساتير

مقدمة

وينلاك واهيو

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



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

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

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

International IDEA

Strömsborg

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel: +46-8-698 37 00

Fax: +46-8-20 24 22

Email: info@idea.int

Website: www.idea.int

التصميم: تربو ديزاين، رام الله

تصميم الغلاف: تربو ديزاين، رام الله

رسومات الغلاف: شريف سرحان

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

جرى نشر النسخة الانجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

قسّام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

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

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

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

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

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

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

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

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

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

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: "تيك براسد دونجانا"، و"كارلوس ألبيرتو جوتشيا"، و"نوريا ماشومبا"، و"كيسستينا موراي"، و"جيني توهايكا"، و"جايمباثي 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 أفيللا أورتيز"، و"أندرو برادلي"، و"أندرو إيس"، و"شيريل سوندرز"، و"لينا ريكيلا تامانج" وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

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

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

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

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

الاختصارات

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

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

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

٥١ ٦. الخاتمة

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

١. مقدمة

١-١ الهدف من هذا الفصل

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

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

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

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

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

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

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

٢-١ ملاحظات عامة

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

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

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

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

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

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

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

٣-١ الافتراضات الرئيسية

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

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

٤-١ لمحة حول الممارسة العملية لبناء الدساتير

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

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

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

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

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

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

٢. التحديات العامة التي تواجه واضعي الدساتير

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

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

١-٢ التحديات التي يفرضها الصراع العنيف

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

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

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

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

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

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

سوف تتضمن التحديات ما يلي:

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

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

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

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

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

الممارسات الجيدة المقترحة :

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

٢-٢ المطالبة بالديمقراطية

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

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

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

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

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

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

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

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

٣. التحديات التي تواجه عمليات تصميم بناء الدستور

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

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

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

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

١-٣ نطاق التغيير

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

المصدر: جينيفر ويدنر، جامعة برينستون

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

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

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

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

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

٣-٢ الترتيبات المؤقتة

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

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

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

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

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

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

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

٣-٣ العدالة الانتقالية

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

٤-٣ الشمولية والتمثيل

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

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

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

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

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

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

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

٣-٥ المشاركة الشعبية

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

مزايا المشاركة الشعبية

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

التكاليف

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

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

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

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

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

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

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

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

٦-٣ دور الأطراف الخارجية

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

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

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

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

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

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

٤. قضايا الخيارات الجوهرية

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

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

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

قد لا ينجح الدستور في تسوية كافة القضايا الجوهرية.

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

٤-١ التصميم المؤسسي

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

٤-١-١ الهيكل الدستوري

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

عادة ما يجادل الممارسون المدافعون عن التقنين بما يلي:

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

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

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

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

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

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

وقد تجادل مؤيدو المنهج السياسي بما يلي:

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

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

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

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

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

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

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

الجدول ٢. الدساتير القانونية والدساتير السياسية

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

٤-١-٣ "تجميع" و"توزيع" السلطة

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

٤-٢ نظام الحكم

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

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

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

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

٣-٤ دور حقوق الإنسان

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

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

٤-٤ إقرار التنوع

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

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

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

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

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

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

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

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

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

٤-٥ سيادة القانون

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

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

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

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

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

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

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

٥. استخدام هذا الدليل

١-٥ أهداف الدليل

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

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

٢-٥ النهج المتبع في الدليل

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

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

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

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

٣-٥ لمحات عن الفصول

١-٣-٥ الفصل الأول: مقدمة

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

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

٢-٣-٥ الفصل الثاني: المبادئ والمواضيع المتداخلة

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

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

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

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

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

الجدول رقم ٤ : القضايا التي يسלט الفصل الثالث عليها الضوء

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

٥-٣-٧ الفصل السابع: الأشكال اللامركزية للحكومة

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

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

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

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

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

٣. عمق اللامركزية

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

٤ . تنظيم اللامركزية

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

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

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

٦. الخاتمة

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

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

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

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

تصريح من أحد الممارسين

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

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

الهوامش

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

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

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

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

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

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

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

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

الكلمات الرئيسية

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

مصادر إضافية

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

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

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

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

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

ConstitutionNet •

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

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

• المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

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

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

• **ConstitutionMaking.org**

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

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

• **لجنة البندقية**

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

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

• **جامعة ريتشموند**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

النظام التنفيذي المزدوج: نظام يضم رئيسًا للجمهورية ورئيسًا للوزراء.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bicameral legislature: A legislature composed of two chambers or houses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Unicameral legislature: A legislature composed of one chamber or house

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

القانون المدني: نظام قانوني يؤكد على تنظيم وتجميع القوانين.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

الحكم المشترك: تشترك الكيانات المحلية في اتخاذ القرار الوطني.

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

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

نبذة عن المؤلف

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

المراجع

حول الطبيعة السياسية للدساتير

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

حول تصميم الدساتير للتعامل مع الشكوك المستقبلية

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

حول أهمية "العملية" في بناء الدساتير

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

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

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

دراسات حالات صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

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

لمحة عن 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.

وتقدّم 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 ما يلي:

- تعزيز الديمقراطية وشرعيتها ومصداقيتها.
- تعزيز المشاركة الشمولية والتمثيل الخاضع للمساءلة.
- زيادة فعالية وشرعية التعاون الديمقراطي.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستوى عالمي، ويقع مقرها الرئيسي في مدينة ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.



يعطي الدليل العملي لبناء الدساتير لمحة حول أهم المبادئ والقضايا المتعلقة بعملية بناء الدستور في مرحلة ما بعد النزاع. وتتضمن هذه الورقة نبذة عن حالات مقارنة في مجال بناء وتطوير الدساتير بالإضافة الى بعض التحديات الرئيسية التي تواجه القائمين على عمليات بناء الدستور.

وتظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل الأول من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل متاح بالكامل 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
Phone: +46-8-698 37 00
Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int
Website: <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-86565-94-7