



الديمقراطية المباشرة

ملحة عامة عن دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

Direct Democracy: An overview of the International IDEA Handbook
© International IDEA 2008
(ISBN (English version): 978-91-85724-54-3)



الديمقراطية المباشرة: لمحة عامة عن دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول الديمقراطية المباشرة

© المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٥

جميع منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات International IDEA مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية محددة. ولا تمثل الآراء الواردة في هذا المنشور بالضرورة وجهات نظر المؤسسة، أو مجلس إدارتها أو أي من أعضائه. كما أن الخريطة المعروضة في المنشور، لا تعني من جانب المؤسسة أي حكم بشأن الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد لهذه الحدود، ولا يعكس موضع أو حجم أي بلد أو إقليم الرؤية السياسية للمؤسسة. والغرض الوحيد من وضع خريطة في المنشور، هو من أجل إضفاء المزيد من الوضوح على النص.

كما يجب تقديم الطلبات للحصول على إذن باستنساخ أو ترجمة كل أو أي جزء من الدليل المنشور إلى:

International IDEA
Strömsborg
SE -103 34 Stockholm
Sweden

علماً بأن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات تشجع نشر مؤلفاتها، وسوف تستجيب على الفور لطلبات الحصول على الإذن باستنساخ أو ترجمة منشوراتها.

تصميم الغلاف بواسطة: هيلينا أندنج
تصميم الخريطة بواسطة: كريستينا شولن- بورغ
التصميم الجرافيكي بواسطة: بولز غرافيكس أ.ب.
قام بالترجمة إلى اللغة العربية: نصر سلامين
قام بتحرير ومراجعة اللغة: حسان شمس
قام بتصميم النسخة العربية: داليا العزب
تمت الطباعة في مصر

الرقم الدولي المعياري للكتاب: ٧-٩٩-٨٧٧٢٩-٩١-٩٧٨

٤	١- مقدمة: أدوات الديمقراطية المباشرة.....
٦	٢- عندما تدعو السلطات للاستفتاء.....
٩	الجوانب الإجرائية.....
١٠	التوقيت.....
١١	نص الاقتراح.....
١٢	الحملة الانتخابية: التنظيم والإعداد.....
١٣	مؤهلات وآليات وقواعد التصويت.....
١٤	الاستنتاجات.....
١٤	٣- عندما يأخذ المواطنون زمام المبادرة: التصميم والاعتبارات السياسية.....
١٦	جوانب التصميم.....
١٧	القيود والإجراءات.....
١٩	الاستنتاجات.....
	٤- مبادرات جدول الأعمال: عندما يستطيع المواطنون الحصول على اقتراح
٢٠	بشأن جدول الأعمال التشريعية.....
٢٣	الاستنتاجات.....
٢٣	٥- عندما يستطيع المواطنون عزل الموظفين المنتخبين.....
٢٥	الاستنتاجات.....
٢٦	٦- كيفية مشاركة المواطنين- خطوة خطوة.....
٢٨	الاستنتاجات.....
٢٩	٧- اقتراعات الديمقراطية المباشرة: المعلومات، الحملات الانتخابية، والتمويل.....
٣٠	٨- آثار الديمقراطية المباشرة.....

الجداول

٢١	١- مبادرات جدول الأعمال: الأداة «الوسطى».....
٢٦	٢- الخطوات والاطراف الفاعلة والأحداث المرتبطة في الإجراءات الديمقراطية المباشرة.....

مقدمة: أدوات الديمقراطية المباشرة

يتناول هذا العرض بصورة مختصرة الإجابة على الأسئلة بشأن توقيت وكيفية إمكانية استخدام أدوات (صكوك) أو إجراءات الديمقراطية المباشرة لاتخاذ بعض القرارات السياسية الملائمة. وهذا الإيجاز، هو عبارة عن نسخة مختصرة من كراسة الديمقراطية المباشرة: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الذي يتناول بصورة وافية دراسة الأدوات أو الصكوك والاعتبارات المتعلقة بتصميمها أو استخدامها. كما يتناول الكتيب أربع آليات منفصلة تشتمل عليها الديمقراطية المباشرة، وهي:

- الاستفتاءات؛
- مبادرات المواطنين؛
- مبادرات جدول الأعمال التشريعية؛ و
- سحب الثقة من المرشحين المنتخبين.

وقد تتفاوت المصطلحات المستخدمة لوصف سائر الأدوات والصكوك الديمقراطية المباشرة وتتفاوت فيما بين مختلف الولايات القضائية أو الاختصاصية، ويجري أحياناً استخدام مصطلحات مختلفة لوصف ما هو في حقيقته وجوهره نفس المكونات والمؤسسات والعمليات. وعلى سبيل المثال، فإن الاستفتاءات العامة (referendums) التي تجريها الحكومة، تسمى في بعض الأحيان بعبارة الاستفتاءات الشعبية (plebiscites) وهو مصطلح لا يزال قيد الاستخدام في بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية. وفي بعض الأحيان، فإن عبارة مبادرات المواطنين تُسمى أيضاً بالمبادرات الشعبية أو الاستفتاءات التي يبادر المواطنون بها، اعتماداً على السياق الذي يتم فيه استخدام الإجراءات. كما يتضمن الكتيب أو الدليل مسرداً للمفردات، يوضح بعض الفوارق والاختلافات فيما بين هذه المصطلحات.

تتفاوت المصطلحات المستخدمة لوصف مختلف الأدوات والصكوك الديمقراطية المباشرة وتختلف فيما بين الولايات القضائية أو الاختصاصية المختلفة، ويجري أحياناً استخدام مصطلحات مختلفة لوصف ما هو في حقيقته وجوهره نفس المكونات والمؤسسات والعمليات.

إن الاستفتاءات هي الإجراءات التي تمنح جمهور الناخبين حق التصويت المباشر حول قضية سياسية أو دستورية أو تشريعية محددة. وتجري مناقشة هذه المسألة في الفصل الثاني من الدليل. ويتم إجراء الاستفتاءات عندما تقرر هيئة حاكمة أو سلطة مماثلة الدعوة للتصويت على قضية معينة، أو عندما يُطلب مثل هذا التصويت من قبل القانون. وفي بعض الحالات، فإن ثمة عدداً من الإجراءات التي تسمح أيضاً للمواطنين أو لأقلية في مجلس تشريعي للمطالبة بإجراء استفتاء على تلك القضية. وقد تكون نتيجة الاستفتاء ملزمة من الناحية القانونية، على النحو الذي يحدده القانون أو الدستور الذي تم بموجبه إطلاق الاستفتاء، أو أنها قد تستخدم من قبل السلطات لأغراض استشارية بحتة.

وأما مبادرات المواطنين (Citizens' initiatives)، فإنها تسمح للناخبين بالتصويت على إجراء سياسي أو دستوري أو تشريعي مقترح من قبل عدد من المواطنين وليس من قبل الحكومة أو السلطة التشريعية أو أية سلطة سياسية أخرى. ولطرح قضية ما للتصويت، فإنه يتعين على أنصار المبادرة القيام بجمع ما يكفي من التوقيعات لدعم إجراء الاستفتاء، كما قد يتطلب القانون ذلك الأمر. وكما جرت مناقشة ذلك في الفصل

الثالث، فإن مبادرات المواطنين قد تتناول مقترحات جديدة أو قوانين قائمة أو إجراءات دستورية، وفقاً للاختصاصات القضائية. واعتماداً على القانون الذي يجيز الاستفتاء، فإن نتيجة تصويت المبادرة قد تكون ملزمة بصورة قانونية أو استشارية فقط.

كما أن مبادرات جدول الأعمال (Agenda initiatives)، هي إجراءات يمكن للمواطنين من خلالها وضع قضية معينة على جدول أعمال برلمان أو مجلس تشريعي. وكما هو الحال مع مبادرات المواطنين، فإنه يتم عادة في القانون تحديد الحد الأدنى لعدد التوقيعات التي يلزم جمعها من أجل طرح المبادرة أمام السلطة التشريعية. وعلى عكس الإجراء المتبع في مبادرات المواطنين، فإنه لا يتم إجراء تصويت شعبي عندما يتم طرح مبادرة الأجنحة أمام البرلمان أو المجلس التشريعي للنظر فيها. وتجري مناقشة استخدام مبادرات جدول الأعمال في الفصل الرابع من كراسة الدليل.

إن إجراءات سحب الثقة (Recall)، تسمح للناخبين بالتصويت على إمكانية إنهاء فترة ولاية ممثل أو مسؤول منتخب إذا تم جمع ما يكفي من التوقيعات لدعم تصويت سحب الثقة والعزل من المنصب. وعلى الرغم من أن عملية سحب الثقة والمطالبة بالعزل من المنصب غالباً ما تكون مماثلة لمبادرات المواطنين، فإن المطالبة بسحب الثقة والعزل من المنصب المنتخب يتناول فقط مسألة عزل شخص من وظيفة عامة، وبالتالي فإن نتائجها تكون دوماً ملزمة، وتجري مناقشة استخدام عملية سحب الثقة بمزيد من التفصيل في الفصل الخامس من الدليل المنشور.

ويستقي كتيب الدليل معلوماته وينهل، على نطاق واسع، من قاعدة بيانات العمليات الديمقراطية المباشرة والإجراءات التي أعدها موظفو هيئة أبحاث المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، والتي يمكن الاطلاع عليها من خلال زيارة الموقع الإلكتروني التالي: (<http://www.idea.int>)

والمعلومات التفصيلية مأخوذة من قاعدة البيانات بشأن الاستخدام القائم حالياً لأدوات ووسائل الديمقراطية المباشرة في ٢١٤ بلد وإقليم في مختلف أنحاء العالم مبيّنة في المرفق لكتيب الدليل، وهناك أيضاً قائمة مراجع للمزيد من المطالعة وزيادة إثراء مصدر المعلومات القيم.

إن خلاصة التجارب المتفاوتة من استخدام آليات الديمقراطية المباشرة التي تم اكتسابها في العديد من البلدان والمناطق في جميع أنحاء العالم، من شأنها توفير ثروة طائلة من المعرفة والخبرات، وتعتبر المشاركة في تقاسم هذه الخبرات والمعارف ذات قيمة وفائدة كبيرة.

إن مناقشات استخدام الاستفتاءات ومبادرات المواطنين ومبادرات جداول الأعمال والتصويت بسحب الثقة والعزل من المنصب المنتخب، غالباً ما تدور حول موقعين متعارضين. ومن باب التبسيط، فإن أحد هذين الموقفين يمكن وصفه بأنه النهج التمثيلي الصارم - حيث إن التصويت المباشر من أي نوع يقوض مبدأ الديمقراطية التمثيلية، وينبغي من الناحية المثالية تجنبه. وعلى قدم المساواة من التبسيط، فإن الموقف الآخر يتمثل في الحماس المفرط للديمقراطية المباشرة - حيث إن هناك بعض الحالات التي يكون فيها استخدام التصويت المباشر من الشعب طريقة غير مناسبة لتحديد إرادة الشعب بصورة حقيقية. وفي مجال السياق العملي الذي يواجه المشاركين في بناء الديمقراطية والتصميم المؤسسي الديمقراطي، فإن «الخيار» المزعوم بين هذين الموقفين المتعارضين لا يعتبر مسألة تقييدية وغير مفيدة فحسب، - بل إنه خيار زائف وكاذب من أساسه أيضاً. إن خلاصة التجارب المتفاوتة في استخدام آليات الديمقراطية المباشرة التي تم اكتسابها في العديد من البلدان والمناطق

في جميع أنحاء العالم من شأنها توفير ثروة طائلة من المعرفة والخبرات، وتعتبر المشاركة في تقاسم هذه الخبرات والمعارف ذات قيمة وفائدة كبيرة. وتسعى هذه النظرة العامة، والدليل الذي تنهل معلوماتها منه، إلى توفير المعارف والخبرات على أوسع نطاق للمشاركين في عمليات الإصلاح الديمقراطي في جميع أنحاء العالم.

٢. عندما تدعو السلطات للاستفتاء

يمكن الدعوة للاستفتاءات، إما بواسطة السلطات السياسية أو من قبل عدد من المواطنين. ويتناول الفصل الثاني من كتيب الدليل الاستفتاءات التي تدعو لها السلطات السياسية، والتي تعرف هنا باسم المؤسسات التنفيذية والتشريعية في الحكومة، في حين أن الفصل الثالث يتناول الاستفتاءات التي تتم الدعوة لها من قبل المواطنين.

إن القرار بالدعوة إلى الاستفتاء قد يقع على عاتق سلطة سياسية، مثل رئيس الدولة، كما يمكن اتخاذ القرار وفقاً لسلطة دستورية محددة، أو قد يكون قراراً سياسياً يتخذه الرئيس أو رئيس الوزراء بالتشاور مع مجلس الوزراء، أو من خلال تصويت من قبل مجلس البرلمان أو المجلس التشريعي. وفي بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية، فإن صلاحية الدعوة للاستفتاء قد تكون محددة في الدستور، في حين أن بعض الاستفتاءات قد تتم الدعوة لها بواسطة قوانين تشريعية أو أوامر تنفيذية.

كما يجوز للسلطات السياسية أن تدعو للاستفتاءات إما بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وتدعو السلطات للاستفتاء بطريقة غير مباشرة، عندما ترغب باتخاذ قرار يتطلب استفتاء وفقاً للدستور أو بموجب تشريع. وقد يكون الاستفتاء الإلزامي مطلوباً بشأن قضايا محددة أو في حالات محددة، مثل إجراء تعديل على الدستور. وتدعو السلطات للاستفتاء بصورة مباشرة عندما لا يترتب عليها ضرورة القيام بذلك وفقاً للدستور أو بموجب تشريع عادي، ولكنها تختار القيام بذلك لأسباب سياسية أو غيرها. وقد يتم الشروع في هذه الاستفتاءات الاختيارية من قبل السلطة التنفيذية، أو بأغلبية الأصوات في المجلس التشريعي، أو في بعض الحالات من قبل أقلية في المجلس التشريعي.

إن الاستفتاء الإلزامي، هو تصويت الناخبين تتم الدعوة له تلقائياً تحت ظروف معينة كما هو محدد في الدستور أو التشريع العادي. وهذه الآلية واسعة الانتشار في العالم: حيث إن ما يقرب من نصف مجمل بلدان العالم لديها أحكام لإستفتاءات إلزامية من نوع ما. كما أنها قد تكون لازمة فيما يتعلق بأنواع معينة من الموضوعات المحددة سلفاً. وعادة ما تكون هذه قضايا ذات أهمية سياسية كبرى، مثل التعديلات الدستورية، أو إقرار معاهدات دولية، أو نقل السلطة إلى هيئات دولية، أو هيئات فوق المستوى الوطني، أو غيرها من القضايا المتعلقة بالسيادة الوطنية، أو بشأن تقرير المصير الوطني. وفي بلدان مثل أستراليا واليابان وسويسرا وأوروغواي، فإن جميع التعديلات الدستورية يجب أن تتم الموافقة عليها عن طريق الاستفتاء، وفي أيسلندا ومالطا وبيرو وإسبانيا، فإن هذا هو الحال أيضاً بالنسبة لبعض التعديلات الدستورية. وفي أوروبا، فإن عدداً من الاستفتاءات التي جرى تنظيمها في الاتحاد الأوروبي كانت قضايا إلزامية لأنها تنطوي على تعديل دستور البلاد، كما هو الحال في جمهورية إيرلندا. وعلى النقيض من ذلك، فإن أنواعاً أخرى من

يمكن الدعوة للاستفتاءات، إما بواسطة السلطات السياسية أو من قبل عدد من المواطنين.

إن الاستفتاء الإلزامي، هو تصويت الناخبين تتم الدعوة له تلقائياً تحت ظروف معينة كما هو محدد في الدستور أو التشريع العادي.

القضايا، مثل الضرائب والنفقات العامة، عادة ما تكون مستبعدة عن وضعها موضع استفتاءات إلزامية. كما أن اشتراط أو استبعاد إجراء الاستفتاءات الإلزامية بشأن قضايا محددة عادة ما يكون مدرجاً في دستور الولاية القضائية، ولكن يمكن تحديده أيضاً في التشريعات العادية.

عادة ما تقتصر الاستفتاءات الإلزامية على ما يعتبر عموماً قضايا سياسية هامة للغاية. كما أن كثرة الاستفتاءات قد تقلل من الكفاءة السياسية وتؤثر سلباً على الاستقرار السياسي.

وقد تستدعي الحاجة أيضاً لإجراء الاستفتاءات الإلزامية في حالات معينة ومحددة بصورة مسبقة. ومن الأمثلة على ذلك في النظم الرئاسية، حيث إنه في حالة نشوء خلاف بين الرئيس والمجلس التشريعي، فإن الحاجة آنذاك قد تدعو إلى القيام بإجراء استفتاء لحل النزاع الناشب هناك. وقياساً على ذلك، فإنه إذا كان رئيس أيسلندا يرفض مشروع قانون تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان، فإن القانون سوف يظل ساري المفعول ولكن يجب تقديمه إلى استفتاء للموافقة عليه أو رفضه، في أقرب وقت تسمح به الظروف. ويصبح القانون باطلاً إذا جرى رفضه من قبل الناخبين في الاستفتاء، وإلا فإنه سوف يظل نافذاً وساري المفعول.

وعادة ما تقتصر الاستفتاءات الإلزامية على ما يعتبر عموماً قضايا سياسية هامة للغاية. كما أن كثرة الاستفتاءات قد تقلل من الكفاءة السياسية وتؤثر سلباً على الاستقرار السياسي. وتعتبر الاستفتاءات مكلفة من ناحية المال والوقت والاهتمام السياسي، ويتعين النظر بعناية في استخدام هذه الموارد. وإذا أدى تكرار الاستفتاءات إلى تغييرات كثيرة جداً في السياسات والقواعد، فإنها قد تسهم في نشوء وضع سياسي غير مستقر، حيث يجد المواطنون أنفسهم يعيشون في بيئة تفتقر للتأكد واليقين.

ينطوي الاستفتاء الاختياري على تصويت الناخبين والذي ينبغي ألا يعقد بموجب القانون، في حين أنه يمكن الشروع به من قبل السلطة التنفيذية، أو من خلال عدد محدد من أعضاء المجلس التشريعي، وفي بعض الحالات من قبل جهات سياسية فاعلة أخرى.

والفئة الثانية من الاستفتاءات هي الاستفتاء الاختياري. وينطوي هذا على تصويت الناخبين والذي ينبغي ألا يُجرى بموجب القانون، ولكن يمكن الشروع فيه من قبل السلطة التنفيذية، أو من خلال عدد محدد من أعضاء المجلس التشريعي، وفي بعض الحالات من قبل جهات سياسية فاعلة أخرى. وقد تتخذ الاستفتاءات الاختيارية عدة أشكال. كما قد يتم تنظيمها بصورة مسبقة بموجب قواعد دستورية أو قواعد مقررة بصورة قانونية أو أنها قد تكون مخصصة، مع قواعد خاصة يتعين اتباعها ويتم تحديدها مسبقاً في وقت الدعوة للاستفتاء.

وتعمل بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية على تنظيم الاستفتاءات الاختيارية بموجب القانون. وفي إسبانيا، فإنه يجوز تقديم القرارات السياسية ذات الأهمية الخاصة للاستفتاء الاستشاري. ووفقاً للدستور، فإن الملك قد يدعو للاستفتاء بناء على طلب من رئيس الحكومة عقب تفويض من قبل مجلس النواب. وفي روسيا، فإن السلطة الممنوحة للرئيس غير منظمة تقريباً، حيث إن الدستور ينص فقط على أنه يتعين على الرئيس «الدعوة للاستفتاء في إطار الإجراءات المنصوص عليها في القانون الدستوري الاتحادي». ومن الممكن أيضاً - كما هو الحال في الأرجنتين - بأن الدستور قد يمنح كلاً من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية الحق للشروع في إجراء استفتاءات. وفي بعض الولايات الأميركية، فإن الجهاز التشريعي هناك يستطيع وضع تشريع لإجراء استفتاء من أجل الالتفاف على نقض باستخدام «الفيتو» المحتمل من جانب الحاكم.

إن الاستفتاءات الاختيارية
المتخصصة هي تلك التي لا يتم
تنظيمها بموجب الدستور أو
حسب أي تشريع دائم.

إن الاستفتاءات الاختيارية المتخصصة هي تلك التي لا يتم تنظيمها بموجب الدستور أو حسب أي تشريع دائم. وفي الأنظمة البرلمانية، فإن قرار إجراء استفتاء خصباً بشأن قضية محددة يتم اتخاذه عموماً بالأغلبية في المجلس التشريعي عن طريق تمرير قانون محدد للقيام بذلك. وفي الزوج، على سبيل المثال، فإن الدستور لا يتضمن شيئاً عن الاستفتاءات، ولا يعمل المجلس التشريعي على تقرير فيما إذا كان يجب إجراء استفتاء فحسب، بل إنه يعمل أيضاً على وضع تفاصيل تنفيذ الاستفتاء ذاته. وفي الأنظمة الرئاسية، فإنه يمكن إعطاء السلطة التنفيذية الحق العام للدعوة للاستفتاءات (كما في أذربيجان وروسيا)، أو أن الرئيس قد يتصرف دون أي سلطة دستورية محددة، كما حدث في شيلي عام ١٩٧٨ عندما دعا الرئيس أوغستو بينوشيه (Augusto Pinochet) إلى استفتاء طلب فيه دعم الناخبين له.

وقد تقرر السلطات السياسية مباشرة الشروع في إجراء الاستفتاء لعدة أسباب؛ وذلك لاستخدام الاستفتاء كجهاز وساطة بين الفصائل المتنافسة، أو لتجنب التدايمات الانتخابية من جراء قضية خلافية، أو لإظهار الدعم الشعبي للرئيس أو الحكومة، أو لإظهار التأييد الشعبي لقرار سياسي معين، أو لتعتبر بمثابة وسيلة لحماية أقلية برلمانية قد تتطلب إجراء استفتاء على قرار ما اتخذته الأغلبية البرلمانية.

وقد تقرر السلطات السياسية مباشرة الشروع في إجراء الاستفتاء لعدة أسباب؛ وذلك لاستخدام الاستفتاء كجهاز وساطة بين الفصائل المتنافسة، أو لتجنب التدايمات الانتخابية من جراء قضية خلافية، أو لإظهار الدعم الشعبي للرئيس أو الحكومة، أو لإظهار التأييد الشعبي لقرار سياسي معين، أو لتعتبر بمثابة وسيلة لحماية أقلية برلمانية قد تتطلب إجراء استفتاء على قرار ما اتخذته الأغلبية البرلمانية.

كما قد تقرر السلطات السياسية السير في بدء استفتاء لعدة أسباب. وقد يعتمد المدراء التنفيذيون إلى الدعوة لإجراء الاستفتاءات أحياناً لحل الانقسامات داخل الحزب الحاكم أو التحالف. وعادة ما تكون هذه الاستفتاءات بدافع من قبل اثنين من الدوافع المختلفة بعض الشيء في الأهداف - إما لاستخدام الاستفتاء كوسيلة وساطة بين الفصائل المتنافسة، أو لتجنب التدايمات الانتخابية من قضية خلافية. ومن خلال الإعلان عن الاستفتاء، فإن السلطة التنفيذية تسعى لعدم تسييس قضية معينة عن طريق إخراجها من سياق الحملة الانتخابية. وقد عملت السلطة التنفيذية، في كثير من الأحيان، على إجراء الاستفتاءات الاختيارية في أوروبا لهذه الأسباب بشأن قضايا مثل التكامل الأوروبي.

كما كانت السلطات السياسية تعتمد أحياناً لإجراء الاستفتاءات من أجل إظهار الدعم الشعبي للرئيس أو الحكومة. وفي تلك الحالات، فإن التصويت قد يكون أقل حول قضية معينة من التركيز على القادة السياسيين أنفسهم، الذين يصرّون على أن الفوضى قد تنجم من احتمال هزيمة أو استقالة الرئيس أو الحكومة. وكان هناك مثال في أوروبا على هذا النوع من التصويت على الثقة في فرنسا، حيث كان الرئيس شارل ديغول (Charles de Gaulle) يعتمد في عدة مناسبات لاستخدام الاستفتاء كوسيلة لإظهار ثقة الجمهور في قيادته. ومع ذلك، فقد فشلت هذه المحاولة في عام ١٩٦٩، ما أدى إلى استقالته.

بادرت السلطات التنفيذية أيضاً بطرح استفتاءات، بهدف إظهار الدعم الشعبي لقرار سياسي معين. كثيراً ما تدّعي الحكومات أن هذا هو السبب الرئيسي أو الوحيد من وراء قيامها بتنظيم استفتاء ما، في حين أن الدافع الحقيقي قد يكون (وغالباً ما يكون) نابغاً من اعتبارات سياسية وتكتيكية. وقد تم انتقاد مثل هذه الدواعي السياسية والتكتيكية لطرح الاستفتاءات من وجهة نظر ديمقراطية، لأن الأداة الاستفتاءية في مثل هذه الحالة، لم تُستخدم من أجل تعزيز السيادة الشعبية وزيادة المساواة السياسية، وإنما من أجل تجاوز الرقابة الشعبية والحفاظ على السلطة التنفيذية، وحتى توسيع نطاقها. يمكن للحكومات الديمقراطية والاستبدادية، على حد سواء، أن تطرح استفتاءات قد تُسهم في استقرار النظام وكفاءته.

وفي بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية، فإنه يتم استخدام الاستفتاءات كوسيلة لحماية الأقلية البرلمانية التي قد تطلب إجراء استفتاء على القرار الذي اتخذته الأغلبية البرلمانية. وفي الدانمرك، فإن ثلث أعضاء المجلس التشريعي قد يطلب إجراء استفتاء ملزم قانوناً بشأن مشروع قانون تم تمريره في المجلس. وفي السويد، فإن أي تعديل دستوري معلق، يجب أن يحال إلى استفتاء ملزم قانوناً إذا طلب عُشْر (أي واحد من كل عشرة) من أعضاء المجلس التشريعي مثل ذلك الإجراء.

من ناحية التبعات القانونية، فإن الاستفتاءات التي تقيمها السلطات السياسية قد تكون إما استشارية أو مُلزمة قانوناً.

ومن ناحية التبعات القانونية، فإن الاستفتاءات التي تقيمها السلطات السياسية قد تكون إما استشارية أو مُلزمة قانوناً. ومع ذلك، فإن التمييز قد لا يكون مهماً جداً. وقد يكون من الصعب على حكومة ديمقراطية أن تتجاهل نتيجة الاستفتاء على الرغم من أنه قد يكون استشارياً فقط، كما أظهر ذلك الاستفتاء على المعاهدة الدستورية للاتحاد الأوروبي في فرنسا وهولندا في عام ٢٠٠٥. وعلاوة على ذلك، فإنه إذا وجدت حكومة ما أن من المستحيل قبول نتيجة استفتاء ملزم قانونياً، فإنها قد تبحث عن سبل للتحايل على نتيجة الاستفتاء، على سبيل المثال من خلال الدعوة لاستفتاء جديد على سؤال مختلف قليلاً (كما حدث في استفتاءات الدانمرك في عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٣ على معاهدة ماستريخت (Maastricht) وفي جمهورية إيرلندا في عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٢ بشأن معاهدة نيس (Nice)). ولكن في بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية، فإنه لا يمكن تكرار الاستفتاء لفترة زمنية محددة: على سبيل المثال، في الأرجنتين حيث إنه لا يجوز تكرار إجراء الاستفتاء لمدة عامين كاملين.

الجوانب الإجرائية

من الأهمية بمكان أن يتم تقرير مدى ملاءمة الاستفتاء مع إطار النظام القانوني والثقافة السياسية للاختصاص القضائي.

من المهم أن يتم تقرير مدى ملاءمة وتوافق الاستفتاء مع كل من إطار النظام القانوني والثقافة السياسية للاختصاص القضائي. ومن الممكن تنظيم الاستفتاءات بموجب الدستور المكتوب، أو من خلال التشريع العام والدائم، أو بواسطة قوانين مخصصة بصورة محددة للتصويت الشعبي بشأن مسألة معينة. وفي سويسرا، فإن السلطات الاتحادية يمكنها الدعوة لإجراء الاستفتاءات الإلزامية بشأن التعديلات الدستورية وبعض المعاهدات الدولية فقط. وإذا تم تنظيم الاستفتاءات بموجب قوانين محددة، فإن الدستور أو التشريعات الدائمة قد تحدد فيما إذا كانت تلك القوانين تتطلب استخدام إجراء معين أو اتباع الإجراءات العادية لوضع القوانين. وإذا لم تكن الاستفتاءات ممنوعة بصورة مباشرة في الدستور، فإنه يمكن تنظيمها بموجب قوانين مخصصة بصورة محددة، ويتم إقرارها بموجب الإجراءات التشريعية العادية، كما هو الحال في النرويج.

إن مزايا تنظيم الاستفتاء في الدستور أو التشريع العادي تتمثل في تحقيق الشفافية وزيادة الرقابة الشعبية، مما يسهم في تعزيز الشرعية الديمقراطية في الاستفتاءات التي تطلقها السلطات السياسية. وإذا كان الدستور ينص على الاستفتاء بصورة إلزامية، فإنه سيتاح للمواطنين فرص أفضل للمشاركة بفعالية في العملية السياسية، كما يصبحون أقل عرضة للوقوع ضحية للتلاعب المتعمد من قبل السلطات السياسية. وأما الاستفتاءات الاختيارية، التي لا تخضع للتنظيم من قبل الدستور أو التشريع الدائم، فإنها تميل إلى إعطاء السلطات السياسية المزيد من الفرص لاستخدام الاستفتاء لأغراض تكتيكية، وأحياناً للتأثير على نتيجة الاستفتاء، عن طريق تحديد القضايا التي سيتم التصويت عليها وتوقيت التصويت وصياغة نص موضوع الاقتراع وتحديد نصاب الموافقة، وهلم جرا. وهذا هو أحد الأسباب التي يجعل من الاستفتاءات الاختيارية والمخصصة لأغراض معينة موضع الكثير من الانتقاد من وجهة نظر ديمقراطية.

ولكن المساوئ في تنظيم الاستفتاء من قبل الدستور أو التشريعات العامة يتمثل في أن ذلك قد يقلل من المرونة، خاصة إذا كان التنظيم الدستوري مستفيضاً بصورة شاملة، كما أن ذلك يفرض حظراً على الاستفتاءات الاختيارية. وبالتالي، فإن الأمر يتطلب ضرورة إيجاد توازن بين الشرعية الديمقراطية من جهة، والكفاءة السياسية والاستقرار من جهة أخرى.

يتطلب الأمر ضرورة إيجاد توازن بين الشرعية الديمقراطية من جهة، والكفاءة السياسية والاستقرار من جهة أخرى.

التوقيت

لعل من الضروري أيضاً تحديد موعد إجراء الاستفتاء، بحيث يتيح فترة كافية لحملة الاستعداد لذلك الغرض. وقد يتطلب الأمر إجراء الاستفتاء المزمع عقده في غضون فترة معينة من الزمن بعد إطلاق الدعوة لعقده. وإذا لم يتم تحديد مثل تلك الفترة من الزمن في كل حالة معينة، فإن الحكومة عندها تستطيع إما الدعوة للاستفتاء بسرعة، بحيث يستحيل خلالها إجراء مناقشة عامة حقيقية حول المسألة المطروحة للاستفتاء، أو أنها قد تعمل على مد وإطالة فترة النقاش لوقت أطول أكثر من اللازم بحيث تغدو المسألة مغمورة وتضع في خضم مسائل وقضايا أخرى، أو قد يتم استنفاد المصلحة والرغبة العامة في متابعة إجراءات الاستفتاء نفسه. وفي تايلند، جرى استفتاء على دستور جديد من قبل الحكومة العسكرية في عام ٢٠٠٧، وتعرض الاستفتاء لانتقادات على نطاق واسع لعدد من الأسباب الإجرائية، بما في ذلك الوقت القصير المتاح للاستعداد للحملة. إن القواعد العامة والدائمة لطول فترات حملات الاستفتاءات من شأنها أن تعمل على تحسين الشرعية الديمقراطية، في حين أن القواعد المخصصة لأغراض معينة أو محددة قد تتبع مرونة وكفاءة أكثر لدى الحكومة، وهذا يتوقف على مستوى المعرفة العامة والوعي بالقضية (أو القضايا) المدرجة في ورقة الاقتراع بشأن الاستفتاء.

لعل من الضروري أيضاً تحديد موعد إجراء الاستفتاء، بحيث يتيح فترة كافية لحملة الاستعداد لذلك الغرض.

كما قد يكون من المناسب النظر فيما إذا كان يجب أن يتم النص في الدستور أو التشريعات العامة والدائمة إذا كان من الممكن تنفيذ إجراء الاستفتاءات بالتزامن مع الانتخابات الوطنية أو الانتخابات الإقليمية، أو الانتخابات البلدية، وهلم جرا، أو إذا كان ينبغي الاضطلاع للقيام بكل منها في أوقات مختلفة عن بعضها. ومن جهة نظر الكفاءة، فإنه يمكن توفير المال عن طريق عقد الاستفتاءات والانتخابات سوياً في نفس الوقت، كما يمكن زيادة الإقبال وتحسين المشاركة في الظروف التي تولد فيها الانتخابات حضوراً عالياً للناخبين. وحيث إن الشرعية الديمقراطية من نتيجة الاستفتاء غالباً ما تعتمد على نسبة إقبال الناخبين على التصويت، فإن طريقة عقد الاستفتاءات مع الانتخابات قد تغدو مرغوباً فيها. ولكن من الناحية الأخرى، فإن

قضية الاستفتاء قد تصبح مغمورة خلال حملة الاستفتاء الذي يتزامن مع إجراء الانتخابات، وقد لا تلقى الاهتمام الكافي بها. كما تتطلب الشرعية الديمقراطية أيضاً ضرورة مناقشة أي قضية للاستفتاء بشكل كاف من قبل الناخبين، في حين أن إجراء الاستفتاء في نفس موعد الانتخابات قد يصرف الانتباه ويقلل التركيز على قضية الاستفتاء آنذاك.

كما قد يتعين النظر في مسألة فيما إذا كان ينبغي اشتراط إجراء الاستفتاء بشأن أكثر من قضية واحدة في نفس الوقت. وفي استفتاء عام ٢٠٠٣ الذي دعا إليه الرئيس ألفارو أوريبى (Álvaro Uribe) في كولومبيا، كانت هناك ١٩ قضية من القضايا المنفصلة لتقريبها من قبل الناخبين في الاستفتاء المذكور. وميزة هذا الإجراء، تتمثل في أن الناخبين يشاركون بصورة أكثر كفاءة في عملية اتخاذ القرارات بشأن مجموعة واسعة من الشؤون العامة، مما قد يزيد من الشرعية الديمقراطية ويرفع من مستوى الاستجابة للدعوة. ولكن العيب في هذه الطريقة، يكمن في أن الناخبين يتعين عليهم إعلام أنفسهم بشأن عدد كبير من القضايا التي قد لا تكون مرتبطة مع بعضها البعض. كما أن الحصول على معلومات كافية لتمكين الناخبين من اتخاذ قرارات ملائمة بشأن كيفية التصويت على العديد من القضايا سوبياً يستغرق أوقاتاً مطولة، ويتطلب جهوداً فكرية كبيرة. كما أن النقاش العام لا يمكن أن يتعمق كلياً في جميع القضايا المطروحة للاستفتاء، مما يجعل الحملة تصبح أقل تركيزاً، وقد يصبح الناخبون معتمدين على النصائح التي توجد بها عليهم الأحزاب السياسية ومنظمات أصحاب المصالح، أو مجموعات أصحاب الحملات لأغراض خاصة. وإذا جرى التصويت في الاستفتاء على عدة قضايا في نفس الوقت، فإن ذلك قد يؤدي إلى اتخاذ قرارات على أسس أقل استنارة وأقل معرفة، وبالتالي فإن الارتباك سوف يسود في صفوف الناخبين، مما يؤدي إلى تدني نسبة المشاركة، وتقويض الشرعية الديمقراطية في نتائج الاستفتاءات نفسها.

نص الاقتراع

ثمة قضية أخرى بالغة الأهمية وتتعلق بنص الاقتراع - ألا وهي بشأن السؤال المدرج في ورقة الاقتراع حول الاستفتاء المطروح للتصويت عليه، حيث إن صيغة السؤال قد يكون لها تأثير مهم على نتيجة وشرعية الاستفتاء برتمته. وبشكل عام، فإن نص الاقتراع يتعين صياغته بصورة دقيقة وواضحة بقدر المستطاع، كما ينبغي أن يكون له هدف واحد وتفسير واحد فقط. كما لا يجوز أن يكون نص الاقتراع مُبهماً أو قادراً على إعطاء معانٍ مختلفة. كما يتعين صياغة النص بحيادية تامة، مع تحاشي استخدام العبارات التي يغلب عليها الطابع الإيجابي أو السلبي بشكل واضح. وفي المحصلة، فإن هذا الوصف قد يبدو واضحاً وبديهيّاً، ولكنه قد يكون أسهل قولاً منه عملاً عند محاولة تحقيقه على أرض الواقع. إن الممارسات الخاطئة مثل السلبات المزدوجة أو اللغة المتحيزة وفيرة، والأمثلة عليها غفيرة، ولا حصر لها.

وقد يكون من المناسب تحديد من يتولى تقرير الصياغة الدقيقة لنص الاقتراع في عملية الاستفتاء. وعلى وجه الخصوص، فإن من المهم النظر فيما إذا كانت الحكومة ينبغي أن تكون مسؤولة عن صياغة السؤال، حتى في الحالات التي تبادر فيها الحكومة نفسها ل طرح الاستفتاء، وبالتالي فإنه سيكون لها مصلحة في تصميم السؤال بطريقة من شأنها زيادة فرص تحقيق نتيجة قد ترغب في الحصول عليها. وفي بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية، فإن هيئة إدارة الانتخابات (EMB) هي التي تتولى الإشراف على صياغة سؤال الاستفتاء، بحيث يتم وضع مسؤولية صياغة النص في أيدي هيئة سياسية محايدة بصورة أكثر من غيرها.

ينبغي صياغة نص الاقتراع بصورة دقيقة وواضحة بقدر الإمكان، كما يتعين أن يكون له هدف واحد وتفسير واحد فقط.

كما ينبغي أيضاً تناول مسألة الطعن أو الاستئناف. ويجب العمل بصورة دقيقة على تحديد من يحق له التقدم بالطعن أو الاستئناف، مثلاً، هل يمكن القيام بذلك من قبل مؤسسة حكومية مختلفة عن تلك المؤسسة التي وضعت نص الاقتراح، أو من قبل عدد معين من المواطنين، وما هي الفترة الزمنية التي يمكن خلالها تقديم الطعن أو الاستئناف. كما ينبغي أيضاً النظر في مسألة الهيئة التي ستقرر حل موضوع الاستئناف. وبنفس الطريقة، فإنه ينبغي أن يكون هناك تنظيم واضح بشأن الفترة الزمنية التي سيتاح فيها للهيئة المعنية حسم النزاع.

كما أن البدائل المعروضة على الناخبين يجب أن تكون مدروسة بعناية فائقة. وفي بعض الحالات، فإن الاستفتاءات عادة ما تُعطي الناخبين إمكانية التصويت إما لصالح اقتراح محدد أو ضده. وفي بعض الحالات، فإنه قد يتم إعطاء الناخبين الاختيار بين ثلاثة بدائل، كما جرى في السويد عام ١٩٨٠ بشأن قضية الطاقة النووية. وقد يتم الحصول على نتيجة أوضح إذا طلب الاستفتاء من الناخبين الاختيار بين بديلين فقط. وأما إذا تطلب الأمر الاختيار بين ثلاثة أو أكثر من البدائل، فإنه قد يصبح من الصعب تفسير نتيجة الاستفتاء. ومع ذلك، إذا كان الاختيار بين أكثر من بديلين لمسألة مطلوبة حقاً، فإن التصويت يمكن وضعه على شكل بدائل يتم ترتيبها في درجات، أو يمكن تقسيم كل قضية من القضايا في اثنين أو أكثر من الأسئلة - بحيث يشتمل كل سؤال منها على بديلين اثنين - كما جرى في جمهورية إيرلندا، حيث تم تقسيم الاستفتاء على السياسة بشأن الإجهاض عام ١٩٩٢ في ثلاثة أسئلة منفصلة للتعامل مع تلك القضية.

الحملة الانتخابية: التنظيم والإعداد

إن إيصال المعلومات إلى الجمهور بشأن المحتوى الرئيسي للسؤال المدرج في الاستفتاء يُعتبر أمراً حيوياً للغاية في مجال شرعية نتيجة الاستفتاء. وبالتالي، فإنه يتعين إمعان النظر في الأسئلة المتعلقة فيما إذا كان من المترتب أن تعمل القوانين على تنظيم أنشطة الحملات الانتخابية ومدى صلاحيتها في الحد من مبالغ الإنفاق في تلك الحملات، وتنظيم الوصول إلى وسائل الإعلام العامة والخاصة، وما إلى ذلك. ومن جهة، فإن المبدأ الرئيسي للممارسات الجيدة في هذا الصدد هو ضمان تكافؤ الفرص بين المؤيدين والمعارضين للاقتراح المطروح في الاستفتاء. ومن ناحية أخرى، فإن المبدأ الأساسي لحرية التعبير ينبغي احترامه. كما ينبغي تحديد فيما إذا كانت الحكومة التي تشجع على اقتراح استفتاء ما يتعين عليها قصر دورها على إعلام الجمهور حول الجوانب الرئيسية لذلك الاقتراح، أو فيما إذا كان يُسمح لها باستخدام المال العام لمناصرة ذلك الاقتراح. وفي جمهورية إيرلندا، فقد صدرت قرارات المحكمة العليا بأن الحكومة لا يسمح لها بإنفاق المال العام لدعم جانب واحد في حملة الاستفتاء، كما لا يسمح لهيئة خدمة الإذاعة العامة إعطاء المزيد من الوقت على الهواء لصالح طرف واحد في حملة الدعاية للاستفتاء.

إن إيصال المعلومات إلى الجمهور بشأن المحتوى الرئيسي للسؤال المدرج في الاستفتاء يُعتبر أمراً حيوياً لشرعية نتيجة الاستفتاء.

وإذا جرى فرض حدود على الإنفاق في تلك الحملات المؤيدة والمعارضة للاقتراح المتعلق بالاستفتاء، فإن ذلك قد يخلق مشاكل سواء لمسألة حرية التعبير أو للشرعية في نتيجة الاستفتاء. وفي جمهورية إيرلندا، بموجب قانون الاستفتاء لعام ١٩٩٨، تم إنشاء لجنة استفتاء كهيئة قانونية مستقلة للإشراف على حملة إعلامية بشأن التعديلات المقترحة للدستور، من أجل تسهيل الحوار والنقاش حول تلك المسألة بطريقة تكون عادلة لجميع أصحاب المصالح المعنيين. إنها مسألة قناعة فيما إذا كان مثل ذلك الحكم قد يفضي إلى مناقشة عامة حيوية، أم أنه قد يعمل على تقييد النقاش العام دوماً داع لذلك.

مؤهلات وآليات وقواعد التصويت

بشكل عام، فإن أفضل ممارسة تتمثل في تطبيق نفس القواعد المعتمدة في الانتخابات والاستفتاءات الوطنية.

يتطلب الأمر التفكير وإمعان النظر في كيفية تنظيم الاستفتاء، والسلطة التي ينبغي أن تكون مسؤولة عن ضمان تنفيذ إجراءات التصويت بدقة. وقد تكون هناك لوائح محددة تبين فيما إذا كان هناك فرق بين أولئك من يمكنهم التصويت في الاستفتاء، ومن يحق لهم التصويت في الانتخابات الوطنية، على سبيل المثال فيما يتعلق بالجنسية أو سن الاقتراع. وبالمثل، فإنه يمكن تحديد الفترة الزمنية لعملية التصويت والطريقة (أو الطرق) التي يمكن التصويت فيها. كما أن الاحتمالات المتعلقة بالتصويت البريدي والتصويت الغيابي أو التصويت عبر الإنترنت، على سبيل المثال، قد يتطلب الأمر أن تكون محددة، وربما قد تكون هناك حاجة لوضع لوائح بشأن فيما إذا كانت مهمة ضرورة لأي قواعد للالتزام باتباعها بشأن إلزامية التصويت. وبشكل عام، فإن أفضل ممارسة في هذا الشأن تتمثل في تطبيق نفس القواعد المعتمدة في الانتخابات والاستفتاءات الوطنية.

ومهمة قضية أخرى حاسمة يتعين النظر فيها، وهي متى يتم الحكم على تمرير وإقرار اقتراح الاستفتاء المطروح. وفي بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية، فإنه يتم تمرير الاستفتاء إذا صوتت أغلبية بسيطة من الناخبين عليه بعبارة «نعم». وفي حالات أخرى، فإن الاستفتاء لا يتم تمريره ما لم تصل نسبة التصويت فيه إلى «عتبة» معدل الإقبال المطلوب (النصاب القانوني لنسبة الإقبال على الاستفتاء)، أو الوصول إلى عدد محدد من الناخبين الذين يصوتون بعبارة «نعم» (النصاب القانوني للموافقة على الاستفتاء). وفي بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية، فإن الأمر يتطلب الأغلبية المزدوجة للتصويت لتمرير الاستفتاء، مثل الأغلبية الشاملة بين الناخبين، وغالبية الولايات القضائية أو الاختصاصية على المستوى فيما دون الوطني في بلد اتحادي (كما هو الحال في أستراليا وسويسرا). وهذه القواعد العامة بشأن نسبة المشاركة والموافقة على النصاب القانوني، ينبغي أن تكون واضحة قبل بدء الاستفتاء. وتحسن الشرعية والشفافية والنزاهة والقبول الشعبي لنتائج الاستفتاء، إذا تم تحديد أسس النصاب في الدستور أو في التشريع العادي، ولا يتم تقريرها على أساس مخصص فقط قبل كل استفتاء. ومع ذلك، فإنه ينبغي للقواعد التي تحكم أسس النصاب ألا تكون مُرهقة حتى لا تتسبب في خلق إجراء الاستفتاء نفسه.

وعلى الرغم من أنه غالباً ما يُنظر إلى الإقبال الواسع على التصويت كمؤشر على الشرعية الديمقراطية للاستفتاء، فإن تحديد نصاب قانوني معين للإقبال قد لا يعمل في حد ذاته على تشجيع الإقبال الواسع نفسه. وقد أظهرت التجربة -على سبيل المثال في إيطاليا- أن أولئك الذين يعارضون اقتراح ما، قد يقومون بحملات من أجل حث الناخبين على عدم التوجه للاستفتاء أو الإقبال على التصويت. وليس من شأن التشجيع السياسي السلبي، أو تقويض القاعدة البديهية التي تقتضي بأن من واجب المواطن التصويت في أي انتخاب، أن يفضي إلى تطوير الرقابة الشعبية على القرارات السياسية.

إن نتيجة أي استفتاء قد تعتبر إما ملزمة قانوناً -أي أن الحكومة والسلطات المعنية ملزمة ومرغمة على تنفيذ الاقتراح المطروح في الاستفتاء- أو أنها قد تكون استشارية فقط - بمعنى أنها تهدف، من الناحية القانونية، لتقديم المشورة إلى الحكومة أو للسلطات المعنية. ومن الممارسات الجيدة في هذا السياق النص بشكل واضح، سواء في الدستور أو في التشريع العادي، لتحديد التبعات القانونية المترتبة على الاستفتاء.

الاستنتاجات

عادة ما تقتصر الاستفتاءات الإلزامية على ما يعتبر عموماً بمثابة قضايا سياسية هامة جداً. كما أن العديد من الاستفتاءات قد يقلل كُلاً من العمل الفعال لنظام الحكم والاستقرار السياسي؛ وبالتالي، فإن الأمر يتطلب إمعان النظر في استخدام الموارد اللازمة في ذلك المجال بكل دقة وعناية.

ومن أجل تحسين الشرعية الديمقراطية، فإن من المستحسن تنظيم استخدام الاستفتاءات في الدستور أو التشريعات العادية، العامة منها والدائمة، وتجنب القرارات المخصصة أو ذات الصلة - وخاصة في الولايات القضائية أو الاختصاصية التي تفتقر إلى التقاليد الديمقراطية الراسخة والإجماع الواسع فيها على قواعد اللعبة الديمقراطية.

ومن المهم أيضاً، ضرورة تحديد كيفية ملاءمة وتوافق الاستفتاء ضمن إطار النظام القانوني والثقافة السياسية للولاية القضائية المختصة. ومن مزايا تنظيم الاستفتاء في الدستور أو التشريع العادي توفير الشفافية والرقابة الشعبية الواسعة، مما يساهم في تعزيز الشرعية الديمقراطية في الاستفتاءات التي تباشر القيام بها السلطات السياسية ذاتها. ولكن مثالب وعيوب تنظيم الاستفتاء في الدستور تتمثل في قلة المرونة، وخاصة إذا كان التنظيم الدستوري شاملاً ومرهقاً، ويحظر أي دعوة لإجراء أية استفتاءات اختيارية. وبالتالي، فإن الحاجة تقتضي ضرورة السعي لتوفير توازن فيما بين الشرعية الديمقراطية من جهة، والكفاءة السياسية والاستقرار من جهة أخرى.

ومن ناحية السلطات السياسية، فإن الاستفتاء يحمل في طياته كُلاً من المخاطر والاحتمالات الديمقراطية. وإذا كان لدى السلطات السياسية القدرة على تحديد متى يتم عقد الاستفتاء، أو إذا كان بإمكانها اتخاذ القرار بشأن القضايا السياسية التي ستجري الدعوة للتصويت عليها، أو إن كان لديها السيطرة على الحملة والمعلومات المقدمة للناخبين، أو إذا كان في وسع السلطات السياسية تفسير نتيجة الاستفتاء وفق أهوائها، فإن الاستفتاءات سوف تصبح مجرد أداة سياسية تُستخدم لتلبية احتياجات الحزب الحاكم بدلاً من تحقيق مصالح الديمقراطية.

٣. عندما يأخذ المواطنون زمام المبادرة: التصميم والاعتبارات السياسية

تستند مبادرة المواطنين والاستفتاء المطلوب من جانب المواطنين على العملية التي يتم إطلاقها «من الأسفل» بدلاً من قرارات صادرة «من الأعلى».

ويقدم الفصل ٣ من الدليل معلومات تتعلق بآثار من الإجراءات الديمقراطية المباشرة التي يستطيع المواطنون بموجبها تقديم مبادرة، وهما - مبادرة المواطنين، والاستفتاء المطلوب من المواطنين، وكلاهما مَصْمُمان ليتم إبرامهما مع تصويت الاستفتاء. وتستند الاختلافات الهامة في هاتين الطريقتين من الديمقراطية المباشرة على أساس الشروع في العملية «من الأسفل» وليس بموجب القرارات المتخذة «من الأعلى». وفي مبادرة المواطنين (التي تسمى أيضاً «المبادرة الشعبية»)، فإن عدداً من المواطنين يقومون فيها بتقديم اقتراح سياسي (مثل

تستند مبادرة المواطنين والاستفتاء المطلوب من جانب المواطنين على العملية التي يتم الشروع فيها «من الأسفل» بدلاً من قرارات صادرة «من الأعلى».

طرح مشروع لتشريع ما) ويحصلون على الدعم الشعبي اللازم عن طريق جمع العدد المقرر من التوقيعات، وبالتالي إجبار فرض التصويت الشعبي (أي الاستفتاء) على المسألة المطروحة. وقد تكون المبادرات إما مباشرة أو غير مباشرة. وفي المبادرة المباشرة، فإن التصويت الشعبي يتم من دون أي تدخل فيه من جانب السلطات. وتتضمن المبادرة غير المباشرة على إجراء، تعمل السلطات التشريعية بموجبه إما لتبني الاقتراح أو لتقديم خيار بديل لاقتراح التصويت الشعبي المطروح.

إن الميزة الأساسية المشتركة لهذه الصكوك والأدوات القانونية هي أن المواطنين لهم الحق في التصرف في القضايا السياسية أو التشريعية من خلال تقديم مقترحات، كما يمكنهم أيضاً الشروع في إطلاق مبادرة للتصويت عليها من قبل الناخبين.

وبالنسبة للاستفتاء المطلوب من قبل المواطنين، فإنه يتم الشروع في إطلاقه أيضاً من قبل عدد من المواطنين بشأن قوانين قائمة، أو مقترحات سياسية، أو مسائل تشريعية مستجدة. والنوع الأول من هذا الاستفتاء، هو الاستفتاء الإبطالي (abrogative referendum)، الذي يتيح إلغاء قانون قائم أو أجزاء منه. والنوع الآخر، هو الاستفتاء الرضفي (referendum rejective)، الذي يبيح للمواطنين المطالبة بإجراء تصويت شعبي على جزء جديد من التشريعات الذي لم يصبح بعد قانوناً نافذاً. ولعل الميزة الأساسية المشتركة لهذه الصكوك والأدوات الديمقراطية القانونية، تتمثل في أن المواطنين يحق لهم التصرف في القضايا السياسية أو التشريعية عن طريق تقديم المقترحات، كما يمكنهم أنفسهم الشروع في إطلاق مبادرة للشروع في إجراء تصويت من قبل الناخبين. وينبغي تمييز هذا النوع من الاستفتاءات عن مبادرة الأجندة أو جدول الأعمال الذي يسمح أيضاً بتقديم مقترحات رسمية إلى الهيئة التشريعية أو السلطات الحكومية الأخرى، ولكنها لا تؤدي إلى إجراء التصويت الشعبي (انظر الباب ٤).

إن عدد البلدان التي لديها أدوات مبادرة، هو أقل بكثير من عدد البلدان التي تسود فيها الاستفتاءات التي تدعو لها السلطات الحكومية. كما أن الأحكام القانونية لأدوات المبادرة المتاحة للمواطنين متوفرة في ٣٧ دولة، معظمها في أوروبا وأمريكا اللاتينية. كما تتوفر مبادرة المواطنين على المستوى الوطني المتاحة في العديد من البلدان الأوروبية، وعدة أقطار في أمريكا اللاتينية، وعدد قليل في آسيا وأوقيانوسيا (دول المحيط الهادي) وأفريقيا. كما تتوزع الأحكام المتعلقة بالاستفتاءات المطلوبة من قبل المواطنين - بصورة مماثلة، ولكن بأعداد أقل، عبر مختلف مناطق العالم. ولا يوجد الاستفتاء الإبطالي أو الإلغائي (abrogative) إلا في إيطاليا وبعض بلدان أمريكا اللاتينية. ومع ذلك، فإن بعض الدول التي ليس لديها مثل هذه الصكوك والأدوات الانتخابية القانونية على المستوى الوطني، فإنها تعمل على توفير حقوق المبادرة على المستوى الإقليمي والمستوى المحلي - خاصة في البلدان الاتحادية الكبرى، مثل البرازيل وألمانيا والولايات المتحدة. وفي الولايات المتحدة، فإن ٢٤ ولاية من بين ٥٠ ولاية هناك، لديها أحكام تسمح بتقديم مبادرات المواطنين، في حين أن ولايات قضائية أو اختصاصية أخرى، مثل المكسيك وبنما والعديد من الدول الأوروبية، فإنها تسمح للمواطنين بتقديم المبادرات على المستوى المحلي فقط.

وتتفاوت أصول الأدوات والصكوك القانونية فيما بينها وتختلف على نطاق واسع. لقد كانت سويسرا أول دولة تبادر في تقديم مبادرة المواطنين في عام ١٨٤٨؛ وتبع ذلك إدخال «الاستفتاء الاختياري» (المطلوب من قبل المواطنين) في عام ١٨٧٤، ومبادرة المواطنين لاقتراح تعديلات على الدستور عام ١٨٩١. وكما هو الحال في العديد من الولايات الأمريكية بعد فترة تسعينيات القرن التاسع عشر، فإن هذه الصكوك كانت تهدف للحد من سوء استخدام المؤسسات التمثيلية من قبل أصحاب المصالح التجارية القوية. وفي بلدان أخرى، فقد

تم تبني الصكوك واعتمادها في فترات بعد زوال الأنظمة الدكتاتورية، كما هو الحال في إيطاليا أو ألمانيا (مقاطعات اللاندر- الولايات الإقليمية) منذ عام ١٩٤٥، كتعبير عن السيادة الشعبية وكدعم لإعادة إرساء الديمقراطية. وبالمثل، في تسعينيات القرن العشرين، فقد تم إدخال حقوق المبادرة خلال الفترة الانتقالية ما بعد المرحلة الشيوعية في غالبية بلدان أوروبا الشرقية وبعض الدول التي خلفت الاتحاد السوفيتي. وقد حصل هذا أيضاً بالنسبة لبعض البلدان في أميركا اللاتينية بعد فترات من حكم الأنظمة الدكتاتورية. وبعض الدول لديها حقوق المبادرة في دساتيرها ولكن ليس لديها قوانين لتنظيم تنفيذها، مثل غواتيمالا وباراغواي. وتبدو أوروغواي، التي تستخدم هذه الأدوات على نطاق واسع، بمثابة حالة استثنائية في أميركا اللاتينية.

جوانب التصميم

تهدف أدوات المبادرة إلى توفير قنوات إضافية للتعبير والمشاركة السياسية تتجاوز تلك المتاحة من خلال المؤسسات التمثيلية وحدها، مما يؤكد قدرة المواطنين على التعبير والإفصاح عن آرائهم والانفتاح على النظام الديمقراطي. وبالتالي، فإن إجراءات المبادرة يجب أن تعكس مبادئ الديمقراطية في المساواة والإنصاف والشفافية. ويتضمن استخدام أدوات المبادرة، عموماً، انتقادات لأداء الأغلبية الحاكمة أو المؤسسات التمثيلية مثل البرلمان أو السلطة التشريعية. وهكذا، فإنه غالباً ما تكون هناك بعض التوترات بين الجهات الرئيسية الفاعلة في النظام الحكومي وأنصار مبادرات المواطنين أو الاستفتاءات التي يطالب بإجرائها المواطنون، والتي غالباً ما تشمل أحزاب المعارضة والمنظمات المنتفعة أو جماعات المجتمع المدني. وقد تنعكس هذه التوترات في تصميم اللوائح التي تنظم أدوات وصكوك المبادرة وتطبيقها العملي.

تهدف أدوات المبادرة إلى توفير قنوات إضافية للتعبير والمشاركة السياسية، تتجاوز تلك المتاحة من خلال المؤسسات التمثيلية وحدها.

إن الاستفتاء الذي يطالب به المواطنون قد يتخذ شكلين مختلفين. وفي إيطاليا، فإن الاستفتاء الإلغائي (abrogative) يعمل على تطبيق إجراءات المبادرة فقط بهدف إلغاء القوانين القائمة أو أجزاء منها، ويشتمل على بعض أوجه التشابه مع مبادرة المواطنين، ولكنه لا يتيح تقديم مقترحات صريحة لطرح قانون جديد بديل لحل محل القانون الموضوع قيد الطعن. والنموذج الثاني هو الاستفتاء الرفض (rejective)، الذي يتيح للمواطنين إجراء لوقف إصدار تشريع جديد قبل أن يدخل حيز التنفيذ، وبالتالي فإنه يميل أكثر لكونه بمثابة ردة فعل على أنشطة البرلمان أو السلطة التشريعية. وقد تعمل هذه الأداة كوسيلة مراقبة سياسية، لضمان أن الهيئة التمثيلية المختصة بصناعة القانون لا تنتهك مصالح أو قناعات أية قطاعات أو فئات اجتماعية من المواطنين. ويتم عادة تطبيق معظم الاستفتاءات بشأن القوانين المثيرة للجدل، ما قد يفضي إلى حل النزاع وحسمه بأغلبية الأصوات.

وإذا توقع الممثلون المنتخبون أن إجراءات المبادرة أو الاستفتاء سوف يجري استخدامها، فإن وجودهم قد يؤثر أيضاً على اتخاذ قرار سياسي غير مباشر. كما قد يتأثر القادة السياسيون من ذلك بصورة قد تدفعهم إلى التصرف بطريقة أكثر استجابة لاهتمامات المواطنين، مما يعمل بالتالي على تعزيز شرعية القرارات السياسية. ومع ذلك، فإن التأثير قد يؤدي أيضاً إلى أن شخصيات سياسية بارزة في النظام الحزبي قد تصبح جهات قيادية فاعلة في إجراءات المبادرات والاستفتاءات وفي السياسات الانتخابية.

القيود والإجراءات

في العديد من البلدان، يتم الاقتصار على مجموعة محددة من المواضيع التي تكون متاحة ومفتوحة لإجراءات المبادرة. ويمكن هناك تمييز ثلاث مجموعات مشتركة من القيود: (أ) القيود التي تشير إلى تعديلات دستورية. (ب) القيود المتعلقة بقضايا خاصة بسلامة الدولة، قضايا الحرب والسلام، نقل اختصاصات الدولة إلى هيئات فوق المستوى الوطني أو دولية، والمعاهدات الدولية؛ و (ج) القيود المختلفة المتعلقة بالتشريعات العادية والقرارات السياسية الأخرى. كما أن مواضيع القيود التي تعتبر مقيدة جداً، من شأنها أن تحد من أي احتمال لاستخدام هذه الأدوات والمبادرات.

وهناك عدد قليل من السمات الأساسية التي تعمل على تشكيل الإطار الإجرائي الذي يمكن للمواطنين من خلاله الشروع في عملية صنع القرار لتقديم مقترحات جديدة أو للمطالبة بإجراء استفتاء على تشريع ما. وثمة ثلاثة أنواع من المتطلبات الهامة للإجراءات: (أ) ضرورة جمع عدد معين من توقيعات الناخبين المسجلين، لإظهار الدعم السياسي للاقتراح أو لطلب الاستفتاء من قبل نسبة كبيرة من المواطنين. (ب) تحديد الفترة الزمنية المسموح بها لجمع توقيعات التأييد والمناصرة. و (ج) الظروف المحددة التي تُعلن بموجبها نتيجة التصويت بأنها صالحة من الناحية القانونية (مثل النصاب القانوني المقرر). ويمكن ملاحظة وجود اختلافات وفوارق كبيرة في هذه الاحتياجات بين مختلف الولايات القضائية أو الاختصاصية. وبالنسبة للتعديلات الدستورية، فإن العديد من البلدان قد وضعت متطلبات أعلى لتأهيل المبادرات وتعريف الاستفتاءات الصالحة بصورة أكبر من المتطلبات المطبقة على المبادرات المتعلقة بالتشريعات العادية. والدساتير، بحكم كونها المصدر الأساسي لقواعد وقيم النظام السياسي، فإنها غالباً ما تتطلب أن تكون أكثر استقراراً وتتمتع بشرعية وقبول أوسع من التشريعات العادية (وغالباً ما تكون هناك متطلبات واشتراطات خاصة قبل إقدام هيئة تشريعية على أي تعديل في الدستور).

إن المستويات المنخفضة أو المتوسطة بشأن متطلبات جمع توقيعات الدعم للمبادرات توفر للمواطنين سهولة الوصول إلى جدول الأعمال واتخاذ القرارات التي تدعم مبادئ الديمقراطية الشفافة والمساواة السياسية.

إن مستوى المتطلبات المنخفضة أو المتوسطة بشأن جمع توقيعات الدعم للمبادرات، من شأنه إمداد المواطنين بسهولة الوصول إلى جدول الأعمال لصنع القرار ودعم مبادئ الديمقراطية المفتوحة والمساواة السياسية؛ في حين أن المتطلبات العالية بشأن جمع توقيعات الدعم للمبادرات من شأنها على الأرجح الحد من أو حتى منع الاستخدام العملي لأدوات المبادرة ذاتها. ومن الممكن تعزيزها وتشجيعها بدافع الحاجة إلى تفادي إساءة استخدام الآلية، ولكن في الوقت ذاته، فإنها قد تعمل على تقويض فكرة حقوق المبادرة برمتها. وفي البلدان التي تضع عتبات تأهيلية لمتطلبات جمع التوقيعات بمعدل أكثر من ١٥ في المئة من مجمل عدد الناخبين المسجلين، فإنه من غير المرتقب تقريباً أن تتأهل فيها أية مبادرات للمضي قدماً نحو التصويت. وعلى وجه الخصوص، فإن «عتبات» المتطلبات المرتفعة لجمع توقيعات الدعم للمبادرات تعمل على إتاحة الوصول التفضيلي لحقوق المبادرة إلى المنظمات السياسية القوية جداً (مثل الأحزاب وجماعات المصالح الكبيرة)، مما يؤدي إلى تحويل حقوق المبادرة إلى أدوات ضغط وقوة لتلك الجماعات أو المنظمات المنتفذة.

أما بالنسبة لعامل الوقت، فإن معظم البلدان التي تعتمد استخدام مبادرات المواطنين تسمح بفترات زمنية معقولة، لبضعة أشهر، لاستكمال جمع توقيعات الدعم المطلوبة، وإجراء التصويت على الاستفتاء المزمع عقده بعد أن يتم اكتمال تأهيل المبادرة بصورة نهائية رسمياً. كما تعتبر هذه الفترات الزمنية مهمة أيضاً من أجل إفراح المجال للتمكين من

نشر المعلومات وتوزيعها، وتبادل الآراء والمداولات العامة حول قضية الاستفتاء. كما تدعو الحاجة لإتاحة الوقت الكافي لإبداء ردود الفعل الفورية، وربما العاطفية منها، حتى يتم إفساح المجال لإجراء نقاش عقلائي حولها.

إن تحديد معايير صحة نتيجة التصويت تثير تساؤلات مماثلة لتلك التي تنطبق في حالات الاستفتاءات الإلزامية أو الاختيارية. وإذا كانت الولاية الاختصاصية تشتمل على استفتاءات إلزامية، أو استفتاءات اختيارية تدعو لها السلطات، أو استفتاءات يدعو لها المواطنون، فإنه ينبغي تحديد مستوى الأصوات اللازمة لتمرير الاستفتاء وإقرار صحته ونفاذه بطريقة متسقة ومناسبة مع جميع هذه الأنواع الثلاثة من الاستفتاءات.

وقد يكون للجهات الحكومية الفاعلة دور تلعبه في الإدارة الرسمية للإجراءات المتعلقة بالمبادرات والاستفتاءات، بما في ذلك التحقق من شرعية مبادرات المواطنين أو دستوريتها. ومن المهم أيضاً أن تكون هناك قواعد واضحة وشفافة ومحددة بشأن المسؤوليات الإدارية المسندة إلى السلطات المختصة - مثل، مكتب الرئيس، الوكالات الحكومية، الإدارة المركزية للهيئة التشريعية، أو هيئة إدارة الانتخابات. وفي عملية الاضطلاع بهذه المسؤوليات، فإن الجهات الحكومية الفاعلة والسلطات الأخرى تحتاج إلى التفاعل مع المبادرين بإطلاق المبادرات، والتعامل معهم بإنصاف وحسن نية. ولكن استخدام هذا الدور الإجرائي بهدف المناورة السياسية والتلاعب في العملية، من المرجح أن يؤدي إلى انعدام الثقة في العملية وفقدان الشرعية بكاملها.

وفي عملية تصميم مبادرة المواطنين، فإنه يتعين التمييز بين نوعين من الإجراءات. وفي «المبادرة المباشرة» (كما هو الحال في العديد من الولايات الأمريكية)، وبعد الانتهاء من تسجيل وتأهيل المبادرة، فإنه لا يحصل أي تفاعل رسمي مع السلطة التشريعية قبل إطلاق الدعوة للتصويت الشعبي. وأما في نموذج «المبادرة غير المباشرة»، (كما هو الحال في بعض الدول الأوروبية)، فإنه يجري إحالة المبادرة المكتملة التأهيل إلى الهيئة التشريعية، التي يكون أمامها آنذاك خيارين - إما تبني الاقتراح، وبالتالي تجنب إجراء الاستفتاء، أو رفض الموافقة على المبادرة والسماح لعملية الاستفتاء أن تأخذ مجراها. وفي بعض البلدان، فإن الجهاز التشريعي يمكنه أيضاً وضع اقتراح بديل خاص به للتصويت عليه في الاستفتاء. وحيث إن إجراءات المبادرة تعمل ضمن بيئة مؤسسية ديمقراطية تمثيلية، فإن ثمة أسباباً وحيثية لحصول عملية تفاعلية بين مختلف الجهات الفاعلة. وإذا كان في استطاعة الهيئة التشريعية أن تعمل بصورة رسمية على النظر في مبادرة ما ومناقشتها، ويمكنها تبنيها أو اختيار اقتراح بديل لها من أجل طرحه للتصويت الشعبي، فإن العملية السياسية يمكن إثراؤها بالمزيد من المداولات المعقدة وزيادة إشراك الجمهور في القضايا المطروحة لتقريرها من خلال الاستفتاء. كما أن الخيار بين بدائل واضحة في التصويت الشعبي قد يكون أيضاً موضع ترحيب وأكثر مكافأة للمواطنين.

يتفاوت مدى استخدام إجراءات المبادرة ويختلف اختلافاً كبيراً فيما بين البلدان. وتعمل أربعة بلدان فقط لاستخدام هذه الصكوك من الديمقراطية المباشرة في كثير من الأحيان: وهي، إيطاليا، إمارة ليختنشتاين في جبال الألب بأوروبا الوسطى، سويسرا، وأوروغواي. ومن الملاحظ في هذه الدول، أنها تشترط متطلبات أقل تقييداً نسبياً من أجل تأهيل المبادرات. وقد يصبح الاستنتاج العام، أنه في ظل ظروف الاشتراطات والمتطلبات المنخفضة، فإن ثقافات

في ظل ظروف الاشتراطات والمتطلبات المنخفضة، فإن «ثقافات» الاستخدام المتكرر قد تتطور بحيث يمكنها تأسيس أدوات مبادرة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من النظام السياسي.

الاستخدام المتكرر قد تتطور، بحيث يمكنها تأسيس أدوات مبادرة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من النظام السياسي القائم آنذاك.

وفي المقابل، فإن هناك عدداً من البلدان لديها حقوق المبادرة بصورة رسمية، ومع ذلك فإنه لم يحصل فيها أي تصويت على الإطلاق. وينطبق هذا الوضع على الاتحاد الروسي والدول الأخرى خليفة الاتحاد السوفيتي، مثل روسيا البيضاء (بيلاروسيا) وجورجيا ومولدوفا وأوكرانيا. وفي ظل الشروط التقييدية العالية للغاية، مثل القيود المفروضة على الموضوع والعتبات الإجرائية المرتفعة، فضلاً عن الثقافة السياسية غير الميالة للمشاركة، ولا سيما في سياق أو تقليد النظام السياسي الاستبدادي، فإن ذلك يعني أن الإجراءات المتعلقة بالمبادرات لا يتم استخدامها على الإطلاق، وتعتبر بمثابة ميزات غريبة الأطوار في النظم السياسية في تلك البلدان.

وهناك عدد غفير من البلدان تظهر استخداماً نادراً لإجراءات المبادرة، على الرغم من أن المبادرة ذاتها مدرجة في قوانين تلك البلدان. وفي بلدان وسط وشرق أوروبا (مثل هنغاريا، لاتفيا، ليتوانيا، مقدونيا، سلوفاكيا، وسلوفينيا)، فإن المبادرات قد تركزت في معظمها حول قضايا التحول من الحكم الشيوعي. وفي بعض البلدان في أميركا اللاتينية (مثل بوليفيا وكولومبيا أو فنزويلا)، فإنه لم يحصل هناك سوى استخدام الحد الأدنى من حقوق المبادرة، لأن الظروف الهيكلية والسياسية لممارسة تلك الحقوق لم تكن داعمة أو مشجعة على القيام بمثل ذلك.

ولكن يمكن العثور على صورة مغايرة جداً لهذا الوضع في البلدان الفيدرالية التي تتيح استخدام أدوات المبادرة في الدولة، على المستوى القومي أو الإقليمي أو المحلي. ويمكن ملاحظة الكثير من النشاط في نحو ٢٤ ولاية من الولايات المتحدة الأميركية التي لديها أحكام المبادرة، لا سيما أريزونا، كاليفورنيا، كولورادو، داكوتا الشمالية وأوريغون. وكذلك الحال أيضاً في ألمانيا، حيث إن مقاطعات اللاندر لديها مثل هذه الصكوك، وقد جرى إطلاق عدد من المبادرات من قبل المواطنين هناك (خاصة في ولايات بافاريا، براندنبورغ، هامبورغ وشليسفيغ-هولشتاين). كما أن أدوات المبادرة متاحة على المستوى المحلي في بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية التي توفر مثل ذلك في أماكن أخرى (مثل ألمانيا وإيطاليا وبعض الولايات الأميركية). وفي بلدان أخرى حيث لا يتم توفيرها إلا على المستوى المحلي (مثل بلجيكا، جمهورية التشيك، المكسيك، النرويج، بولندا، إسبانيا والسويد). كما يتفاوت مستوى نشاط المبادرات ونطاقها ويختلف اختلافاً بيناً فيما بين البلدان، وفقاً للقيود المفروضة على المواضيع ومؤشرات القيود الإجرائية والثقافات السياسية.

الاستنتاجات

إن مبادرة المواطنين، من خلال تقديم اقتراح جديد، يمكن اعتبارها أفضل وسيلة من وسائل التعبير السياسي، في حين أن الاستفتاء المطلوب من المواطنين يعتبر أكبر وسيلة للضبط السياسي.

ثمة إجراءات مبادرة مصممة للتقيد بها أثناء التصويت على استفتاءات - مبادرات المواطنين والاستفتاءات التي يطالب بها المواطنون بشأن (أ) إلغاء أو إبطال قانون قائم، و (ب) رفض مشروع قانون قد تم تمريره بالفعل في المجلس التشريعي، ولكنه لم يدخل بعد حيز النفاذ والسريان. وتعمل بعض البلدان على توفير واحدة فقط من هذه الصكوك. إن مبادرة المواطنين، من خلال تقديم اقتراح جديد، يمكنها أن تكون أفضل وسيلة للتعبير السياسي، في حين أن الاستفتاء المطلوب من المواطنين يعتبر بمثابة أداة أكبر للضبط السياسي. وهناك

مجموعة واسعة من هذه المهام الديمقراطية يمكن تحقيقها بصورة أفضل، من خلال إتاحة المجال لتوفير كلا النوعين من الإجراءات.

وغالبا ما يتم في القانون تحديد القيود المفروضة على الموضوعات المقبولة لأدوات المبادرة. ولعل الحجة الكامنة من وراء إجراء مبادرات التعديلات الدستورية تتمثل في أن الدساتير، بحكم أنها «قوانين أساسية»، فإنه يتعين أن تستند إلى موافقة الشعب عليها، وبالتالي فإنها ينبغي أن تظل مفتوحة للمناقشة والتغيير عن طريق شرائح من المواطنين. وفيما يتعلق بالتشريعات بشأن القضايا السياسية العادية، فإن أحكام المبادرة الشديدة التقييد سوف تؤدي إلى ندرة استخدامها، مما يسبب الإصابة بالثبيط والإحباط بدلاً من التشجيع وتوفير الفرص. وإذا جرى استخدام وضع القيود على مواضيع المبادرات، فإن من المهم للغاية أن تصاغ تلك القيود بشكل واضح، بحيث لا تنطوي على فقدان اليقين القانوني بصورة كبيرة. وهناك ناحية حساسة بشكل خاص، وهي الأمور المالية. وإذا كان من المترتب استبعاد الميزانية و/أو الضرائب، فإنه ينبغي النص بوضوح أن ذلك لن يؤدي إلى استبعاد كافة الإجراءات القانونية أو السياسية التي تتضمن بعض التكاليف المالية.

وينبغي تصميم إجراءات المبادرة بطريقة من شأنها تقديم فرص واقعية لاستخدامها. وهناك خيار آخر حاسم، وهو «عتبة» التوقيعات المطلوبة لتأهيل اقتراح موضوع الاقتراح. وفي الولايات القضائية أو الاختصاصية، التي تتطلب جمع توقيعات بمعدل ١٥ في المئة أو أكثر من مجمل عدد الناخبين المؤهلين المسجلين، عادة ما يكون فيها نشاط المبادرة قليلاً للغاية. كما أن خفض عتبة المتطلبات التأهيلية إلى حدود ٥ في المئة أو أقل، قد تصبح أكثر ملاءمة للوسائل الإجرائية الديمقراطية وأكثر إيجابية لتوفير قنوات إضافية من المشاركة السياسية لتكملة الهياكل التمثيلية.

وأخيراً، فإن هناك سؤالاً قد يثار بشأن فيما إذا كان ينبغي أن يكون الاستفتاء ملزماً. وهناك عدد قليل من الولايات القضائية أو الاختصاصية (مثل نيوزيلندا، التي تم فيها تقديم الاستفتاء لأول مرة عام ١٩٩٣) تتعامل مع الاقتراح على اقتراح المبادرة على اعتبار أنه غير ملزم. ويبدو أن النتائج الملزمة تعتبر الأنسب عند التصويت على قضايا هامة بما يكفي لتقدمها إلى الناخبين. وخلافاً لذلك، فإنه لا يبدو أن أي إجراء قد يتخذه المواطنون في التصويت لن يؤخذ على محمل الجد آنذاك.

٤. مبادرات جدول الأعمال: عندما يستطيع المواطنون الحصول على اقتراح بشأن جدول الأعمال التشريعية

من بين زمرة الأدوات الديمقراطية المباشرة، فإن مبادرة جدول الأعمال التشريعية تلعب دوراً محدداً، حيث إنها تمثل الحق الشعبي الوحيد الذي لا يؤدي بالضرورة إلى عقد الاستفتاء. وهي تعمل على وضع القضية على جدول الأعمال السياسي، وتتطلب سلطة محددة - عادة ما تكون السلطة التشريعية - من أجل النظر في ذلك الاقتراح والتصرف حياله. وقد ينطوي ذلك الإجراء أحياناً على إمكانية قيام الهيئة التشريعية بإحالة القضية للتصويت الاستثنائي. وتخضع مبادرات جدول الأعمال التشريعية لبعض القواعد، التي تشمل، على سبيل المثال، عدد توقيعات الدعم والتأييد المطلوبة، والوقت المسموح خلاله جمع التوقيعات، والقيود

من المهم التمييز بين إجراء مبادرة جدول الأعمال التشريعية والالتماسات التي تشتمل على القليل من الهيكلية الرسمية، بحيث يمكن اعتبارها بمثابة مجرد رسالة بسيطة موجهة من قبل كاتبها إلى مشرّع أو مسؤول ما.

المفروضة على أنواع القضايا التي يمكن أن تكون موضوعاً لمبادرة جدول الأعمال. وهذه المسائل، هي موضوع البحث في الفصل الرابع من الدليل.

ومن المهم أيضاً التمييز بين إجراء المبادرة لجدول الأعمال التشريعية وبين الالتزامات التي قد تنطوي على القليل من الصيغة الرسمية، وقد تكون مجرد رسالة بسيطة مثل رسالة عادية من ناخب إلى مشرّع أو مسؤول ما. وعادة ما تتم صياغة مثل هذه الرسائل بصورة ضعيفة، وهي شائعة الحدوث في كل مكان تقريباً في العالم، في حين أن مبادرة جدول الأعمال التشريعية هي أداة أقوى من ذلك بكثير.

الجدول ١. مبادرات جدول الأعمال: الأداة «الوسطى»

الإجراء	التعريف	أمثلة
عريضة أو التماس	الإجراء الذي يتيح لمواطن واحد أو العديد من المواطنين تقديم اقتراح إلى السلطات	في عام ٢٠٠٥ عملت مجموعة مهمة من المواطنين التابليديين المعنيين على جمع توقيعات من أجل الاحتجاج على ممارسة الرقابة على الأفلام الوطنية
مبادرة جدول الأعمال التشريعية	إجراء الديمقراطية المباشرة الذي يُمكن المواطنين من تقديم اقتراح يجب على السلطة التشريعية أخذه بعين الاعتبار، ولكن لا يتم بالضرورة تقديمه للاستفتاء والتصويت عليه من قبل الناخبين	في عام ٢٠٠٢ في الأرجنتين، وقّع نحو ٤٠٠ ألف مواطن تقريباً على اقتراح يطالب بإنهاء صناديق المعاشات الخاصة بمسؤولي الدولة والمشرعين
مبادرة المواطنين	إجراء الديمقراطية المباشرة الذي يسمح للمواطنين المطالبة بالشروع في استفتاء الناخبين بشأن اقتراح يحدده أولئك المواطنون. وقد يتعلق الاقتراح بقانون جديد لتعديل الدستور، أو إلغاء أو تعديل قانون قائم من ذي قبل	مبادرة المواطنين في كاليفورنيا، التي جمعت أكثر من ٥٠٠ ألف توقيع وأدت إلى استفتاء على مستوى الدولة عام ٢٠٠٨ بشأن نظام قطارات سكك حديدية عالية السرعة

يمكن وصف إجراءات مبادرة جدول الأعمال التشريعية بأنها حق متاح لمجموعة من الناخبين، عند الوفاء بمتطلبات محددة مسبقاً للشروع في إطلاق عملية مراجعة لقانون، أو تقديم قانون جديد، أو إجراء تعديل على الدستور. ومع ذلك، فإن الهيئة التشريعية تحتفظ بكامل الحق في سلطة اتخاذ القرار في ذلك الشأن.

يحصل أحياناً أن إجراءات مبادرة جدول الأعمال قد تتداخل مع تلك الالتزامات أو مع مبادرات المواطنين التي تتطلب التصويت عليها في استفتاء. وهذا هو الحال عندما يكون هناك شخص واحد فقط مؤهل لوضع القضية على جدول الأعمال السياسي، أو عندما تطلب مبادرات جدول أعمال الهيئة التشريعية إطلاق تصويت في استفتاء حول قضية معينة. وكإجراء ديمقراطي مباشر معين «فيما بين» العرائض الالتماسية ومبادرات المواطنين، فإن مبادرات جدول الأعمال قد تسمى أحياناً بأسماء أخرى، مثل «مقترحات الشعب»، أو «حقوق الاقتراحات» أو «المبادرات التشريعية الشعبية».

ويمكن وصف إجراءات مبادرة جدول الأعمال التشريعية، بأنها حق متاح لمجموعة من الناخبين، عند الوفاء بمتطلبات محددة مسبقاً، للشروع في إطلاق عملية لمراجعة قانون، أو تقديم قانون جديد، أو إجراء تعديل على الدستور. ومع ذلك، فإن الهيئة التشريعية تحتفظ بكامل الحق في سلطة اتخاذ القرار في ذلك الصدد. وهذا أمر بالغ الأهمية للتمييز فيما بين آلية المبادرة بشأن جدول الأعمال وبين مبادرات المواطنين؛ وهذا يعني أن جانب تقاسم السلطة الذي يعتبر سمة تمتاز بها جميع الصكوك الديمقراطية المباشرة، يقتصر هنا على مجرد مسألة وضع جدول الأعمال فقط.

ومن الناحية التاريخية، فإن إجراءات مبادرات جداول الأعمال التشريعية قد ظهرت لأول مرة في دساتير الدول الأوروبية بعد الحرب العالمية الأولى، وقد شملت هذه مجموعة من البلدان كان من بينها، النمسا ولاتفيا وإسبانيا. وبعد الحرب العالمية الثانية، ظهرت موجة ثانية من هذه الإجراءات في أميركا اللاتينية (هما في ذلك غواتيمالا وأوروغواي وفنزويلا). ومنذ عام ١٩٨٩، برزت إجراءات مبادرة جداول الأعمال في عدة ولايات قضائية في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك بلدان في جنوب شرق آسيا (الفلبين وتايلند)، وغرب أفريقيا (غانا والنيجر) وأوروبا الشرقية (هنغاريا وبولندا وسلوفينيا).

إن تصميم وتنظيم مبادرات جدول الأعمال التشريعية مسألة حاسمة للتمكين من العمل بكفاءة واقتدار. وتتطوي مبادرات جداول الأعمال التشريعية على العديد من أوجه التشابه مع الإجراءات الديمقراطية المباشرة الأخرى، مثل الاستفتاءات التي يطالب بها المواطنون، مبادرات المواطنين، والمطالبة بسحب الثقة من موظف منتخب لشغل منصب ما. ومن شأن المتطلبات العالية للغاية بشأن جمع توقيعات الدعم والمؤازرة، على سبيل المثال، العمل على الحد من دفع مبادرة جدول أعمال مؤهلة إلى الأمام نحو الاستفتاء، كما تفعل مثل ذلك الفترات الزمنية الوجيزة للغاية الممنوحة لجمع توقيعات الدعم والتأييد المطلوبة للمبادرة. ومع ذلك، فإنه يمكن استخدام أداة مبادرة جدول الأعمال التشريعية، كوسيلة لوضع قضايا على جدول الأعمال، في كثير من الأحيان، وتحظى بأعداد غفيرة من المواطنين الذين يُعربون عن تأييدهم لها بإدراج توقيعاتهم التي يتم جمعها لذلك الغرض المطلوب.

وهناك جانب هام عند تقييم الجوانب الإجرائية لمبادرات جدول الأعمال التشريعية، ويتمثل ذلك في عدد توقيعات الدعم المطلوبة على المستوى الوطني. وتُظهر البيانات المتاحة صورة من التباين الكبير بشأن هذه المتطلبات: على سبيل المثال، فإن أوروغواي تتطلب لمبادرة الأجنحة التشريعية جمع توقيعات ما لا يقل عن ٢٥ في المئة من مجمل عدد الناخبين، في حين أن عتبة المتطلبات في جورجيا تبلغ أقل من ١ في المئة من مجموع عدد الناخبين المؤهلين. وهناك العديد من البلدان أيضاً التي لديها متطلبات مختلفة لمبادرات جداول الأعمال التشريعية والدستورية. وفي قرغيزستان، فإن المرء يحتاج إلى جمع ٣٠,٠٠٠ توقيع لمقترح التشريعات، في حين أن اقتراح تعديل الدستور يتطلب جمع توقيعات تعادل عشرة أضعاف ذلك - أي نحو ٣٠٠,٠٠٠ توقيع.

وبالإضافة إلى شروط جمع توقيعات التأييد، فإن هناك العديد من القضايا الإضافية الهامة بشأن مسائل التصميم والتنظيم، مثل (أ) المسائل التي يجوز فيها استبعاد موضوع مبادرة عن جدول الأعمال، (ب) التوقيت والأماكن المرتبطة بجمع توقيعات التأييد، (ج) كيفية تعامل

إن مبادرة جدول الأعمال هي بمثابة إجراءات ديمقراطية مباشرة «محدودة» بصورة أساسية، لأنها لا تستطيع فعل أي شيء أكثر من وضع قضية ما على جدول أعمال الهيئة التشريعية. ومع ذلك، فإنها تلعب دوراً هاماً في ثقافة الحياة السياسية في بعض الأماكن، وقد تصبح أداة هامة للغاية عند استخدامها بصورة صحيحة.

الهيئات التشريعية مع مبادرة جدول الأعمال، (د) مدى الدعم الممكن من قبل السلطات للجان المبادرة لجدول الأعمال، وأخيراً، (هـ) الوضع القانوني للجان مبادرة جدول الأعمال مقابل الهيئة التشريعية.

إن مبادرة جدول الأعمال هي بمثابة إجراءات ديمقراطية مباشرة «محدودة» بصورة أساسية، لأنها لا تستطيع فعل أي شيء أكثر من وضع قضية ما على جدول أعمال الهيئة التشريعية. ومع ذلك، فإنها تلعب دوراً هاماً في ثقافة الحياة السياسية في بعض الأماكن، وقد تصبح أداة هامة للغاية عند استخدامها بصورة صحيحة. وعندما تفشل إجراءات مبادرة جدول الأعمال في تحقيق أهدافها، فإن المواطنين يميلون إلى محاولة إيجاد طرق أخرى لكسب النفوذ في العملية التشريعية.

الاستنتاجات

عند تقديم أو ممارسة آلية مبادرة أجندة أعمال، فإن من الأهمية بمكان تمييز هذه الآلية عن عريضة الالتماس. ولتجنب الالتباس مع آليات الديمقراطية المباشرة الأخرى (هما في ذلك مبادرة المواطنين أو الاستفتاء الذي يطالب به المواطنون)، فإن المتطلبات الرئيسية لمبادرة جدول الأعمال يتعين تحديدها والتوافق عليها بصورة قانونية مسبقاً.

وعلى النقيض من الالتماسات، التي قد تتعامل فقط مع قضايا أو مطالبات عامة، فإن من المستحسن في مبادرة جدول الأعمال أن تعمل على معالجة قضية قانونية أو دستورية عن طريق مشروع قانون يصاغ بشكل كامل، أو عن طريق تعديل قانون قائم وساري المفعول.

كما ينبغي النظر في مستوى الحد الأدنى لتأهيل مبادرة جدول الأعمال. وقد يؤدي المستوى التأهيلي المنخفض إلى تشجيع الهيئة التشريعية لتجاهل القضية المرفوعة برمتها، في حين أن «العتبة» التأهيلية العالية جداً ستجعل من الصعب تحقيق عملية التأهيل نفسها.

ونظراً لأن مبادرات جدول الأعمال تعمل على تمكين وتنظيم الحوار المؤسسي بين المواطنين والسلطات، فإنه ينبغي توفير بعض الدعم الجماهيري أو اللوجستي العام لمبادرة جدول الأعمال.

٥. عندما يستطيع المواطنون عزل الموظفين المنتخبين

حتى تُعتبر مسألة المناداة بسحب الثقة وسيلة ديمقراطية مباشرة، فإنها يجب أن تشمل المبادرة و/ أو التصويت عليها في الاستفتاء من قبل الناخبين.

يتم فحص عملية سحب الثقة من المسؤول المعين بالانتخاب وعزله من المنصب في الفصل الخامس من الدليل. وهذه العملية هي إجراء ديمقراطي مباشر، يسمح للسلطة المختصة و/أو عدد محدد من المواطنين للمطالبة بإجراء استفتاء لتصويت الناخبين فيه فيما إذا كان ينبغي سحب الثقة من شاغل منصب عام وعزله من ذلك المنصب قبل نهاية الفترة الولاية المقررة له (أو لها). وحتى تُعتبر هذه المسألة وسيلة ديمقراطية مباشرة، فإن عملية التداخل والانقطاع القانوني للفترة المقررة أصلاً لمدة بقاء المسؤول المنتخب في المكتب الذي يشغله، يجب أن تشمل المبادرة و/ أو التصويت عليها في الاستفتاء من قبل الناخبين. وتتعارض هذه المسألة مع عملية التحقيق والإقالة من المنصب، حيث تستطيع السلطات مثل السلطة التشريعية أو القضائية، عزل مسؤول من المنصب الذي يشغله من دون التدخل المباشر في ذلك من جانب الناخبين.

وتحتاج مسألة المطالبة بعزل المسؤول من المنصب ضرورة تدخل المواطنين، سواء كان ذلك لدعم أو رفض المطالبة بالعزل من خلال التصويت في الاستفتاء بقرار تتخذه هيئة رسمية (كما في النمسا وأيسلندا وبالاو ورومانيا)، أو بناء على طلب المواطنين المبادرين ذلك، ومن ثم تتم معالجة ذلك الطلب والموافقة عليه من قبل هيئة رسمية (كما في أوغندا). ويمكن اعتبار هذه الاستدعاءات أو المطالب مختلفة. ويصبح هذا الإجراء تشاركي بصورة أكثر، عندما تتطلب كل من المبادرة والموافقة على الطلب ضرورة التدخل المباشر للمواطنين، أولاً بصفتهم كمبادرين لإطلاق المبادرة، وثانياً للإعراب عن تأييدهم أو رفضهم للسؤال المطروح في الاستفتاء. وعلى النحو المحدد هنا، فإن هذا الإجراء يعتبر بمثابة عزل تام من المنصب. وتعمل بعض الدول على تطبيق إجراء العزل المختلط في عملية الفصل من المنصب لكبار المسؤولين التنفيذيين والعزل الكامل لأعضاء الهيئات التشريعية الوطنية، كما هو الحال في بالاو.

وتنصب أهداف العزل من المنصب وتتركز على المسؤولين المنتخبين على المستويات المحلية أو الإقليمية أو الوطنية. ويعتبر إجراء استدعاء العزل من المنصب أكثر تماسكاً في النظام الرئاسي للحكومة (حيث يتم فيه انتخاب المسؤول التنفيذي بصورة مباشرة)، كما يعد أكثر صلابة بصورة زائدة عن حالته في النظام البرلماني للحكومة. كما يبدو أن استدعاء عزل المرشحين الأفراد أكثر انسجاماً مع النظام الانتخابي في الدوائر الانتخابية ذات العضو التمثيلي الواحد بصورة زائدة عن عزل المرشحين في نظام التمثيل النسبي.

يبدو أن استدعاء عزل المرشحين الأفراد أكثر انسجاماً مع النظام الانتخابي في الدوائر الانتخابية ذات العضو التمثيلي الواحد بصورة زائدة عن عزل المرشحين في نظام التمثيل النسبي.

وعلى النقيض من توجيه الاتهام والمحاکمة للمسؤول، فإن المبادرين لا يحتاجون إلى دعم الطلب على أسس قانونية من أجل البدء في عملية الاستدعاء والعزل من المنصب الانتخابي. إن المبادرة هي أداة سياسية يستطيع الناخبون من خلالها في ولاية قضائية انتخابية معينة التعبير عن عدم رضاهم عن مسؤول معين. وعندما يطلب أي تبرير لذلك الأمر، فقد تكون هناك مجموعة واسعة من الأسباب المسوغة والمقبولة، مثل الاتهام بالفساد وعدم الكفاءة أو الإحرام. وفي الإكوادور، فإنه يمكن تفعيل طلب سحب الثقة في أي نقطة من المدى المحدد للمسؤول في المكتب. وعلى الرغم من أن الاستدعاء بسحب الثقة لا يتطلب عادة مبرراً قانونياً، فإن إجراءاته عادة ما تكون معقدة.

ومن بين الإجراءات الديمقراطية المباشرة، فإن إجراء المطالبة بسحب الثقة والعزل من المنصب المنتخب هو الأقل انتشاراً. ولم تعمل سوى بضعة بلدان فقط على إدراج المطالبة بسحب الثقة وعزل الموظف المنتخب من منصبه ضمن نظمها الدستورية والقانونية. وينتشر نظام العزل من المنصب على أوسع نطاق في فنزويلا، حيث ينطبق إجراء الاستدعاء الكامل بالعزل على جميع المسؤولين المنتخبين، بما في ذلك الرئيس. ولا تزال محاولة إعادة استدعاء عزل رئيس فنزويلا في عام ٢٠٠٤، التي بوش فيها بمطالبة من ٢,٤ مليون مواطن فنزويلي، تعتبر بمثابة واحدة من أبرز الأمثلة على استخدام آلية سحب الثقة من المسؤول المنتخب حتى على أعلى مستوى. وفي هذا المثال، فقد أيد طلب العزل ٤٠,٦ في المئة من الناخبين، وبالنتيجة فقد بقي الرئيس في منصبه.

وكانت سويسرا في مقدمة البلدان الرائدة في وضع وتطبيق مفهوم المطالبة بسحب الثقة وعزل الموظف المنتخب من المنصب على المستوى المحلي والقومي في نهاية فترة التسعينيات من القرن المنصرم، وتلتها عدة ولايات أميركية. وخلال فترة التسعينيات من القرن الماضي،

أصبحت أميركا اللاتينية المنطقة الأولى على مستوى العالم التي ازداد فيها انتشار إدراج إمكانية المطالبة بسحب الثقة والعزل من المنصب في الدساتير الجديدة التي جرى سنّها في السنوات الأخيرة، في أعقاب اتجاه متزايد للجمع بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية. وقد عملت بعض هذه الدساتير الجديدة على إدراج وتطبيق وسيلة سحب الثقة على موظفي السلطات المنتخبين في المستويين المحلي والإقليمي في معظم الأحيان، في حين أن تطبيق ذلك كان أقل شيوعاً للمسؤولين المنتخبين على الصعيد الوطني.

ومن وجهة نظر مفهومية، فإن إجراء الاستدعاء والعزل من المنصب مرتبط بفكرة أن الممثلين المنتخبين يجب أن يظلوا مسؤولين أمام الشعب الذي انتخبهم. كما يرى أنصار الاستدعاء والعزل من المنصب أن هذا الإجراء يشجع على وجود رقابة وثيقة من جانب المواطنين على المسؤولين المنتخبين، ويخلق آليات فعالة للمساءلة العمودية التي تولد علاقة وطيدة بين الناخبين وممثلهم. وبالتالي، فإن الناخبين يجب أن يكونوا قادرين على اختيار إنهاء الولاية قبل نهاية المدة للموظفين المنتخبين، إذا أخفق هؤلاء الموظفون في تحقيق تطلعات وتوقعات المواطنين الذين انتخبوهم ووضعهم في تلك المناصب التي يشغلونها.

ومن وجهة نظر النقاد، فإن المطالبة باستدعاء المسؤول وعزله من المنصب تعتبر آلية استقطابية للغاية، حيث أنها قد تؤدي إلى المواجهة الخطيرة وتربك سير العمل الطبيعي لدى المسؤولين المنتخبين خلال فترات ولايتهم. كما ينظر النقاد إليها أيضاً على أنها آلية تخلق حوافز لدى جماعات المعارضة، في محاولة منها لتجسير وإزاحة المسؤولين المنتخبين من مناصبهم. ولا تزال عملية الاستدعاء والعزل من المنصب، مثاراً للجدل المحترم، كما أن الخبرة الدولية في عملية تطبيقها ما تزال محدودة جداً، ولا سيما على المستوى الوطني.

ومن أجل ضمان إمكانية إسهام وسيلة المطالبة بسحب الثقة والاسترداد من المنصب في تحسين سبل المشاركة من جانب المواطنين والرقابة على المسؤولين المنتخبين في بيئة ديمقراطية، فإن حقوق كل من المواطنين والمسؤولين المنتخبين يجب أن تكون مصادرة ومضمونة بصورة عادلة. كما أن إجراء سحب الثقة، شأنه شأن سائر الإجراءات الديمقراطية المباشرة الأخرى، يجب أن يوازن بين مبادئ المشاركة والحكم الفعال. ولكن تحقيق هذا التوازن أمر صعب، وقد يؤدي الفشل في تحقيق ذلك إلى عواقب متطرفة لا تحمد عقباها. ومن ناحية، إذا كان الشروع في المباشرة بسحب الثقة أمراً سهلاً جداً، فإن ذلك قد يفضي إلى الاستهانة والاستخفاف بأداة الاستدعاء من المنصب، كما قد يؤدي إلى إطلاق عمليات سحب الثقة بصورة متتالية بهدف تعطيل العمل الحكومي. ومن ناحية أخرى، فإن وضع المتطلبات الصعبة في وجه هذه العملية يجعل منها وسيلة غير فعالة وهدية الجدوى، حيث قد يشعر المواطنون بالإحباط ويضطرون إلى التحول والابتعاد عن استخدامها بسبب صعوبة تلبية المتطلبات القانونية اللازمة لعزل موظف عمومي من خلال التصويت في استفتاء على ذلك المطلوب.

ومن أجل ضمان إمكانية إسهام وسيلة المطالبة بسحب الثقة والاسترداد من المنصب في تحسين سبل المشاركة من جانب المواطنين والرقابة على المسؤولين المنتخبين في بيئة ديمقراطية، فإن حقوق كل من المواطنين والمسؤولين المنتخبين يجب أن تكون مصادرة ومضمونة بصورة عادلة.

ومن أجل ضمان إمكانية إسهام وسيلة المطالبة بسحب الثقة والاسترداد من المنصب في تحسين سبل المشاركة من جانب المواطنين والرقابة على المسؤولين المنتخبين في بيئة ديمقراطية، فإن حقوق كل من المواطنين والمسؤولين المنتخبين يجب أن تكون مصادرة ومضمونة بصورة عادلة.

الاستنتاجات

تمثل صعوبة تنسيق إجراءات سحب الثقة مع مؤسسات الديمقراطية التمثيلية الفعالة إحدى الأسباب التي لا تستخدم فيها وسيلة سحب الثقة بنفس المستوى الذي تستخدم فيه غيرها من الصكوك الديمقراطية المباشرة. وفي حالة استخدام طريقة سحب الثقة بشكل متكرر، فإن ذلك قد يقوض الديمقراطية التمثيلية. ومع ذلك، فإن جعل العملية صعبة بشكل

مفرط لإعاقة الاستخدام لها، قد يحد من فعاليتها كوسيلة للمواطنين لممارسة الرقابة على ممثليهم المنتخبين من قبلهم. وتتفاعل وسيلة سحب الثقة مع مؤسسات وقواعد الديمقراطية التمثيلية والمباشرة الأخرى؛ وبالتالي فإن قرار إدخالها في إطار مؤسسي معين، يتعين فيه مراعاة مدى تأثيرها المحتمل في ذلك الترتيب.

وحيثما يسمح باستخدام إجراءات سحب الثقة والعزل من المنصب المنتخب، فإنه لا بد من توقع عدد من الأسئلة ذات الصلة. وعندما تتم إعادة استدعاء مسؤول من المنصب، فإنه يجب توفير بديل ملائم لاختياره كخلف له، وهذا قد يتطلب إجراء انتخابات إضافية. وعند إجراء انتخابات استبدال بالتزامن مع إعادة استدعاء المسؤول المنتخب في السابق، فإن من شأنه أن يربك عملية الاستدعاء والعزل من المنصب مع قضايا السياسة الانتخابية، وربما قد يكون لذلك أثر لتحويل عملية العزل إلى عملية انتخاب تنافسية. وإذا تم تعيين بديل للمسؤول المعزول ببساطة، فإن ذلك قد يعطي انطباعاً باستبدال عملية ديمقراطية مباشرة بعملية أخرى أقل ديمقراطية. وفي حين أن آليات عملية الاستدعاء من المنصب غالباً ما تصعب إدارتها في الممارسة العملية، فإن منطق الاستدعاء والسحب من المنصب يظل متسقاً مع المبادئ الأساسية للديمقراطية المباشرة.

٦. كيفية مشاركة المواطنين - خطوة خطوة

ضمن مجموعة أدوات الديمقراطية المباشرة، يلعب الناخبون المسجلون دوراً هاماً، سواء كواضعي جدول أعمال أو كصانعي قرار. ويتناول الفصل السادس من كتيب الدليل، الجوانب الإجرائية لهذه الأنشطة الديمقراطية المباشرة التي يطلقها المواطن. وتعمل هذه الجوانب على وضع الخطوات الرئيسية في العملية التي يباشر بها المواطن، وتوفر خريطة طريق وجيزة للعملية.

وبينما تعتبر الإجراءات الموضحة أدناه ذات صلة قليلة في العديد من الولايات القضائية أو الاختصاصية، فإنه قد تكون هناك خطوات وسيطة إضافية مرتبطة بالمراجعات أو الضوابط القانونية في بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية الأخرى. وغالباً ما تكون هذه منصوصاً عليها في الدستور أو في قانون مبادرة واستفتاء. ويلخص الجدول ٢ أدناه هذه الخطوات.

الجدول ٢. الخطوات والفاعلون والأحداث المرتبطة في الإجراءات الديمقراطية المباشرة

الرقم	الخطوة	اللائطراف الفاعلة	الفعالية
١	المعرفة	هيئة ادارة الانتخابات والمنظمات التعليمية والمنظمات غير الحكومية	تقديم الجهود لضمان توفر المعلومات اللازمة بشأن الإجراءات
٢	الفكرة	مجموعة من المواطنين و/أو المنظمات	اعتماداً على الإجراء المحدد، فإن هذا قد يشمل فكرة جديدة تماماً، أو كردّ فعل بشأن قانون جديد
٣	المنظمة	مجموعة من المواطنين	الإنشاء الرسمي أو غير الرسمي للجنة المبادرة أو المطالبة أو الاستدعاء بسحب الثقة والعزل من المنصب
٤	وضع مسودة أو مشروع قانون	اللجنة، هيئة إدارة الانتخابات	الاتفاق على نص (وربما ترجمات) لقانون جديد، أو تغيير قانون، أو تعديل على الدستور

٥	العنوان	اللجنة، هيئة إدارة الانتخابات، هيئة تشريعية	وضع عنوان للاقتراح، وكل العملية القادمة برمتها
٦	التسجيل	اللجنة، هيئة إدارة الانتخابات	الخطوة الرسمية لتسجيل مبادرة أو طلب أو سحب ثقة لدى السلطات
٧	(تفقد) الشرعية	السلطة المعنية	تفقدت الشرعية أو الدستورية قد تجرى في بعض النقاط، أو العديد من مراحل هذه العملية، وتقوم بها سلطة واحدة أو عدد من السلطات المعنية
٨	الإطلاق أو الشروع	اللجنة	مع البداية الرسمية في عملية جمع التواقيع، تدخل عملية المبادرة/الطلب/ سحب الثقة، في المرحلة الأكثر أهمية
٩	التوقيع	المواطنون، اللجنة، والسلطات	أثناء عملية جمع التواقيع، يتعين النظر بدقة في بعض القواعد والخيارات والقيود
١٠	التقديم أو الطرح	اللجنة، هيئة إدارة الانتخابات	تسليم التوقيعات التي يتم جمعها إلى السلطات
١١	التحقق من الصحة	السلطات	تتفقد السلطات أهلية وصلاحيه التوقيعات المستلمة
١٢	التدقيق	هيئة إدارة الانتخابات	بعد تفقدت الصلاحيه والأهلية، يمكن التدقيق في المبادرة أو الطلب أو مبادرة سحب الثقة وإبداء الموافقة على التصويت في الاقتراح بشأن الطلب أو سحب الثقة، بصورة مباشرة، أو إرسالها إلى الهيئة التشريعية أو الحكومة للنظر في مسألة (المبادرات)
١٣	التفاعل	السلطة التشريعية، الحكومة، الرئيس	يصبح اقتراح المبادرة الآن مسألة «رسمية». كما يحق للهيئة التشريعية أو الحكومية وضع اقتراح بديل على ورقة الاقتراح وإبداء التوصيات. وكعنصر من عناصر التفاعل، فإنه يحق للجنة المبادرة سحب مبادرتها من أجل إيجاد حل وسط
١٤	الشهادة أو التصديق	السلطات المعنية	تحديد (الوقت، القواعد النهائية، ومساعدة الحملة) بشأن الاقتراح
١٥	الحملة	المواطنون، الجماعات، والأحزاب السياسية	قد تكون اللوائح المتعلقة بإجراءات حملات الديمقراطية المباشرة الحرة والنزبية قابلة للتطبيق
١٦	التصويت	الناخبون المسجلون	التصويت قد يتخذ أشكالاً مختلفة (التصويت الشخصي، التصويت عن بعد، والتصويت الإلكتروني)، وقد يغطي فترة تمتد لعدة أيام أو أسابيع
١٧	الاستئناف	اللجنة، والسلطات	في حال وجود مخالفات، فإنه يمكن الشروع في إجراءات الاستئناف. وإلا فإن قرار الناخبين يعتبر نهائياً
١٨	التنفيذ	السلطات، وغيرها	لتنفيذ قانون جديد، أو لتعديل الدستور، أو لخلق ديناميكية جديدة، والعقبات المحتملة وحتى أحيانا الحاجة إلى إطلاق نشاط لجنة المبادرة مرة أخرى

تعتبر الإجراءات الإدارية أمراً حيوياً وحاسماً لممارسة أمانة وودودة للمواطن والمستخدم. وتلعب السلطات دوراً على وجه التقريب في كل خطوة من العملية، بما في ذلك تقديم المشورة والدعم للناخبين. ومع ذلك، يُعتبر الأنصار المبادرون في إطلاق هذه العملية أهم القوى الفاعلة. ويتعين على مصممي إجراءات الديمقراطية المباشرة التي يطلقها المواطنون إمعان النظر في عدة جوانب من السياق القانوني، بما في ذلك أدوار كل من المبادرين والسلطات. وبالتالي، فإنه ينبغي تقييم إجراءات الديمقراطية المباشرة من ثلاث زوايا مفهومية مختلفة على الأقل - من منظور الجهات الإشرافية (الإدارة الانتخابية، والمحاكم وغيرها)، ومن منظور المستخدمين (جماعات المواطنين) ومن منظور المصممين (السياسيون والخبراء القانونيون).

الاستنتاجات

تعتبر عملية المعرفة والتنوير بشأن الصك (أو الصكوك) المتاحة مسألة ضرورية. وفي الولايات القضائية أو الاختصاصية التي تم فيها إدخال هذه الأدوات والصكوك مؤخراً فقط، أو التي من النادر جداً استخدامها فيها، فإنه ينبغي القيام فيها بإجراء برنامج للتوعية العامة، والتي قد تشمل الاطلاع على مواقع الإنترنت والمواد المطبوعة والجهود التثقيفية والتغطية الإعلامية.

إن الرعييل الأول من الأشخاص الذين يتولون مهام صياغة وتقديم وتوقيع وتسجيل وثيقة المبادرة، أو مطلب المواطنين، أو الاقتراح بسحب الثقة، هم الدعاة أو الأنصار المؤيدون. وحتى يكونوا قادرين على تسجيل صك أو أداة قانونية يشرع في إطلاقها المواطنون وتصبح لهم حقوق وواجبات معينة، فإن معظم البلدان تتطلب إنشاء لجنة معينة، تتولى الاضطلاع بالوفاء بشروط محددة.

وينبغي تقديم المساعدة الرسمية للجان المعنية المشاركة في الديمقراطية المباشرة. وينبغي أن تتضمن هذه المساعدة، صياغة النص والعنوان وخدمات الترجمة في الولايات القضائية أو الاختصاصية الناطقة بلغات متعددة. كما يتعين صياغة عنوان المبادرة وفقاً لقواعد محددة، بما في ذلك ضرورة الوضوح فيها ووحدة الموضوع.

وحيث إن عملية جمع توافيق الدعم والتأييد تعتبر مسألة رئيسية في إجراءات المبادرة التي يطلقها المواطنون، فإن من المستحسن أن يتم وضع قواعد واضحة لهذه الخطوة وتطبيقها بشكل موحد. كما يجب ألا تحتوي هذه القواعد على أية عقبات أو معوقات غير ضرورية لجمع التوافيق بمحض الإرادة الحرة، أو تقصير الإطار الزمني المتاح لجمع التوافيق بشكل مفرط. كما ينبغي النظر في وضع اللوائح فيما يتعلق باستخدام جامعي توافيق مدفوعي الأجر.

وتتفاوت قواعد التحقق من التوقيعات وتختلف اختلافاً كبيراً فيما بين الولايات القضائية أو الاختصاصية. وبينما تعتمد دولة ما تطبيق الفحص الكامل لجميع التوقيعات المقدمة، فإن البعض الآخر لا يقدم سوى عمليات تفتيش عشوائية للتوافيق. ومن أجل تعزيز الثقة المؤسسية، فإن أي نظام تفتيش عشوائي للتوافيق ينبغي أن يكون صالحاً بصورة مرضية.

وتعتبر الإجراءات الإدارية حيوية للغاية بالنسبة للممارسات الصديقة لكل من المواطن والمستخدم. وتلعب السلطات دوراً حيوياً تقريباً في كل خطوة من العملية، بما في ذلك تقديم

المشورة والدعم للناخبين. ونظراً لأن المواطنين لديهم توقعات وآمال كبيرة من وراء الإجراءات الديمقراطية المباشرة، فإن التصميم الدقيق والممارسة الإدارية الجيدة التي تمكن الاقتراح من التأهل للاقتراع تعتبر ضرورية للغاية.

٧. اقتراعات الديمقراطية المباشرة: المعلومات، الحملات الانتخابية، والتمويل

يتطلب الأمر وضع الآليات في موضعها الصحيح، لضمان أن الناخبين لديهم معلومات كافية عن القضية حتى يكونوا قادرين على اتخاذ قرار مستنير حيالها.

إن إجراء حملات الاستفتاء والمبادرة وسحب الثقة يثير عدداً من القضايا المهمة التي يجب أخذها بعين الاعتبار، بالإضافة إلى تلك التي تنطوي على وضع اقتراح أمام الشعب أو تأهيل المبادرة للاقتراع. ويتطلب الأمر وضع الآليات في موضعها الصحيح، لضمان أن الناخبين لديهم معلومات كافية عن القضية حتى يكونوا قادرين على اتخاذ قرار مستنير بشأنها. كما يجب إتاحة الفرصة الكافية لكل من المؤيدين والمعارضين للإجراء لإبداء آرائهم وحججهم أمام الناخبين. كما أن الأهداف تتطلب الوصول إلى وسائل الإعلام - الإلكترونية والمطبوعة منها على حد سواء- وإنفاق المال - سواء العام أو الخاص. ويتناول الفصل ٧ من الدليل المسائل المتعلقة بتنظيم وإدارة وتمويل حملات الاستفتاء، أو المبادرة أو الاستدعاء من المنصب المنتخب.

والهدف المعلن عادة لتنظيم حملة ما وقوانين التمويل لها، يتمثل في الحرص على توفير والحفاظ على «تكافؤ الفرص». ولكن المسألة ليست بتلك السهولة لتحديد ماهيتها بالضبط، أو كيفية توليد تكافؤ الفرص والحفاظ عليها طوال فترة الحملة التي سوف تشهد تنافساً محموماً في كثير من الأحيان. ومن أجل العمل على تحقيق هذه العدالة والمساواة، فإنه يجب على المصممين النظر في عدد من العوامل الهامة، بما في ذلك:

- دور الحكومة في الحملة؛
- دور الأحزاب السياسية في الحملة؛
- الحدود المفروضة على مبالغ الأموال التي يتم جمعها أو إنفاقها خلال الحملات، وفيما إذا كان التمويل العام متوفراً أم لا؛
- متطلبات الإفصاح عن مصادر تمويل الحملات وكيفية إنفاق تلك الأموال؛
- كيفية التحكم في الوصول إلى وسائل الإعلام، وفيما إذا كان ينبغي اعتماد أحكام «المساواة في الوقت المخصص للتغطية الإعلامية»؛
- فيما إذا كانت هناك ضرورة لوجود «لجان تغطية» للتعاون مع جميع الفئات المؤيدة أو المعارضة لأي قضية؛ و
- دور الحكومة في إمداد الناخبين بمعلومات محايدة أو متوازنة قبل الانتخابات.

إن تنظيم توقيت التصويت في الاستفتاء، عند إجراء الاستفتاء، يجب أن يتيح فترة كافية للحملة. ومن شأن تطبيق القواعد العامة والدائمة لطول حملات الاستفتاء تحسين الشرعية الديمقراطية، في حين أن القواعد المخصصة المحددة قد تعمل على توفير مرونة وكفاءة حكومية أكثر. وبشكل عام، فإنه يتعين استخدام القواعد الخاصة بأقل قدر ممكن. وفي بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية، فإن الاستفتاءات أو التصويت على مبادرات المواطنين يجري عقدها في نفس الوقت لإجراء الانتخابات العامة، بينما في حالات أخرى تجري إقامتها

في أوقات مختلفة. وغالباً ما تؤثر هذه القرارات على كل من إقبال الناخبين، وعلى مدى الاهتمام الذي تلقاه قضية الاقتراح خلال الحملة الانتخابية، على السواء.

كما أن إيصال المعلومات إلى الجمهور حول مضمون اقتراح الاستفتاء أمر حيوي لشرعية نتيجة الاستفتاء، ولذلك فإنه يجب دراسة عملية نقل المعلومات للجمهور بعناية. ومن جهة، فإن المبدأ الرئيس للممارسات الجيدة في هذا الصدد يوفر ضمانة أكيدة لتكافؤ الفرص لكل من المؤيدين والمعارضين للاقتراح المطروح للتصويت في الاستفتاء. ومن ناحية أخرى، فإن المبدأ الأساس لحرية التعبير يجب احترامه. وهكذا، في بعض الولايات القضائية أو الاختصاصية، فإنه يتم توفير التمويل العام أو إتاحة الوصول الحر إلى وسائل الإعلام لضمان أن المواطنين لديهم معلومات كافية عن الاقتراح المطروح للاستفتاء. وفي حالات أخرى، فإنه يتم ترك هذه المسائل كلياً إلى الأحزاب السياسية أو لجهات خاصة أخرى مرتبطة بالحملة.

كما ينبغي النظر في إنشاء لجان الحملة الرسمية. وعندما تتولى اللجان الرسمية للإجابة بـ «نعم» أو «لا» المسؤولية عن جميع أنشطة الحملة، فإنه يمكن تحقيق هيكلية أكثر قابلية لإدارة حملة المبادرة أو الاستفتاء. وهذا قد يوفر الرقابة التنظيمية للسلطات بصورة أكبر على هيكلية الحملة، ولكنه قد يُنظر إليه من قبل البعض على أنه تقييد غير مبرر على حرية التعبير عن الرأي.

وتعمل العديد من الولايات القضائية أو الاختصاصية على فرض أدنى المتطلبات التنظيمية بشأن تمويل الحملة الانتخابية، حيث لا تتطلب أكثر من الإفصاح عن التبرعات للحملة الانتخابية وتقديم التقارير المالية إلى السلطات. ومع ذلك، فإن مسألة الإفصاح عن التبرعات والكشف عن الأموال ليست ذات الشيء مثل ضبط النفقات والمصروفات في الحملات الدعائية أثناء الانتخابات. وإذا كان الهدف هو خلق فرص متكافئة، فإنه يتعين عندها إما وضع حدود على مبالغ الأموال التي يمكن إنفاقها من جانب واحد في الحملة، أو التفكير في إمكانية توفير شكل من أشكال الدعم العام.

٨. آثار الديمقراطية المباشرة

إن أدوات الديمقراطية المباشرة التي تمت مناقشتها في هذه العُجالة من النظرة العامة، إذا ما تم تطبيقها بشكل صحيح، فإنها يمكن أن توفر للمواطنين أدوات هامة لاستخدامها في عملية التفاعل مع ممثليهم المنتخبين. إن الاستفتاء يتيح للناخبين إضفاء الشرعية على القرارات التي تتخذها الحكومة من خلال إظهار الدعم الشعبي. كما أن مبادرة المواطنين توفر فرصة للناخبين لسن قوانين مباشرة، وتجاوز ممثليهم المنتخبين. كما تتطلب مبادرة جدول الأعمال التشريعية من الممثلين المنتخبين ضرورة النظر في القضية التي يرغب الناخبون في إثارتها. وتتيح أداة سحب الثقة وإعادة الاستدعاء تمكين الناخبين من عزل ممثل أو مسؤول منتخب قبل انتهاء ولايته. وفي حين أن كل أداة من هذه الأدوات لديها مزايا وعيوب خاصة بها، ويمكن استخدامها بشكل جيد أو إساءة استخدامها، فإنها بصورة مجتمعة يمكن أن تعطي الناخبين إحساساً بالقدرة على الضبط والسيطرة على العملية السياسية بصورة أكبر مما لو لم يكن الوضع خلافًا لذلك هناك. وفي تلك الأماكن التي أصبحت فيها هذه الأدوات جزءاً من الثقافة السياسية، فإنه يكاد يكون من المستحيل تقريباً أن نتخيل نجاح إنشاء أي حركة سياسية تتمحور حول استبعاد هذه الأدوات.

ينبغي النظر إلى آليات الديمقراطية المباشرة كأدوات لتعزيز النظام الديمقراطي، حيث إنها تساعد على تكميل المؤسسات الديمقراطية التمثيلية ولكنها لا تحل محلها.

كما يجب النظر إلى آليات الديمقراطية المباشرة كأدوات لتعزيز النظام الديمقراطي، حيث إن من شأنها المساعدة في تكميل المؤسسات الديمقراطية التمثيلية ولكنها لا تحل محلها. كما يمكن لهذه الآليات أن تساعد في تعزيز الشرعية السياسية وفتح قنوات للمشاركة، في حين تظل الأحزاب السياسية والسلطة التشريعية بمثابة المؤسسات المركزية، حيث يمكن للمواطنين الإفصاح فيها عن مجمل رغباتهم وتفضيلاتهم. ومن الناحية التاريخية، فقد رأى بعض الناس الديمقراطية التشاركية كشيء مناقض للديمقراطية التمثيلية، ولكنها الآن قد أصبحت مقبولة بصورة عامة باعتبارها وسائل تكميلية وليست تناقضية. ويُعزي الناس أحياناً أهمية كبيرة لآليات الديمقراطية المباشرة، ويتوقعون منها قدرات وإنجازات مفرطة في التفاؤل بصورة تتجاوز حدود وقدرات الديمقراطية المباشرة. ومع ذلك، فإن فوائد استخدام آليات الديمقراطية المباشرة قد تتمثل في وجود مواطنين يشعرون بالرضا الزائد عند وضعهم قيد الضبط، بحكم الاعتقاد لديهم أنهم يمارسون قدرًا أكبر من الضبط والسيطرة على الحكومة نفسها.



حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)

ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، هي منظمة حكومية دولية تضطلع بمهمة دعم الديمقراطية المستدامة في جميع أنحاء العالم.

وأهداف المؤسسة هي إرساء مؤسسات وعمليات ديمقراطية أقوى، ودعم إقامة أنظمة ديمقراطية تتمتع بمزيد من الاستدامة والفعالية والمشروعية.

ما الذي تقوم به المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تقوم المؤسسة بعملها على المستويات العالمية والإقليمية والقطرية، بالتركيز على المواطن باعتبارها هو محرك التغيير.

وتنتج المؤسسة معارف مقارنة في مجالات خبرتها الأساسية: العمليات الانتخابية، صياغة الدساتير، المشاركة والتمثيل السياسيين، الديمقراطية والتنمية، وكذلك الديمقراطية في علاقتها بقضايا النوع الاجتماعي والتنوع والصراع والأمن.

وتقدّم المؤسسة هذه المعارف إلى الأطراف الفاعلة الوطنية والمحلية التي تعمل من أجل إصلاح ديمقراطي، وتيسير الحوار بغية دعم التغيير الديمقراطي.

وتهدف المؤسسة في عملها إلى ما يلي:

- زيادة قدرات النظام الديمقراطي وشرعيته ومصداقيته.
- مشاركة أكثر شمولاً، وتمثيل خاضع للمساءلة.
- تعاون ديمقراطي أكثر فعالية وشرعية.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في جميع أنحاء العالم، ومقرها في ستوكهولم بالسويد، وللمؤسسة مكاتب إقليمية في أفريقيا، آسيا والمحيط الهادئ، أميركا اللاتينية والكاريبي، غرب آسيا، وشمال أفريقيا.

تشكل آليات الديمقراطية المباشرة أدوات يمكن استخدامها لتعزيز مشاركة المواطنين في الحوكمة الديمقراطية. ومن أجل استكشاف الوسائل التي يمكن من خلالها استخدام مثل هذه الأدوات بشكل أفضل، تنشر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات كتاب «الديمقراطية المباشرة: دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات». يوفّر هذا الدليل للعاملين في هذا المجال نظرة مقارنة للديمقراطية المباشرة بشكل يساعدهم في تنفيذ الآليات التي يختارونها.

في حين أن العديد من الكتب التي وُضعت حول الديمقراطية المباشرة تتبّع مقارنة إقليمية أو وطنية، أو تركّز ببساطة على واحدة من الآليات العديدة المرتبطة بالديمقراطية المباشرة، فإن هذا الدليل يقدّم مقارنة لآليات الديمقراطية المباشرة على المستوى العالمي، بما في ذلك الاستفتاءات، ومبادرات المواطنين، ووضع الأجندات وعزل السياسيين. تتم مناقشة الطريقة المفصلة التي يُنظر بها إلى كل من هذه الأدوات في تحليل مقسّم على فصول لكل أداة، بما في ذلك وضع تعريفات شاملة، والكيفية التي يمكن من خلالها استخدام كل أداة لصياغة القرارات السياسية ومخطط عام للخطوات التي تُتبع في معظم الأحيان في التخطيط لأي إجراء يتم اتخاذه.

يضم الدليل فصلاً عن الإجراءات التي يمكن اتخاذهها لتحقيق الممارسات المثلى في التنفيذ، وهو مصمم لمساعدة أولئك الذين يرغبون بتصميم أدوات الديمقراطية المباشرة وفقاً لاحتياجاتهم المحددة. ومن أجل إكمال صورة الممارسات المثلى، يورد الدليل جملة متنوعة من الحالات الدراسية العالمية التي تفصل في الاستخدامات العملية لآليات الديمقراطية المباشرة في سياقات محددة. تسمح هذه الحالات الدراسية المستقاة من البلدان بإجراء نقاش معمق لقضايا معينة، بما في ذلك جمع التوقيعات، ومشاركة الناخبين، وتمويل الحملات، والتغطية الإعلامية، والاختلافات الوطنية في استخدام إجراءات الديمقراطية المباشرة والدروس الوطنية المستفادة.

يغطّي المسح العالمي الشامل بشكل فريد أحكام الديمقراطية المباشرة في ٢١٤ بلداً ومقاطعة ويشير إلى أي من هذه الأحكام يُستخدم من قبل كل بلد أو مقاطعة على المستويين الوطني والمحلي. ويشمل المسح العالمي معلومات قيّمة فيما يتعلق بالطبيعة الملزمة أو غير الملزمة للاستفتاءات، إضافة إلى القضايا التي يمكن طرحها من خلال الاستفتاء.

«لديمقراطية وجوه مختلفة. يتناول هذا الدليل متى يمكن استخدام آليات الديمقراطية المباشرة، وكيف، وما إذا كان ينبغي استخدامها، وما إذا كانت تُفضي إلى تعزيز الأنظمة الديمقراطية. ويقدم لمحة عامة عن استخدام الديمقراطية المباشرة في جميع مناطق العالم، ويدرس ستة بلدان هي هنغاريا، وسويسرا، وأوغندا، والولايات المتحدة (أوريغون)، والأوروغواي، وفنزويلا، بدرجة أكبر من العمق.»

ميشلين كالمي - ري، وزيرة الشؤون الخارجية، سويسرا

«يغطي هذا الدليل جميع أشكال الديمقراطية المباشرة المستخدمة في سائر أنحاء العالم. ويتضمن تفاصيل لا غنى عنها، مثل كيفية استخدام الديمقراطية المباشرة في اتخاذ القرارات المتعلقة بقضايا المصلحة العامة، ومن يستطيع إطلاق الآليات المختلفة، وكيف يمكن تقديم نص الاقتراع، وكيف تتحقق مشاركة المواطنين، وغير ذلك كثير. هذا كتاب لا غنى عن قراءته للعاملين في هذا المجال، والعاملين في المجتمع المدني والأكاديميين في سائر أنحاء العالم.»

البروفسور رملان سورباتكي، نائب رئيس هيئة الانتخابات الإندونيسية، ٢٠٠١-٢٠٠٧