

الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات

ورقة سياسات الرقم ١٥ لسنة ٢٠١٧



الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات

ورقة سياسات الرقم ١٣ لسنة ٢٠١٧

كيمازا زولويتا-فولشر وآسانغا ويليكالا

© ٢٠٢١ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات
Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء المعبر عنها في هذه الورقة لا تمثل بالضرورة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهيئتها العامة أو أعضاء مجلسها، أو ممثلي دولها الأعضاء.



تتيسر النسخة الإلكترونية من هذا المنشور تحت رخصة المشاع الإبداعي. نسب المصنّف - غير تجاري - الترخيص بالمثل 3.0 غير موطّنة (CC BY-NC-SA 3.0). لك حرية نسخ وتوزيع ونقل المنشور، إضافة إلى إعادة الجمع والتعديل، بشرط غير الأغراض التجارية فقط، وأن تنسب المنشور للمؤسسة، وتوزعها تحت نفس الرخصة المطابقة. للاطلاع: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
International IDEA
Strömsborg
SE 103 34, Stockholm, Sweden
Telephone: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-383-9 (PDF)
DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.9>

صدر المنشور باستخدام برنامج بوك تايب: <https://www.booktype.pro>

المحتويات

شكر وتقدير	٥
الملخص التنفيذي	٦
التوصيات الرئيسية	١٠
١. المقدمة	١٢
٢. الدساتير دون الوطنية: إطار مفاهيمي	١٥
٣. الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات: البيانات	١٩
٤. تصميم عملية بناء الدساتير دون الوطنية	٢٣
٥. عوامل إضافية في عملية بناء الدساتير دون الوطنية	٢٨
٦. تصميم الدساتير دون الوطنية	٣١
٧. الخاتمة	٤١
الملحق أ. معايير الإطار المؤسسي دون الوطني	٤٣
الملحق ب. صياغة وإقرار الدساتير دون الوطنية	٤٨
الملحق ج. قائمة بالاتفاقات والدساتير دون الوطنية	٥١
المراجع	٥٣
حول المؤلفين	٥٦
دراسات أخرى صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	٥٧
حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	٥٨

شكر وتقدير

أعدت هذه الورقة في إطار متابعة حوار إدنبره الثالث بشأن بناء الدساتير في أعقاب النزاعات، الذي عقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، بعنوان 'الدساتير دون الوطنية في الدول الهشة والمتضررة من النزاعات'. شارك في تنظيم هذه الورشة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز إدنبره للقانون الدستوري وأكاديمية العدالة العالمية بالتعاون مع برنامج أبحاث التسويات السياسية في جامعة إدنبره.

شكر خاص لسوميت بيساريا على ملاحظاته الغنية في جميع مراحل الصياغة. كما نشكر كريستين بيل وتوم جينسبيرغ وجيسون غلوك وأناماري سالونين وشيريل سوندرز وستيفن تييرني على ملاحظاتهم القيمة بشأن المسودات السابقة لهذه الورقة. وكذلك أندرو إيليس وسوزان ستيفنت لمساهمتهما في إنجاز بعض دراسات الحالة. وأيضاً آدم أبيبي وكيرين شوهان ولورا مارتين على مساعدتهم البحثية. والشكر موصول لديفيد براتر وفريق النشر في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على دقتهم وكفاءتهم في مراجعة النص.

يشكل هذا المنشور أيضاً جزءاً من مخرجات برنامج أبحاث التسوية السياسية الذي تموله وزارة التنمية الدولية البريطانية (www.politicalsettlements.org) والتي لا تتحمل أي مسؤولية عن الآراء أو المعلومات الواردة هنا أو عن أي اعتماد عليها.

الملخص التنفيذي

ما هو الدستور دون الوطني؟

الدساتير دون الوطنية عموماً هي صكوك قانونية مكتوبة تحدد السلطات السياسية دون الوطنية، وتتميز بسموها على القوانين دون الوطنية الأخرى. وتهدف بشكل رئيسي إلى تحديد نظام الحكم في الكيانات دون الوطنية، وإلى وضع الإطار القانوني لحقوق المواطنين داخل حدود هذه الكيانات في غالب الأحيان. كما تحدد الهوية السياسية للمجتمع المحلي. ويمكن تعريف الكيانات دون الوطنية على أنها كيانات مُحددة إقليمياً ومنشئة لبلد أو دولة.

تتناول هذه الورقة الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات في كل من الدول الاتحادية والموحدة (أو الهجينة) التي أقرت في حقبة بعد الحرب الباردة، أي بدءاً من عام ١٩٩١. وتتضمن الحالات المدروسة ١٠ دول: البوسنة والهرسك، جزر القمر (أنجوان)، إثيوبيا، إندونيسيا (آتشيه وبابوا)، بابوا غينيا الجديدة (بوغانفيل)، روسيا (الشيشان وداغستان)، الصومال، جنوب أفريقيا، جنوب السودان، السودان.

كيف تنشأ الدساتير دون الوطنية؟

تهدف عمليات بناء الدساتير دون الوطنية غالباً إلى تأكيد اختلاف الكيان دون الوطني عن الدولة المركزية و/أو الكيانات دون الوطنية الأخرى. لكن وجود دساتير دون وطنية لا يعني بالضرورة إستقلالية أكبر للكيانات المعنية. فدرجة الاستقلالية عن مؤسسات الدولة المركزية تتوقف بدرجة كبيرة على حجم 'الحيز' (space) الدستوري الممنوح لهذه الكيانات.

والحيز الدستوري، بدوره، هو المدى المعطى للكيانات دون الوطنية لتحديد أهدافها وإنشاء مؤسسات وإجراءات حكم خاصة بها. ويحدد الدستور المركزي للدولة عادة هذا الحيز، وقد تحدده أحياناً إتفاقات السلام و/أو الترتيبات السياسية الانتقالية. كما أن الوضع القانوني للأطر الدستورية دون الوطنية يخضع للدستور المركزي للدولة.

ويعتمد اتساع الحيز الدستوري على أربعة عوامل إضافية: (أ) القوة التفاوضية لممثلي الكيان دون الوطني مقارنة بالمفاوضين عن الدولة المركزية، (ب) طريقة تشكل الدول وتفويض السلطات فيها، إما بطريقة توحيد دول قائمة أصلاً أو بطريقة تفويض السلطات داخل إطار مركزي، حيث يكون الحيز الدستوري محدوداً على الأرجح في الطريقة الثانية، (ج) ضرورة وضع ترتيبات غير متكافئة، يتمتع فيها كيان دون وطني أو أكثر بحيز دستوري أكبر نسبياً من غيره، (د) الأهداف المختلفة التي أدت إلى نشوء دساتير دون وطنية، إما بهدف الاعتراف بالاختلافات واستيعابها، أو التأكيد على الوحدة الوطنية وزيادة كفاءة الدولة، ويكون الحيز الدستوري أكثر محدودية في الحالة الثانية.

وبغض النظر عن اتساع الحيز الدستوري، قد تقرر الكيانات دون الوطنية أحياناً عدم استخدامه بشكل كامل، وذلك إما بمحاكاة هيكل الدولة المركزية أو عدم اللجوء إلى عملية بناء الدستور بالأساس. وفي حالات أخرى، قد تسعى هذه الكيانات إلى زيادة الحيز الدستوري إذا اعتبرته غير كافٍ، مما يؤدي إلى إثارة الخلافات بين مستويي الحكم.

لماذا تنشأ الدساتير دون الوطنية؟

تنشأ الدساتير دون الوطنية في الدول الهشة والمتضررة من النزاعات غالباً نتيجة تسوية سياسية تنطوي على ضمانات بزيادة الحيز الدستوري (والاستقلالية) للكيانات دون الوطنية. وبعبارة أخرى، قد يكون من مصلحة الدولة المركزية استيعاب المجتمعات السياسية المتميزة ضمن الإطار الدستوري العام للدولة من أجل منع النزاعات و/أو إدارتها.

أما الكيانات دون الوطنية، ولاسيما التي تضم أقلية متركرة و/أو جماعات مهمشة، فإنها تنخرط في عمليات بناء الدساتير على الأرجح من أجل: (أ) الاعتراف القانوني (والسياسي) بتميزها، (ب) إضفاء الشرعية على السلطات دون الوطنية وعلى الكيان ككل، (ج) حفز الابتكار في التصميم الدستوري، أو محاولة تحقيق درجة من الاستقرار المؤسسي داخل الكيان في حالة غياب إطار مؤسسي مستقر في المركز.

عملية بناء الدساتير دون الوطنية

يحدد الحيز الدستوري عملية بناء الدستور دون الوطني. وهو يأتي إما نتيجة قرار منفرد تتخذه السلطة المركزية في الدولة، أو نتيجة تسوية سياسية بين الأطراف المعنية، تحدد بدقة أكبر الهامش الممنوح للكيانات دون الوطنية في تحديد مؤسساتها وعملياتها.

تستعرض هذه الورقة ثلاث طرق لتعريف الأطر المؤسسية دون الوطنية: (أ) إتفاقية السلام و/أو الترتيبات السياسية الانتقالية التي تضع المعايير الأولية للإطار المؤسسي للكيانات دون الوطنية، فيما يتكفل الدستور المركزي للدولة بالتوسع فيها لاحقاً، (ب) لا يرد في إتفاقية السلام ولا في الدستور المركزي للدولة تفاصيل تذكر عن الإطار المؤسسي للكيانات دون الوطنية، مما يمنح هذه الكيانات حيزاً دستورياً واسعاً من جهة، لكنه من جهة أخرى يتيح للدستور المركزي تعديله دون الحاجة إلى تعديلات دستورية، (ج) لا يذكر الدستور المركزي للدولة أي شيء عن الإطار المؤسسي للكيانات دون الوطنية، ولكن إتفاقات السلام و/أو الترتيبات السياسية الانتقالية تتضمن تفاصيل كبيرة بهذا الشأن.

وسواء نص الدستور المركزي للدولة على تصميم العملية صراحة أم بشكل ضمني، فإنها تتألف من ثلاث مراحل رئيسية:

١. *الصياغة والإقرار*. تعد الدساتير دون الوطنية ويتم إقرارها عادة من قبل هيئات تشريعية دون وطنية أو جمعيات تأسيسية على مستويات دون وطنية، فيما تتولى الصياغة الفعلية لجنة خاصة (تابعة للجمعية التأسيسية أو الهيئة التشريعية دون الوطنية). وقلما تجري استفتاءات دستورية دون وطنية. وثمة تنويعات مغيرة للاهتمام: أحياناً تتولى لجنة من خارج البرلمان مهمة الصياغة (كما هو الشأن بالنسبة لبوغانفيل)؛ أو تضع مؤسسات الدولة المركزية نموذجاً للدستور تقوم لجان صياغة الدستور بتعديله (كما في جنوب السودان)؛ أو تتولى مؤسسات الدولة المركزية إقرار الدساتير دون الوطنية (كما في إندونيسيا)؛ وأخيراً، لا تحدد بعض الدساتير المركزية الجهة المسؤولة عن صياغة وإقرار الدساتير دون الوطنية (كما في البوسنة والهرسك، وجزر القمر والصومال).

٢. *عملية التصديق قبل الإقرار*. على الرغم من أنها لا تعد مرحلة ضرورية في عمليات بناء الدساتير دون الوطنية، فإنها، عندما تكون ضرورية، تتضمن عادة تصديق المحكمة الدستورية/ العليا على احترام هذا الدستور للمبادئ والقيم الواردة في الدستور المركزي (كما هو الشأن بالنسبة لجنوب أفريقيا وجزر القمر). وتقع المسؤولية أحياناً على عاتق جهة تنفيذية مركزية (كما في بوغانفيل، بابوا غينيا الجديدة، السودان

وجنوب السودان)، رغم أن ضعف استقلالية هذه الجهة قد يقوض شرعية عملية التصديق و/أو المسودة المطروحة للتصديق.

٣. *المراجعة بعد الإقرار*. تخضع الأطر الدستورية دون الوطنية لدستور الدولة المركزية، حيث توجد في معظم الدول محكمة دستورية/عليا مكلفة بصيانة الدستور المركزي للدولة في حال نشوب نزاع مع (أو بين) الدساتير دون الوطنية بعد إقرارها. وربما تنشأ اختلافات بخصوص المواضيع التي تنظر فيها هذه المحكمة، وكذلك الطرق غير الرسمية لحل هذه المنازعات قبل عرضها على المحاكم. وفي الوقت نفسه، تكتسب استقلالية المحكمة الدستورية/العليا أهمية بالغة لجهة شرعية الأحكام الصادرة عنها.

وفيما يلي بعض العوامل المهمة الأخرى في تصميم العملية:

- *التوقيت / الجداول الزمنية*. تدرج الجداول الزمنية عادةً ضمن اتفاقات السلام و/أو الترتيبات السياسية الانتقالية، ولا تنص عليها الدساتير المركزية للدول. وهي، إذا اتصفت بالواقعية، توفر إطاراً لعمليات بناء الدساتير دون الوطنية في أعقاب النزاعات.
- *التشاركية في إنشاء الحيز الدستوري وصياغة الدستور دون الوطني*. عند التفاوض على الحيز الدستوري في سياق عملية التسوية السياسية، يحصل اختلاف كبير في درجة المشاركة المطلوبة، تبعاً لهيمنة النخب على العملية، أو وجود مفاوضين من المستوى دون الوطني يمثلون جماعات متنوعة. وفي مجال صياغة الدستور دون الوطني، ثمة اتجاه متنام يدعو إلى ضرورة وجود حد معين من المساهمات المحلية في تشكيل الهيئات دون الوطنية وتحديد سلطاتها. لكن الدستور المركزي للدولة أو أي ترتيبات مشابهة أخرى لا تنص غالباً على ضرورة المشاركة العامة في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات. كما يصعب قياس أهمية دور المشاركة العامة في هذه البلدان.
- *دور المجتمع الدولي*. يتوقف دور المجتمع الدولي في عمليات بناء الدساتير دون الوطنية على احتياجات الكيانات دون الوطنية، ولكن أيضاً على احتياجات مؤسسات الدولة المركزية (وطبها). ولذلك تتطلب الأطراف الدولية عادةً موافقة صريحة على مشاركتها من حكومة الدولة المركزية. وتشمل المشاركة الدولية: (أ) تقديم خدمات استشارية متخصصة للأطراف المعنية الرئيسية على المستويين المركزي ودون الوطني، (ب) ضمان تنفيذ الاتفاقات والتوسط في النزاعات، (ج) المساعدة في تنظيم ورش عمل واجتماعات، (د) بناء قدرات المؤسسات دون الوطنية والأطراف المعنية الرئيسية المشاركة في هذه العمليات.

تصميم الدساتير دون الوطنية

تحدد عملية بناء الدساتير عموماً قضايا معينة في تصميم الدساتير دون الوطنية، وكذلك مدى مجاراتها للدستور المركزي للدولة. وفيما يلي القضايا الرئيسية التي يجب مراعاتها في تصميم الدساتير دون الوطنية:

- *نظام الحكم*. في معظم الحالات التي تناولتها هذه الورقة، كان تصميم السلطات دون الوطنية، التي تعتمد أنظمة برلمانية أو رئاسية أو شبه رئاسية، شبه مطابق لتصميم الدولة المركزية، إلا في حالة بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة)، حيث اعتمدت الدولة المركزية نظاماً برلمانياً واعتمد الكيان دون الوطني نظاماً شبه رئاسي.
- *شكل المجالس التشريعية*. لا يتطابق شكل المجالس التشريعية على المستويين المركزي ودون الوطني إلا في جزر القمر وبوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة) اللتان تعتمدان مجلساً من غرفة واحدة. وتتألف المجالس التشريعية المركزية في معظم الدول الاتحادية من غرفتين، بينما تتألف المجالس التشريعية دون الوطنية من غرفة واحدة، باستثناء البوسنة والهرسك. ويبدو أن هذه الحالة نمطية في الدول الاتحادية، حيث يناط عادةً بالغرفة الثانية تمثيل الأقاليم، بينما لا يتعين على المجالس التشريعية للكيانات دون الوطنية أداء هذه المهمة بالضرورة. وتتألف جميع المجالس التشريعية في إندونيسيا والبوسنة والهرسك من غرفتين (باستثناء منطقة برتشكو في البوسنة والهرسك).

- **إجراءات تعديل الدساتير.** يكون تعديل الدساتير المركزية ودون الوطنية عادة أصعب من القوانين العادية. وتعديل الدساتير دون الوطنية يكون عادة أسهل من تعديل الدساتير المركزية، لكن الصعوبة تتساوى أحياناً في كلا المستويين، كما في حالي البوسنة والهرسك و إثيوبيا. وتكون صلاحية الشروع بتعديل الدساتير دون الوطنية عادة بيد السلطات التشريعية و/أو التنفيذية دون الوطنية، مشروطة بدرجات مختلفة من التشاور مع السلطات المركزية. كما لا تشارك الكيانات دون الوطنية عادة في تعديل الدساتير المركزية بشكل رسمي، رغم أن الغرف الثانية للمجالس التشريعية المركزية توفر لها غالباً مجالاً لطرح وجهات نظرها. ويستثنى من ذلك دستوري بابوا غينيا الجديدة وجزر القمر اللذان لا يسمحان لمؤسسات الدولة المركزية بمفردتها تغيير الأحكام المتعلقة باستقلال الكيانات دون الوطنية.
- **تنظيم الحكم المحلي.** تنص الدساتير المركزية والدساتير دون الوطنية في الدول التي تتناولها هذه الورقة على تشكيل حكومات محلية، باستثناء البوسنة والهرسك، التي لا ينص دستورها إلا على إقامة ترتيبات خاصة بمقاطعة برتشكو، كما يتضمن دستوراً أمهرة (إثيوبيا) وبوغانفيل ترتيبات خاصة مماثلة. ويختلف كثيراً مقدار التفاصيل التي تفردتها الدساتير المركزية للأحكام الخاصة بالحكومات المحلية، بدءاً من الصومال التي يتطرق دستورها إلى مسألة الحكم المحلي لكنه لا يضيف أية تفاصيل، وصولاً إلى إندونيسيا وروسيا وجنوب إفريقيا التي تتضمن دساتيرها المركزية ترتيبات متطورة بهذا الصدد. كما توجد مثل هذه الاختلافات في الدساتير دون الوطنية، حيث تحتوي دساتير كيب تاون (جنوب أفريقيا) وبونتلاند (الصومال) وأتشيه وبابوا (إندونيسيا) على أحكام تفصيلية بشأن الحكم المحلي.
- **أحكام خاصة بحقوق الأقليات.** تنص معظم الدساتير المركزية ودون الوطنية التي تناولتها هذه الدراسة على أنظمة خاصة ملزمة لحقوق الجماعات موجهة لحماية الأقليات. ولا تتضمن الدساتير المركزية في إندونيسيا وبابوا غينيا الجديدة والصومال حقوقاً محددة للأقليات، رغم أن بعض أحكام الدستور الإندونيسي تعترف بالحقوق العرقية والثقافية للمجتمعات التقليدية. وفي الكيانات دون الوطنية، لا تشير قوانين الحكم الذاتي الخاصة ببابوا أو أتشيه إلى حقوق الأقليات.
- **أحكام متعلقة بالرموز دون الوطنية.** تنص دساتير دون وطنية عديدة تناولتها هذه الورقة على رموز دون وطنية تختلف عن رموز الدولة المركزية، لكن الدستور المركزي لإندونيسيا ينص صراحة على أن الرموز دون الوطنية لا تعني استقلالاً محتملاً للكيان دون الوطني، بينما تعبر الدساتير الأخرى عن ذلك بشكل ضمني.

الدساتير دون الوطنية منع النزاعات وإدارتها

ليس من السهل قياس أثر بناء الدساتير دون الوطنية في منع نشوب النزاعات و/أو إدارتها. فبالرغم من أهمية الأطر الدستورية دون الوطنية كأدوات لمعالجة مطالب الكيانات دون الوطنية في التمايز والحكم الذاتي، فإنها ليست حلاً سحرياً. ولا يتضح الارتباط بين غياب نزاعات عنيفة (موثقة) وتبني دستور دون وطني إلا في بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة) وأتشيه (إندونيسيا). وشهدت ثلاث حالات أخرى، البوسنة والهرسك (بما في ذلك اتحاد البوسنة والهرسك) وجزر القمر وجنوب أفريقيا، عمليات بناء دساتير مركزية بعد انتهاء النزاعات. وتضمنت هذه الدساتير حيزاً دستورياً واسعاً نسبياً للكيانات دون الوطنية (سواء في الأحكام أو في التطبيق)، وهذا ربما ساهم في منع نشوب نزاعات عنيفة (موثقة) أو إدارتها. ولأسباب مختلفة، استمرت النزاعات العنيفة في الشيشان (روسيا)، وجنوب السودان والسودان، لا بل اشتدت أثناء وبعد عمليات بناء الدساتير دون الوطنية، مما دفع المراقبين إلى الإقرار بالدور المحدود لهذه العمليات في إدارة النزاعات، إن وجد أصلاً.

التوصيات الرئيسية

١. إن فهم مدى (وكيفية) مساعدة عمليات بناء الدساتير دون الوطنية في معالجة العلاقة بين المجتمعات دون الوطنية والدولة المركزية يتطلب دراسة علاقة المنطقة المعنية وهويتها بالنزاعات. فهذه العلاقة تتشكل من خلال التنوع الاجتماعي للبلد ككل وتمركز المجموعات المتجانسة عرقياً في مناطق محددة وكذا تاريخها في مجال ممارسة اللامركزية في إطار مؤسسات الدولة المركزية ومطالبات جماعة أو أكثر منها بالحصول على حكم ذاتي.
٢. عندما تقرر السلطات على المستويين المركزي ودون الوطني الشروع في بناء دستور دون وطني، يصبح من المهم البدء بتحديد الحيز الدستوري، سواء في الدستور المركزي أو في اتفاق السلام.
٣. عند التفكير بصياغة دساتير دون وطنية، من المهم أن نتذكر أن الحق في بناء دستور دون وطني لا يعني بالضرورة توسعاً في الحكم الذاتي. فمستوى الحكم الذاتي للكيانات دون الوطنية يحدده الدستور المركزي للدولة، و/أو اتفاقات السلام والترتيبات السياسية الانتقالية في بعض الأحيان.
٤. إن تحديد الحيز الدستوري، سواء في الدساتير المركزية أو في اتفاقات السلام، يتضمن غالباً تحديد طريقة صياغة الدساتير دون الوطنية وإقرارها والمصادقة عليها. وعلى الأطراف المعنية في كلا المستويين التفكير ملياً في هذا الأمر، ولا سيما عند إعادة بناء الدستور المركزي أو تعديله بشكل جوهري.
٥. إن تعزيز تملك الكيانات دون الوطنية لنظامها الدستوري يقتضي أن يسمح الدستور المركزي للمؤسسات دون الوطنية بإقرار/سن الدستور دون الوطني على أوسع نطاق ممكن، إلى جانب اتخاذ إجراء يسمح لهيئة مستقلة بضمان الامتثال للدستور المركزي.
٦. لا تعد الاستفتاءات، غالباً، أمراً مستحسنًا أو مجدياً في التصديق على الدساتير دون الوطنية في الدول الهشة والمتضررة من النزاعات (لم يحدث أي استفتاء في الحالات المدروسة إلا في الشيشان). ومن هنا تأتي أهمية المشاركة العامة القوية والفعالية في إعداد الدساتير دون الوطنية.
٧. يجب التأني عند تحديد توقيت صياغة الدساتير دون الوطنية وإقرارها. ففي ظروف معينة، تكون عمليات بناء الدساتير في بعض الكيانات دون الوطنية أكثر إلحاحاً من غيرها، مما يقتضي تطبيق مسارات مختلفة لكيانات دون وطنية مختلفة. وعند ذلك، يجب التحلي بالواقعية عند تحديد الجداول الزمنية.
٨. من الناحية العملية، يُعد تعديل الدساتير دون الوطنية أسهل من تعديل الدساتير المركزية، في معظم الحالات. ويقتضي تعزيز تملك الكيانات دون الوطنية لنظامها الدستوري أن يسمح الدستور المركزي للمؤسسات دون الوطنية بإقرار/سن الدستور دون الوطني على أوسع نطاق ممكن، إلى جانب ضمان التزام التعديلات المقترحة/السارية بالدستور المركزي للدولة.

٩. يجب أن تضمن الدساتير دون الوطنية، بوجه خاص، حماية الأقليات وحقوقها داخل الكيان المعني، سواءً تضمن الدستور المركزي للدولة أو لم يتضمن أحكاماً محددة لحماية الأقليات في جميع أراضي الدولة.

١٠. يجب أن يحصل المجتمع الدولي على موافقة صريحة من الحكومة المركزية من أجل المشاركة في عمليات بناء الدساتير دون الوطنية.

١. المقدمة

يتزايد الاعتقاد بأن الحكم الذاتي للكيانات دون الوطنية التي تتركز فيها فئات اجتماعية معينة أداة عملية لبناء السلام في البلدان المنقسمة عرقياً والمتضررة من النزاعات. وبعد الاعتراف بالاختلافات بين الفئات المجتمعية التي تعرضت للتهميش في الماضي، وضمان تحقيق مطالبها (أو بعضها على الأقل) بالحصول على تمثيل وسلطة سياسية، أحد الأهداف الرئيسية للحكم الذاتي (غاي ٢٠٠٠: ٨-١١).

يتخذ الحكم الذاتي للكيانات دون الوطنية أشكالاً مختلفة. ففي حين تقوم بعض الدول بنقل سلطات الحكم إلى جميع كياناتها دون الوطنية، تقوم دول أخرى بنقل هذه السلطات إلى أحد أو بعض كياناتها دون الوطنية بناء على مطالبات تاريخية و/أو هوية محددة. كما قد تختلف درجة هذا النقل كثيراً، فبعض الكيانات دون الوطنية تكتسب درجة عالية من الاستقلالية عن الدولة المركزية إلى جانب سلطة اتخاذ القرار والتمثيل في مؤسسات الدولة المركزية (كمجلس الشيوخ أو الغرفة الثانية). وبعضها الآخر لا يحظى بتمثيل في المركز لكنه يتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية. ولدى البقية استقلالية أقل ودون تمثيل على مستوى المركز. ومع أن نقل السلطات قد يكون نتاجاً طبيعياً للبنية الاتحادية للدولة، فإن الدولة المركزية تستخدم غالباً دستوراً مركزي (أو تشريعات أخرى) لتنظيم نقل السلطات (أو بعضها على الأقل) إلى كياناتها دون الوطنية بدرجات مختلفة.

ويُسمح لبعض الكيانات دون الوطنية، أو يُطلب منها صياغة دساتيرها. وهذا السيناريو هو محور هذه الورقة. فمنذ نهاية الحرب الباردة، أجرت ١٧ دولة عمليات بناء دساتير في جميع كياناتها دون الوطنية أو في بعضها؛ وهي تسع دول اتحادية وثمان دول موحدة (أذربيجان، البوسنة والهرسك، الصين، جزر القمر، إثيوبيا، إندونيسيا، إسرائيل، بابوا غينيا الجديدة، روسيا، الصومال، جنوب أفريقيا، السودان، جنوب السودان (بعد الاستقلال)، أوكرانيا، المملكة المتحدة، أوزبكستان، فنزويلا). والدول المكتوبة بخط عريض مرت بمرحلة نزاعات قبل الشروع بعملية بناء الدستور دون الوطني. ولم تجر عملية بناء هذا الدستور بسبب نزاعات في الصين (هونغ كونغ وماكاو) وأوكرانيا (شبه جزيرة القرم) وأوزبكستان (كاراكالبكستان) وفنزويلا، أما في أذربيجان (ناخيتشيفان)، فقد حدث نزاع ولكن بين دول. وبما أن لإسرائيل والمملكة المتحدة تقاليد دستورية خاصة جداً تجعل من الصعب إدراجها مع حالات أخرى، فقد استبعدت من التحليل (أنظر الإطار ١ للاطلاع على قائمة كاملة).

الإطار ١. الدول غير المدرجة في التحليل

لا تتناول هذه الورقة الدول التالية: الدول المدرجة على قائمة الأمم المتحدة للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي؛ والدول التي صاغت كياناتها دون الوطنية دستائرها لكنها لم تُقر بعد (مثل العراق (كردستان)، والفلبين (القانون الأساسي لبانغسامورو))؛ والكيانات دون الوطنية التي أُقرت دستائرها بهدف الاستقلال عن الدولة المركزية، مثل أبخازيا وأوسيتيا الجنوبية (جورجيا)، وناغورنو كاراباخ (أذربيجان/أرمينيا)، وأرض الصومال (الصومال)، وترانسنيستريا (مولدافيا).

وثمة حالة أخرى لا تتناولها هذه الورقة هي كوسوفو، حيث أُذن قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٠ حزيران/يونيو ١٩٩٩) بإنشاء 'وجود مدني وأمني دولي في كوسوفو بهدف توفير إدارة مؤقتة لكوسوفو يمكن في ظلها لشعب كوسوفو أن يحظى باستقلال ذاتي كبير القدر في إطار جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية' (المادة ١٠)، الذي أدى في النهاية إلى إعلان استقلال كوسوفو في ١٧ شباط/فبراير ٢٠٠٨.

كما تستثني هذه الورقة القانون الخاص بمقاطعة كابيندا (أنغولا) الذي ألحق بمذكرة التفاهم من أجل السلام والمصالحة في مقاطعة كابيندا بين حكومة جمهورية أنغولا ومنتدى الحوار الكابندي في عام ٢٠٠٦، لأن المؤلفين لم تتأكدوا من تنفيذه. وكذلك، لا تتناول الورقة اتفاقية هضبة شيتاغونغ (١٩٩٧) في بنغلاديش، لأنه لا تعتبر دستوراً دون وطني للتلال الثلاثة رانجاماتي وكاجر اتشاري وباندرابان. كما أن المحكمة العليا في بنغلاديش أعلنت في عام ٢٠١٠ أن التشريعات المركزية التي نصت على إعطاء حكم ذاتي أوسع لتلك التلال وفقاً للاتفاقية المذكورة مخالفة للدستور، استناداً إلى أن التفويض الذي أقرته هذه التشريعات، رغم محدوديته، ينتهك مبدأ الدولة الموحدة في دستور بنغلاديش.

وأخيراً، تستثني هذه الورقة أيضاً دراسة بناء الدساتير التي جرت مؤخراً في عدد من الولايات الاتحادية ومناطق الحكم الذاتي في جمهورية الهند. حيث اتخذت بعض هذه الإجراءات لتوطيد التسويات التفاوضية التي عالجت النزاعات العنيفة بين حكومة الهند والأطراف دون الوطنية بعد عام ١٩٩١. لكن بعض هذه التسويات لا يفي بالمعايير المستخدمة هنا للدساتير دون الوطنية، مثل مذكرة التسوية لعام ١٩٩٣ بين حكومة ولاية تريبورا وقوة النمر لكل تريبورا، وبعضها الآخر يحدد الترتيبات المؤسسية لكيانات لا تدرج في تعريف الكيانات دون الوطنية المستخدم هنا، مثل مذكرة التسوية لعام ١٩٩٣ (اتفاقية بودو) ومذكرة التسوية لعام ٢٠٠٣ بشأن مجلس بودولاند الإقليمي.

إن عملية وضع دساتير دون وطنية لبعض مناطق البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات لا تهدف غالباً إلى إعادة هيكلة المؤسسات السياسية فحسب، بل إلى الاعتراف الرسمي بالخصوصية التاريخية و/أو العرقية لتلك المناطق أيضاً. والنص صراحة على أوجه التمايز السياسي والثقافي أو الرمزي للكيانات دون الوطنية في الدساتير دون الوطنية يساعد في تحقيق الأمان في الحكم الذاتي. ولكن صياغة وأشكال ومعايير الدساتير دون الوطنية تختلف اختلافاً كبيراً حسب الظروف المعنية، ولا تدل سلطة إقرار الدساتير دون الوطنية دائماً على استقلالية أكبر.

تهدف هذه الورقة إلى سد فجوة كبيرة في السياسات والأدبيات الأكاديمية التي تتناول عملية بناء وتصميم الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات، ودورها في عملية التسوية السياسية وبناء السلام عموماً. وتركز الأدبيات الأكاديمية والسياسية التي تتناول بناء الدساتير دون الوطنية على الأنظمة الاتحادية في الدول المتقدمة بشكل أساسي (أنظر مرشفيلد ٢٠١١؛ سوندرز ٢٠١١). بالإضافة إلى أن دراسات الحالة الواحدة (مثل آيلي ٢٠١٤؛ البعاثر ١٩٨٢؛ موراي وميوالد ٢٠٠٦؛ سوندرز ٢٠١١؛ تار ١٩٩٩) أكثر تكراراً من التقييمات المقارنة (مثل بورغيس وتار ٢٠١٢؛ دينان ٢٠٠٨؛ غينسبيرغ وبوسنر ٢٠١٠؛ لافوريست وليكورس ٢٠١٦). وفي سياق معالجة هذه الفجوة، تدرس الورقة 'أسباب' و'كيفية' بناء الدساتير دون الوطنية، وتأثير ذلك على كل من تصميم الدساتير وإدارة النزاعات على المستوى دون الوطني. أما مسائل تطبيق الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات فهي خارج نطاق هذه الورقة.

أعدت هذه الورقة في إطار متابعة حوار إديره الثالث بشأن بناء الدساتير في أعقاب النزاعات، الذي عقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، وركز على الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات (مولوي ٢٠١٧). وقد نظمت هذه الندوة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز إديره للقانون الدستوري وأكاديمية العدالة العالمية بالتعاون مع برنامج البحث في التسويات السياسية في جامعة إديره. تعتمد الورقة على عدد من مصادر البيانات القديمة والجديدة، مثل بيانات اتفاقات السلام في موقع صانع السلام التابع للأمم المتحدة، وقاعدة البيانات التأسيسية التي أعدها مشروع الدساتير المقارنة في جامعة شيكاغو وجامعة تكساس في أوستن، وبيانات الدساتير المؤقتة التي جمعتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (زولويتا فولشر ٢٠١٥)، بالإضافة إلى البيانات الأصلية للدساتير دون الوطنية المتاحة على الإنترنت. ففي بعض البلدان، لم تكن النصوص الدستورية دون الوطنية متاحة على شبكة الإنترنت بأية لغة كانت (مثل جنوب السودان والسودان)، أو كانت متاحة لبعض الكيانات دون الوطنية فقط، ولم تترجم دائماً إلى اللغة الإنكليزية بشكل رسمي (مثل إثيوبيا، التي نشرت دستور أمهرة فقط على

الإنترنت). وتستخدم هذه الورقة برنامج بيانات النزاعات لجامعة أوبسالا (the Uppsala Conflict Data Program UCDP)، للتمييز بين الدول المتضررة وغير المتضررة من النزاعات ودراسة عمليات بناء الدساتير دون الوطنية بعد النزاعات وبعد انتهاء الحرب الباردة.

تتألف الورقة من الأقسام التالية: يضع القسم ٢ إطاراً نظرياً يعرف الكيانات والدساتير دون الوطنية، بما في ذلك المفهوم الرئيسي لـ 'الحيز الدستوري'. كما يشرح بعض أسباب تبني الكيانات المحلية دساتير دون وطنية. ويتناول القسم ٣ الحالات المشمولة بالتحليل: البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات بعد نهاية الحرب الباردة. ويدرس القسم ٤ حجم الحيز الدستوري الذي توفره الدساتير المركزية للكيانات دون الوطنية في البلدان المعنية، وما يترتب على ذلك في عملية بناء الدساتير دون الوطنية. ويناقش القسم ٥ بعض العوامل المحددة لعملية بناء الدساتير دون الوطنية، كتوقيتها وشموليتها ودور المجتمع الدولي. ويناقش القسم ٦ تصميم الأطر الدستورية دون الوطنية، ويخصص القسم ٧ للاستنتاجات. كما تتضمن الورقة ثلاثة ملاحق. يسرد الملحق (أ) قائمة بمعايير الإطار المؤسسي دون الوطني لبعض الحالات المختارة. ويتضمن الملحق (ب) تفاصيل عن صياغة وإقرار دساتير دون وطنية محددة، بينما يضع الملحق (ج) قائمة بروابط الدساتير دون الوطنية المشار إليها في الورقة.

٢. الدساتير دون الوطنية: إطار مفاهيمي

ما هي الكيانات والدساتير دون الوطنية؟

ثمة اتفاق واسع على تعريف الكيانات دون الوطنية بأنها مكونات إقليمية لبلد أو دولة (مولوي ٢٠١٧). وقد يطلق عليها تسميات مثل مناطق أو مقاطعات أو بلاد أو أقاليم أو مجتمعات محلية مستقلة أو كيانات أو كانتونات أو ولايات في دولة اتحادية. ورغم أنها تقع غالباً في مستوى سياسي يلي مباشرة مستوى الدولة المركزية، فإنها قد تتعايش إلى جانب مستويات أخرى من الحكم في أنظمة معقدة متعددة المستويات. فلدى إسبانيا مثلاً ١٧ منطقة حكم ذاتي، تضم كل منها ثماني مقاطعات كحد أقصى. وتتألف البوسنة والهرسك من كيانتين (جمهورية صربسكا واتحاد البوسنة والهرسك)، ويتألف الأخير من ١٠ كانتونات، لكل منها دستوره دون الوطني.

ولا تسمح الغالبية العظمى من الدول بأن يكون لكياناتها دون الوطنية إطار دستوري خاص بها، إلا أن بعضها يطلب من هذه الكيانات صياغة وإقرار دساتير دون وطنية. وفي حين تنتشر الدساتير دون الوطنية أكثر في الدول الاتحادية أو شبه الاتحادية، فإن الدول الموحدة قد تسمح بها أيضاً (مرشفيلد ٢٠١١: ١١٥٧). وقد يحدث ذلك في الدول الموحدة من خلال أطر دستورية أو شبه دستورية، مثل قوانين الحكم الذاتي أو القوانين الأساسية، التي تنقل السلطات إلى مناطق أو أقاليم محددة.

تعتبر الدساتير دون الوطنية عموماً صكوكاً قانونية مكتوبة تحدد السلطات السياسية دون الوطنية، وتتميز بسموها على القوانين دون الوطنية الأخرى (أنظر مرشفيلد ٢٠١١: ١١٥٣، ١١٦٥؛ سوندرز ٢٠١١: ٨٥٩-٨٦٠؛ اليعازر ١٩٨٢: ١١؛ ريغاسا ٢٠٠٩: ٣٧). وتهدف بشكل رئيسي إلى تحديد نظام الحكم في الكيانات دون الوطنية، وإلى الاعتراف القانوني بحقوق المواطنين ضمن حدودها في غالب الأحيان (مولوي ٢٠١٧). ولا تقيم هذه الورقة إلا الدساتير دون الوطنية المستقلة بذاتها، وتستثني الترتيبات الدستورية دون الوطنية المدرجة في الدساتير المركزية للدول أو في اتفاقات السلام.

تسعى بعض الكيانات دون الوطنية لتوسيع هامش استقلالها عن الدولة المركزية من خلال إقرار دستور خاص بها، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة زيادة استقلاليتها، كما يتضح في إثيوبيا، وحتى في جنوب أفريقيا. إن عملية بناء دستور دون وطني تستلزم مؤشرات تمايز بارزة. والأهم من ذلك، قد يسهم الدستور دون الوطني في بناء سلطة وشرعية الكيانات دون الوطنية في مواجهة الدولة المركزية، كما قد يحدد، وأحياناً يوسع، السلطة السياسية المناطة بها (مرشفيلد ٢٠١١: ١١٥٣). لكن الأطر الدستورية دون الوطنية تخضع من الناحية القانونية إلى الدساتير المركزية (سوندرز ٢٠١١: ٨٥٤؛ مرشفيلد ٢٠١١: ١١٥٩)، التي تحدد عادة مستوى الولاية القضائية للكيانات دون الوطنية وعلاقتها مع الدولة المركزية (واتس ٢٠٠٠: ٩٥٤)، وبالتالي تحدد الحيز الدستوري للكيان دون الوطني.

ما هو الحيز الدستوري، وما الذي يحدد نطاقه؟

يحدد الحيز الدستوري الهامش المسموح به للكيانات دون الوطنية لوضع أهدافها وإنشاء مؤسساتها وعملياتها (تار ٢٠١١: ١١٣٣-١١٣٤؛ مرشفيلد ٢٠١١: ١١٦١). ويحدد الدستور المركزي للدولة عادة حجم هذا الحيز (بورغيس وتار ٢٠١٢: ٧؛ انظر أيضا مرشفيلد ٢٠١١: ١١٥٩)، كما أن اتفاقات السلام و/أو الترتيبات السياسية الانتقالية قد تحدد تفاصيله في بعض الأحيان. كما قد ينص الدستور المركزي للدولة في بعض الأحيان على أحكام خاصة بالحيز الدستوري نتيجة مفاوضات بين الأطراف المعنية من الكيان/الكيانات دون الوطنية وبين الدولة المركزية، في إطار عملية تسوية سياسية أوسع بعد النزاعات أو أثناء الفترة الانتقالية. إلا أنه قد يفرض من الأعلى في أحيان أخرى، بمشاركة محدودة أو حتى دون مشاركة الكيانات دون الوطنية.

قد يشمل الحيز الدستوري الصلاحيات التالية مثلاً: صياغة أو تعديل أو استبدال الدستور دون الوطني؛ ووضع أهداف الحكومة؛ وتحديد حقوق محددة يتعين على الكيان دون الوطني حمايتها؛ وهيكلة المؤسسات الحكومية وتوزيع السلطات فيما بينها؛ وإنشاء المكاتب؛ وتحديد آلية سنّ القوانين في الكيان دون الوطني؛ وتحديد آلية اختيار الموظفين العموميين؛ وتحديد مدد ولايات المسؤولين وآلية وأسس عزلهم؛ وإنشاء ديباجة رسمية؛ وإرساء آليات الديمقراطية المباشرة؛ وتشكيل حكومة محلية ووضع هيكلها؛ وتحديد هوية مواطني الكيان دون الوطني؛ ووضع شروط ممارسة حق التصويت للموظفين في الوحدة التأسيسية (تار ٢٠١١: ١١٣٤، الملاحظة ٥).

يختلف تحديد الحيز الدستوري كثيراً حسب الظروف، ولا سيما تسلسل عملية التسوية بعد النزاعات، بدءاً من المفاوضات السياسية ووصولاً إلى إضفاء الطابع القانوني. نظرياً، يحدّد الحيز الدستوري في مفاوضات السلام، ويكتسب صيغة رسمية بعد صياغة وإقرار إطار دستوري (مؤقت)، وينفذ عندما تضع الكيانات دون الوطنية دساتيرها وتقرها، كما حدث في بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة) وكيب الغربية (جنوب أفريقيا) والسودان وجنوب السودان. وفي بعض الحالات المدروسة هنا، مثل بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة)، حدّد الحيز الدستوري دون الوطني في إطار تسوية تفاوضية لنزاع إقليمي، واكتسب الطابع الرسمي لاحقاً بواسطة تعديلات قانونية على الدستور المركزي للدولة، وطبّق في سياق عملية وضع الدستور دون الوطني. وفي إثيوبيا وجنوب أفريقيا وجنوب السودان والسودان، حدّد الحيز الدستوري دون الوطني في إطار عملية تحول دستوري أوسع بكثير أعقبت النزاعات. وجرى التفاوض على التسوية السياسية في أتشيه (إندونيسيا) بين حركة أتشيه الحرة والحكومة الإندونيسية بوساطة دولية، وأدرجت في مذكرة التفاهم لعام ٢٠٠٥ التي حدّدت معايير الحيز الدستوري، لكن الإطار الدستوري صدر بقانون خاص للحكم الذاتي انفردت بإصداره مؤسسات الدولة المركزية بموجب الدستور الإندونيسي، على غرار قوانين عام ٢٠٠١ بشأن الحكم الذاتي الخاص لكل من أتشيه وبابوا الغربية (انظر القسم ٤ والملحقين أ و ب). وفي البوسنة والهرسك والصومال، صاغت الكيانات دون الوطنية حيزها الدستوري قبل إقرار الدساتير المركزية للدولة.

ومع ذلك، فإن آلية تحديد الحيز الدستوري أو التفاوض بشأنه لا تؤثر بالضرورة على اتساعه الذي تحدده أساساً عوامل عدة، من بينها:

١. القوة التفاوضية لممثلي الكيان دون الوطني مقارنة بمفاوضي الدولة المركزية (أنظر ليفتويتش ٢٠١٠).

٢. الطريقة التي تشكل بها الدول السلطات السياسية وتنقلها، إما كاتحاد لدول كانت مستقلة - وفي هذه الحالة يُرجح أن يكون الحيز الدستوري دون الوطني كبيراً، أو عن طريق نقل السلطات إلى كيانات دون وطنية جديدة داخل الإطار الموحد نفسه - ويُرجح هنا أن تؤدي مقاومة هذا النقل إلى تضيق الحيز (أنظر بورغيس وتار ٢٠١٢: ١٢-١٣؛ واتس ٢٠٠٠: ٩٤٥؛ ريغاسا ٢٠٠٩: ٤٠).

٣. وجود ترتيبات غير متكافئة، ناجمة عن وجود اختلافات؛ أي الاعتراف بهوية (تاريخية) معينة مثلاً، يتطلب غالباً تحديد حيز دستوري أكبر لتلك الكيانات دون الوطنية (بورغيس وتار ٢٠١٢: ١٢-١٣؛ مكفاري ٢٠٠٧).

٤. تبعاً للأهداف المختلفة لنقل السلطات، فقد تهدف إلى الاعتراف بالجماعات المتمركزة جغرافياً وعرقياً واستيعابها مثل بابوا غينيا الجديدة في إندونيسيا، وفي هذه الحالة فمن المرجح أن يكون الحيز

الدستوري دون الوطني كبيراً، أو للاعتراف بها مع التأكيد على الوحدة الوطنية وزيادة كفاءة الدولة (بورغيس وتار ٢٠١٢: ١٣؛ أنظر أيضاً تار ٢٠١١)، ومن المرجح هنا أن يكون الحيز الدستوري دون الوطني ضيقاً، مثل جنوب أفريقيا وجنوب السودان.

وسواء تضمنت عملية التسوية السياسية والدستور الناجم عنها حيزاً دستورياً كبيراً أم لا، فقد تقرّر الكيانات دون الوطنية عدم استغلاله بشكل كامل، بل تلجأ إلى محاكاة الهياكل المؤسسية وإطار الحقوق للدولة المركزية بدلاً من وضع إطار وهيكل خاص بها، كما حدث في إثيوبيا وجنوب أفريقيا. لكن الكيانات دون الوطنية قد تضغط للحصول على حيز دستوري أكبر (بما في ذلك صلاحيات حكم أوسع)، وقد تنشأ خلافات بين كلا مستويي الحكم حول النطاق المناسب للحيز الدستوري (مولوي ٢٠١٧).

تعرض الكيانات دون الوطنية على الحيز الدستوري لأسباب متعددة، كأن تتغير المصالح والمطالب على المستوى دون الوطني، أو تحدث تحولات في ميزان القوى بين جماعات تحمل تصورات مختلفة عن حجم الحيز الدستوري المطلوب. كما قد تتراجع مؤسسات الدولة المركزية عن الحيز الدستوري الممنوح من الناحية الفنية، لأن مصالحها ومطالبها تتغير أيضاً بمرور الزمن، مثلما حدث في إثيوبيا وروسيا والسودان (مذكورة بالتفصيل أدناه)، مما قد يجبر الكيانات دون الوطنية على بذل محاولات أخرى لتوسيع هامش الحيز الدستوري. وفي حالات أخرى، قد يوافق مفاوضو الحكومة المركزية على تحديد حجم معين للحيز الدستوري للكيانات دون الوطنية في إطار مفاوضات سلام أو ضمن اتجاه عام نحو زيادة نقل السلطات، بينما تحاول مؤسسات الدولة المركزية الأخرى، كالسلطة التشريعية أو القضائية، تقليص أو حتى رفض هذه الالتزامات (مولوي ٢٠١٧)، كما حدث للقانون الأساسي لبانغسامورو في الفلبين. وأخيراً، قد يستتبع تنفيذ دستور دون وطني بعد إقراره إجراء مراجعة قضائية تسفر عن تضيق الحيز الدستوري.

عندما يكون الحيز الدستوري أقل تقييداً، يستطيع الدستور دون الوطني مواجهة التحديات التي تعرض للكيان المعني. فإذا نجح في ذلك، قد تقوم كيانات أخرى والدستور المركزي للدولة بمحاكاة هذه التجربة الدستورية (بورغيس وتار ٢٠١٢: ٤). وعندما يكون الحيز الدستوري أكثر تقييداً، فقد تصبح الأحكام المؤسسية والحقوقية متشابهة أكثر مع نصوص الدستور المركزي أو قد تفرض من فوق (انظر غينيسبيرغ وبوسنر: ٢٠١٠: ١٦٠). وربما تكون إثيوبيا استثناء في هذا الصدد؛ إذ لا يضع الدستور المركزي للدولة قيوداً شديدة على الكيانات دون الوطنية بشأن وضع دساتيرها، ومع ذلك، يلاحظ أن الدساتير دون الوطنية في إثيوبيا تميل إلى الاستنساخ الحرفي للدستور المركزي من حيث المؤسسات والحقوق، وذلك بسبب الظرف السياسي الذي يفرضه نظام هيمنة الحزب السياسي الواحد (ريغاسا ٢٠٠٩: ٥١؛ آيلي ٢٠١٤). للاطلاع على مزيد من المعلومات أنظر القسمين ٤ و ٦ والملحقين أ وب في هذه الورقة.

لماذا تطالب الكيانات دون الوطنية بدساتير وطنية؟

تتعدد الأسباب الداعية لوضع أطر دستورية دون وطنية، ويُنظر إليها من زاويتين مختلفتين: الكيان دون الوطني والدولة المركزية. وقد حدّد مرشفيك في دراسته للدساتير دون الوطنية أسباباً عدة تدفع الدول المركزية للموافقة على وضع دساتير دون وطنية. أولها وأكثرها صلة بالمناقشة الحالية، هو تمكين الدولة المركزية من استيعاب مجتمعات سياسية متميزة ضمن الإطار الدستوري العام للدولة بالسماح للكيانات دون الوطنية بصياغة وإقرار دساتير دون وطنية، وبالتالي منع النزاعات الناشئة (الحقيقية أو المتصورة) أو إدارتها عند وقوعها بسبب غياب الاستقلالية والتمهيش الاقتصادي و/أو السياسي بدرجات مختلفة (مرشفيك ٢٠١١: ١١٥٣-١١٥٤).

ومن منظور الكيانات دون الوطنية، ثمة ثلاثة أسباب رئيسية لصياغة دساتير دون وطنية وإقرارها. أولاً، تمنح الأطر الدستورية دون الوطنية تلك الكيانات القدرة على حكم نفسها بنفسها، وأيضاً 'القدرة على تحديد آلية تنفيذ ذلك' (مرشفيك ٢٠١١: ١١٧٠). ويتضح هذا الأمر بشكل خاص عندما تكون الأقليات والفئات المهمشة التي تشترك في هوية محددة تميزها عن كيانات دون وطنية أخرى أو عن الدولة ككل متمركزة جغرافياً في مناطق محددة، حيث يسمح لها الإطار الدستوري دون الوطني بتحديد هياكل وعمليات الحكم بشكل رسمي، إضافة إلى الاعتراف بمطالباتها التاريخية بالحكم الذاتي وامتلاك رموزها الخاصة (أنظر أيضاً واتس ٢٠٠٠: ٩٤٦). ثانياً، يساهم الدستور دون الوطني في شرعنة السلطات المحلية أو الكيان المحلي ككل في نظر مواطنيه، لأنه يمكن مؤسساته من توطيد السلطات المنقولة إليها من خلال تحديد هيكل الحكم مثلاً، وبالتالي وضع حدود رسمية بين مستويي السلطات المركزية ودون الوطنية. ثالثاً، في الدول الأكثر

استقراراً أو سلاماً، تستطيع الكيانات دون الوطنية تجربة تصاميمها الدستورية، والاستفادة من مرونة تعديل الأطر الدستورية دون الوطنية مقارنة بالدساتير المركزية (أنظر مرشفيلد ٢٠١١: ١١٨٤؛ القسم ٦). ولكن أيضاً في البلدان المتضررة من النزاعات وذات المؤسسات الضعيفة (وحتى عندما يكون الدستور المركزي للدولة في طور الإعداد)، توفر الدساتير دون الوطنية درجة من الاستقرار المؤسسي من القاعدة، بسماعها للكيانات دون الوطنية ببناء إطار مؤسسي حتى في غياب إطار مؤسسي مركزي، كما جرى في الصومال.

وفي الدول الهشة والمتضررة من النزاعات تنشأ الدساتير دون الوطنية غالباً نتيجة تسوية سياسية تتضمن تأكيدات إضافية بتوسيع هامش الحكم الذاتي والحيز الدستوري للكيانات دون الوطنية. وتنتج هذه التسوية عن: (أ) إعادة تشكيل السلطة وانتقالها من جماعة أقلية إلى جماعة أكثرية (كما حدث في جنوب أفريقيا بعد نظام الفصل العنصري)، مما يدفع الأقليات الأخرى للمطالبة بالحكم الذاتي؛ (ب) التوصل إلى قناعة بعدم وجود جماعة تتمتع بأغلبية كافية، مما يتطلب السماح لكل أقلية كبيرة بدرجة من الاستقلالية عند تصميم المؤسسات والعمليات السياسية الإقليمية (كما جرى في إثيوبيا بعد الحرب)؛ (ج) حالة جمود ناجمة عن حرب داخلية بين الدولة وواحد أو أكثر من الأطراف غير الحكومية التي تتنافس لتوسيع هامش الحكم الذاتي/الاستقلال (كما في إندونيسيا والفلبين وباكستان غينيا الجديدة).

٣. الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات: البيانات

تصنيف الدساتير دون الوطنية

تتناول هذه الورقة الدساتير دون الوطنية في الدول الاتحادية والموحدة (أو المختلطة). ففي الدول الموحدة والأنظمة المختلطة (شبه الاتحادية) والاتحادات اللامركزية من الناحية الدستورية والكونفيدراليات التي تتضمن عناصر اتحادية وأنظمة حكم ذاتي مبتكرة أخرى (أنظر واتس ٢٠٠٠)، ولاسيما في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات، تُستخدم الأطر الدستورية أدوات لإدارة النزاعات، في بعض الكيانات دون الوطنية على الأقل. وتتخذ هذه الأطر الدستورية شكل دساتير أو قوانين أساسية أو أنظمة أساسية للحكم الذاتي أو قوانين خاصة تحدد هيكل الحكم في الكيان دون الوطني.

الجدول ١-٣. الأطر الدستورية دون الوطنية في بعض الدول بعد الحرب الباردة

الدول الموحدة	الدول الاتحادية	
أذربيجان* إندونيسيا (آتشيه وبابوا) إسرائيل (فلسطين)* بابوا غينيا الجديدة (بوغانفيل) المملكة المتحدة (إيرلندا الشمالية)*	البوسنة والهرسك إثيوبيا روسيا (الشيشان وداغستان) الصومال جنوب أفريقيا جنوب السودان السودان	الدول المتضررة من النزاعات
الصين (هونغ كونغ وماكاو) أوكرانيا (شبه جزيرة القرم) أوزبكستان	فنزويلا	الدول غير المتضررة من النزاعات

* حالات متضررة من النزاعات لكنها مستبعدة من التحليل.

تميز الورقة بين الدول الهشة والمتضررة من النزاعات وبين الدول غير المتضررة من النزاعات من خلال مستوى النزاع في الكيان دون الوطني (و/أو مشاركة أطراف موجودة أساساً في الكيان دون الوطني أو بجواره) قبل إقرار الدساتير دون الوطنية (أنظر الجدول ١-٣). وتنفرد فنزويلا من بين الحالات الأربعة غير المتضررة من النزاعات؛ الصين وأوكرانيا وأوزبكستان وفنزويلا، باستمرار النزاعات فيها منذ عام ١٩٨٩ على الأقل، لكن الجماعات المتمركزة جغرافياً لم تنخرط كثيراً في هذه النزاعات، وتحمل الحكومة المركزية المسؤولية عن ثلثي عمليات القتل على الأقل، حسب بيانات برنامج بيانات النزاعات لجامعة أوبسالا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم الدساتير دون الوطنية في فنزويلا أقرت قبل نهاية الحرب الباردة، وحتى

مع تعديل معظمها بعد إقرار الدستور المركزي للدولة في عام ١٩٩٩، فلا توجد علاقة واضحة بين هذه التعديلات وإدارة النزاعات.

الدساتير دون الوطنية في الدول الموحدة والاتحادية

تقر الدساتير الاتحادية العلاقة بين الكيانات المركزية ودون الوطنية وتحدد مستويات الحكم المختلفة وتضمن درجة معينة من الاستقلالية للكيانات دون الوطنية (واتس ٢٠٠٠: ٩٤٨-٩٤٩). وفي كثير من الأحيان، ولكن ليس دائماً، تتضمن دساتير الدول الموحدة 'عناصر أساسية من اللامركزية الإدارية وحتى التشريعية، وصولاً إلى مستوى حكم دون وطني' (واتس ٢٠٠٠: ٩٤٩)، ولا سيما عندما تشمل أقليات أو فئات متمركزة جغرافياً. علاوة على ذلك، تتمتع مؤسسات الدولة المركزية في الدولة الموحدة غالباً بصلاحيات قانونية لتوسيع أو تضيق هامش الولاية القضائية والحيز الدستوري للكيانات دون الوطنية من جانب واحد (واتس ٢٠٠٠: ٩٤٩).

يوجد في العالم حالياً ٣١ دولة اتحادية (أندرسون ٢٠٠٨: ٢، أنظر الإطار ٢). وتختلف درجة استقلالية الكيانات دون الوطنية اختلافاً جوهرياً بين دولة اتحادية وأخرى ضمن الدولة الاتحادية نفسها. ففي حين تسمح بعض الاتحادات للكيانات دون الوطنية أو تطالبها بإقرار دساتير دون وطنية تحدد هيكل الحكم والعلاقة مع الدولة المركزية بشكل رسمي، فإن البعض الآخر يحظر عليها ذلك. والدول الاتحادية التي تطالب الكيانات دون الوطنية فيها بدساتير هي الأرجنتين، أستراليا، النمسا، البوسنة والهرسك، البرازيل، جزر القمر، إثيوبيا، ألمانيا، العراق، ماليزيا، المكسيك، ميكرونيزيا، روسيا، الصومال، جنوب السودان، إسبانيا، السودان، سويسرا، فنزويلا والولايات المتحدة. أما التي تسمح بوجود دساتير دون وطنية فهي بيلاو/بالاو، كندا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، سانت كيتس ونيفيس، جنوب أفريقيا، الإمارات العربية المتحدة. أما الدول الاتحادية التي تحظر صراحة (أو ضمناً) الدساتير دون الوطنية فهي بلجيكا والهند ونيجيرو ونيبال وباكستان.

صحيح أن عدد الدول الموحدة التي نقلت السلطات بشكل غير متكافئ بواسطة أطر دستورية دون وطنية ازداد بعد الحرب الباردة، لكن عدداً قليلاً من الدول الموحدة قام بمثل هذه الترتيبات. فبسبب تمركز السيادة في الدولة الموحدة، فإنها تميل إلى معارضة مفهوم الحيز الدستوري دون الوطني. فخلال الحرب الباردة، لم تسمح بقيام أطر دستورية دون وطنية إلا دولتان موحدتان من أصل ١٥ دولة: تنزانيا وإسبانيا (تعتبران دولتين شبه اتحادية). أما بعد الحرب الباردة، فقد وضعت ثماني دول من أصل ١٧ دولة دساتيراً دون وطنية: أذربيجان، الصين، إندونيسيا، إسرائيل، بابوا غينيا الجديدة، أوكرانيا، المملكة المتحدة، أوزبكستان.

الإطار ٢. الدساتير دون الوطنية في الدول الموحدة والاتحادية

الدول الاتحادية الإحدى والثلاثون (أندرسون ٢٠٠٨: ٢) هي: نيبال والصومال وجنوب السودان، التي نشأت بعد نشر دراسة أندرسون. ومن بين هذه الدول الاتحادية، تسمح ٢٠ منها بوجود دساتير دون وطنية لبعض أو جميع كياناتها دون الوطنية (الأرجنتين، أستراليا، النمسا، بيلاو/بالاو، البوسنة والهرسك، البرازيل، إثيوبيا، ألمانيا، ماليزيا، المكسيك، ميكرونيزيا، روسيا، الصومال، جنوب أفريقيا، جنوب السودان، إسبانيا، السودان، سويسرا، الولايات المتحدة وفنزويلا). وتحظر الهند وباكستان ضمناً الدساتير دون الوطنية، إلا أن منطقة جامو وكشمير الواقعة على جانبي حدود البلدين لديها دستور دون وطني.

الترتيبات المتكافئة والترتيبات غير المتكافئة

يمكن منح الحيز الدستوري بشكل متكافئ لجميع المكونات دون الوطنية، أو بشكل غير متكافئ لأحدها أو بعضها (واتس ٢٠٠٠: ٩٥١). وفي بعض الدول التي تحظر عموماً إقرار أطر دستورية دون وطنية، قد تمنحها

لكيانات محددة، مثل آتشيه وبابوا في إندونيسيا وجامو وكشمير في الهند. وفي بعض الحالات، فإن شدة مطالبة بعض الكيانات بإضفاء طابع رسمي على استقلاليتها عن الدولة المركزية تفسر سبب منح بعضها حيزاً دستورياً أوسع أو حظره تماماً (واتس ٢٠٠٠: ٩٤٦)، مثل بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة) وآتشيه (إندونيسيا). وتمنح مؤسسات الدولة المركزية حيزاً دستورياً لبعض أو جميع الكيانات دون الوطنية، إما لمنع (تجدد) النزاعات أو التعامل مع نزاعات عنيفة قائمة، ويتوقف ذلك على مدى انتشار هذه النزاعات.

ومن بين الحالات العشر المتضررة من النزاعات التي تناولتها الدراسة في فترة بعد الحرب الباردة، قامت ثلاث دول موحدة (أذربيجان وإندونيسيا وبابوا غينيا الجديدة) باعتماد أشكال غير متكافئة لنقل السلطات في أطر دستورية دون وطنية. وتوجد ترتيبات غير متكافئة للكيانات دون الوطنية في دولة اتحادية واحدة فقط هي روسيا، حيث لم يُسمح إلا للجمهوريات بصياغة وإقرار 'دساتير' دون وطنية، بينما سُمح لجميع الكيانات دون الوطنية الأخرى بصياغة 'موثائق' (أنظر الملحق أ). كما أن الترتيبات لدولة جنوب السودان قبل الاستقلال كانت غير متكافئة بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠١١.

أثر الدساتير دون الوطنية في منع النزاعات وإدارتها

ليس من السهل قياس أثر بناء الدساتير دون الوطنية على منع نشوب النزاعات و/أو إدارتها. ولا يتضح الارتباط بين غياب نزاعات عنيفة (موثقة) وتبني دستور دون وطني إلا في حالي بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة) وآتشيه (إندونيسيا). وفي بابوا (إندونيسيا)، جاء القانون الخاص للحكم الذاتي لعام ٢٠٠١ بعد أكثر من عقد من المنازعات السلمية، وحتى بعد إقرار دستور دون وطني، حافظت هذه المنازعات على مستواها المنخفض رغم إشكاليات تطبيقه. وجرى ما يشبه ذلك في داغستان التي لم تشهد نزاعات عنيفة إلا في عام ١٩٩٩، وتلا ذلك إقرار دستور عام ٢٠٠٣. ولذلك يصعب تحديد مدى ارتباط وجود أطر دستورية بعدم وجود نزاعات في الكيانات دون الوطنيين المذكورين.

وانخرطت ثلاث دول أخرى، البوسنة والهرسك (بما في ذلك اتحاد البوسنة والهرسك) وجزر القمر وجنوب أفريقيا، في عمليات بناء الدستور المركزي للدولة بعد النزاعات. وتضمنت هذه الدساتير حيزاً دستورياً واسعاً نسبياً للكيانات دون الوطنية (سواء في الأحكام القانونية أو في الممارسة)، ساهم ربما في منع نشوب نزاعات عنيفة (موثقة) أو إدارتها. وفي الصومال، مهد الدستور المؤقت لعام ٢٠١١ الطريق أمام تشكيل كيانات دون وطنية وصياغة أطرها الدستورية. ولم يسجل أي نزاع عنيف في إقليم بونتلاند منذ إقرار الدستور الانتقالي للحكم في الإقليم في نيسان/أبريل ٢٠١٢.

وفي السودان، احتل الصراع مع جنوب السودان مركز الصدارة حتى توقيع اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥، الذي تضمن أحكاماً لصياغة وإقرار دساتير دون وطنية لجميع الكيانات دون الوطنية في السودان وجنوب السودان. ومع ذلك، استمر نشاط بعض المجموعات المسلحة في شمال السودان، ولاسيما في مناطق دارفور وجنوب وشمال كردفان والنيل الأزرق، ومنذ عام ٢٠٠٣ على الأقل، لا يبدو أن عمليات بناء الدساتير دون الوطنية قد أثرت على إدارة النزاعات في هذه المناطق. وأثارت الحرب الأهلية التي اندلعت بعد استقلال جنوب السودان في عام ٢٠١١ قضايا تتعلق بالسلطة أكثر من هيكلية الدولة. لكن الزيادة المستمرة في عدد الكيانات دون الوطنية اعتباراً من عام ٢٠١٣، ربما تكون مسؤولة عن تأجيج النزاعات العنيفة في جميع أنحاء البلاد.

خلال الحرب الشيشانية الأولى (١٩٩٤-١٩٩٦)، أقرّت اتفاقية كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ للمبادئ المنظمة للعلاقات بين روسيا وجمهورية الشيشان بضرورة منح وضع خاص للشيشان في إطار روسيا، بما في ذلك صياغة دستور وتشريعات أخرى خاصة بها. وقد أرسى ذلك الإطار المؤسسي لجمهورية الشيشان، لكنه لم يتضمن أي مبادئ توجيهية أخرى. كما لم يتطرق أي اتفاق لاحق للهيكل المؤسسي للجمهورية، ولم يتم إقرار الدستور دون الوطني حتى عام ٢٠٠٣، وذلك أثناء حرب الشيشان الثانية (١٩٩٩-٢٠٠٩). ولا يزال الصراع مستمراً في المنطقة حتى الآن.

من هنا تأتي الصورة المشوشة التي تعطيها هذه الحالات عن العلاقة السببية بين الدساتير دون الوطنية ومنع النزاعات وإدارتها. ومن الواضح أن الأطر الدستورية دون الوطنية، رغم أهميتها في معالجة مطالب الكيانات دون الوطنية في التمايز والحكم الذاتي، ليست حلاً سحرياً. وحتى في الحالات الناجحة نسبياً كحالي آتشيه وبوغانفيل، فإن فعاليتها لن تؤدي إلى نتائج تذكر إلا إذا عولجت العناصر الأخرى ذات الصلة

بعملية تحويل ناجحة للنزاع معالجة مناسبة، وليس أقلها تطبيق الإطار الدستوري المتفق عليه في مفاوضات بين الأطراف المعنية من المركز والكيانات دون الوطنية. وفي بعض الحالات، لم يكن للدساتير دون الوطنية أي تأثير على الإطلاق (السودان وجنوب السودان)، بينما بدا في حالات أخرى أن بناء هذه مثل الدساتير شكل أحد الخيارات القليلة المتاحة لإعادة بناء الدولة المركزية بعد النزاع (الصومال). وفي إثيوبيا وجنوب أفريقيا، جاء الحيز الدستوري دون الوطني في إطار تحول أوسع ناجم بالدرجة الأولى عن عوامل أخرى لا علاقة لها بالمطالب دون الوطنية، وساهم ذلك في أهميته النسبية اللاحقة (إلى جانب عوامل أساسية أخرى، كنظام هيمنة الحزب السياسي الواحد على المستويين المركزي ودون الوطني). وفي البوسنة والهرسك، وضع المجتمع الدولي الحيز الدستوري دون الوطني في إطار اتفاقية سلام فعالة أنهت جميع النزاعات العنيفة (العلنية). أما حالة روسيا فهي أكثر تعقيداً بكثير. فقد ضاق الحيز الدستوري دون الوطني بعد أن أصبح فلاديمير بوتين رئيساً، وفرض المركز دساتيراً دون وطنية في المناطق المتضررة من النزاعات، جاءت بمشاركة محدودة أو معدومة للأطراف المعنية دون الوطنية.

٤. تصميم عملية بناء الدساتير دون الوطنية

يحدد الحيز الدستوري عملية بناء الدساتير دون الوطنية، من خلال التأثير على القضايا الرئيسية التالية على سبيل المثال:

- هل يُسمح للكيان دون الوطني بتصميم مؤسسات حكم خاصة به؟
- من المسؤول عن صياغة وإقرار الدساتير دون الوطنية؟
- هل يحتاج المشروع النهائي إلى تصديق من مؤسسة حكومية مركزية (محكمة دستورية أو عليا عادة)، وما مدى استقلالية هذه المؤسسة؟
- هل لدى أي مؤسسة أخرى تابعة للدولة المركزية صلاحية التصديق على المشروع أو رفضه قبل أو بعد عملية التصديق أو صلاحية استبدال هذه العملية، وما مدى استقلالية هذه المؤسسة؟
- ما هي المؤسسة المسؤولة عن تسوية النزاعات بين الدساتير دون الوطنية والدستور المركزي للدولة، أو الدعوة لإجراء تعديلات على الدستور دون الوطني بعد إقراره؟

تصميم معايير الخاصة بالإطار المؤسسي دون الوطني

تختلف الدساتير المركزية في درجة تحديدها للإطار المؤسسي دون الوطني. وتعتبر الأحكام المتعلقة بالحيز الدستوري أحياناً عن قرار أحادي الجانب من سلطات الدولة المركزية بشأن الكيانات دون الوطنية، بينما تعتبر في حالات أخرى عن تسوية سياسية تتوصل إليها الأطراف الفاعلة قبل صياغة الدستور وإقراره (بيل وزولويتا فولشر ٢٠١٦). وتصنف هذه الورقة الدول في ثلاث فئات مختلفة وفقاً لكيفية تحديدها للإطار المؤسسي دون الوطني (يتضمن الملحق أ معلومات تفصيلية عن معايير الإطار المؤسسي دون الوطني).

في الفئة الأولى، تحدّد اتفاقات السلام و/أو الترتيبات السياسية المؤقتة المعايير الأولية للإطار المؤسسي للكيان دون الوطني، ويقوم الدستور المركزي للدولة بتوسيعه بعد ذلك. ومن أمثلة هذه الفئة: بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة)، دستور جزر القمر لعام ٢٠٠١ (بصيفته المعدلة في عام ٢٠٠٩) (أنظر الملحق أ)، اتحاد البوسنة والهرسك (أحد الكيانات المكونة للبوسنة والهرسك)، جنوب السودان، السودان، جنوب أفريقيا. وينص دستور جنوب أفريقيا المؤقت لعام ١٩٩٣ ودستور عام ١٩٩٦ على إنشاء إطار مؤسسي عام للمقاطعات (متطابق تقريباً في كلا الدستورين)، يسمح لها بإقرار أحكامها الدستورية الخاصة.

وفي الفئة الثانية من الدول، لا تضع اتفاقات السلام و/أو الترتيبات السياسية المؤقتة ولا الدساتير المركزية للدول تفاصيل وافية عن الإطار المؤسسي للكيانات دون الوطنية، مما يمنحها حيزاً دستورياً كبيراً. ومن أمثلة ذلك إثيوبيا والبوسنة والهرسك وروسيا والصومال. ففي البوسنة والهرسك، تم إقرار دستوري الكيانيين التأسيسيين قبل توقيع اتفاق دايتون وصياغة دستور البوسنة والهرسك (ملحق اتفاق دايتون). وبالتالي فإن دستور البوسنة والهرسك لم يقيّد الحيز الدستوري للكيانات لناحية نظام حكمها أو

هيكلية الدولة فيها، ولم ينصّ على ضرورة التوافق مع الدستور المركزي للدولة إلا بشكل عام. وفي الصومال، لم تكن الوحدات التأسيسية التي حددها الدستور المؤقت لعام ٢٠١٢ قد أنشئت عند إقرار الدستور، ولذلك فمن البديهي ألا يتطرق النص للحيز الدستوري. لكن هذا النقص في التفاصيل يتيح عملياً لمؤسسات الدولة المركزية استعادة الحيز الدستوري الممنوح دون الحاجة إلى إجراء تعديلات على دستورها المركزي، كما حدث لأسباب مختلفة في إثيوبيا وروسيا.

وفي الفئة الثالثة، رغم أن الدستور المركزي للدولة لا يتطرق للإطار المؤسسي للكيانات دون الوطنية، فإن اتفاقات السلام و/أو الترتيبات السياسية الانتقالية بين الدولة المركزية والكيانات دون الوطنية قد تتضمن تفاصيل مهمة في هذا الصدد، كما في أتشيه (إندونيسيا).

صياغة وإقرار الدساتير دون الوطنية

يتم إعداد الدساتير دون الوطنية وإقرارها عادة من قبل هيئة تشريعية دون وطنية أو جمعية تأسيسية دون وطنية. إلا أن الصياغة الفعلية تقوم بها عادة لجنة خاصة (تابعة للجمعية التأسيسية أو الهيئة التشريعية دون الوطنية). ومع ذلك، ثمة بعض الاختلافات المهمة. فأحياناً تتولى مهمة الصياغة لجنة من خارج البرلمان، مثل بوغانفيل، أو تقوم لجان صياغة الدستور بمناقشة وتعديل بعض النماذج الدستورية التي تمت وضعها من طرف مؤسسات الدولة المركزية، كما حصل في جنوب السودان. وفي حين تتولى هيئة تشريعية دون وطنية مسؤولية إقرار مسودة الدستور عادة، فإن الدولة المركزية في أتشيه وبابوا هي التي أقرت الإطار الدستوري دون الوطني (عمل مشترك بين السلطينتين التشريعية والتنفيذية). أخيراً، لم تحدد ثلاثة دساتير مركزية تناولتها هذه الورقة الهيئة/الهيئات المسؤولة عن صياغة وإقرار الدساتير دون الوطنية: دستور اتحاد جزر القمر، ودستور الصومال المؤقت، ودستور البوسنة والهرسك (تشكل كيانات مكونان من أصل ثلاثة كيانات قبل صياغة الدستور المركزي للدولة: جمهورية صربسكا، اتحاد البوسنة والهرسك). إضافة إلى ذلك، انفردت الشيشان من بين الحالات التي تناولتها هذه الورقة بتمتعها بالصلاحيات أو بالتفويض لإجراء استفتاء في إطار عملية إقرار الدستور دون الوطني، وأجري استفتاءين لإقرار هذا الدستور في عام ٢٠٠٣ وتعديلاته في عام ٢٠٠٧ (انظر الجدول ٤-١ والملحق ب).

الموافقة على الدستور دون الوطني والتصديق عليه قبل إقراره

لا تتضمن جميع عمليات بناء الدساتير دون الوطنية المصادقة على توافق الدساتير الناتجة مع الدستور المركزي للدولة. وعندما يُطلب ذلك، تتولى هذه المصادقة عادة محكمة دستورية أو محكمة عليا تنظر في مدى احترام الدستور دون الوطني لمبادئ وقيم الدستور المركزي للدولة. وتتولى مسؤولية ذلك أحياناً هيئة تنفيذية تابعة للدولة المركزية، كما في بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة) أو السودان أو جنوب السودان. وإذا افتقرت هذه الهيئة إلى الاستقلالية، فإن ذلك ينزع الشرعية عن عملية التصديق و/أو الموافقة على مشروع الدستور.

الجدول ١-٤. تصميم عملية بناء دستور وطني

الدولة (الكيان دون الوطني) الدول الاتحادية	جهة الصياغة	جهة الإقرار	التصديق/المصادقة	الموافقة/القبول	جهة المراجعة بعد الإقرار
البوسنة والهرسك	اللجنة العليا (في الاتحاد)/لجنة الصياغة (في جمهورية صربسكا)	الجمعية الوطنية لجمهورية صربسكا/الجمعية التأسيسية لاتحاد البوسنة والهرسك (بالتوافق بين وفدي كرواتيا والبوسنة)	(لا يوجد)	(جهات الإقرار نفسها)	المحكمة الدستورية
اتحاد البوسنة والهرسك	الهيئات التشريعية في الكانتونات	الهيئات التشريعية في الكانتونات	المحكمة الدستورية	(غير محددة)	المحكمة الدستورية
جزر القمر	(غير واضحة)	المجلس/الحاكم	المحكمة الدستورية	(غير واضحة)	المحكمة الدستورية
إثيوبيا	(غير واضحة)	مجلس الدولة	(لا يوجد)	مجلس الدولة	مجلس الاتحاد (مجلس التنسيق/المحكمة الدستورية)
روسيا (الشيشان وداغستان)	(غير واضحة)	الهيئات التشريعية دون الوطنية (الإجراءات غير واضحة في جميع الكيانات دون الوطنية باستثناء الجمهوريات)	(غير واضحة)	(غير واضحة عمومًا، استفتاء في الشيشان)	المحكمة الدستورية
الصومال	(غير واضحة)	(غير واضحة)	(لا يوجد)	(غير واضحة)	المحكمة الدستورية
جنوب أفريقيا	(غير واضحة)	الهيئات التشريعية في المقاطعات	المحكمة الدستورية	رئيس وزراء المقاطعة	المحكمة الدستورية
جنوب السودان	لجان الصياغة (استخدام نموذج الدستور المؤقت لجنوب السودان)	الهيئة التشريعية للدولة	وزارة الشؤون القانونية والتنمية الدستورية في جنوب السودان (وزارة العدل في السودان قبل الاستقلال)	رئيس جمهورية السودان (قبل الاستقلال)/رئيس جنوب السودان (بعد الاستقلال)	المحكمة العليا
السودان	(غير واضحة)	الهيئة التشريعية للدولة	وزارة العدل	الرئيس	المحكمة الدستورية

الدول الموحدة					
بابوا غينيا الجديدة	الهيئة التشريعية في أنتيه/حكومة المقاطعة/فريق خبراء استشاري	مجلس نواب الشعب/الرئيس	(لا يوجد)	الرئيس	المحكمة الدستورية
بابوا غينيا الجديدة	المجلس التشريعي في المقاطعة	مجلس نواب الشعب/الرئيس	(لا يوجد)	الرئيس	المحكمة الدستورية
بورغانفيل (بابوا غينيا الجديدة)	اللجنة الدستورية	الجمعية التأسيسية	المجلس التنفيذي الوطني	رئيس الدولة	المحكمة العليا (بابوا غينيا الجديدة)

وفي السودان، تقرّر وزارة العدل القومية مطابقة الدستور الانتقالي لجنوب السودان والدساتير دون الوطنية مع الدستور القومي الانتقالي (المادة ١٢-١٢-٢). وفي جنوب السودان قبل الاستقلال، مرت عملية التصديق بمرحلتين: أولاً، أسترخت وزارة الشؤون القانونية والتطوير الدستوري في جنوب السودان الدساتير دون الوطنية لمطابقتها مع الدستور الانتقالي لجنوب السودان (موراي وميوالد ٢٠٠٦: ١٢٩٩-١٣٠٠). ثانياً، بعد موافقة الوزارة، أرسلت مشاريع الدساتير إلى وزارة العدل القومية للتصديق عليها. وفي حين راجعت الوزارة الأولى بسرعة نسبية مشاريع الدساتير للتأكد من مطابقتها مع الدستور الانتقالي، فإن الوزارة الأخيرة لم تحدّ حذوها: دخلت الدساتير دون الوطنية لجنوب السودان حيز التنفيذ دون استكمال التصديق النهائي (٢٠٠٦: ١٢٣٣-١٢٣٤). ويبدو ذلك منطقياً، لأن الدساتير دون الوطنية متوافقة مع الدستور الانتقالي لجنوب السودان، وهذا الدستور بدوره متوافق مع الدستور القومي الانتقالي للسودان، أي أن الدساتير دون الوطنية متوافقة أيضاً مع الدستور القومي الانتقالي، ولا ضرورة لتصديق إضافي (مقابلة مع سوزان ستيفانث). ومع ذلك، يعد هذا خروجاً عن مسار التصديق المتفق عليه مسبقاً.

في بوغانفيل، اختلف الوضع بعض الشيء، حيث عدّل الدستور المركزي للدولة بموجب اتفاق السلام في بوغانفيل. ونصّ التعديل على أنه بعد إقرار دستور بوغانفيل، 'يتعين على الجمعية التأسيسية إحالة نسخة

من هذا الدستور إلى المجلس التنفيذي الوطني' (المادة ٢٢ (أ))، و'عند التحقق من مطابقة دستور بوغانفيل لمطالبات الدستور الوطني، يرفع المجلس التنفيذي الوطني توصية بإقراره إلى رئيس الدولة' (المادة ٢٢ (ب)).

وفي دستور جنوب أفريقيا، تنظم المادة ١٤٤ عملية التصديق على دساتير المقاطعات، حيث تنص على أنه 'إذا أقرت أية هيئة تشريعية في المقاطعات أو عدلت أي دستور، يرفع رئيس تلك الهيئة نص الدستور أو التعديل الدستوري إلى المحكمة الدستورية للتصديق عليها' (المادة ١٤٤ (١))، كما 'لا يكتسب أي نص أو تعديل دستوري بأحدى المقاطعات صفة القانون إلا بعد إقراره من طرف المحكمة الدستورية: (أ) بأن هذا النص اعتمد وفقاً للمادة ١٤٢؛ (ب) هذا النص بأكمله يلتزم بالمادة (١٤٣) بشأن محتويات دساتير المقاطعات' (المادة ١٤٤ (٢)). بعد ذلك، يتولى رئيس وزراء المقاطعة المعنية 'إقرار وتوقيع نص دستور المقاطعة أو تعديلاته بعد التصديق عليها من قبل المحكمة الدستورية' (المادة ١٤٥ (١))، قبل دخول الدستور حيز التنفيذ. لم تستطع مقاطعة كوازولو ناتال إتمام عملية التصديق، لأن المحكمة الدستورية أشارت إلى وجود مخالفات عديدة، ولا سيما انتهاك السلطات الوطنية (المصادقة على دستور مقاطعة كوازولو ناتال ١٩٩٦، القضية CCT ٩٦/١٥. موراي ٢٠٠١). أما المقاطعة الأخرى التي حاولت إقرار دستور دون وطني فهي كيب الغربية، حيث رفضته المحكمة الدستورية في الدرجة الأولى، ثم نجحت في تمريره بعد تعديل المسودة وفقاً لاقتراحات المحكمة الدستورية (المصادقة على دستور مقاطعة كيب الغربية ١٩٩٧، القضية CCT ٦/٩٧).

وفي اتحاد جزر القمر، وبموجب تعديلات عام ٢٠٠٩ على دستور عام ٢٠٠١، يجب على المحكمة الدستورية المصادقة على القوانين التشريعية للجزر المتمتعة بالحكم الذاتي 'من أجل إصدارها' (المادة ٧) (لمزيد من التفاصيل، أنظر الملحق أ).

وفي إثيوبيا، لا توجد إجراءات تصديق، وتتمتع مجالس الولايات بسلطة سن وإنفاذ دستور الولاية وقوانينها الأخرى (المادة ٥٢ (٢)). كما لا توجد في البوسنة والهرسك إجراءات تصديق، لأن دساتير الكيانات المكونة للدولة صدرت قبل الدستور المركزي لها. ويجب على المحكمة الدستورية في اتحاد البوسنة والهرسك 'بناء على طلب من رئيس وزراء الكانتون المعني، أو ثلث أعضاء المجلس التشريعي في الكانتون، تحديد مدى موافقة القوانين أو القوانين المقترحة المقررة من السلطة التشريعية المعنية (بما في ذلك دستور الكانتون وأية تعديلات عليه) مع الدستور' (المادة ١٠٢ (ب))، لأن 'الوظيفة الأساسية للمحكمة الدستورية يجب أن تكون حل النزاعات: (أ) بين الكانتونات، (ب) بين أي كانتون وحكومة الاتحاد' (المادة ١٠١)). وكذلك لا توجد إجراءات تصديق في إندونيسيا، رغم أن المحكمة الدستورية 'لها سلطة اتخاذ القرار النهائي بشأن مراجعة القوانين المخالفة للدستور' (المادة ٢٤ ج). ويبدو أن المحكمة الدستورية لا تدخل إلا بعد أن يتحول مشروع القانون إلى قانون، وبالتالي يقتصر دورها على المراجعة اللاحقة. وفي روسيا لا توجد إجراءات تصديق واضحة لدساتيرها أو موافقتها القانونية دون الوطنية. ولا ينص الدستور سوى على أن 'تكون الأمور التالية ضمن الولاية القضائية المشتركة للاتحاد الروسي والكيانات المكونة له: (أ) تدابير لضمان تطابق دساتير الجمهوريات وقوانينها، والمواثيق والقوانين، والقوانين التشريعية المعيارية الأخرى الخاصة بالكرايات والمدن ذات الأهمية الاتحادية، والأوبلاستات ذات الحكم الذاتي، والأوكروغات ذات الحكم الذاتي مع دستور الاتحاد الروسي والقوانين الاتحادية' (المادة ٧٢ (١)). ولم يحدد الدستور طبيعة هذه الولاية القضائية المشتركة (كوب ٢٠١٣: ٢٥٩). ولا يوجد في الصومال إجراءات تصديق رسمية، لكن المحكمة الدستورية (التي حتى تشكيلها لم يجر بشكل صحيح) تتمتع بصلاحيات إبطال أي قانون أو إجراء إداري قد يتعارض مع الدستور (المادة ٢٤ (٢))، وكذلك "فصل المنازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، أو بين ولاية وأخرى" (المادة ١٠٩ ج (د)).

مراجعة الدساتير دون الوطنية بعد إقرارها (في حالة نشوء تضارب)

تسود الدساتير المركزية للدول على الأطر الدستورية دون الوطنية في حالة نشوء تضارب (بورغيس وثار ٢٠١٢: ١٠، سوندرز ٢٠١١: ٨٧٤). ومع أن إجراءات تصديق الدساتير الوطنية (قبل إقرارها) ليست متبعة في جميع الدول، فإن معظمها لديه محكمة دستورية أو محكمة عليا مسؤولة عن حماية الدستور المركزي للدولة في حال نشوء تضارب مع الدساتير دون الوطنية التي تم إقرارها أو بين تلك الدساتير (أنظر الجدول ٤-١). وحسب طبيعة هذا التضارب، سواء كان بين الكيانات دون الوطنية أو بين واحد منها أو أكثر وبين الدولة المركزية، تختلف الأطراف المعنية المصرح لها برفع دعوى أمام المحاكم، من المواطنين العاديين

وحتى الحاكم (أو ما يعادله) في الكيان دون الوطني أو الرئيس/رئيس الوزراء في السلطة المركزية. وهناك غالباً طرق غير رسمية (خارج المحاكم) يفضل الدستور المركزي للدولة اتباعها لحل هذه المنازعات بين الحكومات قبل رفعها أمام المحاكم.

وتعد استقلالية المحكمة الدستورية أو العليا أمراً بالغ الأهمية لإضفاء الشرعية على أحكامها. وفي معظم الأحيان، تكون هذه المحاكم مستقلة شكلياً وليس فعلياً، مما يثير الشكوك بشأن قراراتها ويؤثر بشكل مباشر على شرعية الأطر الدستورية. لكن الكيان/الكيانات دون الوطنية قد تكون ممثلة في المحكمة الدستورية/العليا، مما يعزز شرعية هذه المحكمة. وهذا هو الحال في اتحاد جزر القمر، حيث يتولى كل من رئيس الاتحاد، ونوابه، ورئيس مجلس الاتحاد ورؤساء حكومات الجزر مسؤولية تعيين عضو في المحكمة الدستورية (المادة ٣٧ من دستور اتحاد جزر القمر لعام ٢٠٠١ (٢٠٠٩)). وينص كل من دستور البوسنة والهرسك (المادة ٦١أ) ودستور اتحاد البوسنة والهرسك (المادة ٩) على تمثيل كياناته أو الشعوب، رغم أن ذلك يأتي في سياق المنطق العام للتناسب العرقي الذي يستثني بعض الفئات المجتمعية الأخرى: أنظر الأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضيتي سيديتش ضد البوسنة والهرسك (رقم ٢٧٩٩٦/٠٦ و ٣٤٨٣٧/٠٦، ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩)، وزورنييتش ضد البوسنة والهرسك (رقم ١٤، ٣٦٨١/٠٦، تموز/يوليو ٢٠١٤).

٥. عوامل إضافية في عملية بناء الدساتير دون الوطنية

المهل الزمني

تعد المهل والجدول الزمني عوامل مهمة في عمليات بناء الدساتير دون الوطنية، لكن يجري تجاهلها غالباً. كما لا تذكر الدساتير المركزية للدول الجدول الزمني أو المواعيد النهائية لإعداد الدساتير دون الوطنية، مع أن اتفاقات السلام تتطرق إلى ذلك أحياناً. وتوفر هذه الجداول، إذا اتصفت بالواقعية، إطاراً منظماً لبناء الدساتير دون الوطنية في أعقاب النزاعات.

فمثلاً، نصّت مذكرة التفاهم بين حكومة جمهورية إندونيسيا وحركة آتشيه الحرة على جدول زمني يحدد ما يلي: 'يصدر قانون جديد لحكم آتشيه ويدخل حيز التنفيذ في أقرب وقت ممكن على ألا يتجاوز ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٦' (المادة ١-١). لكن القانون لم يصدر حتى آب/أغسطس ٢٠٠٦ (ميwald ٢٠٠٨). وفي السودان، تنص إجراءات تنفيذ اتفاق مشاكوس وبروتوكول تقاسم السلطة (نيفاشا، كينيا، ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤) على أن تقوم المجالس التشريعية للولايات بصياغة وإقرار دساتير الولايات في غضون ثلاثة أسابيع من تأسيس المجلس التشريعي للولاية في الولايات الشمالية، وأربعة أسابيع بعد توقيع دستور جنوب السودان. وفي غضون أسبوعين من استلام وزارة العدل القومية لدساتير الولايات، يجب عليها أن تحدد مدى مطابقتها مع الدستور القومي الانتقالي بالنسبة للولايات الشمالية، ومدى مطابقتها لكل من الدستور القومي الانتقالي والدستور الانتقالي لجنوب السودان بالنسبة لجنوب السودان (المادة ٢-١٢-١٢ من بروتوكول تقاسم السلطة لعام ٢٠٠٤). ولم يتم الالتزام بهذه الجداول الزمنية القصيرة في الشمال أو الجنوب (موراي وميwald ٢٠٠٦: ١٢١٢). وينص دستور البوسنة والهرسك على ضرورة تعديل دساتير الكيانات التأسيسية (الموجودة بالأصل) في غضون ثلاثة أشهر من دخول الدستور المركزي للدولة حيز التنفيذ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥) (المادة ١٢؛ الفقرة ٢). إلا أن التعديل الأول لدستور اتحاد البوسنة والهرسك بعد اتفاقية دايتون لم يتم إقراره إلا في حزيران/يونيو ٢٠٠٦، بينما لم يتم إقرار التعديل الأول لدستور جمهورية صربسكا إلا في نيسان/أبريل ٢٠٠٦.

إشراك الأطراف المعنية في المفاوضات الخاصة بالحيز الدستوري وصياغة الدساتير دون الوطنية

بالنسبة إلى مستويات المشاركة في عملية وضع الدساتير دون الوطنية، والتي يقصد بها المشاركة العامة وتمثيل الفئات المجتمعية الرئيسية، ينبغي التمييز بين إنشاء الحيز الدستوري وصياغة الدستور دون الوطني. فقد يجري التفاوض على تخصيص حيز دستوري في إطار عملية تسوية سياسية أوسع بين الأطراف المعنية الممثلة للدولة المركزية والكيان/الكيانات دون الوطنية، كما حدث في بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة) وآتشيه (إندونيسيا)، إلى حد ما. وأيضاً قد يفرض المركز هذا الحيز الدستوري بمشاركة محدودة أو معدومة للأطراف المعنية دون الوطنية، كما حدث في البوسنة والهرسك وإثيوبيا وجنوب السودان والسودان، إلى حد ما.

عندما ينشأ الحيز الدستوري نتيجة مفاوضات التسوية السياسية، فإن مستوى المشاركة المجتمعية والسياسية يختلف اختلافاً كبيراً^١. فمثلاً، قد تهيمن النخب دون الوطنية على العملية (التي تمثل أحياناً تنوع السكان بشكل قانوني). ففي أتشيه (إندونيسيا)، وقع على الاتفاقية كلٌّ من حكومة إندونيسيا وحركة أتشيه الحرة، المصنفة 'جماعة متمردة' في قاعدة بيانات برنامج بيانات النزاعات في جامعة أوبسالا. ومن الخيارات الأخرى أن يمثل المفاوضون و/أو النخب دون الوطنية التنوع المجتمعي والسياسي بشكل رسمي (وشرعي). ففي بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة)، قادت المفاوضات حكومة بابوا غينيا الجديدة و"قادة يمثلون شعب بوغانفيل". وفي أغلب الأحيان يؤثر تصور الأغلبية عن شرعية المفاوضين على قبول الحيز الدستوري الممنوح للكيان دون الوطني، وبالتالي على الدستور دون الوطني.

عند الشروع في صياغة دستور دون وطني، من المسلّم به عادة وجود مستوى معين من المساهمات المحلية في كيفية تنظيم السلطة دون الوطنية وصلاحياتها (مرشفيلا ٢٠١١: ١١٦٣). ونظرياً على الأقل، يفترض بعملية بناء الدساتير دون الوطنية أن تسهل المداولات العامة، لأن اللامركزية تضيق الولاية القضائية وتزيد جدوى مشاركة المواطنين في المناقشات (مرشفيلا ٢٠١١: ١١٨٧-١١٨٨). لكن هذا يعتمد غالباً على: (أ) مدى تمكين الهيئة التأسيسية للكيان دون الوطني من المشاركة من قبل السلطات المركزية ودون الوطنية، (ب) تمييز تلك الهيئة لنفسها بشكل واضح عن الهيئة التأسيسية للدولة المركزية، من حيث العرق و/أو الديانة على الأغلب (سوندرز ٢٠١١: ٨٧٤).

ويكون عادة من الصعب قياس أهمية دور المشاركة العامة على المستوى دون الوطني في معظم عمليات بناء الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات. وفي أغلب الأحيان، لا ينص الدستور المركزي للدولة أو أي ترتيب آخر، كالدساتير المؤقتة أو اتفاقات السلام، على المشاركة العامة. ففي السودان مثلاً، لا يتضح حتى 'إلى أي مدى التزمت المجالس بالإجراءات التشريعية المتعلقة بمراجعة المسودات وتعديلها، أو مستوى النقاشات التي دارت أو مدى مساهمة الأفراد ومنظمات المجتمع المدني' (موراي وميوال ٢٠٠٦: ١٢٢٩). وفي إثيوبيا، لم تكن المشاركة العامة والنقاش السياسي جزءاً من مراحل صياغة أو مناقشة أو إقرار الدساتير دون الوطنية، حسب ريغاسا (٢٠٠٩: ٥٢). وقد تكون بوغانفيل هي المثال الوحيد الذي نص فيه اتفاق السلام بوضوح (المادة ١٧) على أن اللجنة الدستورية تمثل سكان بوغانفيل، رغم عدم ذكر المشاركة العامة أيضاً. لكن عملية مشاور عامة واسعة أثرت على وضوح القانون واتساقه في إندونيسيا، وأفضت إلى 'مسودة معقدة وضخمة نوعاً ما' (ماي ٢٠٠٨: ٤٢).

دور المجتمع الدولي

لا يعتمد دور المجتمع الدولي في عمليات بناء الدساتير دون الوطنية على احتياجات الكيانات دون الوطنية فحسب، بل على احتياجات مؤسسات الدولة المركزية (وطلبها) أيضاً. فاهمية هذا الدور تزداد عندما تتآكل مؤسسات الدولة المركزية، ولاسيما بعد نزاعات عنيفة وطويلة كما في الصومال، و/أو في المناطق التي ينخرط فيها المجتمع الدولي في عمليات وساطة أو ضمان لاتفاقات سلام بين الدولة المركزية والكيانات دون الوطنية كما في بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة) (أو حتى في عملية بناء الدستور المركزي للدولة، كما في العراق أو البوسنة والهرسك).

وبوسع المجتمع الدولي المشاركة (وقد شارك سابقاً) في هذه العمليات بطرق عدة، جميعها يتم عادة بموافقة صريحة من حكومة الدولة المركزية، ومن بينها:

١. تقديم خدمات استشارية متخصصة إلى الأطراف المعنية الرئيسية على المستويين المركزي وشبه الوطني، بشأن قضايا محددة تخص العمليات أو التصميمات، بما فيها توضيح الحيز الدستوري الممنوح للكيان دون الوطني في الدستور المركزي للدولة.
٢. ضمان تنفيذ الاتفاقات بين الدولة المركزية والكيانات دون الوطنية، والتوسط بين الأطراف المعنية عند الضرورة.
٣. تقديم مساعدة (مالية أو غيرها) في تنظيم ورش العمل/الموائد المستديرة، تشمل أحياناً عقد منتديات عامة واسعة، أو حملات تثقيف وتوعية مدنية على مستوى دون وطني.

٤. بناء قدرات المؤسسات دون الوطنية والأطراف المعنية الرئيسية المشاركة في عملية بناء الدساتير، مثل عقد دورات تدريب وانتداب وإعارة الموظفين و/أو التمويل المباشر للموظفين، أو الإنفاق على أنواع أخرى من الموارد (كتنظيم مؤتمرات المانحين مثلاً).

ويختلف أثر المشاركة الدولية باختلاف الظروف. وتميزت حالة الصومال بأن الوحدات المكونة (الولايات الأعضاء في الاتحاد) التي حددها الدستور المؤقت لعام ٢٠١٢ لم تكن قد نشأت أثناء إقرار الدستور. وتوقف التنفيذ الكامل للدستور الانتقالي على إنشاء الولايات الأعضاء في الاتحاد، بما في ذلك إنشاء مجلس شيوخ في البرلمان الاتحادي مؤلف من ممثلين عن الولايات الأعضاء يتمتعون بدور فاعل في الشؤون التشريعية وكذلك في التعيينات في المؤسسات الرئيسية. إلا أنه يجب أولاً تحديد عدد الولايات الأعضاء في الاتحاد من قبل لجنة الولايات والحدود (المادة ٤٩). وأدى تأخر مجلس النواب بتشكيل هذه اللجنة حتى تموز/يوليو ٢٠١٥ إلى قيام الحكومة الانتقالية بالعمل مباشرة مع الأطراف المعنية في الولايات لإنشاء الولايات الأعضاء. بعد مرحلة من الفتور، شارك المجتمع الدولي بصورة فعالة في إنشاء الولايات الأعضاء في الاتحاد وعمليات بناء الدستور. ومع أن دعمه لهذه العمليات ساعد الحكومة الصومالية في تجاوز الدستور، فإنه أيضاً دعم عملية بناء الدولة على المستويين المركزي ودون الوطني.

في البوسنة والهرسك، ترك المجتمع الدولي أثراً عكسياً. فقد كان للكيانين المكونين للدولة دستوران مستقلان قبل توقيع اتفاق دايتون لعام ١٩٩٥. حيث تم إقرار دستور جمهورية صربسكا في شباط/فبراير ١٩٩٢ قبل اندلاع حرب البوسنة، في خطوة انفصالية واضحة (فولك ٢٠١٢: ١١٠). وكان الاتحاد قد أنشئ بعد عام ١٩٩٤ بموجب اتفاقية واشنطن في آذار/مارس، التي أوقفت النزاع بين الكروات والبوسنيين وأدت إلى إقرار دستور هذا الكيان دون الوطني في حزيران/يونيو ١٩٩٤. وكان لا بد من إجراء تعديل جذري على كلا الدستورين بعد الوساطة الدولية التي أدت إلى وضع دستور البوسنة والهرسك (الملحق ٤ من اتفاق دايتون، المادة ١١)، مما قلص الحيز الدستوري المحدد من قبل هذين الكيانين. وظلت مؤسسات الدولة المركزية ضعيفة من ناحية الترتيبات الدستورية دون الوطنية (فولك ٢٠١٢: ١١٣). وباستخدام 'سلطات بون' لعام ١٩٩٧ التي تخول الممثل السامي للأمم المتحدة حق سن التشريعات من جانب واحد وإقالة الأشخاص المسؤولين عن زعزعة الأوضاع (فولك ٢٠١٢: ١١٩)، حاول المجتمع الدولي زيادة مركزية النظام السياسي (وتعزيزه) بهدف تجاوز أو مواجهة الأطراف المعطلة (القومية) من كلا الكيانين (زيفاكيس ٢٠٠٧). ودعت لجنة البندقية (٢٠٠٥) إلى إصلاح دستوري ينقل الصلاحيات من الكيانات إلى الدولة المركزية، وتوضيح علاقة الكيانات بالدولة في المستقبل (فولك ٢٠١٢: ١٢٥). ولم تجر عملية تعديل الدستور حتى الآن.

كانت بابوا غينيا الجديدة دولة موحدة (رغم تفويض الصلاحيات)، لكنها وافقت بعد ١٠ سنوات من الحرب الداخلية (١٩٨٨-١٩٩٨) بين القوات المسلحة لحكومة بابوا غينيا الجديدة وجيش بوغانفيل الثوري (مجموعة انفصالية مسلحة) على منح حكم ذاتي (غير متكافئ) لبوغانفيل. وتضمن اتفاق السلام في بوغانفيل ٢٠٠١ إطار بناء دستور بوغانفيل، الذي تم إقراره في عام ٢٠٠٤، وكذلك التفويض بإجراء استفتاء على الوضع السياسي المستقبلي لبوغانفيل في غضون ١٠-١٥ عاماً من انتخاب أول حكومة لمنطقة الحكم الذاتي في بوغانفيل (المواد ٣٠٩-٣٢٤) (الأمم المتحدة ٢٠٠١). لعب المجتمع الدولي دوراً مهماً في ضمان بيئة سلمية لعمليات بناء الدستور وتنفيذه. وكان تدخله في عملية بناء الدستور بالذات محدوداً (واليس ٢٠١٦: ٣٧١)، وذلك بالرغم من الاتفاق على ضرورة التزام الدستور بالمعايير الدولية للحكم الرشيد (واليس ٢٠١٦: ٣٧٢). وبخصوص محتوى اتفاق السلام، فقد خضعت حكومة بابوا غينيا الجديدة لضغوط دولية شديدة للقبول بتسوية النزاع لمصلحة الاستقرار الإقليمي (غاي وريغان ٢٠٠٦)، مما جعلها تقدم تنازلات فورية ومستقبلية بشأن الوضع السياسي لبوغانفيل. ولم يقبل أهالي بوغانفيل تأجيل الاستفتاء على الوضع السياسي المستقبلي لبوغانفيل إلا بعد ضغط المجتمع الدولي، الذي برر ذلك بدعوى أنه السبيل الوحيد لموافقة الحكومة المركزية على إجراء استفتاء يكفله الدستور (غاي وريغان ٢٠٠٦: ٥٩٩-٦٠٠).

٦. تصميم الدساتير دون الوطنية

يتناول هذا القسم الترتيبات الدستورية دون الوطنية من النواحي التالية: نظام الحكم البرلماني أو الرئاسي أو شبه الرئاسي (إلجي ٢٠١١؛ شوغار وكاري ١٩٩٢)، والمجالس التشريعية بغرفة واحدة أو غرفتين، وإجراءات التعديل الدستوري (ولاسيما الحدود النسبية للمرونة والثبات بين المستويين المركزي ودون الوطني)، وتنظيم الحكم المحلي، وحقوق الأقليات، والرموز دون الوطنية، ويقارنها مع الترتيبات المقابلة لها على مستوى الدولة المركزية (ومع الكيانات دون الوطنية الأخرى، عند الضرورة).

نظام الحكم

تشير العديد من الدراسات إلى تشابه كبير في تصميم الإدارات التنفيذية بين المستويين المركزي ودون الوطني. وعلى الرغم من وجود درجات تباين مختلفة على المستوى دون الوطني، يبقى النموذج الأساسي على حاله في أغلب الأحيان. لكن هذا التباين يتسع أحياناً، كما يتضح في روسيا والصومال. أما الاستثناء الواضح فتمثله بابوا غينيا الجديدة، حيث اختارت الدولة المركزية والكيان دون الوطني نموذجين مختلفين تماماً. وثمة مرجعية نظرية وراء اختيار كلا الأسلوبين. فالتشابه يسمح بسهولة الحركة في كلا مستويي الحكم، سواء للأطراف السياسية أو لمجموعات المصالح. بينما يسمح التباين بأفاق تجريب معينة، وفي بعض الحالات قد يتناسب بشكل أفضل مع الظروف السياسية للكيان دون الوطني.

في إثيوبيا (أمهرة) وجنوب أفريقيا (كيب الغربية)، يتطابق تصميم السلطة التنفيذية البرلمانية فعلياً مع نظام الدولة المركزية. وفي إندونيسيا، يتولى الرئيس مقاليد الحكم في الدولة المركزية، بينما يتولى حاكمان الرئاسة في كل من إقليمي أتشيه وبابوا، لكن كلا الإقليمين يعتمدان بالأساس نظاماً رئاسياً يُنتخب فيه الرئيس بشكل مباشر. كما يوجد في البوسنة والهرسك تشابه كبير بين الدستور المركزي للدولة والدساتير دون الوطنية، فجميعها يتبنى مبدأ الرئاسة الجماعية. ففي الدولة المركزية، يتألف مجلس الرئاسة من ثلاثة ممثلين منتخبين عن البوسنيين والكروات والصرب، ويرأسه واحد منهم بالتناوب خلال الفترة الرئاسية المحددة. وفي الاتحاد، يجب أن يمثل الرئيس ونائباه المكونات الشعبية الثلاثة. ومع أن جمهورية صربسكا أكثر تطابقاً مع النموذج شبه الرئاسي، فإن جميع التصاميم الثلاثة هي شبه رئاسية بطبيعتها، حيث ينتخب الرؤساء بشكل منفصل ومباشر، ويخضع الوزراء للمساءلة أمام السلطة التشريعية.

وفي روسيا، تحاكي داغستان النظام شبه الرئاسي للدولة المركزية، في حين تنتخب السلطة التشريعية في الشيشان رئيس السلطة التنفيذية بشكل غير مباشر. ومع ذلك، فإن سمات التصميم الأخرى للنظام الشيشاني تشبه كثيراً نظامي روسيا وداغستان (مثل طريقة تشكيل الحكومة وسلطاتها ووظائفها، كما أن المرشحين لرئاسة الوزراء في كلا الكيانين يسميهما الرئيس الروسي). والاستثناء الواضح هنا تمثله بابوا غينيا الجديدة (سلطة تنفيذية برلمانية) وبوغانفيل (نظام شبه رئاسي)، حيث اختارت الدولة المركزية والكيان دون الوطني نموذجي حكم مختلفين تماماً. وكذلك الأمر في الصومال، فقد حاكت بونتلاند الدولة المركزية في اختيار نموذج السلطة البرلمانية، في حين تبنت جوبالاند نموذجاً شبه رئاسي. ويبدو أن تنوع النماذج في هذه الحالة جاء نتيجة العملية الفريدة لتشكيل الدولة، فعندما تكون الدولة المركزية ضعيفة ولا

تسيطر على كامل أراضيها، يهدف بناء الدساتير دون الوطنية جزئياً إلى بناء قدرات وشرعية الدولة المركزية من القاعدة قدر الإمكان.

في جميع الدول الاتحادية، يتألف المجلس التشريعي المركزي من غرفتين بينما تتألف المجالس التشريعية دون الوطنية من غرفة واحدة، باستثناء البوسنة والهرسك (ما عدا منطقة برتشكو؛ هي كيان دون وطني خاص أصغر حجماً، فيها مجلس تشريعي من غرفة واحدة). ويبدو أن ذلك يتبع القاعدة القائلة بأن الغرفة الثانية تمثل الأقاليم في الدول الاتحادية، بينما لا يتعين على المجالس التشريعية للكيانات دون الوطنية أداء هذه المهمة بالضرورة. أما في البوسنة والهرسك، فثمة عاملان يؤثران بشكل واضح على المجالس التشريعية ذات الغرفتين: يوجد لدى الاتحاد مستوى إضافي من نقل السلطة إلى الكانتونات يتطلب تمثيلاً له، كما أن نظام المجالس التشريعية ذات الغرفتين على جميع المستويات هو جزء من نظام مدروس ومعد للتقاسم التوافقي للسلطة (إلى جانب الهدف العام في تمثيل متساو للمكونات العرقية الثلاث على جميع المستويات). وفي الدول الموحدة، يتألف المجلس التشريعي في كل من بابوا غينيا الجديدة وبوغانفيل من غرفة واحدة، وفي إندونيسيا، تتألف السلطة التشريعية للدولة المركزية من غرفتين، وكذلك في آتشيه وبابوا. ومع ذلك، فإن جميع الغرف النيابية الثانية في إندونيسيا هي هيئات استشارية ضعيفة نسبياً، وليست آليات مراقبة كما يقضي المفهوم التقليدي لنظام الغرفتين، مع أنها منتخبة بشكل مباشر وتتمتع بصلاحيات قضائية محدّدة.

للاطلاع على معلومات إضافية عن أنظمة الحكم في الدساتير المركزية ودون الوطنية، أنظر الجدول ٦-١. ومع أن البوسنة والهرسك واتحاد البوسنة والهرسك قلماً يصنفان ضمن الأنظمة شبه الرئاسية، ربما بسبب نظام الرئاسة الجماعية الفريد من نوعه، إلا أن كلتا الحالتين تستوفي تعريف النظام شبه الرئاسي المعتمد لأغراض هذه الدراسة. ففي كلا الحالتين يتمتع الرئيس بسلطات تنفيذية فعلية، ويُنْتخَب بشكل مباشر ومنفصل عن مجالسهما التشريعية، ويحكم بواسطة مجلس وزراء خاضع للمساءلة أمام السلطة التشريعية.

الجدول ٦-١. أنظمة الحكم في الدول الاتحادية والموحدة

الدولة المركزية/ الكيان دون الوطني	نظام الحكم	شرح موجز	غرفتان/ غرفة واحدة
الدول الاتحادية			
البوسنة والهرسك	جمهورية شبه رئاسية	رئاسة تشاكرية دورية منتخبة بشكل مباشر ومجلس وزراء خاضع للمساءلة أمام المجلس التشريعي	غرفتان
اتحاد البوسنة والهرسك	نظام شبه رئاسي	رئاسة تشاكرية دورية منتخبة بشكل مباشر ومجلس وزراء خاضع للمساءلة أمام المجلس التشريعي	غرفتان
جمهورية صربسكا	نظام شبه رئاسي	رئيس ومجلس وزراء منتخبين بشكل مباشر	غرفتان
مقاطعة برتشكو	نظام برلماني	حاكم منتخب من قبل مجلس المقاطعة	غرفة واحدة
جزر القمر	الدستور دون الوطني لأنجوان غير متوفر على الإنترنت		
إثيوبيا	جمهورية برلمانية	رئيس وزراء يرأس حكومة يشكلها حزب الأغلبية في المجلس التشريعي	غرفتان
أمهرة	نظام برلماني	حكومة يشكلها حزب الأغلبية في المجلس التشريعي	غرفة واحدة
روسيا	جمهورية شبه رئاسية	رئيس منتخب بشكل مباشر يعين رئيس الوزراء والوزراء ويخضع للمساءلة أمام المجلس التشريعي	غرفتان
الشيستان	نظام برلماني (الرئيس الروسي يرشح الرئيس الجمهوري)	رئيس جمهورية منتخب من قبل المجلس التشريعي	غرفة واحدة
داغستان	نظام برلماني (الرئيس الروسي يرشح رئيس السلطة التنفيذية)	رئيس الجمهورية المنتخب بشكل مباشر هو رئيس السلطة التنفيذية، ويحكم دون الرجوع إلى السلطة التشريعية	غرفة واحدة
الصومال	جمهورية برلمانية	رئيس الدولة يُنتخب بشكل غير مباشر، ورئيس الوزراء يُنتخب بشكل غير مباشر وهو رئيس الحكومة	غرفتان
إقليم بونتلاند	نظام برلماني	رئيس وزراء منتخب بشكل غير مباشر	غرفة واحدة
جوبالاند	نظام شبه رئاسي	رئيس منتخب بشكل منفصل عن المجلس التشريعي (ويشكل غير مباشر من قبل "مؤتمر المندوبين" وليس من قبل الشعب مباشرة)، ومجلس وزراء خاضع للمساءلة أمام المجلس التشريعي	غرفة واحدة
جنوب أفريقيا	جمهورية برلمانية	نظام هجين يتولى رئيس الدولة فيه رئاسة الحكومة أيضاً، وينتخبه البرلمان وليس من قبل الشعب مباشرة	غرفتان
كيب الغربية	نظام برلماني	رئيس وزراء ينتخبه المجلس التشريعي للمقاطعة وليس من قبل الشعب مباشرة	غرفة واحدة
جنوب السودان	الدساتير دون الوطنية غير متوفرة على الإنترنت		
السودان	الدساتير دون الوطنية غير متوفرة على الإنترنت		
الدول الموحدة			
إندونيسيا	جمهورية رئاسية	رئيس منتخب بشكل مباشر/رئيس دولة وحكومة	غرفتان (غرفة ثانية ضمنية)
آكتيه	نظام رئاسي	حاكم منتخب بشكل مباشر	غرفتان (غرفة ثانية ضمنية)
بابوا	نظام رئاسي	حاكم منتخب بشكل مباشر	غرفتان (غرفة ثانية ضمنية)
بابوا غينيا الجديدة	ملكية برلمانية	ملكة يمثلها الحاكم العام بصفة رئيس الدولة، ورئيس حكومة منتخب بشكل غير مباشر	غرفة واحدة
بوغانفيل	نظام شبه رئاسي	رئيس منتخب بشكل مباشر يرأس مجلساً تنفيذياً يتألف من أعضاء من المجلس التشريعي	غرفة واحدة

إجراءات التعديل الدستوري

يُعدّ تعديل أو استبدال الدساتير المركزية ودون الوطنية في جميع البلدان المدروسة أصعب من تعديل القوانين العادية، كما تختلف إجراءات التعديل باختلاف الدولة وتقاليدها القانونية. ورغم أن تقييم مرونة الدساتير ليس بالأمر السهل، فإن الجدول ٦-٢ يقيم ثباتها النسبي استناداً إلى حقيقة أن تعديل الدساتير المركزية أصعب من تعديل الدساتير دون الوطنية في جميع الدول. فباستثناء بوغانفيل، لا يشترط تعديل الدساتير المركزية للدول موافقة صريحة في الدساتير دون الوطنية، حتى لو أثرت تلك التعديلات على الحيز الدستوري دون الوطني. لكن حالات كثيرة، تضع أحكاماً ضمن إطار إجراءات تعديل الدستور المركزي

للدولة تنص على عرض وجهات نظر الكيانات دون الوطنية (من خلال وجهات نظر الأقاليم الممثلة في الغرفة الثانية).

ويُعدّ الحق أو السلطة بإجراء تعديلات دستورية أو الشروع بها مهماً من ناحيتين. أولاً، يوضح العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، اللتان تتقاسمان عملياً حق الشروع في التعديلات في معظم الحالات. لكن في بعض الحالات، كما في روسيا، تلعب السلطة التنفيذية الدور الرئيسي في بدء التعديلات، وحتى في هذه الحالة يتشارك المجلس التشريعي والكيانات دون الوطنية هذا الحق. وفي دول أخرى مثل إندونيسيا، تلعب السلطة التشريعية دوراً مهماً. ومن ناحية ثانية، فإن تعديل الدستور يسلط الضوء على العلاقة بين المستويين المركزي ودون الوطني. وباستثناء روسيا، لا يجوز للكيانات دون الوطنية الشروع في أي تعديلات تمس الدساتير المركزية للدول. وفي بعض الحالات، يُشترط إجراء مشاورات مكثفة قبل تعديل الدستور المركزي للدولة (كما هو الحال بالنسبة إلى تعديلات الدستور في بابوا غينيا الجديدة بشأن نقل السلطات إلى بوغانفيل). وفي حالات أخرى، يتيح تمثيل الأقاليم في الغرفة الأولى (مجلس الشيوخ) عرض وجهات نظر الكيانات دون الوطنية بشأن الشروع في الإجراءات، كما في جنوب أفريقيا وإندونيسيا. وبالمثل، فإن معظم الكيانات دون الوطنية لا تمنح مؤسسات الدولة المركزية الحق في الشروع في إجراء تعديلات على دساتيرها، باستثناء أمهرة، حيث يتضمن دستور إثيوبيا إجراءات تتعلق بالمجالس التشريعية في المركز والكيانات دون الوطنية عند اعتزام القيام بتغييرات على المبادئ التأسيسية والحقوق الأساسية. وبما أن الدساتير دون الوطنية لا تشبه وبابوا منصوص عليها في دستور إندونيسيا، فإن تعديلها يقتصر على المؤسسات المركزية. وفي بابوا غينيا الجديدة وبوغانفيل، يعني شرط التشاور التفصيلي أن كلا المستويين يملك الحق في إجراء في التعديلات.

وثمة جانب آخر مهم في العلاقة بين المستويين المركزي ودون الوطني يكمن في إلزامية التشاور مع مستويات الحكم الأخرى غير تلك التي تسعى إلى التغيير والحصول على موافقتها. فباستثناء حالتين، تضع جميع الدول الاتحادية المدروسة هنا شرط إجراء شكل من أشكال المشاورات. وفي معظم الحالات يتطلب تعديل الدستور المركزي للدولة موافقة السلطة التشريعية في كياناتها دون الوطنية. وفي البوسنة والهرسك، يتجلى الثبات في الشروط التشاركية المعقدة للتوافق بين المكونات التي تقع في صلب إجراءات التعديل الدستوري. وفي جنوب أفريقيا، يتم التعبير عن وجهات النظر دون الوطنية في الغرفة الثانية للمجلس التشريعي المركزي (التي تتألف من ممثلي المقاطعات) وليس في المؤسسات دون الوطنية. أما في الدول الموحدة، فالحالة أكثر تداخلاً. ففي إندونيسيا لا تمنح المؤسسات دون الوطنية أي دور في تعديل دستورها، إلا أن المجلس التشريعي المركزي من غرفتين يعقد جلسة مشتركة عند النظر في إجراء تعديلات دستورية، وتتاح بذلك للغرفة الثانية، على الرغم من ضعفها الشديد، فرصة تمثيل وجهات نظر المقاطعات في إجراءات التعديل. وفي بابوا غينيا الجديدة، لا توجد أي شروط إلا إذا كان التعديل يخص بوغانفيل، حيث تشترط موافقة الكيان دون الوطني لإجراء تغيير في الدستور المركزي للدولة.

لا تتضمن معظم الدساتير دون الوطنية في الدول الاتحادية أي دور للمشاورات مع مؤسسات الدولة المركزية أو موافقة على إجراءات تعديلها، باستثناء أمهرة، وذلك بموجب إطار الشروع في الإجراءات نفسه (المذكور أعلاه). ويشترط إقرار أي تعديل على أي دستور دون وطني في جنوب أفريقيا مصادقة المحكمة الدستورية على تطابقه مع الدستور المركزي للدولة (أنظر الجدول ٤-١). وفي الدول الموحدة، لا يشترط إبلاغ السلطة التنفيذية للدولة المركزية بالتعديلات الدستورية دون الوطنية، إلا في بوغانفيل.

ثمة تنوع واسع في القواعد الإجرائية للتعديلات الدستورية، يشمل: أغلبية تشريعية معززة، أغلبية موازية، إجماع توافقي، إجراءات برلمانية خاصة بما فيها جلسات مشتركة أو منفصلة للمجالس التشريعية من غرفتين، مهل زمنية (مثل وضع جداول زمنية محددة لإبطاء هذه الإجراءات)، استفتاءات، وصولاً إلى تشكيل جمعيات تأسيسية (انظر أيضاً ديكسون وهولدن ٢٠١١). وتعتبر الدساتير المركزية أكثر ثباتاً من الدساتير دون الوطنية، باستثناء البوسنة والهرسك وإثيوبيا (غينسبورغ وبوسنر ٢٠١٠). وتتضمن بعض الدساتير 'شرط الدائمة أو الدوام' تحظر صراحة أي تعديل لأنواع معينة من الأحكام (كلاين وشايو ٢٠١٢)، ومعظمها في مجال الحقوق الأساسية/حقوق الإنسان والمبادئ التأسيسية وإجراءات التعديل. ورغم أهمية هذه المواد في أعقاب النزاعات (سوتو ٢٠١٧)، قلما يدرجها معظم واضعي الدساتير في الدستور لتعذر تعديلها بشكل قانوني. ولا نجدها في العينة التي تناولها هذه الورقة، إلا في دساتير البوسنة والهرسك واتحاد البوسنة والهرسك وجزر القمر والصومال وإندونيسيا، وروسيا إلى حد ما. وإندونيسيا هي الدولة

الوحيدة التي تحمي وحدة كيائها من خلال 'شرط الدائمة'. وتتضمن نسختنا عام ٢٠٠٩ (المعدلة) وعام ٢٠٠١ من دستور اتحاد جزر القمر هذا الشرط لحماية وحدة الدولة الاتحادية واستقلالية الكيانات دون الوطنية.

الجدول ٢-٦: إجراءات التعديل في الدول الاتحادية والموحدة

الدولة لمركزية/الكيان دون الوطني	مستوى الجمود التسبي	المؤسسة المخولة ذات الصلاحية لإجراء التعديل	قواعد التعديل
الدول الاتحادية			
اليوسنة والهرسك	مرتفع	المجلس التشريعي لا يوجد دور للكيان دون الوطني	أغلبية الثلثين في الغرفة الأولى (درجة عالية من التوافق بين المكونات).
	مرتفع	الرئيس بالاتفاق مع نوابه والحكومة وأغلبية أعضاء الغرفة الأولى وأغلبية ممثلي الشعب المكونة الأساسية الثلاثة في الغرفة الثانية لا يوجد دور للدولة المركزية	أغلبية بسيطة من ممثلي المكونات الأساسية الثلاثة في الغرفة الثانية، وأغلبية الثلثين في الغرفة الأولى.
جمهورية صربسكا	مرتفع	رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ٣٠ نائباً من الغرفة الأولى بالحد الأدنى لا يوجد دور للدولة المركزية	أغلبية الثلثين في الغرفة الأولى وأغلبية ممثلي كل مكون من المكونات الشعبية للاتحاد في الغرفة الثانية.
	مرتفع	(غير واضح)	ثلاثة أرباع الحد الإجمالي للمستشارين المنتخبين في مجلس المقاطعة، وثلاث أعضاء مستشاري كل شعب من الشعب المكونة من الحاضرين والمصوتين على الأقل.
جزر القمر	الدستور دون الوطني لأنجوان غير متوفر على الإنترنت		
إثيوبيا	مرتفع	غير واضح، لكن وفقاً للأعراف البرلمانية، تقترح بذلك الغرفة الأولى على الأغلب بطلب من الحكومة (حزب الأغلبية) موافقة المجالس التشريعية دون الوطنية	نوعان من الإجراءات حسب الحالات المحددة: (١) أغلبية الثلثين في كلا الغرفتين، إضافة إلى موافقة بأغلبية بسيطة في جميع المجالس التشريعية دون الوطنية، (٢) أغلبية الثلثين في الغرفتين في جلسة مشتركة، إضافة إلى موافقة بأغلبية بسيطة في ثلثي المجالس التشريعية دون الوطنية.
	مرتفع	ثلاث أعضاء المجلس التشريعي، أو أغلبية أعضاء مجلس الولاية الإقليمي، أو أغلبية أصوات أعضاء أحد مجالس القوميات داخل الكيان دون الوطني، أو ثلث أصوات جميع مجالس وريدا في الكيان دون الوطني، أو ثلث أصوات جميع مجالس القبائل في الكيان دون الوطني	حسب الأحكام المطلوب تعديلها بالتحديد: (١) بموجب المادة ١٠٥ من دستور إثيوبيا أي أغلبية الثلثين في الغرفتين في جلسة مشتركة، بالإضافة إلى موافقة أغلبية بسيطة من ثلثي المجالس التشريعية دون الوطنية. (٢) أغلبية النصف + واحد لجميع مجالس وريدا، وأغلبية ثلثي أعضاء أحد مجالس القوميات، وثلاثة أرباع أصوات أعضاء المجلس التشريعي. (٣) الأحكام المتعلقة بقواعد التعديل: أغلبية الثلثين في ثلثي جميع مجالس وريدا، وأغلبية الثلثين في ثلثي مجالس القوميات، وثلاثة أرباع أصوات أعضاء المجلس التشريعي.
أمهرة	مرتفع	لا تُعطل بعض الأحكام في الدستور المركزي والدساتير دون الوطنية الأخرى إلا بموجب إجراءات معينة ينص عليها الدستور المركزي	

روسيا	مرتفع	الرئيس، أو مجلس النواب، أو مجلس الشيوخ، أو الحكومة، أو نواب الكيانات دون الوطنية، أو خمس أعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ على الأقل	حسب فصول الدستور المطلوب تعديلها: (١) دعوة من الجمعية التأسيسية (من قبل ثلاثة أخماس جميع أعضاء مجلسي النواب والشيوخ)، أو موافقة ثلثي العدد الإجمالي لأعضائها، أو الدعوة لإجراء استفتاء. (٢) ثلاثة أرباع أصوات مجلس النواب، وتلقي أصوات مجلس الشيوخ، وأغلبية بسيطة في ثلثي أصوات المجالس التشريعية دون الوطنية على الأقل. (٣) (إضافة أو تغيير حدود الكيانات دون الوطنية) ثلاثة أرباع أصوات مجلس النواب، وثلثي أصوات مجلس الشيوخ.
		موافقة المجالس التشريعية دون الوطنية	
التشيان	منخفض	رئيس جمهورية التشيان أو المجلس التشريعي	أغلبية الثلثين في المجلس التشريعي دون الوطني. وإذا رفض رئيس الجمهورية إجراء التعديل، تستطع أغلبية ثلاثة أرباع أصوات المجلس التشريعي رفض قرار الرئيس.
		لا يوجد دور للدولة المركزية	
داعستان	متوسط	رئيس داعستان أو المجلس التشريعي أو الحكومة أو ثلث العدد الإجمالي لأعضاء المجلس التشريعي على الأقل	نوعان من الإجراءات: (١) دعوة من الجمعية التأسيسية واستفتاء. (٢) أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي دون الوطني.
		لا يوجد دور للدولة المركزية	
الصومال	مرتفع	الغرفة الأولى	تعديل الأحكام يتطلب أغلبية الثلثين في كلا الغرفتين واستفتاء.
		لا يوجد دور للكيان دون وطني	
إقليم برنكلاند	متوسط	خمس أصوات المجلس التشريعي دون الوطني، أو حكومة الكيان دون الوطني، أو ٥,٠٠٠ ناخب	أغلبية ثلاثة أرباع أصوات المجلس التشريعي دون الوطني في تسويتين متعاقبتين بفاصل زمني لمدة شهر واحد.
		لا يوجد دور للدولة المركزية	
جوبالاند	منخفض	أغلبية الثلثين في المجلس التشريعي دون الوطني	أغلبية ثلاثة أرباع أصوات المجلس التشريعي دون الوطني.
		لا يوجد دور للدولة المركزية	
جنوب أفريقيا	مرتفع	الجمعية الوطنية (الغرفة الأولى)، مع إمكانية مشاركة الغرفة الثانية	حسب أقسام/فصول الدستور المطلوب تعديلها: (١) ثلاثة أرباع أصوات الغرفة الأولى، وموافقة ست مقاطعات على الأقل في المجلس الوطني للمقاطعات.
		لا يوجد أي دور للمؤسسات دون الوطنية في الإجراءات المركزية، باستثناء المجلس الوطني للمقاطعات	(٢) ثلثي أصوات الغرفة الأولى، وموافقة ست مقاطعات على الأقل في المجلس الوطني للمقاطعات.
كيب الغربية	منخفض	المجلس التشريعي في المقاطعة	أغلبية الثلثين في المجلس التشريعي دون الوطني.
		لا يوجد أي دور للدولة المركزية في جميع التعديلات الدستورية دون الوطنية، باستثناء تصديق المحكمة الدستورية	
جنوب السودان		الدساتير دون الوطنية غير متوفرة على الإنترنت	
السودان		الدساتير دون الوطنية غير متوفرة على الإنترنت	

الدول الموحدة		
إندونيسيا	مرتفع	تألت أعضاء الجمعية الاستشارية الشعبية (أو جلسة مشتركة للفرقتين الأولى والثانية) لا يوجد دور للكيانات دون الوطنية، باستثناء دور محدود للغرفة العليا بتمثيل مصالح المقاطعات
	منخفض	أغلبية بسيطة في جلسة مشتركة للفرقتين الأولى والثانية، بائنتراط حد أدنى من الحضور (على الأقل ثلثي مجموع الأعضاء). لا يجوز تعديل الأحكام المتعلقة بتشكيل الدولة الموحدة (المادة ٣٧)).
أنتيه	منخفض	غرفتا المجلس التشريعي للمقاطعة، أو الغرفة الأولى في المجلس المركزي بالتشاور مع الغرفة الأولى في أنتيه
	منخفض	لا يوجد دور للدولة المركزية
بابوا	منخفض	غرفتا المجلس التشريعي للمقاطعة
	منخفض	دور مهمين للدولة المركزية
بابوا غينيا الجديدة	مرتفع	غير واضح، لكن وفقاً للاعتراف البرلمانية، تشرع بالتعديل الغرفة الأولى على الأغلب بطلب من الحكومة (حزب الأغلبية)
	منخفض	أغلبية مطلقة (١) أغلبية مطلقة (٢) حسب المادة المطلوب تعديلها: (١) أغلبية مطلقة (٢) أغلبية ثلاثة أرباع الأصوات. (٣) أغلبية الثلثين في المجلس التشريعي (الحالة العامة).
بوغانفيل	منخفض	أما التعديلات التي تمس بوغانفيل، يجب إجراء مقاربات مكثفة على المستوى دون الوطني
	منخفض	أما التعديلات التي تمس بوغانفيل، يجب إجراء مقاربات مكثفة على المستوى دون الوطني
بوغانفيل	منخفض	الحكومة الوطنية أو حكومة بوغانفيل (بالتشاور)
	منخفض	دور ثانوي للدولة المركزية

ملاحظة : تحدد هذه الورقة مستوى جمود الدستور دون الوطني (صعوبة/سهولة تعديله) مقارنة بالدستور المركزي للدولة، الذي يفترض أنه 'مرتفع أساساً'، لأنه القانون الأعلى للبلد، ومن البديهي أن يكون تعديله أصعب من القوانين العادية. ويقصد بالمستويين 'متوسط' و'منخفض' التمييز بين مستوى ثبات مختلف الدساتير دون الوطنية في البلد نفسه. فإذا وجد دستور دون وطني واحد، وكانت قواعد تعديله أقل جموداً (أو أكثر مرونة) من قواعد تعديل الدستور المركزي للدولة، يعتبر تلقائياً ذو مستوى ثبات 'منخفض'. وعندما يوجد دستوران دون وطنيان أو أكثر مع قواعد تعديل مختلفة (وأكثر أو أقل جموداً/مرونة)، فالدساتير الأسهل تعديلاً تصنف على أنها ذات مستوى ثبات 'منخفض'. والدساتير التي تقع من حيث مستوى الثبات 'بين' الدستور المركزي للدولة والدستور دون الوطني الأسهل تعديلاً تصنف على أنها ذات مستوى ثبات 'متوسط'. وليس المطلوب من هذه التصنيفات أن تكون دقيقة. بل الهدف منها إعطاء انطباع عن مستوى ثبات/مرونة كل دستور.

من يتولى الحكم المحلي؟

تسمح الدساتير المركزية والدساتير دون الوطنية في الدول التي تتناولها هذه الورقة ببعض أشكال الحكم المحلي، باستثناء البوسنة والهرسك، التي تسمح بترتيبات خاصة في منطقة برتشكو فقط. وقد تأسست هذه المنطقة بعد اتفاقية دايتون وتدار حالياً وفق النظام الأساسي لمنطقة برتشكو في البوسنة والهرسك لعام ٢٠٠٨ (غافريك وبانوفيتش وباريرو ٢٠١٣: ٢٣). كما توجد مثل هذه الترتيبات الخاصة في الدساتير دون الوطنية لأهمرة وبوغانفيل. وينص دستور الصومال على مستويات الحكم المحلي، لكنه لا يتطرق لها في أي مواد دستورية أخرى. وتنص تعديلات عام ٢٠٠٩ على دستور جزر القمر لعام ٢٠٠١ على أن الجزر المتمتعة بالحكم الذاتي تستطيع إدارة المجتمعات المحلية، دون تقديم أي تفاصيل إضافية. وتقر إثيوبيا وبابوا غينيا الجديدة بمبدأ الحكم الذاتي، ويحدد الدستور المركزي للدولة الإطار الأساسي لتنظيمه ووظائفه. وفي البوسنة والهرسك وجزر القمر والصومال، تنفرد الكيانات دون الوطنية بتصميم وإدارة الحكومات المحلية. وفي إثيوبيا، يحدد الدستور المركزي للدولة المبادئ الأساسية وهيكلية الهيئات المحلية، لكنه ينقل صلاحيات تنفيذية إضافية إلى الكيانات دون الوطنية (إلا أن الحكومة المركزية تمارس دوراً تديلاً أكبر). وينطبق الأمر نفسه على بابوا غينيا الجديدة وبوغانفيل، مع أن الدولة المركزية هنا تمارس في مناطق أخرى من البلاد تدخلاً مباشراً أكبر في شؤون الحكومات المحلية.

في الطرف الآخر من الطيف، نلاحظ إن الترتيبات الخاصة بالحكم المحلي مدروسة بعناية في الدساتير المركزية لدول جنوب أفريقيا وروسيا وإندونيسيا، ولو بأشكال مختلفة. ويستند الحكم المحلي في جنوب أفريقيا إلى مفهوم 'الحكم التشاركي'، وهو ركيزة أساسية في الدستور الذي يعترف بالمجالات الوطنية والإقليمية والمحلية في هيكل حكم مؤلف من ثلاث مستويات. ويشرح الدستور المبادئ التعاونية (التشاركية) التي تحكم علاقة المجالات الثلاثة مع بعضها، ويحدد بالتفصيل سلطات ووظائف ومكونات وهيكلية الحيز المحلي. ويحدد دستور روسيا تفاصيل مؤسسية أقل من جنوب أفريقيا بشأن الحكم المحلي، لكنه يحاكي نهجها في وضع إطار نظري مدروس بعناية لهذا المستوى. فهو يقر ويضمن مبدأ 'الحكم الذاتي المحلي' ويميز بينه وبين مؤسسات الحكم دون الوطنية. كما يصف الدستور المبادئ الناظمة للحكم الذاتي المحلي، لكنه يترك الباب مفتوحاً أمام المجتمعات المحلية لاتخاذ القرار بشأن تحديد شكله، مع ضمان استقلالية الحكم المحلي عن الكيانات دون الوطنية. يقسم دستور إندونيسيا البلاد إلى محافظات، ويقسم هذه المحافظات إلى مقاطعات وبلديات. كما يحدد الهيكلية الأساسية لهذه الوحدات الإدارية بشكل يحاكي تصميم السلطتين التنفيذية والتشريعية للدولة المركزية، لكنه يترك التفاصيل للقوانين المحلية. وهذا إجراء شائع، لأن معظم الدساتير (المركزية ودون الوطنية) تضع المبادئ الرئيسية، وتترك للقوانين تحديد التفاصيل.

كما ينص دستور روسيا وإندونيسيا على روابط مؤسسية مباشرة (بما فيها العلاقات الضريبية والمالية) بين الدولة المركزية والحكومات المحلية، قد تتخطى المستوى دون الوطني. ويشترط نظام جنوب أفريقيا المؤلف من ثلاث مستويات وجود علاقة مباشرة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، لكنه يحمي استقلالية الكيانات دون الوطنية في علاقتها مع الحكومات المحلية.

هذه السمات في الدساتير المركزية موجودة أيضاً في الدساتير دون الوطنية. ويُعدّ دستور جوبالاند الأقل تفصيلاً، لأنه لا يقر إلا بوجود هيئات حكم محلي، ويحيل كل ما عدا ذلك إلى التشريعات والقوانين المستقبلية. وتحتوي الدساتير دون الوطنية لاتحاد البوسنة والهرسك وجمهورية صربسكا وبوغانفيل والشيخان وداغستان على بعض التفاصيل، لكنها تترك للقوانين ذكر التفاصيل الكاملة. وفي هذه المجموعة من الدساتير دون الوطنية، يتصف دستور بوغانفيل بترتيبات أكثر تميزاً مقارنة بالدستور المركزي للدولة، في حين تكرر أحكام دساتير الشيخان وداغستان بشكل شبه حرفي الإطار الدستوري لروسيا. وتتضمن الدساتير دون الوطنية لكيب الغربية وبوتلاند تفاصيل كثيرة حول الحكم المحلي (ومرة أخرى هنا، تترك التفاصيل الكاملة لقوانين وتشريعات دون وطنية أخرى)، وتعدّ قوانين الحكم الذاتي لاتشيه وبابوا الأكثر تفصيلاً بشأن الحكم المحلي، وهي متشابهة جداً من هذه الناحية. وهذه التفاصيل الدقيقة هي خاصة لهيكل الحكم الذاتي على المستوى دون الوطني، حتى في تداخله الوثيق مع الهيكل الموحد الوارد في دستور إندونيسيا.

حقوق الأقليات

إلى جانب الأنظمة المحلية للحكم الذاتي، تنص غالبية الدساتير المركزية ودون الوطنية التي تناولتها هذه الورقة على أنظمة خاصة ملزمة لحقوق الجماعات موجهة لحماية الأقليات. وتعزز الأحكام المتعلقة بهذا النوع من الحقوق بعضها بعضاً (أي بين الدساتير المركزية ودون الوطنية)، أو يحلّ بعضها محل البعض الآخر.

تنص الدساتير المركزية في البوسنة والهرسك وإثيوبيا وروسيا وجنوب أفريقيا على حقوق محددة للأقليات. كما ترد هذه الحقوق في الدساتير دون الوطنية لاتحاد البوسنة والهرسك وجمهورية صربسكا ومنطقة برتشكو وأمهرة. أما الدساتير المركزية التي لا تتضمن مثل هذه الحقوق فهي دساتير بابوا غينيا الجديدة والصومال وإندونيسيا، لكن بعض الأحكام في دستور إندونيسيا تقرّ بالحقوق العرقية والثقافية للمجتمعات التقليدية، إضافة إلى إقرارها بواجب الدولة في احترام اللغات المحلية والحفاظ عليها بوصفها 'كنوزاً ثقافية وطنية'. ومن بين الكيانات دون الوطنية في إندونيسيا، لا يحتوي القانون الخاص بالحكم الذاتي لبابوا أي إشارة إلى حقوق الأقليات، ولا قانون أتشيه أيضاً، لكنه يشير إلى تقاليد وعادات وزعامات السكان الأصليين وحمايتهم، وهي ليست جميعاً بالضرورة حقوق أقليات، لكنها تتعلق بأغلبية سكان الكيانات دون الوطنية.

وتقدّم البوسنة والهرسك وجنوب أفريقيا أوضح أشكال الحماية الدستورية لحقوق الأقليات. فقد أدت النزاعات السابقة والتحويلات بعد انتهائها إلى النص على مثل هذه الحماية، واستندت عمليات التسوية كثيراً إلى الخطاب العالمي لحقوق الإنسان. ويتناول الدستور التوافقي للبوسنة والهرسك حقوق الجماعات بشكل أساسي. فبالإضافة إلى أحكامه المفصلة بدقة بشأن الشعوب والكيانات الثلاثة المكونة له، فإنه يتناول أيضاً حقوق الأقليات من خلال إدراج سلسلة من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان في النظام القانوني المحلي أو الانضمام إليها، كالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تتمتع بالسيادة على القانون المحلي، وعدد من الاتفاقات الدولية الأخرى المعنية بحقوق الأقليات، كالاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله (١٩٦٥)، والميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات (١٩٩٢)، والاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية (١٩٩٤). وتتعدّد هذه الحماية القانونية جميعها ملزمة للكيانات دون الوطنية أيضاً. كما تضمن وثيقة الحقوق في دستور جنوب أفريقيا الحقوق الجماعية للجماعات الثقافية والدينية واللغوية، ويختص البرلمان بإقرار موثيق حقوق إضافية من أجل "تعميق ثقافة الديمقراطية"، وتضمن عملية التصديق القضائية حماية الدساتير دون الوطنية لهذه الحقوق. وبالإضافة إلى ذلك، يسمح الدستور بإقرار تشريعات وطنية تعترف بحق تقرير المصير لأي مجتمع يتقاسم إرثاً حضارياً ولغوياً مشتركاً داخل حدود أية وحدة جغرافية، إنما في إطار حق شعب جنوب أفريقيا كله في تقرير مصيره. وبالمثل، يتميز دستور إثيوبيا بمنحه حقوقاً جماعية للأمم والقوميات والشعوب في إثيوبيا. ويُعطي هذه الجماعات الحق في استخدام لغاتها والتعبير عن ثقافتها والحفاظ على تاريخها، وإنشاء مؤسسات إقليمية للحكم الذاتي (إلى جانب مؤسسات الكيانات دون الوطنية)، والحق 'غير المشروط' في تقرير المصير، بما فيه حق الانفصال.

ومع أنه من غير المعتاد أن تمتد حماية حقوق الأقليات في الدستور المركزي أو دون الوطني إلى جماعات داخل كيانات دون وطنية يحمي دستورها الخاص هذه الحقوق أصلاً، فإن اتحاد البوسنة والهرسك يحمي هذه الحقوق في دستوره دون الوطني. فرغم وجود دساتير خاصة للكانتونات، إلا أن دستور الاتحاد ينص على الكثير من التفاصيل الملزمة بشأن الهياكل الحكومية في الكانتونات، ويطلب من جميع دساتير الكانتونات الامتثال لدستور الاتحاد (وللمزيد من التفاصيل، أنظر الملحق أ).

الرموز

تعبّر الرموز عن الهوية دون الوطنية وحالة التمايز. وتنص عدة دساتير دون وطنية تناولتها هذه الورقة على رموز تختلف عن رموز الدولة المركزية. فمثلاً ينص دستور كيب الغربية على أن تضع التشريعات المحلية رموزاً للمقاطعات. كما ينص دستور داغستان على إصدار قوانين تضع الرموز الخاصة، بما في ذلك شعار وعلم ونشيد الدولة. وينص دستور أمهرة على أن تضع القوانين العلم والشعار والنشيد الوطني الذي يجب أن يعبر عن غايات الدستور والإيمان بالمصير المشترك والعيش مع بقية شعوب إثيوبيا. وينص دستور جوبالاند على العلم والشعار والختم الرسمي، لكنه لا يذكر النشيد. ويترك دستور اتحاد البوسنة والهرسك للمجالس التشريعية وضع رموز كالعلم والنشيد والشعار والختم، إضافة إلى رموز أخرى. لكن الموافقة عليها تتطلب أغلبية الأصوات في مجلسي البوسنة والهرسك، بما في ذلك أغلبية نواب البوسنة والكروات في مجلس الشعوب. ويحدد علم وشعار ونشيد جمهورية صربسكا بقوانين. ويحتوي دستور بوغانفيل على أحكام تفصيلية أكثر من غيره، ترمي إلى إنشاء رموز "ذات طابع فريد خاصة ببوغانفيل". وينص على أن تضع قوانين بوغانفيل العلم والشعار والشارة والختم والقسم والنشيد الوطني واللباس الرسمي والجوائز والأعياد والعطل الرسمية. وهكذا، فإن هذه الدساتير دون الوطنية تنص على رموزها الخاصة بما يتوافق مع الهامش الذي تسمح به الدساتير المركزية لدولها، لكنها لا تشير إلى ضرورة الحصول على موافقة إضافية من الدولة المركزية.

وبعيد القانون الخاص بالحكم الذاتي لآتشيه التأكيد على اعتماد العلم الوطني والنشيد الوطني لإندونيسيا، ولكنه يجيز لحكومة آتشيه إصدار قانون باعتماد علم وشعار ونشيد يعبر عن سماتها الخاصة. لكنه ينص على أن علم آتشيه لا يعتبر رمزاً لسيادتها. وينص القانون الخاص بالحكم الذاتي لبابوا على ما يشبه ذلك.

يخلو دستور الشيشان من ذكر الرموز، في حين ينص دستور بونتلاندا على اعتماد شعار وعلم ونشيد دولة الصومال المركزية. وأخيراً، فإن النظام الأساسي لمنطقة برتشكو هو الحالة الوحيدة بين الحالات التي

تناولتها الورقة الذي ينص على عدم جواز تبني علم أو شعار لها غير علم أو شعار البوسنة والهرسك، ويؤكد ختمها وقسّمها على أنها جزء من البوسنة والهرسك.

٧. الخاتمة

درست هذه الورقة دولاً متضررة من النزاعات اعتمدت أطراً دستورية دون وطنية بأشكال عدة، من مجرد القيام بتنظيم شؤون هذه الكيانات دون الوطنية بعد النزاعات حتى معالجة المطالبات الإقليمية بالحكم الذاتي. ومع أن مسألة الدساتير دون الوطنية حظيت باهتمام سياسي وأكاديمي في السنوات الأخيرة، فإن هذه الورقة تركز على البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات التي يؤدي بناء دستور دون وطني فيها إلى إثارة أسئلة مختلفة وأكثر صعوبة من البلدان المستقرة والسلمية ذات تقاليد الحكم الدستوري الراسخة.

درست الورقة كيانات دون وطنية محددة كوحدات إقليمية داخل بلدانها، ويعتبر سكانها متميزين من حيث الهوية التاريخية والعرقية والثقافية. وتؤثر الدساتير المركزية للدول الاتحادية أو الموحدة على كيفية فهم 'الحيز الدستوري' للكيانات دون الوطنية. وتضع هذه الدساتير عادة الحيز الدستوري دون الوطني، كما قد تحدده اتفاقات السلام و/أو الترتيبات السياسية الانتقالية. ويكتسب هذا المزيج من الاتفاقات الرسمية والسياسية أهمية بالغة في الفهم الشامل لنطاق وطبيعة المسألة الدستورية دون الوطنية في تلك البلدان المتضررة من النزاعات، ولا سيما تسلسل خطوات عملية التسوية السياسية التي يحدد مجرياتها الحيز الدستوري دون الوطني.

ثمة أسباب عديدة لإقرار دساتير دون وطنية. فمن وجهة نظر الدولة المركزية، يعد إعطاء حيز دستوري دون وطني عاملاً مساعداً في إدارة النزاعات في الأنظمة السياسية ذات المجتمعات المتعددة والجماعات المتمركزة جغرافياً، كما يساعد في تحسين المشاركة السياسية والتمثيل السياسي. ومن وجهة نظر الكيانات دون الوطنية، تضيف الدساتير دون الوطنية طابعاً مؤسسياً على مطالب الحكم الذاتي، وتعزز شرعية هذه المؤسسات، و/أو توفر استقرار الحكم في البلدان المتضررة من النزاعات. وتعطي دراسات الحالة صورة مختلطة عن دور عمليات بناء الدساتير دون الوطنية في منع/إدارة النزاعات.

وإلى جانب هذه المعايير النظرية الدستورية دون الوطنية، درست هذه الورقة بالتفصيل الأبعاد الميدانية لبناء الدساتير دون الوطنية، إضافة إلى المحتوى الملموس لتصميمها. فعلى صعيد عملية البناء، درست الورقة سلسلة من القضايا المهمة، مثل مقدار الهامش الممنوح للكيان دون الوطني لتصميم مؤسسات حكم خاصة به، ومؤسسات مكلفة بصياغة وإقرار دستوره، وهل يتطلب هذا الدستور مصادقة مؤسسات الدولة المركزية (القضائية منها والسياسية، وإذا كانت المصادقة مطلوبة، ما مدى استقلالية وشرعية هذه الهيئات من وجهة نظر الكيان دون الوطني)، وآليات تسوية المنازعات في نظام متعدد المستويات. وكما في جميع عمليات بناء الدساتير، تعد المهل الزمنية والتشاركية من المكونات الأساسية للحيز دون الوطني. كما شمل التحليل دور المجتمع الدولي، حيثما وجد.

ثم انتقلت الورقة إلى تصميم الدساتير، ودرست مدى تأثير الدساتير دون الوطنية (في سياق الترتيبات الدستورية لدولها المركزية والكيانات دون الوطنية الأخرى) على أنظمة الحكم (ولاسيما إذا كانت السلطة التنفيذية برلمانية أو رئاسية أو شبه رئاسية، وإذا كانت المجالس التشريعية من غرفة واحدة أو غرفتين)، وعلى إجراءات التعديل الدستوري (ولاسيما المرونة والجمود النسبيين بين المستويين المركزي ودون الوطني)، وعلى تنظيم الحكم المحلي، وعلى ضمان حقوق الأقليات، وعلى الرموز دون الوطنية. وكشفت دراسات الحالة عن تنوع في الأشكال المؤسسية، يعكس غالباً جوانب فريدة من النزاعات وظروف تسويتها،

ويحدّد بعض الأنماط العامة. وحتى في ظروف بعد النزاعات، التي يتميز الحيز الدستوري دون الوطني فيها بدرجة عالية نسبياً من الاستقلالية، يتضح تماماً أن مسارها يتبع التقاليد الدستورية الموجودة سابقاً، ولا سيما في أنظمة حكم الكيانات دون الوطنية التي تميل إلى محاكاة دولها المركزية في تصميم سلطاتها التنفيذية المستقلة. وعلى النقيض من ذلك، تتألف معظم المجالس التشريعية دون الوطنية من غرفة واحدة، حتى عندما يتألف المجلس التشريعي المركزي في البلد من غرفتين. بالإضافة إلى ذلك، فإن جميع دساتير الدول الاتحادية التي تناولتها هذه الورقة تنص على شكل معين من التمثيل دون الوطني في الغرفة الثانية من المجلس التشريعي الاتحادي، بينما لا يكتسب ذلك الأهمية نفسها في الدول الموحدة.

تتعد إجراءات التعديل الدستوري على المستوى دون الوطني أقل جموداً بشكل عام، ويعود ذلك جزئياً إلى أن نظام الغرفتين الموجود في معظم المجالس التشريعية المركزية غير موجود على المستوى دون الوطني. وتشترك الدساتير المركزية ودساتير الكيانات دون الوطنية غالباً في وضع النصوص الدستورية للحكم المحلي داخل الكيانات دون الوطنية، وتنص الدساتير دون الوطنية (والقوانين العادية لكلا المستويين) على تفاصيل إضافية للإطار الأساسي الذي وضعه الدستور المركزي. ولا تنص جميع الدساتير على أنظمة خاصة لحماية حقوق الأقليات التي تحميها أصلاً الأنظمة المنصوص عليها في أطر الحكم الذاتي دون الوطنية. وإن نصت، فيكون ذلك بتأثير القانون الدولي لحقوق الإنسان الذي لعب هنا دوراً رئيسياً في التحولات الدستورية. وفي بعض الحالات، يجب فهم سياق حماية الحقوق في الدساتير استناداً إلى سمات أخرى للنظام السياسي، بما فيها السياسة الصارمة (أو حتى السلطوية) للحزب الواحد أو الحزب المهيمن، وكذلك بعض مبادئ الممارسة الدستورية، مثل مبدأ الديمقراطية المركزية. إن معظم أمثلة الدساتير دون الوطنية التي تناولتها الورقة، إن لم يكن جميعها، تنص على اعتماد رموز إقليمية مميزة (أعلام، شارات، أناشيد)، لكن الدساتير نصّت في بعض الحالات على أن هذه الرموز لا تعبر عن سيادة خارج سيادة الدولة المركزية.

الحالات التي تناولتها الورقة قابلة للمقارنة عموماً، فهي دول متعددة الأقاليم ومتضررة من النزاعات تنص دساتيرها على أطر دستورية دون وطنية منفصلة. وفي سياق مقارنة جوانب الحيز الدستوري والإجراءات والتصميم في الحالات أنفة الذكر، فقد استخلصت هذه الورقة دروساً عامة من تلك التجارب يمكن أن تستفيد منها دول أخرى تفكر في اعتماد هذا الخيار لإدارة المنازعات الدستورية. وعلى الرغم من تفاوت درجات نجاح التطبيق، وهو موضوع خارج نطاق هذه الورقة، فمن الواضح أن عملية بناء الدساتير دون الوطنية في الحالات المدروسة هنا شكلت عاملاً ضرورياً لإدارة النزاعات (ولو أنه ليس كافياً).

الملحق أ. معايير الإطار المؤسسي دون الوطني

بابوا غينيا الجديدة

نصّ اتفاق السلام في بوغانفيل الموقع في ٣٠ آب/أغسطس ٢٠٠١ على أن تتمتع بوغانفيل (بابوا غينيا الجديدة) بدستور خاص بها، و"الحق في تولي صلاحيات واسعة على مجموعة كبيرة من السلطات والمهام والموظفين والموارد على أساس الضمانات الواردة في الدستور الوطني" (المادة ١). وتنص المادة ١١ من دستور بوغانفيل على أن 'دستور بوغانفيل هو المعني بوضع الأحكام التي تنص على تنظيم وهيكلية الحكم لبوغانفيل في إطار ترتيبات الحكم الذاتي ('حكومة بوغانفيل المتمتعة بالحكم الذاتي') بما يتفق مع هذا الاتفاق'. ويدعو الاتفاق إلى تشكيل مجلس تشريعي منتخب واسع التمثيل، وهيئة تنفيذية خاضعة للمساءلة، وقضاء محايد (أو يعمل كلياً أو جزئياً في نطاق محاكم الدولة المركزية) (المواد ٢٨-٣١). بعد توقيع اتفاق السلام، جرى في عام ٢٠٠٢ تعديل دستور عام ١٩٧٥ لبابوا غينيا الجديدة، وتضمن باباً عن حكومة بوغانفيل واستفتاء بوغانفيل، يوسع مضمون اتفاق السلام. وجرى هذا التوسع على الأرجح بموافقة الأطراف المعنية في بوغانفيل، وبالتالي فإن أي قيود على الحيز الدستوري مستمدة من التفاصيل الشاملة المتعلقة بهياكل الحكم في بوغانفيل يجب أن تعبر عن توافق الطرفين بعد اتفاق السلام وقبل الدستور دون الوطني لعام ٢٠٠٤.

جزر القمر

انفصلت جزيرة أنجوان عن جزر القمر في عام ١٩٩٧، وصاغت دستوراً لم يعترف به أحد. وبعد الاتفاق الإطاري للمصالحة الوطنية في جزر القمر (اتفاق فومبوني) في عام ٢٠٠١، عادت جزيرة أنجوان إلى اتحاد جزر القمر. ويمثل هذا الاتفاق تسوية سياسية قررت من خلالها أطراف النزاع بناء اتحاد جديد لجزر القمر يتضمن تقاسماً مناسباً للسلطة بين الاتحاد والجزر يسمح للأخيرة بإدارة شؤونها بحرية، بما يعزز التنمية الاجتماعية والاقتصادية (المادة ٢١). علاوة على ذلك، تنص المادة ٧ من دستور جزر القمر لعام ٢٠٠١ على أن 'تقوم كل جزيرة بإدارة وتسيير شؤونها الخاصة بشكل حر في ظل احترام دستور الاتحاد'. لكن تعديلات واسعة جرت على الدستور بعد المصادقة عليها باستفتاء شعبي في عام ٢٠٠٩، توخت تقليص حجم الحكومة وترشيد نظام الحكم الذاتي في الجزر من خلال إعادة تنظيم مناطق الدولة المركزية من المستوى الاتحادي إلى أدنى مستوى (البلدية). وتبقى جزر القمر دولة اتحادية تتمتع جزرها بحكم ذاتي، بما في ذلك مؤسسات منتخبة، لكنها تحقق الآن تكاملاً أفضل مع مؤسسات الدولة المركزية. وتشمل التعديلات الدستورية في هذا الصدد إعادة تسمية 'النظام الأساسي' للجزر بـ 'القانون التشريعي'، وزيادة التفاصيل الخاصة بالتشكيل المؤسسي للجزر (تقليص فعلي للحيز الدستوري الممنوح سابقاً للجزر). وتحدد مادة جديدة (٧-٢) السلطات التنفيذية والتشريعية في الجزر المتمتعة بالحكم الذاتي: يمارس السلطة التنفيذية حاكم منتخب يساعده ستة مفوضين كحد أقصى. ويُنتخب الحاكم وفق نظام الدوريتين، ولولايتين فقط، وتأخذ السلطة التشريعية شكل مجلس منتخب وفق نظام الأغلبية ضمن دوائر انتخابية يُنتخب عن كل منها نائب واحد لمدة خمس سنوات.

السودان

يحدد بروتوكول تقاسم السلطة (٢٦ أيار/مايو ٢٠٠٤) بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان الهيكل الأساسي للسلطات التشريعية والتنفيذية دون الوطنية (الجزء الرابع)، إضافة إلى تقسيم السلطات بين الحكومة القومية وحكومة جنوب السودان وحكومات الولايات (الجزء الخامس، الجداول أ - و). ثم أصبح هذا البروتوكول جزءاً من اتفاق السلام الشامل (٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥)، الذي ترك أثراً كبيراً على مضامين الدساتير دون الوطنية في السودان (وجنوب السودان)، ولم يترك **للدستور القومي الانتقالي لجمهورية السودان** (٦ تموز/يوليو ٢٠٠٥) ولا للدساتير دون الوطنية سوى القليل للقيام به (موراي ومايولد ٢٠٠٦: ١٢١٢). وينص الدستور القومي الانتقالي لعام ٢٠٠٥ بشكل منفصل على مؤسسات حكومة جنوب السودان (الباب ١١) ومؤسسات الولايات في شمال السودان (الباب ١٢، المواد ١٧٧-١٨٤). وفي شمال السودان، يحدّد هذا الدستور تقسيم السلطات على مستوى الولايات بمعزل عن الأجهزة التنفيذية (المادة ١٧٩) والتشريعية (المادة ١٨٠) والقضائية للدولة المركزية (المادة ١٨١). كما يحدّد نظام الحكم على أنه نظام رئاسي، والهيئة التشريعية القومية على أنها تتألف من غرفة واحدة، وهيكلية الدولة على أنها لامركزية تتكون من ولايات (دون إشارة محددة لكيان اتحادي). وأدى **تعديل** ذلك الدستور في ٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ إلى تقليص استقلالية الولايات، وأعطى لرئيس الجمهورية حق تسمية حكامها. ولم يتضح إن كانت الولايات قد عدّلت دساتيرها وفقاً لذلك، وإلى أي مدى أدى تراجع هامش الاستقلالية إلى تقليص الحيز الدستوري للولايات في السودان.

جنوب السودان

إن **الدستور الانتقالي لجنوب السودان** قبل الاستقلال لعام ٢٠٠٥ "يتوسع في سلطات وصلاحيات حكومات ولايات الجنوب [الواردة في الدستور القومي الانتقالي]، ويتضمن أبواباً عن هيكلية ووظائف نظام الحكم المحلي في جنوب السودان، وكذلك دور السلطة التقليدية والقوانين العرفية" (موراي ومايولد ٢٠٠٦: ١٢١٨). كما يؤكد على ضرورة إنشاء أجهزة تشريعية وتنفيذية وقضائية (المادة ١٦٨(١)). لكن الإطار المؤسسي الذي وضعه **الدستور الانتقالي لجمهورية جنوب السودان** لعام ٢٠١١ في مرحلة ما بعد الاستقلال يختلف في نقاط رئيسية عدة عن الدستور الانتقالي. فهو مثلاً يجعل المؤسسات دون الوطنية تقتصر على الأجهزة التشريعية والتنفيذية (المادة ١٦٣)، ويستثنى الأجهزة القضائية، وبالتالي يلغي الأحكام المتعلقة بالمحكمة دون الوطنية التي نص عليها الدستور الانتقالي. إلا أن الدستور ينصّان على إقامة نظام رئاسي في الولايات، وانتخاب حكام يخضعون للتصويت بسحب الثقة، وعندها يجب على الحاكم الدعوة لإجراء انتخابات، فإذا فاز الحاكم فيها، يجب حل الجهاز التشريعي وإجراء انتخابات جديدة في غضون ٦٠ يوماً (المادة ١٧٠(٤)/المادة ١٦٤(٤)). وفي كلا الدستورين يخضع وزراء الدولة للمساءلة عن أداء مهامهم بشكل فردي أو جماعي أمام كل من حاكم الولاية ومجلسها التشريعي (المادة ١٦٩(٤)/المادة ١٦٥(٤)).

ويختلف الدستوران في جانبين آخرين يتناولان صلاحيات الحاكم، حيث يستطيع الحاكم المنتخب حسب الدستور الانتقالي قبل الاستقلال تعيين وزرائه ونائبه ومستشاريه، لكن بالتشاور مع الرئيس (المادة ١٦٥). أما الدستور الانتقالي بعد الاستقلال، فلا ينص على ذلك (المادة ١٦٩). بينما ينص الدستوران على أن يُنتخب حاكم الولاية من قبل سكان تلك الولاية (المادة ١٦٩(١)/المادة ١٦٥(١)). كما تشمل صلاحيات الرئيس في الدستور الانتقالي بعد الاستقلال: "عزل حاكم الولاية و/أو حل الجمعية التشريعية للولاية في حال نشوب أزمة من شأنها تهديد الأمن القومي وسلامة أراضي هذه الولاية، وتعيين حاكم مؤقت يتولى التحضير لانتخابات في غضون ستين يوماً في الولايات التي جرى إقالة حاكمها أو مجلسها التشريعي وفقاً لأحكام هذا الدستور ودستور الولاية المعنية والقوانين النافذة" (المادة ١٠١). ومع ذلك لم تجر انتخابات عامة أو انتخابات حكام الولايات في جنوب السودان منذ عام ٢٠١٠. كما ازداد **تعيين** الرئيس لحكام الولايات، إذ ارتفع عددها من ١٠ إلى ٣٢ ولاية في السنوات الثلاث الماضية (سودان تريبيون ٢٠١٥).

جنوب أفريقيا

سمح **الدستور الانتقالي لجنوب أفريقيا** لعام ١٩٩٣ للأقاليم بتبني دساتير إقليمية بموجب شرطين: (١) أن تكون الهيئة التشريعية الإقليمية أو الهياكل والإجراءات التنفيذية مختلفة عن تلك المنصوص عليها في دستور الدولة. (٢) أن ينص على نظام ملكي تقليدي وتحديد دور العاهل وسلطته ووضعه، عند الاقتضاء

(المادة ١٦٠). وبناء على ذلك ينص الدستور الانتقالي على إنشاء لجنة معنية بالحكومات الإقليمية (المادة ١٦٣) 'تقدم المشورة إلى الجمعية الدستورية بشأن وضع تدابير دستورية تتعلق بأنظمة الحكم في الأقاليم' (المادة ١٦٤(أ))، و'تقدم المشورة للحكومة الوطنية أو حكومة أحد الأقاليم بشأن إنشاء وتعزيز المؤسسات والهيكل الإدارية في الإقليم المعني (...)' (المادة ١٦٤(ب)). وتنص المواد ١٢٥-١٥٤ من الدستور الانتقالي على وضع إطار مؤسسي مؤقت للهيئات التشريعية والتنفيذية للأقاليم قبل أن ترفع اللجنة المعنية بالحكومات الإقليمية تقريرها. وتنص المواد ١٠٤-١٤١ من **دستور جنوب أفريقيا** لعام ١٩٩٦ على تفاصيل الهيكل المؤسسي التشريعي والتنفيذي واجب النفاذ في أقاليم جنوب أفريقيا، وتكرر بشكل حرفي تقريباً الشرطين المنصوص عليهما في الدستور الانتقالي لاعتماد دساتير الأقاليم (القسم ١٤٣ (١)).

وفي مجموعة ثانية من الحالات، يقدم الدستور المركزي للدولة (وكذلك أي ترتيب أو إطار دستوري آخر سابق) تفاصيل محدودة بشأن الإطار المؤسسي للكيانات دون الوطنية. مما يعني توسيع الحيز الدستوري، لكنه يعني أيضاً أن للهيئة المسؤولة عن تصديق النص الدستوري و/أو مراجعته السابقة واللاحقة الحق في إقرار مدى توافقه مع الدستور المركزي للدولة. ومن أمثلة ذلك أيضاً إثيوبيا والصومال وروسيا والبوسنة والهرسك واندونيسيا.

إثيوبيا

وضع **ميثاق الفترة الانتقالية لإثيوبيا** (٢٢ تموز/يوليو ١٩٩١) حداً للحرب الداخلية التي اندلعت بين عامي ١٩٧٦-١٩٩١. يؤكد الميثاق على 'حق الأمم والقوميات والشعوب في تقرير المصير' (المادة ٢) ولكنه لا يحدد إجراءات تقرير المصير. وتنص المادة ١٣ على 'إصدار قانون لإنشاء مجالس محلية وإقليمية لأغراض الإدارة المحلية تحدّد على أساس القوميات. وتتعقد انتخابات لشغل هذه المجالس المحلية والإقليمية خلال ثلاثة أشهر من تشكيل الحكومة الانتقالية، حيثما تسمح الظروف المحلية بذلك'. وهذا يعني إنشاء مؤسسة مهمة جداً في عمليات بناء الدساتير دون الوطنية في المستقبل. ويحدد **دستور جمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية** لعام ١٩٩٥ الهيكل الاتحادي للدولة (المادة ١). وينص على تمتع مجالس الولايات بسلطة 'سن وتنفيذ دستور الولاية وقوانينها الأخرى' (المادة ٥٢(ب)). لكن الدستور المركزي للدولة لا يتطرق إلا إلى نقطتين بخصوص مضامين دساتير الولايات: (١) يجب أن تنص على السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على مستوى الولاية (المادة ٥٠ (٢))، (٢) يجب على إدارة الولاية تعزيز الحكم الذاتي والنظام الديمقراطي القائم على سيادة القانون (المادة ٥٢ (٢)). ولذلك تتمتع مجالس الولايات بحيز كاف، من الناحية النظرية على الأقل، لتحديد الإطار المؤسسي على نحو يناسب ظروفها الخاصة.

الصومال

ينص **الميثاق الاتحادي الانتقالي لجمهورية الصومال** لعام ٢٠٠٤ على أن تقوم حكومات الولايات بإعداد دساتيرها (المادة ١٢). ولا يقدم تفاصيل إضافية عن الإجراءات أو هيكل الإطار المؤسسي. وانفردت بونتلانديا بالإطار الدستوري الوحيد المتفق عليه على المستوى الوطني، واعتمدت ميثاقاً انتقالياً في عام ١٩٩٨ مع مهلة زمنية لمدة ثلاث سنوات لاعتماد دستور دائم. وهذا ما حدث في عام ٢٠٠١، عندما أقرت بونتلانديا نسخة محدثة من دستورها في ١٨ نيسان/أبريل. وفي عام ٢٠٠٦ بدأت عملية مراجعة دستور بونتلانديا، وانتهت بإقرار إطار دستوري في حزيران/يونيو ٢٠٠٩. وأنجزت عملية المراجعة داخلياً دون أي توجيه من مؤسسات الدولة المركزية (أحمد وزامورا ٢٠١٠). يطلب **الدستور المؤقت لجمهورية الصومال الاتحادية** لعام ٢٠١٢ من الولايات الأعضاء في الاتحاد، اعتماد أطر دستورية دون وطنية خاصة بها عند إنشائها (المادة ٥٢(٢)). ودون ذكر تفاصيل إضافية، ينص الدستور على أن 'إنشاء هيئات تشريعية وتنفيذية للولايات الأعضاء في الاتحاد أمر متروك لدستور تلك الولايات' (المادة ١٢٠). وفي الفترة من آب/أغسطس ٢٠١٣ إلى تموز/يوليو ٢٠١٤، وقعت الحكومة الاتحادية اتفاقات مع وفود ثلاث ولايات تأسيسية من أصل خمس؛ **جوبالاند وجنوب غرب الصومال وغالمودوغ**، وطلبت من غالمودوغ إنشاء إدارات مؤقتة (قبل الشروع في عملية بناء الدستور). وفي حين نصت الاتفاقيتان الموقعتان مع وفدي ولايتي جنوب غرب الصومال وغالمودوغ على تحديد الهيئات المؤقتة ومهل إنشائها، فإن الاتفاقية مع جوبالاند قدمت بعض التفاصيل عن هيكل هذه الإدارة المؤقتة، وأعطت مهلة زمنية لمدة عامين لاعتماد الدستور وإنشاء هيكل دائمة فيها.

روسيا

لا يحدد دستور روسيا بوضوح الإطار المؤسسي للكيانات دون الوطنية. فالمادة ١١ (١) تنص على أن 'روسيا دولة اتحادية ديمقراطية يحكمها القانون، وشكل الحكم فيها جمهوري'. وتنص المادة ٥ على: (١) يتألف الاتحاد الروسي من جمهوريات وكرايات وأوبلاستات ومدن ذات أهمية اتحادية، بالإضافة إلى أوبلاست واحدة ذات استقلال ذاتي وأوكروغات ذات استقلال ذاتي، ويجب أن تتمتع بحقوق متساوية ككيانات مكونة للاتحاد الروسي؛ و(٢) ينبغي أن يكون للجمهورية (الدولة) دستوراً وتشريعاتها الخاصة. وينبغي أن يكون للكراي والأوبلاست والمدينة ذات الأهمية الاتحادية والأوبلاست ذات الاستقلال الذاتي والأوكروغ ذات الاستقلال الذاتي ميثاقاً وتشريعاتها الخاصة. ولا يميز الدستور بين 'الدساتير' و'المواثيق' دون الوطنية. وينص فقط في المادة ٦٨ (٢) أن 'للجمهوريات الحق في تحديد لغاتها الخاصة. وينبغي استخدام هذه اللغات إلى جانب لغة الدولة في الاتحاد الروسي في الهيئات الحكومية التابعة للدولة وهيئات الحكومة الذاتية المحلية ومؤسسات الدولة في الجمهوريات'. وتنص المادة ٧٧ (١) على أنه 'ينبغي أن تنشئ الكيانات المكونة للاتحاد الروسي نظام الهيئات الحكومية التابعة للدولة، من الجمهوريات إلى الكرايات والأوبلاست والمدن ذات الأهمية الاتحادية والأوبلاستات ذات الحكم الذاتي والأوكروغات ذات الحكم الذاتي، وذلك بشكل مستقل وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام الدستوري للاتحاد الروسي والمبادئ العامة لتنظيم الهيئات الحكومية التمثيلية والتنفيذية التابعة للدولة، والتي يحددها القانون الاتحادي'. ولا يتطرق الدستور إلى إجراءات انتخاب أو تعيين رؤساء الأجهزة التنفيذية في الكيانات الخاضعة لسلطة الاتحاد (دومرين ٢٠٠٦: ٢٣٥). وينص القانون البرلماني لعام ١٩٩٩ بشأن 'المبادئ العامة لتنظيم الأجهزة التشريعية (التمثيلية) والتنفيذية لسلطة الدولة التابعة للاتحاد الروسي'، على انتخاب المجالس التشريعية للولايات بالاقتراع العام. ولكن منذ عام ٢٠٠٤ أصبح يحق للرئيس تعيين حكام هذه الكيانات (انظر كوبر ٢٠١٣: ٢٥٦؛ روث ٢٠١٣). ولم تتضمن أي اتفاقية (سلام) موقعة لإنهاء حرب الشيشان الأولى (١٩٩٤-١٩٩٦) تفاصيل حول الإطار المؤسسي الذي يجب أن تتبناه جمهورية الشيشان. واعترفت **اتفاقية كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ للمبادئ المنظمة للعلاقات بين روسيا وجمهورية الشيشان** بضرورة منح وضع خاص للشيشان كجزء من روسيا، بما في ذلك صياغة دستور دون وطني وإصدار تشريعات أخرى. وينشئ هذا الدستور إطاراً مؤسسياً لجمهورية الشيشان وفقاً لهذه الاتفاقية، على الرغم من عدم وجود مبادئ توجيهية ناظمة لإنشائه. ولم يتطرق أي اتفاق لاحق إلى الهيكل المؤسسي المفترض تبنيه من قبل جمهورية الشيشان، ولم يتم إقرار الدستور دون الوطني إلا في عام ٢٠٠٣، وذلك أثناء حرب الشيشان الثانية.

البوسنة والهرسك

تم إنشاء كيانيين من الكيانات الثلاثة المكونة للبوسنة والهرسك (جمهورية صربسكا واتحاد البوسنة والهرسك) قبل **اتفاقية الإطار العام للسلام في البوسنة والهرسك** التي وقعت في عام ١٩٩٥ (اتفاق دايتون)، بينما أنشئ الكيان الثالث (منطقة برتشكو) بعد هذه الاتفاقية. ويدار هذا الكيان حالياً بموجب النظام الأساسي لعام ٢٠٠٨ لمنطقة برتشكو في البوسنة والهرسك (أنظر أيضاً غافريك وبانوفيتش وباريرو ٢٠١٣: ٢٣). وتأسس الاتحاد في أعقاب اتفاق سلام، كما تأسست جمهورية صربسكا في سياق محاولة إقامة دولة مستقلة. حيث أنشأ النواب الصرب في مجلس الشعب السابق للبوسنة والهرسك جمعية منفصلة تحت اسم جمعية الشعب الصربي في البوسنة والهرسك، كإجراء معارض لإعلان استقلال البوسنة والهرسك الذي وافق عليه المجلس السابق. وفي شباط/فبراير ١٩٩٢، اعتمدت جمعية الشعب الصربي التي أنشئت حديثاً دستور جمهورية البوسنة والهرسك الصربية؛ أي جمهورية صربسكا. وكان لا بد من تعديل هذا الدستور بعد اتفاق دايتون. وأنشأ **اتفاق إطار الاتحاد** [اتفاق واشنطن] لعام ١٩٩٤ اتحاد البوسنة والهرسك المؤلف من البوسنيين والكروات. وأعطى الباب الثالث من هذا الاتفاق حداً أدنى من التوجيهات للحكومات والسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في الكانتونات التأسيسية، بما في ذلك ضرورة أن تضع دساتيرها الخاصة، شريطة توافقها مع دستور الاتحاد. وفي حزيران/يونيو ١٩٩٤ أقرت الجمعية التأسيسية لاتحاد البوسنة والهرسك دستور اتحاد البوسنة والهرسك. وينص الباب الخامس بشأن 'حكومات الكانتونات' على أن يضع كل كانتون دستوره الخاص 'الذي يجب أن ينص على: (١) المؤسسات المذكورة أدناه، وحماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الدستور' (المادة ٤). ثم يضع الدستور التفاصيل المتعلقة بهيكل السلطة وبعض إجراءات صنع القرار في السلطة التشريعية للكانتونات (المواد ٥-٧، الباب الخامس ٢-١٧ وب)، والسلطة التنفيذية للكانتونات (المواد ٨-١٩) والسلطة القضائية (المادة ١١). أما اتفاق دايتون لعام ١٩٩٥، الذي تضمن في ملحقه الرابع دستور البوسنة والهرسك، فلم يضع قيوداً على الحيز الدستوري للكيانات بشأن نظام الحكم، أو هيكلية الدولة، أو شكل النظام التشريعي بغرفة واحدة أو غرفتين.

إندونيسيا

في إطار الإصلاحات التي أفضت إلى تبني اللامركزية في إندونيسيا بعد سوهارتو، مُنحت مقاطعتي آتشيه وبابوا وضع 'حكم ذاتي خاص' بموجب قانون محدد يستند إلى الفصل السادس بشأن 'السلطات الإقليمية' في دستور جمهورية إندونيسيا لعام ١٩٤٥ (وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٢). وينص هذا الدستور على أن إندونيسيا دولة موحدة تنقسم إلى مقاطعات (المادة ١٨(١)). وتدير هذه المقاطعات والمكونات الأخرى (مثل المديريات والبلديات) شؤونها الخاصة (المادة ١٨(٢))، وتضم مجلس نواب شعبي إقليمي منتخب (المادة ١٨(٣))، ورؤساء حكومات إقليمية منتخبين (المادة ١٨(٤)). وتمارس الحكومات الإقليمية الحكم بشكل ذاتي على نطاق واسع (المادة ١٨(٥)). ويكون للحكومات الإقليمية سلطة إصدار نظم محلية وغيرها من النظم بغية تنفيذ مبدأ الحكم الذاتي وواجب المساعدة (المادة ١٨(٦)). كما ينظم الدستور العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية في المقاطعات والمديريات والبلديات، وكذلك فيما بين الحكومات الإقليمية. ودون ذكر آتشيه وبابوا بالاسم، ينص الدستور على أن 'الدولة تعترف بوحدات الحكومات الإقليمية التي تتسم بالخصوصية والتميز وتحترمها، وينظم القانون عمل هذه الوحدات' (المادة ١٨ب(١)). لكن الدستور المركزي للدولة لا يحدد الهيكل المؤسسي وطريقة اشتغاله على المستويات دون الوطنية. وفي عام ٢٠٠١، قرر رئيس إندونيسيا إصدار قوانين خاصة للحكم الذاتي في المقاطعتين المتمتعتين بالحكم الذاتي، وجاءت صياغة هذه القوانين في أعقاب مفاوضات بين الدولة والأطراف المعنية في المقاطعتين. وهي تحدد الهيكل المؤسسي لكلتا المقاطعتين، بما في ذلك سلطاتهما التشريعية والتنفيذية، وكذلك المحاكم الخاصة لمجتمعاتهما المتميزة. وفي بابوا، أعطى القانون الخاص للحكم الذاتي لعام ٢٠٠١ الحكومة سلطات في اتخاذ القرار بشكل أوسع من العديد من المقاطعات الأخرى، نظرياً على الأقل، حتى بعد تطبيق إجراءات اللامركزية المنهجية في أواخر تسعينيات القرن الماضي (أنظر شوفيل ٢٠١٠: ٣١٣). وفي ١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٥، وقعت حكومة إندونيسيا وحركة آتشيه الحرة مذكرة تفاهم لتعزيز الحكم الذاتي لآتشيه وسلطاتها. وتؤكد المذكرة على الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية (المادة ١-٤-١)، وعلى إيجاد نظام مستقل وحيادي للمحاكم يعمل ضمن النظام القضائي في إندونيسيا، بما في ذلك إنشاء محكمة استئناف (المادة ١-٤-٣). وقد تم تطوير هذه الأحكام لاحقاً سنة ٢٠٠٦ ضمن قانون الحكم بآتشيه.

الملحق ب. صياغة وإقرار الدساتير دون الوطنية

بابوا غينيا الجديدة

ينص اتفاق السلام في بوغانفيل لعام ٢٠٠١ على أن تتولى السلطان التنفيذية والتشريعية في بوغانفيل، بالتشاور فيما بينهما، إنشاء لجنة دستورية (لإعداد مشروع دستور) وجمعية تأسيسية (لمناقشة مشروع الدستور وتعديله وإقراره) (المادة ١٤). وهذه اللجنة الدستورية منفصلة عن الجمعية التأسيسية (أي أنها لا تعين من قبلها).

جنوب أفريقيا

في جنوب أفريقيا، يجوز لأي هيئة تشريعية إقليمية أن تقر دستور هذا الإقليم، إذا وافق ثلثا أعضائها على الأقل على مشروع هذا القانون (المادة ١٤٢ من دستور جنوب أفريقيا)، لكن دورها في تعيين لجان الصياغة الفعلية غير واضح.

روسيا

في روسيا، 'يتم تحديد صفة الكراي والأوبلاست والمدينة ذات الأهمية الاتحادية والأوكروغ ذات الحكم الذاتي، بموجب دستور الاتحاد الروسي وميثاق الكراي والأوبلاست والمدينة ذات الأهمية الاتحادية، والأوكروغ ذات الحكم الذاتي الذي تعتمده الهيئة التشريعية (النيابية) في الكيان المكون المناسب' (المادة ٦٦(٢)). لكن الدستور لا يبين مسؤولية الهيئة عن (صياغة و) إقرار دساتير الكيانات المكونة. أما في الجمهوريات، فينص الدستور ببساطة على: 'يحدد دستور الاتحاد الروسي ودستور الجمهورية صفة الجمهورية' (المادة ٦٦(١)).

السودان وجنوب السودان

من غير الواضح في السودان، إن كانت الهيئات التشريعية للولايات (الشمالية) قد استخدمت لجان صياغة معينة للقيام بالصياغة الفعلية. وينص البروتوكول المبرم بين حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان بشأن تقاسم السلطة (٢٦ أيار/مايو ٢٠٠٤) على أن تقوم المجالس التشريعية للولايات 'بصياغة وإقرار دساتير الولايات شريطة أن تتوافق مع الدستور القومي واتفاق السلام، وبالنسبة للولايات الجنوبية، يجب أن تتوافق أيضاً مع دستور جنوب السودان' (المادة ٤-٤-٤). كما يدعو البروتوكول إلى تشكيل لجنة مراجعة وطنية لإعداد دساتير نموذجية للكيانات دون الوطنية (المادة ١٢-١١، أنظر أيضاً موراوي ومايوالد ٢٠٠٦: ١٢١٩). إلا أنه ليس من الواضح إن كانت هذه الدساتير النموذجية قد استخدمت في (شمال) السودان وكيف، أو هل جرت أي مناقشات بشأنها داخل المجالس التشريعية للولايات أو خارجها.

كما أنشأ البروتوكول لجنة من ١٤ عضواً خاصة بجنوب السودان (في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ وكانون الثاني/يناير ٢٠٠٦)، تولت صياغة دستور انتقالي نموذجي للكيانات دون الوطنية في جنوب السودان، عُرض على لجان صياغة من جميع الولايات العشر في مؤتمر عقد في رومبيك (جنوب السودان) (موراي ومايوال ٢٠٠٦: ١٢٢٢-٢٤). وبعد أن اتفقت لجان الصياغة في الولايات بشكل جماعي على النسخة النهائية للدستور النموذجي، درست كل لجنة هذه النسخة وأدخلت تعديلات تعتقد أنها مهمة لولايتها (موراي ومايوال ٢٠٠٦: ١٢٢٩). وبعد ذلك، قُدمت لجان الصياغة مشروع الدستور إلى حكامها، الذين عرضوه بدورهم على مجلس الوزراء والمجلس التشريعي في كل ولاية. ثم قامت المجالس التشريعية في الولايات بمراجعة المشروع وتعديله وأقرت النسخة النهائية (موراي ومايوال ٢٠٠٦: ١٢٢٩).

إثيوبيا

في إثيوبيا، تولت الهيئات التشريعية في الولايات مهمة صياغة وإقرار دساتير الولايات. وتعتبر مجالس الولايات الهيئات التشريعية للكيانات دون الوطنية. ومع أن الدستور لا يحدد كيفية اختيار أعضائها، فإن قانون الانتخابات يؤكد على انتخابهم شعبياً. ووفق الدستور، يُعد مجلس الولاية 'أعلى أجهزة السلطة في الولاية'. وهو مسؤول أمام شعب الولاية' (المادة ٥٠(٣)). وينص دستور جمهورية إثيوبيا الديمقراطية الاتحادية لعام ١٩٩٥ على أن مجلس الولاية 'يتمتع بسلطة صياغة دستور الولاية وإقراره وتعديله' (المادة ٥٠(٥)). لكنه لا يوضح ما هي الهيئة أو من هم الأشخاص الذين ناقشوا وصاغوا الدساتير دون الوطنية (ريغاسا ٢٠٠٩: ٥٢). وحسب آيلي (٢٠١٤: ٩١) 'تسيطر جهة واحدة وهي الجبهة الديمقراطية الثورية للشعب الإثيوبي على جميع مستويات الحكم في إثيوبيا بشكل مباشر أو غير مباشر، مما يشير إلى أن المركز يهيمن على عملية صياغة الدساتير في الكيانات دون الوطنية. بل إن عملية لتعديل الدساتير دون الوطنية في عام ٢٠٠٠ جرت في مكتب الرئيس، 'بأمر منه، ودون إشراك السلطات الإقليمية، وحتى دون علمها' (آيلي ٢٠١٤: ١٠٥). هذا يعني أن الحيز الدستوري موجود على الورق، لكن الكيانات دون الوطنية لا تستطيع استخدامه.

إندونيسيا (آتشيه)

في آتشيه (إندونيسيا)، تولت الهيئة التشريعية دون الوطنية مسؤولية صياغة الدستور، بينما تولت مؤسسات الدولة المركزية مسؤولية إقراره. وتنص مذكرة التفاهم لعام ٢٠٠٥ بين حكومة إندونيسيا وحركة آتشيه الحرة على مسؤولية الهيئة التشريعية في آتشيه عن إعادة صياغة المدونة القانونية لآتشيه (قانون عام ٢٠٠١ بشأن الحكم الذاتي الخاص لآتشيه) (المادة ١-٢). لكن حكومة المقاطعة 'سحبت المهمة من برلمان المقاطعة واستكملت مشروع القانون بمساعدة فريق استشاري من الخبراء القانونيين' (ماي ٢٠٠٨: ٤٣)، قبل أن ترفعه إلى الحكومة المركزية، التي قامت بمراجعة واسعة له قبل رفعه إلى الغرفة الأولى للمجلس التشريعي الإندونيسي (ماي ٢٠٠٨: ٤٣). وتنص المادة ٢٠ من دستور إندونيسيا على أنه للغرفة الأولى سلطة سن القوانين، ويجب مناقشة كل مشروع قانون من قبل هذه الهيئة والرئيس للتوصل إلى موافقة مشتركة. وبعد موافقة الطرفين، يوقع الرئيس على المشروع ليصبح قانوناً. وإذا لم يوقع عليه في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ موافقة الطرفين، يصبح المشروع قانوناً بشكل تلقائي. وقد استغلت الغرفة الأولى هذه الفرصة لمراجعة المشروع وإعادة صياغته ليتوافق مع القوانين والأنظمة المرعية (ماي ٢٠٠٨: ٤٣).

البوسنة والهرسك

في البوسنة والهرسك، تم تشكيل مكونين من المكونات الثلاثة (جمهورية صربسكا واتحاد البوسنة والهرسك) قبل اتفاق دايتون، أي قبل الدستور المركزي للدولة (الملحق الرابع من اتفاق دايتون). وأنشأ النواب الصرب في مجلس الشعب السابق للبوسنة والهرسك جمعية منفصلة (جمعية الشعب الصربي في البوسنة والهرسك)، بعد مقاطعة التصويت على 'مذكرة بشأن سيادة' البوسنة والهرسك. وفي شباط/فبراير ١٩٩٢، أقرت جمعية الشعب الصربي التي أنشئت حديثاً دستور جمهورية صرب البوسنة، التي سميت لاحقاً باسم جمهورية صربسكا (ساهازيدش ٢٠١٣: ١٢-١٣). وكان لا بد من تعديل هذا الدستور بعد اتفاق دايتون. ونص اتفاق واشنطن الذي أنشأ اتحاد البوسنة والهرسك على تشكيل جمعية تأسيسية لإصدار دستوره، لكن الموافقة عليه تشترط توافقاً 'بين وفد يمثل الشعب الكرواتي يضم جميع ممثلي القومية الكرواتية، ووفد يمثل الشعب البوسني يضم جميع ممثلي القومية البوسنية' (الباب السابع). وينص الباب الثامن من هذا

الاتفاق على أن 'يتفق الطرفان على تشكيل لجنة رفيعة المستوى تقوم بإعداد مشروع دستور للاتحاد وتنسيق المسائل الأخرى المتعلقة بتنفيذ هذا الاتفاق، على أن تبدأ اللجنة عملها في فيينا في ٤ آذار/مارس ١٩٩٤'. وفي دستور اتحاد البوسنة والهرسك لعام ١٩٩٤، ينص الباب الخامس بشأن حكومات الكانتونات على أن لكل كانتون دستوره (المادة ٤)، ويجب على الهيئة التشريعية للكانتون 'إعداد دستور الكانتون وإقراره بأغلبية الثلثين' (المادة ٦ أ)). لكن الدستور لا ينص على الهيئة المسؤولة عن صياغته.

الملحق ج. قائمة بالاتفاقات والدساتير دون الوطنية

- ‘Agreement: An Inclusive Interim Administration for the South West Regions of Sonmalia (Bay, Bakol and Lower Shabelle)’, 22 June 2014, <<http://peacemaker.un.org/somalia-interim-admin-southwest-14>>, accessed 10 October 2017
- ‘Agreement between the Federal Republic of Somalia and the Jubba Delegation’, 27 August 2013, <<http://peacemaker.un.org/somalia-jubba-delegation2013>>, accessed 10 October 2017
- ‘Agreement on the basic principles of relations between the Russian Federation and the Chechen Republic’, 14 December 1995, <<http://peacemaker.un.org/russia-relationschechenrepublic95>>, accessed 10 October 2017
- Bougainville Peace Agreement, 2001, <<http://peacemaker.un.org/png-bougainville-agreement2001>>, accessed 11 October 2017
- ‘Central Regions State Formation Agreement (Mudug and Galgaduud)’, 30 July 2014, <<http://peacemaker.un.org/somalia-centralregions2014>>, accessed 10 October 2017
- Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 1995, <https://www.constituteproject.org/constitution/Ethiopia_1994.pdf?lang=en>, accessed 11 October 2017
- Constitution of South Africa, 1996, <<http://www.justice.gov.za/legislation/constitution/SACConstitution-web-eng.pdf>>, accessed 10 October 2017
- Framework Agreement for Reconciliation in Comoros [Fomboni Agreement, unofficial translation], 17 February 2001, <<http://ucdp.uu.se/downloads/fullpeace/com20010217.pdf>>, accessed 11 October 2017
- General Framework Agreement for Peace in Bosnia Herzegovina, 1995, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf>, accessed 10 October 2017
- ‘Indonesia: Law No. 21 of 2001, On Special Autonomy for the Papua Province’, 2001, <<http://www.refworld.org/docid/46af542e2.html>>, accessed 10 October 2017

- Interim Constitution of South Africa, 1993, 27 April 2014, <http://www.lcil.cam.ac.uk/sites/default/files/LCIL/documents/transitions/safrica/SA_19_Interim_Constitution.pdf>, accessed 10 October 2017
- Interim Constitution of Southern Sudan, 2005, <http://www.chr.up.ac.za/undp/domestic/docs/c_SouthernSudan.pdf>, accessed 10 October 2017
- Interim National Constitution of the Republic of Sudan, 6 July 2005, <<http://www.refworld.org/pdfid/4ba749762.pdf>>, accessed 10 October 2017
- Interim National Constitution of the Republic of Sudan [amendment], 4 January 2015, <<http://www.refworld.org/pdfid/4ba749762.pdf>>, accessed 11 October 2017
- 'Law of the Republic of Indonesia Number 11 of the Year 2006 Regarding Governing of Aceh', 2006, <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/968EN.pdf>>, accessed 10 October 2017
- Provisional Constitution of the Federal Republic of Somalia, 1 August 2012, <<http://hrlibrary.umn.edu/research/Somalia-Constitution2012.pdf>>, accessed 10 October 2017
- Transition Constitution of the Republic of South Sudan, 2011, <https://www.constituteproject.org/constitution/South_Sudan_2011.pdf>, accessed 10 October 2017
- Transitional Federal Charter of the Somali Republic, 2004, <<http://peacemaker.un.org/somalia-transitionalcharter2004>>, accessed 10 October 2017
- Transitional Period Charter of Ethiopia, 22 July 1991, <http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/ethiopia_transitional_period_charter_of_ethiopia_1991-1995.pdf>, accessed 11 October 2017
- United Nations, General Assembly and Security Council, 'Letter dated 29 November 1995 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General' [General Framework Agreement for Peace in Bosnia Herzegovina, Dayton Agreement], A/50/79C; S/1995/999, 30 November 1995
- United Nations, Security Council, 'Letter dated 3 March from the Permanent Representatives of Bosnia and Herzegovina and Croatia to the United Nations, Addressed to the Secretary General' [Framework establishing a Federation, Washington Agreement], S/1994/255, 4 March 1995

- Ahmed, A. A. and Zamora, R., 'Puntland constitutional review process', *Accord*, 21 (2010)
- Anderson, G., *Federalism: An Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2008)
- Ayele, Z. A., 'The politics of subnational constitutions and local government in Ethiopia', *Perspectives of Federalism*, 6/1 (2014), pp. 89–115
- Bell, C. and Zulueta-Fülscher, K., *Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process*, International IDEA Policy Paper No. 13, November 2016, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/sequencing-peace-agreements-and-constitutions-political-settlement-process>>, accessed 10 October 2017
- Burgess, M. and Tarr, G. A., *Constitutional Dynamics in Federal Systems. Subnational Perspectives* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2012)
- Chauvel, R., 'Electoral politics and democratic freedoms in Papua', in E. Aspinall and M. Mietzner, *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010)
- Dinan, J., 'Patterns of subnational constitutionalism in federal countries', *Rutgers Law Journal*, 39 (2008), pp. 837–61
- Dixon, R. and Holden, R., 'Constitutional Amendment Rules: The Denominator Problem', University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 346 (2011)
- Domrin, A. N., 'The Russian Federation', in K. Le Roy and C. Saunders (eds), *A Global Dialogue on Federalism: Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006)
- Elazar, D. J., 'The principles and traditions underlying state constitutions', *The Journal of Federalism*, 12 (1982), pp. 11–25
- Elgie, R., *Semi-Presidentialism: SubTypes of Democratic Performance* (Oxford: Oxford University Press, 2011)
- Gavric, S., Banovic, D. and Barreiro, M., *The Political System of Bosnia and Herzegovina: Institutions—Actors—Processes* (Sarajevo: Sarajevo Open Centre, 2013), <<http://cps.ba/wp->

- content/uploads/2013/09/POLITICAL-SYSTEM-OF-BiH_FINAL.pdf>, accessed 11 October 2017
- Ghai, Y., 'Ethnicity and autonomy: a framework for analysis', in Y. Ghai (ed.), *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000)
- Ghai, Y. and Regan, A., 'Unitary state, devolution, autonomy, secession: state building and nation building in Bougainville, Papua New Guinea', *The Round Table*, 95 (2006), pp. 589–608
- Ginsburg, T. and Posner, E. A., 'Subconstitutionalism', *Stanford Law Review*, 62/6 (2010), pp. 1583–1628
- Klein, C. and Sajó, A., 'Constitution-making: process and substance', in M. Rosenfeld and A. Sajó (eds), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012)
- Küpper, H., 'The concept of multilayered statehood in the system of Russian Federalism', *Review of Central and East European Law*, 38 (2013), pp. 239–66
- G., Laforest and A. Lecours (eds), *Parliaments of Autonomous Nations*, Volume 1 (Montreal: McGill-Queen's Press-MQUP: 2016)
- Leftwich, A., 'Beyond institutions: rethinking the role of leaders, elites and coalitions in the institutional formation of developmental states and strategies', *Forum for Development Studies*, 37/1 (2010), pp. 93–111
- Marshfield, J. L., 'Models of subnational constitutionalism', *Penn State Law Review*, 115/4 (2011), pp. 1151–98
- May, B., 'The Law on the Governing of Aceh: the way forward or a source of conflicts?', *Accord*, 20 (2008)
- Mcgarry, J., 'Asymmetry in federations, federacies and unitary states', *Ethnopolitics*, 6/1 (2007), pp. 105–16
- Molloy, S., *Sub-State Constitutions in Fragile and Conflict-Affected Settings*, International IDEA Workshop Report, 2017, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/sub-state-constitutions-fragile-and-conflict-affected-settings>>, accessed 10 October 2017
- Murray, C., 'Provincial constitution-making in South Africa: the (non)example of the Western Cape', *Neue Folge Band 49 Jahrbuch des öffentlichen Rechts* (2001), pp. 481–512
- Murray, C. and Maywald, C., 'Subnational constitution-making in Southern Sudan', *Rutgers Law Journal*, 37 (2006), pp. 1202–34
- Regassa, T., 'Subnational constitutions in Ethiopia: towards entrenching constitutionalism at state level', *Mizan Law Review*, 3/1 (2009), pp. 33–69

- Roth, A., 'Russia: New Law Allows Governors to Be Appointed, Undoing Reform', *New York Times*, 2 April 2013
- Saunders, C., 'The constitutional credentials of state constitutions', *Rutgers Law Journal*, 42 (2011), pp. 853–80
- Sahadžić, M., [The Constitution of the Republic of Srpska on human rights and freedoms and 'the Others': on possibilities of binding and permissible infringement of constituent balance at a normative level in favor of the non-constituent ones] (Sarajevo: Centar za Političke Studije, 2013), <https://ba.boell.org/sites/default/files/ustav_rs_prelom_sa_koricama.pdf>, accessed 13 October 2017
- Shugart, M. and Carey, J., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)
- Sudan Tribune*, 'South Sudan's Kiir appoints governors of 28 new states', 25 December 2015, <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article57484>>, accessed 10 October 2017
- Suteu, S., 'Eternity clauses in post-conflict and post-authoritarian constitution-making: promise and limits', *Global Constitutionalism*, 6/1 (2017), pp. 63–100
- Tarr, G. A., 'Creating Federalism in Russia', *S. Tex. L. Rev.* 40 (1999), pp. 689–711 Tarr, G. A., 'Explaining subnational constitutional space', *Penn State Law Review*, 115/4 (2011), pp. 1133–49
- Tzifakis, N., 'The Bosnian peace process: the power-sharing approach revisited', *Perspectives: Review of International Affairs*, 28 (2007), pp. 85–102
- United Nations, Security Council, 'Letter dated 22 October 2001 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council' [Bougainville Peace Agreement], S/2001/988, 23 October 2001
- Venice Commission, 'Opinion on the Constitutional Situation of Bosnia Herzegovina and the Powers of the High Representative', 11 March 2005, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)004-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)004-e.aspx)>, accessed 3 October 2017
- Wallis, J., 'How important is participatory constitution-making? Lessons from Timor-Leste and Bougainville', *Commonwealth and Comparative Politics*, 54/3 (2016), pp. 362–86
- Watts, R. L., 'States, provinces, Länder, and cantons: international variety among subnational constitutions', *Rutgers Law Journal*, 31 (2000), pp. 941–59
- Woelk, J., 'Bosnia-Herzegovina: trying to build a federal state on paradoxes', in M. Burgess and G. A. Tarr, *Constitutional Dynamics in Federal Systems. Subnational Perspectives* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2012)
- Zulueta-Fülscher, K., *Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools*, International IDEA Policy Paper No. 11, November 2015, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/interim-constitutions-peacekeeping-and-democracy-building-tools>>, accessed 10 October 2017

حول المؤلفين

كيمانا زولويتا-فولشر (Kimana Zulueta- Fülcher) هي مسؤولة برامج في 'برنامج عمليات بناء الدستور'، الذي يعمل على بناء الدساتير بعد النزاعات ودعم الديمقراطية بوصفها أداة لبناء السلام وبناء الدول. عملت سابقاً باحثة رئيسية في المعهد الألماني لسياسات التنمية، حيث عملت ونشرت في مجال التحول السياسي في البلدان الهشة. عملت أيضاً في 'الشراكة الأوروبية من أجل الديمقراطية'، ومؤسسة Exclusive Analysis Ltd، ومؤسسة the Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. عملت باحثة بعد الدكتوراه في معهد الاتحاد الأوروبي للدراسات الأمنية (٢٠١١)، وجامعة جونز هوبكنز (٢٠١٠) وجامعة هارفارد (٢٠٠٩). تحمل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية من جامعة مدريد المستقلة (٢٠٠٧).

الدكتور أسانغا ويليكالا (Asanga Welikala) محاضر في القانون العام في كلية إدنبره للحقوق (the Edinburgh Law School) ومدير مركز إدنبره للقانون الدستوري. كما يعمل باحثاً مشاركاً في معهد دراسات الكومنولث (Research Associate of the Institute for Commonwealth Studies) في لندن، وباحث رئيسي في مركز بدائل السياسات (the Centre for Policy Alternatives) في كولومبو. يركز في أنشطته التدريسية والبحثية على القانون الدستوري المقارن والنظرية الدستورية التطبيقية والتاريخ الدستوري للكومنولث، ولاسيما على الكيانات السياسية متعددة القوميات واتفاقاتها الدستورية.

دراسات أخرى صادرة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

Risk Management in Elections

Sead Alihodžić

International IDEA Policy Paper No. 14 (2016), English

Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process

Christine Bell and Kimana Zulueta-Fülscher

International IDEA Policy Paper No. 13 (2016), English

Prioritizing Justice: Electoral Justice in Conflict-Affected Countries and Countries in Political Transition

Frank McLoughlin

International IDEA Policy Paper No. 12 (2016), English

Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools

Kimana Zulueta-Fülscher

International IDEA Policy Paper No. 11 (2015), English

Media Assistance and Elections: Toward an Integrated Approach

Seema Shah

International IDEA Policy Paper No. 10 (2015), English

بالامكان تنزيل جميع المنشورات مجاناً من موقعنا على الانترنت:

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

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات منظمة حكومية دولية مهمتها تعزيز الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، باعتبارها طموحاً إنسانياً عالمياً وتمكيناً للتنمية المستدامة. نقوم بذلك عن طريق دعم بناء وتعزيز وحماية المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية على جميع المستويات. تتمثل رؤيتنا في عالم تكون فيه العمليات والجهات الفاعلة والمؤسسات الديمقراطية تشاركية وخاضعة للمساءلة وتوفر التنمية المستدامة للجميع.

عملنا

نركز في عملنا على ثلاثة مجالات تأثير رئيسية: العمليات الانتخابية، وعمليات بناء الدستور، والمشاركة والتمثيل السياسيين. ونتبنى مبادئ النوع الاجتماعي والتشاركية وحساسية النزاع والتنمية المستدامة في جميع مجالات عملنا. توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات تحليلات للاتجاهات الديمقراطية العالمية والإقليمية، وتنتج معرفة مقارنة بشأن الممارسات الديمقراطية، وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات في مجال الإصلاح للجهات المشاركة في العمليات الديمقراطية، وتجري حواراً بشأن قضايا مهمة للنقاش العام بشأن الديمقراطية وبناء الأنظمة الديمقراطية.

أين نعمل؟

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. والمؤسسة عضو مراقب دائم في الأمم المتحدة وهي معتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

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

الدساتير دون الوطنية عموماً هي صكوك قانونية مكتوبة تحدد السلطات السياسية دون الوطنية، وتتمتع بسموها القانوني على القوانين دون الوطنية الأخرى. وتهدف بشكل رئيسي إلى تحديد نظام الحكم في الكيانات دون الوطنية، وإلى وضع الإطار القانوني لحقوق المواطنين داخل حدود هذه الكيانات في غالب الأحيان. كما تحدد الهوية السياسية للمجتمع المحلي. ويمكن تعريف الكيانات دون الوطنية على أنها كيانات محددة إقليمياً ومُنشئة لبلد أو دولة .

تتناول هذه الورقة الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات في كل من الدول الاتحادية والموحدة (أو الهجينة) التي أقرت بعد الحرب الباردة، أي بدءاً من عام ١٩٩١ . تهدف هذه الورقة إلى سد فجوة كبيرة في السياسات والأدبيات الأكاديمية التي تتناول عملية وتصميم الدساتير دون الوطنية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات، ودورها في عملية التسوية السياسية وبناء السلام عموماً.



International IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: info@idea.int

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

ISBN: 978-91-7671-380-9 (PDF)