



THE UNIVERSITY
of EDINBURGH



إختيار (إنتخاب) هيئات وضع الدستور في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات

ورقة السياسات رقم ١٦ للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات



إختيار (إنتخاب) هيئات وضع الدستور في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات

ورقة سياسات الرقم ١٦ للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

كيمانا زولوينا-فولشر وسوميت بيساريا

© ٢٠٢١ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

إختيار (إنتخاب) هيئات وضع الدستور في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات

(S)electing Constitution-Making Bodies 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 الالكترونية من هذا المنشور تحت رخصة المشاع الإبداعي. نسب المُنصّف - غير تجاري - الترخيص بالممثل 3.0 غير موطننة (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: 978-91-7671-405-8 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.28>

صدرت هذه الورقة ضمن إطار برنامج أبحاث التسوية السياسية (www.politicalsettlements.org) التابع لأكاديمية العدالة العالمية، بتمويل من وزارة التنمية الدولية البريطانية، والمعونة البريطانية، التي لا تتحمل أي مسؤولية عن الآراء أو المعلومات الواردة هنا أو عن استعمالها.

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

المحتويات

شكر وتقدير	٥
التوصيات الرئيسية	٦
الملخص التنفيذي	٨
١. المقدمة	١٤
٢. اختيار هيئة وضع الدستور، أو طرق إضفاء الشرعية على عملية بناء الدستور بعد انتهاء النزاع: إطار نظري	١٦
٣. إختيار هيئات وضع الدستور: تحليل البيانات	٢٠
٤. فهم البيانات	٢٦
٥. الخلاصة	٣٢
المراجع	٣٥
الملحق	٤٠
حول المؤلفين	٤٣
حول المنظمات	٤٤

شكر وتقدير

أعدت هذه الورقة في إطار متابعة حوار إندبره الرابع بشأن بناء الدساتير في أعقاب النزاعات، الذي عقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، بعنوان 'في سبيل استقرار شرعي: فهم التفاعل بين الانتخابات والدساتير في العمليات الانتقالية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات'. شارك في تنظيم هذه الورشة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز إندبره للقانون الدستوري وأكاديمية العدالة العالمية، بالتعاون مع برنامج الأبحاث حول التسويات السياسية في جامعة إندبره.

نعرب عن شكرنا العميق إلى سياد عليهودتش، كريستين بيل، توم جينسبيرغ، جايسون جلوك وكريستينا موراي على ملاحظاتهم القيمة جداً على المشاريع السابقة لهذه الورقة، وإلى هيماني بهاكوني على مساعدتها في البحث. وأخيراً، نتقدم بالشكر إلى ديفيد براتر وفريق النشر في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على دقتهم وكفاءتهم المستمرة في مراجعة النص.

التوصيات الرئيسية

١. على وسطاء السلام والمستشارين الدستوريين أن يضعوا في اعتبارهم أن عملية بناء الدستور في أعقاب النزاعات غالباً ما تبدأ قبل الإعداد الفعلي للإطار الدستوري الجديد، وغالباً ما يتم البت في مسألة هيئة وضع الدستور واختيارها ونظامها الداخلي قبل وقت طويل من بدء عملية وضع الدستور، عبر مفاوضات سلام و/أو في شكل ترتيبات سياسية/قانونية إنتقالية. كما قد يكون الاختيار المحدد نتيجة التقاء عوامل رئيسة عدة، من بينها شرعية المؤسسات القائمة وقدراتها، ومستوى الصراع أثناء المفاوضات، وطبيعة الأطراف المعنية الرئيسية وقوتها والعلاقة بينها في الظرف المعني، والتجربة السابقة و/أو السوابق التاريخية.

٢. عند التفكير في نوع الهيئة التي ستتولى مسؤولية صياغة واعتماد الإطار الدستوري الجديد، على الأطراف المعنية النظر في عدد من القضايا الرئيسية، التي تشمل ليس فقط طريقة اختيار الهيئة ومهمتها، وأطرها الزمنية وقواعدها الإجرائية، بل أيضاً الطريقة التي ساهمت من خلالها الهيئة في إضفاء الشرعية على عملية وضع الدستور.

٣. الانتخابات ليست ضرورية أو ممكنة دائماً. ولكن عندما لا تنتخب هيئة وضع الدستور، يجب أن تتطافر عناصر أخرى في العملية لوضع مقاربة لأجل التملك الجماعي والافتتاح بعملية وضع الدستور، مثل استخدام هيئة منفصلة تعكس عضويتها مصالح معينة وفئات سياسية/مجتمعية معينة، و/أو تنظيم حملة مشاركة عامة حقيقية واسعة النطاق و/أو إجراء استفتاء للمصادقة على الهيئة.

٤. عند استخدام هيئات خارجية إلى جانب هيئات تشريعية قائمة، يكون لدورها عادة أهمية كبرى في تحديد شرعية العملية ومحتوى الدستور بوجه عام. ولذلك يجب النظر بعناية في تكوينها لجعلها شاملة لجميع المصالح الرئيسية.

٥. ينبغي أن يدرك صناع القرار أن إجراء الانتخابات في بيئات متضررة من النزاعات قد يزعزع الاستقرار، خاصة في ظل الإطار المؤسسي القائم بعد انتهاء الصراع، وعندما يتمتع الإطار الدستوري القائم بشرعية كافية لتغييره وفقاً لقواعده الخاصة، قد يكون من المنطقي تكليف الهيئة التشريعية القائمة بوضع الدستور. وغالباً ما يتخذ هذا القرار في إطار مفاوضات السلام.

٦. عند اتخاذ قرار بشأن نوع معين من هيئات وضع الدستور، على صناع القرار إدراك قضايا معينة من قبيل هل يتعين على الهيئة تأدية مهام تشريعية يومية أم لا. فإذا كانت الهيئة منفصلة عن الهيئة التشريعية العادية، يجب أن تكون القرارات المتعلقة بتصميم النظام الانتخابي، على سبيل المثال، أقل انشغالاً بالمسائل المتعلقة باستقرار الحكومة، وقد تركز بشكل أساسي على تمثيل وإشراك جميع الفئات المجتمعية في الهيئة التي تم تشكيلها. علاوة على ذلك، يشكل ضبط العلاقة بين هيئة وضع الدستور والهيئة التشريعية النظامية الأساس لتفادي تنازع الصلاحيات بين كلا المؤسساتين.

٧. من المعروف أن الانتخابات في البيئات الهشة والمتضررة من النزاعات والمنخرطة في عملية بناء دستور قد لا تكون مجدية في بداية العملية. وقد تمنح الدساتير المؤقتة مزيداً من الوقت للأطراف المعنية المحلية لإجراء انتخابات و/أو لصياغة النظام الدستوري الجديد واعتماده.

٨. على صناع القرار أيضاً إدراك أنه، في الحالات التي تثنى فيها هيئة وضع الدستور خصيصاً لصياغة واعتماد الإطار الدستوري الجديد، من النادر إجراء استفتاء للتصديق عليها ولا تكون هناك حاجة ملحة لإجراء انتخابات عامة فور اعتمادها.

الملخص التنفيذي

بعد بناء الدستور في حالات الانتقال من الصراع العنيف إلى السلام عملية معقدة، غالباً ما تكون عاملاً حاسماً في مفاوضات السلام الشاملة. فعلى طاولة المفاوضات، لا تتخذ القرارات عادة بشأن قضايا التصميم الدستوري فحسب بل وبشأن عملية بناء الدستور ذاتها أيضاً. ومن القضايا المهمة للأطراف المعنية نوع هيئة وضع الدستور، طريقة اختيارها، صلاحياتها، أطرها الزمنية وقواعد اتخاذها للقرارات.

تدرس هذه الورقة أنواع هيئات وضع الدستور الموجودة في ٣٧ عملية لبناء الدساتير في أعقاب النزاعات، جرت بين ١٩٩١ و٢٠١٨. وهذه القائمة مستقاة من برنامج أوبسالا لبيانات النزاعات. وتشمل هذه العمليات ٢٢ حالة في أفريقيا (أنغولا ٢٠١٠، بوروندي ٢٠٠٥، جمهورية أفريقيا الوسطى ٢٠١٦، تشاد ١٩٩٦، جزر القمر ٢٠٠١، الكونغو ٢٠٠٥، ساحل العاج ٢٠٠٠ و٢٠١٦، جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠٠٦، جيبوتي ١٩٩٢، إثيوبيا ١٩٩٥، غينيا ٢٠١٠، كينيا ٢٠١٠، مدغشقر ٢٠١٠، موزامبيق ٢٠٠٤، النيجر ٢٠٠٩ و٢٠١٠، رواندا ٢٠٠٣، السنغال ٢٠٠١، جنوب أفريقيا ١٩٩٧، أوغندا ١٩٩٥، زمبابوي ٢٠١٣)؛ ٨ حالات في آسيا والمحيط الهادئ (أفغانستان ٢٠٠٤، كمبوديا ١٩٩٣، قيرغيزستان ٢٠١٠، ميانمار ٢٠٠٨، نيبال ٢٠١٥، تايلاند ٢٠٠٧ و٢٠١٧، تيمور الشرقية ٢٠٠٢)؛ ٤ حالات في غرب آسيا وشمال أفريقيا (مصر ٢٠١٢ و٢٠١٤، العراق ٢٠٠٥، سوريا ٢٠١٢)؛ وحالتين في أوروبا (البوسنة والهرسك ١٩٩٥ وكوسوفو ٢٠٠٨)؛ وحالة في أمريكا اللاتينية (كولومبيا ١٩٩١).

ما المقصود بهيئة وضع الدستور؟

هيئة وضع الدستور هي مؤسسة تمارس عادة، السلطة التأسيسية باسم الشعب (صاحب السيادة)، عبر صياغة إطار دستوري وأحياناً إعماله نيابة عنه. ويحدد شكل الهيئة وتكوينها مدى تمثيلها فعلياً لـ 'الشعب'، وبالتالي فهي ذات أهمية حاسمة لمحتوى الدستور وشرعيته على حد سواء، فضلاً عن عملية بناء الدستور ككل.

قد تنتخب الهيئة خصيصاً للمشاركة في عملية وضع الدستور، وقد تنتخب بشكل غير مباشر أو ينتخب جزء من أعضائها أو تعين تعييناً للغرض نفسه، أو قد يناط بجمعية قائمة مهمة وضع الدستور بعد انتخابها. ويمكن أيضاً تشكيل هيئات بالتتابع حيث تشارك أكثر من هيئة في إعداد مسودة الدستور

تميز هذه الورقة بين ستة أنواع مختلفة من هيئات وضع الدستور:

١. هيئات منتخبة بمهمة وحيدة وحصرياً وواضحة لوضع دستور (مؤتمر تأسيسي أو جمعية تأسيسية)؛
٢. هيئات منتخبة تسند إليها مهمتا التشريع العادي ووضع الدستور (هيئات تشريعية تأسيسية مكلفة)؛
٣. هيئات منتخبة كهيئات تشريعية عادية، ولكنها تتولى فيما بعد صلاحيات وضع الدستور (هيئات تشريعية تأسيسية منشأة ذاتياً)؛

٤. هيئات منتخبة بمهمة وحيدة هي وضع الدستور، ولكنها تتولى فيما بعد مهمة هيئة تشريعية (جمعيات تشريعية مشكلة ذاتياً)؛

٥. مؤتمرات تأسيسية منتخبة بشكل غير مباشر، أو جزئياً أو غير منتخبة، وتشمل حالات يتم فيها اختيار معظم المقاعد إن لم يكن جميعها بالتعيين، وحالات تنتخب فيها جميع المقاعد ولكن الانتخابات تجري بين مجموعة فرعية فقط من السكان؛

٦. الرؤساء الحاکمون أو الهيئات التنفيذية القائمة يأخذون على عاتقهم مسؤولية صياغة وتبني إطار دستوري جديد، أو يعينون لجنة تتولى الصياغة، ثم (يعدلون) ويعتمدون النص النهائي.

ولكن الورقة لا تناقش هيئات وضع الدستور التي تنتخب لمهمة وحيدة هي وضع الدستور وتتولى لاحقاً مهمة الهيئة التشريعية (الفئة ٤)، نظراً لوجود حالة واحدة فقط بين البلدان المدروسة (كولومبيا) وقد صنفت ضمن هذه الفئة فقط لأنها تحولت عن نوع آخر من هيئات وضع الدستور (مؤتمر تأسيسي/جمعية تأسيسية).

عندما تتخذ هيئة وضع الدستور شكل جمعية، فإنها غالباً ما تتلقى الدعم من لجان أو هيئات أصغر حجماً تشكل خصيصاً لهذا الغرض. هذه الهيئات الإضافية لا تنتخب عادة وإنما تعينها مؤسسات سياسية و/أو أحزاب سياسية، بمشاركة فئات اجتماعية أو سياسية أخرى أو بدونها. ولا تقل أهمية عملية اختيارها عن أهمية عملية اختيار الهيئة التشريعية الأكبر، كونها تتحمل أحياناً معظم عبء إعداد مشروع الدستور الجديد. وللإطلاع على قائمة المسائل التي يجب وضعها في الاعتبار عند اختيار نوع معين من هيئات وضع الدستور، أنظر الجدول ١.

كيف ينبغي اختيار هيئة وضع الدستور؟

يشكل اختيار هيئة وضع الدستور بطريق الانتخاب آلية معروفة لإضفاء الشرعية على الجهات التي تتحمل مسؤولية صياغة الدستور الجديد (واعتماده في بعض الأحيان)، وبالتالي لإضفاء الشرعية على الدستور النهائي. إن التحديد الدقيق لدور الهيئة (بوصفها مسؤولة فقط عن صياغة الدستور الجديد (واعتماده في بعض الأحيان) أو بوصفها مشاركة في وضع الدستور وهيئة تشريعية عادية)، يفيد في تصميم النظام الانتخابي المحدد ويحدد التوازن بين استقرار الحكومة (ومساءلتها) و(زيادة) المشاركة. وفي بعض الأحيان تصبح الهيئات التشريعية العادية القائمة بالأساس هيئات لوضع الدستور (مشكلة ذاتياً)؛ وتتولى وضع الدستور، ولكن غالباً ما تساعد في صياغته هيئات إضافية صغيرة تعكس ترتيبات تقاسم السلطة المتفق عليها بين أطراف النزاع.

وعندما لا يكون إجراء الانتخابات خياراً مطروحاً، إما عمداً أو بسبب عوامل خارجية، فثمة بدائل عديدة لانتخاب هيئة وضع الدستور. ومن هذه البدائل هيئات (انتقالية) معينة (جزئياً)؛ وهيئات انتقالية (منتخبة غالباً بشكل غير مباشر)، مثل مجلس اللويا جيرغا الدستوري في أفغانستان؛ والحوار الوطني، أو عمليات تشاركية تحاول بناء توافق وطني عبر تبادل صريح ومتسامح للأفكار. ولكن هذه الأشكال المتنوعة غير المنتخبة (بشكل كامل أو مباشر) تعالج جزئياً فقط مشكلة الافتقار إلى الشرعية التي تنشأ عن غياب الانتخابات، حيث يبقى هناك سؤال يتعلق بالتمثيل الفعلي (وشرعية) أولئك الذين يختارون هيئة وضع الدستور.

ما هي الطرق المتاحة لإضفاء الشرعية على عملية وضع الدستور؟

سواء كانت هيئة وضع الدستور منتخبة أم لا، فإن تنظيم استفتاءات يساهم في بناء الشرعية الشعبية للدستور ولعملية إعداده. ولكن هناك أيضاً حالات يتم فيها التحكم في الاستفتاءات، عبر تصويت شعبي يهدف إلى تمويه عملية غير تشاركية وليس إلى دعم المشاركة العامة. وحتى في الحالات التي التي يُفترض أن يسمح فيها الاستفتاء بمشاركة واسعة في العملية التأسيسية، يتعين على صناع القرار إدراك أن الاستفتاءات تتيح فقط التصويت بنعم أو لا على وثيقة معقدة قد يكون فهم الناخبين لها محدوداً؛ وقد

تشهد الاستفتاءات حالات استقطاب، خاصة في المناطق الهشة والمتضررة من النزاعات؛ وقد تقيد الاستفتاءات واضعي الدستور في الصياغة الفعلية للنص الدستوري، مما يؤثر على محتواه الفعلي.

ثمة سؤال آخر يتعين على مصممي العمليات مواجهته، وهو كم من الوقت يجب أن تظل هيئة وضع الدستور قائمة قبل إجراء انتخابات بموجب الإطار الدستوري الجديد. في الحالات التي تعمل فيها الهيئة أيضاً كهيئة تشريعية عادية، تشمل المسائل الرئيسية التي يتعين البت فيها مدة استمرار عمل الهيئة بعد اعتماد الإطار الدستوري الجديد. وهذا يسمح لها بمواصلة عملها على تطبيق الدستور. وبخلاف ذلك، قد يؤدي إجراء انتخابات فورية بعد اعتماد الدستور الجديد إلى إضفاء الشرعية على العملية بمنح الناخبين فرصة لانتخاب حكومة جديدة.

ماذا تقول البيانات؟

من بين ٣٧ عملية بناء دستور شملتها هذه الدراسة، تضمنت ثمان منها فقط إنتخابات لهيئات وضع دستور بصلاحيات واضحة، نص سبع منها على هيئة تشريعية تأسيسية فيما نصت في كولومبيا فقط على هيئة منتخبة بشكل مباشر مهمتها الوحيدة بناء الدستور. ومن الحالات الأخرى، تضمنت ست حالات هيئة تشريعية مشكلة ذاتياً؛ واستخدمت ١٠ حالات إما هيئة لوضع الدستور أو هيئة تشريعية انتقالية منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة؛ وقادت السلطة التنفيذية ١٢ عملية بناء دستور. إضافة إلى ذلك، جرى التفاوض على دستور البوسنة والهرسك بين الأطراف المعنية الوطنية والدولية وبين طرفي النزاع. وبالتالي، فقد قادت السلطة التنفيذية أو هيئة لوضع الدستور منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة العملية في ٢٣ دولة من أصل ٣٧، وساعدت في أغلبها لجان أو هيئات شكلت خصيصاً وكلفت بالدور الرئيسي في الصياغة (أنظر الفقرة ٣-٢ والجدول ٣-٢).

تضمنت ١٨ عملية إطاراً دستورياً مؤقتاً قبل الشروع في صياغة الدستور النهائية. وتضمنت أربع منها فقط هيئات وضع دستور منتخبة (وبصلاحيات واضحة)؛ وتضمنت سبع حالات مجالس أو جمعيات تشريعية انتقالية منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة؛ وتضمنت حالتان هيئات تشريعية عادية؛ وتضمنت خمس حالات عمليات وضع دستور تقودها السلطة التنفيذية. في جميع الحالات الخمس الأخيرة، لم يكن الدستور المؤقت ثمرة مفاوضات، بينما جرى في جميع الحالات المتبقية التفاوض على الدستور المؤقت (وهيئة وضع الدستور) بين الأطراف المعنية الرئيسية (أنظر الفقرة ٣-٣).

بالنسبة لتصميم النظام الانتخابي، من الثابت عموماً، خاصة عند استخدام دوائر انتخابية تغطي كامل البلد، أنه قد يكون من الأسهل إعداد أنظمة تمثيل نسبي في البيئات الهشة والمتضررة من النزاع حيث قد تكون البنية التحتية المؤسسية فيها ضعيفة أو تهيم عليها شريحة واحدة من المجتمع. وقد يساعد التمثيل النسبي أيضاً في ضمان ضم الهيئة التشريعية ممثلين عن مجموعات الأغلبية والأقليات، بمن فيهم النساء. ومن المثير للاهتمام أن اختيار التمثيل النسبي في المؤتمرات/الجمعيات التأسيسية المنتخبة بعيد كل البعد عن الشمولية، حيث لم تستخدم سوى أربع من بين ثمان هيئات منتخبة لوضع الدستور هذا النظام. علاوة على ذلك، لم يطبق بطريقة شاملة نظام الحصص الذي يهدف على وجه التحديد إلى تعزيز إشراك النساء أو الفئات المهمشة أو الأقليات الأخرى (أنظر الفقرة ٣-٤ والملحق).

وبشأن توقيت الانتخابات بعد اعتماد الإطار الدستوري الجديد، أجريت الانتخابات بعد سنوات عدة من اعتماد الدستور في الحالات التي تضمنت هيئة تشريعية تأسيسية مكلفة (منتخبة). وحيث قادت العملية إما السلطة التنفيذية أو هيئة لوضع الدستور منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة، فإن أول انتخابات عامة بعد اعتماد الإطار الدستوري الجديد استغرق تنظيمها عموماً أقل من عام.

ومن أصل ٣٧ عملية بناء دستور، جرى في ٢٥ منها إستفتاء للمصادقة على الإطار الدستوري الجديد. وكانت العمليات التي قادتتها هيئات منتخبة خصيصاً أقل استخداماً للاستفتاء من العمليات التي قادتتها هيئات غير منتخبة أو سلطة تنفيذية؛ أما العمليات التي تضمنت هيئات تشريعية قائمة فتقع في منزلة بين المنزلتين (أنظر الفقرة ٣-٦ والجدول ٣-٣). وبعبارة أخرى، كلما كان الاختيار الرسمي لهيئة وضع الدستور أكثر ديمقراطية، قل احتمال إجراء الاستفتاء.

ما الأثر المحتمل لاختيار نوع هيئة وضع الدستور على مستويات الصراع؟

من الصعب تحديد العلاقة بين اختيار هيئات وضع الدستور وتباين مستويات الصراع. فقد أظهر أكثر من نصف البلدان الـ ٣٧ التي شملتها الدراسة استمرار الصراع العنيف طوال عملية بناء الدستور، وأحياناً بعدها، وفقط البلدان التي استخدمت هيئة تشريعية مشكلة ذاتياً لم تستأنف الصراع بعد اعتماد الدستور الجديد. والتفسير المعقول للحالة الأخيرة هو أنه عندما تظل المؤسسات القائمة في مكانها وتتمتع بشرعية كافية لتولي عملية بناء الدستور، فمن المرجح أن يكون مستوى الصراع أقل تعقيداً منه في الحالات الأخرى. وفيما يتعلق بالعمليات/ الأنواع الأخرى لهيئات وضع الدستور، لا توجد براهين مهمة على أن اختيار نوع معين لهيئة وضع الدستور يخفف من احتمالات استئناف الصراع.

الجدول أ: قضايا ينبغي أخذها في الاعتبار عند اختيار نوع هيئة وضع الدستور

نوع هيئة وضع الدستور	القضايا
مؤتمر تأسيسي / جمعية تأسيسية	غالباً ما تكون هيئة وضع الدستور المنتخبة التي تعمل بالتوازي مع هيئة تشريعية عادية، (أكثر) استقلالية عن الضغوط السياسية اليومية.
	قد يكون ارتفاع مستوى الموارد اللازمة للحفاظ على هئتين منفصلتين مرهقاً (جداً) للبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية.
	من المهم جداً تحديد العلاقة بين هيئة وضع الدستور والهيئة التشريعية لتفادي التنازع حول الصلاحيات.
	على الرغم من أن تصميم نظام انتخاب هيئة وضع الدستور غير مطالب بتحقيق استقرار الحكم، ولكنه قد يركز على توفير تمثيل كبير لفئات مجتمعية معينة، إلا أن هناك خطر حدوث تشتت، مما قد يمنع بالتالي تشكيل الأغلبية المطلوبة لوضع الدستور.
	الهيكلية الداخلية والنظام الداخلي أمران حيويان لتنظيم عمل الجمعية.
	قد لا تكون هناك حاجة إلى المصادقة على الاستفتاء، لأن هيئة وضع الدستور المنتخبة تجسد الهيئة ذات السيادة.
هيئة تشريعية تأسيسية مكافئة	يتعين على تصميم النظام الانتخابي إيجاد توازن بين مستوى تمثيل فئات مجتمعية معينة وتحقيق استقرار الحكم (والمساواة أمام الناخبين).
	في البلدان الهشة والمتضررة من النزاع بشكل خاص، ومهما كان تصميم النظام الانتخابي، قد تكون المنافسة الحزبية محدودة، وقد يساعد نظام الحصص زيادة تمثيلات مجتمعية معينة.
	من الخيارات الأخرى، اتباع عملية من مرحلتين تعتمد بموجبها نخب غير منتخبة دستورياً مؤقتاً قبل انتخاب هيئة وضع الدستور، حيث تمنح هذه العملية الأطراف المعنية المحلية مزيداً من الوقت لبناء بنيتهم الأساسية المادية والمؤسسية، مما يخلق شكلاً من أشكال تكافؤ الفرص أمام الأحزاب أو الحركات السياسية الناشئة.
	من المهم جداً تقرير هل ستواصل هيئة وضع الدستور وظيفتها التشريعية بعد اعتماد الدستور الجديد - الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم اليقين وإلى سلوك يخدم المصلحة الذاتية للمشرعين - أم ستحل لإجراء انتخابات على الفور - مما قد يعطل مسؤوليتها تجاه مراحل التنفيذ الأولى.
	قد لا يكون استفتاء المصادقة على هيئة وضع الدستور ضرورياً، حيث تجسد الهيئة المنتخبة الهيئة ذات السيادة.
	غالباً ما تستعين الهيئات التشريعية العادية التي تتولى سلطات بناء الدستور بعد انتخابها بهيئات إضافية لصياغة المسودة، إما بالتعاون فيما بينها أو بأن تراجع إحداها عمل الأخرى. وفي كثير من الأحيان، يتم تمرير المسودة النهائية الصادرة عن الهيئة الإضافية دون تغيير من قبل هيئة وضع الدستور المنتخبة الأكبر حجماً.
هيئة تشريعية تأسيسية مشكلة ذاتياً	قد يعكس تكوين هيئات الصياغة الإضافية وزن مختلف أطراف النزاع بشكل أفضل من الهيئة التشريعية المنتخبة سابقاً.
	غالباً ما تكلف هيئات الصياغة الإضافية باستشارة الجمهور، بالإضافة إلى قيادة المفاوضات السياسية بين أطراف النزاع.
	من المهم جداً اتخاذ قرار بشأن طريقة اختيار هذا النوع من هيئات وضع الدستور أو الهيئات التشريعية الانتقالية، وفقاً لما قد يكون متاحاً في ظرف معين. والأكثر شيوعاً هو اختيار شكل من أشكال الانتخابات غير المباشرة، مقترناً أحياناً بتعيينات مختارة من فئات مجتمعية محددة.
	بدون دور الانتخابات في إضفاء الشرعية، ثمة حاجة إلى تحقيق توازن بين القوى السياسية الرئيسية الخارجة من الصراع؛ ونادراً ما يكون باب المشاركة في هذه العمليات مفتوحاً أمام جماعات المجتمع المدني والجماعات والأفراد الذين لم يشاركوا في الصراع.
	نظراً لضآلة دور الجماهير أو ضعفه في اختيار أعضاء هيئة وضع الدستور، فإن هذه العمليات غالباً ما تعتبر الاستفتاء وسيلة لمنح موافقة شعبية على الدستور والعملية عموماً (إذا سمح الوضع الأمني بذلك).
	تتولى السلطة التنفيذية، إما مباشرة أو عبر تعيين لجنة خاصة، إعداد المسودة الأولى. وغالباً ما تكون هذه العملية أحادية الجانب ويسيطر عليها الحاكم/الجماعة الحاكمة، بمشاركة عامة قليلة أو معدومة.
عملية وضع الدستور بقيادة السلطة التنفيذية	تستخدم هذه العمليات الاستفتاء للإيحاء (بحصول) العملية والنظام الدستوري الجديد الناجم عنها على الموافقة والشرعية الشعبية.

خلاصة

تتحدد شرعية عملية وضع الدستور والوثيقة الدستورية نفسها على حد سواء وفقاً لدرجة مشاركة المواطنين في العملية، إما بشكل مباشر عبر الاستفتاءات أو الاقتراع العام في الانتخابات أو المشاورات الشعبية الواسعة، وإما بشكل غير مباشر عبر تمثيلهم (الشرعي) من قبل نخب من خلال عضويتهم في فئات اجتماعية أو مجتمعات محلية معينة.

وفي الوقت نفسه، قد لا يكون هناك هامش كبير من الحرية في اختيار هيئة وضع الدستور، ولكن هناك عوامل عديدة قد توجه هذا الاختيار. وهذه العوامل تشمل ما يلي:

١. الأمن المادي والقدرات المؤسسية للبلد المعني؛

٢. شرعية المؤسسات القائمة والإطار الدستوري القائم؛

٣. ميزان القوى النسبي بين أطراف النزاع أو الجهات الرئيسية الأخرى؛

٤. التجربة السابقة والسوابق التاريخية.

هذه العوامل الأربعة قد تساهم ليس في اختيار هيئة وضع الدستور ونتائجها المحددة فحسب، وإنما أيضاً في قضايا أخرى متعلقة بالعملية عموماً. ومن الواضح أنها ليست العوامل الوحيدة المؤثرة ولكنها لعبت دوراً رئيساً في جميع البلدان التي شملتها هذه الدراسة.

١. المقدمة

تعتبر عمليات بناء الدساتير بشكل متزايد عنصراً حاسماً في عمليات بناء السلام وبناء الدولة على حد سواء. وعملية بناء الدستور التي تجري في بيئات متضررة من النزاعات أو خارجة من نزاعات (تستخدم كلتا العبارتين بالمعنى نفسه في هذه الورقة) ضرورية لإعادة التفاوض بشأن الوصول إلى السلطة والموارد العامة. فالدستور الناتج عن هذه العملية عادة ما يجعل الدولة أكثر تشاركية وبالتالي تستجيب لمصالح عدد أكبر من الفئات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية (أسيموغلو وروبينسون ٢٠١٢؛ كول ٢٠١٢؛ موراي ٢٠١٧)، مما يساهم في الحفاظ على السلام ويمنع استئثار الصراع. وتشكل هيئة وضع الدستور وكيفية اختيارها أجزاء أساسية من عملية بناء الدستور، ويفيدان في تحديد الشرعية العامة للعملية، ومحتوى الدستور نفسه وفرص نجاحه (إلكينز وآخرون ٢٠٠٩).

في البلدان الخارجة من النزاع، يمكن مناقشة القضايا الدستورية (والبت فيها) في إطار مفاوضات السلام العامة قبل الصياغة الفعلية لنصوص الدستور، حيث تسعى الأطراف المعنية إلى الحصول على ضمانات دستورية لتوافق على إلقاء السلاح أو الدخول في ترتيبات لتقاسم السلطة مع الجماعات التي قاتلت ضدها سابقاً. وقد تكون عملية بناء الدستور في حد ذاتها موضوع مفاوضات مبكرة، حيث قد تسعى الأطراف المعنية إلى التفاوض بشأن نوع هيئة وضع الدستور، والقضايا ذات الصلة مثل كيفية اختيار الهيئة، ومهمتها، وخارطة الطريق أو الأطر الزمنية المحددة، وقواعد اتخاذ القرار وهل سيكون هناك استفتاء أو أي شكل آخر من أشكال التصديق على الدستور. وقد تحدد مفاوضات السلام المبكرة أيضاً الإطار القانوني لعمل هيئة وضع الدستور: هل هو الإطار الدستوري السابق الذي لا يزال قائماً أم ترتيب سياسي أو دستوري انتقالي متفق عليه حديثاً؟ وتسترشد هذه القرارات بعوامل ظرفية مثل تاريخ الصراع ومستوياته، والشرعية المفترضة للدستور القائم، وعمليات بناء الدساتير السابقة والتقاليد القانونية، والقدرات المؤسسية والعوامل الاجتماعية والسياسية الأخرى بالإضافة إلى علاقات السلطة النسبية بين الأطراف الفاعلة.

يفترض أحياناً أن هيئة وضع الدستور هي هيئة منتخبة (إلستر ٢٠٠٩)، وأن هناك تسلسلاً مثالياً في عمليات بناء الدساتير بعد النزاع يتضمن اتفاقاً لوقف إطلاق النار وإقرار السلام وانتخاب الهيئة، وينتهي باستفتاء المصادقة على الدستور، ويعقب ذلك انتخابات عامة للمؤسسات السياسية الجديدة. ولكن كما تكشف الحالات المشمولة أدناه، فإن العمليات غالباً ما تكون أكثر تعقيداً، وتشارك فيها هيئات ومنتديات متعددة لبلورة تسوية دستورية على مراحل.

تجدر الإشارة أيضاً إلى أنه كثيراً ما يتعذر إجراء انتخابات في مناطق هشة ومتضررة من النزاع أو تكون (غير مرغوب فيها) بسبب تواصل العنف أو قصور المؤسسات أو تدمير البنى التحتية، وأسباب أخرى. وتظهر أحياناً بدائل للانتخابات عند السعي إلى تحقيق مستويات عالية من التمثيل عبر المشاركة المباشرة (كالحوار الوطني اليميني على سبيل المثال)، أو العودة إلى المؤسسات التقليدية (كمجلس اللويا جيرغا الدستوري في أفغانستان) أو تشكيل هيئات تشريعية انتقالية؛ أحياناً منتخبة جزئياً فقط (كالجمعية الوطنية الانتقالية في بوروندي).

تهدف هذه الورقة إلى معالجة النقص في الدراسات التي تتناول بناء الدستور وبناء الدولة وكذلك الانتخابات بعد انتهاء النزاع، بشأن عملية اختيار هيئات وضع الدستور في البلدان المتضررة من النزاعات. وعلى غرار الدراسات الأخرى في هذه السلسلة، تعد هذه الورقة استكشافاً أولياً يهدف إلى تقديم توصيات أولية والحث على إجراء مزيد من المناقشات بشأن هذه القضايا والمسائل ذات الصلة. كما أنها تعتمد على مناقشات حوار إديره ٢٠١٧ بعنوان 'نحو استقرار شرعي: فهم التفاعل بين الانتخابات والدساتير في العمليات الانتقالية في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات' (أندروود وآخرون ٢٠١٨).

تدرس هذه الورقة حالات جرت فيها عملية بناء الدستور في أعقاب صراعات عنيفة بعد نهاية الحرب الباردة، أي من ١٩٩١ إلى ٢٠١٨. طوال هذه الفترة شهد ٣٣ بلداً ما مجموعه ٣٧ عملية بناء دساتير بعد انتهاء النزاعات، أفضت إلى دستور جديد أو معدل. كما تستعرض حالات إضافية محددة لا تزال جارية. والبيانات المستخدمة في دراسة ٣٧ عملية مكتملة لبناء الدستور ذات طابع نوعي ومعظمها جُمع باستخدام البحث المكتبي وقاعدة بيانات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات التي ستنجز قريباً بشأن عمليات بناء الدستور في البيئات المتضررة من النزاعات. وتستند الورقة إلى برنامج أوبسالا لبيانات النزاعات في تعريف البلدان المتضررة من النزاعات بأنها البلدان التي حدثت فيها ٢٥ حالة وفاة سنوياً أو أكثر بسبب المعارك بين أطراف النزاع، سواء كانت دولاً أم جهات غير مرتبطة بدول.

تتكون هذه الورقة مما يلي: يلخص الفصل الثاني الإطار النظري، ويحدد مختلف أنواع هيئات وضع الدستور المنتخبة وغير المنتخبة، كما يحدد الطرق التي قد يقيد بها تصميم عملية صياغة الدستور. ويحلل الفصل الثالث البيانات، من حيث مدى علاقة هيئة وضع الدستور المعنية بقضايا أخرى تتعلق بتصميم العملية، كاعتماد دستور مؤقت، وتنظيم استفتاء للتصديق، وتوقيت الانتخابات بعد اعتماد الدستور أو تصميم النظام الانتخابي المختار للهيئة إذا انتُخبت. ويدرس الفصل الرابع بعض العوامل المساهمة في النتائج التي خلصت إليها الورقة. ويختتم الفصل الخامس بملخص موجز ووصف للعوامل الرئيسية التي تساهم في اختيار الهيئة. كما تتضمن الورقة ملحقاً يقدم تفاصيل بشأن تصميم النظام الانتخابي المحدد لهيئة وضع الدستور أو الهيئة التي تتحمل المسؤولية النهائية عن مشروع الدستور.

٢. اختيار هيئة وضع الدستور، أو طرق إضفاء الشرعية على عملية بناء الدستور بعد انتهاء النزاع: إطار نظري

١-٢. هيئة وضع الدستور

تشكل هيئة وضع الدستور عادة، كمؤسسة تهدف إلى ممارسة السلطة التأسيسية باسم الشعب صاحب السيادة، على الرغم من صعوبة تعريف 'الشعب صاحب السيادة' (لوجلين ووكر ٢٠٠٧: ٢). وتتمثل المهمة الرئيسة للهيئة في صياغة، وأحياناً اعتماد، إطار دستوري باسم 'الشعب'. وسواء كانت الهيئة تمثل 'الشعب' بشكل شرعي أم لا، فإنها تؤثر على شرعية العملية والنظام الدستوري النهائي على حد سواء. ولذلك فإن القرار بشأن شكلها وتكوينها مهم جداً لمحتوى الدستور وشرعيته، ولضمان نجاح عملية الانتقال ككل.

تعمل هيئة وضع الدستور ضمن إطار مؤسسي، قد يكون حديث النشأة في مرحلة بعد انتهاء النزاع. وفي بعض الحالات، يتم الالتزام بالاستمرارية الدستورية، مما يعني أن عملية بناء الدستور - بما في ذلك تكوين الهيئة - تكون محكومة بقواعد الإطار الدستوري القائم أو بقواعد يحددها تعديل هذا الإطار. ولكن قد تحصل في حالات أخرى قطيعة كاملة مع الماضي، يمكن تسميتها قطيعة دستورية (آراتو ٢٠٠٩؛ توشنت ٢٠١٣).

قد تنتخب هيئة وضع الدستور خصيصاً للمشاركة في وضع الدستور، أو قد تنتخب بشكل غير مباشر أو جزئياً أو تعين تعييناً للفرز نفسه. ويمكن أيضاً إنشاء هيئات لوضع الدستور بالتتابع، حيث تشارك أكثر من هيئة في إعدادها.

يحدد جون إستر (٢٠٠٩) أربعة أنواع رئيسة لهيئات وضع الدستور المنتخبة، آخذاً بعين الاعتبار مهمتين رئيسيتين يجب إنجازهما أثناء الانتقال الدستوري: وضع الدستور، وإدارة الشؤون العادية للسياسة اليومية وهي من مهام الهيئة التشريعية العادية.

يتضمن تصنيف إستر ما يلي:

١. المؤتمرات الدستورية: تنتخب لمهمة وحيدة وحصريّة وصريحة هي وضع الدستور. وتمشياً مع الاستخدام الحديث، تستخدم الورقة لهذه الفئة مصطلح 'مؤتمر تأسيسي' أو جمعية تأسيسية.

٢. الهيئات التشريعية التأسيسية المكلفة: تنتخب لتقوم بمهمة التشريع العادي ووضع الدستور على حد سواء.

٣. الهيئات التشريعية التأسيسية المنشأة ذاتياً: تنتخب كمجالس تشريعية عادية، ولكنها تضطلع فيما بعد بصلاحيات وضع الدستور.

٤. الجمعيات التشريعية المنشأة ذاتياً: تنتخب المهمة وحيدة هي وضع الدستور، ولكنها تضطلع فيما بعد بمهام الهيئة التشريعية.

النوع الأخير في تصنيف إستر نادر جداً وطبق مرة واحدة فقط في الحالات المذكورة أدناه: في كولومبيا ١٩٩١، حيث نشأ التنافس بين الجمعية التأسيسية والكونغرس. وانتهى الأمر بحل الأخير وانتخاب الجمعية التأسيسية هيئة تشريعية جديدة من بين أعضائها، وبالتالي أصبحت جمعية تشريعية منشأة ذاتياً (فوكس وآخرون ٢٠١٠: ٤٧٤). ولأن حالة وحيدة في هذه الفئة، وقد تطورت من فئة مختلفة (الفئة ١)، فإن هذه الورقة لن تتناولها أكثر من ذلك.

يمكن إضافة نوعين آخرين إلى المجموعة أعلاه في البلدان الخارجة من النزاعات ويتعذر فيها إجراء انتخابات أو يمكن إجراؤها بشكل محدود فقط:

٥. مؤتمرات أو جمعيات تأسيسية منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة. وستشمل هذه الفئة الحالات التي يتم فيها اختيار معظم المقاعد، إن لم يكن جميعها، بالتعيين (مثل بوروندي ٢٠٠٥، حيث شكلت الهيئة التشريعية الانتقالية جزئياً من البرلمانيين المنتخبين في انتخابات ١٩٩٣) والحالات التي يتم فيها اختيار جميع المقاعد بالانتخاب ولكن الانتخابات تجري بين مجموعة فرعية فقط من السكان (مثل أفغانستان ٢٠٠٤).

٦. رؤساء حاكمون أو هيئات تنفيذية يتولون مسؤولية صياغة وتبني إطار دستوري جديد، أو يعينون لجنة تتولى الصياغة الفعلية ثم (يعدلون) ويعتمدون النص الناتج.

من المهم أيضاً أن ندرك أن هيئة وضع الدستور في شكل جمعية كثيراً ما تتلقى المساعدة من لجان أصغر مشكلة خصيصاً (مختارة من داخل الجمعية ولها مقاعد داخلها) أو لجان (مختارة من خارج الجمعية ولا تتوفر لها مقاعد داخلها) لإعداد المشروع الأولي، وتنظيم عمليات المشاركة العامة وتلقي آراء الجمهور وتحليلها) غاي ٢٠٠٥: ٢٥). ولا تنتخب هذه الهيئات عادة، بل تعينها مؤسسات سياسية و/أو أحزاب سياسية، مع أو بدون مشاركة فئات اجتماعية و/أو سياسية أخرى. يمكن أن يكون لعملية اختيار هذه الهيئات الإضافية نفس الأهمية التي تكتسبها عملية اختيار الهيئة التشريعية الأكبر، حيث أنها غالباً ما تتحمل غالبية عبء وضع مشروع دستور جديد.

وكنقطة عامة أخيرة، فإن القول بوجود خيارات لنوع هيئة وضع الدستور قد يكون مضللاً، لأن القرار النهائي يتوقف غالباً على الظروف، مثل شرعية المؤسسات القائمة وقدراتها، والإطار القانوني القائم (مازو ٢٠١٥)، وتوازن القوى بين مختلف الأطراف المعنية، ومستوى الصراع والسوابق التاريخية عموماً. ويكون القرار بشأن نوع الهيئة غالباً نتيجة مفاوضات بين أطراف النزاع، ولا سيما في البلدان المتضررة من النزاعات.

٢-٢. انتخاب هيئة وضع الدستور بعد انتهاء الصراع

تمثل الدساتير اتفاقاً ملزماً بشأن كيفية ممارسة السلطة العامة، وغالباً ما تعمل - خاصة بعد النزاع - على الجمع بين فئات مجتمعية مختلفة ضمن مجتمع سياسي واحد. ولتنفيذ هذه الوظائف المتباينة، يجب أن يكون الدستور فعالاً في سعيه لتحقيق أهدافه المعلنة وأن يحظى بالشرعية. وتعتمد شرعية الدستور إلى حد ما على شرعية الأطراف المشاركة في وضعه.

تعد الانتخابات إحدى الآليات الأكثر استخداماً لإضفاء الشرعية على الذين سيتفاوضون بشأن دستور جديد (أنظر أيضاً سيسك ٢٠٠٩: ١٩٦). وعلى العموم، يبدو أن هناك توافقاً متزايداً في الآراء على أن الجمعيات التأسيسية أو الهيئات التشريعية المنتخبة أكثر تمثيلاً من المحافل الأخرى ويفترض أن تنتج أحكاماً أكثر احتراماً للآخرين " وكذلك دساتير تتمتع بدعم وقبول أكبر من الجمهور وباستمرارية أكبر (ويدنر ٢٠٠٨: ١٥١٨؛ غاي ٢٠٠٥). ومع ذلك، سيتوقف تمثيل هيئات وضع الدستور المنتخبة بشكل عام على النظام الانتخابي المحدد، وعلى مستوى المشاركة في الانتخابات، ودرجة حدوث تصويت على أساس المحسوبية (ويدنر ٢٠٠٨: ١٥١٨).

بشأن وجوب عمل هيئة وضع الدستور كهيئة تشريعية أم لا، فإن انتخاب هيئتين متوازيتين قد يسمح باختيار كل هيئة من خلال نظام انتخابي يلبي بشكل أساسي الأهداف الرئيسية للهيئة المعنية حيث يجب أن تكون الجمعية التأسيسية تشاركية (وتمثل جميع الأطراف) قدر الإمكان، كما يجب أن توفر الهيئة التشريعية العادية استقرار الحكومة ومساءلتها. ومع ذلك، فإن انتخاب هيئتين منفصلتين قد يتطلب موارد هائلة وخاصة في البلدان الهشة والمتضررة من النزاعات، حيث من المحتمل أن تكون المؤسسات ضعيفة، هذا إذا كانت موجودة أصلاً. وسيقتضي انتخاب هيئتين منفصلتين أيضاً إيجاد توافق بين أصحاب السلطة مرتين بشأن طريقة الاختيار، وقد يؤدي أيضاً إلى منازعات مؤسسية، حيث ستحتاج كلتا الهيئتين إلى ضم نخب قوية في صفوفها لضمان تمتع قراراتهما بسلطة كافية. وبينما يرى نيجريتو (٢٠١٨) أن هذه الاعتبارات قد تكون محدودة الأهمية في الديمقراطيات، فإنه لا توجد دراسة حالية لاستخدام هيئات تشريعية تأسيسية ثنائية الغرض مقابل مؤتمرات/ جمعيات أحادية الغرض في البيئات الهشة والمتضررة من النزاعات.

عندما تكلف الهيئة نفسها بصياغة الدستور وبمهام تشريعية عادية، ينبغي أن يحقق النظام الانتخابي توازناً بين استقرار الحكومة (والمساءلة) وبين (مستوى عال) من التشاركية. وفي الوقت نفسه، رغم أن وجود هيئة منتخبة واحدة فقط بدلاً من اثنتين أقل استهلاكاً للموارد، سيتعين على كل ممثل أن يوازن بين مسؤولياته التشريعية وبين مهام صياغة الدستور، والأمر نفسه ينطبق على فريق الدعم.

وثمة حالة أخرى يجب مراعاتها وهي عندما يتعذر إجراء انتخابات على الفور ولكن ثمة ضرورة لوجود هيئة لصياغة الدستور و/أو اعتماده. تستخدم هذه العمليات - كما حدث في جنوب أفريقيا عام ١٩٩٧ والعراق عام ٢٠٠٥ ونيبال عام ٢٠١٥ - مائدة مستديرة غير منتخبة أو محفلاً غير رسمي لتفاوض النخبة بشأن دستور مؤقت، يحدد المعايير الموضوعية والمعايير المتعلقة بالعمليات لصياغة الدستور 'النهائي'، بما في ذلك انتخاب الهيئة التشريعية التأسيسية المكلفة.

أخيراً، تصبح الهيئات التشريعية العادية والقائمة أحياناً هيئات مشكلة ذاتياً لوضع الدستور. وقد حصل ذلك أيضاً في حالات أعمال العنف التي أعقبت الانتخابات، مثل كينيا ٢٠١٠ وزيمبابوي ٢٠١٣. ففي كلتا الحالتين، انتخبت بالفعل الهيئة التشريعية، ووافقت أطراف النزاع على ترتيبات تقاسم السلطة التنفيذية لفترة انتقالية تشمل بناء الدستور. وتواصل الهيئة التشريعية القائمة عملها وتسد إلبهامسؤولية هيئة وضع الدستور على أن تساعد هيئات أصغر مشكلة خصيصاً لتجسد ترتيبات تقاسم السلطة.

٣-٢. بدائل لانتخاب هيئة وضع الدستور

قد يكون هناك سببان لعدم إجراء انتخابات لهيئة وضع الدستور. ففي بعض الحالات، يمنع العنف (و/أو عدم وجود الهياكل الأساسية اللازمة) الانتخابات تماماً قبل (وأحياناً بعد) اعتماد إطار دستوري جديد. في هذه الحالات، تحتاج الأطراف المعنية إلى بدائل مشروعة عن الهيئة المنتخبة. ثانياً، قد يفضل المصممون هيئة غير منتخبة، كمؤتمر وطني أو شكل ما من هيئة منتخبة جزئياً أو بشكل غير مباشر.

في حال تعذر إجراء الانتخابات لأسباب أمنية أو عوامل ظرفية أخرى، قد تتضمن العملية إما هيئة تشريعية معينة كلياً أو جزئياً كهيئة تشريعية انتقالية جديدة، كما حدث في جمهورية أفريقيا الوسطى في عام ٢٠١٥، أو هيئات تقليدية تتمتع بدرجة من السمعة التاريخية، مثل مجلس اللويا جيرغا في أفغانستان: وهو هيئة 'تمثل تعبيراً وطنياً عن اتخاذ القرار على المستوى المحلي' (تبيير ٢٠١٠: ٥٥٨)، انتخبت باقتراع محدود جداً، بشكل أساسي من قبل ١٥,٠٠٠ ممثل للمجتمعات المحلية ينتمون إلى نحو ٢٦٠ منطقة (تبيير ٢٠١٠: ٥٤٦). واستخدمت الصومال عملية أكثر تقييداً لجمعيتها الوطنية التأسيسية، التي دعت لاحقاً 'صيغة ٤,٥' وهي نظام تمثيل نسبي ثابت، مع عدد متساو من المقاعد لكل واحدة من العشائر الصومالية الرئيسية الأربع (الهوية، الدارود، الدر والرحنوبين) وخصص الباقي (٠,٥) لمجموعات عشائرية أصغر، رشحهم جميعاً شيوخ العشائر (ابنتي ٢٠١٤: ٦٢). لقد شكل كلا النظامين طريقة لإضفاء الشرعية المحدودة على الأقل في ظروف أعاق فيها مستويات عالية من العنف، وعوامل أخرى، إجراء انتخابات حرة.

ثمة خيار آخر يكمن في تنظيم الأطراف المعنية حوارات وطنية: عمليات تشاركية تحاول تحقيق توافق وطني في الآراء بشأن قضايا اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية عبر تبادل صريح ومتسامح للأفكار (موراي ٢٠١٧: ٤). ورغم أن الحوارات الوطنية لا تقوم عادة بإعداد و/أو تبني الدساتير النهائية، إلا أنها قد

تتولى اتخاذ قرارات بشأن ترتيبات الحكومة الانتقالية، أو إعداد إطار دستوري مؤقت أو وضع معايير (موضوعية أو إجرائية) لعمليات وضع الدستور في المستقبل (موراي ٢٠١٧: ٤). ويمكن بشكل استثنائي، عندما تكون المؤسسات ضعيفة للغاية، وتحظى العملية بدعم جماعات قوية، كالقوات المسلحة، أن تعتبر الحوارات الوطنية نفسها صاحبة سيادة، كما حدث في دولة بنن عام ١٩٩٠، بتوليها بعض السلطات في مسائل من بينها التصميم وعملية بناء الدستور بوجه عام (موراي ٢٠١٧: ١٥-١٤).

إن الحوارات الوطنية والمؤتمرات الوطنية المنتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير المنتخبة كليهما لا يعالج انعدام الشرعية الناجم عن غياب الانتخابات إلا جزئياً فقط، حيث يظل السؤال مطروحاً بشأن الطابع التمثيلي الفعلي للذين يختارون أعضاء مجلس إدارة الانتخابات (ومدى شرعيتهم). والسؤالان الجوهريان في إضفاء الشرعية أو نزعها عن هيئة وضع الدستور والوثيقة الدستورية نفسها هما: من يختار هيئة وضع الدستور؟ وكيف يتم اختيارهم؟

٤-٢. الإستفتاءات

سواء تم اختيار هيئة وضع الدستور عن طريق الانتخاب أم لا، تشكل الاستفتاءات جزءاً مهماً في مسار إضفاء الشرعية الشعبية على الدستور وعملية وضعه. وباعتباره التعبير النهائي عن السيادة الشعبية، يسمح التصديق عن طريق الاستفتاء بمشاركة واسعة في العملية التأسيسية، ما يضفي الشرعية على دستور ربما صاغته نخب غير منتخبة - بوروندي ٢٠٠٥ - أو بدون مشاورات عامة واسعة - كما حصل في العملية المقررة في الصومال. ولذلك، ثمة حالات عديدة يتم فيها التحكم في العملية الاستفتاءية، حيث تشكل هذه الاستفتاءات مجرد تمويه لعملية غير تشاركية لوضع الدستور.

هناك ثلاث نقاط أخرى تستحق الذكر هنا. أولاً، الاستفتاء الدستوري أداة محدودة لا يحق للناخبين فيها التصويت إلا بنعم أو لا على وثيقة معقدة قد يكون فهمهم لها محدوداً. وغالباً ما يكون التصويت مدفوعاً بالولاء الحزبي أو يسترشد بقضايا عاطفية محددة وليس بالإصلاح الدستوري ككل. وقد حدث ذلك في كينيا، حيث هيمنت قضايا كالإجهاض والمحاكم الدينية على النقاش العام (موراي ٢٠١٣: ٧٥٧). ثانياً، تفرز الاستفتاءات خاسرين وقد تنطوي على استقطاب لا مبرر له في الدول الهشة والمتضررة من النزاعات. وقد تستغلها جماعات مصالح معينة لإثارة المؤيدين. ثالثاً، يمكن أن تكون الاستفتاءات بمثابة قيود نهائية لأنها تجبر النخب السياسية على صياغة دستور بطريقة تحظى بموافقة الأغلبية (إلستر ١٩٩٥: ٣٧٤). وبالتالي، قد تؤثر إمكانية إجراء استفتاء على محتوى الدستور.

من التنويجات المثيرة للاهتمام استخدام الاستفتاءات كألية لكسر الجمود، حيث لا يطالب بإجراء استفتاء إلا إذا تعذر الوصول إلى أغلبية ساحقة بشأن مشروع يحظى بتأييد غالبية هيئة إعداد الدستور. لمزيد من المعلومات عن الاستفتاءات الدستورية في البيئات الهشة والمتضررة من النزاع، أنظر تيرني (٢٠١٨).

٥-٢. الانتخابات بعد اعتماد الدستور

ثمة سؤال رئيسي آخر يجب طرحه بشأن الانتخابات وعمليات وضع الدستور يتعلق بتوقيت الانتخابات الأولى بعد صدور الدستور. في الحالات التي تكون فيها هيئة وضع الدستور هيئة تشريعية عادية بوجه خاص، يجب اتخاذ قرارين: هل ستواصل عملها كهيئة تشريعية بعد إقرارها للدستور، وإذا لم يكن كذلك، فإلى متى تستمر في موقعها قبل الانتخابات المقبلة؟ هناك حجج تدعم الاتجاهين: السماح للهيئة باتخاذ الخطوات الأولى في تنفيذ الدستور أو حلها على الفور. سيتم البحث في هذه الحجج في الفقرة ٣-٥.

بالنسبة للحالات التي لا تعمل فيها هيئة وضع الدستور كهيئة تشريعية عادية أو لم تنتخب بشكل محدد أو مباشر للعمل كهيئة لوضع الدستور، على الأطراف المعنية، التي تقرر توقيت أول انتخابات بعد اعتمادها، التفكير في قضيتين منفصلتين: أولاً، إذا كان إجراء الانتخابات عاجلاً وليس آجلاً يساعد في إضفاء الشرعية على العملية والإطار الدستوري المعتمد على حد سواء؛ ثانياً، إذا كان اعتماد الدستور الجديد يساهم في تحقيق الاستقرار، مما يسمح بإجراء الانتخابات.

٣. إختيار هيئات وضع الدستور: تحليل البيانات

يتضمن هذا الفصل سرداً وصفاً للبيانات التجريبية التمهيدية التي تستند إليها هذه الورقة. ثم يركز أيضاً على بعض السمات الرئيسية لعملية بناء الدستور في البيئات الهشة والمتضررة من النزاع في محاولة لدراسة التفاعل بين نوع هيئة وضع الدستور والقضايا الأوسع نطاقاً المتعلقة بتصميم العملية، بما في ذلك انتخابات هيئة وضع الدستور.

١.٣. الحالات المدروسة وطرق اختيارها

لقد اعتمدت دساتير جديدة في ٣٧ عملية تسوية سياسية بعد انتهاء النزاع بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٨: منها ٢٢ عملية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، و ٨ عمليات في آسيا والمحيط الهادئ، و ٤ عمليات في غرب آسيا وشمال أفريقيا، وعملياتان في أوروبا وعملية واحدة في أمريكا اللاتينية والكاريبي (أنظر الجدول ١-٣).

الجدول ١-٣. دساتير جديدة اعتمدت بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٨

المنطقة	البلد
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	أنغولا ٢٠١٠، بوروندي ٢٠٠٥، جمهورية أفريقيا الوسطى ٢٠١٦، تشاد ١٩٩٦، جزر القمر ٢٠٠١، الكونغو ٢٠٠٥، ساحل العاج ٢٠٠٠ و ٢٠١٦، جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠٠٦، جيبوتي ١٩٩٢، إثيوبيا ١٩٩٥، غينيا ٢٠١٠، كينيا ٢٠١٠، مدغشقر ٢٠١٠، موزمبيق ٢٠٠٤، النيجر ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، رواندا ٢٠٠٣، السنغال ٢٠٠١، جنوب أفريقيا ١٩٩٧، أوغندا ١٩٩٥، زيمبابوي ٢٠١٣
آسيا والمحيط الهادئ	أفغانستان ٢٠٠٤، كمبوديا ١٩٩٣، قيرغيزستان ٢٠١٠، ميانمار ٢٠٠٨، نيبال ٢٠١٥، تايلاند ٢٠٠٧ و ٢٠١٧، تيمور الشرقية ٢٠٠٢
غرب آسيا وشمال أفريقيا	مصر ٢٠١٢ و ٢٠١٤، العراق ٢٠٠٥، سوريا ٢٠١٢
أوروبا	البوسنة والهرسك ١٩٩٥، كوسوفو ٢٠٠٨
أمريكا اللاتينية والكاريبي	كولومبيا ١٩٩١

تضررت هذه البلدان جميعها من النزاعات - أو شهدت نزاعاً محتتماً - قبل عملية بناء الدستور أو أثنائها، وفق برنامج أوبسالا لبيانات النزاعات، الذي يعرف النزاع بأنه محتدم عندما يسقط ٢٥ قتيلاً على الأقل سنوياً في صفوف أحد أطراف النزاع من الدول و/أو الأطراف غير الحكومية. وقد بدأت ست بلدان أخرى (إريتريا، ليبيا، الصومال، جنوب السودان، السودان واليمن) عملية تسوية سياسية في تلك الفترة، ولكن لم يتم اعتماد دستور جديد أو لم يدخل حيز التنفيذ بعد.

على الرغم من صعوبة إيجاد دول شهدت عملية بناء دستور لغرض وحيد هو إدارة الصراع أو تحويله، يمكن بوجه عام تحديد أنواع التحولات التي دفعت الدول إلى اعتماد أنظمة دستورية جديدة. فبينما تعامل معظم البلدان بشكل أساسي مع الانتقال من الصراع إلى السلام، أي في أعقاب نزاعات تدور داخل البلدان أو فيما بينها، أو بعد الانفصال أو العنف بعد الانتخابات، توجد أيضاً بلدان تمر بمرحلة انتقال من الاستبداد

إلى شكل من أشكال الحكم أكثر ديمقراطية، بما في ذلك عمليات الانتقال بعد حدوث انقلاب (مثل مدغشقر والنيجر ٢٠١٠)، أو عمليات انتقال بعد ثورة شعبية (مثل مصر ٢٠١٢، واليمن) أو عمليات انتقال إثر مرحلة انتقالية إلى الديمقراطية تقودها أو 'توجهها' السلطة التنفيذية (مثل، ميانمار، ومصر ٢٠١٤، وسوريا).

٢-٣. أنواع هيئات وضع الدستور (الرئيسية والفرعية)

تعرف هيئة وضع الدستور بأنها الهيئة المسؤولة في نهاية المطاف عن صياغة مشروع الدستور. ومن خلال تحليل ٣٧ حالة، تحدد هذه الورقة خمسة أنواع مختلفة من هيئات وضع الدستور (أنظر الجدول ٢-٣). وكثيراً ما قدمت هيئات/لجان دستورية معينة من الخارج ولجان معينة من داخل الجمعية، أو هيئات خبراء أو مؤسسات مماثلة المساعدة إلى هيئات وضع الدستور في الإعداد الفعلي للدستور - أو التفاوض بشأنه وصياغته (براندت وآخرون ٢٠١١: ٢٦٤-٢٦٥).

اللافت أنه من بين ٣٧ حالة، تضمنت ٨ منها فقط انتخابات الهيئات لوضع الدستور، ٧ منها تكونت من هيئة تشريعية تأسيسية مكلفة (أنظر الجدول ٢-٣، الصف ٢)، وكان لدى كولومبيا فقط هيئة منتخبة بشكل مباشر مهمتها الوحيدة وضع الدستور (ومؤخراً قررت ليبيا أيضاً اعتماد هذه الصيغة، لكن العملية لا تزال جارية). وباستثناء إثيوبيا والعراق، جرت صياغة الدستور داخل هيئة منتخبة لوضع الدستور. وفي حالة إثيوبيا، إنتخبت الجمعية التأسيسية لمناقشة واعتماد مشروع الدستور الذي صاغه البرلمان الانتقالي غير المنتخب (ريغاسا ٢٠٢٠). وفي حالة العراق، أعقب اللجنة الدستورية مجلس قيادة شكلته الولايات المتحدة (مورو ٢٠١٠: ٥٧٤).

الجدول ٢-٣. أنواع هيئات وضع الدستور

نوع هيئة وضع الدستور	البلدان
مؤتمر تأسيسي / جمعية تأسيسية	كولومبيا*
هيئة تشريعية تأسيسية مكلفة	كمبوديا، إثيوبيا*، العراق، نيبال، جنوب أفريقيا، تيمور الشرقية، أوغندا
هيئة تشريعية تأسيسية مشكلة ذاتياً	أنغولا، كينيا، كوسوفو، موزمبيق، السنغال، زمبابوي
هيئة وضع دستور أو هيئة تشريعية انتقالية منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئي أو غير منتخبة	أفغانستان، بروندي، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، جزر القمر، الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، مصر (٢٠١٢)*، غينيا، رواندا
عملية وضع الدستور بقيادة السلطة التنفيذية	البوسنة والهرسك*، ساحل العاج (٢٠٠٠ و ٢٠١٦)، جيبوتي، مصر (٢٠١٤)، قبرغيزستان، مدغشقر، ميانمار، النيجر (٢٠٠٩ و ٢٠١٠)، سوريا، تايلاند (٢٠٠٧ و ٢٠١٧)

ملاحظة: * تشير إلى الحالات التي لا ينطبق عليها التوصيف تماماً (الاختلافات موضحة في متن الورقة).

كان لدى ستة بلدان هيئات تشريعية مشكلة ذاتياً (أنظر الجدول ٢-٣، الصف ٣). وتضمنت هذه العمليات عدداً كبيراً من اللجان و/أو الهيئات المختلفة التي قادت أو دعمت عملية وضع الدستور:

- كينيا: لجنة خبراء تعمل مع البرلمان من خلال لجنة مختارة تضم قيادة الأحزاب السياسية الرئيسية.
- موزمبيق وزمبابوي: لجان برلمانية متعددة الأحزاب شكلت خصيصاً للاضطلاع بالمهمة المحددة في اتفاقيات السلام.
- السنغال: هيئة خبراء عينتها السلطة التنفيذية.
- أنغولا: لجنة فنية خارجية عينها المجلس التشريعي.
- كوسوفو: هيئة دستورية عينها المجلس التشريعي.

في كثير من هذه الحالات، لم يجر المجلس التشريعي أي تعديلات أو أجرى تعديلات طفيفة على المسودة التي أعدتها اللجنة/الهيئة الأصغر، التي تولت الصياغة الرئيسية، سواء كانت المسؤولية القانونية النهائية للصياغة تقع على عاتق الهيئة التشريعية أم لا.

استخدمت ١٠ دول هيئة لوضع الدستور أو هيئة تشريعية انتقالية منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة (أنظر الجدول ٣ - ٢ الصف ٤). وهنا أيضاً، اختلفت الهيئات التي تساعد هيئة وضع الدستور إختلافاً جذرياً من حالة إلى أخرى، وتضمنت لجان صياغة عينتها السلطة التنفيذية (كما في أفغانستان وبوروندي وربما جمهورية أفريقيا الوسطى وغينيا)، ولجاناً دستورية عينتها الجمعية (كما في جمهورية الكونغو الديمقراطية ومصر ٢٠١٢)، وحوارات وطنية (كما في الكونغو) أو لجان عينتها مفوضيات السلام (كما في جزر القمر).

أخيراً، هناك عدد كبير نسبياً من العمليات (١٣ بلداً) قادت فيها السلطة التنفيذية وضع الدستور (أنظر الجدول ٣-٢، الصف ٥). وتعد البوسنة والهرسك استثناء لأنها لم تشكل هيئة فرعية تتولى الصياغة الفعلية، حيث كان الدستور ملحقاً من ملاحق اتفاق دايتون للسلام، وبالتالي جرى التفاوض عليه بين الأطراف المعنية الوطنية والدولية وبين أطراف النزاع (أوبرين ٢٠١٠). وفي بقية البلدان، تولت لجان أو هيئات عينتها السلطة التنفيذية عملية صياغة الدساتير كما في ساحل العاج (٢٠٠٠ و ٢٠١٦) وجيبوتي ومصر (٢٠١٤) ومدغشقر والنيجر (٢٠٠٩ و ٢٠١٠) وسوريا وتايلاند (٢٠١٧). وفي تايلاند (٢٠٠٧)، عينت السلطة التنفيذية ليس فقط هيئة صياغة الدستور التي رشحتها الجمعية الوطنية الشعبية، بل أيضاً لجنة لصياغة الدستور (دستور مملكة تايلاند (المؤقت) ٢٠٠٦: المواد ٢٢ و ٢٣ و ٢٥). وفي قبرغيزستان، عينت الحكومة المؤقتة مجلساً دستورياً من ٧٥ عضواً (هيرمان ٢٠١٨: ٢٧٨)؛ وفي ميانمار، أنشأت الحكومة العسكرية لجنة صياغة مؤلفة من ٥٤ عضواً، أعدت مشروعاً يستند إلى عمل مؤتمر وطني منتخب جزئياً (ولكن معظمهم معين عسكرياً).

باختصار، كانت أغلبية عمليات بناء الدستور بعد عام ١٩٩١ (٢٣ من ٣٧) بقيادة السلطة التنفيذية أو كان لديها هيئة لوضع الدستور منتخبة جزئياً أو بشكل غير مباشر أو غير منتخبة. واستخدمت معظم الهيئات المنتخبة لوضع الدستور لجاناً داخلية، ولكن في معظم العمليات التي قادت بها السلطة التنفيذية أو هيئة لوضع الدستور منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة، عُهد إلى لجان/هيئات مشكلة ومكلفة خصيصاً بالدور الرئيسي في الصياغة.

٣-٢. هيئات وضع الدستور المنتخبة والأطر الدستورية المؤقتة

كان لدى ١٨ من بين ٣٧ بلداً إطار دستوري مؤقت قبل الشروع في صياغة الدستور النهائية. وهذه البلدان هي أفغانستان، أنغولا، بوروندي، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، مصر ٢٠١٢ و ٢٠١٤، إثيوبيا، العراق، كوسوفو، مدغشقر، نيبال، النيجر ٢٠١٠، رواندا، جنوب أفريقيا، تايلاند ٢٠٠٧ و تايلاند ٢٠١٧. ومن هذه البلدان كان لدى أربعة فقط هيئة وضع دستور منتخبة (وبصلاحيات واضحة): العراق وإثيوبيا ونيبال وجنوب أفريقيا. وفي إثيوبيا، ساعدت الجمعية التأسيسية المنتخبة في مناقشة واعتماد الدستور الذي صاغته لجنة دستورية شكلها برلمان انتقالي غير منتخب (ريغاسا ٢٠١٠: ١٠٠). كما كان لدى سبعة بلدان مجالس تشريعية أو هيئات تشريعية انتقالية منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئي أو غير منتخبة (أفغانستان، بوروندي، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، مصر ٢٠١٢ ورواندا)، وكان لدى بلدين مجالس تشريعية عادية (أنغولا وكوسوفو)، فيما شهدت خمس حالات عمليات وضع دستور قادت بها السلطة التنفيذية (مصر ٢٠١٤، مدغشقر، النيجر ٢٠١٠، وتايلاند ٢٠٠٧ و ٢٠١٧). وتعد مصر (٢٠١٢) حالة خاصة بعض الشيء حيث انتُخبت الهيئة التشريعية وكلفت بوضع الدستور، وهي التي انتُخبت الجمعية التأسيسية قبل حلها (أنظر الأهرام أونلاين ٢٠١٢؛ الجزيرة ٢٠١٢). ومن المثير للاهتمام، أنه في جميع الحالات الخمس التي تضمنت عملية وضع دستور بقيادة السلطة التنفيذية، وكذلك في مصر ٢٠١٢، لم يكن الدستور المؤقت نتيجة مفاوضات؛ بينما في جميع الحالات الأخرى، جرى التفاوض بشأن الدستور المؤقت (وهيئة وضع الدستور) بين الأطراف المعنية الرئيسية.

في ١٩ حالة من أصل ٣٧، لم يكن هناك دستور مؤقت طوال العملية. وفي أربع من هذه الحالات (كمبوديا، كولومبيا، تيمور الشرقية وأوغندا) كانت هناك هيئات منتخبة لوضع الدستور (وبصلاحيات واضحة)

واستخدمت ست دول أخرى (أنغولا، كينيا، كوسوفو، موزمبيق، السنغال وزمبابوي) هيئات تشريعية تأسيسية مشكلة ذاتياً.

٤-٣. تصميم النظام الإنتخابي والحصص في هيئة وضع الدستور

من المعروف عموماً أن أنظمة التمثيل النسبي تهدف إلى 'تقليل التفاوت بين حصة الحزب من الأصوات على المستوى الوطني وحصته من مقاعد البرلمان' (رينولدز وآخرون ٢٠٠٥: ٢٩). في المجتمعات المنقسمة والمتضررة من النزاع بشكل خاص، حيث قد تكون الهياكل الأساسية المؤسسية ضعيفة أو تهيمن عليها شريحة واحدة من المجتمع، قد يضمن التمثيل النسبي - خاصة عند استخدام الدوائر الانتخابية على نطاق البلد - أن يضم 'المجلس التشريعي أعضاء من الأغلبية والأقليات على حد سواء' (رينولدز وآخرون، ٢٠٠٥: ٦٠). واللافت أن خيار التمثيل النسبي في الجمعيات التأسيسية المنتخبة بعيد كل البعد عن الانتشار الواسع عالمياً. ومن بين الحالات الثمان التي شهدت مؤتمرات/ جمعيات تأسيسية منتخبة أو هيئات تشريعية تأسيسية مكلفة، استخدمت أربع حالات التمثيل النسبي (كمبوديا، كولومبيا - رغم تعيين أربعة أعضاء في البرلمان - العراق وجنوب أفريقيا)؛ واستخدمت حالتان أنظمة انتخابية مختلطة (نيبال وتيمور الشرقية)؛ واستخدمت حالتان أنظمة الأغلبية الانتخابية، وتحديدًا نظام الفائز الأول (إثيوبيا وأوغندا، حيث عُيّن ربع أعضاء البرلمان في الحالة الأخيرة أو انتخبوا بشكل غير مباشر (ترتيب ٢٠١٠: ١٦٥). لمزيد من المعلومات، أنظر الملحق.

وهناك طريقة أخرى لضمان التمثيل المجتمعي الواسع في هيئات وضع الدستور تستلزم استخدام نظام الحصص، وبخاصة للنساء أو للأقليات الأخرى أو للفئات المهمشة. مع ذلك، استخدمت ثلاث جمعيات تأسيسية فقط من أصل تسع نظام تخصيص حصص للنساء في مقاعد البرلمان، وهي العراق ونيبال وأوغندا. ولم تطبق جنوب أفريقيا حصص قانونية ولكن المؤتمر الوطني الأفريقي كان لديه حصص حزبية داخلية بنسبة ٣٠ بالمئة للنساء (تامارو وأورابلي ٢٠١٨: ٦٤). وفي حالتين فقط من أصل تسع، خصصت حصص لفئات مهمشة أخرى: مصر (للعمال والفلاحين) وأوغندا. كانت الحصص في أوغندا مخصصة لأعضاء البرلمان المعيّنين أو المنتخبين بشكل غير مباشر: إنتخاب ٣٩ امرأة من قبل هيئة انتخابية من مستشاري المقاطعات الفرعية وأعضاء المقاطعة الفرعية، وتعيين ثلاثة نواب من قبل المجلس الوطني للشباب ونائب واحد من قبل الاتحاد الوطني للأشخاص ذوي الإعاقة (ترتيب ٢٠١٠: ١٦٥). وتضمن قانون الانتخابات في نيبال نظاماً معقداً لخصص الأحزاب السياسية أثبت فعاليته في ضمان تمثيل الفئات المهمشة الرئيسية في الجمعية التأسيسية (فولان ٢٠١١).

ولم يكن معظم الهيئات التشريعية القائمة التي كلفت بوضع دستور بعد النزاع تطبق حصصاً قانونية أيضاً. كان لدى كوسوفو فقط حصص للنساء ولدى بلدين آخرين فقط حصص أخرى: أنغولا خصصت ثلاثة مقاعد للمغتربين (ظلت شاغرة)، وكوسوفو خصصت 20 مقعداً للأقليات القومية. ولكن رغم عدم وجود حصص رسمية في الهيئة التشريعية لدى معظم هذه البلدان، فقد التزم حزب أو أكثر من أحزابها السياسية الرئيسية أحياناً بتخصيص حصص طوعية للنساء. ومن هذه الحالات أنغولا، التي خصصت الحركة الشعبية لتحرير أنغولا الحاكمة حصصاً ٣٠ بالمئة للنساء (المعهد الانتخابي لاستدامة الديمقراطية في أفريقيا، ٢٠٠٩)؛ وموزمبيق، التي خصصت جبهة تحرير موزمبيق الحاكمة فيها حصصاً ٣٥ بالمئة للنساء (المعهد الانتخابي لاستدامة الديمقراطية في أفريقيا ٢٠٠٨)؛ والسنغال، التي خصص عدد قليل من أحزابها السياسية حصصاً طوعية للنساء بنسب تتراوح بين ٢٥ و٤٠ بالمئة (بالنغتون ٢٠٠٤: ٦٦). وفي كينيا، لم تكن هناك حصص محددة، فقط دعوة إلى تحقيق التوازن بين الجنسين في لجنة الخبراء (تامارو وأورابلي ٢٠١٨: ٥٧).

قد يتوقع المرء أن تستخدم هيئات وضع الدستور المنتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير المنتخبة نظام الحصص لتعزيز شرعيتها في نظر جمهورها. بيد أن أيّاً منها لم يخصص حصصاً للنساء. وكانت أفغانستان هي الوحيدة التي أصدرت مرسوماً يقضي بانتخاب ٦٤ امرأة من قبل ممثلي المرأة، بالإضافة إلى انتخاب ١٥ بالمئة على الأقل من الأعضاء الـ ٤٢ من قبل ممثلي اللاجئين في باكستان وإيران، النازحين، البدو، والهندوس والسيخ، وتعيين ٢٥ مباشرة من قبل الرئيس (برونيه وهلال ٢٠٠٣: ١٦). وكانت الحصص الأخرى أكثر شيوعاً: في أفغانستان، كان للقبائل البدوية والمشردين واللاجئين والهندوس والسيخ صوت في اللويا جيرغا (تبيير ٢٠١٠: ٥٤٦)؛ وفي بوروندي، خصصت مقاعد في مجلس الشيوخ لأقلية التوا العرقية

ولممثلين اثنين من كل مقاطعة من جماعات عرقية مختلفة غير التوا؛ وفي جزر القمر، تمثل الجزر الثلاث (القمر الكبرى وأنجوان وموهيلي) بعدد متساو من المندوبين المعيّنين (الأمن العالمي، بدون تاريخ).

٣-٥. توقيت الانتخابات بعد اعتماد الإطار الدستوري الجديد

في جميع البلدان التي شكلت هيئة تشريعية تأسيسية مكلفة، أجريت الانتخابات بعد سنوات عدة من اعتماد الدستور. فمن أصل سبع عمليات تضمنت هيئة تشريعية تأسيسية مكلفة، أجريت الانتخابات في ست منها بعد مرور سنتين إلى خمس سنوات من اعتماد الإطار الدستوري الجديد: كمبوديا وإثيوبيا والعراق ونيبال وجنوب أفريقيا وتيمور الشرقية. وفي إثيوبيا، أجريت الانتخابات قبل دخول الدستور حيز التنفيذ مباشرة، وبالتالي استغرق إجراؤها مرة أخرى خمس سنوات. و فقط في أوغندا، التي كانت تعمل بنظام الحزب الواحد آنذاك (تريب ٢٠١٠: ١٦١) - تطلب تنظيم الانتخابات أقل من عام.

في البلدان التي كانت هيئة وضع الدستور فيها هيئة تشريعية عادية، كان وجود دورة انتخابية يعني أن تنظيم الانتخابات الأولى بعد اعتماد الإطار الدستوري الجديد تطلب وقتاً متبايناً. حيث احتاجت هذه البلدان بين شهرين وستين ونصف لتنظيم انتخابات عامة. ففي كولومبيا التي كان لديها جمعية تأسيسية منتخبة تعمل في البداية بالتوازي مع الهيئة التشريعية العادية، تقرر إجراء الانتخابات لاختيار الهيئة الأخيرة بعد خمسة أشهر من اعتماد الدستور (قاعدة البيانات السياسية للأمريكتين ١٩٩٩).

أخيراً، أمضت البلدان التي اختارت هيئات لوضع الدستور أو هيئات تشريعية انتقالية منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة، أو التي قادت فيها العملية السلطة التنفيذية، أقل من عام عموماً لتنظيم أول انتخابات عامة بعد اعتماد الإطار الدستوري الجديد. وربما يكون السبب هو الحاجة إلى إضفاء الشرعية فوراً على العملية وعلى الدستور الجديد أيضاً. هناك ثلاثة استثناءات - مدغشقر وميانمار وتايلاند - جرت الانتخابات الأولى فيها ضمن فترة تراوحت بين عامين وثلاثة أعوام بعد اعتماد الإطار الدستوري الجديد. وفي حالة تايلاند (٢٠١٧)، لم تجر الانتخابات بعد ولكن من المقرر إجراؤها في عام ٢٠١٩، بعد عامين من اعتماد الدستور الجديد (هاريراكسابيتاك ونيامويات ٢٠١٨). وفي مصر (٢٠١٢) تم تعليق العمل بالدستور وبدأت عملية جديدة لوضع الدستور قبل التخطيط لانتخابات جديدة (براون ٢٠١٣).

باختصار، قد تكون الانتخابات الأولى بعد اعتماد الإطار الدستوري الجديد حاسمة في إضفاء الشرعية على عملية تفتقر إلى التمثيل و/أو المشاركة على نطاق واسع. وبالتالي، تتمتع الهيئات التشريعية التأسيسية المكلفة عادة بقدر كافٍ من الشرعية لاستمرارها بعد اعتماد الدستور الجديد. أما البلدان التي اختارت هيئة وضع دستور منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة، أو التي قادت السلطة التنفيذية فيها العملية، فإن الانتخابات جرت عموماً بعد أقل من عام من اعتماد الإطار الدستوري الجديد.

٣-٦. الاستفتاءات في عمليات بناء الدستور بعد النزاع

في ٢٥ من أصل ٣٧ حالة شملتها هذه الدراسة، تضمنت عملية بناء الدستور إجراء استفتاء للمصادقة على الدستور الجديد (أنظر الجدول ٣-٣). وكانت العمليات التي قادتتها هيئات منتخبة خصيصاً أقل استخداماً للاستفتاءات من تلك التي قادتتها هيئات غير منتخبة أو سلطة تنفيذية؛ أما العمليات التي تضمنت هيئات تشريعية قائمة فتقع في منزلة بين المنزلتين.

في جميع عمليات وضع الدساتير التي قادتتها السلطة التنفيذية، ما عدا البوسنة والهرسك، تم تنظيم استفتاء للتصديق على الدستور الجديد. في حالة البوسنة والهرسك، كان الدستور ملحقاً من ملاحق اتفاق دايتون للسلام، ولم ينظر بجدية في أي استفتاء للتصديق عليه، ربما بسبب الصعوبة الكبيرة في إجراء استفتاءات في البوسنة والهرسك وبسبب الانقسامات المستمرة حول وحدة البلد ومخاطر تفاقمها وإلغاء اتفاقية دايتون الوليدة (البرلمان الأوروبي ٢٠٠٥).

الجدول ٣-٣. إختيار هيئة وضع الدستور المتعلق بإجراء استفتاء أو عدم إجرائه

نوع هيئة وضع الدستور	إستفتاء	لا إستفتاء
مؤتمر / جمعية تأسيسية		كولومبيا
هيئة تشريعية تأسيسية مكلفة	العراق	كمبوديا، إثيوبيا، نيبال، جنوب أفريقيا، تيمور الشرقية، أوغندا
هيئة تشريعية تأسيسية مشكلة ذاتياً	كينيا، السنغال، زمبابوي	أنغولا، كوسوفو، موزمبيق
هيئة لوضع الدستور منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة أو هيئة تشريعية انتقالية	بوروندي، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، جزر القمر، الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غينيا، رواندا، مصر (٢٠١٢)*	أفغانستان
عملية وضع الدستور بقيادة السلطة التنفيذية	ساحل العاج (٢٠٠٠ و ٢٠١٦)، جيبوتي، مصر (٢٠١٤)، فيرغيزستان، مدغشقر، ميانمار، النيجر (٢٠٠٩ و ٢٠١٠)، سوريا، تايلاند (٢٠٠٧ و ٢٠١٧)	البوسنة والهرسك

لم تنظم أفغانستان - وهي استثناء أيضاً في فئتها حسب تصنيف الحالات - استفتاءً للمصادقة على الدستور رغم عدم انتخاب هيئة وضع الدستور بشكل مباشر. فعلاوة على الصعوبات اللوجستية في إجراء استفتاء على مستوى البلاد آنذاك، استخدم مجلس اللويا جيرغا تاريخياً كشكل من أشكال الهيئة التأسيسية في أفغانستان، ولم تنظم أي استفتاءات دستورية إطلاقاً (تيسير ٢٠١٠: ٥٣٥، ٥٥٨).

في الحالات التي شهدت انتخاب مؤتمر تأسيسي/جمعية تأسيسية أو هيئة تشريعية تأسيسية مكلفة، لم يجر استفتاء للتصديق على الدستور الجديد في سبع حالات من أصل ثمان، ولم يرقم بذلك سوى العراق. في العراق، لم تتضمن العملية مجلساً تشريعياً تأسيسياً مفوضاً منذ البداية، ولم تنتخب هيئة وضع الدستور إلا بعد إصرار شخصية دينية بارزة (آية الله العظمى علي السيستاني) على ذلك بقرار ديني (مورو ٢٠١٠: ٥٦٤-٥٦٥). واعتمد استفتاء وفق مبدأ الأغلبية المزدوجة عقب ضغوط خارجية كوسيلة لمنح الأكراد حق النقض على مشروع الدستور (مورو ٢٠١٠: ٥٧١).

طبقت جنوب أفريقيا خطوة مختلفة مهمة، إذ شكل الاستفتاء آلية لكسر الجمود تتمثل في أنه إذا لم تقر الجمعية التأسيسية نص الدستور بأغلبية الثلثين وإنما بأغلبية أعضائها فقط، فسيتعين التصديق عليه في استفتاء وطني (المادة ٧٦ (٣) من الدستور المؤقت لجنوب أفريقيا لعام ١٩٩٣). ولكن ذلك لم يحدث أبداً، حيث وافقت الجمعية الدستورية على المسودة بأكثر من الثلثين (إبراهيم وميلر ٢٠١٠: ١٢٧). وفي حالة نيبال، تنص المادة ١٥٧ من الدستور المؤقت لعام ٢٠٠٧ علي أنه 'إذا قررت أغلبية ثلثي العدد الإجمالي لأعضاء الجمعية التأسيسية أنه من الضروري اتخاذ قرار بشأن أي قضية ذات أهمية وطنية عبر الاستفتاء، يجوز البت في هذه القضية عبر الاستفتاء'. لكن الجمعية التأسيسية قررت عدم إجراء استفتاء للمصادقة على الدستور.

باختصار، عند الانتقال من هيئات منتخبة لوضع الدستور إلى هيئات تديرها السلطة التنفيذية، تزداد وتيرة التصديق عبر الاستفتاء.

٤. فهم البيانات

يقدم هذا الفصل تحليلاً للاعتبارات الخاصة التي قد تنشأ إزاء الانتخابات والتحقيق الشامل لشرعية الدستور وعملية وضع الدستور، بما في ذلك أثر اختيار هيئة معينة لوضع الدستور على مجريات الصراع. مرة أخرى، تشمل أنواع هيئات وضع الدستور المحددة في هذه الورقة (أ) مؤتمر تأسيسي منتخب أو جمعية تأسيسية منتخبة؛ (ب) هيئة تشريعية تأسيسية مكلفة؛ (ج) هيئة تشريعية تأسيسية مشكلة ذاتياً؛ (د) هيئة لوضع الدستور أو هيئة تشريعية انتقالية منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة؛ و(هـ) عملية وضع الدستور بقيادة السلطة التنفيذية.

١-٤. إختيار نوع هيئة وضع الدستور

بعد اختيار نوع معين من أنواع هيئة وضع الدستور، ما هي الاعتبارات الخاصة التي تعقب ذلك بشأن الانتخابات والشرعية؟

مؤتمر تأسيسي/جمعية تأسيسية

في هذا النوع من هيئات وضع الدستور، تمنح الانتخابات مؤسسة واحدة سلطة وضع الدستور، بينما توأصل هيئة أخرى من الممثلين - عادة ما تكون هيئة تشريعية عادية - أداء المهام اليومية المعتادة لإدارة الحياة السياسية.

تتمثل مزايا وجود هيئتين منفصلتين في أن هيئة وضع الدستور المنتخبة التي تعمل بشكل مستقل عن الهيئة التشريعية العادية تعتبر غالباً أكثر استقلالية عن السياسة اليومية، وبالتالي يتوقع أن يكون النص الدستوري الناتج أفضل تمثيلاً للسكان عموماً. وهذا هو الحال تحديداً عندما تضعف شرعية السياسيين والأحزاب، وينتخب أعضاء هيئة وضع الدستور بوصفهم مستقلين، وفي الحالات التي لا تصبح فيها هيئة وضع الدستور هي الهيئة التشريعية الجديدة بعد اعتماد الدستور. ولكن الموارد المالية والبشرية اللازمة للحفاظ على هيئتين منفصلتين قد تكون مرهقة جداً للبلدان الخارجة تواتاً من النزاع (براندت وآخرون ٢٠١١: ٢٣٥-٢٣٦).

ثانياً، وكما يتضح بجلاء من حالتنا الوحيدة في هذه الفئة، سيكون تحديد علاقة هيئة وضع الدستور بالهيئة التشريعية أمراً بالغ الأهمية، لاسيما لتفادي تنازع الصلاحيات بين كلا المؤسساتين. ففي كولومبيا تشكلت الجمعية التأسيسية على الرغم من اعتراضات الكونغرس بوسائل غير دستورية، حيث وضع الناخبون أثناء الانتخابات العامة علامة "X" إضافية للدلالة على دعوة لإنشاء جمعية تأسيسية (فوكس وآخرون ٢٠١٠: ٤٧٤). ولم يهدأ التنافس على الشرعية أبداً، وفي النهاية فازت الجمعية التأسيسية بالمعركة (مؤقتاً على الأقل)، مما أدى إلى حل الكونغرس (فوكس وآخرون، ٢٠١٠: ٤٧٤). وتعد إدارة مشكلة 'ازدواج الشرعية' هذه تحدياً متأصلاً في هذا النوع من هيئات وضع الدستور. فالعملية الجارية في ليبيا، وهي

تستخدم مؤتمراً تأسيسياً/جمعية تأسيسية، شهدت أيضاً توترات ومعارك مؤسسية بين هيئة وضع الدستور والهيئة التشريعية (غلوك ٢٠١٥).

ثمة مسألة رئيسية أخرى هي تكوين هذه المؤتمرات/الجمعيات التأسيسية. حيث يعد تصميم النظام الانتخابي أساسياً من حيث التعبير عن مستوى تمثيل فئات مجتمعية معينة، وفي بعض الأحيان أيضاً من حيث تصحيح الاختلالات بين الأغلبية والأقلية و/أو التمييز ضد الأقليات. علاوة على ذلك، لا يحتاج تصميم النظام الانتخابي إلى تحقيق الاستقرار الحكومي، على عكس الأنواع الأخرى من المجالس التشريعية التأسيسية المنتخبة. وهذا يؤدي عادة إلى ظهور أشكال نسبية أخرى للنظام الانتخابي. ولكن أحد العيوب المحتملة لاستخدام التمثيل النسبي هو أنه قد يؤدي إلى مؤتمر تأسيسى/جمعية تأسيسية في غاية التفكك، مما قد يمنع تشكيل أغلبية لوضع الدستور.

بطبيعة الحال، كما هو الشأن مع جميع الجمعيات التي تجري مناقشتها هنا، سيكون الهيكل الداخلي مهماً في تنظيم عمل الجمعية. وستكون القواعد الإجرائية لهيئة وضع الدستور - ولا سيما قواعد إتخاذ القرار - ذات أهمية قصوى أيضاً، لأن بإمكانها تحديد الجماعات التي تتحمل القسط الأكبر من مسؤولية صياغة مشروع الدستور، ومن سيكون له حق النقض - إن وجد - وما هي الحوافز لقبول حل توافقي. أخيراً تتمتع هذه الهيئات عموماً بسلطة التفاوض بشأن الدستور وصياغته واعتماده، مما يعني أن الاستفتاءات قد لا تكون ضرورية، حيث تعتبر هذه الهيئات أنها تجسد السلطة السيادية لوضع الدستور.

الهيئة التشريعية التأسيسية المكلفة

في هذا النوع من هيئات وضع الدستور، تنتخب مؤسسة واحدة وتمنح صلاحية وضع الدستور وصلاحيات تشريعية يومية معاً:

الأنظمة الانتخابية

كما ورد بمزيد من التفصيل في إحدى الدراسات المرفقة (إيليس ٢٠١٨)، يعد اختيار النظام الانتخابي قضية حاسمة، وغالباً ما يكون مسألة مثيرة للجدل في عملية وضع الدستور. فقد اعتبر بعض المعلقين أن التصميم الأمثل لهيئة وضع الدستور يجب أن يقوم على التمثيل النسبي (إلستر ١٩٩٥: ٣٩٥)، ولكن أغلبية طفيفة (أربع من سبع) من الهيئات التشريعية التأسيسية المكلفة والمشمولة هنا استخدمت إما نظام الأغلبية أو النظام المختلط.

تقدم نيبال وتيمور الشرقية أفكاراً مثيرة للاهتمام في قضايا الهيئات التشريعية التأسيسية المنتخبة والتي تبرز بشكل خاص في البلدان الخارجة من النزاعات. فقد استخدمت أنظمة مختلطة في كلتا العمليتين، ولكن الذي ضمن التشاركية في بناء الدستور النيبالي، على عكس تيمور الشرقية، كان استخدام مجموعة دقيقة من الحصص لمرشحي انتخابات الجمعية التأسيسية. وإضافة إلى فائدة نظام الحصص، كفل الأداء الانتخابي لبعض الأحزاب السياسية للأقليات العرقية تمثيلاً أكبر للأقليات وللجماعات المهمشة.

وفر النظام المختلط في تيمور الشرقية - حيث انتخبت غالبية المقاعد باستخدام التمثيل النسبي - للحزب المهيمن (فريتلين) الأغلبية المطلوبة لوضع الدستور، وبذلك لم يعد لديه حافز كبير للتوصل إلى تسوية مع الجماعات الأخرى أو التشاور أو التفاوض معها (أوكوين وبراندت ٢٠١٠: ٢٥٧). ومع أن نظام الفائز الأول قد أعطى أغلبية أكبر للحزب المهيمن، فإن استخدام نوع آخر من الهيئات (مؤتمر تأسيسى/جمعية تأسيسية أو لجنة تأسيسية) إلى جانب هيئة منتخبة للموافقة على مشروع الدستور كان سيساعد في ضمان تمثيل أوسع.

ومع ذلك، أصرت قيادة الإدارة الانتقالية للأمم المتحدة في تيمور الشرقية على الجمعية التأسيسية المنتخبة كأفضل طريقة لوضع الدستور (أوكوين وبراندت ٢٠١٠: ٢٥٣). ففي العديد من البيئات الهشة والمتضررة من النزاع، تتسم المنافسة الحزبية بالمحدودية، وقد يهيمن حزب واحد على الانتخابات دون تمثيل غالبية المصالح في المجتمع. وتثير تيمور الشرقية مسألة هل توفر مجالس الإدارة الانتخابية

المعينة، أو مزيج من الهيئات المعينة والمنتخبة، عملية أكثر تشاركية وشرعية من الهيئات التشريعية التأسيسية المكلفة.

الإنتخابات والدساتير المؤقتة

في الكثير من حالات الهيئات التشريعية التأسيسية المكلفة، قد لا تكون الانتخابات مرغوبة أو ممكنة في بداية العملية. فقد يجعل ضعف الأمن وعدم وجود بنية تحتية انتخابية وندرة الموارد المالية من الصعب أو المستحيل إجراء انتخابات في الأماكن الهشة والمتضررة من النزاعات. كما أن الانتخابات، حتى حينما تصبح ممكنة، قد تكون غير مرغوب فيها لأسباب أخرى. وفي البلدان التي شهدت ثورة أو انفصلاً على وجه الخصوص، من غير المرجح وجود ساحة سياسية قوية وتنافسية قادرة على تمثيل المجتمع بأكمله. فقد يكون هناك حزب مهيم واحد يستطيع بفضل تنظيمه المحكم وسمعته أن يسمح له بالسيطرة على الانتخابات وإفراز جمعية تأسيسية أحادية الجانب. وحتى في حالة وجود بعض المنافسة الانتخابية، تتسبب الانتخابات بوجود خاسرين، وأثناء عملية وضع الدستور ذات المخاطر العالية، قد يكون للتوافق والحلول الوسطى أهمية أكبر من ترتيب الأغلبية في اتخاذ القرارات.

وللتغلب على هذه المشكلة، استخدمت عمليات وضع الدساتير المؤقتة المستديرة، أو أشكالاً أخرى من المفاوضات غير الرسمية بين النخب غير المنتخبة، لوضع دساتير مؤقتة تبين بالتفصيل المعايير والعملية الخاصة بإنشاء جمعية تأسيسية منتخبة في نهاية المطاف لوضع دستور 'نهائي' (أراتو ٢٠٠٩). وقد أسفر المثال النموذجي لهذه العملية ذات المرحلتين عن دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦.

من الحالات المدروسة هنا، كان العراق (إذا تجاهلنا التدخل الخارجي الكبير والمقاطعة السنوية) ونيبال (إذا تجاهلنا الضرورة النهائية لانتخاب مجلسين تأسيسيين) هما الأكثر توافقاً مع هذا النموذج. عندما يراد التوصل إلى هيئة تشريعية تأسيسية مكلفة من خلال دستور مؤقت، تظهر مجموعة جديدة من الاعتبارات بينها عملية إعداد الدستور المؤقت، والتفاصيل الواجب إدراجها في الوثيقة المؤقتة، وأسبقية الدستور المؤقت على عملية ومحتوى الدستور 'النهائي'. لقد تناولت هذه المسائل دراسة سابقة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (زولويتا-فولشر ٢٠١٥).

الإنتخابات بعد إقرار الدستور

القرار الرئيسي الآخر الذي يتعين اتخاذه هو هل ستواصل الهيئة التشريعية التأسيسية المكلفة وظيفتها التشريعية حتى إجراء الانتخابات بموجب الدستور الجديد، أم أنها ستحل وتجرى انتخابات على الفور.

كما تظهر البيانات أعلاه، الاتجاه العام هو أن تواصل الهيئة التشريعية التأسيسية المكلفة عملها سنوات عدة حتى إجراء انتخابات. ثمة حجج مقنعة من الجانبين، ويتوقف الكثير على شرعية الهيئة وقوة المطالبة الشعبية بإجراء انتخابات جديدة. ومن ناحية أخرى، فإن الإبقاء على الهيئة له ميزة التواصل بين وضع الدستور والمراحل الأولية للتنفيذ. والعيب الرئيسي في ذلك هو أن هيئة وضع الدستور ستسعى لخدمة مصالحها الذاتية وستتطلع إلى تعزيز دورها كهيئة تشريعية في وضع الدستور (إلستر ٢٠٠٩: ١٨٩). تعد هذه الحجة منطقية، ولكن بعض الدراسات التجريبية المقارنة وجدت أن الحال يختلف في الممارسة (جينسبيرغ وآخرون ٢٠٠٩).

علاوة على ذلك، ليست هيئة وضع الدستور، خاصة في أعقاب النزاعات، كياناً واحداً شاملاً ذا هدف مشترك أو أهداف قائمة بذاتها. فهي مقسمة وفق الخارطة الحزبية أو العرقية التي يسعى كل طرف فيها إلى تحقيق أقصى مصلحة ممكنة في تصميم الدستور على صعيد إمكانية الوصول إلى السلطة والموارد العامة. ويؤدي تأجيل موعد الانتخابات إلى زيادة الشكوك بشأن فرص كل مجموعة في الانتخابات، وبالتالي قد يؤدي إلى المزيد من المساومة التعاونية التي من شأنها تعزيز فرص التوافق (نيغريتو ٢٠١٣: ١٠-١١). عندما يتعين على الممثلين مواجهة ناخبهم مباشرة، يقل احتمال تقديمهم تنازلات قد تؤدي إلى فقدان الدعم، أو قد يطيلون أمد عملية الصياغة لتجنب الاضطرار إلى إخلاء مقاعدهم في الجمعية. إن شعور أعضاء هيئة وضع الدستور بالأمان وبأنهم سيبقون في مناصبهم لفترة من الوقت يمنحهم مزيداً من الحرية في التفاوض والمساومة.

الإستفتاءات

أخيراً، بشأن الهيئات التشريعية التأسيسية المفوضة، كانت الحالة الوحيدة التي استُخدم فيها الاستفتاء هي العراق. فمنطق عدم الحاجة إلى استفتاء مشابه لمنطق المؤتمر التأسيسي/الجمعية التأسيسية المتمثل في أن السلطة التأسيسية السيادية قد اسندت بشكل صريح إلى هيئة وضع الدستور عند إجراء الانتخابات، وبالتالي لم تعد هناك حاجة من جديد للرجوع إلى الشعب. وبشكل العراق استثناء لسبب محدد وهو ادراج الاستفتاء في العملية منذ البداية - خلافاً للهيئة المنتخبة لوضع الدستور (مورو ٢٠١٠: ٥٦٤-٦٥). وقد صمم مع اشتراط الأغلبية المزدوجة، من أجل منح السكان الأكراد حق النقض (مورو ٢٠١٠: ٥٧١).

الهيئات التشريعية المشكلة ذاتياً

تنتخب هذه الفئة على شكل هيئات تشريعية عادية، وتتولى بعد ذلك سلطات وضع الدستور. وتستخدم هذه العمليات غالباً هيئات مختلفة للعمل على صياغة الدستور واعتماده. وبدلاً من ممارسة السلطة التأسيسية لمرة واحدة عبر جمعية مفوضة - كما في الحاليتين أعلاه - فإن استخدام هيئات مختلفة لإعداد مشروع الدستور تبعاً أو بشكل تعاوني قد يجسد السلطة التأسيسية التي تتحدد عبر محافل عديدة توفر أنماطاً مختلفة لتمثيل فئات المجتمع.

تشكل هذه الهيئات الإضافية غالباً لتعكس اتفاقاً على تقاسم السلطة بين مختلف أطراف النزاع. وبما أن تكوين الهيئة التشريعية القائمة قد لا يعكس بدقة توازن القوى الفعلي بعد النزاع، فقد تضمن الهيئة الإضافية الأصغر ربط صياغة مشروع الدستور ربطاً وثيقاً بحل المشاكل التي أدت إلى النزاع بطريقة تقبلها الأطراف المعنية الرئيسية. كما أن هذه الهيئات الإضافية تكلف غالباً باستشارة الجمهور بهدف صياغة المشروع بناء على آرائهم.

وفي بعض الأحيان يمكن تقسيم هاتين المهمتين، كما حصل في كينيا، حيث تولت لجنة الخبراء مسؤولية المشاورات العامة، بينما شكّلت لجنة اختيار متعددة الأحزاب من داخل البرلمان لإجراء مفاوضات سياسية (موراي ٢٠١٣: ٧٥٥). وفي زمبابوي، من ناحية أخرى، كانت اللجنة البرلمانية المختارة داخلية في البرلمان ولكنها ضمت ممثلين عن جميع الأحزاب، وقادت المفاوضات السياسية والمشاورات العامة الواسعة.

في بعض الحالات - كما في أنغولا وكينيا وزمبابوي - أقرت هيئة وضع الدستور الأكبر حجماً والمنتخبة المشروع النهائي الذي قدمته لجنة/هيئة أصغر دون تعديل. وهذا يعطي تشكيل هذه الهيئات أهمية حاسمة. وفي الحالات التي نجحت فيها في وضع مشروع بدعم سياسي وشعبي واسع، يمكن تحديد عنصرين حاسمين: عضوية شاملة سياسياً وحلقة وصل مؤسسية مع القيادة السياسية. في كينيا، أتيح ذلك من خلال العمل مع لجنة اختيار برلمانية، وفي زمبابوي وأنغولا، اختيار أعضاء اللجان من الهيئة التشريعية، وفي كوسوفو كان أعضاء اللجنة الدستورية إما قادة سياسيين أو شركاء مقربين من القادة السياسيين.

هيئات وضع الدستور أو الهيئات التشريعية الإنتقالية المنتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير المنتخبة

في هذه الفئة من هيئات وضع الدستور - حيث قد يتعذر إجراء انتخابات مباشرة ولا توجد مؤسسات تتمتع بشرعية كافية للعمل كهيئة لوضع الدستور - يتوقف العنصر على طريقة لاختيار الهيئة إلى حد كبير على ما هو متاح في الظروف المعنية. ويمكن وصف طريقة الاختيار الأكثر شيوعاً بأنها عموماً انتخاب غير مباشر أو تعيين لأعضاء من مجموعة غير منتخبة من مجموعات النخبة التي كانت أطرافاً في النزاع السابق، وأحياناً مع تعيينات من فئات مجتمعية محددة، كالفئات المهمشة وجماعات المصلحة العامة.

على سبيل المثال، في جزر القمر، أرسلت كل جزيرة من الجزر الثلاث وفداً مكوناً من ٢٤ شخصاً، يضم ثمانية أشخاص من كل حزب من الأحزاب السياسية الثلاثة. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، عينت الأحزاب السياسية والجماعات المتمردة الأعضاء الذين جلسوا جنباً مع القادة السياسيين السابقين وممثلي جماعات المصالح والجماعات المهمشة. وفي أفغانستان، انتخبت مجموعات صغيرة من قادة المجتمع المحلي ممثلين، كما فعلت فئتا النساء واللاجئين، وانضم إليهم ٥٠ عضواً عينهم الرئيس، العديد منهم كانوا أمراء حرب سابقون اعتُبر تأييدهم أمراً بالغ الأهمية لمشروع الدستور (تبير ٢٠١٠: ٥٦٦). في رواندا وغينيا، تمت التعيينات من قبل القوى السياسية المتنافسة.

إضافة إلى دور الإنتخابات في توفير الشرعية، تعنى هيئات وضع الدستور هذه عموماً بتحقيق التوازن بين القوى السياسية الرئيسية الخارجة من الصراع لوضع دستور من خلال ميثاق النخبة، بينما تعتمد إما على شرعية وسلطة هؤلاء القادة في جلب ناخبهم معهم أو بذل بعض الجهد - رمزياً غالباً - لإشراك منظمات المجتمع المدني.

وكما يمكن توقع ذلك، عندما يكون دور الشعب ضعيفاً أو في حده الأدنى لاختيار مندوبي وضع الدستور، يتعين على هذه العمليات غالباً أن تعتبر الاستفتاءات وسيلة لتحقيق موافقة شعبية على الدستور والعملية ككل. وتعد أفغانستان نكاشاً في هذه الفئة، حيث لم تستخدم الاستفتاءات. ويمكن تفسير هذا الاختيار باستحالة إجراء استفتاء عملياً في أجزاء معينة من أفغانستان آنذاك وأيضاً بالممارسة التقليدية السائدة في تاريخ وضع الدساتير في أفغانستان حيث يتمتع اللوبا جبراً بسلطة التصديق على الدساتير (كما حدث في عامي ١٩٢٣ و١٩٦٤ (تغيير، ٢٠١٠: ٥٣٦-٤٠).

العمليات التي تقودها السلطة التنفيذية

في هذه الفئة الأخيرة، يُمنع إجراء انتخابات لصالح سلطة تنفيذية قائمة تقود عملية وضع الدستور. قد تتضمن هذه العملية لجائاً تعيينها السلطة التنفيذية تكلف بتقديم مشروع دستور إليها، أو قد يصدر المشروع عن السلطة التنفيذية نفسها. وفي جميع هذه الحالات، تكون عملية إعداد الدستور أحادية الجانب وتتحكم في وضع المشروع بشكل كامل مجموعة أو فرد في السلطة. ويرجح تطبيقها في الحالات التي تظهر فيها دعوات للإصلاح الدستوري، وبياسر رئيس قوي في هذه الإصلاحات التي تقل أو تنعدم فيها مشاركة السكان أو الاهتمام بتلبية احتياجاتهم ومطالبهم؛ أو قد تطبق في الحالات التي ترغب فيها سلطة تنفيذية في ترسيخ سلطتها عبر وضع دستور سلطوي.

في ظل غياب أي شرعية انتخابية في عملية الصياغة، يستخدم العديد من هذه العمليات الاستفتاءات لتحقيق الموافقة الشعبية. ولكنه يُجرى غالباً في أجواء تفتقر إلى الحرية والنزاهة، حيث يُضمن اعتماد المشروع من خلال قمع الحريات المدنية والسياسية والتهديد بالعنف.

٢-٤. تأثير اختيار مجالس الإدارة الانتخابية على مستويات الصراع

أخيراً، يصعب تقييم العلاقة بين اختيار هيئات وضع الدستور واختلاف مستويات الصراع. فقد تواصلت في أكثر من نصف البلدان المدروسة صراعات عنيفة طوال عملية بناء الدستور، وأحياناً بعدها. وحصل ذلك سواء كان الصراع مرتبطاً بشكل مباشر بعملية بناء الدستور أم لا. وباختصار:

- لم يُستأنف الصراع بعد اعتماد الدستور الجديد في أي عملية استخدمت هيئة تشريعية منشأة ذاتياً.
- إنقسمت العمليات التي تضمنت مؤتمرات/جمعيات تأسيسية منتخبة أو هيئة تشريعية تأسيسية مفوضة بالتساوي من حيث استمرار الصراع العنيف في السنوات التي أعقبت اعتماد الدستور الجديد: أربع حالات من أصل ثمان لم يستمر فيها الصراع (إثيوبيا، نيبال، جنوب أفريقيا وتيمور الشرقية) بينما استمر في أربع حالات (كمبوديا، كولومبيا، العراق وأوغندا).
- من بين العمليات الثمان التي ضمت هيئات منتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير منتخبة أو هيئات تشريعية انتقالية للاضطلاع بمهمة وضع الدستور، شهدت خمس عمليات استمرار صراع عنيف طوال عملية وضع الدستور وبعدها.
- في ١٢ حالة قادت فيها السلطة التنفيذية عملية بناء الدستور، شهدت سبع عمليات منها استمرار صراع عنيف طوال عملية بناء الدستور وبعدها.

لم تقدم أسباب تفسر النتيجة القائلة بأن العمليات التي استخدمت هيئات تشريعية مشكلة ذاتياً لم تستأنف الصراع. فقد يكون الأمر أنه، عندما تواصل المؤسسات القائمة عملها وتتمتع بشرعية كافية لتولي عملية وضع الدستور، من المرجح أن يكون مستوى الصراع أقل حدة من الحالات الأخرى. وفيما يتعلق بالأشكال

الأخرى للعملية، يبدو أنه لا توجد نتيجة مهمة في كلتا الحالتين حول ما إذا كان ممكناً ربط اختيار هيئة معينة لوضع الدستور بتخفيض احتمالات استئناف الصراع.

٥. الخلاصة

لا تقتصر عمليات بناء الدستور على إعداد وثيقة تحدد مؤسسات الحكم وإجراءاته. فغالباً ما يسعى تصميم عملية بناء الدستور، من جملة أمور أخرى، إلى بناء مقاربة تبني أسس الدستور على السيادة الشعبية بهدف إعداد دستور يقيد السلطة العامة بنجاح، وفي بعض الحالات يشدد على قيم ومعايير عالمية للمجتمع.

وبحصر مصدر السلطة التأسيسية في المواطنين، يرتدي الدستور ثوب الشرعية المناسبة في أعين الشعب لأداء دوره بوصفه القانون الأساسي للدولة والمجتمع. ويمكن للمواطنين - أو 'الشعب' - المشاركة في عملية بناء الدستور بوصفهم السكان عموماً، عبر الاستفتاءات والاقتراح العام في الانتخابات أو المشاورات الشعبية الواسعة، أو عبر تمثيلهم من قبل النخب من خلال عضويتهم في فئات مجتمعية أو طوائف معينة. وبالتالي تُحدد السيادة الشعبية وشرعية العملية والوثيقة الدستورية نفسها على حد سواء وفقاً لدرجة المشاركة المباشرة من الشعب ودرجة تمثيل النخب في أي عملية معينة.

تكشف الحالات التي تناولتها هذه الورقة كيف يجري البحث عن شرعية كل من العملية والإطار الدستوري الذي تم التوصل إليه من خلال جعل 'الشعب' يتحدث باعتباره السلطة التأسيسية، إما عبر الانتخابات أو الاستفتاءات. غير أن الحالات تكشف أيضاً عدداً لا يحصى من البدائل والفروق الدقيقة والتحديات والخداع أيضاً في طريقة صياغة مفهوم الشرعية الشعبية. وما بات واضحاً من هذه الحالات موضوع الدراسة هو أن مفهوم - أو أحياناً واقع - السيادة الشعبية في عمليات بناء الدستور ذو أهمية قصوى لنجاح مشروع إعداد الدستور بشكل عام، وأشكال وآليات هيئات محددة لوضع الدستور.

تظهر حالات الدراسة أيضاً أنه قد لا يكون هناك قدر كبير من التمثيل في اختيار هيئة وضع الدستور. وبالأحرى، قد تؤدي عوامل هيكلية معينة إلى هذا الاختيار، ومنها ما يلي:

الأمن المادي والقدرات المؤسسية

عندما يكون الصراع العنيف مستمراً والبنية التحتية المادية والقدرات المؤسسية في حالة انهيار، قد تكون الانتخابات خطيرة جداً أو مستحيلة. في هذه الحالات، تكون هيئات وضع الدستور المنتخبة بشكل غير مباشر أو جزئياً أو غير المنتخبة أو العمليات التي تقودها السلطة التنفيذية أكثر شيوعاً من الهيئات المنتخبة مباشرة أو المكلفة أو المشككة ذاتياً. ورغم أن الصراع هو السمة المميزة لجميع الحالات التي تناولتها هذه الورقة، فإن البلدان التي شهدت صراعات عنيفة طويلة الأمد ومستعصية توجد في الغالب في الفئتين السابقتين.

في الكثير من هذه الحالات، ظل النزاع دائراً أثناء وضع الدستور، مما يثير السؤال عن ضرورة وضع الدستور أم لا قبل أن يسمح الوضع بإجراء انتخابات لهيئة وضع الدستور. والحجة المضادة لهذه الحجة هي أنه غالباً ما يكون وضع الدستور عنصراً ضرورياً في عملية إحلال السلام نفسها، وغالباً ما تنطوي التسويات السياسية لإنهاء الصراع على اتفاق بشأن نظام دستوري جديد.

لذلك، ينبغي في أغلب الأحيان التفكير بكيفية وضع دستور شرعي بدون هيئة منتخبة (كإعطاء العملية مزيداً من الوقت باستخدام إطار عمل دستوري مؤقت) أو عبر هيئة واسعة التمثيل ولكنها غير منتخبة بشكل مباشر و/أو من خلال عملية مشاورات عامة هادفة، إذا سمحت ظروف البلد بذلك.

شرعية المؤسسات القائمة والإطار الدستوري

عندما تكون المؤسسات القائمة راسخة وسليمة (لا سيما الهيئة التشريعية)، والإطار الدستوري القائم يحظى بشرعية كافية لتغييره وفق قواعده الخاصة، رغم الإجماع على ضرورة التغيير، قد يؤدي تنظيم انتخابات جديدة إلى زعزعة الاستقرار و/أو نزع الشرعية عن العملية. وهذا يقود عموماً إلى استخدام هيئة تشريعية مشككة ذاتياً. وقد يحصل الأمر نفسه عندما تكون الانتخابات السابقة قد زعزعت استقرار المشهد السياسي و/أو أدت إلى نشوب نزاعات. في هذه الحالات أيضاً، قد يكون الخيار الأكثر قابلية للتطبيق هو استخدام الهيئة التشريعية القائمة كهيئة لوضع الدستور.

من المهم ملاحظة أنه، رغم أن هيئات وضع الدستور هذه تندرج عملياً ضمن تعريف إستر بأنها هيئات تشريعية تأسيسية 'مشككة ذاتياً'، بمعنى أنها لا تُمنح تفويضاً صريحاً لوضع دستور أثناء انتخابها، فإن التفويض في المناطق المتضررة من النزاعات يكون ممكناً من خلال تسوية سياسية خارجية أو اتفاقية سلام، تحدد الخطوط العريضة لعملية وضع الدستور - على سبيل المثال الاتفاق السياسي الشامل في زمبابوي.

توازن القوى النسبي بين الأطراف السياسية

يُعد توازن القوى بين أطراف النزاع المشاركة في الإصلاح الدستوري أيضاً مفتاحاً لفهم الاختيار المحدد لهيئة وضع الدستور. تحدد هذه الورقة ثلاثة سيناريوهات مختلفة: في السيناريو الأول، تحتفظ السلطات الحاكمة لنفسها بسيطرة أكبر على العملية التفاوضية، وبالتالي تميل إلى المشاركة في مراجعة الإطار الدستوري عبر مؤسسات الدولة القائمة؛ وفي السيناريو الثاني، تحظى أطراف فاعلة من خارج الهيكل السياسية القائمة بدعم حاسم، وقد تكون قادرة على فرض اتفاق لإنشاء هيئة لوضع الدستور منتخبة حديثاً؛ والسيناريو الثالث يتضمن زعيماً سياسياً قد يرضخ لتغيير دستوري كتنازل مقدم إلى الجماعات المتمردة، مع احتفاظه بسيطرة معينة على العملية، أحياناً عبر عملية تقودها السلطة التنفيذية. في هذه الحالات، غالباً ما يتم اللجوء إلى التغيير الدستوري بوصفه استجابة ظاهرية لمطلب التغيير، لكن النظام الدستوري الجديد غالباً ليس أكثر ديمقراطية من السابق.

التجربة السابقة والسوابق التاريخية

تفسر التجارب السابقة أو السوابق التاريخية أحياناً سبب اتباع البلدان تصميم عملية دستورية معينة، غالباً مع إدراك أن هذا الاختيار قد يعزز الشرعية أكثر من جميع البدائل الأخرى. وأبرز مثال من حالاتنا هو اللويا جيرغا في أفغانستان، الذي استخدم في عام ١٩٦٤ والعمليات السابقة لوضع الدستور (تبيير ٢٠١٠: ٥٣٦-٥٤٠).

هذه العوامل الأربعة تساهم ليس فقط في اختيار هيئة وضع الدستور، بل وفي النتائج التي تفضي إليها هذه الأخيرة، مجتمعاً أو منفردة، وتختلف درجة حضورها باختلاف الظروف بين بلد وآخر. كما أنها تساهم بشكل واضح في خلق عوامل أخرى تتجاوز اختيار الهيئة التي ترتبط بالعملية ككل. فعلى سبيل المثال، قد تساهم السابقة التاريخية أيضاً في اختيار القواعد الانتخابية بناء على استمرار الممارسة المألوفة (مثل نظام الأغلبية البسيطة في إثيوبيا) أو استخدام الاستفتاءات (مثل حالات مصر بعد التصديق الشعبي على دستور ١٩٧١)؛ كما يساهم توازن القوى النسبي بين الأطراف الرئيسية بشكل واضح في اختيار النظام الانتخابي وتوقيت الانتخابات.

تجدد الإشارة أيضاً إلى أن هذه ليست العوامل الوحيدة المؤثرة، ولكنها في جميع الحالات المدروسة هنا لعبت دوراً رئيسياً في قرارات تحديد شكل هيئة لوضع الدستور. وبمجرد تحديد شكل الهيئة، تصبح الاعتبارات الواردة في الفصل الرابع مهمة جداً في تعزيز الشرعية الشعبية للعملية وللدستور الناتج.

باختصار، تؤكد الحالات من جديد خصوصية البيئات الهشة والمتضررة من النزاع بالنسبة لوضع الدستور. وتبرز الصعوبات في البحث عن الشرعية الشعبية الناجمة عن غياب المشهد الانتخابي الاعتيادي، والتحديات التي تطرح عندما لا يتسنى إجراء انتخابات. ولكنها تسلط الضوء أيضاً على الآليات والمسارات العديدة الممكنة لبناء التملك الجماعي للعملية عندما يتعذر إجراء الانتخابات.

- Acemoglu, D. and Robinson, J. A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Publishing Group, 2012)
- Ahram Online, 'Egypt's parliament choosing constituent assembly amid disagreements and protests', 24 March 2012, <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/0/37562/Egypt/0/Egypt-parliament-choosing-constituent-assembly-am.aspx>>, accessed 9 February 2018
- Ainte, A., 'Somalia: legitimacy of the provisional constitution', *Accord*, 25 (2014), pp. 60–64, <https://www.c-r.org/downloads/Accord25_Somalia.pdf>, accessed 20 October 2018
- Al Jazeera, 'Egypt court orders dissolving of parliament', 14 June 2012, <<https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/06/2012614124538532758.html>>, accessed 12 May 2018
- Arato, A., 'Redeeming the still redeemable: post sovereign constitution making', *International Journal of Politics, Culture and Society*, 22/4 (2009), pp. 427–43, <<https://doi.org/10.1007/s10767-009-9070-z>>
- Aucoin, L. and Brandt, M., 'East Timor's constitutional passage to independence', in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington DC: United States Institute for Peace, 2010), pp. 245–74
- J. Ballington (ed.), *The Implementation of Quotas: African Experiences* (Stockholm: International IDEA, 2004), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/implementation-quotas-african-experiences>>, accessed 11 May 2018
- Base de Datos Políticos de las Américas, 'Colombia: Elecciones Legislativas de 1990 (Camara de Diputados)' [Colombia: 1990 legislative elections (Chamber of Deputies)], Georgetown University and Organización de Estados Americanos, 1999, <<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/Elecamara90.html>>, accessed 13 May 2018
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. and Regan, A., *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Geneva: Interpeace, 2011)

- Brown, N., 'Egypt officially declares what is and isn't important', *New Republic*, 9 July 2013, <<https://newrepublic.com/article/113792/egypt-president-adli-mansour-makes-constitutional-declaration>>, accessed 12 May 2018
- Brunet, A., and Helal, S.S., *Seizing an Opportunity: Afghan Women and the Constitution Making Process*, Rights and Democracy Mission Report (Montréal: International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2003), <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/E84-15-2003E.pdf>>, accessed 19 October 2018
- Call, C. T., *Why Peace Fails: The Causes and Prevention of Civil War Recurrence* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2012)
- Ebrahim, H. and Miller, L. E., 'Creating the birth certificate of a new South Africa', in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington, DC: United States Institute for Peace, 2010), pp. 111–57
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), 'Mozambique: women's representation quotas', African Democracy Encyclopaedia Project, March 2008, <<https://www.eisa.org.za/wep/mozquotas.htm>>, accessed 11 May 2018
- , 'Angola: women's representation quotas', African Democracy Encyclopaedia Project, March 2009, <<https://www.eisa.org.za/wep/angquotas.htm>>, accessed 11 May 2018
- Elkins, Z., Ginsburg, T. and Melton, J., *The Endurance of National Constitutions* (New York: Cambridge University Press, 2009)
- Ellis, A., *Electoral system design in the context of constitution-building*, International IDEA Discussion Paper 4/2018, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-context-constitution-building?lang=en>>, accessed 26 October 2018
- Elster, J., 'Forces and mechanisms in the constitution-making process', *Duke Law Journal*, 45 (1995), pp. 364–96, <<https://doi.org/10.2307/1372906>>
- , 'Legislatures as constituent assemblies', in R. W. Bauman and T. Kahana (eds), *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 181–97
- European Parliament, Directorate-General for External Policies, 'Note on the Main Elements of the Dayton Agreement for Bosnia and Herzegovina', PolDep/KM, 28 September 2005, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/afet_111005_0/afet_111005_004.pdf>, accessed 3 May 2018
- Fox, D. T., Gallón-Giraldo, G. and Stetson, A., 'Lessons of the Colombian constitutional reform of 1991: toward the securing of peace and reconciliation?', in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington, DC: United States Institute for Peace, 2010), pp. 467–82
- Ghai, Y., 'The role of constituent assemblies in constitution making', Unpublished paper commissioned by International IDEA, 2005, <http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/the_role_of_constituent_assemblies_-_final_yg_-_200606.pdf>, accessed 24 April 2018

- Ginsburg, T., Elkins, Z. and Blount, J., 'Does the process of constitution-making matter?', *Annual Review of Law and Social Science*, 5 (2009), pp. 201–23, <<https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.4.110707.172247>>
- Global Security, 'Comoros—Politics', [n.d.], <<https://www.globalsecurity.org/military/world/indian-ocean/cr-politics.htm>>, accessed 13 May 2018
- Gluck, J., 'Constitution building in a policy vacuum: Libya and Yemen in 2014' in International IDEA, *Annual Review of Constitution-Building Processes: 2014* (Stockholm: International IDEA, 2015), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/annual-review-constitution-building-processes-2014>>, accessed 25 October 2018
- Hariraksapitak, P. and Niyomyat, A., 'Thai vote faces delay after lawmakers amend election law', Reuters, 25 January 2018, <<https://www.reuters.com/article/us-thailand-politics/thai-vote-faces-delay-after-lawmakers-amend-election-law-idUSKBN1FE25Y>>, accessed 13 May 2018
- Hierman, B., *Russia and Eurasia 2017–2018* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2018)
- Human Rights Watch (HRW), 'Chronology of Burma's Constitutional Process', [n.d.], <<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burma0508chronology.pdf>>, accessed 31 January 2018
- Loughlin, M. and Walker, N., *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form* (Oxford: Oxford University Press, 2007)
- Mazo, E., 'The upstream problem in constitutionalism', *Wake Forest Law Review*, 50/4 (2015), pp. 795–842
- Morrow, J., 'Deconstituting Mesopotamia: cutting a deal on the regionalization of Iraq', in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington, DC: United States Institute for Peace, 2010), pp. 563–98
- Murray, C., 'Kenya's 2010 Constitution', *Neue Folger Band Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 61 (2013), pp. 747–88
- , *National Dialogues and Constitution Making* (Berlin: Berghof Foundation, 2017), <https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/NationalDialogue/NDH__Murray_ND__Constitution-making.pdf>, accessed 1 April 2018
- Negretto, G. L., *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 2013), <<https://doi.org/10.1017/CBO9781139207836>>
- Negretto, G. L., 'Democratic constitution-making bodies: the perils of a partisan convention', *International Journal of Comparative Law*, 16/1 (2018), pp. 254–79, <<https://doi.org/10.1093/icon/moy003>>
- O'Brien, J. C., 'The Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina', in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington, DC: United States Institute for Peace, 2010), pp. 332–49

- Regassa, T., 'The making and legitimacy of the Ethiopian constitution: towards bridging the gap between constitutional design and constitutional practice', *Afrika Focus*, 23/1 (2010), pp. 85–118, <<https://doi.org/10.21825/af.v23i1.5038>>
- Reynolds, A., Reilly, B. and Ellis, A., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2005), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook>>, accessed 25 October 2018
- Sisk, T. D., *International Mediation in Civil Wars: Bargaining with Bullets* (London: Routledge, 2009)
- Thailand, Kingdom of, Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim Edition) B.E. 2549 (2006), <http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/thailand_constitution_of_the_kingdom_of_thailand_2006-2007.pdf>, accessed 20 October 2018
- Tamaru, N., and O'Reilly, M., *How Women Influence Constitution Making after Conflict and Unrest*, Inclusive Security Research Report, January 2018, <<https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2018/02/How-Women-Influence-Constitution-Making.pdf>>, accessed 11 May 2018
- Thier, J. A., 'Big tent, small tent: the making of a constitution in Afghanistan', in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington, DC: United States Institute for Peace, 2010), pp. 535–62
- Tierney, S., *Reflections on Referendums*, International IDEA Discussion Paper 5/2018 (Stockholm: International IDEA, 2018), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/reflections-referendums>>, accessed 20 October 2018
- Tripp, A. M., 'The politics of constitution making in Uganda', in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition* (Washington, DC: United States Institute for Peace, 2010), pp. 158–75
- Tushnet, M., 'Constitution making: an introduction', *Texas Law Review*, 91/7 (2013), pp. 1983–2013
- Underwood, W., Bisarya, S. and Zulueta-Fülscher, K., *Interactions between Elections and Constitution-Building Processes in Fragile and Conflict-affected States: Fourth Edinburgh Dialogue on Post-Conflict Constitution-Building, 2017* (Stockholm: International IDEA, 2018), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-constitution-building-processes-fragile-conflict-affected-states>>, accessed 25 October 2018
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP), UCDP Conflict Encyclopedia, <<http://www.ucdp.uu.se>>, accessed 9 August 2018
- Vollan, K., 'Group representation and the system of representation in the Constituent Assembly and future parliaments of Nepal', *International Journal on Minority and Group Rights*, 18/3 (2011), pp. 343–68, <<https://doi.org/10.1163/157181111X583323>>
- Widner, J. A., 'Constitution drafting in post-conflict states symposium', *William and Mary Law Review*, 49:4 (2008), pp. 1513–41

Zulueta-Fülscher, K., *Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools*, International IDEA Policy Paper No. 11 (Stockholm: International IDEA, 2015), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/interim-constitutions-peacekeeping-and-democracy-building-tools>>, accessed 25 October 2018

الملحق

الجدول أ (١). تصميم النظام الانتخابي لهيئة وضع الدستور أو الهيئة التي تتحمل المسؤولية النهائية عن إعداد مشروع الدستور

البلد	نوع هيئة وضع الدستور	حجم هيئة وضع الدستور	تصميم النظام الانتخابي	الحصص المخصصة للنساء	حصص أخرى
كمبوديا ١٩٩٣	جمعية تأسيسية منتخبة	١٢٠	نظام القائمة النسبية	لا توجد حصص	لا توجد حصص
كولومبيا ١٩٩١	جمعية تأسيسية منتخبة	٧٤	نظام القائمة النسبية (٧٠ عضواً) وتعين الحكومة (٤ نواب)	لا توجد حصص	لا توجد حصص
مصر ٢٠١٢*	برلمان منتخب (جمعية تأسيسية منتخبة بشكل غير مباشر)	٤٩٨/١٨٠	نظام مختلط/موازي: (١) مجلس نواب، ١٦٦ نظام الأغلبية و٣٣٢ نظام القائمة النسبية (٢) مجلس شيوخ، ٦٠ بنظام الأغلبية و١٢٠ بنظام القائمة النسبية	لا توجد حصص (ولكن يشترط أن تدرج الأحزاب مرشحة واحدة على الأقل في كل قائمة)	٥٠٪ من مجلسي النواب والشيوخ للفلاحين والعمال
إثيوبيا ١٩٩٥*	جمعية تأسيسية منتخبة	٥٤٧	نظام الأغلبية: نظام الفائز الأول	لا توجد حصص	لا توجد حصص
العراق ٢٠٠٥	جمعية تأسيسية / منتخبة / وطنية انتقالية	٢٧٥	نظام القائمة النسبية	٢٥٪	لا توجد حصص
نيبال ٢٠١٥	جمعية تأسيسية منتخبة	٦٠١	نظام مختلط/موازي: نظام القائمة النسبية و٢٤٠ نظام الفائز الأول	ثلث إجمالي عدد الأعضاء على الأقل (المادة ٦٣(٥) من الدستور الانتقالي)	لا توجد حصص
جنوب أفريقيا ١٩٩٧	جمعية تأسيسية منتخبة	٤٠٠/٩٠	نظام القائمة النسبية: (١) الجمعية الوطنية، ٤٠٠ عضو، (٢) مجلس الشيوخ، ٩٠ عضواً	٢٥٪	لا توجد حصص
تيمور الشرقية ٢٠٠٢	جمعية تأسيسية منتخبة	٨٨	نظام مختلط: ٧٥ نظام القائمة النسبية و١٣ نظام الفائز الأول	لا توجد حصص	لا توجد حصص

البلد	نوع هيئة وضع الدستور	حجم هيئة وضع الدستور	تصميم النظام الانتخابي	الحصص المخصصة للنساء	حاص أخرى
أوغندا ١٩٩٥	جمعية تأسيسية منتخبة	٢٨٦	نظام الأغلبية (٢١٤ عضواً) وتعيين (٧٢ عضواً: ١٠ من قبل الرئيس؛ ١٠ من قبل جيش المقاومة الوطنية؛ ٢ من قبل المنظمة الوطنية للثقافات؛ ٢ من قبل كل حزب من الأحزاب السياسية الأربعة؛ و٤٢ معينين/منتخبين بشكل غير مباشر من فئات اجتماعية أخرى	٣٩ عضوة منتخبة (بشكل غير مباشر) من قبل الهيئة الانتخابية لمستشاري المقاطعات الفرعية وأعضاء المقاطعات الفرعية	نائبان يعينهما المجلس الوطني للشباب؛ نائب يعينه الاتحاد الوطني للمعاقين في أوغندا
أنغولا ٢٠١٠*	هيئة تشريعية منتخبة	٢٢٠ + ٣	نظام القائمة النسبية	لا توجد حصص	٣ مقاعد للمغتربين (بقيت شاغرة)
ساحل العاج ٢٠١٦*	هيئة تشريعية منتخبة	٢٥٥	نظام الأغلبية: نظام الفائز الأول	لا توجد حصص	لا توجد حصص
كينيا ٢٠١٠*	هيئة تشريعية منتخبة	٢٠٨	نظام الأغلبية: نظام الفائز الأول	لا توجد حصص	لا توجد حصص
كوسوفو ٢٠٠٨*	هيئة تشريعية منتخبة	١٠٠ + ٢٠	نظام القائمة النسبية	حصة ٣٠٪	٢٠ مقعداً مخصصة للأقليات القومية
موزمبيق ٢٠٠٤	هيئة تشريعية منتخبة	٢٥٠	نظام القائمة النسبية	لا توجد حصص	لا توجد حصص
السنغال ٢٠٠١*	هيئة تشريعية منتخبة	١٤٠	نظام مختلط/متوازي	لا توجد حصص	لا توجد حصص
زيمبابوي ٢٠١٣	هيئة تشريعية منتخبة	٢١٠	نظام الأغلبية: نظام الفائز الأول	لا توجد حصص	لا توجد حصص
أفغانستان ٢٠٠٤*	اللويجا جيرغا (اختير معظمهم من فئات مختلفة)	٥٠١	٥٠ عينهم الرئيس (٢٥ منهم نساء)؛ ٤٥١ انتخبوا بشكل غير مباشر	٢٥ امرأة يعينها رئيس الجمهورية؛ ٦٤ امرأة منتخبة من قبل النساء؛ و١٥٪ من ٤٢ عضواً ينتخبهم ممثلو اللاجئين في باكستان وإيران	٢٤ نائباً منتخبتين من بين اللاجئين من باكستان وإيران. ٩٠ منتخبتين من قبل القبائل البدوية؛ ٦ نازحين منتخبتين من ثلاث مقاطعات؛ و٣ من الهندوس والسيخ المنتخبين
بوروندي ٢٠٠٥*	الجمعية الوطنية الانتقالية	١٨٥	منتخبين جزئياً ومعينون جزئياً: ١٨٥ عضواً في الجمعية الوطنية (٨٥ منتخباً و١٠٠ معيناً من قبل الموقعين على اتفاقيات أروشا للسلام) و٥٤ عضواً معينين لمجلس الشيوخ	لا توجد حصص	مقعدان في مجلس الشيوخ للرؤساء السابقين؛ مقعد واحد للرئيس بويويا عندما يترك منصبه؛ ٣ مقاعد لأقلية توارا العرقية؛ البقية موزعة على ١٥ محافظة
جمهورية أفريقيا الوسطى ٢٠١٦*	مجلس وطني انتقالي	١٣٥	معينون من قبل الأحزاب السياسية، والجماعات المتمردة، والوزراء السابقين وأعضاء البرلمان، وكذلك منظمات المجتمع المدني، أي الثقافات والجماعات الدينية والشباب والنساء	لا توجد حصص	لا توجد حصص
تشاد ١٩٩٦	مجلس انتقالي أعلى	٥٧	انتخبوا من بين مندوبي المؤتمر الوطني السيادي	لا توجد حصص	لا توجد حصص
جزر القمر ٢٠٠١	لجنة ثلاثية	٧٢	(١٤٢٠ مندوباً) انتخبهم (بشكل غير مباشر) أعضاء منتدى الوحدة والمصالحة الوطنية	لا توجد حصص	تم تعيين ٢٤ مندوباً من كل جزيرة من الجزر الثلاث، القمر الكبرى وأنجوان وموهيلي

البلد	نوع هيئة وضع الدستور	حجم هيئة وضع الدستور	تصميم النظام الانتخابي	الحصص المخصصة للنساء	حصص أخرى
الكونغو * ٢٠٠٥	مجلس وطني انتقالي	٧٥	(١٤٢٠ مندوباً) انتخبهم (بشكل غير مباشر) أعضاء منتدى الوحدة والمصالحة الوطنية	لا توجد حصص	لا توجد حصص
جمهورية الكونغو الديمقراطية * ٢٠٠٦	مجلس شيوخ وجمعية وطنية (غير منتخبين)	١٢٠ + ٥٠٠	تتألف الجمعية الوطنية من ٥٠٠ عضو من مختلف الأحزاب المشاركة في الحوار الوطني الكونغولي. يتألف مجلس الشيوخ من ١٢٠ عضواً من مختلف أطراف الاتفاق الوطني لتقاسم السلطة	لا توجد حصص	لا توجد حصص
غينيا * ٢٠١٠	مجلس وطني انتقالي	١٥٥	عينهم زعيم المعارضة ورئيس الوزراء (المعين)	لا توجد حصص	لا توجد حصص
رواندا * ٢٠٠٣	جمعية وطنية انتقالية	٧٤	عينتهم القوى السياسية (المادة ٦٠ من اتفاق أروشا لعام ١٩٩٣)	لا توجد حصص	لا توجد حصص

ملاحظة: * هيئة وضع الدستور تساعد لجنة معينة من الخارج لإعداد المشروع.

حول المؤلفين

كيمانا زولوينا فيشر: مديرة مشروع 'My Constitution' الذي تنفذه المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في ميانمار منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨. كانت سابقاً مسؤولة برنامج أقدام في برنامج عمليات بناء الدستور، الذي يعمل على بناء الدساتير بعد النزاعات، ودعم الديمقراطية بوصفها أداة لبناء السلام وبناء الدولة. وشغلت منصب كبيرة الباحثين في المعهد الألماني لسياسات التنمية، بين ٢٠١١ و٢٠١٤، حيث عملت ونشرت في مجال التحول السياسي في البيئات الهشة. عملت أيضاً في 'الشراكة الأوروبية من أجل الديمقراطية'، ومؤسسة Exclusive Analysis Ltd، ومؤسسة 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 هارفرد (٢٠٠٩)، وتحمل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية من جامعة مدريد المستقلة (٢٠٠٧).

سوميت بيساريا: مدير برنامج عمليات بناء الدستور في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. يشرف، من خلال هذا المنصب، على إنتاج المؤسسة للمعارف العالمية في مجال عمليات بناء الدساتير وتصميم الإطار الدستوري، ويقدم المساعدة الفنية لعمليات بناء الدساتير الوطنية في مختلف بلدان العالم. أدار سابقاً العمليات الميدانية في 'منظمة قانون التنمية الدولية'. يحمل شهادة البكالوريوس في علم الأعصاب من جامعة براون، ودكتوراه في القانون من كلية الحقوق في جامعة كولومبيا.

حول المنظمات

هذه الورقة هي نتاج حوار إندبره بشأن بناء الدساتير في أعقاب النزاعات، التي نظمتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وبرنامج أبحاث التسويات السياسية التابع لأكاديمية العدالة العالمية، ومركز إندبره للقانون الدستوري في جامعة إندبره.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية دولية مهمتها تعزيز الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، بوصفها طموحاً إنسانياً عالمياً وعنصراً داعماً للتنمية المستدامة. نقوم بذلك عبر دعم بناء المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية وتعزيزها وحمايتها على جميع المستويات. رؤيتنا هي بناء عالم تكون فيه العمليات والجهات الفاعلة والمؤسسات الديمقراطية تشاركية وخاضعة للمساءلة وتوفر التنمية المستدامة للجميع.

نركز في عملنا على ثلاثة مجالات تأثير رئيسية: العمليات الانتخابية؛ وعمليات بناء الدساتير؛ والمشاركة والتمثيل السياسيين. نتبنى في جميع مجالات عملنا قضايا النوع الاجتماعي، والتشاركية، ومراعاة ظروف النزاعات، والتنمية المستدامة. تقدم المؤسسة تحليلات للاتجاهات الديمقراطية العالمية والإقليمية؛ وتنتج معرفة مقارنة بشأن الممارسات الديمقراطية الدولية الفضلى؛ وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات في مجال الإصلاح الديمقراطي للأطراف المشاركة في العمليات الديمقراطية؛ وتعد حوارات بشأن مسائل ذات صلة بالنقاش العام بشأن الديمقراطية وبنائها.

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، السويد ولدينا مكاتب إقليمية في أفريقيا، وآسيا والمحيط الهادئ، وأوروبا، وأمريكا اللاتينية والكاريبي. المؤسسة عضو مراقب دائم في الأمم المتحدة ومعتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

<<http://idea.int>>

أكاديمية العدالة العالمية

أكاديمية العدالة العالمية شبكة متعددة التخصصات تدعم البحث والتدريس وتبادل المعارف بشأن قضايا العدالة العالمية. تسعى الأكاديمية إلى الاستفادة من عمل المراكز القائمة ومن علاقات التعاون في جامعة إندبره وتعزيزها وتوسيعها. وتهدف بصفة خاصة إلى توفير:

- مركز متعدد التخصصات لاستكشاف ماهية العدالة العالمية؛
- منبر لاجتماع المثقفين لمناقشة أفكار جديدة من أجل عالم أكثر عدلاً؛
- منتدى مؤسسي للحوار مع المتخصصين المشاركين في معالجة قضايا العدالة محلياً وعالمياً.

تنشط الأكاديمية في تسهيل المناقشات لتمكين الأكاديميين والمراكز والشبكات القائمة من توسيع نطاقها.

والهدف من ذلك هو تمكين أعضاء الأكاديمية من توسيع آفاقهم في مجال البحث والتدريس وتبادل المعارف. على المدى المتوسط، نأمل أن يؤدي ذلك إلى مشاريع بحثية تعاونية ومبادرات تدريس جديدة وأشكال أصيلة من التواصل مع جميع الناس.

<<http://www.globaljusticeacademy.ed.ac.uk>>

مركز أدنبره للقانون الدستوري

يعتبر مركز إدنبره للقانون الدستوري في جامعة إدنبره مركزاً لتنسيق الأبحاث في القانون العام والنظرية الدستورية، ويتناول التطورات الدستورية الحالية في المملكة المتحدة وخارجها. يضم المركز عدداً كبيراً من الأعضاء بينهم زملاء يعملون في القانون العام وقانون الاتحاد الأوروبي والقانون الدولي والنظرية القانونية، ويركز على أربعة مجالات بحثية رئيسية: القانون الانتخابي وقانون الاستفتاءات، والنظام الفيدرالي والدول متعددة الجنسيات، والنظرية الدستورية، والدستورية خارج نطاق الدولة (ودونه).

يقدم أعضاء المركز دراسات متقدمة حول تطورات القانون الدستوري، ووضع الدساتير، وبناء السلام، والقانون الانتخابي، وحقوق الإنسان، والقانون البيئي.

</<http://www.centreforconstitutionallaw.ed.ac.uk>>

تلعب عمليات بناء الدستور بشكل متزايد دوراً حاسماً في عمليات بناء السلام وبناء الدولة على حد سواء. حيث أن عملية بناء الدستور في بيئة متضررة من النزاع ضرورية غالباً لإعادة التفاوض بشأن الوصول إلى السلطة والموارد العامة. فعادة، الدستور الذي يتم التوصل إليه يجعل الدولة أكثر تشاركية، وبالتالي تستجيب لمصالح عدد أكبر من الفئات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، مما يساهم في الحفاظ على السلام ويمنع استئناف الصراع.

من يضع الدستور؟ كيف يجري اختيار واضعي الدستور؟ هذه أسئلة بالغة الأهمية في عملية بناء الدستور تساعد في تحديد الشريعة الشاملة للعملية، ومحتوى ونجاح الإطار السياسي الجديد نفسه .

تدرس هذه الورقة أنواع هيئات وضع الدستور الموجودة في ٣٧ عملية لبناء الدساتير جرت بين عامي ١٩٩١ و ٢٠١٨ في أعقاب النزاع، وكذلك طرق اختيارها. كما تركز على تكرار أنواع معينة من هذه الهيئات في الأماكن المتضررة من النزاعات، ومدى تأثير عملية بناء الدستور عموماً وتصميمها المحدد على نوع الهيئة التي تم اختيارها .



International IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: info@idea.int

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

ISBN: 978-91-7671-405-8 (PDF)