

# وضع الدستور والإصلاح الدستوري: خيارات عملية

ميشيل براندت، جيل كوتريل، ياش غامبي، أنطونيو ريغان

العنوان	وضع الدستور والإصلاح الدستوريّ: خيارات عمليّة
المؤلّفون	ميشيل براندت، جيل كوتريل، ياش غاي، أنطوني ريفان
التاريخ	يوليو/تموز ٢٠١٢
الناشر	إنتربيس
ISBN	٩٧٨-٢-٨٣٩٩-١٠٦٠-٦
	978-2-8399-1060-6

طبع في الجمهورية اللبنانية.

حقوق النشر والتأليف لإنتربيس ٢٠١٢. جميع الحقوق محفوظة.

يصرّح باستنساخ أشكالٍ أو مقتبساتٍ قصيرة من هذا التقرير مجاناً ومن دون إذنٍ كتابيٍّ، شريطة الإشارة إلى المصدر الأصليّ والاعتراف به على النحو السليم، مع ذكر الاسم الكامل للتقرير والناشر وترقيم الصفحات أو الأشكال. ويمكن منح الإذن فقط لاستخدام الموادّ تماماً كما هي واردةٌ في هذا التقرير، كما لا يجوز تعديل الأشكال أو تحويلها بأيّة طريقة، بما في ذلك المفاتيح بكاملها. أمّا لاستخدامها إعلامياً فيكفي اقتباس المصدر مع استخدام الرسم البيانيّ أو الشكل الأصليّ. إن هذا المطبوع مملوك لإنتربيس، ولا تعكس مطبوعات إنتربيس أيّة مصلحةٍ وطنيّةٍ أو سياسيّةٍ، كما أن الآراء المعبّر عنها في هذا المطبوع لا تمثّل بالضرورة آراء إنتربيس.

لمزيدٍ من الأذون أو المعلومات يرجى الاتّصال على عنوان البريد الإلكترونيّ التالي: [info@interpeace.org](mailto:info@interpeace.org).

تمت ترجمة هذا المنشور من الإنجليزية الى العربية بدعم مالي وفني من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

# نبذة عن إنتربيس

تعمل إنتربيس فيه مجال تمكين المجتمعات من بناء السلام الدائم منذ عام ١٩٩٤.

إنتربيس هي منظمة دولية مستقلة معنيّة ببناء السلام وشريك استراتيجي للأمم المتحدة.

إنّها تدعم الفرق الوطنيّة في بلدان عبر إفريقيا وآسيا، وأميركا الوسطى، وأوروبا والشرق الأوسط. كما أنّ لإنتربيس برنامجًا خاصًا حول وضع الدساتير، فيعمل أكثر من ٣٠٠ خبير في مجال بناء السلام من أجل مساعدة مجتمعاتهم على إدارة انقساماتهم ونزاعاتهم الداخليّة من دون اللجوء إلى العنف أو الإكراه.

تساهم مقاربة إنتربيس في بناء سلامٍ دائمٍ من خلال عمليّات التغيير الشموليّة تحت الزعامة الوطنيّة.

تعمل إنتربيس أيضًا في مساعدة المجتمع الدوليّ، وبالأخصّ الأمم المتحدة، لكي تؤدّي دورًا أكثر فعاليّة في دعم جهود بناء السلام حول العالم.

مقرّ إنتربيس في جنيف (سويسرا)، ولها مكاتب في بروكسل (بلجيكا)، وغواتيمالا سيتي (غواتيمالا)، ونيروبي (كينيا)، ونيويورك (الولايات المتحدة الأميركيّة).

إنتربيس منظمة غير حكوميّة، تموّل أعمالَ بناء السلام التي تقوم بها مساهماتٌ سخية تقدّمها حكوماتٌ ومنظمات متعدّدة الأطراف ومؤسسات وأفراد خاصّون.

[www.interpeace.org](http://www.interpeace.org)



# تصدير

## مقدمة الأخر الإبراهيمي

إن مسألة ترسيخ السلام بعد الحرب عمليةٌ طويلة الأمد؛ أمّا مسألة ترسيخ الديمقراطية فهي عمليةٌ أطول أجلاً. لا توجد حلول سريعة، وفي نهاية الأمر مسألة ترسيخ السلام في أي بلد تعتمد على شعب ذلك البلد، فهو وحده يجب أن يحدّد المسار إلى السلام؛ فالمجتمع الدولي لا يمكنه أن يفعل أي شيء سوى تقديم المساعدة.

وكثيراً ما أثبتت المكتسبات المبكرة أنّها قصيرة العمر، وإذا كان السلام سيُستدام فإنّه يجب الاعتماد على مؤسسات وطنية فعّالة وخاضعة للمساءلة؛ ويجب تحويل المساعدة الدولية في أسرع وقتٍ ممكنٍ إلى أنظمةٍ مستدامةٍ ومملوكةٍ وطنياً.

كثيراً ما تكون هنالك حاجة إلى هذه المساعدة الدولية، والجهود جارية الآن لدى الأمم المتحدة وفي المنظّمات المتعدّدة الأطراف، وفي الكثير من البلدان، لتطوير وتحسين المساعدة التي يمكن توفيرها للمجموعات المحليّة الناشئة والخارجة من النزاعات، وتشمل المجالات الآتية: الأمن والاستقرار، الانتخابات، المصالحة السياسيّة، حقوق الإنسان، الإصلاح القضائيّ، بناء المؤسسات، إدارة الحكم، إعادة تنشيط التنمية الاجتماعيّة والاقتصاديّة. مع ذلك - وكما أثبتت تجاربٌ عديدةٌ لمراحل ما بعد النزاع - كثيرًا ما كانت الجهود الجماعيّة للمجتمع الدولي غير كافيةٍ لدعم السلام المستدام.

من الأسباب الرئيسة وراء ذلك قلة الأهميّة التي كانت تعلق تاريخياً على إعادة بناء مؤسسات الدولة والأنظمة السياسيّة الفاعلة، ولكن تتم حالياً معالجة ذلك بصفة تدريجية. ومع محاولة الدول معالجة العوامل التي كانت تغذي النزاعات في الماضي، كثيرًا ما يكون من الضروريّ إعادة بناء سيادة القانون والثقة بالحكم الصالح، وكان الإصلاح الدستوريّ من الدعائم الأساسيّة لهذا الجهد في الكثير من الحالات.

يقدم هذا الدليل إحدى هذه المعالجات المهمّة، إذ يقدم لكلّ من الفاعلين الدوليين والوطنيين إرشادًا عمليًا وشاملاً حول تصميم وتنفيذ ودعم عمليّات وضع الدساتير. ورغم أنه يركّز بالتحديد على احتياجات مجتمعاتٍ منقسمة، فإنّه سيظلُّ أداةً مفيدةً لأيّ بلدٍ عازم على الشروع في إصلاح دستوره.

قبل سنوات قليلة كان تركيز المساعدة الدستوريّة الدوليّة على توفير الإرشاد حول محتوى الدستور بدلاً من العمليّة التي يوضع بموجبها، ولكنّ الطريقة التي يوضع بها دستور في بلدٍ مزقته حروب يمكن أن تؤدّي دورًا رئيسًا في إعادة بناء أو تعزيز أنظمة الدولة والأنظمة السياسيّة وكذلك تأمين سلام دائم - تحديدًا إذا كان ينطوي على عمليّة شاملةٍ تؤدّي إلى خلق خارطة طريقٍ قائمة على توافق الآراء تعمل على تسهيل الوصول إلى نظام اجتماعيّ، وسياسيّ - اقتصادي أكثر عدلاً، وبالرغم من أهميّة الدور الذي يمكن أن تؤدّيه مثل هذه العمليّة فإنّ كفيّة تصميم وتنفيذ عمليّة وضع دستور إشراكيّة وشاملة تدعم سلامًا دائمًا لم تحظَ بالاهتمام الكافي.

إن هذا الكتاب، وضع الدستور والإصلاح الدستوري: خيارات عمليّة هو إضافةٌ مرحّبةٌ بها في «علبة الأدوات»

الموجودة في متناول المنظمات الوطنية والدولية، وكذلك الحكومات المنخرطة في وضع دساتير في مراحل ما بعد النزاع، وهو جدير بالثناء بوجه خاص لأنه لا يقدم حلولاً موحدةً لعمليات سياسية حساسة إلى أعلى درجة، لكلٍ منها تحدياتها وفرصها الخاصة بها والفريدة.

تمنيت لو كان هذا الكتاب متوفرًا للمجتمع الدولي عندما كنت المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى أفغانستان، إذ إن هذا الكتاب يطرح الأسئلة الصحيحة بدءًا بأكثرها منطقيّة والذي كثيرًا ما يُغفل وهو: «هل تحتاجون إلى دستور جديد؟» -سؤال فاتنا طرحه عندما بدأنا عمليتنا الدستورية في كابول. وبالنظر إلى ما حصل في الماضي أميل بشدّة إلى القول بأننا ربّما كنا وقرنا على شعب أفغانستان وعلى أنفسنا ما بذل من جهد كبير؛ إذ كان من الممكن أن يستخدم دستور 1964، بعد تنقيته من المواد المتعلقة بالملكيّة، لخدمة أفغانستان على نحو جيّد لسنوات عديدة، بالسماح بترسيخ السلام وإعادة بناء الثقة بين أعداء سابقين.

كان بالإمكان أن يساعدنا هذا الدليل كثيرًا في تجنّب الاعتماد أساسًا على «الهواة الموهوبين»، ناهيك عمّا أسمّيه «المساعدة بدافع التموين»، والتي كثيرًا ما عجزنا عن صدها. وعلى نفس الدرجة من الأهمية، كان في إمكان هذا الدليل أن يكون مرجعًا عظيمًا لنا عندما كنّا نتعامل مع ثغرات ونقاط ضعف مختلفة، بما فيها الحد الأدنى من جهود التربية المدنية لإعداد المواطنين المهمّشين لأن يكون لهم صوت في العملية.

أمّا ما بذله المؤلّفون من جهد فهو حقًا جدير بالثناء، لأنهم لا يستمدّونه من خبراتهم الواسعة فقط بل أيضًا من عشرات الممارسين على مستوى العالم؛ فمثل هذه الخبرات الجماعية المكتسبة من خلال صراعاتٍ عملية مع القضايا المغطاة مجسّدة في كل أجزاء الكتاب، إذ يقوم الدليل بتذكير القارئ بأن الاختلافات التاريخية والثقافية والمؤسسية والعرقية واللغوية في ما بين البلدان ستؤدّي حتمًا إلى نتائج مختلفة؛ فلا توجد عملية واحدة مطابقة لأية عملية أخرى، كما لا يوجد نموذج واحد يحقّق بالضرورة النتيجة المأمولة، فالمتغيّرات كبيرة إلى أقصى حدّ. ربّما ينطبق ذلك على مهمة وضع الدستور أكثر من انطباقه على أية مهمة بناء ديمقراطية أو أية مهمة بناء سلام أخرى، وقد تكون العواقب هنا أكبر، لأن النتيجة ستحدّد كيفية تقاسم الصلاحيات والموارد. وعلى الرغم من تنوع العمليات والسياقات، يثير المؤلّفون -بكياسة- القضايا والشواغل العملية التي يكون على واضعي الدساتير أخذها في الاعتبار عند كلّ مرحلة، ويعرّفون المؤسسات والمهامّ الجوهرية في وضع الدساتير والمخاطر والفرص المرتبطة بكلّ منها.

أقدّر في الحقيقة توجّه الدليل أساسًا إلى صانعي الدساتير المحليين وكونه أداة لتمكينهم. وفي بعض السياقات، قد يكون لدى المحليين كلّ الموارد البشرية والمادية اللازمة لإجراء عملياتهم بفعالية، لكن في سياقات عديدة ينبغي على المحليين الاعتماد على المجتمع الدولي للمساعدة وهم يتغلّبون على الآثار المدمّرة التي تركتها الحرب. إضافةً إلى ذلك يشدّد الدليل على طرح خياراتٍ لاستراتيجياتٍ يمكن أن يوظّفها المحليون للمحافظة على ملكيّة العملية في وجه الضغط للخضوع لأجندة خارجية، كما يوفّر الإرشاد لأعضاء المجتمع الدولي لمساعدتهم على تفادي العثرات المرتبطة بجهود المساعدة الدستورية، بما في ذلك الخطأ الشائع بفرض جداول زمنية قصيرة وتعجيل العملية. وكما يؤكّد هذا العمل، وجود الدستور لا يعني أنّ جهد المجتمع الدولي قد حقّق غايته، فالهدف هو تعزيز السلام، وهذا يحتاج إلى وقت.

إنّ إنهاء أي نزاع وإعادة بناء مؤسسات دولة ومجتمعات ممزّقة نتيجة سنوات من الحروب، لمهمّتان غاية في

الحساسية. يظهر ذلك بأوضح صورة في عملية وضع الدساتير، حيث يجب تفحص الماضي، والوصول إلى اتّفاقات بين مواطنين ومجتمعاتٍ كثيرًا ما يكونون مرتابين. لذلك هذا الدليل أداة مهمة للفاعلين الدوليين والفاعلين الوطنيين على السواء؛ فسيثري عملية التعلم فيما نسعى إلى تحسين جهودنا من أجل تأمين السلام وتحويل المجتمعات.



الأخضر الإبراهيمي، وزير خارجية الجزائر السابق، عمل كمبعوث خاصّ للأمين العامّ للأمم المتحدة إلى جنوب إفريقيا وهايتي وأفغانستان والعراق.

# تمهيد

## مقدمة سكوت م. ويدر

تحسين عملية وضع الدساتير والمساعدة الدستورية من العوامل الحاسمة لجهود بناء السلام في القرن الحادي والعشرين. إننا نعيش في عصر وضع الدساتير؛ فأكثر من نصف الدساتير الوطنية الممتين الموجودة حالياً قد تم إصلاحها أو كتابتها في السنوات الثلاثين الأخيرة، تُعتمَدُ إصلاحاتٌ دستورية أو دساتير جديدة كل عام، ويكون الكثير منها جزءاً من عملية بناء السلام في بلدانٍ مرّفتها سنوات من الحروب، أو نتيجة لأزماتٍ اقتصادية أو اجتماعية. وضع الأسس الدستورية في هذه الحالات ليس عملاً اعتيادياً، إذ أن النزاعات حول الموارد والحقوق والصلاحيات والهويات والمظالم السابقة هي بمثابة أمراض سائدة ومزمنة تؤدي إلى ترسيخ جذور الارتباب وعدم الثقة، ومن ثمّ يمكن أن تكون كل نقطة خلاف أو تؤثر مسألة ملحة، سياسية، وقابلة للانفجار. ونظراً لهذه الضرورة الملحة يمكن أن يكون التركيز، بالأخص في نطاق المجتمع الدولي، على كتابة وتفعيل دستورٍ بسرعة كطريقة لإعادة تنظيم المجتمع وتعزيز الانتقال السياسي. هذه مشكلة شائعة تلازم عمليات بناء السلام- النزعة إلى التركيز على الماهية بدلاً من الكيفية. ولكنّ هذه السياقات بالتحديد هي التي ينبغي أن يطور فيها الدستور من خلال عملية تحث على الوصول إلى توافق دائم، وتسمح بترسيخ جذور العمليات والمبادئ والقيم الديمقراطية.

لقد كان هناك عجز حرج في الإرشاد العملي لوضعي الدساتير الوطنية ومستشاريهم والمجتمع الدولي حول كيفية تصميم وتنفيذ عملية وضع الدستور الداعمة لسلام دائم. وفي هذا الصدد أطلقت منظمة إنتربريس برنامجها الخاص بوضع الدساتير وعنوانه «وضع الدساتير من أجل السلام»، لسد هذه الفجوة، وذلك لأن الكيفية التي يتم بها وضع الدساتير في عالمنا المعاصر لا تقل أهمية عن المحتوى الناتج. والمقاربة التي تتبناها إنتربريس لبناء سلام دائم هي تعزيز قدرات المجتمعات على التغلب على الانشقاقات العميقة والتعامل مع النزاعات بطرق غير عنيفة.

أعدّ هذا الدليل كخطوة أولى لتوفير الإرشاد الذي تمس الحاجة إليه، إذ ينبغي على مبادئ بناء السلام التي تشكل الأساس وتوجّه مهمة منظمة إنتربريس وعملها.

## عملية بناء السلام يجب أن تملك وتُقاد محلياً

تبدأ الملكية المحلية بضمان تحديد الأولويات محلياً، ومن العوامل الحاسمة وجود الزمان والمكان والعمليات اللازمة للنهوض بالحوار الذي يمكن أن يؤدي إلى وضع دستورٍ قائم على توافق الآراء. ففي أية عملية لبناء السلام، إذا اشترك الفاعلون المحليون في تعريف المشكلة فستعود إليهم ملكية الحلول في أغلب الاحتمالات. وبالمثل إذا شعر الناس بأن لهم ملكية الدستور فغالباً ما سيعملون على حمايته وممارسة واجباتهم تحت النظام الدستوري الجديد. إن أيّ دستور - مثل السلام - لا يمكن فرضه من الخارج.

## يجب إشراك كل الأطراف في العملية

عندما تكون المجموعات المعنية في المجتمع مشتركة جميعاً في الحوار، وتكون عملية تحديد الأولويات مضمونة، سيؤدي ذلك إلى غرس الإحساس بالمسؤولية في الفاعلين من كل مجموعة اجتماعية في عملية إعادة البناء والمصالحة.



وقد بينت تجاربنا أن استبعاد فاعلين معيّنين أو تهمة يولد الاستياء ويزرع بذور العنف المتجدد. من ثمّ يمكن أن تكون عمليّة وضع الدستور إحدى اللحظات الحاسمة لبلدٍ متى تمّ فيه استبعاد الفاعلين الرئيسيّين، فسيكون السلام أكثر تعرّضاً للانهيار.

## جوهر التحدّي هو بناء الثقة

لا يمكن فرض الثقة أو استيرادها أو شراؤها، فهي تتولّد ببطء وأحياناً على مَضَضٍ، ويتمّ بناؤها من خلال الانخراط الجماعيّ في مناقشة القضايا، الصغيرة منها والكبيرة، ومن خلال التزام يوميّ متّسق بتطبيق رؤية مشتركة. يقع بناء الثقة في صلب عمليّة بناء السلام، وهي من أصعب النتائج التي يرجى تحقيقها. والثقة، في واقع الأمر، هي الصمغ الذي يحقّق تماسك المجتمع بطرقٍ حاسمة غير ملموسة، وهذا أفضل من إعادة إحياء البنية التحتيّة أو وجود حكومة، إذ تعطي للمؤسّسات شرعيّتها وتساعد الأفراد والجماعات على مواصلة انخراطهم ومشاركتهم في المسار الطويل نحو السلام الدائم. وإذا كان المطلوب أن تكون عمليّة وضع الدستور عمليّةً إشراكيّةً وتفاوضيّةً، ففي هذه الحالة يجب أن تصمّم بحيث تتيح الوقت الكافي لبناء الثقة.

## بناء السلام التزمّ طويل المدى

لا توجد طرق مختصرة. إننا مدركون أن عمليّة التغلّب على عدم الثقة والانشقاقات العميقة يمكن أن تكون صعبة، لذا يجب أن نمكّن الفاعلين المحليّين من تأسيس مؤسّساتٍ مستقلّة، يمكن أن تواصل التطرّق إلى الأسباب الجذريّة للنزاعات والنهوض بالسلام على المدى البعيد. فمن خلال برنامج وضع الدساتير لا تلتزم منظمة إنتربيس فقط بتحسين عمليّة وضع دستور، بل كذلك بتنفيذ الدستور بحيث يحلّ النزاع بوسائل دستوريّة.

لضمان المصداقيّة والدوام لأيّ دستور يجب سماع أصوات الناس من كافّة أطياف المجتمع وإدماجها في ذلك الدستور. يفترض في الدستور أن يكون وثيقةً تعمل على التوحيد لا التقسيم. إذاً لا بدّ لمن يصمّمون وينفّذون ويدعمون عمليّة وضع الدستور ألاّ يحدّوا اهتمامهم في الوصول بسرعة إلى مقصدهم حتى لا يغفلوا أهميّة الرحلة نفسها. إنّ الجمع ما بين الناس وبناء الثقة وتطوير الملكيّة المشتركة يحتاج إلى وقت، ولكنّه ليس وقتاً ضائعاً أبداً.

لا يقترح هذا الدليل نموذجاً شاملاً، إذ لا توجد مقارنة واحدة تنطبق على كل السياقات. لكنّه مصمّم لتوفير نطاق عريض من الخيارات لكلّ مرحلة من مراحل عمليّة وضع الدستور، بدءاً من تحديد مدى الحاجة الى هذه العملية ووصولاً إلى اختيار نوع الهيئة التي ستقود العمليّة، وكذلك كيفيّة تنفيذ الدستور. كما أنّ الغرض من هذا الدليل هو أن يكون أداة تخطيطيّة تتيح نظرةً شاملةً إلى مختلف المهامّ والمؤسّسات التي يمكن أن تكون لازمة.

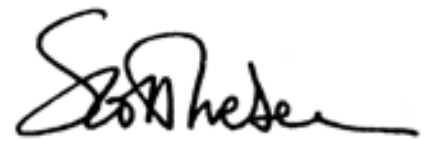
فكما ينبغي النظر الى وضع الدستور كعملية وليس كمجرد نتيجة، فإنّ هذا الدليل هو أيضاً عمليّة جارية. بتواز مع انتاجنا لخبرات ودروس جديدة سنقوم بدمجها في النسخة الإلكترونيّة من هذا الدليل أو إضافة أوراق إرشاديّة إضافيّة، ويمكنكم زيارة الموقع: [www.interpeace.org/constitutionmaking](http://www.interpeace.org/constitutionmaking). هذه العملية ستضمن استمرارية هذا الدليل، على غرار أحسن الدساتير، كوثيقة حيّة مترابطة على مرّ السنوات. ويمكن أيضاً إيجاد مواد إرشاديّة أخرى حول وضع الدساتير في هذا الموقع.

لم يكن من الممكن كتابة هذا الدليل لولا حكمة مؤلفيه- ميشيل برانديت، جيل كوتريل، ياش غاي، أنطوني ريغان- وذاكواهم الحادّ والتزامهم الصامد. فقد استقوا ممّا لديهم من علم ومعرفة وخبرة عمليّة موسّعة، لا لإنتاج هذا الدليل فحسب، بل أيضًا لتقديم النصح والدعم الثمينين إلى برنامج إنتربيس الخاصّ بوضع الدساتير من أجل السلام. وجدير بالذكر أن إنتاج مثل هذا الدليل الذي يغطّي نطاق القضايا والمعضلات التي يمكن أن يواجهها واضعو الدساتير في أيّامنا هذه، كان عملاً رياديّاً وشاقّاً؛ لذلك نحن شاكرون لما أبداه المؤلفون من التزام متواصل بالتصدّي لهذا التحديّ الكبير. وعلى وجه الخصوص ياش غاي الذي قضى العقود الأربعة السابقة في الريادة والنصح لعمليّات وضع الدساتير في أنحاء العالم، ونطاق معرفته في هذا المجال لم يسبق له مثيل، ونحن فخورون به وشاكرون له للدور الذي أدّاه بوصفه كبير المستشارين لبرنامج إنتربيس الخاصّ بوضع الدساتير من أجل السلام وإنتاج هذا الدليل. كما أننا مدينون لجيل كوتريل لإسهاماتها المستفيضة ونصائحها طول فترة وضع البرنامج، وكذلك تکرّسها لمراجعة الدليل وتنقيحه وتحسينه بصورة مستمرّة. ونتقدّم أيضًا بشكرٍ خاصّ إلى أنطوني ريغان الذي أعطى من وقته بسخاء كبير ليس فقط لميلاد وتطوير برنامج إنتربيس الخاصّ بوضع الدساتير من أجل السلام بل أيضًا لإسهاماته في الدليل ومراجعته وتنقيحه بشكل موسّع. وأخيرًا نودّ تقديم الشكر بشكل خاصّ إلى ميشيل برانديت التي كانت وراء إطلاق وإدارة برنامج إنتربيس الخاصّ بوضع الدساتير من أجل السلام، فقد كان لجهودها الحماسيّة والمثابرة أثرٌ في دفع العمليّة إلى الأمام وبثّ الروح في هذا الدليل، والتطرّق إلى قضیة هذه الثغرة الرئيسيّة في عمليّات بناء السلام. نحن أيضًا شاكرون لما بذلته من جهد في مراجعة الدليل وتنقيحه للوصول به إلى شكله النهائيّ.

دخلنا في شراكة مع المنظّمة الدوليّة IDEA International والمعهد الأمريكي للسلام ومركز بوبست للسلام والعدالة التابع لجامعة برنستون، وذلك بغرض تنظيم حوارات دوليّة مع الممارسين الذين بحثوا قضايا وضع الدساتير، وقد استفاد الدليل من هذه الشراكات والبحوث والمدخلات المكثّفة من عشرات الممارسين والأكاديميين من كل منطقة وبالتحديد الجنوب العالمي.

ونودّ أيضًا التعبير عن تقديرنا للسيدتين جين لנקولن تايلور وروندا جيبز، اللتين تولّتا مسؤوليّة تحرير الدليل وتنقيحه طوال فترة إعداده، وإي أشلي فوكس-جنسن التي قامت بتصميم الدليل.

وأخيرًا نحن شاكرون للحكومات المانحة في كلّ من أستراليا، الدانمرك، هولندا، سويسرا، ولمركز بحوث التنمية الدوليّة الكندي الذي دعم هذا الجهد الرياديّ. كما نشكر برنامج الدولة والمجتمع وإدارة الحكم في ميلانيزيا لدى الجامعة الوطنيّة الأستراليّة لما كرّسه من وقت للسماح لأنطوني ريغان بالمساهمة في الكتاب، إضافةً إلى إطلاق برنامجنا، وإلى شركة كليري غوتليب ستين وهاملتون للمحاماة، في نيويورك، وإلى شريكها الأقدم جفري لويس، لمساهمتهم الخاصّة بتكریس وقت موظفيهم لمساعدتنا في جمع كمّيّات هائلة من البحوث لهذا الدليل.



سكوت ويبر هو المدير العامّ لمنظّمة إنتربيس

# نبذة عن المؤلفين

## ميشيل براندت

محامية دستورية، أطلقت وأدارت برنامج إنتربرايس الخاص بوضع الدساتير من أجل السلام، الذي يرمي إلى تطوير الأدوات والموارد لتحسين ممارسة وضع الدساتير، وتوفير المساعدة التقنية لكل من المنظمات الدولية والفاعلين الوطنيين. بهذه الصفة قامت أيضًا بتنظيم عدة ورش عمل دولية حول قضايا رئيسية في وضع الدساتير. قضت ميشيل أكثر من ١٢ سنة في مساعدة العمليات ميدانيًا وبشكل مباشر، وتفرغت مستشارة دستورية لبعثة المساعدة التابعة للأمم المتحدة في أفغانستان والمفوضية الدستورية الأفغانية. في تيمور-ليشتي عملت ميشيل مع إدارة الأمم المتحدة الانتقالية كمسئولة شؤون قضائية، وكانت عضوًا في مفوضية الخدمة القضائية الانتقالية، وكذلك اللجنة التشريعية لمجلس الوزراء. بعد ذلك تولت إدارة برنامج التنمية الدستورية لمؤسسة آسيا، وفي كمبوديا شاركت ميشيل في تأسيس مركز أزمات النساء الكمبوديات وتولت إدارة رابطة مساعدة قانونية مكونة من ١١ مكتبًا. إضافةً إلى ذلك نشرت العديد من المقالات عن حقوق الإنسان وتنمية القدرات والمسائل المتعلقة بالجنوسة، وبناء السلام وسيادة القانون، بما في ذلك دراسة عن جهود المساعدة الدستورية التي تقدمها الأمم المتحدة.

## جيل كوتزيريل

تقاعدت عام ٢٠٠٦ بعد تدريس القانون ٤٠ سنة في جامعات بنيجيريا والمملكة المتحدة وهونغ كونغ. تعلمت في جامعة لندن وكلية القانون بجامعة ييل الأميركية، عملت مستشارة في مجال وضع الدساتير في تيمور-ليشتي وجزر المالديف والعراق والصومال. ومن ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٨ كانت جيل مستشارة لوحدة الدعم الاستشاري الدستوري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في كاتماندو، نيبال، كما شاركت في العمل في المنظمة الدولية IDEA International في مشروع للنساء العضوات في الجمعية التأسيسية.

## ياش غايي

درس في جامعتي أوكسفورد وهارفارد، وشغل مناصب في عدة جامعات، منها: دار السلام، وارويك، أوبسالا، هونغ كونغ، كما عمل أستاذًا زائرًا في جامعتي هارفارد وييل وجامعات جنوب المحيط الهادئ وويسكونسن، تورونتو، ملبورن، وكذلك الجامعة الوطنية لسنغافورة. تقاعد عن التدريس في الجامعات عام ٢٠٠٦. كتب السيد غايي بشكل موسّع في موضوع وضع الدساتير والقانون العام وعلم اجتماع القانون والعلاقات العرقية والقانون المقارن وموضوع القانون والتنمية. وله خبرة تزيد على ٣٥ سنة في تقديم النصح للبلدان حول المسائل الدستورية، بما في ذلك وضع الدساتير أو استعراضها. وكان رئيسًا لمفوضية استعراض دستور كينيا والمؤتمر الدستوري الوطني الكيني (٢٠٠٠-٢٠٠٤). واخيرًا تولّى رئاسة وحدة الاستشارة الدستورية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيبال (٢٠٠٦-٢٠٠٨)، التي قدمت النصح حول عملية وضع الدستور في نيبال. ويعمل

حتى الآن مستشارًا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي المتعلق بوضع دستورٍ للصومال الذي يطرح مشروعه حاليًا (٢٠١١) للاستشارة العامة.

## أنطوني ريفان

محام دستوريّ عمل منذ ١٩٩٧ في الجامعة الوطنيّة الأستراليّة (كانبرا) وكزميلٍ لبرنامج الدولة والمجتمع وإدارة الحكم في ميلانيزيا، في كليّة آسيا والمحيط الهادئ. يدرس قانون الدساتير وسياستها وتصميم الدولة في إطار تسويات سياسيّة في مرحلة ما بعد النزاعات وجهود بناء السلام. وقد عمل أنطوني استشاريًا في عددٍ من البلدان، بالأخصّ بابوا غينيا الجديدة حيث عاش وعمل بشكل متفرغ لمدة ١٥ عامًا (بما فيها أكثر من عامين في بوغانفيل من ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٤ في تقديم المساعدة في تطوير دستور دون وطنيّ لما بعد النزاع) وأوغندا (حيث عمل لأكثر من ثلاث سنوات من ١٩٩١ إلى ١٩٩٤ في مساعدة المفوضيّة الدستوريّة الأوغنديّة والجمعيّة التأسيسيّة الأوغنديّة على تطوير دستورٍ جديد). اشترك أنطوني أيضًا في تقديم المشورة حول أعمال وضع الدساتير أو حلّ النزاعات في تيمور-ليشتي، جزر سليمان، الهند (تحديدًا في ناغالاند)، سريلانكا، فيجي. وساعد في تطوير برنامج إنتربيس الخاصّ بوضع الدساتير من أجل السلام. علاوةً على ذلك كتب أنطوني بشكل موسّع عن بناء السلام ووضع الدساتير، وآخر كتاب له كان بعنوان التدخل الخفيف: دروس مستفادة من بوغانفيل، وقد نشره معهد السلام الأميركي في أواخر عام ٢٠١٠.

# المحتويات

i	تصدير .....
iv	تمهيد .....
vii	نبذة عن المؤلفين .....
ix	المحتويات .....
١	نظرة عامة .....
١	الحاجة إلى هذا الدليل والغرض منه .....
١	إتاحة المعرفة بالخيارات لعمليات وضع الدساتير والإصلاح الدستوري .....
٤	الجمهور المستهدف في هذا الدليل .....
٤	الدليل كأداة في الحوار الجاري مع واضعي الدساتير .....
٥	كيفية استعمال هذا الدليل .....
٩	شكر وتقدير .....
٩	بعض المبادئ التوجيهية الناشئة .....
٩	المشاركة العامة .....
١٠	الشمول (بما في ذلك المساواة بين الجنسين) والتمثيل .....
١٠	الشفافية .....
١٠	الملكية الوطنية .....
١٠	آثار التقيد بالمبادئ التوجيهية .....
١٣	الجزء ١: مقدمة في عمليات وضع الدستور .....
١٣	١.١ دور الدستور .....
١٣	١.١.١ الزيادة في الدساتير .....
١٣	٢.١.١ أهمية الدساتير وصعوبة تنفيذها .....
١٤	٣.١.١ الدساتير كرموز وبيانات رسمية، وكقواعد قانونية .....
١٥	٤.١.١ الدساتير كعقود بين الشعب أو الشعوب .....
١٥	٥.١.١ توجه الدساتير الجديدة .....

١٦.....	٦.١.١	خيارات لواضعي الدستور
١٦.....	٧.١.١	دسترة المسؤوليات والواجبات
١٧.....	٢.١	قضايا متعلقة بالعمليات
١٧.....	١.٢.١	تغيير الأفكار والممارسات الخاصة بوضع الدستور
١٨.....	٢.٢.١	هل يمكن تصميم عملية وضع الدستور
١٩.....	٣.١	المكونات والقضايا الرئيسية في عملية وضع الدستور
١٩.....	١.٣.١	أهمية التصميم
٢٠.....	٤.١	المهام والمسؤوليات المرتبطة بوضع الدستور
٢١.....	١.٤.١	الموارد
٢١.....	٢.٤.١	تحديد التسلسل المرحلي للعملية
٢٣.....	٣.٤.١	المواعيد النهائية
٢٤.....	٤.٤.١	الاتفاق على أجندة للإصلاح الدستوري
٢٤.....	٥.٤.١	شكل الاتفاق
٢٥.....	٦.٤.١	نطاق الإصلاح: مؤقت، أو أدنى، أو كامل
٢٥.....	٧.٤.١	الفاعلون والمشاركة العامة
٢٧.....	٨.٤.١	آليات الخروج من الطرق المسدودة
٢٨.....	٩.٤.١	صياغة الدستور
٢٩.....	١٠.٤.١	المنظرة حول مشروع الدستور
٢٩.....	١١.٤.١	سنّ الدستور
٣٠.....	١٢.٤.١	تنفيذ الدستور
٣١.....	٥.١	تقييم تأثير عملية وضع الدستور
٣١.....	٦.١	تحديد المسؤوليات (جدول)
٣٤.....	الجزء ٢:	المهام المرتبطة بعملية وضع الدستور
٣٤.....		أنواع المهام
٣٥.....		تنظيم هذا الجزء
٣٥.....	١.٢	المهم - بدء العملية
٣٥.....	١.١.٢	نقطة البداية الدستورية
٣٦.....	٢.١.٢	قرار كون العملية مطلوبة
٣٧.....		مشاريع أكثر تواضعاً
٣٨.....		اللحظة الدستورية؟

- ٣٨.١.٢ بدء عمليّة: القانون والسياسة.....
- ٣٩..... عندما لا يكون هناك دستور .....
- ٣٩..... عندما يكون هناك دستور قائم .....
- ٤٠..... بعض الأمثلة للبدء أو الشروع .....
- ٤١..... الأبعاد السياسيّة لبدء عمليّة .....
- ٤٢..... ٤.١.٢ التصميم .....
- ٤٣..... من الذي يصمّم؟ .....
- ٤٤..... تحديد التسلسل المرحليّ .....
- ٤٦..... ٥.١.٢ الجداول الزمنيّة .....
- ٤٧..... من ينبغي أن يحدّد الجدول الزمنيّ؟ .....
- ٤٨..... متشدّدة أم مرنة؟ .....
- ٤٨..... العوامل التي يحتمل أن تؤدّي إلى الاستكمال في الوقت المحدّد .....
- ٤٩..... ماذا يحدث إذا انتهى الموعد النهائيّ؟ .....
- ٤٩..... كيف يمكن تنفيذ جدول زمنيّ؟ .....
- ٤٩..... بعض الأمثلة للجداول الزمنيّة .....
- ٥٠..... ٦.١.٢ الأساس القانونيّ للتصميم .....
- ٥٣..... ما العمل إذا كان اتّباع الإجراءات القائمة صعباً أو مستحيلاً؟ .....
- ٥٥..... ٧.١.٢ إعداد واضعي الدساتير .....
- ٥٦..... الأهداف .....
- ٥٦..... تطوير برنامج للقضايا الدستوريّة الجوهرية .....
- ٥٨..... منهجيات للتعليم .....
- ٦٠..... الموارد .....
- ٦٠..... ٨.١.٢ المبادئ التوجيهية للعملية .....
- ٦٠..... الاتفاق على المبادئ التوجيهية: مهمّة متزايدة الأهميّة .....
- ٦١..... طبيعة المبادئ التوجيهية .....
- ٦١..... مبادئ في الوثائق المؤسّسة لعمليات وضع الدساتير .....
- ٦١..... المبادئ التوجيهية: ظاهرة شائعة .....
- ٦٢..... مصادر مبادئ عمليات وضع الدساتير .....
- ٦٢..... من يملك القرار في شأن المبادئ التوجيهية؟ .....
- ٦٣..... المبادئ التي يمكن التحقق منها في الأوضاع النزاعية المنطوية على أقلّيات مترسّخة .....
- ٦٤..... حالات أخرى للمبادئ القابلة للتحقق منها .....
- ٦٥..... كيف تستخدم المبادئ؟ .....
- ٦٥..... هل يجب اتّباع المبادئ التوجيهية؟ .....
- ٦٦..... تعليقات .....

٦٧.....	٩.١.٢ الترتيبات الدستورية المرحلية
٦٧.....	مرحلية وتدرجية: متصلة ولكن مختلفة
٦٧.....	أسباب الترتيبات المرحلية
٦٩.....	الجانب السلبي للترتيبات المرحلية
٧٠.....	الترتيبات المرحلية بوصفها خوارط طرقٍ لدستورٍ جديد
٧١.....	اتجاه الترتيبات المرحلية ونطاقها
٧١.....	من يتفاوض على الترتيبات المرحلية؟
٧٢.....	أشكال الترتيبات المرحلية
٧٣.....	شرعية الترتيبات المرحلية
٧٣.....	إدارة الفترة الانتقالية
٧٥.....	ترتيبات مرحلية أديرت داخليًا
٧٥.....	١٠.١.٢ العودة إلى نقطة البداية عندما «تفشل» العملية
٧٦.....	العودة إلى نقطة البداية
٧٦.....	التخلي عن العملية
٧٦.....	ماذا عن البلدان التي «لا يوجد فيها دستور»؟
٧٧.....	التغيير التدريجي
٧٧.....	البدء من حيث توقفت
٧٨.....	مسألة «الإرادة السياسية»
٧٨.....	لا تسارع إلى تغيير الوثيقة الجديدة
٧٨.....	٢.٢ المشاركة الشعبية
٨٠.....	١.٢.٢ مقدمة لمسائل مشاركة الشعب
٨٠.....	أساليب وضع الدستور المتغيرة
٨١.....	معاني المشاركة الشعبية وأوجهها
٨٣.....	تأثير المشاركة الشعبية
٨٣.....	أهمية هيئات اتخاذ القرارات
٨٤.....	المشاركون
٨٥.....	تقييم تأثير المشاركة الشعبية
٨٦.....	الفرص الممكنة في المشاركة الشعبية
٨٧.....	مخاطر المشاركة الشعبية المحتملة
٩٠.....	خاتمة
٩٠.....	٢.٢.٢ إعداد الشعب للمشاركة: التربية المدنية
٩٢.....	المراحل الرئيسية في التربية المدنية
٩٥.....	من الذي ينظم برامج التربية المدنية؟
٩٦.....	تخطيط التربية المدنية
٩٦.....	نصائح عملية للتخطيط



٩٧.....	أساليب التربية المدنية .....
٩٧.....	القنوات التلفزيونية ومحطات الإذاعة .....
٩٨.....	مطبوعات .....
٩٩.....	المناسبات والمباريات والمسابقات الثقافية والرياضية .....
٩٩.....	الموقع الرسمي لهيئة وضع الدستور .....
١٠١.....	خدمات متنقلة لإرسال الرسائل وأدوات التواصل الاجتماعي .....
١٠١.....	حلقات عمل للتربية المدنية .....
١٠٣.....	نصائح عملية لتنظيم برامج تربية مدنية .....
١٠٥.....	بعض التحديات التي تواجه تنفيذ برامج التربية المدنية .....
١٠٨.....	٣. ٢. ٢ المشاورات العامة .....
١٠٩.....	المشاورات العامة في شأن عملية وضع الدستور ومحتوى الدستور .....
١٠٩.....	المشاورات العامة في شأن مسائل تتعلق بعملية وضع الدستور .....
١١١.....	عقد مشاورات مع الشعب في شأن مسائل تتعلق بمحتوى الدستور .....
	المشاورات الشعبية المنصوص عليها قانوناً وآراء الشعب بوصفها
١١٢.....	مصدرًا من بين مصادر أخرى .....
١١٦.....	الهيئة التي تجري المشاورات الشعبية .....
١١٧.....	أسباب عقد مشاورات شعبية والادعاءات المتعلقة بتأثيراتها .....
١٢٠.....	بعض المبادئ الإرشادية لعقد مشاورات شعبية .....
١٢١.....	التخطيط لعقد المشاورات الشعبية قبل بدئها بوقت طويل .....
١٢٢.....	وضع جدول زمني معقول .....
١٢٢.....	إعداد الشعب لمشاركة فعالة .....
١٢٢.....	أن تكون العملية شفافة .....
١٢٢.....	أن تكون عينة المشاركين ممثلة .....
١٢٢.....	التأكد من أنه يمكن الوصول إلى العملية التشاورية، وأنها مؤمنة وشاملة .....
١٢٣.....	الاستماع إلى آراء الشعب باحترام .....
١٢٤.....	تسجيل الآراء المقدمة بأمانة وتنظيمها وتحليلها وأخذها في الاعتبار .....
١٢٤.....	أخذ آراء الشعب في الاعتبار بعناية في اتخاذ القرارات الرئيسية .....
١٢٤.....	المساءلة وتوفير المعلومات .....
١٢٤.....	التأكد من تمليك عملية التشاور وطنياً وإدارتها وطنياً .....
١٢٥.....	تقييم عملية التشاور .....

١٣٥.....	اختيار أساليب المشاورات العامّة .....
١٣٦.....	طلبات تقديم آراءٍ من الشعب .....
	استخدام الإنترنت وخطوط الهاتف والرسائل النصيّة ووسائط
١٣٦.....	التواصل الاجتماعيّ لطلب تقديم آراء وتلقّيها .....
١٣٧.....	استخدام أسئلة توجيهيّة .....
١٣٨.....	استخدام الدراسات الاستقصائيّة القائمة على الاستبانات .....
١٣٨.....	إجراء دراسة استقصائيّة علميّة تستند إلى الاستبانات .....
١٣٠.....	استبانات المتطوعين .....
١٣٠.....	التقارير عن الدراسات الاستقصائيّة .....
١٣١.....	ملاحظات عمليّة في شأن الدراسات الاستقصائيّة .....
١٣١.....	استخدام اجتماعات المشاورات العامّة وجهًا لوجه .....
١٣٢.....	اجتماعات المشاورات العامّة .....
١٣٤.....	مجموعات التركيز .....
١٣٥.....	عقد اجتماعات مع مجموعات قطاعيّة .....
١٣٦.....	الاجتماعات الموضوعاتيّة .....
١٣٦.....	ملاحظات عمليّة لتنظيم جميع أنواع الاجتماعات وجهًا لوجه .....
١٣٧.....	استخدام الفيديو لتيسير المشاورات الشعبيّة .....
١٣٩.....	٤.٢.٢ تلقي آراء الشعب وتحليلها .....
١٣٩.....	تجارب العمليّات التي تم فيها تلقي آراء الشعب .....
١٤٢.....	تأثير خيارات المشاورات الشعبيّة لتلقي آراء الشعب وتحليلها .....
١٤٣.....	شروطُ تلقي الآراء ومعالجتها .....
١٤٣.....	مَن يجمع الآراء ويحلّلها؟ .....
١٤٤.....	الأشكال المختلفة التي يمكن أن تقدّم بها الآراء ويتمّ تلقّيها بها وتخزينها .....
١٤٦.....	تحليل الآراء .....
١٤٧.....	الموظفون والموارد والتمويل .....
١٤٨.....	تقارير هيئات وضع الدساتير عن استخدام آراء الشعب .....
١٤٩.....	٣.٢ العمليّة ومواردها تنظيمًا وإدارةً .....
١٤٩.....	١.٣.٢ المهامّ الأساسيّة لتنظيم عمليّة ما وإدارتها .....
١٥٠.....	٢.٣.٢ التخطيط الاستراتيجيّ والتشغيلي .....
١٥٤.....	٣.٣.٢ الإدارة الماليّة .....
١٥٥.....	إعداد الميزانيّة وحساب التكاليف للعمليّة .....
١٥٦.....	نصائح عمليّة .....
١٥٧.....	المساءلة الماليّة .....

١٥٨.....	٤.٣.٢ الموظفون .....
١٥٨.....	تعيين الموظفين أو انتدابهم .....
١٦٠.....	الموظفون والموظفون المنتدبون والمستشارون .....
١٦٠.....	مُساءلة الموظفين .....
١٦١.....	٥.٣.٢ تطوير القدرة .....
١٦٢.....	٦.٣.٢ المستشارون الأجانب .....
١٦٣.....	تجنّب المزالق الشائعة للاستعانة بالمستشارين الأجانب .....
١٦٥.....	٧.٣.٢ وضع سجلّ تاريخي للعمليات .....
١٦٥.....	٨.٣.٢ حفظ السجلات .....
١٦٥.....	لماذا تحفظُ السجلات؟ .....
١٦٦.....	مسائل في حفظ السجلات .....
١٦٧.....	مزيدٌ من المعلومات عن السجلات وحفظها .....
١٦٨.....	٩.٣.٢ خدمات الترجمة الكتابية والترجمة الفورية .....
١٦٨.....	الترجمة للمواطنين .....
١٦٩.....	الترجمة للأجانب - وترجمة مادة أجنبية للمواطنين .....
١٧٠.....	نصائح عملية .....
١٧١.....	١٠.٣.٢ الأمن .....
١٧٣.....	١١.٣.٢ الإعلام .....
١٧٣.....	الاستراتيجية الإعلامية .....
١٧٤.....	وضع قواعد بخصوص وصول الإعلام .....
١٧٥.....	١٢.٣.٢ إدارة العلاقات مع المجتمع الدولي .....
١٧٥.....	من هو المجتمع الدولي في عملية وضع دستور؟ .....
١٧٦.....	مصالح المجتمع الدولي وأدواره .....
١٧٧.....	تمويل الجهات المانحة للعملية .....
١٨٠.....	١٣.٣.٢ وضع قواعد الإجراءات وصنع القرار: متى ومن؟ .....
١٨٠.....	من الذي يضع القواعد؟ .....
١٨١.....	مصادر للقواعد .....
١٨٢.....	ما الغرض من القواعد؟ .....
١٨٣.....	١٤.٣.٢ التعامل مع المشكلات في العملية .....
١٨٣.....	لماذا تصل العمليات إلى حائطٍ صدٍّ وتتوقّف؟ .....
١٨٣.....	كيف تصل العمليات إلى حائطٍ صدٍّ وتتوقّف؟ .....
١٨٤.....	متى تصل العمليات إلى حائطٍ صدٍّ وتتوقّف؟ .....

١٨٦.....	٤.٢ أجندة القضايا الدستورية وتوليد أفكار حول القضايا
١٨٦.....	١.٤.٢ تحديد أجندة القضايا الدستورية
١٨٦.....	أهميّة الأجندة؟
١٨٦.....	ما المقصود بالقضايا الدستورية؟
١٨٧.....	تحديد الأجندة مُسبقًا قبل عمليّة وضع الدستور
١٨٨.....	وضع الأجندة في أثناء سير العمليّة
١٨٩.....	التركيز على القضايا المثيرة للشقاق
١٨٩.....	٢.٤.٢ توليد الأفكار حول القضايا الدستورية
١٨٩.....	تحليل العيوب الموجودة في الدستور القائم
١٩٠.....	ما الأشياء التي يمكن أن تكون خاطئة في الدستور السابق؟
١٩١.....	بعض التحذيرات
١٩١.....	مصادر الأفكار
١٩٤.....	٥.٢ مناظرة القضايا وتقريرها
١٩٤.....	١.٥.٢ إجراءات المناظرة والتقرير وقواعدهما
١٩٤.....	القضايا الرئيسيّة
١٩٤.....	النصاب القانوني
١٩٥.....	قاعدة الكلام
١٩٦.....	قواعد الإشعار
١٩٦.....	قواعد الكياسة واللباقة
١٩٦.....	اتّخاذ القرار والتصويت
٢٠٠.....	التجمعات الحزبيّة
٢٠٠.....	العلنيّة
٢٠١.....	العلاقات مع الجمهور والإعلام
٢٠١.....	القواعد الموضوعية لمفوضيّة أو لهيئة مماثلة
٢٠٢.....	٢.٥.٢ التعامل مع القضايا المثيرة للشقاق
٢٠٢.....	ما هي القضية المثيرة للشقاق؟
٢٠٨.....	٦.٢ النصّ الدستوريّ: الاتّساق والصياغة
٢٠٨.....	١.٦.٢ ضمان الاتّساق في الأحكام الدستورية
٢٠٨.....	عدم الاتّساق
٢٠٩.....	تجنب عدم الاتّساق
٢١٠.....	٢.٦.٢ صياغة النصّ الدستوريّ
٢١١.....	نهج المحاكم

٢١١.....	أساليب الصياغة .
٢١٢.....	مراحل تطوير النصّ ..
٢١٣.....	عمل واضع الدستور التقنيّ ..
٢١٤.....	صياغة النصّ الدستوريّ ..
٢١٥.....	قضايا مرتبطة بالصياغة ..
٢١٥.....	اللغة .
٢١٥.....	الإنجليزية أو غيرها من اللغات "السهلة" ..
٢١٥.....	الشمولية وسهولة المنال ..
٢١٥.....	الطول .
٢١٦.....	البنية الدستورية ..
٢١٦.....	المخاطر والأخطار ..
٢١٦.....	بعض القضايا لواضعي الدستور أنفسهم ..
٢١٧.....	٧.٢ اعتماد الدستور وتنفيذه ..
٢١٧.....	١.٧.٢ الاعتماد والتصديق والإصدار ..
٢١٨.....	الاعتماد .
٢١٩.....	التصديق .
٢١٩.....	الإقرار والتأييد ..
٢٢٠.....	الموافقة .
٢٢٠.....	الإصدار .
٢٢٢.....	دخول حيّز النفاذ ..
٢٢٢.....	٢.٧.٢ التنفيذ .
٢٢٢.....	الدستور وصونه والترويج له ..
٢٢٢.....	التنفيذ .
٢٢٣.....	الترويج .
٢٢٣.....	الصون .
٢٢٣.....	أستطيع عمليّة وضع الدستور الإسهام في التنفيذ؟ ..
٢٢٤.....	تصميم العمليّة: تشجيع التوعية العامّة خلال العمليّة وبعدها ..
٢٢٤.....	محتوى الدستور ولغته: التحدّث إلى الشعب ..
٢٢٥.....	الآليات الدستورية لتشجيع تنفيذ الدستور والترويج له ..
٢٣٦.....	الأدوات الدستورية لصون الدستور وتنفيذه ..
٢٢٦.....	الأدوات الداخليّة للتشجيع على الصون والتنفيذ ..
٢٢٦.....	وقاية الدستور من الانقلابات ..
٢٢٦.....	الوقاية من التعديلات الطائشة أو الضارة ..
٢٢٧.....	القيود على الصلاحيّات الطارئة ..

٢٢٧.....	توثيق دستورية مشاريع التشريعات
٢٢٧.....	القضاء
٢٢٧.....	هيئات مستقلة للمساءلة والإنصاف والأدوار ذات الحساسية السياسية
٢٢٧.....	مدونات السلوك
٢٢٨.....	الديمقراطية المباشرة
٢٢٨.....	الأدوات الخارجية للتشجيع على الصون والتنفيذ
٢٢٩.....	الجزء ٣: المؤسسات والمجموعات والإجراءات
٢٣١.....	كيف يمكن أن تتوافق الأجزاء فيما بينها؟
٢٣٢.....	الأنماط المختلفة
٢٣٣.....	١.٣ المؤسسات ذات الأدوار المتعددة
٢٣٢.....	١.١.٣ مقدمة
٢٣٣.....	٢.١.٣ الجمعيات التأسيسية
٢٣٣.....	العلاقة بين الهيئات التشريعية والجمعيات
٢٣٥.....	الحجج المؤيدة والمعارضة للفصل بين الهيئة التشريعية والجمعية الدستورية
٢٣٦.....	الوضع القانوني للجمعيات
٢٣٧.....	التصميم
٢٣٩.....	الحجم
٢٣٩.....	العضوية
٢٤٠.....	انتخاب الأعضاء واختيارهم
٢٤٣.....	الحملة الانتخابية
٢٤٤.....	الائتحدات أو البلدان الفيدرالية
٢٤٤.....	مؤهلات الأعضاء
٢٤٥.....	عضوية الخبراء
٢٤٥.....	الأشخاص غير الأعضاء بعلاقات خاصة
٢٤٥.....	أجور الأعضاء
٢٤٦.....	هيكلية الجمعية
٢٤٦.....	اللجان
٢٤٧.....	المكان
٢٤٨.....	الدعم والمرافق
٢٤٨.....	المدة
٢٤٨.....	ماذا يحدث للجمعية فور الانتهاء من مهمتها

٢٤٩.....	الخلاصة ..
٢٤٩.....	٣.١.٣ المؤتمرات الوطنية.....
٢٤٩.....	اصول المؤتمرات الوطنية.....
٢٥٠.....	التأثيرات الفرنسية وغيرها.....
٢٥١.....	بعض سمات المؤتمرات الوطنية ومشكلاتها.....
٢٥١.....	عمليات تأسيس المؤتمرات الوطنية.....
٢٥٢.....	الأدوار والمهام.....
٢٥٣.....	الحجم والتشكيل والمدة.....
٢٥٤.....	القضايا الناشئة عن الحجم الكبير والتشكيل المعقد والمدة القصيرة.....
٢٥٥.....	رئاسة المؤتمرات والتطلع إلى المستقبل.....
٢٥٥.....	النتائج الدستورية للمؤتمرات الوطنية.....
٢٥٦.....	نصائح عملية.....
٣٥٦.....	٢.٣ المؤسسات التي تطوّر مقترحات حول القرارات النهائية التي تتخذ في أماكن أخرى.....
٢٥٧.....	١.٢.٣ أطراف عملية السلام.....
٢٦١.....	٢.٢.٣ المائدة المستديرة.....
٢٦٤.....	نصائح عملية.....
٢٦٤.....	٣.٢.٣ المفوضيات واللجان الدستورية والهيئات المتخصصة الأخرى.....
٢٦٥.....	أضروري وجود مفوضية؟.....
٢٦٥.....	المنطق العام وراء المفوضيات المستقلة.....
٢٦٦.....	بعض مواطن الضعف.....
٢٦٧.....	شرح استخدام المفوضيات.....
٢٦٨.....	تصميم مفوضية فعّالة.....
٢٦٨.....	العضوية.....
٢٦٩.....	الإطار القانوني.....
٢٧٠.....	مفوضية أو لجنة منفصلة تابعة للهيئة التشريعية أو الجمعية.....
٢٧١.....	ماذا يحدث للمشروع الذي تنتجه المفوضية؟.....
٢٧٣.....	الهيئات المتخصصة الأخرى.....
٢٧٣.....	خلاصات.....
٣٧٤.....	٣.٣ هيئات التنظيم الإداري.....
٢٧٤.....	إنشاء هيئة التنظيم الإداري.....
٢٧٥.....	الدور والصلاحيات.....
٢٧٦.....	إدارة هيئة التنظيم الإداري.....

٢٧٨.....	إنشاء وحدات أو إدارات متخصصة
٢٨٠.....	الحاجة إلى هيكل تنظيمي
٢٨٠.....	نصائح عملية
٢٨١.....	٤.٣ مؤسّسات مدخلات متخصصة أو تقنية
٢٨١.....	١.٤.٣ الخبراء
٢٨١.....	التاريخ
٢٨١.....	أدوار الخبراء المتغيرة
٢٨٣.....	وظائف الخبراء
٢٨٤.....	الخبراء المحليون في مقابل الأجانب
٢٨٤.....	نصائح عملية
٢٨٥.....	٢.٤.٣ هيئات الإدارة الانتخابية
٢٨٥.....	قضايا الانتخابات
٢٨٦.....	قضايا خاصة بالاستفتاء
٢٨٧.....	٣.٤.٣ الإدارات والوكالات الحكومية
٢٨٧.....	السلطات الحكومية والأدوار التي تؤديها
٢٨٩.....	السلطات المنشأة أساسًا لتوفير الدعم لعملية وضع الدستور
٢٩٠.....	إسناد أدوار إضافية لسلطات قائمة مسبقًا لتقديم الدعم للعملية
٢٩١.....	السلطات الخارجية التي يمكنها التأثير في العملية أو المشاركة فيها بشكل مباشر
٢٩١.....	العلاقات بين هيئات وضع الدستور والسلطات الأخرى
٢٩٢.....	٤.٤.٣ المحاكم
٢٩٣.....	المحاكم ذات الأدوار الأساسية في وضع الدستور
٢٩٣.....	محاكم لديها إمكان عوق التغيير
٢٩٤.....	المحاكم والاستفتاءات
٢٩٤.....	أدوار خاصة في التنفيذ
٢٩٤.....	المشكلات
٢٩٥.....	المحاكم الخاصة
٢٩٥.....	نصائح عملية
٢٩٦.....	٥.٣ الاستفتاءات، والاستفتاءات الشعبية
٢٩٦.....	١.٥.٣ الموافقة والتصديق على الدستور
٢٩٧.....	استخدام الاستفتاءات



٢٩٨.....	انتشار الاستفتاء .
٢٩٨.....	مكانة الاستفتاء .
٢٩٨.....	القواعد الخاصّة بالتصويت .
٢٩٩.....	طرح الاستفتاء للمناظرة .
٢٩٩.....	الحجج المؤيِّدة للاستفتاء .
٢٩٩.....	سيادة الشعب والديمقراطيّة: التوافق مع الأعراف الدوليّة - تقرير المصير .
٢٩٩.....	مشاركة الشعب .
٣٠٠.....	رقابة واضعي الدستور .
٣٠٠.....	مسألة واضعي الدستور .
	حواجز من أجل التنازلات لضمان التأييد العامّ من جميع المجتمعات
٣٠٠.....	المحلّيّة العرقيّة والأخرى .
٣٠٠.....	التغيير بعد النظر بعناية .
٣٠٠.....	معرفة الناس بالمسائل الدستوريّة .
٣٠٠.....	بناء الأمم .
٣٠٠.....	الشرعيّة - طموحات الناس: وضع المسألة بما لا يدع مجالاً للشك .
٣٠٠.....	الحجج المعارضة للاستفتاء .
	الدستور ليس مسألة قضية واحدة، ولكن مجموعة معقدة
٣٠١.....	من القيم والمؤسّسات .
٣٠١.....	خطر الحملات المضللة .
٣٠٢.....	التصويت للأسباب الخاطئة .
٣٠٢.....	مخاطر التلاعب والتخويف، والسعي من أجل شرعيّة زائفة .
	أثر الاستفتاء المثير لشقاق أو استقطاب عميق في الدول
٣٠٢.....	المتعدّدة العرقيّات .
٣٠٢.....	المشاركة العامّة في المراحل المبكرة من العمليّة: الشعب كصانع قرار .
٣٠٣.....	الاستفتاء يمكن استخدامه لهزيمة نتائج عمليّة نزيهة وتشاركيّة .
٣٠٣.....	في الدول المتعدّدة العرقيّات يكون الحل الأفضل التفاوض بحسن نيّة .
٣٠٣.....	تأتي الشرعيّة من نزاهة الدستور وفعاليّته .
٣٠٣.....	أهمّيّة السؤال .
٣٠٤.....	تعليق على المناظرة .
٣٠٤.....	إصلاحات خاصّة بالاستفتاءات .

الجزء ٤: دليل للفاعلين الخارجيين الرئيسيين: المجتمع المدني، والإعلام،

والمجتمع الدولي . ٣٠٦.....

٣٠٦.....	١.٤ المجتمع المدني والإعلام
٣٠٧.....	١.١.٤ النهوض بالتغيير الدستوريّ أو الإصلاحات الدستوريّة أو تنظيمها
٣٠٨.....	٢.١.٤ تنوير الجمهور وتثقيفه حول القضايا الانتخابيّة المتّصلة بوضع الدستور
٣٠٩.....	٣.١.٤ التربية المدنيّة
٣١٠.....	٤.١.٤ المشاورات العامّة
٣١٠.....	٥.١.٤ الآراء والاقتراحات المقدّمة إلى هيئة وضع الدستور
٣١٢.....	الآراء أو الاقتراحات غير المدعوة
٣١٣.....	القضايا الحسّاسة
٣١٤.....	التوقيت
٣١٤.....	٦.١.٤ البحوث
٣١٤.....	٧.١.٤ ممارسة الضغط السياسيّ (اللوبي)
٣١٥.....	٨.١.٤ مراقبة عمليّة
٣١٦.....	بناء علاقة مع العمليّة الرسميّة
٣١٦.....	مواصلة الضغط
٣١٧.....	التوازن بين التشجيع والانتقاد
٣١٧.....	برنامج مراقبة فعّال
٣٣١.....	٢.٤ توجيه المجتمع الدوليّ
٣٢٢.....	١.٢.٤ المزالق الشائعة في العمليّات التي يقودها المجتمع الدوليّ أو يؤثّر فيها بشدّة
٣٢٢.....	انعدام التوجيه أو الإرشاد النظريّ أو العمليّ للمساعدة الدستوريّة
٣٢٣.....	فرض جداول زمنيّة ضيقة
٣٢٤.....	المشاركة العامّة التي لا ينظر إليها على أنّها صادقة
٣٢٥.....	إشراك النخب السياسيّة أو الطوائف المتحاربة أساسًا
٣٢٥.....	عمليّة وضع الدستور كممارسة تقنيّة
٣٢٦.....	التشديد على الحلول الانتخابيّة لمشكلات التمثيل والشرعيّة
٣٢٧.....	الفشل في تنمية قدرات الفاعلين المحليّين والنهوض بالملكيّة الوطنيّة
٣٢٧.....	انتهاء المساعدة أو الانخراط مع اعتماد الدستور
٣٢٧.....	٢.٢.٤ التوجيه الحاليّ الموجود للمجتمع الدوليّ
٣٢٨.....	نصائح عمليّة
٣٣٠.....	الملحق أ: دراسات حالات
٣٣٠.....	١.١ أفغانستان [٢٠٠٤]

٣٣٢.....	أ.٢ بنين [١٩٩٠].....
٣٣٤.....	أ.٣ بوليفيا [٢٠٠٩].....
٣٣٥.....	أ.٤ البوسنة والهرسك [١٩٩٥].....
٣٣٦.....	أ.٥ الهند [١٩٥٠].....
٣٣٨.....	أ.٦ العراق [٢٠٠٥].....
٣٤٠.....	أ.٧ كينيا [٢٠٠٥؛ ٢٠١٠].....
٣٤١.....	أ.٨ نيبال [عملية جارية].....
٣٤٢.....	أ.٩ بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥؛ ١٩٩٥].....
٣٤٥.....	أ.١٠ بولندا [١٩٩٧].....
٣٤٧.....	أ.١١ تيمور-ليشتي [٢٠٠٢].....
٣٤٨.....	أ.١٢ أوغندا [١٩٩٥].....
٣٥٠.....	الملحق ب: مسرد بالاصطلاحات.....
٣٦٢.....	الملحق ج: أمثلة لمدونات السلوك.....
٣٦٢.....	ج.١ مثال لمدونة السلوك لعضو في هيئة وضع دستور.....
٣٦٣.....	ج.٢ مثال لمدونة السلوك لمقدمي التربية المدنية.....
٣٦٥.....	ج.٣ مثال لمدونة السلوك لأعضاء هيئة لوضع دستور يتشاورون مع الجمهور.....
٣٦٧.....	الملحق د: المراجع.....

- الإطار ١. الحركة الشعبية من أجل الإصلاح في كولومبيا..... ٤١.
- الإطار ٢. العملية الكينية [٢٠١٠] وعملية بوغانفيل [٢٠٠٤]..... ٤٥.
- الإطار ٣. المواعيد النهائية الضارة..... ٤٦.
- الإطار ٤. «الشرعية الثورية» و«الضرورة»..... ٥٢.
- الإطار ٥. جنوب أفريقيا: أحكام التصديق..... ٦٣.
- الإطار ٦. التفاوض على الترتيبات المؤقتة في نيبال..... ٧٠.
- الإطار ٧. التغيير «التدريجي» في شيلي..... ٧٤.
- الإطار ٨. خيارات «للبدء مجددًا» في كينيا..... ٧٧.
- الإطار ٩. مَنْ الذي ينبغي أن يشارك - وكيف؟ (تعرف أحيانًا بـ «حصر الجهات الفاعلة»)..... ٧٨.
- الإطار ١٠. قناع الجهل..... ٨٨.
- الإطار ١١. التربية الوطنية في رواندا قبل الاستفتاء [عام ٢٠٠٣]..... ٩٢.
- الإطار ١٢. جنوب أفريقيا [عام ١٩٩٦]: إعداد الشعب للمشاركة..... ٩٣.
- الإطار ١٣. أمثلة على مواقع هيئات وضع الدستور الرسمية على الإنترنت..... ٩٩.
- الإطار ١٤. تقييم حلقات عمل التربية الوطنية: بعض الملاحظات..... ١٠٧.
- الإطار ١٥. أمثلة على الصكوك القانونية التي تنص على عقد مشاوراتٍ شعبية..... ١١٤.
- الإطار ١٦. أوغندا: استخدام الآراء..... ١١٥.
- الإطار ١٧. نيبال عام ٢٠٠٩: المشكلات التي تظهر عندما يكون التخطيط للعملية سيئًا..... ١٢١.
- الإطار ١٨. استخدام شبكة الإنترنت في كوسوفو (عام ٢٠٠٨)..... ١٢٧.
- الإطار ١٩. مزالق يتعين تجنبها عند استخدام استبانات المتطوعين: حالة العراق [عام ٢٠٠٥]..... ١٣٠.
- الإطار ٢٠. كيف جرى في جنوب أفريقيا عدُّ اقتراحات الشعب المليونيين..... ١٤٠.
- الإطار ٢١. استخدام الآراء في بابوا غينيا الجديدة [عام ١٩٧٥]..... ١٤١.
- الإطار ٢٢. استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لإعداد دستور: حالة أيسلندا [عملية جارية]..... ١٤٥.
- الإطار ٢٣. مثال على عملية تخطيط استراتيجي..... ١٥٢.
- الإطار ٢٤. مزايا وجود موظفين متنوعين..... ١٥٧.
- الإطار ٢٥. أمثلة على انتداب موظفين: تيمور-ليشتي [عام ٢٠٠٢]..... ١٥٩.
- الإطار ٢٦. ترجمة لغة الدساتير..... ١٦٩.
- الإطار ٢٧. إنشاء مجموعة من المانحين: أفغانستان [٢٠٠٤]..... ١٧٩.
- الإطار ٢٨. من الذي يضع القواعد؟..... ١٨٢.
- الإطار ٢٩. ما هي الأغلبية البسيطة؟ مناظرة في الجمعية التأسيسية لتيمور-ليشتي [٢٠٠٢]..... ١٩٧.

الإطار ٣٠. التحديّات أمام مشاركة النساء في هيئات صنع القرار .....	١٩٨.
الإطار ٣١. البرلمان كمصدر لعدم الاتّساق في دستور فيجي .....	٢٠٩.
الإطار ٣٢. تطوير النصّ في بعض الدساتير الحديثة .....	٢١٣.
الإطار ٣٣. إدخال الدستور إلى حيّز النفاذ في إريتريا [١٩٩٧]: خطأ .....	٢١٨.
الإطار ٣٤. اعتماد الدستور الكيني وإصداره ونشره [٢٠١٠] .....	٢٢١.
الإطار ٣٥. مفوضيّات أو لجان .....	٢٣٠.
الإطار ٣٦. دور البرلمان في وضع الدستور بطريقة غير تداوليّة .....	٢٣٥.
الإطار ٣٧. جنوب إفريقيا: هيئة واحدة، دوران .....	٢٣٥.
الإطار ٣٨. المشاركة النشطة للأعضاء .....	٢٤٢.
الإطار ٣٩. أسئلة لا بد من التفكير فيها عند تأسيس مفوضيّة أو لجنة .....	٢٧١.
الإطار ٤٠. نيبال [عملية جارية]: هيكل تنظيميّة سيّئة التخطيط .....	٢٧٦.
الإطار ٤١. انتخاب جمعيّة تأسيسيّة .....	٢٨٦.
الإطار ٤٢. برتقال وموز - كينيا [٢٠٠٥] .....	٢٨٧.
الإطار ٤٣. وزراء الشؤون الدستوريّة .....	٢٨٨.
الإطار ٤٤. استعمال الالتماسات في جنوب إفريقيا [١٩٩٦] .....	٢١٢.
الإطار ٤٥. إلغاء عقوبة الإعدام في جنوب إفريقيا .....	٢١٥.
الإطار ٤٦. المراقبة التي قام بها المجتمع المدنيّ في زيمبابوي .....	٢١٩.

## الجدول

الجدول ١: البلدان/المناطق التي تم النقاش حولها في هذا الدليل .....	٧.
الجدول ٢: تحديد المسؤوليّات .....	٢٣.
الجدول ٣: جدول زمنيّ للمراجعة الدستوريّة .....	٢٩.
الجدول ٤: بدء المراجعة الدستوريّة .....	٤٠.
الجدول ٥: مراحل عمليّة وضع دستور استشير الشعب فيها في شأن محتوى الدستور .....	١١٣.
الجدول ٦: أنواع الوظائف التي يتمّ شغلها في عمليّة لوضع دستور .....	١٥٨.
الجدول ٧: مقارنة بين جمعيّة دستوريّة وبرلمان .....	٢٣١.
الجدول ٨: وظائف الجمعيّات الدستوريّة .....	٢٣٨.
الجدول ٩: تكوين الجمعيّات الدستوريّة .....	٢٤١.
الجدول ١٠: المؤتمرات الوطنيّة في البلدان الإفريقيّة الناطقة بالفرنسيّة، ١٩٩٠-١٩٩٣ .....	٢٥٢.



# نظرة عامة

## الحاجة إلى هذا الدليل والغرض منه

### إتاحة المعرفة بالخيارات لعمليات وضع الدساتير والإصلاح الدستوري

لا يوجد حتى الآن مثل هذا الدليل المتوافر لوضعي الدساتير؛ فمنذ نهاية الحرب الباردة، في أواخر الثمانينات من القرن العشرين، شهد العالم زيادةً هائلةً في وضع الدساتير، وكثيرًا ما كان الهدف من ذلك إنهاء النزاعات العنيفة أو حالات الشقاق العميقة. مع ذلك لم يتوافر لوضعي الدساتير والفاعلين الدوليين ومقدمي المساعدة الدستورية سوى القليل من الإرشاد أو المعلومات حول عملية وضع الدساتير، والنطاق العريض من التجارب السابقة في عمليات وضع الدساتير في أوضاع ما بعد النزاعات وبصفةٍ أعمّ نطاق النتائج المحتملة. فكان من الممكن لأي واحد أن يتأمل ما قد يدخل في تصميم عملية وضع دستور وبدئها وتنفيذها، بالنظر إلى دراسات حالة لعمليات معيّنة وتحاليل أكاديمية مقارنة للقليل من المؤسسات أو الإجراءات المعيّنة. ولكن هناك الآلاف من الخيارات الخاصة بالتصميم والتنفيذ وغيرها من الخيارات التي تدخل في تطوير عملية، تحديدًا حيث تنطوي على أهداف صعبة التحقيق، مثل تحوّل النزاعات وحلّها. ومع ذلك لم يوجد حتى الآن المجال الذي يمكن صانع الدستور البحث فيه عن المعرفة العملية حول نطاق المهام والمؤسسات التي قد يتطلّب الأمر وضعها في الاعتبار كجزء من مثل هذه العملية.

مررنا بتجارب واضعي الدساتير هؤلاء. فقد شاركنا جميعًا في قيادة أو نصح عشرات العمليات الخاصة بوضع الدساتير، وكان علينا، في أثناء العمل، أحيانًا أن يتعلّم بعضنا من بعض أو من ممارسين آخرين، لكن على غير معرفةٍ بكامل نطاق الخيارات والخبرات المناسبة من السنوات الأربعين السابقة في مجال وضع الدساتير.

يحاول هذا الدليل سدّ الحاجة، فالكثير من المعرفة المطلوبة لإعداده لم تكن متوفرة في الأدبيات الأكاديمية. لذا أدرنا ورش عمل ومقالات شخصية على مدى ثلاث سنوات مع أكثر من ١٢٠ ممارسًا وأكاديميًا من كل منطقة ومن عشرات البلدان، وذلك مسجلاً لنطاق الخيارات والخبرات في مجال وضع الدساتير.

كثيرًا ما تكون لعمليات وضع الدساتير سياقات وإجراءات وهيئات فريدة، إلا أن هذا الدليل يعرف المجموعة المتنوعة من المهام التي يلزم القيام بها ومختلف المؤسسات والإجراءات التي يمكن استخدامها لأداء تلك المهام، ومن الذي يستطيع القيام بها. كما يناقش الفرص والمعضلات التي تدخل أحيانًا في تنفيذ مهام محدّدة أو استخدام مؤسسات معيّنة. وليس الغرض من هذا الدليل مناقشة محتويات دستور (وما إذا كان من الأفضل أن يكون النظام رئاسيًا أو برلمانيًا، أو ما إذا كان يجب أن يكون للإنسان الحق في الغذاء، أو محكمة محاسبة، وما إلى ذلك)، ولكن الغرض منه مناقشة العمليات التي يمكن استخدامها لصنع القرارات حول المحتويات.

يشدّد الدليل على الهدف، وهو وضع دستور بطريقة ديمقراطية وإشراكية وشفافة وشمولية وتمثيلية، مع التشديد على الطبيعة السياسيّة العميقة لوضع الدساتير، والمخاطر والفرص المرتبطة بتطبيق هذه المبادئ بطريقة حسّاسة في كل خطوة من خطوات العملية. على سبيل المثال يمكن أن يكون النهوض بالحوار والمناظرات حول القضايا الدستوريّة مفيداً في بعض السياقات، ولكنّه قد يكون معطلاً للعملية في إحدى المراحل المبكرة في مجتمع مجزئاً إلى درجة كبيرة، حيث يمكن مثل هذه المناقشات أن تزيد من درجات الاستقطاب.

في الوقت نفسه يؤكّد الدليل أنّه لا توجد طريقة واحدة صحيحة لتصميم عملية وضع دستور، فهناك تنوعات لا نهاية لها في المهام المنفّذة، والتسلسل الذي يتم به تنفيذها، والمؤسّسات والعمليات التي يشملها إنجاز ذلك العمل.

يلفت الدليل بشكل خاصّ إلى الاحتياجات الخاصّة لعمليات وضع الدساتير التي يكون القصد منها إنهاء النزاع العنيف، أو الإسهام في المصالحة وتوافق الآراء في مجتمعات تبقى مجزأة إلى درجة كبيرة بدونهما. كما ينبّه القراء إلى الفرص وكذلك المعضلات التي تنطبق بشكل متميّز على عملية وضع الدساتير في الأوضاع النزاعية وما بعد النزاعية، كما يؤكّد أن عملية وضع الدستور لن تؤدّي الدور البناء المتوقع منها ما لم تنتهز فرص بناء السلام إلى أقصى درجة، ويتم التغلب على القيود. على سبيل المثال نشير إلى أنه في سياق النزاع أو ما بعد النزاع قد يحتاج مصمّم العملية إلى أن يضعوا في الاعتبار الأغراض من أيّة عملية، بخلاف مجرد خلق الإطار للحكم الصالح واعتماد دستور، مثل:

- تحديد القضايا الاجتماعيّة الأساسيّة وتعريف جدول أعمال الإصلاح؛
- تطوير توافق آراء وطنيّ حول أهداف الدستور؛
- حلّ القضايا والصعوبات الوطنيّة أو الإقليميّة العالقة؛
- النهوض بهويّة وطنيّة (وهذه مشكلة محدّدة في الدول المتعدّدة العرقيّات)؛
- تثقيف الناس بمبادئ النظرية الديمقراطية وكذلك الممارسة الديمقراطية - من خلال تجربة وضع دستور بطريقة تفاوضيّة وتشاركيّة؛
- التأكّد من مشاركة عامّة موسّعة في العملية والمعرفة بالدستور - جزئيّاً لتسهيل تنفيذه ووقايته وشرعيّته؛
- التفاوض على الدخول في المجتمع الدوليّ؛
- الانتقال إلى ديمقراطية أو حكم مدنيّ أو عدالة اجتماعيّة.

من الأهداف الأخرى لهذا الدليل التركيز بشكل خاصّ على أهميّة العمليات التي توضع بموجبها الدساتير. فهناك دراسات كثيرة (من قبل محامين دستوريّين وعلماء سياسيّين) عن تأثير خيارات محتوى الدساتير في النزاع والشقاق العميق، وحتى الآن توجد بحوث محدودة عن آثار عمليات وضع الدساتير، إمّا على حلّ النزاعات والحد من الشقاق العميق أو على نجاح وضع الدساتير أو فشله بشكل أعم (مثلاً عندما قد يحاول المراقبون قياس النجاح على أساس طول المدّة). كما ستتم مناقشته بشكل أكثر تفصيلاً في الجزء ١، البحوث القليلة التي أجريت حتى يومنا هذا لم تقدّم الأدلة التي تسمح بالتنبؤ بالآثار الناشئة من استعمال إجراءات معيّنة بدلاً من غيرها، أو بضمها في توليفات معيّنة. وقد أشار بعض العلماء بشكل عامّ إلى أن العمليات الأكثر ديمقراطية تميل



إلى إنتاج دساتير أكثر ديمقراطية، وأنه كلما كانت هيئة وضع الدستور أكثر تنوعاً في التمثيل زاد احتمال عدم عودة البلد إلى العنف.

يرتبط عدم وجود مثل هذه الأدلة بالتنوع الهائل في شكل العمليات والسياق الذي تتم فيه. فالسياق وحده يميل إلى التشديد على أنه في أي حال من الأحوال هناك متغيرات عديدة لها أثر كبير في نتائج عملية وضع الدستور، ولا يمكن بسهولة أخذها في الاعتبار لتقييم عملية أو تحديد الدروس من عمليات سابقة، عند التخطيط لغيرها لاحقاً. تتضمن مثل هذه المتغيرات: الثقافة، التاريخ، القيادة، الموارد، النشاط الاقتصادي، طبيعة النزاع أو الشقاق، أعداد اللغات، الجغرافيا، درجة المصلحة الاستراتيجية من جانب الفاعلين الدوليين. ومن الأسباب الأخرى التي تجعل تقييم النتائج أمراً صعباً أن العمليات في كثير من الأحيان لا تكون مصممة بقدر ما تكون نتيجة التفاوض عليها من خلال تفاعلات سياسية مكثفة يسودها في العادة سياسيون، وكثيراً ما تتم من وراء الكواليس. (انظر مناقشة هذه القضية في الجزء ١). ومما يذكر أن المشاركة العامة الموسعة يمكن أن تولد مشاركة فاعلين جدد، ما يمكن أن يؤدي في كثير من الحالات إلى سلسلة من المفاوضات حول العملية على نحو أكثر ثقلًا يصعب التنبؤ به.

وبناءً على ما سبق، قد تعتمد نتائج عملية أو إجراء وتنفيذه على دينامياتٍ مثل: ما إذا كان الزعماء أو المفسدون السياسيون سيعطلون العملية أم لا، مستويات الموارد المتوافرة للعملية، توافر القادة السياسيين أو المفاوضين الماهرين، التغيير في أجندة المجتمع الدولي تجاه العملية، تكلفة الفشل (مثلاً: هل سيعني العودة إلى الحرب؟)، أو ما شابه.

كما أن تحديد ما هو «النجاح» أو «الفشل» لعملية وضع دستور أو الالتزام بها هو أمر صعب؛ فقد يكون وجود دستور شرعي عنصراً للنجاح، ولكن من الذي يعرف ما هي النتيجة «الشرعية» وكيف تقاس؟ إن مسألة إطالة عمر أي دستور يمكن النظر إليها كمقياس لنجاح العملية التي اعتمدها، ولكن الكثير من الناس يؤكدون أن الدساتير التي وضعت للمساعدة في الانتقال من الحرب إلى السلام يمكن أن تنجح في ذلك الدور وفي ذلك الوقت، ولكنها تحتاج بعد ذلك إلى التغيير لكي تلبّي احتياجات الأوقات الأكثر استقراراً. قد يكون من الصعب أيضاً ربط طول المدّة بالخيارات الإجرائية أو التنفيذية. وفي واقع الأمر يمكن أن يكون أي دستور قصير العمر لأسباب لا ترتبط كثيراً بالعملية التي وضع بموجبها. كما أن العملية التي لا ينتج منها دستور قد تمهد الطريق لإصلاح دستوري في المستقبل ومؤسسات وممارسات أكثر ديمقراطية. مثال على ذلك: توفير تربية مدنيّة موسّعة في عملية «فاشلة» يمكن أن يؤدي إلى مطالب بدستور قائم على توافق الآراء في المستقبل، أو يكون له آثار إيجابية في التمسك بالمبادئ الدستورية في الدستور القائم.

مهما نقصت الأدلة على آثار عمليات وضع الدساتير وإجراءاته، فإنّ هناك توجّهات واضحة نحو معايير جديدة في مثل هذه العمليات ومبادئ عامة حول ما يمكن أن يدعم سلاماً أكثر دواماً في سياقات النزاعات وما بعد النزاعات. وكما سيناقش بشكل أكثر تفصيلاً في الجزأين ١ و٢، يركّز هذا الدليل بشكل خاصّ على المشاركة العامة التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمفاهيم تتوسّع تدريجاً عن الحقوق الديمقراطية للشعوب. وهناك مبادئ عريضة أخرى لوضع الدساتير - الشمولية والتمثيل والشفافية والملكية الوطنية - يرى فيها بعضهم، إلى جانب المشاركة العامة، جزءاً من «دستورية جديدة». وستناقش تلك المبادئ وفوائدها المحتملة قبل نهاية هذا القسم.

## الجمهور المستهدف فيه هذا الدليل

قرأؤنا المستهدفون هم أي فرد مشترك في عملية وضع الدساتير أو راغب في تحسين ممارستها. ويمكن أن يكونوا: أعضاء من جمعيات تأسيسية أو مفوضيات دستورية، مسؤولين حكوميين، سياسيين، ناشطين من المجتمع المدني، مانحين، مستشارين أجانب، محللي سياسات، أكاديميين، فاعلين معيّنين بالمعونة الدولية. وقد حاولنا تغطية نطاق عريض من القضايا والأفكار والخبرات والمشاكل والنجاحات، وتوفير نصائح عملية، أملين أن يكون الكتاب مفيداً لأكبر قطاع من الناس.

أعدنا هذا الدليل ليكون مفيداً لجمهور عريض، إلا أننا نغير اهتماماً خاصاً لاحتياجات القارئ الذي يشرع في عملية وضع دستور في بلد يشهد نزاعاً أو يمر بمرحلة ما بعد النزاع. ومما يجب ذكره أن المجتمعات المنقسمة تواجه تحديات فريدة في تحقيق دستور قائم على توافق الآراء. فقد يكون هناك عدم ثقة أو ارتياب مستوطن في ما بين المجتمعات المحلية أو بين الزعماء الجدد والقدامى. وقد يبقى المفسدون خارج عملية وضع الدستور ويظهرون في أثناء سيره. وربما يكون الزعماء أو أعضاء المؤسسات المشاركون في العملية قد أشعلوا النزاع. ويمكن أن يكون الفاعلون الدوليون قد ساعدوا في النهوض بالمفاوضات الدستورية، لكنهم مارسوا في الوقت نفسه ضغوطاً من أجل نتائج معينة.

تركيزنا على الأوضاع النزاعية وما بعد النزاعية لا يعني بالضرورة أننا نتجاهل أي جانب من المهام والإجراءات والمؤسسات التي نجدها بشكل عام في عمليات وضع الدساتير. تتفاوت عمليات وضع الدساتير أثناء النزاع أو بعده تفاوتها في أي وضع آخر. ولكن تركيزنا على وضع الدساتير كوسيلة لحل النزاعات وتحولها قد أدى بنا إلى أخذ الجوانب العملية في الاعتبار بشكل أكثر تركيزاً. وأحد الأمثلة على ذلك يتعلق بالترتيبات الدستورية المؤقتة، والتي كثيراً ما يمكن أن تؤدي دوراً بارزاً في عملية تتم في مرحلة ما بعد النزاع. وهذا يعني أيضاً أننا نناقش قضية النزاع في كل خطوة من خطوات العملية، بما في ذلك القرار الأول، وهو: ما إذا كان ينبغي إعداد دستور جديد. وفي بعض الحالات نجد أن عملية خلق دستور جديد تماماً قد يصاحبها خطر تفاقم النزاع أو بدئه.

## الدليل كأداة في الحوار الجاري مع واضعي الدساتير

نأمل أن يصير هذا الدليل أداة في الحوار المتواصل مع مختلف الممارسين والخبراء من أجل تحسين الممارسة الدستورية. كان من التحديات الرئيسة في إعداد هذا الدليل تنظيم النطاق العريض من المعرفة والخبرات والمجموعات المؤلفة المعقدة للمؤسسات والمهام والإجراءات في شكل يمكن الوصول إليه وهضمه بسهولة، ولهذه الأسباب وضعت إنتربيس هذا المشروع الأول للدليل على شبكة الإنترنت بالموقع: [www.interpeace.org/constitutionmaking](http://www.interpeace.org/constitutionmaking) وذلك للحصول على آراء وردود فعل، وللنهوض بمواصلة النقاش. وبعد كل قسم من الدليل الموجود على الموقع هناك مساحة فارغة للقراء لتقديم تعليقاتهم. سنكون شاكرين إذا أثرى القراء هذا المشروع الأول للدليل بخبراتهم وملاحظاتهم واقتراحاتهم في ما يتعلق بالسياق وكيف نحسن من إمكان الوصول إلى المواد. ونعمل حالياً على توفير

آلية على الموقع يستطيع من خلالها المشاركون في العملية الحصول على إجابات عن أسئلتهم المتعلقة بوضع الدساتير.

## كيفية استعمال هذا الدليل

يستمدّ هذا الدليل من خبرات وضع الدساتير في كافة أنحاء العالم. تبين هذه الخبرات أنه لا توجد مقارنة واحدة صحيحة لوضع الدساتير. علاوةً على ذلك - وبخلاف الانتخابات أو المهام المرتبطة بخلق ديمقراطية - لا يتبع وضع الدساتير مراحل موصى بها بشكل مرتّب، إذ يمكن تنفيذ نطاق عريض من المهام في إطار عملية وضع الدستور، وعند تصميم العملية وتطويرها تتخذ خيارات كثيرة تؤدي إلى فروق كبيرة بين العمليات. وبالمثل هناك خيارات عديدة يمكن اتّخاذها حول المؤسسات أو الإجراءات المستخدمة لتنفيذ أية مهمة معينة. ونتيجة لذلك لم يكن هناك أيّ داعٍ لتنظيم هذا الدليل بطريقة خطّية، بدءًا بمهمة معينة ينبغي تنفيذها في الأوضاع المثلى بوساطة مؤسسة محدّدة. ولكن - وبدلاً من ذلك - نظّمنا المناقشة الرئيسية (في الجزأين ٢ و ٣) حول المهام أولاً، ثم المؤسسات والإجراءات التي يمكن استخدامها لتنفيذ تلك المهام ثانياً، فهي العناصر المشتركة في عملية وضع دستور، والتي يتم الاختيار منها عند تصميم عملية. كما يمكن لعوامل كثيرة أن تؤثر على الخيارات التي تتخذ عند تصميم عملية معينة. بالطبع هناك بعض المؤسسات التي يعتمد عليها بشكل شائع في بلدان لها تقاليد قانونية وسياسية معينة، ولكن نادراً ما تستخدم في أماكن أخرى. في الوقت نفسه نجد أن الأفكار عن وضع الدساتير ومحتويات الدساتير التي تنشأ في مكان واحد كثيراً ما تنسخ أو تعدّل في أماكن أخرى. المؤسسة التي قد تبدو لأول وهلة غايةً في الغرابة يمكن أن تكون ذات جاذبية في أماكن أخرى، ولهذا السبب وحده نحتاج إلى أن نكون شاملين في تغطيتنا للتنوع الواسع في الخبرات والتجارب الخاصة بوضع الدساتير.

مهما اختلفت المؤسسات باختلاف البلدان، فالمهام التي ينبغي القيام بها في إطار عملية وضع الدستور تميل إلى أن تكون متشابهة. على سبيل المثال من الضروري عادةً لواجبي الدساتير القيام بمعظم المهام الآتية:

- التفكير بتمعن وبحث القضايا التي يواجهها البلد؛
- النظر في خيارات الترتيبات الدستورية التي تستجيب للقضايا على أفضل نحو؛
- تثقيف الجمهور ومشاورته حول القضايا والخيارات؛
- التفاوض في ما بين المجموعات السياسية الرئيسية ومن لهم صلاحيات اتّخاذ القرارات حول الخيارات الدستورية؛
- إدارة عملية وضع الدستور وتنظيمها؛
- صياغة وثيقة دستورية جديدة ومناقشتها واعتمادها؛
- عمل الترتيبات لتنفيذ الدستور الجديد.

صحيح أنّ ثمة مهام رئيسية في عملية وضع الدساتير يجب القيام بها في أية عملية، لكن المؤسسات المستخدمة للقيام بها تميل إلى أن تكون مختلفة اختلافاً كبيراً من بلدٍ إلى آخر. لهذا السبب تعمّدنا فصل النقاش عن المهام عند مناقشة المؤسسات والإجراءات المستخدمة للقيام بها. كذلك بعض المجموعات المعينة التي تؤدي أدواراً رئيسية

في أيّة عمليّة (مثل: الإعلام، المجتمع المدني، الدوائر الحكوميّة، الأحزاب السياسيّة، المجتمع الدولي) تكون من نواحٍ كثيرة خارج العمليّة، ولذا نناقشها منفصلةً عن المهامّ والمؤسّسات.

كما يجب التأكيد هنا أننا لا نوصي بأن أيّة مجموعة معيّنة من المهامّ ينبغي القيام بها دائماً، أو أن أيّة مؤسّسة معيّنة ينبغي استخدامها للقيام بها. بدلا من ذلك نطرح قائمة عريضة من الخيارات التي يمكن اعتبارها من قبل مختصّ يقوم بتصميم عمليّة وضع دستور (أو حتى تطوير عمليّة تدريجيّاً استجابة لظروف دائمة التغيّر).

## قسّمنا الدليل أربعة أجزاء رئيسيّة:

الجزء الأوّل: مقدّمة إلى عمليّات وضع الدساتير. يوضح بإيجاز القضايا الرئيسيّة حول أدوار الدساتير (الأسباب الرئيسيّة وراء وضعها) وبعض التحدّيات والمعضلات والفرص التي يشملها وضع الدساتير، وتحديداً في الأوضاع النزاعيّة.

الجزء الثاني: يناقش المهامّ المعتادة التي يتم أدائها في عمليّات وضع الدساتير. سعينا إلى فرض درجة من النظام من خلال تسلسل مناقشتنا لهذه المهامّ، إلا أنه لا يمكن تناولها بترتيب زمنيّ ثابت؛ إذ لا تقوم جميع عمليّات وضع الدساتير بالأشياء ذاتها، كما لا تقوم بها وفقاً للترتيب ذاته، فضلا عن أن الكثير من المهامّ يتم بالتزامن أو يتكرّر.

الجزء الثالث: متعلّق بالمؤسّسات والإجراءات الموضوعية في المعتاد للقيام بالمهامّ، وتتضمن مفوضيّات وجمعيّات تأسيسية ومؤتمرات وطنيّة، وكذلك هيئات تأسست لأغراض أخرى ولكنّها من الممكن أن تشارك في عمليّة وضع الدستور، إمّا حسب الضرورة أو في ظروف استثنائيّة، بما فيها البرلمان، الأمانة العامّة للبرلمان، المحاكم وسلطات إدارة الانتخابات، وقد أضفنا هنا أيضاً ما نشير إليه بكلمة «الإجراءات» مثل الاستفتاءات.

الجزء الرابع: يقدّم إرشاداً للفاعلين الخارجيين في العمليّة، والذين قد يتصرّفون بمبادرات خاصّة منهم، أو يكونون مرتبطين بالعمليّة الرسميّة. يركّز هذا القسم على دور المجتمع المدنيّ والإعلام في نشاطات مثل بدء العمليّة، التصويت، التربية المدنيّة، المشاورات العامّة، تقديم الاقتراحات، البحوث، ممارسة الضغط السياسي (اللوبي)، مراقبة العمليّة. كما يناقش الأخطاء الشائعة لعمليّات وضع الدساتير عندما يتولّى المجتمع الدوليّ دوراً رياديّاً إمّا بصورة رسميّة أو غير رسميّة، ويختتم بملاحظة حول غياب التوجيه والإرشاد في هذا المجال للفاعلين الدوليين المعنيين بالمساعدة الدستوريّة وبعض النصائح العمليّة المختصرة لتحسين المشاركة الدوليّة في هذه الأوضاع.

تقدّم سلسلة الملاحق المرفقة بالدليل دراسات حالات ومسرداً للاصطلاحات المستخدمة خصيصاً في هذا الدليل، وأمثلة لمدوّنات السلوك والمراجع والقراءات المقترحة، كما تتضمن دراسات حالات مختصرة لمساعدة القارئ بطرق عديدة. ومهما عدّنا الشواهد على المهامّ والمؤسّسات والأدوات والمعضلات في النصّ الرئيسيّ، فيقينا أن هذه ليست منظّمة بطريقة تتيح للقارئ إحساساً أو نظرة عامّة قويّة بكيفيّة توافق

## الجدول ١: البلدان/المناطق التي تمت المناقشة حولها في هذا الدليل

مدغشقر	(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ١)	أفغانستان
مالاوي		ألبانيا
مالايا		ساموا الأميركيتية
ماليزيا		أنغولا
المالديف		أستراليا
مالي		النمسا
موريتانيا		بنغلاديش
موريشيوس		بلجيكا
الجبل الأسود	(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ٢)	بنين
موزمبيق	(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ٣)	بوليفيا
ميانمار (بورما سابقا)	(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ٤)	البوسنة والهرسك
ناميبيا	(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ٩)	بوغانفيل
ناورو		البرازيل
(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ٨)		بلغاريا
نيبال		بور كينا فاسو
كاليدونيا الجديدة		بورووندي
نيوزيلندا		كمبوديا
نيكاراغوا		الكاميرون
النيجر		كندا
نيجيريا		جمهورية إفريقيا الوسطى
إيرلندا الشماليّة		تشاد
النرويج		شيلي
باكستان		كولومبيا
(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ٩)	بابوا غينيا الجديدة	كرواتيا
بيرو		قبرص
الفلبين		تشيكوسلوفاكيا
(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ١٠)	بولندا	جمهورية الكونغو الديمقراطية
البرتغال		إكوادور
بونتلاند (الصومال)		مصر
قطر		السلفادور
جمهورية الكونغو		إريتريا
روسيا		إثيوبيا
رواندا		فيجي
سانت كيتس ونيفس		فنلندا
ساو تومي وبرينسيبي		فرنسا
السعودية		الغابون
صربيا		جورجيا
سيراليون		ألمانيا
جزر سليمان		غانا
الصومال		بريطانيا العظمى
جنوب إفريقيا		اليونان
كوريا الجنوبيّة		غواتيمالا
جنوب السودان		هايتي
إسبانيا		هنغاريا
سريلانكا		أيسلندا
السودان		الهند
السويد	(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ٥)	إندونيسيا
سويسرا		إيران
تنزانيا		العراق
تايلاند	(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ٦)	إيرلندا
تيمور-لشتي (تيمور الشرقية سابقًا)		إسرائيل
(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ١١)		إيطاليا
توغو		اليابان
(انظر دراسة الحالة في الملحق أ. ١٢)		الأردن
أوغندا		كشمير
المملكة المتّحدة		كينيا
الولايات المتّحدة		كوسوفو
الآتحاد السوفياتي		الكويت
فانواتو		قيرغيزستان
فنزويلا		ليتوانيا
زامبيا		
زيمبابوي		

المؤسّسات والعمليّات والمهامّ مع بعضها بعضاً. فتوضح دراسة الحالة كيف تجتمع هذه العناصر المختلفة في العمليّات الفعليّة.

تقدّم كل دراسة حالة نظرةً عامّةً حول أسباب إعداد دستور جديد، والوقت الذي استغرقته العمليّة، والمؤسّسات والعمليّات (بما فيها الاستفتاءات) المشمولة، وهل كانت العمليّة تشاركيّة بشكل واسع، وما حجم المشاركة الدوليّة، وهل أدت العمليّة إلى دستور تم اعتماده؟ وقد اختيرت الحالات متوازنةً جغرافياً، لتبيّن مدى التنوّع في الأهداف الدستوريّة والظروف والمهامّ والمؤسّسات والمشاركة من قبل المجموعات الخارجيّة والنتائج. ويجد القارئ في الملحق د مراجع لأعمال أخرى، وبالأخصّ دراسات حالات تتعمق بشكل أكبر في عمليّات محدّدة.

تأتي بعض الأمثلة القطريّة في صلب الدليل لبيان نقاط محدّدة في دراسات الحالات الواردة في الملحق أ. وبالإشارة إلى دراسة الحالة التي أخذ منها المثال سيستطيع القارئ فهم الهيكله العامّة للعمليّة في البلد المعنيّ.

صمّمنا هذا الدليل للاستخدام بطريقة مرنة اعتماداً على احتياجات القارئ، فقد يقرأه بعض الناس من بدايته إلى النهاية، وقد يكون غيرهم مهتمّين بجوانب معيّنة منه، أو يركّزون على أقسام معيّنة تنال اهتمامهم. حاولنا أن نجعل كل قسم مستقلاً بذاته قدر الإمكان، إلا أننا نوصي بشدّة أن يبدأ جميع القراء بالجزء الأوّل، فإنّه ضروريّ للوصول إلى فهم أفضل للجوانب والتحدّيات الرئيسيّة المشار إليها في باقي محتويات الدليل.

ولأن الكتاب لا يمكن تنظيمه في مراحل مرتبة، عمدنا إلى إدراج الكثير من الإحالات المرجعيّة، على اعتبار أنها ستساعد القارئ على التنقل بسهولة بين أجزاء الكتاب المتّصلة معنّى والمنفصلة مبنّى. على سبيل المثال ستكون هناك إحالة مرجعيّة من مناقشة حول مهامّ إدارة عمليّة (في الجزء الأوّل) على مبحثٍ عن الهيئات التي تدير العمليّة (في الجزء الثالث)، في مناقشةٍ حول الاستفتاءات إلى قسم عن مهمّة اعتماد دستور، وقسمٍ آخر حول التعامل مع قضيةٍ مثيرة للشقاق (تمت مناقشتها جميعاً في الجزء الثاني). تقدّم أيضاً إحالات مرجعيّة على دراسات حالات في الملحق أ وعلى موادّ في ملاحق أخرى تتضمّن نماذج للأصول المسلكيّة ومسرداً للاصطلاحات المستخدمة من قبل واضعي الدساتير وكل من يكتب عنها.

على امتداد الدليل، عندما تظهر سنة بين معقوفين بعد اسم بلد (مثلاً «أفغانستان [٢٠٠٤]») فإن هذا يشير إلى السنة التي انتهت فيها عمليّة ما لوضع دستور، سواء أسفرت أم لم تسفر العمليّة عن اعتماد دستور أو مجموعة إصلاحات مقترحة. وعندما تظهر العبارة «[عمليّة جارية]» بعد اسم بلد فإنّها تشير إلى أن العمليّة لا تزال جارية في ذلك البلد وقت الكتابة (منتصف عام ٢٠١١).

يسرد الجدول ١ السياقات القطريّة المشار إليها في الدليل، ويشير إلى تلك التي تقابلها دراسة حالة في الملاحق.

## شكر وتقدير

على مدى أربع سنوات ساهم عشرات الخبراء والممارسين في تطوير هذا الدليل، بالمشاركة في اجتماعات وورش عمل عالميّة، نظمتها إنتربيس حول القضايا الدستوريّة. وتتوافر بعض التقارير، وأسماء الذين شاركوا في هذه المناقشات، على الموقع: [www.interpeace.org/constitutionmaking](http://www.interpeace.org/constitutionmaking)، كما تمّت مقابلات مع عشرات آخرين حول قضايا محدّدة في إطار البحوث التي أجريناها لهذا الدليل.

يمثّل هؤلاء المشاركون كل منطقة (ولو من الجنوب العالمي)، وقد كانوا مجموعةً متوازنةً من الجنسين يتمتّعون بخبرات في عمليّات وضع الدساتير من شتى المناظير: كمستشارين، كقياديين لهيئات وضع الدساتير أو هيئات إداريّة، كأعضاء في أحزاب سياسيّة، كأعضاء في المجتمع المدنيّ. جاؤوا من مجموعة متنوّعة من البلدان مثل أفغانستان، بنين، بوليفيا، بوغانفيل، كمبوديا، كولومبيا، جمهورية الكونغو الديمقراطيّة، تيمور-ليشتي، السلفادور، إرتريا، فيجي، جورجيا، هنغاريا، العراق، كينيا، ناورو، نيبال، بونتلاندا، جزر سليمان، الصومال، جنوب إفريقيا، تايلاند، وأوغندا أو عملوا فيها. ونحن نتقدّم بوافر الشكر لمساهماتهم.

صحيحٌ أن تركيز هذا الدليل جاء على الجانب العمليّ بدلاً من العلميّ، لكننا نوّد تقديم الشكر والتقدير إلى عدد من العلماء الذين كان لدراساتهم الأثر الكبير في تنوير هذا النصّ. وسيجد القارئ في الملحق د إشارات إلى الأعمال التي نوّهنا بها، ونحن أيضًا شاكرون للسيد نيكولاس هيسوم والأستاذة جنيفر ويدنر لتعليقاتهما المفيدة على أحد مشاريع الدليل.

## بعض المبادئ التوجيهيّة الناشئة

يمكن تلخيص المبادئ العريضة لعمليّة وضع الدساتير «الإشراكيّة» كمشاركةٍ عامّةٍ وشموليّةٍ (متضمّنة المساواة بين الجنسين) والتمثيل والشفافيّة والملكيّة الوطنيّة.

## المشاركة العامّة

تؤدّي النخب السياسيّة بلا شك دورًا رئيسيًا في اتّخاذ القرارات حول كفيّة هيكلة دولة جديدة، لكنّ هناك توجّهًا راسخًا في زماننا الحاضر يهدف إلى بناء آليات للمشاركة العريضة داخل العمليّة، لتفادي وضع دستورٍ يؤدّي إلى توزيع الغنائم في ما بين الطوائف المتنافسة، ولتحسين فرص تمتّع الدستور الجديد بدرجةٍ عاليةٍ من الشرعيّة الشعبيّة. نجد الآن أشكال المشاركة العامّة تتجاوز مجرد التصويت على ممثّلين دستوريّين أو التصويت في استفتاء، إنما تضمن تربيّة مدنيّة، وحملاتٍ إعلاميّة، ومشاوراتٍ عامّة (حول كفيّة الشروع في العمليّة، وحول مضمون الدستور)، وحوارٍ وطنيّ، ووسائلٍ إبداعيّةٍ أخرى. ونناقش طول هذا الدليل الفرص التي تجعل العمليّة أكثر تشاركيّة وبشكل أصيل، إضافةً إلى المخاطر المرتبطة بالمشاركة العامّة وكفيّة التقليل من هذه المخاطر إلى أقصى حدّ. (انظر الجزء ٢.٢).

## الشموليّة (بما فيها المساواة بين الجنسين) والتمثيل

تحاول أيّة عمليّة شموليّة اجتذاب جميع الأطراف المعنيّين بالأمر إلى المفاوضات الدستوريّة (انظر الإطار ٩)، وتبذل جهودًا خاصّة للتواصل مع شرائح المجتمع المهمّشة، مثل: المعوقين، النساء، الشباب، السكّان الأصليين، أفقر الفقراء. ويناقش هذا الدليل كيفيّة تصميم عمليّة تكون شاملةً في كلّ مراحلها. قد تعتمد بعض العمليّات الدستوريّة أخيرًا إلى الشروع في اتّخاذ تدابير معيّنة للتأكد من تمثيل المرأة بنسبة ٢٥ في المئة على الأقل في هيئات وضع الدساتير، ومشاركتهم بشكل أكبر خلال كل مرحلة من مراحل العمليّة (مثلًا، أفغانستان [٢٠٠٤]). نقدّم أمثلةً عبر الدليل عن كيفيّة ضمان المشاركة النسائيّة الكاملة في العمليّة، منها قواعد إجراءات المؤسّسات وخلال التربية المدنيّة والمشاورات العامّة، وبوصفهن عضوات في كادر الموظّفين أو قيادات في هيئة تنظيم إداري، أو فاعلات في نشاطات المجتمع المدنيّ مثل: مجموعات الضغط السياسي (اللوبي)، ومراقبة واضعي الدستور. وتقدّم هذه النصائح الخاصّة بالمساواة بين الجنسين في كل قسم ذي صلة بدلا من تخصيص قسم محدّد لهذه القضايا.

## الشفافية

خلفًا للعمليّات التي تقودها النخب وتتمّ في غرف مؤتمرات مغلقة كما كانت القاعدة المتّبعة حتى السبعينات من القرن العشرين، تتيح العمليّة الشفافة إمكان مشاركة الجمهور والإعلام والمجتمع المدنيّ بإطلاعهم على كيفيّة إجراء العمليّة، وأساليب تعيين ممثليهم وانتخابهم، وعمليّة الاعتماد ودورهم في العمليّة، وفرصة تقديم آرائهم حول نتائج المشاورات العامّة. كما تنطوي الشفافية على إتاحة إمكان الوصول الإعلاميّ في الأوقات المناسبة، ويردّ نقاش على امتداد صفحات هذا الدليل حول: متى تكون الشفافية ذات فائدة؟ ومتى تنطوي العمليّة الأكثر انفتاحًا على خلل أو قصور.

## الملكيّة الوطنيّة

يجب أن تنبع حلول النزاعات والشقاق من داخل البلد، وذلك إذا كان يراد منها أن تكون هناك فرصة حقيقيّة لتحقيق سلام دائم. وفي الحالات التي شهدت فرار المهنيّين أو السياسيّين المتعلّمين أو المتمرّسين كانت هناك بالطبع حاجة إلى إتاحة المساحة والوقت والموارد لتنمية قدرات الفاعلين الوطنيّين غير المتمرّسين لإدارة العمليّة وتنفيذها بفاعليّة. ونناقش في عدة أقسام ما يمكن أن يفعله الفاعلون الوطنيّون في التعامل مع الفاعلين الدوليّين، وبالأخصّ المجتمع الدوليّ، وذلك للحدّ من تأثير الأجنّات المتنافسة أو الأجنبيّة التي لا تدعم الأهداف الوطنيّة للعمليّة. كما أنّ هناك تركيزًا خلال الدليل على النهوض بملكيّة وطنيّة أوسع للجمهور من خلال آليات تشاركيّة مثل: التربية المدنيّة، المشاورة العامّة، إلخ.

## آثار التقيّد بالمبادئ التوجيهيّة

- يرى بعضهم أنّ لتصميم عمليّة وضع دستور وفقًا للمبادئ التوجيهيّة آثارًا مفيدة، تشمل:
- توفير إطار يمكن أن تعمل داخله المجموعات المنقسمة على بناء التوافق بينها، بمناقشة أسباب النزاع، ووضع إطار للحكم الصالح ينهض بالسلام الدائم؛



- التأثير في محتويات الدستور بإظهار مخاوف الأقليات وحقوقها؛
- إطلاع واضعي الدستور على طموحات الشعب؛
- خلق المجال السياسي لظهور فاعلين جدد وتقوية ناشطي المجتمع المدني؛
- بناء الثقة بين المجتمعات المحليّة والزعماء عن طريق الحوار؛
- توعية الجمهور بضرورة التمسك بالمبادئ الدستوريّة؛
- تحسين الملكيّة العامّة للدستور الناتج؛
- وضع الأسس لحكومة ديمقراطيّة تشاركيّة وثقافة تحترم سيادة القانون؛
- تعزيز الاستعداد الجماهيري للدفاع عن الدستور وتنفيذ مبادئه؛
- الإسهام في منع النزاعات المستقبلية وتحويلها بالبحث على حلّ النزاعات من خلال وسائل دستوريّة.

صحيح أن البحوث لم تقدّم حتى الآن أدلة واضحة للآثار المفيدة للتقيد بتلك المبادئ، لكنّ من المتوقع أنّ تصميم العمليّات على أساس مثل هذه المبادئ سيكون له في أغلب الأحيان أثر إيجابي. لأنه لا توجد مجموعة واحدة من القواعد الملائمة لكل الحالات لتطبيقها على عمليّات وضع الدساتير المؤدّية إلى مثل هذه النتائج، كما أن مثل هذه العمليّات تكون سياسيّةً إلى أقصى درجة، ويكون لكل سياق تحدّياته وفرصه الفريدة.

وعادة تحتاج العمليّات القائمة على الشموليّة والتشاركيّة والشفافيّة والملكيّة الوطنيّة إلى فترة زمنيّة كبيرة للاكتمال. ففي عمليّة وضع الدستور في أوغندا [١٩٩٥]، وجنوب إفريقيا [١٩٩٦] وبوغانفيل-بابوا غينيا الجديدة [٢٠٠٤] احتاج الفاعلون الوطنيّون إلى سنوات للمداولة حول نظامهم الدستوريّ الجديد، وذلك بسبب التدابير الخاصّة التي اعتمدها لزيادة المشاركة العامّة والشفافية والشموليّة في كل مرحلة من مراحل العمليّة. وقد فعلوا ذلك في عمليّات انطوت على القليل من الإرشاد الدوليّ (وإن كان هناك دعم دوليّ في ما يخصّ التمويل وتوفير عدد محدود من المستشارين في أوغندا وبوغانفيل).

في كل حالة جرى اغتنام الفرصة لاستخدام عمليّة وضع الدستور للنهوض بالهويّة الوطنيّة والملكيّة الوطنيّة من خلال المشاركة العامّة المباشرة، والتربية المدنيّة، والحملات، والحوار، والمصالحة، وحلّ النزاعات في ما بين المجتمعات المحليّة المبعدة، والمشاورات العامّة حول الخيارات الدستوريّة، وعمليّة بناء توافق الآراء في ما بين جميع الأطراف المعنيّين بالأمر. وقد فهم زعماء هذه العمليّات المملوكة وطنيًّا بشكل أسرع وأسهل فوائد التركيز على العمليّة لا على محتوى الدستور وحسب. وهذا يمكن مقارنته ببيئات تتسم بالدوليّة الشديدة حيث تفرض عليها جداول زمنيّة قصيرة، أدت إلى استبعاد المجتمع المدنيّ والجمهور من العمليّة.

وأحياناً يشار إلى هذه المبادئ التوجيهيّة عند نقاط مختلفة في هذا الدليل، على أنها ليست مفاتيح تؤدّي إلى النجاح إذا طبّقت بشكل موحد. ففي بعض الظروف قد يتطلّب الأمر تنفيذ عمليّة لا تتقيّد بشكل كامل بالمبادئ، فقد يكون من الضروريّ التكيّف مع النخب عند مراحل معيّنة. على سبيل المثال نجد أن العمليّات التي أدت إلى دساتير مؤقتة، والعمليّات التي أجريت في سياق مستويات عالية من عدم الاستقرار، قد تطلّبت من أطراف النزاع التفاوض على التغيير الدستوريّ للحدّ من النزاع في غياب وسائل تعتمد التشاركيّة والشفافية (مثل المفاوضات من أجل التغييرات في دستور بابوا غينيا الجديدة المتفق عليها في اتّفاقيّة بوغانفيل للسلام لعام ٢٠٠١).

خلال مراحل النزاع العنيف قد يحتاج واضعو الدستور إلى تحديد المشاركة العامّة، لأن غياب الأمن سيحول دون التشاور مع الجمهور أو بعض المجموعات الرئيسيّة. ومما لا شك فيه أن المشاركة الشعبيّة قد تصعب إدارتها، وقد لا تشارك كافّة المجموعات الاجتماعيّة بسهولة فيها، ويمكن التلاعب بها من قبل مصالح سياسيّة مترسّخة تساهم أحياناً في الشقاق وعدم التيقن. وفي واقع الأمر الشموليّة الحقيقيّة مستحيلّة التحقيق، والجهود التي تبذل لتحقيقها يمكن أن تجعل العمليّة صعبة المآخذ وغير قابلة للإدارة. وإذا أخذت في الاعتبار بشكل كامل فقد تضيف إلى الصعوبات التي يواجهها واضعو الدستور في اتّخاذ قرارات متوازنة ومطلّعة. أمّا الشفافية فيمكن، مع التسليم بأنها هدف جدير بالاهتمام، أن تعطلّ العمليّة إذا ما أجبر القائمون على العمليّة على محاولة الوصول إلى حلول وسطى أو تنازلاتٍ دستوريّة تحت أنظار العامّة.

تبيّن الممارسة أن هذه المبادئ ينبغي تطبيقها بطرقٍ تقلّل من المخاطر، قدر الإمكان وتساهم في قيام سلام دائم يأخذ في الاعتبار الظروف الفريدة لكلّ حالة. ويقدم هذا الدليل الإرشاد حول تطبيق هذه المبادئ، لكن مع الإشارة دائماً إلى الحقائق السياسيّة والاجتماعيّة التي يواجهها واضعو الدساتير.

# الجزء ١: مقدّمة إلى عمليّات وضع الدستور

## ١.١ دور الدستور

الفهم الجيّد لدور الدستور أمر حاسم لتصميم عمليّة وضعه. مع العلم أنّ الغرض من العمليّة ليس فقط وضع الدستور، بل أيضًا خلق البيئة وترويج المعرفة وتسهيل المشاركة العائمة التي تكون جميعها مواتيةً لخلق دستور جيّد متوقّع التنفيذ، وعليه فإنّنا نبدأ بمناقشة قصيرة عن أهميّة دور الدستور.

### ١.١.١ تزايد الدساتير

كان هناك قلقٌ كبير في شأن الدساتير ووضعها في العقود الثلاثة أو الأربعة السابقة، فقد تغيّر النظام العالمي بشكل كبير خلال هذا الوقت -التصفية التّهائيّة للاستعماريّة، مع ظهور دول جديدة، ونهاية نظم الحكم العسكريّة، وانحيار الشيوعيّة، والجهود من أجل إنهاء النزاعات المدنيّة، بالأخصّ في الدول المتعدّدة العرقيّات - كل ذلك ساهم في إنتاج دساتير. تنوّع السياقات التي وضعت فيها الدساتير يبيّن أن الأغراض الأساسيّة التي يحقّقها أي دستور تتفاوت إلى حدّ كبير مثل: بناء الأمم عند نشوء دولة جديدة، تقوية الديمقراطية عند تقاعد الحكم العسكريّ وعودته إلى الثكنات، أو الإطاحة بالرؤساء السلطويّين، الليبراليّة وخلق الأسواق الخاصّة مع نهاية الشيوعيّة، السلام والتعاون بين المجتمعات المحليّة من أجل إنهاء النزاعات الداخليّة. هذه الأغراض تحدّد توجّه الدستور، كما تحدّد في أحيانٍ كثيرة العمليّة التي يوضع بموجبها.

ثمّة وجهٌ معبّرٌ آخر تظهر فيه تبعيّة الدساتير للسياقات الوطنيّة. يختلف مفهوم الدساتير وفهمها - ومن ثمّ احترامها - إلى درجة كبيرة تبعًا للتاريخ الوطني، والاعتماد على القانون واحترامه كأسلوبٍ رئيسيّ لتنظيم المجتمع والدولة. إذن لا يعني اصطلاحاً «الدستور» و«الدستوريّة» الشيء ذاته دائماً، وليس لهما الأثر نفسه في كلّ بلد.

### ٢.١.١ أهميّة الدساتير وصعوبة تنفيذها

يمكن أيّ دستور جديد أن يتأصل بسهولة إذا كان للبلد التزام بسيادة القانون، ولديه البنية التحتيّة الضروريّة لذلك. إنّما قد تنافس الدستور أنظمة اجتماعيّة وسياسيّة أخرى ذات سلطة، إذ تغلب سياسة

الجاذبيّة الشخصيّة، أو تقاليد «الرجل القوي»، إذ تُنسب السلطة العليا إلى زعماء دينيين أو تقليديين، إذ يكون المجتمع منظّمًا بشكلٍ وثيق حسب معايير اجتماعيّة ومؤسسات وترابيّات هرميّة. الإصلاح الدستوري سهلٌ نسبيًا في مجتمع متجانسٍ في جزءٍ كبيرٍ منه، ولديه قيّمٍ وطموحاتٍ مشتركة، وأفراد كانوا جزءًا من الدولة نفسها لفترة طويلة، ولكن ليس بالضرورة حاسمًا (مثلًا: انظر إصلاح النظام الحكومي في فنلندا عام ٢٠٠٠). وقد يحتاج مثل هذا البلد إلى أن يكون قادرًا على صرف النظر عن دستور رسمي على الأقل (كما هي الحال الآن، أو على الأقل في الآونة الأخيرة في بريطانيا العظمى ونيوزيلندا)، فالدولة التي تتعدّد فيها اللغات أو الديانات أو أنماط التنظيم الاجتماعي تكون أقلّ قدرةً على الاعتماد على القيم المشتركة والمؤسسات الاجتماعيّة لتنظيم المجتمع، وبدلاً من ذلك قد تضطرّ إلى الاعتماد جزئيًا على القيم والطموحات والقواعد والمؤسسات والإجراءات المجسّدة في الدستور - وهذا ليس أمرًا سهلاً، إذ تبقى الولاءات والعادات القديمة، وتأخذ أيضًا أهميّةً سياسيّةً جديدةً.

أحيانًا تفشل أحكام الدستور المتعلقة بحماية حقوق الناس والنهوض بالقيم الدستوريّة للمساواة والعدالة الاجتماعيّة وضمان نزاهة الحكومة ومساءلتها. أحد أسباب ذلك أن الدولة في كثيرٍ من البلدان النامية، وبالفعل في بعض البلدان المتقدّمة، هي الوسيلة الأساسيّة التي يستطيع من خلالها الوزراء والبيروقراطيون، وآخرون ممّن لهم وضع خاصّ في الدولة، تجميع ثروة غير قانونيّة، ومنح وظائف وعقود حكوميّة لأقربائهم وأصدقائهم، وحماية أنفسهم من المساءلة القانونيّة (عبر الحصانة، أو الارتشاء، أو تخويف القضاء). وحتى عندما تنشأ مؤسسات جديدة بإمكانها مساءلة أجهزة الدولة أو محاربة الفساد أو حماية حقوق المواطنين (كما في كثير من الدساتير الجديدة) فإنها تفسد، وكثيرًا ما تُجعل غير فعّالة على يد وزراء وبيروقراطيين وأصحاب ملايين.

تنشأ صعوبة تنفيذ استثنائيّة في ما يتعلّق بالدساتير التي توضع في ظروفٍ نزاعيّة أو بعد-نزاعيّة. إذ توضع تحت ضغوطٍ كبيرة بل تحت الإكراه، وغالبًا من قبيل دولٍ غربيّة؛ وتتولّى إزالة العسكرة، وإنشاء مؤسسات توافقية، وعمليات حكوميّة منظمّة، وإنهاء العنف. ولكن نادرًا ما تنتهي العداوات والقوى المسلحة التي أدت إلى النزاع، أو يدوم وقف إطلاق النار طويلًا. ومن الأمور التي يسلّط هذا الدليل تركيزًا خاصًا عليها وضع الدساتير في ظروفٍ نزاعيّة.

### ٣.١.١ الدساتير كرموز وبيانات رسميّة وأحكام قانونيّة

لكلّ دستورٍ أبعادٌ شتى. وقد ميّز أحد المرجعيّين المرموقين في شأن الدساتير - الأستاذ الراحل كينث هوير - بين من ينظر إلى الدستور أساسًا، وحصراً إلى حدّ ما، كوثيقة قانونيّة، لا مجال فيها، بالنتيجة، لأيّ شيءٍ عمليّ سوى لأحكام القانون، ومن ينظر إلى الدستور كشيءٍ من باب البيان الرسمي، فعل الإيمان، بيان بالمثل، «ميثاق الوطن» (هوير ١٩٦٦). ومنذ أن كتب ذلك في عام ١٩٦٦ اشتدّت المناظرة حول الوظيفة الصحيحة للدساتير.

## ١.١.٤ الدساتير كعقود فيه ما بين الشعب أو الشعوب

من الناحية الجوهرية الدستور أساسٌ لتنظيم الدولة. الدولة هي الآلية التي يتيح المجتمع من خلالها ممارسة الصلاحيّات السياسيّة والإداريّة والقضائيّة، من أجل ضمان النظم والقوانين، وحماية حقوق الناس، وتنشيط الاقتصاد وتنظيمه. وإذ حلّت فكرة سيادة الشعب محلّ غيرها من العقائد حول المصدر الأعلى للسلطة النهائيّة فقد بات يُنظر إلى الدستور كعقد بين أفراد الشعب على شكل الحكم الذي يرغبون فيه. وهذا في معظم الحالات خيال، على اعتبار أن الناس ربّما لم يكن لهم دور جوهري في وضع الدستور أو حتّى التأثير في القرارات المتخذة في شأنه. ولكن بفعل مفهوم سيادة الشعوب والحق الأساسي للشعوب في المشاركة في الشؤون العامّة، هناك ميلٌ، وأحياناً دافعٌ لا يقاوم، إلى النهوض بالمشاركة الشعبيّة في وضع الدساتير (وهو بعضٌ من مُلهمات هذا الدليل).

لكنّ فكرة الدستور كعقد اجتماعي تشتقّ من تطوّر آخر حديث - عقد ليس في ما بين الشعب يكون كل فرد طرفاً فيه، بل بين مجموعاتٍ سكانيّة متنوّعة في دولةٍ غالباً ما تكون جديدةً نسبياً وتكون الروابط بين المجموعات المحليّة المختلفة قليلةً وضعيفة، فتقرّر المجموعات المحليّة أساس تعايشها الذي يجسّد بعد ذلك في الدستور، ولا يكون على أساس العلاقات بين الدولة والمواطنين فقط، بل على أساس علاقاتها بالمجموعات المحليّة أيضاً، وعلاقات المجموعات المحليّة في ما بينها. في مثل هذه الأوضاع ينصّ الدستور أحياناً على «الشراكات» في ما بين المجموعات المحليّة في الحكومة والأشكال الأخرى لتقاسم السلطة المجتمعيّة.

## ١.١.٥ توجّه الدساتير الجديدة

على هذا النحو - وبسبب التفاهات والتوقّعات المتغيّرة لوظائف الدولة، والتي باتت تتضمّن الرفاهية العامّة والسياسات الموضوعية من أجل قيام مجتمعٍ عادل، والنهوض بالحقوق بدلاً من مجرد حمايتها، والإدارة النزيهة، والبيئة المستدامة - يتجاوز نطاق الدستور المعاصر بكثيرٍ نظيره الأسبق. تعامل ذلك الدستور أساساً مع هياكل الدولة وصلاحيّاتها (وغالباً ما تبنّى طريقة انتخاب الهيئة التشريعيّة أو الحكومة بدل أن يكون هو واضعها). لم يحدّد الدستور سياسات الدولة، بل ترك للعمليّة السياسيّة أن تطوّرّها داخل إطار الدستور. ومع صعود الطبقات المتوسطة في القرن التاسع عشر تمّ إدماج بعض الحقوق المدنيّة للمواطنين (بما فيها حقّ التملك) في إطار وضع السياسات والقوانين، ولكن لم تكن هناك قيود جادّة على سلطة الدولة لفترة طويلة.

مع ازدياد وظائف الدولة وصلاحيّاتها وواجباتها أخذ الدستور يتدخّل في شؤون المجتمع، محاولاً تغييره، ومساعدة المواطنين المحرومين أو المجموعات المحليّة المحرومة، وتولّي مسؤوليّة التعليم والصحة والاقتصاد والمسائل الأخرى التي تمسّ المجتمع بشكلٍ عميق. وكانت الهند من أوائل البلدان التي رأت الدستور وسيلةً لتحوّل العلاقات الاجتماعيّة والسياسيّة والاقتصاديّة. وقد انتقد بعضهم هذا التطوّر لسببين. فهم يعتقدون أن الوظيفة الصحيحة لأيّ دستور هي تعريف مؤسسات الدولة وتحديد وظائفها. ويقولون إن استحالة تحقيق معظم القيم والطموحات الدستوريّة تنزع المصادقيّة والشرعيّة من الدستور. وهذا موقفٌ يصعب الجزم به لصدوره غالباً عن إيديولوجيا المعلق.

في كثير من البلدان التي تعاني الفقر الشديد لن يتمتع الدستور الذي يندم فيه الالتزام بإزالة الفقر وضمان العدالة الاجتماعيّة سوى بالقليل من الشرعيّة لدى عامّة الشعب. كما توجد أخطار أخرى في دستور يُقصد منه تحويل المجتمع؛ فهو يأتي بتوقّعات رقيقة قد تؤدّي أيضًا إلى فقدان الشرعيّة إذا لم تلدّب. ومما لا شك فيه أن الدستور الذي يسعى إلى تحويل العلاقات الاجتماعيّة والاقتصاديّة سيواجه بشكلٍ مؤكّد مقاومةً من قبل الموسرين وأصحاب الامتياز الذين يتمتّعون عادةً بالنفوذ والمهارات الكافية لتقويض الدستور.

## ٦.١.١ خيارات لوضع الدستور

هناك أيضًا بعض القضايا الأخرى التي تشكّل معضلات خطيرة لوضع الدساتير. ما قدر الامتياز الذي ينبغي للدستور إعطاؤه للفوارق العرقيّة؟ ما هو التوازن الصحيح في ما بين الهويّات الوطنيّة والقبليّة والدينيّة والغيويّة؟ أضح أخلاقيًا تصميم كل القرارات للتصويت بالأغليبيّة؟ ما هو التوازن المناسب بين المبادئ وتفصيل السياسات؟ هناك بعض المبادئ التي يجب النصّ عليها في الدستور؟ أتوجد شؤون من الواضح أنّها تخضع لصنع القرار الحكوميّ إلى درجة أنّها يجب ألا تثبّت أبدًا في الدستور (إذا وجدّت فما هي)؟ يمكن طرح الأسئلة نفسها حول المؤسسات، وتحديدًا مع التسليم بالموضوعة الحاليّة لإنشاء مؤسسات مستقلّة. أكون وجود عدد أكبر من اللازم من المؤسسات المستقلّة عائقًا أو معجزًا للدولة ومقوّضًا للعمليات السياسيّة الشرعيّة؟ في كل هذه الطرق هل يصبح الدستور جامدًا متصلبًا أكثر من اللازم وغير قادر على الاستجابة للمشاكل غير المتوقّعة؟ هناك مشاكل في دستور يكون طويلًا، كما هي الحال في كثير من الدساتير الجديدة؛ ما معايير نجاح الدستور التي ينبغي لوضعها تطبيقها؟ أكون طول العمر أحد هذه المعايير؟ وإذا كان فلماذا؟ ألا ينبغي لكل جيل («الشعب» لهذه اللحظة) أن يقرّر نظام الحكم الخاصّ به؟

خلص العالم السياسيّ المرموق جوفانيّ سارتوري، في تقييمه للكثير من هذه القضايا، إلى أنّ «الدساتير الأحدث هي أدوات ضعيفة للحكم» (سارتوري ١٩٩٧: ١٩٧). قد لا يكون لهذه الخلاصة صدّي جيّد لدى بعض المعلقين الآخرين الذين يرون أن الدستور في العالم المعاصر يجب أن يؤدّي عدة وظائف مهمّة، ويجب أن يوازن في ما بين المصالح المتنافسة. على واضعي الدساتير تحديد توجّه الدستور ونطاقه. لأغراض هذا الدليل نحن في حاجةٍ إلى فهم تأثير الوسائل المختلفة لوضع الدساتير في توجّه الدستور ونطاقه، وبالأخصّ عواقب المشاركة العامّة. وسوف نناقش هذه المسألة باستفاضة.

## ٧.١.١ دسترة المسؤوليّات والواجبات

يعود هذا القسم إلى أحد الأبعاد القانونيّة الرئيسيّة للدستور. ليس الدستور قانونًا فقط بل هو القانون الأسمى. ما يعني أن أيّة قوانين أو سياسات لا تتسق مع الدستور تكون باطلة، وأنّ العقد الاجتماعيّ مصون في عناصره الرمزيّة والموضوعيّة. كما أن الدستور يربط كل الشعب ومؤسساته، لا أجهزة الدولة وحدها. وقد بيّنت التجارب أن أغراض وإملات الدستور لا تتحقّق بسهولة، وأنّ من الصعب تأسيس سيادة القانون الذي تمارس الدولة صلاحيّاتها بمقتضاه للأغراض التي منحت من أجلها هذه الصلاحيّات أو وفقًا للإجراءات

المنصوص عليها في الدستور. ولأن هذا ليس أمرًا سهلاً، خصوصًا في المجتمعات التي تكون مصادر السلطة الأخرى (مثل العادات أو الدين) غير متّسقة مع تلك الواردة في الدستور، ينبغي لواضعي الدستور الانتباه بشكلٍ خاصٍّ للقواعد والإجراءات المتعلّقة بالتنفيذ والإنفاذ.

## ٢.١ قضايا متعلّقة بالعمليّات

في هذا القسم نطرح نظرة عامّة حول القضايا التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند تصميم عمليّة وضع الدستور.

### ١.٢.١ تغيير الأفكار والممارسات الخاصّة بوضع الدستور

تغيّرت العمليّات المتّبعة لوضع الدساتير مع مرور الزمن. كان في السابق من امتياز الملك (أو الملكة) أن يقرّر الدستور ويمنحه للشعب. نجد آثارًا لهذا المعتقد في دساتير عدّة وضعت حتّى عهد قريبٍ كالقرن العشرين (على سبيل المثال في إثيوبيا، والأردن، والكويت، ونيبال، والسعوديّة). وكانت دساتير كثيرة قد فرضت على الشعب المهزوم أو المستعمر (مثلًا في الأنظمة الغربيّة الإمبرياليّة، دستور ماكارثر في اليابان بعد الحرب العالميّة الثانية، وبقدرٍ أقلّ في ألمانيا ما بعد الحرب، وفي المستعمرات عند استقلالها). في أوائل القرن العشرين ومنتصفه أصبحت العمليّات الديمقراطيّة لوضع الدساتير هي القاعدة مع إعطاء المسؤوليّة الرئيسيّة لبرلمان أو جمعيّة تأسيسيّة (رغم أن الكثير من الدساتير كانت لا تزال توضع بلا مشاركة عامّة كبيرة). ومنذ الربع الأخير من ذلك القرن كان التركيز قد انتقل إلى المشاركة الشعبيّة النشطة والمكثّفة في العمليّة، سواء كأفراد أم منظمات اجتماعيّة أم مجتمعات (كما تم في بلدان ذات تنوع كبير مثل: بوليفيا، وكينيا، وبادوا غينيا الجديدة، وتايلاند، وأوغندا). وساهم توسيع مفهوم حقوق الشعب الديمقراطيّة، بما فيها المشاركة العامّة، كما هو منعكس في العهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة، وبالأخصّ حقّ تقرير المصير، في جعل هذا التحوّل يتم بسهولة كبيرة.

المشاركة العامّة في سياق تنوع الأغراض التي يمكن توقّع تحقيقها من دستور معاصر، تؤدّي إلى عمليّة معقّدة، وفي أحيان كثيرة مطوّلة، ففي العصور السابقة مثل الخبراء في القانون الدستوريّ والعلوم السياسيّة، في ظل السلطة التنفيذية (أو، الأقلّ تواترًا، السلطة التشريعيّة) دورًا رئيسيًا في العمليّة. أمّا اليوم فإن نطاق المشاركين في عمليّة وضع الدستور قد توسّع إلى حدّ كبير، وكذلك القضايا التي يجب على الدستور مناقشتها. كنتيجة لذلك يعطى اهتمام كبير لتصميم عمليّة وضع الدساتير والمبادئ الأساسيّة التي يجب أن تحدّد مضمون الدستور. وكثيرًا ما يكون تصميم العمليّة مسألة خاضعة للمفاوضات المحليّة (التي يمكن أن تطول). وأحيانًا يقرّرها المجتمع الدوليّ أو تخضع لتأثيره (وبالأخصّ في حالات النزاعات الداخليّة الشديدة، كما هي الحال في أفغانستان، كمبوديا، كينيا، كوسوفو، زيمبابوي).

## ٢.٢.١ هل يمكن تصميم عملية وضع الدستور؟

ينبغي أن تتوافر في فكرة تصميم عملية وضع الدستور درجة عالية من العقلانية، تقوم على فهم عواقب الترتيبات الممكنة المختلفة. في السنوات الأخيرة كان الباحثون يحاولون أن يقدِّروا من الأكفأ، على سبيل المثال، للقيام بمهمة وضع الدستور، أبرلمان أم جمعية تأسيسية؟ وما الذي يرجح توليد التوافق في الآراء، الشفافية أم قدر من السرية في المفاوضات؟ وما إذا كان ينبغي فرض مواعيد نهائية للانتهاء من المراحل المختلفة للعملية، وكذلك عواقب المشاركة العامة بدرجة عالية. ومما يجب ذكره هنا أن البحوث ليست من التقدّم بحيث نثق بأيّة تنبؤات، بالرغم من أن دراسات الحالة تبدأ الآن في توفير بعض الأسس لتقديم المشورة في شأن التصميم.

من الصعوبات الأخرى أنّ وضع الدساتير، ولو كانت لدينا المعرفة الكافية لتصميم العملية، هو أمر سياسي إلى أقصى درجة، وتصاحبه مصالح مهمة لمجموعات عديدة في المجتمع، بخاصة من السياسيين. هكذا لا تكون عمليات وضع الدساتير مصممة بقدر ما تكون نتيجة تفاوض. ففي الكثير من الحالات لا يوجد سوى نطاق ضيق للسيطرة على الفاعلين السياسيين الذين يسعون إلى الهيمنة على العملية. كان هناك اتفاق كبير على تصميم العملية الكينية التي بدأت في نهاية عام ٢٠٠٠ انطوت على إعطاء دور رئيسي للخبراء، ودرجة عالية من المشاركة العامة. ولكن عندما اتّضحت آثار وضع الدستور الفعلية (وربما أيضًا مع نموّ وعي الشعب للسلطة) تم حلّ الاتفاق، عندما حاول السياسيون استبعاد آخرين من وضع القرارات. في منتصف العام ٢٠٠٤ استولى السياسيون على زمام الأمور، وأصبحت العملية التي بدأت في عام ٢٠٠٨ مركزة بثبات في أيدي الطبقة السياسية.

إضافةً إلى ذلك تولّد العملية قوّة دفع خاصّة بها، وتؤدّي المشاركة العامة إلى التوسّع في أجندة الإصلاحات، وتوسّع المجموعات المستبعدة حتّى هذا اليوم إلى التمثيل، ويظهر المفسدون بصورة غير متوقّعة - كلّ ذلك يمكن أن يجهد المخطّط الأصلي ويكون عبئًا عليه. قد تكون هناك مقاطعة انتقائية للعملية من قبل جماعة ذات مصلحة (أو حتّى تخويف هؤلاء المشاركين في العملية كما في العراق والصومال). وسيشمل جزء كبير من العملية المفاوضات بمستويات مختلفة وعند مراحل مختلفة من العملية، وحينئذٍ لا يمكن التنبؤ بنتائجها. ويمكن القول إن بقاء العملية يعتمد على التوفيق بين هذه القوى أو الاستجابة بشكلٍ بناء لمطالب جديدة. إن الإحساس بديناميّة العملية لعامل مهمّ.

عند تصميم العملية يكون الاهتمام مركّزًا إلى حد كبير على ما يمكن أن نسميه بالعملية «الرسمية»، أي المؤسسات التي أنشئت أو استخدمت للمداولة والقرارات، والناخبين والجماعات ذات المصالح الممثلة رسميًا، وقواعد صنع القرار، وما إلى ذلك. لكن هذه لا تحوش نطاق تعقيد النشاطات، بما في ذلك ممارسات الضغط السياسي (اللوبي) والمخططات والألعاب السياسية، التي تتم خارج العملية الرسمية. وقد تجري منظمات المجتمع المدنيّ الوطنيّة والأجنبيّة عمليّة من نوع ما، أو جانبًا من جوانب العمليّات (مثل: التربية المدنيّة، أو تعبئة المجتمعات المحليّة المهمّشة؛ انظر الجزء ١.٤). ويمكن أن يؤدّي المجتمع الدوليّ دورًا حاسمًا لكنه قد يكون مرتجلًا بلا نص مكتوب. كما يمكن أن تكون هناك عمليّة «رسمية» موازية أو سرّيّة تتضمّن كل أنواع المفاوضات بين الأطراف (وغيرهم) ممّن لهم تأثير كبير في النتائج (مثلًا في ما يتعلّق



بدستور اليابان بعد الحرب العالميّة الثانية، أو ضغوط الولايات المتّحدة غير الرسميّة، وأحياناً المستترة على أفغانستان والعراق). في الواقع لا يمكن - وربّما لا ينبغي - أن تشمل العمليّة الرسميّة كل هذه المجموعات والنشاطات، لكنّ في مقدور بعضها أن يقوِّض المبادئ الأساسيّة للعمليّة الرسميّة وأهدافها وإجراءاتها، وأن يجزّدها من الشرعيّة، ويلفت إلى حدود السيادة الوطنيّة في صيانة العمليّة.

## ٣.١ المكوّنات والقضايا الرئيسيّة لعمليّة وضع الدستور

### ١.٣.١ أهميّة التصميم

لتصميم العمليّة عدد من المكوّنات. فالتركيز الأساسيّ يكون على الوسيلة التي يتم بموجبها تأليف الدستور وتشريعه، وتتضمّن الفاعلين الرئيسيّين وأشكال التمثيل ونمط التشريع. لكنّها قد تتضمّن أيضاً ترتيبات مؤقتة يتمّ العمل بها حتّى يصير الدستور الجديد نافذاً، والأهداف والمبادئ المقرّرة لمحتوى الدستور، والمراحل المختلفة للعمليّة، وإدارة العمليّة وتمويلها. كما يعمل التصميم أيضاً بمثابة خارطة طريق أو جدول زمنيّ، محدّداً التسلسل والموعد النهائيّ للنشاطات والقرارات المؤدّية إلى اعتماد الدستور. ولا بدّ من الإشارة إلى أن النطاق الصحيح للتصميم يختلف من تجربة إلى أخرى. فبعضها يكون حدّاً أدنى (كما في كمبوديا [١٩٩٣]) والآخر يكون مفضلاً إلى حد كبير (كما في أوغندا [١٩٩٥] وكينيا [٢٠٠٥]).

ويمكن أن يأخذ التصميم أشكالاً عديدة. تنطوي عادةً على اتّفاق بين الفاعلين الرئيسيّين (الأطراف السياسيّة أساساً)، أو التشريع (قائماً بذاته أو كجزءٍ من دستورٍ مؤقت)، أو اتّفاقية أو معاهدة دوليّة (وفي هذه الحال يتوقّع أن يكون جزءاً من ترتيبات معقّدة بما فيها وقف إطلاق النار وإقامة السلام). وممّا تجدر الإشارة إليه أنّه كلّما زاد توافق الآراء حول العمليّة زادت فرص النجاح (رغم أن العمليّة تنتج ديناميّاتها الخاصّة التي يمكن أن تتشكّل في جوانب من العمليّة، كما نوهنا سابقاً).

صمّمت عمليّات وضع الدساتير بطرقٍ مختلفة. أثناء فترة إنهاء الاستعمار وضعت القوّة الاستعماريّة العمليّة. هكذا فُرضت على الهند [١٩٥٠] عمليّة هي غاية في التفصيل من حيث الإجراءات والمضمون أو وضع دستورها لما بعد الاستقلال، والذي وافق عليه حزب المؤتمر الهندي مكرهاً. ولكن بعد تأسيس باكستان استطاع الهنود تبسيط العمليّة. وفي فترة ما بعد الاستقلال كثيرًا ما تتقرّر العمليّة بوساطة الحكومة، وأحياناً بعد مناقشات مع المجموعات المعنيّة (مثلما حدث في تنزانيا عام ١٩٦٥ عندما أصبحت دولة ذات حزب واحد، وفي زامبيا عام ١٩٩١ عندما ابتعدت عن دولة الحزب الواحد، وفي أوغندا عام ١٩٨٢، وغانا عام ١٩٩٢ وأخيرًا في نيجيريا في الأعوام ١٩٧٩، ١٩٨٩، و١٩٩٩. أمّا العمليّة في العراق فصمّمتها أساساً الولايات المتّحدة التي كانت قوّة احتلال (بالرغم من أنّها قدّمت بعض التنازلات المهمّة للمجموعات المحليّة).

كثيرًا ما تكون العمليّة نتيجة مفاوضات بين الأحزاب السياسيّة (كما في جنوب إفريقيا [١٩٩٦]، وفيجي [١٩٩٧]، وكينيا [٢٠١٠]) أو نطاق أكبر من الجماعات ذات المصالح (كما في الدول الناطقة بالفرنسيّة في غرب إفريقيا من خلال مؤتمرات وطنيّة). وفي الأوضاع النزاعيّة وما بعد النزاعيّة نجد بشكل ملحوظ أن التصميم جزء من مجموعة معقّدة من الترتيبات، بما في ذلك وقف إطلاق النار، ونزع الأسلحة، وإدماج القوآت المسلحة.

وغالبًا ما تضع التصميم أحزاب داخلية في نزاع. كانت نيبال في عام ٢٠٠٦ حالة غير عاديّة، إذ أبرمت اتّفاقيّة بلا أيّ تدخل خارجي. وفي أكثر الحالات كانت الاتّفاقات حول العمليّة في هذه الأوضاع تشرك المجتمع الدوليّ بشكل كبير. الوضع في البوسنة والهرسك [١٩٩٥] مثال رئيس، ولو استثنائيّ نوعًا ما، على ذلك؛ إذ كان الدستور نفسه من وضع المجتمع الدوليّ في إحدى ثكنات الجيش في الولايات المتّحدة، فلم تتبع ذلك أيّة عمليّة. وفي العادة يوضع التصميم (أو على الأقلّ خطوطه الرئيسيّة) في مؤتمرات دوليّة أو عن طريق مفاوضات دوليّة (كما في أفغانستان وكمبوديا)، أو تحت وساطة مكثّفة من قبل الدول السائدة المهتمّة، ومعظمها غربيّة (كما في السودان، ودول يوغوسلافيا السابقة، وكوسوفو). أمّا العمليّة الصوماليّة فقد تم الاتّفاق عليها من خلال وساطة «الهيئة الحكوميّة الدوليّة المعنيّة بالتنمية» بتسهيل من الحكومة الكينيّة عام ٢٠٠٤.

ومما لا يثير الدهش أن المبادئ ومستوى التفصيل يختلفان تبعًا للسياق والأحزاب الرئيسيّة المشمولة، إذ تكون العمليّة أكثر تفصيلًا عندما يتم التفاوض عليها محليًا، وتكون متناثرةً عندما يشترك فيها المجتمع الدوليّ (ويبدو أن السودان حالة استثنائيّة). ثمة دور أصغر يؤدّبه الخبراء عندما يكون المجتمع الدوليّ مشاركًا، أمّا ملكيّة العمليّة فإنها مشمولة ضمّنًا في نمط صنع القرار حول العمليّة، كما هي حال مستوى المشاركة الشعبيّة.

هناك مزايا كبيرة في وجود عمليّة مصمّمة، فإنّها لطريقة مهمّة لتعريف الفاعلين الرئيسيّين وإطلاع الجمهور على الأهداف وخارطة الطريق، بما في ذلك دورهم الخاص. كما أنّها توفّر إرشادًا حول الإجراءات وتوقيتها للمسؤولين عن إدارة العمليّة، ومن شأنها تحجيم الخلافات حول أدوار الفاعلين كلًّا على حدة. إضافةً إلى ذلك يمكن أن تعطي ولو إشارةً إلى الموارد المطلوبة. وكثيرًا ما تؤثر قواعد صياغة الدساتير واعتمادها في ناتج العمليّة بالنسبة إلى شرعيّتها وتوجّه الدستور ومحتواه، فعندما تسود أحزاب سياسيّة سيؤجّه المزيد من الانتباه نحو نظام الحكم، وكلّما كانت العمليّة تشاركيّة يربّح أن يكون الدستور أكثر تطلّعًا وطموحًا.

## ٤.١ المهام والمسؤوليات المرتبطة بوضع الدستور

أصبح وضع الدساتير معقّدًا، ينطوي على عددٍ من المهامّ والمراحل وكثيرةً من الفاعلين والمؤسّسات. من العناصر الأساسيّة لتصميم عمليّة ما أن تُراجع المهامّ وتُحسّم كميّة تخصيصها والحصول على الموارد اللازمة للقيام بها، والتسلسل الذي تجرى به هذه المهامّ. في الأقسام التالية تناقش بعض من التفصيل الخيارات المتاحة لكل واحدة من هذه القضايا، وبعض المهامّ الرئيسيّة التي كثيرًا ما تجرى كجزءٍ من العمليّة.

إذا وضع الدستور في أوقات الاستقرار تكون هناك خيارات كثيرة للعملية، بما فيها مستوى أعلى من المشاركة العامة. وإذا كان البلد خارجًا من حالة نزاع داخلي أو خارجي يكون هناك ميل نحو عملية أكثر إحكامًا، مع قدر محدود من المشاورات العامة، أو من دونها على الإطلاق. ومما تبيّن بشكل متزايد أن المفاوضات التي تجرى خلال نزاع جارٍ تأخذ شكل تسوية دستورية، وفي هذه الحالة تكون العملية خصوصية، وكثيرًا ما تكون سرّية، وتخضع بالكامل لسيادة زعماء «الطوائف المتحاربة»، مع قليل من المشاركة العامة.

## ١.٤.١ الموارد

في هذه الأيام لا يمكن وضع الدساتير بالرخص. العملية كما ستُشرح أدناه تكلف الكثير. مرّ عددٌ من البلدان التي تسعى إلى وضع دستورٍ جديدٍ والشروع في بداية جديدة بفترة طويلة من النزاع، نتج منها استنفاد مواردها أو استيلاء أمراء الحرب عليها وتدمير اقتصادها، فهي تواجه حالة فقر مدقع وخزانة فارغة. لذا من الضروريّ عند مرحلة مبكرة من التخطيط للعملية إيلاء عناية دقيقة للعواقب المالية والوسائل المطلوبة لجمع أموال كافية. إذ يستحق كل الناس عملية نزيهة وتشاركية وفعّالة، ولكن لا يستطيع كل بلد تحمّل هذه النفقات. ممكن في كثير من الأحيان الحصول على مساعدات خارجية في شكل مساعدة نقدية أو معدّات أو أفراد، لكنّ ذلك قد يتحقّق على حساب فقدان بعض السيطرة الوطنية على الأجندة، وأيضًا على العملية. في هذه الحال يجب إيجاد الطرق المناسبة لتحجيم التكاليف أينما أمكن، ففي بعض الأحيان يجب الاستغناء بعض الأهداف الطموحة للعملية. لكن إذا كان تصميم العملية جيّدًا، وبُذلت الجهود لتفادي الإسراف في الإنفاق فمن المرجّح أن يقدم المجتمع الدوليّ المساعدة. ينبغي عمل تقديرات مبكرة للتكاليف، حتّى يمكن التخطيط للعملية بصورة واقعية، والشروع في الجهود لتأمين الدعم من المصادر الخارجية.

## ٢.٤.١ تحديد التسلسل المرحليّ للعملية

نقصد بعبارة «تحديد التسلسل المرحليّ»: كيف سيتم تنظيم المراحل المختلفة للعملية وترتيبها؟ وما إذا كانت هناك حدود فاصلة واضحة بينها، وما إذا كانت بداية العملية ونهايتها تعتمدان على عمليّات وقرارات متوازية. لدينا هنا قضيتان منفصلتان تمامًا، تنشأ الأولى عندما يكون وضع الدستور جزءًا من عملية أوسع لإنهاء النزاع المسلح وإقامة نظام سلمي. يكون السؤال عندئذٍ: بأيّة مرحلة يصبح وضع الدستور مجددًا ومركزيًا؟ فقد تكون هناك مسائل مبدئية مهمة يجب حلّها أولًا: وقف إطلاق النار، السيطرة على الأسلحة، وتدابير أخرى لبناء الثقة، وتفاهات مبدئية حول عمليّات كشف الحقيقة والمصالحة، والمفاوضات على الإفلات من العقاب، وبعض الترتيبات المؤقتة (من السماح للمتمرّدين أو المجموعات المستبعدة بأداء دور في مسائل الحكم اليومية)، وذلك قبل قيام الأطراف بالتفاوض على مبادئ النظام الدستوريّ الجديد.

كانت هذه الاعتبارات حاسمة في جنوب إفريقيا، وبشكلٍ عامّ كان تحديد التسلسل المرحليّ الذي أدّى إلى اعتماد الدستور النهائيّ قد سهّل عملية وضع الدستور. من ناحيةٍ أخرى، تبين تجربة نيبال الأخيرة (ابتداءً من عام ٢٠٠٦) بأنّه ما لم يتم التعامل مع هذه المسائل أولاً وبشكلٍ مقبول ومرضٍ، فقد تتعثر الأطراف في عملية وضع الدستور. ولكن قد يتطلّب الأمر اتفاقاً عريضاً من نوع ما حول كيفية إدارة الدولة في المستقبل (أي مبادئ الدستور الجديد)، وذلك للتعامل مع القضايا المبدئية المذكورة أعلاه. وأحياناً يكون هناك موقف وطنيّ محدّد يحكم مسألة التوقيت. يقال إن كوري أكينو رئيسة الفلبين أرادت وضع دستور بصورة عاجلة بعد انتخابها والإطاحة بالرئيس السابق ماركوس، والسبب أنّها كان خائفة من انقلاب عسكريّ يقوم به الجيش، وشعرت بأن وجود دستور جديد سيحجم سلطة الجيش ويردعه. أمّا في نيبال فلم تكن هناك مثل تلك العجلة؛ كان الملك قد أجبر على التخلي عن سلطته، وأدت اتفاقية مبدئية بين الماويين (الذين أنهوا تمردهم منذ قليل) وبين الأحزاب «الديمقراطية» إلى وضع أساسٍ مقبول ومرضٍ سمح لهم بتحديد توقيتات أكثر تمهلاً لوضع دستور جديد.

في أي وضع لم ينته فيه النزاع بشكلٍ كامل يكون أحد العوامل ذات الصلة الداخلة في قرار توقيتات عملية وضع الدستور هو اعتبار المرحلة التي يمكن أن تتحقّق فيها أكبر مشاركةٍ عامّة، والتي قد تكون بعد وقف إطلاق النار بفترة طويلة جدّاً. قد يحدث أحياناً أن مثل هذه المشاركة تتوسّع مع سير العملية خطوات إلى الأمام، وتستقرّ المسائل، ويبدأ الناس يشعرون بأمان أكثر. نحن نقترح عندما لا تكون المشاركة العامّة الكبيرة مجدية، أن يتم التركيز على الترتيبات المؤقتة، والنهوض بأكبر قدر ممكن من المشاركة العامّة، ولكن مع إبقاء خيار العملية الأكثر تشاركاً مفتوحاً لما بعد. (انظر الجزأين: ٩.١.٢ و ٢.٢.٢)

هناك توترات أخرى في عملية وضع الدساتير في الأوضاع النزاعية وما بعد النزاعية، وهي الموازنة بين بناء السلام الذي ربّما يكون مفضلاً لدى المجتمع الدوليّ، وبين الضغوط العامّة المحليّة لإيجاد دستور جديد؛ حوافز وقف القتال مقابل المحاكمات لمرتكبي جرائم الحرب والجرائم ضدّ الإنسانية (ما يثير أسئلة صعبة حول الإفلات من العقاب، مضافاً إليها حظر العفو بمقتضى المعايير الدوليّة الناشئة)، والاختيار ما بين إجراء الانتخابات قبل العملية، ومن جهة حتمية بناء الثقة، بين الطوائف المتحاربة وبينها وبين عامّة الشعب من جهة أخرى.

أمّا السياق الثاني الذي تثار فيه قضية تحديد التسلسل المرحليّ فهو عندما تتوافر الظروف لوضع الدستور، ويصبح السؤال ما هي أفضل طريقة لتنظيم المهامّ الضرورية؟ في هذه الحال يعتمد التسلسل على عوامل متنوّعة، بما فيها مقدار المشاركة العامّة وتوزيع مسؤوليات المهامّ المختلفة؟ كما يعتمد التسلسل على أغراض العملية التي قد تتضمّن المصالحة الوطنية وبناء الأمة والديمقراطية. ومن البديهي أن تكون الخطوة الأولى هي الاتفاق على الحاجة إلى الإصلاح الدستوريّ والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها وطرائق العملية. أمّا الخطوة التالية فهي إشراك الجمهور في العملية، بتوفير التربية المدنية وإتاحة المعلومات له حول العملية، واستطلاع آراء الناس حول الإصلاح الدستوريّ. هناك طرق مختلفة لإشراك الناس؛ منها السعي إلى الحصول على الرأي العامّ على أساس استبانة أو عن طريق عملية غير محدّدة، أو على أساس مشروع دستور - أو توليفة من كل هذا. ومن المهامّ المركزيّة صياغة الدستور، وهنا تكون القضية الحرجة: تحديد من ينبغي أن يتولّى المسؤولية الرئيسيّة لهذا العمل. أمّا المناظرة

حول مشروع الدستور وتشريعه فتأتي في المراحل التالية التي غالبًا ما تُعدّ هي النهائيّة. إنّما اعتماد دستور جديد هو فقط البداية لمهمّة تأسيس نظام سياسي واجتماعي جديد، وإنّه لمن المهمّ أن توضع في الاعتبار استراتيجيات التنفيذ كجزء من وضع الدستور.

ثمّة قضية خاصّة في تحديد التسلسل المرحليّ ألا وهي ما إذا كان ينبغي لوضع الدستور أن يتبع الانتخابات أم أن يسبقها، إذ إن جدولة العمليّة قبل الانتخابات التشريعيّة يمكن أن تكون مفيدة، فيما يكون المندوبون على الأرجح أقلّ معرفةً بالمناصب التي سيشغلونها في منافسات انتخابيّة لاحقة أو في الحكومة. بل المرجّح أنّهم سينظرون نظرةً أشمل إلى المستقبل، ويعتنون بنطاق من المصالح أوسع من نطاق مصالحهم الشخصيّة الضيّقة.

القضيّة العامّة الأخرى المتعلّقة بتحديد التسلسل المرحليّ هي متى يستشار الشعب قبل تحضير مسودّة المشروع أم بعده. المشاورات اللاحقة تتيح للجمهور فرصة التعليق على مقترحات ملموسة، أمّا المشاورات السابقة فتوفّر نطاقًا أكبر للتعبير عن الآراء العامّة وتحسين المبادرات الشعبيّة. من الممكن أن تجرى مشاورات عامّة قبل إعداد المشروع وبعده، وقد صار ذلك ممارسة شائعة الآن (كما في كينيا وبوليفيا).

طوال عمليّة وضع الدستور هناك كثير من الأفراد والأحزاب والمجموعات المحليّة والجماعات ذات المصالح يؤدّون دورًا فيها، ويعطون من وقتهم، وينخرطون بحماسة، ويمارسون الضغط السياسيّ (اللوبي) من أجل قيم ومؤسسات وإجراءات مختلفة، ويعلمون أو يتعلّمون عن الدساتير، ويداولون ويقرّرون. إذن عند تخطيط المراحل المختلفة يكون من الضروريّ الاتّفاق على دور هؤلاء الفاعلين، وما شكل تمثيلهم، وكيف سيعبّرون عن آرائهم، وما الدور الذي سيؤدّونه في صنع القرار الفعليّ.

## ٣.٤.١ المواعيد النهائيّة

من المفيد أن تكون هناك مواعيد نهائيّة لمراحل العمليّة المختلفة؛ وهي غالبًا ما يكون منصوصًا عليها في تشريع أو في وثيقة تأسيسية. إنّما يجب أن توضع المواعيد النهائيّة في الاعتبار بشكلٍ دقيق؛ إذ يمكن للمواعيد النهائيّة الأقصر من اللزوم أن تقيد المشاركة العامّة، وتترك الانطباع بأن العمليّة تخضع للتلاعب بها، بينما يمكن المواعيد النهائيّة الطويلة أن تمطّ العمليّة دون داع، في حين أن الحاجة تستدعي توفير الشعور بالنهاية وإنشاء نظام جديد. غالبًا ما تتجاوز العمليّات التقديرات الأصليّة أو المواعيد النهائيّة المتفق عليها. وتختلف الأسباب: تعقيد العمليّة، بطء في الانطلاق، خطأ - بحسن نية - في تقدير الوقت المطلوب، تدبير الموارد الماليّة وغيرها من الموارد، والطوارئ، المصالح الشخصيّة للمندوبين والمفوضين وموظفي المؤسسات المستفيدين من إطار العمليّة.

من المؤكّد أن المواعيد النهائيّة يمكن أن تكون مفيدة، لكنّها تحتاج إلى آليّة تنفيذ، أو طريقة ما لمعاقبة من لا يلتزم بها. والواقع أن المواعيد النهائيّة كثيرًا ما تخفق بسبب عدم وجود الإرادة السياسيّة، أو أن بعض المسائل العالقة من الماضي لم يتم التعامل معها. (مثال ذلك: العمليّة في نيبال). فالحقيقة أن عمليّات وضع الدساتير أصبحت الآن غايةً في التعقيد، وتتطلب توافق الآراء عند المراحل المختلفة لكي تواصل السير، لكنّ من السهل الافتراض خطأً أنّ العمليّة ستكون سلسلة.

## ٤.٤.١ الاتّفاق علمه أجندة للإصلاح الدستوريّ

أحياناً تكون أصعب مهمة في الإصلاح الدستوريّ هي تلك المتعلقة ببناء الثقة حول ضرورة الإصلاح ونوعه والعملية اللازمة لتحقيقه. وفي بعض المواقف تكون الحاجة إلى الإصلاح واضحة للجميع - على سبيل المثال عند الاستقلال، أو بعد ثورة (مثل ذلك: في أسبانيا، هنغاريا، بولندا). غالباً ما يواجه الإصلاح مقاومة من قبل من يكون في السلطة، مثل ماركوس في الفلبين، وموي في كينيا من عام ١٩٩١ إلى ٢٠٠٠، فقد تولّى منصبهما واستوليا على السلطة عن طريق الدستور القائم في حينه. وأحياناً تريد الإصلاح أقلية مستبعدة من الحكومة، لكن الأغلبية تقاومه (بقوة السلاح عند اللزوم)، كما في سريلانكا من الثمانينات إلى العام ٢٠٠٩. في هذه الحالات لا يكون الاتّفاق على الإصلاح (أو مجرد الكلام على الإصلاح) إلا بعد نزاع شديد ربّما قتل فيه الكثير من الناس (كما في جنوب إفريقيا، والسودان، وأجزاء من الهند). وليس من الغريب في هذه الأيام أن يأتي الاتّفاق على الإصلاح أو التفاوض عليه نتيجة ضغوط خارجيّة (كما في أفغانستان، وكمبوديا، وكينيا، والسودان، وتيمور-ليشتي).

قد لا يكون الاتّفاق من الناحية الجوهرية أكثر من مجرد قرار الاجتماع للنظر في الإصلاح، أو قد يكون واسع النطاق إلى حد كبير بالتطرق إلى مجالات الإصلاح، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها، والمؤسسات المشتركة في التفاوض، ووضع تدابير الإصلاح والموافقة عليها. وفي الأوضاع النزاعية وما بعد النزاعية لا يرحح أن يوافق الأطراف على التحدّث عن الإصلاح ما لم يشعروا بأن مصالحهم الحرجة ستكون محميّة. لذا غالباً ما يكون الاتّفاق أو التفاهم المسبق حول صيانة هذه المصالح وحول المبادئ الدستورية الأساسية التي يجب إدماجها في الدستور النهائي شرطاً مسبقاً للمفاوضات. وفي حال مشاركة المجتمع الدوليّ سيكون آنذاك إدماج حقوق الإنسان كما هي مجسّدة في المعاهدات الدولية أمراً ملزماً في أغلب الاحتمالات.

## ٤.٤.١ شكل الاتّفاق

يمكن أن يأخذ الاتّفاق على الإصلاح الدستوريّ أشكالاً مختلفة اعتماداً على السياق. فعندما يصبح المجتمع الدوليّ - وبالذات الولايات المتّحدة - مشاركاً قد تكون هناك معاهدة دولية أو قرار صادر من مجلس الأمن الدوليّ (كما في كمبوديا وتيمور-ليشتي). وعند قيام المناظرة بين الأحزاب السياسيّة - وهو حدث شائع - قد يكون هناك اتّفاق واحد أو أكثر بين الأطراف (كما في نيبال وجنوب إفريقيا). وحتى في مثل هذه الحالات، قد يصبح ضرورياً أن يكون هناك تشريع ما لإعطاء النفاذ للاتّفاق، على اعتبار أنه يمكن أن يؤثّر في صلاحية مؤسسة قائمة (مثل الهيئة التشريعيّة) أو حتى الوسيلة العاديّة لتعديل الدستور، كما يمكن أن يتطلّب الأمر وجود تشريع (حتى المترسّخ منه) في حال عدم وجود ثقة كافية (سوى القليل من الثقة) بين الأطراف الرئيسيّة، كما كان الحال في كينيا [٢٠١٠] عقب تفويض عمليّة ٢٠٠٥، التي نسبت جزئياً إلى عدم الترسّخ. وسيقتضي الأمر وجود تشريع أيضاً إذا كان الهدف إنشاء مؤسسات جديدة للعملية (مثلاً إنشاء مفوضيّة مستقلة، رغم أن

هذا قد يتمّ بمقتضى قانون قائم يجيز لرئيس الدولة أو الحكومة إنشاء مثل هذه الهيئات إدارياً). هذا مع العلم أن التشريع إذا كان مترسّخاً يقلل من المرونة، ولكنّه يضيف أمناً إلى العمليّة، (وهو أحياناً أهمّ من المرونة). في الظروف الاستثنائية يمكن القيام بالعمليّة، التي تنطوي على تغييرات دستوريّة أساسيّة، على أساس التفاهات المتبادلة (بنين وهنغاريا مثالان جيّدان).

## ٦.٤.١ نطاق الإصلاح: مرحليّ، أم أدنيّ، أم كامل؟

إن أحد الاختيارات الأوليّة التي تواجهها البلدان هو ما إذا كان ينبغي الانخراط في تغيير دستوريّ تدريجيّ، أم الاستعاضة عن دستور قائم بوثيقة جديدة تماماً تعكس نظاماً جديداً. لكنّ الواقع هو أن البلدان التي تقرّر مبدئيّاً الشروع في مقارنة واحدة كثيراً ما تغيّرها في النهاية وتعتمد الأخرى بدلاً منها، على سبيل المثال، عندما يتّضح أن التغيير التدريجيّ المطلوب سيكون واسع النطاق إلى درجة أن الأمر سيتطلّب دستوراً جديداً بالكامل، أو عندما يتبيّن أن التغييرات الكبرى ستكون مستحيلة التحقيق ويتبيّن أن التغيير التدريجيّ ممكن (انظر الجزء ٢.١.٢). ينبغي للصائغين في المقاربة التدريجيّة مواجهة مشاكل عالقة، وإزالة أكثر الفقرات المسيئة من الدستور القائم، والتعرّض للإسقاطات الواضحة، وفي الوقت نفسه توليد قوّة الدفع لمواصلة المراجعة. اتّبع شيلي هذه الاستراتيجية إلى درجة ما، كما فعلت إندونيسيا؛ وكذلك إسرائيل عند شروعه في تأسيس دولة جديدة. من مزايا هذه المقاربة أنّها تقلل من الدراما المحيطة بالدستور. وفي بعض الأوضاع من الممكن أن تثار المراهنات السياسيّة وتزيد الانشقاقات السياسيّة أو الاجتماعيّة. إنّ المقاربات التدريجيّة هي الأصل للعمل بها عندما تكون هناك ثقة لا بأس بها بين الممثلين السياسيّين، وبين الممثلين وناخبهم. إنّ السياقات التي تعمل فيها الأمم المتّحدة والمنظّمات الأخرى لا تظهر بصفة عامّة هذه الخاصيّة، إذ هناك اعتقاد بأن الخيار التدريجيّ قد لا يكون متاحاً خارج الديمقراطيات الليبراليّة المستقرّة، ولو أن حالة إندونيسيا تشهد بغير ذلك.

ولأيّ دستور مرحليّ بعض التشابه مع التغيير التدريجيّ، لكنّ الأوّل يقبل بكل وضوح كشيء مؤقت مؤدّ إلى الإصلاح الكامل، بينما لا يوجد مثل هذا الوعد في المقاربة التدريجيّة. ومن ناحية أخرى عندما يستقرّ مؤيدو الإصلاح على التغيير التدريجيّ يتوقّعون أن يؤدّي منطق التغيير في أغلب الاحتمالات إلى المزيد من الإصلاح (من دون إثارة أيّة مقاومة من النظام الحاكم القائم).

## ٧.٤.١ الفاعلون والمشاركة العامّة

على أيّة عمليّة جيّدة أن توازن ما بين مصالح الجماعات والمجموعات المحليّة المختلفة. في بعض الأحيان تكون المصالح المهيمنة هي تلك التي تخصّ الأقوياء وسكّان المناطق الحضرية أو الطوائف المتحاربة في الأوضاع النزاعيّة، أو ما بعد النزاعيّة. وكثيراً ما يكون من الضروريّ تقييد المشاركة العامّة لضمان إعطاء الامتياز للمصالح الحاسمة لأية تسوية. في المقابل هناك حالات تبذل فيها محاولات متعدّدة لجلب مجموعات كانت مهمّشة على يد قوَى سياسيّة واقتصاديّة. من المؤكّد أن التوجّه الآن هو نحو مشاركة عريضة من الجمهور، إظهاراً لـ «سيادته»، من أجل تأمين

الشرعيّة، والأهمّ من ذلك معرفة توقّعات الناس العاديين ورغباتهم. وعليه، يُرَجَّح للعمليات التي تجرى اليوم أن تشمل الأحزاب السياسيّة، والجماعات الدينيّة، والمجموعات المحليّة العرقية، والمهنيّين، ومنظمات الأعمال، والنقابات التجاريّة، والنساء، والمعوقين، والمغتربين، والمناطق، وأجزاء من المجتمع الدوليّ. هناك أشكال كثيرة للمشاركة العامّة، مثل التمثيل في الجمعيّة التأسيسية، واكتساب معرفة بالواجبات المدنيّة، وتقديم التوصيات إلى الجمعيّة، وممارسة الضغط السياسيّ (اللوبي)، والتعليق على مشروع الدستور، واحتمال التصويت في الاستفتاء في بعض الحالات عند مراحل معيّنة من العمليّة.

من الممكن أن تستمر المشاركة العامّة على امتداد سير العمليّة، رغم أن أشكالها وكثافتها المشاركة الشعبيّة فيها قد تتغيّر. إنّ تسلسل أشكال المشاركة العامّة لِمِن العناصر المهمّة في تصميم العمليّة: تحديد الوقت المناسب للمناظرات العامّة والمدخلات من عاثة الشعب، والمجموعات المتخصّصة، والمساهمات المقدّمة من الخبراء، وبالأخصّ الخبراء الدستوريّين؛ والوقت المناسب للمفاوضات؛ والوقت المناسب للصياغة؛ والوقت المناسب للتشريع. وفي كل واحدة من هذه المراحل يمكن أن يكون للأشكال المختلفة للمشاركة العامّة دلالة مهمّة.

من المهمّ فصل أشكال المشاركة العامّة بعضها عن بعض، فمفهوم الآن أنّ لمثل هذه المشاركة دلالةً وأهميّةً لمعظم جوانب وضع الدساتير. ونذكر هنا أن هناك مناقشةً حول عناصر حاسمة كثيرة في الجزء ٢.٢.٢؛ وقد لا يكون لكل شكل من أشكال المشاركة تأثير في ما يتمّ إدخاله في الدستور. وبالتأكيد قد يكون لأشكال المشاركة الأكثر شعبيّةً وكثافةً، مثل جلسات استماع عامّة على مستوى البلد، تأثير أقلّ على محتوى الدستور من محادثة هادئة بين زعيم الحكومة وأحد السفراء الغربيّين الرئاسيين. إذن عند تصميم العمليّة ينبغي الانتباه بشكلٍ خاصّ لمدى تأثير شكل المشاركة العامّة في النتيجة - وهنا قواعد صنع القرارات حول محتوى الدستور والخاصّة بتشريعه تكون حاسمة (انظر الجزء ٤.١.٢).

أهمّ الفاعلين عادةً هم الأحزاب السياسيّة، إلّا في الأوضاع النزاعية وما بعد النزاعية، إذ تكون للطوائف المسلحة هيمنة أكبر ولو مؤقتة. غالبًا ما تكون الأحزاب السياسيّة أكثر من الميليشيات نهوضًا بالمشاركة العامّة، أمّا مدى هذا النهوض فمرتبطٌ بمدى ديمقراطيّة الأحزاب نفسها وطبيعتها التشاركيّة. ففي كلّ من جنوب إفريقيا ونيبال سادت الأحزاب السياسيّة المفاوضات من أجل الإصلاح وعملياته وضع الدستور. لكنّ العمليّة الأولى كانت تشاركيّةً إلى حدّ ما، وكانت الأخيرة أقلّ منها بكثير، وذلك لأنّه في نيبال كان كل حزب واقعًا تحت سيادة واحد أو اثنين من كبار الزعماء.

أدت إلى تعقيد العمليات زيادة عدد الجماعات المشاركة فيها. إذ إن وجود جماعات كثيرة بأجنداتها المختلفة، والمتضاربة غالبًا، يشكّل عبئًا متزايدًا على مهارات المفاوضات لدى من عهد إليهم في إدارة عمليّة وضع الدستور. فهناك خطر حقيقي يكمن في أن العمليّة ستؤدّي إلى احتداد الخلافات، وجعل مسألة اعتماد الدستور مستحيلًا، بدلاً من الوصول إلى توافق آراءٍ وطنيٍّ.

يمكن المشاركة العامّة أن تبدأ بتحريك المنافسة. نرى ذلك بأوضح صورة في المنافسة بين الشعب والسياسيين، ولكن كذلك بين الرجال والنساء، بين التقليديّين و«التحديثيين» وما شابه ذلك. وإلى حدّ ما تنظّم المنافسة القواعد الموضوعة لصنع القرارات، وتحديدًا ما يتعلّق بالجماعة التي سيكون لها الرأي النهائي. (على سبيل المثال: إذا كانت



الهيئة التشريعية هي التي ستتخذ القرار النهائي فمن الممكن في هذه الحال أن تذهب سُدَى مشاركة المجتمع المدنيّ الجديّة وجهود المفوضيّة الدستوريّة لتطوير مشروع دستورٍ، إذا ما صوّتت الهيئة التشريعية المدفوعة باعتبارها مختلفة تمامًا بالفيتو عليه أو بتعديله جذريًا).

لذلك مهما يكن مرغوبًا في المشاركة العامة، فإنّها تأتي ببعض المخاطر. من شأنها الانحطاط إلى الخداع بوعد الناس بأن أصواتهم ستسمع، ثم القيام بعد ذلك برفض ما قالوه أو تجاهله تمامًا بكلّ بساطة. كما لن تزيد الثقة بالسياسيين وهم المسؤولون بصفة عامّة عن مثل هذه الحيل. أمّا الخطر الثاني فهو أن المشاركة الشعبيّة يمكن أن تحجّم دور الخبراء بل أن تشوّهه. ويمكن أن يؤدّي هذا إلى وثيقة غير متماسكة وغير متّسقة. بعض الأدلة يشير إلى أن المشاركة العامة يمكن أن تؤدّي إلى آراء محافظة، أو حتى غير متسامحة، عندما يتعلّق الأمر بمسائل «أخلاقيّة» مثل عقوبة الإعدام، والشذوذ الجنسي، وزواج المثليين، والإجهاض. ومن المخاطر الأخرى أن الانقسامات الاجتماعيّة والعرقية يمكن أن تحتدّ مع تقائل المجموعات المختلفة من أجل مصالحها. يؤدّي هذا بالطبع إمّا إلى النزاع أو اللجوء إلى حلول وسطى أو تنازلات غير حكيمة أو حتى غير قابلة للتطبيق؛ وكلتا الحالتين ترفضان غايتي «الديمقراطية التفاوضيّة» وصنع القرار العقلاني.

قد لا تكون المشاركة العامة مقتصرة على الفاعلين المحليين، ففي كثير من الأوضاع النزاعية وما بعد النزاعية يمكن أن يكون المجتمع الدوليّ (بأشكال مختلفة) فاعلاً مهمّاً في مرحلتي التخطيط للعمليّة وتنفيذها. وقد تكون أجزاء معيّنة من المشاركة العامة مفروضةً بحكم معاهدة أو قانون، لكنّ القدر الكبير منها قد يكون غير رسميٍّ أو غير شفاف، بل قد ينطوي على تهديدٍ صريح. وبالمثل، يمكن أن يكون التدخّل الأجنبيّ مفيداً، بل حاسماً، في بعض الأحيان، لتحقيق النجاح. ومن الجدير ذكره هنا أنّ المشاركة الدوليّة تثير مسائل شرعيّة والخضوع للمساءلة: ما هو التبرير الأخلاقيّ لمشاركة فاعل دوليٍّ في شؤون شعبٍ آخر، ومن يسأله؟ هناك طرق أخرى يمكن من خلالها أن تتطرّق العمليّة إلى جوانب دوليّة: تطوير معايير دوليّة تحكم العمليّة ومضمون الدستور؛ القدرة على الاقتباس من دساتير أخرى، وهذه الوسيلة أصبحت سهلة بفضل الإنترنت وتبادل المعرفة بين الخبراء؛ ظهور جيل من خبراء وضع الدساتير ومنظّمات دوليّة غير حكوميّة. تناقش مسألة المشاركة المتنوّعة للمجتمع الدوليّ في الجزأين ١٢.٣.٢ و٤.٢ من هذا الدليل.

## ٨.٤.١ آليات الخروج من الطرق المسدودة

يجوز أن تحدث قطيعة في مراحل معيّنة من العمليّة الموصوفة أعلاه، كما يمكن أن تظهر خلافات خطيرة. قد يكون الخلاف إجرائيّاً، أو متعلّقاً بمبادئ أو مضمون. أمّا القضية الإجرائيّة فيمكن أن يكون السعي إلى استصدار حكم من المحاكم أحد الحلول الممكنة لها. (مثلما حدث في العمليّة الكينيّة [٢٠٠٥] التي أثارت طعوناً قانونيّة عديدة في سلطة المفوضيّة والمؤتمر الدستوريّ، بما في ذلك الطعن الذي شكّك في صحّة العمليّة بأكملها، لأنّه لم يكن هناك ما ينصّ صراحةً على إجراء استفتاء، وقد أيدت المحكمة ذلك الطعن، ومن ثمّ قتلت العمليّة، بالرغم من وجود مشروع كان المؤتمر، وهو ما يعادل الجمعية التأسيسية، قد اعتمده

بنجاح من قبل). أمّا النوع الآخر من الخلافات فهو سياسيّ أكثر ممّا هو قانونيّ ويمكن أن يجعل الوصول إلى اتّفاق جوهريّ أمرًا صعبًا، ما يخاطر بالوصول إلى طريق مسدود، وانقسامات اجتماعيّة عميقة. هنا يمكن أن تكون المحاكم أقلّ فائدة؛ فقد تسبّب تفاقمًا في المشكلة بالحكم لمصلحة أحد الأطراف فيما المطلوب هو الحلّ الوسط. من أجل تجنب الأزمنة القانونيّة التي تؤدّي إلى احتداد الخلافات، يمكن اعتماد آليات أخرى، تتضمّن إحالة الخلاف على زعماء الأحزاب (كما في نيبال)، أو تأجيل القضية المتنازع عليها إلى حين حلّها في المستقبل (كما في أوغندا والعراق)، أو الوصول إلى حلّ عن طريق التصويت لاحقًا بأغليّة أقلّ؛ أو الانخراط في الوساطة التي يقوم بها مجموعة من «الشيوخ» أو «كبار القوم». ولكنّ هذه الآليات لا تكون دائمًا في شكل مؤسّسات، ويمكن الإشارة هنا إلى جدوى الترتيبات غير الرسميّة المخصّصة لغرض معيّن. لمزيد من النقاش عن التعامل مع القضايا المحدثة للخلاف أو الشقاق، انظر الجزء ٢.٥.٢.

## ٩.٤.١ صياغة الدستور

عندما نتحدّث عن الصياغة هنا نميّز بين العمليّة التي تتخذ بها القرارات حول محتوى الدستور وعمليّة كتابته. ولأول مرة تكون هناك عدة خيارات. فقد كانت تُعدّ مشروع الدستور تقليديًا الهيئة التشريعيّة أو الجمعيّة التأسيسيّة، وعادةً من خلال لجنة. وكانت الجمعيّة أيضًا تناقش نصّ المشروع وتعتمده، أمّا في هذه الأيام فقد تم إعداد مشاريع كثيرة بواسطة هيئة غير تلك التي تناقش وتعتمد الدستور، وبصفة عامّة تسمى مثل هذه الهيئة (بالمفوضيّة)، وفي العادة يفترض أنّها مؤلّفة من خبراء (معظمهم في القانون ولكنها تضمّ أيضًا خبراء في الاقتصاد والعلوم السياسيّة والإدارة العامّة)، وإذا قامت المفوضيّة بإعداد المشروع ستكون في العادة ملزمة بأهداف معيّنة سابقة التحديد وعناصر رئيسيّة لإجرائها (وكثيرًا ما تشمل المشاورة مع الجمهور). وللجمعيّة، بحكم كونها هيئة تمثيليّة، درجة أكبر من الاستقلاليّة في تقرير القيم والإجراءات (انظر الجزء ٢.١.٣ للمزيد عن المفوضيّات والجمعيّات). العمليّة القائمة على المفوضيّة تتسع للمزيد من الخبراء، أمّا الأخرى فللسياسيين. وما يجدر ذكره أن كفيّة التوازن بين رأي الخبراء والآراء الأكثر سياسيّة أو «شعبيّة» تُقرّر جزئيًا بهذا النوع من توزيع المسؤوليّات.

ويمكن القول بأن ميزة المفوضيّة هي أن هذا الجزء من العمليّة -القرارات الحيويّة حول مشروع الدستور- يمكن إلى حد ما إبعاده عن الأحزاب السياسيّة، والاستفادة من معرفة الخبراء، والنهوض بالمشاركة العامّة، وصياغة المقترحات المائلة إلى تغليب المصالح الوطنيّة على المصالح الفئويّة. ومن شأنها، بالنتيجة، توفير أساس عادل للمفاوضات، ما يسهل الوصول إلى تسوية. ولكن كثيرًا ما يكون تشكيل المفوضيّة متأثرًا بتعيين أشخاص معيّنين ليسوا بالضرورة خبراء، كبديل لمصالح أخرى، سياسيّة عادةً.

على معظم البلدان أن يختار بين الهيئة التشريعيّة العاديّة وهيئة منعقدة خصيصًا لخلق دستور، وهناك نوعان من العوامل التي تؤثر في القرارات: أحدهما يمكن أن نسميه بالنوع السياسيّ مثل: التقليد التاريخي، وضرورة الاستمراريّة القانونيّة (التغييرات التي تتم بالطريقة التي نصّ عليها الدستور)؛ وشرعيّة الهيئة التشريعيّة (إذا كانت تحظى باحترام واسع النطاق، فيمكن أن تعهد إليها التغييرات)؛ وهيمنة الأحزاب السياسيّة (التي تميل إلى محاباة الهيئة التشريعيّة)؛ وجدوى إجراء انتخابات ناضرة (سواء كانت قبل العمليّة أو بعدها)، أمّا العامل الآخر فهو إستراتيجيّ: وهو أيّة واحدة من الهيئات تكون في الغالب أقلّ حرصًا على مصالحها واهتمامًا بالنتائج (المفوضيّة مقابل الهيئة التشريعيّة)، والفائدة

من أن يشمل التمثيل كافّة شرائح المجتمع (مقترحة جمعيّة تأسيسية منعقدة خصيصًا)؛ والمهمّة الملقاة على عاتق المجتمع المدنيّ (مؤدّية إلى عمليّة تشاركيّة)؛ والإلحاح على ضرورة استكمال الدستور (التي تفضل بالطبع الهيئة التشريعيّة). (انظر الجزء ٢.١.٣).

ترك الصياغة الفعليّة عادةً (كتابة النصّ)، بل ينبغي أن تترك، للصائغين القانونيين الذين سيقرّرون مسائل بنية الدستور (هيكله المعماريّ) ولغة النصّ. يجب أن يقاومَ إغراء السماح لأعضاء الجمعيّة بصياغة النصّ. المعنى الثابت والمفهوم فهمًا جيّدًا للاصطلاحات القانونيّة يخدم على أفضل نحو الحاجة إلى الدقة والاتّساق. كما أنّ الصياغة ليست مهمّة مناسبة لهيئة كبيرة من الناس. من المهمّ اختيار صائغين لديهم الخبرة في صياغة الصكوك الدستوريّة، وهي مختلفة من نواحٍ كثيرة عن التشريع العادي. وبقدر الإمكان ينبغي استعمال لغة بسيطة، وإعطاء الصائغين الحرّيّة لاستخدام خبرتهم المهنيّة في ما يتعلّق بمعماريّة الدستور ونصّه، لكنهم يجب أن يحترموا القرارات الخاصّة بالسياسات التي تتخذها الجمعيّة. مع ذلك، من شأنهم حقًا أن يلفتوا الجمعيّة إلى أيّ قرار يبدو غير قابل للتطبيق، أو يؤدّي إلى ما هو منافٍ للقيم الدستوريّة الأساسيّة، ومن ثمّ أن يلتمسوا تعليمات جديدة. (انظر الجزء ٢.٦.٢).

## ١٠.٤.١ المناظرة حول مشروع الدستور

أصبح من الشائع إتاحة الوقت لعامة الشعب للتدقيق في مشروع الدستور والتعليق عليه قبل موافقة الجمعيّة. (كلمة «الجمعيّة» هنا تشير إلى الهيئة التي تتخذ القرار الخاصّ بالاعتماد، وإن كان الاعتماد يخضع لاستفتاء). ميزة هذه الممارسة أن الجمهور يستطيع الرّد على مجموعة ملموسة وشاملة من المقترحات، وتقييم أهمّيّتها للشعب وللدولة. وإذا سنحت الفرصة لإجراء مشاورات عامّة مسبقة فيستطيع الجمهور عندها أن يقدر إلى أيّ مدى أخذت آراؤه على محمل الجدّ. كما يمكن النظر إلى فترة المشاورات العامّة كفرصة لـ«استعراض الأقران» باعتبارها فحصًا لنقاط القوة والضعف في الوثيقة، ما يعطي الفرصة لتصحيح الأخطاء الخاصّة بالسياسات والصياغة. (إنّ بعض البلدان قد دعا خبراء لمراجعة المشروع: تيمور-ليشتي [٢٠٠٢]، أفغانستان [٢٠٠٤]، نيبال [عمليّة جارية]، زيمبابوي [٢٠٠٠]). وإذا كانت الأحزاب السياسيّة أو عامّة الشعب منقسمين حول بعض القضايا، فهي فرصة أخرى لبناء توافق الآراء، رغم أن هناك خطرًا من نشوء خلافات جديدة خلال هذه الفترة (كما حدث في كينيا [٢٠١٠]).

من المهمّ التأكّد من اطلاع الجمهور بالشكل المناسب على محتويات المسوّدة، والسماح له بإجراء تقييم لها. وفي هذا الصدد يمكن المجتمع المدنيّ والأكاديميين أن يؤدّوا دورًا حاسمًا. من المدهش مدى سوء الإطلاع الذي يظهر في المناظرات حول مسوّدات الدساتير والمقترحات؛ يميل السياسيون، وليسوا الوحيدين في ذلك، إلى تقديم تصريحات أو إبداء آراء من دون أن يبذلوا جهد قراءة المسوّدة. (انظر المناقشة حول التربيّة المدنيّة في الجزء ٢.٢.٢).

## ١١.٤.١ سنّ الدستور

القرار الأوّل الذي يجب اتّخاذه يتعلّق بالسؤال الآتي: ما الهيئة التي ستقع على عاتقها المسؤوليّة الرئيسيّة الخاصّة

بالموافقة على مشروع الدستور أو رفضه؟ هنا يكون الاختيار في كثير من الأحيان - كما ذكر أعلاه - بين الهيئة التشريعية والجمعية التأسيسية. أما القرار الثاني فهو ما إذا كان ينبغي أن يكون هناك أكثر من مرحلة واحدة للموافقة. إن أشيع الحالات لوجود أكثر من مرحلة واحدة هي عند إجراء استفتاء. وأحياناً يمكن أن يمر المشروع من الصائغين مباشرة إلى الشعب للاستفتاء. يبدو أن هذا ما حدث مع دستور الاتحاد الأوروبي، وتم الاتفاق عليه في الميثاق الانتقالي الفيدرالي للصومال عام ٢٠٠٤، ولكن الأمثلة الأخرى قليلة. العملية الكينية [٢٠٠٥] بالغت في طلب الموافقات: مؤتمر دستوري وطني (مشابه بشكل عام لجمعية تأسيسية) وجمعية وطنية، واستفتاء فرضته المحاكم عندما أوشكت العملية أن تنتهي. إنه لمن المهم أن تكون هناك فرصة كافية للنظر في مدى ملاءمة المشروع ولكن كثرة طلب الموافقات تضع عقبات أمام عملية سن الدستور، وتتيح الفرصة للمفسدين للم شملهم، وربما يحتاج الأمر إلى تجنب هذه العقبات (انظر الجزء ٧.٢).

أما القرار الرئيسي الآخر في شأن تصميم العملية فيتعلق بالقواعد الموضوعية لصنع القرارات: للمؤسسات المختلفة مستويات مختلفة حيث يتخذ القرار بالسير في تنفيذ العملية أو الموافقة على المشروع. المسألة الأساسية هنا هي الأغلبية المطلوبة. فقد ينظر البعض إلى الأغلبية البسيطة وكأنها تعطي الحماية الكافية للأقليات. إن عملية وضع الدساتير فرصة لبناء توافق الآراء حول قيم وطنية أساسية. في بعض الأحيان يفهم من هذا أنه يجب أن يكون هناك إجماع في الآراء (كما في كينيا، ونيبال، وجنوب إفريقيا، وأوغندا، وفانواتو). في حال الفشل هذا قد تكون هناك عملية رسمية (نيبال) أو غير رسمية (كينيا) لتسوية الخلافات. لكن الجميع اقتضى، مثل أوغندا، أغلبية ثلثي الأصوات في حال عدم الوصول إلى إجماع. الأغلبية الكبيرة هي المفضلة إذا كان البلد منقسماً بشكل عميق، وتحديداً وفقاً لخطوط إقليمية أو عرقية، لكنه يزيد من خطر احتمال عدم اعتماد دستور. مثله كمثل القاعدة التي تنص على ضرورة توافق حد أدنى من التأييد في عدد من المجموعات المحلية أو الأقاليم إضافة إلى تصويت وطني عام (كما في العراق، حيث كان المشروع على وشك الانهزام بالأصوات السلبية في ثلاث محافظات). (انظر الجزء ٥.٢. ١).

يشترط الكثير من الدول إجراء استفتاء، ولكن خلافاً لما اعتقدته محكمة كينية، يجوز الاستغناء عنه وفقاً لمبادئ دستورية. لم يشع اللجوء إليه إلى درجة التعميم، بل إنه مثير للجدل. إذا كانت المراحل المبكرة من العملية تشاركية، مع تقديم تنازلات للوصول إلى إجماع، فقد يكون في هذه الحال من غير الحكمة تعريض ما تم تحقيقه للخطر. يمكن أن تكون الاستفتاءات مسببة للشقاق، فتزداد التوترات داخل المجتمع (كما تبين التجارب في العراق [٢٠٠٥] وكينيا [٢٠٠٥؛ ٢٠١٠]). مع ذلك، لجأت المالديف (٢٠٠٨) إلى الاستفتاء لتقرير قضية واحدة فقط، كانت قد أصبحت غاية في الجدلية وهي: ينبغي أن تكون السلطة التنفيذية برلمانية أم رئاسية؟ وبمجرد أن توصلوا إلى حل لذلك شرعت الجمعية التأسيسية (المجلس الخاص) سريعاً في اعتماد دستور جديد. وإذا كانت القضية المطروحة للحل تتطرق إلى مسألة تقرير المصير فيمكن أن يكون الاستفتاء أداة مفيدة لاكتشاف ما يفضله الناس (كما كان مقترحاً في ما يتعلق بالانفصال في كندا، وتم تنفيذه في بوغانفيل وكاليدونيا الجديدة وجنوب السودان).

## ١٢.٤.١ تنفيذ الدستور

لا تكون الدساتير سهلة التنفيذ إذا كانت نتاجاً لمفاوضات طويلة تتوازن فيها المصالح المختلفة بشكل مبالغ فيه، أو تسعى إلى إحداث تغييرات جوهرية في تنظيم الدولة والمجتمع، أو التي يتم الاتفاق عليها

تحت ضغط خارجي. قد يظلّ عددٌ من الأحكام ضعيفاً، وتحديدًا تلك التي تتناول القيم والمعايير الأخلاقية، أو المؤسسات المستهدفة لتتحمل على عاتقها مسائل المساءلة وسيادة القانون، ومن ثمّ يجب إيلاء عناية خاصّة للآلية الموضوعية لتطبيق الدستور وإنفاذه. ونادرًا ما يتم هذا في إطار عمليّة وضع الدستور. في بعض العمليّات الأخيرة تمّ التعرض لهذه المسألة بمجموعة متنوعة من الإجراءات مثل وضع جدول (ملحق) في الدستور يتناول المسائل الانتقالية، وآخر يحتوي على قائمة بالخطوات التشريعية والأخرى اللازمة للتنفيذ والمواعيد النهائية للعمل، ومفوضيّة مستقلة تتولّى مسؤوليّة الإشراف والتنفيذ؛ ونصّ دستوريّ على وجوب تولّي السلطات التنفيذية قدر الإمكان تنفيذ هذه المبادئ، ولو لم يتم إصدار تشريع بذلك؛ والنصّ على أن المحاكم ينبغي أن تكون قادرة على إصدار أوامر داخل الإطار نفسه؛ وتمكين المجتمع المدنيّ من المشاركة في تنفيذ الدستور وصياغته؛ واشتراط تنفيذ بعض المبادئ، لتولّي السلطة التنفيذية أو التشريعية صلاحيّات محدّدة.

## ١.٥ تقييم تأثير عمليّة وضع الدستور

عمليّات وضع الدساتير الواردة في هذا القسم حديثة المنشأ، استجابةً للظروف المبيّنة أعلاه. ومن ثمّ لا توجد بحوث كافية حول تأثير العمليّات بالنسبة إلى المصالحة، أو دوام السلام، أو تمكين الناس، أو إرساء الديمقراطية، أو نمو التضامن الاجتماعيّ، أو الرخاء الاقتصادي. مع التوسّع في نطاق الدساتير، وبالتحديد تلك التي تأتي بأهداف اجتماعية واقتصادية طموحة، زادت المصالح المترتبة على توجّه الدساتير ومحتواها، ومن الممكن أن تتحوّل العمليّات في مثل هذه الظروف إلى ضرب من الجدل، كما يمكن أن يكون هناك ضغوط على واضعي الدستور، بين إرضاء المجتمع الدوليّ، وبين إرضاء المجموعات ذات المصالح المحليّة. ومما لا شك فيه أن مثل هذه العمليّات تمدّ الناس بمعرفة حول كثير من القضايا السياسيّة والعامة، وتوفّر بعض التثقيف عن آليات الدولة. ولكن كثيرًا ما تكون هذه المعرفة مجرّأة وموضع تفسيرات كثيرة مختلفة، بعضها واضح الكذب يقصد منه التضليل بدلاً من التنوير. من الضروريّ إذاً أن توضع ضمانات للوقاية من الإساءة المقصودة، والمراقبة من قبل هيئات مختصّة بذلك. كما تجب مراقبة ديناميّات العمليّة عن قرب، وينبغي توفير معلومات صحيحة وتحليلات نزيهة للقضايا. وسوف نتطرق الأقسام التالية من هذا الدليل إلى هذه المسائل.

## ١.٦ تحديد المسؤوليات: من يفعل ماذا؟ جدول

يبين الجدول ٢ كيف يمكن القيام بالمهام التي تنفّذ في عمليّة وضع دستور، والتي تمّ تعريفها ومناقشتها في الجزء ٢، بواسطة مختلف الهيئات والمؤسسات المعرّفة والمتناولة في الجزء ٣. ليس من الضروريّ أن تكون هناك هيئة معيّنة لأداء مهمّة معيّنة، فخلال هذا الدليل قد نقترح أحيانًا هيئة معيّنة تكون في الكثير من الأحيان أنسب من غيرها للقيام بمهمّة محدّدة. ولكننا مدركون أن التقاليد الطبيعيّة والضغوط الزمنيّة والماليّة وعوامل أخرى قد تحدّد الاختيار في بلدٍ ما. ليس الجدول دواءً موصوفًا أو قاعدة محكمة، إنما القصد منه ببساطة توضيح العلاقة بين المهام والمؤسسات.

في ما يلي أمثلة قليلة من الصف العلوي من الجدول ٢:

- إعداد خارطة طريق أو جدول زمنيّ لآلية عمليّة يمكن أن تجرّبه جمعيّة تأسيسية (إذا كانت تلك الجمعيّة مسؤولة عن العمليّة). أمّا في حال عدم وجود جمعيّة تأسيسية، أو تأخّر دورها في العمليّة، فيمكن إعداد خارطة الطريق في صلب قانون أو من قبل الهيئة التشريعيّة، أو تكون قد حُدّدت في اتّفاقيّة سلام أو «مائدة مستديرة» أو حدّتها الحكومة. وفي أحيان كثيرة يكون للمجتمع المدنيّ والأحزاب السياسيّة (وأحياناً المجتمع الدوليّ) بعض المساهمة، ولو أنّها لا تتمتّع بأيّة صلاحيّة لوضع خارطة طريق تكون لها الإلزام القانونيّ.
- توليد أفكار للدستور الجديد هو عمل يمكن أن تشارك فيه كافّة قطاعات المجتمع.
- تطوير مبادئ توجيهيّة للعمليّة ومحتوى الدستور يمكن أن يتمّ بطرق مختلفة، ففي بعض الأحيان يتمّ بوساطة جمعيّة عامّة قرب بداية العمليّة، وفي أحيان أخرى توضع المبادئ في صلب القوانين، أو عن طريق اتّفاق سياسيّ (في عمليّة سلام أو بوساطة أحزاب سياسيّة)، مع إمكان مشاركة المجتمع المدنيّ.

## الجدول ٢: تحديد المسؤوليات؟ الهيئات

المهام	الجمعية التأسيسية	المؤتمر الوطني	الهيئة التشريعية	المادة المستديرة	المفوضيّة الدستورية	الهيئات الأخرى	الأطراف في عمليّة السلام	هيئات أخرى	الخبراء	هيئات الإدارة الانتخابية	الحكومات وإداراتها	المحاكم	الاستفتاءات	المجتمع المدني	الأحزاب السياسية
بدء العمليّة							■				■			■	■
خارطة الطريق	■	■	■				■		■		■			■	■
توليد الأفكار	■	■	■	■	■	■	■	■	■		■			■	■
المبادئ التوجيهية	■	■	■	■	■	■	■		■		■			■	■
التربية المدنية	■	■	■		■	■			■	■	■			■	■
المشاورات حول المشروع	■	■	■		■	■			■	■	■			■	■
الأشكال الأخرى للمشاورات		■	■		■	■	■							■	
تقديم الاقتراحات		■					■				■			■	
تلقيّ الآراء ومعالجتها	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■		■	
إدارة الموارد	■	■	■	■	■	■		■	■	■			■		
إدارة الإعلام	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■			
إدارة الفاعلين الدوليين	■	■	■	■	■	■		■	■	■					
إدارة القواعد الإجرائية	■	■	■	■	■	■				■					
تحديد أجندة القضايا	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■			■	■
اتّخاذ الخيارات في شأن القضايا	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■			■	■
التعامل مع القضايا المثيرة للشقاق (هيئات خاصة)								■						■	
ضمان الاتّساق التقنيّ								■							
إعداد المقترحات الملموسة	■	■	■	■	■	■					■				
الصياغة الفنيّة للنصّ								■							
اعتماد الدستور	■	■	■	■							■	■			
التنفيذ		■									■			■	■
التصدّي للمشاكل								■							
المراقبة والتقييم	■	■	■	■	■	■					■				
الاستجابة لعمليّات فاشلة	■	■	■	■	■	■					■				

# الجزء ٢: المهام المرتبطة بعملية وضع الدستور

يفترض الكتاب أن قرّاءه مشاركون أو متوقّعون منهم أن يشاركون في عملية وضع دستور جديد، أو يرغبون في فهم آثارها، بوصفها عمليةً تنطوي على قدر كبير من المشاورات مع الجمهور والمشاركة معه. تختلف الهياكل التي يمكن أن تتمّ بموجبها هذه المهمة بحسب التقاليد والخلفيات والسياقات والظروف المحليّة والقيود الأخرى القانونيّة والسياسيّة.

نركّز في الجزء الثاني على تفكيك مهمة « وضع الدساتير التشاركيّة » إلى عناصرها المختلفة، وسوف يتطلّب الأمر أن يتمّ تنفيذ كل واحدة من هذه المهامّ بوساطة جهة ما، وهنا نناقش ما تنطوي عليه المهامّ، مع ترك الهياكل جانباً في الوقت الحاضر. وسوف نعود إليها في الجزء الثالث. لا يمكن الفصل تماماً بين دراسة مهمّة ما والسؤال عن الذي سيقوم بها. لكننا نريد تجنّب بلبله القارئ بالقول إنّ: « الجمعية التأسيسية هي التي تفعل هذا » أو « المفوضيّة تفعل ذلك » لأن بعض القرّاء قد يجدون في سياقاتهم الوطنيّة الخاصّة اختلافاً في الجهات التي تضطلع بإنجاز مهمّة ما، وهذا ممكن إذ ربّما لم تعتنق بلدانهم فكرة إيجاد جمعية تأسيسية أو مفوضيّة على الإطلاق. لذا فإن تركيزنا هنا على طبيعة المهامّ المختلفة.

من أجل أن نتصوّر كيف يمكن القيام بمهمّة في بلد ما، وما هي القيود والفرص، قد يلزم الأمر التفكير في مرحلة مبكرة في من سيؤدّي هذه المهمّة. لا نرى أنّ من دورنا إملاء تعيين من ينبغي أن يقوم بالمهامّ المختلفة، رغم أننا لا نتردّد في التعليق على ما يبدو أنّ الخبرة تعلّمه في هذا الصدد. لكلّ بلدٍ حرّيّة أن يقرّر، في ضوء الموارد والسياق والضغط، ما هي أفضل طريقة لأداء مهمّة كهذه. يعيّن الجدول ٢ بالنسبة إلى عدد من عمليّات وضع الدساتير من قام بتلك المهمّة. وفي الجزء ٣ عندما نناقش المؤسّسات والهيكلية، نعلّق على ما فعلته تلك الهيكلية وما يمكن أن تفعله.

## أنواع المهامّ

يمكن مقارنة وضع الدساتير بتصميم مبنى رئيسيّ عامّ. قد تنظر السلطات إلى مهامها وكأنّها اتّخاذ قرار حول الغرض من المبنى، وما لزومه، وأين ينبغي أن يكون موقعه، وما المنشآت والمساحات التي يريدون أن يتضمّنها المبنى، وكيف يجب أن يكون منظره، وكيف ينبغي أن يُصمّم ويبنى لتحقيق تلك الأغراض. ربّما يريد البعض مشاوره الجمهور - كمستخدمين - حول التصميم والتخطيط العامّ والموقع؛ وقد تنشأ مسائل متعلّقة بالوصول إليه والدخول والخروج منه لبعض المستخدمين، كما قد تثار قضايا متعلّقة بالزمن والحجم والتكلفة.

وبالمثل تنطوي مهمّة وضع الدستور على قرارات حول التصميم، بما في ذلك من الذي سيستخدم المنتج وكيف. كما ستكون هناك قرارات حول كميّة التشاور مع الجمهور وكميّة استعمال المساهمات الناتجة. ليس على السلطات البلديّة تعليم مهندسيها المعماريين، ولكن ربّما يحتاج الأمر إلى جهة تعرّف واضعي الدستور والناس بماهيّة الدستور وما يمكن أن يفعله أو لا يفعله. كما ستتطلّب عملية وضع الدستور إدارة معقّدة. لذلك نعرض في هذا الجزء أقساماً



تتناول مسائل صنع القرارات في القضايا التقنية وتلك المتعلقة بالسياسات، وتعليم صانعي القرار والجمهور وإجراء المشاورات العامة. وهناك قسم عن المهمة المحددة لصياغة كلمات الوثيقة، وقسم عن المهام الإدارية المشمولة في إدارة هذا النوع من العمليات.

## تنظيم هذا الجزء

هذا الجزء منظم، إلى حد ما، بالترتيب الزمني؛ يبدأ بالمهام التي ستؤدي في المراحل المبكرة، وينتهي بإجراءات اعتماد دستور وبعض التفاصيل عن تنفيذه. لكن كثيراً من المهام يتم غير مرة خلال العملية، ومنها المشاورات العامة التي يمكن أن تتم في مرحلة مبكرة من العملية للإجابة عن أسئلة معينة مثل: «هل نحن في حاجة إلى عملية وضع الدستور؟» و«إذا كان كذلك، فكيف نصمم العملية؟» بعد ذلك يمكن أن يستشار الجمهور مرة أخرى للإجابة عن السؤال: «ماذا تريدون في دستوركم الجديد؟» وحتى بعد ذلك «ما رأيكم في المشروع الذي تم إعداده؟» أما المهام الأخرى، وهي أكثر استمراراً إلى حد ما (مثل المراقبة والإدارة) أو التي تتكرر (مثل الصياغة، وإعادة الصياغة). لذا وضعنا الأمور المماثلة معاً: المهام المتعلقة بالعمل مع الجمهور، مثل التربية المدنية، والمشاورات العامة، تضم في مجموعة واحدة كما هي الحال مع المهام الخاصة بمضمون الدستور والمهام التنظيمية أو الإدارية.

## ٢.٢ المهام - بدء العملية

تؤدي كافة المهام التي يشملها هذا الجزء في مرحلة مبكرة من عملية وضع الدستور، وتعلق في معظمها بمسائل التصميم أو الترتيبات المرحلية. وتكاد أن تنطوي جميعاً على قضايا متعلقة بكيفية إجراء عملية وضع دستور أو مراجعته، وكيفية تناول الفترة الانتقالية حتى يكون هناك دستور جديد.

مع ذلك نبدأ بالمهمة الأولى منطقيًا: «هل نحن في حاجة إلى دستور جديد؟» وذلك يتطلب بعض التفكير في وضع الدولة الآن من الناحية الدستورية.

### ٢.٢.١ نقطة البداية الدستورية

يمكن البلد الذي يتأمل عملية وضع الدستور أن يكون:

- ليس لديه حالياً دستور إطلاقاً؛ أو
- ليس لديه دستور مقبول؛ أو
- لديه دستور معمول به، لكنه يأمل في الاستعاضة عنه بدستور جديد؛ أو
- يأمل فقط في تعديل وثيقة قائمة.

إن عدم وجود دستور على الإطلاق حالة نادرة، ولكنها يمكن أن تحدث إذا ما تم استقطاع بلد جديد من بلد قائم، أو إذا ما قرّر عدد من البلدان القائمة إنشاء دولة جديدة ربّما فيدرالية (اتحادية). لكنّ الوضع الأكثر انتشاراً هو حيث

بات الدستور القائم غير مقبول بفعل النزاع أو التغيير السياسيّ الجذريّ. غالبًا ما يكون غير المقبول هو المؤسسات وتوزيع السلطات والوصول إلى الموارد، ولكن في بعض الأحيان لا يمكن تقبل الوثيقة القائمة نفسها - ربّما بسبب من وضعها - وإن لم تختلف المؤسسات الجديدة كثيرًا عن القديمة. وأحيانًا يكون الوضع القائم غير مجدٍ أو غير مقبول إلى درجة أن عمليّة وضع الدستور يجب أن تتم في مرحلتين: إعداد دستور مرحليّ أولًا، ثم خلق الدستور النهائيّ من خلال عمليّات يقرّها الدستور المرحليّ.

- تبيّن الأمثلة التالية التنوع والاختلاف في نقاط البداية والمحفّزات التي كان لها تأثير في عمليّات وضع الدساتير:
- تيمور-ليشتي: كانت دولةً جديدةً مستقطعةً من إندونيسيا؛ وعملت لفترة من الوقت على أساس لوائح وأنظمة صادرة عن الأمم المتّحدة، لكنّها احتاجت إلى دستور.
  - جنوب إفريقيا: كان عندها دستور مفعلّ تمامًا، ولكنّه كان قائمًا على رفض عنصريّ لأية حقوق لأغلبية السكّان؛ اعتمد دستور مرحليّ نتيجة مفاوضات بين النظام الحاكم القديم وممثلي الأغلبية، أُبرمت من خلال عمليّات الدستور القديم، وبمقتضى عمليّاته أعدّ الدستور النهائيّ.
  - أفغانستان: كانت تحت سيطرة حركة طالبان التي حكم قادتتها بما يتوافق مع نظرتهم إلى الشريعة الإسلاميّة (برغم قولهم بالفعل إنهم استعملوا دستورًا قديمًا مع حذف بعض عناصره غير الإسلاميّة). وبعد إبعاد حركة طالبان عن السلطة كان الدستور الوحيد الذي بدا مقبولًا للولايات المتّحدة والزعماء الأفغانيين الانتقاليين هو دستور ١٩٦٤؛ وبعد حذف العناصر الملكيّة منه تم اعتماده كدستور مرحليّ.
  - سويسرا: كان عندها دستور يعود إلى ١٨٧٤ وتم تعديله ١٤٠ مرّة. فكان تغييره أمرًا صعبًا مليئًا بالتحديات، ولكنّه لم يعد يعكس الكثير من المبادئ المقبولة، بما فيها حقوق الإنسان؛ فتقرّر أن يستعاض عنه بوثيقة جديدة.

## ٢.١.٢ قرار كون العمليّة مطلوبة

لا يوجد دستور واحد مثاليّ، ولكنّ هذا لا يعني أن بلدًا يحتاج إلى دستور جديد تمامًا. ففي بعض الأحيان قد يكون من الخطأ التعجل في الدخول في التزام نحو دستور جديد. قد يصير الناس على هذا بسبب أنّهم لم يحلّوا ما هو العيب في الدستور القائم. «دعونا نبدأ من الصفر» هي طريقة لتجنّب مثل هذه التحاليل المفصّلة على الأقلّ في الوقت الحاضر. لكن قبل الشروع في ممارسة عمليّة تصميم الدستور الكبرى، ربّما ينبغي طرح السؤال: «هل رحلتنا ضروريّة حقًا؟»

وجود مشكلة مع الحكومة لا يُلزم بالضرورة إيجاد دستور جديد. لجأ شعب الفلبين في عدة مناسبات إلى «سلطة الشعب» للإطاحة بحكومات، ولكن على الرغم من وجود مبادرات لتنفيذ نظام دستوريّ مختلف، ليس من المفترض أن التغيير الفوري ضروريّ. وقد لاحظ تقرير كريغلر حول العنف اللاحق للانتخابات في كينيا أنّه:

لمن المهمّ أن يقيّم الكينيون بكل أمانة كافّة النشاطات المرتبطة بانتخابات ٢٠٠٧ العامّة، وذلك للتمييز بين تلك التي يمكن نسبتها إلى الحالات الشاذّة والإخفاق والممارسات السيئة الخاطئة التي ترجع إلى ثغرات أو أحكام في دستور كينيا وقوانينها، وتلك التي يمكن إرجاعها إلى ثقافة سيئة تشمل الحصانة، وعدم احترام سيادة القانون، وعدم الكفاءة المؤسسيّة (تقرير كريغلر ٢٠٠٨).

وهناك أيضًا مرافعات ضد وضع الدساتير، منها:

- التكلفة: قدرت تكاليف وضع الدساتير في إفريقيا بما يعادل ٣٠ مليون دولار أميركي لجنوب إفريقيا، و١٠ ملايين دولار لأوغندا، و٦ ملايين لإثيوبيا و٤,٥ مليون لإريتريا (أو بين ١٥ سنتا ودولار ونصف دولار لكل شخص في الدولة).
- إثارة الشقاق: يمكن أن يكون وضع الدستور حدثاً عظيماً في بناء الأمة، ولكن إذا كانت الجروح حديثة أو إذا لم تعامل المشكلة بحساسية مفرطة، فلربما أدت العملية إلى نشوء نزاعات متجددة أو جديدة.
- خطر الفشل: يمكن القول بأن غالبية عمليات وضع الدساتير قد فشلت، بمعنى أنها لم تؤدّ إلى إصدار دستور جديد.
- يجب أن يكون للدساتير بعض الديمومة: الدستور الذي يتغير كثيراً ليس في الحقيقة دستوراً على الإطلاق، إذ إنه لا يرشد أو ينظم شؤون الحكومة. إنجاح الدستور ليس أمراً سهلاً؛ إذ إنه لا يعمل ما لم يأخذه السياسيون والمواطنون والمحاكم والمؤسسات الأخرى بجدية ويتخذوا الخطوات اللازمة لإنجاحه. هنا يجب التشديد على أن الاعتقاد بأن أية مشكلة سوف تحلّ بمجرد اعتماد دستور جديد هو وهم كبير.

لا يقصد بأي شيء مما تقدّم الإيحاء بلاجدوى ممارسات وضع الدساتير الكبرى، لكنّ من المهمّ الأخذ بعين الاعتبار ما إذا كان وضع دستور جديد هو أمر ضروري، أو ضروري فوراً، أو إذا كان ينبغي اتباع مقاربة تدريجية أكثر تواضعاً.

### مشاريع أكثر تواضعاً

في بعض البلدان قد يكفي تغيير مشكلة جوهرية في الدستور، مع ترك معظمه بدون تغيير. وقد يكون عملياً أكثر أن تكون هناك عملية بسيطة للمراجعة من قبل مجموعة صغيرة من الخبراء مكلفة بأداء مهمة محدودة في غضون فترة محدودة، مع إتاحة الفرصة للمشاورات العامة، بدلاً من عملية كاملة النطاق، ويمكن أن تكون مكلفة ومستهلكة للوقت بل مثيرة للشقاق في بعض البلدان.

هناك علاقة بين تعقيد التغييرات المتوقعة والطبيعة الدقيقة التفاصيل للعملية الموضوعية. فمن ناحية كلما كانت التغييرات جوهرية تطلب الأمر مزيداً من المساهمات (المدخلات) العامة وهذا أمر طبيعي. ومن ناحية أخرى إذا وضعت عملية دقيقة التفاصيل فالاحتمال الأغلب أن تطرح مقترحات عديدة بعيدة النطاق، حتى إذا كان التفويض الأولي محدوداً. كانت الجمعية التأسيسية الفرنسية مكلفة مبدئياً بمهمة التصويت من أجل المال للملك، لكنها انتهزت الفرصة وأصبحت هي الحكومة والمؤلف الجماعي للدستور. وقد حصلت أشياء مماثلة في غرب إفريقيا، حيث قدّمت مؤتمرات دستورية وطنية تغييرات كانت أكثر تطرفاً مما كان متوقعاً منها.

هل المقاربة الأكثر تواضعاً ممكنة التنفيذ؟ حتى في أوضاع «اللدستور» قد لا يقتضي الحال الشروع فوراً في عملية وضع دستور كبرى، وقد يكون من الممكن عمل ترتيبات محدودة ومؤقتة. هنا توفر إسرائيل مثلاً لافئاً. أصبحت بلداً منفصلاً عام ١٩٤٨ وخطّطت لعقد جمعية تأسيسية ولكن الحرب وقعت مباشرة، وحيث إنه كان هناك شعور بأن عامي ١٩٤٨-١٩٤٩ لم يكونا الوقت المناسب بسبب احتمال الاختلاف في الآراء (خصوصاً على الصلة بين الدين والدولة)، تخلّت عن فكرة الجمعية التأسيسية، ومع مرور السنوات أصدرت دستوراً في قطع صغيرة. (استخدمت بكل بساطة طراز الحكم المتبع في المملكة المتحدة كإطار أساسي). مختلف الجهود التي بذلت للوصول إلى اتفاق على وثيقة دستورية واحدة لم تجن ثماراً. في شيلي وفي إندونيسيا لم تنجح الجهود

الكبيرة التي سخّرت للإصلاح الدستوري، ولكن بعد مرور سنوات تم تشريع تغييرات مختلفة لتحريك كل بلد بعيدًا عن الأوتوقراطية.

### اللحظة الدستوريّة؟

يشار أحيانًا إلى أن أوضاعًا معيّنة تزيد الاحتمالات بأن بلدًا ما سيكون قادرًا على إعداد واعتماد دستور جديد. وهناك بعض الناس يشعرون بأن وجود أزمة، أو تصوّر وجودها، هو شرط مسبق طبعًا، فالبلد الذي يكون في سلام مع نفسه نادرًا ما يكون قادرًا على وضع دستور جديد. حجّة «الأزمة» قائمة على الإحساس بأن شيئًا خطيرًا سوف يحدث إذا لم يكن هناك دستور يخلق الدافع لدى الأحزاب للعمل معًا ونبذ التنافس الذي يشكّل، لولا الدستور، عقبة أمام الاتفاق على العمل سوياً. ويمكن أن يؤدّي الشعور بالفرحة المشتركة والتفاؤل حول المستقبل غرضًا مثيلاً، مع أنّ من النادر أن تشترك كافّة شرائح المجتمع في هذه الفرحة والتفاؤل، كما بيّنت التجربة الأخيرة في بوليفيا.

ولكنّ بعض البلدان استطاعت وضع دساتير أو القيام بمراجعات رئيسيّة، في أوقات السلام، مثل: كندا، وفلندا، وسويسرا.

ليس من السهل دائماً التنبؤ بما إذا كانت الظروف مواتية لاعتماد دستور جديد تمامًا. ربّما هذه هي الحال تحديداً في أية مراجعة كبرى، وقد تستغرق بعض السنوات، وقد تؤدّي إلى وضع مختلف اختلافاً جذرياً عن ذلك الذي كان قائماً في البداية. هذا ما حدث للعملية الكينية - تحديداً بسبب إجراء انتخابات أثناء سير العملية وكانت الحكومة القادمة غير متحمسة للتغييرات المقترحة.

ليست كل اللحظات الدستوريّة مناسبة لاعتماد دساتير محسّنة، ففي عام ٢٠١٠ استغلّ رئيس سريلانكا انتصاره العسكري على المتمرّدين التاميليين لإدخال تغييرات شاملة على الدستور، بعضها عزّز سلطة منصبه، إضافةً إلى سلطته الشخصية.

## ٣.١.٢ بدء عمليّة القانون والسياسة

نناقش هنا بإيجاز مسألة بدء العمليّات الدستوريّة. هناك مسائل قانونيّة، ولكن كذلك مسائل سياسيّة - كيف تستطيع جماعة داخل مجتمع ما وضع الدستور وفق الأجندة الوطنيّة؟

عندما لا يكون هناك دستور

هناك حالة نادرة تتفق فيها دول قائمة على تشكيل اتّحاد، ومن ثمّ لا يكون لديها دستور يحكم كيانها الجديد، فيمكنها أن تستمرّ في العمل بشكلٍ منفصل أو تصمّم اتّفاقيّة تعاون مرحليّة إلى حين وجود الوثيقة الجديدة. وفي الغالب ستنصّ الاتّفاقيّة على عمليّة وضع دستور مشترك جديد.

بعض الأمثلة الحديثة للبدء من «صحيفة دستورية بيضاء» قد أشركت المجتمع الدولي - مثلاً: كمبوديا [١٩٩٣]، وتيمور-ليستي [٢٠٠٢]، والعراق [٢٠٠٥]، والصومال [عملية جارية]. وفي أفغانستان عام ٢٠٠١ تمت مراجعة دستور ١٩٦٤ على أساس مؤقت بناءً على اتفاقية بون بين القوات الأفغانية، مع تعديلات بسبب عدم وجود ملكية. أما في العراق فقد قامت الولايات المتحدة، التي كانت قوة احتلال، بالتوجيه الأساسي في صياغة دستور مرحلي. في هذه الأوضاع لم يكن هناك أساس قانوني وطني تقوم عليه عملية وضع الدستور، ولم توجد طريقة قانونية للاعتراض عليها. بعد أي انقلاب عادة ما يتم تعليق كل الدستور أو جزء منه.

### الجدول ٣: جدول زمني للمراجعة الدستورية

البلد	المراجعة الدستورية
الولايات المتحدة [١٧٨٧]	يستطيع الكونغرس إصدار تعديلات بأغلبية ثلثي الأصوات؛ وتستطيع ثلث الهيئات التشريعية للولايات الدعوة إلى عقد مؤتمر دستوري
البرتغال [١٩٧٤]	في العادة لا يمكن أن تكون هناك مراجعة أكثر من مرة كل خمس سنوات (لكن أربعة أخماس أعضاء الهيئة التشريعية يستطيعون التصويت لإجراء مراجعات بشكل متكرر).
بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥]	يجب أن تكون هناك مراجعة بعد ثلاث سنوات
فيجي [١٩٩٧]	يجب أن تكون هناك مراجعة بعد سبع سنوات
سويسرا [١٩٩٩]	يستطيع البرلمان، أو مجلس واحد من البرلمان أو الشعب البدء بإجراء تغييرات
كينيا [٢٠٠٠]	يمكن لأي مشرع إدخال تعديلات؛ يستطيع مليون مواطن البدء بإجراء تعديل.

#### عندما يكون هناك دستور قائم

يتضمن أي دستور قائم نصاً للتعديل الدستوري. نادراً ما سيحدّد عملية التعديل بأكملها؛ سيقول في كثير من الأحيان فقط كيف سينمّ الاعتماد النهائي لأي تغيير؟

هناك دساتير معينة تتحدّث فقط عن «تغيير» أو «تعديل» الدستور أو أحكام منه. وهناك دساتير قليلة تذكر بالتحديد إمكان سنّ دستور جديد تماماً. إذا لم يكن هذا متصوراً فيكون هناك أحياناً شك حول ما إذا كان من الممكن استعمال عملية التعديل لإدخال دستور جديد تماماً. وفي عام ٢٠٠٨ تم تغيير الدستور الكيني لتوفير آلية لإدخال أو تقديم وثيقة جديدة تماماً.

ولبعض الدساتير إجراءات مختلفة عديدة لتعديل أحكام مختلفة مثل: ربّما النصّ على أغلبيات مختلفة في البرلمان، أو ضرورة إجراء استفتاء لبعض التغييرات (ودستور كندا مثال معقّد). وهذا أحد أسباب عدم وجود إجراء لاعتماد دستور جديد تماماً.

تنصّ بعض الدساتير على المراجعة الدستورية. وقد تحدّد من يستطيع إدخال تعديلات - الحكومة، أم أعضاء الهيئة التشريعية، أم الشعب - وقد تكون لديهم تنبيهات بالالتزام بجدول زمنيّ منعاً لكثرة التعديلات، أو لضمان المراجعة الدورية. ويبين الجدول ٣ بعض الأحكام الدستورية المتعلقة ببدء عمليات المراجعة.

توجد في بعض الدساتير أحكام لا يمكن تعديلها على الإطلاق، بينما أقرت المحكمة العليا الهنديّة بأن بعض جوانب الدستور (مثل النظام الفيدرالي والجمهوري والعلماني) هي مبادئ أساسية لا تحتل التغيير.

بعض الأمثلة للبدء أو الشروع

يلخص الجدول ٤ كيف بدأت عمليّات وضع الدساتير في بعض البلدان القليلة، حيث لم تستطع القوانين القائمة توفير آليّة أو حتى نقطة بداية.

## الجدول ٤: بدء المراجعة الدستورية

البلد	بنغلادش [١٩٧٢]	فبيجي [١٩٩٧]	أفغانستان [٢٠٠٤]	نيبال [عمليّة جارية]	
إسرائيل [١٩٤٨]	لا يوجد قانون - لأن بنغلادش كانت جزءاً من باكستان	الدستور (الذي كان نفسه وثيقة صادرة بعد الانقلاب) يجب مراجعته في خلال سبع سنوات، لكن لم توفر آليّة لهذا	اتفاقية بون - هي الإطار الأساسي للعمليّة، ومفوضيّة دستورية ومجلس لويجا جيرغا الدستوري	الدستور: تتطلبت التعديلات أغلبية ثلثي الأصوات في كل مجلس تشريعي (لكن لم يعد استدعاء المجلس الثاني عند انعقاد البرلمان ثانية)	ماذا قالت القوانين القائمة؟
إعلان وجود دولة، معتمد من قبل إسرائيل نفسها؛ كان من المفترض اعتماد دستور جديد من قبل جمعية تأسيسية منتخبة	إعلان الاستقلال أعلن رئاسة الزعيم البنغلادشي ومنحه كل الصلاحيات، ثم تبعته حرب مع باكستان. بعد إطلاق سراح الرئيس الذي اعتقل في باكستان أصدر دستوراً مرحلياً وأمرًا بتشكيل جمعية تأسيسية، وقامت الجمعية بصياغة دستور	تم تشكيل الحكومة (تحت ضغوط داخلية وخارجية)، بالتشاور مع المعارضة، وهي مفوضيّة مراجعة، أنتجت مشروعاً أحيل على البرلمان تحت الدستور القائم	اتبعت الخطوات المنصوص عليها في اتفاقية بون - رغم أن الرئيس أضاف (بمرسوم) لجنة لصياغة دستور تُعدّ مسودّة للجنة الدستورية	صاغ دستور مرحليّ بالاتفاق بين الأحزاب السياسية وتم إصداره من قبل مجلس تشريعي واحد	ما الخطوات التي أتت؟

## الأبعاد السياسية لبدء عملية

قد ينبع الدافع لتغيير دستور من داخل الحكومة، وقد يكون هذا نتيجة الإدراك أن الوثيقة القائمة أصبحت غير قابلة للعمل بها، إما بسبب كثرة التغييرات فيها أو بسبب التغير في الظروف بحيث لم يعد الدستور مناسباً. سويسرا مثال للحالة الأولى: فقد شكّلت لجنة في السبعينات من القرن العشرين للنظر في إمكان تغيير الدستور، وفنلندا مثال للحالة الأخرى؛ حيث جاء الضغط من أجل التغيير من البرلمانيين الذين أرادوا دوراً أكبر للبرلمان.

من سوء الحظ أن الضغط النابع من داخل الحكومة قد يكون قائماً على المصلحة الذاتية بقدر ما يكون مركزاً على المصلحة الوطنية. جرى التصديق على التعديل الثامن عشر لدستور سربلانكا بإلحاح من الرئيس، وأزيلت القيود على تحديد فترة الرئاسة، ووضعت سلطة التعيين في مناصب حكومية مهمة كثيرة (بما فيها مفوضيّة الانتخابات) في يدي الرئيس، كما أضعفت الديمقراطية بشتى الطرق. أدخل التعديل نزولاً عند إصرار الرئيس، بدعوى أنه «ملح وعاجل»، وتم التصديق عليه في يوم واحد.

كثيراً ما تكون الحكومات مستاءة من الشروع في مراجعة الدستور الذي دخلت بمقتضاه إلى السلطة، لذا تتولّد عمليات وضع الدساتير غالباً من قبل المجتمع المدني أو شبكات سياسية «غير رسمية»، فقد تتضمن التكتيكات التي تؤدّي إلى تحريك عملية عملاً دستورياً وعملاً قانونياً وعملاً فكرياً وعملاً أكاديمياً ومبادرات الناس من عامّة الشعب. وكثيراً ما يحتاج الأمر إلى توليفة من الاستراتيجيات.

قد تكون دعوى تعديل الدستور مبادرة من مواطن (وهذا منصوص عليه في بعض الدساتير - انظر الجدول ٥) أو تقديم التماسات عامّة بمقتضى الدستور. وترك دساتير كثيرة المبادرة بالمراجعات في يد البرلمان.

العمل القانوني مكلف ومستهلك للوقت ومقيد في نطاقه، ولكنّه أحياناً يكون دعوى في محكمة تبين ضرورة التغيير الدستوري، مع أن هذا من المحتمل أن يركّز على نقطة ما ضيقة نسبياً بدلاً من الدستور ككل. قد تنتقد المحكمة الدستور صراحة، أو تظهر نتيجة الدعوى في المحكمة مواطن الضعف في الدستور.

أمّا «العمل الفكري» فنقصد به الجهود المنطقية المحفّزة لإيجاد دستور جديد، ومن ثمّ إقناع الناس والحكومة بأن الوضع يستدعي تصرفاً ما بشكل أو آخر. وبالإشارة إلى المثال الكيني، في التسعينات من القرن العشرين قام عدد من المنظمات بصياغة مشاريع لدساتير جديدة مصممة لبيان أن الدستور القائم لم يكن ضعيفاً فقط بل أيضاً لبيان أن البديل القابل للتطبيق موجود وممكن.

## الإطار ١. الحركة الشعبية من أجل الإصلاح في كولومبيا

نشأت حالة مثيرة في كولومبيا [١٩٩١]، حيث ظهرت حركة شعبية من أجل تشكيل جمعية تأسيسية (بالرغم من أن الإصلاح الدستوري كان مسؤوليّة الكونغرس وفقاً للدستور القائم). كان المقترح أن يقدم هذا الطلب إلى الشعب في انتخابات عامة، ولكن القانون منع المبادرات الشعبية على ورقة الاقتراع، وعلى الرغم من ذلك طبعت في الصحافة ورقة اقتراع متضمنة القضية واستخدمها خمسة ملايين مواطن للتصويت لمصلحة المقترح. وأصدر الرئيس مرسوماً بمقتضى صلاحيات الطوارئ لاقتراح المسألة نفسها رسمياً في الاقتراع الرئاسي المقبل. تطلّب ذلك إحالته على المحكمة الدستورية التي وافقت على المرسوم اعتماداً على سيادة الشعب. وقد صوت ما مجموعه ٨٨ في المئة من الشعب من أجل الجمعية الدستورية.

أمّا «العمل الأكاديمي»، فيعني نوع الكتابة الذي يمكن أن ينتقد دستورًا في كتب وجرائد، ومن المستبعد أن يكون له تأثير كبير، ولكنه يمكن أن يوفر ذخيرة للناشطين والمحامين لاتخاذ عمل قانوني، وللإعلاميين الأكثر حصافةً أو شعورًا بالواجب.

أمّا «مبادرات الناس من عاثة الشعب» فتتضمّن القائمين على التنظيم من أجل التغيير الدستوري، ببدء تشكيل مفوضيّة غير رسميّة، ومشاورة الجمهور حول مواده.

## ٤.١.٢ التصميم

سيكون لكل نوع من العوامل تأثير في المسائل الخاصّة بالتصميم؛ واهتمامنا هنا ليس بالتصميم في حد ذاته ولكن بكيفيّة عمل التصميم.

من العناصر المهمّة تاريخ البلد وثقافته. تبدأ بعض البلدان - وأحيانًا بعض المناطق - من افتراضات حول كيفيّة إتمام العمليّة. ففي بلدان أميركا اللاتينيّة كثيرًا ما تستخدم جمعيات تأسيسيّة، في حين استخدمت بلدان غرب إفريقيا الفرنسيّة في كثير من الأحيان مؤتمرات دستوريّة، وتستخدم نيجيريا بشكل عام مفوضيّة، تليها جمعيّة من نوع ما، وهذا نموذج مستخدم أيضًا في شرق إفريقيا.

عندما تباشر معظم البلدان مسألة تصميم عمليّة لوضع دستور، تكون في حالة أزمة، أو على الأقلّ في وضع يصاحبه بعض التوتر داخل المجتمع. بمعنى أنّه لا توجد إدارة أو وزارة حكوميّة تتخذ القرارات حول العمليّة بطريقة تقنيّة لامنحازة. ففي الغالب سيقنضي الأمر المفاوضة على تفاصيل العمليّة بين الأحزاب السياسيّة، أو بين جماعات كانت متحاربة سابقًا (أو حتّى لا تزال متحاربة إلى الآن)، وهذا قد يؤدي إلى إطالة أمد العمليّة. من ناحية أخرى قد يكون هناك قدر من الضغط لبدء العمليّة نابع من الشعور بأن شيئًا خطيرًا سيحدث في حالة التأخير، ما يجعل قرارات العمليّة تتخذ بتعجّل. من المستحيل إملاء الطريقة الصحيحة لتصميم العمليّة؛ إذ يعتمد ذلك على بلدان معيّنة لكلّ منها ظروفه الخاصّة.

قد يكون من المفيد الإشارة إلى الطريقة التي استطاعت بها بعض البلدان أن تفعل هذا، ففي جنوب إفريقيا [١٩٩٦] وضعت عمليّة وضع الدستور النهائي في الدستور المرحليّ. وهذا في حد ذاته كان ناتجًا من مفاوضات بين الأحزاب السياسيّة الرئيسيّة، ويبدو أنّه نجح بشكل جيّد في تلك التجربة، إذ كانت للأحزاب شرعيّة كبيرة في عيون الشعب. ولكن في بعض البلدان يمكن أن تكون الأحزاب عنصرًا من عناصر النزاع الذي ولد الرغبة في دستور جديد. في كينيا رسمت الخطوط الأوّليّة للعمليّة في مؤتمر وطني لم تشترك فيه الأحزاب السياسيّة فقط ولكن اشتركت منظمات المجتمع المدنيّ أيضًا. وفي نيبال حاولت الأحزاب الاحتفاظ بالسيطرة على عمليّة التصميم. في مثل هذه البلدان واصلت مجموعات معيّنة داخل المجتمع - وبالأخصّ المجموعات العرقية - فرض أجنداتها على الأحزاب، ولأن الأحزاب لم تأخذ هذه المجموعات على محمل الجد لجأت المجموعات إلى العنف أو التعطيل. ثم قامت الحكومة على مضض بالاستماع وربما إبرام اتفاق ما حول العمليّة - عادة حول نظام التمثيل في الجمعيّة التأسيسيّة. وهذه كانت عمليّة ومشوبة بالنواقص، ومطوّلة.



في كثير من البلدان كانت مناسبة الإصلاح هي الشعور بالاستبعاد من جانب بعض قطاعات المجتمع. فإذا كان ينظر إلى الدستور كعلاج لهذه المشكلة، فإنه من البديهي بطبيعة الحال أن تكون عملية وضع الدستور تشاركية. هذا ما كانت تضغط مجموعات كثيرة في نيبال من أجله. هناك الآن قدر كبير من الكتابات حول ضرورة أن تكون مفاوضات السلام شمولية. وتجري مناقشات مماثلة على المفاوضات حول عملية وضع الدستور التي قد تكون جزءًا من عملية السلام أيضًا. ويطلب قرار مجلس الأمن الدولي رقم ١٣٢٥ بمشاركة المرأة مشاركة كاملة في عمليات السلام. ففي حالات كثيرة كن مستبعدات، وإن كنّ مشاركات في صراع مسلح. وفي بلدان كثيرة توجد مجموعات سكانية أخرى عادة ما تكون مستبعدة؛ وهذا واقع في جنوب آسيا بالنسبة إلى الدليتين. ومثلما تُقبل الآن المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كأداة متضمنة لحق المشاركة في وضع الدستور، ينبغي أن تتضمن إمكان حق الإشراف - أو على الأقل التشاور - في تصميم تلك العملية.

هناك عوامل مختلفة يمكن أن تعوق التصميم الدقيق للعملية، صحيح أن الناس يميلون إلى القول بأن أية مفاوضات سلام تحتاج إلى التخطيط الدقيق - سيختار الرئيس بعناية، وكذلك المقرر، وحتى أماكن الجلوس ستؤخذ في الاعتبار - لكن ربما لن تعطى العناية نفسها لتصميم عملية وضع الدستور. فربما تولي المحامون المسألة وأصروا على أنها مسألة تقنية من الأفضل أن تترك لهم. وربما تكون هناك نزعة إلى اتباع الخطة المتبعة في المرة السابقة، وإن كان الدستور الذي وضعته تلك العملية مشوبًا بالنواقص.

قد يكون من المفيد الوصول إلى اتفاق مبدئي حول بعض المبادئ الأساسية التي يجب على عملية وضع الدستور اتباعها، وحتى حول بعض عناصر الدستور الجديد - وهذا موضوع سنعود إليه لاحقًا في هذا القسم.

يفترض أن محتويات هذا الكتاب - تحديدًا الجزء الثالث حول المؤسسات والعمليات - ستكون مؤشرًا جيدًا للأجندة التي يجب على مصممي العمليات وضعها في الاعتبار. وبشكل عام تتضمن تلك الأجندة ما يلي:

- من لهم حق القرار - متضمنًا: من الذي سيتمتع بحق المساهمة في المناقشات، وإن لم يكن له سلطة صنع القرارات النهائية؟
- التمويل: ما العملية؟ ومن أين ستأتي الأموال؟ ومن سيسأل عنها؟
- التوقيت: هل سيكون هناك جدول زمني؟ وإن كان هكذا، أفىكون صارمًا متصلبًا أم متفتحًا ومرنًا تجاه التغيير؟ وهل سيكون قصير الوقت أم هل سيتيح كثيرًا من الوقت؟
- الاعتماد: كيف سيسنّ الدستور الجديد في شكل قانون، من قبل الهيئة التي تناقش وتقرّر، أم الرئيس الذي عادة ما يوقع القوانين؟ أم بموافقة الشعب عن طريق استفتاء؟ وهل ستكون هناك أي شروط مسبقة أخرى؟
- النوعية التقنية: كيف ستضمن النوعية التقنية للوثيقة؟
- الانفتاح: كيف سيتم إشراك الجمهور، وما مراحل الإجراءات الرسمية التي ستكون مفتوحة للعامة؟ وما دور الإعلام؟

من الذي يصمم؟

قد يتضح في النهاية أن القرارات المتخذة حول الكثير من هذه القضايا هي قرارات سياسية جدًّا،

تتطلب قدرًا كبيرًا من المساومة الشديدة والعنيدة. لنأخذ مثال فيجي: كان تشكيل المفوضيّة التي أعدت مشروع الدستور موضوع مناظرات شرسة بين الحكومة والأحزاب السياسيّة الرئيسيّة. كم عدد الأعضاء الذين سيشكلون المفوضيّة (وخصوصًا باعتبارهم تمثليين)؟ أينبغي أن يكون جميع الأعضاء مواطنين أم أن يكون بعضهم أجنبياً؟ أينبغي أن يكون الرئيس مواطنًا أم أجنبياً؟ وإذا كان أجنبياً، فمن أي بلد؟ ومرة أخرى في فيجي كانت اختصاصات المفوضيات الدستوريّة موضوع مناظرات عديدة. ففي عام ١٩٨٧ كانت الاختصاصات الأصليّة تتضمن «اقتراح تعديلات على الحاكم العام، تحمي المصالح السياسيّة للسكان الفيجيين الأصليين، وذلك مع أخذ مراعاة المصالح العليا للناس الآخرين في فيجي بعين الاعتبار»؛ وعندما احتجت القوى المعارضة (وأكثرها من «الناس الآخرين») أصبحت الكلمات المشدّد عليها كالآتي: «مع المراعاة الكاملة لمصالح الناس الآخرين في فيجي». عام ١٩٩٥ أرادت الحكومة الحد قدر الإمكان من التغييرات في دستور ١٩٩٠، وأرادت أن تعكس الاختصاصات أولويّة مصالح الفيجيين العرقيين، بينما أرادت المعارضة مراجعة كاملة ومعاملة عادلة لكل المجموعات السكانيّة المحليّة.

ويمكن القيام بالتصميم، أو على الأقلّ في جزء منه، من خلال المفاوضات في عمليّة السلام. ففي بعض البلدان اعتمد ذلك على المشاورات العامّة أو وجود هيئة معيّنة تتمتع بشريّة شعبيّة. وفي إكوادور منتصف التسعينات - وبشكل غير عاديّ - أحيل عنصر واحد في التصميم على استفتاء شعبي غير ملزم: أينبغي انتخاب وفود الجمعيّة التأسيسية بشكل مباشر بالطريقة المعتادة للبرلمانات، أم ينتخبون من قبل حركات اجتماعيّة.

### تحديد التسلسل المرحليّ

في أيّة عمليّة تشاركيّة يجب القيام بمهامّ معيّنة، ولكنّ بعض عمليّات وضع الدساتير المختلفة قد وضعت بعضًا من هذه المهامّ في ترتيب زمنيّ مختلف. فبينما يكون الترتيب المنطقي لبعض الأحداث أمرًا واضحًا، هناك مجالٌ للآراء المختلفة حول التسلسل الذي يجب أن تجرى فيه الأحداث الأخرى. أهمّ مجال للاختلاف هو ما يتعلّق بالمرحلة التي يجب أن يتمّ فيها إعداد مشروع الدستور. وتظهر هذه القضية في شكلين:

- أينبغي أن تتم المشاورات العامّة دون أن يكون هناك أي مشروع دستور، أم ينبغي طلب رأي الجمهور على أساس مشروع مطروح أو على الأقلّ مقترحات ملموسة مطروحة؟
- هل ينبغي أن تبدأ الجمعيّة التأسيسية مناقشتها على أساس مشروع مطروح؟

إن القضية الأساسيّة هي إلى أي مدّى ينبغي طلب صوت الشعب - سواء عن طريق مشاورات عامّة مباشرة أم من خلال جمعيّة تأسيسية - على أساس مقترحات ملموسة مطروحة، أم على أساس نظري أكثر؟

من أين يأتي مشروع دستور إذا كان سيبرز إلى الوجود قبل طلب سماع صوت الشعب؟ هناك ثلاث إجابات محتملة: من حزب سياسيّ واحد أو أكثر، من مفوضيّة أو لجنة، أو من خبير واحد.

الحجج الرئيسية المؤيدة لفكرة «إعداد المشروع في ما بعد» قائمة على أن وجود مشروع من المحتمل أن يحول دون حرّية المناقشة، وأن المشروع يميل إلى تكوين آراء الجمهور تجاه الجمعية. إنما تقل المخاوف في حال كان البديل هو قيام أحزاب سياسية بطرح مشروع بدلاً من أن يكون مشروعاً مطروحاً من قبل مفوضيّة أو لجنة مستقلة، أو إذا كان البديل مشروعاً يتقدّم به خبير تقني واحد. فهل ستتأثر المناقشات نتيجة لآراء حزب سياسي واحد أو لتسوية سياسية تم التوصل إليها في لجنة، أو حتى للإيديولوجية المحافظة لمحام فرد؟

من ناحية أخرى هناك تخوف من أنه إذا حدثت مشاورات عامّة من دون إعطاء أيّة هيكلية للنقاش بوجود مقترحات ملموسة سيتخبط الناس، لعدم فهمهم الواضح لطبيعة الدستور، وكيف يمكنهم الإسهام في بنيتها. وسوف يقلق البعض من أن الشعب سيتوقّع من الدستور فوق ما يُطلّب منه. ربّما تعكس هذه الحجّة في حد ذاتها آراءً معيّنة حول النطاق المناسب للدستور، وقد ترتبط بمسألة ما إذا كان يجب أن يتضمّن أي دستور حقوقاً اقتصاديّة واجتماعيّة وثقافيّة.

في البرازيل كانت فكرة شروع الجمعية التأسيسية في بداية عملها على أساس مشروع مطروح، مرفوضة بشدة، على اعتبار أنها ستكون «أداة خطيرة للسيطرة على الجمعية». لكن في تيمور-ليشتي استطاع الحزب المهيمن على الجمعية، حزب فريتيلين، أن يوجّه الكثير من النقاش نحو الحرص على أن يكون قائماً أساساً على مشروع الدستور الذي اقترحه الحزب المذكور.

## الإطار ٢. العملية الكينية (٢٠١٠) وعملية بوغانفيل (٢٠٠٤)

لم تحدد العملية الكينية المدة التي ينبغي أن تستغرقها المرحلة الأولى (إعداد مشروع)، ولكنها وضعت حدوداً زمنيّة صارمة للمراحل اللاحقة. نتيجة لذلك كان من المفروض أن تجيب لجنة الخبراء عن التعليقات العامة وتعُدّل مشروعها في فترة واحد وعشرين يوماً بدأت في ١٧ كانون الأول/ديسمبر، واستمرّت إلى ما بعد عيد الميلاد ورأس السنة عندما كان الأعضاء والموظفون قد خططوا لإجازاتهم خلال الأعياد.

في بوغانفيل تمت الموافقة على تعديلات رئيسية في دستور بابوا غينيا الجديدة، كان القصد منها إعطاء الأثر والنفاز لأحكام اتفاقية بوغانفيل للسلام لعام ٢٠٠١، من قبل برلمان بابوا غينيا الجديدة في شهر آذار/مارس ٢٠٠٢، ولكن لم يبدأ العمل بالتعديلات حتى حصلت ميليشيات بوغانفيل - التي كانت مشاركة في نزاع انفصالي معقد - على التصديق من قبل بعثة مراقبة تابعة للأمم المتحدة، على أنها استكملت بالفعل الخطوات المتفق عليها للتخلص من الأسلحة. عند تلك النقطة فقط (تموز/يوليو ٢٠٠٣) استطاعت بوغانفيل اتخاذ خطوات كبرى منصوص عليها في دستور بابوا غينيا الجديدة المعدل نحو اعتماد دستور جوهري مؤسس لحكومة بوغانفيل المستقلة.

## ٥.١.٢ الجدول الزمني

إنّ عملية وضع الدستور المصمّمة - بخلاف تلك القائمة على التغيير الدستوري التدريجي - تتضمن إجمالاً جدولاً زمنياً وتسلسلاً للأحداث. لا شك أن هذا أمر مرغوب في لأسباب شتى، منها الحاجة إلى انتهاز «لحظة دستورية» (انظر الجزء ٢.١.٢)، وللتحكم في تكاليف العملية، والتأكد من أن المصالح الضيقة لا تسرع في العملية أو تماطل فيها لفترة أطول من اللازم. وعليه، فإن الجدول الزمني الذي يوضع بشكلٍ خاطئٍ قد يعني الآتي:

- الوثيقة المنتجة تفتقر إلى الشرعية في عيون الشعب؛ أو
- الوثيقة ذات نوعية سيئة؛ أو
- لا تنتج وثيقة على الإطلاق، لأن الحافز يقل، ويتعوّد الناس التكيف مع ما هو موجود لديهم، أو يتحوّل الدستور المرحليّ دستوراً دائماً (أو يعدّل ليصبح دائماً).

تعمل خارطة الطريق من أوجه شتى:

- قد يكون فيها تاريخ نهائيّ فقط يستوجب اعتماد الدستور بحلوله، مع عدم إعطاء أية مؤشرات أخرى لفترات زمنية أو ترتيب أحداث (وهذا أمر غير عادي، لأنّه إذا كانت المهامّ محدّدة فبالأكيد سيتمّ في العادة النصّ - إمّا صراحة أو ضمناً - على تسلسل مأمول بشكلٍ أو آخر، ولو بصفة عامّة)؛
- قد تحدّد مهامّ بشيء من التفصيل والترتيب الذي ستنفذ على أساسه، لكن بدون أن تحدّد أية فترات زمنية إطلاقاً، أو بتحديد تاريخ للانتهاج فقط؛
- قد تحدّد مهامّ بصورة عامّة، دون إشارة واضحة إلى وقت القيام بها (مثلاً: يمكن أن يكون أحد المتطلّبات «المشاورّة مع الجمهور» بلا إشارة، لمعرفة إذا كان يجب أن يحدث هذا قبل القيام بأي عمل آخر، أم عندما يتمّ إعداد مشروع، أم في الحالين معاً)؛
- قد توضح كتابة تسلسل الأحداث الكامل من دون إرفاق فترات زمنية محدّدة؛
- قد تشتمل على مزيج من هذه المنهجيات؛

### الإطار ٣. المواعيد النهائية الضارة

بعض العمليات التي كانت تهيمن عليها الأمم المتحدة أو حكومات أجنبية قد تأثرت بشكل خطير بالمواعيد النهائية المفروضة عليها من الخارج (مثل أفغانستان [٢٠٠٤]، والعراق [٢٠٠٥]). مع العلم أن هذا الضغط الخارجي لم يسبب الاستياء فحسب، بل منع العمليات المحليّة من العمل عليها وتفعيلها بشكل كامل. ففي العراق تركت قضايا مهمّة دون أن تحلّ، ولا تزال باقية دون حلّ إلى الآن. (انظر الجزء ٢.٤، والملحق أ.١، والملحق أ.٦).

لكن كم ينبغي أن يكون مقدار التفصيل؟ من المستحيل التوقع بالضبط والتمام ما الوقت الذي ستستغرقه أية مرحلة من مراحل عملية ما. ومهما أمكن التخطيط لاجتماعات التربية المدنية وجمع الآراء العامة، فمقدار الحماس الجماهيري يمكن أن يؤثر في الوقت المستغرق لتحليل الآراء (انظر الجزء ٤.٢.٢). وقد يحتاج الأمر إلى مزيد من الوقت والموارد. في الوضع الأمثل ينبغي التخطيط لكل مرحلة على أساس أنها ستحتاج إلى بعض الوقت، وإلا فسيكون هناك خطر تقصير مراحل أخرى أو طلبات للتمديد.

العمليات المعقدة- التي تشمل على تربية مدنية ومشاورات عامة، وإعداد مشاريع، ومناقشات تجريها جمعية تأسيسية- تستغرق عادةً بضع سنوات.

العوامل المثيرة لبعض التعجل قد تشمل:

- خطر العودة إلى النزاع؛
- خطر حدوث انقلاب (ولهذا السبب أكملت الفلبين عملية صياغة دستورها لعام ١٩٨٧ في ستة أشهر)؛
- الرغبة في استكمال عملية قبل إجراء انتخابات (إما لأنه من الواضح أن أية حكومة جديدة ستقاوم التغيير أو لأنه قد يصعب على المشاركين معرفة كيف ستعمل أحكام معينة لمصلحتهم)؛
- الضغوط الخارجية (المالية وغيرها).

إنما يجب عدم تعجيل العملية. فمن المهم إتاحة الوقت لتثقيف الجمهور بماهية الدستور، وتثقيف الفاعلين السياسيين والناس لتكوين آرائهم وطرحها ومعالجتها، ولتوليد التوافق في الآراء حول القضايا الصعبة. عند تحديد الوقت «الكافي» قد يكون الآتي مهمًا وضروريًا:

- مقدار المعرفة الموجودة لدى الناس بالفعل، بما في ذلك مقدار ما تم من تربية مدنية؛
- الطبيعة الجغرافية والاتصالات: كيف سيحصل الناس على معلومات عن العملية؟ وكيف سيطرحون آراءهم؟
- إتاحة الوقت لمعالجة الآراء (وإلا فقد توضع ببساطة في خزانة أو صوان وتُنسى).
- معرفة ما إذا كان ضروريًا إجراء انتخابات لجمعية تأسيسية؛
- معرفة ما إذا كان المشاركون في العملية (أعضاء مفوضية أو جمعية تأسيسية)، مجتدين لهذا العمل في دوام كامل أم جزئي؛
- المآلات (التي قد تحدّد ما إذا كانت المفوضية تعمل بشكل متفرغ، أو ما إذا أمكن توظيف مزيد من الناس لتناول الاقتراحات المقدمّة، على سبيل المثال).

على المصممين أن يأخذوا في الحسبان القوانين أو الدساتير القائمة التي تنصّ على بعض العناصر في إطار زمني (مثلًا: يجب أن يسمح بمرور وقت معيّن بين مراحل المداولة في البرلمان).

من ينبغي أن يحدّد الجدول الزمني؟

بعض الناس يريدون دستورًا بسرعة، والبعض الآخر يريدون تمديد العملية، وبعض الناس قد لا يريدون دستورًا على الإطلاق. قد يكون للجهة التي تحدّد الجدول الزمني تأثير خطير في حالي النجاح أو الفشل. وتشمل العوامل

المرتبطة بهذا ما يلي:

- قد يرغب السياسيون، كجماعة، في تحسين فرص انتخابهم، عبر إنتاج دستورٍ بغضِّ النظر عن نوعيته؛
- قد يعتقد الأفراد السياسيون بأن الدستور الجديد سيعطيهم فرصة العودة إلى مناصبهم (كما ذكر بعض الرؤساء أنه إذا وجد دستور جديد ففي هذه الحالة لا تطبق القيود القديمة على عدد فترات الرئاسة التي يمكن أن يقضيها!)؛
- قد يجد المشاركون في العملية القادمون من خارج الدوائر السياسيّة أن دورهم ممتع، ومجزٍ ماليًّا، ويرغبون في إطالته قدر الإمكان؛
- كثيرًا ما يريد الفاعلون الدوليون تاريخًا واضحًا للخروج، وقد يكونون على استعداد للتضحية بالنوعيّة في مقابل السرعة. (انظر الجزء ٢.٤).

متشدّدة أم مرنة؟

ليس بغريب أن يُسمح بتمديدات زمنيّة، ويمكن أن تعطى هذه المرونة لهيئة وضع الدستور نفسها، لكن إذا كان الوقت بلا قيودٍ على الإطلاق فإن ذلك من الممكن أن يجعل أي جدول زمنيٍّ من معناه. لكنّ تصوّرات ضرورة السرعة يمكن أن تتغيّر بناءً على الظروف السياسيّة. وفي حالات أخرى يعطى التحكّم في التمديدات الزمنيّة لهيئة نفسها التي فرضت الجدول الزمنيّ في الأصل: الأطراف في عملية سلام، البرلمان، المصالح الأجنبيّة، وما شابه ذلك.

في نيبال نصّ الدستور المرحليّ على إمكان التمديد لفترة ستة أشهر، ولكن إذا كان التأخر بسبب حالة الطوارئ فقط. هذا مع العلم أن التمديد سيتطلّب فقط قرارًا من الجمعية التأسيسية نفسها (وهي أساسًا تحت سيطرة الأحزاب)، بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين والمصوّتين.

العوامل التي يحتمل أن تؤدّي إلى الاستكمال في الوقت المحدّد

- إن وجود جدول زمنيٍّ واقعي يزيد من احتمالات الالتزام به، وإضافةً إلى ذلك قد تكون العوامل الآتية ذات أهميّة:
  - الرئاسة والإدارة الفعّالة: على رئيس أية هيئة، أو بصورة أعم الهيكل الإداري، تطوير سلوك المشاركين في العمل، وإعلان قيمة الإحساس بأهميّة التوقيت؛
  - الالتزام السياسيّ، حتّى يشعر الفاعلون بأنهم «سيفقدون ماء وجههم» إذا ما سعوا إلى تمديد الوقت؛
  - التأكد من أن الجمهور يفهم - وفي الوضع الأمثل، يدعم - الجدول الزمنيّ.
  - وجود آليات لحلّ القضايا ذات الصعوبة الخاصّة (انظر الجزء ٢.٥.٢)؛
  - عدم جعل المشاركة في العملية مجزية أكثر من اللازم؛
  - محاولة التأكد من أن الدعم الماليّ كافٍ؛
  - بصفة عامّة، إدارة العملية بفعاليّة، بما في ذلك وضع التدابير اللازمة لتجنّب الفساد (انظر الجزء ٣.٢).

## ماذا يحدث إذا انتهى الموعد النهائي؟

هذا يعتمد من منظور قانوني على الوثيقة التي تنص على الموعد النهائي:

- إذا كانت النتيجة موت العملية بأكملها، فقد يبقى الدستور القائم. وقد يكون وثيقة مرحلية فقط وغير مناسبة للتطبيق على المدى الطويل، أو قد يكون دستوراً كاملاً ولو كان غير مرض؛
- قد تتطلب الوثيقة الواضحة الجدول الزمني إجراء انتخابات، ثم إحياء العملية (كما في العراق).

## كيف يمكن تنفيذ جدول زمني؟

من الممكن أن تكون الجداول الزمنية المفروضة من الخارج، سواء أزمع بأنها ملزمة أم غير ملزمة قانوناً، «واجبة التنفيذ» للسبب نفسه الذي كان وراء فرضها أصلاً: الواقع السياسي أو الواقع الاقتصادي. فإذا كان سيتم سحب الأمن، وإذا كان الإفراج عن المساعدات الأجنبية لاستعمالها محتملاً، فقد تكون الضغوط من أجل الانتهاء حقيقية. وكثيراً ما تكون الدول الخارجة من نزاع ضعيفة وعرضة للخطر والانقسام.

أحياناً تكون التسويات ممكنة. في تيمور-ليشتي كان الجدول الزمني الأصلي غير واقعي تماماً، واقتضى الأمر تمديده. لكنّه بقي غير مقبول، حتى إن الدستور كان من الممكن تحسينه لو أتيح له وقت إضافي.

وفي العراق تم إصدار الدستور وفقاً لجدول زمني أمّلته، إلى حد كبير، الولايات المتحدة. ولكن حتى الولايات المتحدة نفسها لم تستطع منع الجمعية التأسيسية من تعديل الدستور قبل خمس دقائق من انتهاء الموعد النهائي لصلاحيته الدستور المرحلي. لم يكن التمديد لفترة طويلة قابلاً للتنفيذ، فكانت النتيجة دستوراً غير كامل، مع عدم حل قضايا معينة بالشكل السليم. وحتى قبل اعتماد الدستور قُدمت الوعود إلى بعض قطاعات المجتمع بأنه سيراجع ويوضع بصيغته النهائية قبل الانتخابات مباشرة.

إذا كانت الجمعية التأسيسية هي أيضاً الهيئة التشريعية، فقد لا يكون من الممكن منعها من تعديل الإطار الدستوري أو التشريعي (كما في نيبال)، رغم أن هذا قد يكون له ثمن سياسي.

## بعض الأمثلة للجدول الزمني

استغرق المؤتمر الدستوري للولايات المتحدة حوالي أربعة أشهر؛ واستغرق تصديق الولايات عليه أربعين شهراً إضافياً. في حالة أخرى بقيت الجمعية التأسيسية الهندية منعقدة من عام ١٩٤٦ حتى ١٩٤٩ (رغم أنها كانت متأثرة بالتقسيم بشكل خطير). واستغرقت العملية الإريترية ثمانية وثلاثين شهراً من وقت إعلان الجمعية الدستورية حتى التصديق على الدستور. واحتاجت العملية في جنوب إفريقيا إلى خمس سنوات من بداية المفاوضات المتعددة الأطراف إلى اعتماد الدستور النهائي.

كانت المدة التي استغرقتها إعداد المفوضية الأوغندية لمشروع دستور أربعة أعوام بدءاً من ١٩٨٩ إلى ١٩٩٣، وتم اعتماد الدستور النهائي في عام ١٩٩٥. كانت هناك أسباب مختلفة لطول المدة التي استغرقتها العملية، منها الحاجة إلى وقت لإجراء مشاورات عامة موسّعة عملاً بالقانون المؤسس للمفوضية ومنها أيضاً عدم توافر الموارد.

أخذت الجمعية التأسيسية في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] خمسة أسابيع لإعداد قواعد الإجراءات الخاصة بها، واحتاجت الجمعية التأسيسية البوليفيية [٢٠٠٩] إلى سبعة أشهر. أمّا الجمعية البنغلاديشية فلم تحتج سوى يومين فقط، وذلك لأنها استعملت القواعد البرلمانية القائمة.

في كينيا [٢٠٠٥] استغرقت المشاورات العامة - التي تمت في مرحلة مبكرة من العملية - أربعة أشهر، وتقريبًا ثلاثة أشهر في فيجي [١٩٩٧]؛ أمّا في رواندا [٢٠٠٣] فاستغرقت التربية المدنية والمشاورات العامة مجتمعة ستة أشهر.

في رواندا [٢٠٠٣] استغرقت صياغة الوثيقة الدستورية التي كانت ستطرح للمشاورات العامة شهرين، وحوالي شهر واحد في كينيا [٢٠٠٥]، ولكن كان قد تم القيام بقدر كبير من العمل التمهيدي في العملية الكينية، وربما في رواندا أيضًا.

استغرقت المشاورات العامة حول مشروع الدستور أو المقترحات الملموسة من أسبوع واحد في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] إلى حوالي أربعة أشهر في إريتريا [١٩٩٧]. اعترف بأن الفترة في تيمور-ليشتي كانت أقصر مما ينبغي، لكن ذلك كان نتيجة ضغوط لإكمال العملية.

استغرقت المناظرة حول مشروع دستور في جمعية تأسيسية أسبوعين في أفغانستان [٢٠٠٤]، وخمسة أشهر في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢]، وأحد عشر شهرًا في الهند [١٩٥٠] وكينيا [٢٠٠٥]. وكانت العملية الأفغانية إلى حد كبير عملية شكلية؛ أمّا في تيمور-ليشتي فأشرفت الجمعية على العملية بأكملها تقريبًا، ولم تكن هناك مفوضية منفصلة. في أفغانستان [٢٠٠٤] وكينيا [٢٠٠٥] قامت مفوضية منفصلة بإعداد الدستور، وفي الهند كانت الجمعية التأسيسية هي أيضًا البرلمان. وفي كينيا كان جميع أعضاء البرلمان أعضاء أيضًا في الجمعية التأسيسية، لذا لم تستطع الجمعية التأسيسية الانعقاد عندما كان البرلمان منعقدًا.

استغرقت حملات الاستفتاء المؤيدة والمعارضة لمشروع كامل أقل من أربعة أسابيع في ألبانيا، وشهرًا واحدًا في فنزويلا، وخمسة أسابيع في إسبانيا، وثلاثة أشهر في كينيا.

ستكون هذه الأرقام ذات فائدة قليلة للمخططين، والقصد منها هو فقط بيان النطاقات الزمنية، وبعض العوامل التي قد تؤثر فيها.

## ٦.١.٢ الأساس القانوني للتصميم

قد تكون للبرنامج الخاص بعملية وضع الدستور أسس قانونية مختلفة، وتقوم عمليات كثيرة على توليفة من الوثائق والترتيبات، بعضها قوانين، وبعضها اعتبارات إدارية أو غير رسمية.

يمكن أن تصمّم عمليات وضع الدساتير في جو يتسم ببعض من الابتهاج أو النشوة، خصوصًا إذا كان السلام قد حلّ أخيرًا. ولكن العملية يجب أن تنجح حتى بعد مرور مرحلة النشوة، وعندما تعيد التوترات تأكيد نفسها. لا يضمن ذلك ألا تكون العملية جيدة التصميم فحسب، بل يمكن أن يصبح الشكل القانوني الذي يتخذه المخطط الأولي مهمًا. لا تنصّ سوى دساتير قليلة على العملية بشكل تفصيلي، لذا فإنه من المهمّ لمصممي أية عملية دراسة المتطلبات القائمة فعلاً بشكلٍ دقيق ووافٍ، للتأكد من أن الوثيقة الجديدة تعتمد على النحو الصحيح.



قد يكون من الضروري إصدار قانون لتحديد العملية، وكمثال لذلك قانون مراجعة دستور كينيا. في بعض الأحيان يستخدم أمر تنفيذي، وهذا يمكن أن يتم بمقتضى سلطة دستورية عامة أو بمقتضى قانون. وفي بعض البلدان تمت المراجعة الدستورية من قِبَل مَفُوضِيَّة بموجب قانون ينص على أن تقوم الحكومة -أو الرئيس فقط - بتشكيل لجنة تحقيق. في الأوضاع الثورية الحقيقية قد لا يكون هناك دستور قائم، فقد يستوجب الأمر في مثل هذه الأوضاع إدخال التصميم في الاتفاقات التي تعقد بين الأطراف، حتى إنه قد لا تكون هناك طريقة قائمة لوضع القوانين.

ما دلالات شكل المخطط الأولي؟ ربّما يكون أهمّها: هل يمكن إيقاف العملية بعد أن تكون قد بدأت؟ من المعروف أن الأمر التنفيذي يمكن «إزالة مفعوله» (التراجع عنه)، والقانون يمكن إلغاؤه. أمّا الاتفاق بين الأطراف فقد لا يكون له قوّة النفاذ القانوني بالمعنى التقني (مثلاً: قد ترفض محكمة رفضاً باتاً سماع دعوى أقامها أحد الأطراف في اتفاقية سياسية ثم تراجع عنها). وفي كينيا كانت هناك مناظرة مستمرة حول ما إذا كان يجب أن تكون العملية «مترسّخة» في الدستور القائم، بسبب المخاوف من أن المصالح المكتسبة سوف تتعارض معها أو تعرقها. واتّضح بعد ذلك أن تلك المخاوف كانت مبرّرة. ففي كينيا استخدمت المحاكم لإبطاء بعض العمليات أو إيقافها.

قد تكون هناك دلالة أخرى مرتبطة بشكل المخطط الأولي. إذ قد تحظى أشكال معينة بقبول أكبر أو شرعية أكبر في عيون الفئات المتنازعة سابقاً في المجتمع. ومن الممكن أن يفتقر الأمر التنفيذي الصادر عن شخص واحد للإحساس بالتأييد الوطني الذي سيرغب بعض الناس في أن يروه.

هناك أسئلة كثيرة حول المخطط الأولي تتطلب حكماً حذراً. ما مدى التفصيل الذي يجب أن يكون عليه؟ هل ينبغي أن يكون قابلاً للتغيير؟ ينبغي أن يكون مبدئاً توجيهياً فقط، أم أن يكون ملزماً قانونياً للهيئات التي ستضع الدستور؟

قد يضيف المحامون على جوانب من مسألة الشكل القانوني هذه أهمية خاصة، تحديداً مسألة الاستمرارية القانونية: هل ينبغي أن يكون نظام الحكم الجديد - سواء أكان مرحلياً أم دائماً - قانونياً بالنظر إلى نظام الحكم السابق؟ في جنوب إفريقيا لم يكن النظام الذي بقي في الحكم حتى التسعينات من القرن العشرين يتمتع بأية شرعية في نظر معظم المواطنين، كما كان محل تطبيق عقوبات دولية. ويمكن القول عنه بأنه كان غير قانوني، ولكن - على الرغم من ذلك - اتخذ قرار للسير خطوة خطوة نحو دستور جديد، تبعاً لإجراءات القوانين القائمة. وعليه، فقد تم إصدار دستور ١٩٩٣ المرحلي وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في دستور الفصل العنصري. وكان الشعور أن هذا سيوفر أساساً قانونياً متيناً لدستور ١٩٩٦ الدائم.

من ناحية أخرى ثمة بلدان تعمّدت الانقطاع القانوني عن الماضي. فمن حقّها أن تصرّ على ألا يوضع أساس الدستور الجديد في قوانين العهد الماضي (متضمناً ربّما قوانين قوّة استعمارية)، بل أن ينبع من إرادة الشعب.

أحياناً تكون الاستمرارية القانونية بمثابة ورقة التين. فحيث وجد انقلاب وجاء إلى السلطة حكم عسكري - بصورة غير قانونية - فإنه يصرّ في بعض الأحيان على أن تبقى أجزاء من الدستور سارية المفعول. وعلى الرغم من ذلك، تبطل أو تعلق الأجزاء التي لا يحبها النظام الحاكم، أو التي لا تستطيع

التأثير بسبب عدم وجود برلمان، مثلاً. وقد يكون النظام الحاكم متبّعًا هذا النهج لإعطاء نفسه بعض الشرعيّة (الزائفة). تكمن أهميّة أي دستور في أن يلزم الشعب والسلطات، حتّى بما لا يحبّون. فإذا قلت إنك ملزم بأجزاء الدستور التي تناسبك فقط ففي هذه الحالة لا يكون هناك دستور في واقع الأمر.

لا يوجد أمام بعض البلدان أي خيار حول طبيعة المخطط الأوّليّ. فيتّم إعداده من قِبَل الأمم المتّحدة أو فاعلين دوليين آخرين، ويأخذ شكل قرار لمجلس الأمن أو اتّفاقيّة دوليّة. لكنّ من النادر أن يعطي الإطار الدوليّ تفصيلاً كبيراً عن العمليّة، رغم أن الجدول الزمنيّ - الذي قد يكون مفروضاً - يمكن أن تكون له آثار حتميّة في جوانب معيّنة من العمليّة، مثل مقدار المشاورة العامّة.

وإذا كانت لفكرة اللحظة الدستوريّة أهميّة فهي في الغالب أن اللحظة الرئيسيّة الحقيقيّة هي وقت تصميم العمليّة، لا وقت تطبيقها. وقد تكون هذه هي لحظة التفاؤل الأكبر، وقد تكون اللحظة المناسبة هي التي تتم فيها التنازلات بأكبر درجة من السهولة وفي أسرع وقت. من المؤكّد أن هذا يعطي أهميّة كبرى ومسؤوليّة خاصّة للمصمّمين، إلّا أنّهم قد لا يدركون ذلك، أو قد يركّزون فقط على نواحي معيّنة.

## الإطار ٤. «الشرعيّة الثوريّة» و «الضرورة»

بعد الاستيلاء العسكري، أو أزمة أخرى من أي نوع، تكون عمليّة إدارة الحكم ووضع الدساتير مستحيّلة (أو هكذا يقول من في السلطة). سيكون على المحاكم في بعض الأحيان البتّ في شرعيّة النظام الحاكم. وعادة ما ستجد تبريراً للنظام الذي تعمل بمقتضاه. فقد تفعل ذلك متعلّلةً «بالضرورة» أو «الشرعيّة الثوريّة» أو كليهما. استخدم التعبير الأخير في الجمهوريات الاشتراكيّة الأوروبيّة الشرقيّة، فقد كانت شرعيّتهم قائمة على ثورتهم وعلى إرادة الشعب المفترضة. استخدمت العبارة أيضًا من قبل أحد النظريين القانونيين النمساويين المشهورين، هانز كيلسن. كما تم استخدامها في عدد من الدعاوى القانونيّة في سياقات غير اشتراكيّة (كيلسن ٢٠٠٢). وعادةً تقوم المرافعة الرئيسيّة على أساس مبدأ أن قادة الانقلاب قد شكلوا حكومة مهيمنة ومقبولة من الناحية الواقعيّة (وهذا معروف أيضًا في بعض الأحيان باسم «عقيدة الانقلاب الناجح»). عام ٢٠٠٢ رفضت محكمة الاستئناف في فيجي مثل هذه المرافعة، لأن الجيش لم يكن قادرًا على إثبات أن الشعب حقيقةً قد تقبّل الوضع.

أمّا المرافعة الأخرى فهي الضرورة، أو «ذريعة المستبد»، كما وصفها الشاعر ميلتون في سياق مختلف (ميلتون ١٩٦٨). قالت المحاكم التي قبلت هذه المرافعة إنّ الحجّة هنا أنه يجب على الحكومة إعادة البلد إلى الحكم الدستوري في أقرب فرصة ممكنة؛ فالضرورة ليست أساسًا لقيام نظام حكم طويل المدى وغير قانوني في جوهره.

اتفاقيات السلام - وتكون داخلية تمامًا في بلد، أو بمشاركة المجتمع الدولي في بلد آخر، وربما بمشاركة الأمم المتحدة وفاعلين دوليين رئيسيين معنيين - وفرت كثيرًا من ملامح إطار وضع الدستور في أفغانستان [٢٠٠٤] ونيبال [عملية جارية].

ما العمل إذا كان اتباع الإجراءات القائمة صعبًا أو مستحيلًا؟

بعض الدساتير يجعل مسألة تغيير الدستور غايةً في الصعوبة، إلى درجة الاستحالة في حقيقة الأمر. فإن بعضها لا تتيح له أية آلية للاستعاضة عن الدستور، بل فقط لإجراء تعديلات بطريقة مجردة وتدرجية. وبعضها الآخر قد تملي عليه الظروف أنه بالرغم من الاعتقاد الشائع بأن التعديلات أو حتى الوثائق الجديدة ضرورية، إلا أن مجموعات معينة ستقف حائلًا أمام استخدام القواعد القائمة، أو مؤسسات معينة لن تصبح موجودة. وهذا ما نراه على وجه الخصوص في المجتمعات الخارجة من نزاعات، إذ يكون من غير الممكن الإيفاء بكل المتطلبات.

في ما يلي بعض الأمثلة لأوضاع كان من الصعب تعديل الدساتير فيها - أو الاستعاضة عنها - على الأقل حين كان التغيير مطلوبًا:

- في أستراليا تطلب إجراء استفتاء يجب أن يحصل على التصويت الإيجابي من قبل نصف عدد السكان على المستوى الوطني، ومن الأغلبية في أكثر من نصف الولايات (أربع ولايات عندما تكون هناك ست ولايات، كما هي الحال الآن)، وفي بعض الظروف يجب الحصول على موافقة الأغلبية في كل ولاية.
- في بعض البلدان كان هناك تعبير عن الشكوك حول ما إذا كانت السلطة الممنوحة دستوريًا للهيئة التشريعية لـ «تعديل» الدستور تشمل صلاحية إجراء تغييرات جذرية أو الاستعاضة عن الدستور.
- في جنوب إفريقيا كانت الهيئة التشريعية في عام ١٩٩٠، والتي كان المتوقع أن تتمتع بسلطة التعديل، تحت سيادة المجتمع المحلي الأبيض، ولم يكن للسكان السود في جنوب إفريقيا حق التصويت أو حتى العضوية.
- في نيبال كان بالإمكان تعديل دستور ١٩٩٠ بالأصوات في كلا المجلسين، وتوقيعه من قبل الملك. وبعد الحركة الشعبية عام ٢٠٠٦ لم يصوتوا لمصلحة إعادة مجلس الشيوخ (وحتى الوضع القانوني لمجلس النواب كان مبهما)، ولم يرد أي أحد إشراك الملك.

تضمنت الأساليب التي استخدمت، أو التي يمكن استخدامها، ما يلي:

- استغلال أكبر قدر ممكن من الأحكام القائمة (نيبال).
- عن طريق المفاوضات، باستخدام الآليات القائمة، ولو كانت متعارضة مع مصالح من يقع على عاتقه اتخاذ الخطوات اللازمة (جنوب إفريقيا)؛
- تقبل الفكرة بأن الدستور يصعب تغييره، ويجب العمل تحت ضغط القيود (أستراليا).
- العمل خارج الدستور تمامًا، بالدعوة إلى عقد مؤتمر وطني، أو مؤتمر دستوري، أو جمعية دستورية.

في البلدان الخارجة من نزاعات، قد يقتضي الأمر بعض الانحراف عن نصوص القوانين. بمجرد اعتماد دستور جديد يكون من غير المحتمل أن يتعرض للنقد لعدم صلاحيته القانونية. وفي واقع الأمر نادرًا ما تقرّر المحاكم أن النظام الحاكم والدستور الذي يعمل بمقتضاه غير قانونيين، رغم أن ذلك قد حدث في نيجيريا (في ١٩٦٦) وفيجي (في ٢٠٠٠ و ٢٠٠٩). وكثيرًا ما تقبل المحاكم المرافعات القائمة على مبادإ

«الضرورة» أو «الشرعيّة الثوريّة». (انظر الإطار ٤).

في العادة توجد أطر أكثر تفصيلاً منصوص عليها في دستور مرحليّ (انظر الجزء ٩.١.٢). وكثيراً ما يكون ذلك هو الغرض الأساسي من مثل هذا الدستور. وإن أمكن ينبغي إعطاء الاعتبار الدقيق لكميّة التفاصيل التي توضع في الدستور. ممّا لا شك فيه أن الدساتير صعبة التغيير. هذا مصدر قوّتها، لكنّه مصدر إضعاف لها في بعض الأحيان. عمليّات وضع الدساتير بمقتضى إجراء إداري يمكن إيقافها بسهولة، ويمكن تعديل قوانين عاديّة أو الاستعاضة عنها بأغليبيّة بسيطة في البرلمان. لذا قد يكون من الحكمة إدخال الهيكل الأساسي لعمليّة وضع الدستور في وثيقة لها قوّة دستوريّة. لكن إذا أدخلت كل التفاصيل فقد تنشأ عن ذلك بعض المشاكل، وأكثرها شيوعاً هو: ماذا يحدث إذا لم يكن في المستطاع الالتزام بالموعد النهائي؟ فإذا لم تتح الوثيقة المحدّدة للموعد النهائي أي مجال لتمديد المدّة، وكان التمديد لازماً، فقد يتطلّب الأمر تغيير تلك الوثيقة. في نيبال قامت الهيئة التشريعيّة المؤقتة (الاسم الآخر للجمعية التأسيسية) بتعديل الدستور المرحليّ، ووقع الرئيس التعديل (رغم أن بعض الناس اعترضوا بحجّة أن السماح بمثل هذا التعديل سيقوّض الغرض كله من الموعد النهائي، كما أن استخدامه سيكون غير دستوريّ، وعلى الرئيس أن يرفض توقيعه). ولكن إذا كانت القوى التي لا تريد دستوراً جديداً غير قادرة على حشد أغليبيّة الثلثين، سيفترض في هذه الحالة أن عمليّة وضع الدستور سيكون لديها أساس للاستمرار.

قلّة هي البلدان التي لديها قوانين عاديّة في سجلّاتها تنصّ على عمليّة تشاركيّة بالكامل لوضع دستور. إذن تضع بعض البلدان عمليّاتها بواسطة قانون استثنائيّ (ربّما بتحديد العضويّة في الهيئات الخاصّة بوضع الدستور، والعمليّات المتعلّقة بالمشاورات العامّة، والجدول الزمنيّ). انظر على سبيل المثال دراسة حالة أوغندا في الملحق ١٣. على الرغم من أن تغيير القوانين يكون أسهل إذا ما تغيّرت الظروف - كما يحدث كثيراً، وبالأخصّ في مجتمعات ما بعد النزاعات - إلا أن مسألة تغيير قانون ليست بالضرورة مسألة بسيطة. لذلك فإن مقدار التفاصيل التي ينبغي إدخالها - وتحديدًا في ما يخص التوقيت - ينبغي أن يدرس بعناية. أمّا إذا لم تكن هناك جداول زمنيّة أو إجراءات لها أساس قانونيّ فسيكون من الأصعب على الناس فهم العمليّة ومن السهل أن تتعرّض للإفساد أو التخريب. بالطبع ستكون هناك مسائل معيّنة تتناولها القوانين القائمة، مثل مراجعة حسابات الهيئات العامّة.

في ساموا الأميركيّة [٢٠١٠] تم وضع عمليّة المراجعة الدستوريّة من خلال سلسلة من الأوامر التنفيذيّة الصادرة عن حاكم الإقليم. وقد تم هذا وفقاً للدستور القائم، الذي منح صلاحية «إصدار لوائح تنفيذيّة بما لا يتنازع مع قوانين الولايات المتّحدة المطبقة على ساموا الأميركيّة أو قوانين ساوما الأميركيّة أو مع هذا الدستور». ويفترض أن مثل هذا الأمر يمكن إلغاؤه أو التراجع عنه بمثل سهولة إصداره، وبذلك سيوفّر أمناً أقلّ للعمليّة، حتّى يصير أقلّ من تشريع عادي.

إضافةً إلى ذلك سيتطلّب الأمر مجموعة من القواعد أقلّ رسميّة، يمكن أن تكون مهمّة في العمليّة، مثل: الأصول المسلكيّة (انظر الملحق ج) وترتيبات إداريّة، لملء تفاصيل العمليّة، وإعطاء الأوامر للشرطة بتسهيل التجمّعات العامّة، أو بعدم تنفيذ القوانين القائمة التي تحظر مثل هذه التجمّعات.

باختصار يمكن إيجاد تفاصيل العمليّة في بعض ما يلي من الوثائق أو القرارات أو كلّها:

- اتّفاقيات السلام (التي عادة ما لا تكون نافذة قانوناً وخصوصاً من خلال المحاكم)؛
- الدساتير - السابقة أو المرحليّة.
- القوانين القائمة.
- القوانين المشرّعة بشكل خاصّ (التي قد يلزم تشريعها بوسائل غير عاديّة في بعض الأوضاع، مثل مرسوم عسكريّ على سبيل المثال).
- اللوائح المصدرة بمقتضى القوانين.
- الأصول المسلكيّة (التي قد لا تكون لها أهميّة القوانين).
- الاتّفاقيات غير الرسميّة المبرمة بين الأحزاب السياسيّة، أو المبرمة عن طريق مؤتمرات وطنيّة.
- التعليمات الإداريّة.

## ٧.١.٢ إعداد واضعيّ الدساتير

تضمّنت معظم ممارسات وضع الدساتير شكلاً ما من التعليم لإعداد واضعيّ الدساتير للقيام بأدوارهم. ولكن لم تكن الجهود الماضية دائماً مدروسة بعناية أو منسّقة، فمن شأن هيئات وضع الدساتير أن توفّر لها فرص السفر أو حضور ورش عمل تنظّمها مجموعات خارجيّة، بدلاً من حضور برامج تعليميّة مصمّمة خصيصاً لتلبية الاحتياجات الخاصّة لواضعي الدستور.

قد يكون من الضروريّ إعداد واضعيّ الدستور في مراحل عدة. على سبيل المثال، قد يتطلّب الأمر إعطاء نظرة عامّة عن قواعد الإجراءات والقضايا الدستوريّة الجوهريّة عند البداية، مع توفير جلسات حول كفيّة السير في جهود التربية المدنيّة والمشاورات العامّة التي ستأتي في مرحلة لاحقة. كما يمكن أن تتطلّب العمليّة - التي تضمّ عدة هيئات لوضع الدستور (مثل مفوضيّة دستوريّة ثم جمعية تأسيسية بعد ذلك) - برامج تعليميّة مختلفة لكل منها.

وبسبب النزاعات قد تضيع فرص مهنيّة وتعليميّة على كثير من واضعيّ الدساتير، وقد تفوتهم فرصة لاكتساب الخبرة في إدارة الحكم. لذا فإن البرامج التعليميّة شيء مرحب به بل ومطلوب، ولكنّ عروض المساعدة التعليميّة قد تكون مسألة ذات حساسيّة. فقد يستاء بعض واضعيّ الدساتير من القول بأن ما لديهم من علم ومعرفة لا يكفي لأداء وظائفهم. هؤلاء الذين خدموا كبرلمانيّين قد يشعرون بأنهم أتقنوا بالفعل معالجة القضايا، وأصبحت لديهم القدرة على التعامل مع الدستور بصورة مباشرة. وفي الماضي كان واضعو الدساتير يعرقلون المحاولات المبذولة لخلق برامج تعليميّة.

يمكن التغلب على هذه الحواجز في الإطار القانونيّ أو قواعد الإجراءات، وذلك باشتراط حضور البرامج التعليميّة المنظّمة رسميّاً على كل واضعيّ الدستور. مراعاة الحساسيّة في ما يتعلّق بالاصطلاحات المستخدمة عند تنظيم هذه البرامج يمكن أن يكون مفيداً أيضاً، إذ إن الاصطلاحات المستخدمة في لغة «التعليم» - «برامج دراسيّة»، «توجيه»، «إطلاع»، «تحفيز»، «بناء القدرات»، «تحسين القدرات»، وما شابه - يمكن النظر إليها وكأنّها متعالية. وكثيراً ما يعدّ الاصطلاحان «حلقات دراسيّة» و «ورش عمل» أقلّها إساءة إلى الذين يشعرون بأنهم لا يحتاجون إلى «تعليم». ولكن من أجل التبسيط نستخدم في هذا القسم كلمة «التعليم».

## الأهداف

- في الوضع الأمثل يمكن إعداد واضعي الدستور لعمل الآتي:
- التخطيط للعملية أو إدارتها استراتيجيًا (إذا كان هذا من متطلبات العضوية)؛
  - فهم هيكل العملية وأية تكاليف أو تشريعات قائمة وحاكمة للعملية، وكذلك قواعد الإجراءات والأصول المسلكية؛
  - الاتفاق على المبادئ التي ستضبط عملهم وتسمح لهم بفهم التكاليف والمبادئ المنصوص عليها في الإطار القانوني؛
  - خدمة المصلحة الوطنية، وكذلك جماعاتهم الخاصة، وتعلم كيفية استخدام العملية لبناء الإجماع، أو الانخراط في بناء الأمة؛
  - التواصل بفاعلية مع الجمهور والأطراف المعنية الأخرى؛
  - تنظيم برنامج منسق وفعال للتربية المدنية والمشاركة العامة؛
  - تنمية فهم القضايا الدستورية الجوهرية الرئيسية (مثل: حقوق الإنسان، ونظام اللامركزية).
- تعمل أقسام هذا الدليل على القضايا المحددة المتعلقة بعملية وضع الدساتير (مثل: قواعد الإجراءات، والتربية المدنية) كمرشد إلى المعرفة والمهارات الضرورية للقيام بمهمة. ولا يناقش هذا الدليل قضايا دستورية جوهرية (كحقوق الإنسان، والنظام القضائي) لكننا نستطيع تقديم بعض النصائح والنقاط العملية لأخذها في الاعتبار عند تثقيف واضعي الدستور بهذه القضايا.

## تطوير برنامج للقضايا الدستورية الجوهرية

- يمكن محتوى أي برنامج تعليمي عن القضايا الدستورية الجوهرية أن يغطي نطاقاً عريضاً من الموضوعات العامة التي قد تكون مفيدة:
- طبيعة الدساتير عامة والغرض منها؛
  - النطاق المحتمل للدساتير وبعض المجادلات حول ما ينبغي - وربما ما لا ينبغي - إدخاله في الدستور.
  - كيفية استخدام الدساتير قانونيًا وسياسيًا وغير ذلك؛
  - لغة الدساتير: اللغة القانونية التقنية واللغة المثيرة للمشاعر، ومتى تستخدم؛
  - أهمية هيكل الدستور: كيف يمكن أن يتفاعل كل جزء منه مع الآخر؛
  - العناصر الرئيسية للدساتير؛
  - المتغيرات والخيارات الرئيسية لتصميم هيكل رئيسي للدستور، مثل: نظم الحكم، أو الفصل بين السلطات؛
  - القانون الدولي والدساتير؛
  - كيف يعمل الدستور القائم، بما فيه من مواطن القوة والضعف.

ليس الغرض من تثقيف واضعي الدساتير بهذه القضايا تحويلهم محامين دستوريين. فقد تم اختيار بعضهم أو انتخابه لأنه ممثل لجماعات مهمشة أو مصالح خاصة. الهدف هو مساعدتهم في ترجمة أهدافهم وطموحاتهم لناخبهم إلى اصطلاحات وعبارات دستورية. ولكي يشاركوا بفاعلية سيحتاجون إلى الإلمام بما يستطيعه - وأحياناً بما لا يستطيعه - الدستور في سبيل النهوض بالمصالح أو الفئات التي يمثلونها. كما سيحتاج واضعو الدستور إلى فهم أساسي للقضايا الأوسع، وذلك لأنهم لا يمثلون جماعاتهم ومصالحهم المحددة فحسب، بل ينبغي أيضاً أن يفكروا في المصلحة الوطنية. على سبيل المثال، إن النساء لسن موجودات لتمثيل مصالح المرأة فقط، ولكن أيضاً لجلب ما لديهن من آراء ومعارف، والاستفادة منها في كل القضايا.

معظم واضعي الدساتير على دراية وفهم ببعض القضايا الدستورية، ولكنّها في الغالب ستكون تلك القضايا التي تؤثر فيهم وفي مجموعاتهم المحليّة. قد يكون لدى أعضاء البرلمان فهم جيّد للنظام الانتخابي وعملية وضع القوانين، وسيوجد منهم عدد قليل ممن لديهم إلمام بالنظام المالي الوطني، أو حقوق الإنسان، وستكون قلة منهم على دراية وفهم للطريقة التي تعمل بها قوى الأمن، وكيف تتم السيطرة عليها، أو السيطرة عليها بشكل أفضل. وسيكون عدد الناس الذين قرأوا بالفعل دستوراً من البداية إلى النهاية قلة قليلة ولو كانوا من المحامين.

إن الكثيرين من واضعي الدساتير سيجدون أنفسهم مجبرين على تثقيف ناخبهم أو الجمهور بوجه أشمل، وما لم يكونوا مستعدين جيّداً لهذا العمل فستكون تجربتهم التعليمية بائسة. من المؤكّد أن ممارسة وضع الدساتير في حد ذاتها - مع وجود نزاع أو خلاف حول مسائل دستورية - من المتوقع أن تولّد أفكاراً جديدة للدستور، ولكن ما لم يكن واضعو الدستور على معرفة بالدستور القائم لن يكونوا في وضع جيّد لتقييم تلك الأفكار الجديدة.

وبالمثل، بينما ينبغي التوقّع من واضعي الدستور أن يكونوا على فهم بلغة الدستور ومفاهيمه الرئيسيّة، لا ينبغي التوقّع منهم أن يتقنوا المهارات التقنيّة التي يتحلّى بها صانعو الدستور. هذا إضافة إلى أنّهم ينبغي أن يفهموا أدوارهم الخاصّة - وكذلك أدوار الفاعلين الآخرين - في العملية، بمن فيهم الصانعون القانونيون.

على ضوء هذه الاعتبارات - كحدّ أدنى - ينبغي للبرامج التعليميّة حول المضمون أن تمكّن واضعي الدستور من:

- المشاركة الكاملة في المناقشات حول كل القضايا، والاستفادة بفاعلية من المشورة الخبيرة التي يحتاجون إليها، إدراكاً منهم بحدود معرفتهم الخاصّة؛
- تفسير المفاهيم الدستورية الأساسيّة للجمهور؛
- فهم الاقتراحات المقدّمة لمشروع الدستور، والقدرة على طرح الأسئلة لمقدّمي الاقتراحات؛
- قراءة وفهم مشاريع الدستور جزئياً، للتأكد من أن القرارات المتخذة في شأن القضايا الدستورية تُعكس بدقة في لغة الدستور.

أحياناً يكون واضعو الدساتير مقسمين لجاناً مشكّلة حسب الموضوعات المسؤولة عن تقييم الخيارات المتعلقة بمجالات موضوعيّة معيّنة، مثل النظام القضائي. وقد تتطلّب هذه اللجان تعليماً أكثر تفصيلاً حول الموضوعات الخاصّة التي يتناولونها.

## منهجيّات للتعليم

تختلف التوقّعات من البرامج التعليميّة من ثقافة إلى أخرى. ستكون بعض الثقافات أكثر تقبلاً لوسائل تشاركيّة. وفي العادة يتطلّب الأمر شيئاً أكثر من مجردّ محاضرة بسيطة، فليس الكثير من واضعي الدساتير معتادين استيعاب كمّيّات كبيرة من المعلومات عن طريق القراءة أو الاستماع إلى محاضرات. وتشير الخبرات إلى أنّه بالنسبة إلى تعلم الإجراءات ومعرفتها تكون وسيلة أداء الأدوار والوسائل التشاركيّة الأخرى أكثر تقبلاً وأكثر فاعليّة. تبين الدراسات الخاصّة بالتدريس الجامعي أن انتباه الطلاب يقل أو يذبل بعد حوالي عشرين دقيقة، فمن الأفضل أن تقترن المحاضرات بتقنيّات أو أساليب أخرى مثل: مناقشات قصيرة بين مجموعات صغيرة، إضافة إلى جلسات أسئلة وإجابات. فقد تساعد هذه الوسائل على تنشيط الاهتمام والانتباه.

ينبغي أن تعقد مشاورات عامّة مع واضعي الدساتير، ليتعلّموا ما يريدون معرفته للقيام بوظائفهم بصورة فاعلة. فقد يكون للأعضاء المختلفين في هيئة وضع الدستور احتياجات تعليميّة مختلفة، وقد يكون بعض الأعضاء أميين أو لا يفهمون لغة العمل المستخدمة.

ينبغي للقائمين على تصميم وإدارة البرنامج التعليمي لواضعي الدساتير البحث عن الموارد التعليميّة المحليّة المصمّمة للكبار، قبل طلب المساعدة من خبراء أجانب. وبالطبع من الممكن أن يكون لدى المنظمات الدوليّة أو السفارات خبرات في موضوعات معيّنة، ولكن سيتطلّب الأمر تنسيقاً دقيقاً للتأكد من أن أيّة برامج تعليميّة ذات مصادر خارجيّة تلبّي احتياجات العمليّة.

كما يمكن أن يعرض المجتمع الدوليّ جولات دراسيّة. ففي أواخر ١٩٤٧ قام المستشار الدستوريّ للجمعية التأسيسية الهنديّة بزيارة واشنطن، وأوتاوا، ونيويورك، ودبلن، ولندن، والتقى بمجموعة من القضاة والسياسيين والعلماء المرموقين. نتيجة لتلك المناقشات اقترح عددًا من التغييرات في مشروع الدستور الذي كان قد أعدّه على أساس مقترحات اللجان المختلفة. كانت هذه الزيارة من قبل شخص لديه معرفة وثيقة بما كان يتمّ اقتراحه، وهو محامٍ قادر تمامًا على إبداء الكفاءة التامة، والتمسك بأرائه ومواقفه في المناقشات، والاستفادة منها أيضًا.

يأمل الكثيرون من واضعي الدساتير أن يتمكنوا من زيارة بلدان أخرى وتعلم شيء عن نظمها. بعض الأمثلة الحديثة نسبيًا تضمّنت:

- زيارات من قبل أعضاء مفوضيّة مراجعة الدستور في فيجي إلى ماليزيا وموريشيوس وجنوب إفريقيا (اختيرت بسبب البعد العرقي في سياستها ومناظراتها الدستوريّة)؛
- زيارات من قبل مسؤولي المجتمع المدنيّ وقيادته من ولايات جنوب كوردوفان والنيل الأزرق في السودان إلى إندونيسيا، للتعلم من خبرات هذه الأخيرة مع حركة الانفصال (تيمور-ليشتي) والحكم الذاتي (أسه) بسبب النصّ الوارد في اتّفاقيّة السودان للسلام الشامل حول المشاورات العامّة التي ستجرى من قبل تلك الولايات السودانيّة حول مستقبلها، في ضوء اتّفاقيّة السلام السودانيّة الجنوبيّة؛
- رحلات نظمتها الوكالة السويسريّة للتنمية والتعاون لمختلف الأحزاب السياسيّة النيباليّة، وكذلك حكومة نيبال، والأكاديميين، وأعضاء المجتمع المدنيّ النيبالي إلى سويسرا، للنظر إلى النظام السويسري، وتحديدًا النظم الفيدراليّة؛



- رحلات من قبل أعضاء مجلس الشورى الشعبى الإندونيسى المشاركين فى عملية التعديلات الدستورية إلى تايلاند وكوريا الجنوبية، للنظر فى المحاكم الدستورية؛
- زيارات من قبل مفوضى الدستور الأوغنديين إلى الولايات المتحدة وبلدان أوروبية وإفريقية مختلفة.

ومما لا شك فيه أن بعض هذه الزيارات كان ذا قيمة، فقد قال أعضاء مفوضية ريفز فى فيجي: «لقد استطعنا تكوين انطباعات ما كان من الممكن تجميعها من كتب أو أوراق» (فيجي ١٩٩٦: ٦١)، ولكن هناك فارقاً كبيراً بين رحلة قام بها أعضاء لديهم فى الأصل معرفة ودراية بالأوضاع فى بلدانهم، وبعض الخلفية عن القضايا الدستورية أو العلوم السياسية، وبين أخرى قام بها أشخاص من غير الخبراء ربما تم تعيينهم أساساً لأسباب سياسية.

يعترف المؤلفون ببعض التشكك حول قيمة كثير من هذه الرحلات. وفى كثير من الحالات، ينظر إليها من قبل المشاركين على أنها فرص للهروب من الأحوال المحلية، أو فرصة نادرة للسفر الدولى أو بعثات للتسوق. وقد لا يكون للمشاركين الذين يكونون غير مستعدين بالقدر الكافى السياق السليم لوضع ما يرونه ويسمعونه فيه. فقد أخذ الكثيرون من واضعي الدساتير فى مثل هذه الرحلات فى حين كان وجودهم مطلوباً فى بلدانهم للقيام بمهام رئيسية فى عملية وضع الدستور. فى إندونيسيا قال معلق: صحیح أن اللجنة المخصصة لإعداد مشروع لإحدى عمليات التعديل لذلك البلد قد زارت أكثر من واحد وعشرين بلداً آخر، إلا أن هذا كان بمثابة «نزهة»، لأن أعضاء اللجنة لم يتوقع منهم إعداد تقرير مفصل.

أما الذين يؤيدون الجولات الدراسية فيبدو أنهم يحبونها لأنها تتمتع بمكانة بارزة، وتسد المشاركين، وتعيد توجيه الأموال إلى الوطن، إضافة إلى أنها تعرض فرصاً مجزية لهم للتباهى بسلعهم الديمقراطية التي يروجونها.

تتضمن النصائح العملية للتأكد من أن الجولات الدراسية تلبى احتياجات العملية ما يلي:

- محاولة التأكد من أن التخطيط للجولات الدراسية يتم بالتشاور مع القائمين على تخطيط الأحداث المتصلة بوضع الدستور فى الوطن، حتى لا تفقد إحدى اللجان أعضاءً فى وقت حاسم؛
- الاختيار الدقيق للبلد المستهدف والمؤسسات التي ستم زيارتها، وذلك للتأكد من أنها حقاً ذات صلة؛
- التأكد من أن الأعضاء الذين يذهبون لا يؤخذون فقط إرضاءً لشخصيات سياسية مهمة، ولكن للاستفادة حقاً من الخبرة؛
- التأكد من أن المهارات اللغوية للمشاركين كافية (أو أن الترجمات ستكون وافية)؛
- توفير الإعداد اللازم قبل الرحلة، حتى يعرف المشاركون إلى أين هم ذاهبون، ولماذا، وكيف يمكن أن ترتبط التجربة بأوضاعهم الخاصة فى وطنهم - ينبغي أن يكونوا ذاهبين بغرض محدد، وباحثين عن معلومات معينة، وقادرين على طرح الأسئلة؛
- عقد اجتماع بعد الزيارة لاستخلاص ما تعلمه المشاركون؛
- عقد جلسة إحاطة مع الذين سيقدمون عروضاً، حتى يفهموا شيئاً عن خلفية الناس الذين سيقابلونهم؛

- اختيار مقدمي العروض بحرص - قد يكون مبهراً أن يلتقي المشاركون برئيس الدولة أو رئيس المحكمة، ولكن قد يتضح أنّهما ليسا أفضل المراجع الخبيرة؛
- إجراء الترتيبات اللازمة، بحيث يسهم المشاركون بما تعلموه في عملية وضع الدستور الأوسع.

## الموارد

إضافة إلى المقاربات التعليمية القائمة على اللقاءات وجهًا لوجه، قد يكون من المفيد تزويد واضعي الدستور بالمعلومات الأساسية قبل الجلسة الأولى لهيئة وضع الدستور (بالأخص إذا كانت جمعية تأسيسية أو هيئة أخرى كبيرة من غير الخبراء). ومن الممكن أن يتم ذلك في شكل دليل ويتضمن معلومات عملية عن النقل، وأماكن الإقامة، والممارسات الأمنية، والمكافآت وما إلى ذلك. في الأحوال المثلى، يمكن توفير وثائق معلومات خلفية، وتحليل تاريخي، وحكم على الأسس والمبادئ الدستورية في البلد، ومقدمة إلى بعض القضايا الدستورية الرئيسية. ففي أفغانستان [٢٠٠٤] قامت أمانة مجلس لويجا جيرغا الدستوري - وهو نوع من أنواع الجمعيات التأسيسية - بتحضير هذه المواد بمساعدة مستشار أجنبي.

## ٨.١.٢ المبادئ التوجيهية للعملية

### الاتفاق على المبادئ التوجيهية: مهمة متزايدة الأهمية

عند تطوير عملية وضع الدستور من المهم أن تصل الفئات الرئيسية المشمولة إلى اتفاق على مجموعة من المبادئ، يكون القصد منها توجيه العملية. كثيرًا ما يشار إليها بعبارة «المبادئ التوجيهية» (وأحيانًا بعبارة «المبادئ الدستورية» أو في حالات قليلة «الثوابت»).

تستطيع هذه المبادئ التعرض لكيفية إجراء العملية (مثلًا: ضرورة أن تكون تشاورية وإشراكية) والمحتوى المتوقع للدستور. ومن شأن المبادئ التوجيهية أن تعكس جوانب رئيسية من السياق التاريخي الذي تتم فيه العملية المعنية، كما تعكس أيضًا جوانب من الأعراف الدولية الأوسع نطاقًا، والمعايير والسوابق الموضحة أدناه.

للاتفاق على المبادئ التوجيهية عدد من الفوائد، وبالأخص في الأوضاع النزاعية أو الانتقالية. فمن شأن مثل هذه المبادئ أن تضمن شفافية العملية، وتمتّعها بالشرعية في نظر الشعب، هذا إضافة إلى أن كافة الفئات ذات المصالح في العملية ستكون في الغالب أفضل استعدادًا وأكثر دراية بكيفية مشاركتها في العملية ومراقبة تقدّمها. كما أن المبادئ المتفق عليها والمتعلقة بمحتويات الدستور تكون ذات أهمية خاصة في الأوضاع النزاعية وما بعد النزاعية وفي الأوضاع الانتقالية، بحيث كان هناك تاريخ من الإساءات من قبل الدولة وفاعلين آخرين؛ فتستطيع المبادئ توفير رؤية مشتركة لمستقبل أفضل، كما أن من شأنها توفير الضمان للأقليات التي تواجه احتمال فقدان صلاحيات أو امتيازات في عملية وضع دستور خاضعة لسيطرة الأغلبية.

ليس من الضروري دائماً أن تكون هناك مبادئ توجيهية. على سبيل المثال، من الممكن أن تتطور عمليات صنع الدساتير تدريجياً، دون أن تتفق الأطراف بالضرورة على التفاصيل. وفي بعض الحالات يتبين أن محاولة الاتفاق مسبقاً على المبادئ مثيرة للشقاق.

### طبيعة المبادئ التوجيهية

المبادئ التوجيهية في معظم الحالات هي مرجعية العملية ككل. القصد منها توفير التوجيه والإرشاد للعملية، دون فرض قيود عليها. وعادة تعدّ التزامات سياسية أكثر منها مبادئ قانونية ملزمة ونافذة. لهذا السبب يتم التعبير عنها عادةً باصطلاحات عامة بدلاً من لغة محددة وتوجيهية.

في حالات قليلة تشتمل المبادئ على عمليات تهدف إلى حلّ نزاع خطير، فتتوسّع المبادئ لتوفير أحكام مفضّلة حول العملية وحول ما يجب إدخاله في الدستور، مع وجوب التحقق قبل أن يدخل الدستور المقترح حيّز التنفيذ. في عملية جنوب إفريقيا [١٩٩٦]، على سبيل المثال، اتّفقت الأطراف الرئيسية المشتركة في التفاوض للانتقال من نظام الفصل العنصري على إيجاد جمعية تأسيسية منتخبة، تقوم بمشاورة الشعب حول الدستور النهائي، كما اتّفقت على أربعة وثلاثين مبدأً دستورياً، تعطي إرشادات مفضّلة حول محتوى الدستور الجديد الذي سيطوره المجلس الدستوري. وقد تضمّنت شكل الحكومة وهياكلها؛ والعلاقات بين الحكومات الوطنية ودون الوطنية تهدف إلى ضمان الحكم الذاتي المحلي؛ وحماية مصالح أقليات مهمّة؛ وحماية حقوق الإنسان؛ وخلق مؤسسات عامة مستقلة، وترسيخ الدستور من خلال عمليات التعديل التي يفترض أنّها ستشمل أدواراً للأقاليم في حالة إجراء تعديلات تؤثر في مصالحها. وقد كان كل هذا متضمّناً في دستور مرحليّ أنشأ كذلك محكمة دستورية كانت مهمتها التحقق من انعكاس المبادئ الأربعة والثلاثين في الدستور النهائي.

### مبادئ في الوثائق المؤسسة لعمليات وضع الدساتير

تذكر مثل هذه المبادئ عادةً في الوثائق التأسيسية للعملية، كالتشريع المؤسس للمفوضية الدستورية أو الجمعية التأسيسية، أو نطاق اختصاصات لجنة برلمانية معنية بتطوير الدستور، أو اتفاقية سلام، أو دستور مرحليّ ينصّ على عملية وضع دستور تهدف إلى الإسهام في حلّ نزاع. كما يمكن إيجادها (بدرجات تفصيل متفاوتة) في الاتفاقيات الدولية التي تنصّ على عمليات وضع الدساتير (كما في اتفاقية بون في ما يتعلق بأفغانستان واتفاقية باريس لكمبوديا) وفي قرارات وتوجيهات بعثات الأمم المتحدة في شأن العمليات التي تؤدي فيها دوراً مهماً، كما في ناميبيا وتيمور-ليشتي.

### المبادئ التوجيهية: ظاهرة شائعة

كان هناك اهتمام واسع بالمبادئ الدستورية التوجيهية منذ أن استخدمت في عملية جنوب إفريقيا، إلى درجة أن بعض الناس كان لديهم انطباع بأنّها الحالة الأولى التي استخدمت فيها. استخدمت المبادئ التوجيهية بمختلف أنواعها قد في عمليات كثيرة، منذ تجربة جنوب إفريقيا وقبلها، ولكنّ الواقع أيضاً

أنّها نادرًا ما تكون واجبة التنفيذ بهذه الدرجة من الصرامة كما كانت في جنوب إفريقيا. تتضمّن بعض الأمثلة السابقة على تلك التجربة الاختصاصات التي حدّتها الحكومة البريطانية لعمليّة وضع الدستور الهندي بعد الاستقلال، والتي بدأت في أواخر عام ١٩٤٦؛ والمؤتمرات الدستوريّة المشاركة في وضع دساتير أخرى متعلّقة بإنهاء الاستعمار في الخمسينات والستينات من القرن الماضي؛ والاختصاصات التي أعطتها الهيئة التشريعيّة الاستعماريّة في بابوا غينيا الجديدة للجنة التخطيط الدستوريّ في عام ١٩٧٢؛ و«المبادئ الدستوريّة» لناميبيا المتفق عليها من قبل المناضلين الناميبيين (المنظمة الشعبيّة لإفريقيا الجنوبيّة الغربيّة) وفاعلين من المجتمع الدوليّ في عام ١٩٨٢؛ قبل سبع سنوات من بدء اجتماعات الجمعيّة التأسيسية الناميبية. هذا وقد وضعت العمليّة الهنديّة مبادئ خاصّة بها في شكل «قرار الأهداف» بطلب من نهرو في بدايات حياة الجمعيّة التأسيسية. كما كانت هناك أمثلة كثيرة لاستخدام المبادئ التوجيهية قبل حالة جنوب إفريقيا، مثل عمليّة بوغانفيل [٢٠٠٤]، وعمليّة بوروندي [٢٠٠٥]، وعمليّتيّ كينيا [٢٠٠٥؛ ٢٠١٠]، وعمليّة نيبال [جارية] (حيث ينصّ الدستور المرحليّ لعام ٢٠٠٧ على عدد من المبادئ المهمّة، رغم أنّها غير مرتبطة بعمليّة وضع الدستور، خلافًا لوظائف الدولة عامّةً). وقد تضمّنت الجمعيّة التأسيسية البوليفيّة لجنة معنيّة بـ «رؤية الأمة» قامت بتطوير مبادئ لباقي مراحل العمليّة.

#### مصادر مبادئ عمليّات وضع الدساتير

يتأثر تصميم عمليّة وضع الدستور الوطنيّة ودون الوطنيّة بشكلٍ متزايد - وأحيانًا متكرّر - بنطاق عريض من الأعراف والمعايير والسوابق (بما في ذلك سوابق توفرها عمليّات وضع دستور أخرى)، وهي أيضًا مصدر للمبادئ التوجيهية الدستوريّة. كما أن لأعراف حقوق الإنسان تأثيرًا متزايدًا في تصميم العمليّات، وخصوصًا حق «المشاركة الديمقراطيّة» الذي يقوم على الإعلان العالميّ لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتّحدة (١٩٤٨، المادة ٢١) والعهد الدوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة (المادة ٢٥) وكذلك اتّفاقيّات وإعلانات أخرى مختلفة صادرة عن الأمم المتّحدة. وبالمثل نجد أن لعدد من الاتّفاقيّات والإعلانات الصادرة عن الأمم المتّحدة، ولأخرى إقليميّة متعلّقة بجوانب مختلفة من حقوق الإنسان آثارًا كبيرة في محتويات الدساتير، وأيضًا في المبادئ التوجيهية الهادفة إلى التأثير في عمليّة اتّخاذ القرارات حول الدساتير. هناك أيضًا مصادر تأثير أقلّ رسميّة، مثل تخوفات المجتمع الدوليّ تجاه الحكم الصالح، ومؤسسات المحاسبة المستقلّة والعدالة الانتقاليّة، إلى آخره - والتي لها تأثير في صياغة خيارات الدساتير وأيضًا في محتوى المبادئ التوجيهية.

#### من يملك القرار في شأن المبادئ التوجيهية؟

من الممكن أن تتخذ القرارات في شأن المبادئ التوجيهية من قبل نطاق عريض من الفاعلين. في حالة الدساتير المنهية للاستعمار كانت الحكومة الاستعماريّة، أو هيئة التشريعيّة أسستها الحكومة الاستعماريّة، تميل إلى صياغة اختصاصات تهدف إلى إبقاء العمليّات داخل حدود مقبولة للمستعمرين. وفي كثير من أوضاع ما بعد النزاعات يتمّ التفاوض على هذه المبادئ بين الأطراف، ويتمّ إدخالها في

اتفاقيات السلام، وبصورة متزايدة، في الدساتير المرحلية. وفي حالات كثيرة شارك المجتمع الدولي في عملية السلام وأدى دوراً رئيساً في التفاوض وأحياناً في تقرير المبادئ. وفي أوضاع النزاعات وما بعد النزاعات تتفق عليها الأطراف في عملية سلام. وفي حالات أخرى تدخلها الحكومة صاحبة السلطة في التشريعات المؤسسة للعملية. وفي بعض الأحيان قامت الحكومة بمشاوره أطراف أخرى مراقبة، ضماناً لنزاهة العملية وانفتاحها بأكبر قدر ممكن. وفي حالات أخرى قد تهدف الحكومة إلى السيطرة على أدوار الأطراف الأخرى، أو تقييد ما يمكن أن يفعله أطراف آخرون خلال العملية.

ولكن في الكثير من الحالات سنجد أن أكثر الأطراف المهتمّة بتطوير المبادئ التوجيهية لن يكونوا مشاركين في، أو على الأقل لن يكونوا مسيطرين على عملية وضع الدستور التي تهدف المبادئ التوجيهية إلى توجيهها. وكثيراً ما تسعى إلى استخدام المبادئ للحد من احتمال تأثر مصالحها سلباً بالخيارات المتخذة في العملية. وفي الأوضاع النزاعية وما بعد النزاعية سيكون غايةً في الأهمية أن يتسع نطاق الجماعات ذات المصالح، وتكون مشاركة في عملية الاتفاق على أية مبادئ توجيهية.

المبادئ التي يمكن التحقق منها في الأوضاع النزاعية المنطوية على أقلّيات مترسّخة

إن مجموعة المبادئ التي يُقصد التحقق منها - والمسمّاة أحياناً بـ «الثوابت» - ليست شائعة. يتمّ تطويرها أساساً في أوضاع النزاعات العميقة، مثلما في جنوب إفريقيا وبوروندي، بهدف توفير الضمانات لأطراف لديها هواجس عميقة حول مستقبلها (في ما يتصل بالأمن والسلطة وقضايا مشابهة). يتحقق ذلك بوساطة الثوابت التي تقرّر جوانب من محتويات الدستور النهائي. نتيجة لذلك كثيراً ما تكون طويلة ومفضّلة إلى درجة كبيرة، كما في دستور جنوب إفريقيا المرحليّ في عام ١٩٩٤، وفي اتفاق أروشا للسلام، والمصالحة في بوروندي عام ٢٠٠٠. وقد ظهرت المبادئ المفضّلة تفصيلاً دقيقاً في حالة بوروندي في بروتوكول اتفاقية السلام والمصالحة تحت عنوان «الديمقراطية والحكم الصالح»، وتتضمن «المبادئ الدستورية لدستور ما بعد الانتقال» المتّسمة بالإطالة والتفصيل، والتي أوْشكت أن تكون دستوراً كاملاً. في كلتا الحالتين كلفت

## الإطار ٥. جنوب إفريقيا: أحكام التصديق

تحدّت مجموعات كثيرة جوانب معيّنة من مشروع الدستور النهائي باعتبارها غير متسقة مع المبادئ التوجيهية للدستور النهائي المذكورة في الدستور المؤقت. ووفقاً للمحكمة كان هناك «٤٧ محامياً يمثلون ٢٩ حزباً سياسياً ومنظمات وأفراداً». وقدمت المرافعات في الدعوى، مثلها مثل أية حالة تقاضٍ أخرى. وأصدرت المحكمة قراراً مسبياً من ٢٩٦ صفحة أقرت فيه بأن تسعة جوانب من مشروع الدستور من المؤكد أنها لم تستوفِ المبادئ، وأهمها الأحكام الخاصة بالحكومة المحلية. وكان على الجمعية الدستورية مراجعة هذه الجوانب. وعندما عاد الدستور إلى المحكمة تم التصديق عليه باعتباره مستوفياً للمبادئ.

المحاكم الدستوريّة بمهمة التحقق من الالتزام بالمبادئ. واستخدم نهج مماثل في أنغولا عام ٢٠١٠؛ وصدّقت المحكمة الدستوريّة على أن الدستور المعتمد حديثاً من قبل البرلمان كان ممثلاً إلى حد كبير للمبادئ المنصوص عليها في الدستور القائم.

وكان أحد الأسباب المهمة لوجود مبادئ مفضّلة وقابلة للتحقق منها في هذه الحالات أنّها استجابت لمخاوف أحزاب الأقلّيّات التي كانت في السابق سائدة في الدولة، واستطاعت أن ترى أن مصالحها من المحتمل أن تتأثر سلبيّاً بوجود دستور جديد تولّد عن عمليّة تسودها الأغلبية التي كانت مستبعدة في السابق. عبر الاتفاق مسبقاً على المبادئ المفضّلة التي يجب على الدستور النهائيّ الالتزام بها، أعطيت الأقلّيّات ضمانات قويّة بحماية مصالحها، ما شجّعها على الانضمام إلى العمليّة بدلاً من الابتعاد عنها، ومن التقليل من خطر تقويضها للعمليّة. من ناحية أخرى، ما دام قد اتُّفق على المبادئ من قبل أطراف النزاع، بحيث تكون قابلة للتحقق (أو واجبة التنفيذ)، فالقصد منها أن تكون بمثابة حدود لما يمكن أن يقرّر في مسار عمليّة وضع الدستور التشاوريّة والتشاركيّة التي عقبها الاتفاق على المبادئ.

في بوروندي [٢٠٠٥] تم سحب مشروع الدستور من المحكمة الدستوريّة عندما لم تصدر حكماً في الوقت المحدود المنصوص عليه في اتفاق أروشا، وقدم بدلاً من ذلك إلى حكم الشعب عن طريق استفتاء (الخطوة التالية في العمليّة المتفق عليها)، حيث تمت الموافقة عليه بشكلٍ ساحق. وربّما لأن المبادئ الواردة في الاتفاق كانت قد اقتربت من كونها تمثّل دستوراً كاملاً، نُظِرَ إلى الموافقة على مشروع الدستور باستفتاء شعبيّ وكأنّها توفر تحقّقاً كافياً من الالتزام بالمبادئ.

قد يكون التحليل الدقيق والماهر لدستور - كما في قضية التصديق في جنوب إفريقيا - ذا قيمة كبيرة، إلّا أن نتائج مشاركة المحكمة ليست بالضرورة مفيدة. كان ستة من قضاة المحكمة الدستوريّة السبعة في أنغولا قد عيّنهم الرئيس دوس سانتوس، ومعظمهم قد وافقوا على الدستور الجديد الذي وصف بأنه مصمّم خصيصاً للسماح للرئيس دوس سانتوس بالبقاء في السلطة.

#### حالات أخرى للمبادئ القابلة للتحقق منها

في ناميبيا أدى المجتمع الدوليّ دوراً في وضع مبادئ توجيهيّة والتحقق منها، تم الاتفاق عليها أوّلاً في عام ١٩٨٢ من قبل المنظمة الشعبيّة لإفريقيا الجنوبيّة الغربيّة، ومنظمة الوحدة الإفريقيّة، والدول المجاورة لناميبيا، والولايات المتّحدة، والموافقة عليها لاحقاً - بشكلٍ غير مباشر - من قبل مجلس الأمن الدوليّ، ثم اعتمادها في ١٩٨٩ من قبل الجمعيّة التأسيسية الناميبية. وبينما لم ينصّ على هيئة تنفيذ المبادئ، عدّت الموافقة عليها من قبل الأمم المتّحدة بمثابة منح تلك الهيئة دوراً تنفيذياً. وفي تموز/يوليو ١٩٩٠ قدّم الأمين العامّ للأمم المتّحدة تقريراً إلى مجلس الأمن يفيد بأن الدستور الجديد كان ممثلاً للمبادئ.

في بوغانفيل، بابوا غينيا الجديدة، تمت تسوية دستوريّة لنزاع انفصالي أعطى لبوغانفيل الحق في

إجراء استفتاء حول الاستقلال المؤجل لمدة عشرة أعوام أو خمسة عشر عامًا، إضافة إلى درجة عالية من الاستقلال الذاتي في تلك الأثناء. وقد تضمن الاستقلال الذاتي سلطة وضع دستور ينص على هياكل حكومة بوغانفيل وعملياتها. وكان لا بد من أن يوضع عن طريق عملية تشاركية، ويشمل سمات ديمقراطية مختلفة، والالتزام بـ «المعايير المقبولة دوليًا للحكم الصالح كما تطبق على ظروف بوغانفيل وتنفذ فيها». وقد تم التعامل مع المخاوف من جانب حكومة بابوا غينيا الجديدة من أن دستور بوغانفيل يمكن أن يتجاوز ما هو متفق عليه أو يمكن أن يتحيز بشكل غير عادل لمصلحة جماعات معينة، بالتحديد بأن الدستور لن يبدأ العمل به حتى يتم التصديق عليه، من قبل بابوا غينيا الجديدة، مع القيام، في الوقت نفسه، باقتصار أسبابها لرفض التصديق على الموقف الذي تقرّر فيه أن متطلبات التسوية الدستورية لم يتم الوفاء بها. ولتحجيم خطر رفض التصديق، تطلبت التسوية الدستورية من واضعي الدستور في بوغانفيل التشاور بشكل موسّع مع حكومة بابوا غينيا الجديدة في عملية تطوير مشروع الدستور.

### كيف تستخدم المبادئ؟

عندما تكون المبادئ قابلة للتحقق منها، سيكون هناك حافز قوي لدى المشاركين في العملية للعناية في كل مرحلة بأن المقترحات المقدمة للدستور تضع المبادئ في كامل حساباتها. وهذا سيكون مهمًا، ليس فقط في عملية صياغة الدستور، بل أيضًا عندما تطرح المقترحات خلال جهود المشاورات العامة، والمناظرة عليها في مفاوضات دستورية أو جمعية تأسيسية أو أية هيئة تداولية أخرى. من الناحية العملية، قد يكون من المهم أن تتولى مؤسسة أو هيئة معينة داخل العملية مسؤولية التأكد من التزام المبادئ. على سبيل المثال يمكن تكليف لجنة معينة في مفاوضات دستورية أو جمعية تأسيسية بتلك المهمة. وفي العمليات التي تكون المبادئ في أكثرها على شكل التزامات سياسية أو اختصاصات، سيظل في العادة مهمًا، من أجل شرعية العملية، أن ينظر إلى المبادئ، وأن يتم الالتزام بها، ومن ثم سيتطلب الأمر في كثير من الأحيان تخصيصًا مائلاً للمسؤوليات لأغراض التحقق الداخلي من قبل المشاركين في العملية.

### هل يجب اتباع المبادئ التوجيهية؟

في معظم الحالات يعبر عن المبادئ التوجيهية باصطلاحات عامة، يقصد منها توجيهه لا التقييد. وحيثما تكون العملية إشراكية إلى درجة كبيرة، سيكون من الصعب في أحيان كثيرة استخدام مبادئ توجيهية لتحديد الخيارات التي تتخذ في إطار العملية، حتى إن اصطلاحات المبادئ في بعض الأحيان تسلط الضوء على معضلة يمكن أن تنشأ في حال إنفاذها. على سبيل المثال، استوجبت القوانين التي نصت على عمليتي كينيا [٢٠٠٥؛ ٢٠١٠] أن المؤسسات التي تُنشأ لتتولى العمليات تعطي المفعول لمبادئ جديدة بالثناء بشكل عام (مثل: المساواة، ومراعاة التنوع، واحترام المبادئ العالمية لحقوق الإنسان)، وتضمن في الوقت نفسه «أن النتيجة النهائية لعملية المراجعة تعكس رغبات شعب كينيا بصدق»، دون توجيه حول تناول الأوضاع التي يمكن أن تتناهى فيها رغبات الشعب مع المبادئ.

## تعليقات

ربّما أضفت تجربة جنوب إفريقيا لونا ودرديًا على مسألة المبادئ التوجيهية. فبينما لا يكون بالضرورة شيئًا سيئًا أن يتحقّق الوصول إلى المبادئ خلال وقت يكون فيه التفكير الدقيق ممكنًا، أو الافتراض بأن المفاوضات السياسيّة المهمّة ستشكّل مستقبل عملية وضع الدستور، هناك صفة مضادة للديمقراطية في مثل هذه المبادئ. إنّها مبتكرة من قبل أطراف في موقف قوّة عند النقطة (أ) من العملية، لكي يحدّوا من الاحتمالات المتاحة لمن يتخذون القرارات عند نقطة لاحقة. فقد يكون في اعتبار الذين في مركز القوّة عند النقطة (أ) مصالحهم الخاصّة، وإن كانوا يتصرّفون من أجل مصلحة الأمة، فإن رؤيتهم تجاه تلك المصالح قد تكون ضيقة. في مصر [١٩٧١] قدّم الرئيس السادات مبادئ توجيهية معيّنة إلى مجلس الأمة حول الدستور، بما فيها بيان بأن ٥٠ في المئة من الهيئات المنتخبة كان لا بد أن تتكوّن من فلاحين وعمال. في نيجيريا عام ١٩٨٨ قال الرئيس العسكري للجمعية التأسيسية إن هناك مناطق معيّنة «لا ذهاب إليها»، بما فيها النظام الفيدرالي، ونظام الحكم الرئاسي، وعدم إعلان دين رسمي للدولة.

غالبًا لا يكون هناك خيار حول مسألة المبادئ، ولكن إذا كان هناك احتمال، لا حتمية، لتطوير المبادئ، فمن الممكن أن تكون النقاط الآتية مفيدة:

- المبادئ يمكن أن تحمي مصالح الأقليات الذين لا يحظون بتعاطف كبير من السكّان عمومًا؛
- يمكن أن تكون هناك قيمة للمناقشة والقرارات حول المبادئ عندما يقوم بتطويرها واضعو الدستور أنفسهم، لتركيز النقاش على القضايا العريضة، بدلًا من التعمق في التفاصيل قبل الأوان؛
- أحيانًا تركز المصلحة، عند مرحلة لاحقة، على قضايا أخلاقية، مثل الإجهاض، وقد يكون من المفيد أن يكون قد تم إرساء الاتفاق المسبق على أسس مهنية؛
- بالمثل، كذلك، قد يأتي التلاعب السياسي في المقدمّة بشكل أكبر في مراحل لاحقة، وقد يقل الاهتمام بالأساسيات؛
- قد يبدو منافيًا للديمقراطية أن نقولها، ولكن استخدام المبادئ لتجنّب ما يتضح أنّه ديكتاتورية الأغلبية ليس بالضرورة شيئًا سيئًا، فمن الأغراض الرئيسيّة للدستور الحديث تقييد تلك الديكتاتورية فور اعتماد الدستور.

من ناحية أخرى قد يكون التالي أيضًا صحيحًا:

- قد تعوق المبادئ تقدّم عملية إصلاح أصيلة، وتحديدًا إذا كان قد قرّرها نظام حكم منتهية ولايته؛
- تطوير المبادئ قد يكون مستهلكًا للوقت؛
- لتجنّب مخاطر «تكيل» العملية، قد يتطلّب الأمر أن تكون المبادئ غاية في العموميّة، حتّى تصبح غير مقيدة بشكل كبير.



## ٩.١.٢ الترتيبات الدستورية المرحلية

قُدِّر أن ثلث مجموع عمليات التصميم الدستوري التي تمت خلال الأعوام من ١٩٧٥ إلى ٢٠٠٢ اشتمل على وثائق مرحلية. وإذا كان معنى كلمة «وثيقة» يمتد إلى ما بعد الدساتير، فعدد الترتيبات المرحلية أكبر، على اعتبار أن بعضها قائم على تفاهات أو معاهدات أو اتفاقيات سلام تؤثر في الطريقة التي ينبغي أن تمارس بها سلطة الدولة، ولكنها ليست دساتير. ويمكن استخدام عدة اصطلاحات للإشارة إلى ما نسميه هنا بـ «الترتيبات المرحلية»: دساتير احتياطية، ومؤقتة، ومرحلية، وانتقالية. وفي حالات كثيرة يكون من المستحيل فهم تصميم عملية وضع دستور دون معرفة بالترتيبات المرحلية التي تكون بالتأكيد جزءاً من أهدافها الشاملة واستراتيجيتها وتصميمها.

### مرحلية وتدرجية: متصلة ولكن مختلفة

ثمة فرق بين الإصلاحات التدريجية والترتيبات المرحلية. تسمى أحياناً «إصلاحات الحد الأدنى»، رغم أن هذا يمكن أن يكون وصفاً مضللاً في بعض حالات الإصلاح التدريجي، كما في إندونيسيا، حيث هبها ما بين التغييرات الحاصلة والحد الأدنى. يجرى التباين بين الإصلاحات التدريجية والإصلاح الأكبر؛ فهي، خلافاً لهذا الأخير، تكون مجزأة أو تدريجية، ولكنها، خلافاً للترتيبات المرحلية، ليست بالضرورة فاتحة طريق لإصلاحات أوسع. وكثيراً ما تكون هي أفضل الإصلاحات الممكنة التحقيق في ظروف صعبة، ويكون القرار الصعب ما إذا كان الأفضل رفضها، مع العلم أن هذا قد يحول دون المزيد من الإصلاحات، أو قبولها أملاً في أنها ستؤدي إلى إصلاحات أكبر، ربّما نتيجة ديناميات إصلاحات مبكرة صغيرة ولكن استراتيجية. وهنا تتيح شيلي وهنغاريا وإندونيسيا أمثلة مهمة للعمليات التدريجية التي أسفرت عن تغييرات مهمة في هيكل الدولة محلّ النقاش. (للاطلاع على بعض المناقشات المناهضة لعملية وضع دستور شاملة يمكن أن يكون التغيير التدريجي بديلاً لها، انظر الجزء ٢.١.٢).

### أسباب الترتيبات المرحلية

عند التفاوض من أجل السلام يكون من المهم إبرام اتفاقية وقف إطلاق النار بسرعة، ولكن التسوية الطويلة المدى كثيراً ما ينظر إليها كدستور جديد، وتعامل مع الأسباب الأساسية للنزاع، وبلا شك ستحتاج إلى وقت أكبر بكثير (كما في جنوب إفريقيا). قد يكون سابقاً للأوان بدء المفاوضات حول نظام سياسي جديد، في حين توجد قضايا لا حصر لها، يتم تناولها في الأحوال الطبيعية في اتفاقية سلام، لم يتم حلّها بشكل مرضٍ (مثل: نزع الأسلحة، وإزالة القوات العسكرية، وتبادل الأسرى، والتسريح، أو إدماج الجيوش، وإعادة استيطان المشردين). اعتماداً على تسلسل الأحداث، إذا تحدد إجراء انتخابات قبل اعتماد الدستور النهائي، فسيتطلب الأمر وقتاً طويلاً لوضع الترتيبات السياسية والإدارية والأمنية اللازمة (كما في كمبوديا، والعراق، ونيبال)، بما في ذلك القرارات حول من يحق له التصويت، ربّما اشتمالاً على «التطهير» (في هذا السياق: إقصاء الذين كانوا مرتبطين بنظام

الحكم السابق)، كما في العراق، أو تضمين المجتمعات المحليّة التي كانت ذلك الوقت مستبعدة من المواطنة وحق الانتخاب، كما في نيبال.

من غير المحتمل أن ينتج من أيّة عملية وضع دستور محفوظة بالشك وعدم الثقة دستور جيّد، أو أي دستور على الإطلاق. الثقة من الشروط العامّة لنجاح أيّة عملية، لكنّها مهمّة بشكلٍ خاصّ عندما تكون الأطراف المتفاوضة قد شنت حرباً في ما بينها حتّى وقت قريب. ولقد قيل: إن الصعوبات في العمليّة العراقيّة نشأت لأنّها كانت متسرعة، ولم يكن هناك الوقت الكافي لبناء الثقة أو تطوير رؤية للبلد.

من المرغوب فيه أن تستخدم فترة «الانتقال» السلميّة لترسيخ الثقة بين المتخاصمين السابقين. عند هذه المرحلة قد تكون المقاربة الوفاقية (حيث تمثّل جميع الفئات الرئيسيّة) مهمّة، وإن لم تكن النية الاحتفاظ بهذه المقاربة للدستور الدائم (كما في العراق، وجنوب إفريقيا، والسودان). في بعض الأحيان تكون الترتيبات المرحليّة طريقة لتأجيل القضايا الشائكة التي يصعب حلّها في أعقاب النزاع، ولكن قد يكون التصدي لها أسهل في المستقبل، مع وجود النوايا الحسنة التي ربّما تكون قد توطّدت في الفترة المرحليّة.

إن السجل العامّ لمثل هذه الترتيبات ليس مبهرًا ومثيرًا للإعجاب، ولكن في كثير من الأوضاع النزاعيّة وما بعد النزاعيّة، يبدو أن شكلاً ما من أشكال تقاسم السلطة هو أمر حتمي (كما في كينيا في ٢٠٠٧، وكمبوديا، والعراق، وجنوب إفريقيا، والسودان، وزيمبابوي). وكعاقبة لذلك ثمة حاجة إلى توجيه مزيد من الاهتمام بالطرائق الخاصّة بترتيبات الشراكة. (في فيجي رفضت الأحزاب الهندوفيجيّة دعوة رئيس الوزراء للانضمام إلى الحكومة، مفضّلة المنافسة في الانتخابات القادمة دون أن تلتحق بـ «وصمة» المشاركة في تلك الحكومة، قبل الاتفاق على دستور ١٩٩٧ أو بعده. كان أساس ذلك الدستور، وربّما بغير حكمة، قيام «حكومة الوحدة الوطنيّة» وشراكة بين مضمّيه الرئيسيّين قبل أن تضع الانتخابات أساسًا سياسيًا له، ولم يثبت عندما كان أداء حزبيهما سيئًا في الانتخابات الأولى التي تمت في ظل الدستور الجديد، خلافًا لتوقعاتهما).

يمكن النظر إلى الدستور الانتقالي باعتباره يوفر الإطار القانوني لإدارة البلد، بعد أن تكون المؤسسات القديمة قد انهارت، أو تكون الأحزاب القديمة قد اختفت أو أضعفت إلى حدّ كبير (كما في الصومال). في أفغانستان، مثلاً، أطلق على الترتيبات اسم «الترتيبات المرحليّة الطارئة»، وتم تبريرها على أساس «الوضع غير المستقرّ» في ضوء الوقت اللازم لإعادة بناء دولة أفغانستان. وقد يقتضي الأمر إعادة تأهيل مؤسسات حاسمة في الدولة بصورة عاجلة، بينما تسير المفاوضات حول تسوية طويلة الأجل (كما في أفغانستان، وكمبوديا، والعراق). وأحياناً يمكن اعتبار الدستور القديم غير مقبول لأسباب تاريخيّة أو إيديولوجيّة، لواحدة أو أكثر من الفئات التي كانت مستبعدة سابقاً، وإن كان من الممكن -من خلال تعديلات أو تفاهات سياسيّة أو تدابير إداريّة- إعطاء هذه الفئات حصة في حكم البلاد (كما في نيبال مع الماويين). في بعض البلدان قد تكون واحدة أو أكثر من المؤسسات الرئيسيّة المشاركة في إجراءات التعديل قد انهارت، ما يجعل تعديل الدستور أمراً مستحيلاً، كما يمكن أن يحدث أيضاً لو رفضت مؤسسة رئيسيّة واحدة إعطاء موافقتها على التعديل. وربّما هذا ما حدث بعينه في نيبال، حيث كان الأمر سيقتضي موافقة الملك الذي كانت الأحزاب السياسيّة قد همّشته.

من الأسباب المهمة للترتيبات المرحلية توفير إطار يمكن من خلاله أن يتقاسم أعداء سابقون سلطة الدولة، وتسهيل إستكمال عملية السلام، والمفاوضة على دستور جديد. ومن شأنها النهوض بالاستقرار في ما يمكن أن يكون فترة اضطراب. لكنّ لمثل هذه الترتيبات مشاكلها الخاصة، إذا ما رأتها الأطراف مجرد هدنة، قبل أن تستأنف «الحرب» السياسيّة (المنافسة على سلطة الدولة). حدث ذلك في نيبال والسودان، حيث استمرّ الاضطراب والشك إلى ما بعد وقف إطلاق النار واتفاقية السلام بفترة طويلة. علاوة على ذلك، يميل صنع القرار في ظل ترتيبات تقاسم السلطة المرحلية إلى أن يكون مرهقاً وبطيئاً، وغالباً ما يتطلب الإجماع.

من الأسباب الأخرى للترتيبات المرحلية أنّه في الفترة التالية مباشرة لوقف إطلاق النار تهيمن الأطراف المتحاربة على الساحة السياسيّة، والمحتمل أن يكون معظم قادتها قد ارتكبوا جرائم ضد الإنسانية، وقد يتمتّعون بشرعيّة عامّة قليلة. إذا كان البلد سيتحرك سريعاً نحو الدستور الدائم، فسيكون الاحتمال الغالب أن هذه الأطراف المتحاربة ستحتكر العمليّة (كما كانت النزعة في العمليّة التي تمت تحت رعاية نرويجيّة في سريلانكا). لذا قد يكون من الأفضل أن تكون الصفقات التي ستبرم مؤقتة، حتّى تبدأ عمليّة وضع الدستور الدائم عندما تنهياً الظروف لمشاركة عامّة أكبر، ولبزوغ قدر أكبر من القضايا الاجتماعيّة. من ناحية أخرى يرى بعضهم أن الطبيعة المرحلية للترتيبات تجعل من الممكن إيجاد حلول أكثر إبداعاً، وتغطية قضايا ربّما لا يتمّ تناولها في الدستور الدائم.

وقد أمكن استخدام الترتيبات الانتقاليّة في كينيا ومدغشقر وزيمبابوي بشكلٍ جديد، عقب انتخابات كانت نتائجها موضوع تنازع شديد. (ربّما تشتمل الترتيبات في هذه الحالات على بعض التعديلات في الدستور القائم، وتحديدًا في ما يتعلّق بهيكل السلطة التنفيذيّة، وقد يكون الهدف النهائيّ وضع دستور جديد، أو عودة كاملة إلى الدستور القائم. كينيا وزيمبابوي تنتمي إلى الفئة الأولى).

### الجانب السلبيّ للترتيبات المرحلية

يمكن استخدام الترتيبات المرحلية لاختطاف عمليّة الإصلاح. في كينيا منتصف التسعينات من القرن الماضي استخدم السياسيّون الإصلاح المؤقت، تحديداً الإصلاح الأدنى، لتوقّي التغيير الأعمق، وبذلك أضعفوا معنويّات حركة إصلاح المجتمع المدنيّ وتعطلّ الإصلاح لمدة عشر سنوات على الأقلّ. كانت نيبال في عام ١٩٥١ تواجه ضغوطاً كبيرة لتحويل نظامها السياسيّ نظاماً ديمقراطياً من خلال الإصلاح الدستوريّ؛ فأصدر الملك دستوراً مرحلياً كتمهيد لإصلاحات تقوم بها جمعيّة تأسيسية. ولكن، بدلاً من ذلك، استمرّت الترتيبات المرحلية لثمانين سنوات (وتغيّرت لتعيد إلى الملك صلاحيّاته القديمة). ولم يرجع الإصلاح الدستوريّ إلى مساره الصحيح حتّى عام ١٩٩٠.

هناك مخاطر في المراحل الانتقاليّة الطويلة. فقوة الدفع قد تتلاشى، وقد يتفكك الاتفاق الموجود بين الأطراف. إذا كان التركيز على نظام ديمقراطي طويل المدى، ففي هذه الحالة يجب أن تكون الترتيبات المرحلية ديناميّة، مؤدّية تدريجيّاً إلى أشكال أكثر شموليّة، وإلى مزيد من المحاسبة.

كما يوجد خطر بأنّه إذا تمّ الشروع في بعض الإصلاحات فستفقد الحركة من أجل التغيير الجذريّ قوّة دفعها، لكنّ طريقة تجنّب هذا الخطر هي البدء بإصلاحات يكون منطقتها المزيد من الإصلاح، ومن ثمّ النهوض

باللارجعية في الإصلاحات. (وهذا يمكن أن يتم، مثلاً، بتضمين العملية المجموعات السكانية المحليّة التي كانت مهمّشة إلى ذلك الحين).

يمكن الدستور الانتقالي أن يعطي القوى المعارضة الوقت الكافي للمّ الشمل ورضّ الصفوف، ما قد يعرض أهداف السلام للخطر.

في بعض الحالات أصبحت الدساتير المرحليّة هي النسخة العامّة الشاملة للدستور الدائم. في العراق كانت طبيعة المفاوضات الجادّة والمطوّلة حول بعض القضايا في قانون الإدارة الانتقاليّة، ذات النوعيّة التي توحى بأنّه لا بد وأن تكون الأحزاب قد قصدت منها أن تكون حلولاً نهائيّة (بالأخصّ في ما يتعلّق بقضايا مثل الفيدراليّة، واللغة، ومستقبل القوّة الكرديّة، البشمركة).

ربّما استبعد دستور مرحليّ جماعات أو قضايا معيّنة. سواءً بطريقة هيكلته لعملية وضع الدستور الدائم، أم بإمكان أن يصبح هو نموذج الدستور الدائم، فمن الممكن أن تكون له عواقب وخيمة على البلد، وعلى استمراريّة السلام والدستور.

### الترتيبات المرحليّة بوصفها حوار طرقيّ لدستور جديد

لتجنب المجازفة بأن يفقد التغيير زخمه، من الضروريّ أن تتضمّن الترتيبات المرحليّة خارطة طريق للدستور الجديد، وفي الحقيقة يتناول جزء كبير من بعض الترتيبات المرحليّة خارطة الطريق، لاسيّما الترتيبات المتعلّقة بالتفاوض تحت رعايةٍ دوليّة (كما في أفغانستان وكمبوديا وكينيا والسودان). وعند التركيز على خارطة الطريق، ليس غريباً أن تجد أكثر من مجموعة من الأحكام الانتقالية المتتالية، وقد تجلّى هذا في كلٍّ من أفغانستان والعراق: إجراءً بيروقراطيّ أوليّ يتنحّى جانباً لمصلحة إدارة تتسم بقدر أكبر من التشاور والتمثيل، وتحمل المسؤولية الأساسيّة المتمثلة في قيادة الأمة إلى دستور جديد، أو انتخاب هيئةٍ لوضع دستور.

## الإطار ٦. التفاوض على الترتيبات المرحليّة فيه نيبال

بعد حركة الشعب عام ٢٠٠٦، والتي أدت إلى إنهاء السلطة المطلقة للملك، ووفقاً للاتفاق الذي أبرم بين الماويين وسبعة أحزاب «ديمقراطيّة»، أصبحت القرارات تتخذ بتوافق الآراء، وجرى تحديد الإجراءات المرحليّة بهذا الأسلوب (استبعد الملك من المفاوضات مع أنّه كان لا يزال حاضراً). وأول قرارٍ أتخذ بشأن الترتيبات المرحليّة (اشتمل على حذف المواد التي تتعلّق بالملكيّة، وحل البرلمان بأخر أعضائه) اتخذته رسمياً سبعة أحزاب، (واقعيّاً أقل من سبعة). قد حدث هذا في مواجهة اعتراض من الماويين، ولكن نظر إليه بصورة متزايدة على أنه مقدمة للمجموعة التالية من الترتيبات المرحليّة التي سيقوم الماويون بدور كاملٍ في إعدادها. وقد أذعنّت الأحزاب بالفعل لمطالب الماويين المتمثلة في أن تُعدّ الدستور جمعيّة تأسيسية. ومع أنه جرى تعيين لجنة خبراءٍ برئاسة قاضٍ في المحكمة العليا يحظى باحترام كبير لوضع الدستور المرحليّ، فإن القرارات الرئيسيّة اتخذها عمليّاً أشخاص رشحتهم الأحزاب الثمانيّة وقُدّمت اقتراحات من حوالى خمسة آلاف شخص، ولكن لا يوجد دليل إلى أنها لقيت اهتماماً كبيراً. وجرى إصدار الدستور المرحليّ بعد عشرة أشهرٍ من حل البرلمان المخصّص.

يتوقف نطاق الترتيبات المرحلية على عوامل، من قبيل طول المدة الزمنية المتوقعة قبل أن يبدأ العمل بالدستور النهائي (كلما كانت المدة أطول، وجب أن تكون الترتيبات المرحلية أكثر إسهاباً في التفاصيل)، وإمكان استخدام الدستور المعمول به إلى أن يتم وضع الدستور الجديد، ومدى حرية التصرف الممنوحة للقائمين على وضع الدستور (كلما كانت حرية التصرف أقل كانت الترتيبات المرحلية أطول)، كما يتوقف على ما إذا كانت الترتيبات المرحلية تدار من قبل المجتمع الدولي (وفي هذه الحالة تكون الترتيبات المرحلية قصيرة، كما كانت الحال في تيمور-لشتي وكمبوديا).

### اتجاه الترتيبات المرحلية ونطاقها

من الواضح أن توجه الترتيبات المرحلية ونطاقها يتوقفان على البيئة السياسية الجديدة، واستراتيجيات إنشاء النظام السياسي الجديد. لذلك، توجد تشكيلة كبيرة من هذه الترتيبات. فبعضها موجز، يُعنى إلى حدٍ كبير بخارطة الطريق، ويرمي إلى تعديل مؤسسات الدولة لتتماشى مع هذا الهدف. قد يفتقر بعضها إلى مؤسسات حكومية مختلفة. وبعضها الآخر يسهب في التفاصيل، بقدر ما قد يسهب الدستور النهائي. دستور نيبال لعام ١٩٥١ لا ينص على هيئة تشريعية، بل ينص فقط على جمعية استشارية للملك. ولم ينص دستور نيبال المرحلي لعام ٢٠٠٧ على انتخابات، ولكن دستور جنوب إفريقيا المرحلي لعام ١٩٩٣ كان كاملاً ومفضلاً.

يبدو أن رأي الخبراء يتأرجح بين من يؤيد إعداد وثيقة موجزة، وعملية بحدٍ أدنى من المضمون، وبين قائل بأن الدستور المرحلي يجب أن يوفر قدرًا كبيرًا من التفاصيل، وأن يكون ديمقراطيًا بالقدر الذي ينبغي أن يكون عليه الدستور النهائي (وعلى الأقل: تنمية الممارسات والعادات الديمقراطية). والأخير ليس سهلاً في ضوء مصاعب المرحلة الانتقالية التي ذكرنا، وقد يدخل أيضًا عدم المرونة في الوقت الذي تلزم فيه هذه المرونة (لا سيما عندما يكون الوضع متقلبًا، كما اكتشفت نيبال). وربما يكون أهم من ذلك جعل العملية في حد ذاتها شاملة قائمة على المبادئ، بدلاً من محاولة وضع قواعد ديمقراطية للإدارة المؤقتة، ولكن الكثير يتوقف على البيئة السائدة، ومن الصعب الجزم في هذه المسائل.

### من يتفاوض على الترتيبات المرحلية؟

كما هي الحال بالنسبة إلى الجوانب الأخرى للترتيبات المرحلية، يوجد قدرٌ كبيرٌ من التنوع في التفاوض عليها. بصورة عامة يجري التفاوض عليها، ولكن يمكن في بعض الحالات أن يملها طرفٌ واحد عندما يكون مسيطراً بصورة عامة على الدولة. ففي إثيوبيا وأوغندا وُضعت الترتيبات بقرارات من الحكومة التي كانت تسيطر على سلطة الدولة في كل منهما. كما أن اتخاذ القرارات من جانب واحد ممارسة تتبعها السلطات العسكرية عندما تنفذ انقلاباً عسكرياً.

في جنوب إفريقيا، تفاوضت بضعة أحزاب سياسية فقط على الترتيبات المرحلية بصورة حصرية تقريباً. وجرت معظم المفاوضات في هذه المرحلة خلف أبواب مغلقة. متى اختلفت الأحزاب، كان الحزبان الرئيسيان، المؤتمر الوطني الإفريقي والحزب الوطني، يتخذان القرارات بالتوافق في ما بينهما، وكان هذا يوصف بأنه «إجماع كافي».

وإذا كانت قوى داخلية ستتفاوض على الدستور المرحلي، فمن الواضح أنه توجد معضلة: إذا لم تكن الظروف مناسبة للبت في الدستور النهائي، فما مدى التفاصيل التي سيتسنى البت فيها، باستثناء العملية الفعلية لوضع الدستور النهائي؟ لهذا السبب، يوجد أحياناً شبه كبير بين الدساتير المرحلية والدستور السابق، ربّما بعد حذف الأحكام الأكثر إثارة للغضب. وقد انطبقت هذه الحالة بصورة ملحوظة على نيبال. من جهة أخرى، إذا كان إجراء مفاوضات كاملة في شأن دستور مرحلي ممكناً، أفلا تستمرّ الاعتبارات نفسها فعلياً؟ ولماذا ينبغي أن يكون الدستور النهائي مختلفاً؟ كان هذا هو الحال إلى حدّ كبير في جنوب إفريقيا [عام ١٩٩٦]، حيث أدّت المفاوضات المفضّلة في شأن الدستور المرحلي إلى أحكام تجسّدت إلى حدّ كبير في الدستور النهائي.

في السنوات الأخيرة، أدى المجتمع الدولي دوراً رئيسياً في وضع ترتيبات مرحلية. وينطبق هذا القول على أفغانستان [عام ٢٠٠٤]. وفي العراق [عام ٢٠٠٥]، اتخذت الولايات المتحدة في البداية القرارات الرئيسية، لكن تدخل الأمم المتحدة كان مفيداً في التوصل إلى اتفاق في شأن الجوانب المهمة من الترتيبات المرحلية، بما فيها خارطة الطريق. في حالة كمبوديا [عام ١٩٩٣]، اتخذت القرارات الرئيسية في باريس، في مؤتمر ضمّ المجموعات الكمبودية الرئيسية وعدة دول معنية، والأمم المتحدة. وفي السودان والصومال، قامت الدول الغربية بدور مهم.

بصورة عامة، لم يُعط مجال للمشاركة الشعبية عبر المجتمع المدني. حيثما تكون الأحزاب السياسية مهيمنة، فقد يكون لها نفوذ على الأطراف المتفاوضة (كما كان الحال في جنوب إفريقيا [عام ١٩٩٦])، ولكن، حتّى في هذه الحالات، يكون الدور محدوداً. في نيبال [العملية مستمرة]، تمكنت المجموعات التي استُبعدت من اتخاذ القرارات، من إدخال تعديلات على الترتيبات، بعد قدر كبير من الجيْشان الذي صاحبه عنف.

### أشكال الترتيبات المرحلية

يوجد قدر كبير من التنوع في الأساليب التي استخدمت في تنظيم الترتيبات المرحلية، بمعنى الطريقة التي سُنّار بها شؤون الدولة أثناء الفترة من بدء المفاوضات إلى تنفيذ التسوية النهائية، وفي حالات كثيرة، يمكن استخدام الآليات الموجودة (بعد تعديلها على نحو مناسب، كما حدث في مراحل انتقالية عديدة في أوروبا الشرقية)، في حين أنه يمكن في حالات أخرى وضع ترتيبات جديدة (تستغرق وقتاً وجهداً)، وأحد العوامل ما إذا كانت القوى الجديدة النائرة من أجل الاعتراف بها، يمكن استيعابها في الترتيبات الموجودة، التعميم صعب، لأن أشياء كثيرة تتوقّف على المناخ السائد.

إحدى المعضلات في هيكلية الترتيبات المرحلية تتمثل بالخيار الصعب بين محاولة الالتزام بالدستور الموجود، وإن كان فاقداً للمصداقية، واعتماد دستور مرحلي. الترتيبات في جنوب إفريقيا [عام ١٩٩٦] مثال على بعض المسائل المذكورة أعلاه. مهما كان لدى المؤتمر الوطني الأفريقي من اعتراضات أخلاقية وسياسية أساسية على دستور الفصل العنصري، فإنه وافق على العمل في إطاره أثناء مرحلة أولية، وقد كان قراره مدفوعاً باعتبارين عرقيين على الأقل، الأوّل: طمأنة أعضاء المجتمع الأبيض أن التغييرات لن تكون فورية، ولن تفرض عليهم (لأنهم كانوا يتولّون إجراء التعديلات)، والسبب الثاني: إرساء أسس سلطة القانون، بقبول

مبدأ الاستمرارية القانونية (انظر الجزء ٦.١.٢). وكان يُعد «الترتيبات المرحلية» جزءًا من الاتفاق بين الأطراف المشاركة في المفاوضات، بأن تعمل الحكومة والجهاز التشريعي وفقًا لتعليمات مجلس تنفيذي غير رسمي مشترك بين الأحزاب. (طيلة هذه الفترة، كانت الهيئة التشريعية للفصل العنصري قد ألغت الأسس القانونية الرئيسية لنظام الفصل العنصري.) ولكن - حتى مع هذا النزاع - لم يقبل مؤيدو المؤتمر الوطني الإفريقي تمديد النظام الدستوري والقانوني للفصل العنصري. لذلك استخدمت الفترة المرحلية الأولى للاتفاق على ترتيبات جديدة للمرحلة التالية، وكانت الترتيبات الجديدة على هيئة دستور مرحلي، يختلف بصورة أساسية عن دستور الفصل العنصري، وكان حاسمًا في التحوّل إلى نظام ديمقراطي غير عنصري. اشتملت الترتيبات على انتخاب جمعية تأسيسية، غيرت تشكيلة السلطة في جنوب إفريقيا، وأدت الترتيبات المرحلية دورًا بناءً مهمًا في جنوب إفريقيا (على النقيض من سريلانكا، مثلاً، حيث بذلت عدة محاولات لوضع ترتيبات مرحلية، كما هي معروفة هنا، عدا الاقتراحات التي قدّمها نمور التاميل - نمور التاميل لتحرير إيلام - بدا أنها كانت مصممة لترسيخ النظام الذي يفصلونه قبل بدء المفاوضات).

قد يتسنى في بعض الحالات استخدام الدستور الموجود إمّا بصيغة معدلة تعديلاً طفيفاً (مثلاً، في كينيا عام ٢٠٠٧) أو دون أي تعديل، على أن يكون مفهومًا أن السلطة ستمارس في إطاره، من خلال قرارات تشارك فيها المجموعات المتنافسة (كما كان الحال في هنغاريا أثناء تحوّلها تدريجيًا عن الشيوعية). في أفغانستان، اعتمد دستور قديم، اعتبر أنه الأكثر ديمقراطية بين جميع الدساتير السابقة، ولكن أدخلت عليه تعديلات كثيرة، ما أفقده التأثير كإطار فعال لاتخاذ القرارات الرئيسية أثناء فترة الدستور المرحلي أو في شأن خارطة الطريق.

### شريعة الترتيبات المرحلية

من المرجح أن تثار مسألة شريعة الترتيبات المرحلية، فقد يطعن معارضو القوى التي أصبحت تسيطر على السلطة في شريعة إجراءات هذه القوى. لذلك، يبدو أن الإجراء الأسلم هو العمل من خلال الدستور الموجود. وكما رأينا، غالبًا لا يكون هذا ممكنًا. ويصر آخرون على أن الترتيبات الجديدة يمكن تبريرها في إطار مفهوم «الشريعة الثورية» (انظر الإطار ٤). وما لم تكن الشريعة الثورية ملتزمة بمبادئ وقواعد واضحة، فإنها يمكن أن تتحوّل بسرعة إلى تصرفات عشوائية، بل فوضوية. والتفويض الشعبي - الذي تتكرر الإشارة إليه هذه الأيام - يكتنفه قدر كبير من الغموض، ومضمونه موضع خلاف إلى حد يجعله لا يصلح كأساس للشريعة الثورية.

إذا كان من الضروري وضع ترتيبات مرحلية خارج إطار الدستور الموجود، فمن المهم لشريعتها أن تستند إلى توافق آراء عريض القاعدة، وقد يتسنى تحقيق هذا التوافق من خلال مفاوضات مائدة مستديرة بين المجموعات الرئيسية.

### إدارة الفترة الانتقالية

نتحوّل الآن إلى النظر كيف يمكن أن تعالج الترتيبات المرحلية إدارة الفترة الانتقالية، إلى أن يتم إعداد الدستور الجديد. أحد العوامل الرئيسية يتمثل في ما إذا كانت العوامل التي تحرك العملية محلية أم خارجية.

فإذا كانت هذه العوامل خارجية، هناك احتمالان: (أ) إمّا أن يوضع البلد تحت رعاية دولية، وتولّى إدارة شؤون الدولة الأمم المتحدة أو منظمة إقليمية (كما كان الحال في تيمور-ليشتي وكمبوديا وكوسوفو)، أو (ب) يوجد تدخل دولي

## الإطار ٧. التغيير «التدريجي» فيه شيلي

شيلي هي أحد الأمثلة: بعد الحكم العسكري، خسر الجنرال بينوشيه استفتاءً عامًا سنة ١٩٩٨ على مستقبله كمرشح للرئاسة، وتحرك البلد تدريجيًا نحو نظام ديمقراطي. وبين العامين ١٩٨٩ و ٢٠٠٥، عدّل الدستور سبع مرات، إلى أن قال معلقان إذا اعتمدت مجموعة الإصلاحات الأخيرة، فإن «المؤسسات ستلحق أخيرًا بالعملية الديمقراطية» (إستيبان وفيال، عام ٢٠٠٥).

واسع النطاق (كما في حالة أفغانستان والبوسنة والهرسك والعراق وناميبيا). في الحالة الأولى، لا تعاد السلطة إلى البلد إلا بعد أن يتم «حلّ» النزاع، وترسيخ القانون والنظام (بما في ذلك احتمال نزع السلاح)، واعتماد دستور جديد، وعقد انتخابات. وفي الحالة الثانية، تعمل المجموعة الدولية بالتعاون مع السلطات الوطنية (التي غالبًا ما تكون ذات طابع «مؤقت») وتبقي «مقاعد السلطة» مفتوحة لعملية انتخابات تنافسية. في ناميبيا [عام ١٩٩٠]، مثلاً، نيّطت السلطة بإداري من جنوب إفريقيا (وهو متعاطف مع الفئة التي يهيمن عليها البيض)، لكنّه كان يمارس سلطاته بتشاور وثيق مع ممثل الأمم المتحدة، الذي كان يتحمل المسؤولية النهائية أمام مجلس الأمن من خلال الأمين العام. وفي أفغانستان [٢٠٠٤] نص اتفاق بون على إنشاء حكومة مؤقتة، يؤيدها اجتماع طارئ لوليا جيرغا منتخب جزئيًا، وطلب من الأمم المتحدة مساعدته، وعمليًا قدّمت الأمم المتحدة لحامد كرزاي المشورة، وقدّرًا كبيرًا من الدعم الإداري.

راوحت ترتيبات كمبوديا [١٩٩٦] وترتيبات العراق [٢٠٠٥] بين سيطرة خارجية كاملة، وسيطرة داخلية كاملة. ففي كمبوديا، قامت الأمم المتحدة بتصريف بعض الوظائف، لاسيما تنظيم انتخابات جمعيّة تأسيسية وحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، وجرت ممارسة أعمال الإدارة اليومية وفقًا لقرارات الوزارة الكمبودية، التي كانت تتألف من مختلف الفئات السياسية المحليّة.

في العراق، كانت الإدارة في البداية تحت سلطة الولايات المتحدة كليًا، ممثلة ببول بريمر، وهو شخص عينه رئيس الولايات المتحدة بمقتضى الصلاحيّة العامّة لسلطة التحالف المؤقتة، التي كانت تتألف من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، وفي تموز/ يوليو ٢٠٠٣ عين بريمر ٢٥ عراقياً في مجلس الحكم العراقي لمساعدته في هذه المهمة، وعين المجلس وزراء ولجنة تحضيرية دستورية. وكان الغرض من مبادرة بريمر تسريع عملية اعتماد الدستور النهائي، لأن السياسيين العراقيين كانوا مترددين في التحرك بسرعة، لحاجتهم إلى الوقت لإجراء مشاورات شعبية، وبناء الثقة في ما بينهم.

أحببت خطة بريمر على يد آية الله العظمى علي السيستان، رجل الدين الشيعي الأكثر نفوذًا في العراق، حين أصرّ على أنه ينبغي ألا يضع الدستور إلا هيئة منتخبة. صاغت الدستور المرحلي (قانون الإدارة الانتقالي) لجنة من مجلس الحكم العراقي، واعتمده المجلس، وشكلت حكومة مرحلية (تألفت في معظمها من أعضاء المجلس السابقين): وتولّت الحكومة المرحلية مسؤولية تنظيم الانتخابات وعمليات الجمعية التأسيسية.



واعتمد الدستور إلى حد كبير في إطار الوقت المحدد، وعقدت انتخابات جديدة، أسفرت عن حكومة جديدة وبرلمان جديد.

قد هيمنت اهتمامات الولايات المتحدة على المرحلة الانتقالية، وكان قانون الإدارة الانتقالي وثيقة تفاوض عليها العراقيون مع الولايات المتحدة، وتناولت مسائل اقتصادية وسياسية مهمة للأخيرة بشكل خاص.

## ترتيبات مرحلية أديرت داخلياً

نظرًا إلى أن بدء المفاوضات وإحراز تقدّم فيها غالبًا ما يكون لهما تأثير ديناميّ في العلاقات بين الأطراف، ليس غريبًا أن تعدل الترتيبات المرحلية بعد فترة زمنية تقدّم جنوب إفريقيا مثالًا جيّدًا لإيضاح ذلك. فقد مرت في مرحلتين متميزتين من الترتيبات المرحلية، حيث واصلت العمل في البداية بالنظام والحكومة اللذين أنشئًا بموجب الدستور القديم (الذي كان موضع نزاع)، وكان نلسون منديلا توفّقًا إلى الحفاظ على الاستمرارية القانونية، ولكنّ النظام القديم طُعِم بعملية اتّخاذ قرارات شاركت فيها جميع الأطراف الرئيسية في المفاوضات. وأنشئت لجنة تنفيذية من هذه الأطراف في إطار عملية السلام. ووافق مجلس الوزراء على ممارسة سلطات الحكومة، وممارسة دور المجلس التشريعي عند الضرورة. ووفقًا لمشورة اللجنة، وباستخدام هذه الآلية، ألغيت بعض قوانين الفصل العنصري، وأحرز قدر كبير من التقدّم نحو تسوية دستورية جديدة. وتم الوصول إلى المرحلة الثانية بعد التوصل إلى تسوية في شأن دستور مرحليّ (اعتمد بموجب الدستور القديم)، وإجراء أول انتخابات عامّة غير عرقية في البلد بموجب الدستور المرحليّ. وأثناء المرحلة الثانية هذه، شكّلت حكومة وحدة وطنية، مثّلت في مجلس وزرائها جميع المجموعات السياسية الكبرى، وكانت إحدى الولايات الرئيسية التي فوّض بها البرلمان الجديد المنتخب صياغة واعتماد الدستور النهائيّ، وفي ما يتعلّق بحل البرلمان، أجريت انتخابات بموجب الدستور الجديد، وشكلت حكومة مُعلنة انتهاء الفترة الانتقالية.

## ٢.١.١ العودة إلى نقطة البداية عندما «تفشّل» العملية

يبدو أن الفشل - بمعنى ألا تؤدي العملية إلى دستور جديد - كان مصير حوالي نصف جميع عمليات وضع الدساتير في العالم. كما أن الفشل - بمعنى أن تؤدي العملية إلى دستور غير قابل للتطبيق - ربّما يحدث بنسبة كبيرة أخرى. وفي حالات أخرى، قد يرى البعض أن العملية فاشلة، لأنّها لم تتمخض عن الدستور الذي يريدونه. ولكنّ العملية التي لا تؤدي إلى دستور جديد ليست بالضرورة عملية فاشلة، فربّما يكون قد أنجز الشيء الكثير - حتّى إدراك أن في وسع البلد أن يتعايش مع دستوره الراهن.

وإذا تجاوزنا هذه البيانات العامة إلى حد ما، نلاحظ في أماكن أخرى (انظر الجزء ٢.٣.١٤) أن الفشل ربّما حدث لأسباب مختلفة وبطرق مختلفة وفي مراحل مختلفة، ونحاول هنا استطلاع بعض العوامل والاستراتيجيات التي قد تكون مهمة عندما نقرّر ما إذا كنا سنحاول إصلاح «فشل ما» وكيف؟

تحذير مهم: لن تتطابق الأمور أبدًا في نقطتين مختلفتين في تاريخ بلد ما؛ فالناس المعنيون سيتغيرون، كما أن حالة السياسات العامة ومسائل السلم والأمن والاقتصاد تؤثر في مواقف الناس تجاه الحاجة إلى دستور جديد. ومن المرجح أن يكون مهمًا بشكل خاص: من الذي يتولى السلطة. فالضغط أحيانًا لوضع دستور جديد قد يكون في الحقيقة للتخلص من حاكم معين، أو من جيل معين من السياسيين. وعندما يتم ذلك يقل الاهتمام بتغيير الدستور، على الأقل لفترة ما. وإذا كان الحكام الجدد هم الذين كانوا يضغطون من أجل تغيير الدستور، فإنهم قد يجدون حماسًا جديدًا للدستور الذي كانوا يكرهون، بعد أن أوصلهم الآن إلى السلطة، وأبقى على وجودهم فيها. وأخيرًا، سيكون للعملية السابقة تأثير حتى لو «فشلت». ستكون قد شكلت معرفة الناس بالدستور، كما شكلت آمالهم وتوقعاتهم. وقد يكونون أقل اهتمامًا بالمشاركة بسبب السخرية التي تنتج من الفشل، وقد يكونون أكثر معرفة، أو يظنون أنهم أكثر معرفة؛ بل قد يكونون أكثر إصرارًا على التغيير، وأكثر التزامًا به، وقد يكونون تواقين جدًا إلى التغيير، إلى حد أنهم قد يتفاوضون عن عيوب الدستور الجديد المقترح.

### العودة إلى نقطة البداية

بعد مرور فترة طويلة، قد يكون فشل عملية ما غير مهم إلى حد كبير، وتكون نظرة المعنيين أو الملزمين بالمضي قدمًا إلى القضايا هي النظرة نفسها بصورة أساسية كما لو أن البلد بدأ عملية وضع الدستور من الصفر.

حتى لو كان الوقت المنقضي غير طويل جدًا، فقد يقرّر بلد ما أن أفضل درس مستفاد من الماضي هو محاولة البدء من جديد - إما بعملية من النوع نفسه، أو بعملية مختلفة. بعبارة أخرى، لا يبذل جهد لإنقاذ أي جزء من العملية الفاشلة.

### التخلي عن العملية

يقابل ذلك اتخاذ قرار بالتخلي عن جهود تغيير الدستور. وإذا افترضنا أن البلد لا يتخلى عن التطلع إلى حكم دستوري، فسيكون الخيار البديل محاولة جعل الدستور الموجود قابلاً للتطبيق. وكما لوحظ في الجزء ٢.١.٢، قد يكون هذا خيارًا معقولاً في حالات عديدة. لا يوجد أبدًا دستور يطبق تطبيقًا كاملاً. وكان تاريخ العديد من البلدان سيبدو مختلفًا تمامًا لو أن الحكومة والشعب حاولا جادّين تطبيق ما لديهم (في ما يتعلق بالدستور). ومن غير المرجح أن يؤدي قرار التخلي عن البحث عن دستور جديد إلى توقف المطالبة بدستور جديد، إلا إذا شارك الناس في اتخاذ القرار أو - على الأقل - قبلوا به، وإذا بذلت جهود جدّية وملتزمة لاستخدام المؤسسات التي يوفّرها الدستور الموجود.

### ماذا عن البلدان التي «لا يوجد فيها دستور»؟

البلد الذي «لا دستور له» يواجه حالة صعبة بشكل خاص. وفي الواقع، لا يوجد فعلاً بلد في هذا الوضع. حتى في حالة بلد جديد، مثل تيمور-ليشتي، يمكنه أن يعتمد مجموعة مؤسسات على أساس دستور إندونيسيا. هناك من سيقول إن الصومال يرتب أولوياته بطريقة خاطئة، بمحاولته المضي قدمًا في وضع دستور، في حين أن مدى سيطرة الحكومة على العاصمة موضع نزاع، فإما أن يكون في وسع البلد أن يبقى على المؤسسات المحليّة ويبنى دولة تدريجيًا، أو في وسعه أن يستخدم أحد الدساتير السابقة (أو يمدد

العمل بميثاقه المؤقت)، والإجراء الأخير - الاعتماد على تمديد العمل بدستور مرحلي - استخدم في بلدان عديدة، من بينها نيبال والسودان.

### التغيير التدريجي

التخلي عن فكرة تنقيح الدستور بعملية رسمية ومحاولة تغيير وثيقة الدستور الموجودة تدريجيًا هو أحد ردود الفعل الأخرى، على أمل أن يتمكن البلد على مدى فترة زمنية من إعداد وثيقة قابلة للتنفيذ، وينظر إليها الناس على أنها مشروعة، وقد اعتمد البرلمان الإسرائيلي سلسلة قوانين وضعت إطارًا للدستور، متوقعًا أن يؤدي هذا في نهاية المطاف إلى دستور موحد.

هناك بعض الأسئلة المتعلقة بهذه العمليات: هل النتيجة متسقة؟ وهل العملية شفافة وقائمة على المشاركة؟ بعض الدساتير الموجودة تجعل عملية التغيير صعبة جدًا إن لم تكن مستحيلة.

### البدء من حيث توقفت

حاولت بلدان أخرى الاحتفاظ بما نظرت إليه على أنه مكاسب حققتها العملية «الفاشلة» مع المضي قدمًا لترجمة هذه المكاسب إلى دستور جديد.

من الدروس المستفادة من العملية الكينية القابلة للتطبيق على بلدان أخرى:

- القضايا القديمة المثيرة للنزاع التي تعلق السياسيين (المتعلقة بالسلطة بشكل أساسي) لم تحل، وتشكل خطرًا على العملية الجديدة، كالخطر الذي شكلته على العملية القديمة؛
- الاتفاق على القضايا «المثيرة للنزاع» مسألة صعبة، لأن هناك قضايا جديدة تظهر باستمرار؛
- الأخطاء التي وقعت في تصميم العملية السابقة - بما في ذلك بعض الأخطاء التي ارتكبت عمدًا لإحباط العملية السابقة - لا تزال تؤثر في العملية الجديدة.

## الإطار ٨. خيارات «للبدء مجددًا» في كينيا

كان هذا هو النهج الذي اتخذته كينيا بعد رفض مشروع الدستور المشوّه الذي وضعتة الحكومة في استفتاء عقد في عام ٢٠٠٥، ونُظر في اقتراحات عديدة لبدء العملية مجددًا. ومن بين هذه الاقتراحات الجمع بصور مختلفة بين جمعية تأسيسية ولجنة خبراء في الدستور، واستفتاء (تقرر الأخير بقرار من محكمة)، أو عقد منتدى متعدد القطاعات، إضافة إلى لجنة خبراء، واستفتاء؛ أو انتخاب البرلمان التالي ليعمل أيضًا كجمعية تأسيسية؛ أو وضع دستور مؤقت وجمعية تأسيسية واستفتاء؛ أو التخلي عن محاولة وضع دستور جديد بالكامل. أخيرًا، انتدبت لجنة «خبراء» - ستة خبراء محليين وثلاثة أجانب - لإعداد مشروع دستور، مستفيدة من المراحل المختلفة للعملية التي فشلت. (انظر دراسة الحالة عن كينيا، الملحق أ. ٧).

- ذاكرة الناس - بمن فيهم أعضاء الصحافة - قصيرة بصورة ملحوظة في ما يتعلّق بتفاصيل الدستور (رحبوا بمواد بوصفها «جديدة» ظهرت في عدة مشاريع في وثيقة الدستور).

### مسألة «الإرادة السياسيّة»

آليات البدء من جديد، وتوليد الإرادة للبدء من جديد أمران مختلفان تمامًا. من المهمّ أن نفهم سبب فشل العمليّة الأولى، لإثارة الاهتمام، واستعادة الزخم، لكي يكتب للعمليّة النجاح في المرّة الثانية. في كينيا، فرض المجتمع الدوليّ اتّفاقًا على البلد، بعد اندلاع أعمال عنف عرقيّة، دفعت إلى تحرك جديد في شأن الدستور.

### لا تسارع إلى تغيير الوثيقة الجديدة

لن يرضى بعضهم عن الدستور الجديد؛ فهناك من خسر بعض جوانب المناقشة، وآخرون سيفقدون السلطة، وبعض الناس - الذين عملوا كمفسدين أثناء العمليّة - سيواصلون إثارة مسائل (لا تمثّل بالضرورة الأسباب الحقيقيّة لاعتراضهم على الوثيقة الجديدة). من الناحية المثاليّة، ينبغي أن يمضي البلد قدمًا بعد أن يضع دستورًا جديدًا، فعمليّة التنفيذ في حد ذاتها مهمّة كبيرة، واستمرار مناقشة المحتوى لن يؤديّ إلا إلى وقف التنفيذ. يجازف البلد عندما يحل حوارًا حول التعديل الدستوريّ محلّ الحوار القديم حول وضع الدستور من الواضح أنّه يتعين إدخال التعديلات الضروريّة - مثلًا: إذا تبين أن بعض الأحكام غير قابلة للتنفيذ - ولكن من حيث المبدأ ينبغي أن تنصّب الجهود في السنة الأولى من عمر الدستور على جعله قابلاً للتنفيذ بصيغته الأصليّة.

## ٢.٢ المشاركة الشعبيّة

### الإطار ٩. مَنْ الذي ينبغي أن يشارك - وكيف؟ (تعرف أحيانًا بـ «حصر الجهات الفاعلة»)

عندما تبدأ عمليّة وضع دستور، من المهمّ تحديد جميع قطاعات المجتمع التي يتعين إشراكها، لإيجاد صورة ما للمجتمع، بجميع فئاته ومؤسّساته، لضمان أن تكون عمليّة وضع الدستور مناسبة وطنيّة فعلاً، وأن يكون لكل شخص صوت فيها.

كثيرًا ما تهيمن مجموعات معيّنة، من بينها أطراف النزاع في المجتمعات الخارجة من النزاع، غالبًا ما ترى أن حمل السلاح يعطيها حقًا حصريًا في المشاركة.

وكثيرًا ما تستبعد مجموعات معيّنة:

- النساء، إمّا لأن المجتمع لا يكثرث بهن بصورة عامّة، أو لأن المنظمين يتجاهلون مسائل الثقافة والدور، ما يجعل من الصعب على المرأة أن تشارك بمثل أساليب مشاركة الرجل؛
- الأقليات العرقية أو الدينية؛
- المجموعات المنغلقة المهتمّة أو العرقية، لأنّها تستبعد من الاجتماعات أو تعيش في مناطق نائية، أو تتبع مجموعات لغويّة صغيرة، أو لا تفهم مسائل الدستور؛
- غير المواطنين، حتّى لو كانوا مقيمين لمُدّة طويلة؛
- المسوّون الذين قد يضطرون إلى البقاء في بيوتهم؛
- المهاجرون، الذين، يكونون ضحايا للإقصاء ولو كانوا مواطنين.

في حالة مجتمع خارج من النزاع على وجه الخصوص، قد لا توجد مؤسّسات تمثّل الشعب فعلاً.

فالبرلمان والأحزاب السياسيّة والحكومة المحليّة تكون قد انهارت جميعها، أو تكون ببساطة غير فعّالة، أو لا تمثّل الشعب (وقد تكون هذه المسائل هي أسباب النزاع). وينبغي عدم تجاهل الأحزاب والمؤسّسات الرسميّة الموجودة؛ فتعاونها قد يكون ضروريًا لنجاح المشروع.

ينبغي تحديد المنظّمات الرسميّة، بما فيها النقابات العماليّة، وجمعيّات المزارعين، وشبكات المجتمع المدنيّ ومنظّماته، والغرف التجاريّة، والجمعيّات المهنيّة (مثل جمعيّات المعلّمين، والممرضين، والمحامين)، والهيئات التي تمثّل «السلطات التقليديّة». ولكن، توجد في معظم المجتمعات منظّمات أخرى عديدة، مثل: عمال القطاع غير الرسميّ، والذين يحاولون الاستيلاء على الممتلكات بوضع اليد، وضحايا النزاع، ومجموعات الأذخار. وكثير من هذه المجموعات قد لا يكون ظاهرًا إلى حد كبير، لا سيّما للأجانب، بل وللمواطنين الذين يركّزون على العاصمة. وفي بلدان عديدة، قد تكون الكنائس والمعابد والمساجد منظّمات رئيسيّة في حياة المجتمعات، كما أن المدارس المحليّة قد تكون أيضًا محور تركيز مهمّ في الحياة، ومركز تواصل.

الجماعات الرسميّة ليست الأسلوب الوحيد للتفكير في الناس وكيف يمكن إشراكهم، فمعظم الناس غير منضمّين إلى أيّة منظّمة على الإطلاق، لكنهم يتمتّعون بحق مساوٍ في المشاركة. والنساء على وجه الخصوص قد لا يكنّ مشاركات في منظّمات. كما أن المعوقين قد يكونون محجوبين. وقد لا تكون المجموعات السكانيّة المهتمّة على صلة بالهيكل الوطنيّة.

والجمعات مهمّة للمساعدة في التعرف على السكّان وفئاتهم، ولكن لا ينبغي الافتراض بأن الناس يريدون المشاركة فقط من خلال المنظّمات التي ينتمون إليها. فقد تكون لشخص ما اهتمامات غير كونه مزارعًا (تمثّله جمعيّة المزارعين)، أو امرأة (تمثّلها جمعيّة المرأة للمساعدة الذاتية)، أو مسيحيًا (تمثّله كنيسة). فأى من هؤلاء الأشخاص قد يكون راغبًا في المشاركة مباشرة كشخص، ويتناول هذا الجزء من الكتاب المسائل المتعلّقة بالأسلوب الذي يمكن للناس أن يشاركوا من خلاله، وأن يُسمعوا أصواتهم. ومن شأن ضمان مشاركة جميع الجماعات الرئيسيّة - وحتّى مشاركة من لا ينتمون رسميًّا إلى جماعات - أن يعزز أيضًا الشفافية، ويزيد ملكيّة العمليّة.

نناقش في هذا القسم دور مشاركة الشعب في وضع الدستور، وكيف يمكن تيسير عمليّة شاملة (انظر الإطار ٩). ونناقش أيضاً المخاطر والفرص المتعلقة بعمليّة تتسم بقدر كبير من المشاركة. وبعد ذلك نركّز على المهام التي تضطلع بها هيئات وضع الدستور لتشجيع مشاركة الشعب في العمليّة الرسميّة، وتشمل إعداد الشعب للمشاركة، من خلال حملات تربية مدنيّة، وحملات توعية شعبيّة، وكذلك المشاورات العائّة في شأن مسائل من قبيل ما إذا كان ينبغي وضع دستور (وكيف؟)، وما الذي ينبغي أن يتضمّنه الدستور في حد ذاته.

لا تناقش في هذا القسم جوانب المشاركة الشعبيّة في عمليّات وضع الدستور، لكننا بدلاً من ذلك نناقشها في أماكن أخرى من هذا الدليل، ونناقش أيضاً إجراء الاستفتاء في الجزء ٥.٣. ونناقش المسائل المتعلقة بمشاركة المجتمع المدنيّ ووسائل الإعلام في العمليّة الرسميّة في الجزء ١.٤. ونناقش تمثيل تنوّع الأمة ككل في هيئات وضع الدستور في مختلف الفروع المتعلقة بإنشاء مؤسسات وضع الدستور في الجزء الثالث.

## ١.٢.٢ مقدّمة لمسائل مشاركة الشعب

### أساليب وضع الدستور المتغيّرة

التركيز على المشاركة الشعبيّة يساعدنا على فهم تعقّد وضع الدستور وديناميّاته. وبنهنا لتنوّع المصالح والجماعات المشاركة، أو التي ترغب في المشاركة في وضع دستور، وهو مؤشر على مدى شمول العمليّة، وقد يوفر بعض التوجيهات في ما يتعلّق بأنواع المسائل التي يرحّج أن تهيمن على عمليّة وضع الدستور، ويلفت الانتباه إلى القوّة النسبيّة للجماعات المشاركة، وغالبًا ما يشير إلى هيمنة جماعة أو أكثر، وقد يساعد على إمطة اللثام عن العمليّة الرسميّة، بتوفير معلومات عن المفاوضات الفعليّة وعمليات اتخاذ القرارات، حيث تتخذ القرارات الرئيسيّة في الواقع، ويمكن أن يظهر أيضاً نفوذ القوى الخارجيّة (التي لا تظهر بصورة عائّة في تصميم العمليّة الرسميّة)، وغالبًا ما تكون بعيدة عن الأضواء، ويوفر فكرة ما عن مدى استقلال العمليّة وطنيًّا. (انظر الجزء ٢.٤ المتعلّق بدور المجتمع الدوليّ).

تاريخيًّا وإقليمًا، تفاوتت أهميّة المشاركة الشعبيّة واسعة النطاق في عمليّات وضع الدستور. ففي بلد يوجد فيه تقليد تنظيم مجموعات المصالح الخاصّة وتمثيلها - ولو عانى هذا التقليد الانقطاع - تكون أولويّة المشاركة الشعبيّة المباشرة في العمليّة متدنية في العادة. من شأن وجود مستوى قوي لنشاط وسائل الإعلام وتقليد قوي للتمثيل أن يساعد على ضمان إتاحة الفرصة للناس أن يستمعوا إلى المناقشة في شأن مسائل الدستور، دون أن يشاركوا بالضرورة مباشرة في العمليّة الرسميّة. وقد يتمكنون أيضاً من إيصال آرائهم من خلال قنوات موجودة، بدلاً من إيصالها من خلال ترتيبات مشاركة خاصّة تنشأ كجزء من عمليّة وضع الدستور، وعلى النقيض من ذلك، عندما يكون عدد منظمات المجتمع المدنيّ والنقابات ومنابع وسائل الإعلام والأحزاب السياسيّة قليلاً، أو أقلّ رسوخًا، أو عندما يكون تأثيرها محدودًا، فإن إنشاء ترتيبات خاصّة لمشاركة المواطنين مباشرة يكون ضروريًّا بشدة، بوصفه وسيلة لإيصال المعلومات والحصول عليها، ولتعزيز توعية الشعب بالقانون، وبناء الحكم الدستوريّ. لهذه الأسباب، تحظى المشاركة السياسيّة الشعبيّة بأولويّة أعلى في إفريقيا وأميركا اللاتينيّة وآسيا وجزر المحيط الهادئ.

من العوامل المهمة الأخرى في زيادة التركيز على مشاركة الشعب في عمليات وضع الدستور، واستعادة الديمقراطية في أنحاء عديدة من العالم منذ أواخر الثمانينات من القرن العشرين، وزيادة الاعتراف بسيادة الشعوب، وبأن الدستور أساس تنظيم الدولة وعملها. الحق في المشاركة منصوص عليه في عدد من المعايير الدولية، لاسيما الحق في المشاركة في الشؤون العامة (المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، وحق الأقليات في التمتع بالحكم الذاتي (إعلانات الأمم المتحدة المتعلقة بالأقليات والشعوب الأصلية)، وحق تقرير المصير (ميثاق الأمم المتحدة، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية). تنظر بعض السلطات إلى هذه الصكوك - وصكوك حقوق الإنسان الأخرى - على أنها ربما تكون أساساً للحق في المشاركة في وضع الدستور، وعلى الرغم من هذه الأسباب المعيارية والعملية، يدور جدل كبير في شأن مدى استصواب مشاركة الشعب.

قبل أن ننظر في هذا الجدل، دعونا نوضح ما نعنيه بـ«مشاركة الشعب»، ومشاركين رئيسيين، وطرق رئيسية لمشاركة الشعب.

### معاني المشاركة الشعبية وأوجهها

لمشاركة الشعب جوانب عديدة. يمكن أن نميز بين: (أ) مشاركة مباشرة مقابل مشاركة غير مباشرة أو من خلال ممثلين، (المشاركة غير المباشرة تثير أسئلة تتعلق بأسلوب الانتخاب، أو التعيين والمساءلة، أو الإبلاغ عما يدور في المناقشات)؛ (ب) المشاركة في المناقشات وممارسة الضغط، وما شابه ذلك مقابل المشاركة في اتخاذ القرارات؛ (ج) المشاركة كجزء من عملية رسمية مقابل المشاركة غير الرسمية، حيث يأخذ الناس بزمام المبادرة من تلقاء أنفسهم.

تشمل مشاركة الشعب نطاقاً واسعاً من النشاطات، بما في ذلك الانتخاب والترشح للانتخابات؛ وأن يكون الشخص جزءاً من عملية اتخاذ القرارات (في مختلف مؤسسات الدولة، لاسيما التشريعية والتنفيذية)، وربما يتمتع بحق النقض في شأن بعض المسائل. وتشمل فرصاً للتأثير في السياسات العامة الرسمية، وأشكال الحكم الذاتي، مثل الاستقلال الذاتي، والهيئات الاستشارية. مشاركة الشعب في عمليات وضع الدستور أكثر تحديداً، بفعل توجيهها للتأثير في النتيجة النهائية للعملية: الدستور. ولكن حتى في هذه الحالة، تتخذ مشاركة الشعب عدة أشكال، وتشتمل على ما هو أكثر من الإجراءات الرسمية لتلقي آراء الناس، وتشمل المبادرات الخاصة لحشد الدعم وممارسة الضغط على هيئات وضع الدستور، وغالباً ما تتم من دون وجود هذا الإجراء الرسمي.

لا يوجد نمط محدد للمشاركة الشعبية؛ فامتدادها وشكلها يتوقفان على التصميم الكلي للعملية. أحياناً تجري محاولات متعمدة للحد من مشاركة الشعب. وقد يكون السبب عدم الثقة بالشعب عامة، ربما لافتقاره إلى فهم المسائل الدستورية، أو لتقدير افتراضي، أو الخوف من دستور شعبي، أو برنامج إصلاح واسع النطاق له تأثيرات كبيرة في توزيع الموارد. يقال أحياناً إن عدم الثقة بالسياسات الشعبية بعد الحرب العالمية الثانية أدى إلى فرض قيود على المشاركة الشعبية في عملية وضع الدستور (لاسيما في ألمانيا واليابان، وإن كان الخوف في الحالة الأخيرة من أن الضغط الشعبي قد يمنع الإصلاح السياسي الذي رأت الدول المتحالفة أنه ضروري).

يمكن أن تحدث المشاركة الشعبيّة في عدد من مراحل وضع الدستور، ويمكن أن تتخذ مختلف الأشكال. وقد تكون في بعض المراحل أقوى منها في مراحل أخرى، وقد تكون مراحل ما قبل العمليّة غير ديمقراطيّة؛ فربّما قد يكون تمّ التفاوض في شأن المبادئ المسبقة بين جماعات أو فئات مغلقة. فعمليّة القرن الثامن عشر لوضع دستور الولايات المتّحدة أصبحت أكثر انفتاحًا أثناء تقدّمها، بعد أن انتهت صياغة مشروع الدستور. لكن في بعض الحالات، قد تكون المراحل الأولى هي الأكثر ديمقراطيّة وتشاركيّة: المظاهرات الضخمة ومشاركة الآلاف من الناس فيها في بدء العمليّة (كما حدث في الفلبين [١٩٨٧] وفي كينيا [٢٠٠٥]). وقد تكون في بعض المراحل واسعة، مع إتاحة عدة فرص للشعب ليعبّر عن رأيه قبل إعداد مشروع الدستور. وحتى بعد إعداد مشروع أوليّ للدستور، قد تتاح فرص كبيرة للتعليق عليه قبل البت فيه نهائيًا. ولا يوجد أفضل من الحصول على مجموعة توصيات محدّدة، بعد أن كانت مجموعة اقتراحات واقتراحات مضادة مربكة. وأحيانًا، قد تقيّد المشاركة الشعبيّة في المرحلة الأولى والمرحلة الختاميّة، نظرًا إلى أن اتّخاذ القرارات غالبًا ما يكون أيسر إذا أحيطت العمليّة بشيء من السريّة.

قد تبدأ العمليّة أحيانًا بمناقشات أوليّة حول محدّدات المحادثات في المستقبل، والمبادئ التوجيهيّة التي تسترشد بها. وتوصف هذه بأنّها محادثات في شأن المحادثات. (محاضر جلسات عام ٢٠٠٧). (انظر الجزء ٩.١.٢ المتعلّق بالساتير المرحليّة). وهذه في العادة من اختصاص النخبة، وغالبًا ما تتم في جلسات خاصّة (كما في العراق ونيبال ومحادثات سريلانكا التي فشلت)، مع العلم أنّه سمح للناخبين في جنوب إفريقيا وإسبانيا بالمصادقة على نتائج العمليّة الأوّليّة من خلال الاقتراع، وفي أحيانٍ كثيرة، تحدّ الترتيبات المرحليّة نفسها من المشاركة الشعبيّة (كما في أفغانستان ونيبال).

تتباين المشاركة الشعبيّة في الإعداد الفعلي لمشروع الدستور، وكثيرًا ما يشارك الشعب مشاركة كبيرة عندما تعد مشروع الدستور لجنة مستقلّة (في كينيا وأوغندا، كان مطلوبًا من اللجنة أن تشجع المشاركة الشعبيّة، وأن تتبع توصيات الشعب في وضع الدستور). إعداد مشروع دستور من قبل لجنة منفصلة نمط شائع، وعندما تعد مشروع الدستور لجنة من الهيئة التشريعيّة أو جمعيّة تأسيسيّة - وهو ترتيب أقلّ شيوعًا - تكون المشاركة الشعبيّة وكذلك الشفافية أقلّ وضوحًا.

أثناء مناقشة مشروع الدستور والموافقة عليه تقلّ المشاركة الشعبيّة، لأن أعضاء الهيئة المعنيّة (وهي في العادة الهيئة التشريعيّة أو الجمعيّة التأسيسيّة أو هيئة مماثلة) تركز على مشروع الدستور، إمّا أن تعتمد، أو ترفضه، أو تعدله، ولكنّ المشاركة الشعبيّة قد تستمرّ حتّى في هذه المرحلة من خلال ممارسة الضغط، وتقديم التماسات، وتنظيم مظاهرات شعبيّة، وما إلى ذلك، وتشترط بعض العمليّات إحالة المشروع إلى الشعب من خلال استفتاء لحل القضايا العالقة، إلّا أن استخدام هذا الأسلوب محدود، (انظر الجزء ٢.٥.٢ المتعلّق بالقضايا المثيرة للخلاف). وتستخدم عمليّات الاستفتاء على نحو أكثر شيوعًا للبت في اعتماد مشروع الدستور الذي تعدّه هيئة أخرى (مثل الهيئة التشريعيّة)، وهذا يوفر فرصة أخرى للشعب لاستعراض حيثيّات مشروع الدستور، وفي أحيان كثيرة، يكون البت في اعتماد الدستور ككل بيد الهيئة التشريعيّة أو الجمعيّة التأسيسيّة. ولكن عندما يجرى استفتاء على مشروع الدستور، فإن القرار النهائيّ يكون بيد الشعب، وهذا هو أعلى أشكال المشاركة الشعبيّة.



## تأثير المشاركة الشعبية

لا يتوقف تأثير المشاركة الشعبية فقط على الأحكام الرئيسية المتعلقة بتنظيم عملية وضع الدستور والمشاركة فيها، بل يتوقف، إلى حد كبير، على مدى كون ما يقدمه الشعب مقنعاً، أو على مدى الثقل السياسي لمن يمارس الضغط (مثلاً: مدى الارتباط بالمصالح القويّة)، أو مدى الحماس الذي تبديه المنظمات في حملتها. وقد تقدّم الاقتراحات إلى هيئة وضع الدستور، لكنها تسعى أيضاً إلى تعبئة الشعب ونيل دعمه، للضغط على صانعي القرار.

يتوقف التأثير أيضاً على النهج الذي تتخذه هيئة صنع القرار في جمع وتحليل الآراء الشعبية، والأهمية التي توليها لها، وطريقة معالجة الهيئات الرسمية - اللجان الدستورية، والجمعيات التأسيسية - للاقتراحات الشفوية أو المكتوبة التي تقدّم إليها (انظر الجزء ٤.٢.٢). ويمكن التلاعب بالاقتراحات أو تحليلها بتحيز، أو قد يتم التكتّم على بعض الآراء.

يجوز أن يتخذ القرار بإجراء المشاورات من القمة إلى القاعدة أو العكس. ومعظم المشاورات تتم بقرار من القمة إلى القاعدة (عندما تبدأها نخب سياسية أو نخب المجتمع المدني)، ولكن يحاول أحياناً إجراء مشاورات من القاعدة إلى القمة، كما حدث في كينيا وأوغندا. وفي نيبال، جاءت المشاورات بصورة رئيسية من القمة.

كما أن أسلوب إعطاء تعليمات للناس تتعلق بمهام وضع الدستور وترتيبها، وأسلوب مخاطبة اللجنة أو الجمعية، ومن يقدم التربية المدنية ومراقبة العملية للتأكد من حيادها، جميعها عناصر مهمة في فعالية المشاركة الشعبية.

الشفافية والصدق في تحليل الآراء عنصران أساسيان لمصادقية العملية برمتها. في كينيا، أجرت هيئات اتخاذ القرار مشاورات شعبية موسّعة، وأجرت تحليلاً مرهقاً للآراء الشعبية، وجسّدتها في مشروع الدستور، وفي نصه النهائي. وفي أفغانستان، كان صانعو القرار قادة سياسيين بصورة أساسية، ولم تكن اللجنة هيئة مستقلة، والآراء التي قام قسم البحوث وموظفو الأمانة الأفغان بفحصها وتحليلها جرى تجاهلها. إجراء تحليل دقيق للآراء الشعبية مهم جداً عندما يطلب من مؤسسات وضع الدستور إدماج التوصيات الشعبية (انظر الجزء ٤.٢.٢).

## أهمية هيئات اتخاذ القرارات

تركز الأدبيات المتعلقة بالمشاركة الشعبية غالباً على تفاعل الشعب مع هيئات اتخاذ القرارات. قد يكون مهماً أيضاً تكوين هذه الهيئات والقواعد التي على أساسها تتخذ القرارات المتعلقة بالدستور، وكثيراً ما يقال إن أية لجنة دستورية ينبغي أن تكون مستقلة، وتتألف من خبراء، وإن الجمعيات الدستورية ينبغي أن تكون منتخبة وفقاً لنظام انتخاب نسبي لا على أساس الأغلبية، ولكنّ قليلين كتبوا عن استقلال أعضاء الجمعية، (في نيبال، انتخب جميع الأعضاء تحت رعاية الأحزاب السياسية، وكانوا يخضعون لمسؤولي الانضباط في كل حزب). من المهم أيضاً طريقة تفاعل الناس مع الجمعية بعد أن تشرع في مرحلة اتخاذ القرارات، وهذا يؤثر في النظام الداخلي، الذي يحدّد مدى انفتاح اللجان وشفافيتها وجلسات الاستماع

التي تعدها، وما إلى ذلك. وفي معظم الأحيان، تؤخذ هذه القواعد من أوامر دائمة صادرة عن الهيئات التشريعية، وقد لا تكون مناسبة تمامًا لهيئة مكلفة بوضع دستور. ويبدو أن هذه مسألة في حاجة إلى مزيد من البحث. وفي المشاركة من خلال الوفود، يتوقف مدى المشاركة الشعبية ونوعيتها إلى حد كبير على النظام الداخلي للجمعية واستقلالها، وتتوقف مشاركة المواطنين على ما يمارسه الناس ومنظمتهم من نشاط سياسي واستشاري وضغوط.

## المشاركون

مفهوم «الشعب» (أو «الجمهور») أكثر تعقيدًا مما هو متصور في العادة. لا يمكن تقييم تأثير المشاركة الشعبية على نحو صحيح ما لم يتم تفكيك مفهوم «الشعب»، إذ لا يوجد شيء يسمى «الشعب»، وإنما توجد جماعات دينية، ومجموعات عرقية، ومعوقون، ونساء، وشباب، وسكان غابات، وراعة، «وشعوب أصلية»، ومزارعون، وفلاحون، وأصحاب رؤوس أموال، وعمال، ومحامون، وأطباء، وعاملون في المزايدات العلنية، وسياسيون ممارسون فاشلون أو طامحون. كل يسعى لتحقيق برنامجه، ويأتي إلى العملية بمستوى مختلف من الفهم والمهارات. والفاعلون الأساسيون في المجتمع الدولي يسعون لتحقيق أهدافهم. وربما كان لتكوين الهيئات التي لها أدوار في اتخاذ القرارات في عملية وضع الدستور، ولنهجها الإجرائي، أن يعطيا امتيازًا لجماعة أو أخرى من هذه الجماعات. وما لم يؤمن المرء بوجود يد خفية في عالم السياسة، لا يجوز الاعتماد على أن جميع هذه الجماعات ستسهم في وضع دستور «جيد». إدارة المشاركة الشعبية على نحو صحيح ومنصف ضرورية لأية عملية جيدة، (على الرغم مما يحمله الاصطلاحان «الشعب» و«الجمهور» من تعقيد، لا يمكننا أحيانًا تجنب استخدامهما، ولكن حيثما جرى استخدامهما، قد يتعين أن تبقى في البال الاعتبارات الأنف ذكرها).

قد يكون الاتفاق أكثر يسرًا إذا كان عدد الأطراف المشاركة محدودًا، وكانت المناقشات سرية، (ولكن إدخال جماعات جديدة قد يكون مفيدًا في بعض الأحيان، إذ إن حل النزاعات الثنائية القطبية صعب). ولكن حتى في حالات النجاح، فإن هذه الاتفاقات والدستور الذي تتمخض عنه قد يتوقفان إلى حد كبير على حسن نية المتفاوضين، وقد تفسل في حل شواغل الشعب. وقد تفتقر إلى أسس اجتماعية راسخة.

من المسائل المثيرة للمشاكل بشكل خاص مشاركة جماعات استخدمت العنف لتحقيق أهدافها (لاسيما في حالات ما بعد النزاع). وقد أثبتت هذه الجماعات عدم التزامها بحقوق الإنسان، وحل الخلافات بالطرق السلمية. وفي أحيان كثيرة، تضع شروطًا مسبقة لمحادثات السلام ووضع الدستور، بما في ذلك إصدار عفو عن انتهاكات حقوق الآخرين، وتعطيل عملية السلام. إصدار العفو مثير للجدل، ويجعل الآخرين يشعرون أن مرتكبي أعمال العنف أو الإساءة ببساطة سيعيدون فرض سلطتهم ويقوضون أمن الآخرين. ومن جهة أخرى، قد يؤدي رفض تقديم بعض التنازلات لهم إلى تعقيد عملية السلام (كما اكتشف العراق في عملية «التطهير»، حيث شمل الاستبعاد من شغل وظائف عامة - لآلاف الأشخاص الذين اعتبروا جزءًا من نظام صدام حسين)، ومنح عفو عن الجرائم السابقة شريطة عدم ارتكاب انتهاكات جديدة قد يكون حافزًا لوقف العنف، وقد يكون الحل أحيانًا تأخير مسألة المحاسبة.

وفي بعض البلدان، حيث تنعدم الثقة بالسياسيين إلى حد كبير، كانت الهيمنة التي يتمتعون بها عادةً في عملية وضع الدستور موضع تساؤل. قد يقال: إن لهم مصالح شخصية أو حزبية ضيقة، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بوصولهم إلى مؤسسات وموارد الدولة واستغلالها، وإنهم يحاولون تعزيز هذه المصالح أو الحفاظ عليها من خلال العملية. وقد تكون لهم مصلحة أيضاً في إثارة الخلافات العرقية للحفاظ على مراكزهم القيادية، بغض النظر عن المصلحة الوطنية، ومن ثم يكون دورهم مثيراً لنزاع مرير. ونظراً إلى أن السياسيين قد يكونون مستفيدين رئيسيين من موارد الدولة، يمكن القول بأن نفوذهم في وضع دستور الدولة ينبغي أن يكون محدوداً. إلا أن محاولات تقليص نفوذهم نادراً ما تكلل بالنجاح، وعملياً، نادراً ما يتسنى وضع دستور دون مشاركتهم مشاركة كاملة، لأنهم يسيطرون على الدولة وعلى مؤسسات عملية وضع الدستور.

### تقييم تأثير المشاركة الشعبية

ليس من اليسير تقييم تأثير المشاركة الشعبية. من الأيسر تقييم دور القوانين والإجراءات في العملية الرسمية، وفي العادة، يجري تناول المشاركة الشعبية ومفهوم قوة الناخبين في إطار الإجراء الرئيسي لاتخاذ القرارات، مثلاً: الاستفتاء أو الجمعية التأسيسية. والدراسات المعنية بوضع دستور تركز بصورة أساسية على هيئات اتخاذ القرارات، وتتجاهل إلى حد كبير الضغوط التي قد يتعرض لها متخذو القرارات، ولكي تكتمل الصورة، من الضروري أيضاً النظر في العمليات غير الرسمية وتعبئة دعم الجماعات والمجموعات السكانية المحلية وإسهام المجتمع المدني في الآراء والتنظيم. وبمساعدة جزئية من المعايير الإقليمية والدولية الناشئة، تتمكن جماعات عديدة (النساء والمسنون والمعوقون والشعوب الأصلية) من شن حملات مثيرة للإعجاب، وتنظمها هذه الجماعات بنفسها. فضلاً عن ذلك، إن جهود بعض الجماعات ونفوذها تكون واضحة أو شفافة، ولكن بعض الجهات الأخرى (مثل الجهات الدولية الفاعلة، والسفارات الرئيسية، والوكالات الدولية) تُشكّل العملية خلف أبواب مغلقة.

من الصعوبات الأخرى في إجراء هذا التقييم عدم الاتفاق على معايير لتقييم تأثير المشاركة الشعبية. فالتركيز ينصب أحياناً، بصورة حصرية، على ما إذا كان قد أنجز دستور جديد بغض النظر عن نوعيته. وفي أحيانٍ أخرى، قد ينصب التركيز على عكس ذلك، أي على ما إذا كان قد تم منع وضع دستور سيئ، أو قد يتجاوز التركيز الوثيقة الفعلية لينصب على ديناميات العملية، والنتيجة الأعم من منظور اجتماعي أو سياسي، أي على ما إذا كانت العملية قد أدت إلى لملمة الجراح أو نشطت مناقشة شعبية بناءة، أو أدت إلى زيادة معرفة المواطنين أو زيادة عدد الناشطين. وليس من الصعب تخيل كيف يمكن أن تختار الجماعات المختلفة المسائل التي تركز عليها في عمليات التقييم التي تجريها.

يمكن الكشف عن تأثير المشاركة الشعبية بالرجوع إلى عوامل مختلفة، من أهمها:

- تأثيرها في النتيجة، أي محتوى الدستور؛
- حل نزاع أو خلق نزاع، لاسيما في ما يتعلق بالوحدة الوطنية أو عدم وجود وحدة وطنية؛
- توسيع برنامج الإصلاح السياسي؛
- استجابة الدستور للتطلعات والقضايا الوطنية؛

- شرعيّة الدستور؛
- تأثيرها في وعي الناس، وفهم آليّة الحكومة، وتمكين الناس من تقييم السياسات وتطلّعات السياسيين؛
- تأثيرها في تمكين الناس واستعدادهم للمشاركة في الشؤون العامّة؛
- تعزيز فهم الحكم الدستوريّ ودعمه.

لا يزال البحث في شأن هذه المسائل ومسائل أخرى محدودًا. وحتى الآن، لم يظهر سوى عدد محدود من الآراء المستندة إلى معرفة جيّدة. وقد أسهمت هذه العوامل في نطاق الآراء المتنافسة. ويلزم إجراء مزيدٍ من البحوث، لاسيما من النوع المبنيّ على الملاحظة والاختبار. ونعرض هنا الحجج الرئيسيّة أو التأكيدات التي يسوقها مؤيدو المشاركة العامّة الشعب ومعارضوها.

### الفرص الممكنة في المشاركة الشعبيّة

إضافة إلى المبادئ المعيارية التي ذكرت في بداية هذا الجزء، توجد مبررات عمليّة للمشاركة الشعبيّة. ففي بعض البلدان - لاسيما في آسيا وجزر المحيط الهادئ وإفريقيا - لا تعتمد الأحزاب السياسيّة على الجماهير، ولا تمثل قطاعاتٍ من الشعب لها مصلحةٌ مشتركةٌ إلى حد ما (كما الأحزاب في كثير من الحالات في البلدان الغربيّة). ولا توجد أيضًا هيئاتٌ وسيطةٌ عديدة تمثل الشعب. وغالبًا ما يكون البديل الوحيد، إذا اعتبر إشراك الشعب مفضلًا، مشاركة الشعب مباشرة في الأحياء الفقيرة والقرى والبلدات الصغيرة.

ينظر إلى المشاركة الشعبيّة على أنّها تعزز الوحدة الوطنيّة من خلال عمليّة شاملة، تجسّد التنوع الديني واللغوي، بحل الخلافات الوطنيّة، وتحقيق توازنٍ بين الهويّة والقيم الوطنيّة، وهويّة الأقاليم أو الجماعات الثقافيّة وقيمها. كما تشمل مشاركة الشعب في عمليّة وضع الدستور إمكان تحقيق مصالحٍ بين الجماعات المتنازعة. ومن شأن المشاركة الشعبيّة أن تمكن الناس من الاعتراف بسيادتهم وزيادة معرفتهم وقدرتهم، وإعدادهم للمشاركة في الشؤون العامّة، وممارسة حقوقهم وحمايتهم.

مشاركة الشعب مهمّة لتوسيع برنامج الإصلاح الدستوريّ (والاجتماعي). وفي العادة، تقوم النخبة التي يقيم معظم أفرادها في المدن بتحديد البرنامج. وعندما يدعى أعضاء المجتمع الريفي والعمال إلى إبداء وجهات نظرهم يربح أن يقدّموا وجهات نظر جديدة في شأن مسائل من قبيل المشاركة الشعبيّة، واللامركزيّة، والأراضي، والاحتياجات الأساسيّة، ومساءلة أعضاء البرلمان والمسؤولين المحليين. لوجهات النظر هذه جذورٌ راسخة في الواقع المحلي، وقد تؤدّي المشاركة الشعبيّة إلى إشراك قوَى اجتماعيّة مختلفة في الحوار، تشكك في افتراضات النخبة والمسؤولين، وتنشئ إلى حدٍّ ما قوّة موازنةً للسياسيين. وحتى عهد قريب، كان السياسيون في كل مكان تقريبًا يقومون بدور حاسم - وحصريّ أحيانًا - في وضع الدستور. لكن يبدو أنّ النظرة الآن إلى دوافع السياسيين والأحزاب السياسيّة في جميع أنحاء العالم تنطوي على سخريّة وشك، وينظر إليهم على أنّهم يخدمون مصالحهم الحزبيّة الضيقة. توسيع برنامج الإصلاح الذي ينتج من المشاركة الشعبيّة إجراءً صحيحيّ مهمّ. وكثيرًا ما تؤدّي المشاركة الشعبيّة إلى التشديد على

القيم والأخلاقيات ومسؤولية الدولة ونزاهة المسؤولين، في حين أن السياسيين يركزون على سلطات الدولة ومؤسساتها.

نادرًا ما تكون المشاركة الشعبية فعّالة من دون تربية مدنيّة تعزز فهم «الناس» لهياكل وآليات الدولة، والتزاماتها تجاه مواطنيها، والتي تكون في الغالب محميّة من خلال الحقوق الأساسيّة. يتعلم الناس طرق مراقبة مؤسسات الدولة ومساءلتها. هكذا قد يكتسبون المعرفة واحترام مبادئ الحكم الدستوريّ، وقد تساعد احتمالات المشاركة الشعبيّة - إضافة إلى احتمالات التمويل - على إيجاد وتطوير مجتمع مدنيّ، لا مجرد صورة له.

من شأن عمليّة تشاوريّة موسّعة أن تخفض أيضًا خطر المفاجآت السيئة التي تحدث أحيانًا أثناء عمليّة ما، مثل الاكتشاف فجأة أن دعم اتفاق ما قد تلاشى، لأن حزبًا ساحطًا غير ممثل شن حملةً شعبيّةً وغير الرأي العام، أو لأن السياسيين في مرحلة متأخرة عقدوا صفقةً لتخريب العمليّة، أو وافقوا على أحكامٍ دستوريّة غير مواتية للمصلحة العامّة. إشراك الشعب في العمليّة يقلل من احتمال التراجع عن الصفقات بعد التوصل إليها مباشرة.

يقول بعضهم إن الدستور الذي يتمّ التوصل إليه من خلال عمليّة تشاركيّة موسّعة يكون أكثر توازنًا، مع احتمال أن يستمرّ العمل به مدّة طويلة؛ فهو يمثل توافق آراءٍ واسع النطاق، ويستجيب لمطالب الشعب، ما يقلل المطالب بإعادة التفاوض في المستقبل. ويسود أيضًا اعتقاد بأن المشاركة الشعبيّة تضيء على الدستور شرعيّة كبيرة، وتؤدي إلى شعور الشعب بملكيّته، ما يعني تصميمًا على حمايته من التخريب.

## مخاطر المشاركة الشعبيّة المحتملة

يتعرّض مؤيدو المشاركة الشعبيّة للانتقاد، لأنهم ينظرون إلى «الشعب» نظرةً رومنيّة. ويقول المنتقدون إن الواقع أقلّ إشراقًا من ذلك بكثير، فقد لا يتحلّى الناس بالكرم والاستعداد للدخول في مناقشاتٍ جديّة مع الآخرين. بل قد يسعون للمواقف التي تخدم مصالحهم فقط، والتي تغذي النزاعات بدلًا من أن تحلها. ويعزى جزءٌ كبيرٌ من أسباب المشاكل التي تنطوي عليها المشاركة الشعبيّة إلى «الشعب»، وحتى قادة الفئات الاجتماعيّة المهمّة كثيرًا ما يكون فهمهم لدور الدستور ونطاقه بشكلٍ صحيح فهمًا محدودًا. وسواء أكان الناس محافظين أم شعوبيين فإنهم قد يكونون متعصبين وعرضة للتلاعب بهم من قبل الأصوليين، وينظرون بازدراء إلى الخبراء، ويسهبون في الهراء، وقد تطيل مشاركتهم العمليّة إلى حد غير معقول.

ومن بين المخاوف التي تثيرها المشاركة الشعبيّة أن المناقشة في مجتمع منقسم قد تدور حول محاور عرقيّة بدلًا من أن تدور حول المحور الوطنيّ. فالسياسيون الذين لهم مصلحة في التعبئة العرقيّة سيستخدمون نفوذهم لخدمة مصالح جماعاتهم. وهذا لا يعوق المصالح الوطنيّة فحسب، بل يؤدي أيضًا إلى التشرذم وتنافس المطالب على أساس عرقي. وعندما يكون التمييز قائمًا على أساس ديني، فإن الحديث يصبح دينيًا بصورة متزايدة، فإيضًا القيم الدينيّة على البلد بأسره. وعندما يكون الأساس عرقيًا، فإن الاختلافات الثقافيّة قد تؤدي إلى اختلافاتٍ خطيرة في شأن مسائل من قبيل اختيار اللغة الوطنيّة، وحماية حقوق الأقلّيّات. وفي أي من الحالتين، فإن الذين لا يحتلون موقعًا جيّدًا في الأوساط الدينيّة أو العرقيّة قد يجدون أن أصواتهم قد أُسكتت. ومن غير المرجح أن يتمّ تعديل وضعهم المتدني. وقد

يؤدّي تقديم تنازلاتٍ على أساس المعايير الثقافيّة والترتيب الهرمي إلى الانتقاص من قيمة حقوق فرادى المواطنين، باعتراف الدستور أن الجماعة هي صاحبة الحقوق الأهمّ.

التشديد المستمرّ على الثقافة قد يسفر عن دساتير غير ملائمة للقوى الاقتصاديّة والاجتماعيّة الدوليّة السائدة. ومن ثمّ تزداد الفجوة بين الدستور والواقع الاجتماعي والاقتصادي، ما يؤدّي في كثيرٍ من الأحيان إلى زيادة المجازفة بحدوث نزاعٍ في المستقبل.

من جهةٍ أخرى تعرض المشاركة الشعبيّة العمليّة لضغوطٍ خارجيّة. ففي عمليّات وضع الدساتير في أنحاء عديدة من العالم (لا سيّما في إفريقيا وآسيا وجزر المحيط الهادئ) تأتي معظم موارد التربية المدنيّة (وهي شرط مسبق لعقد مشاورات شعبيّة) من الحكومات الغربيّة، إمّا مباشرة، أو من خلال عددٍ قليلٍ من الوكالات الدوليّة. والمواد التي تستخدم في التربية المدنيّة متأثرةً إلى حدٍ كبيرٍ بالمعايير الدوليّة وممارسات الدول الغربيّة، ولا يولي اهتمامٌ كافٍ للتاريخ الوطني أو الثقافة الوطنيّة (التي قد ينظر إليها على أنّها لا تتماشى ومعايير حقوق الإنسان)، وفي العادة، يرسل خريجو الجامعات الشباب من الغرب لمساعدة المنظّمات المحليّة غير الحكوميّة، التي تعتمد في معظم الحالات اعتمادًا كليًا على التمويل الخارجي.

هذه المنظّمات غير الحكوميّة - وهي المسؤولة في معظم الأحيان عن التربية المدنيّة وأحيانًا عن استطلاع آراء الشعب - تعرضت أيضًا للهجوم لأنّها تروّج للمشاركة الشعبيّة. وتستند الانتقادات إلى الادعاء أن هذه الهيئات تعتمد على مصادر خارجيّة، غالبًا ما تكون دوليّة؛ وتستجيب للفرص الاقتصاديّة («تدبير الأموال»); ومقرّاتها في المدن، وهي غير ديمقراطيّة (فهي منظّمات لا تقوم على العضويّة)، وبيروقراطيّة، وتتنافس على الأموال والأدوار، ولا توجد لديها معرفة بالدساتير على وجه الخصوص، وغالبًا ما تحالف مع الأحزاب السياسيّة (بما فيها العرقيّة).

تنوّع المصالح (المتعارضة غالبًا) في عمليّة تشاركيّة واسعة النطاق يجعل من الصعب التوصل إلى اتّفاقٍ معقول. تتفاقم المصاعب عندما يجري التشديد على التوصل إلى إجماعٍ في شأن مسائل دستوريّة رئيسيّة. فعندها، قد يكرّس قدرٌ كبير من الوقت والجهد في محاولة لإيجاد إجماع، مع مساوماتٍ صعبة،

## الإطار ١٠. حجاب الجهل

يقترح الفيلسوف جون راولز أن أفضل طريقة لتصميم المجتمع أن يعمل كل شخصٍ على نحوٍ معقولٍ يخدم مصالحه الذاتيّة، ولكن وراء «حجاب من الجهل» يخفي عن الآخرين خصائصه: ذكر أم أنثى، ومعوق أم غير معوق، واللغة والعشيرة والدين والسن. وتسفر المفاوضات بين هؤلاء الناس العقلانيّين، على جهل، عن نظامٍ منصفٍ للجميع (انظر راولز عام ١٩٧١). في العالم الحقيقي، لا يمكن ضمان وجود واضعي دستورٍ يتحلّون بمثل هذا الجهل، وقد توجد فترات في تاريخ البلد تكون فيها جماعاتٌ جاهلة - «كم عدد الموجودين منا في هذه المجموعات؟» «هل يرجح أن نفوز في الانتخابات التالية؟» قد تكون هذه أوقاتٌ جيدةً لوضع دستورٍ منصفٍ - وإذا مرت هذه الفترات، فإنّ المواقف قد تتصلب ويتلاشى الإنصاف.

وأحياناً، قد تنتهي المسألة بأن تمتلك فعلاً جماعةً صغيرةً حق النقض. ومع أن العمليات كثيراً ما توفر آليةً للبت في المسائل في حال عدم التوصل إلى إجماع (انظر الجزء ٢.٥.٢ المتعلق بالمسائل المثيرة للنزاع)، فإن العملية تصبح طويلة (تتجاوز كثيراً النقطة التي يكون في وسع الشعب أن يقدم عندها أي إسهام مفيد)، وقد يكون الدستور في حد ذاته طويلاً أيضاً، لتحقيق تسوية قد لا تكون ممكنة إلا بالتسليم بمطالب مصالح عديدة.

في مجتمع يعاني انقسامات عميقة، تؤدي العملية التشاركية أحياناً إلى أن القرارات لا تتخذ على النحو التشاركي والشفاف الذي اتسمت به العملية الرسمية، بل تتخذها سرّاً جماعةً صغيرة من الأعضاء المتنفذين، أو حتى من غير الأعضاء.

لذا فإن دور «المداولات» (أي النظر بإنصافٍ في جميع المواقف والاسترشاد بقيم الديمقراطية والرفاهية العامة) في اتخاذ القرارات قد يكون أقل من دور المساومات الشعبوية غير المتقنة. ويقول بعضهم إن هذا يضر بتحقيق الهدف من الدستور، الذي ينبغي أن يوفر مجموعةً عامةً من الأحكام تعالج المصالح الوطنية بطريقة عقلانية.

قد تولد العملية التشاركية أحياناً شعوراً لدى بعض المجموعات (لا سيما بين مجموعات الأقليات) بأن هذه هي فرصتها الأخيرة لتحقيق أهدافها، وإن لم تكن لهذه الأهداف أية أهمية دستورية معينة. وقد تسعى المجموعات التنفيذية، التي لا تثق بالسياسيين، إلى إضفاء طابع دستوري على مسائل السياسة العامة بصورة أساسية بدلاً من السعي إلى وضع إطار لاتخاذ القرارات. وكلا هذين العاملين قد يضر «بالمداولات».

قد تتضرر آفاق نهج المداولات أيضاً من إجراء استفتاء. ويعود السبب في ذلك إلى أن صانعي القرارات - أملاً في تشجيع التصويت في الاستفتاء بـ «نعم» - قد يضيفون أحكاماً في مشروع الدستور، يعتقدون أنها تكون مقبولة للناس، أو حتى لمجموعة مزعجة بشكل خاص (غالباً تكون لها توجهات دينية أو عرقية)، وبعملهم هذا قد يتخلون عمّا هو معقول وملائم (انظر الجزء ٥.٣ لمناقشة استخدام الاستفتاء في عمليات وضع الدساتير).

كثيراً ما يجري تهميش دور الخبراء (انظر الجزء ١.٤.٣) في العملية التشاركية. فعندما يعيش الناس أجواء وضع الدستور ويتملكهم شعورٌ بملكية العملية، يميلون إلى تجاهل، بل حتى ازدراء، المشورة المحترفة (التي غالباً ما تكون أكثر تجذراً في التقاليد المحافظة)، وقد يؤدي هذا أيضاً إلى تجاهل ما ينظر إليه بعضهم على أنه قواعد «الحذر» الخاصة بطريقة وضع الدساتير ونطاقها. كما أن صيغة المساومة في عملية تشاركية قد لا تؤدي إلى وضع وثيقة طويلة فحسب، بل أيضاً إلى دستور يفتقر إلى الاتساق داخلياً. وقد تكون الضحية على وجه الخصوص هي إمكان تطبيق الدستور، نتيجة للعبء الذي ألقى عليه لتلبية مصالح متنوعة. فعندها قد يتجاوز طموح الدستور قدرة الدولة، وبمرور الزمن قد يؤدي إلى نزع الشرعية عن الدستور.

## خاتمة

الآراء المتعلقة بالعواقب المترتبة على عملية تشاركية منقسمة انقسامًا حادًا بين مؤيديها ومعارضيه، وتستند الاختلافات جزئيًا إما إلى عوامل أيديولوجية أو إلى أسس عملية، وحتى الآن، لم يحظ هذا النقاش نسبيًا إلا بقدر قليل من اهتمام المثقفين، ما يجعل التعميم مسألة صعبة، ويتعين أن يولي قدر أكبر من الاهتمام لديناميات المشاركة الشعبية، والمراحل التي تكون فيها هذه المشاركة مناسبة، وأساليب المشاركة الشعبية.

للمشاركة الشعبية مزايا واضحة بالنسبة إلى العملية وإلى آفاق الحكم الدستوري البعيدة الأجل. فمعظم الأهداف التي يُرجى تحقيقها من عملية وضع الدستور - مثل تعزيز المصالحة أو تقوية الوحدة الوطنية أو توسيع البرنامج الاجتماعي - لا يمكن تحقيقها من دون مشاركة شعبية. ويوجد الآن إجماع في الرأي على أن بعض المعايير المستندة إلى مبادئ حق تقرير المصير والحقوق السياسية ينبغي أن تدمج في تصميم العملية.

لكن أخطار المشاركة الشعبية حقيقية أيضًا، ويتمثل التحدي في تجنب أخطار تلاعب مجموعات المصالح بأراء الناس، وأخطار تمحور الآراء حول العرقية، وأخطار الغوغاءية، وما إلى ذلك، وإلا فإن عملية وضع الدستور ستصبح مجرد شكلٍ آخر من المناكفات السياسية، بدل أن تكون عملية تداولية تؤدي إلى بناء توافق في الآراء وإلى المصالحة. وينبغي أن تشجع المحادثات لا بين أفراد الشعب والقائمين على وضع الدستور (اللجان الدستورية، الجمعيات التأسيسية، وما إلى ذلك) فحسب، بل أيضًا بين الناس أنفسهم، وهذا يعمق فهمهم لتواريخ الآخرين وإسهاماتهم وقلقهم وتطلعاتهم. وهذه مسائل مهمة جدًا لتعزيز الوحدة الوطنية، وحل النزاعات، وبناء السلام.

تتطلب عملية التداول إتاحة فرص غير متقطعة للمشاركة الشعبية، وإنما فرص مستمرة لمناقشة تصميم العملية، والقضايا الرئيسية، وإعداد مشروع الدستور، وتطبيق النص النهائي للدستور، والمشاركة في جميع هذه العمليات. وتركز الأقسام التالية على الخطوات العملية والجوانب الرئيسية الأخرى لإعداد أفراد الشعب للمشاركة من خلال جهود التربية المدنية، والتشاور معهم في مختلف مراحل العملية.

## ٢.٢.٢ إعداد الشعب للمشاركة: التربية المدنية

ينطوي وضع دستورٍ ما على خياراتٍ متعدّدةٍ من بين مسائل بالغة التعقيد. وفي العادة، يحتاج المسؤولون عن هذه الاختيارات إلى مستوى جيّد من المعلومات عن المسائل ذات الصلة بالموضوع قيد النظر، (انظر المناقشة في الجزء ١.١). وفي عملية تنطوي على مشاركة كبيرة، يطلب من شعب البلد المعنيّ الإسهام في عمليات الاختيار التي يمكن أن تشمل مسائل قد يجد معظم أفراد الشعب أن فهمها صعب جدًا،



وهي مسائل من قبيل المهام العديدة التي تنطوي عليها عملية وضع دستور، والمؤسسات العديدة التي تشارك فيها، والأسباب الداعية والخطوات اللازمة لوضع دستور يكون تغييره أصعب من تغيير قانون عادي (الترسخ). ومن دون الحصول على معلومات عن العملية، أو معرفة الخيارات الدستورية التي تم النظر فيها، ومن دون معرفة بالتربية المدنية الأساسية، لن تتوافر لمعظم أفراد الشعب سوى فرصة ضئيلة للمشاركة بفاعلية في العملية.

ينتج من ذلك أنّ التربية المدنية هي في صميم أية عملية مشاركة. ولأغراض هذا الدليل، نعرّف «التربية المدنية» في عملية وضع الدستور بأنها: أي نشاط يساعد على إعداد الشعب للمشاركة، قبل وضع الدستور واعتماده وبعده. فقبل اعتماد الدستور، يشمل إعداد الشعب تعزيز معرفته لا بعملية وضع الدستور (لتحسين فهم طبيعة المشاركة ومدى فرصها) فحسب، بل أيضًا تعزيز معرفة الشعب بأدوار الدستور، والخيارات المتعلقة بمحتواه التي تتوافر أثناء وضع دستور جديد، وبعد اعتماد الدستور. يعني إعداد أفراد الشعب تطوير قدراتهم ومعرفتهم للمشاركة في الشؤون العامة، وممارسة حقوقهم وحمايتهم كما كفلها الدستور لهم. من المهم ملاحظة أن المشاركة في العملية تتمثل شكلًا من أشكال التربية المدنية، وإذا كانت العملية التشاركية تتمتع بمصداقية فإنها يمكن أن تحوّل المواقف والمعتقدات، وأن توفر التثقيف أيضًا.

من المسلم به على نطاق واسع أن التربية المدنية جزء مهم من عمليات وضع الدساتير، لاسيما في العمليات التي تتسم بمشاركة كبيرة، ويشار إليها في الولايات الرسمية التي تناط ببعض هيئات وضع الدساتير، ومن الأمثلة على ذلك اللجنة الدستورية الأوغندية، التي نص نظامها الداخلي عام ١٩٨٨ على صلاحية «لتنشيط مناقشة الشعب للمسائل الدستورية، وتوعيته بها».

ينبغي أن يكون أي برنامج للتربية المدنية شاملاً ومفتوحاً وذا مصداقية. ونظرًا إلى أن للدستور تأثيرًا في جميع الناس في البلد، فإنه ينبغي أن يمثل كل شخص، في جميع المراحل العمرية (أي: من أبناء المدارس إلى المسنين)، وكل مجموعة محتملة مهمة في المجتمع، سواء أكانت محددة -كطبقية أو ثقافية أو عرقية أو دينية- أو على أي أساس آخر. وينبغي أن يعطي برنامج التربية المدنية أولوية للوصول إلى الذين لا يشاركون في الحياة السياسية في البلد إلا نادرًا (كالأقليات والمجموعات المهمشة). إعداد الناس بنجاح في هذا المجال ليس مجرد مناسبة أو حلقة عمل معزولة، بل عملية مستمرة لتنمية ثقافة المشاركة الشعبية والقيم والممارسات الديمقراطية، وكذلك حكم الدستور.

يوفر هذا الجزء لمحة عامة عن أهداف التربية المدنية، وهي مناقشة معنية بالهيئات أو الجهات الفاعلة التي ينبغي أن تقوم بهذه المهمة، كما أنها تصف بعض الأساليب التي استخدمت في عمليات سابقة، وتشتمل أيضًا على تحليل لبعض المشاكل الشائعة المرتبطة ببذل مزيد من جهود التربية المدنية الرسمية في عمليات وضع الدساتير. ويختتم هذا الجزء بملاحظات عملية لتحسين حلقات عمل التربية المدنية.

## المراحل الرئيسيّة في التربية المدنيّة

المراحل الرئيسيّة لعمليّة وضع دستور التي يكثر فيها بذل جهود التربية المدنيّة، والأهداف الرئيسيّة المرجّحة للتربية المدنيّة في كل مرحلة تشمل ما يلي:

- قبل أن تبدأ الخطوات الرئيسيّة الأولى في العمليّة، عندما تكون الأهداف الرئيسيّة للتربية المدنيّة متعلّقة بتثقيف الناس بالعمليّة، بما في ذلك لفت نظر الناس إلى فرص المشاركة الشعبيّة، والأسلوب الذي يمكنهم من خلاله المشاركة في العمليّة، وقد تشمل (بحسب طبيعة العمليّة المعنيّة) على جهود لإعداد الناس، لاستطلاع آرائهم في مرحلة مبكرة من العمليّة في شأن مسائل من قبيل:
  - كيف ينبغي أن تصمّم المراحل اللاحقة من العمليّة؛
  - المسائل التي يُنظر فيها أثناء العمليّة.
- قبل أن يتوصل القائمون على وضع الدستور إلى قرارات في شأن الدستور، عندما تشمل أهداف التثقيف بالتربية المدنيّة المساعدة في إطلاع الناس على المسائل المتعلّقة بالعمليّة، مثل:
  - أسلوب تنظيم العمليّة وإجرائها؛
  - أهداف عمليّة وضع الدستور، والمبادئ التي تسترشد بها هيئته وضع الدستور، إذا كانت هناك أيّة مبادئ للاسترشاد بها؛
  - الأدوار التي يمكن أن يؤدّيها الشعب في العمليّة، وكيف يمكن أفراد الشعب المشاركة فيها.
- والتثقيف بالتربية المدنيّة في هذه المرحلة يطلع الناس على المسائل المتعلّقة بطبيعة الدستور، وأنواع الخيارات التي يمكن الانتقاء منها عند البت في دستور جديد، بما في ذلك مسائل مثل:
  - ما هو الدستور، وما الذي يستطيع أن يعمل، وما الذي لا يستطيع أن يعمل؛

## الإطار ١١. التربية الوطنية في رواندا قبل الاستفتاء (عام ٢٠٠٣)

سبقت الاستفتاء في رواندا سنتان من التثقيف بالتربية الوطنية. ووزعت نسخ من مشروع الدستور، وبذلت جهوداً مكثفة للوصول إلى المجموعات المهمشة، بما من لا يستطيعون القراءة والكتابة، لإطلاعهم على محتوى الدستور، ومساعدتهم في تحديد ما إذا كانوا سيصوتون لمصلحة مشروع الدستور أم لا، ويبدو أن هذه الجهود أدت إلى نسبة إقبال عالية من المشاركة، والتصويت لمصلحة الدستور بأغلبية ساحقة.

- التاريخ الدستوري للبلد، وما الذي يجعل عملية إصلاح الدستور ضرورية؛
- المبادئ والمؤسسات والممارسات الديمقراطية التي تشجع على مزيد من السلوك الديمقراطي والمواقف الديمقراطية؛

## الإطار ١٢. جنوب أفريقيا (عام ١٩٩٦): إعداد الشعب للمشاركة

لم يكن زعماء الجمعية التأسيسية لجنوب أفريقيا مكلفين شرعاً بممارسة التربية المدنية. أعلنوا أنهم يودون إشراك أفراد الشعب، واستشارتهم في شأن الدستور، لأن هذا من شأنه أن يولد شعوراً بملكية العملية والدستور وشرعيتها. وأنشأت هيئة التنظيم الإداري التابعة للجمعية التأسيسية إدارة للاتصال بالمجتمع، واستغرق التخطيط لعملية المشاركة أربعة أشهر. جرى التركيز على الوصول إلى أكبر عدد ممكن من المواطنين، بمن فيهم الأميون والمحرومون، بعقد اجتماعات دستورية شعبية عامة مفتوحة، وعقد اجتماعات مع منظمات المجتمع المدني في شأن مسائل محددة، وباستخدام الإعلانات والحملات الإعلامية، وعقد حلقات عمل للتربية المدنية.

عملت إدارة الاتصال بالمجتمع -بتعاون وثيق مع إدارة الإعلام التابعة للجمعية التأسيسية - على القيام بحملة لزيادة التوعية بالعملية الجاري تنفيذها (وكذلك القيام بإصلاحات حكومية أخرى عديدة)، وتشجيع الشعب على المشاركة. وشددت الحملة الإعلامية على دور الشعب في العملية، وتضمنت الإعلانات رسائل مثل: «من حقل أن تقرّر حقوقك الدستورية»، و «لقد وضعت بصمتك»، (يعني: «لقد صوّت، الآن أعط رأيك»)، وكان الشهر الأول مرحلة تجريبية، وجرى التعاقد مع مجموعات خارجية لتقييم ما إذا كانت الرسائل فعالة أم لا، ما مكّن من تنقيحها في المراحل التالية.

قدّمت إدارة الاتصال بالمجتمع أيضاً برامج تربية مدنية تتعلق بالعملية والمسائل الدستورية، من خلال ملصقات، ونشرات، ورسالة إخبارية دستورية تصدر كل أسبوعين، سمّيت: «الحديث الدستوري» (كان يوزّع منها ١٦٠ ألف نسخة كل أسبوع)، وكتيبات مثل «أنت وبناء الدستور الجديد»، وكتب أشرطة مصوّرة، وموقع رسمي على الإنترنت (طُوّر بالتعاون مع جامعة كيب تاون). وروّج برنامج تلفزيوني أسبوعي، سمي حديث الدستور، للمناقشات في شأن المسائل الدستورية، مثل عقوبة الإعدام. ونظّم برنامج أسبوعي للاتصال بمحطة للبث الإذاعي مدته ساعة بثماني لغات، ووصل إلى ما يزيد على عشرة ملايين من مواطني جنوب أفريقيا. واستخدم عشرة آلاف مواطن أيضاً هاتفاً، سمي «هاتف حديث الدستور»، للاتصال، وتقديم اقتراحات، أو تلقي معلومات، وكان هاتف حديث الدستور متاحاً بخمس لغات، (انظر، بصورة عامة، Skjelton، ٢٠٠٦).

أنشأت إدارة الاتصال بالمجتمع برنامج تثقيف بالدستور، جرى ربطه بمئاتٍ من منظمات المجتمع المدني، مع أن هذا البرنامج لم يكن مخططاً له في البداية. استهدفت حلقات العمل - التي نُظمت على أساس المقابلة وجهاً لوجه، وبلغ عددها ٤٨٦ حلقة - المجتمعات المحرومة في البلد. وجرى تعيين مربّين متخصصين في التربية المدنية، وأعدّ كتيب استرشادي للتأكد من اتّساق الرسائل مع المنهجية. واستخدمت حلقات العمل - التي كانت مدّة كل منها ثلاث ساعات - أساليب مشاركة، مثل تمثيل الأدوار. وكانت حلقات العمل تهدف إلى تعريف المواطنين المحرومين بالعملية، وبالتاريخ الدستوري لجنوب إفريقيا، وحقوق الإنسان، وتشجيع المشاركين أيضاً على تقديم مدخلات. ولم تعمل حلقات العمل على تثقيف الشعب بمسائل أو خياراتٍ دستوريةٍ محدّدة أو بمشروع الدستور. ونُظمت معظم حلقات العمل بعد عقد الاجتماعات الدستورية العامة.

نُظمت الاجتماعات بحضور لجانٍ متعدّدة الأحزاب من أعضاء الجمعية التأسيسية، وشملت مقاطعات البلد التسع جميعها. واستُخدمت للتثقيف (حيث وجّه المواطنون أسئلة للأعضاء، وعرفوا معلومات عن العملية) وتم استطلاع الآراء في شأن المسائل الدستورية قبل إعداد مشروع الدستور. ورأى الشعب لأول مرّة الفئات المتحاربة سابقاً تجلس معاً يهدوء لمناقشة المسائل الدستورية. وشكلت العملية أيضاً سابقة، من حيث انخراط السود من جنوب أفريقيا في السياسة على نحوٍ لم يشهده من قبل.

جرى توزيع أربعة ملايين ونصفٍ من نسخ مشروع الدستور (بصيغة مبسطة) واثنيتي عشرة نسخة من الدستور النهائي مجاناً عن طريق البريد، كما ورّعت نسخ في سيارات الأجرة والصحف والمدارس. وأرسلت نسخ من الدستور النهائي إلى أفراد قوى الأمن الرسمية، كما طبعت أيضاً نسخ من الدستور النهائي بطريقة برايل، وسجّلت نسخ أخرى صوتياً، وطبعت لائحة حقوق الإنسان على هيئة كتب الأشرطة المصوّرة. ووزعت على المدارس مساعداتٍ تعليميةً حول الدستور النهائي. وزعت هذه المواد أثناء «أسبوع الدستور الوطني» الذي تقرّر للترويج للحكم الدستوري، وملكية جنوب إفريقيا للدستور الجديد، ولتنفيذ هذه المهام بعد اعتماد الدستور، وبقيت إدارة الاتصال بالمجتمع تعمل شهوراً، بعد أن أنهت الجمعية التأسيسية عملها.

أوضحت عملية تقييم خارجي أن ثلاثة أرباع شعب جنوب إفريقيا - حوالي ٣٠ مليون نسمة - سمعوا عن العملية، وأن ٢٠ مليون نسمة تقريباً علموا أنه كان في وسعهم تقديم اقتراحات تتعلّق بالمسائل الدستورية. ليس من الواضح ما تعنيه هذه الأرقام من حيث إعداد المواطنين للبت في الخيارات الدستورية - الهدف المعلن لبرنامج التربية المدنية. إلا أن عمق عملية المشاركة في جنوب إفريقيا وإداعها ألهم العديد من الأشخاص الآخرين الذين عملوا في وضع الدساتير الالتزام بإعداد الشعب للمشاركة.

- المسائل الدستورية الرئيسية، ليتمكن الشعب من تقديم مدخلات مدروسة أثناء أية مشاورات شعبية.
  - بعد إعداد مشروع الدستور، عندما يكون الهدف من التربية المدنية إطلاع الشعب على محتوى مشروع الدستور، وعلى كيفية أخذ آرائه في الاعتبار في مشروع الدستور (إذا كان قد استُشير مسبقاً)، وإعداد الشعب لتقديم مدخلات في شأن مشروع الدستور.
  - قبل إجراء أي استفتاء في شأن إصلاح دستوري، عندما يكون الهدف من التربية المدنية إطلاع الشعب على عملية الاستفتاء، ومحتوى الدستور الجديد المقترح.
  - بعد اعتماد الدستور، عندما يتضمّن الهدف من التربية المدنية إطلاع الشعب على ما يلي:
    - محتوى الدستور (مناقشة موجهة للجمهور كله، بما في ذلك طلاب المدارس)؛
    - كيف تؤثر الأحكام الرئيسية المهمة لمجموعات معينة أو جماعات معينة في حياتهم، وكيف يمكن الوصول إلى حقوق معينة أو التمتع بها من خلال الدستور؛
    - المسؤولية المدنية بمقتضى الدستور؛
    - ما المسؤوليات التي تتحملها الجهات الحكومية الرئيسية الفاعلة وغيرها لتنفيذ الدستور (مثلاً: تثقيف الجهاز القضائي في شأن أية مهام جديدة، أو تغييرات مؤسسية ستنشأ نتيجةً للدستور).
- ولإعطاء الفارئ فكرة عن أسلوب تحقيق هذه الأهداف التعليمية في المراحل المختلفة، استعرضنا في الإطار ١٢ جهود جنوب إفريقيا في إعداد الشعب للمشاركة.

### من الذي ينظم برامج التربية المدنية؟

تُفوّض أحياناً هيئات وضع الدستور الاضطلاع بالتربية المدنية، ولكن بعض هذه الهيئات قد تمارس هذا الدور ولو لم يسند إليها رسمياً، ويكون هذا في العادة نتيجة الالتزام بالتأكد من أن العملية «يقودها الشعب» (تمثّل جنوب أفريقيا مثلاً على هذه الحالة).

قد تبدو المهام اللازمة لإعداد الشعب للمشاركة مرهقة. إلا أن القائمين على وضع الدستور نادراً ما يظلمون بهذه المهمة بأنفسهم. وإذا كان مطلوباً منهم أن يفعلوا ذلك، فإنهم يتلقون المساعدة بشكل من الأشكال من هيئة تنظيم إداري (انظر الجزء ٣.٣) أو من إدارة حكومية. إضافة إلى ذلك، تقوم وسائل الإعلام والمجتمع المدني (بما فيها الجماعات النسائية، ومنظمات حقوق الإنسان، والنقابات المهنية، والمنظمات الدينية، ومجموعات الأقليات) بأدوار مهمة في معظم الأحيان.

في بعض العمليات يوضع منهاج وطني، ويوافق قادة المجتمع المدني والقادة المحليون على اتباع البرنامج الوطني ويدربون على استخدامه. يجب إعطاء وقت كافٍ لتدريب المرشدين ليقدموا البرنامج بفاعلية، لاسيّما في ما يتعلق باستخدام منهجيات المشاركة. لتحديد المسؤوليات والعلاقات بوضوح، قد يدخل القائمون على وضع الدستور في مذكرة تفاهم مع مقدمي برامج التربية المدنية، الذين يكون مطلوباً منهم التوقيع على مدونة لقواعد السلوك. (انظر الملحق ج.٢). وفي بعض الأحيان، توضع آليات لمراقبة ما إذا كان برنامج التربية المدنية يتم بفاعلية وحسب الاتفاق.

هيئة وضع الدستور التي تطوّر علاقات عملٍ جيّدةٍ مع المجتمع المدنيّ والإعلام في عرض برنامج تربية مدنيّة فعّال ومفيد، كثيرًا ما تنشئ سابقهً لمشاركةٍ مفتوحةٍ وديمقراطيّةٍ في الحكم في المستقبل. وقد تودّي إلى النظر إلى هيئة وضع الدستور والعمليّة في حد ذاتها على أنّهما أكثر مصداقيّة، والوصول إليهما أيسر، وأنّهما أكثر شفافيّة.

يأخذ المجتمع المدنيّ أحيانًا، زمام المبادرة في ما يتعلّق بالتربية المدنيّة، وفي الوضع المثاليّ، يتمّ شيءٌ من التنسيق مع العمليّة الرسميّة. إلاّ أن هيئة وضع الدستور تأخذ أحيانًا بنهج «من القمة إلى القاعدة»، ولا يكون لديها اهتمام بمشاركة الشعب، وفي هذه الحالة، قد يتصرّف المجتمع المدنيّ من تلقاء نفسه لتشجيع عمليّة المشاركة (انظر الجزء ١.٤).

### تخطيط التربية المدنيّة

يناقش الجزء ٢.٣.٢ إعداد خططٍ استراتيجيّةٍ وتشغيليّةٍ لعمليّات وضع الدساتير، وهي خطط تتضمّن في العادة ترتيبات لبرامج تربية مدنيّة، ويعرض الإطار ٢٣ أفكارًا محدّدة عن أسلوب تخطيط هذه البرامج. وإذا كانت الموارد محدودة، فقد يكون في وسع هيئة وضع الدستور استخدام القنوات الموجودة للتربية المدنيّة. ومن الأمثلة على ذلك المنظّمات الأهليّة المحليّة، أو المؤسّسات الأكاديميّة، أو المدارس، أو الكنائس، أو القنوات التلفزيونيّة التي لها شعبيّة، أو محرّرو الإنترنت، أو برامج محطات الإذاعة، والبرامج الحكوميّة أيضًا.

### نصائح عمليّة للتخطيط

- التأكّد من وجود وقتٍ كافٍ للتخطيط. في جنوب أفريقيا (انظر الإطار ١٢) أمضى المخطّطون أربعة أشهر في التخطيط للتربية المدنيّة وجهود المشاورات الشعبيّة.
- قد يلزم إجراء بعض البحوث الأوّليّة لتحديد مستوى المعرفة الوطنيّة بالممارسات والدساتير الديمقراطيّة، وكذلك المواقف والمعتقدات إلى آخره. وينبغي أن تأخذ الخطة في الاعتبار مستوى المعرفة بالتربية المدنيّة والمسائل الدستوريّة اللازمة للمشاركة بفاعليّة، أو ما الذي ينبغي أن تكون له الأولويّة؟
- في أيّة عمليّة تشاركيّة واسعة النطاق، ينبغي أن تهدف هيئة وضع الدستور إلى التأكّد من وصول معلومات دقيقة أو رسائل فعّالة عن التربية المدنيّة والجوانب التثقيفيّة إلى جمهورٍ عريضٍ وشامل، وعلى وجه الخصوص فئات من المجتمع كانت مهمّشة تاريخيًا (انظر الإطار ٩ للتأكّد من أن البرنامج شامل).
- لا تُمنح معظم هيئات وضع الدساتير وقتًا مفتوحًا وموارد غير محدودة، ونتيجة لذلك عليها أن تقرّر ما هو الممكن والفعل من حيث التكلفة. على سبيل المثال، قد يكون جدّابًا إنشاء موقعٍ متطوّر على الإنترنت، ولكن إذا كان لا يستخدم الإنترنت إلاّ نسبةً صغيرةً من السكّان فقد يكون من الأفضل إنفاق الموارد على شيءٍ آخر.
- ينبغي تقييم تأثير جهود التربية المدنيّة، لقياس ما إذا كانت تحقّق النتائج المرجّوة منها. وقد وظف بعض القائمين على وضع الدساتير خبراء في التربية المدنيّة، وأعلنوا عن إجراء بحوث وتطوير أساليب وتجريبها.

## أساليب التربية المدنية

تستخدم معظم برامج التربية المدنية مجموعة أساليب للوصول إلى المجموعات والجماعات المختلفة. توفر تجربة جنوب أفريقيا (ورد وصفها في الإطار ١٢ أعلاه) مثلاً مفيداً. وفي البيئات التي تتوفر فيها واسطة إعلام مستقلة، من المألوف الاعتماد بقوة على وسائل الإعلام (انظر الجزء ١١.٣.٢ للاطلاع على مناقشة عن العلاقة مع وسائل الإعلام). وقد يشمل ذلك الارتباط بعلاقة مع صحف، أو محطات بث إذاعي، أو محطات بث تلفزيوني يوثق بها، أو تمتلك هيئة وضع الدستور القدرة اللازمة لإنتاج برامجها الإعلامية، بما في ذلك استخدام أدوات التواصل الاجتماعي.

قد يلزم إجراء بحوث لتحديد واسطة الإعلام، أو الأسلوب الأكثر فاعلية، ومع أي جمهور يكون هو الأفضل، وفي أي وقت، لإيصال المعلومات على نحو يتسم بأكثر قدر من الثقة والمصداقية. وكثيراً ما تمول المنظمات الدولية غير الحكومية هذه الدراسات. فيإيصال المعلومات والرسائل التثقيفية بفاعلية إلى جمهور معين يتوقف إلى حد كبير على بيئة ذلك الجمهور وثقافته، فالأسلوب الناجح في مكان ما قد يفشل في مكان آخر. ومن الضروري أن تؤخذ في الحسبان الاختلافات بين الجماهير المستهدفة في البلد نفسه (على سبيل المثال: النساء، والمواطنون الأميون، والأقليات). ويذكر هذا الجزء أمثلة على مختلف مناهج التربية المدنية التي استخدمت في مراحل مختلفة من عمليات وضع الدساتير.

## القنوات التلفزيونية ومحطات الإذاعة

أظهر البحث في ٦٠ مقاطعة في نيبال أن ٩٠ في المئة من السكان يستمعون إلى محطات البث الإذاعي لمدة تصل إلى ساعتين في اليوم، وأن هذا هو أكثر مصدر موثوق به للمعلومات. وفي معظم البلدان النامية تتمتع محطة البث الإذاعي بأوسع تغطية. وفي بلدان عديدة، مكنت تكنولوجيا الموجات المتوسطة من إنشاء عدة محطات بث إذاعي تسد احتياجات معظم المجموعات اللغوية. وفي البلدان التي تفتقر إلى إمداد جيد بالطاقة الكهربائية، يمكن استخدام أجهزة الاستقبال الإذاعي التي تعمل بالبطاريات. وفي الأماكن التي كانت البطاريات فيها مكلفة جداً، وزّع المانحون أحياناً أجهزة استقبال إذاعي تعمل بطاقة الرياح أو الطاقة الشمسية (مثلاً: في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وليبيريا، وملاوي).

توفر محطات البث الإذاعي والتلفزيوني احتمالات إبداعية متنوّعة لإيصال المعلومات والتثقيف. من الفن الدرامي، بما فيه تمثيلات العرض الواحد والمسلسلات الطويلة، إلى برامج المناقشة والمقابلات، وحتى سرد القصص التقليدي والأغاني، يمكن استخدام كل هذه الإمكانيات لإيصال المعلومات أو الرسائل التثقيفية. في أفغانستان ونيبال، أدرجت مواد تتعلق بمسائل دستورية في برامج المسرحيات الإذاعية الموجودة التي تتمتع بشعبية.

يمكن أن تستخدم العروض القائمة على الاتصال بمحطة البث والمناقشات كوسيلة لكي يواجه الناس أسئلتهم، ويمكن أن تستحث المناقشة والحوار في شأن المسائل الدستورية. ويمكن أن تنقل محطات البث التلفزيوني والبث الإذاعي وموقع هيئة وضع الدستور الرسمي على الإنترنت مباشرة جلسات الجمعية التأسيسية. وفي ناورو، استخدمت محطة البث الإذاعي لتنقل مناقشات لجنة وضع الدستور في شأن كل فقرة من فقرات مشروع الدستور، وكان عدد الناس الذين تابعوا هذه الإجراءات عن كثب مفاجئاً. ووجد الشعب أنه من الممتع رؤية تعقيدات المناقشة. ونظّم بث

الحفلات والمناسبات الرياضيّة بحيث تكون العمليّة الدستوريّة حاضرة فيها. وإعادة بث البرامج في أوقات مختلفة من اليوم تمكّن من وصول هذه البرامج إلى المجموعات المختلفة (مثلاً، قد تستمع المرأة إلى البرامج أو تشاهدها في أوقاتٍ تختلف عن أوقات استماع الرجل إليها أو مشاهدته إيّاها)، أو قد تتيح الاستماع إلى المعلومات أكثر من مرّة.

هيئة وضع الدستور البرازيليّة هي إحدى الهيئات التي استكملت استخدام وسائط الإعلام الجماهيري بمواد إعلاميّة أنتجتها بنفسها. وقد أنتج مركز الإعلام الخاصّ ٧١٦ برنامجاً تلفزيونيّاً و٧٠٠ برنامج إذاعيّ وُزعت على عدة محطات، وُبثت أجزاء منها يوميّاً (Rosenn ٢٠١٠: ٤٤٥).

## مطبوعات

في ناورو - تلك الجزيرة الصغيرة في جنوب المحيط الهادئ، التي حرم نصفها من إشارة البث الإذاعي أو التلفزيوني - وُضعت ثلاث لوحاتٍ كبيرةٍ للإعلان في مناطق واضحةٍ جدّاً، وكان مكتوباً على إحداها: «الدستور للشعب، ومن شأن مراجعته أن تساعدنا في أن نتعلم المزيد عن الدستور، وأن نكون مواطنين في ناورو أكثر فاعليّة»، وكتب على لوحة أخرى: «الدستور ملك للشعب ناورو. مراجعته فرصتنا لجعل الدستور يحمل طابع ناورو فعلاً. وجهات نظركم وآراؤكم لازمة في الخطوة الثانية - المشاورات الشعبيّة». وعددت اللوحة الثالثة الخطوات الست في عمليّة استعراض الدستور أو مراجعته (Le Roy ٢٠١٠).

يمكن أن تُدفع مبالغ ماليّة للصحف والمجلات ومواقع الإنترنت التي لها شعبيّة، لتُضمّن منشوراتها، أو تشجّع على تضمين منشوراتها:

- نسخاً من مشروع الدستور، أو الدستور النهائي، أو أيّة وثيقة مهمّة أخرى؛
- طلب تقديم مدخلات تتعلق بالخيارات الدستوريّة، وتعليمات في شأن المكان الذي ترسل إليه هذه المدخلات؛
- معلومات عن المناسبات والنشاطات المهمّة في عمليّة وضع الدستور، أو المواعيد النهائيّة؛
- أعمدة منظمة على صفحاتها، للإجابة عن أسئلة القراء المتعلّقة بالعمليّة الدستوريّة، أو بمسائل دستوريّة؛
- قصصاً أو كتيبات أشرطة مصوّرة عن العمليّة.

يمكن استكمال هذه الجهود بجهودٍ داخليّة. يمكن إعداد رسائل إخبارية، ومنشورات، وملصقات، ونشرات، وكتيبات تراوح محتوياتها من مناقشات متعمقة للمسائل المعقّدة، إلى كتيبات أشرطة مصوّرة تتناول العمليّة أو الدستور. ففي أفغانستان وبلدان أخرى، وُزعت مجلات نصف شهريّة أو شهريّة على أكثر من مئة ألف قارئ. يمكن المساعدة في توزيع هذه المنشورات باستخدام مواقع الإنترنت مثل فيسبوك وتويتر، إلى آخره. استخدمت بعض البلدان المكاتب الميدانيّة الإقليميّة والمكاتب الميدانيّة في المقاطعات التابعة لهيئات وضع الدستور للمساعدة في توزيع المواد إلى المناطق النائية. ويمكن أيضاً توزيع تكنولوجيا جديدة، كالكتب الرقميّة، تتضمّن مواد تربية مدنيّة إلى كل مجتمع محليّ.

من أجل إعداد الناس لتقديم آرائهم، عمّمت أوغندا الدستور الموجود مع كتيبٍ عنوانه أسئلة للاسترشاد بها في شأن المسائل الدستوريّة، وكتيب يشرح كيفيّة إعداد مذكرة تتضمّن اقتراحات تتعلق بالمسائل الدستوريّة. وفي بلدان شتى، بعد أن أُعد مشروع الدستور أو بعد اعتماد الدستور الجديد بصورة نهائيّة، أعدت هيئات وضع الدساتير



## الإطار ١٣. أمثلة على مواقع إنترنت رسمية لهيئات وضع الدستور

الجمعية التأسيسية البوليفية (بالإسبانية): <http://www.laconstituyente.org/>  
الجمعية التأسيسية الإكوادورية (بالإسبانية): <http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/>  
لجنة استعراض الدستور الغانية: <http://www.crc.gov.gh/>  
كينيا: لجنة الخبراء: <http://www.coekenya.go.ke/>  
لجنة الشؤون القانونية في ملاوي - المراجعة الدستورية:  
<http://www.lawcom.mw/index.php/constitutionreview>  
الجمعية التأسيسية النيبالية (باللغتين النيبالية والإنجليزية): <http://www.can.gov.np/en>  
لجنة الدستور الصومالية الاتحادية المستقلة (باللغتين الصومالية والإنجليزية):  
<http://www.dastuur.org/eng/>  
زامبيا: المؤتمر الدستوري الوطني: <http://www.ncczambia.org/index.php>

كثيراً ما تشرح فيها وثيقة الدستور وسبب اعتماد بعض الخيارات. في بعض الأحيان، أُعدت كتب أشرطة مصوّرة أيضاً لأصحاب المستوى التعليمي المتدني.

في إكوادور، أُعدت قائمة بالمفردات الدستورية لتعريف الشعب بالاصطلاحات المتعلقة بالاستفتاء الدستوري الذي كانت ستجريه. وفي كينيا، صممت لعبة على غرار لعبة «الأفاعي والسلام» لتعليم حقوق الإنسان للناس (وإن كانت هذه اللعبة قد أنتجت في الحقيقة قبل عملية وضع الدستور). ويمكن أن تدعم هذه المواد جهود التربية المدنية، فعلى سبيل المثال، صمّم في نيبال ملصق كبير ليوضح الرحلة التي تنطوي عليها عملية وضع الدستور، وقد استخدمت في بدء المناقشات في شأن العملية.

### المناسبات والمباريات والمسابقات الثقافية والرياضية

في فيجي، أُقيمت مسابقات في الفنون حول موضوع الدستور الجديد. وفي بلدانٍ أخرى أُقيمت مسابقات في الشعر والأغاني وكتابة المقالات لتشجيع الشعب على المشاركة في العملية، وشارك في هذه المسابقات البالغون والطلاب. ويمكن أن تكون المناسبات الرياضية أيضاً وسيلةً فعّالة لتعريف الشبان بعملية وضع الدستور.

### الموقع الرسمي لهيئة وضع الدستور

استفادت عمليات وضع الدستور الأخيرة في كثير من الأحيان من إنشاء موقع رسمي لها على الإنترنت، حيث يمكن هيئة وضع الدستور أن تخاطب أفراد الشعب، وتتشاور معهم مباشرة من خلال الموقع. وهذا مفيد بشكل خاص إذا كانت وسائط الإعلام متحيّزة، أو تفتقر إلى الخبرة، أو غير مدربة، أو لا يمكن الاعتماد عليها لتقديم معلوماتٍ بدقة؛ تتيح الإنترنت للشعب طريقة أخرى لتلقي المعلومات.

يمكن تشجيع الشعب أيضًا على إرسال أسئلة وملاحظات واقتراحات مباشرة على الموقع على الإنترنت، أو من خلال أدوات التواصل الاجتماعي، إلا أنه يجب أن تتوافر لهيئة وضع الدستور الموارد للرد على الاستفسارات، وإدارة تدفق المعلومات بفاعليّة. فإذا جرى توجيه خمسة آلاف سؤال، فإنّه ينبغي الرد على كل سؤال منها. ووجود ركن معنيّ بالأسئلة المتكرّرة التي ترد إلى الموقع على الإنترنت يمكن أن يساعد في الإجابة عن الأسئلة الأكثر شيوعًا.

قد يكون الموقع الرسميّ على الإنترنت موردًا كبير القيمة لعامة الشعب، والصحافيين، وأعضاء المجتمع المدنيّ، ومستشاري العمليّة، والجهات الفاعلة الحكوميّة، والجهات الفاعلة الدوليّة، لاسيّما أفراد الشعب الموجودين في الخارج. ومن شأن استعداد هيئة وضع الدستور نشر ميزانيّتها ونشر مشاريع الدستور والوثائق الرئيسيّة الأخرى أن يضيف إلى حد كبير شفافية وانفتاحًا إلى العمليّة، وأن يزيد من مصداقيّتها بصورةٍ عامّة. وقد جرت الاستفادة من خبرة عدد من العمليّات السابقة في إعداد القائمة التالية للعناصر المحتملة لموقعٍ رسميّ على الإنترنت:

#### • صفحة تمهيد

- معلومات عامّة عن دور هيئة وضع الدستور وهيكلها التنظيمي.
- معلومات عامّة عن سبب الاضطلاع بعمليّة لوضع الدستور.

#### • معلومات عن الطريقة التي يمكن الشعب أن يشارك من خلالها، أو أن يحصل من خلالها على مزيد من المعلومات عن العمليّة

- جدول عمليّة وضع الدستور (بما فيها الخطوات الرئيسيّة، وجدول زمنيّ تقديريّ)
- معلومات عن الدساتير ووضعها والمسائل المتعلقة بها
- المناسبات أو النشاطات أو الجلسات الشعبيّة المحدّدة - المتفق عليها.
- مواعيد المناسبات أو النشاطات وأغراضها

#### • سير ذاتيّة لقادة هيئة وضع الدستور واعضائها

- تتضمّن معلومات لا تخص سير حياتهم فقط، بل أيضًا طريقة اختيارهم، أو انتخابهم، ومهامهم، وسلطاتهم

#### • قائمة باللجان أو مجموعات العمل الأخرى التابعة لهيئة وضع الدستور

- وصف لمهمّة أعضاء اللجان وأسمائهم
- معلومات عن الاجتماعات وجدول الأعمال
- مشاريع أوّليّة للتقارير، أو التقارير النهائيّة من اللجان ذات الصلة

#### • نسخ من الوثائق الرئيسيّة المتعلقة بالعمليّة

- نسخ من الدستور الحالي، وأيّة دساتير سابقة للبلد المعني، وجميع التشريعات ذات الصلة، أو الصكوك القانونيّة الأخرى، التي لها صلة بإنشاء عمليّة وضع الدستور
- جميع المواد التثقيفيّة ذات الصلة

- الدراسات الاستقصائية، والاستبانات الشعبية، والأرقام الهاتفية لتقديم اقتراحات
- النشرات الصحافية، وأية تقارير من هيئة وضع الدستور
- النظام الداخلي، والميزانيات، والمشاريع الأولية للدستور المقترح والدستور النهائي، وأي تقرير تعدّه هيئة وضع الدستور
- الأصول المسلكية للقائمين على وضع الدستور، أو أية جهات فاعلة أخرى ذات صلة

### • تسجيلات بالصوت والصورة وتسجيلات صوتية على الإنترنت

- محاضر الجلسات والجلسات، واجتماعات المشاورات العامة، والمناسبات الأخرى وقت حدوثها.

### • أسئلة وإجابات

- يمكن توفير قائمة بالأسئلة الشائعة عن العملية
- آلية لأفراد الشعب للحصول على إجابات عن الأسئلة المتعلقة بالعملية، أو بالمسائل الدستورية

### • معرفة آراء الشعب

- منبرٌ لأفراد الشعب لعرض آرائهم في شأن الدستور (انظر الجزء ٣.٢.٢ المتعلق بالمشاورات العامة)

### • روابط سريعة خارجية (بما فيها روابط إلى أدوات التواصل الاجتماعي) وأدوات بحث

### خدمات متنقلة لبعث الرسائل وأدوات التواصل الاجتماعي

تستطيع هيئة وضع الدستور استخدام خدمات متنقلة لبعث الرسائل أو أدوات التواصل الاجتماعي، مثل فيسبوك وتويتر، لإرسال المعلومات المهمة، مثل: نتائج التصويت على فقرة رئيسية من الدستور، وفتح مراكز الاقتراع لاستفتاء ما، أو الاعتماد النهائي للدستور. الرسائل النصية عبر الهاتف وأدوات التواصل الاجتماعي يمكن أن تكون أيضًا طريقة فعالة للتواصل مع الشباب. وقد خصّصت جنوب إفريقيا خطأً هاتفياً ليستخدمه أفراد الشعب في توجيه الأسئلة، أو تقديم الاقتراحات (انظر الإطار ٢٢ للاطلاع على مثال كيف استخدمت أيسلندا أدوات التواصل الاجتماعي لوضع دستورها).

### حلقات عمل للتربية المدنية

حلقات العمل التي يلتقي فيها المشاركون وجهًا لوجه أسلوب مألوف لتقديم برامج التربية المدنية، وفي العادة تخطط حلقات العمل لاستكمال الرسائل (عن عملية وضع الدستور، وكيف يمكن الناس أن يشاركوا) التي تقدّم من خلال قنوات أخرى - مثل التلفزيون، ومحطات البث الإذاعي ووسائط الإعلام المطبوعة. إلا أن حلقات العمل التي يلتقي المشاركون فيها وجهًا لوجه كثيرًا ما تؤدي أدوارًا مهمة في هذه البرامج، وتعمل على تعريف الناس بعملية وضع الدستور، وتمكّن القائمين على وضع الدستور من الاتصال مباشرة بالناس، ما يمكنهم من أن يقيسوا بأنفسهم أشياء من قبيل مدى فهم «الشعب» أو فئات اجتماعية معينة للمسائل الدستورية.

والأهم من ذلك أن حلقات العمل التي تضع المشاركين معًا وجهاً لوجه كثيرًا ما تكون الطريقة الوحيدة الفعالة للوصول إلى المحرومين، أو المجموعات التي يصعب الوصول إليها، ممن لا يتوافر لديهم قدر كبير من الوصول إلى وسائل الإعلام، أو الأميين، أو الذين لا يتكلمون اللغة الرسمية، وكثيرًا ما يكون مهمًا بذل جهود استثنائية للوصول إلى هذه المجموعات. على سبيل المثال، من بين الحالات الصعبة التي ترد أحيانًا: أبلغت امرأة قروية في زيمبابوي في الآونة الأخيرة أن الناس قد «لا يستمعون» إلى المعلومات والرسائل التثقيفية عن العملية لأنهم يشعرون أن هذه المعلومات لا تعنيهم أو أنها موجهة إلى المحامين.

لا توجد طريقة صحيحة معينة لعقد حلقات العمل. تتضمن المناقشة في هذا الجزء (تحت عنوان: «معلومات عملية لتنظيم برامج تربية مدنية») خبرة ذات صلة، استخلصت من خبرة ونصيحة ممارس على نطاق واسع، وبعض الملاحظات المتعلقة بتنظيم اجتماعات وجهاً لوجه كجزء من المشاورات العامة تنطبق هنا أيضًا. (انظر على وجه الخصوص الجزء ٣.٢.٢، تحت عنوان: «ملاحظات عملية لتنظيم جميع أنواع الاجتماعات وجهاً لوجه»).

يدور نقاش كثير في مجال نشر الديمقراطية في شأن فاعلية حلقات العمل المعنية بالتربية المدنية. ومن الأسئلة الرئيسية ما إذا كانت المشاركة في هذه الحلقات تؤدي إلى تحسين المعرفة بالديمقراطية وإلى تحسين المعتقدات والسلوك. وتفيد الدراسات بأن حلقات العمل يمكن أن تحقق ذلك، لكنها لن تحققه إلا إذا حُظ لها بعناية، وتوافرت لها الموارد الكافية، والوقت الكافي، واستخدمت منهجيات مشاركة تربط بين المسألة المعنية وحياة المشاركين الحقيقية، وعقدت جلسات متابعة (انظر على سبيل المثال: فينكل، ٢٠٠٣). يتعين على مصممي برامج التربية المدنية في عمليات وضع الدستور أن يراعوا بعناية كيف يمكن أن تحسّن هذه الدروس خططهم واستراتيجياتهم. قد يعني هذا أن يولى الوصول إلى المجموعات المهمشة بصفة مستمرة مزيدًا من الاهتمام، بدلاً من عقد حلقات عمل معزولة لعدد كبير من المشاركين. ويتعين أن يقيم كل برنامج ما العمل واقعياً.

كما لوحظ أعلاه، في أية عملية تشاركية لوضع دستور يكون في العادة أحد الأهداف الرئيسية للتربية المدنية أن تساعد في إعداد الناس لتقديم وجهات نظرهم، في شأن عملية وضع الدستور، وكذلك في قضايا دستورية. ولعقد حلقات عمل يجتمع فيها الناس وجهاً لوجه كجزء من برامج التربية المدنية في عملية كهذه، من الضروري أن يضع المخططون هذه الأهداف نصب أعينهم أثناء التخطيط لحلقات العمل وتنظيمها. وعندما تعد برامج التربية المدنية على عجل، تغفل هذه الأهداف أحيانًا. على سبيل المثال، كان من بين أهداف حلقات العمل المعنية بالتربية المدنية التي نظمتها جنوب إفريقيا إعداد المجموعات المحرومة لتقديم اقتراحاتها، أو عرض وجهات نظرها أثناء مرحلة المشاورات العامة (انظر الإطار ١٢). إلا أن بعض حلقات العمل لم تغطّ المفاهيم الدستورية، ولم تعقد حلقات عمل للمتابعة لمساعدة المشاركين فيها في تقديم مدخلات إلى القائمين على وضع الدستور، كما أن حلقات العمل عقدت بعد إعداد أول مشروع للدستور، وكان يتعين تخصيص وقت لهذه المهمة قبل إعداد مشروع الدستور (كما حدث في أوغندا، وباروبا غينيا الجديدة، وتايلاند، وكينيا، وناورو).

و غالبًا ما يواجه تخطيط برامج التربية المدنية وتنفيذها ضيق الفترة الزمنية. وقد يعود ذلك إلى سوء التخطيط، أو عدم فهم الطابع المعقد لهذه المهمة، أو لأن الشعب بعد أن تبدأ عملية التربية المدنية يطلب

مزيّداً من البرامج المكثفة. وقد تأتي الضغوط أيضاً من الذين يتحكمون في عملية وضع الدستور لإكمال التربية المدنية بأسرع وقت ممكن حتى لا تتأخر العملية برمتها. نتيجة لهذه الضغوط وضغوط مماثلة، قد يكون من الصعب إجراء بحث بسيط في شأن مستويات المعرفة بالشؤون المدنية والمعتقدات العامة والمواقف. فضلاً عن ذلك، عندما يكون البرنامج قيد التنفيذ، لا يبذل إلا جهد ضئيل غالباً، أو قد لا يبذل أي جهد، لاختبار نهج حلقات العمل أو تقييم تأثيرها. بدلاً من ذلك، غالباً ما يقاس النجاح بعدد حلقات العمل، وعدد المشاركين، لا بالمعرفة التي اكتسبت، أو التحوّل في الممارسة أو المعتقدات أو المواقف الديمقراطية.

من المهمّ جداً لنجاح التربية المدنية بصورة عامة - ولاسيما حلقات العمل - أن تكون المواد المعروضة متاحةً للحضور. أحياناً، يؤدي النهج الذي يتبع في تصميم حلقات العمل الرسمية وعرضها إلى تقليل فرص النجاح. على سبيل المثال، في نيبال [عملية مستمرة]، أعد المحامون مادةً تثقيفيةً مركّزة، وقدم المعنيون بالتربية المدنية محاضرات من هذه المواد عن موضوعات مثل الفرق بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي. إلا أن العديد من هؤلاء المعنيين بالتربية المدنية لم يفهموا ما معنى الدستور، أو كيف يعمل؟ وهذه مسألة ليست غريبة، ومن الجائز أنها لا تعدّ الشعب بدرجة كبيرة للمشاركة على نحو مفيد ومؤثر.

في بعض الأحيان، عقدت حلقات عمل للتربية المدنية بغرض «استعراض» إلى حدّ كبير. وأسفر الاتجاه إلى جعل عمليات وضع الدستور تنسم بقدر أكبر من المشاركة عن شعور بعض السلطات بالضغط لكي تبدو العملية - في ظاهرها على الأقل - عمليةً تشاركيةً أو «يقودها الشعب». قد يكون من بين هذه الضغوط مطالبات خارجية (مثلاً: من وسائل الإعلام، والمجتمع المدني، والجهات الفاعلة الدولية، إلخ). بالمشاركة الشعبية، بما في ذلك عقد حلقات عمل موجهة لتشجيع هذه المشاركة. في تيمور - ليشتي [٢٠٠٢] أصرّ المجتمع المدني على عملية تشاركية، وعقدت حلقات عمل التربية المدنية الرسمية واجتماعات المشاورات الشعبية الأولى في اليوم نفس، ولم يتح وقت للمشاركين للتفكير في التربية المدنية لتقديم آراء واقتراحات مدروسة في شأن الدستور.

احتج أعضاء المجتمع المدني أمام مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بأن المواطنين لم تتح لهم فرص للمشاركة بشكل مفيد، وكذلك للتفكير في القرارات المتعلقة بالدستور المعروضة عليهم. على قلة ما أجري من تقييمات اختبارية للتربية المدنية في عمليات وضع الدساتير، يمكننا الافتراض أن البرامج التي لا تعدّ الشعب على نحو ملائم للمشاركة، لا تحصد الكثير من النتائج الإيجابية، بل ربما انتقصت من مصداقية العملية أو أضعفتها.

### نصائح عملية لتنظيم برامج تربية مدنيّة

يمكن استنتاج بعض المعلومات العملية المتعلقة بتنفيذ برامج التربية المدنية من الدروس المستفادة من عشرات الممارسين في مجال تعميم الديمقراطية، وعمليات وضع الدساتير. وفي حين أن العديد من هذه المعلومات يقوم على تركيز معين على حلقات عمل التربية المدنية، فإنها تشمل مسائل أخرى تتعلق ببرامج التربية المدنية بصورة أعم.

• خطط بعناية وخصّص موارد كافية. يحتاج تنظيم برنامج تربية مدنيّة على صعيد البلاد بأسرها إلى وقتٍ

لإجراء بعض البحوث الأساسيّة والتخطيط، وتدريب الموظّفين، وتجريب المناهج والتنفيذ، ويلزم توافر مهارات تخطيط وتنظيم جيّدة للتنسيق بين عشرات أو مئات الشركاء في التربية المدنيّة (هي في العادة منظمات غير حكوميّة، أو قادة محلّيّون، أو إدارات أو هيئات حكوميّة)، وكذلك الإعداد للحملات الإعلاميّة، وحلقات العمل، والاجتماعات الشعبيّة، والنشاطات من قبيل المناسبات الرياضيّة والمسابقات الغنائيّة، وكذلك المواد المطبوعة، وبرامج الإذاعة والتلفزيون، والمواقع على الإنترنت، والروابط مع أدوات التواصل الاجتماعيّ، وما إلى ذلك. ويلزم في العادة إشراك المجتمع المدنيّ أو شركاء آخرين. في الوضع المثاليّ، يُختار هؤلاء الشركاء على أساس معايير مثل: السمعة الجيّدة المعروفة، أو الخبرة في تصميم برامج التربية المدنيّة أو تنظيمها، أو استخدام المنهجيات التشاركيّة. ومن ثمّ، تحتاج هيئة وضع الدستور إلى خبرة كبيرة (ربّما من خلال استخدام مستشارين لفترات قصيرة) حتّى في اختيار شركائها.

- حدّد المجموعات والمجتمعات المحليّة التي كانت محرومةً تاريخيًّا، وقد تكون في حاجة إلى اهتمام خاصّ لضمان مشاركتها. (انظر الإطار ٩) قد يتطلّب هذا ترجمة المواد المطبوعة، وبرامج الإذاعة والتلفزيون، والمواد التي تُقدّم في حلقات العمل إلى لغات الأقليّات. وعند تنظيم حلقات عمل، قد يتطلّب الأمر توفير رعاية للأطفال، أو عقد حلقات العمل ليلاً أو في الصباح الباكر، إذ يتوافر الوقت للنساء أو المزارعين الموجودين في منطقة معيّنة، أو توفير غذاءٍ أو أماكن للنوم إذا كانت المجموعات بدويّة، أو إذا كان السكّان منتشرين على مساحة واسعة. وقد توجد حاجة إلى تدريب أعضاء مجموعات أو مجتمعات محليّة معيّنة ليكونوا خبراء بالمسائل الدستوريّة، وتكليفهم بالعمل كجهات اتّصالٍ مع هيئة وضع الدستور.

- استخدم منهجيّة تشاركيّة في حلقات العمل التي يجتمع فيها المشاركون وجهاً لوجه. ينبغي التركيز على تمثيل الأدوار والحوار، أو المناقشات السياسيّة التدريبيّة، ونشاطات المجموعات الصغيرة، وما شابه ذلك، ما يؤدّي إلى تحقيق الأهداف التعليميّة للبرنامج. من الأمثلة على ذلك تضمين حلقة العمل جلسات أو حوارات صوريّة لجمعيّة تأسيسيّة بمشاركة النساء أو الطلاب. في نيبال، عقد اجتماعٍ لممثلي المجموعات المهمّشة لمناقشة المسائل الدستوريّة بالطريقة نفسها التي قد تستعملها الجمعيّة التأسيسيّة في مناقشاتها. يمكن أيضاً تقديم عروض في مسارح مفتوحة. وقد تكون المسرحيّات القصيرة أيضاً طرقاً فعّالة لتثقيف الناس بحقوقهم.

- درّب ميسّري حلقات العمل. ينبغي تدريب ميسّري حلقات العمل على المنهجيات التشاركيّة، وعلى المعرفة الأساسيّة بالدستور. يتطلّب التدريب بضعة أسابيع. تتوقّف المدّة على أهداف التدريب وعلى مستويات مهارة مقدّمي التربية المدنيّة.

- ابدأ مناقشات حلقة العمل بالمسائل التي تهم المشاركين. قد يكون المشاركون مهتمّين بصورة خاصّة بمسائل من قبيل حقوق ملكيّة الأراضي أو الخدمات الصحيّة أو الحقوق السياسيّة. ينبغي أن يعد الميسّر تمارين تشاركيّة للمساعدة في شرح العلاقة بين الدستور أو الديمقراطيّة وشواغل المجموعة، وكيف يمكن المجموعة أن تشارك في العمليّة الدستوريّة والديمقراطيّة لمعالجة شواغلها المحدّدة على نحو أفضل.

- نظّم على الأقلّ ثلاث حلقات عمل أو جلسات مع كل مجموعةٍ أو مجتمعٍ محليّ. تنفيذ الدراسات بأن عقد أقلّ من ثلاث حلقات عمل لأية مجموعة يكون تأثيره ضعيفاً في مستويّات معرفة أشياء مثل المبادئ، أو

القيَم، أو الممارسات الديمقراطية (انظر فينكل، عام ٢٠٠٣).

- حدّد أهداف تعليم معقولة وجرب المقاربات مسبقاً. يمكن شرح بعض المفاهيم الدستورية الأساسية، ولكنّه يتطلّب مجموعةً من أساليب التربية المدنية (مثلاً: مواد مطبوعة من شتى الأنواع، برامج تلفزيونية وإذاعية، مناسبات ثقافية، حلقات عمل). إذا استخدمت حلقات العمل، وأمكن عقد عدة حلقات عمل لمجموعاتٍ معيّنة، فينبغي اختبار النهج المستخدم بعناية، لتحديد مدى نجاح المقاربة وإذا بينت عمليات التقييم أن جماعات معيّنة لا تزال تفتقر إلى المعرفة والأدوات لتختار من بين الخيارات الدستورية وغالبًا يكون هذا هدفًا رئيسيًا فإن الأهداف أو المنهجية قد تكون في حاجة إلى التفتيح، وقد يتبين في نهاية المطاف أن زيادة الوعي بالعلاقة بين الدستور وحياة المشاركين وتوضيح بعض القيَم الديمقراطية الأساسية هدفان أكثر معقولية لدى السكّان الذين يقطنون مناطق نائية، ولا تتوافر لهم إلاّ مستويات محدودة من التعليم الرسمي، ما يجعل من الصعب عليهم تحديد اختياراتهم في ما يتعلّق بالمسائل الدستورية.
- شدّد على الحياد وضع قواعد سلوك توضح ما يستلزمه الحياد. يجب أن يفهم مصممو جميع جوانب التربية المدنية وميسروها أنّهم لا يستطيعون استخدام العملية للترويج لشكل معيّن من أشكال الحكومة، أو أية مصالح شخصية أخرى في ما يتعلّق بالعملية أو المسائل الدستورية. وينبغي مراقبة العملية للتأكد من أن القائمين على تنفيذ برنامج التربية المدنية الرسمي التابع لهيئة وضع الدستور ينفذون البرنامج على نحو أخلاقي، ووفقاً للأصول المسلكية.
- لا تضلّل الناس في ما يتعلّق بالتغيير الذي يمكن أن تحدّثه الديمقراطية أو الدستور الجديد في حياة المشاركين. عندما يشجّع أي جزء من برنامج التربية المدنية - مواد مطبوعة، أو برامج إذاعة أو تلفزيون، أو مواقع على الإنترنت، أو ميسرون لحلقات عمل - الشعب على تقديم مدخلات للعملية، ينبغي أن تكون المادة المعروضة دقيقةً بخصوص كيفية التعامل مع وجهات النظر المقدمّة، وما الذي يمكن أن يحققه الدستور وما الذي لا يحققه.
- ضع شعارًا للعملية الرسمية. من شأن أي شعار رسمي أن يقدّم مواد التربية المدنية ونشاطاتها بوصفها المواد والنشاطات التي نظمتها أو أقرتها هيئة وضع الدستور. ينبغي إعلان الشعار على أوسع نطاق ممكن للتأكد من أن في وسع المواطنين تمييز برنامج التربية المدنية الرسمي من البرامج التي تنظّمها جهات فاعلة غير رسمية قد لا تتضمّن معلومات دقيقة، بل ربّما تهدف إلى تضليل الشعب.
- راقب وقيّم. تقييم نشاطات التربية المدنية ونتائجها الكلية مسألة مهمّة. ينطبق هذا بصورة خاصة على حالة تنفيذ برنامج لمدة طويلة، حيث يساعد الرصد والتقييم هيئة وضع الدستور في المواءمة وتحسين البرنامج عندما تظهر المشاكل. ويمتاز إجراء المراقبة والتقييم من قبل مجموعة خارجية بأنّه قد يكون أكثر موضوعية.

بعض التحدّيات التي تواجه تنفيذ برامج التربية المدنية

تنظّم معظم برامج التربية المدنية بنوايا حسنة. تكمن المشكلة في تنفيذها، وبخاصة في تحديد أهداف غير معقولة

في ضوء القيود على الوقت والموارد، وأحياناً عدم إدراك ما يستلزمه أداء المهمة. نتيجة لذلك، من المفيد إبراز بعض التحديات الرئيسية التي واجهت التنفيذ في عمليات أخرى.

نادرًا ما تكون التربية المدنية محايدة، فبرامج التربية المدنية يمولها في كثير من الأحيان مانحون أجنب، ويستخدمون مواد أعدت في الخارج تروج لنظام من نوع معين، مثل الاتحادية، وفي عدد من البلدان، حاولت جهات فاعلة أجنبية «الترويج» بأن نظام حكمها هو الأفضل، وفي أحيان كثيرة تتجاهل هذه الجهود السياقات الثقافية والعادات الاجتماعية للبلد الذي تنفذ فيه عملية وضع الدستور، كما قد تحد من مدى التحليل المحلي للمشاكل، وكذلك اعتبارات الحلول المستنبطة محليًا. يوقع مقدمو التربية المدنية مدونات سلوك تلزمهم بتقديم المنهاج الرسمي على نحو محايد (كما في جنوب أفريقيا [١٩٩٦]، وفي كينيا [٢٠٠٥]). مع ذلك، فإن أعضاء المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، والوكالات الحكومية، وحتى القائمين على وضع الدستور، استخدموا التربية المدنية للترويج لمخططاتهم.

بينما يكون ضروريًا في كثير من الأحيان أن يشترك القائمون على وضع الدستور مع المجتمع المدني في إعداد وتقديم برامج التربية المدنية، يجب أن نلاحظ أيضًا أن المنظمات غير الحكومية تُنشأ أحيانًا بصورة رئيسية للوصول إلى تمويل المانحين، الذي يشمل على تمويل التربية المدنية. قد يطلب المانحون تقديم اقتراحات باللغة الإنجليزية في المناطق المدنية فقط؛ وهذا يستبعد في كثير من الأحيان المنظمات الريفية التي تكون على صلة أوثق بالمجموعات المهمشة، ويستبعد أيضًا بعض المنظمات القائمة منذ مدة طويلة وتكون لغتها الإنجليزية ضعيفة، أو مهاراتها في إعداد الاقتراحات ضعيفة. ينبغي أن يبذل المانحون جهودًا للتعرف بجميع منظمات المجتمع المدني التي لديها خبرة، وأن يساعدوا المنظمات التي تحتاج إلى المساعدة في إعداد الاقتراحات. وقد يلزم توفير بعض التمويل لتطوير التنظيم.

قد تكون بعض المنظمات مهتمة بالأموال أكثر من اهتمامها بتحقيق أهداف برنامج التربية المدنية. وبسبب الضغط على المانحين لإنفاق الأموال المخصصة لدعم عملية وضع دستور، قد لا يراقب المانحون فاعلية برامج التربية المدنية التي تقدمها المنظمات غير الحكومية، أو حتى ما إذا كانت هذه البرامج قد نفذت (أفغانستان [٢٠٠٤] أحد هذه الأمثلة). والواقع أن برامج التربية المدنية التي يتوافر لها الوقت والموارد والالتزام للوصول إلى المجموعات المحرومة بفاعلية هي برامج قليلة، بل مجرد الاتصال ببعض المجموعات قد يشكل تحديًا كبيرًا. في إريتريا [١٩٩٧]، بذلت هيئة وضع الدستور جهودًا مضيئة للاتصال بالبدو. وبذلت جهودًا كبيرة لتنظيم اجتماعات وتوفير الماء والطعام لأسابيع، لكي يتمكن البدو من البقاء في مكان واحد، والتحدث بلغتهم إلى القائمين على وضع الدستور.

نظرًا إلى أن الموارد اللازمة للوصول إلى المجموعات المهمشة والأقليات - لاسيما في البلدان الفقيرة - نادرًا ما تكون متوفرة، قد تسهم حملة «محايدة» للتربية المدنية في تكريس عدم المساواة في المجتمع، عن طريق تمكين الذين يستطيعون بالفعل الوصول إلى مستوى معين من الشبكات الاجتماعية أو الموارد، ونادرًا ما يتوافر الوقت للمواطنين الأكثر حرمانًا وعزلة للمشاركة أو ترجمة التربية المدنية مكاسب سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية دون مشاركة مستمرة، وموارد مخصصة.



## الإطار ٤.١. تقييم حلقات عمل التربية المدنية: بعض الملاحظات

من المؤلف توزيع نماذج تقييم في نهاية حلقات عمل التربية المدنية. تشمل هذه النماذج في العادة على أسئلة مثل:

- هل كانت الأهداف واضحة؟ وهل تحققت؟
- هل فهمت المواد التي عرضت؟
- هل أتاحت لك فرصة كافية لتوجيه الأسئلة أو الإسهام في المناقشة؟
- هل ستحضر ثانية حلقة عمل تنظمها هذه المنظمة؟

ثمة مشاكل في تقييم من هذا النوع. يتم التقييم في نهاية حلقة العمل، حين يكون كل شخص تواقاً للمغادرة والعودة إلى بيته؛ كثير من الناس يقدمون إجابات إيجابية، لأنهم استمتعوا بالمناسبة، ولكن هذا لا يعطي المنظمين أية فكرة على الإطلاق حول تحقيق حلقة العمل لأهدافها.

يمكن قياس تغيير المواقف الذي تحدثه مناسبة تصمم لهذه الغاية بتوجيه أسئلة للناس في بداية الحلقة ونهايتها، تصمم لكشف المواقف، وإن كان لا يتم ذلك بمجرد توجيه أسئلة مثل: «كيف تغير موقفك؟» إذا كان الهدف تشجيع الناس على التجاوب مع الفرصة التي تتاح لهم للمشاركة بمدخلات في عملية لوضع دستور، فإن هذا يمكن قياسه جيداً بقياس مدى المعرفة قبل المناسبة ومرة أخرى بعد مضي بعض الوقت. مثلاً: يؤمل أن يكون عدد الذين سمعوا بالدستور أو بمفهوم الاتحادية بعد المناسبة أكثر من عدد الذين سمعوا بهما قبل المناسبة.

إلا أن فحص مدى المعرفة المكتسبة أصعب من ذلك بكثير. سؤال الناس عما إذا كانوا يشعرون أنهم يفهمون المسألة على نحو أفضل سؤال عن موقف، ولا يقيس مدى المعرفة. فالذين لديهم شيء من المعرفة بالفعل قد يكون في وسعهم أن يحدّوا ما إذا كانت معرفتهم قد ازدادت الآن. والمسألة أصعب بكثير في حالة الذين لم يكونوا يعرفون شيئاً عن المسألة في بداية المناسبة. ولا يتوقع أفراد الشعب أن يخضعوا لامتحان ثمناً لحضورهم حلقة عمل. وما لم يكن المقيّم موجوداً ومدركاً للأمر، قد يتعذر تحديد مدى المعرفة المكتسبة.

وتوجد وسائل إبداعية عديدة لتقييم النتائج. على سبيل المثال، يمكن تعلم مزيد من الأشياء أو أشياء مختلفة عن ردود فعل المشاركين بإعطائهم مساحة للتعبير عن ردود فعلهم (مثلاً: حائط عليه ورق أبيض وأقلام، ومجموعة أشكال يمكن أن يكتبوا عليها، وتعلق بعد ذلك على «شجرة ملاحظات»).

أخيراً، نشدد على أن هذه التحديات لا تناقش بغرض عدم تشجيع القائمين على وضع الدستور على أداء هذه المهمة، بل للتشديد على أن تحقيق أهداف التربية المدنية الطموحة قد يكون صعباً هذه المهمة على وجه الخصوص تتطلب التفكير ملياً في تحديد الأهداف المعقولة، وكيف يمكن تحقيقها بما هو متاح من وقت وموارد (انظر الجزء ٢.٣.٢ المتعلق بالخطى الاستراتيجي). وقد لا يكون لدى القائمين على وضع الدستور الوقت أو المهارة الكافيان للقيام بهذا العمل. ونتيجة لذلك قد يتعين عليهم وضع ترتيبات يشرفون بموجبها على هذه المهمة، عوضاً عن تنفيذها بأنفسهم. من البديهي أن يكون ذلك مشروطاً بتخصيص المهمة لشركاء مؤهلين

لأدائها، وأن يكون أداؤهم خاضعًا باستمرار للرصد والتقييم بعين ناقدة.

## ٣.٢.٢ المشاورات العامّة

نقول لقارئنا المهتمّين بتصميم العمليّة التشاركيّة لوضع الدستور: لا يكون القرار في العادة بإجراء - أو عدم إجراء - مشاوراتٍ مع الشعب، بل كيف يمكن إجراء المشاورات على أفضل وجه. وبينما توجد سياقات لا تجرى فيها مشاورات مع الشعب، أو تجرى على نطاقٍ محدود، فإنّه ما من شك في أن المشاورات العامّة أصبحت سمة من سمات وضع الدساتير الحديثة بصورة أكثر من ذي قبل. وتُجرى المشاورات في شأن المسائل المتعلقة بتنظيم العمليّة، بل وفي شأن ما إذا كان ينبغي وضع دستور، وكذلك في شأن محتويات الدستور.

في مجتمعٍ يعاني الانقسام، قد يكون الدستور أكثر من مجرد قواعد تنظّم هيكل الحكومة. عمليّة وضع الدستور لحظةً فريدة، وفرصة لبناء إجماع، وشعور مشترك بالهويّة والقيّم والغرض، وفرصة لحل الخلافات الرئيسيّة. لإيجاد أي أمل معقول في تحقيق هذه النتائج، يجب أن يكون القائمون على وضع الدستور ملتزمين بإجراء عمليّة تتمتع بالمصداقيّة والشفافية، تكون اهتمامات الناس محورها، ويعرف الناس أنّ الخيارات المتعلقة بالمسائل الدستوريّة تأخذ آراءهم في الحسبان. وتشتمل هذه العمليّة على اجتهاد القائمين على وضع الدستور في الاستماع إلى آراء الناس وفهمها وتحليلها بدقة، وأخذها في الاعتبار بشكلٍ جدي، وتشمل أيضًا تقديم معلوماتٍ عن أسلوب اتّخاذ القرارات، وعلى وجه الخصوص: إلى أي مدى أخذت آراء الناس بين الاعتبار؟

في المناقشة الآتية، نعدّد أولًا أنواع المسائل المتعلقة بعمليّة وضع الدستور، ومحتويات الدستور التي تتم المشاورات العامّة في شأنها في الغالب، والأساس القانوني للتشاور مع الشعب، وآراء الشعب بوصفها مصدرًا من بين مصادرٍ عديدة لاتّخاذ القرارات أثناء عمليّة وضع الدستور، وبعد ذلك، نحدّد الهيئات التي تتشاور مع الشعب عادة، كما نحدّد الأسباب الرئيسيّة لإجراء المشاورات، وبعض المبادئ التي يُسترشد بها في المشاورات العامّة، وناقش أيضًا مختلف الأساليب التي يمكن استخدامها للتشاور، وكيف تحلّل هيئات وضع الدساتير الآراء التي يتمّ الحصول عليها؟ وكيف تقدّم التقارير عنها؟

نسعى من وراء هذا العمل إلى مساعدة الراغبين في المشاركة في المشاورات العامّة، من خلال النظر في عددٍ من المسائل الرئيسيّة، مثل:

- ما المقاصد والأهداف المرجوة من المشاورات العامّة؟
- أيّة هيئة ستشاور مع الشعب؟
- ما الذي ينبغي أن يُستشار الشعب فيه؟ وفي أيّة مرحلةٍ من العمليّة؟ ولماذا؟
- ما المخاطر المحتملة (مثلًا: أي من الآراء يجب إطلاع الشعب عليه؟) والفوائد المرجوة من المشاورات العامّة (مثلًا: زيادة ملكيّة العمليّة والدستور)؟
- من الذي ينبغي أن يستشار (انظر الإطار ٩)؟
- ما نوع المعلومات اللازمة أو المستصوبة (مثلًا: جميع آراء الشعب، أو الآراء في شأن مسائل محدّدة، أو مشروع اقتراح، أو آراء مجموعاتٍ معيّنة في شأن مواضيعٍ معيّنة (ربما كانت مجموعاتٍ مهمّشة تاريخيًا، وقد لا تكون ممثلةً على

نحو مناسب في الهيئة الرسمية) أو : ما المسائل المثيرة للخلاف في المجتمع؟ أو: هل تتفق آراء النخبة مع آراء الشعب؟

- ما الأساليب التي ستستخدم في الحصول على المعلومات اللازمة أو تحقيق النتائج المرجوة؟
- ما المبادئ التي يُستشهد بها لتيسير مشاركة الشعب بشكل مفيد في العملية؟
- كيف يتم الحصول على الآراء وتلقيها وتحليلها واستخدامها؟
- كيف ستوفر المعلومات للذين تمّت استشارتهم في شأن ما تعلّمه القائمون على وضع الدستور؟ وكيف أُخذت الآراء في الاعتبار؟ وإذا أُخذت في الاعتبار، فمتى تم ذلك؟
- ما هي الموارد اللازمة؟ وهل هي متوفرة؟ أو هل ينبغي زيادة فرص المشاورات العامة؟

### المشاورات العامة في شأن عملية وضع الدستور ومحتوى الدستور

يفترض أحياناً أن المشاورات العامة في عملية وضع الدستور تتعلّق فقط بالمسائل ذات الصلة باختيار محتوى دستور جديد. وعلى الرغم من أن الجزء الأكبر من جهود المشاورات العامة يخصّص في معظم الأحيان لهذه المسائل، فإن جزءاً كبيراً من الجهود المبذولة أيضاً قد يخصّص لمسائل تتعلّق بالعملية، وذلك بقدر أهميّة مناقشة المشاورات الشعبية المتعلقة بالعملية على نحو منفصل عن مناقشة محتوى الدستور.

### المشاورات العامة في شأن مسائل تتعلّق بعملية وضع الدستور

كثيراً ما تتم المشاورات العامة في شأن المسائل المتعلقة بعملية وضع الدستور قبل البدء بالعملية. لكنّها يمكن أن تتم في شتى مراحل العملية (كما هو مبين أدناه). إشراك الشعب في مناقشة العملية واتخاذ القرارات في شأنها - بما في ذلك أسلوب تنظيمها - يمكن أن يكون مهمّاً بشكلٍ خاصّ في مجتمع يعاني الانقسام. في هذه الحالات، إن التصرّوات بأن عملية مهمّة إلى هذا الحد تنطوي على قرارات في شأن مستقبل الدولة، يمكن أن تنظّم على نحو تستفيد منه مجموعات معيّنة (وبخاصّة الموجودة في السلطة)، قد لا تكون مثيرة للخلاف فحسب، بل إنّها قد تدمر مصداقية العملية وأي دستور ينتج منها. وبصورة أعم، إن عقد المشاورات العامة مقدّمًا في شأن عملية ما يمكن أن تساعد القائمين على اتخاذ القرارات في تحديد ما إذا كانت عملية ما لازمة أو مرغوبًا فيها أم لا، وكيف ينبغي أن تنفذ، وكيف يمكن استخدامها لتشجيع ذوي المصلحة الرئيسيين أو الجهات الفاعلة السياسيّة على إلزام نفسها بالعملية. وقد تصرّ المجموعات المخالفة في الرأي أو المجتمع المدنيّ على المشاورات العامة في شأن العملية (كما في كولومبيا - انظر الإطار ١).

قد تساعد المشاورات العامة في شأن مسائل العملية في الحيلولة دون حدوث ردة فعلٍ سلبية تجاه إجراء أو نهج غير شعبي. ففي تيمور-ليشتي لم تستشر إدارة الأمم المتحدة الانتقاليّة المجتمع المدنيّ في شأن خطط التربية المدنيّة التي وضعتها، وقاطع المجتمع المدنيّ برنامج التربية المدنيّة الرسمي. ونظرًا إلى أن الجهات الفاعلة من المجتمع المدنيّ كانت شريكةً رئيسيّة في تنفيذ البرنامج، تعيّن على الأمم المتحدة أن تؤخّر البرنامج، إلى أن تسنّى لها التوصل إلى اتفاق مع المجتمع المدنيّ على كفيّة المضيّ قدمًا في البرنامج.

وتوجد عدة فئاتٍ رئيسيةٍ من المسائل المتصلة بعملية وضع الدستور يتمّ التشاور في شأنها غالبًا مع الشعب. وتوجد طرائق متنوعة للتشاور مع الشعب، تراوح من إجراء استفتاء، إلى عقد اجتماعاتٍ مع المجتمع المدني يتمّ فيها التشاور حول:

- هل ينبغي الاضطلاع بعملية وضع الدستور؟ قد تكون المشاورات العامة في البداية حول ما إذا كان الإصلاح الدستوريّ لازمًا، وما إذا كان ينبغي الاضطلاع بعملية وضع الدستور الجديد إذا كان الإصلاح الدستوريّ لازمًا، وأحيانًا، تتمّ عملية المشاورات العامة في شأن هذه المسائل بإجراء استفتاء (كما حدث في إسبانيا وفنزويلا وكولومبيا مثلًا). في كولومبيا، استغلت انتخابات عام ١٩٩٠ لإجراء استفتاءٍ أيضًا في شأن إنشاء لجنة تأسيسية لإعداد دستورٍ جديد، وصوت الشعب بأغلبية ساحقة لمصلحة إنشائها (انظر الإطار ١). وقد يتخذ قرارًا أيضًا من خلال مفاوضاتٍ مع ذوي المصلحة الرئيسيين، أو من خلال شكلٍ ما من المشاورات مع الشعب.
- أسلوب تنظيم العملية. ليس من الغريب إجراء المشاورات العامة قبل بدء عملية ما في شأن أسلوب تنظيم العملية، وخصوصًا أنواع المؤسسات التي ينبغي أن تشترك فيها، واختيار أعضاء هذه المؤسسات أو انتخابهم، وآليات المشاركة الشعبية، والجدول الزمني للعملية، وما إلى ذلك. في بعض الحالات، يكون من الضروري أن تتفق الفئات المتحاربة على أن عملية وضع الدستور لازمة. وفي الحقيقة، كثيرًا ما يكون هذا الاتفاق مسألةً عولجت بوصفها جزءًا من عملية سلام واتفاق سلام «شامل»، فالمسائل المتعلقة بالترتيبات الدستورية (التي تقرّر استبعاد أقليات كبيرة من السلطة) قد تكون عاملًا من عوامل النزاع الأصلي. في هذه الحال قد يكون مهمًا جدًا لإبرام اتفاق سلام لا مجرد القبول بأن الدستور سيتغير، بل أيضًا القبول بأن الفئات التي كانت مستبعدة سابقًا سيكون لها دورٌ في العملية التي تحدّد هذا التغيير. من البدهي أنه يمكن أيضًا إجراء مشاوراتٍ مع الشعب في شأن وضع الدساتير في ظروفٍ أخرى عديدة. يمكن أن تتخذ المشاورات مع الشعب أشكالًا عديدة، ففي أفغانستان [٢٠٠٤]، استُشِرت المجموعات النسائية في شأن كيفية اختيار ممثلاتها. وقد اقتصرَت هذه المشاورات مع الشعب أحيانًا على ذوي المصالح من النخبة. وفي تيمور-ليشتي [٢٠٠٢]، دعا المجلس التشريعي الانتقالي ذوي المصالح الرئيسيين إلى جلسات استماعٍ في شأن أسلوب وضع الدستور.
- أسلوب إجراء الخطوات التالية في عملية موجودة بالفعل. يستشارُ الناسُ أحيانًا في شأن العملية حتى بعد بدايتها، لاسيما عندما تثار أسئلةٌ في شأن الخطوة التالية إما في عملية مستمرة أو عملية توقفت. ويمكن أن تشمل المشاورات العامة في شأن الخطوات التالية أسئلةً في شأن ما إذا كان ينبغي تغيير خطوات في العملية اتفق عليها سابقًا؛ أو غندا [١٩٩٥] مثال على ذلك. وكما نوقش بتفصيل أوسع في دراسة الحالة عن أوغندا في الملحق أ.١٢، أسفرت مشاورات اللجنة الدستورية الأوغندية مع الشعب عن توصية إلى الحكومة بأن تسحب من المجلس التشريعي مسؤولية مناقشة واعتماد مشروع الدستور الذي أعدته اللجنة، وأنشئت بدلًا من ذلك جمعية تأسيسية لتتولى هذه المهام.
- أسلوب تقديم التريبة المدنية أو إجراء المشاورات العامة. في جنوب إفريقيا، أجرت إدارة الاتصال مع المجتمعات المحلية مشاوراتٍ شعبيةٍ مع المجتمع المدني وقادة المجتمعات المحلية في شأن أسلوبٍ للمشاروات الشعبية يحظى بالشرعية والمصداقية. ويمكن الحصول على آراء الشعب في شأن هذه المسألة أيضًا من خلال موقعٍ على الإنترنت، أو أدوات التواصل الاجتماعي، أو أساليب أخرى منخفضة التكلفة.

للوصول إلى المجموعات المهمشة، يمكن عقد المشاورات الشعبية مع هذه المجموعات مباشرة.

## عقد مشاورات مع الشعب في شأن مسائل تتعلق بمحتوى الدستور

أكتف المشاورات وأكثرها استهلاكًا للوقت هي تلك التي تعقد في شأن مسائل إصلاح الدستور الجوهرية، أي: المتعلقة بمحتوى الدستور الجديد المقترح. ومع أن القائمة التالية للحالات التي عقدت فيها مشاورات شعبية في شأن مسائل دستورية ليست حصرية، فإنه يمكن القول بأن هذه المشاورات الشعبية غالبًا ما تعقد للأغراض الآتية:

- قبل أن تبدأ العملية أو في مراحلها الأولى، عندما يكون الغرض من المشاورات العامة تحديد المسائل، أو المساعدة في إعداد قائمة بالمسائل التي سَيُنظَر فيها كجزءٍ من برنامج إصلاح الدستور، وكثيرًا ما يُنظر إلى المشاورات الشعبية في هذه المرحلة المبكرة على أنها من المرجح أن تتسبب في تأخير العملية من دون داعٍ، ومن ثم لا تُجرى في حالاتٍ عديدة. أحد الأمثلة على ذلك أوغندا [١٩٩٥]، حيث تضمنت جولة أولى من المشاورات الشعبية لتحديد البرنامج عقد ١٤٠ حلقة دراسية حضرها حوالي مئة ألف شخص، وفي ما بعد، عقدت مشاورات شعبية لاستطلاع آراء الشعب في شأن مسائل الإصلاح الجوهرية وجرى التشاور بشكلٍ خاصٍ حول المسائل التي حدّدت في الجولة الأولى من المشاورات الشعبية. (يناقش تحديد قائمة المسائل بتفصيلٍ أكبر في الجزء ١.٤.٢).

- قبل إعداد مشروع دستور، لتلقي الآراء في شأن المسائل المثيرة للقلق، أو خيارات الإصلاح الدستوري، أو كليهما، يجري التماس آراء الشعب بصورةٍ متزايدةٍ قبل إعداد مشروع الدستور، (انظر الجدول ٥)، وبصورةٍ عامة، هذه هي مرحلة المشاورات الرئيسية في العملية، وقد تغطي أحيانًا فترة طويلة. ومن الأسباب الرئيسية للمشاورات في هذه المرحلة، اثنان يستحقان تنويهاً خاصًا. أولًا: نظرًا إلى قلة عمليات وضع الدساتير التي تتضمن مرحلة مبكرة خاصة لإجراء مشاورات شعبية في شأن برنامج الإصلاح - كنكك التي أجريت في أوغندا - حتى يتمكن القائمون على وضع الدستور من التأكد من أن برنامج الإصلاح الذي يضعونه يأخذ في الحسبان الاحتياجات والتطلعات التي يعرب عنها الشعب. ثانيًا: يهدف القائمون على وضع الدستور عادة من تلقي آراء من الشعب إلى الحصول على مساعدة في اتخاذ قرارات، في شأن ما سيقدمه الدستور الجديد - إذا كان سيقدم أي شيء - في ما يتعلق بالمسائل الأساسية.

- بعد إعداد اقتراح مفضل لمشروع للدستور، أو بعد إعداد مشروع فعلي للدستور، وقبل إجراء المناقشة الأخيرة لأي مشروع دستور واعتماده، لتلقي آراء في شأن مقترحات مشروع الدستور، أو في شأن مشروع الدستور. ليس من الشائع في هذه المرحلة إجراء المشاورات العامة، لأنها تسبق فترة إعداد مشروع الدستور، وأحد أسباب ذلك أن هذه العملية تشمل مسائل تنظيمية وموارد كبيرة. إذ يتعين طباعة نسخ من مشروع الدستور وتوزيعها على نطاقٍ واسع، أو على الأقل إعداد موادّ تفسيرية مناسبة (توفر معلومات كافية لإجراء مشاورات شعبية مفيدة)، وقد يتعين ترجمة جميع هذه المواد إلى لغاتٍ محلية. في جنوب أفريقيا [١٩٩٦] وزعت ٤,٥ مليون نسخة من مشروع الدستور مطبوعة بإحدى عشرة لغة، وعقدت في بوغانفيل [٢٠٠٤] مشاوراتٍ شعبية في شأن مسودتين رئيسيتين للدستور جرى نشرهما على نطاقٍ واسع.

• قبل أن يبت القائمون على وضع الدستور بالمسائل التي يحتمل أن تكون مثيرة للخلاف، من أجل مساعدتهم في التعرف إلى هذه المسائل والبت فيها. كثيرًا ما تواجه عمليات وضع الدساتير صعوبات في معالجة المسائل المثيرة للخلاف (انظر الجزء ٢.٥.٢). غالبًا ما تُستخدم آراء الشعب لتحديد المسائل المثيرة للخلاف أو النزاع وحلّها، ولكن نادرًا ما يجري إبرازها بوصفها مصدرًا رئيسيًا. أوغندا حالة غير عادية، إذ أشارت اللجنة الدستورية إلى أن التحليلات الإحصائية للآراء التي قدّمت كانت أحد المصادر الرئيسية التي استخدمتها اللجنة الدستورية للبت في المسائل المثيرة للخلاف.

قد يختار القائمون على وضع الدستور عقد مشاورات في مرحلة معيّنة أوفي جميع المراحل للأغراض التي أشير إليها، لكننا لا نعرف أية عملية في الآونة الأخيرة عقدت فيها مشاورات شعبية في شأن جميع الموضوعات (انظر الجدول ٥). تستخدم أساليب مختلفة لعقد المشاورات الشعبية، كما سيأتي لاحقًا في هذا الجزء.

يدور حوار في شأن ما إذا كان ينبغي استطلاع آراء الشعب قبل إعداد مشروع الدستور أو بعد إعداده، أو قبل إعداده وبعده. في بعض البلدان، يجري التماس آراء الشعب فقط في شأن أحكام مشروع الدستور، وإذا كانت مجموعة المسائل الدستورية التي تجري معالجتها صغيرة، فإن هذا يساعد على تركيز المشاورات الشعبية بسرعة على اقتراحات محدّدة، والمشكلة المحتملة أن مسائل أخرى مقلقة لأفراد الشعب قد تستبعد من المناقشة. قد يؤدي هذا إلى شعور بالإحباط لدى المجموعات التي تشعر أن مشروع الدستور لا يعكس اهتماماتها أو أنه جرى البت في المسائل على نحو غير مدروس. كما أن القائمين على وضع الدستور قد يكونون أقل استعدادًا لتغيير مشروع دستور استغرقت المفاوضات في شأنه وإعداده وقتًا طويلاً. من الناحية المثالية، ينبغي استطلاع آراء الشعب قبل إعداد مشروع الدستور، (للمساعدة في إعداده) وبعد أن يكتمل إعداده، (لمعرفة ما إذا كان يلبي شواغل الشعب).

يوضح الجدول الخامس استخدام المشاورات الشعبية في شأن محتويات الدستور في عشرين عملية لوضع الدستور، ويبيّن أنه كثيرًا ما جرى التماس آراء الشعب قبل إعداد مشروع الدستور، ومرة ثانية بعد إعداده، وكثيرًا ما يؤدي عقد مشاورات شعبية قبل وضع الدستور إلى توسيع المسائل التي سينظر فيها، لأن الناس يعربون عن آراء أو طموحات تتجاوز برنامج الإصلاح الأولي (الذي يعده في العادة بصورة رئيسية القائمون على وضع الدستور). إذا أخذت اهتمامات الشعب بعين الاعتبار في وقت إعداد برنامج الإصلاح الدستوري، فإنها قد تزيد من احتمال أن تؤدي المشاورات الشعبية إلى إعداد نص طويل وغير عملي. إلا أن العملية التي لا يُستشار الشعب فيها يمكن أن تؤدي إلى النتيجة نفسها (كما حدث في فنزويلا [١٩٩٩]).

المشاورات الشعبية المنصوص عليها قانونًا وآراء الشعب بوصفها مصدرًا من بين مصادر أخرى

تنص الصكوك القانونية التي تنشأ أو تنظم بموجبها عمليات وضع الدساتير (مثل دستور مرحلي، أو قانون، أو مرسوم رئاسي، أو قانون برلماني، أو النظام الداخلي لجمعية تأسيسية) بصورة متزايدة، على عملية مشاورة شعبية. وقد تذهب إلى ما هو أبعد من ذلك، وتشتترط أن تراعي هيئة وضع الدستور في صياغة الدستور أخذ آراء الشعب في الحسبان. وأن تعدد المهام التي يجب الاضطلاع بها، بما في ذلك تحليل هذه الآراء ووقت إمداد الشعب بالمعلومات وأسلوبه (انظر الإطار ١٤).

## الجدول ٥: مراحل عملية وضع دستور حيث استشير الشعب فيه شأن محتوئ الدستور

عملية وضع الدستور	استشارة الشعب في شأن قائمة المسائل التي سينظر فيها	استشارة الشعب في شأن محتوى الدستور قبل إعداد مشروع الدستور	البت في تغييرات في مشروع الدستور
بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥]		■	
بيرو [١٩٧٩]		■	
نيكاراغوا [١٩٨٧]		■	■
البرازيل [١٩٨٨]		■	
بنين [١٩٩٠]		■	
كولومبيا [١٩٩١]		■	
غانا [١٩٩٣]			■
تنزانيا [١٩٩٣]		■	
أوغندا [١٩٩٥]	■	■	
جنوب أفريقيا [١٩٩٦]		■	■
إريتريا [١٩٩٧]		■	■
فيجي [١٩٩٧]		■	
ألبانيا [١٩٩٨]		■	■
رواندا [٢٠٠٣]		■	
بوغانفيل [٢٠٠٤]		■	■ بتتابع
كينيا [٢٠٠٥]	■	■	
تايلاند [٢٠٠٧]	■	■	■
بوليفيا [٢٠٠٩]		■	
كينيا [٢٠١٠]	■		■
نيبال [عملية جارية]		■	■

وكان معظم هذه الحالات مسبقاً بتاريخ نزاع عنيف في البلد المعني، وكان النزاع في العادة يتعلّق بمسائل لها أهميّة دستوريّة. نتيجة لذلك، نُظِرَ إلى عملية وضع الدستور على أنّها فرصة لحل النزاع. ومن البديهي أن مجرد نص التفويض القانوني على إجراء مشاورات شعبية لا يكفل في حد ذاته أن العملية ستؤدّي في الحقيقة إلى حل النزاع، لأن الأسباب الكامنة وراء النزاع العنيف نادراً ما تكون سهلة الحل. والواقع إن عملية وضع الدستور في حد ذاتها قد تزيد من حدة التوتر، وتسهم في المخاطرة بالمزيد من النزاع.

## الإطار ٥.١. أمثلة على الصكوك القانونيّة التي تنص على عقد مشاوراتٍ شعبيّة

في أفغانستان كلف مرسومٌ رئاسيُّ اللجنة الدستوريّة بما يلي:

- تيسير المعلومات العامّة المتعلقة بعملية وضع الدستور وتشجيعها أثناء فترة عملها كلها؛
- عقد مشاوراتٍ شعبيّة في كل مقاطعة أفغانيّة، ومع اللاجئين الأفغان في إيران وباكستان، وحيثما أمكن في البلدان الأخرى للحصول على آراء الأفغان المتعلقة بطموحاتهم الوطنيّة؛
- تلقّي اقتراحات مكتوبة من الراغبين في الإسهام في العمليّة الدستوريّة من الأفغان أفرادًا ومجموعات داخل أفغانستان وخارجها؛
- إجراء دراساتٍ - أو تفويض جهاتٍ أخرى بإجراء دراساتٍ - تتعلّق بخيارات مشروع الدستور؛
- إعداد تقرير يحلّل آراء الأفغان التي يتمّ الحصول عليها أثناء المشاورات الشعبيّة، وإتاحة التقرير للجمهور؛
- توزيع مشروع الدستور، وتثقيف الشعب به.

قانون استعراض الدستور الكيني (٢٠٠١): يقضي بأن تقوم لجنة استعراض الدستور الكيني خلال عامين بما يلي:

- تنظيم وتيسير برامج التربية المدنيّة، لتنشيط المناقشة الشعبيّة، وتوعية الشعب بالمسائل الدستوريّة؛
- تلقّي آراء الشعب الكيني في شأن الاقتراحات بتغيير الدستور، ومقارنة هذه الآراء بعضها ببعض، وإعداد مشروع قانون على أساسها لتغيير الدستور، لعرضه على الجمعيّة الوطنيّة (البرلمان)؛
- الاضطلاع بدراساتٍ وأبحاثٍ وعملياتٍ تقييمٍ تتعلّق بالدستور وبدساتير ونظم دستوريّة أخرى، أو تكليف جهاتٍ أخرى بالاضطلاع بها، لأن هذا، كما ترى اللجنة، قد يوفر للجنة والشعب الكيني معلوماتٍ عن حالة دستور كينيا.

تقتضي أحكام القسم ١٨ من القانون أن تقوم اللجنة بما يلي:

- زيارة كل دائرة انتخابيّة في كينيا، لتلقّي آراء الناس في شأن الدستور؛
- تتلقّى مذكرات وتعدّد جلسات استماع عامّةٍ وخاصّةٍ في جميع أنحاء كينيا دون توقّف أو عوق، وتجمع وتحلّل بأي أسلوب آخر وجهات نظر الكينيين وآراءهم، سواء أفي كينيا كانوا مقيمين أم خارجها، ولتحقيق هذه الغاية يجوز للجنة أن تدعو إلى عقد اجتماعات شعبيّة لسكان أيّة منطقة لمناقشة أيّة مسألة تتعلّق بمهامّ اللجنة.



النظام الأساسي للجنة أوغندا الدستورية (١٩٨٨): سَلِّم «بالحاجة إلى إشراك شعب أوغندا في تحديد دستور وطني يحترمه ويؤيده شعب أوغندا وكذلك إصداره؛ واشترط أن تعمل اللجنة الدستورية على تحقيق إجماع وطني في شأن أنسب الترتيبات الدستورية لبلدها»، وكلف اللجنة بـ:

- «التماس آراء الشعب بصورة عامة، بعقد اجتماعات ومناقشات شعبية، وعقد حلقات دراسة، وحلقات عمل، واستخدام أي شكل آخر للحصول على آراء الشعب»؛
- و«تشجيع المناقشات الشعبية في شأن المسائل الدستورية، وزيادة الوعي بها».

وكثيراً ما يكون اشتراط عقد مشاورات شعبية في التكليف القانوني مهماً في حالات ما بعد النزاع، إذ يتوقع أن يضغط على المكلفين بوضع الدستور لإيجاد سبل بناءة للتشاور مع المجموعات المتنافسة سابقاً. من جهة أخرى، اختلف القائمون على وضع الدستور في بعض العمليات التي لم يوضع لها تكليف قانوني مفصل أو خطة مفضلة في شأن ما إذا كان يتعين عليهم إجراء مشاورات شعبية أم لا، وإلى أي مدى، وفي أيّة مراحل، وكيف يتم تحليل آراء الشعب وأخذها في الاعتبار، ولأي غرض، وما إذا كان يتعين عليهم إعداد تقارير للشعب عن هذه المسائل (مثلاً، كما حدث في تيمور-ليشتي عام [٢٠٠٢]، ونيبال [عملية مستمرة]، والعراق عام [٢٠٠٥]، وغانا [عملية مستمرة]).

وحتى متى نصّ التكليف القانوني لهيئة وضع الدستور على أن تستخدم آراء الشعب كمصدر لاتخاذ قرارات في شأن المسائل الدستورية (كما في أوغندا [١٩٩٥]، وفيجي [١٩٩٧]، وكينيا [٢٠٠٥؛ ٢٠١٠]- فإن

## الإطار ١٦. أوغندا: استخدام الآراء

في أوغندا [١٩٩٥]، تم تكليف اللجنة الدستورية بتحقيق «توافق وطني في الآراء» بشأن المسائل الدستورية، وتكليفها أيضاً «بالتماس آراء الشعب بعقد اجتماعات ومناقشات شعبية، وعقد حلقات دراسية وحلقات عمل، واستخدام أي شكل آخر للحصول على آراء الشعب»، وكذلك «دراسة الدستور [المعمول به] واستعراضه»، لتقديم اقتراحات بشأن دستور جديد من أهدافه «أن ينشئ نظام حكم حراً وديمقراطياً يكفل الحقوق والحريات الأساسية للأوغنديين». نتيجة لتنوع هذه التوجهات، قالت اللجنة في تقريرها النهائي إنها استخدمت أربعة موارد رئيسية لإعداد توصياتها بشأن دستور جديد. وكانت هذه الموارد هي آراء الشعب؛ والدراسة التي اضطلعت بها اللجنة «لثقافتنا وتاريخنا المشترك، والمشاكل، وتطلعات الشعب»؛ و«استعراضها الإلزامي للدستور الحالي»؛ و«إجراء دراسة مقارنة للترتيبات الدستورية في بلدان أخرى».

مصادر أخرى مذكورة في الصك القانوني أو مفهومة منه توفر هذا التكليف. وقد تتضمن هذه المصادر مبادئ الديمقراطية، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وما إلى ذلك. وبالرغم من أن آراء الشعب مهمة، فإن القائمين على وضع الدستور يوجهون الجهود التي يبذلونها في البحث والتحليل في سبيل أخرى باستخدام موارد أخرى. وقد يسفر هذا عن تبلور آراء في شأن المسائل الدستورية تختلف مع الاتجاه العام للآراء المقدمة من الشعب بل تناقضها أحياناً. والمصادر المتنوعة التي تتاح من خلال هذه الولايات القضائية تجسّد دائماً في التقارير التي تعدها بعض هيئات وضع الدستور، (تناقش هذه التقارير في الجزء ٢.٢.٤). وعموماً، توضح هذه التقارير بجلاء أن آراء الشعب لا تمثل العامل المحدد لجميع هذه المسائل. على سبيل المثال، اعتمد عدد قليل من هيئات وضع الدستور على آراء الناس أكثر من اعتماد لجنة الدستور الأوغندية، التي استخدمت هذه الآراء استخداماً مكثفًا للبت في المسائل المثيرة للخلاف. ولكنها ذكرت في تقريرها النهائي أنه بالرغم من أن آراء الشعب كانت «مصدرها الرئيسي والأهم»، فإنها استخدمت أيضاً ثلاثة مصادر أخرى. هذه المصادر هي: «ملاحظات اللجنة وتحليلها للمجتمع»؛ واستعراضها لداستير أوغندا السابقة؛ ودراسة مقارنة للترتيبات الدستورية والسياسية في بلدان أخرى.

وينبغي أن تهدف عمليّة وضع الدستور إلى إيجاد توازن بين الآراء المتعارضة، وأن تعمل على التوصل إلى توافق في الآراء وإلى تسوية، وأن تحمي حقوق الأقليات. ومع أن بلداناً عديدة أجرت تحليلاً إحصائياً للآراء التي تلقتها، فإن وجهة نظر الشعب المهيمنة أو رأيه المهيمن لم يكونا بالضرورة العنصر السائد. طبيعي أن يعمل القائمون على وضع الدستور على إيجاد توازن بين عددٍ من الاعتبارات المتنافسة عندما يبتون في مسائل رئيسية، ولا يسعون في العادة إلى الحصول على إجابات من استفتاءات الرأي الشعبيّة. على سبيل المثال، طالب الشعب في جنوب إفريقيا بأغلبية ساحقة بأن ينص الدستور على عقوبة الإعدام. لكنّ الجمعية التأسيسية وازنت هذا المطلب مع معايير حقوق الإنسان الدولية، وضرورة القطيعة مع الماضي العنيف، واستبعدت هذا المطلب من النص النهائي (تاركة للمحاكم البت في هذه المسألة، استناداً إلى أحكام حقوق الإنسان التي ينص عليها الدستور الجديد، وقد بتت المحكمة سريعاً في المسألة بالإعلان أن عقوبة الإعدام غير دستورية).

وأخيراً، يجب توخي الحذر، لأن المشاورات العامة قد ترفع سقف توقّعات الشعب تجاه ما سيوفره الدستور، ولأن إغفال مشروع الدستور لشئ ينظر إليه الشعب على أنه مهم، قد يؤدي إلى شعور الشعب بخيبة الأمل من العملية، بل ومن الدستور. وقد يكون مهمّاً توفير آليّة لرصد وتجسيد آراء الناس في مشروع الدستور الذي يعده القائمون على وضع الدستور. على سبيل المثال، إذا كانت هناك لجنة تجري المشاورات وتعد مشروع الدستور، فإن الصك القانوني الذي يوفر الولاية لها قد يلزمها بأن تقدّم إلى هيئة المداولات الرئيسية نص مشروع الدستور، وسجلاً بالآراء التي تلقتها.

### الهيئة التي تجري المشاورات الشعبيّة

اللجنة الدستورية التي تُنشأ لإعداد مشروع دستور تقدّمه إلى جمعية تأسيسية أو إلى برلمان غالباً ما تكلف بالمشاورات العامة. ولكن عندما توجد هيئة أكبر - كجمعية تأسيسية مثلاً - مسؤولة عن معظم خطوات العملية، بما فيها إعداد مشروع دستور أولي، يجوز لها أن تنشئ لجناً خاصّة بها (مثلاً: كما في حالة بوليفيا عام ٢٠٠٩، ونيبال عام ٢٠١٠) لعقد مشاورات مع الشعب.

أنشأت الحكومات أيضًا هيئات متخصصة لا تكلف بإجراء مشاورات مع الشعب قبل إنشاء هيئة وضع الدستور فحسب، بل أيضًا بتقديم تقرير عن المشاورات الشعبية (مثلًا: كولومبيا [١٩٩١]، وتيمور-ليشتي [٢٠٠٢]). وهذا قد يساعد على تسريع العملية، إذ يتم الحصول على الآراء أثناء الإعداد لانتخاب أعضاء هيئة وضع الدستور الرئيسية. وتتلخص عيوب هذا النهج في أن القائمين على وضع الدستور:

- قد لا تتاح لهم فرص كافية للاستماع إلى اهتمامات الشعب وطموحاته مباشرة، أو مناقشة الشعب مباشرة في شأن المسائل الرئيسية، وبناء الثقة أيضًا في مصداقية العملية؛
- وقد يميلون إلى تجاهل تقارير المشاورات مع الشعب، أو عدم الثقة بها، إذ إنهم لم يشاركوا فيها بشكل مباشر.

أجرت منظمات المجتمع المدني-الدولية منها والمحلية- مشاورات شعبية، في محاولة منها لفتح العملية وإشراك الشعب. وإذا كانت منظمات المجتمع المدني الفاعلة تحظى باحترام ومصداقية كبيرين، فإن تقاريرها عن المشاورات مع الشعب قد تحظى باهتمام القائمين على وضع الدستور. في تيمور-ليشتي جرى تجاهل تقارير الأمم المتحدة الرسمية، لأنه نظر إليها على أنها منتج أجنبي، ولكن أعضاء الجمعية التأسيسية قرأوا تقارير المشاورات الشعبية التي أعدتها مجموعة يابسان هاك، وهي مجموعة محلية معنية بحقوق الإنسان، وتحظى بالاحترام.

### أسباب عقد مشاورات شعبية والادعاءات المتعلقة بتأثيراتها

قال القاضي بنجامين أودوكي، رئيس لجنة الدستور الأوغندية:

الأسلوب الذي يعتمد فيه الشعب الدستور في نهاية المطاف مهم جدًا في إثبات شرعية الدستور وشعبيته ومدى قبوله. [...] ولكي يحظى الدستور بالولاء والطاعة والاحترام والثقة، يجب أن يشعر الشعب بأن هذا الدستور يوضع من أجله ومن خلال مشاركته فيه وشعوره بالارتباط به. [...] ولذلك، مشاركة الشعب في وضع الدستور مهمة في إضفاء الشرعية عليه وقبوله (أودوكي، ٢٠٠٥: صفحة ٢٧٦).

كرّر آخرون ممن قاموا بوضع دساتير ذكر أسباب ماثلة لإجراء مشاورات مكثفة مع الشعب. وبعض هذه الآراء في الحقيقة جزء من مجموعة كبيرة من الأسباب التي تدعو القائمين على وضع الدساتير إلى ممارسة هذه النشاطات التي تشمل على تشجيع عملية تشاور، وفتح باب المناقشة الشعبية أمام آراء متنوعة، للإسهام في إجماع وطني في شأن الإطار الدستوري، بما فيه القيم التي ينبغي أن تنشأ الدولة على أساسها، ومنها:

- إضفاء الشرعية على العملية وعلى الدستور الذي ينبثق عنها، بالتأكد من أن العملية «مفتوحة» و«ديمقراطية»؛
- تعزيز الشعور بملكية الشعب للعملية والدستور؛
- تحديد المسائل المثيرة للخلاف، أو مدى دعم الشعب للآراء الدستورية المتعلقة بهذه المسائل؛
- تيسير عملية التحوّل السياسي، بتشجيع إحداث تغيير في النظام السياسي، لاسيما بالتماس آراء الذين تعرضوا للتهميش أو استبعدوا من الحياة السياسية والاجتماعية في البلد (مثلًا: تركّزت عملية التماس آراء الشعب في جنوب إفريقيا [١٩٩٦] جزئيًا على إشراك مواطني جنوب إفريقيا السود لأول مرة في العملية السياسية)؛

- إجراء حوار مع المواطنين في شأن المسائل التي تكتسب أهميّة وطنيّة؛
- تلبية مطالب المجموعات التي لها مصالح في عمليّة ما، مثلاً: قد ينظّم الناس مظاهرات، أو يطالبون بإجراء مشاورات معهم، أو قد يرفض المجتمع الدوليّ تمويل العمليّة أو لا يقبل شرعيّتها إلا إذا جرت المشاورات العامّة (مثلاً، رفض برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ تمويل عمليّة الإصلاح الدستوريّ في جزر سليمان بعد انتهاء النزاع، إلا إذا عقد القائمون على وضع الدستور مشاوراتٍ شعبيّة)؛
- القيام بحملة علاقاتٍ عامّة لتحسين موقف الحكومة، أو العمليّة، بدلاً من العمل كآليّة للاستماع فعلاً إلى آراء الشعب؛
- التلاعب بعمليّة المشاورات، لكي تدعم «النتائج» مصالح أو مخططات معيّنة.

بالطبع لا تتم المشاورات العامّة دائماً، أو تتم على نحوٍ محدودٍ فقط؛ ويمكن إعداد قائمة ماثلة بأسباب عدم عقد مشاورات. من بين هذه الأسباب التقاليد الراسخة في ما يتعلّق باتّخاذ القرارات، والتي لا تقوم على إشراك الشعب من خلال مشاوراتٍ مباشرة. وكثيراً ما تستند جزئياً إلى أن هيئة - أو برلماناً أو مؤتمراً وطنياً - تمثّل الشعب في أيّة مناسبة (بصورةٍ رئيسة في البلدان التي تسود فيها اللغة الفرنسيّة؛ انظر الجزء ٣.١.٣)، ما يجعل عقد المشاورات الشعبيّة تكراراً لا داعي له؛ وكذلك المفاهيم المتعلّقة بوضع الدستور بوصفه مسألة تخص السياسيين والخبراء، وكذلك الضغوط السياسيّة وغيرها لمعالجة عمليّة وضع الدستور بسرعة. لذلك ينظر إلى تخصيص وقت كبير للمشاركة الشعبيّة على أنّه يعود بنتائج عكسيّة.

البحوث المتعلّقة بتأثير المشاورات الشعبيّة في عمليّات وضع الدساتير أقلّ من أن تمكّن من تقدير مدى ما يمكن أن تحقّقه أو تسهم به المشاورات الشعبيّة في تحقيق الأهداف، مثل زيادة مشروعية الدستور، إلا أنّه يوجد دليل على أنّه قد يكون للمشاورات الشعبيّة تأثير أكثر تواضعاً، مثل توسيع البرنامج الاجتماعيّ للدستور. على سبيل المثال، أسهمت مشاركة المرأة في وضع الدستور - بما في ذلك المشاورات - في تحقيق قدرٍ أكبر من إنصاف الجنسين في العمليّة وفي المحتوى النهائيّ للدستور (مثلاً: في كندا [١٩٨٢]، ونيكاراغوا [١٩٨٧]، وأوغندا [١٩٩٥]، وجنوب أفريقيا [١٩٩٦]، وأفغانستان [٢٠٠٤] وكينيا [٢٠٠٥]).

كما أن التباين بين البلدان في المواقف تجاه استشارة الحكومة للشعب وتنظيم وتمثيل الجماعات ذات المصالح من العوامل المهمّة في القيام بالمشاورات العامّة أو عدمه، ففي بعض البلدان يوجد تقليد راسخ الجذور للتشاور مع الشعب. وإذا لم يُستشَر الشعب فإنّه لن ينظر إلى العمليّة على أنّها مفتوحة أو ذات مصداقيّة. بصورة أعم يزداد احتمال قيام الهيئات الحكوميّة بالمشاورات العامّة على نطاق واسع، بما فيها وضع الدستور، وفي جنوب إفريقيا، حيث كانت المشاورات العامّة في شأن المسائل الدستوريّة تجربة جديدة بالنسبة إلى الغالبية العظمى من الشعب، أظهر استطلاع أجراه فريق تقييم مستقل أن ٨٣ في المئة من الشعب - بغضّ النظر عن العرق أو الأصل العرقيّ أو السن - شعروا بأن الجمعيّة التأسيسيّة ينبغي أن تتشاور مع الشعب في شأن الدستور الجديد.

قد يكون الضغط لإجراء مشاورات شعبيّة أقلّ كثيراً في بلدان توجد فيها تقاليد تقوم على شرعيّة الهيئات التمثيليّة، كالأحزاب السياسيّة، ونقابات العمال، والمنظّمات غير الحكوميّة الكبرى (نوقشت هذه المسائل

في الجزء ١.٢.٢، تحت عنوان: «أساليب وضع الدستور المتغيرة».) وقد يكتفي عامة الشعب بأن تتم عملية تجميع الآراء وتمثيلها من خلال أنماط وآليات راسخة، وبهذه الطريقة ستسمع أصوات الجميع بمن فيهم المواطنون المهمشون. لكن قد يشعر القائمون على وضع الدستور في المجتمعات التي تعاني انقسامات، والمجتمعات التي لها أيضًا تجربة مع الهيئات التمثيلية، كما في جنوب أفريقيا، أنه من المهم الوصول مباشرة إلى المواطنين الذين كانوا مهمشين.

في البلدان الخارجة من أعمال عنف، قد تكون لعمليات التشاور أغراض أخرى. فقد توفر فرصًا لأفراد الشعب للاجتماع والجلوس مع القادة الذين كانوا في السابق يخوضون حربًا ضد بعضهم بعضًا بسبب مسائل مثيرة للنزاع، ويتعاونون الآن كجزء من عملية وضع الدستور. وكما حدث في جنوب أفريقيا، يمكن تجربة كهذه أن ترسل رسالة قوية عن الطابع «التحويلي» المحتمل للعملية وآفاق المستقبل للبلد - النخبة والشعب على حد سواء.

يتعلق أحد أهم أسباب عقد المشاورات الشعبية بمزايا عقد اجتماعاتٍ وجهًا لوجه، حيث يناقش القائمون على وضع الدستور مع المواطنين مسائل ما كانت ستتاح لهم الفرصة لاستطلاع آراء الناس فيها لولا هذه المشاورات. قد يفاجأ القائمون على وضع الدستور بالمستوى المتقدم للمناقشات، حتى في المناطق المبتلاة بالفقر، حيث لا يجيد القراءة والكتابة سوى عدد قليل من السكان. ففي أفغانستان [٢٠٠٤]، فوجئ أعضاء اللجنة بأن السكان الريفيين كانوا متسامحين إلى حد كبير تجاه المعتقدات والآراء الدينية المتنوعة. ومكنت المشاورات الشعبية العديد من القائمين على وضع الدستور (حتى الذين عارضوا في البداية) من أن يفهموا على نحو أفضل الآراء والتطلعات والاحتياجات المتنوعة للجنسين وللمجموعات العرقية، أو الاجتماعية أو الاقتصادية، أو الجغرافية المختلفة.

من جهةٍ أخرى، أدت بعض المشاورات الشعبية إلى المطالبة بأحكام دستورية قد تتعارض مع مصادر أخرى من المصادر التي استرشد بها القائمون على وضع الدستور، مثل معايير حقوق الإنسان الدولية. من الأمثلة على ذلك، المطالبة بعقوبة الإعدام، أو استبعاد بعض مجموعات الأقلية في المجتمع بشتى السبل. إلا أن فهم الأسباب الكامنة وراء هذه الآراء قد يساعد القائمين على وضع الدستور على معالجة هذه الشواغل (انظر المناقشة في ما بعد في هذا الجزء تحت عنوان: «اجتماعات المشاورات الشعبية»)، ويشجع الحوار في شأن التسامح والأسباب التي تقتضي بذلك أن يلتزم الدستور الجديد بمعايير حقوق الإنسان الدولية، ويحمي حقوق الأقلية.

أدت عولمة الأفكار والتجارب من خلال الإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي وغيرها من الوسائل إلى زيادة الوعي في كثير من البلدان بالاتجاه إلى وضع الدساتير من خلال عملياتٍ تشاركية. وأدى هذا إلى زيادة التوقعات بأن تتضمن عمليات وضع الدساتير أحكامًا شاملة لعقد مشاورات شعبية. على سبيل المثال، في تيمور-ليستي [٢٠٠٢]، نظمت آسيا فاونديشين حلقاتٍ دراسية حول وضع الدستور من خلال عملية تشاركية، وأحضرت متكلمين لمناقشة تجارب أوغندا وبابوا غينيا الجديدة وتايلاند وجنوب إفريقيا وكينيا. وأسهم سماع هذه القصص عن المشاركة الشعبية في زيادة الطلب على مشاركةٍ مماثلة في تيمور-ليستي.

شعر غالبية أعضاء الجمعية التأسيسية التيمورية بأن في وسعهم أن يمثلوا على نحو كافٍ آراء ناخبهم (على الرغم من أن نظام الأحزاب السياسية كان ضعيفاً وحديث العهد، ولم تنظم الأحزاب السياسية حملاتها على أساس برامج تستند إلى اقتراحات محددة لأحكام دستور الاستقلال المقترح). ورفضت الجمعية التأسيسية في البداية إجراء مشاورات مع الشعب حول مشروع الدستور، ودفعت مطالب المتظاهرين من الشعب ومجموعات الرصد التابعة للمجتمع المدني وأعضاء المجتمع الدولي ووسائل الإعلام الجمعية التأسيسية إلى إعادة النظر في قرارها.

### بعض المبادئ الإرشادية لعقد مشاورات شعبية

يوجد توجه لعقد مشاورات شعبية في أية عملية لوضع دستور. ولكن لا يوجد سوى قدر قليل من المعلومات لتوضيح ما الذي يشكل عملية مشاورات شعبية حقيقية وفعالة. وعلى عكس الحال في الانتخابات، لا توجد معايير راسخة لتقييم ما إذا كانت عملية وضع الدستور عملية «حرة ونزيهة». تحديد ما إذا كان ينبغي إعداد المعايير هو مسألة تقع خارج نطاق هذا الدليل، إلا أن عمليات عديدة أنفقت مبالغ كبيرة في عقد مشاورات شعبية، وانتهت المسألة بتجاهل هذه الآراء أو عدم تحليلها. هناك أسباب عديدة لهذا التصرف، من بينها عدم كفاية الموارد أو الوقت لتحليل الآراء، وعدم الرغبة في استخدام هذه الآراء، وشعور القائمين على وضع الدستور بأنهم استمعوا بالفعل مباشرة إلى آراء الشعب ولا يحتاجون إلى مزيدٍ من تحليل المدخلات (انظر الجزء: ٤.٢.٢).

ولكن، كي تكون المشاورات ذات مصداقية ينبغي - كحدٍ أدنى - تسجيل هذه الآراء، وأخذها في الاعتبار بجدية، وإطلاع الشعب على الطريقة التي استخدمت فيها هذه الآراء.

ومن شأن المبادئ العامة التالية أن تيسر إجراء عملية مشاورات تحظى بالمصداقية. وتستند هذه المبادئ إلى المعايير الناشئة عن الممارسات الجيدة (الاستفادة من خبراتنا في تقييم مشاورات الشعب، ومن خبرات ممارسين آخرين عديدين):

- التخطيط للتشاور مع الشعب قبل بدء العملية بوقت طويل؛
- وضع جداول زمنية معقولة؛
- إعداد الشعب للمشاركة بفاعلية؛
- أن تكون العملية شفافة؛
- أن تكون المشاورات مع عينة ممثلة؛
- التأكد من أن عملية التشاور متاحة ومؤمنة وشاملة؛
- الاستماع إلى آراء الناس باحترام؛
- تسجيل الآراء المقدمة، وتصنيفها، وتحليلها، وأخذها في الاعتبار بأمانة؛
- أخذ آراء الشعب في الاعتبار بعناية وقت اتخاذ القرارات الرئيسية؛
- المساءلة وتوفير المعلومات؛
- التأكد من أن عملية المشاورات ملك وطني، ويقودها المواطنون؛
- تقييم عملية التشاور.

## التخطيط لعقد المشاورات الشعبية قبل بدئها بوقت طويل

يتمثل أحد الدروس المستفادة من عمليات المشاورات الشعبية السابقة في أنه ينبغي للقائمين على وضع الدستور بدء العمل في وقت مبكر قدر الإمكان على إعداد خطة استراتيجية للتشاور مع الشعب. ويتعين أن تتضمن هذه الخطة مجموعة مفضلة من المهام لكل مرحلة من مراحل عملية المشاورات العامة.

وينبغي أن تسعى هذه الخطة إلى التأكد من أن كل شخص يُجري مشاورات شعبية يعرف ما هو متوقع أن يقوم به قبل العملية وأثناءها وبعدها، وينبغي أن تتضمن خطة تشغيلية مفضلة، وأن تكون مصحوبة بميزانية، (انظر الإطار ٢٣، في شأن إعداد خطة استراتيجية)، وإذا كان سيشارك في العملية عدد كبير، وستتم على عدة مراحل، فإن عملية التخطيط قد تستغرق بضعة أشهر.

### الإطار ١٧. نيبال عام ٢٠٠٩: المشاكل التي تظهر عندما يكون تخطيط العملية سيئاً

عملية مشاورة الشعب النيبالي في عام ٢٠٠٩ مثال للتحذير من بدء عملية مشاورات شعبية بلا خطة واضحة ومتفق عليها. لم يبذل سوى جهد قليل لإعداد الشعب للمشاورات. ابتدأت هيئة وضع الدستور عملية المشاورات بالطلب من أفراد الشعب أن يتصلوا هاتفياً، أو يرسلوا آراءهم عبر رسائل إلكترونية، أو بالبريد، وعندما لم يلب الدعوة سوى عدد قليل، أعدت استبانة تتألف من ٣٠٠ سؤال، ووزعت في اجتماعات، لإجراء مشاورات شعبية مباشرة، إلا أنها لم تراجع قبل توزيعها، وكانت بالغة التعقيد مربكة، بل إن النيباليين ذوي المؤهلات التعليمية العليا واجهوا صعوبة في فهمها.

علاوة على ذلك، لم يتح للشعب وقت كافٍ لاستعراض الأسئلة والإجابة عنها. وكان يتوقع من المشاركين أن يسلموا الاستبانة في نهاية الاجتماعات. ونظمت الاجتماعات في اللحظات الأخيرة بعد فترة إخطار قصيرة، ولم توضع خطة منسقة لعقد الاجتماعات أو تسجيل الآراء، ولم يحضر الاجتماعات سوى عدد قليل. أدت الممارسة إلى الحصول على آلاف الآراء، ولكن لم يكن لدى هيئة وضع الدستور خطة لتحليل هذه الآراء وإبلاغ النتائج. في النهاية قُدم إلى كل عضو من أعضاء هيئة وضع الدستور حوالي ١٠٠٠ استبانة لتحليلها. وراوحت المنهجية من تجاهل الاستبانات إلى تكليف جهات فاعلة من المجتمع المدني أو أصدقاء بالمساعدة في تحليلها. ولم تعكس نتائج التحليل بدقة الآراء التي جمعت، وجرى التلاعب بها أحياناً لتناسب وجهات نظر الأعضاء.

## وضع جدول زمنيّ معقول

إذا تقرّر عقد اجتماعات للتشاور مع الشعب، فإن التخطيط للعمليّة وإعداد الشعب للمشاركة فيها قد يستغرقان شهرًا أو أكثر، وذلك حسب المحتوى الفعلي للخطة. وقد يستغرق عقد المشاورات الشعبيّة شهرًا آخرى. وقد يحتاج تحليل الآراء إلى بضعة أشهر أيضًا. يتوقّف ذلك على عوامل عدة، منها: صيغة تلقي الآراء، وعدد الموظفين المتاحين لتحليل البيانات، وما إلى ذلك (انظر الجزء ٤.٢.٢). وقد يحتاج إطلاع الشعب على نتائج الآراء واستخدامها لإعداد مشروع الدستور أو إعداد تقرير عنها ستة أشهر إضافيّة. مع ذلك، تخصّص عمليّات عديدة لوضع الدساتير أقلّ من عام (وأحيانًا بضعة أشهر فقط) لإنجاز جميع هذه المهام، في عمليّة تشارك فيها أعداد كبيرة. يتطلّب التخطيط لإعداد جدول زمنيّ معقول لإجراء عمليّة مشاورات ذات مصداقيّة تحديد كل خطوة في العمليّة والمدة اللازمة لإكمالها.

## إعداد الشعب لمشاركةٍ فعّالة

التربية المدنيّة قبل المشاورات العامّة عنصر مهمّ جدًّا ليشرك الشعب مشاركةٍ فعّالة (انظر الجزء ٢.٢.٢). وهذا من شأنه أن يساعد الأفراد والمجموعات والمنظّمات على فهم العمليّة، وكيف يمكنهم المشاركة فيها، وكيف يناقشون آراءهم مع القائمين على وضع الدستور.

## أن تكون العمليّة شفافة

ينبغي أن يكون الذين يجرون المشاورات أمناء في ما يتعلّق بدور الشعب في العمليّة، والمواعيد النهائيّة لتلقي الآراء وطريقة تقديمها، وكيف ستسجل وتحلل وتستخدم، وينبغي أن يطلعوا الشعب على كيفية توفير المعلومات له؛ لاسيما كيف ستستخدم هذه الآراء، وكيف سيتأكد الشعب من أن هذه الآراء أثّرت في عمليّة اتّخاذ القرارات. وينبغي أن تتاح الآراء المتلقاة من الشعب لمراجعتها. في أيسلندا، حيث لم ينظر إلى أمن المشاركين في تقديم الآراء على أنّه مشكلة، عُرضت جميع الآراء على الموقع الرسميّ للمجلس على الإنترنت (انظر الإطار ٢٢ أدناه).

## أن تكون عينة المشاركين ممثلة

ينبغي أن تكون الهيئة أو المجموعة التي تجري مشاوراتٍ شعبيّة متنوّعة إلى أقصى حدّ ممكن. وقد يلزم إنشاء مجموعاتٍ فرعيّة صغيرة تابعة لهيئة وضع الدستور، لضمان عقد أكبر عدد ممكن من جلسات المشاورات الشعبيّة المباشرة. وينبغي أن تكون هذه المجموعات الفرعيّة ممثلةً لمجتمعاتها إلى أقصى حدّ ممكن. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تضمّ كل مجموعةٍ على الأقلّ امرأةً واحدةً، حتّى لا تشعر النساء أن الرجال وحدهم يديرون العمليّة. ينطبق هذا المبدأ على المجموعات الأخرى ذات الصلة، مثل: الأقليّات، أو الأحزاب السياسيّة.

## التأكد من أنه يمكن الوصول إلى العمليّة التشاوريّة، وأنها مؤمّنة وشاملة

في ما يلي بعض التدابير التي تساعد في التأكد من إمكان الوصول إلى العمليّة التشاوريّة، ومن أنّها مؤمّنة وشاملة (انظر الإطار ٩ لمناقشة الموضوعات التي يتعين أن تؤخذ في الاعتبار لتعزيز عمليّة شاملة):



- ملاحظة: ينبغي توفير معلومات كافية عن أسلوب المشاركة ووقتها. قد يلزم الوصول إلى المجموعات الاجتماعية المختلفة باستخدام أساليب مختلفة. يمكن الإخطار بهذه المعلومات من خلال البريد، أو البريد الإلكتروني، أو إعلانات تبثها محطات التلفزيون أو الإذاعة، أو الملصقات، أو إعلانات من قبل زعماء القرى، أو نشرات، أو الإنترنت.
- اللغة: للتأكد من إمكان الوصول إلى المعلومات، ينبغي أن تنشر أية وثائق مهمة بجميع اللغات ذات الصلة، وقد يلزم تقديم ترجمة فورية في الاجتماعات الشعبية. وبالنسبة إلى المكفوفين، ينبغي طباعة نسخ من مشروع الدستور وأية وثائق مهمة أخرى بطريقة برايل، أو أن تتاح تسجيلات صوتية لمشروع الدستور الذي يجري النظر فيه.
- المكان: ينبغي تقييم المكان الذي ستعقد فيه جلسات التشاور المفتوحة لجميع أفراد الشعب لتحديد ما إذا كانت المواصلات العامة تصل إليه بسهولة، أو ما إذا كان في وسع المعوقين الوصول إليه، أو ما إذا كان يستبعد أي شخص (مثلاً، استبعاد النساء من الدخول إلى المساجد المخصصة للذكور فقط). وفي العادة، من المهم الذهاب إلى المكان الذي تعيش فيه المجموعة التي سيتم التشاور معها: في القرى، أو المناطق الفقيرة، أو السجون، وما إلى ذلك.
- مستوى الطابع الرسمي: قد لا يكون مناسباً أن تتخذ هذه المشاورات طابعاً رسمياً جداً، أو تفتقر كلياً إلى أي طابع رسمي. ويتعين أن تؤخذ في الاعتبار المعايير الثقافية أو المفضلة للمجموعة التي يجري التشاور معها، أو المجتمع المحلي الذي يجري التشاور معه. وينبغي أن تعدّ المشاورات الشعبية بأساليب تجعل المشاركين يفهمون الموضوعات التي تجري مناقشتها، وتجعلهم يشعرون بأن في وسعهم إبداء آرائهم بحرية.
- توقيت المشاورات الشعبية: قد يكون ضرورياً في بعض الأحيان ترتيب عقد الاجتماعات التشاورية، بحيث يتم تجنب عقدها في أوقات معينة يمكن أن تستبعد بعض الناس أو تحد من حضورهم، نتيجة لعوامل من قبيل الجنس أو المهنة أو الدين. على سبيل المثال، قد لا تتوفر للنساء سوى فترات محدودة يكون في وسعهن المشاركة خلالها، وقد يكون ضرورياً إجراء مشاورات مسبقة في شأن مواعيدها.
- تدابير التمكين: قد تحتاج بعض المجموعات للمشاركة في العملية إلى تشجيع أو مساعدة إضافية، مثل جلسات تربية مدنية خاصة، أو وسائل نقل إلى أماكن عقد المشاورات.
- عقد اجتماعات مخصصة للذين لا يستطيعون أن يتكلموا بحرية: إذا كانت المرأة تشعر بأنها لا تستطيع أن تتكلم بحرية أمام الرجل، أو إذا كان الشباب يشعرون بأنهم لا يستطيعون أن يتكلموا بحرية أمام الكبار، فقد يكون عقد اجتماعات مباشرة منفصلة مع النساء أو مع الشباب ضرورياً للاستماع إلى آرائهم.
- الأمن: التأكد من توفير أمن كافٍ. وإذا كانت البيئة غير آمنة بشكل كبير، فقد لا يكون ممكناً عقد اجتماعات للتشاور. على سبيل المثال، هوجم في زيمبابوي [عملية جارية] بعض الذين شاركوا في اجتماعات مشاورات شعبية، وشعر آخرون بالخوف من الكلام علانية، خشية التعرض للعقاب في ما بعد.

## الاستماع إلى آراء الشعب باحترام

على الذين يعقدون المشاورات ألا يدعوا إلى آراء معينة، أو يدافعوا عن مشروع دستور، أو يصححوا أو ينتقدوا أية وجهات نظر أو آراء تطرح، بل ينبغي أن يقوموا بدور من يصغي باهتمام. إلا أن هذا لا يعني ثني المشاركين عن الحوار

والمناقشة، ففي الاجتماعات المباشرة، ينبغي أن يتاح وقتٌ كافٍ، بقدر الإمكان، للتأكد من إتاحة فرصة التكلّم لكل من يرغب في ذلك.

ينبغي تشجيع المواطنين على التعبير عن تطلّعاتهم في ما يتعلّق بالدستور، استنادًا إلى أهمّ الأسس، وهو: تعبيرهم عن آرائهم بحريّة كمواطنين في بلدهم. على سبيل المثال، ينبغي أن يشعر المشاركون بأن في وسعهم أن يتكلّموا بحريّة عن عدم حصولهم على ماءٍ نظيف أو رعاية صحيّة. ولا ينبغي أن يتوقّع منهم أن تكون لديهم معرفة عميقة بموضوعات الدستور، وما الذي يمكن أو لا يمكن تناوله في الدستور. ولا ينبغي لأي ميسرٍ لعمليّة مشاورات أن يقول: «هذا غير ذي صلة بالموضوع». وتقع على عاتق القائمين على وضع الدستور مهمّة استطلاع الآراء والاهتمامات، وترجمتها نوصًا دستوريّة حسب الاقتضاء (انظر المناقشة في الجزء ٣.٢.٢، تحت عنوان: «اجتماعات المشاورات الشعبيّة»، لمناقشة: كيف يمكن الآراء التي يعبر عنها الناس في شأن قضايا لا صلة لها ظاهريًا بالدستور أن تساعد واضعي الدستور على فهم مواقف الناس ومعتقداتهم واهتماماتهم على نحو أفضل، ما يسهم في عمليّة وضع الدستور).

### تسجيل الآراء المقدّمة بأمانة وتنظيمها وتحليلها وأخذها في الاعتبار

لن تنال عمليّة المشاورات العامّة المصدقيّة إلا إذا وضعت خطةً شفافةً لتسجيل الآراء وتحليلها، وكان في وسع الشعب ووسائل الإعلام والمجتمع المدنيّ التأكّد من أن هذه المهامّ قد نفّذت بطريقةٍ صحيحة. يقدّم الجزء ٤.٢.٢ توجيهًا في شأن هذه الخطوات.

### أخذ آراء الشعب في الاعتبار بعناية في اتخاذ القرارات الرئيسيّة

تحتاج هيئة وضع الدستور إلى موظّفين مدربين يستطيعون التأكّد من أن الآراء المتلقاة تقدّم للقائمين على اتخاذ القرارات على نحو يمكنهم من أخذها في الاعتبار عندما تتخذ القرارات (انظر الجزء ٤.٢.٢ المتعلّق بتحليل الآراء واستخدامها).

### المساءلة وتوفير المعلومات

بعد الانتهاء من عمليّة المشاورات العامّة، ينبغي إعداد تقرير نهائيّ يلخص النتائج ويوضح كيف تمت موازنة المصالح أو التصدّرات المتنافسة وكيف تم التوصل إلى تسويات (للاطلاع على مزيد من المناقشة، انظر الجزء ٤.٢.٢، تحت عنوان: «تقارير هيئات وضع الدساتير عن استخدام آراء الشعب»). ويمكن أن توضح أيضًا مدى تأثير المشاورات الشعبيّة في اتخاذ القرارات. إضافةً إلى ذلك، يجوز أن يوقع الذين يجرون المشاورات الشعبيّة مدونةً أصول مسلكيّة لمساءلتهم عن سلوكهم (انظر الملحق ج للاطلاع على نموذجٍ لمدونة الأصول المسلكيّة).

### التأكّد من تمليك عمليّة التشاور وطنيًا وإدارتها وطنيًا

يجوز أن يقوم مستشارون أجنبيّون ذوو خبرة بمساعدة الجهات الوطنيّة الفاعلة في إعداد خطةٍ لعقد المشاورات، بل وفي تنفيذ الخطة إذا اقتضى الأمر، إلا أن الجهات الفاعلة الوطنيّة ذات الصلة هي التي يجب أن تؤدّي الأدوار القياديّة

في المشاورات العامة. وتعني عبارة « التمليك وطنياً » أن الشعب يجب أن يشعر بأنه يملك العملية، ويمكن تيسير ذلك لا بمجرد التشاور مع الشعب فحسب، بل أيضاً بالتأكد من أن الشعب راضٍ عن آليات المشاورات العامة وخطتها.

## تقييم عملية التشاور

ينبغي أن تقيم عملية التشاور في مرحلة مبكرة. وينبغي أن تشمل عمليات التقييم ما إذا كانت الأهداف قد حققت، وتحديد الجوانب الناجحة والجوانب التي تحتاج إلى تحسين. ويمكن التقييم المستمر في مرحلة مبكرة من أحداث تغييرات في عملية التشاور حسب الاقتضاء لتحسينها. وينبغي أن يدرج التقييم منذ البداية في خطة العمل الاستراتيجية.

يمكن أن يجري التقييم أشخاص مستقلون، أو القائمون على العملية، أو المشاركون أنفسهم، أو مجموعة أشخاص من جميع هذه الفئات، إلا أنه توجد في معظم الأحيان مزايا لإشراك مقيمين خارجيين متخصصين.

## اختيار أساليب المشاورات العامة

لا يوجد نموذج واحد صحيح ينطبق بصورة عامة للتشاور مع الشعب، ومن المؤلف في عمليات وضع الدساتير التي تعطي أولوية عليا للتشاور أن تستعمل مزيحاً من الأساليب للتأكد من توفير فرصة المشاركة لأكثر عدد ممكن من الناس. على سبيل المثال، قد يطلب القائمون على وضع الدستور من النخبة تقديم اقتراحات مكتوبة أو حضور جلسات استماع في شأن مسائل معينة، وقد يسافرون إلى مناطق نائية لعقد اجتماعات مباشرة مع المجموعات الريفية أو المهمشة.

في مجتمع يعاني النزاع ينبغي أن تخدم عملية وضع الدستور أغراضاً عديدة. وإذا كانت المصالحة بين المجموعات ضرورية، فإن الأساليب التي يتم اختيارها يتعين أن تشجع عملية تداول تدار بحساسية، وتتجنب الأساليب والمقاربات التي قد توجج النزاع. يبت في هذه المسألة في كل حالة على حدة. على سبيل المثال، في حالة بلد عانى الفظائع، قد يعود إجراء مشاورات شعبية على نطاق واسع قبل تحقيق نوع من المصالحة بنتائج عكسية. ويتعين أن تدار التوقعات المتوخاة من العملية بعناية، وإلا فإن الناس قد يشعرون بالإحباط عندما لا تحقق العملية والدستور الجديد الأمل المرجوة.

مع وجود عشرات الأساليب المحتملة لإجراء مشاورات مع الشعب ومع الخبراء في شأن العملية أو محتوى الدستور، كانت الأساليب المبيّنة أدناه هي الأكثر استخداماً من قبل القائمين على وضع الدساتير:

- عمليات استفتاء غير ملزمة (للاطلاع على مناقشة هذا الأسلوب للتشاور مع الشعب، انظر الجزء ٥.٣).
- طلب تقديم اقتراحات - يمكن أن يطلب تقديم الاقتراحات من خلال وسائل الإعلام، بما فيها وسائل التواصل الاجتماعي، وكذلك باستخدام أساليب تقليدية، مثل اللجوء إلى القادة المحليين، أو وضع ملصقات في أماكن استراتيجية.
- دراسات استقصائية تعتمد على الاستبانة - مجموعة من الأسئلة توجه إلى عينة ممثلة للسكان، أو إلى مجموعة مشاركين متطوعين.

• عقد اجتماعات وجهًا لوجه - وتشمل عقد اجتماعات شعبية، أو اجتماعات تنظّم لمجموعات محدّدة، (مثلًا: النساء، أو كبار رجال الأعمال، أو المزارعون، أو الشباب)، أو اجتماعات تنظّم على أساس موضوعات محدّدة (مثلًا: اجتماعات تركّز على موضوع دستوريّ معيّن، كحقوق الإنسان أو القضاء)، أو اجتماعات مع مجموعات متخصصين وخبراء، وغالبًا ما تكون الاجتماعات الوجيهة المقترنة بجهود التربية المدنيّة أفضل وسيلة للوصول إلى المجموعات المهمّشة، وتشجيعها على المشاركة.

تستخدم معظم عمليّات التشاور الشعبيّة مزيجًا من هذه الأساليب، يتوقّف على أسباب عقد هذه المشاورات. وتوفّر الأجزاء المعنيّة بالتربية المدنيّة والمبادئ التوجيهيّة معلومات مفيدة للإعداد لمشاورات شعبية وتنظيمها، بحيث تكون مفتوحةً وشفافةً وشاملةً، وقائمةً على المشاركة، ويصف الجزء ٤.٢.٢ كيفيّة تسجيل الآراء التي تم الحصول عليها وتحليلها واستخدامها.

### طلبات تقديم آراءٍ من الشعب

تعلن هيئة وضع الدستور، من خلال وسائط الإعلام غالبًا فترة زمنيّة لتلقّي الآراء. وتشرح مواد مكتوبة أو رسائل تُبث بشتى الطرق أسباب الاهتمام بتلقّي الآراء، وتبيّن أنواع المسائل التي يمكن تقديم الآراء في شأنها. وقد توفر أيضًا صيغة مقترحة لتقديم الآراء. وقد اشتملت جهود اللجنة الأوغنديّة الدستوريّة، الرامية إلى تشجيع الناس ومساعدتهم على تقديم آرائهم، على إعداد كتاب وتوزيعه يضمّ ١١١ صفحة، يناقش بلغة بسيطة جميع المسائل الدستوريّة الرئيسيّة المدرجة على جدول الأعمال، ومنشور مكوّن من ٢٣ صفحة يتضمّن ٢٥٣ سؤالًا توجيهيًّا، بغرض مساعدة الناس على إعداد مذكرات مكتوبة تتضمّن آراءهم، ومنشور عنوانه مبادئ توجيهيّة في شأن تقديم مذكرات تتعلق بالمسائل الدستوريّة، ووزعت أكثر من ٦٠ ألف نسخة من كلّ منها. ووزعت أيضًا ملصقات تشرح عمليّة وضع الدستور، وتطلّب تقديم آراء من الشعب.

### استخدام الإنترنت وخطوط الهاتف والرسائل النصيّة ووسائط التواصل الاجتماعيّ لطلب تقديم آراء وتلقّيها

إنّ التكنولوجيا المتغيّرة بسرعة لتميّن القائمين على وضع الدستور من طلب تقديم آراءٍ أو ملاحظاتٍ في شأن مشروع الدستور أو تقديم مجموعة مقترحات، مستخدمين أحيانًا أساليب مبتكرة ومتغيّرة باستمرار. ويتعين أن يكون القائمون على وضع الدستور مستعدّين للتكيّف مع التكنولوجيا الجديدة.

كما دعا بعض القائمين على وضع الدستور إلى تقديم آراءٍ وخصوصًا من الخبراء أو المجموعات أو المنظمات التي يرغبون في سماع آرائها. قد يؤدّي الترويج لعمليّة التشاور أحيانًا إلى شتّى حملات

## الإطار ٨.١. استخدام شبكة الإنترنت فيه كوسوفو (عام ٢٠٠٨)

أنشأ القائمون على وضع الدستور موقعًا على الشبكة العنكبوتية ([www.kosovoconstitution.info](http://www.kosovoconstitution.info)) أصبح مكانًا مركزيًا لاجتماع المواطنين المهتمين بمناقشة المسائل الدستورية وتوفير المعلومات. وكان الموقع تفاعليًا، بحيث مكن المواطنين من قراءة مشاريع الدستور، وإبداء آرائهم بشأنه في وقت إعدادة. وترجم الدستور إلى اللغات الألبانية والصربية والإنجليزية والبوسنية والتركية والرومانية. وتم الدخول إلى الموقع أكثر من ٢٧٠٠ ٠٠٠ مرة (مع العلم بأن عدد السكان حوالى مليون نسمة). وطلب تقديم الآراء من خلال هذا الموقع.

ضغط قويّة، بما فيها التماسات موقعةً من آلاف المواطنين وحملات لإرسال بطاقات تحمل المطالب. ونطاق الأشكال التي يمكن أن تقدّم بها الآراء واسع، يراوح من ملاحظة في سطر أو سطرين، إلى مشروعات دساتير طويلة ومفضّلة.

استعملت خدمات الرسائل النصّية بالهواتف المحمولة لإرسال ملاحظات إلى هيئة وضع الدستور. وشن تحالف النساء في زيمبابوي حملة رسائل نصّية لدفع لجنة الدستور البرلمانية إلى تصحيح النصوص التي يظهر فيها التمييز بين الجنسين في عملية وضع الدستور. وفي الصومال، حيث جعلت المشكلات الأمنية الحادة عقد اجتماعات للمشاورة الشعبية متعذّرًا، استعملت خدمة الرسائل النصّية القصيرة بالهواتف المحمولة على نطاق واسع لتلقي الآراء في شأن المسائل الدستورية. واستخدمت جنوب إفريقيا خطًا هاتفياً لتلقي الآراء والأسئلة المتعلقة بالعملية.

المواقع على الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعيّ -مثل فيسبوك وتويتر- هي طرق أخرى تتيح للقائمين على وضع الدستور إمكان الوصول إلى عدد كبير من الناس، بمن فيهم الذين يعيشون في الشتات، بعيدًا عن بلدانهم الأم (انظر الإطار ٢٣ للاطلاع على مثال استخدام القائمين على وضع دستور أيسلندا وسائل التواصل الاجتماعيّ، لإجراء مشاورات شعبية واسعة النطاق في شأن محتوى الدستور، ولإبقاء الشعب على إطلاع على العملية). قد تولد الزيادة الكبيرة في عدد الآراء التي يقدمها الشعب زيادة كبيرة في عبء العمل الإضافي على هيئة وضع الدستور التي تكون جادة في تحليل هذه الآراء.

### استخدام أسئلة توجيهية

تعد بعض هيئات وضع الدساتير أسئلة توجيهية في شأن المسائل الدستورية يمكن أن توزع قبل أية عملية للتشاور مع الشعب. وقد استخدمت هذه الأسئلة لتركيز الاهتمام على المسائل الدستورية الرئيسية، وتشجيع الحوار والمناقشة، واقتراح أسلوب تقديم الآراء المكتوبة أو الشفوية إلى هيئة وضع الدستور.

إعداد أسئلة تجسّد اهتمامات الشعب، لم تعد لجنة استعراض الدستور الكينية (كينيا [٢٠٠٥]) قائمةً بالأسئلة التوجيهية إلا بعد إجراء مشاورات شعبية على نطاق واسع مع المجموعات المحلية. اشتملت القائمة

على ٢٢ مسألةً دستوريّة تجسّد اهتمامات الشعب. بعد ذلك، أعدت اللجنة «كتابًا أحمر» اقترح ١٩٩ سؤالاً توجيهياً، وساعدت مكاتب اللجنة الإقليميّة في توزيع الكتاب الأحمر على المجموعات المحليّة، وقامت بعدها لجانٌ مكوّنة من ثلاثة أشخاص إلى خمسة بإجراء مشاوراتٍ شعبيّة في شأن المسائل الجوهريّة. وساعد الكتاب الأحمر المواطنين على تنظيم مداخلاتهم الشفويّة واقتراحاتهم المكتوبة. نظّمت لجنة رواندا القانونيّة والدستوريّة اجتماعاتٍ شعبيّة في دوائرها الانتخابيّة البالغة ٦٣ دائرة، واسترشد في المناقشات باستبانة تضمّ ٦٠ بنداً وُزعت مسبقاً. وقد نوقشت الجهود المماثلة التي بذلتها اللجنة الأوغنديّة الدستوريّة سابقاً في هذا الجزء (تحت عنوان «طلبات تقديم آراءٍ من الشعب»).

## ملاحظات عمليّة في شأن الأسئلة التوجيهيّة

### الأسئلة التوجيهيّة:

- يمكن إعادتها استناداً إلى مشاوراتٍ شعبيّة سابقةٍ في شأن اهتمامات الشعب، أو على أساس برنامجٍ إصلاحٍ محدّد سلفاً؛
- ينبغي أن تعلن وتوزع قبل وقت كافٍ من عمليّة المشاورات العامّة، لتشجيع الحوار والمناقشة، ومساعدة الناس على التفكير في المسائل؛
- تجنب الكلمات المُبهمة، وإبقاء السؤال سهلاً دون إطالة (يمكن للتجريب المسبق أن يساعد في تحديد درجة تعقيد السؤال أو طوله)؛
- ينبغي أن تكون الأسئلة معقولة، بحيث تتناول مسائل يمكن المواطنين المفاضلة بينها، لأن بعض الخيارات قد لا تكون اختياريّة لأسباب سياسيّة وتاريخيّة، أو بسبب التزاماتٍ دوليّة؛
- ينبغي أن تقدّم الأسئلة خياراتٍ حقيقيّة، لا أن تقود الناس إلى استنتاجٍ معيّنٍ محدّد سلفاً؛
- ينبغي ألا تساهم الأسئلة في رفع التوقعات في شأن ما يمكن أن يقدمه النظام الدستوريّ الجديد (مثلاً: من المضلّ أن تسأل «هل تعتقد أن على الحكومة أن توفر التعليم الثانوي بالمجان؟» إذا لم يكن هذا خياراً مطروحاً)؛
- ينبغي أن تكون الأسئلة بجميع اللغات المحليّة، وفي المجتمعات التي تكون فيها مستويات الأميّة مرتفعة يمكن إطلاع الناس عليها شفويّاً قبل إجراء المشاورات الشعبيّة.

### استخدام الدراسات الاستقصائيّة القائمة على الاستبانات

## إجراء دراسة استقصائيّة علميّة تستند إلى الاستبانات

قد ترغب هيئةٌ وضع الدستور في معرفة رأي الشعب في شأن خيارٍ دستوريٍّ ما؛ مثلاً، إذا كان ينبغي اعتماد نظام برلماني أو رئاسي. للحصول على بياناتٍ ممثّلة لرأي الشعب ككل، يتعين أن يستخدم القائمون على وضع الدستور أسلوباً علمياً يسمّى «عينة احتماليّة». ميزة العينة الاحتماليّة العلميّة أنّها لا توفر معلومات من المتطوعين فقط، بل أيضاً من الذين ما كان لهم أن يشاركوا لولا وجود هذا الأسلوب. وقد اثبت خبراء الإحصاء أنّه يمكن تكوين فكرة جيّدة عن آراء السكّان ككل بتوجيه الأسئلة إلى عينةٍ صغيرة جدّاً. وغالباً ما تستخدم مجموعة تتألف من ألفي شخص لتمثيل آراء بلد بأسره. ولكن عندما تؤخذ عينة احتماليّة، ينبغي أن يكون لكل شخص فرصة مساوية للمشاركة. على سبيل المثال، قد يقوم هذا الأسلوب على أخذ آراء شخص من كل مئة أسرة.

لا نعرف أية هيئة لوضع الدستور أجرت دراسة استقصائية قائمة على استبانة باستخدام عينة احتمالية. فقد رفضت أو غنّدا فكرة إجراء دراسة استقصائية علمية، لأن اللجنة شعرت بأن استخدام المشاورات الشعبية - كوسيلة لإشراك الناس وتشجيع الحوار والنقاش - أهم من مجرد توزيع استبانة على عددٍ محدّد من الناس. وربما شعرت اللجنة أيضًا بأن دراسة استقصائية من هذا القبيل ستعرضها للضغط إذ تكون مطالبة بتفسير عدم اتّساق مقترحاتها مع نتائج الدراسة الاستقصائية.

يمكن استخدام دراسة استقصائية احتمالية جيّدة لتوفير معلومات، للقائمين على وضع الدستور، عما إذا كان معظم السكّان يتفقون مع آرائهم. بينت دراسة استقصائية في نيبال، أجرتها الجهات الفاعلة من المجتمع المدني، وجود اختلافات كبيرة في دعم النظام الاتّحادي بين أعضاء البرلمان (٩٣ في المئة) والمواطنين (٤٢ في المئة)، وبين المجموعات المغلقة والمجموعات العرقية، وبين الأقاليم، وبين المواطنين المنتمين إلى مستويات تعليمية مختلفة. وبينت أيضًا وجود اختلافات في المواقف تجاه اللغات الرسمية، واستمرار وجود الولاية الهندوسية.

من غير المرجّح أن يفيسر هذا النوع من الدراسة الاستقصائية للقائمين على وضع الدستور الأسباب التي تجعل المجموعات تتبنى آراءً معيّنة، إلا إذا كانت الدراسة الاستقصائية مصمّمة على نحوٍ ممتاز، وربما تكون قد أجريت من خلال مقابلات. وقد لا تلتقى دراسة استقصائية علمية الترحيب لأن مفاوضات النخبة أغلقت خيارات معيّنة، بغض النظر عما إذا كانت تمثل آراء غالبية الشعب أم لا، وقد تؤدي دراسة استقصائية علمية إلى زيادة التوترات أو انعدام الثقة بين المجتمعات المحليّة، بإبراز الاختلافات القويّة في أي وقتٍ أثناء العملية.

ينبغي لأية عملية متروية أن تنشئ ديناميّة تؤدي إلى إحداث تغييرات في الرأي، وتؤدي إلى استعداد أكبر لتقديم تنازلات للتوصل إلى توافقٍ في الآراء. وقد لا تمثل الحالة بدقّة دراسة استقصائية احتمالية تجرى في فترة واحدة. حتّى بعد بضعة أيام من إجراء الدراسة، إذا كانت البيئة متقلّبة، وفي الظروف غير المستقرّة على وجه الخصوص، قد تغيّر الأحداث تصوّرات الشعب وآراءه، وكذلك البيئة السياسيّة، بين عشية وضحاها.

إذا كانت الدراسة الاستقصائية العلميّة ستجرى مرّة واحدة فقط، فقد تعود بأكبر فائدة إذا أجريت بعد تقديم برامج تربية مدنيّة، وبعد توزيع مشروع الدستور على الشعب. وإذا كان سيُجرى استفتاء على مشروع الدستور، فإنّ الدراسة الاستقصائية يمكن أن تبيّن للقائمين على وضع الدستور جوانب الاختلاف القويّة مع مشروع الدستور، وتوفّر لهم فرصة لتفسير مشروع الدستور أو تنقيحه، ليتسنى قبول الدستور.

وقد يكون إجراء دراسة استقصائية علمية غير ممكن. ففي البلدان الخارجة من نزاع على وجه الخصوص، نادرًا ما تتوافر بيانات ديمغرافية دقيقة عن عدد الأسر المعيشية في البلد وعدد مواطني فئاتٍ معيّنة، أو مجموعاتٍ محليّة معيّنة. وقد يكون ملايين الناس مشرّدين خارج البلد، وقد يكون العنف ما يزال منتشرًا على نطاق واسع، ما يستبعد فئاتٍ معيّنة من السكّان من الدراسة الاستقصائية. ببساطة، قد يتعذر الحصول على عينة ممثلة للآراء.

يتطلّب إجراء دراسة استقصائية احتمالية جيّدة التعاقد مع خبراء لضمان تصميم العينة بطريقة علمية. وحيثما وجد عددٌ كبيرٌ من المواطنين الأميين أو أشباه الأميين، قد يتعين إجراء مقابلاتٍ لضمان أن تكون الدراسة الاستقصائية شاملة. وينبغي تجريب الأسئلة مقدّمًا للتأكد من أن الذين سيجيبون عنها سيفهمونها جيّدًا، وأنها لا توجههم أو تؤثر فيهم لإعطاء إجاباتٍ معيّنة.

من المهم فهم محدودية الدراسات الاستقصائية. فإجراء استبانة هاتفية (عن طريق اختيار أرقام الهواتف عشوائياً للاتصال بأصحابها) قد لا يكون ممثلاً إذا كانت لا توجد هواتف لدى جميع المواطنين، كما أن المهنيين المشغولين قد يتقاعسون عن الإجابة. وغالباً ما تُجرى الدراسات الاستقصائية في المدن الكبرى، أو بلغة واحدة فقط. هذه العوامل قد تؤدي إلى نتائج مشوهة، لا تعكس آراء الشعب ككل. ولا يمكن التغلب على جميع هذه الاعتراضات إلا بزيادة تكاليف الدراسة.

## الإطار ٩.١. مزالق يتعين تجنبها عند استخدام استبانات المتطوعين: حالة العراق (عام ٢٠٠٥)

في العراق، استبعد المواطنون الأميون إلى حد كبير من دراسة استقصائية، لأنهم لم يستطيعوا تعبئة نماذج الاستبانة، مع أنه لم تكن هناك أية وسيلة أخرى لاستطلاع آرائهم. ولم تقدم أية برامج تربية وطنية قبل توزيع الاستبانات، ولم يجر تجريب محتويات الاستبانة مقدماً. وقد استطاعت النخب المتعلمة في العراق فهم الاستبانات، ولكن عدداً قليلاً فقط من غير النخب المتعلمة استطاع فهمها. ومال توزيع الاستبانات ميلاً شديداً لمصلحة المناطق التي يسكنها الشيعة في البلد. ولم تبذل أية جهود استثنائية للوصول إلى المرأة، وأتضح أنه تم جمع أكثر من مئة ألف استبانة، وأن نسبة صغيرة منها فقط كانت من المجموعتين الرئيسيتين الأخرين (الأكراد والسنة). ومع أنه كان واضحاً أن الآراء لا تمثل البلد بأسره، فإن هذا لم يكن له تأثير يذكر، لأن الآراء أعطيت للقائمين على وضع الدستور متأخرة إلى حد لم يسمح بالنظر فيها أثناء عملية اتخاذ القرارات (انظر مورو ٢٠١٠).

### استبانات المتطوعين

مالت الدراسات الاستقصائية القائمة على الاستبانة إلى استهداف الأشخاص الذين لديهم استعداد كافٍ للمشاركة (وقد حدث هذا في أفغانستان وأوغندا وبنغلاديش ونيبال). ويبدو أنه لا يوجد في أميركا اللاتينية تقليد إرسال استبانات إلى المتطوعين في شأن عملية وضع الدستور.

ومع أن بعض هيئات وضع الدساتير حاولت توزيع الاستبانات على نطاق واسع، وأجرت تحليلاً إحصائياً لنتائج استبانات المتطوعين هذه، فإن النتائج لم تمثل تمثيلاً دقيقاً آراء الشعب ككل. ولا يجوز الادعاء بأن ٨٠ في المئة من شعب بلد ما يدعمون فكرة دستورية معينة ببساطة، لأن ٨٠ في المئة من المتطوعين الذين أجابوا عن الاستبانة أيّدوا ذلك الرأي. من الجائز أيضاً أن ٦٠ في المئة من الشعب لا يعرفون شيئاً عن الدستور أو العملية، أو أنهم لا يكثرثون بهما. لذلك، ليس من الحكمة استخدام هذا الأسلوب وحده للتشاور مع الشعب.

### التقارير عن الدراسات الاستقصائية

ينبغي للتقارير عن نتائج دراسة استقصائية أن تصف المنهجية التي استخدمت، وعدد الأشخاص الذين شملتهم الدراسة، وأن تورد الأسئلة التي وجهت جنباً إلى جنب مع الإحصاءات التي تم جمعها. وإذا كانت الإحصاءات غير ممثلة، فينبغي تفسير ذلك، بالإضافة إلى معلومات تبين كيفية استخدام الآراء.

ينبغي تدقيق تقارير الدراسات الاستقصائية بعناية. فعلى سبيل المثال، ذكرت الصحافة أن دراسة استقصائية في كينيا عن مواقف الناس من الإجهاد بنيت أن حوالي ٨٠ في المئة من الشعب يعارضون الإجهاد، وعرضت



لوحة إلكترونية هذه «الحقيقة» للشعب. بعد ذلك بوقت قصير، أوضح أحد أعضاء الشركة التي أجرت الدراسة الاستقصائية في الصحافة أن الناس سُئلوا أيضًا عما إذا كانوا يحبذون الإجهاض في عددٍ من الحالات المحددة (مثل الاغتصاب)، وانخفضت نسبة الذين ظلوا يعارضون الإجهاض في آية ظروف إلى ١٨ في المئة.

### ملاحظات عملية في شأن الدراسات الاستقصائية

- تصاغ الأسئلة بحيث يسهل فهمها، وتجرب مقدّما على جمهورٍ محدّد.
- أعط مجالاً لتقديم إجابات مكتوبة، وضع دراسة استقصائية قصيرة، واطرك مساحة ليضيف المجيبون مسائل أخرى؛
- قم بإعداد الأسئلة بجميع اللغات ذات الصلة.
- قدم تعليمات في شأن تعبئة النماذج؛ وشرح عملية وضع الدستور، ودور الاستبانة، وكيفية استخدام الآراء، وما المعلومات التي ستنتج من الدراسة.
- استخدم ترتيباً منطقيّاً، وضع المسائل المهمّة في البداية؛ وإذا لم يكن الأمن يمثّل مشكلة، اطلب المعلومات الشخصية ذات الصلة، مثل السن والأصل العرقي، ومنطقة الإقامة في البلد.
- اذكر إذا كانت الإجابات عن أسئلة الاستبانة سيجري إعلانها (مثلاً ستوضع على الموقع الرسمي على الإنترنت)، وأعط خياراً للمجيبين بالأ تذكّر أسماؤهم.
- أعط الشعب أسبوعين على الأقلّ لقراءة الاستبانة وتعبئة نماذجها، (وهذا الشرط الخاصّ بالوقت لا ينطبق على استبانة دراسة استقصائية علمية).
- يسر عملية إعادة الاستبانة، عن طريق الإنترنت، أو من خلال البريد، أو بوضعها في صندوق مخصّص، أو إعادتها إلى مكتبٍ محدّد، أو تقديمها في اجتماعٍ تشاوري مع الشعب.

### استخدام اجتماعات المشاورات العامة وجهًا لوجه

ينطوي هذا الأسلوب على احتمال تشجيع عملية تتسم بقدر أكبر من التداول والانفتاح. ويمكن القائمين على وضع الدستور من الاستماع مباشرةً إلى الآراء والاهتمامات، وقد يكون هذا هو الأهم. وناقش في ما يلي أربعة أنواع من المشاورات الشعبية وجهًا لوجه:

- اجتماعات تشاور شعبية (مفتوحة لأي مشارك)؛
- مجموعات التركيز؛
- اجتماعات مع مجموعات قطاعية (مثلاً: النساء، القادة في قطاع الأعمال، الرّحل، الشباب)؛
- اجتماعات تناقش موضوعات معينة (مثلاً: حقوق الإنسان، أو القضاء، أو حقوق ملكية الأراضي).

بغض النظر عن نوع المشاورات الشعبية التي يجري تنظيمها في البلدان الخارجة من النزاع أو المجتمعات التي تعاني الانقسامات، كثيرًا ما تشتمل التحدّيات التي تجابه القائمين على العملية على نزاعٍ عنيفٍ مستمرّ، أو احتمال حدوث نزاع، وارتفاع معدلات الأمية، وعدم الثقة بالعمليات الرسمية، وكذلك محدودية الموارد ورداءة قنوات الاتصال أو عدم كفاية المواصلات. تتناول المناقشة التالية الأساليب التي استُخدمت في العمليات السابقة لتنظيم أنواع مختلفة من هذه الاجتماعات، وكيفية معالجتها لبعض العقبات الشائعة.

## اجتماعات المشاورات العامّة

في العمليّات التي اتسمت بمشاركة واسعة النطاق، عُقدت اجتماعاتٌ شعبيّة في جميع أنحاء البلد، وفي أماكن الشتات التي توجد فيها أعدادٌ كبيرة من سكّان البلد. استثمر ذلك القائمون على وضع الدستور -معظمهم مفوضون دستوريّون- في تنظيم مئات الاجتماعات، وإشراك عشرات آلاف المواطنين (مثلاً: في بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥]، وأوغندا [١٩٩٥]، وجنوب أفريقيا [١٩٩٦]، ورواندا [٢٠٠٣]، وكينيا [٢٠٠٥]). وفي العادة، يكون لدى أعضاء مجموعات النخبة أساليب لإدخال آرائهم في العمليّة للتأكد من سماع أصواتهم. لهذا السبب شدّد كثير من واضعي الدساتير على استخدام الموارد المتاحة لإجراء مشاورات شعبيّة، للوصول إلى المهمّشين والمحرومين، لتمكينهم، وسماع أصواتهم، وإشراكهم في الحوار الموجه للمصالحة.

وكما لوحظ أعلاه، استُخدمت أحياناً أسئلة توجيهيّة لتحديد إطار المناقشة. قبل إعداد مشروع الدستور، ينبغي أن تكون الاجتماعات الشعبيّة مفتوحة لمناقشة أي موضوع، إلا إذا كانت هناك إصلاحات معيّنة قد استبعدت بالفعل (مثلاً: بموجب الولاية القانونيّة للعمليّة). خصّصت إريتريا فترة أربعة أشهر لعقد اجتماعات شعبيّة شاملة في شأن مجموعة اقتراحات وزعت على نطاق واسع، واستهلت الاجتماعات بتقديم المقترحات، تلتها فترة للأسئلة والإجابات وتبادل الآراء. تم تسجيل الأسئلة وتحليلها وفقاً للمعلومات الشخصية. وقد عقد ١٧٥ اجتماعاً، مدّة كل منها حوالي ثلاث ساعات. وكثيراً ما استلهم المفوضون الدستوريّون حكمة الآراء التي قدّمت. وفي بعض البلدان التي تمر بمرحلة التعافي من النزاع بل حتّى من الأعمال الوحشيّة، قد تلزم أولاً عمليّة شعبيّة من نوع آخر، تمكّن الشعب من بدء الحديث بصورة مفتوحة عن تجاربه في تلك الظروف (شكل ما من «يوم الحساب»)، وإلا فإن أول محاولة لإجراء مشاوراتٍ شعبيّة قد تسفر عن آراء غير طموحة، بل تركّز -بدلاً من ذلك- على الماضي.

من شروط عقد اجتماعات شعبيّة مفتوحة توفير بيئة آمنة أولاً. ففي عام ٢٠١٠ هُوجم مشاركون في اجتماعاتٍ للمشاورات الشعبيّة في زيمبابوي (للاطلاع على مناقشة مسائل الأمن، انظر الجزء ٢.٣.١٠). ويجب أن تشجع الاجتماعات أيضاً التعبير عن الرأي بحريّة. وكما أُشير سابقاً، قد يلزم عقد اجتماعاتٍ منفصلةٍ لبعض المجموعات (مثلاً: النساء، والشباب إذا كانوا غير قادرين على التعبير عن آرائهم علانية).

أكّد أعضاء اللجنة الدستوريّة في كل من أوغندا [١٩٩٥] وكينيا [٢٠٠٥] للشعب أن كل هم من همومهم أو تجربة من تجاربهم تمثّل مسألة دستوريّة مهمّة. وفي عمليّات أخرى، لم يحسن القائمون على وضع الدستور الاستماع، ففي تيمور-ليشتي [٢٠٠٣] علّق بعض القائمين على وضع الدستور بالقول: إن الآراء التي أعرب عنها ليست مسائل دستوريّة، ويعزى ذلك بصورةٍ أساسيّة إلى أن القائمين على وضع الدستور لم يفهموا سبب أهميّة الاستماع إلى آراء الشعب للتأكد من أن الدستور يجسّد، إلى أقصى حدّ ممكن، اهتمامات الشعب أو طموحاته، ويعالج المشاكل المهمّة. ففي كينيا مثلاً، شكت نسبة كبيرة من السكّان عدم الحصول على الدواء، وبيّنت بحوث اللجنة الدستوريّة أن هذه المسألة تتعلّق بالحاجة إلى رعاية صحيّة لامركزيّة محسنة، وأبلغت هذه النتيجة إلى المشاركين.

كما أن الآراء التي تبدو «خارج الموضوع» ينبغي أن تسجل بعناية أيضاً، بسبب ما قد يكون وراء الاهتمامات أو الرغبات التي يتمّ التعبير عنها من أشياء خفيّة. في بوغانفيل [٢٠٠٤] مثلاً، شكّا الرجال بصورةٍ عامّة ارتداء النساء

«بنطلونات لها ستّة جيوب» (فقد نُظِرَ إلى هذه المسألة على أن المرأة ترتدي زيّ الرجل، متجاهلةً ما نظر إليه بعض الوجهاء على أنّه فروقٌ رئيسيّة قائمة على الثقافة في الدور الاجتماعيّ وأدوارٍ أخرى لكل من الرجل والمرأة)، ولم تؤدّ هذه الاهتمامات إلى جعل اللجنة الدستوريّة تعدّ ارتداء المرأة للبنطلون عملاً غير دستوريّ، بل دفعتها إلى أن تُدرج في الدستور مزيداً من شروط المساواة الشاملة بين الجنسين، بغرض مكافحة التمييز ضدّ المرأة الذي سمعوا عنه أثناء المشاورات الشعبيّة. باختصار، تساعد المشاورات الشعبيّة القائمين على وضع الدستور على فهم مواقف الشعب ومعتقداته وطموحاته على نحو أفضل.

للمساعدة في عقد اجتماعات في أماكن نائية، أنشأ القائمون على وضع الدستور مكاتب في المناطق أو الأقاليم (على سبيل المثال، في أفغانستان [٢٠٠٤]، وكينيا [٢٠٠٥]). وفي أفغانستان أنشئت مكاتب أيضاً في باكستان وإيران لتيسير عقد اجتماعات للسكان الذين يعيشون في الشتات. وفي جنوب أفريقيا عمل موظفو الأمانة العامّة بتعاونٍ وثيقٍ مع القادة المحليّين والمجتمع المدنيّ لتنظيم الاجتماعات. وفي كينيا زارت اللجنة الدستوريّة جميع الدوائر الانتخابيّة التي بلغ عددها ٢٤٢ دائرة وأنشأت لجاناً دستوريّة في كلّ منها. تألفت كل لجنة من عشرة أشخاص، ثلاثة منهم بحكم وظائفهم: عضوٌ محليّ في البرلمان، ورئيس مجلس المقاطعة التي توجد فيها الدائرة الانتخابيّة، ومنسق المنطقة. وتم اختيار أعضاء كل لجنة، بحيث تمثل سكان الدائرة الانتخابيّة إلى أقصى حدٍّ ممكن. وتمت التوصية بأن يخصّص للمرأة ثلث مقاعد عضويّة اللجنة. وأنشأت اللجنة أيضاً مكاتب على مستوى المناطق لتيسير المشاورات العامّة.

في جنوب أفريقيا [١٩٩٦] طُلب من اللجنة الدستوريّة (ريفيز) مراجعة دستور عام ١٩٩٠. وأجريت مشاورات شعبيّة ساعد فيها الزعماء المحليّون والمجتمع المدنيّ عن طريق تنظيم المواصلات، لإيصال الناس إلى مواقع مركزيّة لعقد الاجتماعات. وفي أفغانستان [٢٠٠٤]، تعيّن على الناس أن يذهبوا إلى الاجتماعات كلّ بطريقته، وسافر بعضهم عدة أيام للوصول إلى أماكن الاجتماعات، وكان ضرورياً أحياناً توفير الطعام في الاجتماعات لذوي الدخل المتدنيّ الذين جاؤوا من أماكن بعيدة لحضور الاجتماعات.

في فيجي [١٩٩٧] عقدت مشاورات شعبيّة في شأن كينيّة إصلاح الدستور، لكن من دون إعداد الشعب عبر برنامج للتربية المدنيّة. وبيّنت محاضرات الاجتماعات قلة الآراء التي كان أصحابها يفهمون دستور عام ١٩٩٠، أو الحكم الدستوريّ. وقال أحد ممثلي المنتدى الاستشاري للمرأة: «لم نحصل على نسخة من الدستور، وطلبنا من مسؤول المنطقة نسخة إضافية لنتمكن من الاقتباس من الأجزاء أو الأحكام التي تعالج هذه المسألة ولكن لم تكن لديه نسخة» (Le Roy ٢٠١٠).

في بيئة ما بعد النزاع أو المرحلة الانتقاليّة ينظر في العادة إلى الدولة بعدم ثقة. وقد يتعيّن على القائمين على وضع الدستور إقناع الشعب بأن جهودهم صادقة. علّقت امرأة في فيجي بالقول: «ظن بعض أعمامي أنّه [اجتماع المشاورات العامّة] ربّما يكون للسلادة الذين نعرفهم، ولن يكون للناس العاديين أي رأي، وذهابهم إلى الاجتماع والجلوس والاستماع سيكون مضيعةً للوقت لأن أصواتهم لن تسمع على أي حال» (Le Roy ٢٠١٠). وقبل أن تشنّ جنوب إفريقيا حملتها الضخمة للتوعية بالمشاورات الشعبيّة، شكك معظم المواطنين في ما إذا كانت آراؤهم ستؤخذ في الاعتبار بصورةٍ جديّة. حيثما كانت هذه المخاوف محتملة، ينبغي أن يشرح القائمون على وضع الدستور أسلوب سير العمليّة وكيف سيتم أخذ الآراء وتسجيلها والنظر فيها.

بذلت بضعة بلدان جهودًا كبيرةً لتوفير معلومات تتعلق بالآراء التي يتم الحصول عليها، ما يعزز أيضًا مصداقية العملية، ويشجع آخرين على المشاركة. وقد أشير أعلاه إلى مثال كينيا [٢٠٠٥] حيث تلقت كل دائرة انتخابية تقريرًا عن الاجتماعات الشعبية التي عقدت فيها وتسنى لها إدخال توصيات بصورة رسمية. وفضلًا عن ذلك، أوضح تقرير أصدرته اللجنة الكينية لاستعراض الدستور في وقت لاحق كيف أخذت الآراء في الاعتبار وأدمجت في الدستور. إلا أن بلدانًا عديدة أخرى لم تبذل أية جهودٍ لتوفير معلومات تتعلق بالآراء التي جمعت. ففي كولومبيا [١٩٩١] وإكوادور [١٩٩٨] وفنزويلا [١٩٩٩] وبوليفيا [٢٠٠٩] أرسلت الآراء إلى اللجان الدستورية ولكن لم يبذل أي جهدٍ للاتصال بالمشاركين لمعرفة ما إذا كان قد جرى التعبير عن آرائهم بدقة أو كيف أخذت هذه الآراء في الاعتبار.

## مجموعات التركيز

مجموعات التركيز هي مجموعات مناقشةٍ تتقيد بجدول أعمالٍ محددٍ ويدير مناقشاتها ميسر. لكي تكون فعالة، تُبقى هذه المجموعات صغيرة؛ حيث تضم ستة أشخاص إلى عشرة، وتصمم المناقشات والتفاعل بين المشاركين لتوفير رؤية متعمقة لآراء المشاركين، وما يكمن وراءها من أفكار ومشاعر. ويصمم تحليل النتائج لمساعدة صانعي القرار في اختبار افتراضاتهم وأخذ آراء الشعب واهتماماته في الاعتبار في وضع الدستور. وإذا كان اهتمام مجموعات التركيز منصبًا على كيفية وضع الدستور، فإن المواقف التي يعبر عنها يمكن أن تساعد القائمين على وضع الدستور في تحسين تصميم العملية، وضمان معالجة الاهتمامات في مرحلة مبكرة.

قد تتوافر لمجموعات التركيز فرصةٌ للتعرف بتعقيدات المناقشة الدستورية وتشجيع عقد مناقشاتٍ ثرية، أفضل من الفرصة التي يتيحها استطلاع الآراء أو الدراسات الاستقصائية، إلا أن مجموعات التركيز، شأنها شأن الاستبانات، تستطيع التعبير عن العملية في لحظةٍ معينة فقط. نتيجة لذلك، لكي تثبت هذه المجموعات فائدتها لصانعي القرار، قد يتعين عليها أن تعقد اجتماعاتٍ دوريةً لأن آراء الشعب يمكن أن تتغير أثناء مراحل العملية نتيجة الحوار الشعبي، أو عوامل أخرى في عملية ديناميّة.

على نقيض الدراسات الاستقصائية الاحتمالية، تمثل مجموعات التركيز أسلوب بحثٍ نوعي. ونظرًا إلى أنه يتم الحصول على الآراء من عددٍ صغيرٍ (يتوقف على عدد المجموعات التي تنظم)، فإنها لا تعدّ إحصائيًا عينة ممثلة للسكان ككل. وقد استخدمت منظمات - مثل إنتربريس، والمعهد الديمقراطي الوطني - هذا الأسلوب لتقديم معلومات لصانعي القرار في أماكن مثل إسرائيل وتيمور-ليشتي والسودان.

في حدود ما نعلم، لم يستخدم القائمون على وضع الدستور هذا النوع من النهج (مع أن مجموعات التركيز التي أنشأها المعهد الديمقراطي الوطني في الصومال كانت جزءًا من عملية نسقتها الأمم المتحدة لأن اللجنة الدستورية لم تتمكن من إنشاء مجموعات تركيزٍ خاصة بها). كالعادة، شددت العملية الرسمية على تنظيم اجتماعاتٍ أكبر، ولم يكن الميسرون مدربين على استخدام المناقشة للتعلم في تعرف الاهتمامات الحقيقية المتعلقة بالمسائل الدستورية تحديدًا. قد يعزى ذلك إلى التركيز على إشراك أعداد كبيرة بدلاً من التركيز على استطلاع ما يمكن أن تتمخض عنه مناقشات المجموعات الصغيرة على هيئة بحث للمهمة قيد النظر.

في المجتمعات التي تعاني انقسامات عميقة، قد تكون مجموعات التركيز خطوة أولى مفيدة لفهم آراء مختلف المجموعات قبل الشروع في عملية للتربية المدنية تكون أكثر انفتاحًا، وحوار قد يغذي النزاع إن لم يأخذ في الحسبان أولاً ماجريّات الأحداث في البلد. على سبيل المثال، يمكن في البداية عقد اجتماعات لمجموعات تركيز متجانسة. وقد يكون هذا الأسلوب فعالاً أيضًا في البيئات غير الآمنة حينما تكون الاجتماعات الشعبية المفتوحة عرضةً لأخطارٍ أو أعمال هجوميّة.

## عقد اجتماعات مع مجموعات قطاعية

تعقد هذه الاجتماعات لفهم اهتمامات مجموعات معيّنة وآرائها، مثل القادة في مجال الأعمال، والأحزاب السياسيّة، ووسائل الإعلام، والرّحل، والنساء، والشباب. وتكون هذه في العادة اجتماعات تشاورٍ شعبية تضم مجموعات كبيرة، لكنّها قد تنظّم أيضًا على هيئة مجموعات تركيز. هناك بعض الآراء التي قد لا يعبر عنها في اجتماعات شعبية مفتوحة. فعلى سبيل المثال، نادرًا ما تتكلم المرأة في إريتريا في الاجتماعات العامّة. وفي بيئات أخرى، قد لا يجذب الشباب الحديث في حضور كبار السن من مجتمعهم. وقد تساعد اجتماعات المجموعات القطاعية في التأكد من أنّه تم الإصغاء إلى جميع الأصوات وأنّها أخذت في الاعتبار.

إذا كان للقادة المحليين تأثير كبير في وجهات نظر المجموعات المحليّة وآرائها، فإن عقد اجتماعات لمجموعات قطاعية قد يساعد القائمين على وضع الدستور في فهم نظرة الشعب إلى العملية، وما الرسائل التي ستنتقل من القادة إلى الشعب. يصدق هذا القول بصورة خاصة على المجتمعات القبلية. يمكن أن يتمخض العمل مع القادة المحليين الرئيسيين أو قادة المجتمعات المحليّة لتنظيم اجتماعات مشاورات شعبية موسّعة عن قدر أكبر من المصداقية للعملية، والمشاركة الشعبية فيها.

نظرًا إلى انعدام الأمن في أفغانستان [٢٠٠٤]، لم تنظّم اجتماعات شعبية. بدلاً من ذلك، نُظمت اجتماعات للذين وجهت إليهم دعوات فقط وركّزت على تلقي آراء مجموعات معيّنة، من بينها مجموعات المشرّدين داخليًا والأقليات الدينية. وبالمثل، حدّدت اللجنة في بونتلاند [٢٠٠٩] مجموعةً محدّدة من ذوي المصلحة ليقدموا مدخلات لمشروع الدستور دون الوطني. ضمت هذه المجموعة:

- الحكّام، ورؤساء البلديات، ومسؤولي وزارتي الداخلية والحكم المحلي؛
- المجتمع المدني، والمنظمات الكبيرة، وقادة قطاع الأعمال؛
- القادة التقليديين والدينيين.

زوّد المشاركون قبل كل اجتماع، نسخة من مشروع الدستور المنقّح، وطُلب منهم تحديد موادّ معيّنة للمناقشة أو التعديل أو الحذف؛ وأن يحدّدوا الثغرات؛ ويقترحوا تحسينات في صياغة مشروع الدستور. وافتتح كل اجتماع بعرض من المستشار القانوني في شأن المحتوى العام لمشروع الدستور والعملية التي أعد بها. ونُظمت ملاحظات المشاركين ومدخلاتهم، وسجلت في مصفوفة استخدمتها اللجنة لوضع مشروع الدستور في صيغته النهائية في ما بعد. مالت المشاركات إلى تمثيل الفئة التي ينتمي إليها الأفراد الذين قدّموها. من الأمثلة على ذلك زيادة الاستقلال الذاتي عن الحكومة المركزيّة، بما في ذلك الوصول إلى الموارد التي تولدها المصادر الطبيعيّة؛ وحقوق المرأة؛ والتعليم؛ والتمكين السياسي والاقتصادي.

إضافة إلى تنظيم اجتماعاتٍ شعبيةٍ مفتوحةٍ في جميع أنحاء البلد، نظّمت الجمعية التأسيسية في جنوب إفريقيا «جلسات استماع عامّة للقطاع الوطني»، وفي هذه الاجتماعات، التقى الأعضاء مع مجموعات وطنية من «ذوي المصالح»، مثل: المرأة، وقادة قطاع الأعمال، والمنظمات الدينية، للحصول على مدخلات في شأن مسائلٍ محدّدة تهم هذه المجموعات. إلّا أن اللجان الفرعية التابعة للجمعية التأسيسية في البرازيل [١٩٨٨] نظّمت جلسات استماع لمجموعات المصالح الخاصّة فقط، بما فيها مجموعات الناشطين في مجال البيئة ومجموعات العمال والسكّان الأصليين، وحتىّ الخدم. وكانت الأحزاب السياسية سيئة التنظيم، وناضلت مجموعات المصالح الخاصّة بشدة لتجسيد مصالحها في الدستور. وربّما كان من جوانب ضعف عمليّة البرازيل أن أعضاء الجمعية التأسيسية لم يسافروا أيضًا إلى جميع أنحاء البلد ولم يستمعوا إلى آراء الشعب مباشرة. وربّما يكون هذا الإهمال قد أدّى إلى عمليّة لم يتمّ التداول في شأنها كما يجب، وغلب عليها طابع تجميع مصالح ضيقة وقصيرة الأجل.

## الاجتماعات الموضوعاتيّة

في كثير من بلدان الأنديز، مثل كولومبيا [١٩٩١]، وإكوادور [١٩٩٨]، وبوليفيا [٢٠٠٩]، نظّمت اجتماعات التشاور الشعبيّة على أساس مسائلٍ مواضيعيّة عكست التنظيم الداخلي للجمعيات التأسيسية. وفي الحقيقة، نظّمت هذه الاجتماعات في أغلب الأحيان لجان تابعة للجمعيات التأسيسية تُعنى بمواضيع معيّنة. وعقدت اللجان تجمعات شعبية لمناقشة مواضيع محدّدة، مثل حقوق الإنسان أو القضاء. وكانت هذه طريقة جيّدة للمساعدة في التأكّد من أن الذين يعالجون موضوعًا معيّنًا قد استمعوا إلى الآراء في شأن هذا الموضوع. ولكن، إذا كان هذا هو النوع الوحيد من الاجتماعات المعقودة، فإن المشاورات الشعبيّة قد لا تشجّع عامّة الشعب على حضورها لأن اهتمام الناس بإبداء آرائهم في شأن أسلوب تنظيم القضاء، مثلاً، قد يكون أقلّ من اهتمامهم بالحديث عن اهتماماتهم وطموحاتهم العامّة. ويميل المجتمع المدنيّ إلى أن يكون أكثر مشاركة.

## ملاحظات عمليّة لتنظيم جميع أنواع الاجتماعات وجهًا لوجه

- الإخطار مبكرًا بعقد الاجتماعات، من خلال القادة المحليين، ووسائط الإعلام، ومكاتب المقاطعات، والوسائل الأخرى؛
- إذا كانت توجد مسائل محدّدة تسعى الاجتماعات لمعرفة الآراء في شأنها، فاشرح هذه المسائل، وأبلغ المشاركين قبل الاجتماع بوقتٍ كافٍ ليتمكّنوا من الاستعداد؛
- تأكّد من أن المشاركين حصلوا مسبقًا على نسخ من أيّة وثائق ستناقش في المشاورات الشعبيّة (كالأسئلة التوجيهيّة) بجميع اللغات ذات الصلة، وبصيغةٍ تتجنّب استخدام الاصطلاحات القانونيّة؛
- درّب الميسرين بصفة خاصّة على أسلوب معالجة النزاعات وتشجيع الحوار (لاسيما إذا كانت توجد أهداف رئيسيّة، كما هو الحال مثلاً في مجتمعٍ يعاني انقسامات، أو خارجٍ من نزاع)؛
- حاول أن تتأكّد من تحقيق توازنٍ في المشاورات الشعبيّة بين القائمين على وضع الدستور والميسرين والجهات الفاعلة الرسميّة الرئيسيّة الأخرى إلى أقصى حدٍّ ممكن، مع الاهتمام بالتوازن بين الجنسين، وعلى أساس السن والعرق، وأي عامل تنوّع مهمّ آخر؛

- سجّل معلومات المشاركين الشخصية الضرورية، إلا إذا كانت هذه المعلومات ستؤدي إلى شعور الذين يقدمون آراءهم بالخوف؛
- قم بعرض جدول الأعمال، وقدم جميع الميسرين والمتكلمين، وشرح دور الأعضاء الآخرين الموجودين، كالذين يسجلون ما يدور في المشاورات الشعبية؛
- اشرح أهداف المشاورات الشعبية، والوقت المحدد لكل متكلم، وكيف يتفق هذا الاجتماع مع المناقشات الأوسع في شأن الدستور، وكيف سيتم الحصول على الآراء الشعبية وتسجيلها واستخدامها، وكيف ستوفر المعلومات المتعلقة بها؛
- سجّل جميع الآراء بعناية؛
- خصّص وقتاً للأسئلة والإجابات المتعلقة بالمشاورات الشعبية، أو للحوار العام والمناقشة العامة؛
- وفر مترجمين فوريين إذا اقتضى الأمر، بمن فيهم مترجمون بلغة الإشارة.

## استخدام الفيديو لتيسير المشاورات الشعبية

- تستخدم إنترنيس بصورة منتظمة شرطة الفيديو في عملها في ميدان بناء السلام، ولكن حسب علمنا لم تستخدم شرطة الفيديو في عملية وضع دستور. استخدام شرطة الفيديو بعناية - وربما بأسلوب إبداعي - في مختلف مراحل عمليات التشاور قد يعود بالفوائد الآتية على عملية للمشاورات الشعبية:
- يمكن تبادلها بين جميع القائمين على وضع الدستور، وإحدى الفوائد الرئيسية لعملية المشاورات الشعبية أن القائمين على إعداد الدستور يستطيعون أن يروا ويسمعوا بأنفسهم اهتمامات الشعب من مختلف أنحاء البلد، ومن مختلف المجموعات والمجتمعات المحلية، ولكن نادراً ما يتوافر وقت كافٍ للأعضاء لیسافروا إلى جميع أنحاء البلد. ويمكن للقطات الفيديو أن تصوّر جوهر الاجتماعات في جميع المناطق، وتوفر للأعضاء الذين لم يحضروا هذه الاجتماعات مزايا الاستماع إلى وجهة نظر أوسع، أو إذا كانت هناك مجموعة خارجية تنظم الاجتماعات، فيمكنها أن تصوّر فيلماً وتنسق صور الاجتماعات التي ستقاسمها مع الهيئة الرسمية.
  - أداة استعداد للميسرين، ففي مرحلة التجريب، يمكن استخدام لقطات الفيديو لمعرفة كيف يمكن تحسين اجتماعات مجموعات التركيز أو الاجتماعات الشعبية. ويمكن أن تستخدم أيضاً كأداة تدريب لتعزيز تحسين مهارة ميسرين آخرين.
  - تعزز الحوار بين المجموعات. فمشاهدة لقطات لفئة أو مجموعة محلية تناقش مسائل دستورية قد تشجع على المناقشة في مكان آخر. وإذا كانت توجد أسباب جغرافية أو اجتماعية أو سياسية تحول دون تواصل المجموعات المختلفة، فإن عرض صور لمحادثات مجموعة مع مجموعة أخرى يمكن أن يولد تجربة الاستماع إلى المجموعة الأخرى وربما رؤية الجانب الإنساني في هذه المجموعة. وبحسب ما هو مناسب وممكن في وقت ما، يمكن أن تتحوّل لقطات الفيديو لمحادثات داخل المجموعة تدريجياً إلى «حوار غير مباشر»، ويمكن أن يبسر التوثيق بالفيديو تبادل الآراء بين اللاجئين والآخرين الموجودين في الشتات. وعرض لقطات فيديو لآخرين يناقشون مسائل دستورية - ولو كانت مسائل حساسة - يمكن أن يشجع على المشاركة مجموعات ربما كانت تنظر إلى عملية وضع الدستور على أنها شيء من اختصاص «النخبة» فقط.

• تمكن الرأي العام من مقابلة جمهور نخبة اجتماعية سياسية، والعكس بالعكس، فالنخبة من سكان المناطق المدنية التي لا تشارك في المشاورات الشعبية، قد لا تتاح لها فرص للاستماع إلى آراء المحرومين أو الأقليات أو المواطنين الذين يسكنون في الريف. وفي الأماكن التي لا تصل فيها وسائل الإعلام بعيداً أو لا تنشر إلا الأشياء «الرسمية»، يمكن تبادل المقابلات والمناقشات بين المجموعات المختلفة المسجلة على أشرطة فيديو.

• تشرك القائمين على وضع الدستور في المشاورات الشعبية. فإذا لم يشارك القائمون على وضع الدستور في عملية المشاورات العامة، فإنهم قد يميلون إلى تجاهل نتائج العملية. قيل إن القياديين في الجمعية التأسيسية في تيمور-ليشتي لم يثقوا بدقة التقارير التي أعدت عن عملية التشاور الشعبية التي تمت قبل انتخاب الجمعية التأسيسية، أو كانوا قلقين من أنه تم التلاعب بالتقارير. في حالة كهذه، يمكن أن توضح لقطات الفيديو أن الآراء الشعبية التي أعربت عنها فئات مختلفة من المجتمع جرى تسجيلها ونقلها بدقة.

• توثق تأثير الحوار. الفيديو أقوى وسيلة لإظهار أنواع التغييرات في المواقف والمنطق والتفاعل التي قد يساعد الحوار البناء على تحقيقها. وهذا يمكن استخدامه لإطلاع القائمين على وضع الدستور على اتجاه المناقشات الدستورية في المجموعات المحلية. ويمكن استخدام لقطات الفيديو كأداة لرصد عملية المشاركة وتقييمها.

• تُوجد سجلاً تاريخياً لعملية وضع الدستور. فوضع دستور جديد مناسبة تاريخية مهمة في تاريخ أي بلد. ويمكن استخدام سجل الحوار حول الدستور في متحف للدستور (انظر الجزء ٧.٣.٢)، أو في مؤسسات تعليمية أخرى.

يشمل استخدام الفيديو دائماً مشاكل ومخاطر. فعملية التصوير قد تخيف المشاركين، وقد تدفع الذين كانوا سيتكلمون إلى أن يلوذوا بالصمت. وقد يكون له أيضاً تأثير عكسي يدفع المشاركين إلى الحديث مطوّلاً، موجّهين حديثهم إلى الكاميرا. وقد تشكل خطراً أمنياً حقيقياً على المشاركين إذا كان التخويف أو الإكراه مشكلة في العملية. وقد يتعين البتّ مقدّماً إذا كان سيتم الإفصاح عن أماكن محدّدة للاجتماعات، وعن أسماء المتكلمين.

وإذا كانت مزايا استخدام الفيديو تفوق مخاطره، فيتعين اختيار أسلوب الإنتاج والإخراج طول فترة اهتمام الجمهور المتوقعة. بعض الحضور وقتهم ضيق، فينبغي إيصال الرسائل الرئيسية بسرعة. وبعضهم الآخر ليس مستعداً فحسب، بل تواق إلى مشاهدة فيلم طويل يوفر نطاقاً واسعاً من وجهات النظر الأكثر تعمقاً. ويمكن عمل أفلام بأطوال مختلفة للأغراض المختلفة. كيف سيتمّ البت في تحديد من الذين ستقدم آراؤهم؟

قد يتشكك المشاهدون إذا كانت الآراء المعروضة آراءً ممثلة. فإذا عرض الفيلم مجموعات مختلفة من القائمين على وضع الدستور تتشاور مع الشعب، فإن القائمين على وضع الدستور أنفسهم يمكن أن يوافقوا على أن جلسة المشاورات الشعبية المصورة تنقل فحوى المناقشات والآراء المعروضة.



## ٤.٢.٢ تلقي آراء الشعب وتحليلها

مهما يكن القرار الذي اتُخذ في شأن أساليب إجراء المشاورات، فإن آراء الشعب التي يتم الحصول عليها ينبغي أن يتم تناولها على نحوٍ شفافٍ ومسؤول، وأن يُنظر فيها بعناية. هذا يتطلب تخطيطاً مدروساً. وكثيراً ما يفاجأ القائمون على وضع الدستور بعدد المواطنين الذين شاركوا مشاركة فاعلة. وتؤدي بعض عمليات التشاور الشعبية إلى تقديم عددٍ كبير من الاقتراحات الشعبية التي قد تكون شفوية (مسجلة أثناء الاجتماعات وجهاً لوجه، أو من خطوط هواتف خاصة)، أو مكتوبة، أو قد تكون على هيئة استبانات أو التماسات أو مذكرات أو مشاريع دساتير. وبتوافر الخيار الأخير المتمثل في إرسال الملاحظات عن طريق الإنترنت أو الرسائل النصية، قد يصل عدد الاقتراحات المقدمة إلى مئات الآلاف.

قد تكون الاقتراحات المقدمة كتابةً مكوّنة من فقرة واحدة أو من مئات الصفحات. تلقت عمليات كثيرة آلاف الاقتراحات المكتوبة والشفوية، وعشرات الآلاف على هيئة استبانات. في أفغانستان [٢٠٠٤]، تجاوز مجموع المدخلات الشعبية مئة ألف اقتراح، وللتأكد من أن المسعى كان صادق النية في التشاور مع الشعب، ينبغي أن تكون هيئة وضع الدستور مستعدة جيداً لتسجيل نتائج المشاورات الشعبية وتنظيمها وتحليلها وتلخيصها، وإعداد تقارير عنها.

استخدام هذه الآراء مهمة كبيرة. وفي هذا القسم نبدأ بمناقشة قصيرة لتجربة عمليات وضع دساتير بذلت جهداً كبيراً لتلقي آراء الشعب. وبهذا العمل ناقش السبب الذي يجعل بعض العمليات التي تبذل جهداً للحصول على آراء الشعب لا تبذل إلاّ جهداً قليلاً لتحليل هذه الآراء أو استخدامها في اتخاذ القرارات المتعلقة بالدستور الجديد. وسنستفيد من تجربة العمليات التي قامت بتحليل آراء الشعب واستخدامها في اتخاذ القرارات، وعندها سنناقش:

- كيف تؤثر الأغراض المختلفة التي من أجلها تُلقي القائمون على وضع الدستور آراء الشعب واستخدامها، في العمل المتعلق بتلقي هذه الآراء وتحليلها؟
- نطاق من مسائل عامةٍ أخرى تتعلق بأسلوب تنظيم هيئات وضع الدساتير، العمل المتعلق بتلقي الآراء ومعالجتها؛
- التقارير التي تعدّها هيئات وضع الدساتير عن استخدامها لآراء الشعب.

### تجارب العمليات التي تم فيها تلقي آراء الشعب

استخدام هيئات وضع الدساتير آراء الشعب على نطاقٍ واسعٍ في اتخاذ القرارات في شأن الترتيبات الدستورية هو تطورٌ جديدٌ نسبياً. فحتى الستينات والسبعينات من القرن الماضي، كان ينظر إلى وضع الدساتير على أنه مسألة من اختصاص القادة السياسيين والخبراء بالمسائل الدستورية بصورة رئيسية. وقد حدث تغييرٌ كبيرٌ في الأعوام الثلاثين أو الأربعين الماضية، استند بصورة جزئية إلى توسيع مفاهيم حق الشعب في المشاركة.

مع ذلك، على كثرة ما استشير الشعب في السنوات الأخيرة، كانت الحالات التي جرى فيها تحليل الآراء المتلقاة بعناية واستخدامها في اتخاذ القرارات في شأن الدستور الجديد قليلة العدد. من أوائل هذه الحالات بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥].

ومن بين الحالات الأخرى أوغندا [١٩٩٥]، إريتريا [١٩٩٧]، ألبانيا [١٩٩٨]، بوغانفيل [٢٠٠٤]، كينيا [٢٠٠٥؛ و٢٠١٠]، ناورو [٢٠١٠].

تمت العمليّات التي بُذلت فيها أكبر الجهود لعقد مشاورات مع الشعب وتلقّي آرائه وتحليلها في معظم الأحيان في بلدان يقطن جزءٌ كبيرٌ من سكّانها في المناطق الريفيّة، وفي بلدان لا توجد فيها سبل راسخة بشكلٍ جيّد تمكّن من تجميع آراء الشعب بيسر من خلال هيئات ممثلة للشعب على نطاق واسع. وفي بلدان عديدة - لاسيّما البلدان المصنفة «متطوّرة جدّاً» نسبياً - توجد سبلٌ راسخة منذ مدّة طويلة يتمّ من خلالها الحصول على آراء الشعب في شأن المسائل المثيرة للجدل، من قبل هيئات يُنظر إليها على أنّها تمثّل - على نحوٍ مشروعٍ - رأي فئات الشعب الرئيسيّة، وقد تضمّ أجزاءً سياسيّة، ونقابات عمال، ومنظمات غير حكوميّة كبرى. وعندما توضع دساتير في هذه البلدان، قد تميل جميع الهيئات الممثلة للشعب - والشعب بصورة عامّة - إلى الافتراض أنّه سيجري اتّباع الأنماط المألوفة لتجميع الآراء. نتيجة لذلك، لا يربّح بذل جهودٍ تشاوريّة كبيرة لجمع الآراء وتحليلها. بدلاً من ذلك من المرجّح إجراء عمليّة محدودةٍ للتشاور مع الشعب، وفي بعض الحالات، قد تقتصر على إشراك فئاتٍ قليلةٍ من المنظمات الكبرى.

إضافة إلى ذلك، توجد عمليّات كثيرة يكون التركيز فيها على آراء الشعب - بوصفها مصدرًا للقرارات - بسيطًا أو منعقدًا. يعزى ذلك إلى أن وضع الدستور عمليّة تفاوضيّة، كما هو الحال في كثير من حالات ما بعد النزاع، حيث تتفاوض الأطراف في عمليّة للسلام على تسوية تتضمّن تغيير الدستور. ولكن يفترض في حالات أخرى أن ممثلي الشعب، مثل أعضاء البرلمان أو جمعيّة تأسيسيّة أو مؤتمر وطني، قد فوّض إليهم فعلاً التعبير عن آراء منتخبيهم (أو الذين رشّحوا لتمثيل مصالحهم، كالأعضاء المعيّنين في جمعيّة تأسيسيّة أو مؤتمر وطني) ومن ثمّ لا يلزم إجراء مزيدٍ من المشاورات الشعبيّة.

## الإطار ٢٠. كيف جرى فيه جنوب أفريقيا عدُّ اقتراحات الشعب المليونين

يُزعم أحيانًا في جنوب إفريقيا [١٩٩٦] أنه تم تلقي مليوني اقتراح مكتوب. وكان معظمها التماساتٍ موقعة (تتعلق بصورةٍ أساسيّةٍ بمسائلٍ محددة)؛ وكان من بينها نحو ١٣ ألف اقتراحٍ جوهرية فقط. ومع أنه جرى تحليل هذه الاقتراحات وأعدت عنها تقارير قُدّمت إلى اللجان التقنيّة التابعة للجمعيّة التأسيسيّة، فتأثيرها في القرارات المتعلقة بالدستور كان محدودًا إلى حد بعيد، ويعزى ذلك بشكل كبير إلى أنه قد جرى التفاوض بين الأحزاب السياسيّة الرئيسيّة على النتائج الأساسيّة.

## الإطار ٢١. استخدام الآراء في بابوا غينيا الجديدة (عام ١٩٧٥)

مع أن العديد من الآراء التي تم الحصول عليها قد استُخدمت على نطاقٍ واسع، وأن التوصيات التي قدمتها لجنة التخطيط الدستوري التي أنشئت قبل الاستقلال اعتبرت مستندةً بقوةٍ إلى آراء الشعب، فإن أحد أعضاء اللجنة قال بعد عشرين سنة: «تخلينا في النهاية عن فكرة تحليل جميع الآراء التي تلقيناها، لأنها كانت كثيرةً جدًا». كما اتُخذ أيضاً موقفاً مؤداه أننا نمثل الشعب، وأن الشعب يتعين أن يقاد بطريقة ما لا أن يتبع» (ماكينزي دوغي، عضو لجنة التخطيط الدستورية في بابوا غينيا الجديدة، في ريغان وجسب وكوا، ٢٠٠١: ٣٦١-٣٦٢).

ما قد يبدو غريباً لأول وهلة في عدد من عمليات وضع الدساتير أنه بالرغم من بذل جهود ضخمة في الحصول على آراء الشعب، فإن هذه الآراء لم تلقَ في ما بعد من القائمين على وضع الدستور سوى قدرٍ قليلٍ من الاهتمام، ففي رواندا [٢٠٠٣] جرى تحليل ٧ في المئة فقط من الردود، التي بلغ عددها خمسين ألف رد، على استبانةٍ مطوّلةٍ أرسلتها اللجنة الدستورية إلى الشعب، وفي العراق [٢٠٠٥] لم ينظر القائمون على وضع الدستور إطلاقاً في الاستبانات التي وُزعت وجمعت.

قد يرجع عدم تحليل الآراء إلى عدة أسباب منها:

- عدم وضع خطةٍ أو ميزاتٍ لتحليل الآراء واستخدامها بفاعلية؛
- اعتقاد القائمين على وضع الدستور، لاسيّما المنتخبون منهم، أنهم يمثلون الشعب، ومن ثم ينبغي أن تكون لهم الحرية في اتخاذ القرارات استناداً إلى ما يعتقدون أنه الأفضل؛
- الحاجة إلى جهد ضخم وموارد ضخمة لتلقي عدد كبير من الاقتراحات وتحليلها سواء أمكوتبةً كانت أو غير مكتوبة، وضغوط الوقت الشديدة التي كثيراً ما تصاحب عمليات وضع الدساتير؛
- شعور القائمين على وضع الدستور، الذين يشاركون في اجتماعات عديدة وجهاً لوجه مع الجمهور، أنهم قادرون على تقييم ما سمعوه، وليسوا في حاجةٍ إلى مزيدٍ من تحليل نصوص ما قيل في هذه الاجتماعات، أو أنهم يشعرون أنه مادةٌ مماثلةٌ لما هو موجود في الاقتراحات المكتوبة؛
- كثيراً ما يستشار الناس لمعرفة آرائهم لأغراضٍ أخرى منها:
  - زيادة الوعي بالمسائل الدستورية (ما يمثل شكلاً من أشكال التربية المدنية)؛
  - محاولة إضفاء شرعية على العملية؛
  - الاستجابة لتوقعات المجتمع المدني، أو ضغوطه ووسائط الإعلام، والمجتمع الدولي.
- الضغوط على القائمين على وضع الدستور لتجاهل آراء الشعب في شأن مسائل معينة، أو التقليل من شأنها، كما كان الحال في جنوب إفريقيا على سبيل المثال، حيث تم تجاهل الضغوط الشعبية القوية لتضمين الدستور أحكاماً تدعم عقوبة الإعدام وتحجيد حظر الإجهاض، لأن أعضاء المؤتمر الوطني الإفريقي (وأخرين) كانوا يريدون التأكد من أن الدستور الجديد يتضمن نصوصاً تكفل حقوق الإنسان.

كما أن آراء الشعب ليست أبداً هي المصدر الوحيد الذي يسمح لهيئة وضع الدستور أن تستخدمه، (انظر الجزء ٣.٢.٢). وبالرغم من أن آراء الشعب قد تكون مهمة، فإن استخدام مصادر أخرى، يمكن بالضرورة القائمين على وضع الدستور من توجيه جهود البحث والتحليل التي يبذلونها في اتجاهاتٍ أخرى. قد يؤدي هذا إلى تكوين آراءٍ في شأن المسائل الدستورية تختلف - بل تتناقض أحياناً - مع الآراء السائدة التي يقدمها الشعب.

### تأثير خيارات المشاورات الشعبية لتلقي آراء الشعب وتحليلها

قد ترغب هيئة وضع الدستور في تلقي آراء الشعب وتحليلها لمجموعة أغراضٍ مختلفة تماماً. وقد يكون لهذه الأغراض تأثيراتٌ كبيرة في نوع العمل المطلوب وتوقيته، وفي الموظفين، والموارد اللازمة لأداء العمل.

تعقد أول جولة من المشاورات الشعبية لاستطلاع آراء الشعب لمساعدة هيئة وضع الدستور في تحديد المسائل التي ستعالج كجزءٍ من العملية. في هذه الحالات، تجري عملية مشاوراتٍ شعبية في ما بعد وتكون في العادة أوسع كثيراً من الأولى، وتتعلق بجدول الأعمال الذي تم إعداده. وعلى نحوٍ منفصل تماماً عن مهمة تنظيم المشاورات الشعبية، تتطلب عملية تلقي الآراء وتحليلها وجود أشخاص يقومون بتسجيل محاضر الاجتماعات، وتسجيل الآراء التي تعرض، ويلخصون هذه الآراء في تقارير تستخدمها اللجنة في البت في قائمة المسائل الدستورية.

إلا أن الأغراض الأكثر شيوعاً للحصول على الآراء تتعلق في العادة بإعداد اقتراحاتٍ في شأن الدستور الجديد. ويمكن أن يتم ذلك بالطرق العديدة التي حدّدت في مناقشة المشاورات الشعبية سابقاً، وقد يستلزم اهتماماً كبيراً بالتنظيم ومسائل الموارد المحددة في المناقشة العامة المتعلقة بمتطلبات تلقي الآراء ومعالجتها.

ولكن إذا تم التماس آراء الشعب في شأن مشروع دستور، فستظهر مسائل إضافية تتعلق بالتنظيم والموارد. إذ سيلزم طبع نسخ من مشروع الدستور، أو على الأقلّ سيلزم إعداد مواد تشرح مشروع الدستور على نحوٍ ملائم (أي: تقديم معلومات كافية للناس، ليتسنى إجراء مشاوراتٍ مجدية معهم). وقد يتعين ترجمة مشروع الدستور والمواد التفسيرية إلى اللغات المحلية. وقد يلزم أيضاً إعداد برنامج تربية مدنيّة، يصمّم خصيصاً لمساعدة الناس على فهم محتوى مشروع الدستور على نحوٍ يمكنهم من تقديم ملاحظاتٍ مفيدة.

أحد أغراض تحليل الآراء إطلاع القائمين على وضع الدستور على مدى الاختلاف في الآراء بين أقاليم البلد، أو بين المجموعات العرقية أو الدينية في البلد. فهم هذا التباين قد يكون مفيداً جداً في تقديم التوصيات في شأن المسائل الدستورية، لاسيّما في حالة ما بعد النزاع. وللتأكد من أن هذا التحليل ممكن، سيكون ضرورياً في العادة تنظيم عملية التشاور على نحوٍ يُبقي آراء المجتمعات المحلية المتنوعة منفصلاً بعضها عن بعض بالصيغة التي يجري تلقيها بها، أو على نحوٍ ييسرُ فصلها ليجري تحليلها في ما بعد (تقارير الدوائر الانتخابية في كينيا، التي بلغ عددها ٢١٠ دوائر مثال على ما يمكن عمله).

من الأسباب الأخرى لتلقي الآراء وتحليلها مساعدة هيئة وضع الدستور في حلّ المسائل المثيرة للنزاع. في أوغندا كان التحليل الإحصائي الدقيق للآراء التي قُدمت إلى اللجنة الدستورية في شأن المسائل المثيرة للخلاف، أحد المصادر التي استخدمتها اللجنة للبت في عددٍ محدودٍ من المسائل التي لم يتمّ التوصل إلى توافقٍ في الآراء في شأنها، بعد عملية مشاوراتٍ موسّعة استمرّت أكثر من ثلاث سنوات. وكما هو مبين أدناه، احتاجت اللجنة إلى موظف مختص، وإلى قدر كبيرٍ من الموارد، لإجراء تحليلٍ للآراء في شأن المسائل التي وردت في ٢٥٥٤٧ اقتراحًا مكتوبًا تم تلقيها. ونشرت اللجنة أيضًا نتائج التحليل الإحصائي، كوسيلة لدفع أي شك في أن التحليل الإحصائي لم يُجر بأمانة.

### شروط تلقي الآراء ومعالجتها

توفر المناقشة الآتية نبذة موجزة عن بعض المسائل التي قد تُثار لدى تلقي آراء الشعب وتحليلها.

### من يجمع الآراء ويحللها؟

مع أنه من الشائع أن تقوم بهذا العمل هيئة وضع الدستور أو هيئتها الإدارية (مثلًا: أمانتها)، فقد تنطوي هذه العملية على صعوباتٍ كبيرة. تجميع الموظفين اللازمين والموارد اللازمة هو عملية كبيرة يصعب على هيئة وضع الدستور أن تقوم بها بمفردها، وأن تنجزها في الوقت المحدود المتاح. لذلك تقوم بهذا العمل في بعض العمليات هيئات حكومية أو غير حكومية موجودة نيابةً عن هيئة وضع الدستور، أو تُنشأ هيئة مخصصة لهذا الغرض.

في بابوا غينيا الجديدة، أُتيحت للجنة التخطيط الدستورية خدمات مكتب التثقيف السياسي التابع للحكومة الاستعمارية (سُمي في ما بعد وزارة الإعلام)، ووضع المكتب برنامج المشاورات الشعبية، وقدم التدريب لمستشارين لمجموعات النقاش التي أُنشئت في جميع أنحاء البلد، وتم من خلالها جزء كبير من المشاورات الشعبية. بعد ذلك، أحال المستشارون على اللجنة إجابات مجموعات النقاش عن الأسئلة التوجيهية التي وزعتها اللجنة في ست ورقات نقاش. وفي كولومبيا، نظمت لجنة حكومية حوالي ١٦ ألف فريق عمل في جميع أنحاء البلد لجمع آراء الشعب، وعملت لمدة ثلاثة أشهر قبل أن تجتمع الجمعية التأسيسية. بعد ذلك، نظمت الاقتراحات المكتوبة لتستخدمها الجمعية التأسيسية. في ألبانيا [١٩٩٨]، أنشئت وزارة جديدة للإصلاح الدستوري والعلاقات مع البرلمان لدعم هيئة وضع الدستور (لجنة من البرلمان). وساعدت الوزارة في إنشاء هيئة غير حكومية إلى حد ما لتيسير مشاركة الشعب وفرز الآراء، وموّلت بصورة أساسية من المانحين.

في الحالة الأكثر شيوعًا، حيث تتولى هيئة وضع الدستور نفسها مسؤولية تنسيق المشاورات الشعبية وتلقي الآراء الناتجة من هذه المشاورات وتحليلها، لاسيما المشاورات التي تستمر سنوات، تقوم هيئات وضع الدساتير بإنشاء طواقم الموظفين اللازمين لها، بمن فيهم الموظفون المتخصصون. من أمثلة ذلك ممارسة

لجنة الدستور الأوغندية، التي قامت بنفسها بتلقي المذكرات والتقارير والاقتراحات المقدّمة شفويّاً تتضمّن آراء الشعب الأوغندي وتحليلها. كانت هذه ممارسةً كبيرة، إذ تم تلخيص جميع المواد المتلقّاة للاستخدام العامّ من قبل اللجنة. إضافةً إلى ذلك، جرت دراسة جميع الآراء الواردة في المواد المقدّمة لتحديد المواقف المعبر عنها في شأن عددٍ من المسائل المثيرة للجدل. وجرى تحليل هذه الآراء إحصائيّاً لمساعدة اللجنة على البتّ في المسائل المثيرة للجدل. وتمت زيادة عدد العاملين لحساب اللجنة، الذين كان عددهم حوالي مئة موظّف تقريباً، وكان كثير منهم يعملون في تلخيص المواد المكتوبة المتلقّاة وإدارتها، بتوظيف ٤٨ فرداً من خريجي الجامعات، وموظّفين آخرين، من بينهم موظّفون مختصّون بالحاسوب.

### الأشكال المختلفة التي يمكن أن تقدّم بها الآراء ويتمّ تلقيها بها وتخزينها

- يمكن عامّة الشعب أن يقدّموا آراءهم إلى القائمين على وضع الدستور بمختلف الطرق، ومن بينها:
- اقتراحات شفويّة في اجتماعاتٍ عامّة، أحياناً من خلال خطوط هاتفية مكرّسة لهذه العمليّات (كما في جنوب أفريقيا)؛
  - الإجابة عن الاستبانات أو عن الأسئلة التوجيهيّة التي توزعها هيئة وضع الدستور، والتي تكون مكتوبة، أو ربّما تقدّم عبر الإنترنت؛
  - المواد المكتوبة أو المطبوعة التي تقدّم في شأن مسائل تهم مقدّمي هذه المواد بشكلٍ خاصّ، ويمكن أن تتضمّن ملاحظاتٍ قصيرة، ورسائل، واقتراحات طويلة ومفصّلة، ومشاريع دساتير، وما إلى ذلك؛
  - التماسات في شأن مسائل معيّنة، تكون في بعض الحالات موقّعةً من مئات آلاف الأشخاص.

مع زيادة وسائل الاتّصالات الإلكترونيّة، تزداد طرق تقديم الآراء وتشمل ما يلي:

- رسائل نصيّة ترسلُ عبر شبكات الهواتف المحمولة؛
- البريد الإلكترونيّ؛
- المدونات على الإنترنت؛
- التحميل على مواقع مخصّصة على الإنترنت؛
- تويتر وفيسبوك.

يتعين على هيئة وضع الدستور الجادّة في الحصول على الآراء وتحليلها أن تهتمّ اهتماماً شديداً بالترتيبات التي تضعها لإدارة هذه الآراء، على نحو يكفل وصول الهيئة إليها، ويتيح لها تحليلها بيسر.

لإدارة عدد كبير من الآراء المقدّمة إلكترونياً، سيكون من الضروريّ أن تعين هيئة وضع الدستور موظّفاً متخصّصاً قادراً على وضع نظم لتسجيل تسلّم هذه الآراء، وتخزينها إلكترونياً، وعمل نسخة احتياطية منها. وينبغي أن تضمّن هذه الترتيبات إتاحة هذه الآراء للقائمين على وضع الدستور وموظّفيهم، وأن تتيحها أيضاً لأغراض التحليل الإحصائي وأنواع التحليل الأخرى التي يطلبها القائمون على وضع الدستور، وقد يلزم اتّخاذ إجراءاتٍ خاصّة إذا استعملت تكنولوجيا الفيديو على نطاق واسع لتسجيل هذه الآراء. وإذا ما تم الحصول على عددٍ كبيرٍ من الآراء المقدّمة شفويّاً والمكتوبة بخط اليد أو المطبوعة، يلزم وضع ترتيباتٍ لضمان أن تصل جميع هذه المواد إلى هيئة وضع الدستور. في بلدٍ كبيرٍ يعيش فيه قسمٌ كبير من السكّان في مناطق نائية يصعب الوصول إليها نسبياً، وتكون

## الإطار ٢٢. استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لإعداد دستور: حالة أيسلندا (عملية جارية)

أنشأ مجلس أيسلندا الدستوري موقعًا على الإنترنت (<http://stjornlagarad.is/english/>) إضافةً إلى روابط على موقع فيسبوك ([http://www.facebook.com /Stjornlagaradand](http://www.facebook.com/Stjornlagaradand))، ويوتيوب، وفليكر. نظر المجلس إلى هذا الإجراء على أنه وسيلةٌ فعالةٌ لإشراك نسبة كبيرة من الشعب لأن ٩٠ في المئة على الأقل من المواطنين الأيسلنديين يمكنهم الوصول إلى الإنترنت، ومعظمهم له صفحةٌ على فيسبوك. ويدعى الشعب من خلال إعلاناتٍ في وسائل الإعلام والموقع على الإنترنت ووسائل التواصل الاجتماعي، إلى إرسال رسائل باستخدام تويتر أو فيسبوك أو موقع الإنترنت. تعرض جميع الرسائل إذا ذكر المرسل اسمه، ووافق موظفو المجلس على الرسالة. وبوسع الآخرين أن يبدوا ملاحظاتهم على الآراء المعرب عنها، التي شجعت الحوار بشأن المسائل المعنيّة. ويعرض المجلس يوميًا مقابلاتٍ قصيرةٍ مع أعضائه على يوتيوب وفيسبوك. وتذاع كل يوم خميس اجتماعات المجلس حيّة على موقع المجلس على الإنترنت وعلى فيسبوك. ويوجد على الموقع أيضًا الدستور الحالي ومشاريع الدستور ووثائق رئيسية أخرى، وجدول الاجتماعات والمناسبات، وإجراءات المجلس، وأسماء أعضاء المجلس، ورسالة إخبارية، وما إلى ذلك. وبما أن البلد صغيرٌ نسبيًا، فيمكن إدارة هذه العملية. وقد يتبين أن هذه التجربة تنطوي على تحدٍّ أكبر في بلدٍ أكبر. استخدام وسائل التواصل الاجتماعي لإعداد دستور نهج جديد (استخدمت بلدانٌ أخرى، مثل غانا، أدوات التواصل الاجتماعي أيضًا، ولكن ليس على هذا النطاق الواسع)، وينبغي أن يدرس هذا الأسلوب لتحديد كيفية تفعيله.

مستويات الأمانة مرتفعة، ويتكلم سكان هذه المناطق لغاتٍ محليةً عديدة، قد يتعين أن تتضمن نظم تلقي الآراء ترتيبات من أجل:

- تسجيل ما يقال في مقابلات تتم وجهًا لوجه؛
- تشجيع تقديم الآراء مكتوبةً بخط اليد أو مطبوعة، ثم تجمع بعدها الأوراق التي تتضمن هذه الآراء، وترسل إلى هيئة وضع الدستور.

في كينيا، أنشأت لجنة استعراض الدستور الكينية مراكز توثيق في جميع المقاطعات الإدارية، لا لتيسير توزيع مواد التربية المدنية التي أنتجتها اللجنة فحسب، بل أيضًا لتكون وديعة للآراء المقدّمة. وفي أماكن أخرى قامت الحكومة والموظفون الإداريون بجمع الآراء من الشعب، وأرسلت إلى هيئة وضع الدستور.

بعد تلقي الآراء، ظهرت الحاجة إلى تخزين هذه المواد وإدارتها على نحو يكفل وصول القائمين على وضع الدستور إليها وتوافرها لأغراض التحليل الإحصائي وأشكال التحليلات الأخرى وفقًا للاعتبارات الآتية:

- الحاجة إلى نظم حفظ لهذه المواد في ملفات وتخزينها، سواء كانت ملفات إلكترونيّة، أم وثائق مكتوبة بخط اليد أو مطبوعة، وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار ما إذا كانت الآراء المقدّمة بخط اليد، أو مطبوعة مخزّنة على الإنترنت (لتيسير استعادتها)، وأين ستحفظ الوثائق الأصليّة، وكيف سيتمّ حفظها.
- قد يتعين تدوين الآراء المقدّمة شفويّاً لإتاحة قراءتها من قبل أعضاء هيئة وضع الدستور، وربّما لإدراجها في التحليل الإحصائي للآراء المقدّمة.
- الآراء المقدّمة شفويّاً أو المكتوبة بخط اليد أو المطبوعة قد تلزم ترجمتها من اللغات المحليّة إلى لغاتٍ تمكن من قراءة الآراء، (وإذا اقتضى الأمر) تحليلها إحصائيّاً.
- في بعض العمليّات، بذلت هيئات وضع الدستور جهداً كبيراً في تلخيص الآراء المقدّمة، لتيسير إتاحتها للدراسة من قبل القائمين على وضع الدستور، وللتحليل الإحصائي.

للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً للمسائل المتعلّقة بالسجّلات التي قد يتعين على هيئة وضع الدستور أن تحفظها، كالسجّلات الشاملة للآراء المقدّمة، انظر الجزء ٨.٣.٢.

## تحليل الآراء

تتطلب أيّة عمليّة مشاوراتٍ شعبيّة ذات مصداقيّة إجراء تحليلٍ للآراء، وعلى وجه الخصوص في الحالات التي يتمّ فيها تلقي عددٍ كبيرٍ من الآراء (شفويّة أو مكتوبةً بخط اليد أو مطبوعةً، أو إلكترونيّة)، مع الأخذ في الاعتبار أنّه قد يتعذر في العادة على أعضاء هيئة وضع الدستور قراءة كل رأيٍ مقدّم. إضافة إلى إجراء تحليل يلخص بصورة أساسيّة المواضيع الرئيسيّة التي أعرب عنها المشاركون أو يحدّدها، قد يلزم إجراء أشكالٍ أخرى من التحليل. يتوقّف هذا على الولاية القانونيّة الممنوحة لهيئة وضع الدستور، وعلى انطباق أي من الأغراض المختلفة التي تم تلقيها وتحليل الآراء في شأنها على الحالة المعنيّة.

والأكثر شيوعاً، عدم وجود أي غرض خاصّ، عدا إتاحة الآراء بيسر لاستخدام هيئة وضع الدستور عندما تبتّ في المسائل الدستوريّة، ولكن لتحقيق ذلك، قد يكون من المهمّ إتاحة الآراء بصيغٍ مختلفة. وقد يشمل ذلك تحليل الآراء المتعلّقة بمسائل معيّنّة، إضافة إلى جوانب تباينها الرئيسيّة؛ أو تحليل الآراء من أقاليم مختلفة؛ أو إجراء تحليل اختصاصيّ لخيارات الرد على مسائل معيّنّة. لا يوجد هنا نمط واضح من حيث ما ينطوي عليه ذلك من مهامّ، أو الطريقة التي يتعين أن تنفذ بها هذه المهامّ.

في حالة الإجابات عن استبانات أو أسئلة توجيهيّة، جرى التقيّد فيها بالآراء المقدّمة، قد يكون التحليل الإحصائي سهلاً بصورة معقولة. ولكن عندما تكون الآراء المقدّمة غير محدّدة، قد يظهر اختلاف في المسائل التقنيّة. فعلى سبيل المثال، هل ينبغي إعطاء الآراء المقدّمة من حزبٍ سياسيّ كبيرٍ أو هيئةٍ كنسيّةٍ أو منظمّةٍ غير حكوميّةٍ أو نقابةٍ عمالٍ القيمة الإحصائيّة التي تعطى لرأيٍ مقدّمٍ من فردٍ؟ عندما يُجرى تحليل إحصائي للمساعدة في حل مسائلٍ مثيرةٍ للخلاف، يهدف التحليل في العادة إلى تحديد عدد الآراء المقدّمة أو نسبتها التي تدعم كل خيار. وكما كان الحال بالنسبة إلى اللجنة الدستوريّة الأوغنديّة



في عام ١٩٩٢، قد يتطلب هذا خبير تحليل ليدرس كل رأي مقدّم لتحديد ما إذا كان هذا الرأي يمثل موقفًا من أية مسألة مثيرة للخلاف يجري تحليلها، وما هذا الموقف. قد يكون تحديد هذه المسائل نسبيًا.

حيثما لزم إعداد ملخص للآراء أو إجراء مزيد من تحليلها، يظهر تخوف الشعب من التلاعب بالتحليل. قد تكون الحساسية شديدة بصورة خاصة عندما يستخدم التحليل الإحصائي كجزء من جهد لمعالجة مسائل مثيرة للخلاف. في جميع هذه الحالات يكون من المفيد جدًا وضع إجراءات لحماية البيانات من التلاعب. ولتحقيق هذه الغاية، استخدمت لجنة الدستور الأوغندية عدة مستويات لاستعراض جميع البيانات الموجودة في تحليلها الإحصائي، وتستطيع هيئات وضع الدساتير المساعدة في بناء الثقة في عمليات التحليل التي تجريها بجعلها مفتوحة وشفافة إلى أقصى حد ممكن في:

- اتخاذ قرار بإجراء تحليل إحصائي؛
- طريقة التحليل التي ستستخدم؛
- الجهود التي تبذلها لضمان عدم حدوث تلاعب في البيانات أو النتائج؛
- إعلان نتائج التحليل، والوضع المثالي لذلك هو نشر تقارير عن النتائج.

أوغندا من الأمثلة على العمليات التي نشرت عنها تقارير تركز على تحليل الآراء (حيث أدرج تقرير عن نتائج التحليل الإحصائي للآراء التي أعرب عنها في شأن المسائل الخلافية، ضمن تقرير من ثلاثة مجلدات نشرت اللجنة الدستورية)، وكذلك كينيا [٢٠٠٥]، إذ نشرت لجنة استعراض الدستور الكينية عددًا من التقارير عن تحليل آراء الشعب، بما فيها تقارير منفصلة عن الآراء التي تم تلقيها من كل دائرة انتخابية في كينيا، والتي بلغ عددها ٢١٠ دوائر.

## الموظفون والموارد والتمويل

وسواء أتلقت هيئة وضع الدستور وأدارت وحللت آراء الشعب أم قامت بذلك جهة أخرى، فإن عملية واسعة النطاق للتشاور مع الشعب تسفر عن تقديم آراء عديدة، تتطلب في العادة موظفين متخصصين، ومعدات تقنية وتمويلًا. وقد يكون من بين الموظفين اللازمين مسؤولو سجلات، وموظفون لإدخال البيانات (المادية والرقمية)، واختصاصيو حاسوب قادرين على تطوير البرامج، وإدارة حفظ الملفات رقميًا، وإجراء تحليل إحصائي، وموظفون لتدوين الآراء الشفوية، وترجمة الآراء الشفوية والمكتوبة، وأشخاص لتلخيص الآراء المقدمة وتحليلها.

قد تشمل المعدات اللازمة على خزائن للملفات (أو أماكن أخرى لتخزين الوثائق الأصلية)، ومعدات لتدوين الآراء المسجلة، ومعدات تصوير رقمي، وبرامج حاسوب، وأدوات لتخزين الآراء المقدمة بخط اليد والمطبوعة وتحليلها. وفي زيمبابوي [عملية جارية] تعين على القائمين على العملية تطوير نظام لوضع الوثائق الأصلية

المقدمة في مكانٍ مغلقٍ أو مؤمنٍ حتى لا يتمكن أي حزبٍ سياسيٍّ من أن يدعي في ما بعد أنه جرى التلاعب بالأراء التي قدّمت.

سيلزم تخصيص مخصصاتٍ جيّدة، ليس من الموظّفين والموارد والتمويل فحسب، بل أيضًا من الوقت. تتجاوز هذه الالتزامات ما لزم للتربية المدنية وإجراء مشاوراتٍ شعبيةٍ. ويتعذر تقريبًا بذل جهدٍ جدي لجمع الآراء وتحليلها دون أن يُدرج هذا الجهد على نحو ملائم في برنامج عمل هيئة وضع الدستور في مرحلة مبكرة.

### تقارير هيئات وضع الدساتير عن استخدام آراء الشعب

تقوم بعض هيئات وضع الدساتير، لاسيما اللجان الدستورية واللجان البرلمانية، بإعداد تقارير عن أعمالها ونشرها (هيئات وضع الدساتير الأخرى، مثل الجمعيات التأسيسية، والبرلمانات والمؤتمرات الدستورية بصورةٍ عامة، لا تصدر تقارير عن وضع الدستور، وإن كانت كثيرًا ما تنشر التقارير الحرفية عن المناقشات في هذه الهيئات). وفي العادة، يكون الغرض من تقارير اللجان الدستورية وما شابهها شرح أسباب توصياتها في شأن المسائل الدستورية. ومن ثمّ، فإنّها توجّه في العادة بصورةٍ رئيسيةٍ إلى الجمعية التأسيسية، أو البرلمان الذي سيناقش مشروع الدستور الذي تعدّه اللجنة.

لهذه التقارير غرضٌ إضافيٌّ ومهمٌّ في كثيرٍ من الأحيان، وهو أن تكون اللجنة شفافةً، وتطلع الشعب على تحليل آرائه، وتشرح كيف أخذت هذه الآراء في الحسبان (أو أسقطت أو تم تجاهلها) أثناء البت في المسائل الدستورية.

ونظرًا إلى أن هذه التقارير موجهة لإقناع الجمعيات التأسيسية والبرلمانات بأهمية المقترحات المقدمة لمشروع الدستور، فإنّها كثيرًا ما تكون طويلةً وتفصيليةً. وصل عدد صفحات التقرير الذي أعدته لجنة التخطيط الدستورية في بابوا غينيا الجديدة عام ١٩٧٤ إلى ٣٤٨ صفحة، تضمّنت وصفًا للعملية وتوصيات، بينما عدد صفحات التقرير الذي أصدرته اللجنة الدستورية في بوجانفيل عام ٢٠٠٤ بلغ ٣٦٨ صفحة، أمّا عدد صفحات التقرير الذي أصدرته لجنة استعراض الدستور في فيجي عام ١٩٩٦ فيغ ٧٩١ صفحة. وكان تقرير اللجنة الدستورية الأوغندية النهائي يتألف من ثلاثة مجلداتٍ منفصلة تضمّنت:

- مشروع دستور يتألف من ١٤٤ صفحة؛
- مجلدًا يضم ٩٢١ صفحة يتناول التحليل والتوصيات، ويعلّل القرارات التي استند إليها مشروع الدستور؛
- فهرسًا بآراء الشعب التي استخدمت كمصادر يتألف من ٣٨٣ صفحة، ويعدّد جميع الآراء المكتوبة التي تمّ تلقّيها، وتقارير حلقات الدراسة التي نظمتها اللجنة للشعب، ويتضمّن أيضًا جداول تلخص التحليل الإحصائي الذي استخدمته اللجنة للمساعدة في البت في عدة مسائلٍ مثيرة للخلاف.

وعلى الرغم من أن بعض أعضاء الجمعية التأسيسية أو البرلمان قد يقرأون هذه التقارير الطويلة، فليست، لطولها وتفصيلها، في متناول معظم المواطنين العاديين.

استخدمت لجنة استعراض الدستور الكينية نهجًا بديلاً، إذ لم تنشر التقارير التي تتضمّن معلومات عن الآراء المتلقاة في كل دائرة انتخابية فحسب، بل نشرت أيضًا طبعة مختصرة من التقرير الرئيسي، الذي يتناول توصيات اللجنة

في شأن الدستور. وكان الغرض من التقرير المختصر على وجه التحديد التغلب على مشاكل الوصول المألوفة في حالة التقارير الطويلة والمفضلة.

أصبحت أدوات هذه التقارير في بعض الحالات أكثر أهميّة بسبب حاجة المحاكم التي تفسر الدستور للرجوع إلى وثائق رئيسية مهمة للوقوف على الهدف الأصلي لبعض المواد. ففي دستور بابوا غينيا الجديدة ودستور إقليم بوغانفيل - الذي يتمتع بحكم ذاتي - تشمل هذه المواد تقارير اللجان الدستورية لكل منهما. وبهذه الطريقة، بقدر ما تتوسع هذه التقارير في تحليل آراء الشعب وبقدر ما تعتمد عليها - إذ اعتمدت التقارير في كلتا الحالتين على آراء الشعب اعتماداً كبيراً - تظل هذه الآراء مهمةً للتفسير المستمر للدستور.

## ٣.٢ العملية ومواردها تنظيمًا وإدارةً

تتضمن عمليات وضع الدستور التشاركية التخطيط لمئات المهام المعقدة والحساسة سياسياً، وتنسيق هذه المهام وتنفيذها، وكذلك إدارة مئات الناس على مدى فترة طويلة. وفي بيئة ما بعد النزاع، قد تصبح هذه المهام عسيرة. فالبنية التحتية قد تكون منعدمة أو لحقت بها أضرار جسيمة، والموارد البشرية ضعيفة بسبب الحرب أو النفي، وانعدام الثقة متفشٍ بين المجتمعات المحلية والقادة، ويتعين على المديرين التغلب على هذه القيود وقيود أخرى عديدة تعوق الحصول على تبرعات، وترميم المباني، وتعيين عدد كبير من الموظفين، وتدريبهم في فترة قصيرة، وعليهم إرسال أجهزة استنساخ وأجهزة حاسوب وكميات كبيرة من الورق، واستيعاب وسائل إعلام من بلدان عديدة، ودفع رواتب الموظفين، وإرسال أموال إلى المكاتب الميدانية بدون وجود نظام مصرفي عام، وتأمين العملية والتعامل مع أعضاء المجتمع الدولي الذين يريدون التأثير في العملية، وكذلك البيروقراطيات التي تعمل ببطء أو الفاسدة، وقد أنجز المنظمون والمديرون كل هذا وغيره في الوقت القصير الذي أتيح للتخطيط المسبق.

في أحيان كثيرة لا يفهم مصممو عملية وضع الدستور متطلبات تنظيم هذه العملية وإدارتها بشكل جيد. وفي هذا القسم ننبه قراءنا إلى المهام التنظيمية والإدارية الخاصة بعملية وضع الدستور تحديداً أو المهمة لها، والمهام التي تناقش في هذا القسم لا تشمل القرارات المتعلقة بالسياسة العامة التي يتخذها قادة هيئة وضع الدستور السياسيون، وهي بصورة أساسية المهام التي تنفذ دعماً لهيئة وضع الدستور، وترد في الجزء الثالث مناقشة وثيقة الصلة بالهيئات التي تؤدي هذه المهام، وأسلوب تنظيمها الهيكلي، وطريقة إدارتها، ويتناول الجزء ٣.٣، على وجه التحديد، هيئة الإدارة التنظيمية التي قد تكون مسؤولة عن عدد من المهام التي يرد وصفها أدناه.

### ١.٣.٢ المهام الأساسية لتنظيم عملية ما وإدارتها

قد تكون المهام الإدارية لعملية وضع دستور محدّدة تحديداً ففضافاً في الإطار القانوني، ولكن كثيراً ما يترتب على العملية أداء مهام كثيرة جداً، مثل:

- التخطيط الاستراتيجي؛
- المسائل المالية، ومن بينها إعداد الميزانية، وحفظ السجلات المالية، والتدقيق، وتنظيم حملات تبرع، وإقامة علاقات مع المانحين؛

- مسائل الموظّفين، وتشمل التوظيف والإدارة؛
  - المسائل اللوجستية، وتشمل إحضار الناس من أماكن بعيدة لعقد اجتماعات، وترتيب أماكن لإقامتهم؛
  - شراء وسائل مواصلات ومعدّات وإمدادات وخدمات؛
  - المسائل الأمنية، وتشمل وضع سياسات، وإجراءات، وتنفيذها؛
  - ترميم المباني أو تأمينها وصيانة المعدّات؛
  - إدارة المؤتمرات، وتوفير الطعام والخدمات للمشاركين (ربّما يصل عددهم إلى خمسة آلاف شخص أو أكثر)؛
  - خدمات الترجمة الكتابية والشفوية؛
  - تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات، بما فيها تركيب شبكات، وإنشاء نظم قواعد بيانات، وإصلاح أجهزة الحاسوب؛
  - تطوير القدرات، وتوفير معلومات عامّة للموظّفين والقائمين على وضع الدستور؛
  - البحث عن مشروعات مواد الدستور وصياغتها، وحفظها في الأرشيف وحفظ السجّلات؛
  - مهامّ السكرتارية، بما فيها تدوين الملاحظات ومحاضر الاجتماعات، وتوزيع جداول الأعمال؛
  - طباعة الكتب أو الكتيّبات أو الاستبانات أو النشرات وتوزيعها؛
  - توعية الجماهير، بما فيها التربية المدنية والمشاورات العامّة.
- وسيلزم توافر خبرات كثيرة لأداء هذه المهامّ المتنوّعة، التي تتضمّن كل منها عددًا كبيرًا من النشاطات المحدّدة، وفي ما يلي نظرة سريعة على المهامّ المحتملة:
- تنظيم حفلة أو منافسة غنائية أو مباراة كرة قدم كجزء من التربية المدنية، وبرنامج إعلامي للشباب؛
  - ترجمة مشروع الدستور إلى عدة لغات، وطباعة ملايين النسخ منه قبل عقد المشاورات الشعبيّة؛
  - استئجار خيم لتستخدم كغرف اجتماعات لجمعية تأسيسية كبيرة، أو مؤتمر دستوريّ كبير؛
  - تصميم بطاقات تعريف لأغراض الأمن تبين من المسموح له بالدخول إلى أماكن معيّنة من الأماكن المخصّصة للقائمين على وضع الدستور وغرف اجتماعاتهم، وتحديد الأجزاء التي يسمح بالدخول إليها؛
  - ترتيب خدمات تقديم الشاي ووجبات الطعام يوميًا إلى المشاركين في مؤتمرٍ وطنيٍّ، والذين قد يصل عددهم إلى ألف شخص؛
  - تصميم شعارٍ لهيئة وضع الدستور وقرطاسية رسميّة.

## ٢.٣.٢ التخطيط الاستراتيجي والتشغيلي

نعني بالتخطيط الاستراتيجي وضع خطة لتنفيذ قرارات السياسة العامّة التي تتّخذها هيئة وضع الدستور. وينبغي أن تحدّد الخطة الاستراتيجية هدف العمليّة وطريقة تحقيقها، بما فيها خطط تشغيلية مفضّلة تبين كيف ستنفذ كل مهمّة، ومن الذي سينفذها، وما الموارد اللازمة لتنفيذها؟ وهذا يساعد في الخطوة التالية في مرحلة التخطيط في

وضع الميزانية، والخطط الأكثر تفصيلاً مهمة، لأنه في الظروف الصعبة -ربما مع وجود موظفين يفتقرون إلى الخبرة والمواعيد النهائية المتغيرة والأزمات السياسية التي تلوح في الأفق- قد يتم إغفال المهام الأساسية ذاتها. على سبيل المثال، في عمليات سابقة، فشل المنظّمون والمديرون في:

- تأمين، مكان لاجتماع هيئة وضع الدستور في وقت مناسب: ما أدى في نهاية المطاف إلى استئجار أماكن في فندق مكلف لعدة شهور ليتسنى عقد الاجتماعات؛
  - طلب كميات كافية من الورق، أو حبر الطابعات، ما حال دون تلقي الأعضاء مشاريع الدستور لاستعراضها، وأدى إلى حالات تأخير طويلة، إلى أن وصل المزيد من كميات الورق وحبر الطابعات؛
  - إدراك أن الأعضاء سيتكلمون بلغات مختلفة، وهذا يعني أنه سيلزم وجود مترجمين كتابيين وشفويين بعدة لغات يومياً، ما سبب بطئاً كبيراً في سير العملية، وجعل كثير من القائمين على وضع الدستور يشعرون أنهم مستبعدون من المشاركة فيه؛
  - تدريب مدوني الملاحظات، أو وضع نظام لتسجيل القرارات ما أدى إلى ارتباك في شأن ما تقرّر، وإلى توجيه اتهامات إلى قادة هيئة وضع الدستور بالتلاعب، لأنه جرى تغيير مواد دستورية معينة ولم يستطع الأعضاء تذكر ما إذا كان قد اتفق على هذه التغييرات؛
  - إدراك الحاجة إلى تحليل الاقتراحات المقدمّة، ما أدى إلى صعوبات شتى، منها تأخير العملية، أو استخدام أساليب غير فعّالة للتحليل، أو التخلّي عن أيّة محاولة جدّية لتحليل الآراء التي تم تلقيها، وضغوط للحصول على تمويل وموظفين متخصصين بفترة إنذار قصيرة؛
  - إرسال نسخ من مشروع الدستور إلى جماعة أقلية قبل بدء عملية المشاورات الشعبية، ما أدى إلى اتهام هذه الجماعة للقائمين على وضع الدستور بالتلاعب والعمل بسرّيّة.
- يقوم بإعداد الاستراتيجية المديرون أو قادة العملية، وتشمل بعض المكونات التالية أو جميعها:
- الغايات والأهداف الإجمالية ( والتي يمكن تعريفها في إطار الولاية القانونية للعملية، أو ربما يتعين تطويرها إلى خطة استراتيجية) لتنظيم العملية وإدارتها؛
  - المهام الرئيسيّة التي تؤدّي إلى تحقيق أهداف العملية؛
  - جدولاً زمنياً شاملاً للمهام الرئيسيّة التي يتعين إكمالها، وإجراء حصر منسق بما سيلزم لتنفيذ هذه المهام في الإطار الزمني المنصوص عليه، بما في ذلك الموظفون والمواد والموارد الماليّة، وكذلك الشراكات الخارجيّة؛
  - تحديد العمل المطلوب من أيّة إدارة أو هيئة والوقت النهائي لإنجازه.
  - كيف سيتم رصد المهام وتقييمها؟

ينبغي أن تكون الخطة واقعية في ما يتعلق بما يمكن إنجازه في الإطار الزمني المحدّد والموارد المتاحة للعملية، بما في ذلك التمويل. والواجب أن يساعد الموظفون الرئيسيّون أو المديرون الذين ينفذون الخطة الاستراتيجية، في إعداد الخطط التنفيذية التفصيليّة، وتصف هذه الخطط تحديداً كيف ستنفذ كل مهمة، وكيف سيرصد النجاح، وقد أعد هذا الدليل، جزئياً، كأداة تخطيط لتحديد ما قد يلزم من مهام، وموظفين، ومؤسسات، وإجراءات، ومواد، وعلاقات خارجيّة، وقد تساعد قراءة سريعة للقائمة التفصيليّة لمحتويات هذا الدليل في عملية التخطيط.

## الإطار ٢٣. مثال علىه عمليّة تخطيط استراتيجي

لكي نعطي مثالاً على عمليّة تخطيط استراتيجي، دعونا نفترض أنه اتُخذ قرارُ بإنشاء لجنة دستورية تُعد تقريراً نهائياً ومشروع دستورٍ يقدّمان إلى البرلمان، وقد تشتمل خارطة الطريق الإجماليّة للعمليّة على المراحل الآتية:

- تربية مدنيّة أوليّة؛
- المشاورات العامّة؛
- تحليل الآراء التي يتمّ تلقّيها؛
- أول مشروعٍ للدستور؛
- إجراء مشاوراتٍ في شأن مشروع الدستور؛
- القرارات النهائيّة؛
- الصياغة القانونيّة؛
- مناقشة في البرلمان.

ثم تُعيّن اللجنة وتُعطى بضعة أشهر لإعداد خطتها الاستراتيجية. ويكون لها رئيس إداري واحد وثلاثة موظفين إداريين آخرين، أحدهم محاسب، وتستطيع الاتصال بوزارة الماليّة والوزارات الأخرى للاسترشاد.

يجب أن تقرّر اللجنة في كل مرحلةٍ ما إذا كانت مشمولّة في مختلف المهام، وإلى أيّ مدى؟ فعلى سبيل المثال، في أثناء المرحلة النهائيّة - مناقشة البرلمان - قد تكون اللجنة في مرحلة تصفية أعمالها.

تتضمّن الخطة الاستراتيجية نشاطات كثيرةً وأطرًا زمنيّة، فبعد وضع الخطة، يتعين على اللجنة أن تقسّم هذه النشاطات إلى مهام أكثر تفصيلاً، وأن تحدّد بعد ذلك الموارد اللازمة لإنجاز المهام، وأن تعد ميزانيّة في النهاية. وتتضمّن تقديم معلومات تغطّي مختلف المراحل؛ فببساطة، لا تستطيع اللجنة أن تخطّط لأداء النشاطات دون أن تكون لديها فكرة عن إمكان توفير الأموال اللازمة لها.

ويجب أن يكون إطار العمل للخطة الاستراتيجية وثيقةً قانونيّة أو وثيقةً سياسيّة (نسميها هنا القانون) تجسّد الأفكار حتى تلك النقطة، ومهمّ جدًّا أيضًا حقائق الحالة - ولهذا، ينبغي ألا تترد اللجنة في طلب معلوماتٍ من جميع المصادر ذات الصلة، بما فيها الوزارات، وهيئات البحث، والوكالات الدوليّة.

وفي تخطيط المرحلة الأولى - المتعلّقة بالتربية المدنيّة - توجّه اللجنة إلى نفسها الأسئلة الآتية:

- ما الذي ينصّ عليه القانون؟ أمطلوبٌ من اللجنة أن تقدّم برامج تربية مدنيّة؟ وإذا لم يكن مطلوباً منها ذلك، فهل هي قادرةٌ على تقديم هذه البرامج؟ أو هل يُتوقّع منها أن تشجع آخرين على تقديم هذه البرامج؟ أو هل ستقوم هي ومنظمات أخرى بتقديم برامج التربية المدنيّة؟ هل سيكون لديها تمويل؟ أو هل ينبغي أن تسعى للحصول على تمويل؟ لتمويل جهاتٍ أخرى، أو هل يُتوقّع منها أن تظل بعيدةً تمامًا عن عمليّة التثقيف؟

إذا كانت اللجنة لن تشارك في عملية التربية المدنية، فإن عملية التخطيط قد تتوقف عند هذه النقطة وتنتقل إلى «تلقي الآراء».

- وإذا كان الخيار متروكاً للجنة لتقرر ما الذي ستفعله، فما هو هيكل التربية المدنية الذي سيستخدم الموارد المتاحة من اللجنة وغيرها على أفضل وجه؟ هذا يتطلب تقييم قدرات اللجنة والهيئات الأخرى.
- ما هو اللازم؟ ما مدى ما المعرفة الفعلية للشعب عن المسائل الدستورية؟
- إذا كان لدى الشعب فعلاً قدر من المعرفة بالتربية المدنية، فمن قدامها للشعب؟ وهل قدمت على نحو جيد؟ وهل ظلت الهيئات التي قدمت قدرة على الاستمرار؟
- إذا كانت اللجنة ستكون هيئة تمويل فقط، فإنها ستعتمد على هيئات أخرى للمساعدة في تحديد التمويل اللازم. وإذا كانت اللجنة ستقوم بما هو أكثر من مجرد التمويل، فإنها ينبغي أن تنتقل إلى الأسئلة التالية.
- ما الوقت المتاح؟
- كيف يمكن تثقيف المجموعات المهمشة أو المجموعات التي يصعب الوصول إليها؟
- ما الأساليب التي ينبغي استخدامها للتواصل؟ الإذاعة، والتلفزيون، والمسرح، والكتب، والكتيبات، وكتب الشرائط المصورة، والاجتماعات، والفنون، والتنافس في كتابة المقالات، وما شابه ذلك (انظر الجزء ٢.٢.٢). في هذه المرحلة، يلزم الحصول على قدر كبير من المساعدة من جهات أخرى - هل توجد لدى شخص معين أرقام عن قراء الصحف، أو المستمعين إلى الإذاعة، أو نسبة الأسماء؟ وسيلزم أيضاً خبراء في التربية المدنية (ومن غير المرجح أن تضم اللجنة في عضويتها خبراء في هذا المجال أو أكثر من خبير واحد)، ما هي اللغة أو اللغات التي ستستخدم؟ وفي نهاية المطاف، تريد اللجنة أن تعرف كم ستكلف جميع هذه الأشياء. هل تنشر الصحف هذه الأشياء بدون مقابل مالي؟ كيف سيتم الوصول إلى المجموعات المهمشة، ومن هذه المجموعات؟
- إذا كانت اللجنة ستشارك في تقديم برامج التربية المدنية أو تنسيقها أو تمويلها فينبغي أن تعد خطة شاملة لتغطي مسائل من قبيل:
  - كيف سيتم الوصول إلى معظم الناس؟ عن طريق الصحف، مقابلات وجهًا لوجه، برامج الإذاعة، التلفزيون؟ وما نوع برمجة الوسائط الإلكترونية: مناقشات، دراما، برامج تقدم عن طريق الهاتف؟
  - على أي مستوى ينبغي أن تُعقد الاجتماعات (كل بلدة، مقرات رئيسية)؟
  - ما أنواع المنشورات التي ستحتاج إليها؟
  - هل سيكون للجنة موقع على الإنترنت؟ وهل ستستخدم منابر أخرى على الإنترنت، مثل فيسبوك؟
- ستحتاج خطتها الاستراتيجية إلى تحديد أطر زمنية، ضمن الأطر التي يحتمل أن يحددها بعضها بواسطة القانون، وتحدد أهداف مرحلية لأغراض داخلية بصورة رئيسية، ففي تاريخ معين يجب تعيين الموظفين، وفي تاريخ معين يجب تحديد المنظمات الشريكة، إذا كانت توجد أي منظمات شريكة؛ وأثناء فترة معينة يجب أن تُعقد الاجتماعات الشعبية، وما إلى ذلك.

لربما يبدو الأمر مثبطاً للهمة، لكن في واقع الأمر سيقوم آخرون بمعظم العمل. ويمكن تأجيل بعض المهام إلى أن يعين مزيد من الموظفين (ولكن ليس لفترة طويلة). كما يمكن هيئات حكومية، واستشاريين، وغيرهم تقديم المساعدة.

ليست هذه نهاية العملية، إذ تأتي بعدها الميزانيّة: كم سيكلف كل هذا؟ كم كُتِبَ تقريبًا، وكم تكلفة النسخة الواحدة؟ كم جلسةً وكم متوسط تكلفة الجلسات؟ كم يكلف موقع الإنترنت؟ كم سيلزم من موظفين، وكم سيكلف توظيفهم؟ ما تكلفة ترجمة ألف كلمة إلى لغة أخرى محليّة، وكم ألف كلمة ستحتاج للترجمة؟

ليس إعداد الميزانيّات بفتنٌ دقيقٌ يتعيّن وجود خطط للطوارئ، وفرص لطلب المزيد (في حدود المعقول)، وتقديرات تقريبية.

ويجب تنفيذ هذا النوع من التخطيط لكل خطوة في العملية.

من أدوات الإدارة العامّة المستعملة في إعداد الخطة الاستراتيجية والخطط التنفيذية تحليل جوانب القوّة والضعف والفرص والأخطار المتعلقة بكل مكون من مكونات هذه العملية. وهذا في الحقيقة مجرد تطبيق للحسّ السليم. مرده إلى تقييم المهام التي ستُنجز، والموارد والفرص المتاحة، والصعاب التي يُنتظر أن تواجه العملية. الغاية من ذكر جوانب القوّة والفرص، وكذلك جوانب الضعف، هي تشجيع المنظّمات على عدم تجاهل ما لديها من موارد وظروف محيطة، ولتلا تركّز على المشاكل والاحتياجات فقط، ما قد يؤدي إلى تشاؤم لا داعي له، والإفراط في الإنفاق على موظفين جدد وموارد جديدة، وتحليل الأخطار أو التحدّيات المحتملة يساعده المدراء عندما يضعون خططاً بديلة لحل المشاكل التي قد تظهر.

إذا كانت خبرة المدراء بالتخطيط الاستراتيجي بسيطة، أو ليست لديهم أيّة خبرة، يمكن الاستعانة بميسر خارجي. إلاّ أنّه من غير الصحيح أن الأساليب التي تنجح في إنتاج مشابك ورق تنجح بالضرورة في وضع دستور، أو أن المشاورات الشعبية في شأن مسائل دستورية تتطلّب نفس الاستراتيجيات التي تتطلّبها عملية تشاركية لتقييم الفقر، فقد يكون مفيداً الاستعانة بشخص ما لديه خبرة في التخطيط لتيسير إعداد خطة استراتيجية. ولكن، لكي يكون هذا الشخص مفيداً ينبغي أن يكون على دراية بالسّمات الخاصّة لعملية وضع الدستور، بما فيها طابعها الفني، وحساسيتها السياسيّة.

يمكن أن تكون الخطة الاستراتيجية الشاملة - أو أجزاء منها وثيقة متاحة للشعب، لبعث الثقة في العملية، وشرح خارطة الطريق في شأن سير العملية، ويمكن أن توضع على الموقع الرسمي على الإنترنت ذوو المصلحة الرئيسيون كما يمكن أن يطلع عليها، ذوو المصلحة مثل: المانحين ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني. وقد حدث هذا بدرجات متفاوتة في عدة أماكن، من بينها أفغانستان [٢٠٠٤]، وكينيا [٢٠٠٥].

### ٣.٣.٢ الإدارة الماليّة

إنّ مديري عمليّة في دولةٍ يوجد فيها نزاعٌ أو خارجة من نزاع - بخاصّة إذا كانت المؤسسات قد انهارت وتجري إعادة بنائها - قد لا تتوافر لديهم سوى إجراءات ماليّة قليلة، أو قد لا تتوافر لهم أيّة إجراءات لاتباعها، ولا تتوافر لهم عائدات حكوميّة لتمويل العملية. وتتضمّن التحدّيات المحتملة ما يلي:

- وضع نظام إدارة ماليّة داخلي من الصفر.
- اشتراط المانحين الدوليين أن تدير الشؤون الماليّة للعملية جهةً خارجيّة (مثل، برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي)، ما قد يبطئ العملية إذا كانت النظم الماليّة مرهقة (مثل الإجراءات البيروقراطية التي أدار بها برنامج الأمم المتّحدة



- الإنمائي الشؤون المالية لعملية زيمبابوي [عملية جارية]، أو إذا كان المدراء الماليون للمنظمة الخارجية لا يتمتعون بالكفاءة وكان القائمون على وضع الدستور لا يسيطرون على من يُوظف أو يُفصل من العمل.
- تأمين التمويل من ممولين دوليين قد يشترطون ممارسة نوع من الإدارة، أو دور في الإشراف، أو تقديم المشورة، مع محاولة الاحتفاظ بملكية العملية وطنياً.
- تلبية متطلبات الإبلاغ أو التدقيق المالية المعقدة والمتعددة التي يشترطها المانحون الدوليون.
- ضرورة إدارة النشاطات المعرضة للفساد، مثل: المشتريات، والبدلات اليومية، والرواتب، وما شابهها، التي تدفع كلها نقدًا لعدم وجود مصارف عاملة.

وفي الدول التي توجد فيها مؤسسات حكومية عاملة، يمكن أن تمارس الإدارة المالية وفقاً للنظم والإجراءات السابقة، ويتم الحصول على شيء من التمويل من الحكومة على الأقل. وإذا كانت توجد نظم مالية، فإن الإجراءات الحكومية المعمول بها قد تخلق مشاكل أخرى، فقد تنطوي على الاعتماد على بيروقراطية بطيئة أو فاسدة، أو تفتقر إلى الكفاءة، وإذا لم تكن الحكومة ملزمة قانوناً بتمويل العملية، فإن الجهات الحكومية الفاعلة قد توقف التمويل إذا كانت التغييرات المقترحة تمس أصحاب السلطة على الأموال.

تلقت بعض العمليات تمويلًا من الحكومات ومن مانحين دوليين أيضاً، وواجه مديرو هذه العمليات تشكيله من جميع هذه المشاكل. في هذا القسم، ناقش التحديات في نطاق من السياقات (تناقش المسائل المتعلقة بالتعامل مع المانحين في القسم ٣.٢.١٢).

## إعداد الميزانية وحساب التكاليف للعملية

في الوضع المثالي، قد توضع خطة استراتيجية قبل تحديد تكاليف العملية، تأخذ في الاعتبار مستوى التمويل المتاح، وتحدد الأهداف المعقولة، والمهام، والمؤسسات، والموارد اللازمة (انظر القسم ٢.٣.٢ المتعلق بالتخطيط الاستراتيجي). والخطوة التالية إعداد ميزانية مفصلة تحدد البنود والتكاليف لكل جانب من جوانب العملية - مثلاً، تكاليف إنشاء كل مؤسسة لازمة وتشغيلها كذلك كل إجراء لازم، مثل إنشاء لجنة دستورية، وجمعية تأسيسية، وإجراء استفتاء، وقد يصبح هذا معقداً، لأن إنشاء المؤسسات أو الإجراءات قد يتوقف على شرط مسبق. على سبيل المثال، نص القانون في كينيا على أنه إذا لم يتسنّ البت في مسألة مثيرة للنزاع في المؤتمر الدستوري فإنه سببت فيه عن طريق الاستفتاء. وفي بلدٍ انهارت مؤسساته، قد لا توجد هيئة لإدارة عملية انتخابية ولا يوجد تمويل حكومي للانتخابات، ومع ذلك يجب أن يضع المدراء ميزانية لإمكان إجراء استفتاء.

إذا كان التمويل حصرياً من المانحين الدوليين، فقد يلزم إعداد ميزانية واحدة شاملة، وقد يحدد المانحون عملية الموافقة. وعندها، تشبه العملية قيام منظمة من منظمات المجتمع المدني بإعداد ميزانية لمشروع وتلقي الأموال من مانح. وقد يلزم إعداد ميزانيات أخرى إذا أضيفت، وعندما تصاف، مكونات جديدة للعملية، كاتخاذ قرار في مرحلة لاحقة من العملية بإجراء مشاورات في شأن مشروع الدستور، وإنشاء علاقات جيدة على أساس الثقة مع المانحين أو المسؤولين الحكوميين تساعد في تخفيف المشاكل التي قد تظهر في التخطيط للعملية، وفي الإفراج عن الأموال في الوقت المحدد.

أعد هذا الدليل، بشكلٍ ما، ليكون أداة تخطيط، ويساعد في تحديد بنود الميزانية المتعلقة بالمهام المحتملة

والمؤسسات والإجراءات والموظفين اللازمين، وببساطة، يساعد استعراض قائمة المحتويات في وضع ميزانية.

## نصائح عملية

- ينبغي أن يقود مهمة إعداد الميزانية مدراء ماليون محليون يتمتعون بالخبرة (بقدر الإمكان)، وموظفون يفهمون التحديات والاحتياجات الفريدة في هذا السياق. وتجاوز الاستعانة بجهات فاعلة دولية تتمتع بخبرة ذات صلة بإعداد ميزانية عملية وضع الدستور. ولكن ينبغي ألا يسيطروا على العملية ولو كانت موافقة المانحين الدوليين على الميزانية مطلوبة.
- ومن بين بنود الميزانية التي يوجد ميل لإغفالها رسوم التدقيق؛ ووقود السيارات؛ ونفقات الصيانة والإصلاح؛ والتكاليف الجارية، مثل الإيجارات وفواتير الكهرباء والغاز؛ وتوفير الطعام؛ وخدمات التنظيف؛ وخدمات الأمن؛ والهواتف المحمولة وتكاليف استخدامها؛ والسكن؛ وإنشاء مكاتب إقليمية أو في المقاطعات؛ وترميم المباني؛ وكميات كبيرة من الورق، وكذلك تكاليف الطباعة وتصوير الوثائق؛ وتكاليف الترجمة الفورية والترجمة الكتابية (لاسيما إذا كانت هيئة وضع الدستور تعمل بعدة لغات)؛ وأعمال تصميم الخطاطة؛ والمرتبات أو البدلات اليومية لأعضاء هيئة وضع الدستور الذين سيعينون في المستقبل إذا اقتضى الأمر؛ وتكاليف النقل (للموظفين وأعضاء هيئة وضع الدستور وربما لنقل أفراد من عامة الشعب لحضور اجتماعات المشاورات العامة)، ونقل المعدات التقنية والموظفين اللازمين لتسجيل آراء الناس وتأمينها وتحليلها في عملية واسعة النطاق للتشاور مع الشعب؛ وتكاليف تطوير القدرة أو حلقات العمل ليكون الموظفون مستعدين على نحو ملائم للاضطلاع بمسؤولياتهم.
- يتعين اتخاذ قرار لتحديد ما سيدفع للقائمين على وضع الدستور، وما إذا كان سيدفع لهم أجر لقاء وقتهم، وما إذا كانت ستدفع لهم علاوات نقل وعلاوات معيشة. من المنطقي تعويض الناس عن الدخل الذي يفقدونه أثناء الوقت الذي يقضونه بعيداً عن وظائفهم، إلا أنه عندما يكون التعويض أكبر مما يمكن أن يكسبه في غير ذلك، فإنه قد يؤدي إلى إقدام القائمين على وضع الدستور على تأخير العملية عمداً، لذا فينبغي أن يكون التعويض متواضعاً، وينبغي ملاحظة أنه عندما تكون هيئات وضع الدستور كبيرة العدد - وخصوصاً الهيئات التي تجتمع فقط لاعتماد الدستور - فإن أعضاءها قد لا يتوقعون تعويضات (مع أن البدلات اليومية وتكاليف السفر قد تظل مطلوبة)، وقد يحاول السياسيون الفاسدون - أو آخرون - حشو الميزانية لتوفير بدلات يومية كبيرة كطريقة تستخدمها الأحزاب السياسية للتأثير في الجهات الفاعلة الرئيسية لخدمة مصالحها.
- ولكي تكون العملية فعالة من حيث التكاليف وتعزز الملكية الوطنية للعملية، ينبغي أن تقدم طلبات التمويل والمساهمات العينية لا إلى المانحين (من المجتمع الدولي) فحسب، بل أيضاً إلى منظمات المجتمع المدني المحلية ومجتمع الأعمال ووسائل الإعلام. وقد استفادت عمليات سابقة من عروض من قبيل انتداب موظفين وإعطائها وقتاً مجانياً في البث الإذاعي.
- تُمول عمليات كثيرة لوضع الدستور في المرحلة التي تسبق اعتماد الدستور فقط لكن هذه ليست نهاية العملية. إذ تظل هناك تكاليف كثيرة، من بينها تكاليف الاحتفاظ ببعض الموظفين لضمان حفظ جميع الوثائق الرسمية والمواد الإعلامية (مثل الصور، وأشرطة الفيديو)، في الأرشيف بصورة صحيحة،

## الإطار ٢٤. مزايا وجود موظفين متنوعين

في أفغانستان [٢٠٠٤]، حرصت الأمانة على إعطاء أولوية لوجود المرأة في مراكز قيادية، وإيجاد توازن بين الموظفين من حيث الجنوسة والعرق. ولو لم تعين الأمانة نساء لكان من الصعب عليها أن تتحدث إلى القيادات أو تنظم انتخابات في المناطق التي لا يسمح للمرأة فيها أن تتحدث إلى الرجل إلا إذا كان من أسرتها. وتواصلت الأمانة أيضًا مع المجموعات المهمشة بفاعلية أكبر، حين تم تعيين موظفين من هذه المجموعات لأداء مهام التواصل. على النقيض من ذلك، في العراق [٢٠٠٥]، أنشأت أمانة اللجنة وحدة للتواصل لإجراء عملية المشاورات العامة، وكان معظم موظفي أمانة اللجنة العراقيين من العرب الشيعة، واستخدموا شبكات معظمها شيعية للحصول على مدخلات بشأن الدستور. وكان عدد السنة العرب أو الأكراد الذين جرى التشاور معهم بشأن الدستور - أو أتيحت لهم فرصة المشاركة في المشاورات - أقل بكثير من عدد العرب الشيعة.

ويمان أن تستمر عملية التربية المدنية والعملية الإعلامية لتوعية الناس بمضمون الدستور، وإفهام المسؤولين الحكوميين الرئيسيين متطلبات تنفيذ الدستور (انظر القسم ٢.٧.٢ المتعلق بالتنفيذ). وحين ينشأ أي موقع رسمي على الإنترنت كجزء من العملية ينبغي أن يستمر لفترة ما، (لأنه قد يؤدي دورًا مهمًا في إتاحة الدستور الجديد وفهمه على نحو أفضل). وعندما لا يعود هذا الموقع ضروريًا لهذا الغرض، ينبغي أن توضع محتوياته في الأرشيف، لتكون المواد متوافرة في ما بعد للباحثين، أو يمكن إبقاء الموقع عاملاً واستخدامه كأداة لمواصلة التفاعل مع الشعب في شأن المسائل الدستورية. وينبغي أن تدرج هذه البنود في الميزانية أيضًا.

### المساءلة المالية

منع الفساد تحدّ رئيسي. ففي الدول الخارجة من نزاع قد لا توجد النظم المالية. وقد لا تكون سياسات المشتريات راسخة أو مفهومة جيدًا، وحيث لا توجد مصارف، يكون إنشاء نظام صرف نقدي يتبع جميع المعاملات المالية بدقة مسألة ليست سهلة. فإذا أنفقت الأموال مع عدم وجود وثائق دعم على هيئة إيصالات أو قسائم دفع، فقد تُوجّه اتهامات بالفساد، حتى لو كانت المشكلة مجرد سوء إدارة مالية، ولذلك فإن وجود سجلات دقيقة للمعاملات المالية شيء مهم. ويجب أن تُراجع هذه السجلات بانتظام. وينبغي أن تجمع جميع وثائق الدعم، وأن تحفظ في ملفات بالتسلسل الذي يتم تسليمها حسبه، وأن يتم إسنادها توافقيًا إلى سجلات الحسابات.

في البيئات التي تسيطر على التمويل فيها بيروقراطية فاسدة، قد يتعين على المدراء إعداد أساليب خاصة للإشراف تجنبًا لهذه المشكلات. فقد تترتب على سوء استخدام طفيف لأموال حكومية أو أموال مانحين عواقب خطيرة. ففي أوغندا عام ١٩٩٢، أوقف مانح تمويلًا مهمًا بسبب الفساد في وزارة شؤون الدستور، إلا أن التمويل كان للجنة الدستورية، والمدراء الماليون للجنة هم الذين اكتشفوا الفساد. وقد أقر وقف التمويل كتابة الدستور، وقلل من مصداقية العملية.

لضمان المساءلة الماليّة، ينبغي تدقيق النفقات. في كينيا، دعا رئيس لجنة استعراض الدستور الكينيّة (٢٠٠١-٢٠٠٣) مدقق الحساب الوطني العامّ لإجراء تدقيقٍ مبكر، ما مكّن من إعادة الأموال التي نهبت من خلال الفساد. وينبغي أن تنص مدونة سلوك (انظر الملحق ج.١) على توجيهات واضحة في شأن الممارسات التي تعتبر من صور الفساد.

## ٢.٣.٤ الموظفون

### تعيين الموظّفين أو انتدابهم

في المجتمعات التي تعاني الانقسام، يجب أن تكون عمليّة التعيين شاملة. وينبغي مراعاة تمثيل الأمة، لا بين القائمين على وضع الدستور فحسب، بل أيضًا بين المسؤولين الإداريين والمدراء. فهؤلاء الموظفون كثيرًا ما يكونون وجه الشعب في العمليّة. يصدق هذا القول بصورة خاصّة عندما يشاركون في جهود التربية المدنيّة، أو المشاورات العامّة، أو إنشاء المكاتب الميدانيّة، ونظرًا إلى أهميّة أدوار الموظّفين وحساسيتها (تشمل المساعدة في إعداد الدستور)، قد توجه اتهامات بالتحيز في عمليّة وضع الدستور برمتها إذا هيمنت مجموعة واحدة عرقية، أو أيّة مجموعة أخرى على الهيئات الإداريّة.

ينبغي أن تتاح للأقليات والنساء والمجموعات الأخرى فرص متساوية لإدارة العمليّة وتنظيمها، وينبغي اعتماد سياسات وإجراءات تضمن المساواة في الفرص، وتكون حسّاسة من حيث اختلاف الجنس والعرق، ومتنوّعة للاسترشاد بها في ممارسات التوظيف، وينبغي اتّباعها في بيئة العمل.

## الجدول ٦: أنواع الوظائف التي يتمّ شغلها في عمليّة لوضع دستور

نوع الوظيفة	
اختصاصيو أرشيف	علماء اجتماع تجريبي
مترجمون فوريّون/كتائيون	اختصاصيو مشاورات/مداولات شعبيّة
اختصاصيو تطوير القدرة/مدرّبون	مدراء ماليّون
اختصاصيو صياغات قانونيّة	موظّفو سكرتارية، بمن فيهم مدوّنو المحاضر
موظّفو توفير الطعام	منظّمو جمع تبرعات
باحثون قانونيون	موظّفو أمن وحراسة
مدربو تربية مدنيّة	مصمّمون خطاطيون
موظّفو مشتريات	اختصاصيون/أمناء مكتبات
موظّفو إدخال بيانات	موظّفو معلومات
مدراء	مترجمون كتائيون
سائقون	خبراء تكنولوجيا معلومات
اختصاصيو إعلام	اختصاصيو فيديو
اختصاصيو انتخابات	مستشارون/مرشدون أجنبي
مصوّرّون	اختصاصيو إنشاء مواقع إنترنت

## الإطار ٢٥. أمثلة على انتداب موظفين: تيمور-ليشتي (عام ٢٠٠٢)

في تيمور-ليشتي، أعارت مجموعة إعلامية خبير علاقات إعلامية للمساعدة في المؤتمرات الصحافية والتواصل اليومي مع الصحافة، ووظفت آسيا فاونديشن، وأدارت مترجمين كتابيين ومترجمين فوريين لمساعدة أمانة اللجنة، التي كانت تدير العملية. (لم تخطط أمانة اللجنة لهذه الوظائف، ولم يكن لديها أموال لتمويلها).

ينبغي التفكير ملياً في ما إذا كانت اللجنة ستستعين ببعض من موظفي الحكومة المدنيين، فموظفو الحكومة المدنيون قد ينحازون إلى الحكومة، أو يتأثرون بها بسهولة كبيرة، بسبب اعتمادهم على الحكومة للحصول على مرتباتهم. وتحتاج البرلمانات إلى دعم كبير من هيئة خدمات السكرتارية والمساعدة الإدارية، بما فيها مجال المشتريات، وصياغة القوانين، والبحث وحفظ السجلات وإدارة المبنى والأمن، وكثيراً ما تلزم هذه المهارات لدعم هيئة وضع الدستور، إلا أن بعض الموظفين والقائمين على وضع الدستور في جنوب أفريقيا [١٩٩٦] لم يثقوا بموظفي البرلمان السابقين الذين عملوا مع نظام الفصل العنصري.

في وسع لجنة للتوظيف الشامل مقابلة المرشحين المحتملين من منظور أقل انحيازاً، وينبغي وضع قواعد صارمة لمكافحة محاباة الأقرباء، وفي بلدان عديدة، يمكن لأي شخص يكلف بإنشاء هيئة لوضع دستور أو عملية من أي نوع أن يتوقع أن تنهال عليه طلبات الحصول على وظائف، أو عقود لأقرباء أو أصدقاء، أو أقرباء اشخاص مهمين، وما إلى ذلك. وهؤلاء الأشخاص ينبغي أن يكون من بين معايير اختيارهم القدرة على مقاومة هذه الضغوط، وينبغي أن يصروا على استخدام العمليات الصحيحة من البداية، ومن شأن الإخفاق في ذلك الاختيار المجازفة بتقويض سمعة العملية ونزاهتها وشرعيتها، وفي إحدى الحالات، وظف مدير أمانة اللجنة ابن عمه - وهو شاب يفتقر إلى الخبرة - نائباً له، وأدى التنفيذ السيئ لمهام عديدة، الذي نتج من هذا التعيين إلى تهديد المانحين بوقف التمويل.

تُظهر جميع هذه الاعتبارات أهمية التخطيط مبكراً لعملية التوظيف، ووضع مبادئ توجيهية وإجراءات للتوظيف، بخاصة في عملية تحتاج إلى نطاق واسع من الموظفين.

يتوقف نوع الموظفين وعددهم على توافر الأموال، وعدد المهام المتخصصة التي يجب الاضطلاع بها، ويتعين على الإدارة أن تحدد مؤهلات التوظيف وشروطه والقدرات المطلوبة لكل وظيفة.

في حالات ما بعد النزاع على وجه الخصوص، قد يكون كثير من المهنيين المهرة فرّوا من البلاد. وقد يساعد اجتذاب الموجودين في الشتات ليعودوا لدعم العملية في إدخال الخبرات اللازمة، إلا أن الإفراط في الاعتماد على العائدين قد يخلق توترات، لأن الذين لم يغادروا أثناء النزاع قد يستأثرون من عودة الذين كانوا في الشتات وتوليهم وظائف مهمة بمجرد أن يحلّ السلام.

وقد اعتاد محترفو «البحث عن الأشخاص الملائمين» العثور على الموظفين الذين يتمتّعون بالمهارات المناسبة. وقدّم المجتمع المدنيّ والأكاديميون ووسائل الإعلام والقطاع الخاصّ إلى العمليّة موظّفين على سبيل الإعارة، كما تمّ انتداب موظّفين من الخدمة المدنيّة.

## الموظّفون والموظّفون المنتدبون والمستشارون

تتعيّن إدارة أيّة عمليّة رسميّة في إطار الإجراءات الوطنيّة المعمول بها لتوظيف الموظفين وشروط خدمتهم. وفي نظمٍ عديدةٍ، يحتمل وجود ثلاث فئاتٍ أساسيّة من الموظفين.

الموظّف شخصٌ يعمل بعقدٍ لدى هيئةٍ معيّنة، ويتلقّى راتبًا، يكون في العادة مبلغًا معيّنًا كل أسبوعٍ أو كل شهر. يحتمل أن يكون عقد هذا الموظّف محدّدًا بوقتٍ معيّن، ينصّ في أحيانٍ كثيرةٍ فيه على إمكان أن ينهي أي من الطرفين العقد قبل المدّة المحدّدة له. وقد ينصّ على ميزةٍ من نوع ما للموظّف الذي يعمل لمدّة معيّنة. وفي حالة الهيئات القصيرة الأجل، يربّح أن تكون هذه الميزة مبلغًا مقطوعًا بدلًا من نظامٍ للتقاعد.

وقد ينتدب شخص ما، يكون في العادة من وكالةٍ حكوميّةٍ أخرى، ويربّح أن يستمرّ هذا الشخص في تلقي الراتب نفسه والمزايا الأخرى التي يتلقاها في وظيفته العاديّة، وإن كان يتلقّى أحيانًا منفعة إضافية أثناء فترة انتدابه.

والمستشار شخصٌ يتلقّى مبلغًا مقطوعًا لأداء عملٍ محدّد، أو مبلغًا معيّنًا يوميًا، وربّما يكون الراتب لعددٍ محدودٍ من الأيام خلال فترة ما. استخدام عقد المستشارية هو الأرجح في حالة تعيين خبير لمشروع معيّن، وإن كان يستخدم أحيانًا في حالة أشخاص يقومون بمهامٍ أقلّ تحديدًا. وفي أحيانٍ كثيرة، يطلب من المستشار أن يقدّم منتجًا أو أكثر - قد يكون تقارير أو مشاريع نصوص، وما إلى ذلك، قبل أن يكون من حقه الحصول على أجر.

لدى البتّ في الأسس ذات الصلة لتوظيف الموظفين، قد ترغب هيئة وضع الدستور في أن تأخذ في الاعتبار عوامل أخرى مثل:

- هل ستتحمل الهيئة مسؤولياتها تجاه الموظّف، بما فيها المسؤوليّة عن الحوادث التي قد يتعرض لها أو عن مخالفته للقانون؟
- هل تكون لبعض أنواع الترتيبات تأثيرات في تكاليف السفر، التأمين، الصحّة، الإسكان؟
- هل يحتمل أن تتعارض مصالح الشخص المعار على نحو ما مع عمله في اللجنة (على سبيل المثال، إذا كان الشخص يعمل بانتظام لحساب البرلمان، هل ستكون له مصلحة في إدراج أحكام معيّنة في الدستور)؟
- العلاقات بين الموظفين، لاسيّما استياء الأشخاص الذين يقومون بعملٍ مماثلٍ نتيجةً لفروقي واضحةٍ بينهم.

## مُساءلة الموظفين

من سوء الطالع، في البلدان التي يشكل الفساد فيها مشكلة كبيرة (وإن كان من الصعب ألا يشكل الفساد مشكلةً

على الإطلاق في أي مكان)، أنّ عمليات وضع الدساتير ليست مستثناة من ذلك. وإذا كان «الفساد» يعني السماح للمصلحة الشخصية أن تتعارض مع مسؤوليات الشخص (يستثنى من ذلك التدخل السياسي المحض)، فإن هذه المشكلة من شأنها:

- عوق العمل (ويكون بعدم الحضور إلى المناقشة، أو إطالتها دون مبرر)، رغبة في المزيد من الرواتب والبدلات؛
- ممارسة الاحتيايل في المشتريات، بإصدار طلبات شراءٍ لسلع لا يقصد توريدها (أثناء عملية وضع الدستور في أوغندا، كان هذا الشكل من الفساد يعرف بـ«بالإمداد بالهواء»، وحدثت عملية احتيايل محكمة من هذا النوع سببت مشكلات كبيرة للجنة الدستور الأوغندية عندما اكتشفتها)، أو طلب أموال لخدمات لم تقدّم أو لم تقدّم بالكامل، أو زيادة السعر (وقت البث الإذاعي أو التلفزيوني مثال لذلك، لأنّه يصعب على المدققين التحقق من عدد الدقائق التي استخدمت للبث على الهواء من مجموع الدقائق التي تم شراؤها)؛
- توظيف الأقرباء والأصحاب، أو العمل سرّاً على تيسير توظيفهم، أو استخدام مصالحهم التجارية (في إحدى المرات عين المفوضون أقرباءهم كسائقين، مُصّرّين على أن تدفع رواتبهم من خلال المفوضين، ثم أخذ هؤلاء المفوضون يحتفظون ببعض المال، سرقةً، لجيوبهم الخاصة)؛
- تلقي رشاوى للتصويت على نحوٍ معيّن.

لكن، كيف يمكن معالجة هذه المسألة؟ إضافة إلى ضرورة على التحري عن الأشخاص قبل تعيينهم أو توظيفهم، في ما يلي بعض الأشياء التي يمكن القيام بها:

- وضع مدونة سلوكٍ وإنفاذها (انظر الملحق ج)؛
- عدم السماح لمن يقومون بصياغة الدستور بالمشاركة في نشاطات الإدارة التي تتعلق بالتوظيف أو المشتريات.
- طلب إجراء مزيدٍ من عمليات التدقيق الرسمية.
- الإصرار على استخدام إجراءات المشتريات المعمول بها.
- استخدام مؤسسة محاسبة من القطاع الخاص لمراقبة نشاطات معينة (مثل المشتريات).
- استخدام أساليب مبتكرة للتأكد ممّا إذا كانت السلع والخدمات قد سلّمت أم لا (الإصرار على رؤية رزم ورق التصوير؛ والاستفسار من الشركات التجارية التي تتابع وسائل الإعلام عن عدد المرات التي ظهرت فيها فعلاً إعلانات الهيئة).
- الانتباه لمسألة «شراء الأصوات».

## ٢.٣.٥ تطوير القدرة

في بلدٍ خارج من نزاع، يمكن أن يكون تطوير القدرة مهمةً ضخمة، وقد تكون مكلفةً، لأن المؤسسات التي تنمي المهارات والمعرفة المهمة لعملية لوضع دستور - مثل البرلمانات، والمؤسسات الأكاديمية، ومنظمات المجتمع المدني - غالبًا ما تكون قد انهارت. في هذه الحالات، يكون من الضروريّ تنمية المهارات والمعرفة الضرورية للموظفين لأداء مهامهم، لكي تكون العملية ملكًا وطنيًا، وتدار وطنيًا. وقد يشمل هذا تدريبًا على إعداد الخطط، وتدوين محاضر الجلسات، واستخدام الإنترنت، وتقديم برامج تدريبية مدنية، وتنظيم عملية وإدارتها أو إجراء استفتاء.

في الحالة المثلى، ينبغي أن يكون لدى جميع الموظّفين فهمٌ أساسيٌّ لفكرة ما يعنيه الدستور، وعمليّة وضع الدستور برمتها. وكلّما ازداد فهم الموظّفين لهذه الفكرة ازداد التزامهم بالمشروع. والموظّفون الذين يتصلون بالشعب، أو الذين يشاركون في إنتاج الوثائق أو تحليل الاقتراحات المقدّمة يكونون في حاجة إلى فهم الفكرة على نحو أفضل، ويلزم تقديم مستوياتٍ مختلفةٍ من التدريب لفئات الموظّفين. ومن المسائل الأساسيّة تدريب المترجمين الكتابيّين والمترجمين الفوريّين على اصطلاحات الدستور.

غالبًا ما يعمل المجتمع الدوليّ، حين تكون له مصلحة، على التعجيل في العمليّة، فيوفر مستشارين أجنبيّين يقومون بإعداد المهامّ الرئيسيّة، مثل صياغة مشروع الدستور، أو وضع القواعد التي تنظّم العمليّة. وفي حين أن هذا من شأنه الإسراع في العمليّة، فإنّه من جانب آخر يضيّع فرصة بناء القدرة لأداء المهامّ المحليّة الأخرى، والأهمّ من ذلك أنّه قد يؤدّي إلى شعور الشعب بعدم ملكيّة النتائج.

إعطاء وقتٍ لتنمية القدرات يقوّي أسس المؤسّسات الديمقراطيّة الأخرى التي تنشأ، ويعزز استدامتها. على سبيل المثال، في أفغانستان [٢٠٠٤] أدار العديد من موظّفي أمانة عمليّة وضع الدستور المدرّبين في ما بعد هيئة إدارة الانتخابات التي أُشئت حديثًا، وأمانة المجلس التشريعي، وشغلوا وظائفهما.

## ٦.٣.٢ المستشارون الأجنبيّون

نستخدم اصطلاح «المستشار الأجنبيّ» استخدامًا عامًّا ليعني أيّة جهةٍ دوليّةٍ فاعلة تقدّم الدعم للمسؤولين الإداريّين أو المدراء أو القائمين على وضع الدستور، في التخطيط، والاضطلاع بمهامّهم، بغض النظر عمّا إذا كانت هذه الجهات الفاعلة تعمل على تقديم الإرشاد، أو المشورة التقنيّة، أو مشورة أساسيّة في شأن محتوى الدستور.

إذن، ما سبب الحاجة إلى مستشارين أجنبيّين؟ ليس إعداد دستور بمناسبة يوميّة. ففي بعض البلدان، يكون عدد الجهات الفاعلة المحليّة قليلًا، إن كانت هناك أيّة جهةٍ فاعلةٍ محليّةٍ شاركت في عمليّة لوضع دستور أو شهدتها؛ والجهات الفاعلة المحليّة قد تكون لديها خبرةٌ بسيطةٌ في الحكم أو لا توجد لديها أيّة خبرةٍ على الإطلاق. وربّما كان المحترفون قد فرّوا من النزاع. لذا فقد قام المستشارون الأجنبيّون بأدوارٍ استشاريّةٍ وإرشاديّةٍ فعالةٍ في العديد من هذه البيئات، وساعدوا في أداء مهامّ متنوّعة، من بينها تقديم خبرتهم الدستوريّة المقارنة في شأن كميّة تنظيم العمليّة، ومحتوى الدستور، وإنشاء مواقع الإنترنت، ونظم تكنولوجيا المعلومات، والنظم الماليّة، ودعم إدارة الجمعيات الكبيرة، وتنسيق الأمن، ومراقبة العمليّة الانتخابيّة. ونركّز هنا بصورةٍ رئيسيّةٍ على أدوار المستشارين، عدا المستشارين المتخصّصين بمعرفة المسائل الدستوريّة وصياغة الدساتير الذين نصنّفهم «خبراء» (اصطلاحًا استخدم للتعبير عن الأشخاص الذين يعملون في عددٍ من العمليّات). نناقش موضوع «الخبراء» (المحليّين والأجنبيّين) في القسم ١.٤.٣.

من الناحية المثاليّة، لا يكون المستشار الأجنبيّ مجرد شخص يشغل وظيفة، ولكنّه يعمل أيضًا كمرشدٍ لنظرائه المناسبين، ويساعدهم على تنمية قدراتهم لأداء العمل المطلوب، إلّا أن هذا يتطلّب أن يمتلك المستشار الأجنبيّ مهاراتٍ خاصّة، ليس في نقل المعلومات فحسب، بل يتطلّب أيضًا فهمًا جيّدًا للبيئة المحليّة - التاريخ والثقافة، وما إلى ذلك - وقد لا يمتلك جميع المستشارين الأجنبيّين هذا الفهم. ولكي ينجح المستشار الأجنبيّ، ينبغي أن



ينظر إلى نقل المعرفة على أنه عملية متبادلة. لذلك ينبغي أن يقتصر دوره على قراءة كتب وورقات بحث في السياقات التاريخية والسياسية والثقافية التي سيعمل فيها (مع العلم أن كثيرين لا يفعلون حتى ذلك)، بل ينبغي أن يلتزم أيضاً بالمساعدة من الموظفين المحليين الذين يعمل معهم، لكي يفهم على نحو دقيق السياق المحلي، وكيف يمكن أن يؤخذ في الحسبان لتحسين فعالية عمله.

### تجنب المزالق الشائعة للاستعانة بالمستشارين الأجانب

عندما يشارك مستشارون أجانب، يلزم إجراء تخطيط دقيق لتجنب المشكلات الشائعة، فقد قدم بعض الخبراء الأجانب، الذين يفتقرون إلى الخبرة مشورة لا تتناسب مع السياق، أو شغلوا وظائف جهات فاعلة وطنية دون إعداد نظراء محليين، أو نفذوا خطط بلدانهم، أو قدموا مصالحهم الشخصية. في هذا القسم، نناقش بعض المعلومات العملية لتجنب هذه المزالق.

ينبغي قبل توظيف مستشارين أجانب أو مرشدين أو قبولهم، أن يتأكد المدراء من أن هيئات وضع الدساتير المحلية قد استفادت من المعرفة والخبرة المحليتين على الوجه الأمثل. ومن الأفضل تحديد الاحتياجات من خلال عملية التخطيط الاستراتيجي، وطلب أنواع المستشارين الأجانب الذين يعززون العملية، إن كانت هناك حاجة إليهم. يراوح هؤلاء المستشارون بين خبراء في تحليل الآراء التي يتم الحصول عليها من المشاورات الشعبية ومصممي الخطاطة.

لا يجتذب بعض البلدان كثيراً من الاهتمام العالمي، وإذا كانت توجد حاجة إلى مستشارين أجانب، فيجب طلبهم. ولكن العمليات التي تكون لها سمعة كبيرة، تحرص السفارات أو المنظمات الدولية عادة على تقديم مستشارين لها. قبل قبول المساعدة، ينبغي أن يحدّد القائمون على وضع الدستور ما إذا كان سينظر إلى دور المستشارين الأجانب أو المرشدين على أنه تدخل أجنبي غير مقبول في العملية أم لا - لاسيما من جانب الذين يحاولون إفساد العملية. وفي بعض السياقات يُنظر إلى المجتمع الدولي على أنه سبب النزاع. إذا كان السياق حساساً، فقد يُرفض جميع المستشارين الأجانب - أو الوافدين من بلد معين - وقد تتخذ إجراءات أخرى، كأن يعمل المستشارون بشكل منفصل عن القائمين على وضع الدستور، أو يجيبون عن الأسئلة عبر الإنترنت أو الهاتف.

وقد تتمكن هيئة وضع الدستور من اختيار مستشاريها الأجانب، وتخصيص ميزانية لهم، إلا أنهم قد يكونون مكلفين، وأحياناً، تقدّم سفارات أو جهات دولية فاعلة أخرى مستشارين على نفقتها الخاصة. في هذه الحالة ينبغي أن يطلب القائمون على وضع الدستور أو المدراء الإطلاع على مؤهلات الخبراء المقترحين، وعلى ما يُثبت خبرتهم، وعلى مراجع لهم، أو أن يقترحوا هم الخبراء الذين يريدونهم. ويتعين أن يجتهد المدراء في البحث عن الكفاءات المناسبة من المستشارين. لتقديم مثال يتعلّق بفئة الخبراء (نناقش هذه المسألة بتوسّع في القسم ١.٤.٣)، إذا كانت تلزم استشارة في شأن مسألة مثل الاتحادية، تميل البلدان الغربية إلى تقديم مستشارين غربيين فقط، من بلدان مثل ألمانيا أو أستراليا، أو كندا، أو سويسرا، بالرغم من أنّ خبراء من ماليزيا أو نيجيريا أو الهند - أو من بلد آخر - قد يكونون أكثر ملاءمة أو أفضل تأهلاً. ينبغي تحديد فترة تجريبية لمعرفة مدى ملاءمة المستشار الأجنبي للمهمة المعنية والسياق.

للتأكد من أن المدراء والمستشارين، جميعهم، يفهمون ما هو المتوقع، ينبغي تزويد المستشار أو المرشد الأجنبي بمعلومات واضحة عن المهام وطول المدة التجريبية والتوظيف وخطوط الإبلاغ، ضمانات الحفاظ على السريّة، وما شابه ذلك. وإذا كان المستشار مندوباً من وكالة أو منظمة دولية، يتعين أن يكون واضحاً من هو مديره وإلى من يقدم تقاريره؟

من الضروري أن يفهم المستشارون الأجانب البيئة التي يعملون فيها (وتشمل السياقين التاريخي والثقافي على حدّ سواء) وأن يفهموا أيضاً جوانب الثقافة التي يمكن أن تؤثر على حياة العمل والعلاقات، حيث يمكن أن يؤدي عدم الفهم والحساسية إلى سوء تفاهم ونزاع في مكان العمل. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن يكون المستشارون الأجانب الذين يتم اختيارهم أشخاصاً لديهم خبرة واسعة فعلاً بالبلد المعني، أو عملوا في بلدان تسود فيها ظروف مماثلة. وإذا كانت معرفة المستشارين الأجانب المتوافرين بالسياق المحلي بسيطة أو منعدمة، فإنّه ينبغي توفير معلومات لهم، وينبغي تجميع مادة للقراءة لتلقي الضوء على التاريخ والسياسة والثقافة المحليّة - أو على الأقل إعداد قائمة بمواد للقراءة. وإذا كانت توجد مجموعة من الخبراء الأجانب، فقد يتسنى تنظيم حلقة دراسية قصيرة لهم. وينبغي ألا يشعر البلد المضيف أو الخبراء أن هذا غير مناسب؛ فالجهل أو المعرفة المتحيّزة الناتجة من حديث عرضي مع جهات فاعلة مهتمّة لن يعزّزا إسهام الخبراء.

من الناحية المثالية، يكون المستشارون الأجانب مسؤولين أمام المدراء الوطنيين لعمليّة وضع الدستور، ويقدمون تقاريرهم إليهم. وتقع على عاتق المستشارين الأجانب مسؤولية الحفاظ على السريّة إذا كانوا يقدمون المشورة في شأن مسائل حسّاسة. وينبغي أن يوقع المستشارون تعهداً بهذا المعنى. في إحدى الحالات، ساعد مستشار في الشؤون الدستورية في عمليّة حسّاسة، وبعدها عاد إلى مؤسسته الأكاديمية كتب مقالاً أفشى فيه معلومات عرضت للخطر.

قد لا يتسنى دائماً العثور على مستشار يتمتع بالخبرة اللازمة والمهارات اللغوية ذات الصلة. ولذلك ينبغي أن تقدّم للمستشار خدمات الترجمة الكتابية أو الترجمة الفورية اللزمتين (انظر القسم ٩.٣.٢)، وأيّة موارد ماديّة لازمة، مثل هاتف محمول وحاسوب، ومكتب، ووسيلة نقل، ومسكن.

أدى المستشارون الأجانب عندما أداروا أعمالهم على نحو صحيح أدواراً فعّالة في سياقات عديدة، وساعدوا في أداء مهامّ متنوّعة. وبصورة عامّة، اتّسم المستشارون الأجانب الذين كانوا فعّالين بأنّهم:

- كانت لديهم الخبرة ذات الصلة في عددٍ من عمليّات وضع الدستور المتنوّعة؛
- كانوا مستمعين جيّدين ومتواضعين، وظلّوا وراء الكواليس؛
- كانوا يعرفون السياق المحلي جيّداً، أو تعلموا وعملوا بتعاون واحترام مع الذين يعرفونه؛
- لم يقدموا مشورة في شأن مسائل تتعلّق بالعمليّة أو جوانب من جوانبها لم يكونوا مؤهلين فيها، وساعدوا في العثور على مستشارين مؤهلين عندما اقتضت الضرورة؛
- دعموا برنامج عمل مملوكاً وموجّهاً وطنياً، دون محاولة السيطرة على العمليّة، أو ادعاء الفضل في أداء العمل الرسميّ للقائمين على وضع الدستور (كما قال مواطن من جنوب إفريقيا: «لو حصلت على عشر سنوات مقابل كل شخص ليس من جنوب إفريقيا ادعى أنّه كتب دستور جنوب إفريقيا لأصبحت غنياً»)؛

- شدّدوا على تطوير الجهات الفاعلة الوطنية، بدلاً من أن يؤدوا المهام بأنفسهم دائماً؛
- ظلوا مشاركين في العملية لمدة طويلة (وإن كان من المفيد أحياناً في حالة وجود خبراء معيّنين أن يحضروا لوقتٍ قصيرٍ لتقديم المشورة في شأن مسألة أو مشكلةٍ محدّدة، أو للمساعدة في مهمّةٍ منفصلةٍ). وفي بعض العمليات، ظل المستشارون الأجانب في البلد أو عادوا إليه، ليعملوا على مدى سنين في تعاونٍ وثيقٍ مع القائمين على وضع الدستور والمدراء والموظفين الذين تحوّلوا منفذين.

## ٧.٣.٢ وضع سجلّ تاريخيٍّ للعملية

عمليات وضع الدساتير نادرة، وكثيراً ما تمثّل مرحلةً فاصلةً في تاريخ أي بلد. لذلك ينبغي أن توثق العملية بعناية باستخدام الصور وأشرطة الفيديو، وينبغي أن تحفظ جميع الوثائق المهمة في الأرشيف. وقد أنشأت بعض البلدان متاحف وطنية أو معارض خاصة تعرض فيها النصوص الأصلية لمشاريع الدساتير، والنصوص النهائية لدساتيرها الموقّعة، وتعمل على التثقيف، وتعزيز التوعية بالدستور ودوره في المجتمع وأسلوب إعداده.

وإذا لم يتخذ قرارٌ في شأن كفيّة الحفاظ على العملية وإطلاع أجيال المستقبل عليها، ينبغي أن يخطّط المدراء من البداية، إن أمكن- لتوثيق العملية والحفاظ عليها. وقد كان لبعض العمليات مصورون، ومصوّر فيديو وموظفو أرشيف.

## ٨.٣.٢ حفظ السجلات

### لماذا تحفظ السجلات؟

تنشئ عملية وضع دستورٍ كمّا هائلاً من المعلومات: اقتراحات الشعب، والاقتراحات الأخرى، مداوالات المفوضيات واللجان والجمعيات، كلمات الدستور، وكذلك نصوص مشاريع الدستور المختلفة. التخطيط الدقيق ضروريّ لحفظ سجلّات لهذه الكلمات (ولتحديد المعلومات التي سيتمّ التخلّص منها، والمعلومات التي سيتمّ الاحتفاظ بها). قد يتعيّن حفظ السجلات لأغراضٍ عديدة:

- سجلّات لما يقوله الشعب لهيئات وضع الدستور، سواء أشفويّاً كان أم مكتوباً؛ تسجيل مشاركة الشعب مهمّ لأن مشاركة الشعب لا معنى لها ما لم تكن هناك وسيلة لتسجيلها، والتأكد من أنه يمكن استخدامها في عملية وضع الدستور؛ ولأن الناس يريدون أيضاً أن يعرفوا أن ما يقولونه يعامل باحترام، ولو أدركوا أنه لن يكون لوجهة نظر كلِّ شخصٍ تأثيرٌ في الوثيقة النهائية.
- سجلّات مداوالات الهيئات المسؤولة عن وضع الدستور؛ وهي مهمّة لأن المحامين والمحاكم قد يستعينون بهذه السجلات في المستقبل لتفسير الدستور، ولأنه من المرجّح أن تحدث حالات اختلاف حول ما قيل أثناء عملية وضع الدستور، ولا يمكن حل حالات الخلاف هذه إلا بالرجوع إلى السجلات.

- سجّلات القرارات الفعلية التي اتّخذت؛ وهي مهمّة لأنها هي الأساس المباشر للدستور؛ ولكنها صعبة أيضًا، لأنّه عندما تكون المناقشة حادة فإنّه قد لا يتسنى في ما بعد إعادة تنظيم ما تقرّر، ما لم توجد قيادة صارمة وتدوين دقيق للملاحظات، لاسيّما أن لبعض مصالح مكتسبة في تشويه ما تقرّر.
- صياغة نص الوثيقة النهائية: يجب أن يظل هذا النص في يد أمانة لتجنب المجازفة بضياعه، أو التلاعب به. تتعلّق هذه النقاط بنزاهة العملية الفعلية. إضافة إلى ذلك، وضع الدستور مناسبة وطنية مهمّة، يتعين أن يكون في وسع المؤرخين في المستقبل دراسة مراحلها المختلفة.

في كثير من النظم القانونية، يسمح بالاطلاع على سجّلات هيئات وضع القوانين، للاسترشاد بها في تفسير القوانين، والرجوع إلى هذه المصادر أصبح أكثر شيوعًا في السنوات الأخيرة، وربما يكون شائعًا بصورة خاصّة في تفسير الدساتير. ولا تسمح محاكم عديدة بالرجوع إلى السجّلات إلا إذا كانت هذه السجّلات متاحة للشعب، لأن أي إجراء آخر سيكون غير منصف. ولجعل ذلك ممكنًا، نُشرت محاضر اجتماعات عمليّات وضع دساتير عديدة، ومن الأمثلة السابقة المحاضر الحرفية لمناقشات الجمعية التأسيسية في الهند- وهي مماثلةٌ للتقارير الحرفية لمحاضر نقاشات البرلمان التي يطلق عليها كثيرًا اسم «هانسردي» في نظم القانون العام.

### مسائل في حفظ السجّلات

- الخطوات التي يتعين اتّخاذها للتأكد من حفظ السجّلات على نحو صحيح يمكن أن تشمل ما يلي:
- حيازة المعدّات اللازمة والموظّفين اللازمين قبل تسجيل الاقتراحات الشفوية؛
- وضع نظم جيّدة لحفظ الملفات مُسبقًا قبل حفظ المقترحات والوثائق الأخرى؛
- وضع نظام جيّد لتحليل الاقتراحات المقدّمة وإيصالها إلى هيئات صنع القرار (نناقش هذه المسألة بشيء من التفصيل في القسم ٤.٢.٢)؛
- دعم كل لجنة بموظّفي سكرتارية، بمن فيهم من لهم معرفةٌ بجوهر العملية، لتدوين الملاحظات، والاحتفاظ بالمحاضر الرسمية للقرارات؛
- توفير الموظّفين اللازمين والمعدّات اللازمة لتدوين مداوات هيئات اتّخاذ القرارات ولجانها، بما فيها تدوين السجّلات ونشرها. وينبغي تحديد ما إذا كان سيحتفظ بمحضرٍ حرفي لاجتماعات اللجنة، ولكن ينبغي الاحتفاظ بسجل كامل لاجتماعات الجمعية التأسيسية أو هيئةً مماثلة، كالسجل الذي يحفظ في العادة لمناقشات المجالس التشريعية؛
- الترتيب للاحتفاظ بالسجّلات الكاملة بعد الانتهاء من عملية وضع الدستور. وينبغي إيداع نسخة واحدة (في الحقيقة، ربّما تكون النسخ الأصلية، حسبما يتيسر ذلك) في الأرشيف الوطني، ولكن في حالة وجود أي قانون في البلد المعني ينص على أن السجّلات في الأرشيف لا تُتاح لاستخدام الشعب إلا بعد مرور عددٍ من السنوات، فإنّه ينبغي استثناء سجّلات وضع الدستور من هذا القانون.

من بين العوامل التي ينبغي أن تُؤخذ في الحسبان المجازفة بتعرض السجّلات للضياع أو التلف (بسبب الطفيليات أو الرطوبة في حالة الورق، أو حدوث بهتٍ في حالة النسخ المصورة). والأرشيف الوطني غير مستثنى بالضرورة

من هذه المشكلات (ففي التسعينات من القرن العشرين تعرّض الأرشيف الوطني في فانواتو لتلفٍ كبيرٍ بسبب إعصارٍ بحري). لذلك ينبغي تحديد أكثر من مكان لإيداع الوثائق، والاعتماد على التكنولوجيا الحديثة قد تكون له مخاطره؛ فقد يتمّ تغييرها، وقد تتوقف صيانة مواقع الإنترنت، والمكتبات العالمية قد تكون أقلّ كفاءة ممّا يتمنى المرء (يبدو أن نسخًا من وثائق مهمّة تم التبرع بها لبعض المكتبات العالمية قد اختفت).

ومن الصواب الاحتفاظ بنسخٍ من الوثائق في أماكن مختلفة، وحبذا لو كان ذلك في أكثر من بلد.

قد يكون الحفاظ على أمن الوثائق المتعلقة بالعملية مهمًا أثناء العملية، لأسبابٍ عديدة، من أقلّها خطورة أن يساء فهم مسائل حساسة أو التلاعب بها عمدًا من جانب معارضي العملية، أو ببساطة من جانب أشخاص يسعون إلى تقديم مصالحهم السياسيّة من خلال خلافٍ ينشأ من العملية. على سبيل المثال، في مرحلة مبكرة جدًّا من إحدى العمليّات، أعد مستشارٌ أجنبي وثيقة مشروع دستور أراد ألاّ يطّلع عليها إلاّ رئيس العملية، واضعًا بعض الأفكار عن الهياكل. ولكنّ عضوًا من هيئة وضع الدستور سرق الوثيقة، وأزال صفحة الغلاف التي توضح الغرض منها، ومرّرها إلى ذوي مصالح سياسيّة أرادوا وقف العملية، فاستخدموا الوثيقة في محاولاتٍ للنيل من العملية. وفي حين أن أقصى قدرٍ ممكن من الشفافية في العملية مسألة مطلوبة من حيث المبدأ ومن شأنها أن تجعل عبء الحفاظ على أمن العملية أخف، فإنّ هذا المثال يوضح أنّه من المرجح أن توجد مراحل في العملية وبعض فئات الوثائق التي تنتجها تلزم ممارستها أكبر قدر من السريّة. في هذه الحالات، ينبغي أن يوضح بجلاء من الذين لهم الحق في الحصول على أيّة وثائق وتوزيعها، وينبغي وضع تدابير للتأكد من عدم استطاعة أي شخص آخر الوصول إليها.

مزيدٌ من المعلومات عن السجّلات وحفظها

كما لوحظ، فكرت بعض البلدان في إنشاء أرشيفٍ خاصّ -يمثّل في الحقيقة متاحف- لوضع الدستور، والمحاضر الحرفيّة لمناقشات الجمعية التأسيسية في الهند منشورة ومتاحة على الإنترنت على الموقع:  
<http://parliamentofindia.nic.in/ls/debates/debates.htm>

ويوجد أيضًا محرك بحثٍ مفيد على الموقع:

<http://viveks.info/search-engine-for-constituent-assembly-debates-in-india>

للعديد من عمليّات استعراض الدساتير الحديثة مواقع إنترنت. وقد توجد على هذه المواقع سجّلاتٌ كاملة، إلاّ أن مواقع الإنترنت سريعة الزوال؛ ولا يوجد ما يضمن الحفاظ عليها بعد أن تكتمل عملية الاستعراض. ولأغراض قانونيّة، قد يكون من الصعب إقناع محكمة أن تقبل وثيقة مستمّدة من موقع إنترنت.

قد يتضمّن دستورٌ ما أحكامًا في شأن تفسيره يكون لها تأثيرٌ في حفظ السجّلات. فدستور بابوا غينيا الجديدة ينصّ على أن:

(١) السجّلات الرسميّة لقواعد البيانات وعمليات التصويت والمناقشات:

(أ) في مجلس النواب قبل الاستقلال المتعلقة بتقرير لجنة التخطيط الدستوريّة؛

(ب) في الجمعية التأسيسية في شأن مشروع هذا الدستور، بالإضافة إلى التقرير وأية وثائق أو وثائق أدرجت في جدول الأعمال لأغراض هذه المناقشة أو تتعلق بها، يمكن أن تستخدم، طالما أن لها فائدة، في المساعدة في تفسير هذا الدستور حيثما أثير أي سؤال يتعلق بتفسير مادة من قانون دستوري أو تطبيقها أية مادة من قانون دستوري.

ويحدّد قانون يصدره البرلمان أسلوب استخدام هذه السجلات في المحكمة. وقد نُشرت سجلات الجمعية التأسيسية ليتسنى الرجوع إليها على هذا النحو.

## ٩.٣.٢ خدمات الترجمة الكتابية والترجمة الفورية

في المجتمعات التي تعاني الانقسام على وجه الخصوص، يمكن أن تكون اللغة مسألة حساسة سياسياً إلى درجة كبيرة، وأن تكون أيضاً عائقاً لوجستياً، وتحتاج المداولات الدستورية إلى تواصل واضح بين المشاركين. وقد نشأت توترات عندما وزعت وثائق مهمة مقدّماً، كمشاريع دساتير باللغة المهيمنة، وتعيّن على الأعضاء الآخرين الانتظار إلى أن تُترجم الوثائق إلى لغتهم، وكذلك عندما كانت الترجمة سيئة إلى حد أنهم لم يستطيعوا فهمها. ومن التحديات الرئيسية الأخرى التأكد من شمولية التواصل مع الشعب. ينبغي أن تصل العملية إلى جميع أفراد المجتمع. وهذا يحتاج إلى تخطيط دقيق وموارد كبيرة إذا كان المجتمع يتكلم أكثر من لغة، وأحياناً عشرات اللغات. وأخيراً، قد يتطلب التواصل مع المستشارين والمانحين الأجانب مجموعة أخرى من المترجمين الكتابيين والمترجمين الفوريين.

### الترجمة للمواطنين

في بعض البلدان، يوجد أشخاص لديهم قدر كبير من الخبرة في الترجمة، وتجاهل مجتمعات محلية معينة في بلدان أخرى ربّما كان من بين أسباب النزاع أو عواقبه. فالشوفينية اللغوية في نيبال من جانب مجموعات الطبقات المغلقة المهيمنة كانت مترسّخة، وكان من بين عناصر حركة الشعب عام ٢٠٠٦ المطالبة بحقوق للجميع، بما في ذلك مجموعات اللغات المتنوعة - تمثّلت بتمكّن أعضاء الجمعية التأسيسية من أداء القسم بلغاتهم (التي ربّما تبلغ مئة لغة في البلد). ولكن ربّما لا يزال يوجد في بلدان أخرى من يتمسكون بمواقف من الماضي. ففي الصومال، على سبيل المثال، يُصر الناطقون باللغة المهيمنة أحياناً، Af-Maxaa Tiri، على أن Af-Maay لهجة صومالية (مصنفة في الصومال على أنها صيغة من اللغة الصومالية)، مع أن إحدى اللغتين غير مفهومة للناطقين باللغة بالأخرى إلى حد كبير، وشعر الناطقون بلغة Af-Maay أنهم دائماً مهمشون، لاسيّما أن أحرف اللغة الصومالية الرسمية تستند إلى لغة Af-Maxaa Tiri.

تحتاج الترجمة إلى وقت وتكلفة، ويلزم فيها استخدام المنطق والحساسية. لا يمكن ترجمة مواد إلى عدة لغات، وقد يوجد عدد قليل من الأميين بين بعض الجماعات اللغوية، وباعتبار أن النص الفعلي لدستور ما يتعين أن يكون متوافقاً باللغات الرئيسية، فإن عددًا قليلاً سيقرأون النص المكتوب بأية لغة، وقد تكون النشرات التي تتضمن النقاط الرئيسية في بعض اللغات الأخرى كافية.

جميع مشاكل الترجمة من اللغات الأجنبية المبينة أدناه قد تكون أكثر حدة عندما توجد حاجة للترجمة إلى لغات جرى في الماضي تجاهلها إلى حد ما، إضافةً إلى تجاهل المجتمعات المحليّة التي تتكلمها، ما أدى إلى أن بعض اصطلاحات الدستور لم تطوّر أبدًا في هذه اللغات. وهذا يشير سؤالاً حول ما إذا كان من المناسب اختراع كلمات جديدة، أو استخدام الكلمات الموجودة بمعنى جديد، ومع أن هذا قد يكون حلاً طويلاً الأجل، فإنه نادراً ما يساعد في فهم ما يدور في المشاورات الشعبيّة، التي تكون الترجمة من أجلها غالباً، وقد يكون من الضروري إدخال شرح بدلاً من استخدام كلمة مبهمّة أو اختراع كلمة.

### الترجمة للأجانب - وترجمة مادة أجنبيّة للمواطنين

لسوء الطالع، لا يوجد في بعض العمليّات أعضاءً أجانب في فريق ما يتقنون الاصطلاحات الدستوريّة والسياسيّة اللازمة بلغةٍ محليّةٍ معيّنة. ولا يوجد موظفون محليّون لديهم الدرجة نفسها من إتقان لغةٍ أو لغاتٍ أجنبيّة. هذا يعني أنه لا توجد رقابةٌ على نوعيّة الترجمة، التي قد تكون غير مفهومة تقريباً.

لغةُ الدساتير ليست تقنيّة فقط؛ بل إنّ لها حسب كلّ بلدٍ خصوصيّة. عمود الإدارة قد لا يختلف في طبيعته من بلدٍ إلى آخر، ولكنّ الاصطلاحات القانونيّة لا تفهم بالضرورة بالطريقة نفسها في كل مكان، كما أن الاصطلاحات الدستوريّة تنطوي أيضاً على معانٍ سياسيّة. ففي حين أن شخصاً ما لديه شيءٌ من المعرفة بالمفاهيم الدستوريّة باللغة الإنجليزيّة وشيءٌ من المعرفة باللغتين الفرنسيّة واللاتينيّة، قد يتمكن من ترجمة نصّ دستوريٍّ من اللغة الإسبانيّة أو البرتغاليّة إلى اللغة الإنجليزيّة بمساعدةٍ بسيطةٍ من قاموسٍ أو من

## الإطار ٢٦. ترجمة لغة الدساتير

كلمة: convention لها معنيان مختلفان تماماً، أحدهما يشير (في بلدانٍ قليلةٍ فقط) إلى ممارسةٍ دستوريّةٍ راسخة، والآخر (أكثر شيوعاً) يشير أحياناً إلى جمعيةٍ لوضع دستور.

عبارة proportional representation - وتعني «تمثيلٌ نسبي» - تشير في العادة إلى نظامٍ انتخابي مصمّم لضمان أن الأصوات التي يحصل عليها كل حزب تنعكس في عدد المقاعد التشريعيّة التي يفوز بها؛ وتستخدم هذه العبارة الآن في نيبال لتشير إلى مدى تمثيل هيئةٍ ما لمجموعةٍ طائفيةٍ أو دينيةٍ أو جماعةٍ محليّةٍ أو جماعةٍ منغلقة.

كلمة federalism - وتعني «اتحادي» - نظامٌ حكمٍ تتقاسم بموجبه الحكومة الوطنيّة وحكومات أقل منها بمستوى واحدٍ أو أكثر صلاحيات سنّ القوانين وتنفيذها وجباية الضرائب، وما إلى ذلك، ويستخدمها بعض الصفايين فقط للدلالة على بلدٍ مثل الولايات المتحدّة، حيث تجمّعت وحداتٌ كانت موجودةً لتشكل دولةً جديدة.

كلمة Penitentiary - وتعني «سجنًا» في الولايات المتحدّة - لا تستعمل في سائر الإنجليزيّات الحقوقيّة، وإن كان من المرجح أن الناس هناك يفهمونها.

برنامج ترجمة على الإنترنت، فلا بدّ من وجود ثغرات كبيرة بين فهمه لهذه الاصطلاحات وما قد تعنيه لمحام إسباني أو برتغالي. المسألة مسألة معرفة دستورية كما أنّها مسألة ترجمة؛ وهذا يدل على الحاجة إلى الانتباه لعدم استخدام اصطلاحات في أيّة لغة دون معرفة ما تعنيه. وهذه تذكرة أخرى بأن الخبراء الأجانب في حاجة إلى إعداد مناسب وإلى تزويدهم بالمعلومات، وكثير من الكلمات والعبارات الضرورية لا يرجح أن توجد إلا في قاموس يركّز على تخصص معين، ومن غير المرجح أن يحتوي قاموس ثنائي اللغة على عبارة من قبيل «نظام برلماني» أو «تمثيل نسبي»، ويصحّ هذا القول بصورة خاصة، لأن الاصطلاحات تعبّر عن مفاهيم، وليست مجرد عناوين.

بعض المفاهيم لا يوجد مقابل دقيق له في بعض اللغات. في نيبال، تُرجمت كلمة «ديمقراطية» بطريقتين، ينطوي كلُّ منهما على معنى سياسي. وفي الصومال، يبدو أنّه نُظر إلى كلمة «ديمقراطية» على أنّها اصطلاح أجنبي، ولا توجد كلمة تُعطي معنى واضحًا للكلمة «فيدرالي»؛ وأيّة كلمة موجودة كمقابل لها هي مجرد رطانة.

## نصائح عملية

ينبغي أن تركز الجهات الفاعلة المحليّة والدوليّة على حدّ سواء في أسرع وقتٍ ممكن على ما إذا كانت الترجمة ستمثل مشكلة أم لا. بعض الاستراتيجيات المدرجة أدناه قد تكون مفيدة. ولكن يجب التشديد على أن الترجمة مسألة تقنية؛ ومن الناحية المثاليّة، ينبغي أن يقوم بها شخص لا يقل احترافه عن احتراف من يصوغ دستورًا تقنيًا، وينبغي أن تكون الاستراتيجية الأولى إيجاد الأشخاص الذين تكون لديهم المهارات والمعرفة الضروريّتين:

- توظيف مجموعة من المترجمين الجيّدين، وتوفير التدريب اللازم لهم على المفاهيم واللغة؛ وربما يتطلّب هذا دورة قصيرة في الدساتير، وستمثل دورة جيّدة التنفيذ في ترجمة الدساتير والترجمة السياسيّة إسهامًا مفيدًا في تنمية البلد في المستقبل.
- حدّد في أسرع وقتٍ ممكن قاموسًا جيّدًا ثنائي اللغة يركّز على مجموعة من الكلمات التي يحتمل استخدامها.
- قم بإعداد قائمة اصطلاحات باللغات المحليّة ذات الصلة واللغات الأجنبيّة ذات الصلة؛ وهذه ينبغي ألا تكون مجرد قاموس، بل ينبغي أن تشرح استخدام الكلمات، على الأقلّ باللغات الأجنبيّة. ومن المهمّ معالجة مشكلة الكلمات التي لا ترجمة لها، والاتّفاق على كميّة التعامل معها. وقد يكون لهذه العمليّة مخاطرها؛ لاحظ أحد المؤلّفين أن عبارة «Lord Chancellor» - وهي لقب - ترجمت إلى التركيّة «Lordlar Kamarası Baskanı» التي تعني: «رئيس مجلس اللوردات» (انظر Anthroscap n.d.). لا يزال اللقب «Lord Chancellor» موجودًا، ولكنّه لم يعد يعني رئيس مجلس اللوردات!
- درب المترجمين الكتابيين والفوريين على استخدام قائمة المفردات، والإصرار على أن يستخدموها.
- شدّد على أهميّة استخدام الكلمات نفسها دائمًا للتعبير عن المفاهيم نفسها، ومقاومة الميل إلى التضحية بالدقة من أجل جمال الأسلوب، وقاوم أيضًا إغراء استخدام اصطلاحات «صحيحة سياسيًا» إذا كانت هذه



الاصطلاحات غير مستخدمة في الأصل مثلاً: ليس من المناسب استخدام كلمة gender عند الترجمة إلى اللغة الإنجليزية عوضاً عن استخدام كلمة sex لمجرد أن الأمم المتحدة تفضل هذه الكلمة، وهذا مهم بشكل خاص في صياغة نص قانوني مقابل تحليل سياسي.

- حصل على نسخة من الدستور الموجود أو دستور سابق وثيق الصلة بلغتين، لاسيما إذا كان يوجد ما يعتقد مهنيًا أنه ترجمة جيّدة، وكن مصرًا على أن يرجع إليه المترجمون في ترجمة مشروع جديد للدستور.
- حاول إقناع المترجمين بعدم اللجوء إلى الاستخدامات المُماتة في اللغات الأخرى؛ فعلى سبيل المثال، يتخلّى واضعو الدساتير الحديثة باللغة الإنجليزية عن استخدام كلمة shall للدلالة على الالتزام، (وهي كلمة يقرأها العصريون من غير المحامين على أنها جملة خبرية تدل على ما سيحدث في المستقبل)، ويميلون إلى استخدام كلمة must أو كلمة أخرى واضحة للدلالة على الالتزام، ولكن عند الترجمة إلى لغة محلية، قد لا يكون من الجيد أن تحاول الجهات الفاعلة الدولية «تحسين» الاستخدامات المحلية، من خلال شيء من التثقيف، بوجود بدائل قد يكون من المسموح به استخدامها.
- أقم علاقات تعاون بين المنظمات لإعداد ترجمة واحدة فقط لكل وثيقة جديدة.
- اشرح المشكلة للخبراء الأجانب، وأصر على ألا يستخدموا كلمات غامضة في مداخلاتهم وفي الوثائق المكتوبة التي يعدونها غير ذات فائدة إذا كانت الكلمات ستعطي مفهومًا سخيًا عندما تترجم.
- اطلب من الذين يتكلمون بلغة أجنبية أن يناقشوا موضوعاتهم مُسبقًا مع المترجمين الفوريين، ليتمكن المترجمون الفوريون من الاستفسار عن المعاني، ويحدوا من الصعوبات المحتملة؛
- شجّع الخبراء الأجانب على ألا يطلبوا ترجمة كتابات معقدة، وألا يشغلوا وقت المترجمين الثمين في إنتاج شيء من غير المرجح أن يُقرأ.
- فكّر في استخدام وكالة ترجمة تجارية؛ فقد تبين في العراق أنه يمكن إرسال الوثائق إلى وكالات في بلدان ذات توقيت مختلف وترجمة وثائق قصيرة نسبيًا أثناء الليل. إلا أنه يعاب على هذا الأسلوب أنه يتجنب المترجمين المحليين ولا يسهم في تنمية مهاراتهم - وقد توجد مشكلة في مراقبة الجودة.

## ١٠.٣.٢ الأمن

تنتهي نزاعات كثيرة إلى مازق أو طريق مسدود، وتكون العملية الدستورية عملية تفاوضية في ما بين طوائف متحاربة سابقة. وقد يبقى المفسدون خارج العملية ويشكلون تهديدات خطيرة. على المدراء مواجهة الاحتمال الذي يكون واقعيًا في كثير من الأحيان، بأن النشاطات المرتبطة بالدستور ستعرض للتعطيل بسبب العنف. في العراق والصومال قتل مفوضون، وفي أفغانستان أطلقت صواريخ في محاولة قصف خيمة مجلس لويا جيرغا الدستوري. لذا يجب تطوير إجراءات أمنية تكون مناسبة للسياق كما ينبغي إحاطة واضعي الدستور وكادر الموظفين والمشاركين في العملية بهذه الإجراءات، مثلًا ماذا يجب أن يفعلوه في حالة دخول شخص مسلح إلى منطقة وضع الدستور أو تم الهجوم على سيارة أو مركبة.

الأمن ضروريّ أيضاً لضمان أن تكون العمليّة التشاركيّة حامية لحقوق حرّيّة التعبير والتجمع، وكذلك الأمن الشخصي. في زيمبابوي [عمليّة جارية] كان الناس المشاركون في اجتماع للمشاوراة العامّة قد تعرضوا للضرب وإلقاء القبض عليهم بسبب مراقبتهم للعمليّة فقط. على المدراء تحديد مستوى الأمن المطلوب لتأمين العمليّة. وفي سياقات ما بعد النزاعات على وجه التحديد، قد لا تكون هناك ثقة بقوى الأمن الرسميّة؛ وقد يتطلّب الأمر التعاقد مع شركات أمن خاصّة (وإن كانت دوليّة أو لم يكن سجلها دائماً جيّداً). وفي حال وجود عجز خطير في الخيارات الأمنيّة المحليّة، يمكن المجتمع الدوليّ أن يؤدّي دوراً. من ناحية أخرى، في البيئات المنعدمة الأمن قد يطالب واضعو الدستور أو غيرهم حماية أمنيّة مكثّفة. يجب اختيار مواقع وضع الدساتير بكافة أنواعها - للمشاورات العامّة وكذلك المداولات - بدقة تامة وذلك لتجنب الأخطار الأمنيّة. وقد يلزم الأمر اتّخاذ القرار بأن السياق متفجر إلى درجة أنّه يستدعي تجميد المشاورات العامّة والسفر.

تعرض واضعو الدساتير لمسألة الأمن بطرق مختلفة. في إريتريا أحييت الإدارة مباشرة على القادة العسكريين، وتم التفاوض معهم في ما يتعلّق بتأمين كافّة جوانب العمليّة، وفي ألبانيا كانت قوى الأمن والشرطة المحليّة كافية لمواجهة التهديد بالعنف. وفي أفغانستان [٢٠٠٤] قام الجيش بتفتيش كل سيارة داخله إلى منطقة وضع الدستور للتأكد من عدم وجود قنابل، وقد أصبح هذا الإجراء الآن ممارسة عاديّة شائعة بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر. ومما يجب ذكره أن المدراء ينبغي أن يكونوا محدّدين مع مقدّمي الخدمات الأمنيّة حول احتياجاتهم المطلوبة، وأن يدخلوا في اتّفاقات كتابيّة حول هذه القضايا، ويقدر عدد المسؤولين الأمنيّين الذين سيغطون كل حدث، والمتوقّع منهم.

إن التعامل مع المسائل الأمنيّة يتطلّب حلاً مبتكرة أكثر في حالة ارتكاب الشرطة أو الجيش انتهاكاتٍ لحقوق الإنسان، أو ربّما تمثل مصلحة معيّنة، وبالتالي تكون متحيّزة، أو ربّما ينظر إليها كقوة سيئة التدريب. وفي بعض السياقات قد تكون الشرطة أو مسؤولون آخرون بمثابة عقبة أمام المشاورات العامّة؛ ففي كينيا [٢٠٠٥] طلب من الشرطة الابتعاد عن اجتماعات المشاورات العامّة لأن الناس يرهبون التكلم بشكلٍ علنيّ في حضورهم. ومن الممكن في بعض الأحيان استخدام شركات أمن تجاريّة بدلاً من الشرطة، إمّا بسبب عدم كفاءة الشرطة أو بسبب ولاءاتها المتصوّرة.

ولقد ساعد المجتمع الدوليّ في توفير الأمن، وراوحت هذه الجهود بين قوّات حفظ السلام التابعة للأمم المتّحدة أو قوى أمنٍ أخرى ممّن توفر الأمن في مناسبات أو اجتماعات وضع الدساتير إلى توفيرها لمعلومات أمنيّة. على الجهات الدوليّة المقدّمة للخدمات الأمنيّة العمل بالتنسيق الوثيق مع الفاعلين الوطنيّين، حتى لا تتخذ أيّة خطوات يمكن أن تقوض العمليّة.

ستحتاج فرق التواصل والمسؤولون الميدانيّون إلى أنظمة اتّصالات حتى يكونوا على اتّصال بقاعدتهم. وعندما تكون الأمم المتّحدة مشاركة، فإنّها تقيم الأوضاع الأمنيّة بناءً على مقياس معيّن، وعليه تتخذ ما يلزم من احتياطات، بما فيها في بعض الأحيان حظر سفر موظّفي الأمم المتّحدة أو مستشاريها بأيّة وسيلة إلّا مركبة أو سيارة تابعة للأمم المتّحدة، ومنعهم من الذهاب إلى أماكن معيّنة.

## ١١.٣.٢ الإعلام

يشير اصطلاح «الإعلام» إلى الصحافة المطبوعة والإذاعة والتلفزيون. ويتضمن الآن أيضًا شبكة المعلومات العالمية- الإنترنت- إضافةً إلى خدمات الرسائل القصيرة لأجهزة الهواتف المحمولة. وفي واقع الأمر يؤدي الإعلام دورين رئيسيين: إعلام الجمهور وتثقيفه عن العملية (انظر القسم ٢.٢.٢ للأمثلة) وأداء وظيفته التقليدية وهي «الرقابة»، حيث يتحرى ويقيم سير العملية على النحو السليم (للاطلاع على النصائح حول كيفية قيام الإعلام بذلك على نحو فعال انظر القسم ٤.١). ولكن من الممكن أن تؤدي هاتان الوظيفتان إلى توترات بين واضعي الدساتير والإعلام.

فمن ناحية لا يمكن التسليم دائمًا بأن وسائل الإعلام سوف تنقل الأنباء بشكلٍ محايد. ففي كثير من البلدان تملك وسائل الإعلام إحدى القوى السياسيّة الكبرى، مثل الدولة، أو حزب سياسي، أو حتى أفراد ناشطين سياسيًا، أو مصلحة اقتصادية كبرى. هذه الوسائل الإعلامية كثيرًا ما تنقل تقارير من شأنها النهوض باهتماماتها ومصالحها، ويمكن أن تكون متحيزة، أو على الأقل ترفض نشر مواد «غير مناسبة لمصالحها»، أو تقوم بتعديلها أو تحويرها بشكلٍ كبير. وحتى حيثما يوجد التنوع الإعلامي قد يفتقر الصحفيون الخبرات الكافية ومن ثم لا ينقلون ما يخص مسائل مهمة أو قد يضللون الجمهور في المسائل المتعلقة بالقضايا الدستورية أو العملية الدستورية. ففي بعض البلدان، وبسبب أن الصحفيين يتقاضون رواتب منخفضة، قد يريدون أن يدفع لهم مقابل نشر قصص أو تقارير. وحتى عندما يكون الصحفيون مدربين جيدًا ويتمتعون بخبرات واسعة إلا أنهم قد يخفقون أيضًا في نشر التقارير الصحافيّة عن القضايا الموضوعيّة، وذلك لأنهم يبحثون عن تقارير وقصص تتسم بالإثارة.

من ناحية أخرى، يمكن أن ينتاب الإعلاميين شعور بالإحباط، بسبب فشل واضعي الدستور في إتاحة إمكان الوصول إليهم، وإلى المعلومات الخاصّة بالعملية، والقضايا الدستورية المطروحة. ففي بعض الحالات شكت وسائل إعلامية بأن العملية تجري سرّيًا، فقد أخفق واضعو الدستور في تزويد الإعلام ببيانات صحافيّة أو تقارير منتظمة، أو معلومات واضحة ودقيقة، أو خطوط إرشادية حول إمكان الوصول إلى الإجراءات أو المعلومات. وقد أدت هذه الأمور، بالإضافة إلى توترات أخرى، إلى قيام الإعلام بنقل صورة سلبية، تقلل من صدقية العملية.

### الاستراتيجية الإعلامية

من المؤكّد أن تطوير استراتيجية إعلامية، (أي استراتيجية للتواصل مع الناس بأوسع طريقة ممكنة عن طريق الإذاعة أو التلفزيون أو الصحف أو الإنترنت أو تكنولوجيا وسائط التواصل الاجتماعيّ) من شأنه الحد من التوترات الموجودة بين واضعي الدستور والفاعلين الإعلاميين. وفي الوضع الأمثل يضمن التأكد من أن الإعلام يستخدم لتنوير الجمهور وتثقيفه وتشجيع مشاركته في العملية. وقد تتضمن عناصر الاستراتيجية الإعلامية ما يلي:

- تحديد وسائل الإعلام الرئيسيّة، أو المدونين، أو الوسائل الأخرى، مثل تويتر، وفيسبوك، أو الابتكارات الإعلامية الصاعدة مجددًا، التي يمكن استعمالها للوصول إلى الناس (انظر الإطار ٢٢ حول كيفية استخدام أيسلندا للإعلام للوصول إلى الشعب).

- تنظيم جلسات معلومات منتظمة للإعلام أو المدونين؛
- تعميم بيانات صحافيّة منتظمة تكون واضحة ودقيقة؛
- تنظيم التدريب اللازم للإعلام على جوانب رئيسيّة من العملية؛

- اقتراح ناطق مناسب باسم العمليّة، وتدريبه؛
- توظيف كادر من الموظّفين المخصّصين للتنسيق مع الإعلام، وإيصال معلومات مهمّة حول المناسبات والأحداث المستقبلية، أو التطلّورات الجديدة؛
- تيسير إمكان وصول وسائل الإعلام إلى قيادات العمليّة قدر المستطاع، وحضور المناسبات والأحداث العامّة كلّما أمكن؛
- إصدار بيانات صحافيّة منتظمة، تبرز الأحداث والقصص الإخباريّة الجديدة، وتلخص الحقائق الأساسيّة؛
- تقديم أسئلة نموذجيّة للمقابلات الشخصية مقدّما قبل المقابلات الشخصية مع الإعلاميين، وبالأخصّ في البلدان التي يكون الإعلام فيها حديث النشأة؛
- دعوة الصحافيين لحضور اجتماعات داخلية (ففي جنوب إفريقيا، أتيح للصحافيين إمكان حضور كل الاجتماعات الإداريّة والتنظيميّة تقريبا، ما أدّى إلى النهوض بالشفافية)؛
- تطوير بدائل لوسائل الإعلام الخاضعة لرقابة الدولة، (مثل: توزيع عدد من أجهزة الراديو تستقبل إذاعات الموجة القصيرة)؛
- وضع قواعد بخصوص وصول الإعلام.

#### وضع قواعد بخصوص وصول الإعلام

من شأن ضمان وصول الإعلام في المراحل المناسبة من العمليّة النهوض بالمساءلة والشفافية وحق الجمهور في الحصول على المعلومات وحق الشعب في المشاركة السياسيّة. وفي الوقت نفسه هناك ضرورة لإدارة وصول الإعلام، فينبغي أن يكون هناك افتراض بالوصول ما لم يوجد سبب وجيه لاستبعاد الإعلام، يعتمد الوصول في أي وقت ما على نطاق من القضايا، بما فيها المرحلة التي تمرّ بها العمليّة وطبيعة العمل الذي يتمّ إجراؤه.

مهما كان من المتوقّع أن يكون باستطاعة وسائل الإعلام الوصول إلى المداولات والمناظرات العامّة لأية هيئة وضع دستور، فمن الأفضل أن تتم بعض المداولات في جلسات مغلقة. على سبيل المثال، قد يكون من المفيد حظر التغطية التلفزيونيّة في مراحل معيّنة، إذ يمكن لهذه التغطية أن تحثّ بعض الأعضاء على عمل «دعايات شخصيّة» من أجل مكاسب سياسيّة، ما يشبّه من بناء التوافق والتسويات.

وينبغي أن تلتزم القواعد المتعلقة بوصول الإعلام بالمعايير الدوليّة، وبأية تشريعات محلّيّة تحدّد أنواع المعلومات التي يحق للجمهور الاطلاع عليها والوصول إليها من المؤسسات العامّة.

قد يكون من المفيد أيضاً الالتقاء بإعلاميين متخصصين لسماع آرائهم حول القواعد وسرّيّتها، والإجابة عن أسئلتهم. ومن أجل ترويج الانفتاح يمكن إعداد كتّيب أو دليل صغير للإعلاميين لإحاطتهم بالآتي:

- هيئة وضع الدستور والعمليّة؛
- أوقات المؤتمرات والجلسات الصحافيّة؛
- مصادر المعلومات المهمّة ذات الصلة (مثل الموقع الرسمي للعمليّة على الإنترنت)؛
- إمكان الوصول الذي سيتاح للإعلام، وعند أيّة مرحلة من العمليّة؛

- كيفية اعتماد الإعلاميين ومكان الاعتماد ووقته، وكذلك إعطاء التصاريح الأمنية عند الحاجة؛
- إلى من يتوجه الإعلامي للإجابة عن الأسئلة أو تقديم الشكاوى أو طلبات المساعدة في ما يتعلق بالوصول أو الاعتماد.

## ١٢.٣.٢ «إدارة» العلاقات مع المجتمع الدولي

من هو «المجتمع الدولي» في عملية وضع دستور؟

لخصوصية هذا الدليل، سيستخدم اصطلاح «المجتمع الدولي» بمعنى جماعي للإشارة إلى النطاق العريض من البلدان والفاعلين الدوليين الذين يمكنهم أن يؤثروا بصورة مباشرة أو غير مباشرة على عملية وضع دستور. المجتمع الدولي ليس مجموعة متجانسة ولا يمثل سياسة أو وجهة نظر واحدة، فهناك على الأقل ست فئات رئيسية للفاعلين الدوليين الذين قد يشكلون المجتمع الدولي في سياقات ما بعد النزاعات، وهي:

- المنظمات الدولية والإقليمية والمتعددة الأطراف، مثل الأمم المتحدة، ومنظمة الوحدة الإفريقية، والاتحاد الأوروبي، جامعة الدول العربية، ومنتدى جنوب المحيط الهادئ، ويمكنها أن تبدأ- وفي بعض الأحيان تقود- عملية وضع الدساتير، أو أن تضيء الشرعية السياسية المرجعية القانونية عليها بإصدار قرارات مؤيدة للعملية على سبيل المثال. وبإمكانها أيضاً إرسال بعثات لدعم العملية، وتوفير ممثلين خاصين لتقديم المساعدة، وتوفير الأموال؛
- يمكن الوكالات الدولية، مثل وكالات الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أو المؤسسات المالية الدولية، أن توفر الخبرات وبرامج المساعدات، كما يمكنها أيضاً أن تعمل بمثابة جهات مانحة؛
- من الممكن أن تكون لبلد منفرد مصلحة مباشرة في العملية، فيوفر الغطاء الدبلوماسي أو المهارات أو المساعدة التقنية أو الموارد. مثل هذه البلدان قد تكون من المنطقة أو خارجها؛ وكثيراً ما تؤدي هذا الدور أستراليا (الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية)، وكندا، والبلدان والدول الإسكندنافية، وسويسرا، والمملكة المتحدة (إدارة التنمية الدولية)، والولايات المتحدة (وتحديداً من خلال مكتب مبادرات الانتقال للوكالة الأميركية للتنمية الدولية)؛
- المنظمات غير الحكومية الدولية التي يمكنها توفير الخبرات والموارد، أو إدارة البرامج المتصلة بعملية وضع الدستور؛
- أحياناً تنظر منظمة محلية من أحد البلدان بعين الاعتبار للشؤون الخاصة ببلد آخر في ما يخص وضع الدستور. فإنها لا تميل إلى التفاعل مع منظمات دولية أخرى، وقد تكون سرية. على سبيل المثال من الواضح أن كنائس من الولايات المتحدة كانت تمويل أجزاء من الجانب الرفض (جانب الـ «لا») في الحملة الدستورية لعام ٢٠١٠ في كينيا (وهذا التمويل في الأساس بسبب قضية الإجهاض)؛
- المستشارون الفردي، وكثيراً ما توفرهم مؤسسة دولية أو حكومية معينة، تدفع لهم، ولكنهم بصورة عامة لا يمثلونها. (للمزيد حول إدارة المستشارين الأجانب، انظر القسم ٦.٣.٢، وللمزيد عن الأدوار التي يؤديها الخبراء الدستوريون انظر القسم ٩.٤.٣).

## مصالح المجتمع الدولي وأدواره

كانت البلدان تاريخياً تضع دساتيرها الخاصة بها. ولسنوات عديدة كان القانون يعدّ إلى حد كبير غير ذي صلة بالتنمية، وكانت الأمم المتحدة والوكالات المانحة وفاعليون دوليون آخرون قلقين في شأن دستور التنمية. والآن أي بلد نام يريد وضع دستور أو مراجعته سيجد نفسه في الغالب غارقاً في متاهة فعلية أو لغز من الحروف الأبجدية، يشمل: الأمم المتحدة، ووكالات المعونة، وكذلك المنظمات غير الحكومية الدولية التي ترغب الانخراط في العملية. ومن الممكن في كثير من الأحيان أن يكون هناك ضغط على عمليات وضع الدساتير لقبول الدعم من المجتمع الدولي (مثلاً: التمويل المحلي المحدود لعمليات وضع الدساتير في بلدان ما بعد النزاعات يجعل أموال المانحين ذات جاذبية - تتم مناقشة هذه القضايا بشكل أوسع تحت العنوان الفرعي التالي - وكذلك التوافر المحدود في الخبرات في ما يتعلق بعروض توفير المستشارين الأجانب، كما هو مفصّل في القسم ٦.٣.٢). ولكن كثيراً ما تصاحب قبول الأموال الأجنبية والمستشارين الأجانب ضغوط لتلبية مصالح معينة من جانب المجتمع الدولي المقدم للمساعدات أو متطلبات الإدارة المالية المثقلة.

عندما يعرض الفاعلون الدوليون الدعم للعملية، فإنهم قد يفعلون ذلك لأسباب شتى. فقد تتضمن مصالحهم النهوض بحقوق الإنسان، أو الديمقراطية، أو المعايير الدولية، أو منع الإرهاب، أو تحسين الأمن الإقليمي أو القومي، أو الحفاظ على مصالح الأعمال، أو الموارد الطبيعية، أو التوسع فيها، أو التأكد من أن نظام الحكم الجديد مشابه لذلك الموجود في بلدانهم هم. في بعض الأوقات تتوافق هذه المصالح مع المصالح الخاصة بواضعي الدساتير، وفي أوقات أخرى تتضارب معها. على سبيل المثال، قد يحاول المجتمع الدولي التأكد من إبعاد أية إشارات إلى الشريعة الإسلامية عن الدستور في بلد إسلامي وذلك لأنه يعتقد أن الشريعة تتصادم مع حقوق الإنسان.

سلط المجتمع الدولي جهداً كبيراً في تأييد الوصول إلى نتائج معينة في عمليات كثيرة، أشهرها في البوسنة والهرسك والعراق. كما أذت الأمم المتحدة - بالشراكة مع فاعلين رئيسيين آخرين في كثير من الأحيان - دوراً رئيساً في بلدان مثل أفغانستان، وكمبوديا، وناميبيا، وتيمور-ليشتي. أمّا في بلدان أخرى (مثل بيرو والسودان) فقد تولّت روابط إقليمية الريادة في المفاوضة على السلام، وأيضاً في تشكيل العملية الدستورية. كما شكّلت الولايات المتحدة بنفسها العمليات في أفغانستان والعراق إلى حد كبير، وكان لها تأثير في محتوى الدستور.

وقد يشدّد بعض الفاعلين الدوليين على تمكين واضعي الدساتير من تصميم عملياتهم الخاصة بهم وتنفيذها. لكنّ هناك آخرين يشاركون في وضع الدساتير أساساً للنهوض بمصالحهم الخاصة. إذ يمكن تحقيق مصالحهم من خلال المشاركة في المفاوضة الأولية حول تصميم العملية، وتوفير الخبراء، أو المساعدة التقنية والموارد، أو استخدام الحوافز، أو تسليط الضغط السياسي وممارسة اللوبي، والسيطرة على تدفق الموارد إلى العملية، أو حتى عن طريق التهديد باستخدام التدخل أو العمل العسكري أو استخدامهما بالفعل. ومن الجدير ذكره أيضاً أن مثل هؤلاء الفاعلين الدوليين - كوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية - يستطيعون السعي إلى المشاركة في عملية لوضع دستور من منطلق المصلحة الذاتية، أكثر من الرغبة الحقيقية في مساعدة العملية. على المنظمات غير الحكومية الدولية ووكالات الأمم المتحدة تبرير وجودها؛ فعلها دائماً تطوير مشروعات لجمع الأموال. وإذا رأت

الفرصة مواتية للحصول على تمويل مشروعاتها بسبب مشاركتها في عملية وضع دستور، فنادراً ما ستقرّر أنّها غير ضرورية، أو أنّها ليست الهيئة الأنسب لمساعدة العملية.

يؤدّي المجتمع الدوليّ أدواراً أخرى مهمّة في عمليّات وضع الدساتير، كما هو الحال في حالات الوساطة المختلفة لإنهاء النزاعات عن طريق وسائل دستورية بدلاً من استخدام الأسلحة. حتى إن المجتمع الدوليّ في بعض الأوقات قد يعمل على تهيئة الظروف المواتية لتحريك العملية إلى الأمام، كما في الصومال حيث استطاعت الأمم المتحدة تمكين واضعي الدستور من الانتقال إلى جيبوتي لاتخاذها مقرّاً لهم حتى يقوموا بعملهم في بيئة آمنة.

بإمكان بعض عمليّات وضع الدساتير -وتحديدًا تلك المرتبطة بعمليّات السلام الهادفة إلى إنهاء نزاعات كبيرة- اجتذاب مشاركة مختلطة من هيئات إقليمية، ووكالات تابعة للأمم المتحدة، ومنظمات غير حكومية دولية وسفارات تعرض الدعم والمساعدة في عملية وضع الدستور ويعرض بعضها الآخر المساعدة في عملية السلام، ويعرض غيرها المساعدة الإنسانية والتنمية، وكلها تقريباً تراقب الأوضاع. وبالطبع ستحتاج كلها إلى موظّفين محليّين بشكلٍ أو بآخر، وفي العادة سيدفعون لهم أجوراً أو رواتب أعلى من المؤسّسات المحليّة، مثل هيئات وضع الدساتير. كنتيجة لذلك كثيراً يجتذبون أكثر الفاعلين الوطنيّين كفاءة للعمل معهم، بأخذهم أحياناً من هيئات وضع الدساتير نفسها، ما يؤدّي إلى تقويض القدرات الوطنيّة (وأحياناً يجعل هيئات وضع الدستور أكثر حاجة للاعتماد على المستشارين الأجانب). وما لا يغيب عن النظر أن بعض المشاكل لا تحلّ بسهولة، ولو حصلت في بعض الأحيان على قليل من المساعدة، عندما اقتنع المانحون بضرورة تحسين رواتب الموظّفين المحليّين، لجعل شروط توظيفهم أكثر جاذبيّة.

### تمويل الجهات المانحة للعملية

يختلف مقدار التمويل من الجهات المانحة لدعم عمليّات وضع الدساتير اختلافاً كبيراً، من أوضاع تقدّم فيها جهة مانحة واحدة كميات صغيرة من التمويل المستهدف لدعم نشاط معيّن، إلى أوضاع أخرى تمول فيها جهة مانحة واحدة أو أكثر مجتمعة تقريباً كل جوانب العملية. وفي أغلب الأحوال يحدث تمويل العملية بأكملها في الأوضاع التي لا يكون فيها لاعبو المجتمع الدوليّ مانحين للعملية بقدر ما يكونون متزعمين لعملية انتقال سياسيّ بشكلٍ أو آخر (مثلاً: في كمبوديا [١٩٩٣]، البوسنة والهرسك [١٩٩٥]، تيمور-ليشتي [٢٠٠٢]، أفغانستان [٢٠٠٤]، العراق [٢٠٠٥]، الصومال [عملية جارية]).

هناك أوضاع أخرى لا تتوافر فيها الأموال المحليّة إلاّ بقدر محدود، ما يؤدّي إلى الاعتماد على المانحين حتى في العمليّات التي يبدأها فاعلون محليّون ويديرونها. وحتى في الأوضاع التي لا يسعى فيها المانحون إلى تحقيق مصالحهم السياسيّة أو الإستراتيجيّة، عادة ما يكون مثل هذا التمويل خاضعاً لشروط متعلّقة باستخدام آليات ديمقراطيّة وشفافة، وإجراءات خاصّة بالإدارة الماليّة والتبليغ، وعقد اجتماعات دورية مع السفارة، وربّما التواجد المهمين لمستشارين أجانب يوفّرههم البلد المانح. ومن الممكن لنتائج مثل هذه الترتيبات أن تصاحبها شكوك واسعة النطاق في البلد المستضيف بالتدخل الأجنبي، وحتى في الأوضاع الأكثر شيوعاً حيث لا تكون أموال

المانحين سوى استكمال لمستويات كبيرة من التمويل المحلي للعملية، يمكن أيضًا أن تنشأ مثل هذه التصورات. ومما لا شك فيه أن أي تصور بتدخل أجنبي يمكن أن يقوض الإحساس بالملكية الوطنية، ويضرّ بشرعية العملية، وربما بالدستور الذي يتولد عنها.

وقد يكون من الممكن الحد من مثل هذه المخاطر إذا اعتاد واضعو الدستور إصدار بيانات إعلامية منتظمة حول أدوار المانحين، ومقدار شروط المشاركة ومتطلبات التبليغ، مؤكدين أن هذه جوانب عادية لترتيبات التمويل من الجهات المانحة وأن المانحين لا يؤدّون أي دور في تحديد أجندة القضايا الدستورية، أو الخيارات الخاصة بمحتويات الدستور التي يتم النظر فيها.

هناك أيضًا أوضاع تختلف إلى حد كبير، حيث قد يقتضي الأمر وجود أموال المانحين للسير في العملية، ولكن قد يكون المانحون مترددين في المشاركة بسبب السجل السيئ في الإنفاق الحكومي بالنسبة إلى فعاليته ومساءلته، أو لأن توقعات إحلال السلام والأمن تبدو ضعيفة. في مثل هذه الظروف يمكن النظر إلى الدخول في عملية وضع دستور وكأنها علامة لبدايات جديدة، قد تتيح الفرص لهؤلاء المشاركين في تطوير العملية للعمل عن كثب مع مانحين محتملين للحث على إيجاد اهتمام بالفرص الجديدة وفهم لها.

هناك أيضًا مشكلات أخرى يمكن أن تنشأ في العمليات التي يكون الاعتماد فيها على مدخلات عديدة من المانحين، أو التي يكون اهتمام المجتمع الدولي فيها بالعملية كبيرًا، إلى درجة أنه يأتي بضغط من مصادر كثيرة لقبول أشكال الدعم التقني وغيره من أشكال الدعم (أو كليهما، كما كان الحال في نيبال [عملية جارية]). في مثل هذه الظروف من الممكن أن يحدث تراكب كبير بين ما يتم عرضه من قبل مانحين مختلفين، كما أن إدارة المقترحات المقدمة منهم إضافة إلى الشروط المختلفة ومتطلبات التبليغ من الممكن أن تكون عبئًا ضخمًا على عاتق واضعي الدستور في إدارتها. كما أن الكثير من هيئات وضع الدساتير المثقلة بالعروض قد تميل إلى رفض كل أشكال المساعدة، أو تتظاهر بقبول النصيحة أو الأشكال الأخرى من المساعدة ولكنها تتجاهلها بعد ذلك. بالتأكيد سيكون أكثر إثمارًا لو تم تحديد ما هو مطلوب من خلال عملية التخطيط الاستراتيجي، وطلب ما يحتاج إليه، وتقييم ما يتم عرضه بعناية، ورفض (بأدب ولكن بحزم) ما ليس مفيدًا. كما ينبغي أن يكون لدى الموظفين المسؤولين عن التعامل مباشرة مع المجتمع الدولي المعرفة والخبرة في العمل مع وكالات المعونة والسفارات والمنظمات غير الحكومية الدولية.

في بعض الأحيان يستجاب لمثل هذه الصعوبات بالجهود الرامية إلى إيجاد بعض التنسيق في التعاملات مع المانحين، فتعقد اجتماعات تخطيط مع مانحين رئيسيين. وإذا حصل ذلك أولًا في مرحلة مبكرة فسيكون بالإمكان تقديم نسخ أولية من خطة استراتيجية للعملية وميزانياتها إلى المانحين، ويمكن أن تُطلب للتشاور في ما بينهم ومع واضعي الدستور، للوصول إلى اتفاق على جوانب العملية التي سيمولونها أو يدعمونها بشكلٍ أو بآخر، ما يقلل من التراكب والتكرار ويضع آلية واحدة للتعامل مع المانحين مجتمعين. وبالطبع يمكن استخدام مثل هذه الآلية بصورة جارية، لتبليغ المانحين عن التطورات أو حتى كمنتدى يتم فيه تناول المسائل المتعلقة بالتبليغ المالي والجوانب الأخرى من المحاسبة.



## الإطار ٢٧. إنشاء مجموعة من المانحين: أفغانستان (٢٠٠٤)

في أفغانستان أنشأت بعثة الأمم المتحدة لمساعدة أفغانستان مجموعة من المانحين. وعلى الرغم من أن ممارسة وضع الدستور كانت تعتبر معلمًا مهمًا وتاريخيًا في عملية الانتقال السياسي، كان المانحون مترددون في البداية في تمويل العملية لأن تصوّرهم عنها أنها سيئة التخطيط. فقد شعروا بأن المساهمات السابقة التي مولت انعقاد المجلس (اللويا جيرغا) الطارئ لم تخضع لمحاسبة سليمة، وأن مشاكل مماثلة سوف تنشأ في عملية وضع الدستور. كما أن بعض المانحين لم يدركوا مدى مركزية عملية وضع الدستور للانتقال السياسي، وحجم تعقيد مثل هذا المشروع وتكلفته. فالتقى خبراء دستوريون دوليون، بموافقة من قادة العملية، بمانحين منفردين، لحثهم على دعم العملية.

بعد ذلك قامت بعثة الأمم المتحدة للمساعدة - بالشراكة مع رئيس الأمانة الأفغانية - بدعوة المانحين للاجتماع، لمناقشة كيفية تعزيز العملية لاتفاقية بون، وتفصيل الخطة الاستراتيجية والميزانية، والدور الذي ستؤديه الأمم المتحدة لضمان التنفيذ السليم، وكذلك التبليغ والمحاسبة المالية لأموال المانحين. من خلال هذه الجهود أصبحت العملية ممولة تمويلًا كاملاً، إلا أن الولايات المتحدة اختارت توجيه دعمها مباشرة نحو الأمانة الأفغانية، وزوّدتها مستشارًا مالي عمل مع قرينه المحلي لوضع الأنظمة المالية، والإيفاء بمتطلبات التبليغ.

يتم في بعض العمليات تطوير مذكرات تفاهم بين الجهة المانحة وهيئة وضع الدستور حول شروط المساعدة، بتحديد مواعيد متفق عليها لتقديم المساعدة ومسؤوليات كل طرف وواجباته. على سبيل المثال، إذا وافقت منظمة دولية على إعطاء سيارات للعملية بشكل قرض، فينبغي أن يكون واضحًا من الذي سيقوم بصيانة المركبات، ومن الذي سيدفع تكلفة الوقود، ومتى ستصل السيارات، وهل ستردّ (وإن كان كذلك فمتى). وفي واقع الأمر تضمن هذه المذكرة بأن وضوح التوقعات للجميع وفائدتها، وتكون مفيدة أيضًا للرجوع إليها عندما تنشأ أية مشكلات أو خلافات.

وينبغي تشجيع المانحين على المساهمة في الميزانية بأكملها، بدلاً من اختيار نشاطات معينة وانتقائها بهدف تمويلها. إذ إن ذلك من شأنه تثبيط المانحين من تمويل تلك النشاطات، التي قد يعدونها أكثر جاذبية، مثل: التربية المدنية، أو المشاورات العامة، وتجاهل تكاليف أكثر ضرورية، مثل: المرافق العامة، والحواسيب، والإيجارات، وما شابه.

وغيابًا ما يكون للمانحين فهم محدود لما تنطوي عليه عملية وضع دستور - تحديداً التعقيدات والمراحل وتكاليف عمليات وضع الدساتير التشاركية، والطرق التي يمكن من خلالها الإسهام في بناء السلام والانتقال. يميل المانحون إلى أن يكونوا على دراية أكبر بأهداف الانتخابات وأنماطها. وكنيجة لذلك فكثيرًا ما يكونون على استعداد لتقديم دعم كبير للانتخابات التي ينظر إليها كجزء من مرحلة انتقال أو ترسيخ ديمقراطي. وفي مثل هذه الحالات، قد يكون من المهم للمتزمعين عملية وضع الدستور، وكذلك الزعماء السياسيين المحليين، وربما أصدقاء البلد موضوع النقاش في المجتمع الدولي، قضاء الوقت اللازم مع ممثلي البلدان المانحة لشرح أهمية العملية لهم، ودورها في بناء السلام، والخطة الموضوعية للعملية وتكاليفها.

## ١٣.٣.٢ وضع قواعد الإجراءات وصنع القرار: منة ومَن؟

قد يحدّد دستور قائم أو قانون أو اتّفاقيّة سلام المسار العامّ للعمليّة، ولكن سيتطلّب الأمر وجود قواعد مفصّلة حول الإجراءات للهيئات المختلفة. وهي ستغطّي بصفة خاصّة المشاركة العامّة والإدارة (بما فيها الإدارة الماليّة) وصنع القرارات.

كما سبق ذكره، سيقضي الحال وجود قواعد للجمعيّة التأسيسية؛ بل وحتى الهيئة التشريعيّة العاديّة قد تحتاج إلى بعض القواعد الخاصّة لوضع الدستور، تختلف عن قواعد الإجراءات العاديّة المتبعة فيها. أمّا الهيئات الأصغر، مثل المفوضيات الدستوريّة، فقد لا تكون لديها مثل هذه المجموعات المعقّدة من القواعد، إلّا أنّها ستحتاج بأي حال إلى قواعد حول مسائل معيّنة، مثل كيف تصنع القرارات والماليّات وما عدد الأعضاء الذين يجب حضورهم لتحقيق النصاب القانونيّ لاجتماع ما؟

ومن المحتمل أيضًا أن تصوغ مدونات للسلوك. ولا يجوز أن تكون هذه المدونات بمثابة «قوانين»، بمعنى أن مخالفتها تشكل جريمة، ولكنّها تضع أفكارًا للسلوك «اللائق» - ومن لا ينفذها من الأعضاء أو الموظّفين قد يتعرض لإجراءات العزل أو التأديب.

وقد لا يكون للأشخاص المشاركين بنشاط في عمليّة وضع الدستور سوى القليل من الخبرة في نشاطات مماثلة، ومن ثم يجب أن تكون القواعد واضحة ومفصّلة لمنع حدوث أي خلط أو بلبلة.

### من الذي يضع القواعد؟

إذا كانت هناك مقاومة لعمليّة وضع الدستور من جانب الحكومة والمجموعات الحاكمة القائمة، فقد يكون من الحكمة الإصرار على أن تقوم هيئات المراجعة بوضع قواعدها الخاصّة (في حدود معقولة). ولكنّ القواعد القائمة الخاصّة بالنزاهة الماليّة التي تغطّي المراجعات الماليّة والمشتريات وما إلى ذلك، من الممكن تطبيقها على النحو المناسب في هيئات وضع الدساتير والتي لا ينبغي إلزامها بمراعاة معيار أدنى ممّا تراعيه الهيئات الحكوميّة القائمة. فبالنسبة إلى هيئة تم إنشاؤها بموجب قانون قائم (مثل لجنة تقصي حقائق)، ستكون هناك في الغالب قواعد مقرّرة للإجراءات، وإن لم تتناسب ونوع هذه المهمّة بالشكل الأكمل.

كما أنّه من الشائع منح الجمعيّة التأسيسية صلاحية تبني قواعدها الخاصّة بها. وهذا يعكس الممارسة الشائعة للهيئات التشريعيّة؛ والحق أن هذا كان نصرًا للبرلمانات في تأكيد وجودها ضد الملكيات. لكنّ المعضلة هي أن الجمعيّة التأسيسية التي تكون ديمقراطيّة حقًا (ربّما أكثر ديمقراطيّة من الهيئة التشريعيّة للبلد نفسه) يجب أن تتخذ قرارها في شأن قواعدها الخاصّة، ولكنّها قد تشمل أشخاصًا كثيرين لا يتمتّعون بالخبرة الكافية. فتستطيع خارطة الطريق لعمليّة وضع الدستور تحديد خطوط إرشاديّة للقواعد، ولكنّ هذا لا يضمن أن القواعد ستكون بسيطة وواضحة.

ومما لا شك فيه أن اعتماد قواعد يمكن أن يكون مستهلكًا للوقت. في بوليفيا استغرقت عملية اتخاذ القرار حول قواعد الإجراءات خمسة أشهر. وفي تيمور-ليشتي، حيث أعطيت للجمعية التأسيسية فترة تسعين يومًا لاعتماد دستور، كانت فترة الأسبوعين أو الأسابيع الثلاثة الأولى مشغلة تمامًا في اعتماد قواعد الإجراءات. وكانت القضية التي تسببت كثيرًا في تأخير عمليات اعتماد القواعد هي تلك المتعلقة بالأغلبية صانعة القرار: هل ينبغي أن يتطلب اعتماد الدستور أغلبية ثلثين أو ثلاثة أرباع أو الأغلبية البسيطة؟ (في بعض البلدان، بما فيها نيبال، يحدّد هذه النسبة الدستور القائم أو النظام القانوني).

إذا كانت الجمعية التأسيسية ستضع قواعدها الخاصة، ففي الغالب ستفعل ذلك عن طريق لجنة؛ إذ إنه ليس واقعيًا لهيئة كبيرة أن تقوم بصياغة قواعد. وحيث تكون الأحزاب السياسية سائدة، فمن المحتمل أنها ستصوّر على الهيمنة على لجنة وضع القواعد، وأيضًا على التمثيل النسبي للأحزاب في تلك اللجنة. ولكن ينبغي أن تتضمن اللجنة قدر الإمكان ممثلين من مجموعات مختلفة في البلد، كما ينبغي ألا تتكوّن من محامين وأشخاص لهم خبرات برلمانية فقط. فهذه الطريقة يمكن أن يكون لكل عضو من الأعضاء فرصة متساوية وعادلة للمشاركة.

في كثير من البلدان يمكن أن تمنح هيئة منشأة بموجب القانون صلاحية وضع القواعد التي يكون لها النفاذ القانوني، وتسمى بالتشريعات «التبعية» أو «الفرعية» في بعض النظم. ومن الممكن أن تمنح مثل هذه الصلاحية للجنة التوجيهية للجمعية التأسيسية أو رئيس المفوضية الدستورية، ففي بلدان كثيرة يجب الإبلاغ عن مثل هذه القواعد إلى الهيئة التشريعية، التي تكون لها صلاحية إبطالها بقرار.

وعندما تكون هناك عملية منشأة بموجب عملية سلام أو مائدة مستديرة، ليس من المحتمل أن تفرض هيئة واحدة قواعد مفضّلة على أي من أجهزة العملية. ولكن إذا قامت الهيئة التشريعية بتصميم العملية، فقد تقوم أيضًا بتصميم القواعد.

إذا كان واجبًا على هيئة صنع القرار أن تضع قواعدها الخاصة، فمن الواضح أنه لا يمكن إعدادها مُسبقًا. بالطبع ستكون بعض القواعد المرحلية ضرورية لتغطية الفترة البينية إلى أن تكون القواعد النهائية جاهزة. وهذا يعني أيضًا أن الأعضاء لا يمكنهم معرفة القواعد مُسبقًا بفترة كبيرة. في أفغانستان تبين أن الإصدار المتأخر للقواعد لمجلس لوبا جيرغا الدستوري الطارئ الذي اعتمد ترتيبًا دستوريًا مرحليًا قد سبب مشكلات.

## مصادر للقواعد

بالنسبة إلى هيئة صغيرة يمكن أن تقوم القواعد الخاصة بالاجتماعات على ممارسات شائعة في ما يتعلق بدور الرئيس، وكيفية إبداء الرغبة في التحدّث، والحدود الزمنية، والنصاب القانوني، وإجراءات التصويت، وما إلى ذلك.

أما القواعد الخاصة بالأمر الماليّة فمن الممكن أن تقوم على القواعد المستخدمة في هيئات عامة أخرى، مثل: قواعد مراجعة الحسابات والمشتريات، وإن لم تكن منطبقة بشكل مباشر.

## الإطار ٢٨. من الذي يضع القواعد؟

في بوليفيا والهند وتيمور-ليشتي وضعت الجمعية التأسيسية قواعد الإجراءات الخاصة بها.

وفي كينيا تم إعداد القواعد للمؤتمر الدستوري الوطني من قِبَلِ المفوضية التي قامت بإعداد مشروع الدستور، وتوفير الأمانة للجمعية التأسيسية، وتم ذلك وفق ما هو منصوص عليه في قانون مراجعة دستور كينيا.

وفي عمليّة كينيا التي تم إحيائها، وضعت لجنة الخبراء قواعد خاصة بها، في ما عدا النصاب القانوني الذي حدده القانون إضافة إلى الالتزام بالسعي إلى الإجماع، وكان عليها في حال عدم تحقيق ذلك حسم المسألة بأغلبية الثلثين.

وستحتاج كثير من هيئات وضع الدساتير إلى القواعد والإجراءات التي تتعرض للعمليات وليس التي تتعرض لها الهيئات العامة في العادة مثل التربية المدنيّة.

في هيئة كبيرة مثل جمعية تأسيسية، كثيرًا ما سيطلب الأعضاء المعتادون على الإجراءات البرلمانية بأن تقوم القواعد على أساس قواعد البرلمان (وهذه هي الطريقة التي استطاعت بها بنغلادش اعتماد قواعد في خلال يومين). ولكن هناك أسبابًا وجيهة لعدم ملائمة هذا؛ فالجمعية التأسيسية مختلفة عن الهيئة التشريعية العادية من نواحٍ كثيرة، وكما هو موضح في القسم ٢.١.٣. وفي الأحوال العادية يجب على أية هيئة لوضع دستور بناء الوفاق، وقد لا تكون القواعد البرلمانية مناسبة تمامًا لهذه المهمة.

### ما الغرض من القواعد؟

إن وظائف القواعد حول الأمور الماليّة وإجراءات التربية المدنيّة وما إلى ذلك ربّما تكون واضحة. ولكن قد يكون من المفيد تسليط بعض الضوء بإيجاز على وظائف القواعد التي تتعلّق بالنقاش وصنع القرار. فمن المقترح أن تتضمّن وظائفها ما يلي:

- بناء التوافق في الآراء عند الاقتضاء؛
- صنع القرارات، وتصنع بشكلٍ غير متعجل أكثر من اللازم، وبطريقة غير مطوّلة أكثر ممّا ينبغي؛
- توضيح القرارات المتخذة وبيان أسبابها؛
- اتّخاذ القرارات على أساس أفضل المدخلات المتوافرة بالنسبة إلى التحليل والتسيب الوقائي؛
- عدم أخذ المسائل التي ليست ذات صلة في الحسبان؛
- إتاحة المشاركة لجميع الأعضاء؛
- " إتاحة المشاركة لكل مجموعة داخل الجمعية أو البلد (وهذه قد تكون قضية حساسة حين يكون البلد

مكوّنًا من عناصر مختلفة متكاتفّة، كما كان الحال في الهند، حيث نظر المستشار الدستوريّ إلى الإجراءات المستخدمة في استراليا وكندا والولايات المتّحدة لضمان مشاركة أقاليم الهند أو ولاياتها؛

- إعلاء قيمة كرامة المؤسّسة؛
- حماية كرامة الأعضاء؛
- اتّباع العلنيّة عند الاقتضاء، والتمسك بالسريّة عند الاقتضاء؛
- حفظ سجلّ جيّد بكافة القرارات والعمليّات؛
- إمكان المشاركة الخارجيّة عند الاقتضاء؛
- استبعاد الضغوط التي ليست ذات صلة.

## ٤.٣.٢ | التعامل مع المشكلات في العملية

نادرًا ما يسير مسار وضع الدساتير بسلاسة. فمن المؤكّد أن حوالي ٥٠ في المئة فقط من العمليّات ينتج منها اعتماد دستور جديد.

بإمكاننا النظر إلى هذه المشكلات من وجهات نظر مختلفة: لماذا؟ كيف؟ و (ربّما) متى؟ كما ينبغي أن ندرك أنّه ليس كل «فشل» يعني أن العملية كانت مضيعة للوقت، وأنّه رغم ذلك قد تكون هناك حالات لا يصحّ فيها اطلاق كلمة «الفشل» على عمليّة لا تنتهي بدستور جديد. على سبيل المثال قد يكون من الممكن الوصول إلى تسوية للقضايا المقسمة لبلد ما بوسائل غير دستوريّة.

### لماذا تصل العمليّات إلى حائط صدّ وتتوقّف؟

تتوقّف العمليّات لأسباب شتى منها:

- المسؤولون الحكوميّون أو غيرهم ممّن يكونون في مناصب قويّة ويعارضون وضع دستور جديد؛
  - استحالة الوصول إلى اتّفاق بين الأطراف حول القضايا الخلافية؛
  - استحالة إنتاج وثيقة تقبلها كل طوائف الشعب؛
  - الذين يشاركون في العملية لهم مصلحة شخصيّة كبيرة في إطالة زمن العملية حتى تشكل حكومة جديدة، أو تستنفد الأموال؛
  - بداية حرب أو حركة تمرد أو استعنافها من جديد؛
  - عندما يتقرّر أن المقاربات الأخرى، مثل عمليّة وضع القوانين، أو التعديل التدريجيّ، يمكن أن تحقّق الأهداف.
- النقطة الأخيرة غالبًا ما ستكون نتيجة «الفشل» بدلًا من السبب فيه، وغالبًا ما ستنتج من أحد أسئلة «لماذا»؟ الأخرى في هذه القائمة.

### كيف تصل العمليّات إلى حائط صدّ وتتوقّف؟

ننظر هنا إلى الآليات التي تجعل عمليّة وضع الدستور تتحرك بعسر أو ترتجف حتى تتوقّف.

- رفض وثيقة في استفتاء (وهي عمليّة قد تكون رد فعل شعبي حقيقي، أو نتيجة تلاعب سياسي، أو شخصي، أو عرقي)؛
- استنفاد الأموال؛
- رفض السياسيين أداء دور بناء في العمليّة؛
- أشياء أخرى (مثل ضرورة أن تؤدّي الجمعيّة الدستوريّة دورها الآخر كهيئة تشريعيّة، أو المشاحنات السياسيّة، أو الحروب، أو المصائب الوطنيّة) وكلها تؤخر المسائل حتى يستنفد الصبر، وتفوت المواعيد النهائيّة، وتستنفد الأموال، وما إلى ذلك؛
- طلب من بيدهم سلطة القرار بوقف العمليّة، فيقومون مثلاً بحل مفوضيّة؛
- يتمّ تعديل دستور مرحليّ ليصبح وثيقة دائمة أو طويلة الأمد؛
- ينتج من الانتخابات الإطاحة بكل من في السلطة ممّن لهم مصلحة في استمراريّة العمليّة؛
- يحقّق الانقلاب النتائج نفسها؛
- تقوم المحاكم بإعلان أن العمليّة غير كافية، أو أن مشروع الدستور لا يستوفي معايير معنيّة أو متطلّبات معيّنّة.

#### متى تصل العمليّات إلى حائط صدّ وتتوقّف؟

- من الممكن أن يحدث هذا في أيّة مرحلة من مراحل العمليّة تقريباً (وتختلف هذه المراحل من عمليّة إلى أخرى).
- في باكستان اجتمعت الجمعيّة التأسيسية لمرات قليلة فقط، واعتمدت قراراً يحدّد أهدافها (١٩٤٩)، ولكنها لم تفعل أي شيء آخر سوى القليل، بسبب عدم الاستقرار السياسي، وفي النهاية أقالها رئيس الدولة (١٩٥٤).
- في إسرائيل حوّلت الجمعيّة التأسيسية نفسها إلى برلمان (كنيست)، وأوقفت عمليّة وضع الدستور، بسبب الحرب مع الدول العربيّة بعد إعلان قيام دولة إسرائيل مباشرة. ولكنها واصلت بعد ذلك تشكيل هيكله دستوريّة بإصدار تشريعات مختلفة مع مرور السنوات.
- في نيبال عام ١٩٥١ لم تشكّل جمعيّة تأسيسية أبداً؛ فقد تم تعديل الدستور المرحليّ حتى نصّ على كل ما يلزم لإدارة الدولة، وقد استمرّ لمدة ثماني سنوات، لأن الملك فقد التزامه بعمليّة وضع دستور يشارك فيها الشعب.
- في كينيا أقرت محكمة في قرار أصدرته فوراً بعد أن اعتمد المؤتمر الدستوريّ الوطنيّ مشروعاً، كان من المفترض طرحه على البرلمان لسنّه أو رفضه بكامله، بأن العمليّة المستخدمة لاعتماد مشروع الدستور كانت غير صحيحة، وأنه لا بد وأن يكون هناك استفتاء على الأقلّ. وذلك قد أتاح للحكومة الفرصة لتوليّ مسؤوليّة المشروع وتعديله - ولكن لم تكن قادرة على الفوز في الاستفتاء التالي [٢٠٠٥].
- في عدة بلدان (مثل زيمبابوي [٢٠٠٠]) تم الانتهاء من وضع دستور وتم رفضه بعد ذلك في استفتاء.
- في نيجيريا عام ١٩٦٦ تم إجهاض مؤتمر «رواد الفكر»، الذي عقد لمناقشة دستور جديد في خلال شهر، بسبب

المحاولة التي هدد بها، والتي أصبحت حقيقية في النهاية، حيث انفصل جزء من البلد، واشتعلت حرب أهلية استمرت ثلاث سنوات.

• في إريتريا [١٩٩٧] تم الانتهاء من وضع دستور، ولكن اقتضى الأمر توقيعه من قبل الرئيس ليصبح نافذاً - هذا ما يحدث بالفعل في حالات كثيرة - لكن الرئيس تخلف عن توقيعه لفترة من الوقت.

أجهزت عمليات عندما لم يتحقق سوى القليل من التقدم، بينما في حالات أخرى توقف التقدم عندما وجد بالفعل مشروع دستور، أو حتى دستور مكتمل جاهز لوضعه في حيز التنفيذ. وأحياناً لا يكون من الممكن تفادي مسألة إجهاد العملية؛ فتصل الإشارات المرجعية المذكورة أعلاه للقارئ إلى مناقشات حول التدابير الوقائية أو العلاجية. وفي القسم ١٠.١.٢ ناقش باختصار القضايا المتعلقة بإعادة بدء مثل هذه العمليات المتوقفة أو المجهضة.

أما النقاش حول أحد أكثر أنواع الفشل انتشاراً في عمليات وضع الدساتير، فإنه خارج عن نطاق هذا الكتاب، والمقصود هنا: الفشل في الوصول بالدستور إلى النفاذ بشكل كامل. هذا قد يكون فشلاً شاملاً تقريباً وهو عدم فعل أي شيء تجده الحكومة غير مواتٍ لها، كما كان الحال في إريتريا بعد أن قام الرئيس متأخراً بتوقيع الدستور، وإعطائه قوة النفاذ القانوني. (نسب البعض هذا إلى الفشل في تحديد تاريخ لدخوله حيز الأعمال، ولكن البعض الآخر اعتقد أن هذا ما كان سيغير شيئاً في الوضع).

وفي أحيان أكثر تواتراً تنشأ المشكلة بسبب الفشل في إصدار تلك القوانين التي يتطلبها الدستور نظرياً. في بابوا غينيا الجديدة، صحيح أن الدستور الذي صدر عام ١٩٧٥ يتطلب إصدار «قانون عضوي في شأن نزاهة الأحزاب السياسية»، إلا أنه لم يصدر مثل هذا القانون حتى عام ٢٠٠١.

وتكون معظم حالات الفشل في التنفيذ نتيجة وجود فساد أو عدم كفاءة من جانب المحاكم والبرلمانات، وعدم وجود الموارد الكافية، أو فشل المواطنين في الاستفادة بشكل فعال من أحكام التنفيذ القائمة فعلياً. لا يوجد دستور قابل للتنفيذ من تلقاء نفسه؛ إذ يتطلب كل واحد منها استخدام المواطنين لأصواتهم بحكمة، واللجوء إلى القضاء، أو الشكوى، أو الالتماس، ورفض المشاركة في تدمير الدستور.

وأخيراً ينبغي التنويه إلى نوع آخر من الفشل. وهو عندما يعتمد دستور ويصبح نافذاً ثم يخضع للاستيلاء من قبل انقلاب أو حرب أهلية أو حدث مشابه وكرثي. وفي غالب الأمر تؤدي هذه الأحداث إلى إلقاء الدستور في كومة التراب، سواء أبتعليقه، أم إبطاله، أم تجاهله تماماً، إلى درجة أنه يصبح وكأنه غير موجود على قيد الحياة. قامت نيجيريا عام ١٩٦٣ بتعديل دستور الاستقلال لعام ١٩٦١، وكان هناك انقلاب عام ١٩٦٦؛ وتمت محاولات كثيرة مختلفة لوضع دستور جديد، لكنها أبطت إلى حد كبير نتيجة حرب أهلية وانقلابات أخرى حتى اعتمد دستور جديد عام ١٩٨٩؛ وتم إنهائه هو الآخر نتيجة انقلاب، ومرة أخرى تم اعتماد دستور آخر عام ١٩٩٩. وفي فيجي، مر دستور عام ١٩٩٧ بالتجربة الجديدة، وهي «انقلابه» ثلاث مرات: في سنة ٢٠٠٠، ثم استعيد كنتيجة دعوى قانونية في محكمة عام ٢٠٠١؛ ثم تم تعديله وتعليقه جزئياً من قبل انقلاب عام ٢٠٠٦ كان المفترض أنه «مؤيد للدستور»؛ وتم إلغاؤه استجابة لقرار محكمة عام ٢٠٠٩ طالب بـ «استعادة الدستور».

## ٤.٢ أجندة القضايا الدستوريّة وتوليد أفكار حول القضايا

### ١.٤.٢ تحديد أجندة القضايا الدستوريّة

القرار في شأن القضايا التي يمكن إدراجها في دستور جديد أو معدّل مهمّة ضروريّة في الكثير من عمليّات وضع الدساتير. إذ إن تحديد الأجندة مهمّة منفصلة عن تحديد ما سيقوله الدستور حول أية قضية في الأجندة. ويمكن خلق الأجندة بطرق كثيرة، وعادة ما تتغيّر في أثناء سير العمليّة.

#### أهميّة الأجندة؟

يمكن أن يكون للطريقة التي يتمّ بها تحديد الأجندة تأثير في الطريقة التي تتطوّر بها العمليّة، وفي شكل الدستور النهائي:

- عندما تقع الأجندة تحت سيطرة مجموعة في السلطة، وتستخدم كجزء من جهود السيطرة على محتويات الدستور، يمكن أن تصبح الأجندة في هذه الحالة مسببة للانقسام والشقاق.
- في بعض العمليّات التي تحدّدت الأجندة فيها بطريقة تشاوريّة، أسهم ذلك في بناء التوافق حول أفضل طريقة للتقدّم إلى الأمام في بلد منقسم سابقًا.
- يمكن أن تكون للقرارات حول الأجندة تأثير في جوانب أخرى من العمليّة، بما فيها:
  - القرارات في شأن الموضوعات التي يجب إدراجها في جهود التوعية الجماهيريّة والمشاورات العامّة؛
  - الموضوعات التي يجب أن تنظرها لجان جمعيّة تأسيسيّة؛
  - هيكل المناظرة في هيئات وضع الدستور الرئيسيّة؛
  - محتويات الدستور النهائي.

#### ما المقصود بالقضايا الدستوريّة؟

يمكن تقسيم العوامل التي تشكل أجندة القضايا التي تعتبر دستوريّة في أيّة عمليّة إلى عوامل خارجيّة وداخليّة. وتشمل العوامل الخارجيّة ما يلي:

- التقاليد التاريخيّة والثقافيّة (فمن الممكن أن تعتمد الآراء حول الدساتير والمؤسّسات التي تخلقها على صلاتها بالبلاد الاستعماريّة السابقة مثل: فرنسا، وإسبانيا، والبرتغال، والمملكة المتّحدة)؛
- دور الدستور في تعريف الدولة لضمان الاعتراف الدوليّ بها؛
- المعاهدات والاتّفاقيّات الخاصّة بحقوق الإنسان وحمايتها؛
- ضغوط الجهات المانحة من أجل الحكم الصالح والمساءلة، والتي يمكن أن تحوّل المؤسّسات المستقلّة المنشأة لمحاربة الفساد إلى قضايا دستوريّة.

أمّا العوامل الداخليّة فتشمل:

- الأفكار حول الطول المثاليّ للدستور - قد لا يتعدّى في بعض البلدان كونه بيانًا قصيرًا بالمبادئ، أمّا في بلدان



أخرى فتقبل الدساتير الطويلة والمفصلة؛

- تاريخ العمل بالدساتير في بلد ما؛
- القضايا المحليّة التي تسهم في نشأة عمليّة وضع دستور، وبالأخصّ في حالات بناء السلام، أو الانتقال من حكم سلطوي أو ديكتاتوريّ.

لا يوجد حد قانوني للقضايا التي يمكن التعرض لها في الدستور. ولهذا فإنّ الأجندة التي يمكن مناقرتها في إطار عمليّة وضع دستور يمكن أن تكون بلا حدود، مع العلم بأن القيود الأساسيّة هي قيود عمليّة، إذ يمكن لأجندة مفتوحة غير مقيدة بحدود الإسهام في وضع ضغوط من أجل دستور طويل ومفصل، يغطي مسائل عامّة كثيرة ربّما من الأفضل أن تتناولها في ما بعد قوانين وسياسات. وبالطبع مثل هذا الدستور يمكن أن يكون صعب التنفيذ، وأن يثير توقّعات غير واقعيّة حول نطاق القضايا التي يتمّ التعامل معها بوساطة دستور.

تستطيع برامج التوعية الجماهيريّة أن تساعد الناس على فهم طبيعة القضايا الدستوريّة بشكل أفضل، وأن تكون توقّعاتهم واقعيّة بالنسبة إلى ما يمكن أن يفعله دستور.

### تحديد الأجندة مُسبّقًا قبل عمليّة وضع الدستور

هناك طرق شتى يمكن من خلالها تحديد الجوانب المهمّة في الأجندة مُسبّقًا قبل عمليّة وضع الدستور:

- **الدساتير المرحليّة:** تستطيع الدساتير المرحليّة التأثير في الأجندة بطريقتين أساسيتين على الأقلّ. أوّلًا: في أوضاع ما بعد النزاعات أو الأوضاع الانتقاليّة - مثل جنوب إفريقيا [١٩٩٦]، نيبال [عمليّة جارية] - عادة ما ينشئ الدستور المرحليّ نظام حكم جديدًا وأكثر شموليّةً أو عدلاً يقصد منه العمل حتى يتمّ اعتماد دستور نهائيّ، ومن الممكن أن يتيح ذلك مجموعة جديدة من الاحتمالات التي قد تؤثر تأثيرًا كبيرًا على الأجندة. ثانيًا يستطيع الدستور المرحليّ تعريف المبادئ والمقومات التي سيتمّ إدراجها في الدستور النهائيّ - كما في جنوب إفريقيا - وبهذه الطريقة يمكن تحديد قدر كبير من الأجندة مسبقًا.
- **اتّفاقيّات السلام:** كثيرًا ما تستطيع اتّفاقيّات السلام أن تؤدّي دورًا مهمًا لذلك الذي تؤدّيه الدساتير المرحليّة في وضع أجندات للقضايا الدستوريّة مسبقًا قبل العمليّة.
- **المفاوضات السابقة لعمليّة:** في بعض الأحيان تكون الحكومات المنخرطة في عمليّات وضع الدساتير بغير رضاها مجبرّة على الدخول في مشاورات عامّة مع الذين يطالبون بالتغيير. علاوةً على التطرّق إلى مسألة تصميم العمليّة، كثيرًا ما تؤدّي مثل هذه المباحثات إلى تحديد القضايا وتوضيحها سيتمّ التعرض لها خلال العمليّة. في كينيا أدّت سنوات عديدة من الضغط من أجل الإصلاح إلى عقد عدة مؤتمرات عام ١٩٩٨ في ما بين الحكومة والمعارضة والمجتمع المدنيّ.
- **الوثائق الأخرى المؤسّسة للعمليّة:** في أحيان كثيرة يكون القانون أو الوثائق القانونيّة الأخرى هو الذي يعرف بعض القضايا. كمثال لذلك، الصلاحيّات التي حدّتها الهيئة التشريعيّة الاستعماريّة للجنة التخطيط الدستوريّ في بابوا غينيا الجديدة ١٩٧٢، القانون التشريعي لعام ١٩٨٨ المؤسس للمفوضيّة الدستوريّة لأوغندا، والقانون التشريعي لعام ٢٠٠٠ المؤسس لمفوضيّة مراجعة دستور كينيا، وكلها تعرف قضايا دستوريّة رئيسيّة يجب اعتبارها في العمليّات.
- **الأنظمة الحاكمة السلطويّة:** تحاول الأنظمة الحاكمة السلطويّة في بعض الأحيان السيطرة على العمليّات بتحديد

القضايا التي يمكن اعتبارها. وعند التحضير لبعض المؤتمرات الوطنية في البلدان الإفريقية الناطقة بالفرنسية في التسعينات من القرن العشرين، حاول الحكام من الأنظمة ذات الحزب الواحد تقييد النظر في الخيارات المطروحة من أجل أنظمة أكثر ديمقراطية. وفي نيجيريا المتعددة العرقيات في السبعينات حاول الجنرال غوان، الديكتاتور العسكري، الحد من الضرر السياسي لعملية وضع الدستور بحذف قضايا رئيسية مثيرة للشقاق من الأجندة، فقد وجه لجنة دستورية إلى النظر في كل فرص تقاسم السلطة الإقليمية، عدا الترتيبات الوحدوية أو الكونفيدرالية.

- خروج حزب سياسي «منتصرًا» بعد النزاع: في عدد قليل من عمليات وضع الدساتير، وخصوصًا في أوضاع ما بعد النزاعات يستطيع الحزب السياسي المنتصر الذي يهيمن على هيئة تداولية - مثل جمعية تأسيسية - أن يعد نفسه مصرحًا له بتحديد الأجندة، وقد حدث ذلك في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] عندما استخدم حزب فريتيلين أعداده لوضع أجندة الجمعية التأسيسية المنتخبة، بتركيز كل المناظرة تقريبًا على مشروع الدستور الذي كان قد أعده مسبقًا، على أساس دستور موزمبيق (وقد كانت مستعمرة برتغالية سابقة أخرى).

ومن الممكن أن يكون الهدف من وضع الأجندة مسبقًا بهذه الطرق المختلفة أن تتقرر وفق نطاق ضيق من المصالح، ومن الممكن أن تستبعد أغلبية المجموعات وجمهير الشعب. ولكن هناك حالات يكون هذا ضروريًا فيها (مثلًا: في الانتقال من نظام الفصل العنصري في جنوب إفريقيا). وفي أوضاع أخرى يمكن أن يكون تحديد الأجندة مسبقًا جانبًا غير ديمقراطي من عملية لها آثار طويلة المدى. على سبيل المثال ربما ساهم الإحساس بالاستبعاد الناتج من غلبة حزب واحد على الأجندة الدستورية في تيمور-ليشتي في اندلاع النزاع العنيف لاحقًا في ذلك البلد.

### وضع الأجندة في أثناء سير العملية

الأكثر شيوعًا أن تظهر الأجندة خلال عملية وضع الدستور، وهذا يمكن أن يحدث بطرق كثيرة:

- القرارات المبكرة التي اتخذتها هيئة وضع الدستور الرئيسية: عندما تنشأ هيئة، مثل: مفوضية دستورية، أو لجنة برلمانية، للتشاور مع الشعب حول دستور جديد، كثيرًا ما تكون إحدى خطواتها الأولى تحديد القضايا الدستورية الأساسية. في إريتريا مثلًا عرفت المفوضية الدستورية ما اعتبرته القضايا الرئيسية وذلك خلال مرحلة مبكرة من العملية، ثم قامت بعد ذلك بتطوير موادها للمشاورات العامة مع الشعب حول هذه القضايا.
- التشاور مع الشعب بخصوص الأجندة «مرحلة خاصة في العملية»: في عدد قليل من عمليات وضع الدساتير كانت هناك مرحلة تشاورية للعملية تهدف إلى تحديد القضايا التي ينبغي وضعها في الاعتبار. في بعض الحالات كان هذا مخططًا له بشكل خاص. على سبيل المثال كان أحد الإجراءات الأولى التي قامت بها المفوضية الدستورية الأوغندية بعد إنشائها في ١٩٨٩ عقد سلسلة من أربع وثلاثين حلقة دراسية على مستوى المقاطعات، مدة كل منها يومان، وحضرها أكثر من ألف ومئتي شخص، وأصبحت القضايا الرئيسية التسع والعشرون التي تم التعرف عليها من قبل المفوضية خلال هذه العملية هي الأجندة المركزية للقضايا المطروحة على المفوضية في كل أعمالها اللاحقة. وفي كينيا، وبعد مفارقة كبيرة حول عملية وضع الدستور خلال معظم عقد التسعينات من القرن العشرين، عقدت مؤتمرات تشاورية وطنية عام ١٩٩٨، شارك فيها كثير من أصحاب المصالح، وحققت توافقًا في الآراء حول الإجراءات وكذلك الأجندة (رغم مرور ثلاث سنوات إضافية قبل أن تستطيع العملية المتفق عليها دخول حيز التنفيذ عام ٢٠٠١).

• هيئة خاصة: لقد نجحت مؤتمرات وطنية عقدت في بلدان إفريقية ناطقة بالفرنسية في التعرف في حالات كثيرة على جوانب من أجندة القضايا الدستورية التي تم تناولها من خلال قرارات اتخذتها هيئات أخرى. (انظر القسم ٣.١.٣).

كثيراً ما تتغير الأجندة خلال العملية، وقد تكون هناك أسباب عديدة وراء هذا. على سبيل المثال من الممكن أن تنتج من المناظرة العامة حول الأجندة الأولية للقضايا الدستورية قضايا جديدة يتم تعريفها. وفي حالات أخرى ما كان يعامل في البداية كقضايا منفصلة أصبح من الممكن دمجها في عدد أصغر من القضايا المتصلة. وهناك حالات أيضاً توضح فيها المشاورات العامة والمناظرة العامة حول القضايا في المراحل المبكرة من العملية بأن هناك توافقاً في الآراء في ما يتعلق بكيفية التعامل مع معظم القضايا، تاركة فقط بعض القضايا القليلة التي تظل مثيرة للشقاق أو النزاع.

### التركيز على القضايا المثيرة للشقاق

في معظم عمليات وضع الدستور تكون هناك بعض القضايا الرئيسية القليلة التي تعتبر أكثرها احتمالاً لتقسيم الناس. فعندما يكون هناك توقع بأن العملية سوف تساهم في حل النزاع وفي بناء التوافق في الآراء حول الاتجاهات المستقبلية في بلد منقسم، قد يتطلب الأمر الحرص الشديد في تحديد مثل هذه القضايا والتعرض لها. ففي كثير من عمليات وضع الدستور كان هناك تركيز خاص على تحديد هذه القضايا ووضع إجراءات خاصة لاتخاذ القرارات في شأنها.

على سبيل المثال، في أوغندا [١٩٩٥] بدأت فترة برامج التوعية العامة والمناظرات العامة حول القضايا الدستورية الكثيرة، بحلول عام ١٩٩٢، وبعد أن استمرت لأكثر من ثلاثة أعوام، كانت قد ساهمت في تولد التوافق في الآراء حول معظم القضايا. وكانت قد ظهرت عشر قضايا محددة لم تزل مثيرة للشقاق، وبالتالي أعطي لها اهتمام خاص من خلال عملية وضعت خصيصاً لحل القضايا المثيرة للانقسام (انظر القسم ٢.٥.٢).

## ٢.٤.٢ توليد الأفكار حول القضايا الدستورية

قد تغطي أية مراجعة دستورية نطاقاً محدوداً من القضايا (ربما صممت مثلاً للتعرض للاستبعاد السابق لفصائل معينة من المجتمع المحلي). ولكن في حالة إجراء مراجعة كاملة للدستور - وبالتحديد إذا كانت هناك مشاركة عامة موسعة - ففي الغالب قد تثار قضايا أخرى كثيرة. ستكون عند بعض الناس أفكار واضحة عما يريدونه في الدستور؛ أما البعض الآخر فسيكون لديهم إحساس بعدم الرضا، ولكن دون أية فكرة واضحة عما قد يلبي احتياجاتهم.

### تحليل العيوب الموجودة في الدستور القائم

عند نقطة ما يكون من الحكمة - بل من الضروري - التعرف على الأشياء الخاطئة في الدستور القائم؛ فعلى واضع الدستور عدم محاولة إصلاح الدستور بدون تحديد الأشياء الخاطئة فيه مثله مثل الطبيب الذي يحاول معالجة مريض بدون تشخيص المرض. وحتى إذا كانت أجندة القضايا قصيرة فإن التعرف على المشكلة أمر مهم.

ومن الجائز أن يكون هناك خطاب سياسيّ حول المشاكل الدستوريّة، ولكنّه قد يكون على مستوى سطحي، أو قائماً على سوء فهم للدستور. كما قد تحوّل حتميّات سياسيّة دون إجراء أيّ تشخيص مفصّل قبل تأسيس أيّة مراجعة دستوريّة، إلاّ أن تصميم العمليّة ينبغي أن يهيأ الفرص لإجراء مثل هذا التشخيص، والتأكد من أن هذه التشخيصات تؤخذ في الحسبان عند تصميم الوثيقة الجديدة.

ومن الممكن أن ينبع عدم الرضا بالدستور القائم من مصادر مختلفة داخلية أو خارجية. ففي بعض البلدان هناك التزام إيجابي بوثيقة دستوريّة قائمة، وقد يعارض الشعب تغييرها، حتى وإن لم يكن التغيير بالضرورة على أسس منطقيّة.

وليس كل التصرّوات قائمة على أساس الواقع (إلاّ أن التصرّو هو الذي يهم في بعض الأحيان). تضمّنت الأمثلة على سوء التشخيص شكوى السكّان الأصليين في فيجي بأن دستور ١٩٩٧ لفيجي لم يحم حقوقهم الخاصّة بملكيّة الأرض، وفي نيبال ألقى الشعب اللوم على دستور ١٩٩٠ بالتسبب في كثير من مشاكلهم، حتى وإن كان الكثير منها نتيجة الإساءة في استغلال السلطة التي مارسها الملوك، وإذعان الأحزاب السياسيّة، والفساد وعدم الكفاءة.

#### ما الأشياء التي يمكن أن تكون خاطئة في الدستور السابق؟

من حين إلى آخر يكون الدستور القائم غير مقبول في أساسه بسبب منشاؤه أو محتواه، وخصوصاً إذا كان يجسّد سيادة مجموعة أصبحت الآن مهزومة، مثل دستور نظام الفصل العنصريّ في جنوب إفريقيا، الذي استعيض عنه بالدستور المرحليّ لعام ١٩٩٣.

وتشمل القضايا الأقلّ اهتماماً تمركز السلطة مثلاً في أيدي رئيس تنفيذي (وهو ما وصف كثيراً في كينيا بـ «الرئاسة الإمبرياليّة»)، أو في أيدي حكومة وطنيّة (كما في نيبال)، أو في أيدي طبقة معيّنة أو جماعة عرقية (مرّة أخرى في نيبال).

والنوع الثاني من الشكاوى أنّه بالرغم من أن تمركز السلطة لم يكن مجسّداً في الدستور، إلاّ أن تلك الوثيقة سمحت باغتصاب السلطة من قبل الأوتوقراطيّين، وكان ينظر إلى دستور فايمار في ألمانيا في العشرينات والثلاثينات من القرن العشرين وكأنّه سمح بصعود هتلر والنازيّين.

كما قد يشكو الناس من أن الدستور يخفق في السيطرة على الفساد، أو يتيح فرصاً للفساد أكثر ممّا ينبغي. وربّما كان هذا هو أساس الافتراض في نيجيريا في الستينات من القرن العشرين بأن الأمور اقتضت إصلاحاً دستورياً، ومن المؤكّد أنّه قد تم التعرف على الفساد وكذلك تزوير الانتخابات باعتبارهما قضايا رئيسيّة حتى في ذلك الوقت. (والشاهد على ذلك كون نيجيريا لا تزال أحد بلدان العالم الأكثر فساداً، على الرغم من الجراحات الدستوريّة المتكرّرة يجب أن يكون بمثابة تحذير من الاستعداد المفرط لإلقاء اللوم على الدستور).

وتكون الشكاوى في بعض الأحيان من أن الحكومة ضعيفة أكثر من اللازم، وأن المطلوب حكومة قويّة، لكن مع الأسف هناك أمثلة كثيرة لما يسمى بالحكومات القويّة التي تكون غير فعّالة، وكم من الحكومات ذات القوّة التي تفوق التصرّو. ولكن من غير المحتمل أن تكون السلطة غير المحدودة هي الشفاء.

ومن الممكن أن تظهر شكاوى أخرى بمجرد الإعلان عن قضية الإصلاح. وقد تشعر المستعمرات السابقة بأن دستورها كان أساساً مفروضاً عليها من قبل القوة الاستعمارية المغادرة. فقد اشتكى الصوماليون بأن دستورهم عام ١٩٦٠ كان إيطاليًا أو بريطانيًا أكثر من اللازم في روحه. وفي نيبال كثيرًا ما ينتقد دستور ١٩٩٠ لأنه لم يتم إعداده بطريقة تنطوي على مشاركة الشعب. وفي ليبيريا دعا الرئيس جونسون سيرليف إلى تعديل الدستور، معلا ذلك بأن التغييرات التي أدخلت في ١٩٨٦ ربّما صيغت بشيء من العجلة بهدف العودة سريعًا إلى الحكم المدني.

وليس من أهداف هذا الدليل مناقشة كيفية معالجة أي من هذه المشاكل دستوريًا، أو حتى كيفية تشخيصها على نحو دقيق. فالمراد هنا بكل بساطة التنبيه على ضرورة القيام بهذه العملية، وعدم اتباع نهج سطحي بخصوص التشخيص.

### بعض التحذيرات

في كثير من الأحيان لا تكون السياسة كلها منطقيّة، ولذا فإن إلقاء اللوم على الدستور لأخطاء نظام حاكم أو عيوبه قد يكون أسهل من تحديد المشاكل الحقيقيّة بشكل دقيق، والتي قد تكون مثيرة للشقاق. كما قد يكون الحال أن ما كان خاطئًا في الدستور الأخير لا يمكن إصلاحه بإدخال ما كان غائبًا في الدستور القديم في الدستور الجديد؛ فربّما ولدت مواطن العجز في الدستور القديم وضعًا جديدًا حيث يكون الشروع هذه المرّة في عمل ما كان يجب عمله في المرّة الأخيرة لا يكفي. على سبيل المثال، إذا كانت المشكلة استبعاد مجموعة معيّنة (سواء بالنص الدستوريّ أو بالتنفيذ الخاطئ)، قد لا يكفي الآن مجرد الضمان بتضمين تلك المجموعة، فقد تصرّ المجموعة بأن ما هو مطلوب الآن هو العمل الإيجابي للتخطي بتلك المجموعة إلى الأمام والخروج من وضعها السابق وراء المجتمع ككل.

### مصادر الأفكار

كانت مصادر الأفكار الدستورية محدودة تاريخيًا. فقد كان في متناول واضعي دستور الولايات المتحدة المعرفة بإدارة الحكم والنظريات المستمدة من الحضارة الإغريقيّة والرومانيّة الكلاسيكيّة، وتجاربهم تحت الملكيّة البريطانيّة ومؤسساتها التي تطوّرت على مرّ سنوات عديدة، ودساتير الولايات الثلاث عشرة الأصليّة، وكذلك ازدهار الكتابات السياسيّة في أواخر القرن الثامن عشر. فقد عرفوا ما لم يكن يريدونه وهو النظام الملكي. وكانت للكثير من المؤسسات التي خلقوها أصول واضحة في النظام البريطاني.

لكن يمكن القول بأن واضعي الدساتير المعاصرين هم في وضع مختلف. فلا يقرأ كتابات المنظرين سوى القليل منهم، ويمكن القول بأن معظم واضعي الدساتير النشطين في يومنا هذا لديهم قدر هائل من المعلومات في متناول أيديهم، ولكنها ليست معرفة كبيرة. لكنّ هناك كمًّا كبيرًا من الأدبيّات عن كيفية وضع الدساتير، ولا يزال الكثير من الأدبيّات القديمة مرجعًا قيمًا وثمينًا لو أن الناس قرأوها.

أين يبحث أو يجب أن يبحث المحتاجون إلى أفكار دستوريّة؟

## • القانون الدولي

مع احترامه لحقوق الإنسان، لا يتيح القانون الدولي سوى القليل لوضع الدستور، ولكنّ حقوق الإنسان ينبغي أن تلهم الدستور وتثريه برمته. وهذا مع العلم بأن العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة يلزم الأطراف فعليًا (تقريبًا كل الدول) بضمان أن لكل مواطن «الحق والفرصة دون فروق [على أساس الجنس، العنصر، الخ]، وبدون أيّة قيود غير معقولة. للمشاركة في تسيير الشؤون العامّة، بشكل مباشر أو عن طريق ممثلين تم اختيارهم بحريّة [و] التصويت في الانتخابات والترشح في الانتخابات وإمكان الفوز في انتخابات دوريّة حقيقيّة، تتم باقتراع عامّ ومتكافؤ، على أن تجرى بالاقتراع السري» (المادة ٢٥). ولكنّ هذا لا يحدّد شكل نظام الحكم الديمقراطي، أو شكل النظام الانتخابي، ولا يتطرق إلّا بالكاد لمعظم جوانب الدستور.

ومن الجدير بالذكر أن النطاق العريض من المعاهدات حول حقوق الشرائح المختلفة في المجتمع (النساء، الأطفال، المعوقين، الأقليّات، الشعوب الأصليّة) لا يلزم بالضرورة الأطراف الموقعة بنصوص دستوريّة على توافق الدول على اتّخاذ الإجراءات اللازمة، بما فيها القوانين، ولكن معها أيضًا سياسات الحكومة وممارساتها. كما أن نصوص المعاهدات ليست بالضرورة مناسبة للاعتماد، كما هو الحال بالنسبة إلى تلك الواردة في دستور أو قانون، ولكنها قد تقدّم أفكارًا قيمة، علما بأن تلك الأفكار لا تقتصر بالضرورة على سياق معاهدة بعينها. على سبيل المثال يستفيد إعلان الأمم المتّحدة لحقوق الشعوب الأصليّة من مفهوم «الموافقة عن علم مسبق» (وهو غير موجود في معاهدات حقوق الإنسان الأخرى ولكنّه موجود في المعاهدات البيئيّة). ولكنها فكرة قابلة للتطبيق بشكل أوسع.

وكثيرًا ما تصبح مجموعات موجودة داخل المجتمع على معرفة ودراية بالمعاهدة «الخاصّة بهم»، ولكنهم قد لا يفهمون دستورًا يمثل الشكل الجيّد الذي يفهمون به المعاهدة، كما أن المنظّمات غير الحكوميّة الدوليّة أو الأمم المتّحدة ليس لديها بالضرورة فهم جيّد للدساتير. وبالتالي فإن الإلهام الذي يمكن اكتسابه من القانون الدولي سيحتاج إلى التخفيف بواسطة بعض المعرفة الدستوريّة.

## • الخبرات الأجنبيّة

منذ الفترة الرئيسيّة لانتهاء الاستعمار على وجه الخصوص أصبحت مجموعات الدساتير شائعة ومنتشرة، وقد جعلت شبكة المعلومات الدوليّة معظم الدساتير الحاليّة في العالم. والكثير من الدساتير الماضيّة، متوافرة وخصوصًا باللغة الإنجليزيّة. فمن السهل تطوير مجموعة من النصوص والأحكام حول أي موضوع دستوريّ تقريبًا، كما أصبحت التجارة الدوليّة بالأفكار الدستوريّة نشطة ومنتعشة.

ومن المرغوب إبداء بعض التحذيرات القليلة. فبالطبع ستكون عمليّة قطع النصوص القانونيّة ولصقها في أي مجال مفعمة بالمخاطر، فتميل النصوص القانونيّة المزروعة إلى العمل بصورة مختلفة في السياقات السياسيّة والثقافيّة والاقتصاديّة المختلفة، بسبب التقاليد، والتوقّعات، والموارد المتباينة. وممّا لا شك فيه أن الثروة الهائلة من المواد المتوافرة قد جعلت العثور على النصوص والأحكام أمرًا سهلًا، ربّما أكثر من اللازم. ففي الأيام التي كان واضعو الدساتير فيها يسألون أنفسهم: «ماذا نريد أن يحدث؟ وكيف نصوغ الدستور بطريقة نحاول من خلالها التأكّد من أنّه يفعل ما نريد؟» ربّما كانت النتيجة أكثر نجاحًا من الوقت الذي كانوا يميلون إلى القول فيه «البلد (س) عنده هذا أو ذلك النص؛ يبدو أنّه قد يحلّ مشكلتنا، دعونا نستخدمه»، بالرغم من أنّهم قد لا يكون عندهم سوى فهم قليل عن المشكلة

في البلد (س) والتي قصد من النصّ معالجتها، أو عن كيفية استخدام الدستور في البلد (س)، وماذا كان أثر النصّ في البلد (س). لسوء الحظ إن إمكان الوصول إلى المعلومات عن السياسة والقانون في بلدان أخرى أصبح أصعب بكثير من الحصول على نسخ من دساتيرها.

#### • التغيير الجذري أو ما هو مألوف

أحياناً يميل واضعو الدساتير إلى التمسك بما يعرفونه، خشية صعوبة التنبؤ بالشئ الجديد، وهناك بعض المنطق في هذا، ولكن إذا كانت هناك حاجة ماسة إلى تغيير ثقافة سياسية، فربما سيحتاج الأمر إلى شيء مختلف أكبر الاختلاف. ومرة أخرى فإن التغيير في جانب واحد من الدستور قد يكون له تأثير في جانب آخر والنصّ الذي يبدو أنه بقي على حاله قد يبدأ في التفاعل بصورة مختلفة. قد يكون لتغيير نظام انتخابي أثر ملحوظ في الأحزاب، ثم في الهيئة التشريعية، وحتى في الحكومة نتيجة لذلك.

ومن ناحية أخرى، فإن الاختيار المتعمد لعمل شيء جذري قد تكون له عواقب لا يمكن التنبؤ بها. عام ١٩٧٩ قرّرت نيجيريا عدم إعادة إدخال النظام البرلماني، وإدخال نظام الولايات المتحدة. ولكن بكل تأكيد لم تستنسخ نموذج الولايات المتحدة في غرب إفريقيا. فما كان يرى كضوابط وموازين بين رئيس الحكومة والسلطة التشريعية قد أدى بدولة واحدة، عندما كان الدستور في ريعان شبابه، إلى طريق مسدود تمامًا، عندما رفضت السلطة التشريعية الموافقة على أي عضو في وزارة حاكم الدولة، وركّزت فقط على إيجاد الأسباب لاتهامه ومحاكمته (وهو ما تم بالفعل).

#### • أعرافنا

لقد أدّى الشعور بالاستياء في أوضاع ما بعد إنهاء الاستعمار أحياناً إلى البحث عن شيء نابع من البلد الأصلي، يكون في شكل دستور. لكنّ مسألة التعرف على ما هو «خاص بنا» حقاً، وما يمكن أن يصلح أيضاً للعمل به أساساً لإطار دستوريّ معاصر ليست مهمة بسيطة أبداً. ربّما من أكثر الأدوات انتشاراً في استخدامها وجود مجالس ثانية مع أدوار لزعماء تقليديين ومحاكم عرفية، وهذه قد تصلح بشكل جيّد، وقد وجد بعض منها لسنوات عديدة. ومن المؤكّد أن الموافقة على تضمين مثل هذه السمات في دستور قد لا يكون أمراً سهلاً في عملية تشاركية بالفعل. قد لا تشعر النساء بالسعادة بوجود مؤسسات خاضعة لسيادة الرجال، كما قد يقاوم «عامّة الشعب» ترسيخ مبدأ الامتياز للرؤساء.

إن غالبية البلاغة قائمة على المصلحة الذاتية. فقد ذكر نامدي أزيكيوي، أول حاكم عامّ لنيجيريا ثم رئيسها، أنه مناقض لتقليد الإفريقيين وفهمهم أن يكون هناك زعيم بدون صلاحية، وكأنه «طائر في قفص مطلي بالذهب»، رغم أنه هو نفسه جاء من مجتمع محليّ كان عديم الرأس (إلا بقدر ما وجده المستعمرون منفعة لهم لاختراع رؤساء).

لكنّ هذا لا يعني أن استلهام التقاليد لا يمكن أبداً البحث عنه بشكل نفعي، إلا أن الوفاق بين الدستور والتقاليد نادراً ما يكون سهلاً. وقد يرد المرء مثلاً بأن النظام البرلماني أشبه ببعض الثقافات التقليدية للحكم وذلك بسبب ضغطها المخفف على زعيم واحد وطبيعتها الأكثر جماعية. ولكن إذا اقترن هذا بنظام انتخابي قائم على الأكثرية فمن المرجح أن يولد نظاماً تصادمياً ثنائي الأحزاب، هو أبعد ما يكون عن التوفيقية.

## ٥.٢ مناظرة القضايا وتقريرها

### ١.٥.٢ إجراءات المناظرة والتقرير وقواعدهما

تحتاج الجمعية التأسيسية إلى بعض القواعد؛ وحتّى الهيئة التشريعية العادية قد تلتزمها قواعد خاصّة لوضع الدستور، مختلفة عن قواعد الإجراءات العادية، أمّا الهيئات الصغرى - مثل المفوضيات الدستورية - فقد لا يكون لديها مثل هذه المجموعة المعقّدة من القواعد، إلّا أنّها ستظل بحاجة إلى قواعد حول مسائل معيّنة مثل كيفية صنع القرارات، أو الماليّات، أو عدد الأعضاء الواجب حضورهم لتحقيق النصاب القانوني للاجتماع.

ويركّز هذا القسم بالتحديد على الجمعيات التأسيسية، وإلى حد ما على المفوضيات، رغم أن القضايا ذات صلة بكافة الهيئات المنخرطة في مهامّ وضع الدستور.

#### القضايا الرئيسية

#### النصاب القانوني

النصاب القانوني هو عدد الأشخاص الذين يجب أن يكونوا حاضرين قبل إجراء مناقشة أو تصويت، والهدف من وراء ذلك هو منع الأقليات من اتّخاذ القرارات. هذا مع العلم أن النصاب القانوني في كثير من الهيئات التشريعية صغير، وبالنسبة إلى جمعية تأسيسية يبدو أن العدد إذا قلّ عن ٥٠ في المئة فيكون غير مرغوب فيه، وذلك لأنّه من المفترض أن تكون الجمعية التأسيسية مرآة حقيقية للأمة، وكانت، أو غندا تتبع قاعدة الخمسين في المئة بالنسبة إلى النصاب القانوني، ولكن ثبت أن ذلك من الصعب تحقيقه، خصوصًا لأن بعض الأعضاء كانوا وزراء. وفي نيبال ينصّ الدستور المرحليّ على أن لمعظم الأغراض يجب أن يكون على الأقلّ ٢٥ في المئة من أعضاء الجمعية التأسيسية حاضرين، والواقع أن هذه نسبة قليلة جدًّا؛ فيمكن بدء المناقشة بحضور نساء فقط، أو رجال فقط، أو أعضاء من طبقة اجتماعية أو مجموعة عرقية واحدة أو اثنتين.

ولأغراض التصويت على الأقلّ، ينبغي اقتضاء نصاب قانوني أعلى. فإذا كان التصويت الذي يتطلّب أغلبية خاصة سيتمّ والشائع هو ثلثا الأعضاء، ففي هذه الحالة يجب أن يكون ذلك العدد على الأقلّ حاضرا، ولكنّ هذا يعني أن المناظرة من الممكن أن تكون قد أجريت وانتهت بحضور عدد من الأعضاء أقلّ بكثير.

ومن الممكن أن تكون قاعدة النصاب القانوني مصدرا لتكتيكات التأخير، فبكل وضوح ينبغي أن تتمتع الهيئة بحضور كبير، ولكن ينبغي ألا تكون للأعضاء قدرة على استغلال القاعدة لتأجيل المناظرة بهدف تأخير القرارات. ولكن يجب أن يتمّع الرئيس بالقدرة على تأجيل الاجتماع في حال ما إذا كانت أعداد الحاضرين بكل وضوح تجعل المناظرة لا معنى لها أو غير مجدية.

أمّا القواعد الموضوعية للجان فيمكن أن تكون مختلفة، ويمكن أيضًا إتاحة الفرصة لرئيس اللجنة أو من وجه الدعوة لعدم بدء النقاش إذا تبين عدم حضور ممثلين لمجموعة معيّنة لسبب وجيه. ولكن لا ينبغي السماح لأيّة مجموعة باحتجاز اللجنة، أو اختطافها، بالامتناع عن الحضور.



ولا يمكن الاعتماد على قاعدة النصاب القانوني وحدها لضمان الحضور. فهناك عوامل أخرى، وتتضمن مكان اجتماع الهيئة (هل هناك مشتتات أكثر من اللازم؟)، وهل يسمح للعملية بالإطالة لفترة أطول من اللازم لأسباب أخرى، وفعالية الرئيس، كما أن هناك السؤال المحير وهو البدلات المدفوعة للحضور، وهي ليست شيئاً غريباً، ولكن يجب مراقبتها بشكل سليم، وإلا قام الأعضاء بكل بساطة بالتوقيع ثم المغادرة. وفي بعض المجتمعات قد تكون الدعاية والعلانية المرتبطة بالحضور أمراً مساعداً.

## قاعدة الكلام

يجب أن تضمن القواعد حرية الكلام، لكل الناس. ففي بعض البرلمانات يكون على الشخص «التقاط نظر رئيس البرلمان» ليسمح له بالكلام، وهذا قد يكون عائقاً أمام الأعضاء الأقل خبرة، وربما النساء على وجه التحديد. وفي بعض الجمعيات كان الإجراء للأعضاء أن يبلغوا الرئيس مُسبقاً بأنهم يريدون الكلام حول بند أو مادة، وسيدعوهم الرئيس حسب الترتيب (مثلاً: كما في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢]). ولكن لمثل هذا الترتيب جانباً سلبياً وهو أن المتكلمين المتوالين لا يجب بعضهم بعضاً، ولكنهم يهتمون ببساطة بإلقاء خطاباتهم المحضرة حول الموضوع، والاحتمال الآخر - المستمد من المؤتمر الدستوري الوطني الكيني - هو تزويد كل عضو ببطاقة كبيرة مطبوع عليها رقم التحاقه، ويرفعه العضو لبيان رغبته في الكلام.

ومن الضروري أن تكون هناك طريقة لتحديد طول الخطابات، ففي غالب الأمر سيكون طول الخطابات المسموح بها متأثراً بحجم الهيئة التداولية، وبالمرحلة التي وصلت إليها العملية. ففي أوغندا كان هناك حدّ مقداره ثلاثون دقيقة خلال المناظرة الابتدائية، ولكن الهيئة كانت مكونة من ٢١٤ عضواً فقط. أما في كينيا فقد كان الحد عشر دقائق، ولكن كان هناك ٦٢٩ عضواً. وفي بوليفيا وفي أثناء المناظرة المعنونة «رؤية البلد» التي تمت في مرحلة مبكرة من العملية كان لكل حزب سياسي ثلاث ساعات بحد أقصى، وأعطيت للجانبين ساعتان لتقديم تقاريرها إلى الجلسة العامة. وبالنسبة إلى المناظرات حول الطلبات الرئيسية أعطيت لكل تجمع إقليمي ساعة واحدة. وعند مرحلة اتخاذ القرار، إذ حان الوقت لأخذ الأصوات، كان لكل عضو ما لا يزيد عن عشر دقائق لكل قسم للتصويت، وسمح لهم بدقيقتين فقط لتقديم طلب.

هناك خطر يكمن في أن الفترات الزمنية الممتدة قد تعطي فقط لأحزاب سياسية، بدلاً من مجموعات أخرى ذات مصالح، ومن ثم ينبغي أن يكون ممكناً السماح لمجموعات أخرى قد تتضمن النساء أو المعوقين أو الأقليات، الذين قد يتخطون الخطوط الحزبية حسب ظروف بلد بعينه، بالحصول على تمديد في الوقت المتاح لهم.

ولقد نصت قواعد الجمعية التأسيسية الهندية على أنه يجوز استخدام اللغة الهندوستانية (الأردو أو الهندية) أو الإنجليزية، ولكن إذا رأى رئيس الجمعية التأسيسية أن العضو لا يستطيع التعبير عن نفسه بأيّة من تلك اللغات، فبإمكانه مخاطبة الجمعية بلغته الأصلية ويجوز بعد ذلك توزيع ملخص على الأعضاء باللغة الإنجليزية أو الهندوستانية. ففي تيمور-ليشتي كانت اللغات الرسمية للجمعية التأسيسية هي اللغة البرتغالية واللغة المشتركة المحلية، وهي لغة تسمى تيتوم، إلا أن الأعضاء سمح لهم بالتعبير عن أنفسهم باللغة الإنجليزية أو الإندونيسية (رغم مناوأة بعضهم لاستخدام الإندونيسية التي نظر إليها كلغة للغة). أما في بوليفيا فقد نصت قواعد الجمعية التأسيسية على أن الجلسات العامة وجلسات اللجان ستعتمد على مترجمين فوريين ومترجمين كتابيين، حتى يستطيع الأعضاء التعبير عن أنفسهم بلغاتهم الأصلية (المادة ٥٢). ومن الممكن أيضاً أن تكون الأحكام الخاصة بلغة الإشارة للصم منصوصاً عليها صراحة.

## قواعد الإشعار

إن القواعد التي تقتضي الإشعار المناسب حول قضية ستطرح للنقاش، وهي تساعد حقيقة في التأكد من أن الأعضاء يعرفون تمامًا متى يجب عليهم الحضور لتقديم مداخلاتهم حول القضايا التي يتحمسون لها، وعلى سبيل المثال، عادة ما تقتضي القواعد البوليفيئية الإشعار قبل أربع وعشرين ساعة من موعد تقديم الوثائق.

## قواعد الكياسة واللياقة

ومن القواعد المهمة أيضًا تلك التي تضمن أن الأعضاء يخاطبون ويُسمعون باحترام، وألا يستخدم الأشخاص الآخرون لغة مهينة أو بذيئة، أو يتحدثون في هواتفهم المحمولة في القاعة، أو يقرأون الصحيفة، أو يثرثرون مع زملائهم. القواعد يمكن أن تصبح معقدة ومخيفة إلى حد كبير حول هذه النقاط، وينبغي توخي الحرص بعدم الإفراط في الرسميات. ومن الممكن أيضًا أن تكون هناك حلول أخرى لبعض المشكلات؛ فعلى سبيل المثال، يوجد لدى البرلمان في نيبال أجهزة لتشويش الهواتف المحمولة.

## اتخاذ القرار والتصويت

من الممكن أن تكون الأغلبية التي ستتخذ بواسطتها القرارات أحد أصعب جوانب العملية (وقد كانت في بعض العمليات هي السبب في استغراق عملية وضع القواعد وقتًا طويلاً).

- وقد تتطلب أنواع مختلفة من القرارات أغلبيات مختلفة، ويجوز تعريف الأغلبيات بطرق مختلفة بما فيها الآتي:
- أغلبية الحاضرين والمصوتين، (وأحيانًا تسمى بـ «الأغلبية البسيطة») إذا كان عدد الحاضرين خمسين شخصًا وصوت ثمانية عشر منهم لمصلحة طلب، وصوت اثنا عشر ضده، يوافق على الطلب، وإن لم يكن هذا بأغلبية كل الحاضرين.
  - أغلبية الحاضرين (وتعني أن الأشخاص الحاضرين حين يتمنعون عن التصويت يحسبون وكأنهم صوتوا ضد الطلب)؛ وعندما تكون القضية المطروحة للتصويت هل ينبغي تعديل مشروع الدستور أم لها؟ فإن هذه القاعدة تجعل من الصعب قبول التعديل، وهذا قد يكون نتيجة مرغوبة.
  - أغلبية كل الأعضاء، سواء كانوا حاضرين أو غير حاضرين، والذي يعني عددًا أكبر من ٥٠ في المئة من جميع الأعضاء (أحيانًا تسمى بـ «الأغلبية المطلقة»); وفي بعض الأحيان يتوخى الحرص بالقول في أن عبارة «جميع الأعضاء» لا تشمل أية مقاعد شاغرة.
  - ثلثا كل الأعضاء على الأقل، سواء كانوا حاضرين أم لا (وهي طريقة مستخدمة كثيرًا في القرارات الخاصة بوضع الدساتير).
  - ٧٥ في المئة من كل الأعضاء على الأقل، سواء كانوا حاضرين أم لا (وتستخدم هذه الطريقة لتعديل البنود الدستورية ذات الأهمية الخاصة).

هذه القواعد تفترض اتباع النمط العادي في هيئات صنع القرار الرسمية بأن كل القرارات «ثنائية» أو - «شرطية»، إذ يصوت العضو إما «مع» القرار أو «ضده». وحتى إن وجدت حلول عديدة لمسألة ما، فستهيكل عملية صنع القرار بحيث يتم التصويت على كل واحدة منها بشكل مفصل.

ويفضل أن تكتب هذه القواعد حرفيا، وبشكل واضح ومفهوم.

## الإطار ٢٩. ما هي الأغلبية البسيطة؟ مناظرة في الجمعية التأسيسية لتيمور-ليشتي (٢٠٠٢)

كان السؤال: أهذا يعني فقط العدد الأكبر من المصوتين، أم أغلبية الحاضرين؟ إذا كان الأخير فسيعني أن أي شخص كان حاضراً وامتنع عن التصويت كان يصوت ضد الطلب بالفعل. فكان أعضاء الجمعية منقسمين. وقد أيد خبير أجنبي هذا التفسير الأخير (كاثلين ١٩٩٤: ٥٦٥).

وهناك ملحوظة بالنسبة إلى «الأغلبية البسيطة»: القول من ناحية بأنها تتطلب أكثر من نصف الأعضاء الحاضرين لا يعني أن الطلب تستلزم تأييداً كبيراً، ولكن كان باستطاعة واضعي القاعدة أن يكونوا محددين، بل كان ينبغي أن يكونوا محددين، ويقولون «أغلبية الحاضرين». فإن المعنى العادي لعبارة «الأغلبية البسيطة» باللغة الإنجليزية هو «أغلبية الحاضرين والمصوتين». أما عبارة «الأغلبية المطلقة» فكان المرجح أن تعني «أغلبية الحاضرين» - كما أشار إليها عضو في الجمعية التأسيسية لتيمور-ليشتي. بالإضافة إلى ذلك، السماح بعدد السكوت كصوت معارض يجعل الامتناع أمراً سهلاً. وعندما تكون القضية هي تعديل مشروع، فإنها تكون في مصلحة المشروع.

وينبغي أن تحدد القواعد الواضحة المقصود بالأغلبية: «أهي أغلبية الحاضرين والمصوتين؟»، أم «أغلبية الحاضرين»، أم «أغلبية جميع الأعضاء»، وبذلك تجعل استخدام اصطلاح «الأغلبية البسيطة» غير ضروري، وبالتأكيد يكون أفضل الحلول تجنبها. وفي واقع الأمر كثيراً ما تقضي القواعد بأن يبين الأعضاء الممتنعون أنهم يفعلون ذلك، وأن أعداد الممتنعين يسجل. وقد تعمل مثل هذه القاعدة بمثابة محبط للأعضاء الممتنعين أو مثبط لهم، وهو شيء من التخلي عن المسؤولية في الكثير من الأحيان.

وكثيراً ما يمكن اتخاذ قرارات إدارية على النحو الصحيح بوساطة أغلبية بسيطة - «أغلبية الحاضرين والمصوتين» - لكن يجب توخي الحرص في حال ما إذا أدت هذه القرارات إلى الإضرار بمجموعات معينة. ففي الكثير من عمليات وضع الدساتير تكون الأغلبية المطلوبة محددة بثلاثي كامل عضوية الهيئة، والغرض من مثل هذه القاعدة هو إعطاء المجموعات داخل الجمعية الحافز لإقناع الآخرين بتأييدها، إذ تمنع أقلية صغيرة من الوقوف حائلاً أمام دستور جديد، قد يكون نتيجة قاعدة تتطلب أغلبية أكبر.

ومما هو مؤكد أن استلزام الاتفاق التام في كل جهد إنساني هو أمر غير واقعي، ولكن وضع عدد من العمليات «التوافق في الآراء» كهدف لها - كما في عملية جنوب إفريقيا [١٩٩٦]، وأيضاً في كينيا [٢٠٠٥]، وفي نيبال [عملية جارية] - يفترض أن اصطلاح «التوافق» يعني شيئاً آخر غير الإجماع (أو وحدة الآراء). فيدعي الكثيرون أن السعي إلى التوافق كان الطريقة التقليدية لعمل الأشياء في ثقافتهم. فكما يشير رئيس المفوضية الدستورية الأوغندية ورئيس المحكمة في أوغندا في ما بعد، السيد بنجامين أودوكي، ينطوي التوافق الإفريقي على «تسوية النزاعات بالاستماع إلى الكل وأخذ كل وجهات النظر في الحسبان. وبالطبع فإن هذه ممارسة متعبة ومجهد، ولكنها مجزية إلى أكبر حد في نهاية الأمر، لأنها لا تنتج خاسرين حيث إن الجميع فائزون، كما أنها تنهض بالشرعية والقرارات المقبولة» (أودوكي ٢٠٠٥). لكن في السياسة الحديثة كثيراً ما يكون التوافق صعب التحقيق، حتى في إفريقيا.

### الإطار ٣٠. التحديات أمام مشاركة النساء في هيئات صنع القرار

كثيرًا ما تجعل الممارسات الثقافية والتوقعات الاجتماعية من الصعب على النساء المشاركة بالكامل في الهيئات العامة. يقول أحد الكتاب (إيلي ماري تريب): «حتى في الهيئات البرلمانية تجد النساء صعوبة في أخذهن بجدية والاستماع إليهن، وكثيرًا ما يتعرضن للتعصب المهينة والملاحظات التي تحط من شأنهن» (تريب ٢٠١١: ١٥٣). في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] أثارت إحدى الأعضاء في الجمعية التأسيسية من النساء قضية العنف الأسري أو المنزلي، وكان نتيجة الضحك في وجهها من قبل كثيرين من الأعضاء الرجال. كما أن هناك أدلة على تعرض نساء برلمانيات للتحرش الجنسي في بعض البلدان، بما فيها جنوب إفريقيا (غايسلر ٢٠٠٠: ٦١٨) وأوغندا (تريب ٢٠٠١: ١٥٣، مستشهدة بتامالي ١٩٩٩)، وحتى في السويد (اللوكال ٢٠٠٧).

وتبين البحوث أن مقاطعة الرجال للنساء المتحدثات ربما تكون أكثر أنواع المضايقات حدودًا. ففي اللجان التشريعية في الولايات المتحدة، «دخلت النساء إلى النقاش لاحقًا وتحدّثن لوقت أقل وأخذن أدوارًا أقل، وقاطعن الرجال مرات أقل مما فعل الرجال» (كاثلين ١٩٩٤: ٥٦٥). وفي الهيئات التشريعية في البلدان النامية كثيرًا ما تكون الأحزاب شديدة الضعف وخاضعة لحكم الولاء والطاعة بدلًا من القواعد، ما يجعل من الصعب المناضلة من أجل الإجراءات الحزبية العادلة للنساء. وعليه فإن هذه الصعوبات التي قد تؤثر في مجموعات أخرى تم تهميشها من الحياة العامة ينبغي أن توضع في اعتبار من يتولّى مهمة وضع القواعد.

ففي جنوب إفريقيا تم تطوير مفهوم «الوافق (أو الإجماع) الكافي»؛ وهذا كان معناه أنه إذا اتفقت الأحزاب الرئيسيّة، الممثلة لكافة المجموعات العرقية، فيمكن للعملية أن تسير قدما إلى الأمام، (ولكنّ هذا استبعد بالفعل بعض المجموعات. وفي نيبال تم تعريف التوافق بأنه لا صوت ضد نصّ في الدستور (بغض النظر عن عدد الممتنعين عن التصويت). ثم كان المطلوب إجراء عملية لمحاولة الوصول إلى اتفاق (من خلال زعماء الأحزاب)، وأخيرًا وفي حال ثبوت استحالة التوافق، تكفي أغلبية ثلثي جميع الأعضاء. وفي واقع الأمر قد يكون تحقيق التوافق أسهل في الهيئات الصغرى، مثل المفوضيّة أو للجنة.

وحتماً سيقتضي الأمر وجود آلية للتعامل مع الطرق المسدودة عند نقطة ما، سواء تضمّنت القواعد نصًا رسميًا بذلك أم لا. (انظر القسم ٢.٥.٢) فعند مراحل مختلفة من العملية من الممكن أن يعمل التصويت بطرق مختلفة، فإذا كان سيتم اعتماد وثيقة لأول مرّة، فمن المحتمل أن الأمر سيتطلّب تصويتًا معيّنًا بالتأييد. ولكن عند مرحلة ما من الممكن أن يقدم مشروع تم إعداده بوساطة عملية معيّنة إلى هيئة أخرى. وفي واقع الأمر هناك طريقتان أساسيتان لكي يتمّ نظر ذلك المشروع: إمّا سيفترض أنه الدستور النهائي ما لم يتغيّر، أو يفترض أنه سينظر إليه كمقترح فقط. ففي أوغندا كان بالإمكان تغيير المشروع الذي أعدته مفوضيّة الدستور في الجمعية التأسيسية، ولكن فقط إذا قدّم طلب بتغييره وتمت الموافقة عليه بأغلبية الثلثين. ولكن في كينيا [٢٠٠٥] تطلّب اعتماد أي بند في الدستور الجديد أغلبية ثلثي الجمعية التأسيسية. وفي كينيا [٢٠١٠] كان من الممكن تقديم مقترحات لمشروع دستور من قبل البرلمان ولكن فقط بأغلبية ثلثي جميع الأعضاء. وعلى الرغم من أن ذلك العدد من الأعضاء كان حاضرًا في البرلمان على الأقل، إلا أنه في كل مرّة دعي للتصويت ذاب الأعضاء، حتى لا تتم الموافقة على التعديلات المطروحة.

وضعت بعض الجمعيات التأسيسية أحكامًا للاقتراع السري، وقد كان هذا ممكنًا في مجلس لويجا جيرغا الدستوري الأفغاني [٢٠٠٤]. في تلك الحالة كان هناك خطر حقيقي من أعمال التخويف التي سيمارسها أمراء الحرب. وفي نيبال أعرب بعض الأعضاء عن تخوفهم من تعرضهم للضغوط، كما كان بعض نشطاء المجتمع المدني قلقين من أن بعض الأفراد من مجموعات أو طبقات عرقية مختلفة، أو أن بعض النساء، لن تكون لهم الحرية لتمثيل تلك المجموعات، بل سيكونون أساسًا «بنوك أصوات» لأحزابهم وهواجسهم. أمّا الاقتراع السري فيتيح طريقة للأعضاء للخروج من هذه المعضلة.

وبصفة عامة هناك مناقشات قوية ضد الاقتراع السري، وهي في أساسها مضادة للديمقراطية. فمن المفروض أن يعرف الناخبون كيف أدى الناس الذين صوتوا لهم مسؤولياتهم. كما يوجد في بعض البلدان خطر الرشوة؛ وهذا قد حصل بالفعل في المؤتمر الدستوري الوطني الكيني [٢٠٠٥]. وبالطبع فإن الاقتراع السري يمكن أن يشجع على الرشوة، لأنه لا أحد سيعرف كيف صوت الأفراد وبالتالي لن يعرف ما إذا كانوا قد تأثروا بعوامل مثل الرشوة أم لا؟. كما يمكن أن يميل بعض الأعضاء إلى عدم التفكير بجدية في كيفية تصويتهم، لأنهم لن يخضعوا لأية مساءلة عنها. وأخيرًا وفي أغلب الأحوال ستتم معظم إجراءات صنع القرار في لجان، حيث يكون الاقتراع السري أقل قابلية للتطبيق، إمّا لأن التصويت سيكون مسألة أكثر انفتاحًا أو لأن الأعداد الأصغر ستجعل من الأصعب أن يتم إخفاء أصوات الأعضاء. ومن غير الواقعي ان نتوقع من الأحزاب السياسية الاتفاق في ما بينها على الاقتراع السري إذا كان قادتها مصرين على ممارسة السيطرة.

وهناك طرق مختلفة لبيان التصويت: التصويت الصوتي؟ (حيث يقول كل المؤيدين كلمة «نعم» في الوقت نفسه، ثم يقول كل المعارضين كلمة «لا»)، ثم يحكم الرئيس من الفائز حسب درجات ارتفاع الصوت)، ويرفع الأيدي مرورًا من خلال غرف منقسمة (المصوتين بكلمة «نعم» من خلال غرفة واحدة والمصوتون بكلمة «لا» من خلال الأخرى، أو المشي إلى مقدمة القاعة لوضع صوت في جرة أو صندوق)، والتصويت الإلكتروني بالضغط على زر موجود عند مقعد كل عضو، والتصويت ببناء الأسماء حيث ينادى على اسم كل شخص وعلى المصوت بيان رده بصوت عالٍ مسموع.

والتصويت الصوتي مغفل المصدر جزئيًا: فالشخص الجالس بجوار العضو قد يعرف كيف صوت زميله، ولكن الشخص الذي يرأس الجلسة والجمهور قد لا يعرفون. وقد استخدم هذا الإجراء عندما اعتمد البرلمان الكيني الدستور المقترح طرحه على الاستفتاء عام ٢٠١٠. وعلى الرغم من أن الأصوات المؤيدة بكلمة «نعم» بدت ساحقة، ليس من الممكن لأي أحد أن يقول بالضبط والتمام من الذي قال كلمة «نعم»، وهذا قد يفسر سبب شعور الكثير من أعضاء البرلمان بأنهم قادرون على المرافعة ضد الوثيقة في حملة الاستفتاء. وقد استخدم أسلوب التصويت ببناء الأسماء في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] - لا كإجراء روتيني ولكن لبعض القضايا ذات الأهمية الرمزية، مثلًا في ما يرتبط بالعلم. ويمكن القول بأن مثل هذا النظام في التصويت ليس عمليًا للجمعيات التأسيسية الكبيرة. فقد استخدم هذا الأسلوب في الجمعية التأسيسية الفرنسية؛ كما جاء على لسان جون إلستر، «وهو إجراء مكن الأعضاء أو المتفرجين من معرفة من يعارض التدابير الراديكالية، وتعميم قوائم بأسمائهم في باريس» (إلستر ١٩٩٣: ١٨٠).

في تيمور-ليشتي كان لكل عضو ثلاث بطاقات يصوّت برفعها: البطاقة الخضراء والحمراء والزرقاء (مؤيد، معارض، ممتنع). وفي وقت ما اقترح بأنّه يفضل أن ترفع كل المجموعات بطاقتها سوياً ويمكن عدّها بوساطة ثلاثة أشخاص في نفس الوقت، ولكنّ هذا لا يصلح مع ستمائة شخص (كما في الجمعيات التأسيسية في كينيا [٢٠٠٥] أو نيبال [عملية جارية]).

ومن القضايا المرتبطة بالجمعيات التأسيسية تحديد مدى خضوع أعضاء الأحزاب لمتطلب التصويت وفقاً لـ «سياسة الحزب» أو برنامج الحزب، أو إلى أي درجة يتسع لها الحزب أو برنامجاً؟ بالتأكيد هناك موضوعات يكون للحزب موقف ثابت تجاهها وبشكل أصيل، ولكن «السياسات» (وهو اصطلاح مستخدم في بعض البلدان للإشارة إلى مسؤولي الحزب الذين يمارسون انضباط التصويت) ليسوا متوافقين تماماً مع التوافقية - ما لم يكونوا معتادين أن يشجعوا تأييد الحزب للتوافق الذي يتم الوصول إليه بين الزعماء، وحتى وفي تلك الحالة إذا كان الأمر يحتاج إلى ضرب الأعضاء «بالسياسات» للحصول على تأييدهم، فإن هذا لا يدل أبداً على توافق وطني.

والاحتمال الغالب أن يولد غياب الانضباط مناظرة أكثر إطلاعا. ففي بعض البلدان من الشائع أن يكون موضوع التصويت الحر مسألة تخضع للضمير الحر، (ولكنّ هذا يمكن أن يولد التصويت الشعبي اللا عقلاني على قضايا معينة). ففي نيبال، وعلى الرغم من مناقشات كثيرة مسبقة، كانت القواعد صامتة في هذا الخصوص، ويفترض أنّها تركتها لسلطة الحزب التقديرية فيما إذا كان سيطبق الانضباط الحزبي في سياق بعينه.

## التجمعات الحزبية

هل ينبغي أن تكون هناك فرصة رسمية لعمل تحالفات أو تجمعات من أحزاب مختلفة؟ من الشائع أن توجد تجمعات للنساء في هيئات تشريعية مختلفة حول العالم، وتتكون في بعض الأحيان من نساء عضوات في حزب واحد، وفي أحيان أخرى تكون من أحزاب مختلفة. وفي عملية وضع الدستور في أوغندا، كما لاحظت أيلي ماري تريب، شكلت الوفود النسائية في الجمعية تجمعاً نسائياً غير حزبي، عقد ورش عمل حول الإجراءات البرلمانية وإلقاء الخطابات وكيفية بناء ائتلاف؛ كما أكد على أن آراء المرأة وتخوفاتها تمثل في برنامج إذاعي أسبوعي حول مناظرات الجمعية (تريب ٢٠٠١: ١٥٠).

وفي نيبال فشلت محاولة استصدار اعتراف القواعد بتجمع حزبي نسائي، وكان ذلك نتيجة استياء الحزب من فقدان السيطرة.

## العننية

وينبغي أن تتسم عملية الجمعية التأسيسية بكاملها بالشفافية، أي: يجب أن يعرف الجمهور ما ستتم مناقشته بالترتيب. كما ينبغي أن تتوافر للعامة الأوراق التي ستقوم عليها المناقشات، وفي وقت يسمح للأطراف المعنية بتقديم اقتراحاتها والاتصال بالمراقبين.

لكن، هل ينبغي أن تجرى الجلسات نفسها بشكل علني. كانت العملية في جنوب إفريقيا مفتوحة: فكانت

جميع اجتماعات الجمعية التأسيسية وهيئاتها متاحة للجمهور. ولكن هناك مخاطر في الانفتاح. ففي الجمعية التأسيسية الفرنسية قام الغوغاء بترويع الوفود. وحتى في الظروف الأكثر نظاماً وانضباطاً فإن وجود مجموعة معينة قد يرهب الأعضاء. كما أن هناك خطراً بأن الأعضاء سيميلون إلى اللعب على مشاعر الجمهور بدلاً من التركيز على العمل المطلوب إنجازه. وعند مناقشة الدستور كان لبرلمان جنوب إفريقيا بعض الخبرة بهذا عندما عرضت اللجان على شاشات التلفزيون. وقرّر مؤتمر فيلادلفيا الذي كان يضع دستور الولايات المتحدة الانعقاد سرّاً وكان السبب في جزء منه الخوف من أن أعضاءه سيستاءون من تغيير آرائهم، خصوصاً أن كشفت على الملأ. وكانت للجمعية التأسيسية الإسبانية قاعدة خاصة بسرّية اللجان. اقترح جون إلستر، الذي درس عدة عمليات، بأن الانعقاد بشكل علني يعوق النقاش الأصيل بتفضيل العناد واستثارة التصفيق. ومن ناحية أخرى اقترح بأن السرّية تشجع على مزيد من المفاوضة القائمة على المصالح بدلاً من المداولة. وقد خلص إلى أن اللجان يجب أن تنعقد في السر والجلسات العامة يجب أن تكون علنية.

## العلاقات مع الجمهور والإعلام

ينبغي أن تتولّى إدارة هيئة وضع الدستور مسؤولية التأكّد من أن هناك تدفقاً مستمراً للمعلومات الدقيقة إلى الجمهور. (انظر القسم ٢.٣.١١ حول الإعلام). ففي تيمور-ليشتي تم إصدار نشرة يومية قصيرة بعدة لغات. وتتضمّن الوسائل الأخرى نشرة وموقعاً على الإنترنت، (يكون لاستخدام نطاق محدود من المجموعات وكمراجع للإعلام والمنظمات غير الحكومية أيضاً). وقد لا تدخل القواعد في أي تفصيل كبير حول هذه القضايا، ولكن يكون من الحكمة أن توضح على من تقع عليه المسؤولية أساساً، رغم أن هذا لا يجب أن يحول دون مراقبة المجتمع المدني لأعمال الهيئة والإعلان عنها.

ومن الطرق التي يمكن استخدامها لإنشاء علاقة مهيكلة بين هيئة وضع دستور والجمهور وجود مراقبين معتمدين يتولّون مراقبة الهيئة، على أن يمثّل هؤلاء المراقبون منظمات أو مصالح لم تتمتع بتمثيل كافٍ في هيئة وضع الدستور. هذا مع العلم أنّها يمكن أن تمثل مهناً أو مجموعات دينية أو مجموعات عرقية أو لغوية، أو ربّما منظمات غير حكومية معينة كبرى. وينبغي ألا يكون عددها أكبر من اللازم، ما يعني أنّها يجب أن تمثل مجموعات ذات مصالح أو قضايا مهمّة. ومن الممكن الاستجابة لتخوفات المجموعات ذات التركيز الضيق، وذلك بإتاحة إمكان الوصول إلى اللجان الموضوعية ذات الصلة. كما يمكن أن يكون للمراقبين الحق في حضور كافة الاجتماعات العامة واجتماعات اللجان التي تعقدتها الجمعية، ولكن دون إعطائهم حق الكلام أو التصويت. كما يمكنهم التفاعل مع الأعضاء بطريقة غير رسمية، مع منحهم حق تناول الطعام في نفس مكان الأعضاء، وبالتالي يمكن أن تكون لديهم فرصة الإقناع-لا الإكراه- بأي شكل من الأشكال.

## القواعد الموضوعية لمفوضية أو هيئة مماثلة

وستكون القواعد الموضوعية لمفوضية دستورية أو أية هيئة مماثلة في الغالب أبسط من تلك الموضوعية لجمعية تأسيسية، وبناء على المنطق والبديهة وأيضاً على قواعد المفوضيات السابقة فإننا نقترح النقاط الرئيسية التي يجب التطرّق إليها:

- النصاب القانوني: من الطبيعي أن يكون للهيئة الأصغر نصاب قانوني أكبر من الجمعية التأسيسية من حيث النسبة المئوية. والسبب في ذلك هو تجنب خطر حسم القضايا المهمة على يد أعداد صغيرة، وأيضاً لأن كل عضو

- في مفوضيّة قد يمثّل مصالح مختلفة؛ أكثر ممّا لو كان في هيئة كبيرة، إذ يحتمل أن يعني غياب شخص واحد أن بعض الأصوات لا يمكن سماعها.
- الإشعار بالاجتماعات: وتحديدًا عندما تجتمع الهيئة بصورة نصف وقتية أو غير منتظمة، فيكون من المهم إعطاء كل الأعضاء إشعارًا مناسبًا بالاجتماعات.
- حفظ السجلات: وهذا الأمر من الممكن أن يغفل بشكل أسهل في هيئة صغيرة، بالرغم من أهميّة الاحتفاظ بسجلات سليمة للمناقشات، والتأكد من حفظها في مكان مؤمن.
- قواعد الكلام: قد يكون إمكان سماع المتكلم في مجموعة صغيرة يمثل صعوبة سماعه في مجموعة كبيرة.
- ويجوز أن تطوّر مجموعة صغيرة من الناس علاقة جيّدة، حتى يصيروا أصدقاء. ولكنّ هذا قد يجعل مسألة فرض الانضباط على الأعضاء أمرًا صعبًا. وبالتالي فإن القواعد مهمّة، حتى وإن لم يعتمد عليها بشكل متكرّر. وحتى عندما يُفسد الجو، كما حدث في بعض المفوضيّات، فإن القواعد التي تجعل كل الأعضاء يشعرون بأن لديهم فرصة عادلة للمشاركة أكثر أهميّة.

## ٢.٥.٢ التعامل مع القضايا المثيرة للشقاق

تعد الدساتير المعاصرة وثائق معقّدة، وكثيرًا ما تكون نتائجًا لعمليات إشراكية تشمل المجتمعات المحليّة العرقية، والجماعات الدينيّة، والرابطات المهنيّة والمرأة، والشباب، والمعاقين والسكان الأصليين، وتغطّي في كثير من الأحيان نطاقًا عريضًا من القضايا الخاصّة بالسياسات. ونتيجة لذلك فالاحتمال الغالب أنّه ستكون هناك قضايا كثيرة مثيرة للشقاق قد تعطل عمليّة وضع الدستور. وممّا يذكر أن هذه القضايا قد يصعب حلها بواسطة الإجراءات الرسميّة لصنع القرار، فيتضمّن بعض العمليات إجراءات خاصّة لحل القضايا المثيرة للشقاق، وفي بعض الأحيان قد تستخدم تدابير من خارج إطار العمليّة لحل هذه القضايا. ولكن من الصعوبات المحتملة في حل الخلافات، الطبيعة الشفافة للكثير من العمليات المعاصرة (نتيجة للدرجة العالية من المشاركة العامّة)، والتي تجعل مسألة التفاوض والوصول إلى التسويات أمرًا صعبًا. بالطبع فإن الطبيعة المزدوجة للعمليات الإشراكية والشفافة في حد ذاتها تجعل التعامل مع القضايا المثيرة للشقاق أمرًا صعبًا.

### ما هي القضية المثيرة للشقاق؟

ينبغي التمييز بين القضايا المثيرة للشقاق، وبين مجرّد الاختلافات في الآراء، والتي تكون حتميّة عندما يتطلّب الأمر اتّخاذ هذا الكم الهائل من القرارات عند صياغة دستور. هذا على اعتبار أن هذه القضايا ستناقش ويتمّ التفاوض عليها في هيئة وضع الدستور، وما لا يتمّ التوافق عليه فكثيرًا ما تتمّ تسويته بالتصويت. وفي العادة يستطيع الطرف الخاسر قبول الخسارة والتعايش مع النتيجة.

لكنّ أيّة قضية مثيرة للشقاق والانقسام تمثل بالطبع مصدرًا للتوتر أو النزاع في ما بين الناس أو الأطراف المتفاوضة. ومن القضايا المستعصية الأكثر شيوعًا تلك التي تنطوي على الخلافات حول مكان الأقليات، ودور التنوّع في الدولة والمجتمع. ففي عمليّة وضع الدستور في إسبانيا بعد سقوط فرانكو، كانت القضية الحاسمة ميلاد إسبانيا: هل ستكون دولة مركزيّة لشعب موحد؟ أو دولة مؤلّفة من مناطق مستقلّة ذاتيا على أساس التنوّع العرقي؟ ومع



التغييرات المختلفة، كانت هذه قضية في عملية وضع الدستور في بلدان كثيرة، مثلاً: في بوليفيا، وفيجي، والعراق، ونيبال، وبادوا غينيا الجديدة، وجنوب إفريقيا وسريلانكا. وقد كانت البلاد منقسمة حول مسائل متعلقة بالسياسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية (كما هو الحال في الخلافات بين الماويين والأحزاب السياسية الأخرى في نيبال). وكان ضمن القضايا الأخرى المثيرة للشقاق والانقسام الحدود الأرضية الداخلية وتخصيص الموارد الطبيعية، والعلمانية مقابل دين الدولة، واللغات الرسمية، ونظم الحكم. (وكثيراً ما يكون ذلك الخيار ما بين النظم البرلمانية والرئاسية). ومن الواضح أن ما يعدّ مثيراً للشقاق يختلف حسب السياق.

ومما يمكن اعتباره القاسم المشترك في ما بين القضايا المثيرة للشقاق أنها ترتبط بمسائل ذات أهمية كبيرة للمزايا المادية للمجموعات، التي يعبر عنها باصطلاحات عاطفية، تقوم على ادعاءات تاريخية، تنطوي على سرد لممارسات التمييز الماضي أو استحقاقات لحقوق إنسانية أو جماعية، كما يمكن للتفسيرات المتضاربة أو التفاهات السابقة أن تعقد الوصول إلى تسوية. ولا يمكن حل القضايا المثيرة للشقاق بنفس الطريقة التي تحل بها خلافات أخرى، بالتصويت مثلاً. وهناك تركيز لا بأس به يسلط على التوافق في الأفكار الحالية حول عمليات وضع الدساتير، بسبب أن الكثير من الدساتير توضع الآن في الأوضاع النزاعية أو ما بعد النزاعية، حيث تؤدي قرارات الأغلبية بكل بساطة إلى تفاقم التوترات بدلاً من إزالتها. وبالنسبة إلى القضايا المثيرة للشقاق لا يمكن التخلص منها بالإرادة فقط، ولا يمكن تناولها بأية طريقة سهلة.

ويمكن وصف القضية المثيرة للشقاق بأنها تلك التي يمكن أن يسبب عدم حلها مشاكل جوهرية، ولكن هذا لا ينبغي حله بالتصويت بالأغلبية الذي يمكن أن يهدد شرعية الدستور. وهذا بعد آخر لإثارة الشقاق على أساس أنه في غياب الوصول إلى حل له لا يمكن لأي دستور أن يوجد عندما يتعلق الأمر بمسألة مركزية للدستور، مثل نظام الحكم. وعلى سبيل المثال، إذا كان القرار يتطلب أغلبية ثلثي الأصوات، وكان الرأي منقسماً بشكل عميق، ففي هذه الحالة لا يمكن اتخاذ قرار إيجابي. وفي بعض الأحيان يمكن اعتبار قضية ما كقضية مثيرة للشقاق بهذا المعنى، وإن لم تكن مركزية - إذا كان من المحتمل أن يؤدي تصويت مجموعة واحدة إلى رفض مشروع الدستور (كما يمكن أن يحدث في استفتاء). في كينيا [٢٠١٠] هددت مجموعات مسيحية أصولية برفض المشروع في حالة عدم حذف أية إشارات إلى محاكم القاضي؟

وهناك بعض القضايا التي تقسم بلداناً كاملة؛ بعضها قد تكون ذات صلة بمصلحة معينة. ويتضمن الأول القضايا المتعلقة بالخلافات حول نظام الحكم، أما الأخير فيتضمن القضايا التي تنطوي على تطبيق قوانين الأحوال الشخصية، أو توافر المحاكم الدينية أو الشرعية. ومما لا شك فيه أنها تشكل تهديدات مختلفة، وقد يلزم الأمر إيجاد استراتيجيات مختلفة للتعامل معها.

ومن الممكن أن تنشأ القضايا المثيرة للشقاق عند مراحل مختلفة من العملية، ففي بعض الأحيان تكون مسألة ضرورة الإصلاح الدستوري من القضايا المثيرة للشقاق. وفي بعض الظروف المأسوية - كما في كينيا والفلبين - تم «حل» المسألة فقط عن طريق المعارك في الشوارع، وأحياناً قد يكون من الصعب الوصول إلى اتفاق حول الهدف الرئيسي من المراجعة. في فيجي استغرق الأمر ستة أشهر للوصول إلى تسوية، بين مطالبة أحد الجانبين أن تكون سيادة السكان الفيجيين الأصليين معترفاً بها ومناصرة الجانب الآخر بخصوصية تعدد العرقيات الذي تتمتع به فيجي.

كما يمكن أن تنشأ قضية مثيرة للشقاق في أثناء السير في العملية، بسبب التغيير في الظروف السياسية وعلى سبيل

المثال. (في كينيا نتج من تغيير الحكومة في منتصف الطريق أثناء السير في العملية تحوّل جوهري في دعم مجموعة رئيسية من تأييدها لنظام حكم برلماني إلى تأييدها لنظام حكم رئاسي). كما قد يشير المفسدون خلافات باقتراح قضايا انعقد الاتفاق حولها فترة طويلة من الزمن.

بالطبع ستكون هناك قضايا مثيرة للشقاق تتطلب حلها على وجه السرعة؛ لأنها سوف تتقح أو تتفاقم في غياب أي حل لها. وهناك قضايا أخرى توضع جانباً لحلها مستقبلاً. وقد تعتمد طرق التعامل مع القضايا المثيرة للشقاق على الهيئة المكلفة باتخاذ القرارات حول الدستور. وبالتالي يتطلب الأمر وجود مقاربات مختلفة اعتماداً على ما إذا كانت الهيئة الصانعة للقرار مفوضيّة من الخبراء أو برلمان أو جمعية تأسيسية ذات تمثيل عريض، وفي جميع الأحوال تطبق اعتبارات مختلفة عندما يكون هناك استفتاء.

ننتقل الآن إلى بعض الاستراتيجيات والأساليب أو التقنيّات المحدّدة التي استخدمت لحل القضايا المثيرة للشقاق.

- يمكن حلّ بعض القضايا بالاعتراف الرسمي والرمزي، إذ إن المجموعات التي كانت مهمّشة أو مقهورة تكون بحاجة ماسة إلى الاعتراف بمعاناتها السابقة وبمكانها في النظام السياسي الجديد. وهنا قد يحتاج الأمر إلى مفاوضات تتسم بدرجة كبيرة من الحساسية للوصول إلى الصياغة المناسبة لتحقيق التوازن الصحيح (كما يبيّن مثال إسبانيا). وذلك لأن مثل هذا الاعتراف يمكن أن يسهل الوصول إلى حل لقضايا أخرى مرتبطة بشكل أكبر بمسائل موضوعية.

- ومن الممكن في بعض الأحيان حلّ المأزق أو الطرق المسدودة في أية قضية مهمّة بإجراء استفتاء. وفقد قامت اليونان وإسبانيا بحلّ قضية مستقبل الملكية المثيرة لجدل كبير عن طريق الاستفتاء (وهو خيار درسته نيبال عام ٢٠٠٦، ولكن نقضه الماويون من الناحية العملية). وقد تم حلّ مسألة تقسيم كانتون أو مقاطعة بيرن السويسرية، التي كانت مسألة مثيرة ومزعجة بالسماح لسكان المقاطعة المتحدّثين بالفرنسية بأن تكون لهم مساحتهم الخاصة بهم من خلال سلسلة من الاستفتاءات التي التمسّت موافقة الأطراف المعنية (المؤدّية في النهاية إلى تأسيس كانتون أو مقاطعة جورا). قد أقرّت المحكمة العليا الكندية بموافقتها على الاستفتاء كطريقة لحلّ قضية انفصال إقليم كيبيك. وتجدر هنا الإشارة إلى الاستفتاء الذي أجري في جزر المالديف، حول الاختيار بين النظام البرلماني أو الرئاسي، وقد نشأ عنه الاحتمال بالانقسام من خلال فعاليات الجمعية التأسيسية. وعندما فشلت المفاوضات قرّرت الجمعية إحالة المسألة على الشعب واستأنفت أعمالها فقط بعد أن تمت تسوية المسألة بهذه الطريقة. وفي كينيا حيث كانت هناك قضية مماثلة ومثيرة لشقاق عميق، نادى المجتمع المدنيّ بأن الاستفتاء ينبغي أن يعرض الخيار بين الدستور القائم على النظام البرلماني والدستور القائم على النظام الرئاسي. وفي كل من أوغندا [١٩٩٥] كينيا [٢٠٠٥] نصّ التشريع الخاصّ بعملية وضع الدستور على إحالة القضايا الخلافية إلى الشعب (أي: القضايا التي لم يكن حلها ممكناً بثلاثي الأصوات). وعلى عكس ما حدث في كينيا، استخدمت أوغندا هذا النصّ في مسألة ما إذا كان النظام سيقوم على حزب واحد وأحزاب متعدّدة.

- ويسفر الاستفتاء عن نتيجة معيّنة، وربّما يعطي بعض الشرعية لحل من الحلول، ولكنّه من شأنه أيضاً تعميق الاستقطاب. وإذا كان التصويت متعادلاً تقريباً ستستمرّ الانقسامات في المجتمع والسياسة وستؤثر سلبيّاً في تنفيذ الدستور. وعلى أية حال من الأفضل تفادي اللجوء إلى استفتاء حتى تتم محاولة جادة لحلّ القضية من خلال المفاوضات أولاً.

- وقد يكون من الممكن حلّ القضية بالرجوع إلى الرأي العام، وهذا خيار وارد في حالة ما إذا كانت العملية تشاركية، وتمت مشاوررة الجمهور بشكل موسّع وأجري تحليل دقيق للآراء والتوصيات. فهناك تشابهات بينه وبين الاستفتاء، إلا أن هناك اختلافات مهمّة أيضاً. ويمكن أخذ الآراء العامّة في الحسبان عند مراحل مختلفة، وتحقيق التوازنات. وقد استخدمت المفوضيتان الدستورتان في كينيا وأوغندا الرأي العامّ لحلّ الخلافات، ولكنّ استخدام هذه الوسيلة ينطوي على خطر كبير بالتلاعب في تحليل الرأي العامّ (الذي يمكن أن يكون مجزئاً وبالتأكيد يكون أحد أسباب الشقاق). كما أن هناك درجة عالية من الذاتية بين صانعي القرار.
- وبالطبع هناك بعض القضايا المثيرة للشقاق يمكن التفاوض عليها بحكم الضرورة التي يفرضها الحد الزمنيّ («بند غروب الشمس»). وبالتالي يمكن للمجموعة المطالبة بإدخال نصّ معيّن - مثل حماية حق خاصّ من جملة الحقوق - أن ترضى بمنحها هذا الحق لفترة محدّدة، وبالنسبة إلى المعارضين لتلك الحماية يمكن أن يشعروا بالاطمئنان للمدّة المحدودة لذلك الحق. وقد اعتمد هذا النهج عند استقلال روديسيا-زيمبابوي، حيث تم تحديد حماية الحقوق الخاصّة الممنوحة للمستوطنين الأوروبيين في ما يخصّ الأرض والتمثيل السياسيّ لفترة عشر سنوات. أمّا في فيجي، فقد لقي دستور ١٩٩٠ بكامله قبولا من الأقليات الهندوفيجيّة وغيرها من الأقليات على أساس أنّه ستم مراجعته في غضون سبع سنوات من ميلاده (وبالتأكيد أدت تلك المراجعة إلى تغييرات واسعة النطاق). وإلى حد ما لبند «غروب الشمس» أو لانقضاء خاصيّة الأحكام الانتقاليّة، ما يسهل المساومات، ويتيح الوقت للتعديلات السيكولوجيّة والماديّة.
- ومن الأدوات الأخرى المستخدمة للمساعدة في التعرض للقضايا المثيرة للشقاق «تأجيل القضية لحلها في المستقبل» وهذا يمكن أن يتمّ حين تكون القضية خلافية إلى أقصى حد، ومن شأنها كسر ما يعدّ لولاها توافقاً عاماً (كما هو الحال مع القرار في العراق بتأجيل قضية كركوك وهو إقليم متنازع عليه بين الجماعات العرقية وله تاريخ مضطرب مليء بالهجرات وعمليّات طرد ووجود رسوبيّات بتروليّة ثمينة). ومن حين إلى آخر يمكن تأجيل قضية ما لأن الأعضاء يدركون بأن المعلومات والآراء العامّة لن تكون متوافرة في الوقت المناسب لاتّخاذ القرارات العمليّة بناء عليها، ولن تكون متوافرة في الوقت اللازم عند ختام العملية. وفي الأحوال العاديّة يكون التأجيل موضوع تفاهات حول أي مبدإ أو إجراء سيطبق للتعرض له.
- وتتضمّن بعض الأمثلة الخاصّة بتأجيل القرار في أوغندا فيما إذا كان ينبغي أن تكون الدولة ذات حزب واحد (لاحزبيّة) أو دولة متعدّدة الأحزاب. وفي العراق تقرّر بعض القرارات الحرجة حول نظام الفيدراليّة (الاتحاديّة)، لأن القضايا أثّرت في وقت متأخر من النهار، ورفض طلب رئيس المفوضيّة الدستوريّة بالتمديد تحت ضغط من الولايات المتّحدة. وفي المناقشات الدستوريّة حول انفصال بوغانفيل واستقلالها، وكاليدونيا الجديدة، وجنوب السودان، اتّفق الأطراف على تأجيل اتّخاذ قرار قطعي وذلك بتأسيس نظام من الاستقلاليّة أو الحكم الذاتي لفترة منصوص عليها (مثلاً ست سنوات أو عشر سنوات) لإتاحة الوقت الكافي لمعرفة ما إذا كان الحكم الذاتي قد استجاب لمعظم تخوفات «الوحدة المطالبة بالانفصال» (مكفولة بضمانات بأنّها عندئذ ستكون لديها القدرة على التعبير عن تفضيلها عن طريق استفتاء، كأنه بمثابة «تقرير مصير»). وفي حالة كاليدونيا الجديدة (جزء من فرنسا عبر البحار) وجنوب السودان، يكون قرار الاستفتاء ملزماً، ولكن في بوغانفيل يكون استشارياً على أن تتولّد عنه جولة جديدة من المفاوضات بين بوغانفيل وبابوا غينيا الجديدة.

- في مكان ما بين هاتين الأداتين يأتي قرار الاعتراف بالمبادئ المجسدة في الدستور للوصول إلى الحل النهائي للقضية وترك التفاصيل والتنفيذ لما بعد. وكثيرًا ما تكون المفارقة حول التفاصيل، ويمكن تحديد القضايا المفضلة بمساعدة الآراء الخبيرة أو من خلال استيضاح رسمي، أو من خلال استفتاء (كما في إسبانيا).
- إثارة القضية المثيرة للشقاق مستقبلاً: ومما يرتبط بذلك النهج بشكل وثيق إمكان إثارة القضية في المستقبل، سواء أكانت لم تحلّ خلال العملية أو كانت جديدة. مع العلم بأن ميزة هذا النهج هي انتفاء كلّ إحساسٍ بالانغلاق أو الاستبعاد؛ إتاحتها للمجموعات ذات المطالب المحددة إمكان إثارتها في المستقبل تؤدي إلى توافق هذه المجموعات مع الدستور.
- هناك أشكال مختلفة لهذا النهج. فيدرج الدستور الإسباني مبدأ الحكم الذاتي أو الاستقلالية، ولكن الاستحقاقات المحددة الممنوحة للمناطق متروكة للمزيد من المفاوضات والاستفتاء. وفي كندا تكون الفرصة لإعادة فتح قضية ضمنية إلى حد كبير، ومن الأمور ذات الأهمية أن هذا النهج قد وضع في الدستور من قبل المحكمة العليا الكندية في قرارها حول ما إذا كان لمقاطعة كيبيك الحق في الانفصال. وقد وضع إطارًا يستوجب التفاوض من خلاله على رغبات جزء من البلد في الانفصال، وسواء كان بسبب هذا القرار أو أي سبب آخر فقد انخفضت حدة التوتر بين كيبيك وباقي المقاطعات بعد هذا القرار.
- ترك القضية المثيرة للشقاق لعمليات أخرى. من التقنيات أو الأساليب المحددة المتسقة مع بعض النهج المذكورة أعلاه ترك القضية المثيرة للشقاق لعمليات متوازية أو لاحقة، مثل المفوضيات المشتركة أو الخاصة، أو توصيات مجموعات من الخبراء. فعندما كانت بابوا غينيا الجديدة تضع دستوراً بعد الاستقلال [1975]، أنشأت لجنة خاصة، متضمنة خبراء خارجيين، لتقديم توصيات حول الخطوات التي يجب اتباعها لتأسيس الحكومة الإقليمية لتحقيق التفويض الموسع للسلطة. وكان هذا النهج شائعاً في عملية إنهاء الاستعمار التي انطوت على مفوضيات من المتخصصين في المفوضية الانتخابية، حدود إقليمية أو بحسب الدوائر الانتخابية، وحقوق الأقليات، وخطة تفويض السلطة. وأحياناً كانت أية مسألة «تحلّ» بالحصول على الضمان من السلطات الاستعمارية المغادرة أو الحكومة القادمة بأن مصالح مجموعة معينة سيتم تناولها لاحقاً. ولكن هذا ليس نهجاً مرضياً في غياب ضمانات مؤمنة، وهناك حالات كثيرة لعدم الالتزام بالمهمة أو المشروع.
- حلّ القضية في المستقبل عن طريق التشريع العادي أو القضاء: في بعض الأحيان يمكن الوصول إلى اتفاق على ترك القضية لحلها في المستقبل، لا عن طريق عملية دستورية ولكن من خلال العمل البرلماني العادي، من خلال تشريع. أو يمكن تركها لتحلّ بوساطة القضاء (وهذا خاصّ بقضايا مثل: عقوبة الإعدام، أو زواج المثليين، أو الإجهاض). ولكن من غير المحتمل أن القضايا المثيرة للشقاق الخطير سيكون بالإمكان حلها بهذه الطريقة، فهذا قد يتعلّق بشكل أكثر باستراتيجية الهيئة الواضحة للدستور تحسباً منها للمفارقات في الهيئة التداولية.
- استعمال الغموض البناء. ومن الطرق الأكثر شيوعاً الوصول إلى اتفاق بفهم كلا الجانبين (أو أكثر) على أنّهما يؤيدان موقفهما، وهو ما نسميه نحن بالغموض البناء. والمحاكم التي قد يطلب منها تفسير الأحكام ذات الصلة قد تجد نفسها في وضع لا تحسد عليه، إذ إنه يفرض عليها ضغطاً غير ضروري.

- أما الذين يصممون العملية، فقد يقومون بوضع إجراءات خاصة لحل توقُّعًا منهم بمواجهة صعوبات أثناء بعض القضايا. (لقد ذكرنا سابقًا استخدام الاستفتاءات لهذا الغرض). وهذا قد يكون مرتبطًا بوسائل التصويت، أو عملية خاصة للتفاوض، أو بكليهما. وقد اتَّبَع شعب جنوب أفريقيا مفهوم «التوافق الكافي» بمعنى: إذا اتَّفَق كلا الحزبين المتناحرين الرئيسيين على قضية ما، كان على الأحزاب الأصغر قبولها. وفي بعض الأحيان، وبصورة غير رسمية في كثير من الأحيان، يمكن حلَّ الخلافات بين جانبيين بالرجوع إلى القيادات العليا الذين يبقون خارج المفاوضات التفصيلية التي تتم بين الأحزاب. وقد حصل ذلك في جنوب أفريقيا، حيث وقعت المسؤولية النهائية على عاتق مانديلا ودي كليرك، وقد حصل بعدها في فيجي. وهنا يعدُّ دستور نيبال المرحليّ مثالًا مشوقًا، فعندما لا تستطيع الجمعية التأسيسية حلَّ قضية ما عن طريق توافق الآراء، تحال المسألة إلى زعماء كل الأحزاب لحلها، ولديهم أربعة عشر يومًا لتحقيق توافق في الآراء، يطرح بعد ذلك للتصويت في الجمعية. وفي حالة عدم تحقُّق الإجماع تطرح المسألة لتصويت آخر تلزم فيه موافقة ثلثي أصوات الأعضاء. وفي واقع الأمر أن مثل هذا الإجراء يترك المجال مفتوحًا لاحتمالية عدم اتِّخاذ قرار.
- ومن الأمثلة الأخرى للإجراءات الخاصة العملية الكينية [٢٠١٠]. فمن ناحية كانت العملية بأكملها تدور حول «قضايا خلافتية» (وخصوصًا بين الأحزاب السياسية) التي حالت دون اعتماد أي دستور منذ ٢٠٠٤. فتم تصميم عملية مفصلة، بما فيها لجنة مستقلة من الخبراء (معيَّنين من قبل البرلمان) تتفاعل مع الشعب واللجنة البرلمانية حول قضية الدستور. وكانت مهمة لجنة الخبراء تحديد القضايا الخلافتية بمقارنة ثلاثة مشاريع دساتير سابقة على وجه الخصوص. وكان المفترض أن تطرح مقترحاتها التي تصل إليها بعد مشاوررة البرلمان في استفتاء شعبي. وقد كان هذا القانون - الذي وضع بالاتفاق بين الأحزاب السياسية - ينصُّ ضمنيًا على أن الشعب سيوافق على الخطة التشريعية.
- الحصول على مساعدة الأطراف الثالثة. من الواضح أن القضايا المثيرة للشقاق تحلَّ خارج الإطار الرسمي لعملية وضع الدستور، وبمساعدة أطراف ثالثة في كثير من الأحيان. وقد أشرنا إلى بعض الوسائل المحلية لعمل ذلك. في حالات كثيرة يتمُّ تدخل الأطراف الثالثة بوساطة المجتمعات الدولية أو الثنائية الأطراف. وهذا هو الحال بعينه في عمليات وضع الدساتير في الأوضاع النزاعية وما بعد النزاعية: النرويج في سريلانكا؛ والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في السودان؛ الأفارقة البارزون ومنظمة الوحدة الإفريقية في كينيا؛ والولايات المتحدة والأمم المتحدة في العراق؛ والولايات المتحدة في أيرلندا الشمالية؛ والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في دول البلقان؛ والأمم المتحدة في أفغانستان، كمبوديا، ناميبيا، وتيمور-ليشتي؛ وأستراليا ونيوزيلندا في مفاوضات بابوا غينيا الجديدة/بوغانفيل. في بعض الأحيان يكون الدور رسميًا كما في السودان، وبالنسبة إلى الأمم المتحدة في كثير من الأحيان، ويكون قائمًا في معظمه على قرارات مجلس الأمن الدولي. ومن الأشكال الاعتيادية للتدخل مكتب الممثل الخاصَّ لحلَّ النزاعات، علما بأن مثل هذه التدخلات كثيرًا ما تؤدي إلى تهميش المجتمعات المحلية وتكون بشكل عامَّ متناقضة مع روح الإطار القانوني ونصه لعمليات وضع الدساتير، وتحديدًا كما كان الحال في العراق [٢٠٠٥].

## ٦.٢ النصّ الدستوريّ: الاتّساق والصياغة

### ١.٦.٢ ضمان الاتّساق في الأحكام الدستورية

يجب أن يكون هدف عملية وضع الدستور إنتاج دستور يكون مقبولاً وقابلًا للتطبيق وعادلاً. وبالنسبة إلى أي دستور يتضمّن مفهوم «قابليّة التطبيق» يجب أن يتوافق التصميم مع ظروف البلد، وكذلك المسائل الخاصّة بقدرة البلد على إعماله، وتكلفته المحتملة، وما إذا كان سيولّد قدرًا كبيرًا من التقاضي، وهلم جرا. وربما مما هو أقلّ أهميّة بعض التخوفات الأخرى، مثل: سهولة قراءته، وطوله، واستدامته.

أمّا كلمة «الاتّساق» فتعني (تراكب كل الجوانب المختلفة مع بعضها البعض بشكل جيّد)، فهي مختلفة بعض الشيء لأنّها تغطّي عددًا من النقاط، بعضها قد يؤثّر في قابليّة التطبيق، بينما قد يؤثّر البعض الآخر في قبوله أو ربما تكون المسألة مجرد مسألة أسلوب.

#### عدم الاتّساق

يمكن أن يكون الدستور «غير متسق» بطرق مختلفة، منها:

- قد لا تعكس «الأجزاء العاملة» (حول الآليّة والإجراءات) الفلسفة المنصوص عليها في أجزاء مثل الديباجة والمناقشات حول القيم الوطنيّة وحقوق الإنسان.
- قد لا تكون الأجزاء المختلفة من آليّة الحكم مناسبة للعمل معًا، وبالأخصّ حيث يكون الهدف وضع ضوابط بين الأجزاء المختلفة وموازينها.
- قد لا يكون من الممكن لأجزاء معيّنة من الآليّة أن تعمل معًا بشكل جيّد، وهذه قد تكون مسألة عدم تطابق في التواريخ أو حالة أخرى من عدم التطابق الجوهرية.
- قد تختلف أساليب الصياغة بشكل ملحوظ بين الأجزاء المختلفة.
- قد يكون هناك تفصيل كبير في بعض الأجزاء من الدستور، ومبادئ توجيهيّة على صعيد المبادئ في أجزاء أخرى.
- قد تستخدم الكلمات بشكل مختلف في أحكام مختلفة، أو قد تستخدم كلمات مختلفة للتعبير عن نفس المفهوم أو المؤسّسة. وهذه ليست مسألة أسلوب فحسب؛ بل قد تؤثّر على طريقة فهم الدستور وتطبيقه.
- قد يكون هناك تكرار، بسبب الخلط والالتباس، والصعوبة في قراءته، وكذلك مشاكل في فهمه واستيعابه.
- قد تكون الوثيقة منظّمة بطريقة سيئة جدًّا إلى درجة يصعب معها إيجاد نقاط محدّدة، ما يعرّض القارئ لخطر عدم إدراك بأن ما يقرأه مقيد أو مفضّل بنصّ آخر في مكان آخر في الوثيقة.

ويمكن أن ينشأ عدم الاتّساق من أسباب مختلفة، منها:

- تركيز المجتمع المدنيّ على «القيم»، بينما يركّز السياسيّون على السلطة، ويركّز الخبراء على «قابليّة التطبيق»؛

## الإطار ٣١. البرلمان كمصدر لعدم الاتساق فيه دستور فيجي

في فيجي عام ١٩٩٧ تولت لجنة برلمانية المراحل الأخيرة من عملية وضع الدستور، بعد تلقي مجموعة كاملة ومتساوقة من المقترحات المقدمة من المفوضيّة، وأدخلت ترتيبًا لتقاسم السلطة - كانت المفوضيّة قد رفضته - يمكن بموجبه لأي حزب يتمتع بعدد كبير من المقاعد البرلمانية أن يشارك في مجلس الوزراء. وقد فشل أعضاء اللجنة في التفكير مليًا في تداعيات ذلك على جوانب أخرى من الدستور (وقد جعلت الضغوط الزمنية من الصعب على أي شخص، بمن فيهم المستشارون المحترفون، أن يدرك المشاكل التي قد خلقت). ومن الأمثلة الشهيرة ما يخصّ الأحكام المتعلقة بمجلس الشيوخ. فللتأكد من أن تلك الهيئة تضمّت عنصرًا «غير حكومي» كان المقترح الأصلي أن يرشح زعيم المعارضة بعض أعضاء مجلس الشيوخ. وهذا قد احتفظت به اللجنة البرلمانية. ولكن في الوقت نفسه نصّ الدستور على أن هؤلاء الشيوخ يجب أن يكونوا من أحزاب لها حق التمثيل في مجلس الوزراء. إذن كان المطلوب ترشيحهم من قبل زعيم المعارضة، شريطة ألا يكونوا أعضاء من المعارضة ولا يعبروا بصوت غير حكومي.

- إجراء تغييرات في مراحل متأخرة من العملية؛
- الميل من جانب معدي الدستور للتركيز على جزء من الوثيقة دون أجزاء أخرى؛
- تقسيم إعداد المقترحات بين اللجان بطريقة تؤدي إلى التداخل أو التراكب؛
- طلب صياغة فعلية للدستور من غير الخبراء، بدلًا من مجرد أفكار.
- المعرفة غير المتساوية من جانب المشاركين في العملية؛ إذ من البديهي أن تتكون بعض الهيئات ممن لديهم بعض المعرفة بالدساتير وليس الكثير من المعرفة بالدساتير (وتستطيع بعض البلدان القليلة إلزام الكثيرين من الخبراء ذوي المعرفة الكبيرة بتوفير خدماتهم) وقد تتمسك بفكرة ما دون القدرة على الفهم التام لكل آثارها، وأحيانًا بدون فهم لكيفية أدائها في أماكن أخرى؛
- القطع واللصق، أي الاستنساخ من مختلف النماذج الأجنبية؛
- الاستعانة بواضعي دستور مختلفين، ممن لديهم أساليب كتابة مختلفة، للعمل على جوانب مختلفة؛
- السرعة المفرطة؛
- التردد في استخدام الخبراء، وبعض التكبر من جانب الذين يعتقدون أن لديهم المهارات الكافية والتفويض اللازم (عادة ما يكونون سياسيين، وأحيانًا يكونون محامين).

### تجنب عدم الاتساق

ينبغي أن يتجنب التخطيط الدقيق للعملية - الذي هو في أساسه موضوع هذا الدليل بأكمله - الكثير من هذه المخاطر، إذ يجب أن لا يتم التخطيط من قبل المكلفين رسميًا بإجراء العملية فقط، بل أيضًا من قبل هؤلاء الراغبين في التأثير عليها، بما فيهم الأحزاب السياسية والمجتمع المدني بشكل عام.

- وبشكل خاصّ يمكن أن تساعد الاستراتيجيات التالية في تجنب العقبات المختلفة المبينة هنا:
- العمل مُسبّقاً على إيجاد مجموعة من المبادئ التوجيهية، أو اعتمادها عند مرحلة مبكرة (انظر القسم ٨.١.٢)؛ ولكنّ هذه الطريق ستكون في الغالب واسعة النطاق، بينما في غالب الأمر ستنطوي القضايا الخاصّة بالإتساق على التفصيل؛
  - عدم تركيز المجتمع المدنيّ على القِيم والحقوق فحسب، بل أيضاً على العمل بكل جهد على معرفة كيفية تحقيق الجوانب التقنيّة ذات الأهداف الصعبة.
  - تقبل ضرورة وجود الخبرات الماهرة والتقنيّة عند مراحل اتّخاذ القرارات، لتحقيق النفاذ للتسويات السياسيّة اللازمة؛
  - إيجاد «لجنة تجانس» ماهرة (عادة ما توجد داخل الجمعية التأسيسية) تكلف بمسؤوليّة جمع العناصر المختلفة من المشروع، والتأكد من الاتّساق في كافّة أجزائه؛
  - تحجيم عدد واضعي القوانين التقنيين، والتأكد من أنّهم على مستوى الكفاءة المطلوبة، والمعرفة بالأسلوب الذي سيتبع؛ بتكليف شخص واحد بمسؤوليّة الصياغة وإعطائه سلطة توجيه واضعي الدستور باستخدام عبارات وأساليب معيّنة؛ وإعداد كتيب بأسلوب العمليّة؛
  - إعداد مسرّد تفسيريّ للاصطلاحات التي ستستخدم، بما فيها الترجمة إلى لغات رئيسية، والتأكد من أنّها تستخدم بالفعل؛
  - وجود جدول زمنيّ قابل للتطبيق؛
  - اتّباع فلسفة عمل تتجنّب المماطلة، على افتراض أن الجدول الزمنيّ سيتبع بجديّة، وإلاّ فستحشد مراحل مهمّة بالقرب من النهاية؛ فهذا دور مهمّ بالتحديد لرؤساء الهيئات المسؤولّة؛
  - تجنب المعرفة السطحيّة، وذلك بتنظيم مجموعات دراسة متعمقة حول قضايا محدّدة، بما فيها دعوة الخبراء المحليّين والأجانب، والتأكد من أن الجولات الدراسيّة تنطوي بالفعل على اكتساب الخبرات اللازمة في الموضوعات التي تدرس.

## ٢.٦.٢ صياغة النصّ الدستوريّ

إن الدستور وثيقة سياسيّة وقانونيّة، وينبغي أن يكون في الأحوال المثلى:

- مفهوماً من قبل الشعب؛
- قابلاً للاستخدام من قبل السياسيين والبيروقراطيين؛
- قادراً على أن يفسّر من قبل المحاكم.

ومن المفروض أن يجد جميع القراء نفس المعنى عند قراءة الوثيقة. إذن: ينبغي أن يكون لدى واضع الدستور القدرة على التنبؤ بشكل صحيح؛ ولن يتحقّق ذلك إذا كان الشعب والسياسيون والمحاكم كلهم يصلون إلى استنتاجات مختلفة حول معناه.

وهذا يمكن تحديده بقدر محدود، فالناس بعد قراءتهم للدستور قد يفهمون شيئاً مختلفاً عما يفهمه المحامون، ولكن لا ينبغي أن تكون هذه المعاني الإضافيّة عن الطريقة التي تعمل بها آليّة الحكم، بل تشمل - بدلاً من ذلك - الإحساس بما إذا كانت هذه الوثيقة «وثيقتهم»، وهل تتحدّث إليهم؟ وهل لها صدى لديهم؟



إن الفنّ الحقيقي الذي يمارسه واضع الدستور هو التواصل مع كل هؤلاء القراء، ولكن سيصّر أي محام على أن الصدى مع الشعب لا يجب أن يقف حائلاً أمام التنبئية القصوى. فعلى خلاف الكثير من القوانين فإن للدستور مكوّنات مختلفة، بعضها يصلح أكثر من الآخر في التواصل مع الناس.

ومن حين إلى آخر تترك المسألة للمحاكم بقصد تقرير معنى نصّ ما (كما في المثال المذكور أعلاه من جنوب إفريقيا [انظر القسم ٣.٢.٢]، على الرغم من أن الجمعية الدستورية لم تستطع الاتفاق على موقف بخصوص عقوبة الإعدام، إلا أن القضية تركت للمحاكم لتحكم في وجود تعارض بين «الحق في الحياة» وعقوبة الإعدام).

## نهج المحاكم

كتبت دايانا يانكوبا أن «على واضع الدستور أن يبقى في اعتباره دائماً أنه يكتب لجمهور عدائي، وسوف يفسر النص الذي يكتبه من قبل أطراف متحاربة في قاعات المحاكم» (يانكوبا ٢٠٠٦). قد يجد الناس صعوبة في فهم ضرورة التعبير عن فكرة بطريقة تستطيع المحاكم فهمها، ولكن المحامين سيريدون استخدام لغة دقيقة ومحددة تبدو أحياناً جافة إلى حد كبير، واستخدام الكلمات المستخدمة في دساتير أخرى. فيجب أن يدرك المدراء لعملية وضع الدستور أهمية الاستخدام الدقيق للغة، حتى ولو كانت العملية مدفوعة شعبياً. وإذا أخذنا مثلاً بسيطاً، في العملية الكينية، تمسك المتحمسون البيئيون بفكرة أن تكون ١٠ في المئة من الأراضي الكينية مغطاة بالأشجار (وهو رقم كانت قد هبطت تحته إلى حد كبير)، وقامت بصياغة نصّ بأن «كل قطعة أرض يجب أن تكون ١٠ في المئة منها مغطاة بالأشجار» — مسافة وهذا في بلد توجد فيه مناطق شبه صحراوية.

عند تفسير أية وثيقة قانونية، تتوصل المحاكم إلى افتراضات معينة، مثل:

- الكلام المستخدمة سابقاً يتم استخدامها بالمعنى نفسه؛
- تغيير الكلام يقصد منه إجراء تغيير في المعنى.

كما أنهم ينظرون إلى المحاكم في أماكن أخرى وكيفية تفسيرها كلاماً مماثلاً، وإلى القانون الدولي إذا كان هو المصدر الذي تأتي منه اللغة، كما أنهم سيهتمون بالتفاصيل الآتية:

- كلمة «يتضمن» ليس لها المعنى الذي تحمله كلمة «يعني»؛
- وكلمة «على» أو «يجب» ليست بمعنى «يجوز».

هناك دائماً تقاليد مترسخة حول كيفية استخدام المحاكم لجوانب معينة من الدستور. فكثيراً ما تختلف معاملة الدياجة وأية «مبادئ توجيهية» عن معاملة القواعد، رغم أنه يجوز استخدامها في الاسترشاد. وقد يجد المواطنون هذه الأجزاء من الدستور أسهل في قراءتها، ولكنهم يشعرون ببعض الإحباط عندما يكتشفون أن هذه الأجزاء لها قوة نفاذ قانوني محدودة في المحاكم.

## أساليب الصياغة

يعدّ تقليد الصياغة القانونية في أوروبا كقارة؟ وفي البلدان التي اعتمدت التقاليد الأوروبية — أوسع نطاقاً، ويركز التفسير بصفة أساسية على الروح، وبشكل أقلّ وعلى الكلمات الفعلية للنصّ القانوني، بينما يعدّ تقليد القانون العام

(المستخدم في إنجلترا والبلدان التي كانت في الماضي مستعمرات بريطانية) أكثر تفصيلاً. كما تميل الدساتير في تقليد الولايات المتحدة إلى أن تكون أكثر اقتضاباً، إلا أن الفوارق أقل وضوحاً بكثير في عمليات وضع الدساتير المعاصرة بسبب:

- عمليات وضع الدساتير التشاركية.
- تأثير القانون الدولي.
- قوّات الاحتلال، والوكالات الدولية، والمنظمات غير الحكومية الدولية.
- الاقتراض الدستوري.
- كما تعتبر صياغة الدساتير في بلدان القانون العام أقل صرامة وتعقيداً من صياغة القوانين التشريعية العادية (لأن الدستور وثيقة سياسية بالإضافة إلى كونه وثيقة قانونية).

ومن الشائع النظر إلى المناقشات التي تمت أثناء فترة سنّ القانون في بعض البلدان (أو لدى بعض القضاة)؛ وهذا يعدّ شيئاً غير عاديّ، بل ومحدوداً بحكم القانون.

### مراحل تطوير النصّ

هناك ثلاث «مراحل فكرية» لإنتاج نصّ دستوريّ:

- تبني الفكرة (وهو وظيفة الأشخاص ذوي الخبرات السياسية والقانونية وأنواع الخبرات الأخرى)؛
- صياغة النصّ بطريقة قانونية (وهي وظيفة المحامين الدستوريين مع العلماء السياسيين وتقنيين آخرين)؛
- إعداد النصّ القانوني النهائي (وهو وظيفة واضعي القوانين، بالتعاون الوثيق مع لجنة الصياغة).

ويجوز ألا يطبق هذا المخطط الأنيق والمرتبّب للأمور، والمستخدم في الكثير من عمليات وضع القوانين الوطنية في عملية وضع دستور. فكثيراً ما ينتج مشروع للنص النهائي عند مرحلة مبكرة، وإلاّ فسيلجأ المعنيون بالعمل إلى نصوص قائمة بدلاً من البدء بالأفكار، وذلك لأن:

- المحامين أو السياسيين النشطاء يجدون أن الأسهل هو العمل مع أحكام قائمة مألوفة؛
- حزباً سياسياً أو مجموعة تنتج مشروعاً؛
- المستشارين (المحليين أو الأجانب، الوطنيين أو الدوليين) يعرضون اقتراحات ملموسة؛
- لجنة أو مفوضية، كانت تعمل بصورة مسبقة لتوليد أفكار للجمعية التأسيسية، وترجم ذلك في شكل مشروع دستور؛
- أو لأنّ هناك ضغوطاً زمنية.

وبالإضافة إلى ذلك، قد يشارك واضعو الدستور في عمليات وضع القوانين الوطنية في مرحلة مبكرة بكثير عما هو معتاد، وهذا شيء جيّد، حتى تكون لدى واضعي الدستور فكرة دقيقة حول ما يريده الشعب من الدستور، رغم أن ذلك قد يختبر مدى صبر واضعي الدستور وتحملهم. وهم مضطرون إلى التفاعل مع الشعب ومطالبه بدلاً من مجرد التعامل مع تعليمات صياغة موضوعة بدقة. كما قد يحتاج واضعو الدستور إلى أن يفهموا ثقافة مجتمع معيّن ورموزه.

## الإطار ٣٢. تطوير النصّ في بعض الدساتير الحديثة

فيجي: لم تكن مفوضيّة ريفز، التي أنتجت المقترحات، تتضمّن أي محامين، ولكن كان لديها مستشاران قانونيان. وقد ورد في التقرير اللغة المقترحة لأحكام كثيرة، ولكن الصياغة النهائية تمّت من قبل واضع دساتير في أستراليا.

الهند: شكّل قانون دستور الهند لعام ١٩٣٥ أساساً مهمّاً لعمل الجمعية التأسيسية. وقد قام المستشار الدستوري ب. ن. راو، وهو مؤرّخ وقاضٍ وواضع دساتير متمكّن، بإعداد مشروع دستور على أساس التقارير المقدمة من اللجان الرئيسية، والاستفادة من قانون ١٩٣٥ والدستور الأمريكي والدستور الأيرلندي، وغيرهما من الدساتير. قامت لجنة وضع الدستور (حضرها راو) بالعمل على هذه المسألة بصورة إضافية؛ وأجرت لجنة وضع الدستور التغييرات النهائية بعد مناظرة في كامل الجمعية.

كينيا: اشترك واضعو دساتير قانونيون (من بلدانٍ شتّى) في إعداد المشروع الأول، عملاً بالتوازي مع المفوضيّة. اشتقت بعض الأحكام من دستور أوغندا ودستور جنوب إفريقيا. كما ساعد واضعو الدستور معظم اللجان، ثم قاموا بمراجعة المشروع في ضوء قرارات الجمعية التأسيسية.

جنوب إفريقيا: تم التفاوض على الدستور المؤقت لعام ١٩٩٣ من قبل الأحزاب إلى حد كبير؛ وتم إعداد دستور ١٩٩٦ من خلال الجمعية التأسيسية. وقد استخدمت كلتا العمليتين لجاناً من الخبراء التقنيين، وعمل عدد من واضعي الدستور على وضع الدستور النهائي. وقد تم تفويض أحدهم لإنتاج وثيقة ذات لغة عادية وبسيطة، تكون محايدة من حيث الجنوسة.

أوغندا: قامت المفوضيّة بتشكيل لجنة صياغة، كما استعانت بخدمات اثنين من واضعي الدساتير المحترفين.

فانواتو: لم يكن هناك إطار قانوني للجمعية التأسيسية، وتمت الصياغة في معظمها من قبل المستشار القانوني للأحزاب السياسية المحليّة (وهو شخص أجنبي)، مع مساهمات من محامٍ مخضرم من بابوا غينيا الجديدة.

### عمل واضع الدستور التقنيّ

مما لا شك فيه أن الصياغة التشريعية هي عمل متخصص داخل المجال القانوني، ويكون لدى معظم الأشخاص الذين يعملون بوضع الدساتير خبرات في مهنة المحاماة ويكونون حاصلين على تدريب متخصص في الصياغة. وبالطبع فإن مهمتهم هي توصيل ما يريده موكلوهم بأوضح صورة ممكنة، وبكلمات «مانعة لتأويلات القضاة» (أي: كلمات تفهمها المحاكم بالطريقة التي يفهمها واضعو الدستور). وفي بعض التقاليد القانونية، وأشهرها تلك الموجودة في أوروبا، لا يوجد ما يسمى بمهنة الصياغة القانونيّة؛ إذ تتم الصياغة في العادة بواسطة موظفين حكوميين يتمتعون بالمؤهلات القانونيّة اللازمة.

وفي عمليّات وضع الدساتير، يقع على عاتق واضعي الدستور مهمّة أشد في متطلّباتها، فإن فهم ما يريده الموكلون قد يكون أصعب عندما يكون هؤلاء الموكلون هم الشعب، بدلاً من محامي الوزارة. كما يتطرق الدستور إلى كافّة أنواع

القوانين الأخرى، وينبغي على واضعي الدستور أن يكونوا على دراية تامة بهذه الدلائل. وأخيرًا، من المهم بصورة خاصة أن يكتب الدستور بلغة واضحة بل وبليغة. كما أنه من المهم أن نفهم أن واضع الدستور لا تهمة الكلمات فحسب، فقد قال أحدهم: « للتعبير عن فكرة بوضوح داخل الدستور يجب على واضع الدستور أولاً فهم الفكرة ومكانها في عالم الأفكار الدستورية ». ويمكن القول بأن هذا النوع من صياغة الدساتير هو فنّ يشمل:

- تطبيق الخيال والمنطق والعقل على المشاكل القانونية؛
- التوفيق بين خيارات السياسات والأغراض الوظيفية؛
- تصميم صكوك قانونية لتحقيق تلك الوظائف؛
- تركيب كل جملة قانونية بصياغة تناسب وظيفتها المطلوبة؛
- اختيار أفضل الكلمات لإيصال تلك الوظائف بصورة فعّالة ومختصرة.

### صياغة النصّ الدستوري

من المغربي للأشخاص المشاركين في إعداد دستور جديد أن ينظروا إلى بلدان أخرى، ويأخذوا منها عن طريق عملية « قصّ ولصق »، وهذا يحدث كثيرًا. ولكن من المهم أن نفهم أنه ليس من المهم أن يتسق الدستور مع السياق التاريخي والسياسي الخاص بالبلد فقط، بل أن هناك أيضًا أساليب مختلفة في الصياغة. وبإمكاننا أن نميّز منها ما يلي:

- نهج « ما هو ضروريّ تقنيًا »؛ وهذا هو النهج التقليدي، الذي لا يتضمّن أحكامًا قانونية ملزمة فقط، بل ويرسم خطأ واضحًا بين ما هو مناسب للدستور، وما ينبغي الاحتفاظ به للتشريع « العادي »؛
- النهج « التلقيني » الذي يمكن أن نصف به النهج الذي اتّبع في بابوا غينيا الجديدة، حيث كان واضع الدستور يدركون أن إدارة الحكومة وشيء لم تكن لدى أي شخص في بابوا غينيا الجديدة فكرة عنه؛ وكانت النتيجة وضع دستور ربّما هو الأطول في العالم (لملايين قليلة من السكّان) ولكنّه « دليل - مستخدم » مفضّل للحكم؛
- نهج « المبادئ التفسيرية » الذي استخدم في جنوب إفريقيا حيث كانت الكثير من الفصول تنصدها بعض المبادئ المصمّمة لبيان أغراض الأحكام للسياسيين والمسؤولين والجمهور؛
- نهج « التواصل » الذي توجّه فيه اللغة إلى الشعب، بنفس القدر الذي توجّه به إلى المؤسسات والأفراد المكلفين بإعمال الدستور؛
- ونهج « دعونا نضع فيه كل شيء » الذي استخدم في بعض بلدان أميركا اللاتينية؛ ومن مزاياه أنه يعرض تفاصيل كثيرة، وبالتحديد حول بعض قضايا الساعة مثل حقوق السكّان الأصليين، (ويمكن استخدامه لوصف الدستور المحتمل قدمه في نيبال عما قريب).

ومن الممكن أن تنشأ اختلافات نتيجة التقاليد السياسية والقانونية المحليّة، ومشاركة المواطنين في العملية، واستخدام الصكوك الدولية، ودرجات الثقة أو عدم الثقة في المؤسسات، وإسهامات واضعي الدستور أنفسهم. وعلى الرغم من وجود توجّه عامّ نحو التماثل عبر البلدان إلا أن التقاليد والتوقعات والممارسات يمكن أن تتغيّر في أي بلد.

## قضايا مرتبطة بالصياغة

لن تكون النقاط التالية جديدة على واضعي الدساتير، ولكن يجب أن يتذكرها من سيحتاجون إلى شرح ما يريدونه لوضعي الدستور وإلى محاولة فهم فَنهم.

## اللغة

لدى معظم البلدان عدد قليل من اللغات الرسميّة، وهي لغة واحدة في أحيان كثيرة، بل أن القوانين قد لا تترجم إلى كل هذه اللغات. أمّا الدستور، فباعتباره القانون الأساسي لأي بلد، هو من القوانين التي ينبغي أن تتاح بأكبر عدد ممكن من اللغات. فيجد واضعو الدستور أن الحاجة إلى القدرة على الترجمة تؤثر (وتبسّط) في أسلوب الصياغة باللغة الأصليّة.

من أجل مساعدة واضعي الدستور، سيكون من الضروريّ تطوير مسرد للاصطلاحات حتى تترجم نفس الكلمة أو العبارة بنفس الطريقة دائماً دون تغيير.

هذا بالإضافة إلى أن الحاجة إلى التأكّد القانونيّ أو التيقن تعني أن نسخة واحدة من قانون ما يجب أن تكون هي النسخة المرجعيّة، ففي حالات كثيرة سيكون هذا هو الساري والمعمول به عندما كانت الصياغة تتم، لأن هذا هو الوقت الذي تضاف فيه إسهامات الخبراء القانونيين.

وسيتطلب الأمر اتّخاذ قرار حول وقت ترجمة الدستور، وما إذا كان ينبغي ترجمة كافّة مشروعات الدستور. وقد يكون من الحكمة ترجمة الدستور القائم لاستخدامه كأداة في التربية المدنيّة، وإذا تم هذا على نحو جيّد سيساعد في الترجمات المستقبلية (انظر القسم ٩.٣.٢).

## الإنجليزية أو غيرها من اللغات « السهلة »

لقد سارت التوجّهات الحديثة نحو استخدام لغة أبسط في التشريعات. ففي جنوب أفريقيا [١٩٩٦] تم تعيين واضع قوانين بصفة خاصّة للتأكّد من أن المشروع النهائي مكتوب بلغة «يسهل فهمها وتوصليها»، لكنّ واضع القوانين هذا رأى أنه بالرغم من كون «البساطة والدقة والوضوح» سمات مرغوبة إلا أنّها مجرد أدوات لتحقيق الهدف الأسمى والأهمّ ألا وهو قابليّة التحقيق.

## الشموليّة وسهولة المنال

كانت هناك نزعة «ذكوريّة» في اللغة الدستوريّة في التقليد الإنجليزي للصياغة، وكان على القارئ أن يقرأ كلمة «هو» على أنّها تعني ضمناً كلمة «هي»، ولكن من الممكن أن تتفادى الصياغة بطرق كثيرة من هذا التقليد الأخرق والمتحيز ضد المرأة، فلا تثير اللغات الأخرى القضيّة نفسها، ولكن قد تكون هناك طرق أخرى يمكن عن طريقها أن توصل اللغة افتراضات معيّنة حول من يشغل منصباً ما. فكلمة «الرئيس» باللغة الهنديّة والنيباليّة تعني «زوج الأمة» وقد كانت هذه الكلمة مثيرة لجدل كبير. وممّا لا شك فيه أن اللغة تحمل كل أنواع الآثار الثقافيّة، وبالتالي على واضعي الدساتير أن يكونوا حساسين لها.

## الطول

يجادل كثير من الناس بأن الدساتير القصيرة هي الأفضل، ولا ينبغي أن تكون أطول ممّا هو ضروريّ؛ فإن الإطالة المفرطة قد تثبّط القراءة الدقيقة، كما أن الكلمات غير الضروريّة قد تعرقل التفسير الصحيح. ولكن لا ينبغي أن

يكون الطول وحده هو المعيار؛ فكل نصّ ينبغي أن يذكر لسبب واضح. ومن العناصر التي تجعل بعض الدساتير أطول ما يلي:

- تغطية موضوعات أكثر؛
- وجود أفكار أكثر؛
- استخدام كلمات أكثر ممّا هو ضروريّ.
- دور الدستور كنهج « دليل الحكم »، كما في بابوا غينيا الجديدة (انظر الملحق أ.٩) وبعض الدساتير الإفريقيّة الحديثة؛
- غياب دساتير منفصلة للولايات في النظم الفيدراليّة أو الاتّحاديّة، ويمكن إجراء مقارنة بين الهند، حيث تُشَمَل دساتير الولايات في الدستور الوطنيّ، وبين الاتّحادات الأقدم مثل أستراليا والولايات المتّحدة، حيث كانت دساتير الولايات منفصلة.

## البنية الدستوريّة

هناك طرق لتنظيم الدستور تجعله أسهل في فهمه، بما في ذلك وضع التفاصيل (وخصوصًا إذا كان من الممكن تفصيلها في قانون عادي) في جداول (ملاحق). في بعض البلدان (مثل بابوا غينيا الجديدة) ينصّ الدستور على قوانين خاصّة لتناول تفاصيل الحكم، بدلاً من وضع كل شيء في الدستور نفسه، فمن الممكن أن تشمل هذه التفاصيل الانتخابات والمحاكم. ويمكن تسميتها «قوانين عضويّة» وهي تكون أصعب في تغييرها من القوانين العادية، حتى وأن كان تغييرها ليس بنفس صعوبة تغيير الدستور نفسه.

ومن الممكن أن يكون لترتيب الفصول في حد ذاته داخل الدستور أهميّة كبيرة: هل الرئيس أهمّ من البرلمان؟ وهل الحقوق أقلّ أهميّة من الحكومة؟

## المخاطر والأخطار

بالطبع قد لا تسير الأمور على ما يرام في كل مرحلة من مراحل عمليّة بهذه الدرجة من التعقيد مثل إعداد دستور. حتى إن للجانب الخاصّ بالصياغة التقنيّة مخاطره على العمليّة وعلى واضعي الدستور. فقد يحاول المفسدون أو الأفراد المعنيّون بمصالحهم الذاتيّة التأثير في واضعي الدستور، لتأخير العمليّة أو لتغيير النصّ. وبالتالي من الممكن اتّخاذ الاحتياطات اللازمة لعمل الآتي:

- التأكّد من أن هناك وضوحًا تامًا بالنسبة إلى ما تقرّر بخصوص المضمون؛
- التأكّد من تحديد الأشخاص الذين سيأخذ واضعو الدستور التقنيّون التعليمات منهم؛
- الاحتراس من خطورة فقد المعنى الأصليّ للنسخة «الرئيسيّة» من النصّ، أو حدوث تداخل فيها.

## بعض القضايا لواضعي الدستور أنفسهم

إن هذا الكتاب ليس موجّهًا خصيصًا لواضعي الدساتير، فهم لديهم معرفه وخبره مهنيّة شخصيّة يستمدّون منها، كما أنّهم سيرجعون إلى مصادر مرجعيّة أكثر تفصيلًا، ولكن في ما يلي بعض النقاط المهمّة المستمدّة من كتابات واضعي الدساتير المتمرسين:

- ليس دور واضع الدستور أن يكون «صاحب الرؤية، أو المفاوض، أو المناصر الدستوريّ» (نايت ٢٠٠٨).

- موكل واضع الدستور ليس فقط المجموعة التي تصدر التعليمات لكن الأمة بأكملها.
- يجب أن يكون الدستور منسقاً كوثيقة وينبغي تجنب التغييرات التي تتم في آخر لحظة، كما ينبغي تجنب عملية القطع واللصق من دساتير أخرى دون اعتبار لوحدة الكل (لينتش ١٩٨٨).
- الدساتير ينبغي أن تقول ما تعنيه، ولا تعتمد فقط على الأعراف والروايات، خصوصاً في البلدان غير المعتادة عليها (كمثال، لا ينبغي أن يقول أحد إنَّ رئيس الدولة يجب أن يتصرّف بناءً على «النصيحة» عندما تكون النية وجوباً (لينتش ١٩٨٨).

## ٧.٢ اعتماد الدستور وتنفيذه

بعد أن ناقشنا كيفية الوصول إلى محتوى الدستور، بما فيها طرق المشاركة الشعبية، ننتقل الآن إلى المهام الختامية للعملية وهي الاعتماد الرسمي للدستور، وإدخاله حيز النفاذ، وعملية جعل الوثيقة حقيقة واقعة مضمونة التنفيذ. من المدهش أن مسألة الاعتماد أضح أنها مسألة معقدة، ويمكن أن تنطوي على عدد من الخطوات المنفصلة. وهي كلها بالطبع خطوات ذات أهمية قانونية، ولكنها من الممكن أيضاً أن تكون مفعمة بالرمزية والأهمية السياسية. أمّا التنفيذ فهو أيضاً عملية قانونية، تعني وضع القوانين وخلق المؤسسات التي سيكون لها أثر على البلد والطريقة التي تحكم بها. ولكنه أيضاً قضية سياسية، كما أنه مسألة سلوك وإرادة بقدر كونه قانوناً.

### ٧.٢.١ الاعتماد والتصديق والإصدار

تنطوي أعمال اتخاذ القرار الأكثر رسمية في عملية وضع دستور على قبول الوثيقة وإدخالها حيز النفاذ القانوني. والمدهش أن الوقت المحدد الذي يصبح فيه الدستور قانوناً أي عندما يستطيع الشعب أن يقول: «هذا هو دستورنا» - يختلف من عملية لأخرى. وقبل ذلك ربّما كانت هناك لحظة يمكن للشعب فيها أن يقول: «والآن، لا أحد يستطيع وقف تلك الوثيقة من أن تصبح دستورنا».

ونحن نستطيع التمييز بين أعمال مختلفة منفصلة، لا تتم جميعها في كل عملية، ولا تتمتع بنفس النفاذ القانوني في كل عملية. وفي ما يلي مثال خيالي ينطوي على مراحل عديدة:

- الجمعية التأسيسية تعتمد الوثيقة (الاعتماد)؛
- المحكمة الدستورية تقرّها كوثيقة تحترم المبادئ المجسدة في عملية السلام (الإقرار أو التوثيق)؛
- الشعب يوافق عليها في استفتاء (التصديق)؛
- الرئيس يوقع الوثيقة (الموافقة)؛
- الوثيقة تنشر في السجل الرسمي الوطني (يسمى أحياناً الجريدة) (ويمكن أن يطلق عليه اسم «الإصدار»).

- الوثيقة تصبح قانوناً (يُمكن أن تكون لحظة توقيع الرئيس عليها، أو لحظة نشرها)؛
- ويكون لبعض جوانب الدستور الجديد النفاذ القانوني لحظة أن يصبح قانوناً، ولكنّ الدستور نفسه يقول أحياناً إن جوانب معيّنة منه لن تصبح نافذة لفترة من الوقت أو حتى يحدث شيء آخر.

في بعض البلدان يحدث إجراء واحد فقط: الجمعية التأسيسية تعتمد الوثيقة وتصبح قانوناً على الفور وتتمتع

### الإطار ٣٣. إدخال الدستور حيز النفاذ في إريتريا (١٩٩٧): خطأ

صرّح بريكيث هابتي سيلاسي رئيس العملية الإريترية بأنه «كان من الخطأ عدم تحديد تاريخ فعلي، أو على الأقل تحديد فترة قصوى يصبح الدستور بعدها كامل القوة والنفاذ» (سيلاسي ٢٠٠٣: ٣١٣-٣١٢).

بالنفاذ القانوني في مجملها، دون الحاجة إلى إجراء أي شيء آخر. والأكثر ترجيحاً أن يحدث هذا في بلد لا يوجد فيه دستور قائم وفعال. ولبعض البلدان تقاليد معقدة أكثر من بلدان أخرى في ما يخص إدخال القوانين حيز النفاذ.

#### الاعتماد

من المعتاد أن تكون هناك قاعدة تجعل إجراء الاعتماد واضحاً كل الوضوح أي: إيجاب نسبة معيّنة من الجمعية التأسيسية أو البرلمان على إصدار الوثيقة بأكملها. وفي نيبال كان شيئاً غريباً أن نصّ دستورها المرحلي على الديباجة فقط وكل مادة سيتم اعتمادها؛ فلم يكن هناك إجراء لاعتماد الوثيقة برمتها. فتقول قواعد الجمعية التأسيسية أن الديباجة ستعتمد في النهاية، ثم يقتضي الأمر التصويت على اعتماد الوثيقة كلها. وهنا يتضح أنه نصّ غير دستوري.

وكثيراً ما تتطلب قواعد الاعتماد «أغلبية عظمى» بدلاً من الأغلبية العادية من المشرعين الحاضرين والمصوتين. كما يتطلب الأمر أحياناً تأييد عدد من الأعضاء يزيد على نصف مجموع المقاعد في المجلس—أو ٦٥ في المئة، أو الثلثين، أو حتى ٧٥ في المئة. وفي الواقع قد يقتضي الأمر أغلبيات مختلفة للموافقة على تغييرات متعددة.

ومن الممكن تقرير أن يكون اعتماد الجمعية التأسيسية هو الإجراء النهائي—أي بدون طلب التصديق من قبل الشعب أو أي توقيع رسمي. وفي بلد يراعى فيه مبدأ الاستمرارية القانونية قد يتطلب الأمر اعتماد قانون بتعديل الدستور بواسطة الإجراءات المتبعة عادة لسنّ القوانين العادية، وهذا في معظم الحالات ينطوي على توقيع رئيس الدولة. ولكن في بابوا غينيا الجديدة تصدر كافة القوانين بواسطة البرلمان وحده؛ ويوقع



رئيس البرلمان شهادة تفيد بصحة إصدار القوانين، ولكن توقيعها على مشروعات القوانين لا يعطيها صفة النفاذ القانوني. ومن حين إلى آخر قد لا يكون واضحًا مدى تطبيق الإجراءات العادية على اعتماد الدستور، أو مدى تطبيق إجراء خاص.

وقد تكون هناك متطلبات مصممة للحيلولة دون التعجيل في إدخال التعديلات، (وهو ومصدر للتجاوزات في عدة بلدان)؛ ففي غانا يجب أن تكون هناك نشرتان في الجريدة الحكومية للمقترحات المتعلقة بالتعديلات، مع إعطاء مهلة مدتها ثلاثة أشهر، وبالنسبة إلى بعض التغييرات فيلزم الإخطار بها مسبقًا لمدة تصل إلى ستة أشهر في الجريدة الرسمية.

## التصديق

إن «التصديق» هو العملية التي يصبح بموجبها أي قرار متخذ أو إجراء منفذ نافذًا قانونيًا بإقراره أو تأييده من قبل شخص آخر. وهذا يمكن تطبيقه على الوضع الذي يوافق فيه الشعب على دستور. وفي العادة يتم هذا عن طريق استفتاء شعبي أو عام. (انظر القسم ٥.٣). وفي بعض البلدان يحظر إجراء استفتاء على الدستور (كما في هايتي والبرتغال).

وكثيرًا ما ينطوي أي استفتاء على التصويت بكلمة واحدة، إما «نعم» أو «لا» من قبل جميع الناخبين. وإذا كان الدستور لبلد فيدرالي أو اتحادي، قد يلزم التصديق عليه بالتصويت المنفصل لكل الولايات أو الأقاليم أو المقاطعات، ما يعني عد الأصوات بشكل منفصل لكل ولاية في الاستفتاء. ولكن دستور الولايات المتحدة لم يعط الفعالية القانونية إلا بعد التصديق عليه بالتصويت من قبل مؤتمرات الولايات - لا الشعب - لتسع ولايات على الأقل من ثلاث عشرة ولاية. ثم يصبح الدستور نافذًا قانونيًا، ولكن فقط لتلك الولايات التي صدقت عليه بالفعل. وفي النهاية صدقت عليه كل الولايات الثلاث عشرة.

وستنطوي عملية التصديق على شيء مشابه إلى حد كبير لحملة انتخابية، مع وجود المؤيدين للدستور والمعارضين له. وهذا مختلف إلى حد كبير عن عملية المشاورات العامة، لأنها من شبه المؤكد لا تتيح سوى فرصة صغيرة لتغيير الوثيقة. في عملية الولايات المتحدة كان من المعتاد لأي عضو في المؤتمر الذي أعد الدستور أن يشارك في المناظرات العامة.

وعند تصميم عملية التصديق - مثلها مثل تصميم الانتخابات - كان الوضع الأمثل أن يصوت البلد كله في نفس الوقت. لكن في الولايات المتحدة نظمت كل ولاية عملية التصديق الخاصة بها، في توقيت مختلف عن الولايات الأخرى. من الصعب ألا تتأثر الأصوات اللاحقة بالنتائج السابقة؛ فمن الممكن أن تقنع الولايات اللاحقة بالتصويت بـ «نعم» على أساس تصويت ولاية سابقة، ولكن بالمثل يمكن أن تؤثر نتيجة سابقة على أعداد الناخبين ما يشوه النتائج اللاحقة. (انظر القسم ٢.٤.٣).

## الإقرار والتأييد

في جنوب إفريقيا كان واجبًا على المحكمة الدستورية أن «تؤكد أو توثق» أن الدستور يمثل للمبادئ الأربعة والثلاثين المنصوص عليها في الدستور المرحلي. وقد تكون هناك أشكال أخرى من الإقرار والتأييد من قبل هيئة ما

غير مشاركة في إعداد الوثيقة. وعندما انتهت جهود الانفصال التي قام بها إقليم بوغانفيل في بابوا غينيا الجديدة، نصّت اتّفاقية السلام - كما نصّ أيضًا الدستور (المعدّل) - في بابوا غينيا الجديدة على اعتماد دستور بوغانفيل من قبل جمعية تأسيسية في بوغانفيل نفسها. وقد نصّ دستور بابوا غينيا الجديدة على ضمّ مسائل معيّنة في الدستور الإقليمي، على أن يحال أو يرسل إلى الحكومة الوطنية بعد اعتماده من قبل الجمعية أو يرسل إليها. وفي حال موافقة الحكومة الوطنية عليه، على اعتبار أنّه يستوفي المتطلّبات الدستورية الوطنية سيطلب عندئذٍ من رئيس الدولة إقراره على أن لا يعطى قوّة النفاذ القانوني إلا بعد أن يتمّ ذلك.

وقد يتطلّب الأمر التشاور مع هيئة ما أخرى أو موافقتها؛ ففي غانا كان يجب مشاوره مجلس الدولة (وهو هيئة استشارية).

### الموافقة

قد يكون هناك سبب وجيه لتوقيع رئيس الدولة على قانون عادي؛ ويحدث هنا بسبب أن مثل هذا الإجراء الشكليّ أو الاحتفالي له أهميّة وطنية، أو لأن رئيس الدولة يعطى دورًا في ضمان دستورية القوانين. أمّا في عمليّات وضع الدساتير فقد لا تنطبق نفس هذه الأسباب. فإذا كان الشعب يعطي لنفسه دستورًا جديدًا كعمل سيادي، فقد يبدو من غير المتسق أن يطلب من رئيس الدولة - الذي قد لا يكون قد تمّ انتخابه بعد - إضافة اللمسة الأخيرة المشرّعة. وربما لا يرغب رئيس الدولة في التوقيع - إذا كان الدستور الجديد يقلّل من صلاحيّاته. وقد نصّ دستور جنوب إفريقيا المرحليّ على أن الدستور «سيتمّ (وتعني «يجب») الموافقة عليه من قبل الرئيس» - ولكن، ماذا لو رفض الرئيس؟ وكذلك ينصّ دستور البرتغال على أن الرئيس لا يجوز له أن يرفض التوقيع على أي قانون بتعديل الدستور. فهناك مبدأ قانونيّ يقول أن «الشيء الذي يجب أن يتمّ سيعامل وكأنّه قد تمّ بالفعل»، ولكنّ هذا ليس طريقة مرضية لحلّ القضية، وقد تتردد المحاكم في تطبيق المبدأ على شخص بهذه الدرجة من الجلالة كرئيس الدولة. إذن فإن بعض عمليّات وضع الدساتير لا تتطلّب توقيع أي شخص، أو تتطلّب من كل عضو (أو كل عضو موافق) التوقيع على الدستور.

### الإصدار

لكلمة «الإصدار» معانٍ مختلفة في القاموس، تشمل الآتي: الوضع في حيّز النفاذ أو التنفيذ؛ والنشر الرسميّ لقانون جديد؛ وإشهار قانون في العلن بعد سنّته؛ والإعلان أو الإشهار على الملأ. وتاريخيًا كانت الطريقة الوحيدة التي يعلم بها الناس القوانين الجديدة هي الإعلان عنها للعمامة، وإذا لزم الأمر فعلى مستوى البلد بأكمله. ونستخدم هنا كلمة الإصدار للإشارة إلى جعل القانون عامًا وعلنيًا. وفي بعض الأحيان قد يحدث هذا في احتفال عامّ. لكن من الواجب أن ننوه إلى أن الدستور يجب نشره في كل الأحوال.

### دخول حيّز النفاذ

في بلدان كثيرة تعتبر لحظة توقيع رئيس الدولة هي اللحظة التي تصبح فيها الوثيقة قانونًا، ولكنّها قد لا تتمتع بأي أثر قانوني، وربما عندما تنشر في الجريدة الرسمية (وهذه كلمة مستخدمة في بلدان كثيرة للدلالة على النشرة الحكومية الرسمية التي يعلن فيها عن التعيينات أو القوانين الجديدة، الخ). كما يمكن للقانون الجديد نفسه أن يؤجل دخوله إلى حيّز النفاذ حتى تاريخ لاحق محدّد، أو حتى يحدث شيء آخر، وفي كثير من الأحيان عندما يعلن وزير عن أن كل القانون أو جزءًا منه يصبح نافذًا. ويحدث من حين إلى آخر أن قانونًا ما لا يصبح نافذًا أبدًا.

## الإطار ٣٤. اعتماد الدستور الكيني وإصداره ونشره (٢٠١٠)

لم ينتج من العملية الكينية (٢٠٠٠-٢٠٠٥) دستور. وتم تصميم عملية ٢٠٠٨-٢٠١٠ مع أخذ هذا التاريخ في الاعتبار.

فقد استطاع البرلمان اقتراح تغييرات، ولكن لم يكن هناك طلب بأن يصوت أعضاؤه على اعتماد الدستور. ولكن بعد فشل الإصدار واقترح تعديلات، طرح الاعتماد للتصويت. وتم اعتماده بأغلبية ساحقة، ولكن، ماذا لو لم يكن قد اعتمد؟ بحسب القراءة الصحيحة للقانون فإن هذا لم يكن ليؤثر إطلاقاً، ولكن مما لا شك فيه أن البرلمان كان سوف يتخذ قراراً بعدم الاعتماد.

وطرح الدستور بعد ذلك للاستفتاء وتم إصداره. وقد نصّ الدستور القائم على أنه «على الرئيس، في خلال فترة أقصاها أربعة عشر يوماً من تاريخ نشر النتيجة النهائية للاستفتاء، إصدار نصّ الدستور الجديد ونشره في الجريدة الرسمية الكينية». ولم يكن واضحاً ما إذا كان معنى «الإصدار» هو نفسه معنى «النشر». فقد نصّ القانون المعني الصادر عن البرلمان على أن الرئيس يجب «أن يصدر الدستور الجديد بالإشعار عنه في الجريدة الرسمية»، وبذلك يكون قد فصل بين الإصدار والنشر. كما أشار ضمناً إلى أن الأمر لا يحتاج إلى أكثر من مجرد إشعار بسيط في الجريدة الرسمية. وإذا لم يفعل الرئيس أي شيء، فسيدخل الدستور إلى حيز النفاذ رغماً عنه. ولكن من الواضح تماماً أن الرئيس أراد أن يتخذ من هذه المناسبة احتفالاً.

ولقد افترض الكثيرون أن الأمر اقتضى توقيع الرئيس على الدستور، ولكن القانون لم ينصّ على ذلك؛ وآخر إجراء مطلوب لجعله قانوناً هو الاستفتاء. وإنما وقع الرئيس بالفعل، ولكنه قام أيضاً بقراءة بيان حول الدستور وخلفيته، ولوّح بالدستور رسمياً نحو الجماهير، وهذا شكل إجراء الإصدار الحقيقي بالمعنى التقليدي. وقد أصبح قانوناً على الفور (والشيء الغريب أنه تم في منتصف النهار). ونشر الدستور (مع «إشعار بالإصدار») في الجريدة الرسمية بعد أسبوع واحد من الإصدار.

لكن، ماذا عن الدستور؟ إذا تم التغيير الدستوريّ بحكم قانون عادي، ستطبق القاعدة الاعتيادية. أو يكون هناك نصّ خاصّ لتعديل الدستور، يعطي تاريخاً مختلفاً. وإذا وضع الدستور عن طريق عملية ما خارج الدستور، ففي الغالب سيتقرّر دخوله حيّز النفاذ في الوثيقة الجديدة نفسها.

وفي حال تأجيل بعض الجوانب، يكون من الحكمة جعل دخولها إلى النفاذ مشروطاً بوقوع حدث مؤكّد الوقوع، أو في تاريخ محدّد — لتجنب خطر عدم دخولها إلى النفاذ أبداً. وقد حصل ذلك في إريتريا، حيث قرّر الرئيس عدم إدخال الدستور حيّز النفاذ رغم أن الوثيقة نفسها نصّت على أن الشعب — «من خلال الجمعية التأسيسية يوافق ويصدّق رسمياً على هذا الدستور كقانون أساسي لدولتنا إريتريا ذات السيادة والاستقلال».

## ٢.٧.٢ التنفيذ

لقد فشلت دساتير كثيرة معاصرة في ترسيخ جذورها. وجرى ذلك إمّا لأنها كانت ضحيّة مبكرة «لانقلابات»؛ أو استعيض عنها بدساتير جديدة؛ أو تم تجاهل أجزاء كبيرة منها تتناول القيم والمؤسسات، وخصوصاً تلك التي تتعلّق بالقيم. فقد تكون هناك أسباب عديدة مرتبطة بخواص هذه الدساتير تمت مناقشتها بالفعل في هذا الدليل، تشرح سبب عدم تنفيذ أجزاء كبيرة من أي دستور. وهي بشكل عامّ ما يلي:

- تعرض بعض هذه الدساتير لبناء الأمم وبناء الدول؛ وهو ما لا يمكن تحقيقه بسهولة في غياب قيادة مستنيرة وملتزمة؛
- استهداف بعض الدساتير لانحراف جوهرى عن نظم سياسيّة ودستوريّة واجتماعيّة قائمة، بدلاً من مجرد إصلاحها، ما يستوجب وجود مؤسسات وقوانين جيّدة؛
- اتساع نطاق الدستور للأسباب المذكورة أعلاه، وقد لا توجد الإرادة السياسيّة أو الكفاءة التقنيّة للتعرض له في مجمله؛
- استهداف بعض الأحكام لتحقيق الإصلاح في الهياكل الاجتماعيّة، ما يتعارض مع مصالح النخب والمجموعات المتميّزة؛
- التركيز على العدالة الاجتماعيّة، بما يهدد مصالح شرائح قويّة في المجتمع؛
- استياء السياسيّين والبيروقراطيين من الأحكام الخاصّة بالنزاهة ومحاربة الفساد؛
- افتقار كثير من البلدان إلى وجود تقليد من المبادئ الدستوريّة وسيادة القانون اللازمين لأي دستور.

وباختصار، وبخلاف الدساتير الأكثر تقليدياً، والتي لا تقتصر على نظم الحكم فحسب، بل تفرض أيضاً على الحكام دساتير معاصرة تسعى إلى تغيير الدولة والمجتمع، ويفرضها المحكومون على الحاكمين (ويرجع الفضل في ذلك إلى عمليّات وضع الدساتير التشاركيّة، والانقسامات بداخل الطبقة السياسيّة)، بالتالي فإن المقاومة تجاه التنفيذ هي شيء متوقّع من أنحاء عدة. لذلك فإنّه من الضروريّ توفير عمليّة رسميّة للتنفيذ ولمراقبته.

وهناك على الأقلّ جانبان لتنفيذ دستور، الأوّل: جانب داخليّ فيه، ينطوي على قضايا مثل اتّساق الوثيقة؛ والمسؤوليّة المؤسسيّة للتنفيذ، مثلاً بوساطة القضاء؛ وأحكام تتناول مسائل انتقاليّة وإدخال القواعد والمؤسسات الجديدة تدريجيّاً. والآخر: جانب خارجيّ؛ ينطوي على قضايا مثل قواعد السلوك الاجتماعيّة؛ وتمكين الشعب؛ وإعداده للمشاركة؛ وتدويل القيم الدستوريّة؛ ونوعيّة القيادة. ويتعلّق هذا الفصل أساساً بالجوانب الداخليّة للدستور.

### الدستور وصونه والترويج له

يمكن تقسيم المهامّ الموجهة إلى تحقيق تنفيذ دستور جديد إلى ثلاثة عناصر مرتبطة بشكل وثيق ولكنها تتميّز في ما بينها إلى حد بعيد.

### التنفيذ

يشمل أوّلها أعمالاً يقصد منها تنفيذ الدستور بأوضح معنى للكلمة، وهو إعطاء النفاذ الكامل لأحكامه، ويتضمّن:

- إنشاء مؤسسات جديدة منصوص عليها في الدستور، وتزويدها بالصلاحيات والأفراد والموارد والتشجيع العام الذي تحتاج إليه تلك المؤسسات للعمل بفاعلية؛
- وضع قوانين جديدة وسياسات جديدة من شأنها إعطاء أثر للدستور وإلغاء القوانين غير المتسقة مع الدستور الجديد.

## الترويج

- يشمل الترويج أعمالاً يقصد منها ترويج الدستور، والذي يعني الذهاب إلى ما هو أبعد من التنفيذ بالمعنى الأول، والعمل على جعل المؤسسات والقوانين تعملان كأساس الحي لطريقة إدارة الدولة، وهو يتضمن:
- تنفيذ الدستور والقوانين الموضوعة لتنفيذه، واحترام حقوق المواطنين وحرّياتهم؛
  - التأكد من أن المؤسسات المنشأة وفقاً للدستور مجهزة بالموارد اللازمة وخاصة على ما تحتاج إليه من دعم؛
  - إجراء انتخابات منتظمة وحرّة ونزيهة، (وتوفير الموارد اللازمة لتمكين إجرائها)؛
  - إتاحة إمكان اللجوء إلى القضاء وحلّ النزاعات، بما يتوافق مع الدستور؛
  - تسهيل المشاركة الشعبية في الشؤون العامة وشؤون الدولة. (انظر القسم ٢.٢.٢).

## الصون

- ويشمل أعمالاً يقصد منها صون نزاهة الدستور، ويذهب إلى ما هو أبعد من الترويج ويمتد إلى الاعتراف بالأهمية الجوهرية لوقايته بمجموعة عريضة من الطرق، منها:
- الحد من احتمال إدخال تعديلات متسّعة تنتقص من قيم الدستور الجوهرية؛
  - تجنّب الممارسات التي تشوه الأعراف الدستورية، بما فيها اللجوء غير الضروري إلى الصلاحيات الطارئة؛
  - حماية الدستور (في الحالات القصوى) من الإطاحة به بشكل غير قانوني، بانقلاب عسكري مثلاً.

## أستطيع عملية وضع الدستور الإسهام في التنفيذ؟

من الأسئلة الرئيسية لهذا الجزء من الدليل هو: هل هناك أشياء يمكن القيام بها خلال عملية وضع الدستور ويمكن أن تساهم في تحقيق تنفيذ ناجح؟ قبل أواخر الثمانينات من القرن العشرين كانت القضايا المتعلقة بالتنفيذ لا تتلقّى سوى القليل من الاهتمام مع بعض الاستثناءات القليلة. ففي موجة وضع الدساتير المنهية للاستعمار في الخمسينات من القرن العشرين - مثلاً - كان الميل إلى الافتراض أن الدساتير التي وضعت - إلى حدّ كبير - على غرار تلك الدساتير الخاصة بالسلطات الاستعمارية المغادرة سيسهل انتقالها إلى سياقات جديدة في إفريقيا وآسيا، وستعمل فيها بمثل فاعليتها في أوروبا. وبالنسبة إلى صون الدستور كان المفترض أن المسألة المؤسسية المشمولة في الفصل بين السلطات وفي الاختصاص الدستوري للمحاكم (الموجودة آنذاك في بلدان القانون العام) كانت كافية. لكنّ فشل العديد من البلدان في تنفيذ أجزاء مهمة من دساتيرها، والإطاحة بالأخرى، والصعوبات المتأصلة في تنفيذ الدساتير الأكثر طموحاً التي بدأ ظهورها منذ الثمانينات وصونها، قد تسببت في توجيه بعض

الاهتمام إلى أشياء يمكن القيام بها خلال عمليّة وضع دستور، أو إدخالها في الدستور نفسه، ما يدعم تنفيذه بالمعاني الثلاثة المعرّفة أعلاه.

### تصميم العمليّة: تشجيع التوعية العامّة خلال العمليّة وبعدها

كما اشرنا في القسم ٢.٢، من الممكن أن نتوقّع من عمليّة مفتوحة لوضع دستور، تشمل تركيزًا كبيرًا على زيادة التوعية العامّة حول الخيارات الدستوريّة، وتشجع المشاركة الجماهيريّة في مناقشة الخيارات، أن تساهم في زيادة المعرفة العامّة بالدستور الجديد والتزام الجماهير به. فيقدّم للناس الذين لم تسبق لهم أيّة معرفة بالقيّم والإجراءات الديمقراطية المعلومات اللازمة والتشجيع للمشاركة في الشؤون العامّة، وتنفيذ العلاجات الدستوريّة، وتشجيع المساءلة الحكوميّة. ومن القضايا المهمّة التي لا تفحص إلا نادرًا حتى في عمليّات وضع الدساتير التي تضمّنت حملات توعية فعّالة: هو كيف تواصل برامج التوعية بالقضايا الدستوريّة دورها بعد الانتهاء من العمليّة؟ في جنوب إفريقيا، كان وجود نطاق عريض من حملات التوعية الجيّدة التصميم (التي شملت العديد من الاجتماعات الريفيّة والحملات الإعلاميّة الموسّعة) يعني أن المعرفة بالدستور الجديد قد وصلت إلى ذروتها عام ١٩٩٦. وقد تضمّنت الخطوة الأخيرة توزيع سبعة ملايين نسخة من الدستور بكل اللغات الرسميّة. كل هذا النشاط قد تم تنسيقه من قبل أمانة الجمعيّة التأسيسيّة التي توقّفت عن العمل فور اعتماد الدستور الجديد. ونتيجة لذلك تلاشت الخبرات المكثّفة لبناء التوعية، ومنذ ذلك الحين لم يتمّ سوى قدر محدود من أعمال التوعية الدستوريّة الإضافيّة.

وكثيرًا ما تعمل الدساتير على تشجيع التوعية الدستوريّة المستمرّة بعد الانتهاء من عمليّة وضع الدستور بمختلف الوسائل، مثل إتاحة ترجمات للدستور الجديد باللغات المحليّة وتوزيعها على نطاق واسع (مثلًا، انظر الجزء ٤ من دستور جمهورية أوغندا ١٩٩٥، أو الجزء ٢١٦ من دستور منطقة بوغانفيل المستقلّة ٢٠٠٤). أمّا دستور جمهورية غانا لعام ١٩٩٢ فقد يذهب إلى ما هو أبعد من ذلك، بالنصّ على إيجاد مفوضيّة وطنيّة للتربية المدنيّة حرصًا على استدامة التوعية بالدستور؛ وتعليم المواطنين وتشجيعهم على الدفاع عن الدستور؛ وصياغة برامج لتحقيق أهداف الدستور؛ وتصميم برامج للتوعية بالمسؤوليّات المدنيّة. هذه المفوضيّة بالتعاون مع هيئات رقابيّة أخرى مستقلّة ومهمّة ومنشأة دستوريًا أصبحت الآن مؤسّسة جديرة باحترام كبير في غانا. وفي واقع الأمر يكون لمعظم مثل هذه الأحكام أثرًا محدودًا بسبب أن الحكومات تعطي لها أولويّة متدنية، وموارد قليلة.

### محتوى الدستور ولغته: التحدّث إلى الشعب

يمكن لمحتوى الدستور واللغة التي يكتب بها أن يشجعا على إيجاد تأييد شعبي واسع النطاق لتنفيذه، إذ إن الدستور الذي يراه الشعب بوصفه وثيقة تتعرض للقضايا الحقيقيّة المؤدّية إلى الدستور الجديد وتقدّم رؤية للمستقبل يمكنه أيضًا أن يستحوذ على خيالهم (كما بيّين مثال كينيا [٢٠١٠]). ومن الأمثلة الأخرى دستور رواندا [٢٠٠٣]، والدستور الهندي [١٩٥٠]، ودستور بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥] وأوغندا [١٩٩٥]. ومن

أمثلة البيانات الخاصة بمبادئ الحكم الرشيد الموجه إلى حلّ الخلافات العرقية الميثاق المتضمن في الجزء السادس من دستور فيجي [١٩٩٠].

### الآليات الدستورية لتشجيع تنفيذ الدستور والترويج له

يتضمن عدد من الدساتير التي تم إصدارها منذ أواخر الثمانينات من القرن العشرين - وبعض من الدساتير التي وضعت قبل ذلك - أحكاما يقصد منها التشجيع على التنفيذ ودعمه، فأحد أشكال الترتيبات يقصد منه التعرض لنزعة معظم الدساتير للنص على مبادئ عريضة وتحديد الاتجاهات والاعتماد فيما بعد على الهيئة التشريعية لسنّ القوانين المنشئة للمؤسسات الجديدة، والعمليات اللازمة لتطبيق الحقوق، وما إلى ذلك من القضايا التي قد لا يتسنى سنّها لسنوات عديدة.

وينصّ بعض منها على أنه يجب أن تصدر أنواع معينة من القوانين في خلال مدة محدّدة، وعادة ما تكون تلك القوانين لازمة لإنشاء مكاتب دستورية مستقلة لها أدوار تنفيذية ورقابية وما شابه (مثل مفوضيات حقوق الإنسان، دواوين المظالم، ومراجعين عامّين للحسابات) وفي هذا الصدد، أقر دستور غانا [١٩٩٢] أن القوانين اللازمة لإنشاء تسعة من مثل هذه المؤسسات (بما فيها المفوضية الوطنية للتربية المدنية، أعلاه) كان لا بد من إصدارها في خلال ستة أشهر من تاريخ الاجتماع الأوّل للبرلمان بعد دخول الدستور حيّز النفاذ. ويتضمن دستور كينيا [٢٠١٠] جدولا للحدود الزمنية من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، وهي الفترة التي يجب أن تصدر فيها القوانين المعنية بأكثر من ستين موضوعا، كما نصّ على حق تقديم التماس إلى المحكمة العليا في حالة عدم صدور أي من القوانين المدرجة في الجدول خلال المدة المحدّدة. (انظر المادة ٢٦١ والجدولين ٥ و٦).

وبالإضافة إلى ذلك، ينصّ دستور جنوب إفريقيا [١٩٩٦] على حدود زمنية يجب أن يتمّ خلالها إصدار بعض القوانين التنفيذية (انظر الجزأين ٢١ و٢٣)، بما فيها تنفيذ الحق في المعلومات (الجزء ٣٢) والإدارة العادلة (الجزء ٣٣). ولكنّ الدستور يتضمّن أيضًا أحكاما لتمكين تنفيذ الحقوق في غياب قوانين تنفيذية.

ومن المقاربات الأخرى المشابهة للجزء الأخير من مثال جنوب إفريقيا ما يوجد في الأجزاء ٢٢، ٢٢٤ و٢٢٥ من دستور بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥]، إذ يعطي الجزء ٢٢ الصلاحيّة للقضاء في أيّة دعوى قانونية لإصدار ما يراه لازما من أوامر لسد أيّة ثغرة تركها غياب القوانين، ولا يطلب الجزء ٢٢٤ أن توضع قوانين تنصّ على الصلاحيّات والإجراءات للهيئات الدستورية المستقلة وتسهيل أداء وظائفها فحسب، بل أن تكون أيضًا لهذه الهيئات في غياب هذه القوانين الاستطاعة لتوفير ما يلزم لها بالمعالجة أيّة نواقص في إجراءاتها وكل الصلاحيّات اللازمة إلى حد معقول. أمّا الجزء ٢٢٥ فينصّ على أنه من الواجب على كل الهيئات الحكومية أن تضمّن أن المؤسسات الدستورية المستقلة مجهزة بأعداد العاملين والمنشآت اللازمة للقيام بوظائفها، وهو طلب قرّرت المحاكم أنه قابل للتنفيذ ضد الحكومة.

وأخيرًا هناك بعض الأمثلة للدساتير التي تنشئ مؤسسات يقصد منها الإشراف على التنفيذ، وربما تجد أمثلة بعيدة الأثر في الجزء ٥ من الجدول السادس من دستور كينيا [٢٠١٠]، والذي ينصّ على إنشاء مفوضيّة معنيّة بتنفيذ الدستور «تراقب وتطوّر وتشرف على تطوير التشريع والإجراءات الإداريّة كما يلزم لتنفيذ الدستور»؟

وكمثال للهيئات ذات المسؤوليّة التنفيذيّة الأقلّ شمولًا تأتي التعديلات المطوّلة التي أدخلت عام ٢٠٠٢ على دستور بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥] لإعطاء النفاذ لاتّفاق بوغانفيل للسلام لعام ٢٠٠١. فقد نصّ الجزء ٣٣٢ على تشكيل هيئة مشتركة مكوّنة من أشخاص معيّنين من حكومة بابوا غينيا الجديدة وحكومة بوغانفيل المستقلّة، تتولّى مسؤوليّة الإشراف على تنفيذ اتّفاق السلام وأحكام دستور بابوا غينيا الجديدة المنفذة للاتّفاق.

### الأدوات الدستوريّة لصون الدستور وتنفيذه

تحتوي كثير من الدساتير الحديثة على أدوات لصون الدستور يمكن تقسيمها إلى فئتين، تشمل الفئة الأولى الآليات الداخليّة الكفيلة بصونه بأيّة طريقة، ويشمل الأخرى بناء الدعم اللازم لصونه من المجتمع المدنيّ، ومواقع النفوذ، والقوى الأخرى.

### الأدوات الداخليّة للتشجيع على الصون والتنفيذ

كثيرًا ما تتضمّن الدساتير أحكامًا موجهة إلى تشجيع من يمارسون سلطات الدولة على احترام الدستور، وتقبل المساءلة، بما فيها الأحكام التي تفرض حدودًا - إلى حد ما - على القادة السياسيّين والمسؤولين الإداريّين. ومن أمثلة ذلك:

### وقاية الدستور من الانقلابات

على الرغم من الصعوبات العمليّة الواضحة التي يحتمل أن تدخل في تنفيذ مثل هذه الأحكام، إلّا أن بعض الدساتير تجعل الإطاحة بها أمرًا غير دستوريّ (مثل دستور أوغندا [١٩٩٥]، الجزء ٣). فيدعو الكثير منها المواطنين لحماية الدستور والدفاع عنه، وتتم محاولات للاستجابة لتهديد قيام قوى الأمن بالإطاحة بالدستور، بإدخال أحكام تضع القوّة العسكريّة تحت السيطرة المدنيّة، وفي حالات قليلة بإدخال أحكام تعطي لممثلي الجيش أو المقاتلين السابقين في حرب أهليّة أدوارًا محدودة للغاية في الحكومة المدنيّة (مثلما يوجد في دستور أوغندا [١٩٩٥]، الجزء ٧٨، ودستور بوغانفيل، الجزء ٥٥).

### الوقاية من التعديلات الطائشة أو الضارة

تحتوي كثير من الدساتير على أحكام متعلّقة بعمليّة إجراء تعديلات دستوريّة، والقصد منها التأكّد من أن التعديلات لا تجرى بشكل متسرع أو طائش وأن تنظر بعناية كبيرة. ونفس الشيء بالنسبة إلى متطلّبات «الأغليّات العظمى» فقد يكون هناك متطلّب لانقضاء فترات زمنيّة محدّدة بين المراحل المختلفة من عمليّة التشريع، أو حتى شروط بعدم إتمام المرحلة الأخيرة إلّا بعد أن تجرى انتخابات عامّة.



## القيود على الصلاحيات الطارئة

وفقاً لدساتير كثيرة يمكن خلال حالة طوارئ معلنه أن تصدر قوانين وتتخذ إجراءات تكون في الأحوال العادية متعارضة مع حمايات حقوق الإنسان، وقد تمت بالفعل - في كثير من الأحيان - إساءة استعمال مثل هذه الصلاحيات الطارئة من قبل حكومات تسعى إلى السيطرة على القوى المعارضة. لذلك فإن الدساتير الحديثة كثيراً ما تهدف إلى تقييد إساءة استعمال مثل هذه الصلاحيات بتعريف الأسباب المؤدية إلى إعلان حالات الطوارئ بكل دقة، باقتضاء موافقة برلمانية فورية على إعلان حالة الطوارئ؛ وتوفير تدقيق أو تمحيص برلماني وقضائي لممارسة الصلاحيات الطارئة؛ وتحديد فئات الحقوق التي يمكن الانتقاص منها خلال حالة الطوارئ؛ وما إلى ذلك.

## توثيق دستورية مشاريع التشريعات

ينبغي إلزام الحكومة والسلطات الأخرى التي تقترح قوانين وسياسات أمام الهيئات التشريعية بالتوثيق والإشهاد على أن مشروع القانون أو السياسة في نظرهم - وبالأخص شرعية الحقوق، متسق مع الدستور. وذلك لأن هذا سيضمن أن المسائل المتعلقة بالدستورية ستطرح أمام مجلس الوزراء والسلطات التنفيذية الأخرى وستعطى لها العناية الواجبة. كما أنه سيعد بمثابة تنبيه للهيئة التشريعية لنظر القضية الخاصة بالدستورية. وفي المملكة المتحدة ثبت أن لهذا المتطلب بمثل هذا التوثيق والإشهاد بخصوص شرعية الحقوق كان له أكبر الأثر والفاعلية.

## القضاء

إن وجود سلطة قضائية مستقلة ونزيهة وعلى مستوى عالٍ من الكفاءة أمر لا غنى عنه لتنفيذ الدستور وتأكيد سيادته. في الدول القائمة على القانون المدني - حيث لا تجوز الرقابة القضائية على القوانين - كان تأسيس المحاكم الدستورية جوهرياً لإقرار الدستور وإعلانه (كما في النمسا، وألمانيا، وهنغاريا، وبولندا، وكوريا الجنوبية). أما في الدول القائمة على القانون العام، فقد كانت المحكمة النهائية، وعادة ما تسمى بالمحكمة العليا، حاسمة لصيانة المبادئ الدستورية وتفصيلها (كما في كندا، والهند، والولايات المتحدة). إن إفلات القادة الفاسدين من العقاب، والذي يكون نتيجة سيطرة السلطة التنفيذية على القضاء، قد سبب نقصاً كبيراً في سيادة القانون وفي تنفيذ الدستور.

## هيئات مستقلة للمساءلة والإنصاف والأدوار ذات الحساسية السياسية

تنص كثير من الدساتير على إنشاء مجموعة من المؤسسات المستقلة، تتناول نطاقاً متزايداً من الوظائف حيث يكون الاستقلال عن التدخل السياسي في غاية الأهمية. وتشمل هيئات لها أدوار تتعلق بالمساءلة والإنصاف، وكثيراً ما تمنح صلاحيات واسعة (مثل مؤسسات تلقي الشكاوى، ومفوضيات مكافحة الفساد، ومراجعين عامين للحسابات، ومفوضيات حقوق الإنسان)، وأخرى تؤدي أدواراً ذات حساسية سياسية (مثل: هيئات التعيينات القضائية، ومفوضيات الخدمات العامة، وهيئات تحديد حدود الدوائر الانتخابية والإدارة الانتخابية). ولا يغيب عن النظر أن الاستقلال تتم حمايته بشتى الطرق، بما فيها مطالبة الحكومات بتزويدها بالموظفين والمنشآت (كما في بابوا غينيا الجديدة، أعلاه).

## مدونات السلوك

تضع المدونات القابلة للتنفيذ (التي تسمى أحياناً «مدونات القيادة») حدوداً صارمة على نطاق من السلوك يتبعه السياسيون والبيروقراطيون، بما فيه السلوك الذي يمكن أن ينشأ عنه تضارب في المصالح (مثل غانا، كينيا، بابوا غينيا الجديدة، أوغندا، وفانواتو).

## الديمقراطية المباشرة

تسعى بعض الدساتير إلى الابتعاد عن النموذج غير المباشر للديمقراطية، الذي ينطوي على انتخاب ممثلين يتخذون قرارات بالنيابة عن الشعب، والانتقال إلى توفير نطاق لمشاركة المواطنين مباشرة في عمليات صنع القرار. وهي تتضمن الترتيبات الخاصة بسحب الناخبين لممثليهم المنتخبين (مثل دستور أوغندا [١٩٩٥]، الجزء ٨٤)، والتشريعات المطروحة من قبل المواطنين (كما حدث في سويسرا وبعض الولايات في الولايات المتحدة)، والمشاورات العامة حول السياسات عن طريق الاستفتاءات، والمشاركة العامة في عمليات التعديلات الدستورية من خلال الاستفتاءات.

### الأدوات الخارجية للتشجيع على الصون والتنفيذ

يلزم هنا التعليق المختصر على جانبين من الدعم الخارجي لصون الدستور، فينطوي الجانب الأكثر وضوحًا على شعب البلد المعني، الذي ينبغي أن يكون دائمًا الحارس النهائي للدستور. ولكي يؤدي مثل هذا الدور يحتاج الشعب إلى المساعدة لفهم الدستور والحقوق المكفولة له بمقتضاه. وينطوي تشجيع المواطنين على أن يؤدي أدوارًا نشطة في صون دستور على الأدوار التي يؤديها المجتمع المدني ورأس المال الاجتماعي أكثر مما يتعلق بالأدوات الدستورية. ومن ناحية أخرى يمكن للأحكام الدستورية أن تدعم المشاركة الشعبية في صون الدستور وتشجعها إذ يمكن للدستور أن يلزم الحكومة باعتراف الدولة بأدوار المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، كما هو الحال مع الجزء ١٥ من دستور الفلبين لعام ١٩٨٦. كما تتضمن الأحكام الأخرى التي يمكن أن تكون مهمة تلك المتعلقة بكفالة حق وصول الشعب إلى المحاكم والهيئات الدستورية الأخرى لأغراض المساءلة والإنصاف، بالإضافة إلى أحكام خاصة بالديمقراطية المباشرة.

أمّا الجانب الثاني من الدعم الخارجي فيتعلق بدور المجتمع الدولي، الذي كان منذ أواخر الثمانينات من القرن العشرين يميل إلى أداء دور مهم في كثير من عمليات وضع الدساتير، وكثيرًا ما يظل مشاركًا في دعم التنفيذ بمختلف الطرق. ويمتد هذا في الكثير من الأحيان إلى ما هو أبعد من مجرد الدعم لإنشاء المؤسسات والقوانين وتشغيلها بل إلى الأشكال المختلفة (المباشرة وغير المباشرة) لدعم الجهود المبذولة لصون نزاهة الدستور وسلامته. وبالطبع هناك دائمًا حاجة إلى التوازن بين قيمة مثل هذا الدعم، وبين الوعي بالمخاطر السياسية وغيرها من المخاطر الناتجة عن التدخل الدولي الفعلي أو المتصور في الشؤون الداخلية الحساسة.

# الجزء ٣: المؤسسات والمجموعات والإجراءات

كان الدافع وراء ترحيل المناقشة حول المؤسسات والإجراءات لعمليات وضع الدساتير إلى مرحلة متأخرة من هذا الدليل هو الاقتناع بأن تصميم المؤسسات يجب أن يتحدّد في جزء كبير منه بحسب مهامها. ولكن كثيرًا ما تكون العملية مصمّمة بطريقة معكوسة: فمع الإدراك أن الهدف العام هو وضع دستور والقول بأنه «يجب أن يكون لدينا جمعية تأسيسية»، لن يُباح بما ستفعله هذه الجمعية التأسيسية إلا لاحقًا.

صحيح أيضًا أنه في كثير من البلدان تحدّد التقاليد الوطنية الهيئات التي ستؤولي المسؤولية عن العملية؛ وقد يكون هذا الجزء لبعض القراء ذا أهميّة محدودة لأن العرف أو القانون القائم في بلدانهم واضح بالنسبة إلى قضية المؤسسات والعمليات. ولكننا نغامر بالاقتراح أنّ هذا الجزء قد يقدّم لهؤلاء القراء بعض البصيرة، على سبيل المثال، لا تشكّل كل الجمعيات التأسيسية بطريقة واحدة، ولا تعمل بالطريقة نفسها، بل هناك أيضًا بعض الاختلافات في إجراء الاستفتاءات كما يمكن أن يكون الاطلاع على خبرات بلد آخر عملاً مفيداً.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن عملية وضع الدستور يتمّ التفاوض عليها أو تصميمها بشكل متزايد في الوقت الحالي، إمّا في مؤتمرات دولية (مثل التي انعقدت في كمبوديا [١٩٩٣] أو أفغانستان [٢٠٠٤])، أو في إطار ترتيبات مرحلية (مثل التي حدثت في جنوب إفريقيا [١٩٩٦] أو العراق [٢٠٠٥]، أو نيبال [عملية جارية])، أو في مؤتمرات وطنية (كينيا [٢٠٠٥]، والبلدان الإفريقية الناطقة بالفرنسية)، أو عن طريق عمليات «المائدة المستديرة» (في بعض بلدان أوروبا الشرقية). وفي السنوات الأخيرة أجريت عدة دراسات مقارنة عن عمليات وضع الدساتير، وهذا الدليل يهدف في جزء منه، بل يهدف أساسًا، إلى اشتقاق الدروس حول أكثر المؤسسات والوسائل فاعلية. وفي واقع الأمر فإن مسألة تدويل العمليات المتنامية تعني أن لدى صانعي القرار إمكان الوصول إلى عدة بدائل لمقارباتهم التقليدية، وبشكل متزايد أصبحت قرارات متعمّدة تتخذ حول التصميم، وقد شهدنا في السنوات الأخيرة سمات جديدة لعمليات وضع الدساتير، مثل مشاركة المجتمع الدولي والمواطنين المحليين، ما يتطلّب أشكالاً جديدة من المؤسسات والإجراءات. ومن الممكن تعلم الكثير من قصص النجاح والفشل في البلدان التي تولّت الريادة في الابتكار. فقد درست عدة بلدان عملية جنوب إفريقيا التي اعتبرت ناجحة بصفة عامّة.

وبعد التبحر في ما تنطوي عليه عملية وضع الدستور، ننتقل الآن إلى المؤسسات والإجراءات. ويظهر في التحليل المنهجي لهذه المؤسسات والإجراءات بعض الصعوبات. فيبيّن الجدول ٢ أن نفس المهام يمكن القيام بها بواسطة نطاق من الهيئات المختلفة، ومسألة رسم الخطوط بين الهيئات المختلفة ليست أمرًا سهلاً. فالجمعية التأسيسية مختلفة عن البرلمان، ولكن بعض البرلمانات تقوم بنفس الوظائف التي تقوم بها الجمعيات، كما أن بعض الجمعيات التأسيسية تعمل بمثابة برلمانات. علاوة على ذلك، نجد أن بعض الجمعيات التأسيسية تناقش فقط مشروع الدستور الذي أعدته جهة أخرى، وبعضها يقوم بالتربية المدنية ويتشاور مع الجمهور ويعدّ المشروع، ثم يناقشه رسميًا. وفي حال وجود مفوضيّة، فقد تكون صغيرة جدًا مكونة من خبراء، أو كبيرة للغاية وليست على المستوى ذاته من الخبرة، أو حتى صغيرة وبلا خبرة كما أنّها قد تكون مستقلة عن الحكومة أو السياسة أو لا تكون كذلك.

ومن الممكن أن ننظر إلى المؤتمر الدستوري للولايات المتحدة في فيلادلفيا في أواخر القرن الثامن عشر كمثال مبكر لمفوضيّة دستوريّة (رغم أننا نميل إلى تصنيفه كجمعية دستوريّة من نوع ما). وكانت ولايتها المراجعة واقتراح

التغييرات للدستور الكونفيدرالي، الذي كان سي طرح للمناقشة وربما سيعتمد، وفقاً لآلية تعديل ذلك الدستور (وكما هو معروف فقد تجاوز المؤتمر ولايته ووضع إجراءً جديدًا لاعتماد مشروعه).

وينبغي هنا التحذير من الاعتقاد بأن الاسم نفسه يدل على نوع الكيان نفسه في كل البلدان، أو أن اسماً مختلفاً يدل على شيء مختلف. وبالتالي فمن الممكن أن يكون المؤتمر الدستوري والجمعية الدستورية والجمعية التأسيسية هيئات متشابهة إلى حد كبير.

قلنا في هذا الجزء يكمن في كيفية تشكيل هذه الهيئات، بما فيها أساسها القانوني، وكيف تعمل؟ وكيف يمكن تطوير عملها إلى الأفضل؟

## الإطار ٣٥. مفوضيات أو لجان

لا يوجد فرق حقيقي بين هاتين الكلمتين. ولكن الاستعمال قد يختلف. ففي الإنجليزية يكون من غير العادي أن تستخدم كلمة مفوضية (commission) للإشارة إلى قسم من هيئة أكبر. وما يشار إليه في اللغة الإنجليزية بكلمة لجنة (committee) من هيئة تشريعية أو مجلس نيابي، هو في اللغة الإسبانية فقد تستخدم comisión. هذا مع العلم أن كلمة مفوضية في استعمال اللغة الإنجليزية تقترح هيئة أكبر وزناً بقليل. ونستخدم هنا كلمة «مفوضية» للإشارة إلى هيئة منفصلة، وكلمة «لجنة» للإشارة إلى جزء من هيئة أكبر.

وبالطبع وجود بعض مبادئ التنظيم يعد أمراً أساسياً. وقد اخترنا مرة أخرى التركيز على الوظيفة بدلاً من الشكل. فقمننا بتجميع المؤسسات التي تؤدي بشكل عام وظائف مماثلة إلى حد ما، إلا أنها تميل أيضاً إلى التصميم العنقودي من حيث الحجم. وعلى هذا فإننا نبدأ بالهيئات الكبيرة التي تقوم بوظائف كثيرة، وهي بالتأكيد قد تكون الهيئات الوحيدة لوضع الدستور في عملية ما مثل: الجمعيات التأسيسية، والبرلمانات، والمؤتمرات الوطنية.

ثم ننتقل بعد ذلك إلى الهيئات التي تكون وظيفتها الأساسية إعداد المقترحات الدستورية - بما في ذلك مشروع دستور فعلي، وقد تؤدي وظائف أخرى أيضاً مثل التربية المدنية. ويمكن تسمية هذه الهيئات بالمفوضيات أو اللجان أو الموائد المستديرة، كما أنها يمكن أن تشكل بشكل خاص ( وهذا ما يحدث عادة)، ولكنها يمكن أن تكون أطول أجلاً.

وسننظر بعد ذلك إلى الهيئات الإدارية. لقد ناقشنا في الجزء ٢ عمليات إدارة هيئة لوضع دستور وتنظيمها. وهنا سنلقي نظرة مختصرة على المؤسسات التي تقوم بهذا الدور. وسوف نستخدم اصطلاح «هيئة تنظيم إدارية» للإشارة إليها، رغم أن هذا ليس هو الاسم الذي يحتمل أن تسمى به أية هيئة فعلية. إذ يطلق على هذه الهيئات اسم «الأمانات أو لجان تنظيم» أو ما شابه ذلك. وعلى الرغم من أن الدور الذي تؤديه هذه الهيئة حاسم لنجاح عملية ما، إلا أنه قد أغفل إلى حد كبير في المنحة الدستورية.

ومن الممكن أيضاً أن تؤدي هيئات رسمية أخرى كثيرة أدواراً محدودة في عملية وضع الدستور. فبكل تأكيد لن تشمل عملية وضع الدستور كل هذه الهيئات، كما أن الكثير منها لن تكون قد وضعت في الخطة من البداية. فهي إلى حد ما مجموعة «متنوعة» بقواسم مشتركة قليلة بينها، بخلاف أنها تقوم جميعاً بوظيفة ما مرتبطة بالدستور، وتتضمن دوائر حكومية وهيئات لإدارة الانتخابات، وهيئات من الخبراء، ومحاكم.

وتتطلب الكثير من عمليات وضع الدساتير إجراء استفتاء للوصول إلى القرار النهائي على المشروع، وأحياناً في أثناء بذل الجهد لحل خلافات حول قضايا محددة.

## كيف يمكن أن تتوافق الأجزاء في ما بينها؟

تقترح دراسات الحالة المبينة في الملحق أ كيف يمكن لهذه العناصر من عملية وضع الدستور أن تتوافق في ما بينها. هذا مع العلم أنه لا يمكن لأية عملية واحدة أن تتضمن كل نوع من أنواع الهيئات أو المؤسسات المذكورة، حتى أن بعضها قد تتضمن هيئة واحدة فقط. وفي ما يلي بعض التجميعات المحتملة:

- جمعية تأسيسية أو هيئة تشريعية فقط
- مفوضية ← جمعية تأسيسية
- مفوضية ← جمعية تأسيسية ← استفتاء
- مفوضية ← جمعية تأسيسية ← هيئة تشريعية ← استفتاء
- مؤتمر وطني ← هيئة تشريعية
- مؤتمر وطني ← استفتاء

## الجدول ٧: مقارنة بين جمعية دستورية وبرلمان

الجمعية الدستورية	البرلمان (هيئة تشريعية)
هي التي تضع الدستور، رغم أن هذا قد يكون أحياناً بحكم القانون الموضوع بمقتضى سلطة الدستور القائم	تعمل بحكم الدستور ووفقه
في العادة لن تضع القوانين العادية، ولكنها ستضع الدستور	تضع القوانين
ليست لديها أية سيطرة على الأمور المالية	تصوت على ميزانية الحكومة (الميزانية)
عادة ما تمثل الشعب - لكن قد يتم اختيار أعضائها بطرق أخرى غير الانتخابات، أو الأحزاب؛ وقد تشرك العامة في نشاطاتها بشكل أكبر بكثير مما تفعله الهيئة التشريعية؛ وهي بيان وتأكيد لسيادة الشعب.	إنها هيئة تمثل الشعب - عادة من خلال انتخابات وأحزاب سياسية - وتعمل كالتيمم الممثلة له، ونادراً مع قدر كبير من المشاركة العامة النشطة
لن يكون لها تأثير في تشكيل الحكومة	يشكل الحكومة في النظام البرلماني (عادة ما ستكون الحكومة مستمدة من بين أعضائه)
من غير المحتمل أن تكون لديها آلية لإخضاعها للمساءلة الشعبية (بخلاف حقيقة أن القرارات التي تتخذ قد تقدم إلى الشعب عن طريق استفتاء)	تعتمد محاسبته أمام الشعب إلى حد كبير على انتخابات دورية

في أي من هذه السلاسل من المؤسسات (وغيرها من السلاسل الممكنة)، سيشمل الأمر في الغالب هيئات أخرى أوضحها الدوائر الحكومية والهيئات الانتخابية؛ وقد تشارك أيضاً لجان خاصة، وكذلك - ومن المؤكد تقريباً - سيشارك الخبراء المحليون وربما الأجانب. كما سيعرض المجتمع المدني اقتراحاته وسيؤدي أدواراً مختلفة.

## الأنماط المختلفة

في الفترة المعاصرة، استخدمت المفوضيّة بشكل موسّع في إفريقيا، خصوصًا في تنزانيا [١٩٦٥]، وإثيوبيا [١٩٩٤]، وأوغندا [١٩٩٥]، وإريتريا [١٩٩٧]، وزيمبابوي [١٩٩٩]، ورواندا [٢٠٠٣]، وكينيا [٢٠٠٥؛ ٢٠١٠]، وزامبيا (أربع مرات). وسنشير إلى الأسباب المحتملة وراء ذلك في القسم ٣.٢.٣.

كما استخدمت أيضًا في أفغانستان [٢٠٠٤]، وفي البلدان الجزريّة في المحيط الهادي مثل: بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥]، وفيجي [١٩٩٧] وقبل ذلك، وبوغانفيل [٢٠٠٤]، وناورو [٢٠١٠]. وتميل الدول المرتبطة بالولايات المتّحدة أو الأقاليم التابعة لها إلى استخدام مؤتمرات دستوريّة، رغم أن هذه قد تسبقها مفوضيّات - كما في ساموا الأميركيّة عام ٢٠١٠.

أمّا في آسيا وأوروبا وأميركا اللاتينيّة، فقد استخدمت في أكثر الأحيان جمعيّة تأسيسيّة فقط. وقد مهّدت الهند الطريق في آسيا [١٩٥٠] وقلّدتها نيبال [١٩٥١] عمليّة جارية؛ وكانت لدى إندونيسيا جمعيّة تأسيسيّة مجهضة [١٩٥٩]؛ وبما كانت في فرنسا [١٧٨٩] أول جمعيّة تأسيسيّة حقيقيّة، وقد تبعها بلدان أوروبا وروبتة كثيرة، مثل: النرويج عام ١٨١٤ وإيطاليا بعد الحرب العالميّة الثانية، وبعض بلدان أوروبا الشرقيّة في السنوات الأخيرة. وفي العصر الحديث قامت بلدان أوروبية كثيرة بإجراء مراجعات دستوريّة من خلال تشريعات عاديّة.

وقد وجدت في الاتّحاد السوفياتي جمعيّة تأسيسيّة قصيرة العمر بعد الثورة، وفي أميركا اللاتينيّة تظلّ الجمعيّة التأسيسيّة هي الهيئة الرئيسيّة، دون وجود أيّة مفوضيّة تحضيريّة.

وقد استخدمت مجموعة بلدان أفريقيّة، وبعضها ناطقة بالفرنسيّة، أداة المؤتمر الوطني، وهذا يمكن إرجاع منشأة إلى الجمعيّة التأسيسيّة الفرنسيّة، التي تبين مرّة أخرى صعوبة إيجاد الاصطلاحات الصحيحة تمامًا.

## ٣.١ المؤسّسات ذات الأدوار المتعدّدة

### ٣.١.٣ مقدّمة

نشير إلى أن الهيئات التي يتمّ النقاش عنها هنا معظمها كبير إلى حد ما، وكثيرًا ما تكلف بعدد من الوظائف مثل: تثقيف المواطنين، وجمع الآراء، وتطوير المبادئ التوجيهيّة، وصياغة دستور واعتماده. (وبعضها يؤدّي فقط عددًا قليلًا من هذه الأدوار).

التمييز بين الهيئات المختلفة ليس محدّدًا أو دقيقًا، فالهيئة التشريعيّة لها دور واضح، ولكنّ الجمعيّة التأسيسيّة قد تكون أيضًا هيئة تشريعيّة. كما أن الحد الفاصل بين الجمعيّات التأسيسيّة والمؤتمرات الوطنيّة ليس واضحًا تمامًا. وفي هذا الجزء سننظر إلى الجمعيّات التأسيسيّة والهيئات التشريعيّة الوطنيّة معًا، أمّا المؤتمرات الوطنيّة، التي تعتبر ظاهرة موجودة تتركز في معظمها في البلدان الإفريقيّة الناطقة بالفرنسيّة، فسننظر إلىها بصورة منفصلة.

## ٢.١.٣ الجمعيات التأسيسية

نناقش هنا الهيئات التي ينطبق عليها الوصف العام التالي: هيئة مصممة لتمثيل الأمة ومكلفة—كحد أدنى، بمهمة المناظرة بالتفصيل حول مشروع دستور للبلد، والموافقة على المشروع. وقد تكلف أيضًا أو لا تكلف بمهمة إعداد المسودة الأولى، أو تقع على عاتقها المسؤولية النهائية لسنه في شكل قانون. ونستخدم عبارة «الجمعية الدستورية» هنا لأنها أوسع في معناها من عبارة «الجمعية التأسيسية». كما ندرج الهيئات التشريعية «العادية» المسؤولة عن وضع دستور جديد أو المراجعة الدستورية. وإذا كان أي تعليق ينطبق تحديدًا على الهيئات التشريعية، فإننا نوضح ذلك، أما التعليقات المتعلقة بـ «الجمعيات الدستورية» فتطبق فقط على أية هيئة ممثلة مكلفة بوضع دستور أو مراجعته.

نذكر هنا أن أهمّية عبارة «الجمعية التأسيسية» الشائعة أنّها تشير إلى هيئة تمثل الشعب ومخولة حصريًا (أو أساسًا) بـ «صلاحيات تأسيسية». وقد كتب بي. أو. نوابويزي، وهو مرجعية دستورية نيجيرية، أن «[الصلاحيات التأسيسية] هي صلاحيات تأسيس إطار لحكومة مجتمع، والدستور هو الوسيلة التي يتم بموجبها هذا. وإنّها الصلاحيات الأصلية، والعلامة النهائية والمطلقة للسيادة الشعبية» (نوابويزي ١٩٧٤: ٢٩٢). وفي بعض البلدان يفترض أن الصلاحيات التأسيسية الشعبية يمكن أن يمارسها البرلمان؛ والتقليد في بعض منها يقتضي وجود هيئة منفصلة، ولا تتمتع مثل هذه الهيئة في العادة بالصلاحيات لوضع قوانين عادية؛ فيحتفظ البرلمان وحده بهذا الدور. ولكنّ الآراء يمكن أن تتغير—تحديدًا بسبب الجو المشحون سياسيًا إلى درجة عالية وهو كثيرًا ما يحيط بعملية وضع دستور. قد قرّرت محكمة كينية عام ٢٠٠٤ أنه لا يجوز وضع دستور جديد إلا عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة مباشرة، أو عن طريق برلمان منتخب لذلك الغرض؛ وفي حالة فشل هذا فسيلزم إجراء استفتاء—وهو قرار مشكوك فيه للغاية.

ونستطيع مقارنة الخصائص الرئيسية لكلا للجمعية التأسيسية والبرلمان على النحو التالي:

لا يوجد نموذج وحيد لجمعية تأسيسية، ولا يمكن القول بأن هناك متطلبات معينة دنيا تعرّف مثل هذه الجمعية، والأسماء قد تختلف، فقد استخدمت مجموعات كثيرة من كلمات «تأسيسية» أو «دستورية» مع كلمات مثل «جمعية» أو «مؤتمر» أو «كونغرس» أو حتى «اجتماع»، لتسمية (ووصف) الهيئات التي تكون مسؤوليتها الرئيسية وضع دستور أو تغييره. وفي بعض اللغات لا يوجد تمييز بين كلمتي «تأسيسية» و«دستورية»، ولكن في اللغات التي يوجد فيها كلا الاصطلاحين، تكون لعبارة «الجمعية التأسيسية» جاذبية خاصة لأنها تشير إلى أن ممثلي الشعب هم الذين يضعون الدستور ويعتمدونه. ففي ألمانيا رفضت هذه العبارة واستخدم بدلًا منها عبارة «المجلس البرلماني»، وكان أحد تدابير عديدة مصممة للإشارة إلى أن ما يتم إعداده ليس الدستور النهائي لألمانيا المتحدة.

وتختلف الجمعيات التأسيسية من حيث الحجم، والتكوين والطريقة التي يتم بها اختيار أعضائها. كما تختلف في أدوارها، بالرغم من أنّها ملزمة على الأقلّ بمناقشة دستور واعتماده. وبعضها هيئات وطنية تقوم بإعداد دستور وطني، بينما يكون البعض الآخر هيئات دون وطنية—مثل الهيئة التي قامت بإعداد دستور بوغانفيل [٢٠٠٤]، والجمعية التأسيسية الكشميرية لعام [١٩٥٦]، وجمعيات ولايات الولايات المتحدة كل على حدة.

### العلاقة بين الهيئات التشريعية والجمعيات

في ما يلي العلاقات المحتملة بين هيئات وضع الدستور الخاصة والهيئات التشريعية «العادية»:

- لا يوجد على الإطلاق ما يسمى بالهيئة التشريعيّة «العاديّة» وتركز كل الجهود على عمليّة وضع الدستور عن طريق الجمعيّة الدستوريّة؛
- تتولّى الهيئة التشريعيّة المنتخبة بشكل نظامي وحدها مهمّة وضع الدستور أو مراجعته، (وهي ليست منتخبة لذلك الغرض) على وجه التحديد؛
- تختار الهيئات التشريعيّة بالانتخابات ويكون الدستور هو القضيّة الوحيدة أو القضيّة الرئيسيّة لها، وتتولّى مهمّة وضع الدستور؛
- الهيئة التشريعيّة هي أيضاً «الجمعيّة التأسيسية»، بالرغم من أنّها هيئتان منفصلتان من الناحية التحليليّة (مثلما هو موجود في الهند، نيبال، بابوا غينيا الجديدة، وجنوب إفريقيا)؛
- كل أعضاء الهيئة التشريعيّة هم أعضاء في الجمعيّة الدستوريّة، ولكنّ هناك أيضاً أعضاء آخرين من الجمعيّة الدستوريّة، وتنعقد الهيئتان بصورة منفصلة؛ وللهيئة التشريعيّة دور في ما يرتبط بالدستور (كما في كينيا [٢٠٠٥])؛
- هناك هيئتان منفصلتان تماماً، ولا تداخل بينهما (أو على الأقل تداخل كبير) في عضويّتهما، وليس للهيئة التشريعيّة العاديّة دور فيما يرتبط بالدستور (مثل بوليفيا وأوغندا)؛
- هناك هيئتان منفصلتان تماماً، بدون أي تداخل (أو أي تداخل كبير) في عضويّتهما، وللهيئة التشريعيّة العاديّة دور بالفعل في ما يرتبط بالدستور.

إذا كانت هناك هيئة تشريعيّة وجمعيّة دستوريّة، ولكل منهما دور في العمليّة الدستوريّة، فكيف توزع هذه الأدوار؟ قد يكون دور الهيئة التشريعيّة مقتصرًا على تشكيل الجمعيّة والأجهزة الأخرى المكلفة بمراجعة الدستور. ولكن قد تصوّر الهيئة التشريعيّة على أن تكون لها الكلمة الأخيرة (أو كلمة لاحقة). فالدستور الذي يعتمد من قبل الجمعيّة قد تلزم إحالته على الهيئة التشريعيّة لموافقة إضافية عليه كما حدث في كينيا عام [٢٠٠٥]. وهذا ترتيب غير مرضٍ: إذا كانت الجمعيّة شموليّة فمن الغريب إذن أن يحال منتجها إلى الهيئة التشريعيّة الأقلّ شموليّة. وإذا كان أعضاء البرلمان هم أيضاً أعضاء الجمعيّة - كما في كينيا - فقد يميلون إلى عدم المشاركة في تلك الهيئة، لأنهم سيحظون بفرصة اتّخاذ قرار في شأن الدستور في ما بعد، داخل الهيئة التشريعيّة.

وإذا عملت هيئة واحدة عمل الهيئة التشريعيّة والجمعيّة الدستوريّة كليهما، فكيف يحدّد الفارق بينهما، إن وجد؟ في سيلان (سريلانكا الآن) انعقدت الجمعيّة التأسيسية بدون الصولجان، وهو رمز السلطة الملكيّة (الحكوميّة). وكان من الممكن أن تنعقد الهيئتان في مكانين منفصلين، ولكن كان يمكن ذلك أن يخلق مشاكل تعبويّة في حال ضرورة الانعقاد في اليوم نفسه. وفي هذه الحالة يمكن أن يرأس شخصان مختلفان، وقد تتسم جلسة كل منهما بشكليّاتها الخاصّة بها، صلوات منفصلة على سبيل المثال. كما يمكن أن تكون قواعد الإجراءات مختلفة بعض الشيء - ولكنّه يكون من الصعب جعلها مختلفة بشكل كبير للقيام بأنواع مماثلة من النشاط. فهناك سبب وجيه لوجود قواعد أكثر صرامة بالنسبة إلى النصاب القانوني للهيئة وضع الدستور.



## الإطار ٣٦. دور البرلمان فيه وضع الدستور بطريقة غير تداولية

قد تكون للبرلمان، أو قد يعطي نفسه، وظائف في ما يتصل بعملية وضع الدستور بخلاف مناقشة مضمونه. فقد يكون هو المصدر للقوانين المنشئة للعملية، كما قد يكون له دور في تعيين أعضاء المفوضية الدستورية، وقد يكون من الواجب عليه التصويت على الموارد اللازمة للعملية. إضافة إلى ذلك، قد يصّر على مراقبة العملية، وإن لم يستطع السيطرة عليها. في كينيا من عام ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٤ و مرة أخرى من عام ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٠، أنشأت الهيئة التشريعية لجنة مختارة قامت بهذه الأدوار، وكانت اللجنة مهمة في حالة ضرورة تمرير تعديلات في التشريع الحاكم، وكان تكوينها انعكاسًا للتكوين الحزبي للبرلمان. وفي ٢٠٠٨-٢٠١٠ كلفت اللجنة أيضًا بمهام محددة بحكم القانون (بما فيها أدوار في صنع القرارات بشأن المحتوى). والعملية الصومالية التي بدأت في عام ٢٠٠٩ قلدت هذا النموذج ولكن دور لجنتها البرلمانية لم يكن واضحًا.

### الحجج المؤيدة والمعارضة للفصل بين الهيئة التشريعية والجمعية الدستورية

يمكن أن ينظر إلى الجمعية التأسيسية باعتبارها تمثل سيادة الشعب. ويمكن النظر أيضًا إليها كطريقة لإنهاء الاستمرارية القانونية، أو قطع الصلة بالماضي الأوتوقراطي، أو وضع دستور يكون «شعبيا» حقيقيا، أو نابعا من الثقافات المحلية، بدلا من أن يكون مدينا في شرعيته لتاريخه الاستعماري (كما في بابوا غينيا الجديدة [١٩٧٥]). ولقد قيل إنه من الأفضل أن تكون هناك جمعية تأسيسية، تختلف إلى حد ما عن الهيئة التشريعية العادية، لوضع الدستور تحديداً. ذلك لأنها ليست هيئة وضع قوانين عادية وليست لديها المصلحة الذاتية في الوثيقة التي سيتم إعدادها؛ إذ ينبغي «الأ تعمل بمثابة القاضي الذي يحكم في قضيته هو». هذا مع العلم بأن هذه الفائدة سوف تختفي إذا حوّلت الجمعية التأسيسية نفسها إلى هيئة تشريعية بمقتضى الدستور الجديد (كما في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢])، على سبيل المثال). وعندما تنعدم الثقة إلى درجة كبيرة جداً بين السياسيين والأحزاب قد يكون لهيئة دستورية منفصلة تأييد شعبي أكبر (ولهذا السبب قد لا يكون السياسيون مستعدين لمسايرة مثل هذا الترتيب).

## الإطار ٣٧. جنوب إفريقيا: دوران لهيئة واحدة

وفقاً للدستور المؤقت، أجريت انتخابات لبرلمان كان أيضًا هيئة وضع الدستور الرئيسية. وقد كانت تلك الانتخابات من المعالم المهمة؛ فكانت أول مرة يصوّت فيها معظم المواطنين، وكان من المستحيل إنشاء هيئة منفصلة وأكثر شرعية للتعامل مع الدستور.

كان لهذا مزايا أخرى، إذ أصبح في إمكان جميع أعضاء البرلمان المنتخبين حديثاً المشاركة في عملية وضع الدستور. وقد اشتمل الأمر على وجود أمانة واحدة فقط، ولم يتطلب سوى مبنى واحد. وقد لوحظ أنه على الرغم من أن «المؤتمر الوطني الإفريقي» كان هو الحزب السائد، إلا أن «السلطة التنفيذية لم تسيطر على العملية كما كان من الممكن أن تفعل في برلمان عادي».

ما الحجج المعارضة لفصل الهيئة التشريعيّة عن الجمعيّة التأسيسيّة؟ إن الوقف والتكلفة من الأمور المهمّة؛ فمن شبه المؤكّد أن جمعيّة خاصّة ستستغرق وقتاً أطول من عمليّة ما تنطوي على مفوضيّة من الخبراء، وربّما أطول من مراجعة تشريعيّة عاديّة (رغم أن هذه يمكن أيضاً أن تكون بطيئة). ومن شبه المؤكّد أيضاً أنّها ستكون أكثر تكلفة من مقارنة بحالة تولّي البرلمان هذا الدور.

من منظور المجموعات المهمّة تعتبر استحالة التنبؤ بنتائج الجمعيّة الخاصّة أحد مساوئ استخدامها. فالأشخاص الذين يكرسون أنفسهم لعمليّة وضع دستور سيفضلون أن تكون لديهم القدرة على التنبؤ بالنتيجة، من ناحية الدستور الذي سينتجونه. وبالتالي فكلّما كان تكوين الجمعيّة أكثر «شعبيّة» كانت أقلّ قدرة على التنبؤ. وقد يحاول مصمّمو الجمعيّة جعلها أكثر تنبئيّة - بجلب أعضاء عن طريق أحزاب سياسيّة وتحديد إمكانات التصويت للأعضاء، ومن خلال الهياكل والقواعد الداخليّة للجمعيّة التأسيسيّة. وبالطبع فإن نتائج مثل هذه الجهود لا يمكن ضمانها، حتى أن النظام الحزبي قد ينهار؛ ففي المؤتمر الدستوريّ الوطنيّ الكيني ثبتت استحالة سيطرة الأحزاب على أعضائها عندما طغت عليها الاعتبارات العرقيّة.

وهناك جمعيّات تأسيسيّة مختلفة تجاوزت ولاياتها. فقد كتب جون إلستر:

لقد تجاهل واضعو الدستور [الأميركيون] تعليمات موجهة لهم من الكونغرس القاري حول ثلاث نقاط حاسمة عندما قرّروا كتابة دستور جديد تمامًا، السعي للحصول على التصديق من قبل مؤتمرات الولايات بدلاً من الهيئات التشريعيّة لهذه الولايات، وإلزام التصديق من قبل تسع ولايات بدلاً من الإجماع. وفي فرنسا قرّرت الجمعيّة التأسيسيّة تجاهل تعليمات ناخبها في ما يتعلّق بكل من إجراءات التصويت وحق الفيتو (النقض) الممنوح للملك. وفي ألمانيا نجحت الجمعيّة التأسيسيّة أخيراً في إصرارها على التصديق من قبل الهيئات التشريعيّة للولايات بدلاً من الاستفتاء الشعبي. كما استطاع واضعو الدستور الألمان مقاومة بعض - إن لم يكن كل - تعليمات إزالة المركزيّة التي كان الحلفاء قد أعطوها لهم (إلستر ١٩٩٥: ٣٧٥).

وقد كانت الهيئات في بعض العمليّات هيئات مهجنة، بمعنى أن المشرعين كانوا أعضاء في الجمعيّة الدستوريّة، لكن كان هناك أعضاء كثيرون آخرون. وهذا قد يبدو أنّه تسوية معقولة، ولكنّه يأتي بمشاكله الخاصّة. فإذا كان البرلمانيّون كثيرين فقد يستحيل لكلتا الهيئتين الانعقاد في نفس الوقت، الأمر الذي قد يؤخر عمليّة وضع الدستور. كما قد يكون لديهم تأثير أكبر مما توحى به أعدادهم، مما يزيد من خطر استخدام مثل هذا التأثير لمصالحهم الشخصيّة.

### الوضع القانوني للجمعيّات

في الأوقات الثوريّة أو الانتقاليّة، يمكن أن تكون «قانونيّة» الجمعيّات المنعقدة وفقاً للقواعد المنصوص عليها في دستور سابق مشكوكا فيها. فقد جادل معلّقون أميركيّون حول عدم قانونيّة أعمال المؤتمر السنوي، وبالتالي عكست تأسيس نظام قانوني جديد. أمّا الجمعيّة التأسيسيّة الفرنسيّة فقد أنشئت لجمع إيرادات للملك الفرنسي،

ولكن مع انهيار النظام القائم حوّلت نفسها إلى هيئة وضع دستور. وحتى في هذه الحالة - الثوريّة - تم انعقاد الهيئة نفسها بوساطة السلطة القائمة. وفي بعض مواقف الأزمات الدستوريّة - أو الفراغ الدستوري - كانت تنشأ جمعيات دستوريّة بفعل قوَى خارجيّة، سواء في شكل قوى احتلال، مثل البلدان المنتصرة المحتلة مثل ألمانيا (الغربيّة) بعد الحرب العالميّة الثانية، أو الأمم المتّحدة في كمبوديا [١٩٩٣]، أو الولايات المتّحدة في العراق [٢٠٠٥]. وفي فانواتو [١٩٨٠] شكّل أعضاء الأحزاب المحليّة المختلفة جمعيّة تأسيسيّة خاصّة بهم، بدون أي إطار قانونيّ رسمي، وباشرت وضع دستور. وقد قبلتها القوى الاستعماريّة (فرنسا وبريطانيا) وأصبحت قانوناً به.

وكما سبق وذكرنا فقد أراد مواطنو جنوب إفريقيا الاحتفاظ بالاستمراريّة القانونيّة، ولذا وضع دستور ١٩٩٣ المرحليّ والدستور النهائيّ بموجب إجراءات البرلمانات في ذلك الحين ووفقاً لها.

وقد أنشئت جمعيات أخرى في أوقات أقرب إلى «المعتادة»، وتم تشكيلها بوساطة سلطات قائمة لغرض محدّد، هو وضع دستور. وهذا مع العلم بأن تلك السلطات ربّما كانت السلطة التشريعيّة العاديّة (كما في كينيا أو آخر التسعينات من القرن العشرين) أو سلطات عسكريّة (كما في نيجيريا في ١٩٧٧ و١٩٨٨). وفي تلك الظروف ربّما كان من الأسهل تصميم عمليّة للجمعيّة وهيكلتها، ولكن من النادر أن تتشكّل جمعيّة تأسيسيّة دون ضغوط هائلة من القوى المتنافسة، حتى وإن لم تكن تلك القوى في حالة حرب. وفي واقع الأمر وفي ظروف وضع الدساتير الأقلّ توتّراً لعل وجود جمعيّة دستوريّة خاصّة هو طريقة أقلّ شيوعاً لوضع دستور. ومن بين الدساتير التي وضعت أو عدلت في الأوقات الحديثة في ظروف غير متزامنة هي تلك الخاصّة بفرنلندا والسويد وسويسرا حيث تمت التغييرات من قبل البرلمان العادي. وهذا قد يعكس أيضاً تقاليد وطنيّة، رغم أن أقاليم سويسرا فرادي تستخدم أحياناً جمعيات تأسيسيّة لوضع دساتيرها الإقليميّة.

## التصميم

لقد كتب هذا الكتاب لمن لديهم فرصة للتخطيط، وهناك بعض الدروس من الماضي يمكن الاستفادة منها. فعلى أقلّ تقدير قد يكون مفيداً أن توجد قائمة مراجعة للجوانب الخاصّة بتصميم الجمعيات. ومن بين الأهداف الرئيسيّة لأية جمعيّة دستوريّة رشيدة ما يلي:

- الشرعيّة في عيون الجمهور؛
- هيئة تعمل على أساس تصوّراتها للمصلحة العامّة وليس مصلحتها الذاتيّة (مصلحة أعضائها كأفراد، أو نفسها كمؤسسة، أو الأحزاب أو المجموعات التي يأتي منها الأعضاء، أو التي يمثلونها)؛
- هيئة تتمتع بالكفاءة اللازمة (بما فيها إمكان الوصول إلى المساعدة التقنيّة اللازمة).

ومن منظور الحرص على صفاء الأسلوب فإن «الجمعيّة التأسيسيّة» الصحيحة، باعتبارها تجسيداً لسيادة الشعب، يجب أن تتمتع بكل الصلاحيّة لوضع الدستور، مع احتمال أن تكون هنا لمتطلب إجراء استفتاء. وفي الواقع فقد فعلت جمعيات كثيرة ما هو أقلّ من ذلك بكثير، وعلى نطاق الوظائف من الأوسع إلى الأضيق تتضمن الجمعيات الماضية تلك الواردة في الجدول ٨.

ولا توجد مجموعة نمطية واحدة للمهام، ولكن هناك اعتبارات قليلة يمكن أن تكون مفيدة عند التخطيط لتلك المهام.

وفيما يخص «التربية المدنية» (انظر القسم ٢.٢.٢) قد تحتاج الجمعية التأسيسية نفسها إلى معرفة طبيعة مهمتها، وقد لا تكون مجهزة بالشكل الجيد والكافي لتثقيف الجمهور، وبالإضافة إلى ذلك فإن نوع الدعم البشري والتعبوي وغيره من أشكال الدعم الذي سيكون متوافراً للجمعية الدستورية قد لا يكون كافياً للمهمة، ولكن في جنوب إفريقيا تولت الجمعية هذا الدور بفاعلية حيث طلبت من إدارتها توظيف فريق من معلمي التربية المدنية وتدريبهم.

وسواء كانت الهيئة التي ينبغي أن تقوم بإعداد مشروع الدستور هي مفوضية منفصلة أو أية هيئة أخرى، فهي مسألة محل مناقشات كثيرة، ويمكن الرد بأن سيادة الشعب يعبر عنها بشكل أفضل بقيام الجمعية الدستورية نفسها بأداء هاتين العمليتين كليهما، وذلك لأن الوثيقة التي يتم إعدادها في المرحلة الأولى من شبه المؤكد أنها ستفرض بعض القيود على محتويات الوثيقة النهائية. فإذا أخذت المسودة الأولى من الوثيقة الرأي العام في حسابها، ثم قامت بعد ذلك جمعية دستورية بمراجعة الوثيقة، ستكون نظرياً ناتجاً لعمليتين مختلفتين اختلافاً كبيراً لتأكيد المشاعر العامة (وإذا حصل وطرح للاستفتاء بعد ذلك ستكون ناتجاً لعملية ثالثة أيضاً). وإذا تم إعداد المشروع الأول قبل انعقاد الجمعية الدستورية ففي هذه الحالة يجب توجيه السؤال: متى ستبدأ «المفاوضة السياسية»؟ هل ستبدأ مع مفوضية الصياغة؟ أم هل تؤول حتى قيام الجمعية الدستورية؟ وفي هذه الحالة أعلننا ستم أم من وراء الكواليس؟

## الجدول ٨: وظائف الجمعيات الدستورية

الوظائف	البلدان
الموافقة على المشروع مع قليل من النقاش، تطلب بعد ذلك إجراء لاحق وهو الاعتماد	أفغانستان [٢٠٠٤]
إجراء العملية بكاملها أو مراقبتها والتي صمّمها آخرون من المشروع حتى الإصدار	كمبوديا [١٩٩٣]؛ تيمور-ليشتي [٢٠٠٢]
مناقشة شاملة حول المشروع القائم، مع إمكان تغييره؛ واتخاذ إجراء لاحق وهو الاعتماد من قبل هيئة أخرى	نيجيريا [١٩٧٩، ١٩٩٩]؛ كينيا [٢٠٠٥]
مناقشة شاملة حول المشروع القائم، مع الاحتياج إلى أغلبية عظمى لتعديل المشروع؛ واتخاذ إجراء لاحق وهو الاعتماد من قبل هيئة أخرى	أوغندا [١٩٩٥]
إعداد مشروع؛ ثم مناقشة كاملة؛ ثم اتخاذ إجراء لاحق وهو الاعتماد أو الإصدار	الولايات المتحدة [١٧٨٧]؛ الهند [١٩٥٠]؛ بوليفيا [٢٠٠٩]
تصميم العملية كلها (بخلاف تشكيل الجمعية التأسيسية وعملية الاعتماد) والقيام بها من المشاورات العامة (إن وجدت) إلى المشروع حتى الإصدار	فانواتو [١٩٨٠]؛ ناميبيا [١٩٩٠]؛ نيبال [عملية جارية]

وإذا لم تكن هناك هيئة أخرى، قد يتطلب الأمر تكليف الجمعية بمسؤولية المشاورة العامة، وتزويدها بالموظفين اللزيمين. ولكن ربما تكون هذه مهمة لا يمكن أن تقوم بها جمعية غير مجهزة تجهيزاً جيداً، إذا كانت المهمة تتطلب خبرات خاصة، بما في ذلك على سبيل المثال مبرمجي حواسيب وعاملي إدخال البيانات. (انظر القسم ٤.٣.٢ عن احتياجات العمليّة للأفراد العاملين). وعلى وجه التحديد إذا كانت الجمعية هي أيضاً البرلمان، أو البرلمانين هم أيضاً أعضاء في الجمعية، قد لا يكون مرغوباً في عقدهم اجتماعات للمشاورات العامة. قد تتعلّق بعض القضايا التي يريد الجمهور طرحها بكفاءة المشرعين أو التزامهم بصفة عامة، أو حتى الأعضاء أنفسهم في الاجتماعات، ومن الطبيعي أن يشعر الجمهور بالحرَج أو التردد في الكلام بحريّة.

## الحجم

تميل الجمعيات الدستورية إلى أن تكون كبيرة الحجم، وبشكل أكبر من اللازم في كثير من الأحيان، رغم أن هناك تفاوتاً كبيراً في أحجامها (انظر الجدول ٩). وإذا كان عدم الرضا عن البرلمان هو أحد الأسباب لوجود جمعية تأسيسية، فكثيراً ما يكون هناك شعور بأن تمثيل الشعب كله يتطلب هيئة أكبر. وإذا كان البرلمانين - كما حدث في كينيا - هم أعضاء في الجمعية، فيجب أن تكون الجمعية أكبر حجماً، وقد تقرّر أن الأعضاء من غير البرلمانين يجب أن يزيد عددهم على أعضاء البرلمان. ومن الناحية الواقعية إذا كان لشريحة من المجتمع ممثل واحد فقد تشعر ببعض الإحساس بالرضا، ولكن من غير المحتمل أنها ستكون قادرة على التأثير في صنع القرار على الأقلّ بحسب قوتها التصويتية (إلا في حالة وصول التصويت بالثلثين إلى حافة السكين، أو إذا لزم الإجماع عند نقطة ما). لكنّ هناك دوراً آخر غير التصويت، ألا وهو التعبير عن القضايا التي تهم أطراف المجتمع المختلفة.

ولا شك أن الهيئات الكبيرة تصعب السيطرة عليها، ويكون اتخاذ القرارات من الضروريّ فيها صعباً، حتى في اللجان نفسها، لأنها ستكون كبيرة أيضاً، ما لم يوجد العديد منها (في هذه الحالة سيكون تزويدها بالسكرتارية وغيرها من المساعدة، وكذلك يعد رصد ما تفعله هذه اللجان، أمراً صعباً). فمع الهيئات الكبيرة يزيد خطر انهماك الأعضاء في إلقاء الخطابات البلاغية، بدلاً من تقديم مساهمات موضوعية.

وستكون مسألة الحجم مشكلة أقلّ إذا ما كانت وظيفة الجمعية التأسيسية الرئيسية هي إقرار وثيقة تم إعدادها في مكان آخر (مثل المجلس الدستوريّ [لويجا جيرغا] الأفغاني)؛ فلن تكون الهيئة مجبرة على فهم الوثيقة بدرجة كبيرة من التفصيل. ويتوقع من معظم الجمعيات الدستورية أن تناقش القضايا بالتفصيل، وحتى تلك التي لا يتوقع منها ذلك فقد تصرّ على أن تفعله على أية حال.

## العضوية

إن أحد المعضلات في بناء أية هيئة وضع دستور هو كيفية التوازن الموازنة بين رغبات الشعب والرغبات الخاصة بالطبقات السياسية، وتحديد الأحزاب السياسية. بعد فترات النزاع أو في أثنائها، ومن الجائز حقيقة ألا تمثل الأحزاب المواطنين، ومن الممكن أن يكون دور الأحزاب هو السيطرة عليها أثناء مناقشة القضايا الرئيسية عند وضع الدستور، لأن للأحزاب السياسية مصالح كأحزاب، وللسياسيين مصالح كذلك.

من ناحية أخرى، هناك خطر بأن الدستور الذي يتم اعتماده دون قبوله من قبل السياسيين، أو حتى الأحزاب المنظمة، لن يعمل بنجاح. فإن وجود علاقة عمل جيّدة بين السياسيين والمواطنين هو أمر أساسي. وستكون الوثيقة في غالب الأمر نتائجًا لتنازلات أو تسوياتٍ بين هاتين المجموعتين، وكذلك بين المجموعات الأخرى في المجتمع.

وإذا كانت الهيئة التشريعية هي هيئة وضع الدستور، ستكون مشكلةً وفقًا للإجراءات المعتادة (لكن في حال تكلفتها بالنظر في وضع الدستور، قد تكون نتائج الانتخابات مختلفة قليلًا عن تلك المرتبطة بالانتخابات العادية). وإذا كانت جمعية وضع الدستور منفصلة بدرجة كبيرة عن البرلمان فقد يبدو من غير المجدي استخدام وسيلة الانتخاب العادية والسماح للأحزاب بشن حملاتها الانتخابية بالطريقة المعتادة، وفي الغالب سيكون تكوين الجمعية إلى حد كبير صورة مطابقة لتكوين البرلمان. ولكن من الممكن أن يكون هناك أشخاص مختلفون يرغبون في ترشيح أنفسهم في الانتخابات.

يبين الجدول ٩ تكوين الجمعيات الدستورية المختلفة.

ويتضح منه أن بعض الجمعيات قد صممت لتمثيل المواطنين، أحيانًا على حساب السياسيين التقليديين (الذين قد يكونون منشغلين بالعمل التشريعي العادي في هيئة منفصلة)، ونشير هنا إلى أن كلمة «الشعب» أو «المواطنين» تشمل، بل وتؤكد في كثير من الأحيان دور هؤلاء الذين تم تهميشهم في الماضي؛ فقد تكون مطالبهم هي الأساس بعينه لعملية الجمعية، كما في بوليفيا ونيبال. ولكن إحدى المشكلات في مثل هذا الأساس أنه قد يؤدي إلى ظهور مجموعات جديدة مطالبة بمكانها في الجمعية. وقد كان هذا هو الوضع في نيبال حيث اقتضى الأمر تعديل الدستور المرحلي لجعل العضوية أكثر شمولًا، وفي المقابل أصبحت عملية الاختيار أكثر تعقيدًا.

### انتخاب الأعضاء واختيارهم

يمكن اختيار أعضاء الجمعية (بخلاف المشرعين العاديين) عن طريق الآتي:

- الانتخاب المباشر من قبل الشعب؛
- الانتخاب غير المباشر من قبل الهيئات السياسية القائمة، مثل المجالس الحكومية المحلية؛
- الانتخاب أو الاختيار من قبل هيئات ليست بالضرورة نشطة سياسيًا بطبيعتها، ولا تختار في العادة ممثلين في هيئة تشريعية، (مثل: المجتمع المدني، أو الأحزاب، بخلاف ما يتم في نظام القوائم الحزبية، أو السلطات الفردية مثل سلطة الملك)؛
- الترشيح من قبل رئيس الجمعية، أو أي شخص آخر، أو هيئة أخرى، لأسباب مرتبطة بتكوين الهيئة وخبرتها أو لإصلاح بعض أوجه القصور في تمثيلها.

وتتضمن الحجج المؤيدة للانتخاب المباشر والمعارضة له ما يلي:

المؤيدة:

- كونها طريقة ديمقراطية؛
- يمكن أن تؤدي إلى تمثيل عادل؛
- في الغالب سيكون مقبولاً لدى المواطنين.

المعارضة:

- ارتفاع الكلفة واستهلاك الوقت؛
- إذا كان النظام الانتخابي مختلفاً (وقد تكون هذه إحدى القضايا التي يجب أن تقرر عند مناقشة الدستور الجديد)، فمن الممكن ألا تمثل الجمعية؛

## الجدول ٩: تكوين الجمعيات الاستورية

البلد والهيئة	التكوين	عدد سكان البلد	حجم الجمعية	عدد النساء
بوليفيا [٢٠٠٩] جمعية تأسيسية	منتخبة بشكل مباشر	٩ ملايين	٢٥٥	٣٥٪
بوغانفيل [٢٠٠٤] جمعية تأسيسية	أعضاء الهيئتين الحكوميتين القائميتين، ٣٦ في الحكومة الإقليمية البوغانفيلية المؤقتة وحوالي ١٠٠ في الكونغرس الشعبي لبوغانفيل	١٨٥,٠٠٠	١٣٦	٨
إكوادور [١٩٩٨] جمعية تأسيسية	أعضاء منتخبون بشكل مباشر	١٢ مليوناً	٩٠	٢٨,٥٪
إكوادور [٢٠٠٨] جمعية تأسيسية	نظام مختلط من بعض الأعضاء الممثلين للأقاليم (١٠٠) وبعض المواطنين خارج البلاد (٦) وأيضاً قوائم حزبية (٢٤)	١٢,٧ مليوناً	١٣٠	٣٤٪
إريتريا [١٩٩٧] جمعية تأسيسية	١٠٥ أعضاء من الهيئة التشريعية؛ والبقية منتخبة بوساطة جمعيات إقليمية أو مختارة من ممثلين لإرتريين في الخارج	٣,٢ ملايين	٥٢٧	٣٠٪ حصة نسبية
فرنسا [١٧٨٩] جمعية تأسيسية	٢٩١ نائباً من رجال الدين، ٢٧٠ من النبلاء، و٥٨٤ من الولاية الثالثة (الشعب)	٢٨ مليوناً	١,١٤٥	٠
ألمانيا [١٩٤٩] مجلس برلماني	منتخبون بشكل غير مباشر حيث (انتخبت بعض الهيئات التشريعية للولايات بعض أعضائها)	٥٠ مليوناً	٦٥	حوالي ٤
الهند [١٩٥٠] جمعية تأسيسية	منتخبون أساساً من قبل هيئات تشريعية إقليمية	٣٤٥ مليوناً	حوالي ٣٠٠	حوالي ١٥
كينيا [٢٠٠٥] مؤتمر دستوري وطني	جميع أعضاء البرلمان (٢٢٢)، و٣ منتخبون من قبل كل مجلس منطقة؛ (ليس أكثر من عضو مجلس واحد، وعلى الأقل امرأة واحدة)؛ ١٣٦ مختارون بوساطة المجتمع المدني؛ عضو واحد من كل حزب مسجل؛ ١٣ مرشحاً من قبل رئيس المؤتمر لتمثيل جوانب أخرى من المجتمع؛ وأعضاء المفوضية الدستورية (٢٩)	٣١ مليوناً	٦٢٩	حوالي ١٣٦
نيبال [عملية جارية] جمعية تأسيسية (جمعية دستورية باللغة النيبالية)	٢٤٠ عضواً منتخبين من قبل دوائر انتخابية جغرافية بنظام العضو الواحد الفائز بأكبر عدد من الأصوات (و٢ ممن انتخبوا كانا مرشحين غير حزبيين)؛ و٢٣٥ منتخبون بنظام القوائم الحزبية؛ و٢٦ مرشحون عن طريق التوافق الحزبي	٢٦ مليوناً	٦٠١	١٩٧
الولايات المتحدة [١٧٨٧] مؤتمر دستوري	منتخبون أو مختارون من قبل الولايات كل على حدة	٤ ملايين	٥٥	٠

## الإطار ٣٨. مشاركة الأعضاء النشطة

نظر أعضاء المفوضيّة الدستوريّة الكينيّة إلى مساهمات الفئات المختلفة من الأعضاء في المناظرة العامة. ومن الناحية الكميّة وجدوا أن أعضاء البرلمان قدموا مساهمة أصغر إلى حد ما مما تفترضه أعدادهم، بينما قدم أعضاء المفوضيّة، مُعدّو الدستور الذي شكل أساس المناقشة، إسهامات أكبر بكثير. فقد كانت نسبة أعضاء البرلمان الذين تحدثوا بأيّة كلمة ٦١ في المئة فقط، بينما كانت نسبة المتحدثين من المنظمات غير الحكوميّة ٩١ في المئة كما فعل ٨٩ في المئة من ممثلي المنظمات الدينيّة. أمّا المعنيون بتمثيل «المصالح الخاصة» فقد تحدّث ٤٦ في المئة منهم فقط. ومما لا شك فيه أن هذه الأرقام ربما تعكس عدم الإيمان من جانب أعضاء كثيرين في البرلمان بأن العمليّة ستؤدي إلى أيّة نتيجة. وكان الالتزام الأكبر من جانب المجتمع المدني وممثلي المناطق. وربما كان من الخطأ أن تشمل أعضاء مفوضيّة الصياغة في الجمعيّة التأسيسية - إذ لم يكن لهم حق التصويت، إنّما كان لبعضهم تأثير لا بأس به في اللجان المعنيّة بمواضيع معيّنّة.

- هيمنة بعض الأحزاب السياسيّة على الجمعيّة؛
- تردد بعض الأشخاص ذوي الكفاءة والنزاهة في ترشيح أنفسهم في الانتخابات (أو قد لا تقبلهم الأحزاب)؛
- شعور الأعضاء المنتخبين بضرورة التمسك بولايّتهم، ويكونون أقلّ استعداداً للتنازل عن مقاعدهم أو الوصول إلى تسوياتٍ.

ويتمّ تكوين كثير من الجمعيّات عن طريق توليفة من الوسائل:

لقد قيل إنّه بغض النظر عن ماهيّة النظام الانتخابي الاعتيادي، فإن التمثيل العريض للشعب في الجمعيّة الدستوريّة سيحقّق على نحو أفضل باستخدام نظام القوائم للتمثيل النسبي، مع وضع حد منخفض لضمان وجود الأحزاب الصغيرة. وفي بعض البلدان تم اعتماد نظام وطني لقوائم التمثيل النسبي (في جنوب إفريقيا على سبيل المثال)، أو نظام قوائم مع استخدام دوائر انتخابيّة أصغر (كما في ناميبيا). وكان النظام المعتمد للجمعيّة التأسيسية في نيبال خليطاً من دوائر انتخابيّة جغرافيّة أحاديّة الأعضاء (٢٤٠ عضواً) وقوائم حزبيّة (٢٣٥ عضواً). فلم تعتمد على النزعة الطبيعيّة لأن تكون أنظمة التمثيل النسبي أكثر شموليّة (لأن الناس لم يثقوا بأن الأحزاب السياسيّة ستكون شموليّة في اختيارها لمرشحيهم) ولكنّها فرضت متطلبات صارمة فيما يتعلّق بنوع الجنس والطبقة الاجتماعيّة والعرقية للقوائم والمقاعد. وفي بوليفيا لم يكن من الممكن أن يفوز حزب واحد بالضرورة بكل المقاعد الثلاثة من منطقة وإن كان قد فاز بعدد الأصوات الكافية لعمل ذلك: إذا كان هناك حزب آخر حاصل على ٥ في المئة أو أقلّ من الأصوات في المنطقة فله الحق في أخذ المقعد الثالث، وقد تم تصميمه بهذا الشكل لحماية الأحزاب الصغيرة، ولكن أنظمة التمثيل النسبي تعطي بالفعل قدرًا كبيرًا من القوّة للأحزاب السياسيّة.

لكنّ بعض الجمعيّات قد تضمّنّت أعضاء مختارين من قوائم لم تضعها الأحزاب. فعلى سبيل المثال، كان نصف القوائم لانتخابات الجمعيّة التأسيسية لجنيف - التي تأسست عام ٢٠٠٨ - قوائم حزبيّة، وكان النصف الآخر يمثل قوائم لأشخاص لهم مصالح خاصّة (مثل ملاك المنازل والنساء والأشخاص المتقاعدين)، بما فيها قائمة واحدة وضعها اتحاد



مكوّن من ٤٨٠ منظمة محليّة من كافّة الفئات). كما أنّه من الشائع في نظم قوائم التمثيل النسبي أنّها تنصّ على أن حزبًا ما سيكون له الحق في عدد ما من الأعضاء الذين ينتخبون كأعضاء في البرلمان إذا كان ذلك يحقق نسبة جدّيّة معيّنة من الأصوات المدلى بها - على الأقلّ ١، ٣، أو ٧ في المئة، على أن يكون الهدف هنا هو منع الأحزاب الهامشيّة، - أو المتطرفة - من الفوز بمقاعد. ولكنّ من الممكن أن يكون تحديد الحد الأدنى من الجمعيّة التأسيسية هدفًا إلى التشجيع على شمول نطاق كامل من المصالح الوطنيّة.

وقد يكون حق التصويت في جمعيّة أوسع مما يكون في الانتخابات البرلمانيّة. ففي إريتريا تم انتخاب بعض أعضاء الجمعيّة من قبل الإريتريين المقيمين في الخارج (رغم أن هناك بلدانًا أخرى رفضت مطالبات المغتربين بحق الانتخاب). وأعطى للأفغان الموجودين في مخيمات اللاجئين في بلدان أخرى أيضًا حق انتخاب المجلس الدستوريّ (لويبا جيرغا). أمّا في حالة بلد خارج من نزاع خطير فقد تكون هناك أعداد كبيرة من المنفيين، من الممكن أن توجد توترات بين المنفيين وبين المقيمين في البلد. ففي كينيا قرّرت محكمة أن للسجنى حق التصويت في الاستفتاء؛ وكانوا محظورين من انتخاب البرلمان. وقد توجد إمكانيّة مماثلة للتصويت على جمعيّة تأسيسية، اعتمادًا على نصوص الدستور القائم؛ وفي حالة عدم وجود دستور سيكون من الممكن إعطاء نظرة متوسّعة إلى حق التصويت.

لقد استخدمت عمليّة اختيار أخرى من نوع ما من قبل المجتمع المدنيّ في عدد من الجمعيّات التأسيسية، بما فيها أفغانستان [٢٠٠٤]، وكينيا [٢٠٠٥]. ولكن تكمن مخاطر في مثل هذا النظام، تشمل تلك المتعلقة بالتأثير المفرط أو النفوذ أو حتى الرشوة في «انتخابات الدوائر الصغيرة» مما يؤديّ إلى أنواع جديدة من التمثيل المشوه. ولكن إذا كان البديل أن تكون الانتخابات خاضعة لهيمنة أحزاب غير مُصلحة فإن هذا قد يشكل خطرًا غير مأمون العواقب، وفي أي نظام يكون المجتمع المدنيّ فيه مستجيبًا للمجتمع فقد لا تحدث تلك المخاطر أو تتحقّق.

ويمكن تصميم نظام يسمح بترشيح عدد صغير من الأعضاء لجلب ممثلين من المجموعات وشرائح المجتمع الممثلة تمثيلا ناقصًا أو الأفراد الذين ستساهم خبراتهم في إضافة الثقل إلى المداولات أو الشرعيّة للهيئة. ومن الممكن أن يتمّ مثل هذا الترشيح عن طريق رئيس الهيئة (كما في كينيا، حيث استخدم الرئيس صلاحيّته لتعيين بعض الأشخاص من قطاع الأعمال، بما فيه الإعلام). ولكن في بعض الحالات قد لا يكون الرئيس معرّفًا مقدّمًا، وقد يكون بالاتفاق فيما بين الأحزاب، كما حدث في نيبال، ولكنّ الأحزاب هناك عملت على تقويض الغرض المفهوم (وهو جلب الخبرات دون اعتبار للانتماء الحزبي) بتقاسم المقاعد المتاحة فيما بين الأحزاب الرئيسيّة وليس بالضرورة استعمالها لجلب الخبراء.

وهناك عدد قليل نسبيًا من البلدان التي تجعل الانتخاب واجبًا قانونيًا. وقد ذكر أنّه لا ينبغي تطبيقه على انتخابات الجمعيّة التأسيسية حتى في بلد اعتاد على ممارسة الإجماع. ولكن في ولاية نيوجيرسي الأميركيّة عام ١٩٦٦ صوّت ٣ في المئة فقط من الناخبين في انتخاب أعضاء الجمعيّة التأسيسية، الأمر الذي حط إلى درجة كبيرة من فكرة المشاركة الشعبيّة.

## الحملة الانتخابية

إذا كان التمويل العامّ عادة متوافرًا للحملات الانتخابية، فلا جدال بأنّه ينبغي أن يكون متوافرًا أيضًا لحملات انتخاب

الجمعية التأسيسية. ولكن قد يكون هناك كثير من المرشحين غير الحزبيين في مثل هذه الانتخابات. لقد اقترح بأنه ينبغي أن تكون هناك صحيفة معلومات ممولة بأموال عامة لتعريف الجمهور بكل المرشحين. وفي بعض البلدان يكون هناك حظر على التجمعات والحملات الحزبية المنفصلة، ويسمح فقط بالاجتماعات الانتخابية المشتركة الممولة بأموال عامة (مثل تنزانيا في فترة الدولة ذات الحزب الواحد). ولا شك أن مثل هذا المخطط يستحق الاعتبار في انتخابات الجمعيات الدستورية.

### الاتحادات أو البلدان الفيدرالية

الانتخابات غير المباشرة (التي تتم عادة بوساطة هيئة تشريعية ذات مستوى أدنى) ظاهرة شائعة في البلدان المتجهة نحو الفيدرالية، كما في الولايات المتحدة في وقت المؤتمر الدستوري، وإلى حد ما في الهند عام ١٩٤٦. وفي ما يلي أوجه القصور التي تعترى هذا النهج:

- قد تجعل الجمعية محل مساومة بين الوحدات وليست عملية للشعب؛
- قد تعني أن الجمعية تعكس تمامًا التشوهات الموجودة في تكوين الدولة الفيدرالية، وهي التشوهات بعينها التي تنطوي عليها النزاعات التي تشكل أساس المطالبة بدستور جديد.

هل ينبغي أن يكون التمثيل على أساس المساواة أم عدد السكان؟ يتطلب تحقيق المساواة وجود وحدات أصغر. فينبغي النظر إلى قضايا التمثيل في ضوء ترتيبات التصويت، من جملة أمور أخرى، وما عدد الأصوات المطلوب، للموافقة على طلب وما عدد المطلوب لوقفه؟

### مؤهلات الأعضاء

يمكن القول بأنه من أجل جعل الجمعية ممثلة بأكبر قدر ممكن فلا ينبغي أن يكون هناك أي شرط غير أن يكون الشخص مواطنًا، وربما ناخبًا مسجلًا. وقد تأخذ بعض البلدان في اعتبارها السماح للأشخاص الذين يشكلون الكيان الوطني في الغربة بأن يكونوا أعضاء في الجمعية، حتى وإن لم يكونوا مواطنين. فربما تركوا البلد ضد رغبتهم، أو تحت الإكراه أو بسبب عدم وجود الأمن والأمان، وربما لم يتخلوا عن طموحاتهم في الرجوع إليه.

وقطعًا يمكن أن يكون وجود عدد كبير من المرشحين محيرًا للناخبين. أمّا اشتراط وجود مستوى معين من التأييد فقد يقلل من هذه الأعداد. ففي نيجيريا عام ١٩٧٧ كان العدد اللازم عشرة. وفي نيبال عام ٢٠٠٧ كان الشرط الوحيد مقترحًا ومؤيدًا. ومن الأدوات الأخرى لتثبيط الترشيحات العابثة الإلزام بدفع ودیعة نقدية. ففي نيبال كان على الشخص المرشح لدائرة جغرافية أن يدفع ودیعة نقدية قيمتها ٣,٠٠٠ روبي (حوالي ٤٥ دولارًا أميركيًا) وعلى الحزب الذي يتقدم بقائمة التمثيل النسبي في الانتخابات أن يدفع ٢٠ ألف روبي (حوالي ٣٠٠ دولار أميركي).

## عضوية الخبراء

لقد رأي إستر أن الخبراء لا ينبغي أن يكونوا أعضاء لأن الدستور يجب أن يكون حصيلة المناقشة بين الممثلين عن الشعب، بدلاً من أن يكون شأنًا من شؤون الخبراء حيث قال: «سيميل المحامون إلى مقاومة الصياغات المختلفة تقنيًا والفامضة تعمدًا، والتي قد تكون ضرورية لتحقيق التوافق في الآراء» (إستر ١٩٩٥: ٣٩٥). ولكن للخبراء الحق نفسه كأبي مواطن آخر للترشح في الانتخابات، وقد ينتج من هذا الاستبعاد تشويه للخبرات. وقد قررت بعض البلدان تخصيص مقاعد محددة للأشخاص من ذوي الخبرات المعينة، بينما في بلدان كثيرة أخرى سيكون لبعض الأعضاء خبرات، مع بروز المحامين منهم في كثير من الأحيان. وفي الهند سعت الأحزاب السياسية إلى تضمين الجمعية التأسيسية بعض الخبراء الرياديين.

## الأشخاص غير الأعضاء بعلاقات خاصة

وفي كينيا [٢٠٠٥] سمح لمراقبين معينين بالحضور والتفاعل مع الأعضاء بصورة غير رسمية في أثناء الاستراحات، وهؤلاء جلبوا من قطاعات المجتمع المدني، وتم اختيارهم (من وسط الآلاف الذين تقدموا) بواسطة لجنة. وكان أحد المبادئ التي طبقت السماح بحضور المجموعات التي يحتمل أن تكون لديها مساهمات مهمة ولكنها لم تدرج في الجمعية. وقد سمح للمراقبين بحضور الجلسات العامة (كما كان الحال لأعضاء آخرين من عامة الشعب) وتم انتدابهم للجان ذات الصلة (بخلاف الأعضاء من عامة الشعب)، ولكن لم يسمح لهم بالكلام أو التصويت في أي منها. كما اعتمدت ثمان وعشرون منظمة، بما يعني أنه يسمح لهم بممارسة الضغط السياسي (اللوبي) على الأعضاء، وتوزيع الأدبيات، وعقد الاجتماعات استنادًا إلى الجمعية التأسيسية.

وفي سياقات أخرى أضيف أيضًا مراقبون حكوميون، ربّما كان هذا التصرف غير حكيم. وفي أفغانستان [٢٠٠٤] أضيف أعضاء المفوضية الدستورية - الذين قاموا بإعداد المشروع كمراقبين - إلى أعضاء مجلس الوزراء التقليديين ورؤساء المفوضيات الخاصة بالقضاء وحقوق الإنسان، على ألا يكون لهم حق التصويت أو التعبير عن أي رأي، ما لم يطرح عليهم سؤال من قبل أحد أعضاء مجلس لويًا جيريًا الدستوري.

## أجور الأعضاء

إذا كان أعضاء الجمعية الدستورية يشغلون بالفعل مناصب عامة مدفوعة الأجر، ربّما كمشرعين، فليس ثمة داع كبير لدفع المزيد من الأجور للقيام بأدوارهم في الجمعية التأسيسية. ولكن في بعض البلدان يكون المشرعون ماهرين في المطالبة ببدلات عن كل شيء يفعلونه. فالذين كانوا لا يتقاضون أي أجر، أو لا يتقاضون أجرًا كبيرًا، ستكون لهم مطالبة مشروعة بتقاضي أجر مقابل هذه الخدمة العامة. وفي الوضع المثالي لا يجب أن يحدّد أعضاء الجمعية التأسيسية أنفسهم الرواتب التي يتقاضونها، إذ قد يؤدي ذلك إلى تجاوزات تقوض مصداقية الجمعية.

## هيكلية الجمعية

يبدو من غير الضروري أن يكون هناك مجلس ثانٍ لجمعية مخصصة لوضع دستور، فالقصد منها تمثيل كل الشعب، وبإمكانها القيام بذلك في مجلس واحد. فمن الضروري تجنب أي نزاعات مع أية هيئة أخرى، فإن الغرض الوحيد الذي يمكن أن يحققه وجود مجلس ثانٍ هو الحيلولة دون قيام هيئة لا تخضع لأيّة قيود حقيقية بالشروط وتجاوز ولايتها. ولكي يتحقق ذلك سيقضي الأمر أن يكون للمجلس الثاني قدر كبير من الشرعية العامة، التي قد تتلاشى تحت ضغط الخلاف.

## اللجان

من الشائع أن يتم معظم العمل في لجان. وبالإضافة إلى اللجان المعنية بمناقشة قضايا موضوعية، من المحتمل أن يكون هناك بعض منها يتناول مسائل إدارية. مثل اللجان التي توجد كثيرًا في الهيئات التشريعية (المعنية بانضباط الأعضاء على سبيل المثال)، وقد يحتاج الأمر إلى لجان أخرى لأن الجمعية هي هيئة جديدة بدون هيكلية قائمة. فعلى سبيل المثال قد تكون هناك لجنة معنية برفاهة الأعضاء وإسكانهم ومواصلاتهم، الخ. وهذا مع العلم بأن الطبيعة الخاصة لعمل الجمعية قد يلزم وجود لجان خاصة مثل تلك المعنية بالتربية المدنية وجمع الآراء وتثقيف الأعضاء. وقد تضمنت اللجان الآتي:

- لجنة لبناء القدرات وإدارة الموارد، ولجنة لجمع الآراء وتنسيقها في عملية نيبال؛
- لجنة للموظفين والشؤون المالية، ولجنة معنية بأوراق اعتماد (الأعضاء)، ولجنة إسكان (معنية بالإسكان والمكتبة والمنشآت الأخرى)، ولجنة خاصة بمقصورة الصحفيين، ولجنة توجيهية، ولجنة خاصة بتنظيم الأعمال في الجمعية الهندية (لتخطيط مسار عمل الجمعية التأسيسية في المستقبل).

لكن، كيف يتم تكليف هذه اللجان بمهامها؟ في بعض الأحيان يكون من الممكن استخدام بنية الدستور القائم كنموذج، ولكن هذا يعيبه أن بنية ذلك الدستور قد تكون محدّدة من قبل تلك الخاصة بالقديم. وأحياناً تعكس هيكلية اللجان الاهتمامات الوطنية بشكل كبير، كما فعلت الجمعية التأسيسية البوليفية، التي تضمنت لجناً «للتعليم والتوافق بين الثقافات»، و«المواد الهيدروكربونية، والمعادن والتعدين»، و«الموارد المائية والطاقة»، و«التنمية المتكاملة لمنطقة الأمازون»، و«الكوكا».

وتم تقسيم الجمعية في جنوب إفريقيا إلى اللجان التالية:

- اللجنة ١—الدولة الديمقراطية (الديباجة، والمواطنة، والمساواة، وسيادة الدستور، والانتخابات، وحرية المعلومات، والمساءلة، والفصل بين السلطات)؛
- اللجنة ٢—الفصل بين السلطات، والإجراءات التشريعية، التعديل الدستوري، هيكلية الحكومة عند مستويات مختلفة، والهيئات التشريعية، والنظام الانتخابي، والزعماء التقليديين، والسلطة التنفيذية؛
- اللجنة ٣—العلاقات بين القطاعات المختلفة في الحكومة؛
- اللجنة ٤—الحقوق الأساسية؛
- اللجنة ٥—النظم القضائية والقانونية؛
- اللجنة ٦—الإدارة العامة، والمؤسسات المالية، والتحول، والأجهزة الأمنية.

وقد يكون من المفيد أن توضع المعايير التالية في الاعتبار:

- لا ينبغي أن تضم اللجنة أكثر من ثلاثين عضوًا إذا كان الغرض هو تحقيق فوائد الهيئة الأصغر؛
- بالرغم من اشتراط وجود الخبرة في اللجان، إلا أنه ليس عمليًا أن تكون للأعضاء حرية مطلقة في اختيار لجانهم بأنفسهم، إذ ستكون اللجان في هذه الحالة غير متساوية في الحجم. علاوة على ذلك من المهم في كثير من الأحيان وجود أشخاص من غير الخبراء في اللجان، بالإضافة إلى الخبراء؛ إذ إن هدف الجمعية الدستورية هو إعطاء الصوت للمواطنين وإشراكهم بدلاً من الخبراء فقط؛
- يجب أن تكون عضوية اللجان متوازنة من حيث نوع الجنس والعرق ومن نواحٍ أخرى، إن أمكن.

إذا كان البرلمان هو المسؤول عن العملية، فيجوز أن تكون هيكلية اللجان مختلفة. فعلى البرلمان القيام بوظائف أخرى كثيرة، وستوجد لجان أخرى، وبالتالي قد يقرّر البرلمان عدم تكليف جميع أعضائه في عملية وضع الدستور، ولكن يشكل لجنة واحدة لتتولى تلك المسؤولية، وقد تعمل تلك اللجنة أساسًا كمفوضية دستورية.

وفي زيمبابوي [عملية جارية] كلفت لجنة متخصصة برلمانية بدور إشرافي في عملية وضع الدستور، وقامت بتعيين سبع عشرة «لجنة معنية بموضوعات مختلفة» مكونة من مشرعين بنسبة ٣٠ في المئة، واختيار باقي الأعضاء من خارج البرلمان ويمثلون «أصحاب المصالح».

## المكان

قد يبدو من الطبيعي أن يكون المقرّ الرئيس للجمعية بعاصمة الدولة لأسباب رمزية، ولأنها أفضل المدن من حيث سهولة الوصول إليها في أغلب الأحوال. وقد تكون هناك أسباب وجيهة لاتخاذ مقرّ في مكان آخر منها:

- أن تكون بعيدة عن مقرّ السلطة التشريعية الوطنية؛
- أن تكون رمزا لقطع الصلة بالماضي؛
- تجنبًا للتأثر بالاضطرابات التي قد تكون مازالت ناشبة؛
- تجنبًا لإخضاع الجمعية التأسيسية لضغوط مفرطة من قبل مواطني ومنظماتها العاصمة (التي هي في الأصل مدينة قوية).

في الوقت نفسه قد تدعو عوامل مماثلة إلى عدم استخدام مدن أخرى. ففي بوليفيا انعقدت الجمعية التأسيسية في مدينة سوكري، وهي العاصمة القديمة في الفترة الاستعمارية، وليس في عاصمة الدولة الحالية حيث يوجد مقرّ البرلمان. ولكن أصبحت الجمعية التأسيسية إلى حد ما رهينة لمطالب شعب سوكري حول وضع المدينة الدستورية.

وقد يكون من الضروري أيضًا تحقيق التوازن بين حماية أمن الأعضاء، وضمان عدم قيام قوى الأمن بما يرهب الأعضاء.

وفي حال وجود الجمعية في مدينة الهيئة التشريعية سيكون من الأفضل لها ألا تنعقد في المكان نفسه. وربما لا يكون من السهل إيجاد مكان كبير بما يكفي لاستيعاب الجمعية، التي لا يلزمها قاعة للجلسات العامة فقط، وإنما أيضًا تلزمها غرف كثيرة للجان ول موظفي الإسناد والدعم وللمنشآت، وللمرافق العامة (في حال السماح بدخول

(الجمهور). ففي كينيا انعقدت الجمعية الكينية في قاعة كبيرة مصممة لحفلات الرقص الاستعراضي للسياح (وتم اختيارها بالمفاضلة بينها وبين قاعة المؤتمرات في وسط المدينة للتقليل من احتمالات هروب الوفود إلى مكاتبهم أو التسوق). ولكن لم يكن من السهل رؤية الوفود أو سماعها من مقاعد المتفرجين؛ وتم حل مشكلة نقص الغرف إلى حد ما باستخدام الخيام، ولكن هذا كان معناه أن سرية المداولات أصبحت مستحيلة. في نيبال كان استعمال مركز المؤتمرات يعني أن الرئيس سيجلس فوق مسرح، وكان المسرح هو الجزء الوحيد من القاعة الذي تمكن رؤيته من مقصورة الجمهور. وفي أفغانستان نصبت خيمة كبيرة.

## الدعم والمرافق

ستحتاج الجمعية التأسيسية إلى الآتي:

- هيئة تنظيم إداري تتطلب في الغالب أعضاء موظفين ذوي نطاق من المهارات أوسع مما يوجد في الأمانة التشريعية العادية (انظر القسم ٣.٣ حول تأسيس هذه الهيئة)؛
  - ترتيبات لوجستية للأعضاء (وقد تتضمن الإسكان غالبًا)؛
  - مرافق خاصة بها للطباعة، أو إمكان الوصول إلى مرافق جيدة في أماكن أخرى؛
  - وسائل الاتصالات (راديو، حواسيب، استوديو تليفزيوني، وما شابه)؛
  - مركبات أو - على الأقل - إمكان الحصول على مركبات إذا لزم السفر؛
  - ترتيبات أمنية.
- (للحصول على معلومات أكثر تعمقًا حول ما هو مطلوب، انظر القسم ٣.٢).

## المدة

قد يكون التنبؤ بالمدة التي ستستغرقها الجمعية التأسيسية لإكمال أعمالها صعبًا في بعض الأحيان، وخصوصًا إذا تولت الجمعية دور وضع الدستور بأكمله. وإذا كان قد تم تشكيلها لمناقشة مشروع قائم وكامل فيمكن في هذه الحالة أن يوجد جدول زمني واضح، ويختص بتحديد عمر الجمعية التأسيسية من أجل تحديد دورها.

ومن الواضح أن الحدود الزمنية تمنع المجموعات التي تتحلى بصبر أكبر (ولا باهتمام أكبر بالمصلحة الوطنية، فقد يكون اهتمامها بمنصبًا على المكاسب المادية) من الحصول على التميز. ومن ناحية أخرى فالجمعية المكونة جزئيًا من أشخاص غير معتادين على العمل التداولي من هذا النوع وقد يستغرقون بعض الوقت لفهم دورها والشعور بالارتياح له). وإذا تمت العملية بسرعة وعجلة أكثر من اللازم يمكن أن تعطي الغلبة للأعضاء الخبراء (ربما يكونو سياسيين محنكين).

## ماذا يحدث للجمعية فور الانتهاء من مهمتها

من المهم أن يكون القانون (إن وجد) واضحًا بالنسبة إلى ما يحدث عندما تنتهي الجمعية من مهمتها. ويمكن الإشارة هنا إلى أن دستور نيبال المرحلي غير واضح بعض الشيء حيث ذكر: «تكون مدة الجمعية التأسيسية سنتين اعتبارًا من تاريخ انعقادها الأول»، ولكن «اعتبارًا من يوم بدء العمل بالدستور الصادر بوساطة الجمعية التأسيسية» يجب أن تنتهي مهمتها.

من الجدير بالذكر هنا أن تحويل الجمعية الدستورية إلى هيئة تشريعية تحت الدستور الجديد قد لا يكون مرغوبًا فيه. فقد تكون الجمعية مختلفة كثيرًا في تكوينها عن هيئة تشريعية عادية، كما رأينا. ولكنه ليس من السهل منعه بالقانون القائم إذا كان التصور عن الجمعية وأن لها صلاحية تأسيسية كاملة، بمعنى آخر: إنها تخلق المشروعية الجديدة أو القانونية الجديدة التي تبطل القانون القائم.

### خلاصة

قد يحدّد السياق، وكذلك التقليد الوطني، في كثير من الأحيان الخيارات المدرجة أعلاه. فعلى مصممي العملية الاطلاع على نماذج البلدان الأخرى بعناية وحرص، والتعلم من جهود بلدهم وتجاربها الماضية.

## ٣.١.٣ المؤتمرات الوطنية

عادة ما تكون المؤتمرات الوطنية - التي تسمى أحيانًا بالاجتماعات الوطنية - هيئات كبيرة غير منتخبة مكونة من ممثلين مرشحين من قبل نطاق عريض من المصالح وتنشأ لمناقشة خيارات دستورية للمستقبل في أوضاع تحدّد ملامحها أزمة وطنية حادة في فترة الانتقال من نظم حكم سلطوية (ديكتاتورية حزب واحد أو عسكرية) إلى نظم حكم أكثر ديمقراطية. وقد تم إنشاؤها أساسًا في البلدان الناطقة بالفرنسية في إفريقيا من أواخر الثمانينات إلى أوائل التسعينات من القرن العشرين. وعادة ما تم إنشاؤها بشكل سريع استجابة لأزمة وكثيرًا ما أتاحت أول فرصة للنقاش العامّ الواسع النطاق حول القضايا التي تواجهها البلاد. وكانت فعاليتها بصفة عامة تبث على الهواء على شاشات التلفزيون أو الإذاعة.

وقد اشتملت معظم المؤتمرات الوطنية على ممثلين منتقنين من قبل مجموعات ذات مصالح مثل أحزاب سياسية معارضة ورابطات مدنية بالإضافة إلى ممثلي الحكومة. وكانت المؤتمرات الوطنية تميل إلى أن تكون أكبر بكثير من الجمعيات التأسيسية؛ فقد كان في المؤتمر الوطني في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ١٩٩١-١٩٩٢، أكثر من ثلاثة آلاف مشارك. وبالنسبة إلى مهام وضع الدستور التي قامت بها، استطاعت أقلية من المؤتمرات الوطنية تطوير نصّ دستوري واعتماده، بالطريقة التي تفعلها الجمعيات التأسيسية إلى حد كبير. ولكن الأكثر انتشارًا اشتمال أدوار وضع الدساتير الرئيسية على تطوير المبادئ والمقترحات التي صيغت في شكل نصّ دستوري من قبل هيئة تشريعية انتقالية منشأة بموجب المؤتمر الوطني. ولأن العديد من المؤتمرات الوطنية كثيرًا ما أعلنت عن نفسها جزئيًا بأنها صاحبة السيادة وأنها قد حلت محلّ السلطتين التنفيذية والتشريعية القائمتين، فقد كان للكثير منها أدوار موسّعة تجاوزت وضع الدستور.

من الممكن أن يكون تنظيم المؤتمر وإدارته أمرًا صعبًا نظرًا إلى الآثار المجتمعة لعوامل معينة مثل السرعة التي تم بها تأسيس المؤتمرات؛ ظهور تيارات معارضة لنظام الحكم القائم بسبب ضعفه عدم نظامه في حالات كثيرة؛ وحجمها الكبير؛ والجماعات الكثيرة الممثلة فيها.

### أصول المؤتمرات الوطنية

يمكن إيجاد أصول معظم المؤتمرات الوطنية في الأزمات الحادة سياسيًا وماليًا، بارتباط بعضها بانهيار البنوك؛ وعدم قدرة الدولة على دفع رواتب الموظفين الحكوميين؛ والإضرابات العامة؛ ووقوع تصادمات عنيفة بين النقابات

ومجموعات المعارضة وبين القوّات العسكريّة. وقد ساهمت جهود المجتمع الدوليّ في تفاقم مثل هذه الأزمات من منتصف الثمانينات من القرن العشرين، من أجل الإصلاح الهيكليّ للاقتصاد، ومن ١٩٨٨ إلى ١٩٨٩، من أجل الإصلاح السياسيّ. وكان حجم الأزمات يعني أن الحكومة لا تتمتع بأية شرعيّة أو تتمتع بالقليل منها فقط وبالتالي لم تكن قادرة على النهوض بالإصلاح من خلال المؤسّسات القائمة. وفضلا عن ذلك - وفي معظم الحالات - كانت الأحزاب السياسيّة إمّا محظورة لفترة طويلة أو ضعيفة للغاية، مما أدى إلى تقليل من الدعم لتأسيس هيئة تشريعيّة وطنيّة جديدة أو جمعيّة تأسيسيّة منتخبة كوسيلة للمضي قدما. فكانت هناك حاجة إلى وجود مؤسّسة أخرى تستطيع تمكين حكومة وطنيّة محدودة الشرعيّة من الانخراط مع مجموعة اشتمل من المصالح لم تكن قد تبلورت بعد في شكل حزب أو مجموعة معارضة مشروعة.

أشهر المؤتمرات الوطنيّة هي تلك التي عقدت في البلدان الأفريقيّة الناطقة بالفرنسيّة، كان أولها في بنين في شهر شباط/فبراير ١٩٩٠. وبعد ذلك عقدت في الغابون، وجمهورية الكونغو، ومالي، والنيجر، وتوغو، وجمهورية الكونغو الديمقراطيّة، ومدغشقر، وتشاد في الفترة من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٣.

### التأثيرات الفرنسيّة وغيرها

لقد كان اختيار المؤتمر الوطنيّ كمؤسّسة لوضع الدستور في هذا العدد الكبير من البلدان الأفريقيّة الناطقة باللغة الفرنسيّة متأثراً جزئياً بالصلات المستمرة بين تلك البلدان وفرنسا، التي كانت هي السلطة الاستعماريّة في كل الحالات، واستمرت في الحفاظ على روابط وثيقة في معظمها مع الدول الأفريقيّة التي كانت مستعمرة. لذلك فإن النظر إليّ للمؤتمر الوطنيّ المجلس العامّ الذي كان قد اجتمع في باريس عام ١٧٨٩ في ليلة الثورة الفرنسيّة كنموذج تم إبرازه عام ١٩٨٠ أثناء احتفالات الذكرى المئويّة الثانية للثورة الفرنسيّة التي تمت في فرنسا وحظيت بتغطية واسعة في أفريقيا الناطقة بالفرنسيّة. وكان تعليم النخب التي نظمت المؤتمرات الوطنيّة في فرنسا أو في المدارس الاستعماريّة الفرنسيّة أحد مظاهر التأكيد على أهميّة الثورة والمجلس العامّ.

ومن ناحية أخرى كانت هناك تأثيرات أخرى غير الصلات الفرنسيّة، حيث كانت هناك تجمعات كبيرة مشابهة في بعض النواحي للمؤتمرات الوطنيّة، وهذه كانت أيضاً جزءاً من عمليّات إصلاح سياسيّ تتطوّر في أجزاء أخرى من أفريقيا من أواخر الثمانينات من القرن العشرين في بلدان ليست ذات خلفيّة فرنسيّة، مثل إثيوبيا، وناميبيا، والصومال، وجنوب أفريقيا. وعلاوة على ذلك لم تؤسس كل البلدان الأفريقيّة الناطقة بالفرنسيّة مؤتمرات وطنيّة، رغم المطالبة الشديدة بها في أوائل التسعينات من مجموعات معارضة في بعض هذه البلدان، مثل: بوركينا فاسو، والكاميرون، وجمهورية إفريقيا الوسطى، وكوت ديفوار، وموريتانيا.

ومن الصحيح أيضاً أن المؤتمر الوطنيّ لم يكن فقط ظاهرة خاصّة بإفريقيا الناطقة بالفرنسيّة، فقد كان أول مؤتمر في أفريقيا في المستعمرة البرتغاليّة السابقة سان تومي وبرينسيبي، وعقد في كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٨٩ وشارك فيه حوالي ستمائة عضو من الحزب الحاكم وإن كان أدى دوراً محدوداً في وضع الدستور. (تقدّم بتوصيات للإصلاح السياسيّ إلى الحزب السياسيّ الحاكم). وبسبب أن الفرصة قد فتحت الباب لاستخدام مؤسّسة مثل المؤتمر الوطنيّ كنتيجة لتجارب إفريقيا الناطقة بالفرنسيّة في أوائل التسعينات، قامت بلدان ذات خلفيّات تاريخيّة وثقافيّة أخرى بتأسيس هيئات لها بعض خصائص المؤتمرات الوطنيّة. مثل: سيراليون [١٩٩١]، وروسيا [١٩٩٣]،



وإندونيسيا [عملية ١٩٩٩-٢٠٠٢ المؤدية إلى تعديلات)، ورواندا [٢٠٠٣] (بالرغم من أن معظم هذه المؤتمرات ربما كان من الأنسب اعتبارها كهيئات «مختلطة»، كما سناقش أدناه).

### بعض سمات المؤتمرات الوطنية ومشكلاتها

ينبغي لنا التعليق بإيجاز على بعض السمات المترابطة التي توجد بشكل شائع في المؤتمرات الوطنية، وتلك المرتبطة بالقضايا والمشاكل الناشئة عن تفعيلها. وهي تتعلق بالآتي:

- العمليات الخاصة باتخاذ القرارات الأولية حول تأسيس مثل هذه الهيئة؛
- الأدوار المختلفة والمهام التي تقوم بها، بصفة خاصة المهام المتعلقة بوضع الدستور؛
- الحجم الكبير، والتكوين بحسب تمثيل المصالح، والمدة القصيرة للمؤتمر، وبعض الصعوبات المرتبطة بتلك الخصائص وتحديداً:

- الصعوبات في عملها كمهيئات تداولية فعالة؛

- الصعوبات في الإدارة، بما فيها الترجمة؛

- القضايا المتعلقة برئاسة المؤتمرات الوطنية، وأهميتها وجود منظور تطوعي.

ويمكن النظر إلى هذه القضايا والسمات بسهولة، في ضوء خبرة المؤتمرات الوطنية التسعة التي عقدت في البلدان الإفريقية الناطقة بالفرنسية في الفترة ما بين ١٩٩٠ و١٩٩٣. ويرد في الجدول ١٠ أدناه تلخيص لبعض المعلومات الأساسية حول تلك المؤتمرات الوطنية.

وبالإضافة إلى ذلك، يلزم تقديم تعليقات مختصرة حول النتائج الدستورية لتلك المؤتمرات الوطنية نفسها.

### عمليات تأسيس المؤتمرات الوطنية

لقد كانت الحكومات السلطوية مستاءة حين اسرعت بتأسيس مؤتمرات وطنية، فقد أجبرتها الأزمات (في العادة) على القيام بذلك، مما يعني أنه نادراً ما كان هناك اتفاق مفضل يتم التفاوض عليه بين الحكومة ومجموعات المعارضة المفككة حول الأهداف والتكوين وتفعيل المؤتمر، وكانت نتيجة عدم وجود مثل هذه الاتفاقات أن جعلت عمل بعض المؤتمرات صعباً بشكل خاص، مع اتخاذ الحكومة والمجموعات المعارضة مواقف عدائية وعدم التعاون. فيما بينها ففي توغو، قام الجنود المؤيدون للرئيس بتطويق مكان المؤتمر في عدة مناسبات، وتنفيذ أمر رئاسي يقتضي بتعليق فعالياته، وبعد ذلك احتجزوا أعضاء الهيئة التشريعية الانتقالية كرهائن.

وكانت الأعمال التحضيرية في العادة مقتصرة على تأسيس مفوضيات تحضيرية حدّدت المجموعات التي ستمثل. وبصفة عامة لم تؤد أي دور في اختيار ممثلين لمثل هذه المجموعات، بترك هذه المسألة للمجموعات لتقرر بنفسها وسائل الاختيار الخاصة بها. وقد كانت بنين حالة استثنائية، حيث تم تأسيس عملية مائدة مستديرة قبل عقد المؤتمر تفاوضت خلالها الحكومة مع زعماء المعارضة الرئيسيين على اتفاقات أساسية حول العملية، وبعض المبادئ الأولية التي كان على الدستور الذي سيطوره المؤتمر اتباعها. وفي العملية تم التوصل إلى

## الجدول ١٠: المؤتمرات الوطنيّة في البلدان الإفريقيّة الناطقة بالفرنسيّة ١٩٩٠-١٩٩٣

البلد	التواريخ/المدة	عدد المشاركين (بالتقريب)	الدور: إعداد مبادئ - أو مقترحات دستوريّة، مع تأسيس هيئة تشريعيّة انتقاليّة من قبل المؤتمر الوطني، لتطوير دستور جديد واعتماده	الدور: إعداد مشروع الدستور، واعتماده وهذا يتطلّب في العادة الموافقة من قبل هيئة تشريعيّة أو رئيس دولة أو استفتاء أو توليفة مما ذكر
بنين	١٠ أيار ١٩٩٠	٤٨٨	نعم	لا
الغابون	٣ أسابيع ١٩٩٠	٢,٠٠٠	نعم	لا
جمهورية الكونغو	٥ أشهر ١٩٩١	١,٢٠٢	نعم	لا
مالي	١٥ يوماً ١٩٩١	١,٨٠٠	نعم	نعم
النيجر	٤ أشهر ١٩٩١	١,٢٠٠	نعم	لا
توغو	٥٢ يوماً ١٩٩١	٩٦٢	نعم	لا
جمهورية الكونغو الديمقراطيّة	١٧ شهرًا ١٩٩١-١٩٩٢ (متقطعة)	+٣,٠٠٠	؟	؟
مدغشقر	١٠ أيار ١٩٩٢	١,٤٠٠	لا	نعم
تشاد	٣ أشهر ١٩٩٣	٨٣٠	نعم	لا

درجة من التفاهم بين الفاعلين الرئيسيّين في المؤتمر، وهو شيء ربّما ساهم في نجاح ذلك المؤتمر، مقارنةً بمعظم المؤتمرات الأخرى. (ويمكن الاطلاع على دراسة حالة لعمليّة وضع الدستور في بنين في الملحق أ.٢. وتناقش عمليّات الموائد المستديرة في القسم ٢.٢.٣).

### الأدوار والمهام

كانت المؤتمرات الوطنيّة هيئةً متعدّدة الأغراض. وفي ما يتعلّق بمهامّها بخصوص وضع الدساتير كان هناك اختلافان أساسيان: طوّرت معظم المؤتمرات بعض المقترحات حول المبادئ التوجيهيّة لنصّ الدستور الجديد، أو التوصيات في شأنه. ولأسباب أهمّها التحدّيات الزمنيّة، كانت في العادة تقوم بعد ذلك بتأسيس سلطة تشريعيّة وسلطة تنفيذيّة انتقاليّة (وتطّيح في نفس الوقت بالسلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة القائميتين) وإعطاء السلطة التشريعيّة الانتقاليّة مهمّة تطوير المبادئ التوجيهيّة أو التوصيات الخاصّة بالدستور الجديد. (من الناحية العمليّة قامت الهيئات التشريعيّة الانتقاليّة بإسناد ذلك العمل إلى لجنة). وفي غالبية الحالات اشترط المؤتمر أيضًا أن تتم الموافقة على الدستور الجديد

من قبل مؤتمر وطني. وفي بعض الحالات - كما في تشاد عام ١٩٩٢ - قامت مفوضية تحضيرية بإعداد المشروع الأولي لكي ينظر فيه المؤتمر الوطني.

أمّا الاختلاف الرئيس الآخر فتعلّق بتطوير المؤتمر الوطني لمشروع دستور خاصّ به (وعادة كان مقترناً بقوانين أساسية أخرى، مثل قانون انتخابي جديد). وكانت المدّة القصيرة لانعقاد المؤتمرات الوطنية تعني أنّه في الحالات القليلة التي حدث فيها ذلك كان لا بد أن تتم معظم أعمال تطوير المشروع في لجان وفرق عاملة. وبينما استطاع القليل منها تطوير مشروع دستور، إلا أن أكثرها قرّر مبدئياً أن يمنح نفسه السلطة لعمل ذلك، ولكن عندما كانت الضغوط الزمنية تعني أنّها لا تستطيع الاجتماع لفترات كافية لإنجاز العمل، انتهى بها أن صارت من بين أغلبية المؤتمرات التي فوّضت سلطتها إلى مجلس انتقالي من نوع أو آخر. وكانت تشاد واحدة من مثل هذه الحالات. فكان للمؤتمر الوطني سلطة مناقشة المشروع الذي تلقاه من المفوضية التحضيرية وكذلك تعديله واعتماده، ولكن عندما استغرقت العملية وقتاً أطول بكثير مما كان متوقّعا، قام المؤتمر بإسناد مهمة إكمال المشروع واعتماده إلى هيئة تشريعية انتقالية، أخذت بدورها سنتين كاملتين لإنجاز المهمة.

وفي الحالات التي قام فيها مؤتمر بالفعل بإسناد سلطة صياغة النصّ الدستوريّ إلى هيئة تشريعية انتقالية، كان لا يزال بإمكانه التأثير في تطوير الدستور الجديد بطريقتين أساسيتين، الأولى: وضع مبادئ ومقترحات كان على الهيئة التشريعية الانتقالية أخذها في الحسبان عند تقرير محتوى الدستور، والثانية: تقرير عضوية الهيئة التشريعية الانتقالية.

وبالإضافة إلى مهامّ وضع الدستور التي كلفت بها المؤتمرات الوطنية، قام بعضها بالتعرض لجرائم انتهاكات حقوق الإنسان التي حدثت في الماضي. فعندما تولّت السيادة (كما فعل الكثير منها) كان من الممكن لها أيضاً أن تتولّى مسؤولية تأسيس مؤسسات انتقالية جديدة والتخطيط لانتخابات. ولأن وظائفها لم تكن محدّدة بكل وضوح فمن الممكن أن يجد المشاركون صعوبة في إعطاء الاهتمام المطلوب والعناية الكاملة لمهامّ وضع الدستور.

### الحجم والتشكيل والمدّة

كانت هناك اختلافات كبيرة في حجم المؤتمرات وتشكيلها ومدتها. ويبيّن الجدول ١٠ التفاوت الكبير في أعداد المشاركين في المؤتمرات التسعة التي عقدت في البلدان الإفريقية الناطقة بالفرنسية، من ٤٨٨ في بنين كأقلّ عدد إلى أكثر من ٣,٠٠٠ مشارك في جمهورية الكونغو الديمقراطية كأكبر عدد. وكان لست من الحالات التسعة أكثر من ١,٠٠٠ مشارك. هذه الأرقام تقريبية لأن قوائم العضوية الرسمية تغيّرت كثيراً، ولأن كثيراً ممّن حضروا المؤتمرات كانوا مراقبين وليس لهم حق التصويت.

ولم يتمّ اختيار المشاركين عن طريق انتخابات (كما هو الحال عادة مع أعضاء جمعية تأسيسية)، ولكن كان بشكل عامّ يتمّ ترشيحهم لتمثيل مؤسسة أو حزب سياسيّ أو رابطة من نوع ما. وقد كان هناك تمثيل لعدد هائل من المجموعات، بما فيها نقابات عمالية، ومنظمات طلاب ومعلمين، ومجموعات معنية بحقوق الإنسان، ورابطات مهنية، وزعماء تقليديّون، وطوائف دينية، ومجموعات للنساء والفلاحين، ومؤسسات تعليمية. كما اختلف عدد الأحزاب والمجموعات والرابطات الممثلة من حوالى خمسين (بنين) كأقلّ عدد، إلى حوالى خمسمائة (في جمهورية الكونغو الديمقراطية) كأكبر عدد.

وبشكل عامّ تقوم هيئة تنظيميّة واسعة التمثيل - عادة ما يطلق عليها اسم «مفوضيّة تحضيريّة» - بإجراء مشاورات قبل تحديد الأحزاب والفئات والمجموعات التي ستمثل، وعدد المقاعد التي ستخصّص لكل منها. وبعد ذلك يكون القرار لكل حزب أو رابطة أو مجموعة حول الوسيلة التي ستستخدم لتعيين الوفود لشغل المناصب المخصّصة لها. وقد كانت بعض الأحزاب السياسيّة والرابطات منشأة حديثاً في الأسابيع أو الشهور السابقة على انعقاد المؤتمر، وفي بعض الأحيان خصيصاً لغرض الحصول على تمثيل في المؤتمر. وتفيد جنيفر ويدنر بأنّه كان من الأيسر اختيار ممثلين من رابطات ومجموعات ذوي المصالح في البلدان التي وجد فيها تقليد رابطات «الذروة» على المستوى الوطنيّ، كما في أوروبا، مما كان الحال في البلدان التي وجد فيها نموذج لا مركزي لمجموعات المصالح من النوع الأكثر انتشاراً في بلدان الكومنولث البريطاني. فكان ينظر إلى الأوّل كاختيار ممثلين بطريقة شرعيّة، بينما في الحالات الأخيرة حدّدت كل رابطة صغيرة ممثليها الخاصين بها. وبصفة عامّة وعلى الرغم من الإدعاءات بكون المؤتمرات الوطنيّة ممثلة (في بنين ادعى الرئيس بأن المؤتمر سوف يمثل «كل القوى الحيّة للأمة»)، قد نتج من عمليّة اختيار العضويّة الإفراط في تمثيل الطبقة السياسيّة والنخبة المثقفة في البلدان التي لم تكن فيها أغلبيّة السكّان تعبّر عن أي منهما (ويدنر ٢٠٠٨).

وقد اختلفت مدّة الجلسات العامّة للمؤتمرات الواردة بالجدول ١٠ أعلاه اختلافاً كبيراً، ولكن انعقد معظمها لفترات أقصر بكثير مما هو معتاد في الجمعيات التأسيسية. فقد انعقدت ستة من المؤتمرات التسعة لفترة ثلاثة أشهر أو أقلّ، وانعقد اثنان لمدّة عشرة أيام فقط. ومما يذكر هنا أن هذه المدد تعتبر فترات قصيرة للغاية لهيئة يقصد منها التفاوض على ترتيبات دستوريّة جديدة من شأنها الاستجابة لأزمة خطيرة ونزاع عميق. ومن بين أسباب هذه الظاهرة الحجم الكبير للهيئات، الذي يجعلها صعبة الإدارة وعالية الكلفة

### القضايا الناشئة عن الحجم الكبير والتشكيل المعقد والمدّة القصيرة

الحجم الكبير - وكذلك المدّة القصيرة - للمؤتمرات الوطنيّة خصائص يمكن أن تضع عقبات أمام إمكاناتها في أن تكون هيئات فعالة قادرة على مداولة مسائل دستوريّة رئيسية. ومن المؤكّد أن مثل هذه المشكلات يمكن أن تتفاقم إذا ما لم تسبق المؤتمرات عمليّات الموائد المستديرة، التي تشجع على التفاهات المبدئية بين المجموعات المتعارضة. وعلاوة على ذلك فقد ساهمت المدد القصيرة أحياناً في التوجّه نحو تعجيل العمليّة، مما يجعل الدخول في مفاوضات حقيقيّة بين أصحاب المصالح المتعارضة أمراً عسيراً. فقد كان هناك ضغط على المجموعات المتحالفة لإبرام اتّفاقات وتحضير مشروعات نصوص مُسبقاً، أو ضغط على المؤتمر لتفويض معظم مسؤوليات تطوير الدستور إلى هيئة أخرى.

كما أن الحجم الكبير والمدّة القصيرة من شأنهما تقليل الفرصة لإعطاء العناية الواجبة للتفاوض على قضايا صعبة ومثيرة للشقاق لتفويض. وبالتأكيد كان من الصعب في أحيان كثيرة تنظيم الوقت المطلوب لإتاحة الفرصة لجميع الوفود للتحدّث، رغم أنّه عادة يكون هناك ضغط لعمل ذلك. وكلّما زاد الوقت المطلوب تخصيصه لخطابات الوفود انفراداً قلّ الوقت المتاح للمناظرة الجادّة حول مقترحات الإصلاح. وبالإضافة إلى ذلك هناك

صعوبات محدّدة في إدارة المداولات والمفاوضات في الهيئات الكبيرة، حيث توجد درجة عالية من التمحيص العامّ (كما كان الحال في معظم المؤتمرات الوطنية). وفي مثل هذه الظروف مع الوقت المحدود للكلام، كثيرًا ما يقع المشاركون تحت ضغط لاتخاذ مواقف مستقطبة. كما يمكن أن يكون الضغط أسوأ إذا كان يحتمل أن تتبعه انتخابات، وعندئذٍ قد يكون المشاركون تحت ضغط لاتخاذ مواقف تلتبس اجتذاب ناخبين محتملين، وهو شيء يمكن في حد ذاته أن يشجع على تبني المواقف المستقطبة.

كما يمكن أن تنشأ عن الحجم والتشكيل والمدة القصيرة صعوبات في إدارتها، إذ إن إيجاد الأموال المطلوبة لإدارة مؤتمرات كبيرة كان أمرًا صعبًا، وبالذات في أوضاع الأزمات الماليّة (والذي قد كان عاملاً في قصر المدة لغالبية المؤتمرات الوطنية). وفي واقع الأمر ساهم حجمها الكبير وتشكيلها عن طريق ممثلي مجموعات، في طبيعتها غير العمليّة، فكان إنجاز مهامّ معيّنة مثل تسجيل المشاركين في غاية الصعوبة أسراً، وكان من الشائع أن يدخل مشاركون غير معتمدين خلسة إلى أجزاء من فعاليات المؤتمر. وبالإضافة إلى ذلك فإن المدد القصيرة جعلت ترتيب الخدمات الأساسيّة - مثل ترجمة الوثائق والخطابات - أمرًا صعبًا، وهو شيء ذو أهميّة بالغة في كثير من الأحيان في أوضاع تعدّد العرقيّات. ففي تشاد مثلاً تفاقم الشقاق الذي نشأ في المؤتمر الوطني بين المجتمعات المحليّة العربيّة وتلك الناطقة بالفرنسيّة بسبب التأخيرات في ترجمة فعاليات المؤتمر والوثائق إلى لغات أخرى غير الفرنسيّة.

## رئاسة المؤتمرات والتطلع إلى المستقبل

كانت رئاسة المؤتمرات الوطنيّة مسألة ذات أهميّة حرجة، ولأن الرؤساء كانوا إيجابيين وشموليين وتصالحيين وتطلّعيين فقد قدّموا مساهمات قيمة. ولكن في الظروف التي شدّد فيها الرئيس على دور المؤتمر في التعرض لجرائم سابقة وانتهاكات لحقوق الإنسان كانت هناك نزعة رجعيّة مع تعبير مكثّف عن المظالم ومطالب بالانتقام بدلاً من النظرة التطلّعيّة لما قد يتيح له نظام دستوريّ جديد. وقد كانت هذه مشكلة محدّدة في جمهوريّة الكونغو وفي توغو، وهي مشكلة تم تجنبها في بنين (إلى حد كبير نتيجة رئاسة فاعلة).

## النتائج الدستوريّة للمؤتمرات الوطنيّة

بينما أدّت المؤتمرات الوطنيّة بالفعل أدوارًا مهمّة في العمليّات التي أدّت إلى اعتماد دساتير جديدة وأكثر ديمقراطيّة، تبينّ البحوث التي أجرتها جنيفر ويدنر أن الدساتير الجديدة كفلت مستوى أدنى من حماية الحقوق مقارنة بالبلدان التي استخدمت جمعيات تأسيسية (ويدنر ٢٠٠٨). وعلاوة على ذلك، فكانت تميل إلى الفشل بمعدل أعلى (من ناحية أنّه كان هناك ميل إلى الرجوع إلى مستويات أعلى من العنف أو تعليق الدستور الجديد). لذلك لا يوجد سوى القليل من الأدلة التي تثبت أن المؤتمرات الوطنيّة كان لديها سجلّ إيجابي بشكل خاصّ بالنسبة إلى النتائج في عمليّات وضع الدساتير. ومن ناحية أخرى فليس من السهل تحديد مدى المساهمة التي حقّقتها لعمليّة وضع الدستور، مقابل ما يوجد من ظروف اقتصاديّة وسياسيّة في البلدان موضوع النقاش وقت إجراء عمليّات وضع الدساتير.

## نصائح عمليّة

تثير دراسة تجارب المؤتمرات الوطنيّة بعض الاقتراحات العمليّة لمن يدرس إمكان إنشاء مؤسّسة مثيلة للمؤتمر الوطنيّ:

- سيتطلّب الأمر النظر بعناية لمدى مناسبة مؤتمر وطنيّ بسمات مماثلة لتلك التي نوقشت هنا كمؤسّسة تتولّى مهامّ مهمّة كوضع دستور. وبالتأكيد سيكون لمثل هذه المؤسّسة جاذبيّة في أي وضع متأزم يتسم بالانقسام العميق، حيث تكون الضغوط ملحّة من أجل الوصول إلى حلّ للوضع، وحيث لا يوجد سوى اهتمام محدود بين الأحزاب السياسيّة المعترف بها. وهناك بالطبع مؤسّسات أو إجراءات أخرى يمكن استخدامها في مثل هذه الظروف، أحدها المائدة المستديرة، بالرغم من أنّها تستخدم حيث تكون المجموعات المعارضة معرّفة بشكل أكثر وضوحًا مما اعتادت أن تكون عليه الأوضاع السابقة للمؤتمرات الوطنيّة.
  - ومع التسليم بوجود بعض الصعوبات التي نتجت عن تفعيل كثير من المؤتمرات الوطنيّة قبل إنشاء مثل هذه المؤسّسة، ينبغي على أيّة حال استخدام عمليّة مماثلة لمائدة مستديرة (انظر القسم ٢.٢.٣) كمحاولة للوصول إلى اتفاق مبدئيّ حول العمليّة والمبادئ التي يجب أن يتبناها الدستور الجديد، وبعض التفاهات السياسيّة بين الأطراف المعنيّة.
  - وينبغي إبقاء حجم العضويّة في المؤتمر بأصغر عدد ممكن في الظروف القائمة، على اعتبار أن ذلك من شأنه التقليل من مشاكل التنظيم، وتحسين التوقّعات بأن المؤتمر سيكون فعّالاً كهيئة تفاوضيّة وتداوليّة. ولأن عمليّات التفاوض والوصول إلى تسوياتٍ يمكن أن تقوضها القواعد والترتيبات الأخرى التي يخصّص بموجبها الوقت لكل الأعضاء لإلقاء خطاباتهم الافتتاحيّة (وهو ما يخلق في أحيان كثيرة ضغوطاً على المتحدّثين لاتّخاذ مواقف مستقطبة)، وقد يكون من المفضل إعطاء الأعضاء فرصاً للكلام في اللجان والأفرقة العاملة. وبالإضافة إلى ذلك، إذا كان المؤتمر كبيراً فمن الضروريّ التأكّد من إجراء أكبر قدر ممكن من التفاوض وصنع القرارات حول القضايا الدستوريّة في لجان واسعة التمثيل (ومختصّة).
- وإذا كانت الرابطة والأحزاب السياسيّة ستمثل في مؤتمر وطنيّ ففي هذه الحالة، وللتفادي من المشاكل الناتجة من إنشاء مثل هذه الهيئات الكبيرة لاستخدامها فقط كوسيلة للتمثيل في المؤتمر الوطنيّ، يجب أن تبذل كل الجهود للاتّفاق على شروط أساسيّة مسبقّة على الاعتماد فيما يتصل بالتمثيل، بما فيها: تحديد فترة بقاء مثل هذه الهيئة في الوجود والعدد الأدنى من الأعضاء الذين تجب مشاركتهم فيها قبل حصولها على الاعتماد.
- كما ينبغي بذل كل جهد للتأكّد من أن رئيس المؤتمر شخصيّة جديرة بالاحترام الكبير، وقادر على إبقاء أعمال المؤتمر مرّكزة أساساً على ما هو مطلوب لتطوير الترتيبات المستقبلية التي ستساهم في الحدّ من النزاع وحلّ المشكلات، بدلاً من التركيز على كفيّة التعرض لإساءات سابقة من قبل الحكومة (وعلمًا بأن هناك إجراءات أخرى من شأنها معالجة أخطاء الماضي).

## ٢.٣ المؤسّسات التي تطوّر مقترحات حول القرارات النهائيّة التي تتخذ فيها أماكن أخرى

في هذا القسم، سيكون التمييز الرئيسيّ بين الموائد المستديرة، التي تعتبر بشكل عامّ هيئات غير رسميّة نسبياً،

تشكل في الكثير من الأحيان في وضع أزمة وتعطى تلك المهمة نفسها، أو تُنشأ خصيصًا لذلك الغرض (عادة بموجب قانون). وبالنسبة إلى القاسم المشترك بينها فهو أنها ليست مماثلة للهيئات التشريعية (رغم أنها قد تكون لجانًا من هيئات تشريعية) وذلك لأنها ليست لديها أية صلاحية لتشريع دستور جديد.

لقد شملنا هنا أيضًا الأطراف المشاركة في عمليات سلام؛ ونحن لسنا مهتمين بأدوارهم في صنع السلام، لكننا مهتمون بتلك الجوانب من أدوارهم التي تتعلق بمحتوى دستور جديد. فمن المفترضات المهمة لهذا الدليل أن في عمليات وضع الدساتير التي تتم بعد (أو حتى خلال) أي نزاع قد يكون وضع دستور جزءًا مهمًا من عملية السلام. وحيث يكون أطراف النزاع منقسمين حول قضية دستورية في أساسها فيكون من غير المحتمل أنهم سيعطون مطلق الحرية في مسألة وضع الدستور إلى مفوضية أو جمعية دستورية منتخبة بشكل حر.

وكما هو الحال في كثير من الأحيان، قد لا تكون الحدود محدّدة بوضوح. فعلى سبيل المثال من الممكن أن تكون المائدة المستديرة هي نفسها عملية سلام، وذلك لأن أية عملية سلام عادة ما تبدأ قبل أن يتاح إمكان إنشاء مؤسسات أكثر رسمية. وسوف نبدأ بهذا الموضوع.

### ١.٢.٣ أطراف عملية السلام

كثيرًا ما تكون لعمليات السلام الهادفة إلى إنهاء النزاعات العنيفة صلات وثيقة بعمليات وضع الدساتير، وتحديدًا في الحالات التي كان سبب النزاع فيها هو الوصول إلى مقاليد السلطة في الدولة. ومن الجدير بالذكر أن مثل هذه الصلات يمكنها أن تجعل الأطراف في عملية سلام فاعلين مهمين، وحتى سائدين في عملية وضع الدستور. ومن الممكن أن يكون لهؤلاء الأطراف مصالح وأساليب في العمل تختلف عن تلك الأساليب الخاصة بالأطراف المشاركين في الهيئات والعمليات الأكثر تخصصًا، والذين يقومون بالأدوار الرئيسية في عمليات وضع الدساتير.

ومن الممكن أن توجد مخاطر وفرص في الربط بين حل النزاع ووضع الدستور، ومن بين المخاطر الرئيسية انسحاب المجتمعات المحلية إلى الداخل في وضع يشوبه العنف وعدم الأمان مما يؤدي إلى زيادة الطائفية والسعي من أجل حلول قصيرة المدى تحمي المصالح الطائفية أو تعمل على دسرة الانشقاقات وإدامتها (كما حدث في بوروندي على سبيل المثال). وعلاوة على ذلك قد تكون هناك نزعة قوية لمحاولة استبعاد الأطراف غير المقاتلين. (ونناقش أدناه بعض المخاطر المحدّدة الممكن حدوثها في ذلك الوضع).

ومن ناحية أخرى إن حثّ الأطراف المتصارعة في أي نزاع عنيف على النظر في قضايا دستورية قد يتيح فرصًا، فحيث اندلعت النزاعات بسبب التصوّرات بالاستبعاد من الممكن أن يكون طرح إمكان التغيير الدستوري على مائدة المفاوضات أحد الطرق القليلة للنظر بشكل جدي في فكرة إنهاء العنف. بإفساح المجال للنقاش السياسي الذي يمكن أن يتيح الفرص للتفهم الأفضل للمواقف المتعارضة وأيضًا تفتح الباب للتنازلات أو الوصول إلى تسويات. كما يمكن للمناظرة الدستورية أن تساعد الأطراف المتعارضة في إعادة تعريف اهتماماتهم وشواغلهم. وعلى سبيل المثال، كان من شأن اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ في السودان أن يعيد تعريف القضايا الخاصة بمطلب استقلال جنوب السودان -الذي كان موضع تنازع عنيف- إلى أفضل طريقة للاستجابة للشواغل المتعارضة، من خلال ترتيبات دستورية للحكم الذاتي، واستفتاء مؤجل حول الاستقلال. وإذا كان من الممكن إشراك زعماء المجموعات المسلحة

المتعارضة في المباحثات مع مجموعات ومصالح أخرى كجزء من كتابة الدستور - رغم أن هذا لا يحدث دائماً كما هو موضح أدناه - فإن من شأنه أن يكشف لهؤلاء الزعماء نطاقاً أعرض من الاحتياجات والتخوفات، ويساعد في اعتدال المواقف المستقطبة.

وعادة توجد التصريحات الرسمية حول الصلات الموجودة بين عملية السلام وعملية وضع الدستور في ترتيبات السلام التي تتم في إطار جهود حل النزاع، مع العلم بأن مدى الترابط بين عمليات السلام وعمليات وضع الدساتير يختلف إلى حد كبير، فقد يحدّد اتفاق السلام خارطة طريق لعملية السلام، التي كثيراً ما تتضمن خارطة الطريق لوضع دستور جديد، وقد لا تذهب إلى أبعد من ذلك (مثل التحرك نحو تقرير محتوى الدستور). ومن جهة أخرى، هناك اتفاقات سلام تتناول بالفعل المحتوى الدستوري بشكل موسّع بشتى الطرق. ويحدّد البعض الآخر منها مبادئ توجيهية أو ثابتة، أي: تتم بمنأى عن التغيير، وينبغي أن يقوم عليها الدستور الجديد المقترح، وتنصّ الاتفاقات الأخرى على مقترحات مفضّلة، إمّا بعمل تغييرات في الدستور القائم، أو بوضع دستور جديد، تاركة الأمر في العادة إلى هيئة أو عملية أخرى لتشريع المقترحات. وفي بعض الحالات القليلة، كان اتفاق السلام دستوراً بالفعل، كما كانت هي حال الدستور المرحليّ لجنوب إفريقيا لعام ١٩٩٣. وكبديل، يمكن إرفاق مشروع دستور وطني جديد تماماً باتفاق السلام، كما كان الحال في إرفاق دستور البوسنة والهرسك باتفاقات دايتون لشهر كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٩٥.

وعادة ما يراد للاتفاقات السلام أن تكون ملزمة للأطراف، وتحتوي في أحيان كثيرة جدّاً على ترتيبات لتسلسل الأحداث بالإضافة إلى ترتيبات أخرى يقصد منها التشجيع على التنفيذ من قبل الأطراف (بما فيها تنفيذ الأحكام الخاصّة بالعملية الدستورية أو المحتوى الدستوري)، وعلاوة على ذلك كثيراً ما يشارك لاعبون من المجتمع الدوليّ في وضع اتفاقات السلام وتوقيعها (كوسطاء، أو ميسّرين، أو أطراف، أو شهود)، كما تؤدّي بهم مثل هذه الأدوار أحياناً إلى المشاركة في التشجيع على تنفيذ الجوانب الدستورية للاتفاقات أو التأييد النشط لها.

ومن الجدير بالملاحظة أنّه في أية حالة ستختلف الصلات بين عمليات حل النزاعات وعمليات وضع الدساتير إلى حد كبير، اعتماداً على طبيعة النزاع، وأهداف الأطراف الرئيسيين. ومن الممكن أن تكون لمثل هذه الاختلافات آثار كبيرة على المطالب المتعلقة بعملية وضع الدستور والأدوار التي يسعى الأطراف إلى أدائها فيها. ومن أمثلة عمليات السلام التي قد يسعى فيها الأطراف الرئيسيون إلى تحديد التغييرات التي ستتم في الدستور ولا يسعون إلى القيام بأدوار رئيسية في جوانب هامة من عملية وضع الدستور فتشمل الجهود المبذولة لإنهاء النزاعات الانفصالية حيث لا يكون أي من الحكومة الوطنية أو المتمرّدون الانفصاليّون قد حقّقوا نصراً حاسماً. ففي مثل هذه الحالات، قد يكون اهتمام الانفصاليّين أساساً بمحاولة الوصول إلى اتفاق حول تفاصيل التغيير الدستوريّ المطلوب لتوفير الحكم الذاتي لمنطقة الانفصاليّين، وأيضاً الحق المؤجل في إجراء استفتاء حول الاستقلال في بعض الحالات الأخرى القليلة، كما حصل في كاليدونيا الجديدة فيما يتصل بفرنسا عام ١٩٩٨، وبوغانفيل فيما يتصل بابوا غينيا الجديدة عام ٢٠٠١، وجنوب السودان فيما يرتبط بالسودان عام ٢٠٠٥. في معظم الحالات حدّد اتفاق السلام تغييرات دستورية متفقاً عليها، وترك عملية إجراء تلك التغييرات للهيئة التشريعية الوطنية القائمة.

ومن الممكن أن يختلف الموقف اختلافاً كبيراً في حالات النزاع التي تنطوي على محاولات من جانب طرف يعبر عن مظلّمه حول ما تعرض له من تهمة في الماضي وبالتالي يسعى إلى السيطرة على الدولة. أمّا المتمرّدون فقد يكونون أقلّ رغبة في اقتراح محتوى الدستور النهائي في عملية السلام، وأكثر اهتماماً بالحصول على التزام



بالاستبدال التام للدستور وضمان الاضطلاع بدور مهم وكبير - بل سائد - في عملية وضع الدستور النهائي. وحيثما ينطوي الأمر على دستور مرحلي، يمكن التوقع أيضًا بأن تكون لدى المتمردين رغبة شديدة في تقرير محتوياته. كمثال: في نيبال (بالنسبة إلى الماويين) وجنوب إفريقيا (بالنسبة إلى المؤتمر الوطني الإفريقي)، نصّت اتفاقات السلام على وضع دساتير مرحلية (في جنوب إفريقيا النص على مبادئ توجيهية للدستور النهائي)، كفلت للماويين والمؤتمر الوطني الإفريقي سيطرة كبيرة وتأثيرًا على الحكومات الانتقالية والعمليات المصممة لوضع دساتير نهائية.

أما ما قد يكون لدى الأطراف في عملية سلام من مصالح وأساليب عمل مختلفة فيما تعلق بعملية وضع الدستور، مقارنة بالمجموعات العاملة داخل هيئات وضع الدساتير الأكثر تخصصًا، فمن الممكن أن تكون لها آثار كبيرة على عملية وضع دستور ناشئة عن عملية سلام. وفي الواقع تتطلب عدة قضايا محتملة مترابطة ببعضها البعض (وبعضها قد تم التطرق إليه سابقًا) مناقشتها باختصار، بما في ذلك الاستجابات الممكنة للمشاكل التي قد تنشأ.

أولاً: تمت بالفعل مناقشة حول القضايا المتعلقة بالطائفية، والتفكير القصير المدى، والمقاومة للتسويات في الأوضاع النزاعية العنيفة وعدم الأمان. ونشير هنا إلى أن صعوبة اقتصار المشاركة في عملية وضع الدستور على المجموعات المقاتلة، المرتبطة ارتباطًا وثيقًا بتلك الأمور، ويمكن أن تثار نزعة قومية عندما تحدث المفاوضات في وضع نزاع جارٍ. وفي مثل هذه الظروف قد يوافق الأطراف في عملية السلام على أن الوصول إلى اتفاق دائم سيكون هو الأكثر احتمالًا لو كان هناك احتفاظ بالسريّة والخصوصيّة، وأن العملية تكون تحت سيطرة زعماء المجموعات المتحاربة ومقتصرة عليهم. وبالإضافة إلى ذلك، من الممكن أحيانًا أن تنشأ مخاطر لأن فتح عملية مفاوضات في مرحلة مبكرة قد يؤدي إلى تمكين المجموعات والمصالح التي لا تتمتع بأيّة قوّة أو مكانة حقيقية من المساهمة في صياغة قدر كبير من أجندات القضايا. وبينما يمكن أن تكون هذه مخاطر حقيقية تسهم بالفعل في صعوبة عملية صنع القرار، إلا أن الأمر ينطوي في العادة على قضايا أخرى مهمّة. وعلى وجه الخصوص من الممكن ممارسة أعمال ظالمة ضد مجموعات بارزة ذات أهميّة ومستعبدة، وهذا شيء يمكن أن يسبب تفاقم الانقسامات الاجتماعية، (ومن أمثلة ذلك سريلانكا، حيث كان لاستبعاد المجتمعات المحليّة المسلمة والتاميلية الهنديّة من عمليات سلام متتالية كانت فيها القضايا الدستورية جزءًا مهمًا من العملية، آثار انشقاقية مستمرة). كما أن قصر من لهم حق المشاركة في قرارات وضع الدساتير على المقاتلين مخاطر أخرى، وقد تفتقر إلى الشرعية في أنظار المجتمع ككل، وبالتأكيد إن نجاح أيّة ترتيبات دستورية جديدة قد يتوقّف أكثر من اللازم على التزام مجموعة الأطراف المتفاوضة الضيقة، وقد تفشل في الاستجابة للاحتياجات الاجتماعية الأوسع نطاقًا، وبالتالي قد يفتقر الدستور الجديد إلى الأسس الاجتماعية اللازمة للحصول على التأييد العريض الذي يحتاج إليه ليكون مستدامًا.

وهناك مجموعة ثانية من المشكلات المرتبطة لأنه في أيّة عملية وضع دستور متّصلة بحلّ لنزاع سينظر إلى قضية من له مقاعد حول المائدة كتحديد للوصول إلى السلطة على المدى البعيد، من خلال القرارات المتخذة حول الدستور. وعلى هذا يصبح الوصول إلى مقاعد في العملية أمرًا حاسمًا. ومن الممكن أن يؤدي إلى انشاقات فيما بين المجموعات المتقاتلة، أو ظهور مجموعات جديدة. وفي مقابل ذلك، ولأن المسألة تنطوي على وجود أمور كثيرة للغاية في كفة الميزان، فإن إسقاط أيّة وظيفة يمكن أن يؤدي إلى ظهور مفسدين.

وفي بعض الأحيان تعالج المشكلات من هذين النوعين كليهما في عمليّة ذات مرحلتين: تنطوي الأولى أساسًا على الأطراف المتحاربة، ويقصد بها بناء الثقة وإرساء النظام، والثانية - وهي المرحلة الأكثر إشراكًا - يوضع فيها الدستور «النهائي». ومن الممكن أن يكون وصول الأطراف إلى المرحلة الأولى - التي عادة ما تنطوي على التفاوض على مسائل مرتبطة بعمليّة السلام وترتيبات دستوريّة قصيرة المدى - فيه بعض المرونة. لذلك تم التفاوض على الدستور المرحليّ في جنوب أفريقيا (المتضمّن المبادئ التوجيهيّة) أساسًا فيما بين الأطراف الرئيسيّة، مع انضمام بعض الأطراف في مرحلة متأخرة كثيرًا من العمليّة. أمّا الجمعيّة التأسيسية التي أعدت الدستور النهائيّ فقد كانت أكثر تشاركيّة. ومن المقاربات الأخرى تلك التي يمكن أن تنطوي على شرط بإجراء مراجعة إجباريّة لدستور تم التفاوض عليه فيما بين أطراف محدودة في خلال فترة زمنيّة محدّدة مُسبقًا.

ثالثًا: يمكن أن تحدث مشكلات من الأدوار المتميّزة المعطاة للمقاتلين كأطراف في عمليّة السلام بما يساهم في مطالب بوضع أحكام دستوريّة تحافظ على وضعهم المتميّز في ظل الدستور الجديد. وعلى سبيل المثال، قد يسعى المتمردون أو قوى الأمن بالدولة إلى وضع أحكام تعطي لهم أدوارًا أو ضمانات دستوريّة خاصّة، وقد تسعى مجموعات المتمردين إلى أن تكون مدمجة في القوّات المسلّحة للدولة. ومن المخاطر الأخرى ما يتعلّق بتضييق نطاق القضايا الدستوريّة التي يمكن نظرها كجزء من ممارسة دستوريّة قائمة على عمليّة سلام. فقد يكون هناك ميل إلى قصرها على قضايا ذات أهميّة كبرى للأطراف في عمليّة السلام، بما يسبب في عدم التوازن في الدستور على نحو يقويض شرعيّته الأوسع.

رابعًا: من الممكن عادة أن تتوقّع من الأطراف المشاركة في عمليّة السلام فهما جيّدًا للسياق السياسيّ الذي يواجهونه، على اعتبار أنّه هو الذي يدفعهم إلى المطالبة بتنازلات دستوريّة معيّنة. وهناك دائمًا ميل إلى التركيز أساسًا على قضايا خاصّة بالوصول إلى السلطة السياسيّة في ظل دستور جديد، وعدم الانتباه على النحو الكافي لقضايا حيويّة أخرى. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون للأطراف اهتمام محدود، أو فهم للآثار القانونيّة الأطول أجلًا لمطالبهم الدستوريّة. وفي بعض الأحيان يكون لدى الأطراف المتقاتلين (وتحديدًا ليس فقط المجموعات المتمردة) خبرة محدودة في وضع الدساتير، وقد تكون قدرتهم محدودة على التعبير عن مآلهم وشواغلهم فيما يتعلّق بالقضايا الدستوريّة. وعلاوة على ذلك من الممكن أن يروا عمليّة وضع الدستور كواحدة من استراتيجيات كثيرة محتملة لتحقيق أهدافهم، وإبقاء إمكانيّة الرجوع إلى العنف مفتوحة.

ونتيجة لذلك، من الممكن أن تكون هناك احتياجات خاصّة لمساعدة الأطراف في عمليّة سلام على فهم ما تنطوي عليه عمليّة وضع دستور من المستشارين القانونيين للأطراف في عمليّة سلام وقد يتطلّب الأمر مشاركة، في مرحلة مبكرة لمساعدة الأطراف في صياغة اهتماماتهم وشواغلهم في شكل قضايا دستوريّة، وهو شيء يمكن أن في الكثير من الأحيان أن يساعد في إعادة تعريف القضايا وتحويل النزاع (حدث ذلك في عمليّات سلام عديدة، شملت بوغانفيل، وكاليدونيا الجديدة، وجنوب إفريقيا، وجنوب السودان). وعلى الأطراف الميسرة في عمليّات السلام أن تولي اهتمامًا خاصًا لضرورة التشجيع على الالتزام المتواصل بجوانب عمليّة السلام المتعلّقة بوضع الدستور.

كما تنشأ مجموعة خامسة من القضايا بسبب قيام أطراف ثالثة وسيطة وفاعلين دوليين بأداء أدوار كبيرة وبشكل متزايد، حتى في عمليّات السلام المستجيبة لنزاعات داخليّة بالنسبة إلى بلد معيّن. وكثيرًا ما يحدث ذلك بسبب هواجسهم بخصوص الجداول الزمنيّة والأجندات الأخرى التي تميل إلى الهيمنة على العمليّة. وقد يكون تركيز مثل هؤلاء الفاعلين على حلّ النزاع العنيف، بالإضافة إلى فهمهم المحدود للعمليّات أو القضايا المرتبطة بوضع دستور.

وتشير هذه الصعوبات إلى ضرورة وجود فهم أفضل لعملية وضع الدستور والتدريب عليها من جانب الفاعلين الدوليين المشاركين في عمليات السلام الكثيرة المرتبطة بوضع دساتير.

## ٢.٢.٣ المادة المستديرة

الموائد المستديرة هي عمليات تشاورية غير رسمية تستخدم للتفاوض على الخطوات الأولية في عملية وضع دستور خلال فترة انتقالية من نظام حكم سلطوي أو ديكتاتوري إلى نظام أكثر ديمقراطية. وكثيراً ما تتم في أوضاع الأزمات الوطنية، حيث لا ينص الدستور الوطني القائم على أساس شرعي أو توجيه كافٍ لعملية إصلاح دستوري قابلة للتطبيق. ومما يجب ذكره هنا أن الضغوط من أجل الخروج من الأزمة تؤدي إلى تشاور أعضاء الحكومة الوطنية مع أطراف المعارضة السياسية - وأحياناً مع مصالح أخرى - حول الخطوات المطلوبة لبدء التحرك نحو إيجاد حل للأزمة والنهوض به، بما فيها الاتفاق على الإصلاح الدستوري الذي يجري تنفيذه عادة وفقاً لمتطلبات الدستور القائم.

من شأن المادة المستديرة الحفاظ على الاستمرارية القانونية، والتي يمكن أن تكون مهمة في الأوضاع التي يبقى فيها المسيطرون على النظام الحاكم القائم أقوياء، وبالتالي يعدّون الانقطاع عن الاستمرارية القانونية غير مشروع. وفي هذا الصدد تكون المادة المستديرة مختلفة عن كثير من المؤتمرات الوطنية (وهي مؤسسات تستخدم كثيراً في أوضاع الأزمات الوطنية) حيث يصل فقدان النظام الحاكم القائم لشرعيته - وكذلك حجم الأزمة الوطنية - إلى درجة أن المؤتمر الوطني يسعى إلى انقطاع في الاستمرارية القانونية بالإعلان عن نفسه كصاحب للسيادة ووضع ترتيبات دستورية انتقالية في أثناء إعداد دستور جديد. (انظر القسم ١.٢.٩).

استخدام اصطلاح «المائدة المستديرة» في ما يتصل بعمليات وضع الدساتير تطوّر جديد نسبياً، وأكثر الحالات التي يستخدم فيها حين الإشارة إلى العمليات في هنغاريا وبولندا في أواخر الثمانينات من القرن العشرين، على اعتبار أن كليهما كانتا جزءاً من مراحل انتقالية من نظم حاكمة اشتراكية وسلطوية. (دراسة الحالة لعملية وضع الدستور في بولندا - انظر الملحق أ.١٠ - تلقي نظرة عامة حول كيفية أداء مثال بارز لعملية مائدة مستديرة من الناحية العملية، كما توجز الخطوات اللاحقة التي اتخذت في عملية وضع الدستور في بولندا والتي بدأت بالمائدة المستديرة).

وقد طُبّق الاصطلاح أيضاً على عمليات أخرى في أوروبا الشرقية في أواخر الثمانينات، وبالأخص تلك التي كانت في بلغاريا، وتشيكوسلوفاكيا، وجمهورية ألمانيا الديمقراطية (ألمانيا الشرقية)، وكذلك بعض العمليات في أميركا اللاتينية (أشهرها شيلي في ١٩٨٩ وكولومبيا في ١٩٩٠) إلى العمليات في إسبانيا (في ١٩٧٦) وجنوب إفريقيا (في أوائل التسعينات من القرن العشرين). هذا مع العلم بأن ترتيبات مماثلة قد استخدمت في عمليات كثيرة أخرى بدون أن توصف بأنها موائد مستديرة. ومن أمثلة ذلك العمليات التي استخدمت لتأسيس بعض المؤتمرات الوطنية (انظر القسم ٣.١.٢) التي عقدت في البلدان الإفريقية الناطقة بالفرنسية من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٣، وتعتبر بنين أشهر مثال. (انظر دراسة الحالة لعملية وضع الدستور هناك، في الملحق أ.٢). وتجدر الإشارة هنا إلى العملية التي تمت في الهند في الثلاثينات من القرن العشرين قبل استقلالها للمشاورات بين الفاعلين المحليين حول القرارات في شأن التقدّم الدستوري نحو الاستقلال، فهي أيضاً يمكن تصنيفها بأنها عملية انطوت على مائدة مستديرة.

وعادة ما تشمل الموائد المستديرة خطوتين رئيسيتين على الأقل. أولاً: تنخرط الحكومة والمجموعات المعارضة في اتخاذ القرار حول هياكل المفاوضات (عدد الممثلين، ترتيب الرئاسة، والفرق العاملة،

وما إلى ذلك). ومن الممكن أن تستغرق مثل هذه المفاوضات وقتاً وصل إلى ستة أشهر في حالة بولندا. ثانيًا: إن اجتماعات هياكل المائدة المستديرة المتفق عليها كثيرًا، لكن ليس دائمًا، ما أمكن استكمالها في خلال فترة قصيرة جدًا وصلت إلى شهور قليلة فقط في حالتي هنغاريا وبولندا. هذا مع العلم بأن الهياكل تختلف إلى حد كبير من حالة لأخرى، بسبب وجود درجة عالية من المرونة في الترتيبات بشكل عام (لكن ليس دائمًا)، مثلًا، في ما يتعلق بمعايير المشاركة العامة وتحديد الأجندة ووضع قواعد لصنع القرارات. لكن بعض الموائد المستديرة تتمتع بالمرونة، فمثلًا في هنغاريا في ١٩٨٩ تم تأسيس هيكل من ثلاث مستويات، كما كان هناك اتفاق بين مجموعات المعارضة التسع التي شاركت في العملية على أن كافة قراراتها ستتخذ بالتوافق. ومن نتائج ذلك أنه كان لكل واحدة من مجموعات المعارضة حق الفيتو (النقض) على القرارات المتعلقة بمواقف المعارضة المشتركة، وبالتالي كان لكل منها تأثير كبير على عملية المائدة المستديرة. ومما يذكر أن معظم العمل عادة ما يتم في لجان وفرق عاملة ومشاورات غير رسمية، وكثيرًا ما يتم عمل المائدة المستديرة سرّيًا، أو على الأقل بدون وجود أية وسائل إعلامية أو مشاركة أفراد من الجمهور.

ولأن المائدة المستديرة ليس لديها أي أساس في القواعد الدستورية القانونية، فعادة لا يوجد فيها أي تدرج هرمي بين المشاركين، ولا قواعد رسمية لعملها، ولا وضع قانوني مسند مسبقًا لأهم قراراتها. فعندما تبدأ العملية سيكون المشاركون في كثير من الأحيان غير متأكدين بالنسبة إلى الاتجاه الذي ستسير فيه الأمور، لكن النقطة الأساسية هي أن مشاركة الجمهور في العملية تمثل التزامًا بالتفاوض سلميًا على إيجاد حل بدلًا، من استعمال البديل الآخر وهو اللجوء إلى النزاع السافر والعنف.

وفي حقيقة الأمر فإن السبب الرئيسي وراء المدّة القصيرة جدًا التي تجتمع فيها المائدة المستديرة هو أن عملية المائدة المستديرة تستخدم فقط للتفاوض على خطوات أولية محدودة في عملية إصلاح؛ أي أن الخطوات القانونية تتخذ في مكان آخر، في مؤسّسات لها أساس قانوني، إلا أن هناك حالات تستغرق فيها عمليات الموائد المستديرة وقتًا أطول بكثير، وعادة بسبب أن التغييرات التي يتم التفاوض عليها في الحالة نفسها تكون واسعة النطاق، أو بسبب أن الحكومة تميل إلى أن ترى نفسها وكأنها لا تزال تتفاوض من موقف قوّة.

وتعتبر جنوب إفريقيا مثالًا جيّدًا للتغيير الواسع النطاق الذي يتم التفاوض عليه من خلال مثل هذه العملية، إذ استخدمت العملية هناك للتفاوض على مفهوم الدستور المرحلي وسياقه، وقد شكّلت المفاوضات من أجل تأسيسها، بالإضافة إلى المفاوضات التي جرت لتقرير الترتيبات الانتقالية، مرحلة المائدة المستديرة. فبدأت المفاوضات لتأسيس تلك العمليات في فترة الثمانينات من القرن العشرين، في حين أن المفاوضات حول الترتيبات التي أدمجت في النهاية في الدستور المرحلي قد جرت من خلال المؤتمر من أجل جنوب إفريقيا الديمقراطية (كوديسا ١ وكوديسا ٢) وعملية المفاوضات المتعددة الأطراف التي جرت من ١٩٩١ إلى ١٩٩٣. وفي شيلي، كانت الحكومة التي أتى بها الانقلاب العسكري إلى السلطة عام ١٩٧٣ ظلت ترى نفسها وكأنها في موقف سياسي قوي إلى حد كبير، بالرغم من هزيمة الديكتاتور بينوشيه في استفتاء رئاسي أجري في ١٩٨٨ بمقتضى دستور فرضه الجيش عام ١٩٨٠. لكن تلك الهزيمة غير المتوقعة خلقت ضغوطًا من أجل التغيير السياسي والدستوري وأدت إلى ما يقرب من عشرة أشهر من المفاوضات المكثفة بين الحكومة العسكرية والأحزاب السياسية المعارضة الرئيسية والأحزاب السياسية التي دعمت الجيش. ورغم نجاح المفاوضات في النهاية إلا أنها كانت قد أوشكت على الانهيار في عدة مناسبات.

وبعد استكمال المائدة المستديرة لأعمالها يحدث التغيير الدستوري المتفق عليه في مكان آخر. وفي غالبية الحالات يغطي الاتفاق تفاصيل التعديلات الدستورية وبأن التعديلات ستجرى من خلال عملية إصلاح دستوري قائمة. وقد كان ذلك هو الوضع في شيلي وبنغالي وبنغالي وبولندا، حيث تم الاتفاق على التعديلات المحررة التي كانت ستجرى من قبل برلمانات قائمة ولكنها لم تكن ديمقراطية. وبالمثل، تم الاتفاق في جنوب إفريقيا على محتويات الدستور المرحلي، وكذلك استخدام البرلمان القائم لاعتماده (موفرة بذلك للحزب الحاكم الاستمرارية القانونية). وفي بعض الحالات الأخرى، وبالتحديد في التحضيرات لمؤتمر وطني، تكون المائدة المستديرة أقل تركيزاً على تفاصيل التعديلات الدستورية من التركيز على الخطوات المقبلة في عملية إصلاح. وعلى سبيل المثال، اتفقت عملية المائدة المستديرة في بنين بالفعل على المبادئ الأساسية التي ينبغي أن يليها أي دستور جديد، ولكنها كانت مهتمة بشدة بالاتفاق على الحاجة إلى المؤتمر الوطني والهياكل والترتيبات الأخرى المطلوبة له.

وتتميز المائدة المستديرة بدرجة عالية من عدم الرسمية والمرونة، تجعلها مختلفة عن معظم عمليات السلام السابقة ومختلفة أيضاً عن مؤسسات وضع الدساتير المنصوص عليها قانوناً، مثل المفوضيات الدستورية والجمعيات التأسيسية. ويمكن أن تكون هناك ميزات في عدم الرسمية (الذي تصاحبه السرية كثيراً) في أن المشاركين يمكنهم تجنب فقدان الشرعية أو المكانة في حال عدم تحقيق السلام نتائج معينة، إذ يستطيعون عندئذ أن يكونوا أكثر حرية من أي وضع آخر لاتخاذ خطوات أخرى للشروع في التغيير. كما قد تكون هناك مزايا في المرونة بخصوص النتائج المحتملة التي تسمح بها عملية المائدة المستديرة، باعتبار أن هذا يمكن أن يتضمن ترتيبات للتقدم التدريجي في الإصلاحات التي يمكن إعادة النظر فيها مع تدوq ثمار التقدم الأولي.

ومن ناحية أخرى، فبينما تمثل المائدة المستديرة بداية عملية تظل تحتفظ بمشاركة شعبية محدودة (كما كان الحال في بنغالي لسنوات عديدة بعد ١٩٨٩)، إلا أنه من الممكن أن تؤدي السرية وانعدام المشاركة الجماهيرية في عمليات الموائد المستديرة إلى عدم شرعية الدستور الناتج من العملية.

ومن الممكن أن تكون هناك ضغوط هائلة على هؤلاء الضالعين في محاولة تأسيس عمليات موائد مستديرة أو العمل بداخلها في أوضاع النزاعات العميقة، حيث يكون هناك خطر جسيم باندلاع العنف في حالة الفشل، كما كان الحال في أوروبا الشرقية وأميركا اللاتينية في أواخر الثمانينات من القرن العشرين، حيث وقعت المسؤولية النهائية على عاتق هؤلاء الفاعلين. وقد كان هذا وضعاً مختلفاً عن ذلك الذي وجد في الهند في فترة ما قبل الاستقلال في عقد الثلاثينات وأوائل الأربعينات من القرن العشرين، حيث شعر معظم الفاعلين الهنود بأن المسؤولية النهائية وقعت على عاتق الحكومة الاستعمارية البريطانية، وبإمكانهم البقاء غير مكترئين.

ومن الممكن أحياناً أن تتيح عمليات المائدة المستديرة مزايا أخرى في الأوضاع التي تنطوي على أنظمة حاكمة غير ديمقراطية وقمعية جداً حيث الترتيبات الدستورية الجامدة غير المرنة تصعب تحقيق الإصلاحات المحررة، أولاً: من الممكن أن توفر العملية الشرعية لعملية إصلاح في وضع لا يتمتع فيه النظام الحاكم القائم سوى بالقليل من الشرعية، وذلك بتمكين إجراء عملية شمولية في وضع تغيب فيه الديمقراطية، إذ تسمح بإشراك نطاق عريض من الفاعلين في عملية يقصد منها الوصول إلى اتفاق عام حول الطريق الصحيح للمضي قدماً. ثانياً: في حالات مثل بنغالي (وحالات أخرى كثيرة) - حيث لا توجد معارضة متماسكة - يمكن أن تتيح

المائدة المستديرة إطارًا تستطيع من خلاله مجموعات المعارضة الصعود، وتعلم كيفية التعاون، والتفاوض مع الحكومة، والمشاركة في صنع القرارات الدستورية، تحضيرًا لمشاركتها في الحكم. ثالثًا: من شأنها توفير شكل من ترتيبات تقاسم السلطة المحدودة (بين الحكومة ومجموعات المعارضة الصاعدة)، حيث استحال أن يوجد أي منها في ظل الدستور القائم. رابعًا: بإمكانها السماح بتقديم تنازلات من قبل مجموعات معارضة للنظام القديم (كما كان الحال في شيلي، وهنغاريا، وبولندا، وإسبانيا) بدون تضمين تلك التنازلات بالضرورة في الترتيبات الدستورية النهائية. فبدلاً من ذلك تظل مجموعات المعارضة حرة للانخراط في تطوير ترتيبات دستورية أكثر دواما عندما تكون الإصلاحات المتفق عليها قد عملت على تغيير في موازين القوى السياسية، وبذلك تتيح الفرص لحدوث تغيير أكبر. خامسًا: بإمكانها توفير ما يلزم للتعلم (من قبل النظام القديم ومجموعات المعارضة الصاعدة) عن الدساتير والحدود الدستورية. سادسًا: تستطيع المائدة المستديرة أن تساعد في تعزيز التعاون بين الأطراف المتعارضة (الحكومة ومجموعات المعارضة) وزعمائهم، والتي يمكن أن تسهم بطرق كثيرة في التقدم في المراحل اللاحقة من عمليات الإصلاح.

### نصائح عملية

- تقدم النصائح العملية التالية لمن يأملون الاستفادة من ترتيبات الموائد المستديرة في إطار عملية لوضع دستور:
- يقتصر استخدام المائدة المستديرة بالأساس على الأوضاع التي يوجد فيها نظام حاكم سلطوي، يحتفظ بدرجة معقولة من السلطة، ولكنه يزداد تقبلًا لإمكان الإصلاح، وكذلك توافر بعض الاتساق والزعامة في مجموعات المعارضة يمكنها من التعاون لفاعلية.
  - ينبغي أن تكون في الأحوال العادية شمولية أكبر قدر ممكن، بالنسبة إلى عناصر في النظام الحاكم القائم ومجموعات المعارضة المختلفة؛ فشموليتها هي الطريقة الوحيدة التي تستطيع بها دعم الإصلاحات المتفق عليها عن طريق عملية المائدة المستديرة.
  - ينبغي عادة أن تكون الترتيبات العملية لعملية المائدة المستديرة مرنة حتى تسمح للأطراف بالعمل معًا بأية طريقة يكون من شأنها تمكين العملية من تحقيق التقدم.
  - وبالإضافة إلى العمل من أجل الوصول إلى اتفاق حول التغيير الدستوري والخطوات التالية في عملية وضع الدستور، ينبغي أن تهدف المائدة المستديرة إلى الإسهام في تطوير التفاهم وعلاقات العمل بين الحكومة ومجموعات المعارضة.
  - وكثيرًا ما تكون هناك مزايا لمجموعات المعارضة في حالة اتفاق الأطراف المشاكلة في عملية المائدة المستديرة على درجة محدودة من الإصلاح يمكن أن تمهد الطريق لإصلاحات أشمل في المستقبل. إنما قد يكون هناك خطر على مجموعات المعارضة من أن الاتفاق على تفاصيل أكثر من اللازم في مرحلة المائدة المستديرة من شأنه أن يربطها بالتنازلات التي لا تقدم لها سوى القليل من المزايا في مرحلة لاحقة من عملية الإصلاح.

## ٣. ٢. ٣ المفوضيات واللجان الدستورية والهيئات المتخصصة الأخرى

لفتنا النظر في مقدمة هذا الجزء إلى نوعين من الهيئات التي كانت محورية في صياغة الدساتير واعتمادها. وقد تناولنا نوعًا واحدًا منها في القسم السابق، وهو الهيئات التشريعية والجمعيات التأسيسية أو الدستورية. أما النوع

الأخر فهو المفوضيات أو اللجان الدستورية، أو الهيئات المشابهة، ولهذه الهيئات وظائف محدودة ومحددة متعلقة بعملية وضع الدستور. ومن الممكن أن يراوح الاختلاف بينها من مهمة صياغة الدستور بأكمله وهي غاية في الخطورة، إلى تقديم النصيحة المتخصصة (على سبيل المثال، فيما يتعلق بالجوانب المالية لنظام لا مركزي، أو استقلال القضاء) إلى هيئة أخرى ستقوم بإعداد مشروع الدستور أو اعتماده.

ونستخدم هنا اصطلاح «المفوضية الدستورية» للإشارة إلى هيئة (خلافًا للجنة من الجمعية أو «لجنة برلمانية») تشكل لغرض إعداد مشروع دستور لنظر أو اعتماد هيئة أخرى. ونميز هنا بين ثلاثة أنواع من الهيئات المكلفة بهذه المسؤولية:

- مفوضيات أو لجان دستورية خاصة؛
- لجان من هيئة تشريعية؛
- هيئات مكلفة بمسؤوليات أخرى، وتكلف لفترة من الوقت بمسؤوليات خاصة بصياغة الدستور.

وسنلقي أيضًا نظرة موجزة في هذا القسم على لجان أخرى ومفوضيات قد تكون لها أدوار محدودة بشكل أكبر.

تختلف المفوضيات عن الهيئة التشريعية أو الجمعية التأسيسية من ثلاث نواح: الوظيفة (فهي لا تتخذ قرارات نهائية في شأن الدستور، لكونها فقط استشارية)، والمؤهلات (فهي أساسًا خبيرة بدلاً من أن تكون سياسية أو ممثلة)، والحجم (وهي صغيرة، وبالتالي ذات ديناميات مختلفة عن الجمعيات). وفي واقع الأمر فإن أثر هذه الاختلافات واضح من الصلاحيات المحددة الممنوحة للمفوضيات وتلك الممنوحة للجمعيات من حيث استقلاليتهم والإجراءات المتبعة فيهما.

كما سيختلف نطاق المهام المسندة إلى مفوضية من عملية إلى أخرى، ولكنها من الممكن أن تشمل:

- القيام بالتربية المدنية (أو تنسيقها والإشراف عليها)؛
- جمع الآراء العامة وتحليلها؛
- إعداد مشروع دستور؛
- البحث عن الآراء العامة حول مشروع الدستور وجمعها.
- تنظيم جمعية تأسيسية والعمل تحت غطاءها (وهو دور نادر لمفوضية، وغير ملائم لها).

### أزورري وجود مفوضية؟

وهنا توجد قضيتان رئيسيتان أولًا: ما الحجج العامة المؤيدة والمعارضة لإيجاد مفوضية منفصلة كأحد العناصر في عملية وضع دستور؟ وثانياً: ما مجموع العوامل - بعضها منطقيّة وبعضها أكثر منها مسألة تقليد - الذي يؤدي إلى قيام البلدان منفردة باعتماد هذا النموذج أو عدم اعتماده. إننا نتحدث هنا عن مفوضية، لا عن لجنة تابعة للهيئة التشريعية أو الجمعية.

### المنطق العام وراء المفوضيات المستقلة

مهما يكن استخدام المفوضيات - أو على الأقل تلك الهيئات المكلفة بمسؤولية إعداد مشروع دستور - محدودًا فإنها

- تتيح مزايا مهمة وكبيرة، معظمها نابع من عضويتها الخبيرة واستقلالها السياسي.
- بإمكانها أن تقوم بأعمال تمهيدية كبيرة للهيئة المقررة، ولهذا السبب فإن أعمال الجمعية يمكن تحقيقها بسرعة نسبية.
- كما أن من شأنها النهوض بالتربية المدنية والمعرفة بعملية وضع الدستور والقضايا الدستورية.
- قد تكون هيئة أكثر كفاءة لتلقي الآراء والتوصيات العامة وتحليلها.
- تأتي بالخبرات الدستورية المناسبة في المشاورات العامة والقرارات التي قد تتجاوز قدرات، أو بل اهتمامات - معظم السياسيين.
- وهناك أهمية كبرى تكمن في أن المفوضية ستضع المصالح القومية فوق المصالح الفئوية أكثر من أية لجنة برلمانية. ولأنها نسبتياً حيادية، أو غير معنية بالأمر، فلاحتمال الغالب أنها تكون أيضاً أكثر فعالية في بناء التوافق الوطني؛ ففي غالب الأمر سيسمح حجمها الصغير - وكذلك خبرتها - بإجراء عملية تشاورية أكثر مما يمكن أن يتم في جمعية. وقد استنتج محلل للعملية البرازيلية [١٩٨٨]، التي كانت جمعيتها التأسيسية، بدأت بدون مشروع سابق، وضمت ٥٥٩ عضواً منقسمين إلى ٢٤ لجنة متخصصة، أن هذا جعل من المستحيل تقريباً أن يوضع دستور متسق، وبالأخص إذا ما وضع في الاعتبار ضعف الرئاسة والنظام الحزبي.
- وهناك أيضاً ميزة في توزيع العمل. فهناك هيئة لاقتراح المشروع، وأخرى لمناقشته واعتماده، على أساس أن الخبرات التقنية والمهنية مطلوبة لصياغة الدستور، كما يلزم وجود عملية أكثر سياسية لاعتماده.
- ويوجد الآن في معظم البلدان تشكك كبير في نوايا السياسيين وكفاءتهم، وبالتالي فإن وجود مفوضية مستقلة يقيد الخيارات المتاحة للجمعيات، ويجبرها على النظر في توصيات ذات مقطع عرضي أوسع للمجتمع. فمما لا شك فيه أن المفوضية التي لا تكون مستقلة، مثلما وجدت في أفغانستان [٢٠٠٤]، ستختار في كثير من الأحيان لتمثيل مصالح الحكومة، محبطة بذلك مزايا وجود مفوضية.
- هناك احتمالات كبيرة لأن تنتج المفوضية مشروعاً، وبهذه الطريقة تتحقق استمرارية العملية بالرغم من الخلافات الحادة بين السياسيين والمصالح الاجتماعية.
- إن وجود مفوضية مستقلة ينظر إليها بأنها محايدة وخبيرة، وتضطلع بمسؤولياتها بأمانة وشفافية، من شأنه إضفاء الشرعية على كل من العملية والنتيجة.

## بعض مواطن الضعف

من الضروري أيضاً أن تكون هناك دراية بأوجه القصور في وجود مفوضية. ففي أغلب الاحتمالات سيكون لدى السياسيين شعور أكبر بالملكية إذا ما تم إعداد المشروع بوساطتهم أو بوساطة لجنة برلمانية تعمل بالنيابة عنهم. ومن الجدير بالذكر هنا أنه يمكن أن تضع فرص التعلم المتوافر للسياسيين، بما فيها تلك التي تأتي من سماع آراء الناس وجها لوجه خلال المشاورات العامة. لكن هناك مخاطرة من أن المفوضية قد تعمل على عزل عملية الصياغة المرتبطة بوضع الدستور عن سياسة اليوم بشكل أكبر مما ينبغي، وقد لا تنجح إذا ما كانت هناك خلافات كبيرة تستوجب الحل المباشرة من قبل أطراف النزاع السابق. وكما أشرنا سابقاً من الممكن أن تخضع المفوضية لتلاعب الحكومة أو أية مصالح قوية أخرى بها. وعلى الرغم من أن العمل الذي تنجزه المفوضية قد يخفف بعض العبء عن



الجمعيّة، إلا أن طول المدّة الإجماليّة للعمليّة يحتمل أن يزيد، نظرًا إلى الفترة المطلوبة لإجراء التربية المدنيّة، وتلقّي الاقتراحات العائّة وتحليلها، وكذلك المصالح الذاتيّة للمفوضين. وقد توضع المفوضيّة تحت ضغط من أفراد الجمهور الذين يفتقرون إلى الفهم السليم لوظيفة الدستور الصحيحة، والتوصيات التي يمكن أن يعدها الكثيرون غير ملائمة لدستور، مثل مسائل متعلّقة بالسياسات. (انظر القسم ٢.٢). وبناء على دراسة مقارنة حديثة أجراها معهد السلام الأميركي عن تسع عشرة عمليّة لوضع دساتير فقد لوحظ بأنّه من بين العمليّات التي استخدمت مفوضيات لم يبدُ أن هذه الهيئات حققت نتيجة أفضل من تلك المستخدمة لجمعيّة تأسيسيّة أو لجنة صياغة برلمانيّة بأعضاء خبراء. ولكنّ هذا الاستنتاج كان مبنياً على عيّنة محدودة من الحالات.

## شرح استخدام المفوضيات

قد يكون انتشار استخدام المفوضيات في إفريقيا عائداً في جزء منه إلى مقاومة السياسيّين للإصلاح السياسيّ والتشكك حول كفاءتها، ولكنّه قد يكون أيضاً استجابة لعدم وجود مجتمع مدنيّ منظم، مما يؤدّي إلى جمهور غير مطلع وعدم توفير قنوات كافية للتعبير عن الآراء. فلدى القلّة من البلدان الإفريقيّة أحزاب سياسيّة فعّالة أو إيديولوجيّة ربّما تستطيع أن تؤدّي دوراً رياديّاً في العمليّة (بخلاف البلدان التي يمكن أن تستخدم فيها عمليّة الجمعيّة، كما في أوروبا). هذا بالإضافة إلى أن الأحزاب في إفريقيا تميل إلى أن تمثل نفسها فقط كسياسيين، بينما في الدول الديمقراطيّة المتقدّمة فتمثل الأحزاب السياسيّة مصالح اجتماعيّة وطبقيّة وإقليميّة واقتصاديّة، وبهذه الطريقة تمثل المجتمع ككل.

والتزاماً منها بالعمليّة التشاركيّة تجد هذه البلدان أن التربية المدنيّة هي أحد الأمور الأوليّة الأساسيّة التي تتم على أفضل نحو بواسطة مفوضيّة مستقلّة. وعلاوة على ذلك فإن أنظمة الحكم الرشيد التقليديّة التي قد يكون بعض الناس على معرفة بها لا ينظر إليها كأنظمة مناسبة لدولة حديثة متعدّدة القبائل. وهنا تصبح التجارب والخبرات الأجنبيّة مصدرًا للأفكار تحت وساطة مفوضيّة من الخبراء.

ومن الاستثناءات المهمّة من التقليد الإفريقي في الدول الناطقة بالانجليزيّة ناميبيا وجنوب إفريقيا، ففي جنوب إفريقيا لم تستخدم مفوضيّة، وربّما كان هذا بسبب خطورة النزاع بشكل لا يحتمل الحل بهذه الطريقة؛ فكان حتّى أن تجري مفاوضات مباشرة بين الأحزاب السياسيّة للخروج من الطريق المسدود الذي كان سينتج لو طبقت هذه الطريقة. كما وجدت في المباحثات المتعدّدة الأطراف التي مهدت الطريق للمضي قدماً وعمدت إلى صياغة ما أصبح بعد ذلك دستوراً مرحليّاً، ويشار إليها أحياناً بعمليّة مائدة مستديرة، بعض عناصر المفوضيّة، رغم خضوعها لهيمنة الأحزاب السياسيّة، وفي ناميبيا يمكن أن يرجع غياب المفوضيّة إلى الدور النشط الذي أدّته الأمم المتّحدة، والحاجة إلى التفاوض مع جنوب أفريقيا حول مسألة لاستقلال، وكذلك إلى ما نتج من عدة اجتماعات ومؤتمرات غير رسميّة من توافق آراء كان كافياً لتسهيل السير في عمليّة رسميّة (في ظلّ مبادئ قررها مجلس الأمن الدوليّ).

ويكون تأسيس مفوضيّة مستقلّة أكثر إلحاحاً إذا اشترك المجتمع المدنيّ في المفاوضات المؤدّية إلى وضع مبادئ وإجراءات لعمليّة وضع دستور. أمّا السياسيّون بمفردهم فثمة احتمالٌ أضعف لأن يريدوا مفوضيّة مستقلّة. ففي نيبال [عمليّة جارية] بالرغم من وجود اقتراح بتأسيس مفوضيّة إلا أنّه واجه مقاومة شديدة من الأحزاب السياسيّة الرئيسيّة (ومن المحتمل أن وجود مفوضيّة ربّما يسهّل العمليّة إلى حد كبير، خصوصاً إذا وضع في الاعتبار الإجراءات غير المتطوّرة والمخلّة بالنظام التي اتّبعها في الجمعيّة التأسيسيّة). أمّا في الدول الشيوعيّة السابقة

بأوروبا الشريفة فقد فضل الزعماء الشيوعيون والديمقراطيون المفاوضات المباشرة، على أن يكون معظمها في شكل موائد مستديرة (انظر القسم ٢.٢.٣).

### تصميم مفوضيّة فعّالة

تعتمد الكثير من المزايا المقترحة أعلاه على أن تكون المفوضيّة مستقلة ومكوّنة من خبراء، ولديها الموارد الكافية للقيام بمهامّها (التي يمكن أن تكون متعدّدة). ومن المفيد أن تكون المفوضيّة ممثلة للمصالح المختلفة، دون الإخلال بالنزاهة. لكنّ هذا الشروط لا تستوفى في الغالب، فكانت هناك مزاعم بأن معظم المفوضيّات الإفريقيّة لم تكن مستقلة، إمّا في وسيلة التعيين التي اتّبعها، أو في الاستقلاليّة الوظيفيّة. فقد استخدمت وسائل مختلفة للتعيين، بعضها أكثر موثوقية للاستقلاليّة والكفاءة (عمليّة تنافسيّة وشفافة)، والبعض الآخر أقلّ منها. (وفي معظم البلدان كان التعيين يتمّ من قبل السلطة التنفيذية أو الأحزاب السياسيّة). ولم تستطع الحكومة والأحزاب السياسيّة أن تقاوم إغراء القدرة على التأثير في المفوضين أو توجيههم (تحديدًا في أفغانستان [٢٠٠٤]). وكذلك لم تكن المفوضيّات دائميّة ممولة على النحو الكافي؛ وكان على بعض المفوضيّات تأمين الحصول على التمويل من مصادر أجنبيّة لإكمال مهامّها.

إذن فلتحقيق أفضل النتائج من المفوضيّة يجب أن تضمن استقلاليّتها، وفي بعض البلدان يتمّ تعيين المفوضيّات قبل السلطة التنفيذية بمقتضى قانون عامّ يختص بمفوضيّات التحقيق، وهو تشريع مصمّم لتناول التحقيقات في القضايا الإداريّة أو المتعلّقة بالسياسات أكثر من المسائل المتعلّقة بوضع الدستور. وبالتأكيد فإن مثل هذا القانون يعطي للسلطة التنفيذية الصلاحيّة لتعريف الاختصاصات، أو تعيين المفوضين وإقالتهم، أو إنهاء عمل المفوضيّة قبل الانتهاء من مهمّتها، أو رفض نشر توصياتها. ومما هو جدير بالذكر أن هذه الصفات قد أدت إلى إزالة المصدقيّة عن المفوضيّات في زامبيا وزيمبابوي، وإلى تعقيد الهدف من الدساتير الجديدة المقبولة.

ومن الجوانب الأخرى للاستقلال علاقة المفوضيّة بالهيئة التشريعيّة. ففي بعض الأحيان يكون للهيئة التشريعيّة دور في تعيين المفوضيّة (وكثيرًا ما يكون على أساس صفقات حزبيّة)، ولكنّ من المهمّ أن يترك المفوضون وشأنهم للقيام بوظائفهم بمجرد أن يتمّ تعيينهم. وفي بعض البلدان يكون على المفوضين حلف اليمين بأنهم سيمارسون وظائفهم بدون أي تأثير من أحزاب سياسيّة – وبالتأكيد قد يُطالبون بقطع علاقاتهم مع الأحزاب السياسيّة. ويجوز للبرلمان تعيين لجنة مختارة لتكون بمثابة همزة وصل بينه وبين المفوضيّة، حين تكون هناك حاجة إلى هذا الإجراء ولكن ينبغي توخي الحيطة لعدم السماح للجنة المختارة بأن تبدأ في إعطاء تعليمات إلى المفوضيّة.

في الواقع تثار قضايا مماثلة فيما يتعلّق بالتمويل وتجهيز المفوضيّة بالموظّفين. فينبغي أن يتوافر التمويل الكافي، ولكن مع مراعاة القواعد الرسميّة العاديّة المتّبعة في المشتريات، كما ينبغي أن يسمح للمفوضيّة بإدارة الأموال، وينبغي أيضًا أن تمنح حق تعيين موظّفيها، مع مراعاة بعض قواعد الإشراف العامّة، وبالأخصّ في الدول المتعدّدة العرقيّات، ومن الناحية العمليّة نادرًا ما سمح للمفوضيّات بالاستقلاليّة في كل هذه الأمور.

### العضويّة

في بعض البلدان تم تعيين خبراء أجنبيّين لتعزيز خبرة المفوضيّة واستقلاليّتها (في فيجي [١٩٩٧])، الرئيس؛ وفي كينيا [٢٠١٠]، وفي ما عدا ذلك تكون القضايا حول ما إذا كان ينبغي أن تكون المفوضيّة من خبراء (ما الخبرات

التي ينبغي أن يظهرها؟) أم تكون ممثلة (على الأقل لجوانب مختلفة من الأمة)، أو ما إذا كان ينبغي أن تحاول الجمع بين السمتين.

وفي العادة ينبغي الاشتراط بأن يكون حجم المفوضيّة صغيراً (فلنقل من اثني عشر إلى خمسة وعشرين عضواً على سبيل المثال، وذلك للتأكد من الحصول على النطاق الصحيح من المهارات والتمثيل) حتى تجري المداولات على النحو السليم. لكن في فيجي [١٩٩٧] تكونت المفوضيّة من ثلاثة أعضاء، وكان أحدهم طرفاً أجنبياً (فكانت هذه مفوضيّة صغيرة أكثر من اللازم، وبالأخص لأن تكون ممثلة تمثيلاً جيّداً، بما في ذلك النساء)، بينما كان عدد أعضاء المفوضيّة في زيمبابوي [٢٠٠٠] خمسمائة عضو (وهو عدد أكبر من اللازم).

### الإطار القانوني

تنشأ المفوضيات في بعض البلدان بموجب تشريع خاص، يتمتع أحياناً بجذور دستورية، وينص على العناصر الأساسية لعملية وضع الدستور بأسرها (كما في كينيا في قانوني عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨، رغم أن قانون عام ٢٠٠٨ لم تكن له جذور دستورية، وهذا إسقاط خطير تم إصلاحه في عملية ٢٠٠٨). وفي بريطانيا استخدمت المفوضيات الملكية بشكل كبير، وقد كانت من نواح معينة مشابهة لمفوضيات التحقيق المذكورة أعلاه. وبصفة عامة تتمتع المفوضيات الملكية بمكانة رفيعة واستقلالية، رغم أن اختصاصاتها تقررها الحكومة. وقد تمت مراجعة كبرى للدستور البريطاني من قبل مفوضيّة ملكيّة عام ١٩٦٩ إلى ١٩٧٣ مع التركيز على التفويض أو نقل السلطة.

لدى كثير من البلدان -وتحديداً داخل عالم القانون العام- قوانين خاصة بمفوضيات التحقيق، التي تعتبر هيئات متخصصة معينة للتحقيق في مسألة ما. وفي الأحوال العادية تقوم الحكومة بتعيين مفوضيّة (وربما يتم التعيين من قبل الرئيس شخصياً). ومن الممكن أن تتكون من عضو واحد أو عدة أعضاء، وعادة ما تقوم المفوضيّة بجمع الأدلة من الناس ثم رفع تقرير بنتيجة التحقيق، الذي يلزم تقديمه عادة ما إلى الشخص أو الهيئة التي عينتها. وفي بلدان كثيرة لا يوجد ضمان بنشر أي تقرير، وقد تقوم السلطة المعيّنة بكل بساطة بوقف الإجراءات في أي وقت.

عام ٢٠٠١ وأجرت أوغندا عملية مراجعة دستورية بالاحتكام إلى قانون مفوضيات التحقيق. وكذلك استخدمت زيمبابوي هذه الوسيلة لإجراء مراجعة دستورية في ١٩٩٩-٢٠٠٠ (أطلقت عليها اسم المفوضيّة الدستورية). وبناء على العدد الكبير من الأشخاص المعيّنين في المفوضيّة يتبين لنا مدى مرونة المؤسسة، ولكن لاحظت إحدى المنظمات غير الحكومية الدولية بأنه في ظل القانون كان الدستور تحت سيطرة الرئيس وقابلاً للإصلاح أو الإبطال بواسطة الحكومة.

ولدى كثير من البلدان هيئات دائمة يكون لها حق التفويض بنظر المقترحات المتعلقة بالإصلاح القانوني، سواء كانت تلك المقترحات مقدّمة منها شخصياً أو من الحكومة (وأحياناً تسمى «مفوضيّة الإصلاح القانوني»). وقد تكون إحدى الميزات في استخدام هيئة مثل هذه أنها مجهزة أصلاً بمكتبة وموظفين، بمن فيهم الباحثين، وواضعي قوانين (في الكثير من الأحيان). ومن ناحية أخرى تواجه المفوضيات المعيّنة بالقوانين عادة قضايا مرتبطة بالقانون والممارسة التي تهتم المحامين، بدلاً من قضايا تكون لها آثار اجتماعية وسياسية عريضة. ولقد أصدرت المفوضيات الهندية تقارير حول تعيين القضاة (مرتين على الأقل)، وهيئة القضاة الدستوريين بالمحكمة العليا، وكذلك تعيين المدعين. وبالطبع فإن لكل هذه القضايا أبعاداً، ولكنها ضيقة، وليست من القضايا التي يحتمل أن تبثّ الفرقة في بلد وتؤدي به إلى النزاع.

في مالوي [١٩٩٤] يورد نص في الدستور القائم إنشاء مفوضيّة للإصلاح القانوني، وبالنسبة إلى مراجعة دستورها شكّلت مالوي مفوضيّة قانونيّة خاصّة وفقاً لتلك المادة، مكوّنة من محامين، وقضاة، وأشخاص من الكنيسة وأكاديميين، وغيرهم.

وتم تعيين المفوضيّة الوطنيّة الهنديّة لمراجعة عمل الدستور وفقاً لقرار حكومي صدر عام ٢٠٠٠، وكانت تحت ولاية وزارة القانون ولم تكن لديها مرافق مستقلّة للبحوث بل تم تزويدها بها من قبل الوزارة، ولكن تحت إشراف المفوضيّة نفسها. كما كان لديها تمويلها الخاص الذي جاء عن طريق الوزارة. وكان تعيين الأعضاء وتحديد الموعد النهائي متروكين للحكومة.

وقامت نيجيريا في مراحل مختلفة بإنشاء هيئات بأمر من الحكومات العسكريّة، سواء بشكل رسمي (بالقانون) أو بأمر حكومي. وكانت إحدى هذه الهيئات هيئة أطلق عليها اسم المفوضيّة الدستوريّة ذات «الرجال الخمسين الحكماء»، التي اقترحت التحوّل إلى نظام يشبه في أسلوبه نظام الولايات المتّحدة، الذي اعتمد عام ١٩٧٩. ومما لا شك فيه أن ديناميّات المراجعات الدستوريّة تكون مختلفة تحت أنظمة الحكم العسكريّة (والأنظمة غير الديمقراطيّة الأخرى)، إذ إن الشكل القانوني لا يهتم إلا قليلاً نسبياً عندما لا تكون الحكومة خاضعة للمساءلة. وقد لاحظ أحد المعلمين على مفوضيّة ١٩٧٩ بأن النيجيريين لم يُخبروا بمصدر تعليمات المفوضيّة، أو سبب تغيير نظامهم البرلماني إلى نظام رئاسي.

#### مفوضيّة أم لجنة منفصلة تابعة للهيئة التشريعيّة أم الجمعيّة

نوع مفوضيّة الصياغة الذي ناقشه في هذا القسم مشابه من نواحٍ معيّنة للجنة التي تنشأ من قبل الجمعيّة أو الهيئة التشريعيّة بالاضطلاع ببعض الوظائف التمهيديّة بالنيابة عنها، بما فيها المشاورات العامّة، وإعداد مشروع دستور.

يلزم هنا التعليق المختصر على جانبين من الدعم الخارجي لصون الدستور، فينطوي الجانب الأكثر وضوحاً على شعب البلد المعني، الذي ينبغي أن يكون دائماً الحارس النهائي للدستور. ولكي يؤدّي مثل هذا الدور يحتاج الشعب إلى المساعدة لفهم الدستور والحقوق المكفولة له بمقتضاه. وينطوي تشجيع المواطنين على أن يؤدّوا أدواراً نشطة في صون دستور على الأدوار التي يؤدّيها المجتمع المدني ورأس المال الاجتماعيّ أكثر ممّا يتعلّق بالأدوات الدستوريّة. ومن ناحية أخرى يمكن للأحكام الدستوريّة أن تدعم المشاركة الشعبيّة في صون الدستور وتشجعها إذ يمكن للدستور أن يلزم الحكومة باعتراف الدولة بأدوار المجتمع المدني والمنظّمات غير الحكوميّة، كما هو الحال مع الجزء ١٥ من دستور الفلبين لعام ١٩٨٦. كما تتضمّن الأحكام الأخرى التي يمكن أن تكون مهمّة تلك المتعلّقة بكفالة حق وصول الشعب إلى المحاكم والهيئات الدستوريّة الأخرى لأغراض المساءلة والإنصاف، بالإضافة إلى أحكام خاصّة بالديمقراطيّة المباشرة.

أمّا الجانب الثاني من الدعم الخارجي فيتعلّق بدور المجتمع الدولي، الذي كان منذ أواخر الثمانينات من القرن العشرين يميل إلى أداء دور مهمّ في كثير من عمليّات وضع الدساتير، وكثيراً ما يظل مشاركاً في دعم التنفيذ بمختلف الطرق. ويمتد هذا في الكثير من الأحيان إلى ما هو أبعد من مجرد الدعم لإنشاء المؤسّسات والقوانين وتشغيلها بل إلى الأشكال المختلفة (المباشرة وغير المباشرة) لدعم الجهود المبذولة لصون نزاهة الدستور وسلامته. وبالطبع فإن هناك دائماً حاجة إلى التوازن بين قيمة مثل هذا الدعم، وبين الوعي بالمخاطر السياسيّة وغيرها من المخاطر الناتجة من التدخل الدوليّ الفعلي أو المتصوّر في الشؤون الداخليّة الحسّاسة.

## الإطار ٣٩. أسئلة لا بد من التفكير فيها عند تأسيس مفوضية أو لجنة

- أسمح الآلية المقترحة للأعضاء باستخدام خبراتهم في التعامل مع نطاق عريض من القضايا، بما فيها قضايا ذات حساسية سياسية، أم ستكون تحت هيمنة المحامين أو مجموعة أخرى ما؟
- أسينظر إلى الهيئة باعتبارها ممثلة للشعب؟ (وهل ذلك مهم لهذه الهيئة)؟
- هل هي مستقلة بما يكفي؟
- أباستطاعة الهيئة دعوة أعداد كبيرة من الاقتراحات العامة وتقييمها؟
- ماذا يحدث للتقارير الصادر عنها؟ وهل توجد آلية آليّة للتأكد من النظر فيها؟
- هل تكفي موارد الهيئة للقيام بمهمة كبرى كوضع الدستور؟
- أمّن الممكن إيقاف عمل الهيئة في أي وقت من قبل الذين أنشأوها؟
- أستخدم الهيئة حقا للنهوض بالإصلاح؟ أم هي في الحقيقة آليّة لعدم فعل أي شيء؟

### ماذا يحدث للمشروع الذي تنتجه المفوضية؟

إن الوظيفة الرئيسية للمفوضية الدستورية هي إعداد مشروع دستور لنظرة واعتماده من قبل هيئة أخرى. وفي كثير من البلدان يمكن أن تدعي مفوضية أنها جسدت أولويات الشعب بشكل أدق مما يفعله السياسيون. وبشكل عامّ يولي الناس أهمية كبيرة للقيم والمبادئ، بينما يوليها السياسيون للمؤسسات. لكنّ هناك بعض الخطورة من أن القيم والمؤسسات قد لا تتلاقى مما يخلق تناقضات وتوترات داخلية. وبالتالي فمن المستصوب أن نحمي المشاريع الصادرة عن المفوضيات إلى حد ما من التغييرات غير المستنيرة. ومن الطرق التي يمكن من خلالها تحقيق ذلك أن تعمل المفوضية على إيجاد طريقة للتواصل الجيد مع المواطنين وكسب ثقتهم. وربما لو كانت مفوضية فيجي [١٩٩٧] قد أشركت المواطنين بقدر أكبر مما فعلت لواجهت اللجنة البرلمانية صعوبة أكبر في مقاومة توصياتها؛ ونتيجة لذلك، أجرت اللجنة عدة تغييرات في المشروع، بدافع الضرورة السياسية وليس المبدأ، حتى أصبحت الوثيقة غير متسقة بعض الشيء. والطريقة الأخرى هي تفسير تغيير المشروع؛ انظر الملحوظة عن أوغندا وكينيا أدناه.

وفي أكثر الأحيان يحال مشروع المفوضية إلى الجمعية التأسيسية أو الهيئة التشريعية، ولكن - وبطريقة غير اعتيادية على الإطلاق - نصّ الميثاق المؤقت للجمهورية الصومالية (٢٠٠٤) على أن المشروع الصادر عن مفوضية مستقلة يطرح مباشرة لاستفتاء عامّ. وبصفة عامة يعتقد أنّه من الحكمة النصّ على شكل ما من أشكال «التدقيق» السياسي للمشروع (لا لشيء إلا لضرورة قبول الأحزاب).

وحتى عندما يحال المشروع على جمعية أو هيئة تشريعية فليس هناك نمط قياسي. ففي كينيا [٢٠٠٥] تمت مناقشة المشروع من قبل الجمهور قبل أن يبدأ المؤتمر الدستوريّ الوطنيّ في مداولاته. وكان المفترض أن يقدم المشروع الذي وافق عليه المؤتمر إلى الجمعية الوطنية «لتشريعه في خلال سبعة أيام» (حيث وجب تطبيق النصّ الدستوريّ

حول التعديلات الدستوريّة وكان يجب أن يتمّ التشريع بثلاثي الأصوات كما كان للبرلمان الحق في رفض المشروع دون تعديله). وقد أضيف تحريف آخر بوساطة قرار مشكوك في أمره من قبل الشعبة الدستوريّة للمحكمة العليا بأن الأمر تطلّب أيضاً إجراء استفتاء. وبعد سنة أجري بالفعل استفتاء كانت نتيجته الرفض بكل وضوح لمشروع قد غيرته الهيئة التشريعيّة في بعض النواحي الجوهرية عن المشروع الذي طرحه المؤتمر.

بل كان طريق الوصول إلى مشروع في كينيا [٢٠١٠] أكثر تعقيداً، فكان على لجنة الخبراء - التي كانت مهمتها الرئيسيّة إنتاج مشروع توافقي أو «متجانس» - تقديم هذا المشروع إلى الجمهور للمناقشة عليه ومناقشته مع مجموعة مرجعيّة (مكوّنة من فاعلين من المجتمع المدني). وعلى هذه الأسس كان عليها مراجعة المشروع عند الاقتضاء. ثم تقديم المشروع المعدّل إلى اللجنة البرلمانيّة المختارة للتعليق (لقد كان القانون غير واضح بعض الشيء في ما يجب أن يتمّ إجراؤه بصدد تعليقات اللجنة، ولكن كان رأي لجنة الخبراء قبول تلك التعليقات بالنسبة إلى القضايا الخلافية). وبعد إجراء تعديلات إضافيّة أحيل المشروع إلى الهيئة التشريعيّة، التي كان يحق لها اقتراح تعديلات عليه بثلاثي الأصوات. وأخيراً طرح المشروع في استفتاء عامّ وتم اعتماده.

وفي أوغندا [١٩٩٥] أحيل المشروع في شكله الأوّل على جمعيّة تأسيسية منتخبة؛ وكان من الممكن تعديل مشروع المفوضيّة بثلاثي الأصوات فقط، وكان للجمعيّة الخيار بإحالة أيّة مسألة متعلّقة بالقرار النهائي إلى الاستفتاء، إلا أن مثل ذلك الاستفتاء لم يكن ضروريّاً للموافقة. وفي إريتريا [١٩٩٧] طرح المشروع للمناقشة العامّة، ثم أرسل إلى الجمعيّة الوطنيّة التي كان لها حق تعديله. وبعد ذلك طرح لجولة ثانية من المناظرة العامّة قبل عرضه على الجمهور في استفتاء عامّ. وفي زامبيا [٢٠١٠] أحيل المشروع على الرئيس ومجلس الوزراء، الذي أصدر ورقة بيضاء (راضاً فيها أحكام كثيرة)، ثم قدّم المشروع المعدّل إلى الهيئة التشريعيّة التي وافقت عليه. وقد أجرى رئيس زيمبابوي تغييرات رئيسيّة في المشروع (بالرغم من أن أعضاء المفوضيّة تتم تعيينهم بناء على انتقاءه الشخصي). ثم طرح بعد ذلك في استفتاء عامّ عام ٢٠٠٠ حيث رفض.

وفي أفغانستان [٢٠٠٤] لم تكن المفوضيّة مستقلة، بل أجرى على المشروع تعديلات كبيرة من قبل الحكومة الانتقاليّة من خلال عمليّة مفاوضات بين الزعماء السياسيين وأمراء الحرب وزعماء القبائل. ثم قدّم بعد ذلك إلى مجلس لوي جيرا الدستور المنشأ للموافقة على المشروع. وكنيجة للمفاوضات والمطالب المقدّمة من الولايات المتّحدة والأمم المتّحدة، - وكذلك النساء والأقليّات - أجريت تعديلات إضافيّة كبيرة في بعض أجزاء المشروع. كما أجرت الحكومة تغييرات حتى بعد خروج المشروع من مجلس لوي جيرا الدستوري.

وفي فيجي [١٩٩٧] أحيل مشروع المفوضيّة على البرلمان، الذي أحاله بدوره إلى لجنة مشكلة من كلا المجلسين التشريعيين. وكانت هناك فترة من المناظرة العامّة قبل أن تبدأ اللجنة في مداولاتها، ولكنها لم تكن منظمّة رسمياً فلم تصل إلى الكثير من الناس. وقد كانت فعاليّات اللجنة سرّية حتى بالنسبة إلى مستشاري الأحزاب والخبراء.

وفي العراق [٢٠٠٥] كان المشروع الذي أنتجته المفوضيّة البرلمانيّة - التي تم التوسّع فيها لتتضمّن بعض السنّيين من غير البرلمانيين لكون القلّة منهم قد انتخبوا في الجمعيّة نظراً إلى مقاطعة السنّة - فقد تجاهله زعماء الأحزاب الذين تفاوضوا تحت ضغط من الولايات المتّحدة على قرارات أساسية واستكملوا المشروع في سرّية.

يبين هذا السرد أن سجلّ النجاح للمشروعات التي تخلقها المفوضيات مختلط وغير متساوٍ، إذ يفترض هذا التقييم أن الهدف من المشروعات هو أن تعتمد بأقلّ درجة ممكنة من التغيير. ولكن يمكن القول بأن هدف المشروع هو بدء مناظرة أو تعزيزها على مستوى الأمة حول مجموعة من المقترحات أو توفير بعض التوجيه أو التوجّه، أو تعريف القضايا الحاسمة التي يجب اتخاذ القرارات في شأنها عن طريق إجراءات ديمقراطية. كما تؤدّي المفوضيات وظائف أخرى بخلاف إنتاج المشروع، فعليها إجراء تربية مدنيّة مع الجمهور وزيادة التوعية العامّة بالقيم الديمقراطية والقدرة على المشاركة في الشؤون القوميّة.

### الهيئات المتخصصة الأخرى

لقد استخدمت الهيئات من نوع المفوضيات لأداء مهامّ محدّدة دون إنتاج مشروع. ومن الممكن أن يكون دورها طرح أفكار يمكن أن تؤدّي إلى ترشيد المقترحات المحدّدة. وقد تم تشكيل لجنة من شخصين في بابوا غينيا الجديدة لاقتراح تفاصيل حكومة إقليميّة؛ وبالمثل حدث ذلك في جنوب إفريقيا [١٩٩٦] حيث قام خبراء بمساعدة الجمعيّة في تصميم حكومة إقليميّة، كما ساعدت الجمعيّة في جنوب إفريقيا هيئة من خبراء دستوريين لتوضيح تفسيرات الأحكام المقترحة أو لحلّ الخلافات، وقامت هيئة أخرى بتمكينها من جذب عدد أكبر من «الأفريقيانيين» المتعنتين إلى العمليّة. أمّا المفوضيّة الإريترية فقد ساعدها مجلس من أربعة عشر عضواً من الخبراء والمحامين والمؤرخين والعلماء السياسيّين والعلماء الأنثروبولوجيين الأجانب طوال مراحل العمليّة. وتتضمّن المجالات الأخرى التي طلبت فيها المساعدة من هيئات متخصصة الفيدرالية أو الاتحاديّة الماليّة، والتعديلات الحدوديّة، والنظام الانتخابي. وقد استخدمت مفوضيّة من نوع خاصّ لدستور الاستقلال لماليزيا، حيث تكونت من خبراء أجانب للبحث عن تحليل موضوعي للمشاكل التي تواجهها ماليزيا والسعي إلى توافق الآراء (انظر القسم ١.٤.٣). في القسم ٢.٥.٢ حول التعامل مع القضايا المثيرة للشقاق ناقش بإيجاز تشكيل الهيئات الخاصّة المعنيّة بالتعرض لقضايا مثيرة للانقسام بشكل حاد في عمليّة لوضع دستور.

### خلاصات

تقل الحاجة إلى تشكيل مفوضيّة عندما تتواجد أحزاب سياسيّة فعّالة وممثّلة، وقد تفضل التفاوض على المبادئ والإجراءات المطروحة للمراجعة (تكون في أغلب الحالات عن طريق الهيئة التشريعيّة). ثم تستخدم لجنة برلمانيّة للتفاوض على الأحكام المفضّلة. فعندما لا تكون لدى الأحزاب سياسات واضحة وتكون درجة التأييد العام غير مؤكّدة، أو عندما تكون الانقسامات عرقية أو طائفية، من الممكن لمفوضيّة في هذه الحالة توفير التوجيه والأفكار، والمساعدة على تطوير نوع ما من التوافق. كما تستطيع توفير الظهور للعمليّة والنهوض بالمناظرات العامّة، فكثيراً ما كان لدورها في التربية المدنيّة الأهميّة الكبرى (كما تثبتته عمليّات وضع الدستور في أوغندا [١٩٩٥]، وإريتريا [١٩٩٧] وكينيا [٢٠٠٥؛ ٢٠١٠]). ويمكن القول بأن المفوضيّة ربّما تكون أكثر الطرق فعّاليّة لإشراك الجمهور، فقد أعطت أحياناً شكلاً للعمليّة من خلال ديناميّاتها الخاصّة، كما أدّت دوراً حاسماً في إدارة العمليّة بأكملها (كما في كينيا [٢٠٠٥]). وبالإضافة إلى ذلك تستطيع المفوضيات المعنيّة بموضوعات خاصّة، مثل القضايا الماليّة والبيئيّة والانتخابيّة وقضايا اللامركزيّة، التي تكون غالباً خارج نطاق معرفة الخبراء الدستوريين التقليديين، والإسهام

بمساهمات مهمة ومساعدة واضعي الدستور على تجنب الأخطاء التي قد يتضح في ما بعد أنها مكلفة للغاية، أو مسببة لمشاكل إدارية كبيرة. وعلى الرغم من أن استخدام المفوضيات ليس أساسيًا، بمعنى أنه يمكن الاستغناء عنه، إلا أنه شيء يجب أخذه في الاعتبار من قبل المسؤولين عن تصميم العملية.

### ٣.٣ هيئات التنظيم الإداري

في كثير من العمليات كانت مسائل إدارة العمليات وتنظيمها أفكارًا لاحقة تم تناولها بطريقة اعتباطية. وقد أدى هذا إلى البلبلة والخلافات حول تحديد المهام والمحاسبة على الفشل في أداء مهام رئيسية. وبسبب عشرات - بل مئات - المهام التي تحتاج إلى التنسيق والتنظيم، يتطلب الأمر في العادة وجود هيئة تنظيم إداري من نوع أو آخر. (انظر القسم ١.٢ للاطلاع على أمثلة لنطاق المهام التي قد تناولها مثل هذه الهيئة).

لأغراض هذا الدليل استخدمنا اصطلاح «هيئة تنظيم إداري» للتعبير عن النطاق العريض من الخبرات في إدارة العملية وتنظيمها. وقد عرفنا هيئة التنظيم الإداري بشكل موسع لتشمل أية منظمة - تجارة، أو مؤسسة، أو لجنة، أو وحدة، أو مجموعة صغيرة من الإداريين تقوم بتنفيذ سياسات عملية وضع الدستور وخطتها، وتوفير الدعم التقني أو الفني. ومن الممكن أن يراوح تشكيل مثل هذه الهيئة من لجنة تنظيم من شخصين أو ثلاثة أشخاص لعملية إصلاح غير مثيرة للفرقة إلى أمانة بمئات الموظفين لدعم عملية تشاركية. وفي هذا القسم نناقش كيفية إنشاء مثل هذه الهيئات وأدوارها، وصلاحياتها، وإدارتها، وكيفية هيكلتها وتنظيمها.

#### إنشاء هيئة التنظيم الإداري

ينبغي أن يتخذ القرار في مرحلة مبكرة حول ما إذا كان يجب إنشاء هيئة تنظيم إداري جديدة أو إمكان تكليف هيئة قائمة بالقيام بمهامها، ووقت إنشائها. وفي البلدان التي يوجد فيها برلمان قائم تصبح أحيانًا الأمانة أو أية هيئة مماثلة هي هيئة التنظيم الإداري. وفي البرازيل [١٩٨٨] قام مركز المعلومات ومعالجة البيانات التابع لمجلس الشيوخ، الذي وجد لدعم الهيئة التشريعية القائمة، بدعم هيئة وضع الدستور أيضًا. وبينما يمكن أن يكون هذا الإجراء مريحًا، إلا أنه قد تصاحبه بعض السلبيات. فقد لا يكون لدى الهيئة القائمة موظفون عندهم المهارات اللازمة، مثل معلمي التربية المدنية. كما أن الموظفين مسؤولون عن القيام بمهام حساسة مثل: تحليل الآراء العامة، والمهمة التقنية المطلوبة لصياغة النص. وقد تكون هناك أسئلة حول مدى احتفاظ الفاعلين الحكوميين بصفة عامة بموقف يتسم بعدم التحيز نحو جميع المصالح والمجموعات والأفراد. ففي جنوب أفريقيا [١٩٩٦] نظر بعض أعضاء الجمعية التأسيسية إلى موظفي البرلمان الذين كانوا قد خدموا خلال فترة الأبارثيد لتفرقة العنصرية بريبة عميقة. وإذا كان الإصلاح الدستوري غير مثير للفرقة وكان عدد الموظفين البرلمانيين كافيًا وكانوا مؤهلين لدعم العملية، فيمكن أن يكون هذا خيارًا مريحًا (كما حدث في فنلندا [٢٠٠٠]).

وفي البلدان الخارجة من النزاعات قد لا توجد مؤسسة قائمة قادرة على القيام بوظيفة هيئة تنظيم إداري. ففي أفغانستان وتيمور-ليستي، أنشئت أمانة جديدة قبل هيئة وضع الدستور لتتولى توظيف الموظفين وتدريبهم



والتخطيط للنشاطات المحددة في الانتداب، والتعاطي مع أية مهام متعلقة بالمشتريات، أو البنية التحتية أو اللوجستية، اللازمة للتحضير للعملية. وفي السياق الذي تكون فيه البنية التحتية مدمرة، والموارد البشرية والمادية نادرة وقليلة، من الممكن أن يكون مجرد العثور على مكان للمكاتب وتوظيف العاملين عملية مستهلكة لوقت كبير. فعلى مصممي العملية التخطيط لإتاحة الوقت الكافي لإنشاء هيئة التنظيم الإداري وتفعيلها في هذه الأوضاع.

وفي بعض العمليات تم إنشاء هيئات تنظيم إداري متعددة. ففي أوغندا أنشئت أمانة لدعم المفوضية الدستورية الأوغندية من عام ١٩٨٨ إلى ١٩٩٣ وتم حلها بعد ذلك والاستعاضة عنها بأمانة مختلفة تمامًا، دعمت أعمال الجمعية التأسيسية من عام ١٩٩٣ إلى ١٩٩٥. ولكن في العمليات التي تنخرط في التربية المدنية والمشاورات العامة وتستخدم أكثر من هيئة واحدة لوضع دستور، من الممكن لوجود هيئة واحدة للتنظيم الإداري أن يضمن - بصورة أكثر فاعلية - الاستمرارية والتنسيق في كافة «الأجزاء المتحركة».

ولقد قامت هيئات التنظيم الإداري بتوظيف منظمات أو وزارات أو أعمال خارجية أو قامت بالتنسيق معها، لمساعدتها في بعض مهامها الجوهرية، بالأخص التربية المدنية. كما يمكن تقسيم المهام بين أكثر من هيئة واحدة. ففي جنوب إفريقيا [١٩٩٦] كانت الأمور اللوجستية وخدمة الوجبات ورحلات الطيران والحسابات يديرها كلها مجلس الأعمال المستقل، وهو منظمة محلية غير ربحية تحت رعاية الأعمال التجارية التي اعتبرت كيانًا محايدًا سياسيًا. وفي زيمبابوي [عملية جارية] ارتبطت الأمانة بوكالات إعلانية لمساعدتها في إنتاج مواد إعلامية عامة، كما تم إنشاء جناح إداري للجمعية التأسيسية لإدارة البحوث والصياغة وكذلك المهام المرتبطة بالمشاركة العامة. وفي أفغانستان [٢٠٠٤] قامت الأمانة بكافة المهام، باستثناء الشؤون المالية التي تناولها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وفي سياق الدور الذي تقوم به هيئة التنظيم الإداري، فقد تحتاج إلى درجة معينة من الاستقلال عن الجناح التنفيذي للحكومة (بما فيه مجلس الوزراء، والوزراء، وهيئات تنظيم الخدمات العامة)، وإلا تعرض نفسها لخطر النظر إليها كهيئة منحازة للمصالح الحكومية.

## الدور والصلاحيات

بشكل عام، يتخذ زعماء هيئة وضع الدستور (مثل: اللجنة التنفيذية أو الفاعلين الحكوميين) القرارات الخاصة بالسياسات، وتقوم هيئة التنظيم الإداري بدورها في التخطيط لهذه السياسات وتنفيذها. وعلى سبيل المثال قد تقرّر مفوضية دستورية بأن التربية المدنية والمشاورات العامة ستجريان في كل المناطق، ثم تقوم هيئة التنظيم الإداري بتنفيذ القرار. ومن الناحية العملية فإن دور هيئة وضع الدستور وهيئة التنظيم الإداري (إذا كانت منفصلة) وصلاحياتهما قد لا تكون محددة بوضوح في قانون أو أية وسيلة أخرى.

ولقد أدى عدم الوضوح في ما يتعلق بالأدوار والصلاحيات إلى توترات خطيرة. ففي تيمور - ليشتي لم يكن لأمانة الجمعية التأسيسية اختصاص واضح أو تسلسل إداري واضح، ما أدى إلى قيام رئيس الجمعية التأسيسية بإقالة المديرية الأولى، لاتخاذها قرارات شعر أعضاء الجمعية بأنها تتجاوز سلطتها.

## إدارة هيئة التنظيم الإداري

ينبغي أن يكون المدير غير متحيّز ومستقل عن الحكومة والأحزاب أو أصحاب المصلحة الرئيسيّين الآخرين. وبإمكان رئيس المفوضيّة أو الجمعيّة التأسيسية أيضًا إدارة هيئة التنظيم الإداري (مثلًا كما كان الحال في إريتريا [١٩٩٧] وكينيا [٢٠٠٥]).

## الإطار ٤٠. نيبال (عملية جارية): هيكله تنظيمية سيئة التخطيط

قامت الجمعيّة التأسيسية في نيبال عام ٢٠٠٨ بتشكيل بضع لجان لتناول مهام مختلفة، ولكن شكلت بدون آلية تنسيق شاملة. فكانت هناك أمانة وفرت دعمًا إداريًا محدودًا ولكن لم تحلّ الخلافات بين اللجان حول ماذا ستفعل أي منها، ومتى. وقد أدى هذا إلى مشكلات في التخطيط، مثل إجراء عملية مشاورات عامة دون وجود استراتيجية لكيفية تحليل آلاف الآراء وتقاسمها مع أعضاء الجمعيّة.

وهناك سلبيات محتملة ترتبط بإدارة رئيس واحد للمهام السياسية للعملية والمهام الإدارية والتنظيمية اليومية في وقت واحد:

- وعادة ما يختار رئيس هيئة وضع الدستور ليقود هذه الهيئة، نظرًا إلى لمهاراته السياسية أو قبوله لدى جميع سماسرة السلطة الرئيسيّين. ولكن قد لا يكون لديه المهارات التنظيمية اللازمة لإدارة هيئة التنظيم الإداري أيضًا.
- وستكون على عاتق رئيس هيئة وضع الدستور مسؤولية كبيرة في الإشراف على المهام السياسية والفكرية لإعداد الدستور؛ وقد تصبح المهام الإدارية والتنظيمية تشتيتًا لانتباهه عن دوره الأساسي، أو قد لا يعطي للمهام الإدارية والتنظيمية الاهتمام الكافي؛
- وقد لا يكون رئيس هيئة وضع الدستور محايدًا، فيتلاعب بنتائج مهام معينة حتى تكون لمصلحة حزبه أو جماعته. على سبيل المثال، قد يعمل على أن يكون تحليل عملية المشاورات العامة مؤيدًا لآرائه ومصالحه.

لهذه الأسباب قد يكون مفيدًا أن يكون مدير هيئة التنظيم الإداري شخصًا ليس عضوًا في هيئة وضع الدستور أو زعيمًا لها، وفي هذه الحالة يمكن توظيفه أو إعارته أو تعيينه تحديدًا لخبرته التنظيمية وقبوله لدى جميع أصحاب المصالح. وقد استخدمت الوكالات المتخصصة في البحث عن الكفاءات لإيجاد مدراء متمرسين ومقبولين. كما أجرى بعض مصممي العمليات مشاورات عامة واسعة النطاق للتأكد من أن المدير يتمتع بالقبول لدى جميع أصحاب المصالح الرئيسيّين. ومما لا يغيب عن النظر أن مثل هذه العملية قد تتطلب عملاً مضيًا للتعرف على الشخص المناسب.

وإذا كان الفاعلون المحليون غير مناسبين فمن الممكن أن يكون الفاعلون الأجانب أحد الخيارات، ولكنّ الوضع المثاليّ أن يقتصر دورهم على توجيه الفاعلين المحليين. في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] كان يرأس الأمانة شخص برازيلي موفد من خلال الأمم المتحدة. وهنا تجدر الإشارة إلى أن العلاقات في غالب الأمر ستكون أكثر حساسية إذا ما كانت الإدارة أجنبية، أو بشكل جزئي. وفي العديد من البلدان لا يوجد سوى القليل من الخبرة في وضع الدساتير وأحياناً لا يوجد حتى القليل من الخبرة في وضع الدساتير نفسها. فقد يفتقر المشاركون المحليون إلى الثقة بالنفس؛ وفي الوقت نفسه قد يكلفون بمسؤولية مهمة. وبالطبع فإن الإدارة الحريضة ضرورية للتأكد من أن المشاركين المحليين يشعرون بالاحترام وبمسؤولية العملية، وإن كانت خبرتهم التنظيمية محدودة. وقد يكون من الصعب على المدراء الدوليين المتمرسين أن يروا الأمور تنفذ بصورة غير فعّالة، ولكن على المدى البعيد إذا حاولوا الاستيلاء على الأمور فسيؤدي ذلك في غالب الأمر إلى نتائج عكسية عليهم. كما قد تكون هناك اتهامات بالنفوذ الدولي غير المبرر. فعلى الأقلّ في تيمور-ليشتي كان من الممكن أن يوجد لاعب محليّ يقوم بالوظيفة المطلوبة منه بنفس الفاعلية أو أكثر، ويتضح أن فرصة قد ضاعت لتطوير القدرات المحليّة.

وفي العادة يكون المدير مسؤولاً أمام زعماء هيئة وضع الدستور، ولكنّه يمكن أن يكون مسؤولاً أمام السلطة التنفيذية أو هيئة حكومية أخرى من نوع أو آخر في حال عدم استقلال هيئة وضع الدستور. وفي ما يلي بعض الظروف التي تؤدي إلى التوتّرات بين زعامة هيئة وضع الدستور ومدير هيئة التنظيم الإداري (إذا كانا شخصين مختلفين):

- لا يكون المدير طرفاً مشاركاً في أثناء عملية صنع القرار ويكون مطالباً بتنفيذ القرارات المتعلقة بالسياسات غير المجدية بسبب عدم توافر الموارد أو الوقت، أو بسبب قيود لوجستية.
- قد يتخذ مدير هيئة التنظيم الإداري قرارات لا تعكس - أو تدعم - القرارات الخاصة بالسياسات التي تتخذها هيئة وضع الدستور أو أية هيئة معيّنة أخرى.
- قد يكون الصلاحيات والواجبات والتسلسلات الإدارية على غير واضحة، مما يؤدي إلى البلبلة حول ما تم حسمه وماذا يتم في شأنه. على سبيل المثال، في أفغانستان، كان لمدير الأمانة واجبات برفع تقاريره إلى الأمم المتحدة، والرئيس كارزاي، ورئيس المفوضية الدستورية. ومن حين لآخر كان كل منهم يصدر التوجيه له بشكل مختلف، وكان عليه إدارة هذا النزاع في التوجّهات. وعلى وجه الخصوص افترض رئيس المفوضية بأنه يستطيع اتّخاذ القرارات حول تأسيس المجلس الدستوريّ (لويبا جيرغا) رغم عدم تفويضه بأي دور رسميّ ولم يكن طرفاً في عملية صنع القرار التي كانت بتوجيه من السلطة التنفيذية والأمم المتحدة.
- قد يحاول الأعضاء الفاسدون في هيئة وضع الدستور التأثير في المدير لتزويدهم بموارد إضافية أو منح العقود لأفراد عائلاتهم. أو سيطلب الأعضاء بكل بساطة بدور في القرارات المتعلقة بالمشتريات أو الميزانية. وهنا يمكن أن يحدّد في أمر قانوني أو مدونة سلوك أن الأعضاء ممنوعون من التدخل في إجراءات المشتريات أو الميزانية وتحدّد صلاحيات المدير في هذا المجال، وكذلك كيفية المراقبة (انظر القسم ٣.٣.٢).
- قد يطلب من هيئة التنظيم الإداري حلّ توتّرات أو خلافات بين زعماء هيئة وضع الدستور أو أعضائها، والتي يمكن أن تهدد دورها ككيان محايد وغير متحيز كمقدّم لخدمات تقنية وداعمة (مثل ما حدث في ألبانيا [١٩٩٨]).

ومما لا شك فيه أن الوضع في التسلسلات الإداريّة والصلاحيات والواجبات، بالإضافة إلى عقد اجتماعات دوريّة بين المدير وزعماء عمليّة وضع الدستور لمناقشة القضايا عند ظهورها، بإمكانهما حلّ بعض هذه التوتّرات أو تخفيفها. أمّا المشكلات الأخرى فتتطلب بكل بساطة مهارات دبلوماسية قويّة، فينبغي إنشاء آليّة تسمح للمدير بالإبلاغ عن الفساد أو التضارب في المصالح بحق واضعي الدستور الذين يحاولون التأثير في القرارات الإداريّة والتنظيميّة.

### إنشاء وحدات أو إدارات متخصصة

كثيرًا ما تكون هيئة التنظيم الإداري التي تتولّى عددًا من المهام المعقدة مقسمة إلى إدارات أو وحدات متخصصة، ومسمّاة بحسب كل وظيفة أساسيّة، ولا يوجد نموذج مفضل لكيفيّة هيكلة هيئة تنظيم إداري، ومن ثم فإن التمويل وتوافر الموارد سيضعان قيودًا على عدد الإدارات والمناصب التي تستطيع الهيئة تحملها، إن وجدت.

في جنوب إفريقيا كانت إدارة الجمعيّة التأسيسية تحت قيادة مديريّة (لديها مدير تنفيذي ونائبان)، أشرفت على الإدارات التالية: الأمانة، وإدارة المستشار القانوني، وإدارات البحوث والماليات والإدارة والإعلام والاتّصال مع المجتمع المحلي (وقد تناولت أيضًا التربية المدنيّة والمشاورات العامّة). كما قامت بعض الإدارات بتوظيف مستشارين لمساعدتها، مثل مقيمين خارجيين ومتعهدي تقديم الطعام. وقد تضمّنت أيضًا كثير من هيئات التنظيم الإداري مكاتب ميدانيّة للمساعدة في التواصل مع باقي أنحاء البلد (كما في إريتريا [١٩٩٧]، وأفغانستان [٢٠٠٤] وكينيا [٢٠٠٥]).

وفي ما يلي بعض الإدارات أو الوحدات العامّة المحتملة، مع وصف مختصر لما يمكن أن تؤدّيه كل منها مع العلم بأن القائمة ليست شاملة بالنسبة إلى الإدارات أو وظائفها، فهي مجرد أداة تساعد في التخطيط لما قد يلزم لإدارة عمليّة معقدة وتنظيمها.

- مكتب المدير: يتولّى تنفيذ السياسات، وإدارة كل الوحدات والمكاتب الميدانيّة، والتأكد من أن أداء كافّة المهام يتمّ في الوقت المناسب، وبطريقة أخلاقيّة ومهنيّة. ويرفع تقاريره إلى هيئة وضع الدستور، أو هيئة أخرى، كما هو محدّد في تكليفه.
- إدارة الموظّفين: تساعد في تجنيد الموظّفين وتوظيفهم، وتطوير آليّة سياسات مطلوبة متعلّقة بالموظّفين أو تبنيتها، وتوظيف وتحديد الاختصاصات، وتحديد الرواتب، والمساعدة في حلّ أيّة مشاكل قد تنشأ.
- الإدارة الماليّة: تقوم بإعداد الميزانيّة، والاحتفاظ بكل الميزانيات للمانحين، والتأكد من أن الميزانيات تنفق وفقًا لمتطلّبات المانحين أو الحكومة، وإعداد السياسات أو الإجراءات الماليّة اللازمة، وتدريب الموظّفين، كما ينبغي عليها الالتزام بالسياسات والإجراءات، والإشراف على توقّعات التدفّقات النقديّة، والموافقة على جميع التحويلات النقديّة والبرقيّة وحفظ النقد، ومراقبة ورصد المصروفات، وتحضير المدفوعات الخاصّة بالأجور وعملها، والتبليغ عن كفيّة استخدام الأموال، والتنسيق مع مراجعي الحسابات الخارجيين عند الاقتضاء. كما تقوم بالانخراط مع المانحين والتنسيق بينهم، والاستجابة لاستفسارات المانحين، وكتابة تقارير المانحين أو تنسيقها، والاستشارة بخصوص الامتثال لمتطلّبات المانحين.
- الإدارة: تدير المؤتمرات الكبيرة أو الهيئات الأخرى، وتنظّم كافّة خدمات الترجمة الفوريّة والكتائبيّة، وخدمات

الطباعة والسكرتارية- تدوين المضابط وخدمات السكرتارية- والخدمات المهمة، والبنية التحتية، والأموال اللوجستية والمشتريات.

- الاتصالات والتواصل: وهي مسؤولة عن التربية المدنية، والمشاورات العامة، والإعلام، والعلاقات مع أصحاب المصالح. وينبغي أن يكون هناك مدير واحد للإشراف على هذه المهام الثلاث المترابطة لأن الأمر سيتطلب تنسيقاً دقيقاً حتى تؤدي كل مهمة في حينها. على سبيل المثال ينبغي أن تجري الحملات الإعلامية والتربية المدنية قبل اجتماع المشاورة العامة لتدعيمه.
- الأمن: يقدم النصيحة إلى المدير حول القضايا الأمنية، وإذا اقتضى الأمر يضع الإجراءات الأمنية الأساسية، أو تبني تلك المتبعة والمقررة في مؤسسة مماثلة؛ ومن مهامه كذلك خلق إجراءات السلامة وتنفيذها (وضع بروتوكولات محدّدة للسفر إلى الأماكن غير الآمنة، والاتصالات، والحرائق، والتهديدات الناشئة عن القنابل وتفجير الأجهزة المتفجرة، ونيران الأسلحة النارية، والسرقة، والاعتداءات الجسدية، والقضايا الصحية، والإخلاء)؛ وعند الاقتضاء يقوم تأسيس نقاط اتصال مع الشرطة الوطنية، وأفراد الأمن المحليين، ووحدات الاستخبارات التابعة للحكومة الوطنية، وقوات حفظ السلام، والسفارات، والفاعلين المعنيين الآخرين، وذلك لحفظ الأمن في المناسبات المختلفة، أو لدى الهيئات الدستورية الرئيسية؛ وإصدار تقارير أمنية دورية عند اللزوم؛ وإدارة العاملين الأمنيين المستخدمين أو المعارين، وضباط الأمن الآخرين.
- الإدارة القانونية والبحثية: تقوم بصياغة النصوص الدستورية والوثائق الأخرى، كما يتم توجيهها من قبل واضعي الدستور (وقد تكون هيئة التنظيم الإداري مسؤولة عن الصياغة أو لا تكون)، والاحتفاظ بالنسخة الإلكترونية الرسمية من مشروع الدستور في بيئة مؤمنة بأرقام كودية للنسخ، وبحث القضايا المطلوبة، وإعطاء النصيحة بخصوص المسائل أو الجوانب القانونية المتعلقة بمشروع الدستور، وكذلك القضايا المتصلة بقواعد الإجراءات، أو أية مدونات سلوك أو غيرها من القضايا القانونية. ومن الممكن أيضاً المساعدة في عملية المشاورات العامة، وتحليل آراء الجمهور وترتيبها والتبليغ عنها.
- الأرشيف والتوثيق: تقوم بإعداد الخطوط الإرشادية والإجراءات اللازمة لتوثيق الفعاليات؛ ووضع نظام لفرز المواد النصية وغير النصية وترميزها وتخزينها وأرشفتها، بما فيها محاضر اجتماعات اللجان، والتقارير، وسجلات التصويت، والتسجيلات الصوتية والمرئية، والصور الفوتوغرافية. كما تضطلع بمسألة تجميع كل الآراء العامة التي تم جمعها وترتيبها وإدخالها في قاعدة بيانات، بالإضافة إلى نسخ الآراء الشفوية.
- تكنولوجيا المعلومات: ومهمتها تقديم المشورة حول الاحتياجات التقنية للعملية وتوفير الخدمات الحاسوبية والصيانة، والخدمات الشبكية، ودعم المستخدمين وتدريبهم، وخدمات معالجة البيانات، والحلول التقنية. وقد تتضمن مهمتها دعم عملية انتخابات أو تصويت، وذلك بإنشاء النظام اللازم لإدخال آراء الجمهور في قاعدة بيانات، أو المساعدة في إنشاء موقع رسمي للعملية على الإنترنت.
- تنمية القدرات: وتقوم بتقييم المهارات المطلوبة للقيام بكافة المهام والخطط الجوهرية، وإجراء التدريب اللازم للتأكد من أن جميع الموظفين مجهزون بالشكل الوافي لأداء أدوارهم.
- تنسيق المكاتب الميدانية: للمساعدة في تأسيس مكاتب ميدانية والتنسيق مع كل الإدارات والوحدات الأخرى للتأكد من أن المكاتب الميدانية مدعومة وموصولة بالمقرّ الرئيس. وكذلك للاتصال بشكل منتظم بالمكاتب الميدانية وزيارتها، للتأكد من أدائها لوظائفها على النحو السليم.

ومن الممكن تقسيم الإدارات إلى إدارات فرعيّة أو تجميعها في إدارات أقلّ بكل الطرق الممكنة، كما يمكن إسناد بعض المهامّ المتخصّصة إلى جهات خارجيّة (للاطلاع على مناقشة حول الطرق المقترحة لإدارة هذه المهامّ، انظر القسم ٣.٢).

### الحاجة إلى هيكل تنظيمي

يكون وجود هيكل تنظيمي مفيداً عند تحديد تسلسل السلطات والتبليغ بالنسبة إلى العمليّات الأكبر، في داخل هيئة التنظيم الإداري وبينها وبين هيئة وضع الدستور أو أيّة هيئة أو مؤسّسة أخرى تكون مسؤولة أمامها. وبغض النظر عن كميّة تنظيم الهيكل التنظيمي سيكون من المهمّ أن يتسم بالمرونة ويتوقّف ذلك على ما هو مطلوب في أيّة مرحلة من العمليّة. وعلى سبيل المثال قد تحتاج الإدارات إلى توسيعها أو خفضها أو إضافتها.

### نصائح عمليّة

- يوصى بتأسيس هيئة التنظيم الإداري في مرحلة مبكرة من العمليّة بما يكفي لكي لا يتزاحم الموظفون في محاولة دعم عمليّة في وقت أقصر مما يلزم لإنجاز كل المهامّ، وخصوصاً التريية المدنيّة والمشاورات العائّة على وجه التحديد.
- إيجاد مهامّ وواجبات وخطوط تبليغ واضحة ومحدّدة، وكذلك هيكل تنظيمي واضح.
- وضع جداول لاجتماعات دوريّة بين المدير وقادة هيئة وضع الدستور، وكذلك بين المدير والموظفين للتأكد من استمراريّة حسن التنسيق والاتّصالات.
- تخصيص الموارد والأموال الكافية لهيئة التنظيم الإداري.
- عدم التدخل في العمل الذي يقوم به واضعو الدستور. إنّه فمن الأفضل أن تحاول هيئة التنظيم الإداري العمل مباشرة مع واضعي الدستور، الفعلين بدلاً من العمل بشكل معاكس لهم. ربّما يكون الأكثر فاعليّة أن تحاول الهيئة تعزيز ثقّتهم بأنفسهم وأشعارهم بأنهم مسيطرون على ما يحدث، وأن الوثيقة التي ستصدر هي وثيقتهم هم، حتى يكون لديهم بعض الافتخار بعملهم، وستكون هناك خطورة من تمردهم أو تغيّبهم عن العمل.
- إتباع الشفافية، ففي جنوب إفريقيا وجهت الدعوة للصحافيين لحضور جلسات التخطيط لهيئة التنظيم الإداري؛ وبعض الهيئات الأخرى نشرت ميزانيّاتها، وخطط عملها على الإنترنت.
- مراعاة درجة الاستقلال الذي تتمتع به هيئة التنظيم الإداري، إذ يمكن النصّ على الاستقلال الهيكلّي في الإطار القانونيّ المؤسّس للتكليف، ولكنّه يمكن أن يأخذ أشكالاً كثيرة اعتماداً على سياق العمليّة.
- إنشاء هيئة تنظيم إداري غير منحازة. وبالطبع ينبغي أن تكون لدى الجمهور الثقة بأن هيئة التنظيم الإداري لن تفضل أيّة مجموعة أو حزب سياسيّ أو مصلحة حكوميّة واحدة بشكل غير منصف، بل ستسعى إلى التوازن بين كافّة المصالح بأكبر درجة ممكنة. ولا ينبغي أن يعبّر المدير عن آراء حول أجندات دستوريّة أو سياسيّة معيّنة أو النهوض بها بأي شكل كان، أو قبول أيّة هدايا من أي من ذوي المصلحة في العمليّة.

## ٤.٣ مؤسسات مدخلات متخصصة أو تقنية

من الحتمي أن ينطوي أي مشروع بهذه الدرجة من التعقيد كعملية وضع دستور على عدد كبير من الهيئات المتخصصة والأفراد المتخصصين. وسننظر هنا إلى جوانب الترتيبات المختلفة، كالخبراء الذين قد يأتون كـ «عملاء» منفردين أو ضمن كتيبة) والهيئات التي تدير انتخابات واستفتاءات، والإدارات الحكومية، والمحاكم. وقد اشرنا باختصار في الجزء السابق في القسم الخاص بالمفوضيات واللجان إلى أن اللجان الخاصة يمكن أن تشكل أو تستخدم في عمليات وضع الدستور.

### ١.٤.٣ الخبراء

#### التاريخ

يؤدي الخبراء أدوارًا حاسمة في عملية وضع الدستور، ولكن الأدوار قد تغيرت على امتداد فترات طويلة كما تغيرت أيضًا أنواع الخبراء. فتعتمد الأدوار إلى درجة كبيرة على العلاقة بين الخبراء وواضعي الدساتير. وحتى الآونة الأخيرة أدى المحامون، وفي أكثر الأحيان المحامون الأكاديميون، دورًا مركزيًا، إذ كانوا يتولون صياغة الدساتير بالنيابة عن الملوك. ومع صعود المؤسسات البرلمانية أصبح الخبراء يعملون كمستشارين لأحزاب سياسية، قامت باتخاذ القرارات النهائية. وخلال فترة إنهاء الاستعمار كان الأكاديميون في الدول الكبرى يجندون لتقديم المشورة حول الدستور وصياغته في كثير من الأحيان. وكانت العملية بأكملها تخضع أحيانًا لهيمنة الخبير في إطار الأهداف العامة للقوة الاستعمارية أو النخبة الصاعدة حديثًا. لكن مع الانتقال إلى المشاركة الجماهيرية تغير هذا الوضع، لا بتجاهل دور الخبراء ولكن الحد منه واقتصره إلى حد كبير على المسائل التقنية. فقد أدت السياسة الجماهيرية والمشاركة الجماهيرية إلى كسر سحر الخبراء واحتكارهم للمعرفة.

#### أدوار الخبراء المتغيرة

لقد تغيرت أدوار الخبراء وأنواعهم مع الطبيعة المتغيرة للدستور. فقد تغيرت سياقات وضع الدساتير إلى حد كبير في الخمسين سنة السابقة تقريبًا (بعد موجة إنهاء الاستعمار). وقد وضعت دساتير كثيرة في أعقاب نزاعات داخلية أو لتسويتها. وفي مثل تلك الظروف تبين أن مهارات المستشار التقليدي، الذي يمكن تسميته بالاختصاصي أو «ذي الخبرة العامة» المغطّي لكافة جوانب الدستور، لم تكن تكفي. ودخل الاختصاصيين إلى الميدان. وتزداد الحاجة إلى المتخصصين عندما تكون عملية وضع الدستور منغرسه داخل عمليات بناء سلام معقدة وتقاسم للسلطة (كما في البوسنة والهرسك، وأيرلندا الشمالية، والسودان)؛ إذ يجب أن تتطرق إلى قضايا معينة، مثل ما يجب عمله إزاء التصرف في الأسلحة، وإدماج الميليشيات المسلحة، وعودة اللاجئين، والعدالة الانتقالية. وهناك الآن نظريات متضاربة حول كيفية تحقيق السلام والتجانس، وعملية التفاوض (كل باصطلاحاته الخاصة). وقد قصدت بعض الدساتير في فترة ما بعد الحرب الباردة إلى إقامة الديمقراطية بعد أن سادتها نظريات الانتقال إلى الديمقراطية.

وهناك أيضًا تغيير آخر في نطاق الدساتير. فكان المحامي - ذو الخبرة العائمة - كافيًا عندما كان القائمون على أنظمة الحكم ملهمين بنظريّة الفصل بين السلطات، وبالأخصّ استقلال القضاء، ومن حين إلى آخر حماية الأقليّات، اقتصارًا على الحقوق المدنيّة والسياسيّة. وكثيرًا ما كان المحامي ذو الخبرة العائمة غير متضلع من السياسات أو دقائق الأمور المرتبطة بالنظم الانتخابيّة أو بالسياسات العرقية، وتعقيد القضايا المتعلقة بالأرض، أو الهواجس المتعلقة بالعدالة الاجتماعيّة. وفي معظم الأحيان أسقطت هذه الأمور من الدستور، وتركت للعمليّة السياسيّة، واليوم ينظر الناس إلى الدستور لحل مجموعة كبيرة ومتنوّعة من المشكلات السياسيّة والاجتماعيّة، بما فيها التمثيل النيابي (للنساء، والمعوقين، والأقليّات)، والاستبعاد (عندما يسود الدولة مجتمع محليّ واحد أو اثنين)، والعدالة الاجتماعيّة (ربّما عن طريق العمل الإيجابي)، والإصلاحات الاجتماعيّة (مثلًا التعرض للظلم داخل المجتمع)، والاستدامة البيئيّة، ومساءلة قوى الأمن، والمزيد من الصرامة في العمليّات الماليّة المتعلقة بالميزانيّات. وفي الواقع أصبحت هذه الأمور تتطلّب بشكل متزايد المعرفة الخبيرة وبالتالي فإن نطاق الخبراء الذين يشاركون في تقديم الاستشارة حول الدستور قد توسّع إلى حد فائق، ولذا يصبح التنسيق بين هؤلاء الخبراء أمرًا ضروريًا.

ومن التطوّرات الأخرى الدور الموسّع للمجتمع الدوليّ (الذي يتضمّن بحكم تعريفه مشاركة دول أخرى، ومنظمات إقليميّة أو دوليّة، ومنظمات غير حكوميّة دوليّة) في عمليّات وضع الدساتير الوطنيّة. وهذا من الممكن أن يحدث نتيجة انهيار دولة أو ظروف خطيرة أخرى تستوجب المساعدة والمعونة الدوليّة (كما في كمبوديا [١٩٩٣]، والبوسنة والهرسك [١٩٩٥]، وتيمور-ليشتي [٢٠٠٢]، وأفغانستان [٢٠٠٤]، وكوسوفو [٢٠٠٨]). وقد أصبح دور الخبير الأجنبيّ ميسرًا بسبب رغبة بعض البلدان في أداء دور دوليّ، وظهور أعراف دوليّة من المفترض أن دمجها في الدستور يتطلّب مساعدة المتخصّصين (حقوق السكّان الأصليين، والقضايا المتعلقة بنوع الجنس، والاستدامة البيئيّة، والعدالة الاجتماعيّة)، وعود المنظمات غير الحكوميّة الدوليّة الممولة في معظمها من قبل حكومات غربيّة، والتي لا تمكن استدامتها إلا إذا ولدت الأعمال التجاريّة. كما تسعى مؤسّسات دوليّة مثل برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ إلى أداء دور، ونتيجة لذلك صعدت طبقة من الخبراء المحترفين - على خلاف الأنواع الأخرى من الخبراء الذين يعملون في أفضل الأحوال بشكل غير متفرغ - لديهم اهتمام بالنزاعات.

وبالإضافة إلى ما سبق، تدويل عمليّات وضع الدساتير يعني أن الخبراء يأتون من تقاليد قانونيّة كثيرة ومختلفة، وبعضهم محامون مقارنون؛ وبالتأكيد فإن لدى القلّة من المحامين العاديين معرفة كبيرة بنظم القانون المدنيّ، والعكس أيضًا صحيح. وهذا قد يجعل من الصعب عليهم العمل معًا بشكل جيّد، بسبب أن النهج والمفاهيم والمؤسّسات المفضلة قد تختلف في ما بينهم. وقد لاحظ أحد المعلقين على عمليّة دايتون للبوسنة والهرسك تصادم التقاليد والأساليب القانونيّة، وقال إنّ الاختلافات الثقافيّة في ما بين المحامين - فبعضهم من الولايات المتّحدة، والبعض من أوروبا، والبعض الآخر من دول البلقان - أبطأت الصياغة ولكنّها في الوقت نفسه سمحت بتفحص الأفكار بدقة، وأتاحت الفرصة للتلقيح المقطعي في ما بين التقاليد مع الاحتفاظ بصداقة الأفكار اليوغوسلافيّة (أوبراين ٢٠١٠: ٣٣٧).

ويفترض أن الاختلافات في خلفيّات الخبراء تكون أقلّ أهميّة في المجالات الأكثر تقنيّة مثل الأمن والبيئة والنظم الانتخابيّة. كما تآثر دور الخبراء إلى حد كبير بصعود العمليّة التشاركيّة، فلم يعد الحال أن يكون الخبراء مدعويين أو ضيوف الحكومة، إذ إن الوكالات الدوليّة تأتي بخبرائها الخاصين بها، بدون الحصول على تصريح من الحكومة، كما يأتي الكثير من الخبراء بدعوة من المنظمات غير الحكوميّة المحليّة، ولكنهم عادة ما يمولون من خلال منح من الخارج. وبالنسبة إلى المجموعات الخاصّة والأفراد فيعتبرون أن لديهم الخبرة اللازمة للتفاوض واتخاذ القرارات في



شأن القضايا الدستورية؛ ويريد الكثير منهم صياغة النص. وفي الواقع لا تعمل هذه المجموعات - وهؤلاء الأفراد بصفة عامة - تحت رعاية أحزاب سياسية، وبالتالي يصبح من الصعب وضعهم «تحت السيطرة». وهنا تزداد النزعة إلى اغتصاب دور الخبراء إذا شكل المجلس التشريعي أو الجمعية التأسيسية لجاناً موضوعية لصنع القرار، إذ تبرز مخاطر جدية بضعف الصياغة، ونقص الاتساق في الوثيقة.

### وظائف الخبراء

يؤدي الخبراء وظائف مختلفة، بعضهم ينقلون أمثلة أجنبية، أملين أن هناك شيئاً يمكن تعلمه مما حدث في أماكن أخرى. (من ميزات هذا أن الخبراء لا يحتاجون إلى بيان أية معرفة بالساحة المحلية، ولكنهم ينبغي أن يكونوا حريصين على عدم الاقتراح بأن مؤسسات البلدان الأخرى يمكن استنساخها بالضرورة، وأن على مستمعهم تفحص تلك الخبرات بدقة). وهناك آخرون يؤدون دوراً أجلي؛ فقد يكونون خبراء في حل النزاعات. ويؤدي بعضهم أكثر أدوارهم فعالية كمفاوضين (خصوصاً في أوضاع ما بعد النزاعات). ففي جنوب إفريقيا - وبخلاف الخبراء الذين أحضرتهم المجموعات المحلية - عيّنت الجمعية التأسيسية هيئة من الخبراء المحليين لإسداء النصح حول التفسيرات المختلفة لمسارح الدساتير، والمساعدة في حل الخلافات، وتحديدًا حول القضايا القانونية. وفي كثير من الأحيان تطلب آراء الخبراء حول مشروع دستور قبل المراجعة النهائية والاعتماد (كما حدث في إريتريا، وكينيا، ونيبال، وجنوب إفريقيا).

ومن الممكن أن يؤدي الخبراء، وخصوصاً المحامون ذوو الخبرات العامة المتمتعون بنطاق عريض من المعرفة القانونية، دوراً مفيداً إذا كان لديهم فهم جيّد للسياق المحلي (بما فيه الثقافة)، ويمكنهم إقامة حوار متبادل جيّد مع موكلهم (ولمزيد من النقاش حول مثل هذه القضايا انظر المناقشة حول المستشارين الأجانب بشكل أعم، في القسم ٦.٣.٢). في بعض الأحيان لا يكون الأطراف الذين يتفاوضون على قضية على معرفة جيّدة بالقضية ويخشون من اتخاذ أي موقف خوفاً من أنه قد يضرّ بهم. وإذا كان الطرف الآخر تلازمه نفس الأعراض فمن الممكن أن تكون المفاوضات معقدة ومطوّلة ومريرة ومفعمة بالارتياح. ولكن إذا كان لدى كل طرف خبير ذو آراء جديرة بالاحترام، فسيكون التعرض لقضايا كثيرة ممكناً في هذه الحال، مع ترك حل المسائل الحرجة للفاعلين الرئيسيين. وبهذه الطريقة استخدمت جنوب إفريقيا خبراء من أحزاب سياسية واستفادت أكبر الاستفادة.

يأتي بعض الخبراء لأداء مهمة محدّدة. مثلاً: «قل لنا ما النظام الانتخابي الذي يضمن انتخاب عدد أكبر من النساء أو من المجموعات المهمشة أو الأشخاص المعوقين في الهيئة التشريعية»، أو «ماذا ينبغي علينا أن نفعله بصدد الأرض؟» وفي واقع الأمر يقدم بعض الخبراء النصيحة حول كيفية التخطيط للتربية المدنية وإدارتها، أو تحليل الآراء العامة المقدمة إلى الجمعية التأسيسية، وقد يطلب من بعضهم أن يقدموا المشورة حول التصميم الفعلي لعملية وضع الدستور. وقد يحضر الكثير من الخبراء فقط كمتحدّثين في ورش عمل. وربما يكون أحد الأدوار المفيدة التي يمكن أن يؤديها الخبراء عند بداية العملية ونهايتها، يكون الدور الأول فكرة عن ما يمكن أن تشملها العملية الناجحة وبعض التحليل المقارن المفيد، ويكون الدور الأخير إبداء التعليقات حول مشروع الدستور قبل أن ينتقل إلى الموافقة النهائية والتصديق عليه. وفي بعض الأحيان يمكن أن يكون للخبراء فوائد كبيرة عندما تكون القضية مثيرة للفرقة أو معقدة (مثل تفويض السلطة أو الفيدرالية)؛ وهنا يمكن لمجموعة من خبراء أو ثلاثة خبراء أن تنبئ بالطريق إلى الأمام وتحذّر كذلك من المخاطر والأخطار.

يكون بعض الخبراء مرتبطين ارتباطاً وثيقاً بصانعي القرار، كمستشارين لأحزاب سياسية، أو للمفوضية الدستورية أو الجمعية التأسيسية، أما البعض الآخر فيعملون على الهامش مقيمين داخل منظمة غير حكومية محلية أو دولية.

ويأتي الكثيرون منهم بدون دعوة، وبدون أي دور واضح في كثير من الأحيان، ويعرضون خدماتهم فور وصولهم. وهناك بعض الخبراء الذين يكونون جزءًا من فريق، أمّا الآخرون فيعملون فرادي. لكنّ الخبر الأجنبي الذي يأتي موفدًا من حكومته يتمتع بامتيازات خاصة تتيح له الوصول مباشرة إلى صانعي القرار.

## الخبراء المحليون في مقابل الأجانب

في السنوات الأخيرة بدأ الخبراء الأجانب يؤدّون دورًا مهمًا في تقديم الاستشارة حول القضايا الدستورية. وفي الوقت نفسه ازداد عدد الأشخاص المحليين الذين لديهم المعرفة بالذاتير المقارنة. فما المزايا المقارنة للخبراء الأجانب في مقابل الخبراء المحليين؟

أحيانًا ينظر إلى الخبراء الأجانب باعتبارهم أقدر على تقديم النصيحة الموضوعية. وعندما حان الوقت لصياغة دستور الاستقلال لدولة مالايا بدا من الصعب الوصول إلى اتفاق، نظرًا إلى الخلافات السياسية المحلية، ونتيجة لذلك تم تشكيل هيئة من الخبراء الدوليين لتقديم توصيات، تم قبول جزء كبير منها وليس جميعها. وبالمثل، تمت صياغة دستور ناميبيا بواسطة ثلاثة خبراء أجانب بناء على طلب الجمعية التأسيسية، متضمنًا نطاقًا عريضًا من المبادئ المتفق عليها بين الأحزاب السياسية. وكان الخبراء الأجانب من جنوب إفريقيا مقبولين من قبل جميع المصالح السياسية الرئيسية وغيرها من المصالح. وعام ١٩٩٦ عندما حان الوقت لصياغة دستور جديد في فيجي، تعطلت العملية لعدة شهور حينما أصر أحد الأطراف على أن يترأس شخص معين المفوضيّة الدستورية، ولكن ذلك الشخص لم يكن يحظى بثقة الطرف الآخر؛ فلم يتحقق أي تقدم في المسألة إلا بعد التوصل إلى اتفاق على شخصية أجنبية مرموقة تتولى رئاسة المفوضيّة. وقد حدث موقف مماثل في سريلانكا قبل قيام الحكومة بشنّ حرب شاملة ضد مجموعة نمور التاميل لتحرير إيلام، أو في المفاوضات التي جرت بين جزأى السودان، بدا وكأن دور المستشارين الأجانب (عند المستويين السياسي والتقني) هو أمر حتمي، ومنذ أحداث العنف التي صاحبت الانتخابات السياسية عام ٢٠٠٨ في كينيا، أصبحت معظم المفوضيات التي أنشئت في ظل عمليات جديدة بهدف حل مآزق القضايا الدستورية والسياسية تتضمن أعضاء أجانب، لتوفير الموضوعية والحيادة عدم التحيز.

وإذا كان الخبراء في بعض الأحيان ضروريين، فمن المهم أيضًا وأن يكونوا على اطلاع جيّد بالتاريخ المحلي والظروف المعاصرة أكثر من غالبية الفئات الأخرى من المستشارين الأجانب (انظر القسم ٢.٣.٦). فمن لم يكونوا ملمين بالظروف المحلية قد يميلون إلى الاعتماد على ما يعدّونه قد طبق بنجاح في بلدان أخرى، وفي تلك الحالة يحتمل إغفال عامل ما من العوامل المحلية ذات الأهمية الحرجة. ونشير هنا إلى أن احتمالات وجود حلول عالمية التطبيق ضئيلة حقيقية، فبشكل عام سيكون لدى الخبراء المحليين فهم أفضل للظروف والطابع المحلي. خبراء العالم الثالث الذين يفترض أن لديهم فهم أفضل للظروف السياسية والاجتماعية المحلية، لم يكونوا من المفضلين أو المختارين عند الوكالات الدولية، ناهيك عن الحكومات الغربية.

## نصائح عملية

من البديهي أن للخبراء أدوارًا مهمة يؤدّونها في عمليات وضع الدساتير والتنفيذ، ومع زيادة العمليات التشاركية أصبح من الضروري تحديد دور الخبراء بكل دقة، وكيفية مساهمتهم ومشاركتهم. أمّا دور الشخص اللاختصاصي ذي الخبرات العامة، وكثيرًا ما يكون محاميًا، فهو أن يقوم بإدماج المدخلات المختلفة، والتأكد من اتساق الدستور، فيحتاج إلى الاعتراف به.

ومع انتشار «الخبراء» والجهات الراعية لهم في بعض العمليّات فقد أصبح واضحاً أن السيطرة والتنسيق شيئان ضروريّان، رغم صعوبة تحقيق كل منهما. كما أن المنافسة في ما بين الدول والمنظّمات الدوليّة على توفير خبراء (والمناداة بنماذجهم الوطنيّة كحل لمشاكل بلد آخر) كثيراً ما يكون لها عواقب غير مرغوبة. ولزيادة الاستفادة من الأجانب فإن الاقتراحات المطروحة في القسم ٦.٣.٢ في ما يرتبط بالمستشارين الأجانب ينبغي بشكل عامّ تطبيقها بصرامة (أي، ينبغي أن يكون لدى هؤلاء الأجانب معرفة موسّعة سابقة بالسياق المحليّ أو يجبرون على أخذ دورات أو إعطائهم قراءات ملزمة عن التاريخ المحليّ السياسيّ والاجتماعيّ والدستوريّ، وكذلك التوزيع السكانيّ والاقتصاد المحليّ (للمزيد حول دور المجتمع الدوليّ انظر الجزء ٤)).

### ٢.٤.٣ هيئات الإدارة الانتخابيّة

تقوم هيئات مختلفة بإدارة الانتخابات، وأحياناً تديرها إدارة حكوميّة وأصبحت تديرها بشكل متزايد هيئات منفصلة. وهناك أساساً نموذجان للمفوضيّة الانتخابيّة: تلك المصمّمة لتكون مستقلّة عن الحكومة والأحزاب (وتشبه المحاكم إلى حد ما)، وما يمكن وصفه بالمفوضيّات «المتوازنة»، التي يرشح كل حزب سياسيّ رئيسيّ أعضاءً فيها.

وعادة ما ستكون لنفس الهيئة المسؤوليّة عن أي استفتاء؛ وبالتأكيد تسمى رسمياً بعض الهيئات بـ«مفوضيّات للانتخابات والاستفتاءات». ففي أيرلندا لا توجد مفوضيّة انتخابيّة، وتعين مفوضيّة منفصلة في كل مرّة يلزم فيها إجراء استفتاء. في بعض البلدان -وعادة في تقليد القانون المدني- تكون على المحاكم أيضاً بعض المسؤوليّة في ما يرتبط بالانتخابات، بما فيها التصديق على النتائج.

وهناك حالات يمكن أن تجد فيها إدارة الانتخابات نفسها طرفاً في عمليّة وضع دستور، وذلك:

- عندما يقتضي الأمر إجراء انتخاب هيئة تشريعيّة ستتولّى هي مهمّة وضع دستور جديد، أو انتخاب جمعيّة دستوريّة تكون مهمّتها الوحيدة وضع دستور؛
- عند إجراء استفتاء إمّا على اعتماد دستور بالكامل، أو قضيّة محدّدة واحدة أو أكثر.

وإذا كانت هيئة الإدارة الانتخابيّة هيئة «متوازنة»، صمّمت لتكون عادلة لكل الأطراف.

قضايا خاصّة بالانتخابات

#### قضايا الانتخابات

- القضيّة الأولى تشبه العمل العادي الذي تقوم به هيئة إدارة انتخابيّة. ولكن:
- الجداول الزمنيّة قد تكون مختلفة عن تلك المطبقة على الانتخابات العاديّة؛
- النظام الانتخابي قد يكون مختلفاً؛
- من يحق لهم التصويت قد يكونون مختلفين على جمعيّة دستوريّة بالتحديد (مثلاً: حتى إذا لم يكن المواطنون بالخارج قادرين على الانتخاب، فمواطنو الشتات قد يحق لهم الانتخاب؛ وفي كينيا [٢٠١٠] كان للسجّنى حق الانتخاب)؛
- التربية المدنيّة حول انتخاب هيئة لوضع دستور قد تشكل تحديّات مختلفة.

## الإطار ٤.١. انتخاب جمعية تأسيسية

- في عام ٢٠٠٨ انتخبت نيبال جمعيتها التأسيسية - لوضع دستور جديد، وأيضاً لتكون الهيئة التشريعية الوطنية. ومن ضمن التحديات التي واجهتها المفوضية الانتخابية ما يلي:
- كون المفوضية نفسها جديدة تماماً، بعد أن كان ينظر إلى المفوضية القديمة على أنها مكونة من مؤيدين للنظام الحاكم القديم المنزوع المصادقية، وتم حلها؛
  - الحاجة إلى تسجيل ناخبين جدد؛
  - الحاجة إلى تفعيل نظام انتخابي جديد (ليس مكوناً من ٢٤٠ دائرة انتخابية ذات عضو واحد فقط، كما كان الحال في الماضي - بل يكون من ٣٣٥ عضواً ينتخبون من خلال قوائم حزبية)؛
  - التحايل السياسي، الذي يعني أن تفاصيل النظام - بما فيها أعداد المقاعد - قد تغيرت ثلاث مرات؛
  - الحاجة إلى إجراء حملة تثقيفية للناخبين، لتوضيح أن المسألة لا تتعلق بالدستور فحسب (ولكنها تؤدي إلى تشكيل حكومة أيضاً).
- أجلت الانتخابات مرتين، مرة بسبب شعور المفوضية بأنها غير مستعدة. وعندما أجري الانتخاب كان المطلوب طبع عدد هائل من أوراق الاقتراع في فترة قصيرة (طبع حوالي أربعين مليون ورقة). ولأن هذا الانتخاب كان جزءاً من عملية سلام تتم تحت مراقبة دولية، فقد كان هناك اهتمام دولي كبير وحضور مستشارين أجانب من كل نوع.

وبسبب الأهمية التاريخية لعملية وضع الدستور ربّما تستطيع هيئة إدارة انتخابية الحصول على مساعدة أكثر بالتأكيد قد تجد مزيداً من المساعدة تحت تصرفها) مما هو متوافر لأي انتخاب عادي.

### قضايا خاصة بالاستفتاء

في بعض البلدان الأولى أجريت استفتاءات على دساتير جديدة فقط، وبشكل أو آخر تنظيم الاستفتاء أبسط من إجراء الانتخاب: يجوز أن يمثل بلد بكامله دائرة انتخابية واحدة، كما يجوز أن تكون ورقة الاقتراع سهلة وبسيطة. لكن من ناحية أخرى يمكن أن يكون نطاق الفاعلين في الحملة مختلفاً تماماً عن ذلك الموجود خلال حملة انتخابية. فقد لا تكون أحزاب منظمة لإجراء حملة لاستفتاء، وحتى إذا كانت مستعدة لذلك، فقد تكون هناك مجموعات كثيرة أخرى ترغب - أو يكون مسموحاً لها - بشن حملات للاستفتاء ما كانت لتفعلها في حالة انتخابات. وتبين حملة الاستفتاء في كينيا [٢٠٠٥] بعضاً من هذه القضايا في الممارسة العملية.

وفي الغالب سيكون هناك قانون منفصل يتناول إدارة الاستفتاءات، إذ إن إجراء استفتاء قد يكون مختلفاً إلى حد كبير عن إجراء انتخاب. فبدلاً من أن يطلب من الناخب الاختيار بين أفراد وأحزاب، سيطلب من جمهور الناخبين الاختيار بين فكرتين أو أكثر وهي أفكار غير مألوفة للكثيرين.

وسوف نتطرق إلى القضايا المتعلقة بصياغة السؤال في مكان آخر من هذا الدليل، (انظر القسم ٥.٣). وينبغي

الإشارة هنا إلى أن ذلك يكون أحياناً مسؤوليّة هيئة الإدارة الانتخابيّة نفسها، وفي أحيان أخرى مسؤوليّة هيئات أخرى.

### ٣.٤.٣ الإدارات والوكالات الحكوميّة

في هذا القسم نناقش النطاق الكامل من السلطات الحكوميّة (وزراء، وإدارات، ووكالات أخرى) التي كثيرًا ما تؤدي أدوارًا اختصاصيّة وتقنيّة وتنسيقية وداعمة في ما يتعلّق بعمليات وضع الدساتير، وهي أدوار واسعة النطاق. فمن الممكن أن تتضمّن اتّخاذ الخطوات القانونيّة والإداريّة اللازمة لتأسيس هيئات وضع دستور، تزويدها بالتمويل اللازم للعمليات وإدارتها، وتنظيم جوانب معيّنة من العملية مثل التريبة المدنيّة أو المشاركة العامّة، وتنظيم المواصلات والاجتماعات لهيئة وضع الدستور التي تجري مشاورات عامّة، وتوفير الأمن، وتقديم خدمات المشورة القانونيّة أو الصياغة التشريعيّة، وتطوير القوانين الضروريّة لتنفيذ الدستور وتقديمها إلى البرلمان. ومن المؤكّد أن مثل هذه الأدوار من جانب نطاق عريض من السلطات الحكوميّة يمكن أن تكون ذات أهميّة حرجة لعمليات وضع الدستور، إذ إن هذه الأدوار في العادة لا تنطوي على مشاركة عامّة مباشرة في اتّخاذ القرارات في شأن الدستور، ولكن من شأنها تستطيع أن تفسح المجال لمحاولات ممارسة التأثير، مما يؤدي أحياناً إلى نشوء توترات ونزاعات بداخل هيئات وضع الدستور. بالإضافة إلى ذلك تشارك هذه السلطات الحكوميّة أحياناً وبشكل مباشر في عمليات وضع الدستور، مثلاً عن طريق التمثيل بحكم المنصب في هيئات وضع الدستور.

### الإطار ٤٢. برتقال وموز – كينيا (٢٠٠٥)

طلب من الكينيين التصويت على اعتماد مشروع الدستور أو رفض اعتماده. لم تكن المجموعات الرئيسيّة التي قامت بحملات تنتمي إلى الأحزاب السياسيّة، ولكنها كانت منظمات المجتمع المدني. وكان على مفوضيّة الانتخابات تعيين شعار لحملة المؤيدين وشعار آخر لحملة المعارضين، مثل التي تتيح للأحزاب أو المرشحين في أي انتخابات. فأعطوا شعار الموزة لحملة المؤيدين، وشعار البرتقالة لحملة المعارضين. لا يوجد أي سبب للافتراض بأن هذا كان إجراءً مديراً وليس عشوائياً تماماً، ولكن البرتقالة أثبتت أنها شعار أسهل في استعماله من الموزة، بالرغم من أن كليهما فاكهة. وفي واقع الأمر كانت البرتقالة (شعار المجموعة الفائزة في الاستفتاء) إلهاماً وراء اختيار الاسم لتحالف سياسي جديد تماماً.

في الحقيقة لم تكن القضايا المطروحة في الحملة تتعلّق كثيراً بالدستور بقدر ما كانت متعلّقة بأداء الحكومة والولاءات العرقية في نهاية الأمر.

### السلطات الحكوميّة والأدوار التي تؤديها

هناك اختلافات كبيرة بين عمليات وضع الدستور المختلفة بالنسبة إلى القدر الذي تؤدي به الأنواع المختلفة من السلطات الحكوميّة أدوارًا اختصاصيّة وتقنيّة وتنسيقية وداعمة. فهناك بعض العمليات التي لا يوجد فيها دور لمثل هذه السلطات، أو يكون دورها صغير. ومن أمثلة ذلك الأوضاع التي يؤدي فيها الفاعلون الدوليون

## الإطار ٤٣. وزراء الشؤون الدستورية

نصت القوانين التي أنشئت بموجبها المفوضية الدستورية والجمعية التأسيسية في أوغندا (وهما الهيئتان الاستشاريتان وصانعا القرار الرئيسيتان في تلك العملية) على أدوار رئيسية لوزير الشؤون الدستورية، تدعمها إدارة خدمات عامة (وزارة الشؤون الدستورية). وقد أنشئ منصب الوزير - وكذلك إدارته - في عام ١٩٨٦، وقاما إلى حد كبير بوضع السياسات والتشريعات التي تنص على المفوضية الدستورية والجمعية التأسيسية بعد ذلك. أعطى قانون ١٩٨٨ التشريعي الأوغندي مُنشئ المفوضية الدستورية عددًا من الأدوار المهمة للوزير في ما يتصل بالمفوضية، تضمنت أدوارًا في اختيار أعضاء المفوضية الواحد والعشرين وترشيحهم وتعيينهم، ومنها تحديد ما إذا كان على المفوضية تقديم تقارير مرحلية، وتمديد الفترة التي وجب فيها على المفوضية الانتهاء من عملها، والموافقة على توظيف المفوضية لمستشارين أو خبراء، وتحديد البدلات المدفوعة لأعضاء المفوضية وموظفيها (بالتشاور مع وزير المالية). ولم يكن في القانون التشريعي سوى ذكر نص واحد لوزارة الشؤون الدستورية؛ يقتضي بأن أموال المفوضية «تدار وتنظم من قبل موظف محاسبة في وزارة الشؤون الدستورية». أمّا قانون ١٩٩٣ التشريعي المنظم للجمعية التأسيسية فقد نصّ أيضًا على أدوار مهمة للوزير. كما نصّ على إنشاء مفوضية للجمعية التأسيسية، لم تكن مسؤولة عن إجراء انتخابات أعضاء الجمعية البالغ عددهم ٢٨٨ فحسب، بل كان مطلوبًا منها أيضًا عقد أول اجتماعات الجمعية، وتوفير الدعم الإداري لها، و (إذا اقتضى الأمر) إجراء أي استفتاء قد يكون لازمًا بموجب القانون التشريعي لحلّ أية قضايا خلافية لم تستطع الجمعية حلها. لم يكن هناك نصّ في أي من القانونين التشريعيين يضمن استقلال هيئات وضع الدستور. نتيجة لذلك نشأت توترات عديدة بين المفوضية الدستورية والوزير ووزارته. وإلى حد ما ظهر أثر تلك التوترات على أن تأسس المفوضية الدستورية قلل من المكانة العامة للوزير. كما كانت هناك توترات أخرى أساسًا حول ما عدّه الوزير وقتًا أكثر من اللازم استهلكته المفوضية لإنجاز عملها، وتخوفات من قبل المفوضية حول سيطرة الوزارة على تمويل عمل المفوضية إلى درجة أضرت بذلك العمل.

ومن أمثلة الحالات الأخرى التي تأسست فيها سلطات خاصة لتنسيق عملية وضع الدستور ودعمه الحالة الألبانية [١٩٩٨]. فقد تأسست مفوضية دستورية برلمانية لتكون هيئة وضع الدستور الرئيسية، وتأسست أيضًا وزارة للإصلاح المؤسسي والعلاقات مع البرلمان لمساعدة المفوضية في تنظيم عملية وضع الدستور التشاورية التي تصوّرها البرلمان. لكن بسبب عدم وجود الموارد المالية والموارد الأخرى أصبح الوزير المسؤول عن الوزارة يتعاون مع عدد من المانحين من أجل تأسيس وكالة مستقلة (المركز الإداري لتنسيق المساعدات والمشاركة العامة)، كانت وظيفتها الربط بين الألبان والفاعلين الدوليين بهدف تسهيل أكبر قدر ممكن من مشاركة المواطنين والمنظمات غير الحكومية في العملية. بذلك عملت بالتعاون الوثيق مع المفوضية الدستورية والوزارة.

وقد وضعت الترتيبات الألبانية لغرض مخصّص ولم تكن موضع أحكام قانونية تشريعية. فقد كانت الترتيبات الأوغندية غير عادية في مقدار التفصيل في النص القانوني التشريعي الخاص بالأدوار الداعمة للسلطات، وكذلك في توسع نطاق الأدوار إلى درجة تمكين الوزير وإدارته من الحكم الموسع في العملية. وربما يكون الأكثر انتشاراً أن يقدم الوزراء القائمون أو الإدارات القائمة - مثل النائب العام أو وزارة العدل - الأدوار الداعمة، علماً أن تلك الأدوار نادراً ما تعطي هذا القدر من السيطرة على عملية كما خول وزير الشؤون الدستورية الأوغندي.

ومن ضمن الصعوبات الناتجة من الترتيبات إعطاء السلطات الحكومية أدواراً رئيسية في تأسيس هيئات لوضع الدستور، إذ تأخذ تلك الهيئات في هذه الحالة مركز الصدارة، ولا تترك للوزير والإدارة - اللذين كانا مهمين سابقاً - إلا القليل من العمل ذي الأهمية. ومن الممكن لمثل هذه الممارسة المساهمة في نشوء التوترات بين وزير وإدارة داعمة من ناحية وهيئة وضع الدستور من ناحية أخرى. وإذا احتفظ الوزير بصلاحيات مهمة تتيح له السيطرة على واضعي الدستور (كما حدث في أوغندا) فيصبح هناك احتمال حدوث نزاع حول الجداول الزمنية والتوجهات في أعمال هيئة وضع الدستور، والتحكّم في الأموال والموارد الأخرى. وحينما تنشأ خلافات حول قضايا دستورية موضوعية من الممكن أن تحدث محاولات للتدخل في عمليات هيئة وضع الدستور. ففي بعض عمليات وضع الدستور ستتضمن القوانين التشريعية أحكاماً حول استقلالية هيئات وضع الدستور أو في الوثائق الأخرى المنشئة لها. والقصد من وجود مثل هذه الأحكام هو في جزء منه الحد من المشاكل الناتجة من التدخلات من وزراء أو سلطات حكومية أخرى.

الأدوار الداعمة لعملية وضع الدستور والتي تؤدّيها السلطات الحكومية عادة ما. وتتضمن هذه الأوضاع التي كانت موجودة في أفغانستان، وكمبوديا، والعراق، والصومال، وتيمور-ليشتي، حيث كان للنزاعات القائمة قبل عملية وضع الدستور أكبر الأثر في تدمير مؤسسات الدولة إلى حد كبير. كما أن هناك أوضاعاً أخرى تالية للنزاعات امتد فيها دعم المجتمع الدولي لعملية وضع الدستور - لسبب أو آخر - إلى توفير كل الدعم الذي تتطلبه عملية وضع الدستور أو جزء منه، كما حصل في ناميبيا، وهذا على الرغم من أن مؤسسات الدولة ربما كانت قائمة.

أمّا في الأوضاع الأكثر شيوعاً حيث تقوم السلطات - الحكومية السياسية (مثل الوزراء بمجلس الوزراء) كما الإدارية (مثل إدارات الخدمات العامة) - فعلياً بأداء الأدوار الاختصاصية والتقنية والداعمة، فمن الممكن تصنيف هذه السلطات والأدوار التي تؤدّيها بطرق كثيرة. ونقسمها في المناقشة التالية إلى ثلاث فئات رئيسية.

### السلطات المنشأة أساساً لتوفير الدعم لعملية وضع الدستور

في بعض العمليات تؤسس سلطات خاصة للاضطلاع بأدوار معينة في تأسيس هيئات وضع الدستور وتنسيقها

ودعماً بمختلف الطرق، ويمكنها أن تكون سلطات سياسية وإدارية، كما يمكن لهذه السلطات في بعض الأحيان أن تتولّى مسؤوليات تمتد إلى تنظيم عمل هيئة وضع الدستور وممارسة درجة من السيطرة عليه. وتعتبر القوانين المنشئة لمؤسسات وضع الدستور الرئيسية لعملية وضع الدستور الأوغندية من عام ١٩٨٨ إلى ١٩٩٥ مثالا حقيقيا.

### إسناد أدوار إضافية لسلطات قائمة مسبقاً لتقديم الدعم للعملية

في العمليات التي يلزم فيها وجود مؤسسات وضع دستور جديدة ومتخصصة، يكون من الشائع أن تعطى لسلطات مثل الوزراء القائمين، وإدارات الخدمات العامة القائمة مجموعة من الأدوار التي تدخل في إنشاء تلك المؤسسات، مثل التي قام بها وزير الشؤون الدستورية في أوغندا. ففي كينيا مثلاً كان النائب العام هو المكلف بتقديم أسماء المرشحين للتعيين في مفوضية مراجعة دستور كينيا إلى رئيس الدولة.

وخلافاً لمشاركة الوزراء القائمين والإدارات القائمة على إنشاء المؤسسات فهم أيضاً يؤدّون أدواراً أخرى كثيرة اختصاصية وتقنية وداعمة. فعلى سبيل المثال قد توفر إدارة الشرطة - أو وكالات أخرى - الأمن للعملية، وتوفر وزارة المالية الأموال وربما تدير الحسابات. أما الإدارة الحكومية المسؤولة عن الاستعلامات وإدارات المقاطعات والأقاليم، فيمكنها المساعدة في توفير التربة المدنية، ربما المساعدة في تنظيم اجتماعات المشاورات العامة لسماع آراء الجمهور أيضاً. كما تستطيع وزارة العدل مساعدة مؤسسة وضع الدستور في إعداد واضعي الدستور وربما تقديم العون في تحليل الآراء. وعادة ما تقوم خدمة الصياغة التشريعية التابعة للحكومة بتوفير متخصص في صياغة التشريعات يضع مشروع الدستور وفقاً لتعليمات هيئة وضع الدستور. وبشكل أعم تتكفل مفوضية الخدمة العامة بتزويد هيئة وضع الدستور بالموظفين اللازمين لأداء عملها.

وفي بعض الأحيان تكون مثل هذه الأدوار موضوع أحكام موجودة في القانون أو الوثيقة الأخرى المنشئة لمؤسسة وضع الدستور. على سبيل المثال أصبح من الأكثر شيوعاً أن توضع أحكام حول مفوضيات الخدمة العامة التي تقوم بتوفير الموظفين اللازمين في القوانين التشريعية المنشئة للمفوضيات الدستورية أو الجمعيات التأسيسية، ولكن كثيراً ما يقدم الدعم والأدوار الأخرى لأن مثل هذا العمل يعدّ جزءاً من المسؤوليات العامة للسلطة المطلوب منها توفير الدعم.

وفي الواقع يمكن أن تكون معظم هذه الأدوار - إن لم تكن جميعها - ذات أهمية كبرى في عملية وضع الدستور، حيث يندر ما تكون لدى مؤسسات وضع الدستور المتخصصة، وربما لن تكون لديها أبداً، كل الموارد المتوافرة واللازمة للعمل بصورة مستقلة عن المؤسسات الحكومية الأخرى. وفي جميع الحالات تقريباً ستكون هناك حاجة إلى التعاون الوثيق مع سلطات أخرى - سياسية أو إدارية - وفي الوقت نفسه إن الحاجة إلى الدعم تعني أن السلطات الخارجية قد تكتسب القدرة على عوق العملية، أو التدخل فيها، أو تسييسها. وبينما يمكن للأحكام التي تضمن استقلالية هيئة وضع الدستور أن تكون عاملاً مساعداً إلا أنها نادراً ما تستطيع حلّ كل الصعوبات المحتملة.



## السلطات الخارجية التي يمكنها التأثير في العملية أو المشاركة فيها بشكل مباشر

هناك أوضاع مختلفة يمكن فيها للسلطات الخارجية التأثير في عملية وضع الدستور أو المشاركة فيها بشكل مباشر. فمن أمثلة التأثير الخارجي ما يتعلق بسيطرة الحكومة على التعيينات في هيئات وضع الدستور. وهناك أوضاع يقبل فيها أن تدخل الاعتبارات السياسية في تحديد تشكيل هيئة لوضع دستور، ومن أمثلة ذلك ما يخصّ لجان البرلمان (وكثيراً ما تعكس عضويتها أعداد المقاعد التي حازتها كل كتلة سياسية في البرلمان) وكذلك المؤتمرات الدستورية، والموائد المستديرة، وعمليات السلام. ولكن عندما تزعم هيئات وضع الدستور بأنها هيئات خبيرة أو محايدة أو ممثلة لقطاع عريض من المجتمع (وليس فقط تمثيلاً سياسياً)، قد تكون هناك مخاطر في عمليات التعيين التي تسيطر عليها سلطات حكومية. وفي أوضاع ما بعد النزاعات المشحونة سياسياً يمكن بسهولة أن تخضع عمليات تعيين أعضاء المفوضيات الدستورية، وخصوصاً فئات الأعضاء المرشحين في الجمعيات التأسيسية، لتأثير كبير من عوامل سياسية من شأنه الإضرار بمصداقية هيئة وضع الدستور. وكذلك قدرتها الفعلية في الكثير من الأحيان.

في ما يخصّ المشاركة المباشرة، يكون للوكالات الحكومية الرئيسية في بعض الأحيان ممثلون في المفوضية الدستورية بحكم مناصبهم. في كينيا كان النائب العامّ بحكم منصبه عضواً في مفوضية مراجعة دستور كينيا، ثم عضواً في لجنة الخبراء في ما بعد. (انظر الملحق أ.٧). أما المفوضية الدستورية الأوغندية المكونة من واحد وعشرين عضواً فقد تضمّنت عضوين بحكم منصبهما، أحدهما من كبار المسؤولين العسكريين والآخر مسؤول كبير في أمانة الحزب الحاكم. وبالمثل تضمّنت الجمعيات التأسيسية في بعض الحالات أعضاء مرشحين لتمثيل سلطات حكومية، فقد تضمّنت الجمعية التأسيسية الأوغندية المكونة من ٢٨٤ عضواً عشرة أشخاص يمثلون الجيش وعشرة آخرين «معينين من قبل رئيس الدولة وفقاً لمشورة مجلس الوزراء». وبالإضافة إلى ذلك كان يجب انتخاب رئيس للجمعية ونائب له بوساطة أعضاء الجمعية من قائمة تضم خمسة أسماء مقدّمة من رئيس الدولة.

وتتمثل الأخطار الناشئة عن تمثيل مصالح حكومية معيّنة بشكل مباشر في هيئات وضع الدستور، في شكل ضغوط لحماية مصالح حكومية سياسية بصفة عامة، أو ضغوط لحماية مصالح أجزاء معيّنة من الحكومة (مثلاً: مصالح الجيش أو النائب العامّ، حيث يشغل ضابط كبير بالجيش أو النائب العامّ منصباً بحكم وظيفته في هيئة وضع الدستور، وكذلك النائب العامّ، بحكم وظيفته).

كما يمكن أن تحدث المشاركة المباشرة من خلال السلطات الحكومية التي تقدّم اقتراحات إلى هيئة وضع الدستور، وهذا قد يشكل خطورة، وتحديداً إذا كانت السلطة الحكومية المقدّمة للاقتراح مؤثرة بشكل خاص. ومن ناحية أخرى عندما يكون هناك تشجيع على تقديم الآراء من كافة المصادر فيحتمل أن تستخدم السلطات الحكومية هذه القناة لمحاولة التأثير في العملية.

## العلاقات بين هيئات وضع الدستور والسلطات الأخرى

بناء على مناقشتنا حول الأدوار التي تؤديها السلطات الحكومية، يتضح أن المشاكل الرئيسية المحتملة تتعلق بالتدخل

السياسي المحتمل من قبل هذه السلطات في أعمال هيئات وضع الدستور. وسيكون هناك اختلاف كبير في النطاق الذي تنشأ فيه مثل هذه الأخطار، فهناك عوامل كثيرة يمكن أن تحدّد مدى الخطورة المحتملة في كل مرحلة من مراحل العمليّة.

وكما أشير أعلاه، هناك عمليّات لوضع دساتير يمكن توقّع التأثيرات السياسيّة فيها، ويحتمل أن تكون مفتوحة، (مثالاً لعمليّات البرلمانّيّة، والمؤتمرات الدستوريّة، والموائد المستديرة). وبالنسبة إلى المفوضيّات الدستوريّة والجمعيات التأسيسيّة قد يكون التدخل السياسيّ فيها أقلّ علانية، ولكنّ عمليّات تعيين الأعضاء أو ترشيحهم يمكن أن تؤدّي إلى ممارسة مثل هذا التأثير السياسيّ. فمسألة حدوث مثل هذا التأثير أو عدم حدوث تعتمد إلى درجة كبيرة على مدى توحيد وحسن هيكلية وتنظيم كل من شقي الحكومة السياسيّ والبيروقراطي. فحيث تكون الحكومة خاضعة لهيمنة حزب سياسيّ جيّد التنظيم ومحكم الهيكلية له موقف إيديولوجي واضح قد يسعى جاهداً في هذه الحالة إلى التأثير في أي عمليّة لوضع الدستور من أجل تحقيق النتائج المفضلة له. ومن ناحية أخرى عندما تدعم إيديولوجيّة مثل هذا الحزب مبادئ إقامة الديمقراطية وحل النزاعات وبناء السلام قد يقلّ ضغط التدخل إلى درجة كبيرة جدّاً، لكن في المقابل عندما يكون في البلد أحزاب سياسيّة عديدة، يسهل وقوعها تحت سيادة الأجنات الضيقة لزعمائها أو تحت قاعدة عرقيّة ضيقة، قد تكون هناك دوافع متعدّدة وراء الجهود للتأثير في التعيينات في هيئة وضع الدستور، والقرارات التي تتخذها.

وفي ما يلي بعض الاقتراحات العمليّة لوسائل تأسيس هيئات لوضع دستور من شأنها الحد من المشاكل المرتبطة بسلطات حكوميّة أخرى، ولهذه الاقتراحات أهميّة خاصّة للهيئات التي يقصد منها أن تكون محايدة أو ممثلة تمثيلاً عريضاً أو خبيراً:

- وعندما توجد أحكام متعلّقة بتعيين الأعضاء ينبغي أن تتفادى الوثائق القانونيّة التأسيسيّة عمليّات التعيين الخاضعة للهيمنة السياسيّة، وتحاول النص على عمليّات محايدة أو مؤيدة من الحزبين قدر الإمكان.
- ينبغي أن تنص القوانين التشريعيّة والوثائق التأسيسيّة الأخرى على استقلال هيئات وضع الدستور عن توجيه أو التحكم السياسيّ، كما ينبغي أن تتضمّن الاستقلال في مدونات السلوك لأعضاء هيئات وضع الدستور.
- كما ينبغي تمكين هيئات وضع الدستور لإدارة مواردها الخاصّة بها قدر الإمكان، من أجل تقليل الحاجة إلى الاعتماد على الدعم من سلطات حكوميّة أخرى.
- وبشكل عامّ ينبغي أن تتجنب القوانين التشريعيّة والوثائق التأسيسيّة الأخرى إعطاء الوزراء والسلطات الحكوميّة الخارجيّة الأخرى السيطرة القانونيّة على الموارد وبرامج العمل الخاصّة بهيئة وضع الدستور.
- وكما يوفر لاعبو المجتمع الدوليّ التمويل والأشكال الأخرى من العمليّة وضع الدستور ودعمها فعليهم أيضاً أن يفعلوا ذلك بطرق من شأنها تشجيع استقلاليّة هيئة وضع الدستور ودعمها.

### ٣.٤.٤ المحاكم

يمكن أن تكون المحاكم مهمّة في عمليّة وضع الدستور أيضاً، ففي بعض الأحيان يكون دوراً للمحاكم مصمّماً داخل العمليّة نفسها، بل مطلوباً منها؛ وأحياناً يكون ذلك الدور متوقّفاً وفي أحيان أخرى تؤدّي المحاكم دوراً غير متوقّع. لكنّ

الاحتمال الأغلب هو أن أي دستور دون وطني سيتعرض للتحدّي، فهو ليس قانوناً أعلى، ولكنّه يجب أن يكون متوافقاً مع الدستور الوطني، وأحياناً تنصّ الدساتير الوطنيّة على هذا الشرط بالتحديد.

### المحاكم ذات الأدوار الأساسيّة في وضع الدستور

لا يتسنى إكمال عمليّة وضع الدستور بدون مشاركة ما من المحاكم من وقت لآخر. وقد ناقشنا بالفعل في القسم ٨.١.٢ دور المحاكم في التصديق على الامتثال لمبادئ معيّنة في ما يتعلّق بالمحتوى، وربّما في ما يتعلّق بالمتطلّبات الإجرائيّة أيضاً.

وفي بعض البلدان يكون للمحاكم دور في الانتخابات؛ فتعمل أحياناً بمثابة هيئة إدارة انتخابيّة، وفي أحيان أخرى تقوم بوظيفة التصديق على الامتثال للقوانين. وقد يتضمّن ذلك الدور التصديق على نتائج استفتاء حول الدستور، كما في بوروندي [٢٠٠٥]. هذا مع العلم بأن مثل هذا الدور الذي يعطى للمحاكم هو السائد في تقليد القانون المدنيّ.

### محاكم لديها إمكان عوق التغيير

ومن أكثر الاحتمالات شيوعاً أن المحاكم ستستدعى للإعلان لعدم صحّة تغيير دستوريّ بدلاً من إبداء موافقتها الإيجابيّة عليه. كما أن الأكثر احتمالاً أيضاً أن تواجه التعديلات في الدستور تحديّاً على أساس أخطاء إجرائيّة، بدلاً من المضمون.

وقد يحدّد دستور أو اتفاق سلام مبادئ معيّنة حول محتوى الدستور الجديد، دون اقتضاء التصديق من محكمة أو آية هيئة أخرى أن المتطلّبات قد استوفيت، فالطريقة الوحيدة لاستعمال مثل هذا النص هي الطعن في الوثيقة في دعوى أمام المحكمة. وقد أقيم بالفعل عدد قليل من القضايا في المحكمة الدستوريّة الألمانيّة، بما فيها قضية مثيرة للجدل بأن تعديلاً بالموافقة على إنشاء برلمان أوروبي كان غير دستوريّ. وتنصّ دساتير مختلفة على أن أجزاءً معيّنة لا يجوز تعديلها إطلاقاً، ويجوز الطعن في أي تعديل على أساس ذلك النص الدستوريّ. وقد حكمت المحكمة الدستوريّة التركيّة بأن تعديلاً يقول أن حقوق الناس في التعليم العالي لا يجوز تقييدها «بسبب ملاحظتهم» كان باطلاً، لأنّه تعدى على نصّ العلمانيّة غير القابل للتعديل. وكانت خلفيّة ذلك الحكم هي نيّة السماح للنساء اللاتي يلبسن «الحجاب الإسلامي» بالحضور في الجامعات.

ونصّ دستور جنوب إفريقيا المرحليّ على أنّه يجوز لخمس أعضاء الجمعيّة التأسيسية إحالة أي مشروع نصّ دستوريّ مقترح على المحكمة الدستوريّة للبت في مدى امتثاله للمبادئ الأربعة والثلاثين، بدلاً من انتظار مشروع الدستور الكامل. ولم يقدّم مثل هذا الطعن.

ولا يوجد أي حد للتعديل المنصوص عليه في دستور الهند، إلا أن المحكمة العليا أسست مبدأ الهيكل الأساسيّ للدستور الذي لا يجوز بموجبه تغيير سمات معيّنة. فقد ذكرت هذه السمات في قضايا لاحقة على وجه التفصيل، ولكنها حتى الآن لم تقرّر عدم فعالية أي تعديل في أيّة قضية. وفي بلدان قليلة أخرى - مثل بنغلادش وسيراليون - تبنت المحاكم نهجاً مماثلاً، في قضية واحدة.

## المحاكم والاستفتاءات

تسمح دساتير مختلفة للمحاكم بعوق التغيير الدستوريّ لأنها تستطيع، أو يجب، أن تحكم على دستوريّة الاستفتاء. وهذا صحيح للدستورين التركي والألباني. ففي دستور ألبانيا يجب على المحكمة مراجعة دستوريّة القضايا المطروحة في استفتاء خلال فترة ستين يوماً، بما فيها عدم جواز تغيير القضايا المتعلقة بأحكام دستوريّة لا يجوز تغييرها.

وعام ١٩٩٢ أعلنت المحكمة الدستوريّة الروسيّة أن الاستفتاء الذي كان مخطّطاً له في تترستان (إحدى الجمهوريات الروسيّة) كان غير دستوريّ لأنّه أعلن صراحة أن تترستان منطقة ذات سيادة وخاضعة للقانون الدوليّ، ولكنّ التترّيين تجاهلوا المحكمة وأجروا استفتاءهم إلّا أنّهم أعادوا المفاوضات مع روسيا في وقت لاحق.

## أدوار خاصّة في التنفيذ

وبالإضافة إلى الدور الذي تؤدّيه المحاكم في معظم النظم القانونيّة في تنفيذ الدستور - بالقضاء في انتهاكات الحقوق وفي دستوريّة القوانين وأفعال السلطات - فقد أعطيت للمحاكم بعض الأدوار المحدّدة بمقتضى الدساتير. ففي البلدان التي توضع فيها القوانين بوساطة قضاة - وخصوصاً في البلدان التي تتبع تقليد القانون العامّ الإنجليزي - قد توجّه المحاكم بوضع القانون بطريقة تحقّق الأهداف الدستوريّة. (دستور جنوب إفريقيا مثال لذلك). كما يتيح الدستور الكيني [٢٠١٠] لرئيس المحكمة إمكان إعلام رئيس الدولة بأن القوانين لم تسن كما تقتضيها أحكام التنفيذ، وأن البرلمان يجب حله وإجراء انتخابات لبرلمان جديد؛ وفي تلك الحالة لا يكون للرئيس أي خيار إلّا حل البرلمان.

## المشكلات

ومما يجب ذكره أن احتمالات تعطيل عمليّة وضع الدستور بسبب الطعون القضائيّة يمكن أن تكون كبيرة إذا كانت العمليّة مثيرة للفرقة، وكان التقاضي السياسيّ أمراً شائعاً. ففي نيبال كانت هناك طعون قضائيّة ضد الدستور المرحليّ، وفي كينيا كانت هناك طعون قضائيّة كثيرة، بعضها بدون شك بدافع سياسيّ وقد صمّمت أساساً لتخريب العمليّة. ولكنّ هذا غير قابل للتعميم على كل الحالات؛ ففي حالة منها قرّرت المحكمة بأن للسجنى حق التصويت في الاستفتاء على الدستور.

ومما لا يغيب عن النظر أن الطعون الموضوعيّة تثير قضايا أخرى، فقد ترى المحاكم نفسها حامية للدستور حقّاً، ولكنّ بعض الدساتير القائمة ليست منتجات أصيلة لإرادة الشعوب وهناك خطورة بأن المحاكم ستقف حائلاً أمام تجسيد تلك الإرادة في شكل دستور جديد.

وقد لا تكون المحاكم فيه مستقلّة، عن الحكومة أو السياسيّين أو الأعمال في أي بلد يكون بحاجة ماسة إلى ترميم دستوريّ. وحتى إذا كانت مستقلّة فإن تقييم المحتويات، على خلاف عمليّة وضع الدستور قد تتطلّب مهارات لا تتحلّى بها المحاكم القائمة، وذلك لأن الاعتماد على المحاكم في إقرار المبادئ الدستوريّة كان محدوداً.

وفي معظم البلدان هناك احتمال تصارع «الناشطيّة القضائيّة» من ناحية، مع «التقييد القضائيّ» المفرط من ناحية أخرى، وكلاهما قد يحدث بدافع سياسيّ.

ولقد لاقى القرار التركي بخصوص «الحجاب» انتقاداً عاماً بأنه انتهاك لحقوق الإنسان، وتحديدًا تلك الحقوق الخاصة بالمرأة، إذ إنه يأخذ نظرة واسعة إلى آثار العلمانيّة كما أنّه ربّما يكون غير دستوريّ، لأنّه يتعامل مع مضمون التعديل، بينما ينصّ الدستور على أن التغييرات الدستوريّة يمكن الطعن فيها فقط عند حدوث مخالفات إجرائيّة محدّدة. وتواصل المحكمة الدستوريّة هذه المقاربة الناشطيّة بإلزام الحكومة بتغيير بعض التعديلات الدستوريّة لعام ٢٠١٠- وهي تلك التعديلات المتعلّقة بالتعيين في المحكمة نفسها وهيئة أخرى مسؤولة عن تعيين كبار القضاة.

وقد قضت المحكمة الدستوريّة لدولة قبرغيزستان عام ٢٠٠٧ بعدم دستوريّة تعديلات مختلفة في الدستور، صدرت في عجلة استجابة لمطلب شعبي. وعندما أطيح أخيرًا بالديكتاتور باكييف عام ٢٠١٠ قامت الحكومة المؤقتة في ظل الدستور الجديد بالتخلّص من المحكمة الدستوريّة كرد فعل ضد ناشطيّتها السابقة.

من ناحية أخرى فقد استقال بعض القضاة في ألبانيا احتجاجًا على ما حدث في المحكمة الدستوريّة حيث «ضيّعت شكوى المعارضة» حول استفتاء ولم تستعمل صلاحيتها لسماع دعوى في شأنها بناء على طلب منها نفسها، فصار هناك اشتباه بأن هذا القرار كان بدافع سياسيّ. من ناحية أخرى إذا كان هناك تقييد، فقد يعكس انقسامًا داخل المحكمة، أو استياء أصيلاً تجاه التدخل في مسائل سياسيّة.

وكثير ما يكون النقاش حول دور المحاكم مشحونًا سياسيًا، إذ إن السماح للمحاكم بالتدخل في عمليّة وضع الدستور يعد أمرًا مثيرًا للجدل، حتى وإن كانت هناك ثقة بالتزام المحاكم بالحياد السياسيّ. لكنّها تتعدى على أكثر أعمال السيادة الشعبيّة الأساسيّة. وهو تقرير النظام الذي سيحكم الشعب.

## المحاكم الخاصّة

أدى الخوف من الطعون القضائيّة بمصممي بعض العمليّات إلى إنشاء محاكم خاصّة. فقد صمّمت المحكمة الدستوريّة بجنوب إفريقيا للإتيان بأسلوب جديد في القضاء؛ فلم تنشأ لأغراض العمليّة فقط. وفي نيبال نصّ الدستور المرحليّ على إنشاء محكمة خاصّة لنظر القضايا المتعلّقة بالانتخابات فقط إلى الجمعيّة التأسيسيّة. وفي كينيا [٢٠١٠] أنشئت محكمة خاصّة لنظر القضايا الخاصّة بالعمليّة، من قبل قضاة كينيّين وأجانب. وربّما كان أحد الأسباب وراء ذلك التوقّع بأن الدستور الجديد سيتضمّن نصًا يتعلّق بعزل جميع القضاة القائمين منّا كانوا موضع انتقاد كبير يتعلّق بكفاءتهم واستقلاليتهم، أو على الأقلّ فحصهم.

## نصائح عمليّة

في ما يلي بعض النقاط التي يجب أخذها في الاعتبار حول تصميم دور للمحاكم في عمليّة وضع الدستور:

- عند تصميم دور محدّد للمحاكم، مثل التصديق أو التوثيق، فمن المهمّ التأكّد من السبب وراءه، وماذا سيحقّقه؟
- هل يمكن الثقة بالمحاكم؟ وهل ستكون لقراراتها شرعيّة عريضة؟
- عند إنشاء محكمة خاصّة قد يلزم تعديل الدستور الحالي لتقرير نزع الاختصاص من المحاكم العاديّة.

- ينبغي فرض حدود زمنيّة صارمة للحيلولة دون تعطيل العمليّة لأجل غير مسمى بسبب التقاضي.
- لا ينبغي التوقّع من المحاكم أن تفهم - أو بمعنى أصحّ تحلّ أُلغاز، التفكير الغامض المبهم من جانب مصممي عمليّة وضع الدستور حول الطريقة التي ينبغي إجراؤها بها.
- ينبغي أن تكون المحاكم نفسها مستعدة لإدراك حدود صلاحياتها واختصاصاتها الخاصّة، وأن تعمل بتقيد، ولا تحبط إرادة الشعب إلاّ إذا كانت تلك الإرادة تنتهك حقوق الإنسان.

ونلفت النظر هنا إلى نقطة أخيرة: إن وجود نصّ في الدستور يقول إن «هذا الدستور لا يجوز الطعن فيه في المحاكم» يحتوي على تناقض منطقي، إذ أن الطعن إذ كان في الصلاحيّة القانونيّة للدستور فهو طعن أيضًا في نصّ «اللا طعن»، ويجوز أن تقرّر محكمة بتبرير منطقي منها أن مثل ذلك النصّ عديم الفاعليّة.

### ٥.٣ الاستفتاءات، والاستفتاءات الشعبيّة

#### ١.٥.٣ الموافقة والتصديق على الدستور

الاستفتاء الدستوريّ ليس أكثر من شكل واحد من أشكال الاستفتاءات؛ وتشمل الأشكال الأخرى استفتاءات على الانفصال عن دولة قائمة أو الاندماج معها، والتشريعات، والمعاهدات، والسياسات. وسيتمّ التركيز هنا على الاستفتاء الدستوريّ على إجراء تغييرات جوهرية في دستور قائم، أو اعتماد دستور جديد.

وهناك عنصران مهمّان في تصميم عمليّة لوضع دستور، وهما: المؤسّسات، والقواعد المتّبعة لاتّخاذ القرارات في شأن الدستور. وكثيرًا ما تحدّد التقاليد السياسيّة والقانونيّة الاختيار. والتمييز واضح هنا بين الدول الوحدويّة والاتّحاديّة (الفيدراليّة)؛ فدستور الاتّحاد يؤثّر أكثر من الحكومة الاتّحاديّة (الفدراليّة)، وهذا يستوجب مجموعة أكثر تعقيدًا من المؤسّسات وقواعد الانتخاب. وفي حالات كثيرة تقوم الهيئة التداوليّة التي وضعت المشروع، في العادة الهيئة التشريعيّة أو الجمعيّة التأسيسيّة، باعتماده والتصديق عليه أيضًا. في بريطانيا وبعض المستعمرات السابقة - حيث تسود فكرة السيادة البرلمانيّة - تُترك القضايا الدستوريّة للهيئة التشريعيّة. وفي نظم القانون المدنيّ يفضل إجراء استفتاء (رغم أن هناك عددًا من الأمثلة لاتّخاذ البرلمان القرار النهائي). وفي الدول التي تكون تحت وصاية أو حماية دوليّة من نوع ما ستكون هناك في الغالب جمعيّة تأسيسيّة أو استفتاء (مثلما كان في العراق [٢٠٠٦]، إلاّ إذا كانت قد تمت انتخابات عامّة حديثة للهيئة القائمة بوضع الدستور (كما في كمبوديا وناميبيا).

والغرض من هذا الجزء فحص فكرة ضرورة استفتاء على اعتماد الدستور واستصوابها. لقد نوقشت قواعد اتّخاذ القرار من قبل المفوضيّات الدستوريّة والهيئات التشريعيّة والجمعيّات التأسيسيّة في الأجزاء السابقة. وكقاعدة عامّة فإن الغرض من الاستفتاء هو التصديق على قرار تتّخذه هيئة أخرى، وعادة ما تكون هيئة سياسيّة أو الهيئة التشريعيّة أو الجمعيّة التأسيسيّة (والاستثناء هو العمليّة الصوماليّة الحاليّة التي ينبغي فيها تقديم مشروع الدستور مباشرة من مفوضيّة دستوريّة إلى الشعب وفقًا للميثاق

الانتقالي الصومالي، رغم أن هذا في الغالب لن يكون عملياً في الظروف الحالية في الصومال). ومن حيث المبدأ فمن الأجدر أن يطلب نظر مشروع الدستور والموافقة عليه من قبل هيئة أكثر تداولياً قبل الاستفتاء، حيث لا يتيح الاستفتاء في العادة فرصة جيدة لجمع الآراء حول قضايا داخل الدستور وتحليلها، أو تقبل وجهات النظر المختلفة، وبالتالي فإن الاختيار الوحيد في الاستفتاء هو «نعم» أو «لا» وهو ليس اختياراً دقيقاً.

### استخدام الاستفتاءات

يمكن استخدام الاستفتاء لحل خلاف معين حول تصميم العملية أو قضية موضوعية، وقد استخدم تحديداً في أميركا اللاتينية لسؤال الناس: هل تفضلون أن تقوم الجمعية التأسيسية بصياغة الدستور؟ أو لتأمين الولاية للمفاوضات على نظام دستوري جديد (كما في استفتاء المجتمع المحلي الأبيض في جنوب إفريقيا)، أو على ولاية هيئة وضع الدستور (كما في فرنسا عام ١٩٥٧)، أو على الانفصال والاستقلال (كما في سانت كيتس ونيفس في ١٩٩٨؛ وتيمور-ليشتي في ١٩٩٩؛ وبوغانفيل، وإريتريا، والجبل الأسود، وكاليدونيا الجديدة، و جنوب السودان في ٢٠٠٦؛ وهو أيضاً محتمل في كندا في ما يرتبط بكيبك كنتيجة لقرار المحكمة العليا الكندية في شأن الموضوع). وقد أجري استفتاء مماثل في كردستان عام ٢٠٠٥ من قبل السلطات المحلية حول مسألة الاستقلال، وذلك لتأمين تصويت الأغلبية الساحقة بـ«نعم»، كما كان متوقفاً، لتعزيز موقفها في المفاوضات حول الحكم الذاتي في ما يتعلق بباقي العراق. وأفضل مثال على استخدام استفتاء لحل قضية خلافية هو قرار المجلس الخاص-الجمعية التأسيسية- في جزر المالديف برفع جلساته لإحالة القضية الخلافية الرئيسية- وهي نظام الحكم- إلى الشعب لحلها، وفي أوغندا [١٩٩٥] وكينيا [٢٠٠٥] أتاحت كلتا العمليتين فرصاً مماثلة، ولكنها لم تنتهز، إما لتوجيه الضغط إلى هيئة وضع الدستور للوصول إلى توافق آراء، أو لأنهم كانوا متهيئين من مدى تعقيد القضايا. وكانت أوغندا قد استخدمت الاستفتاء بعد خمس سنوات من وضع الدستور لتسوية المسألة العالقة حول انتقال البلد إلى نظام تعدد الأحزاب من عدمه. ونضيف هنا أن القرارات في شأن الاحتفاظ بالملكية أو إلغائها قد اتخذت عن طريق الاستفتاء في عدة بلدان (مثل اليونان، إيطاليا، ورواندا المستعمرة).

وبرغم كل ما سبق، فإن اهتمامنا الرئيسي هو الاستفتاء من أجل دستور جديد أو تعديلات كبرى، وذلك لسببين على الأقل. أولاً: لأن الاستفتاء يجعل من الشعب مؤسسة رئيسية، تكون موافقتها ضرورية لإعطاء قوة النفاذ القانوني لمشروع الدستور، على اعتبار أن هذا الدور الذي يؤديه الشعب ينساب من السيادة المخولة له، وإظهاراً للعنصر الأساسي لمبدأ تقرير المصير. ثانياً: سينظر إلى المشاركة الشعبية المباشرة في الاستفتاء باعتبارها شرطاً ضرورياً لصلاحيّة التغيير الدستوري بالنسبة إلى اتغيرات دستورية معينة. فقد رأت المحاكم في الهند وكينيا أن التغيرات الدستورية الجوهرية لا يجوز إجراؤها عن طريق عملية التعديلات الدستورية العادية، وخصوصاً عندما تقوم بها الهيئة التشريعية، ومن باب أولى لا يمكن الاستعاضة عن دستور عن طريق عملية تعديل عادية. ومما يذكر هنا أن هذه العيوب يمكن معالجتها إذا تم انتخاب جمعية بصورة ديمقراطية لغرض صريح، وهو تعديل سمات أساسية في الدستور أو الإتيان بدستور جديد. ومن ثم إن الاستفتاء سيضع المحاولة في موضع لا يرقى إليه أي شك.

## انتشار الاستفتاء

يلاحظ البروفسور ماركو سوكسي - وهو من المرجعيّات الرئيسيّة في الاستفتاءات - أن أكثر من نصف عمليّات وضع الدساتير من عام ١٩٨٨ حتى ٢٠٠٧ استخدم فيها الاستفتاء للبت في نصوص دستوريّة جديدة، ولكن عند مستوى الدول (تجاهلا للكيانات غير الوطنيّة) قد اتّخذ القرار في شأن الدساتير الجديدة، أو الدساتير التي بدت كنتاج لعمليّة وضع دستور أكثر تحديداً بدلاً من عمليّة تعديل عاديّة، عن طريق الاستفتاء فقط في أربع عشرة حالة هي (ألبانيا [١٩٩٨]، والسودان [١٩٩٨]، وفنزويلا [١٩٩٩]، وقطر [٢٠٠٣]، ورواندا [٢٠٠٣]، وقبرص [٢٠٠٤]، وبوروندي [٢٠٠٥]، والعراق [٢٠٠٥]، وكينيا [٢٠٠٥]؛ [٢٠١٠]، وجمهورية الكونغو الديمقراطية [٢٠٠٦]، وصربيا [٢٠٠٦]، وقيرغيزستان [٢٠٠٧]، وتايلاند [٢٠٠٧]). كما يقدر سوكسي بأن ما يقرب من نصف دساتير العالم تتطلّب استفتاءً للتغيير الدستوريّ (سوكسي ٢٠٠٨).

## مكانة الاستفتاء

وبخلاف موضوع المناقشة، يمكن تصنيف الاستفتاءات بحسب مكانتها. فقد يكون الاستفتاء إجبارياً يلزمه الدستور أو أي قانون آخر، وفي هذه الحالات تكون نتائج الاستفتاء ملزمة. كما يمكن أن يكون الاستفتاء استشارياً لتمكين الحكومة أو البرلمان من قياس الرأي العامّ. في بلدان مثل بريطانيا - حيث تكون الاستفتاءات غير إجباريّة أو ملزمة - قد يوجد عرف غير مدون يقضي بأن بعض التغييرات الدستوريّة المهمّة ستطرح للاستفتاء وأن نتائج ذلك الاستفتاء ستكون محلّ احترام ورعاية. وربّما كان الاستفتاء الكيني [٢٠٠٥] استشارياً (وبرغم أن نتيجته قد جاءت إيجابيّة لتطلّب التغيير الفعلي في الدستور موافقة برلمانيّة)، إلا أن الرفض قضى على عمليّة وضع الدستور من الناحية العمليّة.

ولدى بعض البلدان قواعد مفضّلة تحدّد من له الحق في الدعوة إلى استفتاء ومتى؛ فمن الممكن أن يكون للاستفتاء تأثير بناء على السياسيّة أو معطل لها، وبالتأكيد يمكن استخدامه بطريقة حزبيّة بهدف تفويض المؤسّسات والعمليّات السياسيّة العاديّة. وأحياناً يكون من الضروريّ الحصول على إذن من المحاكم لإجراء الاستفتاء (كما في هنغاريا). وقد أقرت محكمة في زيمبابوي أن لرئيس الدولة الحق في الدعوة إلى استفتاء في أي وقت (وتقديم أي مشروع دستور). وحيث إن صلاحية تعديل الدستور لا تخول إلا للهيئة التشريعيّة فلا يجوز أن يكون الاستفتاء إلا استشارياً (كما كان الحال، في زيمبابوي برفض تعديل مشروع الدستور ولم يقيم الرئيس بأيّة محاولة لإحالاته هو أو نسخة معدّلة منه إلى الهيئة التشريعيّة). لأغراض التعديل أو الاستبدال الدستوريّ تكون القواعد في العادة صريحة نسبياً وإجباريّة.

## القواعد الخاصّة بالتصويت

كيف تحسب نتائج الاستفتاء؟ في هذه المسألة الحرجة لا توجد إجابة واحدة شافية. ففي معظم النظم تكفي أغلبيّة بسيطة من المصوتين (لكن في جمهوريّة الكونغو يقتضي الأمر أغلبيّة مطلقة من المصوتين، وفي ليتوانيا تتطلّب بعض الأحكام المتطرقة لشخصيّة الدولة أغلبيّة ثلاثة أرباع الأصوات). وتفرض بعض القوانين تصويت حد أدنى من الناخبين المسجلين، وقد ضاعت كثير من الاستفتاءات رغم أن أغلبيّة الذين انتخبوا صوتوا بـ «نعم»، وذلك بسبب قلة عدد الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم (أيرلندا وإيطاليا من بين البلدان التي



تتطلب حدًّا أدنى لنسبة الذين يدلون بأصواتهم). وهناك قلة من البلدان، - بالأخصّ الاتّحادات - تشترط وجود نطاق كبير من التأييد على مستوى البلاد، خلافًا للأغلبية العامّة. وقد طبّقت هذه القاعدة في الاستفتاء في كينيا [٢٠١٠] باقتضاء أغلبية عامّة من الناخبين وتأييد بنسبة ٢٥ في المئة في خمسة من ثمانية أقاليم. (مع العلم بان للأقاليم الكينية أبعادًا عرقية). وفي الاستفتاء العراقي عام ٢٠٠٥ كان شرط أغلبية الأصوات بـ «نعم» على مستوى الأمة، وأن عدد المحافظات التي يكون التصويت فيها بـ «لا» يمثل ثلثي أصوات الناخبين المسجلين أو أكثر، ولا يزيد عن محافظتين (من ثماني عشرة محافظة). (وقد اختير هذا العدد بدلًا من المطلب الأصلي والأقلّ ثقلًا وهو ثلثا الناخبين الفعليين، على اعتبار أن التغيير يعطي حق النقض (الفيتو) لمجموعات صغيرة ومتضامنة، وهذه قاعدة كان القصد منها في الأصل مساعدة الأكراد في مفاوضاتهم حول الحكم الذاتي والتي كانت على وشك أن تمكن السنيّين من نسف الدستور في نفس الوقت).

### طرح الاستفتاء للمناظرة

مع الأخذ في الاعتبار الإطار المبين أعلاه للاستفتاءات، يصبح السؤال ما الدور الذي ينبغي أن يؤديه الاستفتاء؟ إننا بحاجة إلى طرح أسئلة حول قضايا معيّنة مثل: ما أهميّة إعطاء القرار النهائي في القضايا الدستوريّة إلى الشعب؟ وحول مكان الاستفتاء في ما تكون دائمًا عمليّة طويلة ومعقدة تغطي شتى القضايا، بعضها جدليّة؛ وطبيعة ونزاهة الحملة والعمليّة الانتخابيّة في الاستفتاء؛ ونزاهة الاستفتاء؛ وتأثيره في السياسة وبناء الأمة. وهل يتعلّق الاستفتاء بالدستور؟ أم هو في الحقيقة متعلّق بقضايا أخرى؟ وهل هناك ظروف معيّنة يكون الاستفتاء فيها ذا قيمة خاصّة، وظروف أخرى يكون فيها غير ضروريّ، أو يأتي بنتائج عكسيّة؟ من أجل الإجابة عن هذه الأسئلة والأسئلة الأخرى ذات الصلة، سنناقش المزايا والمساوئ الشائعة حول الاستفتاء.

### الحجج المؤيِّدة للاستفتاء

#### سيادة الشعب والديمقراطيّة؛ التوافق مع الأعراف الدوليّة - تقرير المصير

تقول الديباجة في معظم الدساتير: «نحن الشعب نعطي أنفسنا هذا الدستور» أو شيء من هذا القبيل. وتعلن النظريّة الديمقراطية الحديثة والأعراف الدوليّة الناشئة، مثل تقرير المصير، أن سيادة الأمة تعهد إلى شعبها. وحيث إن الدستور هو القانون الأسمى - تجسيدًا للسيادة الوطنيّة - فيكون من المناسب أن يكون القرار النهائي في يد الشعب.

### مشاركة الشعب

إن حق الشعب في المشاركة في عمليّة وضع الدستور يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالنقاط المذكورة أعلاه. (انظر القسم ١.٢.٢). وتقليديا كان النطاق الكامل لمشاركة الشعب هو الاستفتاء، بعد أن يتمّ وضع الدستور في سرّيّة كبيرة من قبل عدد قليل من رجال الطبقات العليا. واليوم، كما نعرف، فإن الشعب يشارك بطرق كثيرة، ولكنّه كثيرًا ما يؤدي دورًا صغيرًا في صنع القرارات - إلا إذا كان هناك استفتاء.

## رقابة واضعي الدستور

دائمًا ما يكون القرار النهائي مترتبًا على نتائج جهود سابقة، أو تقييمها لها. وإذا كانت العملية تشاركية فستتاح للشعب الفرصة خلال الاستفتاء ليقرّر ما إذا كانت آراؤه قد أخذت في الاعتبار بالقدر الكافي. وهناك عدة أمثلة لرفض الشعب للدستور مثلما حدث في: ألبانيا [١٩٩٨]، وزيمبابوي [٢٠٠٠]، وكينيا [٢٠٠٥]. وفي بعض الأحيان يؤدي هذا الرفض إلى إحباط الجهود من أجل الإصلاح، ولكنه يؤدي في أكثرها إلى عملية أفضل، كما في ألبانيا وكينيا (بالرغم من أنه حدوثه بعد مضي بعض السنوات).

## مسألة واضعي الدستور

من الممكن أن يكون الاستفتاء آلية للمساءلة، إذ يتيح الفرصة لمناظرة واسعة النطاق، وفي حال خسارة رعاة المشروع - وهم عادة أعضاء الحكومة - فسيتمّون منهم الاستقالة. لكنّ هذا لم يحدث من الناحية الفعلية. ففي كينيا [٢٠٠٥] أقال الرئيس فيصيل الـ «لا» بمجلس الوزراء؛ وفي زيمبابوي كثّف الرئيس قمعه للشعب؛ وفي ألبانيا بقيت الحكومة في السلطة وزورت الانتخابات التالية. ولكنّ المرجّح أن النظام الحاكم يفقد بعض سلطته المعنوية والسياسية.

## حواجز من أجل التنازلات لضمان التأييد العامّ من جميع المجموعات المحليّة العرقية وغيرها

إذا تضمّنت العملية استفتاء فإن ذلك سيؤدي إلى حرص واضعي الدستور المشاركين في المراحل المبكرة من العملية، مما يجعلهم أكثر حساسية لآراء الناس وأكثر ميلا إلى حلّ خلافاتهم الداخلية. وعليه، فقد كان من الممكن في جنوب إفريقيا [١٩٩٦] أن يقنع النصّ بوجود إجراء استفتاء في حال عدم تمكن الجمعية التأسيسية من الوصول إلى اتفاق (بثلثي الأصوات) الحزب الوطني لتقديم تنازلات أكثر إلى المؤتمر الوطني الإفريقي مما كان سيفعل بغير ذلك، وبالمثل ربّما أن المؤتمر الوطني الإفريقي لم يرد أن ينهار الاتفاق مع الحزب الوطني الذي تمّ التفاوض عليه لفترة طويلة، بتأثير أطراف متطرفة في الاستفتاء. ولكن لا يبدو أن السياسيين الكينيين كانوا مهتمين بشكل خاصّ برد الفعل الشعبي من خلال اللجنة البرلمانية المختارة (حتى قبل موعد استفتاء ٢٠١٠ بفترة قصيرة)، إلا أن لجنة الخبراء، إدراكا منها بأن القرار النهائي بيد الشعب، شعرت بالجرأة والشجاعة لاستعادة بعض الأحكام ذات المنحى الجماهيري التي كانت قد حذفت من قبل اللجنة.

## التغيير بعد النظر بعناية

يتيح الاستفتاء فرصة أخرى للتأمل في مشروع الدستور، إذ يشرك أشخاصًا ربّما لم يشاركوا في العملية سابقًا. وهو بذلك يستطيع أن يمنع إجراء التعديلات الدستورية المتسارعة أو غير المدروسة أو الانتهازية.

## معرفة الناس بالمسائل الدستورية

حملة الاستفتاء فترة مكثفة للتركيز على قضايا سياسية ودستورية، وتفسيرات لمشروع الدستور، ومجادلات

حول مزاياه ومساوئه، وذلك لتوفير حافز لدى الجمهور وإتاحة فرصة ممتازة لهم ليتعلموا أشياء عن القيم والمؤسسات الدستورية وربما يدركون مسؤولياتهم كمواطنين.

## بناء الأمم

يشير البروفسور سوكسي إلى أن عدة استفتاءات حديثة قد جرت في بلدان إما في حالة نزاع أو كانت خارجة منه. لقد استخدم القادة السياسيون والعسكريون الاستفتاءات، حسب قوله، لتأمين أكبر قدر ممكن من الشرعية لترتيب دستوري جديد وأوضح رؤية ممكنة للحلول الدستورية. وفي مثل هذه الظروف يمكن أن يكون الاستفتاء هو الملجأ الأخير إما بسبب الانتهازية من طرف قادة الدولة لإضفاء الشرعية على موقفهم أو بسبب المحاولة الصادقة لإعادة خلق السلطة العامة من خلال إشارة إلى أساس الشرعية، وهو الشعب (سوكسي ٢٠٠٨).

## الشرعية - طموحات الناس: وضع المسألة بما لا يدع مجالاً للشك

تقوم كثير من المجادلات أعلاه على الشرعية، التي يفترض أن تتدفق من تأييد الشعب للدستور. وكثيراً ما تستخدم كلمات مثل: «الملكية» وعبارات مثل «التعهد بالدفاع عن الدستور». مما لا شك فيه أن الأشخاص الذين أتاحت لهم الفرصة للتصويت على الدستور وقاموا باستغلالها، سيشعرون بأن ما يمثله الدستور لهم هو أكبر مما لو كان قد منح لهم كهبة، فكثيراً ما يشير رعاة الدستور ومؤيديه إلى حماسة الشعب مشددين على الأغلبية الكبيرة المؤيدة له، بينما يشعر معارضوه بنوع من التردد في انتقاده.

لكن لا يوجد سوى القليل من الأدلة الإحصائية على أن الشعور بالنشوة أو التردد يستمر طويلاً، إلا إذا حقق الدستور ما وعد به، أو أن الناس سيخرجون إلى الشوارع دفاعاً عن الدستور. ففي تايلاند - على سبيل المثال - أطيح بدستور عام ١٩٩٧ الناتج عن عملية كاملة التشاركية للغاية بكل سهولة، وما كان أكثر إثارة للدهشة هو عدم وجود أية مقاومة شعبية ضد ما فعله الرئيس الإريتري برفضه إدخال دستور ١٩٩٥ - الذي كان قد صيغ بمشاركة عامة كاملة - حيز النفاذ. والعكس صحيح، فهناك خطورة بأنه إذا لم تلبى التوقعات العالية في وقت قريب سيختفي التأييد للدستور. وسيناقش القسم التالي الحجج المعارضة للاستفتاء.

## الحجج المعارضة للاستفتاء

### الدستور ليس مسألة قضية واحدة، ولكن مجموعة معقدة من القيم والمؤسسات

من القلائق الشائعة بالنسبة إلى الاستفتاء أن الناخبين لن يفهموا الدستور أو يقدرُوا أهميَّة القضايا الخلافية، وبالتأكيد من الممكن أن يرفضوا الدستور على أساس قضية واحدة هامشية أو قضيتين هامشتين فيه. ويمكن القول بأن الغالبية العظمى من الناس تفهموا الأهميَّة الحقيقيَّة للدستور في حالات قليلة فقط، أو التنازلات والتسويات التي حصلت من أجل وضعة.

## خطر الحملات المضللة

يسود السياسيون معظم حملات الاستفتاءات، إن لم يختطفوها. وتبين التجارب أن الكثيرين منهم لا يفهمون

الدستور، وفي حالات كثيرة لم يقرءوه. وبتجاهلهم للأهداف والموضوعات المركزية للدستور، فإنهم يكثرون نصًا بسيطًا وثنائياً أكبر من حجمه بكثير، وبالتحديد إذا كان يمس العواطف، ويجعلون من الاستفتاء مسألة ذات قضية واحدة. وهم بالطبع ليسوا بعيدين عن شبهة تضليل الناس عمداً؛ وتصبح الحملة مندبلاً من الأكاذيب، ونقيضاً للديمقراطية التداولية. وإذا كان السياسيون منقسمين في ما يتعلق بالدستور، فسيتبعهم مؤيدوهم، ولن يألوا جهداً لفهم القضايا الحقيقية.

## التصويت للأسباب الخاطئة

من الممكن أن يسبب التسييس الحزبي للحملة تلوين الجمهور، حتى لا تكون الدوافع وراء أصواته ذات علاقة بمحتوى الدستور إقليلاً (أو حتى بأي سوء تفاهم حوله). وكما هو الحال فهناك اعتبارات سياسية حزبية بحته يمكن أن تزيل الشرعية عن الرعاة، وهم في العادة الحكومة. في البلدان التي تكون الأحزاب فيها غير مستقرة وسائله، وتكون الاعتبارات عرقية. وقد أتم استفتاء ٢٠٠٥ و ٢٠١٠ في كينيا بالالتماسات المتشددة للعرقية: وانعكست فعاليته في أنماط التصويت. وكان الشعور العام أن الحملات كانت في حقيقتها حول الانتخابات العامة لعام ٢٠٠٧ و ٢٠١٢، وأصبحت الاستفتاءات سياسة لكن باسم آخر.

## مخاطر التلاعب والتخويف، والسعي من أجل شرعية زائفة

في العديد من البلدان - وتحديداً في المناطق النامية - تحمل الحملات والتصويت في الاستفتاءات تشابهات كثيرة لسمات الانتخابات ويتم استخدام الموارد الرسمية للحملات؛ والتخويف، واستعمال الميليشيا؛ والرشوة والأشكال الأخرى من الفساد الانتخابي، بما فيها حشو صناديق الاقتراع. في رواندا وكإجراء متعمد أعطي للناخبين أسبوعين فقط للمناظرة، وأخذت كل المحاولات لإجراء تقييم مستقل، واستثارت الحكومة خوف الناس من عملية إبادة جماعية أخرى إذا ما رفض الدستور. وكان الوضع أسوأ في السودان حيث قام رئيس الدولة بتعديل المشروع الذي قدمته المفوضية، ثم طرح لاستفتاء خاضع لأكثر قدر من التلاعب والسيطرة. وفي الآونة الأخيرة وقعت تمثيلية مشابهة من قبل السلطات العسكرية في ميانمار (بورما سابقاً). وبالطبع لم تكن العملية في واحدة من هذه الدول مفتوحة أو تشاركية؛ بل شابهها كل أنواع الرقابة على الحرية والإكراه.

## أثر الاستفتاء المثير لشقاق أو استقطاب عميق في الدول المتعددة العرقيات

ذكرت النقاط أعلاه أن الاستفتاء بإمكانه أن يكون أداة لإثارة الشقاق العميق وأبعد ما يكون عن أداة تعمل على توحيد الناس حول الدستور والنهوض بالوحدة الوطنية. فمن الممكن أن يصير الموقف بعد الاستفتاء أسوأ مما كان عليه قبله (وهذا الاحتمال تبينه تجارب قبرص، والعراق، وكينيا). كما بينت هذه التجارب أيضاً التحيز في الاستفتاء نحو الأغليات.

## المشاركة العامة في المراحل المبكرة من العملية: الشعب كصانع قرار

إذا كان أحد الأهداف هو مشاركة الشعب فإن الأكثر فاعلية هو إشراك الشعب في العملية في مراحلها المبكرة، عندما

تكون هناك مناقشات حول أجندة الإصلاح وتتخذ القرارات الأولية في شأن الدستور. فما يحققه هذا أنه يشركهم بشكل أعمق ويجعلهم صانعي القرار الحقيقيين.

### الاستفتاء يمكن استخدامه لهزيمة نتائج عملية نزيهة وتشاركية

في السودان [١٩٩٨]، زيمبابوي [٢٠٠٠] وكينيا [٢٠٠٥]، قام مسؤولون حكوميون رئيسيون غير متفقين مع المشروعات التي أنتجت عن طريق إجراءات مسبقة التحديد، بطرح نسخهم الخاصة بهم من المشروع للاستفتاء. وبالرغم من أن المشروعات المحرفة قد رفضت في بعض الحالات، لم تسن المشاريع الأصلية. ففي كينيا استغرق الأمر سنوات عديدة وعملية مطولة أخرى لتنصيب المشروع الأصلي، ورغم كل ذلك لم يصدر بأكمله.

### في الدول المتعددة العرقيات يكون الحل الأفضل التفاوض بحسن نية

في الدول المتعددة العرقيات تكون أقوى حجة ضد الاستفتاء أن التسوية التي يتم التفاوض عليها بكد وحرص شديدين بين المجتمعات المحلية المختلفة، يمكن أن تتفكك أجزاؤها تمامًا، فإن هذه التسويات تكون في جميع الحالات تقريبًا مثيرة للفرقة، ومع ذلك فهي الأساس الوحيد الذي يكون الاتفاق بموجبه ممكنًا. ولكن في الوقت نفسه يستطيع الأفراد الغاضبون من مجتمع محلي، وخصوصًا من مجتمع الأغلبية، استعمال الحملة المرتبطة بالاستفتاء لتعبئة المعارضة باستخدام الدعاية العنصرية. ففي بلد له تاريخ عنصري مليء بالمشاكل والاضطراب، من المحتمل جدًا أن تنجح مثل هذه اللاتماسات. وتكون النتيجة كراهية شديدة في مجتمع محلي واحد أو أكثر وتدهور عام في العلاقات العرقية. وبالمثل يكون من المحتمل أن بعض القادة لن يتفقوا على تسوية خوفًا من أنهم سيتهمون من قبل مجتمعاتهم المحلية بالخيانة أو «بيع القضية» خلال حملة الاستفتاء. ويجب الذكر هنا أن ما يمكن أن تسببه سياسة الاستفتاءات من احتداد للانقسامات العرقية أو تعميق يشكل خطرًا حقيقيا. وفي هذا الصدد فإن التجربة الكندية الحديثة في إقامة نظام دستوري جديد تبين عدم التوافق بين التنازل أو التسوية المتفاوض عليها وبين نتيجة استفتاء.

### تأتي الشرعية من نزاهة الدستور وفعاليته

إذا نظرنا إلى الدساتير الناجحة سنجد أنها لم تتحصل على فائدة الاستفتاء، مثل تلك الموجودة في كندا، وألمانيا، وهنغاريا، والهند، واليابان، وموريشيوس، وجنوب إفريقيا، بينما هناك دساتير كثيرة أقرتها استفتاءات قد عملت بشكل سيئ أو تم الاستعاضة عنها (مثل تلك الموجودة في إريتريا، والسودان، وتايلاند). فالنزاهة تعتمد على السياق؛ وهذا في حالة الدولة المتعددة العرقيات يعني أن هناك احترامًا لكل المجتمعات المحلية، وأن حقوق الأفراد وكذلك المجتمعات المحلية، مكفولة تحت مظلة هوية وطنية شاملة. أما الفاعلية فتعني احترام مكانة الدستور كأعلى قانون في البلاد والتعهد بذلك، وبالتالي يسود حكم القانون.

### أهمية السؤال

من المفهوم تمامًا - إما عمدًا أو استهتارًا - أن الطريقة التي يطرح بها السؤال يمكن أن يؤثر على الجواب أو النتيجة. فعندما سئل الأستراليون عن إلغاء الملكية كان الاحتمال الغالب أن هناك أغلبية حذت هذه الخطوة، ولكن السؤال كما صيغ وضعهم أمام خيار حول كيفية الاستعاضة عن الملك البريطاني كرئيس الدولة. فقد أدت هذه القضية إلى تقسيم التصويت الجمهوري. وفي كينيا [٢٠١٠] كان السؤال التالي: «هل توافق على الدستور المقترح»؟ بلا شك أقل وضوحًا

من الذي يبيّن أن الاختيار بين الدستور القائم والآخر المقترح. وقد انتقدت المفوضيّة الانتخابيّة بالمملكة المتّحدة استفتاءً على الصلاحيّات الممنوحة للجمعية الخاصّة بويلز، لكونه غامضاً، واستعماله لعبارات (مثل «الصلاحيّات المفوّضة») التي لم يفهمها الناس.

### تعليق على المناظرة

تبيّن الحجج المؤيّدّة للاستفتاء والمعارضة أنّه بالرغم من أن الاستفتاء يكون ديمقراطيّاً وأساسياً للسيادة الشعبيّة من الناحية النظريّة، إلّا أنّه يسبب مشكلات عمليّة خطيرة. فقد يكون من الضروريّ جدّاً في بعض السياقات، ومن غير الحكمة في سياقات أخرى. وربّما يكون من المفيد إجراء تحليل دقيق للأهداف المرغوبة أو المتوقّعة للاستفتاء قبل الشروع فيه، ثم هيكلته على أساسها. وفي تلك الأثناء هناك بعض التحسينات الإجرائيّة الواضحة التي ينبغي إجراؤها، لجعلها أكثر نزاهة وفاعليّة وثقيفيّة.

### إصلاحات خاصّة بالاستفتاءات

- من بين الشكاوى حول الاستفتاء أنّه لا يعطي سوى اختيار محدود، معبّر عنه بكلمة «نعم» أو «لا». فهل من الممكن إتاحة اختيارات أكثر؟ من الخيارات التي يمكن اعتبارها:
- اختيارات في سلسلة من القضايا الخلافيّة (مثلاً الإجهاض أو النظام الانتخابي) قبل وضع المشروع في صيغته النهائيّة؛
- اختيارات بين مشروعين (مثلاً، واحد قائم على النظام البرلماني التنفيذي، والآخر على النظام الرئاسي).
- ينبغي نشر مشروع الدستور قبل فترة طويلة من تاريخ الاستفتاء حتى يكون هناك وقت كافٍ لتوزيعه ومناقشته.
- السؤال الذي سيكون على الناخبين البتّ فيه ينبغي أن يكون مصاغاً بوضوح ومعلناً عنه قبل موعده بفترة طويلة؛ ربّما يكون من الحكمة اختبار الأسئلة قبل تاريخها لمعرفة مدى وضوحها وسهولة فهمها.
- ينبغي تشكيل مفوضيّة مستقلّة من الشخصيات المرموقة والمواطنين الموقرين للمساعدة في بث المشروع وتوزيعه لتجنّب اختطاف السياسيين للحملة، وتنظيم النشاطات المرتبطة بالحملة وتمويلها، ويشمل ذلك:
- تعزيز الفهم الجيّد لأغراض الاستفتاء وإجراءاته، بالتعاون مع المفوضيّة الانتخابيّة والهيئات الأخرى ذات الصلة؛
- تشكيل فرق «نعم» و«لا» وطنيّة مكوّنة من أكاديميين ومفكرين، وموظّفين حكوميين متقاعدين، ومهنيين، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدنيّ، أو اعتماد، مع الحفاظ على التوازن الصحيح لاعتبارات الجنس والعرق والإقليم.
- تسهيل عقد اجتماعات أو لقاءات مع المجتمعات المحليّة وبرامج إعلاميّة بالاشتراك مع فرق «نعم» و«لا» لترويج المناظرة النزيهة والمفتوحة؛
- إعداد المواد التي من شأنها تسهيل فهم المشروع ونشرها وتوزيعها، وخصوصاً ما يوفر للمعوقين ليقروه أو الأُميين، وبلغات مختلفة إذا لزم الأمر؛
- الانخراط مع المراقبين المشرفين على الحملات والتصويت.

- ينبغي وضع نظام لائحي للحملات ولماجريات التصويت، مع وجود مدونة ملزمة على جميع الأحزاب السياسيّة والمجموعات الأخرى النشطة في الحملة، وذلك لضمان نزاهة الحملة، بما فيها:
  - عدم الكلام أو الخطابة المروجة للكراهية،
  - عدم رشوة الناخبين.
  - عدم تعمد تضليل الناخبين أو الآخرين في شأن المشروع.
  - عدم التخويف أو استخدام القوّة ضد المعارضين أو الناخبين؛
  - عدم استخدام الموارد الحكوميّة إلاّ عن طريق مفوضيّة الاستفتاء.
- ولكي يكون الاستفتاء هادفاً ينبغي أن يتيح تصميم عمليّة وضع الدستور إمكان مشاركة الجمهور في المراحل المبكرة من العمليّة حتى يكون على دراية بالقضايا والمناظرات، وقادراً على عمل اختيار مطلع في الاستفتاء.

# الجزء ٤: دليل للفاعلين الخارجيين الرئيسيين: المجتمع المدني، والإعلام، والمجتمع الدولي

الهدف من الجزأين ٢ و ٣ من هذا الدليل هو مساعدة أي شخص له علاقة بعملية وضع الدستور، إلا أن النقاش موجّه بالتحديد إلى توفير التوجيه إلى الفاعلين المحليين المشاركين في تصميم مثل هذه العملية وتطويرها والشروع فيها. وعادة ما يكون مثل هؤلاء الفاعلين المحليين مرتبطين بالحكومة، وكثيراً ما يتمتعون بولاية قانونية بشكل أو آخر. وفي نفس الوقت هناك لاعبون رئيسيون غير حكوميين أيضاً كثيراً ما يؤدّون أدواراً مهمّة في العمليات، وهي أدوار رسمية أو غير رسمية، وبأثار قد تكون إيجابية أو سلبية. ومن أهم هؤلاء فاعلو المجتمع المدني والمنظمات الإعلامية والمجتمع الدولي.

في هذا الجزء ينتقل التركيز إلى توفير التوجيه إلى:

- المجتمع المدني والإعلام حول الأدوار التي يؤدّونها، إمّا عند المشاركة في عملية وضع الدستور الرسمية (مثلاً تقديم الاقتراحات حول قضايا دستورية) أو في الأوضاع التي لا يكون لهم فيها أدوار رسمية، ولكنهم يرغبون في التأثير في العملية (والوضع الأمثل أن تكون أكثر تشاركية وشفافة وشمولية ومملوكة وطنياً)؛
- الفاعلين الدوليين، وتحديداً عندما يقودون العملية، أو يؤثرون فيها بشكل كبير.

## ٤.١ المجتمع المدني والإعلام

كما نوقش في الجزأين ٢ و ٣، يمكن لهيئة وضع دستور أن تعمل رسمياً مع المجتمع المدني والإعلام بطرق مختلفة: في العملية التشاركية بالتحديد، وكثيراً ما يؤدّون أدواراً ذات أهميّة حرجة في النشاطات المتعلقة بالترقية المدنية والمشاورات العامة. (انظر مثلاً المناقشة في القسم ٢.٢.٢). وقد ذكرنا في القسم ١١.٣.٢ أن الحاجة إلى انخراط هيئة وضع الدستور مع الإعلام بشكل تكراري هي أمر حيوي لتطوير استراتيجية إعلامية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المجتمع المدني والإعلام كثيراً ما سيتولّون أيضاً أدواراً ونشاطات رئيسية متصلة بعملية وضع الدستور بمبادرة شخصية منهم، متميزة إلى حد كبير عن أية أدوار «رسمية» يؤدونها لدعم العملية. وهذه الأدوار والنشاطات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بما هو مفهوم عامّة على أنه الأغراض المهمة للمجتمع المدني والإعلام — كشف وأحياناً مواجهة مؤسسات الدولة، وفي حالة المجتمع المدني بالتحديد تصل إلى تعبئة الناس ضد سياسات معينة للدولة. وعند القيام بمثل هذه الأدوار والنشاطات من الممكن في بعض الأحيان أن يتصادم المجتمع المدني مع الإعلام أو تنشأ علاقات متوترة بينهما وبين هيئات وضع الدستور.



سنناقش في هذا القسم بعض أدوارهم ونشاطاتهم الرئيسية، بما فيها النهوض بالتغيير الدستوري أو تنظيمه، وتنوير الجمهور في شأن القضايا المتصلة بالانتخابات، وتوفير التريية المدنية، ودعم المشاورات العامة أو إجرائها، وإعداد التقارير أو الاقتراحات، وإجراء البحوث، وممارسة اللوبي، ومراقبة العملية. وبذلك نتعرف على بعض المشكلات والمعضلات المحتملة التي يمكن أن تنشأ نتيجة القيام بهذه الأدوار والنشاطات، وتقديم التوجيه حول الدور البناء الذي يمكن أن يؤديه المجتمع المدني والإعلام، بالذات للنهوض بعملية تشاركية وتداولية.

## ٤.١.٤ النهوض بالتغيير الدستوري أو الإصلاحات الدستورية أو تنظيمها

كما نوقش في القسم ٣.١.٢ تحت عنوان: «الأبعاد السياسية لبدء عملية»، كثيرًا ما ينبع الضغط من أجل عمليات الإصلاحات الدستورية من العمل السياسي ومن الشارع، وكثيرًا ما يؤدي المجتمع المدني والإعلام أدوارًا كبيرة ومهمة فيه.

وفي كولومبيا انضم الإعلام إلى المجموعات الطلابية للدفع من أجل استفتاء دستوري حول تشكيل جمعية تأسيسية. (انظر الإطار رقم ١، الحركة الشعبية من أجل الإصلاح في كولومبيا). وفي كينيا، قبل العملية التي جرت من عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٥، قام المجتمع المدني - وهو يواجه تباطؤ الحكومة وتلكؤها في مسألة بدء عملية دستورية - بتكوين مجموعة من اثنتين وخمسين منظمة دينية وعلمانية أنشأت مفضية غير رسمية للتجوال بكافة أنحاء البلد وجمع آراء الناس. وقد ولد هذا حماسا شعبيا كبيرًا، إلى درجة أن الحكومة وافقت على مضي على بدء عملية مراجعة رسمية. وكان أحد الدروس المهمة أن العمل السياسي يزيد احتمال نجاحه إذا ما استطاعت منظمات المجتمع المدني العمل معًا لتحريك عملية. كما يمكن أن تتضمن الأشكال الأخرى من العمل السياسي محاولة إدراج التغيير في أجندة حزب أو أكثر، أو حتى محاولة تأسيس حزب يكون الإصلاح الدستوري قاعدته الرئيسية، لكن هذا أمر معقد وقد لا يكون ممكنًا إلا إذا وضع استراتيجية طويلة الأجل.

ففي أفغانستان وغواتيمالا، أدى المجتمع المدني دورًا خلال المفاوضات المتعلقة بهيكل العملية. وفي تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] بعد أن تأسست الجمعية التأسيسية أصبح اتحاد منظمات المجتمع المدني مهتمًا وقلقًا في شأن الحدود الزمنية القصيرة للجمعية، والأجندة المحدودة للقضايا التي كانت تنظرها، وعدم الرغبة في مشاوره الشعب، ومع التسليم بأن الأمم المتحدة كانت تعمل كإدارة انتقالية، فقد كتب الاتحاد إلى مجلس الأمن الدولي يطلب من أعضائه استعمال نفوذهم لتهيئة الظروف المناسبة لإجراء عملية تداولية وتشاركية. ولكن عندما لم يؤد هذا الطلب إلى أي تغيير، تظاهر أعضاء الاتحاد أمام الجمعية التأسيسية مطالبين بعملية أكثر شفافية وانفتاحًا، وقد أدى هذا إلى تغييرات في الطريقة التي أشركت الجمعية التأسيسية الجمهور في أعمالها، بما فيها عقد مؤتمرات صحافية دورية ومشاورات عامة محدودة حول المشروع. (انظر دراسة الحالة عن تيمور-ليشتي، الملحق أ. ١١).

وكانت الحركة الشعبية عام ٢٠٠٦ في نيبال مثالًا لعمل الشارع، فهو شكل من أشكال العمل السياسي المباشر التي تحمل معها مخاطرها الخاصة: بإيجاد عدم الاستقرار؛ والإيذاء الجسدي أو الموت للبعض، وربما تقويض الإيمان بسيادة القانون، وبالتالي تقليص فكرة الدستور بكاملها أو بخشها. وكان أحد مطالب المجموعات الرائدة في الحركة في نيبال

إيجاد جمعيّة تأسيسية. وقد نجحت الحركة الشعبيّة في تحويل ما كانت الأحزاب السياسيّة قد اتفقت عليه من طموح إلى حقيقة.

وإنّه من الصعب توفير الإرشاد أو التوجيه إلى المجتمع المدنيّ والإعلام حول كيفيّة القيام بهذه الأدوار بأكثر فاعليّة ممكنة، وذلك لأن الكثير من هذه الأدوار يعتمد على السياق المحليّ. إلاّ أن المجتمع المدنيّ سيكون له أكبر الفاعليّة بشكل عامّ في أداء مثل هذه الأدوار إذا كان واسع القاعدة الشعبيّة مع وجود شبكات تواصل جيّدة بين لاعبي المجتمع المدنيّ المختلفين (منظّمات غير حكوميّة، وكنائس، ورابطات، وما شابه)، وإذا كان لقادة المجتمع المدنيّ صلات جيّدة في ما بينهم ومع الإعلام والأحزاب السياسيّة. وأخيرًا تحتاج الحملات من أجل التغيير الدستوريّ إلى أن تصمّم بحيث تشكل ضغطًا حقيقيًا على من بيدهم السلطة.

## ٢.١.٤ تنوير الجمهور وتثقيفه حول القضايا الانتخابيّة المتّصلة بوضع الدستور

يمكن أن تؤدّي الانتخابات بكافة أنواعها أدوارًا مهمّة في بدء عمليّات وضع الدساتير بالإضافة إلى جوانب أخرى منها. وبسبب تعقيد القضايا المتعلّقة بوضع الدستور ومحتواه وحساسيتها السياسيّة والتي تكون في أكثر الأحيان محوريّة في مثل هذه الانتخابات يمكن أن تكون الأدوار التي يؤدّيها المجتمع المدنيّ والإعلام في توفير المعلومات والتربية المدنيّة ذات أهميّة كبرى في كثير من الأحيان.

وتتضمّن الأنواع العديدة من الانتخابات التي يمكن أن تكون ذات أهميّة كبرى لعمليّات وضع الدساتير الآتي:

- الانتخاب العادي للهيئة التشريعيّة، حيث تكون إحدى القضايا الرئيسيّة للناخبين هي ما يتعلّق بضرورة الشروع في عمليّة إصلاح دستوريّ؛
- الانتخاب العادي الذي يحدث في أثناء عمليّة وضع دستور، حيث يمكن أن تكون القضايا المتعلّقة بالعمليّة، أو محتويات الدستور المقترح، من القضايا الانتخابيّة المهمّة؛
- الانتخاب لاختيار أعضاء هيئة لوضع دستور، مثل جمعيّة تأسيسية؛
- وانتخاب الهيئة التشريعيّة التي تجرى بعد اعتماد الدستور الجديد أو الدستور المعدّل (الذي يمكن أن يكون الأوّل لهيئة تشريعيّة جديدة تأسست وفقًا للأحكام الدستوريّة الجديدة)، حيث يجوز أن ترتبط بقضايا انتخابيّة رئيسيّة بتنفيذ الدستور الجديد أو الدستور المعدّل.

وقد تنطوي مثل هذه الانتخابات على قضايا خاصّة بالتزامات المرشحين والأحزاب المختلفة تجاه عمليّة وضع دستور، وآرائهم حول محتويات الدستور الجديد، والتقيّد بترتيبات دستوريّة جديدة وتنفيذها. فهي بالتالي ستكون انتخابات لها أهميّة غير عاديّة لبلد، إذ يمكن أن تتاح للناخبين فرص للتأثير في نتائج دستوريّة، بالتصويت وبالمشاركة في مناظرات حول العمليّة والمحتويات الدستوريّة والتنفيذ.

ومن الشائع أن يؤدّي المجتمع المدنيّ والإعلام أدوارًا رئيسيّة في إطلاع الجمهور على القضايا المتّصلة بالانتخابات، هذا بالإضافة إلى الدور الذي يمكن أن يؤدّيه المجتمع المدنيّ في تعبئة الناس وتنظيمهم، مثل: ممارسة اللوبي

والأشكال الأخرى من الضغط على الأحزاب والمرشحين، والتصويت بطرق معينة. وبسبب أن قضايا جوهرية مرتبطة بمستقبل البلد ستكون في الغالب مطروحة في انتخاب مرتبط بعملية وضع دستور، فمن الممكن أن تكون أدوار الإعلام والمجتمع المدني ذات أهمية خاصة.

وفي بلدان كثيرة تكون الميول الانتخابية لنسبة كبيرة من الناخبين محددة (بسبب ولاءات معظم الناخبين لأحزاب معينة)، مع الأخذ في الاعتبار أن نتائج معظم الانتخابات تحسمها الأصوات «الأرجوحية» لأقلية ما، مع وجود نطاق محدود من القضايا يحتمل أن تشد انتباه الناخبين. ولكن في انتخابات مرتبطة بعملية وضع دستور ستكون هناك في العادة قضايا كثيرة سيطلب من الناخبين التركيز عليها، فقد يحتاج الناخبون إلى التشجيع ليفكروا في ما هو أبعد من المستقبل القريب (كما هو الحال في الانتخاب العادي)، وأن يفكروا بدلاً من ذلك في ما سيكون عليه شكل الدولة وحقوق المواطنين في المستقبل البعيد. وربما سيكونون بحاجة إلى المساعدة لينظروا إلى أنفسهم لا كعاملين فقط (خصوصاً في الحالات الاقتصادية الصعبة) أو كأباء وأمهات (عندما يكون التعليم هو القضية الرئيسية)، أو كمرضى (عندما تكون الرعاية الصحية في كفة الميزان). مهم أيضاً أناس لهم اهتمامات وتخوفات أوسع نطاقاً بكثير؛ مهم أيضاً مواطنون (يريدون حكومة فعالة ومسؤولة — حتى من «مرشحهم»)، وهم دافعوا ضرائب (يريدون مردوداً لأموالهم ومساءلة مالية)، وهم لا يملكون — أو يملكون — أراضي، وأقليات أو أفراد من الأغلبية، وهم نساء أو رجال، سكان ريف أو حضر، وهلم جرا. فأى دستور سيكون ذا صلة بكل اهتماماتهم وهواجسهم. وقد يكتشف الكثيرون أن أحزابهم «العادية» ليست هي التي تنتهج أفضل نهج تجاه القضايا الدستورية.

وفي البلدان الخارجة من اضطراب أو نزاع وتأمل في وضع دستور جديد لها قد لا تكون الأحزاب السياسية مترسخة بشكل جيد ولو أن في العادة ستظهر مجموعات معينة من المرشحين «ذوي الفكر المشابه»، كما يجوز أن تتكون الجمعية التأسيسية — وكذلك البرلمان — من أعضاء غير حزبيين أكثر من هيئة تشريعية نموذجية. إذن قد يكون من المهم التركيز على آراء الأفراد المرشحين وقدراتهم عند اتخاذ القرار الخاص بـ ستدلي بصوتك؟

ويمكن أن يؤدي المجتمع المدني والإعلام أدواراً حيوية في تنبيه الناخبين لمثل هذه القضايا، فلا ينبغي الاعتماد على برامج «تثقيف الناخبين» الرسمية أو الأحزاب السياسية فقط. وكذلك فإن الإعلام بقدر ما يكون مستقلاً عن الأحزاب السياسية والقوى الاقتصادية القوية التي لها مصالحها الخاصة في نتائج الانتخابات، يمكن أن يؤدي أدواراً هي غاية في الأهمية في تزويد الناخبين بالمعلومات.

## ٣.١.٤ التربية المدنية

يؤدي المجتمع المدني والإعلام مجموعة كبيرة من الأدوار في إتاحة الفرص لتثقيف الجمهور عن عملية وضع الدستور وأجندة القضايا الدستورية الناشئة فيها، ففي عملية عالية التشاركية قد ينضم واضعو الدستور إلى المجتمع المدني والإعلام بطرق مختلفة لدعم برنامج التربية المدنية الرسمي. (انظر القسم ٢.٢.٢). وعندما لا يكون واضعو الدستور ملتزمين بتنوير الجمهور أو تثقيفه، يستطيع المجتمع المدني والإعلام أن يؤدي دوراً رئيسياً بأخذ المبادرة لبدء الحوار الدستوري، وإطلاع الناس وتثقيفهم وكذلك تحضيرهم لمناصرة عملية يكون محورها الرئيسي هو الشعب

وتأييدها. (انظر القسم ٢.٢.٢ لمناقشة وسائل التربية المدنية وبعض العقبات التي يجب تجنبها). وحتى إذا وجدت هذه العملية التشاركية مع وجود برنامج جيّد ورسمي للتربية المدنية، سيكون هناك في كل الحالات تقريبًا مجال لمزيد من المعلومات والتعليم، فتستطيع بعض مجموعات المجتمع المدني أن تؤدي أدوارًا خاصّة في توفير التعليم والمعلومات، بسبب ما لديها من معرفة متخصصة حول مشكلات وقضايا رئيسية (مثل حقوق الإنسان) أو علاقتها الخاصّة بالمجموعات المهمّشة (مثل النساء الفقيرات).

## ٤.١.٤ المشاورات العامّة

في أية عملية عالية التشاركية تعطى للمجتمع المدني والإعلام أحيانًا أدوارًا مهمّة في عمليّات المشاورات العامّة الرسميّة (على سبيل المثال، يستطيع المجتمع المدني المساعدة في تنظيم اللقاءات التي تتم وجها لوجه بين الجمهور أو المجموعات القطاعية وواضعي الدستور وتسهيلها، وتستطيع المنظمات الإعلامية المساعدة في الإعلان عن الاجتماعات وجمع الآراء، انظر القسم ٣.٢.٢). وفي العمليّات التي لا توجد فيها آلية يستطيع الشعب تقديم مدخلاته وآرائه إلى العملية الرسميّة، أجرى المجتمع المدني والإعلام في بعض الأحيان مشاورات عامّة خاصّة بهما ثم قدّما إلى واضعي الدستور تحاليلهما للآراء المقدّمة، هذا مع الاعتبار أن مدى تأثير ذلك على العملية كان يعتمد على عدد من العوامل، تشمل صدقية المنهجية، والمؤسّسات المشاركة، وكذلك مدى استعداد واضعي الدستور للاستفادة من الآراء أو استعراضها. وفي مثل هذه الظروف ينبغي التفكير بعناية في الطريقة التي تتم بها المشاورات العامّة، وذلك لتحقيق أكبر احتمال بتقبل صانعي القرار لآراء الناس. وقد يكون من الحكمة دعوة واضعي الدستور لحضور المشاورات حتى يثقوا بأن العملية تتمّ بالمصادقية. وعلى الرغم من أن النقاش حول كيفية إجراء المشاورات العامّة والقضايا التي يجب النظر فيها، (الوارد في القسم ٢.٢.٢)، موجه نحو توفير الإرشاد والتوجيه لواضعي الدستور «الرسميين» إلا أن الكثير من النقاط التي أثّرت كانت ذات صلة بالمشاورات غير الرسميّة.

## ٥.١.٤ الآراء والاقتراحات المقدّمة إلى هيئة وضع الدستور

إن أساس الحديث في وضع الدساتير يتجه نحو المشاركة العامّة، وأصبحت العملية الرسميّة تتيح فرصًا للمشاركة العامّة وبشكل متزايد، وسوف تعلن عن الطريقة التي يمكن للجمهور من خلالها المشاركة فيها. وهنا يستطيع المجتمع المدني والإعلام أن يؤديا أدوارًا مهمّة في مساعدة الناس على فهم كيفية تقديم آراءهم واقتراحاتهم ومشاطرة أفكارهم بصورة أفضل. وعلاوة على ذلك يمكن التوقّع من مجموعات المجتمع المدني أن تكون لديها مصالحها القويّة في تقديم اقتراحاتها الخاصّة بها، وبالأخصّ في ما يرتبط بالقضايا الدستورية ذات الصلة بمجالات عملها وخبراتها. ولكي يتمكن الإعلام والمجتمع المدني من أداء هذه الأدوار ينبغي لهما بصفة عامّة الالتزام بالجدول الزمنيّ وإجراءات العملية حتى لا تفوتهما فرص المساهمة، ولكن:

- التأخيرات في جوانب أخرى من العملية قد تقلّل من الوقت المخصّص للمشاورات العامّة، وإذ من الممكن أن يكون من الأهميّة الحرجة أن يوجه الانتباه الدائم إلى الجداول الزمنيّة المتغيرة للنشاطات التشاورية؛
- قد تكون لدى مصممي العمليّات الرسميّة أفكارهم الخاصّة المحدودة إلى حد كبير، حول الوقت الذي تكون فيه

مدخلات الجمهور واقتراحاته مطلوبة؟ وفي أي شكل يجب أن تكون؟ بينما قد ترغب منظمات المجتمع المدني في أن تقدم مدخلاتها الخاصة بها في أوقات مختلفة أو بطرق مختلفة؛

• ليس المقصود من كل عمليات وضع الدستور أن تكون تشاركية، وحتى في مثل هذه الحالات قد يستطيع المجتمع المدني التشجيع على تقديم الآراء من الناس، كما قد يقدم آراءه الخاصة.

إضافةً إلى ذلك، قد تكون لهيئة وضع الدستور مبادئها التوجيهية بالنسبة إلى الطريقة التي ينبغي أن تقدم من خلالها الآراء (مثلاً نشرت المفوضية الدستورية الأوغندية نشرة عن الموضوع). وفي مثل هذه الحالات سيكون من المهم دراسة المبادئ التوجيهية وفهمها حتى تكون النصيحة المعطاة للجمهور حول تقديم آرائهم واقتراحاتهم صحيحة، ولكن في بعض الأوقات قد لا تسمح المبادئ التوجيهية بطرح القضايا التي يرغب المجتمع المدني والجمهور في تقديمها إلى هيئة وضع الدستور. وعندئذٍ يمكن أن يقوم المجتمع المدني والإعلام بالحث على وجود أجندة اشمل لعملية وضع الدستور.

وإذا كانت هناك منظمة، أو مجموعة أفراد، لديها فكرة مدروسة جيداً، أو أفكار كثيرة حول محتوى الدستور الجديد أو الطريقة التي يجب أن تجرى بها العملية، فعليها التخطيط لتقديم هذه الآراء إلى هيئة وضع الدستور بطريقة تكون لها أقوى الأثر، فكما نوقش في القسم ٣.٢.٢ يستطيع الكثير من الناس أو المجموعات في أية عملية تشاركية تقديم آرائهم أو اقتراحاتهم في أشكال عديدة، تراوح من بيانات قصيرة في اجتماعات عامة إلى رسائل نصية، وبريد إلكتروني، ورسائل عن طريق شبكات التواصل الاجتماعي مثل تويتر وفيسبوك، وخطابات مكتوبة باليد، واقتراحات أو آراء مكتوبة وطويلة، أو حتى مشروعات دساتير كاملة. ولا يجب أبداً تجاهل الآراء والاقتراحات الموجزة، إذ أن بياناً قوياً بصورة موجزة يمكن أن يكون له أثر طويل المدى على القارئ.

وفي ما يلي بعض الاقتراحات حول تقديم الآراء والاقتراحات، بعضها مستمدة من نصائح أشخاص لهم خبرات عريقة في هذا الموضوع، وبعضها قائمة على البديهية:

- حدّد مدى العلاقة بين الدستور القائم والقضية محلّ الاهتمام، وإذا كانت هناك علاقة، فهل ينبغي أن يحتوي الدستور الجديد على نفس الأحكام أم تقترح تغييرات؟ فإذا كنت تقترح تغييرات، فما المشكلة المطروحة للحل؟ وما البديل الذي تقترحه؟ وكيف سيحل المشكلة؟ وإذا كان اقتراحك الاحتفاظ بالنص الدستوري الحالي، فما القضية ذات الاهتمام؟ ولماذا ترى أن النص القائم هو أفضل نهج للتعامل معها؟
- لا تقدّم ببساطة إدعاءات مثل: «نحن نفضل نظاماً رئاسياً»، بل أعط دائماً أسباباً لما تقترحه.
- تذكر أن البحث والحقائق والإحصاءات الدقيقة مهمة، فتأكد من أن معلوماتك مأخوذة من مصادر يمكن أن تقف صامدة في وجه الاستفسار والتحقيق.
- كن مختصراً وواضحاً بقدر الإمكان.
- تذكر أن وجهة النظر أو الاقتراح الذي تقدّمه يجب في الأوضاع المثلى أن يكون بارزاً متميزاً، حتى يشغف المتلقون بقراءته، ولكن في العادة ليست هناك ضرورة لأن يكون «لامعاً» ذا مظهر ثمين.
- إذا كانت وجهة النظر طويلة أو كان الاقتراح طويلاً، فابدأ بملخص له تبرز فيه النقاط الرئيسية بوضوح.
- اعلم أنه في بعض الأحيان يمكن أن يكون من المفيد استخدام التماس، أو حملة بالبطاقات البريدية التي يطلب فيها

- من أناس كثيرين توقيع بطاقات سابقة الطبع مكتوب فيها نقاط قصيرة قليلة وإعادتها، ولكنّه من السهل للناقدين صرف النظر عن مثل هذه الحملات بقولهم إن معظم الناس الذين وقعوا أسماءهم لم يفهموا ما كانوا يفعلون.
- في حالة تقديم عرض شفوي (مثلاً في اجتماع عام مع واضعي الدستور) يمكن أن تكون النصائح العملية التالية مفيدة:
- إذا كان الاقتراح مقدّمًا بالنيابة عن مجموعة، فاختر ممثلًا يكون ملماً ومقنعا.
- كن إبداعياً في شكل العرض، على سبيل المثال إذا كنت تقدّم عرضاً تدافع فيه عن حقوق الأطفال - بما يفهم بعض الأطفال من ذوي الاحتياجات الخاصة المحددة - أو فيلماً قصيراً تؤكد فيه وضع الأطفال، فمن الممكن أن يكون له أثر قوي، ويجعل ما تقدّمه بارزاً و متميزاً.
- يجب مراعاة الحدود الزمنية التي حددها واضعو الدستور.
- تذكر أن مقدّم العروض يجب أن يبيّنوا احترامهم لواجبي الدستور، ولكنّ عليهم أن يكونوا ثابتين وحازمين في الأسلوب الذي يتبعونه.
- وبالنسبة إلى أية جهة نظر أو اقتراح، يكون من الحكمة التركيز على القضايا الموضوعية، وتجنب اللغة « المنمقة » المبالغ فيها، كما يجب تجنب أية لغة تكون محطّة أو قبلية أو مثيرة بأي شكل من الأشكال، ومن الممكن أن تكون تفصيلاً شخصية صغيرة مفيدة لبيان كيفية تأثير قضايا معينة على المواطنين.
- وعند استخدام الإعلام من يجدر بالذكر أن هيئة وضع الدستور قد تكون أكثر انتباهاً إذا أمكن إقناع الإعلام بتوجيه بعض الاهتمام لرأي أو اقتراح معيّن والقضايا التي يثيرها. وفي ما يلي بعض الاقتراحات في ما يتصل باستخدام الإعلام:
- اتّخذ خطوات للتأكد من أن الإعلام على دراية بوجهة النظر أو الاقتراح الذي سيقدّم وأنهم يفهمون أهميته.
- قم بإعداد بيانات صحافية فعّالة.
- تذكر بأن الصحافة قد ترحب بشيء يمكن تصويره، مثل شيء تظهر الصورة الفوتوغرافية جاذبيته؛ أو شخص ملائم للتصوير، أو مسيرة، أو رقصة، أو حدث غني بالألوان.

## الآراء أو الاقتراحات غير المطلوبة

إذا كانت العملية لا تفسح المجال لتقديم الآراء أو الاقتراحات العامة أو انقضت المواعيد النهائية لتقديمها، فلا تزال هناك إمكانية لإتاحة الفرص لطرح الآراء، وستختلف التكتيكات المناسبة وفقاً للجهة التي ينوي تقديم الآراء إليها، مثل: المفوضية أو الجمعية التأسيسية أو الهيئة التشريعية الوطنية. وعلى سبيل المثال إذا كان المراد طرح آراء أمام جمعية تأسيسية قد يفكر المجتمع المدني في عمل الآتي:

### الإطار ٤٤. استعمال الالتماسات في جنوب إفريقيا (١٩٩٦)

يقال كثيراً إنّ الجمعية التأسيسية في جنوب إفريقيا تلقت مليوني رأي واقتراح، ولكن في الواقع تم عدّ التوقيعات على البطاقات والالتماسات كآراء واقتراحات. وفي واقع الأمر لم تعامل هذه الأشكال من الآراء والاقتراحات بالدرجة نفسها من الجدوية التي عوملت بها تلك الآراء والاقتراحات الأكثر رسمية في تعبيرها عن قضية مؤلّفها، والتي اقترب عددها من ثلاثة عشر ألفاً فقط.

- دعوة عضو واحد أو أكثر من أعضاء الجمعية التأسيسية لحضور اجتماع؛
  - ممارسة اللوبي أو الضغط على أعضاء الجمعية، وتحديدًا في أثناء مناقشة القضية في لجنة أو في الحضور العام؛
  - استخدام الإعلام كجزء من جهود التأثير في الرأي العام وآراء أعضاء الجمعية؛
  - عقد اجتماعات عامة مشرفة حول القضايا ذات الصلة؛
  - إعداد مادة مطبوعة صغيرة وسهلة القراءة يمكن توزيعها على كل عضو من أعضاء الجمعية؛
  - تقديم أفكار مباشرة إلى لجنة أو ممارسة اللوبي على أعضاء اللجنة، (وذلك لأن اللجان تكون أصغر حجمًا ويتم فيها الكثير من العمل الحقيقي الذي يدخل في وضع الدستور).
- وفي الجمعية التأسيسية يكون التواجد الحزبي قويا أو مهمنا، وقد يكون من الصعب جعل الأعضاء يستمعون للآراء غير الصادرة من حزب، مما يشير إلى ضرورة التركيز على أعضاء الحزب القادرين على التأثير في أعضاء آخرين من أحزابهم.

## القضايا الحساسة

في جميع المجتمعات تقريبًا ستكون هناك قضايا ذات حساسية خاصة، حول الأحكام المتوقع إدخالها في الدستور، وما يرتبط بذلك من صعوبة محتملة في توليد التأييد العام، ومواقف ربما يحبذها فاعلو المجتمع المدني بخصوص فهم مستنير لضرورة حماية حقوق الإنسان أو مناظير «ليبرالية» من نوع مماثل. ومن الممكن أن تتضمن مثل هذه القضايا حقوق المثليين، وحقوق العاملين في المجالات المتعلقة بالجنس أو السجنى، وحقوق المرأة في الإجهاض، والقتل الرحيم، وإلغاء عقوبة الإعدام، وحقوق الأراذل. وقد أثبتت الخبرات بأنه يمكن أيضًا أن يكون هناك خطر من أن الإفراط في الاهتمام بقضايا معينة قد يؤدي إلى تحفيز المجموعات غير المتعاطفة لمحاولة التأثير في صياغة الدستور، حتى تستبعد أي منظور «ليبرالي» على مثل هذه القضايا، ولكن يجب أن تضع في الاعتبار الآتي:

- في قضية مثل إلغاء عقوبة الإعدام، يمكن للآراء المقدمة من المجتمع المدني، أن تدعم تقديم إدخال نص أوسع مثل الدعم القوي لحق الحياة بدلًا من مواجهة القضية. مما يتيح الفرصة في وقت لاحق للمحاكم أو الحكومة لاستخدام ذلك الحق لإلغاء عقوبة الإعدام (كما حصل في جنوب إفريقيا، انظر الإطار ٤٥ أدناه).
- ويمكن لآراء المجتمع المدني واقتراحاته أن تستمد من الخبرات الدولية وبالأخص من بلد له ظروف اجتماعية مشابهة - وتتبنى فكرة مثيلة لتلك التي تروج.
- في مجال حقوق الإنسان - وربما البيئة - يمكن أن تعتمد الآراء والاقتراحات المقدمة على التحلل بأن البلد يقوم فعليًا بما هو مطلوب منه، لأنه وقع اتفاقيات دولية (ولكن تذكر أنه من الشائع جدًا أن تظهر مقاومة ضد الاتفاقيات الدولية باعتبارها «تدخلًا أجنبيًا»).

## التوقيت

بمجرّد أن يكون هناك مشروع دستور كامل، قد يصعب إدخال تغييرات جوهريّة؛ وقد تكون للأفكار الكبيرة حول قضايا رئيسيّة أفضل فرصة للقبول إذا ما تم تقديمها في مرحلة مبكرة. أمّا الأفكار التي ليست بنفس المحوريّة في أهمّيّتها، فيفضل تقديمها في شكل تغييرات في المشروع، لتحسينه وجعله أكثر فاعليّة.

## الإبقاء على المستوى ذاته من إثارة الاهتمام

قد لا تظهر الاقتراحات والآراء التي يتمّ قبولها في مرحلة ما في الدستور النهائي، فقد تواجهها مقاومة أو عدم تفهم لاحقاً، أو قد تسقط سهواً. فمن المهمّ للاعبين المجتمع المدنيّ ذوي الاهتمام بقضايا معيّنة مراقبة العمليّة، وقراءة المشروعات ليروا مدى قبول تلك الأفكار، والإشارة أيضاً إلى أي إسقاطات.

## ٦.١.٤ البحوث

ساهم المجتمع المدنيّ في عدد من عمليّات وضع الدساتير من خلال إجراء البحوث، التي تجرى أحياناً على أساس رسميّ من قبل واضعي الدستور، وأحياناً تتم في إطار جهود للتأثير في العمليّة بطريقة أو أخرى.

وقد تضمّنت البحوث التي تجرى لوضعي الدساتير الأعمال الرامية إلى تحسين جهود التربية المدنيّة (مثلاً: أنواع الإعلام التي تصل بفاعليّة إلى مجموعات معيّنة في المجتمع)، والمساعدة في إجراء استطلاعات آراء، ومجموعات التركيز، وذلك لتوصيل المعلومات إلى صانعي القرار حول التصرّوات والآراء والسلوكيات العامّة حول قضايا معيّنة، أو لتقديم الإحصاءات والحقائق عن السياق الحالي. كما قام المجتمع المدنيّ والمؤسسات الأكاديميّة بإعارة باحثين إلى هيئة وضع الدستور لإجراء البحوث في أيّة قضية يطلبها واضعو الدستور (مثل أفغانستان [٢٠٠٤]).

وبالإضافة إلى ذلك عادة ما يجري لاعبو المجتمع المدنيّ البحوث في قضايا محدّدة مرتبطة باهتماماتهم الرئيسيّة، مثل استصلاح الأراضي أو حماية حقوق الإنسان. وكثيراً ما يستخدمون البحوث في إعداد الآراء والاقتراحات التي تقدّم المعلومات والتوصيات إلى واضعي الدستور حول كفيّة التعامل مع المشاكل الرئيسيّة في الدستور.

## ٧.١.٤ ممارسة الضغط السياسيّ (اللوبي)

اللوبي هو عمليّة تعامل مباشر مع صانعي القرار، مثل واضعي الدستور، بهدف الحصول على التأييد لموقف ما تجاه قضية ذات أهميّة، وفي عمليّة وضع الدستور من الممكن أن تنطوي القضايا التي يمارس فيها اللوبي على تصميم العمليّة نفسها وتفعيلها، وكذلك الأسئلة حول محتوى الدستور. ومن الشائع أن يشترك المجتمع المدنيّ



## الإطار ٤٥. إلغاء عقوبة الإعدام في جنوب إفريقيا

أثناء عملية وضع الدستور في جنوب إفريقيا، كانت الحساسيات تجاه ارتفاع معدلات الجريمة قد ساهمت في صعوبة الوصول إلى اتفاق حول إلغاء عقوبة الإعدام، ولكن بعد مرور فترة قصيرة على نفاذ الدستور الجديد، أقرت المحكمة الدستورية بأن النص الخاص « بحق الحياة » يعني وجوب عدم تطبيق عقوبة الإعدام.

في ممارسة اللوبي في مثل هذه المسائل. وفي ما يلي بعض النقاط البديهية حول اللوبي كما يطبق على أعضاء جمعية تأسيسية:

- اختيار الأهداف بدقة: مثل الأعضاء الذين لم يتخذوا بالفعل موقفًا تجاه القضية المطروحة بشكل أو آخر، ولكن من الممكن إقناعهم بتأييد وجهة نظر تتبناها منظمة لوبي.
- معرفة الرأي الرسمي للحزب الذي ينتمي إليه كل عضو مستهدف، وكذلك اهتمامات العضو وتحيّزاته المحتملة.
- الاستعداد بكل الحقائق والحجج.
- الالتزام بمواعيد حضور أي اجتماع تم الترتيب له، والصبر وحسن السلوك.
- القدرة على الإقناع باستخدام القليل من العاطفة، مع تقديم أكبر قدر ممكن من المعلومات المفيدة.
- الاختصار في الكلام والكتابة.
- الصدق في الإجابة عن سؤال لا تعرف إجابة له، مع الوعد بتزويد السائل بالمعلومات لاحقًا والقيام بذلك فعلاً.
- إرسال رسالة شكر بعد أي اجتماع، مع التأكيد على النقاط الرئيسية التي أثيرت.

ومن الجدير بالذكر أن ممارسة اللوبي مع مفوضية أو لجنة من خبراء قد يكون أصعب، فهم لا يختارون « ليمثلوا الشعب » بالشكل نفسه الذي تكون عليه جمعية تأسيسية. كما أنه ليس من الحكمة لأي من لاعبي المجتمع المدني أن يعرض نفسه لخطر الاشتباه بأن يحاول استعمال تأثير غير عادل على أي عضو. وربما ينبغي أن تكون أية محاولات للاقتراب من مثل هذه الهيئات علنية - مثلاً طلب التحدث إلى اللجنة بكاملها، أو « خطاب مفتوح » في صحيفة.

## ٨.١.٤ مراقبة عملية

يستطيع المجتمع المدني والإعلام أن يؤدي أدوارًا قيمة بالوقوف خارج العملية. وتقييم أدائها وتقديمها بمراقبتها، وتقديم المقترحات من أجل تحسينها. فمن الممكن أن تكون مثل هذه الأدوار ذات أهمية كبرى في أحوال كثيرة، فتستطيع المراقبة المنتظمة توفير الأساس لكتابة تقارير دورية تعطي للجمهور تقييمات مستقلة للتقدم. وهذا يمكن أن تكون له أهمية خاصة عندما لا تقوم هيئة ضع الدستور الرسمية بإطلاع الناس بشكل كامل على مراحل العملية، سواء بسبب عدم اتباع العملية لمنهجية « التوجيه الشعبي »، أو عدم توافر الموارد اللازمة، أو عدم الفهم الكامل، أو الرغبة

المتعمّدة في إبقاء الناس غير مدرّكين، وبالتالي يحتمل أن يكونوا أقلّ انتقاداً لها. بالإضافة إلى ذلك، فالمراقبة المنتظمة التي يقوم بها المجتمع المدنيّ - التي تكون ذات مصداقٍ - من شأنها أن تساعد الحكومة وواضعي الدستور بتزويدهم بتقييمات مستقلة للتقدّم المحقّق والنائج والانطباعات العامّة عن العمليّة، إلخ.

وتلخص المناقشة التالية الاقتراحات في شأن مراقبة المجتمع المدنيّ، المستمّدة من الخبرات في عدد من العمليّات.

## بناء علاقة مع العمليّة الرسميّة

لتوفير مراقبة ذات مصداقٍ لعمليّة، سيكون من المفيد أولاً التعرف إلى لاعبي المجتمع المدنيّ الذين يكونون في أنسب موضع لتطوير علاقة عمل جيّدة مع العمليّة الرسميّة والحفاظ عليها، وأن يقوم أشخاص معيّنون في تلك المنظّمات باستثمار بعض الجهود في بناء العلاقة. ومن الممكن أن تتضمّن الاستراتيجيات المفيدة ما يلي:

- التأكّد من أن الأشخاص المناسبين في العمليّة الرسميّة يعلمون بوجود لاعبي المجتمع المدنيّ المعنيين، وماذا يعملون، اهتماماتهم في عمليّة وضع الدستور؛
- تطوير علاقات شخصيّة جيّدة مع أشخاص رئيسيّين في العمليّة، في جانبي الإدارة وضع القرار؛
- التعرف بالأشخاص المسؤولين عن الصحافة والتواصل داخل العمليّة الرسميّة.

ومن شأن بناء هذه العلاقات وضع القاعدة التي تزيد من احتمال التطوع بالمعلومات بسهولة من قبل واضعي الدستور، ويسر التعامل مع الآراء المطروحة كجزء من تقارير المراقبة (بما فيها الاقتراحات حول ما يمكن عمله لتحسين العمليّة) بطريقة لا تتسم بالمواجهة.

وكثيراً ما ينظر كبار السباسبين والموظّفين الحكوميين إلى المجتمع المدنيّ بعين الشك. ففي البلدان النامية وفي أوضاع النزاعات هناك أحياناً شك كبير في المنظّمات غير الحكوميّة التي تتلقّى التمويل الأجنبي (نتيجة المخاوف من أنّها تقوم بتحقيق المصالح الأجنبيّة). في مثل هذه الحالات قد يكون من الأصعب تطوير علاقات عمل جيّدة، وقد يكون من الحكمة الاعتماد على لاعبي المجتمع المدنيّ الذين لا يسببون مثل هذه المشكلات.

## مواصلة الضغط

قد يجد المجتمع المدنيّ أن هناك ضعفاً في تحمس السباسبين لعمليّة وضع الدستور، وبالتالي قد يكون بناء الدعم للعمليّة والمراقبة وممارسة اللوبي أموراً ضروريّة في أثناء العمليّة تماماً مثلما تكون عند بدءها، بل إن الأمر قد يقتضي التظاهرات والأشكال الأخرى من العمل المباشر. لكن قد تكون هناك بعض المخاطر في مشاركة المجتمع المدنيّ في أي شكل من الأعمال بغرض مواصلة الدعم للعمليّة، ومنها:

- الاستغلال من قبل القوى السياسيّة لتحقيق أهداف شديدة الاختلاف، في ما يتعلّق بالعمليّة أو بشكل أعم؛
- وفي الظروف التي توجد فيها فرقة كبيرة حول العمليّة يمكن أن يستغل ما ينتج منها من فوضى خطيرة من قبل السلطة كمبرر لوقف العمليّة.

## التوازن بين التشجيع والانتقاد

من الأسهل أحياناً أن ننتقد بدلاً من أن نمدح، ومثل أي شخص آخر يمكن أن ينمو لدى واضعي الدستور الشعور بالاستياء نحو التعليقات المستمرة من المجتمع المدني والإعلام التي يرونها سلبية وغير منصفة. وإذا كانت العملية ستصل إلى ختام ناجح سيكون من المهم أحياناً أن يشعر واضعو الدستور الرئيسيون بأنهم مقدرين ومشكورين ومشجعون على الاستمرار، وهذا قد ينطبق بصفة خاصة على غير السياسيين، ولكن السياسيين المحترفين قد يستاءون من التعرض للانتقاد المستمر.

## برنامج مراقبة فعال

لكلمة «المراقبة» نطاق من المعاني. وفي هذا السياق نشير إلى الملاحظة والتسجيل بشكل منهجي لما يتم في عملية وضع دستور من أجل تقييم آثار العملية ونتائجها، وأحد تعريفات التقييم هو أنه «جمع المعلومات لمراقبة الأداء مقابل توقع ما». وقد ينطوي التقييم على مقارنة الآثار والنتائج الفعلية بما كان متوقعاً إنجازه.

ومن الممكن مراقبة جوانب كثيرة من العملية وتقييمها، وتعتمد كلها على مصالح من يقوم بالمراقبة والتقييم. (فعلى سبيل المثال، ستريد البلدان والوكالات المانحة معرفة كيفية استخدام أموالها؛ وقد تريد وكالات القوى الأجنبية التي لها مصالح في البلد أو المنطقة التي تقع فيها مراقبة تطورات العملية وتحديد إلى أي مدى يمكن أن يندلع النزاع مرة أخرى، وما إذا كان البلد الواضع للدستور سيساهم في الاستقرار الإقليمي). وهنا يتوقع أن يكون تركيز المجتمع المدني على مراقبة العملية من أجل تقييم مدى تحقيقها للتقدم نحو الإيفاء بتوقعات شعب البلد الذي تجرى من أجله العملية واحتياجاته.

ولكي يكون برنامج المراقبة فعالاً فينبغي أن يكون:

- مستنيراً؛
- منهجياً؛
- مرناً؛
- ومتسقاً.

وتحتاج المراقبة أن تكون مستنيرة وعلى إطلاع جيد، لأن وضع الدستور عمل معقد، وإذا كان الهدف من ملاحظة ما يجري أن تكون المراقبة مفيدة، فمن المهم فهم العملية جيداً. والربط بين ما حدث وبين أهداف العملية؟ فلا يجب أن تكون مراقبة عملية وضع الدستور عملاً ميكانيكياً.

ويجب أن تكون المراقبة منهجية، بمعنى أن هيئات المراقبة ينبغي أن تكون لديها استراتيجية لجمع المعلومات، فمن الضروري يكونوا على معرفة بما يبحثون عنه.

وينبغي أن تكون المراقبة مرنة، ولأن عملية وضع الدستور ستتأثر بكل أنواع العوامل السياسية والاجتماعية ونتيجة لذلك قد تأتي المعلومات من مصادر عديدة، بعضها غير متوقع. فلا ينبغي الاعتماد بشكل حصري على المصادر الرسمية.

وأخيراً ينبغي أن تكون المراقبة متسقة، وذلك لأن الظروف قد تتغير سريعاً، وقد تمر الأحداث دون أن يلحظها أحد، ما لم تكن المراقبة مستمرة بالقدر المستطاع. ومن ضمن التحديات في مراقبة عملية وضع دستور ما يلي:

- ليس كافياً (ولو أنه مهم) قياس أحداث فعلية مقابل جداول زمنية مخططة عملاً، (تهتم الصحافة أحياناً بالتركيز على مسائل التوقيت ولا تنتبه بما يكفي لمحتوى التطورات).
  - قد يكون من الصعب على المجتمع المدني الوصول إلى المهارات المختلفة اللازمة لتنفيذ برنامج مراقبة فعال، إذ قد يحتاج البرنامج إلى تغطية جوانب كثيرة لعملية، بما فيها: الأنظمة الانتخابية وإدارة الانتخابات؛ والمشتريات العامة، والتمويل؛ ووسائل التربية المدنية، والمشاورات العامة؛ والمناظرات حول قضايا معقدة متعلقة بمحتوى الدستور المقترح.
  - لا تكفي قراءة التقارير الرسمية، أو التقارير الصحفية، عما يتم إنجازه؛ وسيكون من المهم دائماً مشاهدة النشاطات من قبيل: جلسات المشاورات العامة، واجتماعات المفوضية الدستورية أو الجمعيات التأسيسية أو المؤتمرات الدستورية، إلخ.
  - يجب أن تنظر المراقبة إلى ما هو أكبر بكثير من مجرد التقارير الرسمية عن العملية، والتي يكون بعضها غير دقيق؛ ومن المؤكد أنه قد يتضمن أكاذيب متعمدة (حتى إن بعض منظمات استطلاع الآراء معروفة بارتباطها بمصالح سياسية).
  - قد يخضع الإعلام لهيمنة أحزاب سياسية، أو مصالح تجارية، أو جماعات عرقية معينة.
- وهناك إمكانات لانهائية تقريباً لهيكل ترتيبات للمراقبة والتقييم. وفي الوضع الأمثل سينطوي برنامج المراقبة الفعال على أكثر من منظمة واحدة؛ ومن الممكن أن تتعاون مجموعة من المنظمات غير الحكومية بصورة مفيدة في مراقبة جوانب مختلفة من العملية. كما قد يكون من الممكن الانضمام مع كيانات من غير المجتمع المدني، مثل هيئات حكومية مستقلة (مثل: مفوضية لحقوق الإنسان، أو أمين مظالم) أو منظمة إعلامية لها سجلٌ شاهد على استقلالها.
- في ما يخص المهام يمكن عملية المراقبة التي يقوم بها المجتمع المدني أن تنطوي على الآتي:
- مراقبة سير العملية وفقاً للجدول الزمني الرسمي أو بسرعة معقولة، وأسباب التأخيرات إن وجدت، والتعليق على الحالة؛
  - مراقبة التطورات التي تهدد استمرارية العملية سواء كانت متعمدة أو غير ذلك بشيء من الاهتمام؛
  - المراقبة بنظرة استرعاء الانتباه إلى «مختفي» العملية أو مفسديها، وهم مجموعات أو أشخاص قد يحاولون الاستيلاء على العملية والتأثير عليها، حتى تكون النتيجة لمصلحتهم، أو قد يسعون إلى الإضرار بالعملية أو تدميرها؛
  - التأكد من أن الناس يعرفون الوقت المناسب لاقتراح مدخلاتهم وكيفية القيام بذلك؛
  - التأكد من شمولية العملية، حيث قامت بعض المجموعات النسائية بمراقبة العمليات للتأكد من أن الإجراءات العملية لا يشوبها تفرقة بين الجنسين؛

## الإطار ٤٦. المراقبة التي قام بها المجتمع المدني في زيمبابوي

كانت آلية المراقبة التي قام بها المجتمع المدني (<http://www.cisomm.org>) مجموعة من حوالي أربعين منظمة غير حكومية مكرسة لمراقبة تنفيذ الاتفاق السياسي بين الأحزاب لشهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ وتقييمه، والذي يتضمن -اتحاد زيمبابوي القومي الإفريقي- الجبهة الوطنية، الخاص بالرئيس موغابي والمعارضة السياسية، ونص الاتفاق من بين أمور عدة على عملية وضع دستور. وقد حددت آلية المراقبة الخاصة بزيمبابوي أهدافا لمراقبة الاتفاق تضمنت الآتي:

- تشكيل اللجنة المختارة بالبرلمان، المطلوبة لإجراء العملية بصورة شفافة وفي الوقت المناسب؛
  - التمثيل الهادف للمجتمع المدني، وإعطاؤه الصلاحيات اللازمة، داخل كل اللجان الفرعية، لتمكينه من المساهمة في عملية وضع الدستور؛
  - مشاورات وطنية واسعة الانتشار مع الجمهور وكافة قطاعات المجتمع المدني، حول كل العمليات ذات الصلة، وحول محتوى الدستور؛
  - المشاركة الكاملة من قبل جميع «الأطراف المعنية» في «مؤتمرات دستورية»
  - نشر التقرير والتوصيات المتعلقة بالتغيير الدستوري ومشروع الدستور المقدم إلى البرلمان في الوقت المناسب؛
  - إشراك الجمهور بشكل هادف عن طريق الدعاية الشاملة غير المتحيزة، وبث المناظرة البرلمانية حول مشروع الدستور (من خلال الإعلام الإذاعي والمطبوع)؛
  - عدم إجراء أية تعديلات موضوعية في مشروع الدستور من قبل البرلمان بما ينفي إرادة الشعب وقد تم تأكيد ذلك الأمر خلال عملية المشاورات العامة ومؤتمرات جميع الأطراف المعنية.
- سجل تقريرها المؤرخ في أيار/مايو-حزيران/يونيو ٢٠١٠ تقدماً ولكنه أشار أيضاً إلى بعض نقاط الفشل التي تثير القلق. كمثال لذلك أن اتحاد زيمبابوي القومي الإفريقي-الجبهة الوطنية كان «قد شرع في عملية تشيمومومو (عملية الخرس) حيث يؤكد جميع القرويين بشدة على أنه لا يسمح إلا لأفراد قليلين مختارين فقط بالمساهمة في المشاورات العامة، مع إبقاء الباقين مستمعين سلبيين».

وفي ما يلي بعض أساليب جمع المعلومات وتقييمها، وكذلك الوسائل التي تكون مطلوبة للقيام بمثل هذه المهام:

- تطوير تفاهم جيد لهيكل العملية، وما يجب أن يتم في إطارها وتوقيته؛
- دراسة المعلومات الرسمية التي تنشر بعناية، وفهمها والتحقق من دقتها؛
- قراءة الصحف والاستماع إلى الإذاعة بعناية (وتحديداً البرامج الإذاعية التي يتصل المستمعون بها هاتفياً، والتي

أصبحت بارومترات أو قياسات مهمة للرأي العام في بلدان كثيرة، كما تستخدم كوسائل لطرح وجهات النظر على واضعي الدستور)؛

- جمع التقارير الإعلامية (والتقارير الأخرى) من مصادر مختلفة، وذلك لأنه لا يتوقع من أي مصدر إعلامي واحد أن تكون لديه صورة كاملة لما يحدث؛
- الانخراط مع المنظمات التي تقدّم الآراء والاقتراحات (لاستشعار النقاط التي تثيرها، ومدى استجابة العملية الرسمية لها، هل أظهرت تلك العملية اهتمامًا جدياً بالآراء والاقتراحات؟ وهل يعامل مقدّمو الآراء والاقتراحات بالاحترام الواجب؟
- الحرص على حضور ممثلين - ما أمكن - للاجتماعات العامة التي تمد فيها العملية الرسمية بالمعلومات، أو التي يقدّم الناس فيها آراءهم واقتراحاتهم (في محاولة التأكد من أن اهتمامات الناس تؤخذ بمحمل الجدية، والسعي لفهم شعور الناس تجاه عملية وضع الدستور والقضايا الدستورية المنظورة أيضًا)؛
- الاستفادة من الاتصالات داخل النظام، من أجل معرفة ما يحدث حقيقة.

ولكي تكون نتائج المراقبة والتقييم فعّالة ستحتاج إلى توصيلها إلى واضعي الدستور وإلى الجمهور، ويجب إصدار التقارير بشكل منتظم، وربما يكون ذلك باستخدام نشرات أو موقع على الإنترنت أو تقارير إعلامية. ولعمل ذلك بطريقة مستدامة على مدار فترة طويلة يتطلّب الأمر الالتزام بتوفير الأشخاص والموارد، فقد بدأت مجموعات مراقبة كثيرة بتحمس كبير، لكنّها لم تستطع إدامته.

في ما يلي بعض الأمثلة القليلة لنشاطات المراقبة التي قامت بها مجموعات عاملة من خارج عمليات وضع الدستور:

- في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] قامت مجموعة من النساء بمراقبة اجتماعات الجمعية التأسيسية وكذلك اجتماعات المشاورات العامة لتحديد ما إذا كانت العملية تشرك النساء وتسمع اهتماماتهن، وقدمت المجموعة توصياتها لتحسين المساواة بين الجنسين في العملية، وتواصلت مع وسائل الإعلام لإعلامها عند حدوث مشكلات في العملية، وتواصلت أيضًا مع ائتلاف كبير من المجموعات النسائية التي قامت بدورها في المناذاة من أجل القيام بإصلاحات في العملية أو تغييرات في مشروع الدستور على أساس المعلومات التي قدّمتها مجموعة المراقبة.
- في نيبال [عملية جارية] حضر موظفو مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان بعض الاجتماعات التي عقدها أعضاء الجمعية التأسيسية لجمع الآراء العامة، واستطاعوا إبداء تعليقات مفيدة حول تنظيم الاجتماعات وعلى قيودها في ما يتعلّق بمن سمح له بالحضور (النساء تحديدًا).
- في كينيا [٢٠١٠] أبلغت الصحافة عن العديد من الادعاءات الخاطئة التي كان يروجها السياسيون والمنظمات الدينية في حملة الاستفتاء.

ومن المفيد أيضًا النظر إلى أمثلة لمراقبة فعّالة قام بها المجتمع المدنيّ للنشاطات الحكومية في سياقات أخرى غير سياق وضع الدستور. ففي الفلبين قام برنامج مراقبة أجراه المجتمع المدنيّ بالتعاون مع الحكومة كإجراء لمكافحة الفساد، بمراقبة إنتاج الكتب المدرسية إلى أطفال المدارس وتسليمها، وأدى إلى خفض متوسط سعر كل كتاب إلى نصف سعره؛ كما يمكن لمراقبة مواد التربية المدنية والبعث الإذاعي وما شابه المساعدة في استئصال الفساد من عمليات وضع الدساتير.

## ٢.٤ توجيه المجتمع الدولي

في القسم ١٢.٣.٢ قمنا بتعريف الفئات المختلفة للكيانات التي تدخل في اصطلاح «المجتمع الدولي» بالإشارة إلى عمليات وضع الدساتير، كما ناقشنا كيف تستطيع هيئات وضع الدستور - أو الفاعلون المحليون الآخرون - إدارة العلاقات مع المجتمع الدولي بطرق تتسم بالفاعلية. ولأن أحد أهداف النقاش في الجزأين ٢ و ٣ هو توفير التوجيه للفاعلين المحليين يشجعون في إجراء عملية، فإنها تتناول ضرورة إدارة الأوضاع التي تنطوي على مختلف أنواع المدخلات من المجتمع الدولي، والتي تتضمن تمويل العملية، وتوفير المستشارين الأجانب - بمن فيهم الخبراء في المسائل الدستورية - والمساعدة في المفاوضات أو جهود الوساطة، وهذه كثيرًا ما تكون اشكالاتًا ضرورية للمدخلات ولها آثارها الإيجابية، وفي حالات أخرى من الممكن أن يكون هناك نطاق من المشاكل المتصلة (على سبيل المثال، هيمنة الفاعلين الدوليين، أو عدد الفاعلين الدوليين الذين يسعون إلى الاستئثار بأدوار كثيرة في العملية، ما يؤدي إلى ضغوط متناقضة على الفاعلين المحليين).

وبالإضافة إلى ذلك هناك أوضاع يمكن أن يكون فيها لجزء من المجتمع الدولي سيطرة مباشرة أكثر على العمليات، وفي الأحوال العادية تقود منظمة متعددة الأطراف أو بلد معين بصورة رسمية أو غير رسمية العملية أو تؤثر فيها بشكل كبير وتشكل هيئاتها. (انظر دراسات الحالة لأفغانستان، الملحق أ. ١، والبوسنة والهرسك، الملحق أ. ٤، وتيمور-ليشتي، الملحق أ. ١١). ويتولى المجتمع الدولي مثل هذه الأدوار أساسًا في أوضاع ما بعد النزاعات أو الأوضاع النزاعية، حيث يؤدي غياب دولة فاعلة إلى دخول منظمات دولية أو إقليمية للعمل بمثابة إدارات انتقالية، أو تلك التي يؤدي فيها بلد قوى له مصالح استراتيجية في المنطقة دورًا رياديًا في الانتقال السياسي، أو يصبح قوة احتلال (مثلًا، العمليات في ناميبيا [١٩٩٠]، وبيرو [١٩٩٢]، وكمبوديا [١٩٩٣]، والبوسنة والهرسك [١٩٩٥]، وتيمور-ليشتي [٢٠٠٢]، وجمهورية الكونغو الديمقراطية [٢٠٠٤]، وأفغانستان [٢٠٠٤]، والعراق [٢٠٠٥]، والصومال [عملية جارية]).

ولكن على الرغم من أن جزءًا معينًا (أو أجزاء) من المجتمع الدولي يتحمل مسؤولية إدارة العملية، إلا أنه سيكون هناك دائمًا لاعبون دوليون كثيرون آخرون يقدمون مدخلا معينًا إلى العملية. وفي تلك الحالة ستكون العديد من القضايا مطابقة إلى حد كبير لما هو موجود في عملية يديرها لاعبون محليون.

وفي الكثير من العمليات التي يمارس فيها الفاعلون الدوليون درجة عالية من السيطرة، وجدت بعض الصعوبات والعقبات المشتركة، يرتبط بعضها بالمدى الذي يميل فيه تأثير المجتمع الدولي إلى تفويض الملكية الوطنية للعملية. وكما نوقش في أماكن أخرى في هذا الدليل، فإن عدم وجود القادة من الفاعلين المحليين من شأنه، أن يقوض شرعية العملية والدستور الناتج منها.

وفي هذا القسم نلقي نظرة عامة عن المشكلات والعقبات التي تشهدها العمليات والتي يؤدي فيها جزء من المجتمع الدولي دورًا رياديًا. كما نقوم بتقييم التوجيه الحالي المتوافر للمجتمع الدولي في مثل هذه السياقات وننظر في مدى معالجته لتلك المشكلات والعقبات. ثم نختم ببعض النصائح العملية للفاعلين الدوليين العاملين في مثل هذه الأوضاع.

## ٤.٢.٤ المزالق الشائعة في العمليات التي يقودها المجتمع الدوليّ أو يؤثر فيها بشدّة

ليس من الممكن هنا استعراض النطاق الكامل لتجارب عمليّات وضع الدساتير التي أدّى فيها المجتمع الدوليّ أدواراً رياديّة من نوع أو آخر، إلّا أننا نشير إلى أن هناك آراء متضاربة حول كل حالة، وأشكال المشاركة التي كان من الممكن أن تفيد أو تضر. وعلى سبيل المثال، يرى بعض المحلّلين أن دور الولايات المتّحدة في أفغانستان أدّى إلى التأثير المفرط على محتوى الدستور النهائيّ، في حين يؤكّد آخرون على أنّه بدون مشاركة الولايات المتّحدة لما كان باستطاعة الطوائف المتحاربة الوصول إلى اتّفاق في بون ولتمت صياغة الدستور النهائيّ إلى حد كبير على يد أمراء الحرب الذين لم يكونوا ممثلين شرعيّين للشعب والذين أرادوا إنشاء دولة إسلاميّة أكثر محافظة مما اعتمد في النهاية. كما أن هناك آراء كثيرة بين هذين الموقفين. وبالطبع فإن كل عمليّة تمثل حالة فريدة لها مقوماتها الخاصّة، وسيختلف فيها دور المجتمع الدوليّ، ولكنّ هناك بعض المزالق المشتركة الموجودة في معظم الحالات حيث يكون للمجتمع الدوليّ تأثير كبير على عمليّة، سواء كان ذلك التأثير بصورة رسميّة أو غير رسميّة.

### انعدام التوجيه أو الإرشاد النظري أو العمليّ للمساعدة الدستوريّة

في حالة الحكومات المحتملة أو الحكومات التي تكون لديها درجة عالية من التأثير في بلد آخر (مثل الولايات المتّحدة في البوسنة والهرسك [١٩٩٥] والعراق [٢٠٠٥]) أو الهيئات المتعدّدة الأطراف التي تؤدّي أدواراً مماثلة (مثل الأمم المتّحدة في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] أو الاتحاد الأوروبي في أجزاء من يوغوسلافيا السابقة) تكون إلى حد كبير قد وضعت منهجيّتها تجاه مسألة وضع الدستور المحليّ في تلك البلدان لكل حالة على حدة، وبدون أيّة مبادئ توجيهيّة. وقد أدّى هذا الأمر إلى نتائج مختلطة، وكثيراً ما يعتمد النجاح أو الفشل على نوعيّة القيادة والقرارات المتّخذة في الميدان، دون الوضع الاعتبار الواجب نطاق الخيارات والخبرات المقارنة في مساعدة عمليّات وضع الدستور.

وعلى سبيل المثال، أدت الأمم المتّحدة أدواراً رئيسيّة في عمليّات وضع الدساتير في ناميبيا [١٩٩٠]، وكمبوديا [١٩٩٣]، وتيمور-ليشتي [٢٠٠٢]، وأفغانستان [٢٠٠٤]، والعراق [٢٠٠٥]، ونيبال [عمليّة جارية]، والصومال [عمليّة جارية]، وزيمبابوي [عمليّة جارية]، ولكنّها فعلت ذلك دون وجود نقطة تنسيق أو إدارة لدى مقرّ الأمم المتّحدة لتوفير الإرشاد أو التوجيه النظري والوصول إلى الموارد المطلوبة أو كنقطة مرجعيّة حول الدروس المستفادة في أماكن أخرى.

في تيمور-ليشتي (تيمور الشرقية سابقاً) اقترح مدير الشؤون السياسيّة للإدارة الانتقاليّة التابعة للأمم المتّحدة في تيمور الشرقية عمليّة وضع دستور مماثلة لتلك التي اتّبع في كمبوديا بمساعدة الأمم المتّحدة قبل عشر سنوات وهي عمليّة استغرقت تسعين يوماً، واستبعدت الجمهور، بل غالبية واضعي الدستور وأجريت إلى حد كبير في سرّيّة. (انظر دراسة حالة تيمور-ليشتي، الملحق أ. ١١). وفي تلك الحالة لم تنتبه الإدارة الانتقاليّة للتوجّه المتزايد نحو العمليّات الأكثر تشاركيّة التي كانت قد ظهرت في السنوات العشر التالية للتجربة الكمبوديّة. فلم تكن هناك نقطة تنسيق حول المساعدة في وضع الدساتير لدى مقرّ الأمم المتّحدة والتي يمكنها



أن تتأمل الدروس المستفادة من التجارب الكمبودية واللاحقة لها، وتبرز الممارسات السليمة الصاعدة. فكان الإطار الزمني القصير وعدم وجود مشاركة شعبية حقيقية في عملية تيمور-ليشتي من العوامل التي سببت نشوء النزاع بعد اعتماد الدستور بفترة وجيزة، ومع ذلك كان من الممكن جداً تفادي هذه السلبات أو العيوب في العملية بكل سهولة (براندت وأوكوان ٢٠١٠).

وليس لدى المجتمع الدولي الموارد الكافية لدعم عمليات وضع الدساتير بنفس مستوى الموارد المرصودة لديه لقضايا أخرى مثل: بناء السلام والانتقالات الديمقراطية. وهذا صحيح بالرغم من مركزية الممارسات الدستورية للكثير من عمليات السلام وأهميتها لتحقيق سلام دائم. والدليل الواضح على ذلك التناقض في الموارد المتاحة للنصح والدعم التقنيين المخصصين للمساعدة الانتخابية. وعلى سبيل المثال أنشئت شعبة المساعدة الانتخابية التابعة للأمم المتحدة للاضطلاع بعمل تقديرات للاحتياجات؛ وتطوير إستراتيجيات عملياتية للعناصر الانتخابية لعمليات الأمم المتحدة في الميدان؛ والاحتفاظ بقائمة بالخبراء الانتخابيين؛ واستعرض الدروس المستفادة؛ وتوثيق الممارسات السليمة وتوحيدها.

إن فشل المجتمع الدولي في عمل المثل، وهو إعطاء الأولوية للمساعدة الدستورية، قد دلّ على عدم وجود القدر الكافي من التعلم المؤسسي من عملية إلى أخرى في الأمم المتحدة، وفي أماكن أخرى في المجتمع الدولي، بالإضافة إلى الارتجال المستمر وتحقيق نتائج سيئة في بعض العمليات.

### فرض جداول زمنية ضيقة

قد تتطلب بعض البلدان الخارجة من حالة نزاع انتقالات سياسية قصيرة نسبياً وذلك بسبب القضايا الأمنية أو إغراض المانحين، أو وجود حتميات سياسية أخرى. فالجداول الزمنية الضيقة ليست ضرورية دائماً، ومع ذلك كانت الجداول الزمنية قصيرة في كل العمليات التي تم تدويلها بشكل مكثف تقريباً، وفي بعض الأوقات كانت قصيرة تصل إلى تسعين يوماً لصياغة الدستور ومناقشته واعتماده. وعادة ما تعكس مثل هذه الجداول الزمنية أهمية عقد دورات التمويل والتخطيط الدوليين، أو الرغبة في أن تكون للمجتمع الدولي استراتيجية خروج، بدلاً من مقتضيات السياق المحلي. وفي بعض الحالات تم التسرع في الجداول الزمنية بسبب الأجندة السياسية الداخلية لبلد آخر. ففي العراق مثلاً ضغطت الإدارة الأميركية للانتهاء من العملية قبل إجراء الانتخابات الوطنية بالولايات المتحدة، لأنه كان من المتصور حينذاك أن دستوراً عراقياً جديداً سيحسن من فرص الرئيس جورج بوش في صناديق الاقتراع.

وفي أواخر عام ٢٠٠١ كتب اتحاد من الفاعلين في المجتمع المدني في تيمور-ليشتي إلى مجلس الأمن الدولي، للإعراب عن رأيهم حول استعجال الأمم المتحدة لعملية وضع الدستور، لأنها احتاجت إلى نقطة نهاية مبكرة للعملية وخروج سريع من دورها في تأسيس الدولة الجديدة. وقد أعرب الخطاب المبين أدناه عما يلي:

إن الدستور وثيقة معقدة، تجسد خيارات جوهرية حول شكل البلد الذي ستكون عليه تيمور الشرقية المستقلة. وعلى هذا الدستور أن يكون وثيقة حيّة، تعكس رؤية التيموريين الشرقيين لأنفسهم كشعب وصالاتهم ببعض البعض، وأخيراً - وبعد قرون عديدة - كيفية حكم أنفسهم بأنفسهم.

ولكي يحدث هذا، يجب تزويد الشعب التيموري الشرقي بمعلومات حول الاختيارات التي سيتوجب اتّخاذها، ومعلومات حول ماهيّة الدستور، ومعلومات حول الخيارات المتاحة حول القضايا الجوهرية. وسيحتاجون بعد ذلك إلى الوقت الكافي للتفكير والمناظرة، حتى يستطيعوا تكوين آرائهم، وكذلك يحتاجون الوقت الكافي لإجراء مناقشات، سعياً للوصول إلى التوافق عندما تكون الآراء منقسمة، وأخيراً الوقت الكافي لتدوين آرائهم رسمياً. وهذا مع العلم بأن لا شيء من هذا يمكن أن يتمّ في ثلاثة أشهر.

وقد تم تنفيذها كل العمليّات الدستورية المشروعة التي جرت في السنوات الأخيرة [في بلدان أخرى] على مدار فترة ثلاث أو أربع سنوات. فعلى سبيل المثال استمرّت عمليّة المشاورات العامّة لدستور جنوب إفريقيا لأكثر من ثلاث سنوات، وعليه، فإن العمليّة التي تتم في خلال ثلاثة أشهر فقط ستحرم التيموريين الشرقيين من حقهم في المساهمة في مستقبل بلادهم، وستنفرهم من الوثيقة نفسها التي يفترض أنّها تعبّر عن تطلّعاتهم.

كما يؤكّد هذا الدليل، أنّه يمكن لعمليّة وضع الدستور أن تتيح الفرصة للشروع في عمليّة تداوليّة وديمقراطية تنهض بالمصالحة الوطنيّة، والمشاركة العامّة، والملكيّة الوطنيّة للدستور، وحل النزاعات، والاتّساق في الصياغة. من المؤكّد أن أوضاع ما بعد النزاعات في المجتمعات المنقسمة تكون ذات حساسيّة شديدة، وإذا تم استعجالها بلا داع فيمكن أن تؤدّي إلى المزيد من الاستقطاب في المجتمع نفسه، بدلاً من بناء السلام. وهذا يمكن أن يكون الحال إذا ما نظّر الفاعلون المحليّون إلى الدستور كنتاج للقلّة القليلة من الأطراف المعنيّة، لا كوثيقة قائمة على التوافق تعكس تطلّعات المجتمع ككل (مثل تيمور-ليشتي [٢٠٠٢]).

### المشاركة العامّة التي لا ينظر إليها على أنّها صادقة

هناك عدد من عمليّات وضع الدستور وطنياً و"مدفوعة شعبياً"، اعترف بمساهماتها في حل النزاعات وبناء السلام (مثلما حدث في جنوب إفريقيا وأوغندا). وقد استثمر قدر كبير من الوقت والموارد في هذه العمليّات لتحضير عامّة الشعب للمشاركة والتشاور مع الجمهور، وللنظر جدياً في آراء الجمهور. (انظر القسم ٢.٢). وهذا النوع من الاستثمار أو التفاني في المشاورات والحوارات العامّة لم نره بعد في العمليّات المتزعمة والمؤثّر فيها بقوة من قبل المجتمع الدوليّ. وناقش في القسم ٢.٢ المبادئ والإجراءات التي يمكن أن تؤمن الانخراط الحقيقي مع الجمهور.

على الرغم من أن المجتمع الدوليّ كثيراً ما يقول إن المشاركة العامّة حاسمة للانتقالات الديمقراطية، إلّا أن فرض الجداول الزمنيّة الضيقة أو الأجنّات الدوليّة الأخرى كثيراً ما تكبح المشاركة العامّة الأصيلّة في الأوضاع المدوّلة بدرجة عالية (مثل كمبوديا [١٩٩٢]، والبوسنة والهرسك [١٩٩٤]، وتيمور-ليشتي [٢٠٠٢]). ففي العراق [٢٠٠٥] تزعمت المنظّمات غير الحكوميّة الدوليّة عمليّة المشاركة العامّة، وعلى الرغم من تلقّي آلاف الآراء والاقتراحات فلم يكن هناك الوقت الكافي لتحليل الآراء وكان السبب في ذلك إلى حد ما فرض الولايات المتّحدة الضغط على واضعي الدستور للانتهاء من العمليّة بحلول تاريخ معيّن. وبالرغم من أن الولايات المتّحدة يمكن أن تدعي بأن العمليّة كانت تشاركيّة، إلّا أنّها لم تعد على البلد إلّا بقليل من الفائدة الديمقراطيّة، وكان من الممكن أن تزيد من عدم الثقة أو الارتباب تجاه النخبة الحاكمة والعمليّات التي

أعلن أنها «ديمقراطية». فعندما تكون العملية مدفوعة أساسًا من قبل النخب أو السياسيين (حتى حينما تبرّرها الأوضاع الأمنية أو السياسية) يكون الإجراء الأفضل التوضيح بأن الوضع سيكون هكذا وأسباب ذلك، بدلاً من الادعاء بأنها ستكون «مدفوعة شعبيًا» في حين أن الظروف غير مهيأة لذلك، أو لا يوجد الوقت أو التخطيط اللازمان لإجراء عملية تشاركية. (انظر القسم ٢.٢).

### إشراك النخب السياسية أو الطوائف المتحاربة أساسًا

إذا تدخل المجتمع الدولي عن طريق المفاوضات أو جهود الوساطة لإنهاء نزاع، فسيقوم بذلك في العادة عن طريق الانخراط مع الفاعلين الذين يظنون يحملون السلاح ومع النخب السياسية. ولكن عملية وضع الدستور في مجتمع منقسم ينبغي أن تنهض بالوحدة الوطنية، وبناء التوافق، والمصالحة، والإحساس بالوحدة الوطنية المتشاركة. وهذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال عملية شمولية. حيث تدعو قرارات مجلس الأمن الدولي إلى المزيد من العمليات الشمولية (كما أن قرار مجلس الأمن الدولي ١٣٢٥ حول النساء والسلام والأمن يدعو إلى المشاركة النسائية الكاملة في بناء السلام، وإعادة الإعمار في أوضاع ما بعد النزاعات). فمن الممكن أن تكون عملية وضع الدستور محفزًا مهمًا لعملية بناء السلام الأوسع وذلك إذا ما تضمّنت الجمهور عامة وليس النخب فقط. وبقدر المستطاع ينبغي أن تكون المرحلة المبكرة من المفاوضات تشاركية بقدر الإمكان.

ومن الأمثلة المتطرفة لعملية مدفوعة من قبل النخب تلك التي جرت في البوسنة والهرسك، حيث كانت نتيجة مؤتمر دايتون وما نتج منه من دستور وطني تم التفاوض عليه في الولايات المتحدة يقضي باستبعاد أية تدخلات من شعب البوسنة، فلم تتم مشاورتهم حول المحتوى، ولم تتح لهم الفرصة لتأمل الدستور المشمول في اتفاق السلام قبل دخوله حيّز النفاذ. فقد كان التركيز على إنهاء الحرب وضمان الاتفاق بين الفصائل المتحاربة سابقًا. فلم يفسح المجال للتركيز على بناء ثقافة دستورية أو تعزيز شرعية الاتفاق حتى في مرحلة لاحقة. (انظر الملحق أ.٤ للاطلاع على دراسة حالة عن البوسنة والهرسك). وحتى في سياقات النزاعات العنيفة قد تكون هناك طرق لفتح العملية - ولو بشكل محدود - عن طريق التواصل مع لاعبي المجتمع المدني وزعماء المجتمعات المحلية، إلخ.

### عملية وضع الدستور كممارسة تقنية

كثيرًا ما تركّز المساعدة الدستورية الدولية على الجوانب التقنية من الممارسة، بدلاً من التركيز على الديناميات السياسية، أو كيفية هيكلية العملية بطريقة تستفيد أكبر الاستفادة من فرص بناء السلام. وعلى وجه الخصوص قد يركّز المجتمع الدولي على صياغة الدستور ومحتواه، بدلاً من التركيز على تهيئة الظروف للمشاركة العامة الحقيقية، والمفاوضات السلمية، ومشاركة المجتمع المدني والحوار والمداورات حول القضايا الرئيسية. ومعنى ذلك أن في حالات كثيرة كان الجهد الرئيسي للمجتمع الدولي منصبًا على توظيف بروفيسور دستوري (كثيرًا ما كان يفتقر الخبرة في التعامل مع بيئة تالية لنزاع) لتطوير الخبرة الدستورية للفاعلين المحليين. كما يمكن لمثل هذا التركيز أن يسهم في توجيه الخبراء الدوليين نحو الدفع من أجل الإصلاحات المستمدّة من بلدانهم بدلاً من دعم الفاعلين المحليين في حل مشكلات عن طريق حلول يتوصلون إليها محليًا. (انظر الجزأين ٦.٣.٢ و ١.٤.٣). والأهم من ذلك أن هذا النوع من المساعدة لا يأخذ في الاعتبار

الاحتياجات الأوسع للعملية، مثل تطوير مهارات الفاعلين المحليين في مجالات رئيسية أخرى مثل مهارات التفاوض أو الإدارة المالية أو المشاورات العامة.

### التشديد على الحلول الانتخابية لمشكلات التمثيل والشرعية

يميل المجتمع الدولي نحو التركيز على استخدام الهيئات الانتخابية في عمليات وضع الدستور في أوضاع ما بعد النزاعات، نظرًا إلى هذه المؤسسات الممثلة كهيئات أكثر شرعية لإعداد الدستور واعتماده. ولكن قد تكون الأحزاب وليدة أو حديثة النشأة، وتقوم على الانتماءات العرقية، أو مرتبطة بزعيم أو شخصية معينة بدلاً من مجموعة من المقترحات للدستور خصوصًا في أول انتخابات بعد النزاع. وبالنسبة إلى المجموعات التي كانت مهمشة خلال النزاع أو في المجتمع (مثل النساء، أو الشباب، أو الأقليات) فقد لا يتاح لهم فرصة المشاركة في الأحزاب. ولذا فالاعتماد على الانتخابات وحدها لا يؤدي إلى هيئة شرعية لإعداد دستور، أو التعبير عن التطلعات الدستورية للشعب في مشروع الدستور، أو بناء التوافق في الآراء. ونتيجة لذلك من الممكن أن تكون هناك مزايا في النظر إلى مقاربات أخرى (كما نوقش في الجزء ٣ مثل استخدام مفوضية دستورية أو مؤسسة مثيلة للتشاور على مستوى واسع مع الشعب وتطوير مشروع يطرح في نهاية الأمر لمناقشة من قبل جمعية منتخبة، يمكن أن تكون فيها عضوية من خلال بعض إجراءات الاختيار أيضًا) (براندت ٢٠٠٥: ٣٠). وعلى المجتمع الدولي التفكير أولاً في الغرض من عملية وضع الدستور في مجتمع منقسم، والتشاور مع الناس حول كيفية خلق هيئات شرعية وعمليات من شأنها تحقيق الرؤية.

في تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] ذكر مدير الشؤون السياسية للإدارة الانتقالية التابعة للأمم المتحدة في تيمور الشرقية أن الطريقة الوحيدة لأن يحظى دستور الاستقلال المقترح بالشرعية، أن تتم صياغته ومناقشته واعتماده بوساطة جمعية تأسيسية منتخبة. وكان المجتمع المدني وقيادات وطنية أخرى يطالبون بمفوضية دستورية مستقلة لإعداد المشروع، وجمعية تأسيسية منتخبة لاعتماده؛ حيث كانت العملية ذات المرحلتين شائعة في ذلك الوقت، وبدون شك كانت أنسب للسياق الوطني التيموري. كما كان متنبأً به، استطاع حزب تيموري سياسي واحد أن يهيمن على الجمعية التأسيسية، وقد أضاعت هذه الهيمنة على تيمور-ليشتي الفرصة للنهوض بعملية أكثر شمولية والتشجيع على مجموعة أوسع من الأطراف المعنية للسعي إلى تحقيق التوافق في شأن الدستور. وقد نظر معظم الناس إلى الدستور الذي خلقته الجمعية بوصفه دستورًا لحزب واحد، وكان هذا أحد الأسباب وراء اندلاع العنف مرة أخرى بعد اعتماد الدستور بسنوات قليلة.

على النقيض من ذلك، تمكنت مفوضية دستورية في أفغانستان [٢٠٠٤] من تطوير مشروع دستور، وكانت الجمعية المنتخبة (مجلس لوي جيرغا الدستوري) قد تولت نظر المشروع، ومسؤولية اتخاذ القرار في شأن الدستور الجديد واعتماده. وقد أوصت الأمم المتحدة بتخصيص مقاعد خاصة في مجلس لوي جيرغا الدستوري للمجموعات المهمشة. وقد كان لإشراك النساء والأقليات الأثر الأكبر على المشروع النهائي للدستور، واكتسب لهم حقوقًا دستورية أكثر (براندت ٢٠٠٥). (انظر القسم ١.٣ لمناقشة حول نطاق الآليات لخلق هيئات ممثلة).

## الفشل في تنمية قدرات الفاعلين المحليين والنهوض بالملكيّة الوطنيّة

كثيراً ما تؤدي العمليّة التي يستعجلها المجتمع الدولي في بيئات ما بعد النزاعات (حيث يحتمل أن يكون الكثير من الفاعلين المحليين المتعلمين قد هربوا من البلد) إلى تولّي مستشارين تقنيين دوليين جوانب معيّنة من العمليّة بدلاً من إيجاد الفاعلين المحليين المناسبين للقيام بالعمل، ففي الصومال عام ٢٠١٠ فرضت الأمم المتّحدة موعداً نهائيّاً مدته ستون يوماً للمفوضين الدستوريين الذين لا خبرة لهم لتسليم مشروع دستور، مما أدى إلى الاعتماد بشكل قوي على الخبرة الأجنبيّة، التزاماً بالموعد النهائي. وفي تيمور-ليشتي [٢٠٠٢] كلف الفاعلون الدوليون بمسؤوليّة إدارة أمانة الجمعيّة التأسيسية بدلاً من تنمية قدرات لاعب محلي لأداء المهمّة.

بالإضافة إلى ذلك فإن العمليّة التي تستعجل تحدّ من حجم تنمية القدرات أو التدريب المتوافر للفاعلين المحليين لضمان أدائهم لمهامهم بفاعليّة، كما أن هذا يمكن أن يؤدي إلى سوء النتائج وضياع فرص لبناء قدرات الفاعلين المحليين على قيادة نشاطات ديمقراطيّة رئيسيّة وإدارتها. على سبيل المثال، إذا تم تدريب معلمي التربية المدنيّة جيّداً فسيمكن استغلالهم لإجراء تثقيف الناخبين في المستقبل. (تناقش في الجزأين ٦.٣.٢ و ١.٤.٣ قضايا مرتبطة بهذا ومتعلّقة بمشكلات الاعتماد على المستشارين الأجانب بشكل قوي).

ولا تنطوي «الملكيّة الوطنيّة» للعمليّة وللدستور الذي ينشأ عنها على ملكيّة الحكومة وقيادتها أو قيادة النخب للعمليّة فقط. فينبغي أن تمتد ملكيّة العمليّة أيضاً إلى الشعب بشكل أعم. ففي سياق أوضاع ما بعد النزاعات قد يكون هناك عدد قليل من الممثلين الشرعيّين للشعب، ويتطلّب الأمر أن تبذل الجهود في مرحلة مبكرة من العمليّة لفهم مخاوف وتطلّعات الناس، وأخذها جميعاً في الاعتبار عند تحديد النهج الذي سيتبع، إذ إن توسيع نطاق مدخلات الفاعلين من شأنه تحسين الاحتمالات بأن تساهم العمليّة في التوافق الوطنيّ يوماً بعد يوم.

## انتهاء المساعدة أو الانخراط مع اعتماد الدستور

من أجل بث الحياة في الدستور، يجب توجيه الانتباه لكيفيّة تنفيذه بعد اعتماده (انظر القسم ٢.٧.٢). وفي غالب الأحوال ستكون هناك حاجة إلى التمويل والموارد والمساعدة (المقدّمة بطرق تنهض بالملكيّة الوطنيّة) بعد اعتماد الدستور لتشجيع الفاعلين المحليين على تفعيل الدستور ودعم قيام ثقافة دستوريّة وتعزيزها. ولكن حينما أدى المجتمع الدوليّ الدور السائد في عمليّة وضع الدستور لم يجد سوى القليل من الأدلة على فهم ضرورة مواصلة الدعم في ما يرتبط بالتنفيذ.

## ٢.٢.٤ التوجيه الحاليّ الموجود للمجتمع الدوليّ

لا يوجد سوى القليل من التوجيه المحدّد للفاعلين الدوليين في مجال المساعدة الدستوريّة. بالإضافة إلى ذلك لا يوجد سوى عدد قليل من الفاعلين الدوليين الذين استعرضوا نتائج جهود مساعدتهم الدستوريّة، والأمم المتّحدة هي الاستثناء، فقد فوّضت إعداد تقرير حول المساعدة الدستوريّة التي تقدّمها الأمم المتّحدة (براندت ٢٠٠٥) وفي أواخر عام ٢٠٠٥ استعرض المشاركون في اجتماع عالي المستوى خبرات الأمم المتّحدة في دعم عمليّات وضع الدساتير. وقد خلصوا إلى أنّه بينما كانت الأمم المتّحدة قد قدّمت أشكالاً مختلفة من المساعدة إلى تلك

العمليات إلا أن النتائج كانت مختلطة، والمساعدة التي قدّمت كانت مرتجلة. فقدّموا التوصية بأن تتلقى الأمم المتحدة التوجيه النظري وأن تنشئ وكالة مركزية تتولّى مسؤوليّة تنسيق المساعدة الدستورية المقدّمة من الأمم المتحدة. كما فهموا أن الخبرات الدستورية توجد أساساً خارج منظومة الأمم المتحدة، وأنّه من المهمّ للأمم المتحدة أن تتصل بالشركاء الخارجيين. كما اتفق على أنّه ينبغي اعتماد مذكرة توجيهية على مستوى المنظومة، وتحديد عنوان لتنسيق المساعدات المقدّمة لعمليات وضع الدساتير.

وعام ٢٠٠٩ قام الأمين العامّ بتعميم مذكرة توجيهية حول مساعدات الأمم المتحدة المقدّمة إلى عمليات وضع الدساتير، وتنص المذكرة على المبادئ التوجيهية وإطار المساعدات التي تقدّمها الأمم المتحدة إلى عمليات وضع الدساتير، كما تؤكد على أنّه حينما تطلب مثل هذه المساعدة من قبل السلطات الوطنية فعليها أن تفعل الآتي:

- انتهاز فرصة بناء السلام التي تتيحها مثل هذه العملية في بلدان تسودها أوضاع النزاعات وما بعد النزاعات؛
  - الامتثال للأعراف والمعايير الدولية؛
  - إدراك أن وضع الدستور هو «عملية سيادة وطنية، ولكي تكون العملية ناجحة فلا بد أن تكون مملوكة ومتزعمة وطنياً»؛
  - الحرص على شمولية عملية وضع الدستور وتشاركيته وشفافيتها؛
  - العمل على توفير نطاق عريض من الخبرات داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها إذا اقتضت الضرورة؛
  - والنهوض بالمتابعة الكافية لتنفيذ الدستور بعد اعتماده.
- كما أنّها عينت مجموعة موارد تنسيق سيادة القانون، بدعم من وحدة سيادة القانون، كآلية تنظيمية للمساعدة الدستورية المقدّمة من الأمم المتحدة، المكلفة بالمسؤوليات التالية:
- التأكد من انساق السياسات وتطويرها؛
  - توثيق خبرات الأمم المتحدة؛
  - بناء القدرات المؤسسية وتدوين الدروس المستفادة؛
  - تعبئة الجهود وتنسيقها في ما بين وكالات الأمم المتحدة وإداراتها المختلفة التي تقدّم المساعدة الدستورية؛
  - تزعم عملية تشاورية لمواصلة تطوير سياسات الأمم المتحدة الخاصة بالمساعدة الدستورية.

### نصائح عمليّة

يناقش ويوفر هذا الدليل التوجيه حول جوانب واسعة النطاق لعمليات وضع الدستور. ويقدم نصائح محدّدة حول مبادئ المشاركة، الشمولية (بما فيها المشاركة الكاملة للنساء)، والملكيّة الوطنية. ونشير إلى أن النصائح المشدّد عليها هنا تمثل رسائل تذكير مختصرة لمسائل تمت بالفعل مناقشتها بتعمق. ولكننا نركّز

على هذه النقاط المختصرة مشددين على الطريقة التي يمكن للفاعلين الدوليين من خلالها تحسين جهودهم والتقليل من احتمال مواجهة المشكلات والمزالق التي نوقشت آنفاً.

- كن واعياً في جميع الأوقات أن وضع الدستور هو عملية سيادية، وسياسية إلى حد عميق.
- اسع للنهوض بالمشاركة العامة الحقيقية، والشمولية، والعمليات المملوكة والمتزعمة وطنياً، وتجنب فرض الشروط، مثل الجداول الزمنية المصنعة والمضغوطة، التي تخدم مصالح الفاعلين الدوليين، ولكنها في نفس الوقت وبصفة عامة تقوض الفرصة بأن تكون العملية تشاركية وشمولية ومملوكة وطنياً.
- إذا طلب منك تقديم المساعدة فخذ الوقت الكافي لفهم الطبيعة السياسية المعقدة، وكذلك الاحتياجات اللوجيستية والمواردية للعملية، وتأكد من أن المساعدة مناسبة وتنهض بالمبادئ الديمقراطية ولا تهمش الفاعلين المحليين بل تم بالتنسيق معهم، وذلك لتفادي المشكلات مثل: تكرار الجهود وتبديد الموارد.
- لا تمويل أو تدعم العمليات التي تعلن أنها «مدفوعة شعبياً»، حيث لا توجد الظروف لإجراء عملية تشاركية (مثل وجود إطار قانوني يضع السياسيين في موقع الريادة بكل وضوح، وعدم وجود إرادة سياسية من جانب الزعماء لإشراك الجمهور، وعدم وجود أمن أو قدرة لدى الناس على التعبير بحرية، أو عدم وجود إعلام مستقل). فقد ينتهي ذلك بالمجتمع الدولي إلى تعزيز شرعية عملية قامت إلى حد كبير باستبعاد الناس، وتخضع لتلاعب قلة قليلة من النخبة.
- تذكر أن مبدأ «الملكية الوطنية» لا يتطلب فقط أن يتزعم الفاعلون المحليون العملية ولكن أيضاً أن يتاح للمجتمع المدني والجمهور كل الفرص «لامتلاك» العملية وكذلك نتيجتها. وهذا يتطلب الانخراط في كل مرحلة من مراحل العملية، حتى في أثناء المراحل الأولى للمفاوضات حول تصميم العملية.
- ينبغي أن يكون الفاعلون الدوليون حريصين على عدم تهميش الفاعلين المحليين، من خلال إشراكهم في العملية، ويجب أن يكون الجدول الزمني واقعياً، بما يسمح للفاعلين المحليين بالتحضير لأدوارهم، والقيام بها بفاعلية (ولا تقدم المساعدة التقنية الدولية إلا عند الاقتضاء، وبناء على الطلب).
- ينبغي تقييم حجم القدرات المحلية قبل إحضار خبراء أو مستشارين تقنيين أجانب، وعلى أن يكون ضمن اختصاص هؤلاء الخبراء أو المستشارين التقنيين الأجانب تنمية قدرات الكفاءات المحلية عند الاقتضاء وبناء على الطلب.
- عند تقديم النصيحة بخصوص الخيارات حول هيكل العملية، ضع في الاعتبار ما هي الآلية، - بما فيها الانتخابات على سبيل المثال لا الحصر - التي ستؤدي إلى عملية دستورية بمؤسسات تمثل تنوع الناس بأكثر قدر ممكن وتسمح للأعضاء ذوي المهارات المهنية الخاصة بالمساهمة في العملية. وينبغي أن يكون أسلوب تعيين مثل هؤلاء الوفود أو انتخابهم شفافاً، بل ينبغي أن يكون تشاركياً قدر الإمكان.
- ساعد في التأكد من تهيئة الظروف المناسبة لإجراء عملية تشاركية وتداولية، تنتهز فرص بناء السلام.

## الملحق أ: دراسات حالات

يتضمّن هذا الجزء دراسات حالات موجزة، تعكس نطاق الخبرات في عمليّات وضع الدساتير. فتقدّم الحالات نظرة عامّة عن أسباب وضع دستور جديد والوقت الذي استغرقته العمليّة والمؤسّسات والعمليّات - بما فيها الاستفتاءات - التي اشتركت فيها، وهل كانت بشكل عامّ عمليّة تشاركيّة، ومدى مشاركة المجتمع الدولي، وهل أدّت العمليّة إلى دستور تم اعتماده. وقد تم اختيار الحالات لتكون متوازنة جغرافياً، ولتوضيح التنوّع في الأهداف الدستوريّة والظروف والمهامّ والمؤسّسات ومشاركة المجموعات الخارجيّة والنتائج.

وقد أدرجت دراسات الحالات لمساعدة القارئ بطرق عديدة، فبالرغم من وجود أمثلة عديدة للمهامّ والمؤسّسات والأجهزة والمعضلات في هذه الدليل، إلّا أننا على دراية بأن هذه الأمثلة لم تكن منظمّة بطريقة تقدّم للقارئ إحساساً قوياً بكيفيّة تراكم المؤسّسات والعمليّات والمهامّ مع بعضها البعض. فقد يشعر القارئ بعدم وجود أيّة نظرة عامّة عن عمليّات معيّنة. إنّما ستوضح دراسات الحالات كيف تم ضم كل هذه العناصر.

إضافة إلى ذلك، إنّ بعض الأمثلة القطريّة التي بدت في صلب الدليل لتوضيح نقاط معيّنة قد استمدّت من دراسات الحالات في الملحق أ. وبالإشارة إلى دراسة الحالة التي أخذ منها المثال سيستطيع القارئ فهم الهيكل العامّ للعمليّة في ذلك البلد.

### أ. أفغانستان (٢٠٠٤)

بعد ثلاثة وعشرين عاماً من النزاع المدنيّ هياً سقوط حركة طالبان الفرصة لإقامة توافق جديد في ما بين الأفغان لإعادة بناء الدولة. وكان مؤتمر بون لعام ٢٠٠١ أحد الخطوات الأولى حيث عقد برعاية الأمم المتّحدة، التي جمعت معاً بعض الطوائف السياسيّة للاتّفاق على الانتقال السياسيّ. وعلى الرغم من أن مؤتمر بون قد استبعد بعض الأطراف المعنيّة الرئيسيّة إلّا أن الانتقال السياسيّ أصبح تدريجيّاً أكثر تمثيلاً. وكان للمجتمع الدوليّ مستويات عالية من المصلحة والتأثير في تشكيل العمليّة وتأسيس دولة ديمقراطيّة، وكان أحد أسباب ذلك مركزيّة أفغانستان المتصوّرة في «الحرب ضد الإرهاب».

نصّت اتّفاقية بون المؤرخة في ٥ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠١ أن الإدارة الانتقاليّة الأفغانيّة يقع على عاتقها تأسيس مفوّضية دستوريّة، لإعداد مشروع دستور لمناقشته، واعتماده من قبل مجلس لويبا جيرغا الدستوريّ، وكان على هذا المجلس أن ينعقد في غضون ثمانية عشر شهراً من تاريخ تأسيس الإدارة الانتقاليّة الأفغانيّة. ولم تحدّد اتّفاقية بون موعداً نهائيّاً لاعتماد الدستور، ولم تنص على كيفيّة انتخاب أو أعضاء الهيئات الدستوريّة أو اختيارهم، ولم تناقش دور الجمهور. وقد أضافت الإدارة الانتقاليّة الأفغانيّة بزعامة الرئيس كارزاي ووزارته هيئة دستوريّة إلى هيكل العمليّة. وفي شهر تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠٠٢ تم تشكيل لجنة صياغة من تسعة أعضاء لإعداد مشروع الدستور، مع تخصيص أمانة لمساعدتها في عملها. وبعد ستة أشهر من الإطار الزمنيّ المعطى للعمليّة، وهو ثمانية عشر شهراً، أعطت اللجنة إلى الرئيس كارزاي مشروعاً شابه إلى حد كبير



دستور ١٩٦٤. وكان عمل اللجنة ذات الأعضاء التسعة يتم أساساً وراء أبواب مغلقة، وكان لدى المجتمع المدني والآخرين ترتيبات بخصوص العملية وشعروا بأنهم مستبعدون، واستجابة لهذه المشكلة تم تفويض مفوضيّة دستوريّة أكثر تمثيلاً، مكوّنة من اثنين وثلاثين عضواً لإجراء تربية مدنيّة ومشاورات عامّة في كل إقليم في أفغانستان، وفي الشتات.

وتم توسيع الأمانة لتمكين من المساعدة في هذه المهام، أنشأت بدورها إدارات إضافية، مثل: اللوجستيات، والمعلومات، والتكنولوجيا، والعلاقات الصحافيّة، والتربية المدنيّة، والمشاورات العامّة، والبحوث، ومعالجة البيانات، والبروتوكول. كما أسست مكاتب في جميع المناطق الثماني في البلد، وفي إيران وباكستان، وقد شاركت الأمانة مع المجتمع المدني الذي يرتبط مع حوالي ألف وستمئة من القيادات المحليّة لنشر التوعيّة حول العمليّة والقضايا الدستوريّة الرئيسيّة في كافّة الأقاليم. كما استخدم الإعلام الجماهيري بما فيها الإذاعة والصحافة، وعلى الرغم من امتداد الحملة إلى كافّة أنحاء الوطن إلا أن ضيق الإطار الزمنيّ حدّ من تأثيرها.

وخلال الفترة من ٨ حزيران/يونيو إلى ٢٠ تموز/يوليو ٢٠٠٣ قام المفوضون بتشكيل فرق مكوّنة من ثلاثة أفراد -رجلين وامرأة- وسافروا إلى كل منطقة أفغانيّة، وإيران، وباكستان، لعقد اجتماعات لمشاورات عامّة مع الأطراف المعنيّة الرئيسيّة: النساء، والقيادات الدينيّة، والمزارعين، والشباب، وكذلك حكماء القرى. وقدم أكثر من خمسة عشر ألفاً من المواطنين اقتراحاتهم الشفويّة وتم جمع حوالي مئة ألف رأي عن طريق الاستبانات. ولكنّ المفوضيّة لم تكن مستقلة، وقرّر الرئيس كارزاي وأعضاء مؤثرون في وزارته محتوى المشروع النهائيّ، دون أخذ آراء الجمهور في الاعتبار. وعلى خلاف ما يحدث في الكثير من عمليّات وضع الدستور بقيت الأمانة فاعلة لإجراء حملة تربية مدنيّة لمُدّة ثلاثة أشهر حول محتوى الدستور المعتمد.

ثم قام مجلس لويّا جيرغا الدستوريّ بتعديل المشروع قليلاً بعد مفاوضات بين الطوائف الرئيسيّة، وهي المجموعات المستبعدة سابقاً، والمجتمع الدوليّ، وتمثله الأمم المتّحدة والولايات المتّحدة بالأساس. وكانت الهيئة تضم ٥٠٢ من الأعضاء مقسمين على النحو التالي:

- ٥٢ خبيراً معيّنين من قبل الرئيس، منهم ٢٥ كان المفترض أن يكونوا من النساء؛
- ٣٤٤ موفداً منتخبين من قبل ممثلي اللويّا جيرغا (المجلس) الاستثنائي السابق؛
- ٢٤ لاجئاً منتخباً من إيران وباكستان، و٦٤ امرأة منتخبة من قبل المجموعات النسائيّة (امراتان من كل إقليم)، و٩ «كوتشيّات» منتخبة (قبائل بدويّة)، و٦ أشخاص مشردين داخلياً منتخبين من ثلاثة أقاليم، و٣ أشخاص منتخبين من الهندوس والسيخ.

وقد أدت هذه التوليفة من العمليّات الانتخابيّة وعمليّات الاختيار إلى هيئة ممثلة إلى حد كبير، كما مكنت الحصص المخصّصة للنساء والأقليات والمجموعات المهمّشة، مثل الأشخاص المشردين داخلياً، من التشديد على حقوقهم في المشروع النهائيّ للدستور (من خلال مساندة الولايات المتّحدة والأمم المتّحدة). وبالرغم من أن قواعد الإجراءات صيغت بشكل حاول إبعاد أمراء الحرب المؤثّرين، إلا أن بعضاً منهم انتخبوا ومارسوا نفوذاً كبيراً على مجلس لويّا جيرغا الدستوريّ، حتى إنهم في بعض الأوقات أسكتوا الآراء المعارضة. وعليه فقد تمت مفاوضات مكثّفة، وتحديداً بين أمراء الحرب الأقوياء.

وطرح سفير الولايات المتحدة في أفغانستان والأمم المتحدة مواقف دستوريّة لا تحتمل التفاوض، وأتبعها مجلس لويجا جيرغا الدستوريّ. كما استغل مناصبهم لدفع الأعضاء نحو الوصول إلى اتّفاق حول المشروع، وفي يوم ٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ وقف جميع أعضاء اللويجا جيرغا الدستوريّ تقريبًا ليعلنوا موافقتهم على مشروع الدستور، وقام الرئيس كارزاي بتوقيعه وسنه بتاريخ ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤.

## أ.٢ بنين (١٩٩٠)

كانت بنين (الواقعة شمال غرب إفريقيا) مستعمرة فرنسيّة من عام ١٨٩٣ حتى حصلت على استقلالها عام ١٩٦٠، وأعيدت تسميتها بجمهورية داهومي، وبقيت جزءًا من الجماعة الفرنسيّة. وكانت هناك سلسلة من الانقلابات العسكريّة بين الأعوام ١٩٦٢ و١٩٧٢، وجاء الانقلاب الأخير بالرائد ماتيو كيريكو إلى السلطة، الذي بقي رئيسًا حتى عام ١٩٩٠. وطبق كيريكو نظام الدولة الماركسيّة اللينينيّة ذات الحزب الواحد، وعام ١٩٧٥ تغيّر اسم البلد إلى جمهورية بنين الشعبيّة.

وخلال النصف الثاني من ثمانينات القرن العشرين أدت أزمة ماليّة وسياسيّة متصاعدة إلى تحوّل بنين إلى دولة غير قابلة للحكم. وبحلول ١٩٨٩ كانت المؤسّسات الماليّة قد انهارت، وعجزت عن سداد رواتب موظّفي الخدمة العامّة لمُدّة سبعة أشهر، وتصادم معدّل التضخم، وبدأت إضرابات عاملي الخدمة العامّة تنتشر. وبحلول شهر تشرين الثاني/نوفمبر، تم التهديد بالقيام بإضراب عامّ على مستوى الدولة، وفي منتصف ذلك العام قدّمت إلى الرئيس كيريكو مطالب بالإصلاحات من قبل زعماء معارضة معتدلين، فقام برفضها. واستمرّ في الانخراط مع هؤلاء الزعماء وضم أحدهم (روبرت دوسو) إلى وزارته حيث أدّى بعد فترة دورًا رئيسيًا في التنسيق للمرحلة الانتقاليّة. وفي شهر كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٨٩ سعى كيريكو إلى الحد من الضغط بالإعلان عن انتهاء الماركسيّة-اللينينيّة وقبول نظام تعدّد الأحزاب. وتحت ضغوط مكثّفة من فرنسا أعلن أيضًا عن تشكيل لجنة من الوزراء تحت قيادة دوسو كلفت بتنظيم جمعيّة من «جميع القوى الحيّة في الأمة أيا كانت انتماءاتها السياسيّة». وقام دوسو بوضع الخطط لجمعيّة شموليّة تداوليّة، وفي يوم ٢٧ كانون الأوّل/ديسمبر قدّم الرئيس طلبًا عامًا للاقتراحات حول كفيّة إعادة هيكله البلد. وقدّمت بعدها سبعة مجلدات من الردود إلى المؤتمر الوطنيّ، وقرّرت لجنة تحضيريّة بقيادة دوسو اشترك فيها أعضاء الحكومة والمعارضة تشكيل أجندة المؤتمر، واتفقت على المبادئ الأساسيّة التي يجب أن يفرضها الدستور الجديد. وقد أدّت هذه الهيئة دور المائدة المستديرة (انظر القسم ٢.٢.٣)، وساهمت في نجاح المؤتمر بضمان التفاهات الأساسيّة بين المعارضين الرئيسيّين قبل انعقاد المؤتمر. وعلى الرغم من أن الرئيس كان مستاءً من إجراءات الإصلاح، إلّا أنّه دعم العمليّة من البداية إلى النهاية.

كان عدد الأعضاء في المؤتمر الوطنيّ ما يقرب من ٤٨٨ عضواً، وحجز ١٠ في المئة تقريبًا من المقاعد لمؤيدي الحكومة، وتم تمثيل اثنين وخمسين «توجّها سياسيًا»، تضمّنت نقابيين، وموظّفين حكوميين، وطلاباً، ومجموعات دينيّة، ومنتجين زراعيّين، والمواطنين المقيمين بالخارج. كما حضر ممثلون عن البعثات الدوليّة والمؤسّسات الماليّة الدوليّة. وقد تم اختيار الغالبية العظمى من الأعضاء من الطبقة السياسيّة والنخبة

المتعلمة، بما يناقض إعلان المؤتمر بتمثيل كل « القوى الحيّة للأمة ». وانعقد المؤتمر لمدة عشرة أيام فقط (من ١٩ حتى ٢٨ شباط/فبراير ١٩٩٠)، ولكن نظرًا إلى اتّفاقات سابقة تم التوصل إليها في لجنة دوسو، فقد استطاع أن يحقق الكثير، وأذيعت فعاليّاته بالبريد الحي على التلفزيون والإذاعة، وجذبت قدرًا كبيرًا من اهتمام الإعلام العالمي. وأجرى المؤتمر مداولات حول المجلدات السبعة لأراء الجمهور، وقرّر القضايا الرئيسيّة التي يجب تضمينها في دستور جديد. وكان من أول أعماله الإعلان عن تمّعه بالسيادة، ثم وضع دستورًا انتقاليًا، وحل السلطين التشريعيّة والتنفيذيّة الوطنيّتين القائميتين، وعين أعضاء السلطة التشريعيّة الانتقاليّة (المجلس الأعلى للجمهورية) والسلطة التنفيذية الانتقاليّة، واعتمد الخطط لانتخابات متعدّدة الأحزاب، كما كلف المجلس الأعلى بمسؤوليّة تطوير مشروع الدستور النهائي. وقبل الرئيس إعلان السيادة مقابل العفو عن أيّة جرائم ارتكبتها. ساعد القرار في شأن العفو على إبقاء تركيز المؤتمر على إيجاد الطرق للمضي قدما بدلًا من تأمل العقوبات المطلوبة في مواجهة أخطاء الماضي.

وتمت معظم أعمال المؤتمر في لجان، كان أهمّها مفوضيّة الشؤون الدستوريّة، التي قامت بإعداد مشروع أوّلٍ لنصّ الدستور، قدّم إلى المجلس الأعلى حيث تمت أعمال الصياغة الأساسيّة في لجنة صياغة دستوريّة. ووفقًا لاتّفاق سابق، تضمّنت هذه الهيئة الأخيرة خمسة أعضاء من مفوضيّة الشؤون الدستوريّة، وكذلك عشرة أعضاء معيّنين من قبل المجلس الأعلى. وبعد عدة شهور من العمل، وضعت اللجان النهائيّة لمشروع الدستور في أواخر التسعينات من القرن العشرين، واعتمد من قبل المجلس الأعلى، مع بقاء قضيتين رئيسيتين موضع خلاف، تعلّقت الأولى بقوة السلطة التنفيذية، مع تأييد معظم أعضاء المجلس الأعلى وجود رئيس قوي، والأقليّة التي تريد نظامًا شبه رئاسي (وهو موقف كان يؤيّده الرئيس السابق). وكانت القضية الأخرى تحديد عمر من يشغل منصب الرئيس، مع تأييد المجلس الأعلى لوجود متطلّب عمري من ٤٠ إلى ٧٠ سنة، وهو شرط كان من شأنه استبعاد بعض المرشحين الرئاسيين المحتملين. اتّخذ الاستفتاء على الاعتماد النهائيّ للدستور وسيلة لحل هذه القضايا، فعرض مشروع الدستور الذي يتضمّن السلطة التنفيذية القويّة والحدود العمريّة على الناخبين، وأعطوا ثلاث ورقات اقتراع على النحو التالي:

- ورقة اقتراع بيضاء، مبيّن عليها التصويت بكلمة «نعم» على الدستور كله؛
- ورقة اقتراع خضراء، مبيّن عليها التصويت بكلمة «نعم»، ولكن بدون حدّ عمري للرئيس؛
- ورقة اقتراع حمراء، مبيّن عليها التصويت بكلمة «لا»، وكان المفهوم منها تأييد النظام التنفيذي شبه الرئاسي.

وجاءت نتيجة الاستفتاء الذي جرى في ٢ كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٩١ بتأييد فائق لمشروع الدستور، متضمّنًا الحدود العمريّة لمنصب الرئيس، على النحو التالي:

- البطاقات البيضاء، ٧٣,٣ في المئة؛
- البطاقات الخضراء، ١٩,٩ في المئة؛
- البطاقات الحمراء، ٦,٨ في المئة.

وبالتالي تمت الموافقة على الدستور، وأجريت انتخابات برلمانيّة بمقتضاه في شهر شباط/فبراير ١٩٩٢. كما أجريت

في شهر آذار/ مارس ١٩٩٢ جولتا الانتخابات الرئاسيّة، التي طلب منها أن تعطي أصوات الأغلبية المطلقة إلى المرشح الفائز وفقاً للدستور الجديد.

## ٣. بوليفيا (٢٠٠٩)

عام ٢٠٠٥ تم انتخاب أول رئيس لبوليفيا من السكّان الأصليين، وشرع بعدها بقليل في الوفاء بالالتزام وضع دستور جديد عن طريق جمعيّة تأسيسية. كانت الجمعيّة تتكون من ٢٥٥ عضواً (لا يجوز أن يكونوا وزراء، أو أعضاء برلمان، أو مسؤولين عامين، أو موظفي خدمة مدنيّة). وكان على المرشحين أن يكونوا تحت رعاية حزب سياسي أو منظمة مواطنين أو يمثلون مجموعة من السكّان الأصليين. وفي كلّ من الدوائر الانتخابية الجغرافية السبعين تم انتخاب ثلاثة أشخاص حصلوا على أعلى الأصوات، كانوا جميعاً ينتمون إلى الحزب نفسه، فلم يسمح للحزب إلاّ بعضوين فقط وانتخب المرشح الحاصل على أعلى الأصوات من أي حزب آخر. كما انتخب خمسة مرشحين من تسع دوائر انتخابية أوسع، وحصل الحزب ذو أعلى اقتراح بمقعدين وحصلت الأحزاب الثلاثة التالية على مقعد واحد لكل منها. إضافةً إلى ذلك كانت هناك متطلبات متعلّقة بالتوزيع على أساس الجنوسة لكل مجموعة من المرشحين، ولكنّها لم تكن مصمّمة لضمان نسبة معيّنة من الأعضاء النساء (وفي النهاية كان حوالي ثلث الأعضاء من النساء). نتج من هذه العمليّة استبعاد المجموعات الأصغر. وحصول حزب الرئيس (الحركة من أجل الاشتراكية، MAS) على أغلبية بسيطة.

اجتمعت الجمعيّة التأسيسية في العاصمة القديمة سوكري، وكان هناك برلمان منفصل ينعقد في لاباز. وقد أهملت الجمعيّة التأسيسية فترة من ستة أشهر إلى سنة واحدة لإنجاز مهمّتها، ولكنّها اضطرت إلى مد المهلة لعدة أشهر، وكان السبب الأهمّ في ذلك أن الموافقة على القواعد الإجرائية استغرقت سبعة أشهر. (وكانت المشكلة الرئيسية تتعلّق بمتطلبات التصويت على قرارات متعلّقة بمواد الدستور الجديد). وقد قرّرت الجمعيّة بثلاثي الأصوات إضافةً إلى استفتاء.

نصّ قانون الجمعيّة التأسيسية على أن الأعضاء يحق لهم التحدّث بلغاتهم الأم، ويجب أن تكون الجلسات العامّة للجمعيّة علنيّة.

وكان على كل عضو أن ينضم إلى واحدة من إحدى وعشرين لجنة معيّنة بقضايا موضوعيّة، كل منها يعكس عضويّة الجمعيّة التأسيسية. وكانت للجان صلاحية جمع آراء الناس بكل الطرق، بما فيها السفر إلى كافّة أنحاء البلد. أمّا اللجان التي تداخلت توصياتها فقد عقدت اجتماعات مشتركة لحل المشكلات. كانت اللجان بطيئة في البدء في أعمالها، ولكن استطاع بعض الأعضاء أن يسافروا بالفعل وجمعوا الآراء، وقاموا بعد ذلك بتقديم اقتراحاتهم إلى الجمهور. وكان هناك بعض الروايات عن المشاركة الحماسية العامّة.

كان على إحدى لجان الجمعيّة التأسيسية إعداد مشروع بناء على اقتراحات اللجان، إلاّ أن مشروعاً أعدّه ماس – MAS (اتّسم بالسريّة بعض الشيء) تم إصداره في شهر تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧. وبعد شهر من ذلك تم اعتماد مشروع في اجتماع اقتضى الأمر عقده بعيداً عن سوكري التي كانت تشهد اضطرابات آنذاك. لكن غاب عنه معظم أعضاء المعارضة ولم تبلغ الأصوات المؤيِّدة حد الثلثين.

وفي شباط/فبراير ٢٠٠٨ أرسل ماس المشروع إلى الكونغرس وطلب منه إجراء استفتاء على مسألة الحد الأقصى لملكية الأراضي؛ وكانت هذه وسيلة لتحقيق اعتماد الدستور. ولم يكن بالإمكان الاستئناف لدى المحكمة الدستورية لأن الكونغرس كان قد صوت لمحاكمة عدد من القضاة، كانوا قد استقالوا، ومن ثم فقد النصب القانوني. وهذا كان الاستفتاء الثاني على نقطة محدّدة؛ ففي بداية العملية كان قد أجري استفتاء على الاستقلال أو الحكم الذاتي الإقليمي، وهو مطلب أرادته المناطق التي كانت تسودها مجموعات من غير السكان الأصليين. وكان خاسراً.

بعد اعتماد المشروع، قدّمت الوثيقة بكاملها إلى الشعب وتم اعتمادها، مع تساوي عدد المؤيدين والمعارضين للمشروع تقريباً، كما تم التصويت لماس أو المعارضة في ٢٠٠٦.

وكانت العملية برمتها لاذعة ومثيرة للشقاق؛ فأتسمت بالتلاعب واتخذت القرارات بشكل غير قانوني، لكن تميّزت بحماس كبير من جانب مجموعات السكان الأصليين.

## ٤.١ البوسنة والهرسك (١٩٩٥)

هيمن المجتمع الدولي على عملية إنهاء الحرب ووضع الدستور في البوسنة والهرسك، وكانت الأراضي التي تشكل الآن البوسنة والهرسك مسرحاً لأعمال قتل مريعة وقاسية. حصلت اثنتان من المجموعات المحليّة العرقية - من الصربيين والكرواتيين - على مساعدة أبناء عرقهم في صربيا وكرواتيا، الذين أمدهم بالسلح، وكانت لهم مصلحة كبيرة في استمرار الفوضى في منطقة البلقان. وكان البوسنيون، الأكثر قلقاً ورغبة في الوصول إلى تسوية سلمية، هم الأقل قدرة على تعبئة الأسلحة الكافية لحرب مستدامة، كما لم يحظوا إلا بدعم خارجي محدود. هذا بالإضافة إلى أن الطموحات الشخصية للزعماء الصربيين والكرواتيين مجتمعة في المصالح الاستراتيجية لصربيا وكرواتيا كان مدلولها أن مسألة إقامة السلام ووضع دستور من خلال عمليات داخلية كانت بعيدة الاحتمال إلى درجة عالية. ومن ناحية أخرى كان للاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة أسباب سياسية وعسكرية كبرى لإنهاء الحرب وخلق كيان سياسي أو نظام مستقر في هذه الأقاليم.

ومع الشك في مدى استعداد الزعماء المحليين للتفاوض من أجل السلام ودستور جديد يمثل دولة جديدة وكذلك الشك في قدرتهم على النهوض بذلك، اتخذت الولايات المتحدة مبادرة عام ١٩٩٥ لبدء عملية تسوية. كانت استراتيجية تقوم على افتراض أن دور المجتمع الدولي حاسم ولا يقل أهمية عن مشاركة زعماء صربيا وكرواتيا. وشرع فريق أميركي قوي مكون من كبار المسؤولين السياسيين والعسكريين والإداريين في دبلوماسية مكوكية بزيارة عواصم رئيسية في أوروبا، بما فيها دول البلقان، وذلك للتفاوض حول مجموعة من الأفكار لإنهاء الحرب، والتعرض لعواقبها (مثل تشرد الناس وعودة اللاجئين)، وهيكل حكومة الدولة الجديدة عن طريق دستور جديد. فقد نظر إلى إنهاء الحرب ووضع الدستور باعتبارهما جزءين لا يتجزأ من العملية، وإلى حد كبير كان هذا يعني أن الأطراف المشاركة في الحرب والأشخاص المحليين ودول الجوار سيؤدون دوراً رئيسياً. وهذا بدوره يعني أن البعد العرقي سيؤدي دوراً مهماً في المفاوضات والنتيجة.

وبعد بناء بعض التوافق في الآراء، بما فيها وقف إطلاق النار، تحركت الولايات المتحدة نحو المباحثات عن قرب لإفساح المجال لعقد مؤتمر سلام في قاعدة جوية في مدينة دايتون بولاية أوهايو الأميركية. وقد عقد مؤتمر السلام بين ١ و ٢١ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥، وكان كل من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي مشاركين رئيسيين (حضرت أيضاً وكالات دولية أخرى، بما فيها البنك الدولي). ولكن لم يكن هناك أي شك في تزعم الولايات المتحدة للمؤتمر بوفدها الكبير وانعقاد الاجتماع في موقع عسكري. سمح عقد المؤتمر في دايتون للولايات المتحدة بالسيطرة على المشاركة العامة والأجندة، وقامت بتعيين زعيم صربيا كمفاوض باسم الصربيين البوسنيين، وتودجمان زعيم الحكومة الكرواتية مفاوضاً باسم الكرواتيين البوسنيين. وكانت عاقبة وجود مجموعات سياسية فقط في دايتون، ذات طبيعة عرقية، تعني أن الدولة ستكون مهيكلة على أسس عرقية.

كانت السرية التامة مطلوبة في المفاوضات وتم بالفعل الالتزام بها (كان هذا قبل شيوع الهواتف المحمولة)؛ فكانت هذه المفاوضات «ناجحة»، ونتج منها الإطار العام للسلام في البوسنة والهرسك (المعروف أيضاً باتفاقية دايتون). وقد تضمنت أحد عشر ملحقاً تتناول عدداً من القضايا، بعضها مترابطة في ما بينها (بما فيها حقوق الإنسان، وصنع السلام، وعودة اللاجئين، والانتخابات). وتضمن الملحق ٤ الدستور، وقد دخل الدستور حيز النفاذ بعد توقيع الاتفاق من قبل جمهورية كرواتيا، وجمهورية يوغوسلافيا الفيدرالية (صربيا أساساً) وجمهورية البوسنة والهرسك (وكانت غالبية سكانها آنذاك من المسلمين). لم تلزم أية موافقة إضافية، رغم أنه أُحيل على جمعيتي الكيانين الفيدراليين - اتحاد البوسنة والهرسك وجمهورية سربسكا - للتصديق عليه.

استعجلت العملية ولم تكن هناك أية مدخلات من شعب البوسنة؛ إذ كان الزعماء مهتمين تماماً. ويلاحظ جيمس أوبراين أن هذا الإجراء كان هو الأنسب لإنهاء الحرب بدلاً من عملية وضع دستور: التي لم تكن تشاركية أو ممثلة، ولم تترك أي وقت للمداولة المعللة. إلا أنه يؤكد أن النتائج ربما كانت أكثر ديمقراطية ودواماً مما كان بإمكان البوسنيين إنتاجه بأنفسهم بحلول نهاية الحرب. وكان التنفيذ سيتطلب انخراطاً خارجياً متواصلًا. ومن ثم كانت ستحدث مشكلات عند كل خطوة (دراسة هذه الحالة مدينةً كثيرًا (أوبراين ٢٠١٠).

## أ.ه الهند (١٩٥٠)

حصلت الهند على استقلالها عام ١٩٤٧ بعد مئتي عام من الحكم الاستعماري. وكانت لا تحكم ككيان واحد، لكن كولايات أميرية منفصلة تتمتع بشكل من الحكم غير المباشر، أو كولايات «الهند البريطانية» التي تخضع للحكم المباشر (وبعض مستعمرات فرنسا والبرتغال التي لم تشارك في استقلال عام ١٩٤٧). وقد كان قانون حكومة الهند عام ١٩٣٥، - الذي طبق على المستعمرات دون الولايات الأميركية - نوعاً من الدستور الفيدرالي. ولم يكن الاهتياج العام - الذي استمر لسنوات طويلة - مطالباً بالاستقلال فقط، وإنما طالب كذلك بوجود جمعية تأسيسية أيضاً لسنوات طويلة، وجاءت الجمعية التأسيسية إلى الوجود في أواخر عام ١٩٤٦.

وبالتوازي مع المرحلة الختامية للحكم الاستعماري وإنشاء الجمعية التأسيسية، كانت هناك قضية باكستان. فعندما تم التخطيط للجمعية التأسيسية كان يفترض أن تكون الهند بلداً واحداً، مع وجود هيكلية فيدرالية رخوة أو غير محكمة، كما كان يفترض أيضاً أن الكيانات المختلفة ستعامل بطرق مختلفة. ولكن عند أداء الجمعية

التأسيسية اليمينية كانت الوحدة قد بدأت تهت وتلاشى، ولم يحضر معظم أعضاء الجمعية المسلمين. وبحلول شهر آب/أغسطس ١٩٤٧ كان القرار قد اتخذ بأن باكستان ستكون بلدًا منفصلاً، وكانت الولايات الأميرية المختلفة - باستثناء كشمير - قد اتفقت على الانضمام إلى الاتحاد الهندي على الأساس نفسه لانضمام المستعمرات.

وكانت الجمعية التأسيسية منتخبة بشكل غير مباشر من قبل الجمعيات الإقليمية المنتخبة حديثاً إلى حد كبير. وكان العدد الأولي ٣٨٩ عضواً، لكن حضر منهم فقط ٢٠٧ أعضاء في الجلسة الافتتاحية (بتغيب معظم الأعضاء المسلمين أو ممثلي الولايات الأميرية)؛ وعندما كان التقسيم يحوم تغيير العدد إلى ٣١٨ عضواً وأدت اندماجات الولايات الأميرية مع الأقاليم إلى تغييرات إضافية. وبحلول نهاية العملية كان هناك ٣٠٣ أعضاء فعليين (ولم ترسل ولاية واحدة أعضاءها الستة عشر)، وكانت العملية بطيئة جداً في البدء بسبب كل ما تعلق بقضية التقسيم.

وكانت الاستعدادات قد بدأت مقدّماً، مع قيام حزب الكونغرس السائد بتحضير المخططات لإدارة الجمعية التأسيسية، ومع صياغة المقترحات المختلفة لهيكله الدستورية.

وبعد اجتماعها الأول بفترة قصيرة اعتمدت الجمعية التأسيسية «قراراً بالأهداف» حدّد المبادئ الأساسية، مثل السلطة المشتقة من الشعب، ونظام الوحدات المستقلة (وقد كانت «الوحدة» لا «الاتحاد» هي الكلمة المفضلة)، والمساواة، وحرية التعبير والوعي، وضمانات للأقليات والمجموعات المتخلفة.

وفي شهر آذار/مارس ١٩٤٧ قام المحامي الذي عين مستشاراً دستورياً للجمعية التأسيسية بتعميم استبانة (تتضمن أمثلة لأحكام دستورية أخرى) إلى جميع المشرعين، يطلب منهم آراءهم حول هيكله الحكومة الوطنية. وبعد تلقي عدد قليل من الردود قام المستشار بتحضير مذكرته الخاصة، وهي أساساً مشروع أولي للدستور، لتقديمها إلى اللجنة المعنية بدستور الوحدة، وأعد وثيقة مماثلة للجنة المعنية بالدستور الإقليمي. وكان المستشار الدستوري يستقي الأمثلة في مذكراته من دساتير أستراليا، والنمسا، وكندا، وأيرلندا، وجنوب إفريقيا، وسويسرا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، والاتحاد السوفياتي، وكذلك من قانون حكومة الهند نفسه.

كانت للجمعية التأسيسية لجان إدارية مختلفة، بما فيها لجنة المالية ولجنة الموظفين؛ ولجنة المؤهلات (للأعضاء)؛ ولجنة المبيت (لإسكان الأعضاء)؛ ولجنة مقصورة الصحافة؛ ولجنة التوجيه (وكلفت هذه الأخيرة بتحديد أجندة الجمعية والتأكد من سلاسة سير المناظرات).

وكان للجمعية ترتيب معقد من اللجان الموضوعية؛ حول دستور الوحدة؛ وحول الدساتير الإقليمية؛ وحول صلاحيات الوحدة. وكان لها أيضاً لجنة استشارية للقضايا المتعلقة بالحقوق الأساسية، والأقليات، والمناطق القبلية والمستعبدة (وكانت الفكرة أن هذه لا ينبغي أن تتكون بشكل كامل من أعضاء الجمعية). وكانت للجنة الاستشارية لجنتان فرعيتان، وكانت هناك لجنة صغيرة من الخبراء في المسائل المالية مكونة من أشخاص من غير أعضاء الجمعية. واجتمعت لجنة الولايات في الجمعية بلجنة مفاوضات الأمراء للتطرق إلى دخول الولايات الأميرية في الاتحاد والدستور؛ واجتمعت لجنة صغيرة متخصصة في مسائل المواطنة لبعض الأسابيع. وقامت لجنة الصياغة بتدقيق مشروع الدستور المعدّ من قبل المستشار الدستوري على أساس تقارير اللجان المختلفة.

قال أحد الشخصيات الشاهدة على هذه العملية إن جمعية حزب المؤتمر ناقشت بشكل غير رسمي كل النصوص، وقامت باتخاذ القرار في شأنها قبل أن ينظر المجلس فيها.

وتم إعداد مشروع المستشار الدستوريّ في شهر تشرين الأوّل/أكتوبر ١٩٤٧، وقدم بصيغته المعدّلة إلى الجمعية التأسيسية من قبل لجنة الصياغة في شهر شباط/فبراير ١٩٤٨. ثم تم تعميمه على نطاق واسع، دون أن يشمل الجمهور؛ لكن بدلاً من ذلك أرسل إلى الهيئات التشريعية والمحاكم والوزارات. وقدمت التعليقات من قبل نطاق عريض من الهيئات والأفراد. واجتمعت لجنة خاصة مشكّلة من أعضاء من اللجان الثلاث الأول المذكورة هنا لمدة يومين في نيسان/أبريل للنظر في المشروع.

كان مشروع شباط/فبراير ١٩٤٨، قد قدم إلى الجمعية التأسيسية الكاملة للمناقشة الرسمية مع تعديلات مقترحة من لجنة الصياغة على أساس التعليقات المتلقاة وآراء اللجنة الخاصة. واستغرقت المناظرة العامة حول المبادئ خمسة أيام، ثم تمت مناظرة حول كل بند واحدًا بعد الآخر بدءًا من شهر تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٨ حتى منتصف تشرين الأوّل/أكتوبر ١٩٤٩.

كانت المناقشات السياسية لا تزال جارية، وتم اتّخاذ القرارات النهائية في شأن الوضع المستقبلي للولايات الأميرية السابقة؛ واستلزمت هذه القرارات إجراء تغييرات في حين كان المشروع يناقش في الجمعية الكاملة. وتم اتّخاذ القرارات المتعلقة بالترتيبات الخاصة للطبقات الدنيا والمجموعات القبلية والقضايا المختلفة المتعلقة بعلاقات الدولة المركزية خارج الجلسة العامة للجمعية، ما أدى إلى تعديلات جديدة.

ثم قامت لجنة الصياغة بمراجعة الوثيقة بأكملها لإدخال التعديلات، ولكن كانت هناك ضرورة لإجراء تعديلات إضافية. وكان إجراء اعتماد الدستور مسؤولية الجمعية التأسيسية، ودخلت بعض المواد القليلة حيّز النفاذ مباشرة، بينما دخلت معظم مواد الدستور حيّز النفاذ في يوم ٢٦ كانون الثاني/يناير. وقد اتّخذ هذا اليوم عيدًا باسم عيد الجمهورية.

## ١.١ العراق (٢٠٠٥)

في العراق حدّد سياق وضع الدستور الإجراء المتّبع، وإلى حدّ ما نتيجة العملية الدستورية. فقد احتاجت الولايات المتحدة بعد أن أطاحت بالنظام البعثي لصادم حسين إلى صيغة لإنهاء احتلالها للعراق، الذي فرضت عليه سلطتها السيادية. وقد اعتبرت وضع دستور جديد مؤسس على مبادئ ديمقراطية مع احترام صحيح لحقوق الإنسان ضروريًا لإعادة السيادة للعراقيين. كما كان وضع دستور جديد هدف الأمم المتحدة، وهي نظرة أقرها مجلس الأمن. وقد كان لمعظم العراقيين توقّعات كبيرة للدستور الجديد، ومن ثمّ أصبح الدستور الجديد محور ارتكاز المفاوضات الدبلوماسية وعُدّ حدثًا سيوُسس لنقل السيادة إلى العراق.

وطوال عملية وضع الدستور أدّت السياسة الداخلية للولايات المتحدة دورًا أكبر مما بينته رغبات السياسيين العراقيين أو الجمهور العراقي وتحليلاتهم. وباعتبار الولايات المتحدة قوّة محتلة، أدّت دورًا محوريًا في تعريف الترتيبات الانتقالية أو المرحلية وإدارتها (ويبدو أن تأثير بريطانيا العظمى باعتبارها الشريك الأصغر للولايات المتحدة في ترتيبات الغزو والانتقال كان قليلًا). أمّا الأمم المتحدة، فقامت من خلال ممثلها، -الأخضر الإبراهيمي- بالوساطة بين إدارة الولايات المتحدة وأكثر زعماء الشيعة تأثيرًا -وهو آية الله العظمى



السيستاني - حول العمليّة الخاصّة بوضع الدستور. وكانت الولايات المتّحدة قد اقترحت وسيلتين بديلتين ولكنّ السيستاني عارضهما، وأصرّ على أن يوضع الدستور بواسطة جمعيّة منتخبة.

كانت مسألة تنظيم انتخابات في ذلك الحين صعبة، وكانت تتطلّب تأجيل العمليّة. وبناءً على توصية الإبراهيمي وافق آية الله على أنّه بعد فترة من الترتيبات الدستوريّة المرحليّة، ستقوم جمعيّة منتخبة بصياغة مشروع، يعتمد عن طريق استفتاء. صدر الدستور في آذار/ مارس ٢٠٠٤، وكان قانون الإدارة الانتقاليّة وثيقة شاملة إلى حد كبير تغطّي معظم جوانب الدولة. وكان المتوقّع أن تجرى انتخابات في شهر كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٥، وتوقّع من الجمعيّة أن تقوم مقام هيئة تشريعيّة عاديّة وجمعيّة تأسيسيّة في الوقت نفسه.

كما كان توقّع الولايات المتّحدة والأمم المتّحدة والكثير من العراقيين أن الدستور والعمليّة المتعلقة بوضعه من شأنهما المساعدة في وضع أساس للمصالحة والوحدة. فقانون الإدارة الانتقاليّة نفسه تطلّب من الجمعيّة الوطنيّة صياغة الدستور «بتشجيع المناظرة حول الدستور عن طريق اجتماعات عامّة دوريّة في كافّة أنحاء العراق، وأيضاً من خلال الإعلام، وكذلك تلقي المقترحات من المواطنين في أثناء كتابتها للدستور» (المادة ٦٠). وفي الفترة المؤدّية إلى الاستفتاء (المجدولة بتاريخ لا يتجاوز ١٥ تشرين الأوّل/ أكتوبر ٢٠٠٥)، كان المطلوب نشر مشروع الدستور و«توزيعه على نطاق واسع للتشجيع على مناظرة عامّة حوله بين أفراد الشعب» (المادة ٦١). لكن لسوء الحظ لم يكن هناك سوى القليل من المشاركة العامّة.

كان الوقت المخصّص للصياغة محدوداً، وكان قد تحدّد أن تتم الانتخابات في شهر كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٥؛ وأن يكون المشروع جاهزاً في تاريخ أقصاه ١٥ آب/ أغسطس، وأن يجرى الاستفتاء في تاريخ أقصاه ١٥ تشرين الأوّل/ أكتوبر. وقد تطلّب التصويت في الاستفتاء بالتأييد أو بجموع إيجابيّة أغلبيّة وطنيّة كئيّة، وتطلّب الرفض، التصويت بثلاثي الأصوات في ما لا يزيد عن ثلاث محافظات من أصل ثماني عشرة محافظة. وبحلول أوائل أيار/ مايو لم تكن المفوضيّة قد بدأت مناقشاتها ولم تبدأ في مداولاتها حتى شهر حزيران/ يونيو. وهذا التأخير لم يتح لها إلاّ أقلّ من ستة أسابيع للصياغة. وقد استهلك بعض من هذا الوقت في عروض مقدّمة من خبراء حول مختلف المواضيع.

وقد حقّقت المفوضيّة تقدّمًا كبيرًا بعد ذلك، بالعمل من خلال لجانها الفرعيّة. ولكنّ التوافق كان بعيد المنال بسبب أن القيادات العليا للأحزاب لم تكن في المفوضيّة. ومع تأرجح اتجاهات الشخصيات الشيعيّة السائدة نحو الفيدراليّة، بدأت الأمور تتحرك ولكنّ الوقت كان قصيراً. نتيجة لذلك وافقت المفوضيّة على طلب مد المهلة حتى ستة أشهر، كما هو مسموح به في الدستور لمرة واحدة فقط. وعند هذا الحدّ تدخل السفير الأميركي ووبخ رئيس المفوضيّة (الذي كان عليه أن يسحب الطلب)، وأعلم الجمعيّة بأنّها لن تمنح آية مهلة. كما كثّف السفير ضغوطه على القيادات العليا من أجل تجاوز دور المفوضيّة وإبرام صفقاتهم الخاصّة وفقاً لتوجيهه.

وعلى الرغم من رفض إعطاء المهلة للمفوضيّة والجمعيّة، استغرقت الجماعة السريّة التابعة للسفير نفسه وقتاً طويلاً، متجاوزة موعد ١٥ آب/ أغسطس بكثير. وحتى بداية أيلول/ سبتمبر لم يكن المشروع قد أخذ إلى الجمعيّة للموافقة، وهذا لم يترك سوى وقت قليل لتحليل مشروع الدستور قبل الاستفتاء ومناقشته. وفي هذه المرّة ذهب السنيون إلى صناديق الاقتراع، لكي يقتلوا المشروع، وكانوا على وشك أن ينجحوا في مهمّتهم. وعلى الرغم من وجود تأييد وطني كبير كانت نتيجة الاقتراع، في ثلاث محافظات سلبية، ولكن في واحدة منها لم يتحقّق التصويت السلبيّ بثلاثي الأصوات (نتيجة التزوير كما يزعم السنّة). ومن ثمّ أصبح المشروع قانوناً في

ظروف مشؤومة، وبعد أن رفض من قبل إحدى المجموعات المحليّة الرئيسيّة الثلاث. كما لم تتحقّق التعديلات المقترحة في الوقت المناسب أو بالقدر الكافي لإرضاء السنيّين. وعليه، انتهى الدستور الذي كان قد وعد بالكثير عند بداية العمليّة إلى عدم توافق الآراء عليه، ما أدّى إلى احتداد الخلافات بين السنيّين والآخرين. كما أنّه لم يعد القانون والانضباط بل على العكس أعطى المزيد من التشجيع للمتمردين وبالتالي استمرت التفجيرات الانتحاريّة والأشكال الأخرى من العنف.

## أ.٧ كينيا (٢٠٠٥؛ ٢٠١٠)

دستور استقلال كينيا بنظام برلماني وفيدراليّ عدّل بعد عام واحد، من أجل دمج مناصبي رئيس الدولة ورئيس البرلمان وبذلك أعطى الرئيس صلاحيّات هائلة. كما تم إلغاء النظام الفيدراليّ.

وبعد أن قضت كينيا سنوات كدولة حزب واحد، أدّى النضال من أجل الديمقراطية الدستوريّة إلى إصلاحات محدودة، وتم في ما بعد التوصل إلى اتّفاق عن طريق مؤتمرات وطنيّة للقيام بمراجعة كاملة للدستور من قبل الجمعيّة الدستوريّة، والمؤتمر الدستوريّ الوطنيّ.

وتم تشكيل مفوضيّة مراجعة دستور كينيا لإعداد مشروع ثم إرساله إلى المؤتمر، وكانت المفوضيّة ذات التسعة والعشرين عضواً مشكّلة من محامين أو أشخاص لهم خبرة في الحياة العامّة، لكنّ معظم الأعضاء اختيروا - إلى حد ما - بسبب روابطهم بالأحزاب السياسيّة.

وقد استعانت المفوضيّة ببعض المنظّمات غير الحكوميّة للقيام بالتربية المدنيّة، ولكنها أنتجت موادّها التعليميّة الخاصّة بها، وقامت ببعض العمل التعليمي. وعقدت اجتماعاً واحداً على الأقلّ في كل دائرة انتخابيّة برلمانيّة لجمع الآراء، وتم توفير مترجمين في حال اختلاف اللغة المحليّة عن اللغات الوطنيّة وتوفير مترجمين إلى لغة الإشارات للصم.

تم تدوين كل شيء. تلقت المفوضيّة سنة وثلاثين ألف اقتراح كتابي، وتم تحليل كافّة الاقتراحات إحصائيّاً (على مدار عدة أشهر) ونشرت النتائج بشكل واسع، وكانت المشاركة العامّة حماسيّة. وقد تأثر المفوضون إلى حد كبير بحالة الفقر التي عاينوها وانتقادات الشعب للنظام.

وبعد ثلاثة أسابيع مكثّفة، أنتجت المفوضيّة مشروع الدستور وتقريراً حوله، وتبعها مشاركة عامّة. تم خفضها بسبب التأخر في إجراءات العمليّة، وقد تأخرت المرحلة التالية (المؤتمر الدستوريّ الوطنيّ) لبضعة أشهر أيضاً بسبب الانتخابات البرلمانيّة.

وكان هناك ٦٢٩ عضواً في المؤتمر، وكان جميع أعضاء البرلمان البالغ عددهم ٢٢٢ أعضاء في المؤتمر أيضاً. فقد انتخبت كل منطقة ثلاثة أعضاء وتم اختيار حوالي ثلث هذا العدد من قبل المجتمع المدنيّ. واختار رئيس المؤتمر عدداً صغيراً لضمان التمثيل الصحيح للمجموعات المهمّة غير الممثلة على النحو الكافي.

كانت فعاليات المؤتمر حيّة وسياسيّة إلى حدّ بعيد. كان هناك قدر كبير من التلاعب وبعض الرشوة، كما كانت هناك بعض القضايا المثيرة للشقاق، وتحديدًا قضية نظام الحكم. واتخذت القرارات بالإجماع، ولكنّ هذا النظام فشل عندما كان قبول المادة يستوجب التصويت بثلاثي أصوات الوفود. ولكنّ تجنّب الطريق المسدود كان ممكنًا عبر الاستفتاء على القضايا المتنازع عليها، إلاّ أن هذا كان معقدًا؛ ولحسن الحظ لم تكن هناك حاجة إليه.

وفور انتهاء المؤتمر من أعماله أقرت محكمة (بشكل غير مقنع إلى حد ما) أن الاستفتاء كان ضروريًا. فأقنعت الحكومة البرلمان بإقرار مشروع دستور كان مختلفًا من نواحٍ مهمّة عما اعتمده المؤتمر. وفي الواقع رفض الناس الاستفتاء على المشروع، وقد صوت البعض ضده لأنّه فضل المشروع السابق ورفضه البعض الآخر بسبب عدم الرضا بشكل عامّ عن الحكومة، ورفضه بعضهم لأسباب قبليّة.

أدت أعمال العنف في فترة ما بعد الانتخابات عام ٢٠٠٨ إلى اتّفاق بخصوص الوساطة الدوليّة في عمليّة الإصلاح، بما فيها وضع دستور جديد. وتطلّب قانون جديد وجود لجنة من الخبراء تضم ثلاثة أجانِب وستة كينيّين، وكانت التعليمات الموجهة إليها تقضي باستخدام المشاريع القائمة، والتركيز على حل القضايا الخلافية. وكان مشروعها مديّنًا لمشروع المؤتمر الدستوريّ الوطني. وبعد مشاورات عامّة تم تعديل المشروع؛ ثم أرسل إلى لجنة برلمانيّة، عاد منها إلى لجنة الخبراء، ثم إلى البرلمان مرّة أخرى. هذا مع العلم أن الدستور القائم أشار إلى أن البرلمان بإمكانه اقتراح تعديلات (بأغليّة ٦٥ في المئة)، ولكنّه عدا ذلك غير ملزم بالموافقة على المشروع، إذ إن الاعتماد الفعلي يجب أن يتمّ عن طريق استفتاء، حيث يجب أن تكون أغليّة الأصوات بالتأييد، بالإضافة إلى أصوات إيجابيّة لا تقل عن ٢٥ في المئة في خمسة أقاليم على الأقلّ من أصل ثمانية، وذلك لاعتماد المشروع. أجري الاستفتاء في شهر آب/أغسطس ٢٠١٠ بموافقة أكثر من ٦٧ في المئة من المصوتين على الدستور، ودخل حيّز النفاذ عندما أصدره الرئيس في وقت لاحق من الشهر ذاته.

## ٨.١ نيبال (عمليّة جارية)

عام ١٩٥١ وعد الملك بإنشاء جمعيّة تأسيسية، وقدّم دستورًا مرحليًا. لكنّه أخلف وعده، وتم تعديل الدستور المرحلي ليصبح دستورًا دائمًا. وتم اعتماد دساتير أخرى في عامي ١٩٥٩ و١٩٦٢، وكان هذا الأخير ميثاقًا للسلطة الملكيّة. وعام ١٩٩٠ - وبعد أول حركة شعبيّة - تم اعتماد دستور جيّد، ولكن لم تكن هناك أيّة عمليّة تشاركيّة حقيقيّة لوضع الدستور.

عشر سنوات من تمرد الماوويين، والخضوع لحكم الأوتوقراطيّة الملكيّة، أدت ذلك إلى المطالبة بدستور جديد. وأدت حركة شعبيّة ثانية عام ٢٠٠٦ إلى استعادة الديمقراطية، مع الوعد بإنشاء جمعيّة تأسيسية. لكنّ الماوويين الذين كانوا جزءًا من عمله سلام رفضوا قبول أيّة نسخة من دستور ١٩٩٠، وقامت الأحزاب الرئيسيّة بتشكيل لجنة لصياغة دستور مرحلي. وهذا قد اعتمد في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، وأعيدت هيكله البرلمان بمقتضى ذلك الدستور بلا انتخاب، لضم الماوويين ومرشحي الأحزاب المختلفة من أجل تشكيل هيئة تشريعيّة أكثر شموليّة.

تطلب الدستور المرحلي إجراء انتخابات لجمعية تأسيسية. وكانت هناك خارج الحكومة مجموعات مختلفة يملكها الغضب. وتم إجراء تعديلات عدة في الدستور المرحلي لتلبية مطالبهم، بما فيها المشاركة في الجمعية التأسيسية والإعلان رسمياً أن نيبال دولة فيدرالية. وتم وضع نظام مفضل للتصويت المتوازي للجمعية (٢٤٠ دائرة انتخابية جغرافية، و ٢٣٥ عضواً من القوائم الحزبية، مع وجود أحكام معقدة تضمن أن تكون هذه القوائم شمولية، من حيث الجنسية، والعرقية، والطبقة الاجتماعية، والمنطقة). وأجريت الانتخابات في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٨، وكان الماويون أكبر حزب، ومن ثم ترأسوا الحكومة الجديدة، ولو أنهم تركوها منذ ذلك الحين.

وتشكلت الجمعية التأسيسية واعتمدت قواعدها، ووضعت خارطة الطريق الخاصة بها داخل الجدول الزمني الكلي الذي يمتد لعامين كما هو منصوص عليه في الدستور. وقامت بتشكيل لجان مختلفة من بينها عشر لجان للقضايا الموضوعية. وقدمت اللجان إلى الجمهور قوائم طويلة بالأسئلة المتعلقة بالدستور، وتلقت عدداً كبيراً من الردود. هذا بالإضافة إلى أن اللجان قد عملت أيضاً على إعداد «أوراق مفاهيمية» حول استجاباتها لمشاريع الأحكام. وهناك لجنة دستورية في الجمعية التأسيسية، مكلفة بوضع هذه الأحكام في إجمال متجانس. لكن المناورات السياسية عطلت العملية، وقبل انتهاء فترة السنتين التي حددها الجدول الزمني قامت الجمعية التأسيسية كهيئة تشريعية بتعديل الدستور المرحلي وتمديد فترة عملها سنة إضافية. وفي وقت كتابة هذا الدليل (أوائل عام ٢٠١١) مرّت من تلك السنة ثمانية أشهر، ولم يتحقق سوى تقدّم محدود.

قامت الجمعية التأسيسية بقدر قليل من التربية المدنية. ولكن العديد من المنظمات غير الحكومية والوكالات المحلية والدولية قامت بذلك، وفي الكثير من الأحيان مع مجموعات مستهدفة مثل النساء، والدايت، والسكان الأصليين، بمساعدة الوكالات التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية التي قامت دعماً غير محدود.

في ما يخص العملية: تميل السياسة إلى أن تجعل لها الأسبقية على عملية وضع الدستور. وقد تم التعامل مع مطالب المجموعات المختلفة بطريقة غير منهجية، مع عواقب للتوقعات المأمولة من العملية. وبالطبع فإن الفقر والامية وسوء الاتصالات تجعل المشاورات العامة أمراً صعباً. وهناك قدر كبير من الغموض حول المساهمات الدولية في العملية الرسمية.

وبالنسبة إلى القضايا: تعد الفيدرالية إحدى القضايا الرئيسية، مع الإبقاء في الاعتبار أهمية الشمولية في النظام الانتخابي، والجوانب الأخرى من الحياة العامة. ويبدو أن نظام الحكم سيبقى في الغالب نظاماً برلمانياً رغم أن هناك بعض النقاش حول ذلك.

## ٩.١ بابوا غينيا الجديدة (١٩٧٥؛ ١٩٩٥)

عملية إنهاء الاستعمار: اللجنة الاستشارية والجمعية التأسيسية

بابوا غينيا الجديدة، تقع في جنوب غرب منطقة جنوب المحيط الهادئ مباشرة، شمالي وشرقي استراليا، وتحتل الجزء الشرقي من جزيرة غينيا الجديدة الكبيرة (الجزء الغربي منه هو إقليم بابوا الإندونيسية) وجزر صغيرة كثيرة. وكان تعداد سكانها عام ٢٠١١ يتجاوز ٦,٥ مليون نسمة، وهو عدد يمثل أكثر من ضعف تعداد سكانها وقت الاستقلال عام ١٩٧٥ وقد كان ٣ ملايين نسمة. وهي بلد ذو تنوع لغوي وثقافي لا مثيل له (يوجد فيها أكثر من ثمانمائة لغة منفصلة

ومتميّزة ومتحدّث بها)، وطبيعة جغرافيّة غاية في التّنوع والوعورة. وحتى وقت الاستقلال كانت تحت إدارة أستراليا، جزئيًّا كمستعمرة، وجزئيًّا كإقليم تحت وصاية الأمم المتّحدة.

وقد وضع دستور لإنهاء الاستعمار بين ١٩٧٢ و١٩٧٥. وتم إعداد مقترحات لمشروع دستور من قبل لجنة مكوّنة من خمسة عشر عضوًا في الهيئة التشريعيّة الاستعماريّة- لجنة التخطيط الدستوريّ. وتحدّدت اختصاصاتها بقرار من الهيئة التشريعيّة بطلب مقدّم من رئيس الوزراء (رئيس الجهاز التنفيذي) الذي شدّد على ضرورة أن يكون الدستور «نابعًا من الوطن»، وقد فسر ذلك بأنّه ينطوي على وضع دستور يعكس آراء الشعب، ويكون قائمًا على الثقافات الأصليّة، بمعنى أنّه يوضع من قبل شعب بابوا غينيا الجديدة ويتضمّن آراء الشعب ولا يتطلّب التصريح القانوني من النظام الحاكم الاستعماري.

وبعد أن قام أعضاء لجنة التخطيط الدستوريّ بتثقيف أنفسهم أولًا، أجروا حملات التريية المدنيّة للجمهور (عن طريق البث الإذاعي، وإعلانات في الصحف، واللافتات، وإعداد ست ورفات معلومات تم توزيعها على مستوى واسع). واستخدمت وسيلتان أساسيتان للحصول على آراء الناس. أولًا قامت إدارة حكوميّة بتشكيل ٥٠٠ مجموعة نقاش تتكون كل منها من حوالي عشرين شخصًا، الهدف منها أن تعكس بشكل عريض التّنوع الكبير في السكّان، وقد ناقشت ورفات المعلومات الست بعض الأسئلة التوجيهيّة وأجابت عنها. ثم قدّمت التقارير عن الآراء المعبر عنها إلى لجنة التخطيط الدستوريّ. ثانيًا: عقدت فرق اللجنة أكثر من مئة اجتماع عامّ، حضرها أكثر من ستين ألف شخص. كما تلقت أكثر من ألفين من الاقتراحات والآراء المكتوبة. وقد أخذت لجنة التخطيط الدستوريّ الآراء المعبر عنها في حسابها، لكن نظرًا إلى محدوديّة الوقت والموارد لم يتمّ أبدًا تحليلها منهجيًا.

قامت لجنة التخطيط الدستوريّ بإعداد تقرير نهائيّ من مجلدين، يتضمّن آراءها وتوصياتها للدستور المتصوّر. وأسفرت المناظرة التي جرت في الهيئة التشريعيّة الاستعماريّة عن بعض التغييرات المهمّة في التوصيات التي قبلتها الأغليبيّة، وتم بعدها تضمين التوصيات المعدّلة في مشروع دستور. ومن أجل الحفاظ على الثقافة الأصليّة التي ينحدر منها الشعب. اجتمعت الهيئة التشريعيّة الاستعماريّة مرّة ثانية كجمعيّة تأسيسيّة وطنيّة، وقامت بمعزل عن أي أساس قانونيّ أسترالي أو استعماري بمناقشة المشروع وتعديله، واعتمدت الدستور النهائيّ الذي دخل حيّز النفاذ في شهر أيلول/سبتمبر ١٩٧٥.

## التغييرات الجارية

وقد ظل دستور بابوا غينيا الجديدة الذي اعتمد في ١٩٧٥ نافذًا حتى ٢٠١١، كما اعتمد في الأصل إلى حد كبير، ولكن مع تغييرات تمت من خلال اثنين وعشرين تعديلًا، بعضها ثانويّة وبعضها الآخر موسّع ومهمّ. علما بأن عمليّة التعديل تتطلّب تصويتين منفصلين للبرلمان، يفصل بينهما شهران على الأقلّ، مع مراوحة الأغليبيّات اللازمة بين أقسام الدستور (يلزم بعضها أصواتا أعلى من ٥٠ في المئة من كل الأعضاء، وبعضها أعلى من الثلثين، وبعضها الآخر أعلى من ثلاثة أرباع، سواء كانت مقاعدهم شاغرة أم لا). وكانت صعوبة الإيفاء بهذه المتطلّبات تعني أن التأييد الحزبي الثنائي عادة ما يكون لازما لعمل أي تعديل.

## التغييرات الدستوريّة كجزء من عمليّات السلام

وفي عامي ١٩٧٦ و ٢٠٠٢ أجريت تعديلات كبرى في دستور بابوا غينيا الجديدة، في إطار عمليّات سلام يقصد منها إنهاء نزاعات انفصاليّة في بوغانفيل، وهي منطقة جزريّة غنيّة بالمعادن على مسافة حوالي ألف كيلومتر غرب عاصمة المنطقة القاريّة (بورت مورسبي). صاحبت نزاع منتصف السبعينات من القرن العشرين أعمال عنف قليلة، ولكنّ ذلك النزاع الذي انتهى بتعديلات عام ٢٠٠٢ استغرق عشر سنوات تقريبًا (١٩٨٨-١٩٩٧) وانتهى إلى خسائر في الأرواح تقدر بعدة آلاف. (وقد كان عدد سكّان بوغانفيل عام ٢٠١١ حوالي مئتي ألف نسمة).

وفي كلتا الحالتين كانت تفاصيل التعديلات الدستوريّة المقترحة التي تفاوض عليها زعماء بابوا غينيا الجديدة وبوغانفيل قد تم تحديدها في اتّفاقات سلام، وتلقت تأييدًا حزبيًا ثنائيًا في البرلمان. وقد انطوت تعديلات ١٩٧٦ على أحكام مفضّلة لنظام للحكم الذاتي اللامركزي، بينما نصّت تعديلات ٢٠٠٢- الأطول بكثير - على أن تكون درجة الحكم الذاتي أعلى، وأن يجري استفتاء حول استقلال بوغانفيل، مع تأجيل الاستفتاء لمدة عشر سنوات إلى خمس عشرة سنة بعد أن تكون ترتيبات الحكم الذاتي قد بدأ تفعيلها على أرض الواقع.

## وضع دستور دون وطني

تضمّنت تعديلات ٢٠٠٢ في دستور بابوا غينيا الجديدة نصًّا يجيز لبوغانفيل وضع دستورها الخاصّ بها لحكومتها المستقلّة، وهو قانون يهدف بالأساس إلى تغطية مؤسسات الحكومة وعمليّاتها (والترتيبات الخاصّة بصلاحيّتها ومواردها وعلاقتها مع الحكومة الوطنيّة منصوص عليها في تعديلات ٢٠٠٢ في دستور بابوا غينيا الجديدة). وقد تشكلت السلطات البوغانفيليّة القائمة آنذاك من حكومة إقليميّة مكوّنة من ثلاثين عضوًا (مرشحين أساسًا)، وهيئة شوري أكبر، وقاعدة أعرضت مكوّنة من حوالي مئة عضو، والمؤتمر الشعبي لبوغانفيل. وقد منحت أجهزتها التنفيذية الصلاحيّة للقيام بشكل مشترك بإنشاء مفوضيّة دستوريّة ممثلة تمثيلاً واسعًا، وأنفقت الهيئتان على أنّه يجب أن تتحدًا لتشكيل جمعيّة تأسيسيّة لبوغانفيل تكون لها سلطة مناقشة مشروع الدستور الذي سوف تتلقاه من المفوضيّة الدستوريّة لبوغانفيل وتعديله واعتماده.

بدأت المفوضيّة عملها في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، وقام الأعضاء بعد أسبوعين من تثقيف أنفسهم بالقضايا الدستوريّة، بإعداد قائمة من الأسئلة حول القضايا الدستوريّة لبوغانفيل وانقسموا إلى خمس فرق عقدت اجتماعات تشاوريّة في كافّة أنحاء بوغانفيل على مدار شهر واحد تقريبًا. ثم قامت المفوضيّة بإعداد مشروع أول للدستور. واستجابة للطلبات التي قدّمتها خلال أولى اجتماعات المشاورات العامّة التي أجرتها للحصول على الآراء والاقتراحات حول إمكانية الاستفادة من الآراء التي قدّمتها الجمهور، قامت المفوضيّة بإعداد ورقة مفضّلة بلغة بسيطة حول المقترحات المشمولة في المشروع وتعميمها بشكل موسّع مع نسخ محدودة من المشروع، كما عقدت الفرق الخمس نفسها جولة إضافيّة من اجتماعات التشاور. وفي هذه المرّة كانت هناك طلبات قويّة لتعميم نسخ أي مشروع جديد يتمّ إعداده على نطاق أوسع. وبعد إجراء تعديلات إضافيّة على أساس الآراء الإضافيّة التي تم تلقيها، عمّمت نسخ أكثر من المشروع الثاني وأجريت جولة أخرى لاجتماعات التشاور، ثم قامت المفوضيّة بعمل جولة أخرى من التعديلات للمشروع، نتج منها مشروع ثالث ونهائيّ، أرفق به تقرير تفسيري يقع في ٣٧٠ صفحة، استكمل في شهر تموز/يوليو ٢٠٠٤.

وبالإضافة إلى الانخراط في مشاورات عامة، تشاورت المفوضية مع:

- الحكومة الوطنية، لأن بابوا غينيا الجديدة كانت لها السلطة النهائية لرفض مشروع دستور بوغانفيل أو إقراره في حال ما إذا رأت أن المشروع لا يلبي متطلبات دستور بابوا غينيا الجديدة؛
  - حكومة بوغانفيل الإقليمية والمؤتمر الشعبي لبوغانفيل للتأكد من أنهما سيكون لديهما فهم جيّد لمشروع الدستور عندما تنعقد الجمعية التأسيسية البوغانفيلية.
- واجتمعت الجمعية التأسيسية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ ومرة أخرى في تشرين الثاني/نوفمبر فاعتمدت المشروع بعد إجراء تعديلات بسيطة فقط. ثم أقرت حكومة بابوا غينيا الجديدة المشروع المعتمد في كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠٤ وأجريت أول انتخابات عامة لحكومة بوغانفيل المستقلة في شهري أيار/مايو وحزيران/يونيو ٢٠٠٥.

## ١٠.١ بولندا (١٩٩٧)

كان تاريخ بولندا في وضع الدساتير ينطوي عامّة على إعطاء الدور الرئيسي للبرلمان، بدءًا بأول دساتيرها المكتوبة الذي اعتمد عام ١٧٩١ ولكن لم ينفذ بسبب انهيار الدولة البولندية عام ١٧٩٥. كما وضع البرلمان أيضًا دستورين قصيري الأجل، تم العمل بهما بين الحرب العالمية الأولى والحرب العالمية الثانية. لكنّ دستورها الذي تم العمل به لأطول فترة كان مفروضًا عليها بعد الحرب العالمية الثانية عندما أصبحت بولندا جزءًا من الكتلة الشرقية التي سادها الاتحاد السوفياتي. وعام ١٩٥٢ فرضت حكومة خاضعة لسيطرة الاتحاد السوفياتي دستورًا على منوال الدستور السوفياتي، كان المفروض أن يستمرّ العمل به مع تغييرات محدودة حتى فتحت مجموعة من التغييرات المعتمدة من قبل عملية مائدة مستديرة الباب لمزيد من التغييرات المهمة ولكنها كانت تدريجية، إذ تمت على مدى السنوات العديدة التالية، كما تم وضع دستور جديد تمامًا عن طريق لجنة برلمانية واعتمد بوساطة التصويت عليه في البرلمان والموافقة عليه في استفتاء أجري عام ١٩٩٧.

مثلث بولندا في عامي ١٩٨٨-١٩٨٩ نموذجًا لترتيبات الموائد المستديرة التي استخدمت فيما بعد في أماكن أخرى (تحديدًا في أوروبا الشرقية وأميركا اللاتينية)، وأتت بالاصطلاح إلى الاستعمال الشائع في ما يرتبط بوضع الدساتير. وقد نتج من الأزمات الاقتصادية والسياسية قبل انهيار النظام الشيوعي في أوروبا الشرقية إدراك بعض أعضاء الحزب الشيوعي البولندي في أوائل ١٩٨٨ أن التغيير مسألة حتمية، وسعيهم إلى الحصول على بعض الأفضلية أو الفائدة لهم، ما لن يتمّ إلا من خلال التفاوض مع المعارضة. وفي الواقع كانت تنقص البرلمان القائم وهو تحت هيمنة الحزب الشيوعي الشرعيّة الكافية لتطوير تغييرات دستورية مقبولة من تلقاء نفسه. فكانت هناك مجموعة معارضة معترف بها كل الاعتراف في شكل حركة النقابات العمالية المعروفة باسم «التضامن» قد حققت لنفسها شعبية كبيرة من خلال أعمال صناعية كبرى قبل عشر سنوات، وكانت المخاطر والتوترات كبيرة على كلا الجانبين، ولكن بسبب إمكان تدخل الاتحاد السوفياتي، إضافةً إلى احتمالات حقيقية باندلاع نزاع داخلي عنيف، وإلى حد كبير بسبب مثل هذه المخاطر تقرّر إبقاء الانخراط أولًا بين الأحزاب بشكل سري.

ومنذ منتصف عام ١٩٨٨ فصاعداً، مرت ستة أشهر من المفاوضات السريّة حول الجوانب التنظيميّة للمائدة المستديرة بين الحكومة الشيوعيّة وحركة التضامن مع وساطة مقدّمة من قيادات الكنيسة الكاثوليكيّة. واجتمعت المائدة المستديرة في شباط/فبراير ١٩٨٩، أمّا المائدة المستديرة الكاملة فاجتمعت بشكل غير منتظم، وترك معظم العمل ليتمّ في لجان أصغر، وفرق عاملة وتركت بعض القضايا الكبرى لتحلّ بالاتفاق بين الزعيمين. وبحلول أوائل شهر نيسان/أبريل وضعت الصيغة النهائيّة لاتفاقية حول المضي قدماً (المعروفة في بولندا باسم «اتفاقية المائدة المستديرة»). وعليه، قام البرلمان القائم بسنّ تعديلات معتدلة في الدستور، وقد انطوت هذه التعديلات على حلّ المجلس الوحيد المنعقد في البرلمان (المعروف باسم «Sejm»); وإصلاحه بإضافة أقلية من الأعضاء المنتخبين (وكان المتوقّع أن يحتفظ الحزب الشيوعي بالسيطرة); وتأسيس مجلس شيوخ منتخب كمجلس مواز للبرلمان؛ وإنشاء منصب رئاسة جديد وقوي. وكان القصد من التعديلات الدستوريّة توفير بعض الحماية للشيوعيين، وفي الوقت نفسه تمكين المعارضة من المشاركة في السياسة.

في يوم ٧ نيسان/أبريل ١٩٨٩ أجرى البرلمان الخاضع للسيطرة الشيوعيّة التعديلات المتفق عليها، بعد أيام قليلة من وضع الصيغة النهائيّة لاتفاقية المائدة المستديرة. وأجريت انتخابات في شهر حزيران/يونيو ١٩٨٩ انتهت بفوز مرشحي حركة التضامن بمعظم المقاعد المتاحة في كل من السيم ومجلس الشيوخ. وكذلك لم تتحقّق السيطرة الشيوعيّة على السجم، لأن التغييرات الواسعة والجامحة التي شهدتها كل من بولندا وباقي دول أوروبا الشرقية كانت تسير بسرعة كبيرة أدّت في النهاية إلى اندثار الحزب الشيوعي بحلول نهاية عام ١٩٨٩. وقد أصبح من الواضح أن التسوية التي تم التوصل إليها من خلال عمليّة المائدة المستديرة كانت قد مهّدت الطريق إلى المزيد من التغييرات التي أمكن تحقيقها بصورة أسهل بكثير في هيئات ممثلة تمثيلاً عريضاً ومتحرّرة من الهيمنة الشيوعيّة. وكانت هناك محاولات أوليّة للاستعاضة عن دستور ١٩٥٢، مع قيام السيم ومجلس الشيوخ بتشكيل لجان منفصلة لهذا الغرض من ١٩٨٩ إلى ١٩٩١، أعدت كل منها مشروعاً دستورياً خاصاً بها ورفضت التعاون. ومع تباطؤ التقدّم نحو وضع دستور جديد تماماً بهذه الطريقة، أجريت بعض التغييرات الإضافيّة المؤسّسة للديمقراطيّة في دستور ١٩٥٢ وتمت هذه التغييرات تدريجيّاً من ١٩٨٩ إلى ١٩٩٢، واستهدفت حذف الكثير من النصوص، والعديد من مؤسّسات الشيوعيّة. ولكن كانت النتيجة وضع دستور مفكك مجزئاً عديم الاتّساق.

وعام ١٩٩٢ اعتمد البرلمان القانون الدستوريّ الخاصّ بإجراءات إعداد الدستور وسنّه. وقد نصّ على إنشاء لجنة دستوريّة واحدة مكوّنة من أعضاء من مجلسي السيم والشيوخ (لضمان عدم التكرار في اللجان المنفصلة أثناء المرحلة المبكرة)، مع بعض ممثلي الرئيس ومجلس الوزراء والمحكمة الدستوريّة ممّن لا يحق لهم التصويت. ووضعت عمليّة معقدة لتلقّي المقترحات والنظر فيها وتطوير مشروع واحد والمداولة عليه من خلال جمعيّة وطنيّة (اجتماع مشترك بين السجم ومجلس الشيوخ)، ونظر التعديلات المقترحة من قبل الرئيس، واعتماد المشروع النهائي من قبل الجمعيّة الوطنيّة، والموافقة عليه عن طريق استفتاء.

بدأت العمليّة في ظل القانون الدستوريّ في تشرين الأوّل/أكتوبر ١٩٩٢، وتوقّفت بسبب الانتخابات البرلمانيّة التي أجريت في أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ وبسبب التغييرات في القيادة الناتجة من الانتخابات الرئاسيّة عام ١٩٩٥، تعرّقلت نتيجة معارضة سياسيّة كبيرة داخل البرلمان وخارجه مع نشوء المشروع النهائي في ١٩٩٦-١٩٩٧. لكن في نهاية المطاف وافقت الجمعيّة الوطنيّة على مشروع في شهر آذار/مارس ١٩٩٧، وتم اعتماد مشروع نهائي يتضمّن التعديلات المقترحة من قبل الرئيس في نيسان/أبريل ١٩٩٧. وتمت الموافقة عليه في استفتاء أجري في شهر



أيار/مايو ١٩٩٧، وكان شرط التأييد أن يكون التصويت بنسبة أعلى من ٥٠ في المئة من الناخبين المشاركين في الاستفتاء، مع عدم وجود حد أدنى للمشاركة العامة. وقد كان معدل المشاركة العامة ٤٣ في المئة، ونسبة تأييد الناخبين للدستور الجديد أعلى قليلاً من ٥٠ في المئة بقليل.

## أ.١.١ تيمور - ليشتي (٢٠٠٢)

في ٢٠ آب/أغسطس ١٩٩٩ تكفلت الأمم المتحدة بإجراء استفتاء صوت فيه ٧٨,٥ في المئة من السكان لمصلحة الاستقلال عن إندونيسيا. انتقمت القوات الإندونيسية ودمرت الكثير من البنى التحتية في تيمور-ليشتي، وهربت السلطات الإندونيسية. وفي حالة الفراغ الحكومي تم تأسيس إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية وخولت سلطات إدارية وتشريعية وقضائية. وكان أحد الخطوات الرئيسية لعملية نقل السلطة من الأمم المتحدة إلى شعب تيمور-ليشتي اعتماد دستور جديد، وقد دخل هذا الدستور حيز النفاذ في ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٢.

وبموجب مرسوم صادر عن إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية وضع جدول زمني متعجل، لم يوص بإجراء عملية للتربية المدنية أو المشاورات العامة. وتم تأسيس جمعية تأسيسية منتخبة مكونة من ثمانية وثمانين عضوا لصياغة الدستور ومناقشته واعتماده خلال تسعين يوماً. (وتم مد فترة الصياغة فيما بعد تسعين يوماً إضافياً). وكان المجتمع المدني قد نادى بشكل قوي بقيام مفوضية دستورية مستقلة بالتشاور على مستوى عريض مع الشعب وإعداد مشروع للدستور تتم مناقشته واعتماده بعد ذلك من قبل هيئة منتخبة. لكن هذه الخطة لم تتبع، ولإيجاد تسوية نظمت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية ثلاث عشرة مفوضية تقوم بتثقيف الجمهور، والحصول على الآراء بخصوص الدستور، إلا أن هذه العملية كانت مختلفة لأسباب أولها: لم يطلب من واضعي الدستور التشاور مع الجمهور، وثانيها: تمت العملية بصورة متعجلة وبالتالي أجريت التربية المدنية والمشاورات العامة في ذات الوقت. ولم يتح للجمهور سوى وقت قليل للتفكير في الخيارات الدستورية أو معرفة تطلعاتهم فيما يتعلق بالدستور. ثالثها: لم يتم جمع الآراء ووجهات النظر وتحليلها بشكل دقيق. رابعها: لم تكن العملية مملوكة وطنياً. فقد قامت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية بإطلاق العملية وفقاً لتوجيهاتها، وعندما شاطرت التقارير مع الجمعية التأسيسية صرح أعضاء كثيرون بأنهم لم يطلعوا عليها لأنها لم تسم بالصدقية. (براندت وأوكوان ٢٠١٠).

كان يسود الجمعية التأسيسية حزب سياسي واحد، هو حزب فريتيلين. وقد اتبع الدستور إلى حد كبير مشروع الدستور الذي أعده فريتيلين سابقاً. ولأن الجمعية التأسيسية لم تكن ممثلة، لم تعمل على تسهيل عملية بناء التوافق، إنما تم بعض التنازلات مع أحزاب أخرى أو مجموعات ذات مصالح. كما فهم حزب فريتيلين أن له الولاية من الشعب لإعداد الدستور فلم يحتج إلى التشاور مع الجمهور. وبسبب الضغوط من المجتمع المدني والإعلام انتهى الأمر بأن قامت الجمعية التأسيسية بإجراء عملية تشاورية لمدة أسبوع واحد حول المشروع، ولكن تخطيط العملية كان سيئاً. ومرة أخرى لم يتح للجمهور إلا وقت قليل لقراءة المشروع ولم يتوافر له دائماً بلغة يفهمها، وتم جمع آرائه بطريقة اعتباطية. وفي النهاية لم يكن لعملية المشاورات العامة سوى القليل من التأثير في المحتوى النهائي. أما التعليقات التي قدمها الفاعلون الدوليون حول المشروع فقد وضعت في الاعتبار بشكل أوسع.

كانت هيمنة حزب فريتيلين على الجمعية التأسيسية وعدم المشاركة العامة سبباً أدبياً إلى أضعاف شرعية الدستور، فلم ينظر إليه كنتاج عملية بناء التوافق والحوار بين الأطراف المعنية والجمهور بشكل عام. وحسب الملاحظات ساهم هنا في اندلاع نزاعات لاحقة صاحبها دعوات لوضع دستور جديد.

## أ. ١٢ أوغندا (١٩٩٥)

تتكون أوغندا بتعداد سكانها - البالغ حوالي اثنين وثلاثين مليون نسمة بحسب إحصاء عام ٢٠١١ - من أكثر من خمسين مجموعة عرقية رئيسية، منقسمة وفقاً لخطوط إقليمية ودينية واقتصادية وعرقية. ولقد حصلت أوغندا على استقلالها عن الحكم البريطاني عام ١٩٦٢ وفق دستور وضع على أساس تسوية بالتفاوض بين بريطانيا وقيادات رئيسية من النخبة. وقد ساهم مزيج من السمات الدستورية الفيدرالية وشبه الفيدرالية والوحدوية في حدوث أزمات دستورية ونزاع. إذ فرضت دساتير جديدة في عامي ١٩٦٦ و ١٩٦٧، مع استبعاد زعماء مجموعات رئيسية وعدم وجود مشاركة شعبية. وبعد الانقلاب العسكري الذي قاده عيدي أمين عام ١٩٧١ أسفرت أربعة عشر عاما من النزاع الداخلي عن مقتل مئات الآلاف.

وبعد حركة تمرد دامت أربعة أعوام أتت حكومة جديدة إلى الحكم عام ١٩٨٦ وأسست وزارة للشؤون الدستورية لتطوير عملية تشاركية لوضع الدستور. وعام ١٩٨٨ تأسست المفوضية الدستورية لأوغندا المكونة من واحد وعشرين عضواً بموجب قانون يقضي بتفويضها، لوضع مشروع دستور جديد. وكان المطلوب أن تقوم المفوضية الدستورية لأوغندا بـ «إشراك شعب أوغندا» في اتخاذ القرار في شأن الدستور والعمل على بناء «توافق وطني» حول القضايا الدستورية، و«الحصول على آراء عامة الشعب ووجهات نظرهم» و«تنشيط النقاش العام والتوعية بالقضايا الدستورية».

وقد أدت المفوضية الدستورية لأوغندا عملها على خمس مراحل أساسية. أولاً قامت عام ١٩٨٩ بتطوير أجندة للقضايا الدستورية بالتشاور على مستوى القاعدة العريضة، بعقد ما يقرب من ١٤٠ حلقة دراسية بكافة أنحاء البلد حضرها حوالي سبعين ألف شخص. وقد تعرفت العملية على تسعة وعشرين موضوعاً دستورياً رئيسياً والكثير من القضايا الثانوية. ثانياً: قامت عام ١٩٩٠ بإعداد مواد تعليمية حول أجندة القضايا، بما فيها نشر نسخ من دساتير سابقة، وإعداد كتاب من ١١١ صفحة بعنوان: «المبادئ التوجيهية حول القضايا الدستورية»، ونشرة تحتوي على ٢٥٣ «سؤالاً توجيهياً» ونشرة حول كيفية إعداد اقتراحات وآراء كتابية، بالإضافة إلى لافتات تثقيفية. وتم تقسيم المفوضين إلى فرق لتقديم المواد التعليمية بالحلقات الدراسية التي عقدت في كل مقاطعات أوغندا البالغ عددها ٨٩٠ مقاطعة. ثالثاً: تركّز العمل عام ١٩٩١ على تلقي آراء الجمهور في شكل اقتراحات وآراء كتابية وعروض شفوية، مع قيام المفوضين مرة أخرى بعقد اجتماعات عامة على امتداد البلد لتلقي الآراء (لطمأنة الناس بأن آراءهم لن يتم التلاعب بها بعد تقديمها). رابعاً ومن أواخر ١٩٩١ إلى أوائل ١٩٩٢ قامت المفوضية بتحليل كل الآراء التي تلقتها وترجمة الاقتراحات ووجهات النظر التي تلقتها باللغات المحلية وتلخيص ما جاء في كل الاقتراحات والآراء حول كل واحدة من قضايا الأجندة التسعة والعشرين. وقد اتضح خلال العملية أن هناك توافقاً حول معظم القضايا، وبقي القليل منها محل خلاف وقد استخدم التحليل الإحصائي للآراء لمساعدة المفوضية في الوصول إلى قراراتها فيها. وخامساً وفي أواخر عام ١٩٩٢ تم إعداد التقرير النهائي للمفوضية ومشروع الدستور، وقُدّم كلٌّ منهما إلى الحكومة وتم تحريرهما ونشرهما عام ١٩٩٣.

إضافةً إلى ذلك، قامت المفوضية الدستورية لأوغندا بإعداد تقرير مؤقت عام ١٩٩١ حول اعتماد الدستور الجديد، وتحليل آراء الناس التي تظهر المعارضة على إسناد هذه المهام إلى الهيئة التشريعية الوطنية، وتأييد لإسنادها إلى الجمعية التأسيسية. قبلت الحكومة تلك النصيحة، وفي شهر آذار/مارس ١٩٩٤ أجريت انتخابات لجمعية تأسيسية، تكونت من ٢١٤ من أعضاء الدوائر الانتخابية المنتخبين بشكل مباشر، و٣٩ من ممثلي النساء المنتخبين بشكل غير مباشر، و٣١ ممثلاً للمجموعات ذات المصالح. وبدأت الجمعية التأسيسية اجتماعاتها في شهر أيار/مايو ١٩٩٤ واضطلعت بأعمالها على أربع مراحل رئيسية.

أولاً: كان هناك شهران من المناظرات العامة التي تحدت فيها جميع الأعضاء. ثانياً: فحصت لجان مختارة أجزاء معينة من مشروع الدستور. ثالثاً: تمت المناظرة حول توصيات اللجنة المختارة في شأن التعديلات. وتطلبت القواعد الإجرائية اتخاذ القرارات بالإجماع ما لم يوافق أكثر من خمسين عضواً على طلب يستوجب التقسيم. كما أن أي مقترح بتعديل مشروع الدستور يتطلب تأييد ثلثي الأعضاء المصوتين على المسألة على الأقل. أما التعديل الذي تؤيده أغلبية لا تصل إلى ثلثي الأصوات فكان يصنف على أنه «خلافي»، وإذا حصل بعد وقف عمل المشاورات العامة مع المصوتين أن يتم تصويت ثانٍ، ونتج منه أن المسألة ما زالت خلافية، فسيقتضي الحال عندئذ إجراء استفتاء لحسم المسألة. وفي هذه الحالة لم يقتض الأمر إجراء استفتاء. رابعاً: استمر النظر في المشروع الكامل لعدة أسابيع بهدف حذف أمور يشوبها عدم الاتساق، ولتجويد دقة اللغة في قضايا كثيرة. وفي يوم ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ قامت الجمعية التأسيسية بسن مشروع الدستور المعتمد. ورغم أن الرئيس، كانت لديه صلاحية الدعوة إلى إجراء استفتاء على أية قضية في ذلك المشروع، لم تتم الدعوة إلى مثل هذه الاستفتاء، وتم إصدار الدستور في يوم ٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥.

# الملحق ب: مسرد بالاصطلاحات

## الاستفتاء

عملية يطلب فيها من الشعب التصويت على قضية ما، بدلاً من أن يطلب منه انتخاب ممثلين مختارين. ويستخدم أحياناً للإشارة إلى عملية يكون التصويت فيها ملزماً — مقارنة بالاستفتاء الشعبي. ولكن استعمالات الاصطلاح غير ثابتة.

## الإلغاء

عملية إلغاء قانون أو «تجريدته من خصائصه تماماً» — عادة بوساطة العملية القانونية نفسها التي استخدمت لتشريعها.

## الاستفتاء الشعبي

استطلاع للرأي يطلب فيه من الشعب التصويت على قضية ما، بدلاً من أن يطلب منه انتخاب ممثلين مختارين. ويستخدم أحياناً للإشارة إلى عملية لا يكون التصويت فيها ملزماً. لكن استعمالات الاصطلاح غير ثابتة ولا يوجد تمييز قاطع بين الاستفتاء الشعبي الملزم وغير الملزم.

## الاستمرارية القانونية

يشير هذا الاصطلاح، عند تطبيقه على الدستور، إلى الوثيقة على أنها تمت إجازتها بموجب قوانين أخرى ما. لم يكن دستور بنغلادش قائماً على الاستمرارية القانونية لأنه نسب إلى إعلان استقلال كان غير قانوني وفقاً للقانون الباكستاني (وبنغلادش كانت جزءاً من باكستان آنذاك). أما دستور جنوب إفريقيا المرحلي فكان نتاجاً لاستمرارية قانونية لأنه شرع بإتباع إجراءات دستور (سيادة العنصر الأبيض). وليست لهذه النقطة القانونية التقنية أية علاقة بالضرورة بمدى انحراف محتوى الوثيقة عن ماضيها.

## الإصدار

الإجراء الرسمي لإضفاء قوة النفاذ القانوني على وثيقة، وإجراء الإعلان عن قانون مكتمل أو وثيقة مكتملة بالفعل على الملأ.

## الإصلاح الدستوري

تشير كلمة «الإصلاح» إلى التغيير، ولكن ليس بالضرورة التغيير القانوني. وعادة ما تعني في سياق الدساتير تعديل أو استبدال الدستور، لكنها قد تعني أيضاً تغييرات أوسع في المجتمع والحكومة. وهي ليست اصطلاحاً دقيقاً.

## الإصلاح الكبير

يستخدم للإشارة إلى إجراء إصلاح رئيسي للنظام الدستوري، بدلاً من عملية تغيير بسيطة أو تدريجية.

## الاعتماد

القرار النهائي لهيئة بقبول شيء. وهذا يمكن أن يكون قرار الجمعية التأسيسية بقبول الدستور المكتمل، مثلاً، أو قرار هيئة وضع قوانين بالموافقة على مسار عمل معين. ليس بالضرورة تعبيراً قانونياً. الطريقة التي يتم بها الاعتماد قد يكون منصوصاً عليها في القانون — على سبيل المثال بالتصويت من قبل أغلبية معينة أو باستفتاء.

## الإعلام

الصحف والكتب، والبث الإذاعي والتلفزيوني، والآن شبكة المعلومات العالمية (الإنترنت).

## الأغلبية

تعني حرفياً «الأكثرية» أو كلمة «معظم». الكثير من القرارات يجب أن تتخذ بواسطة الأغلبية في هيئة معينة. ولكن في بعض الأحيان «معظم» قد تعني بكل بساطة «أكثر». إذا كان الأمر يتطلب اتخاذ القرار على ثلاثة خيارات أو مرشحين أو أكثر وتم قبول الخيار أو المرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات، وإن لم يصوت أكثر من نصف عدد الناس، فإننا نسمي ذلك «الأغلبية البسيطة». لكن بعض القرارات يجب اتخاذها بواسطة نصف المصوتين على الأقل، وهذا أحياناً يسمى «الأغلبية المطلقة». وينبغي توضيح ما إذا كان ذلك نصف جميع الذين يدلون بأصواتهم أو نصف المجموعة الكاملة التي يحق لها التصويت. في بعض الأحيان تقتضي التغييرات الدستورية الاعتماد من قبل أغلبية أكبر بكثير — ثلثي الهيئة الكاملة أو حتى ثلاثة أرباعها.

## الاقتراحات أو الآراء المقدّمة

طرح أفكار واقتراحات — إما شفويًا أو كتابياً.

## أقرّ أو أيد

أي وافق. وعادة ما تستخدم للإشارة إلى موافقة رسمية من سلطة حاكمة.

## الانتقال

الانتقال أو التحرك من وضع إلى وضع آخر؛ كثيرًا ما يستخدم لوصف التغيير السياسي أو الدستوري من النظام الأوتوقراطي إلى الديمقراطي وما إلى ذلك.

## الانتقال

اصطلاح يستخدم كثيرًا للإشارة إلى دستور أو مؤسّسة يقصد منها الإدامة لفترة محدودة حتى يوضع شيء دائم بدلاً منه. كما يمكن أن تشير، من جملة أمور، إلى هيئة تشريعية أو محكمة أو حكومة.

## الانقلاب

فعل الاستيلاء على حكومة بلد بوسائل غير قانونية، يقوم به في معظم الحالات الجيش ولكن ليس بالضرورة بالقوة. ويمكن أحيانًا أن يؤدي إلى حكومة فعّالة ومعترف بها حتى من قبل المحاكم كحكومة «دستورية».

## التربية المدنية

عبارة مستخدمة من قبل وكالة للتنمية الدولية تشير إلى البرامج التي تقدّم المعرفة والأفكار إلى المواطن العادي. لا تشير إلى التعليم المدرسي أو الرسمي. ومن السمات الشائعة للتربية المدنية ورش العمل والكتيّبات التدريبية والمنشورات والتقنيّات المختلفة لنشر الوعي، وكذلك استخدام الإعلام بما في ذلك الإذاعة والتلفزيون وشبكات التواصل الاجتماعيّ. ولأغراض هذا الدليل نعرّفها بأنّها أي نشاط يساعد في تحضير الجمهور للمشاركة، سواء قبل إعداد الدستور أو بعد اعتماده.

## التغيير التدريجيّ (الدستوريّ)

تغيير دستور على مدى فترة من الزمن بإجراء تغييرات متتالية في أجزاء منه. وهي قد تؤدي إلى وثيقة مختلفة تمامًا مع مرور الوقت، لكنّها ليست عملية يمكن التحكم فيها أو التخطيط لها.

## التمثيل المضمون للمجموعات

مبدأ يعدّ الأفراد بمقتضاه جزءًا من دولة كأعضاء لمجموعات سكانية محلية بدلاً من أفراد. ويمكن أن يظهر من خلال مقاعد لمجموعات محلية (عرقية أو دينية) في هيئة تشريعية أو تقاسم السلطة في حكومة، أو حق المجموعات المحلية في نقض (استخدام الفيتو ضد) قرارات حكومية معينة. ولا توجد أيّة دولة يمكن اعتبارها تامة من حيث ضمان تمثيل كل المجموعات المختلفة؛ بلجيكا مثال معاصر لدولة لها سمات توافقية. ويرتبط استخدام الاصطلاح بأعمال العالم السياسيّ أريند ليبهارد.

## التمكين

عملية خلق توعية بالحقوق وعامة تثقيف الجمهور بمسائل الحكامة، والوصول إلى النتيجة بأن يتشجع ويتجرأ الناس على ممارسة حقوقهم وصلاحيّاتهم — مثلاً عن طريق الانتخاب أو التعبير عن آرائهم. وعلى ما يبدو ابتدأت بعض الوكالات تفضل كلمة «الانخراط» أو «المشاركة» — وهو مفهوم مختلف منطقياً، لكنّه ربّما ناتج من «التمكين».

## التنفيذ

عملية وضع قواعد الدستور في حيّز الممارسة أو التفعيل. ويغطي سنّ قوانين جديدة، أو إنشاء مؤسسات، أو تغيير قوانين ومؤسسات قائمة كما يقتضي الدستور. كما يعدّ اعترام المواطنين على استخدام الدستور، وتحديدًا باللجوء إلى القضاء أو السعي إلى القيام بالواجبات الدستورية، شكلا آخر من تنفيذ الدستور.

## تنمية القدرات

تعبير يستخدم كثيرًا من قبل وكالات التنمية الدولية للإشارة إلى تحسين أو تعزيز المهارات عن طريق التدريب والتوجيه وبرامج أخرى. كثيرًا ما يشار به إلى البرامج المعنية بتثقيف الجمهور والمستخدمين والسياسيين وأعضاء الجمعيات التأسيسية المشاركين في وضع الدساتير.

## توافق الآراء

الاتفاق العام على قضية ما—ولكنه لا يجب أن يعني بالضرورة الإجماع. إنّما الأغلبية بنسبة ٥١ في المئة فقط لا تعتبر توافقًا. هي عبارة تستخدم كثيرًا في عمليات وضع الدساتير إلا أنّها كثيرًا ما تسبب صعوبات، فهي إلى حد كبير غامضة لأغراض قانونية، وهناك دائمًا خطر بأن يكون التوافق بين الأغلبية مستبعدًا للأقليات. وفي جنوب إفريقيا تم تطوير ممارسة في عملية وضع الدستور لقبول ما يسمى بـ «التوافق الكافي» الذي يعني الاتفاق بين الحزبين السياسيين الرئيسيين. ولكنّ الكثيرون لا ينظرون إلى ذلك على أنّه «كافي» حقيقة.

## الجمعية التأسيسية

هيئة مصممة لتمثيل الشعب واعتماد دستور. يختلف شكل هذه الجمعيات اختلافًا كبيرًا، ويقوم بعضها باتخاذ القرار النهائي حول اعتماد الدستور، بينما في حالات أخرى يتمّ الإجراء النهائي للاعتماد بواسطة برلمان منفصل أو بوساطة الشعب عن طريق استفتاء.

## حق التصويت

حق دستوريّ في المشاركة كناخب في انتخاب أو استفتاء.

## حقوق الإنسان

الحقوق التي يتمتع بها كل شخص بحكم كونه إنسانًا—سواء أشعر المرء بأن هذه الحقوق ممنوحة له إلهيًا أم لا. وهي معترف بها في الكثير من المعاهدات الدولية والوثائق الأخرى (بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، «الشرعة الدولية لحقوق الإنسان»)—المتضمنة العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية—ومختلف الاتفاقيات «القطاعية» حول حقوق الطفل، التمييز، حقوق المرأة، الخ) وكذلك في دساتير معظم البلدان، وإن بدرجات مختلفة.

## خارطة الطريق

وثيقة تحدّد تسلسل الأحداث، ربّما مع جدول زمنيّ، ويفترض أن تستخدم للتحرك نحو تحقيق هدف معيّن. تنصّ على المؤسّسات التي يجب أن تشارك في وضع الدستور، ولكن أيضًا على الترتيب الذي ستتخذ به القرارات وتجرى به المشاورات العامّة، الخ.

## الدستور

مجموعة من القواعد التي تحكم الهيكل الأساسيّ وعمل مؤسّسات الحكم في دولة. وفي الدستور الحديث تنصّ القواعد أيضًا على الحقوق الأساسيّة للناس داخل الدولة، وقد تتضمّن بعض المبادئ للقوانين والسياسات الوطنيّة بشكل أعم. وفي معظم البلدان تشير الكلمة إلى تشريع معيّن يحتوي على تلك القواعد، ولكن في بعض البلدان لا يوجد تشريع يسمى بالدستور، ولدى القليل منها عدة تشريعات تشكل الدستور، وفي البعض القليل منها يشكل الدستور خليطًا من الأعراف والقوانين.

## الدستور الصارم أو الجامد

دستور يصعب تغييره. ويشير أيضًا إلى الدستور الذي توجد فيه أحكام كثيرة مفضّلة، بما لا يترك سوى مجال صغير للتفسيرات المختلفة. وهذا عكس الدستور المرن — لكن من الناحية الواقعيّة كل الدساتير متضمّنة لعناصر ثابتة ستستمرّ رغم أيّة تغييرات.

## الدستور المرحليّ

دستور صمّم لأن يكون مرحليًا، وعادة ما يحدّد الوسيلة لإعداد دستور دائم.

## دستور مرن

دستور يمكن تغييره من دون صعوبة كبيرة، رغم قلة الدساتير الممكن تغييرها بوساطة العمليّة المستخدمة لتغيير القوانين العاديّة. وعادة ما يكون الدستور المرن دستورًا لا يحتوي على تفاصيل كثيرة، أو تكون معاني الكلمات نفسها فيه واسعة إلى حد كبير يترك المجال لمختلف التفسيرات.

## الدستوريّة (التمسك بالمبادئ الدستوريّة)

مبدأ منتشر في ما بين الطبقات الحاكمة تحديدًا بقبول الفكرة بأن الحياة العامّة ينبغي أن تحكم بوساطة دستور. ولا تعني أن الدستور يحترم أو يراعى في كل مكان وبغير استثناء، ولكنّه ينبغي مقارنته بوضع يستخدم ويراعى فيه الدستور فقط إذا كان ذلك يناسب من في السلطة.



## ذات السيادة (السيادة)

خاصية الدولة المستقلة داخل مجتمع الدول، بمعنى أنها ليست خاضعة لأيّة دولة أخرى، وتمتّع بكامل الصلاحيّات. وتستخدم أيضاً في عبارة «سيادة الشعب» للتدليل على أن السيادة ليست لملك أو حكومة.

## سّخ (ترسيخ)

إدخال قاعدة في الدستور بطريقة تجعل من الصعب تغييرها. وفي بعض الدساتير توجد بعض القواعد القليلة التي لا يمكن تغييرها أبداً.

## شرع (التشريع)

سنّ أو مرّر قانوناً (بما في ذلك دستور).

## الشرعيّة

مفهوم في العلوم السياسيّة يشير إلى قبول الشعب عامّة لنظم حكم وقواعد. وهو مختلف عن مفهوم «القانونيّة» والذي يشير إلى صلاحيّة القواعد بالمعنى القانوني. فالشرعيّة تتعلّق أكثر بمسألة السلوكيّات أو المواقف (العامّة عادة).

## الشرعيّة الثوريّة

استخدمت في الدول الاشتراكيّة الأوروبيّة الشرقيّة لوصف أساس القانون. كما استخدمت أحياناً في ما يتصل بعملية القرار بما إذا كان النظام الحاكم الذي كان في الأصل غير قانوني قد أصبح قانونياً بحكم قبوله؛ يسمى أحياناً بمبدأ «الانقلاب الناجح». انظر أيضاً «مبدأ الضرورة».

## صدّق (التصديق)

الموافقة على فعل أو عمل قام به شخص آخر—ومن ثمّ إعطاؤه أثراً قانونياً ما، وإلزام النفس به. كمثال، البلد الذي يوقع ممثله على معاهدة لن يكون في الكثير من الأحيان ملزماً بها حتى يتمّ التصديق عليها من قبل هيئة ما—ربّما الجهاز التشريعي. وفي وضع الدساتير قد يقتضي الأمر إجراء استفتاء حتى يستطيع الشعب التصديق على الدستور.

## الصلاحيّة التأسيسيّة

الصلاحيّة لوضع دستور. يقول المحامي الدستوريّ النيجيري ب. و. نوابويزي إنّها «صلاحيّة لتشكيل إطار حكم لمجتمع والدستور هو الوسيلة التي يتمّ بها ذلك. إنّها صلاحيّة أساسيّة، والرمز المطلق والأسمى لسيادة الشعب» (نوابويزي ١٩٧٤: ٣٩٢).

## الصياغة

المهمة التي يقوم بها الخبراء لوضع الأفكار الدستورية في لغة قانونية محددة ودقيقة يتسنى للذين يستخدمون الدستور، بما في ذلك المحاكم، تفسيرها. وكثيراً ما تستعمل الكلمة للإشارة إلى مرحلة منطقيّة سابقة عندما توضع الأفكار في شكل وثيقة مهيكلة، تسمى في الكثير من الأحيان بمشروع الدستور. لكن لسوء الحظ في الكثير من العمليات تتولّى المفوضيات الدستورية والجمعيات التأسيسية بنفسها صياغة الكلمات النهائية للوثيقة، وأن كانت لا تفهم تمامًا المعاني القانونية للكلمات وأثارها المترتبة.

## العدالة الانتقالية

اصطلاح لوصف المؤسسات المختلفة المصممة لتحقيق العدالة والمصالحة في بلد مرّ بمرحلة نزاع؛ وقد تتضمن «مفوضيّة عدالة وتقصي الحقائق» ومحاكم أو هيئات قضائية خاصة، واحتفالات لإحياء ذكرى.

## عدّل (التعديل)

غيّر قانوناً، بما في ذلك الدستور. ينصّ الدستور السابق على كيفية إجراء تغيير في دستور، وينصّ الدستور أو قواعد البرلمان على كيفية إجراء تغيير في قانون. ومن الممكن ألاّ يتضمنّ «التعديل» الاستعاضة عن الدستور بأكمله.

## العفو

تعهد يمنح الناس الذين ارتكبوا أو يجوز أنهم ارتكبوا عملاً ما تحظره القوانين (مثل حيازة أسلحة أو الانخراط في تمرد) بأنهم لن يتعرضوا لملاحقة قانونية. وقد يكون مؤقتاً بمعنى أنّه سيطبق فقط على من يسلم أسلحته أو يتخلّى عن نضاله بحلول موعد نهائيّ معيّن. وعادة ما يستخدم التعبير عندما تمنح هذه الفرصة لمجموعات.

## العقد الاجتماعيّ

بنية لنظرية سياسية تشير إلى الفكرة بأن البشر يترابطون معاً في شكل مجتمع ويوافقون على أن يحكموا. وكان النظريّون الأصليون الذين طرحوا نظرية العقد الاجتماعيّ ينظرون إليه باعتباره اتّفاقاً بين الناس من ناحية والقواعد (ربّما ممثلة في شخص ملك) من ناحية أخرى. أمّا النظريّون المعاصرون فقد يعدّونه اتّفاقاً بين الناس. وقد اقترح البعض أن الدستور هو شكل من أشكال العقد الاجتماعيّ.

## العملية التداولية

عملية مصممة للتشجيع على المداولة.

## الفعالية أو الصلاحية للعمل به

يتضمن تقدير «صلاحية العمل بالدستور» ما إذا كان تصميمه سيتوافق مع ظروف البلد، وكذلك المسائل الخاصة بقدرات البلد على إعماله، وتكلفته المحتملة، وما إذا كان سيولد قدرًا كبيرًا من التناقض، الخ. وربما هناك شواغل أقل أهمية مثل: سهولة قراءته، وطوله، وصلاحيته للاستمرار أو استدامته.

## قابل للمساءلة (المساءلة)

كون الشخص ملزمًا بتفسير أفعاله وتقبل المسؤولية عنها. الحكومة المنتخبة قابلة للمساءلة سياسيًا (على الأقل انتخابيًا) أمام ناخبها؛ وفي النظام البرلماني أمام البرلمان؛ ويجب أن يكون الموظف العام قابلاً للمساءلة أمام القانون.

## القانون الدولي

المعاهدات والاتفاقيات الأخرى الدولية، والممارسات الدولية التي حَققت ما يكفي من اعتراف لاعتبارها ملزمة. وفي سياق وضع الدساتير سيكون أهم شكل من أشكال القانون الدولي في الغالب قانون حقوق الإنسان. وهذا يشمل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومختلف الاتفاقيات والمعاهدات مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. عندما تكون الدولة طرفًا في معاهدة معينة سيكون من المهم تحديد كيف سيعكس الدستور هذا في الحقوق التي يعترف بها والواجبات التي يفرضها. كما ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٢٥) على أن الناس لهم حق المشاركة في القرارات التي تؤثر فيهم، والتي فسرتها لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان بأنها تتضمن وضع الدستور.

## المانحون

البلدان (تحديدًا جهاتها المسؤولة عن المعونات) والهيئات الدولية التي تعطي المساعدات المالية للبلدان النامية. اصطلاح «المانحين» تعبير شائع، رغم أن البلدان المتلقية على دراية ووعي بأن «المنح» هي أدوات لسياسات البلدان المانحة.

## المادة المستديرة

اجتماع لنطاق عريض من الهيئات داخل المجتمع، ليس في إطار أجهزة الحكومة، وربما بلا هيكلية رسمية أو عملية رسمية لاتخاذ القرارات يكون القصد منها تحديد مسار أو خطة عمل. وقد يكون ذلك الإطار العريض لدستور أو لخارطة طريق نحو دستور. ومن الممكن أن يكون ضمن المشاركين أحزاب سياسية ولكنها قد تتضمن أيضًا المجتمع المدني.

## المبادئ

في عمليات وضع الدساتير، تستخدم أحياناً للإشارة إلى الإرشاد أو التوجيه في أمور معينة ينبغي أن توجد في الدستور النهائي، أو في العملية نفسها. وهذه يمكن أن تسمى مبادئ دستورية أو توجيهية أو تأسيسية، ويمكن تجسيدها بواسطة عملية سلام أو دستور مرحلي، أو بطرق أخرى.

## مبدأ الضرورة

قاعدة قانونية مطبقة في ظروف استثنائية لتبرير أو إقرار أفعال تكون بغير ذلك مخالفة للقانون. وعند استخدامه من قبل محكمة للاعتراف بحكومة، ستؤكد المحكمة عادةً ضرورة الرجوع إلى القاعدة الدستورية في أسرع وقت ممكن. وقد تم الاحتكام إلى هذا المبدأ في نيجيريا عام ٢٠١٠ عندما لم يستقل الرئيس يارعادوا من منصبه ولم يطلب من نائبه العمل بالنيابة عنه، وكان هو نفسه لا يعمل (وتوفي في النهاية)، لتبرير تولي نائب الرئيس السلطة بالوكالة (غير مؤيد بأي قرار قضائي).

## المجتمع المدني

الناس الذين يكونون في شكل منظم إلى حد ما في هياكل أو بنى رسمية، مثل الأحزاب السياسية أو المجموعات الدينية أو المنظمات أو المجتمعات أو الحركات. والسمة الرئيسية لأي مجتمع مدني أنه لا يخضع لسيطرة أية حكومة.

## المداولة

النظر بعين الاعتبار إلى كل المواقف بشكل عادل ومنصف، مسترشداً بقيم الديمقراطية والرفاهة العامة، بدلاً من الشعبوية والمساومة البدائية من جانب مجموعات ضيقة ذات مصالح.

## مدونة السلوك

مجموعة رسمية من المبادئ التوجيهية أو الخطوط الإرشادية للسلوك. يمكن أن توضع من قبل هيئة رسمية أو أية هيئة أخرى. وحتى إذا كانت قد وضعت من قبل هيئة رسمية فلا تكون في غالب الأمر واجبة التنفيذ قانونياً، ولا تتضمن عقوبات محدّدة في حال الإخلال بها. إلا أن القانون قد يستوجب وضع مدونات سلوك (مثلاً لأعضاء جمعية تأسيسية)، ومن الممكن أن تكون المدونة في السياق الرسمي ذات صلة في تقرير ما إذا كان الشخص قد خالف القانون أو أخفق في التصرف على النحو السليم. ولقد أصبحت مدونات السلوك شائعة — للمشرعين والوزراء والمرشحين والأحزاب وقت الانتخابات، وحتى في سياقات المجتمع المدني. (انظر الملحق ج للاطلاع على أمثلة لمدونات السلوك).

## المراجعة الدستورية

عملية النظر فيما إذا كان يجب تعديل دستور قائم. قد تنتهي العملية بدستور جديد، ولكن هذا ليس بالضرورة جزءاً من الخطة الأولية.

## المشاركة العامة

المشاركة النشطة للجمهور في اتخاذ القرارات حول القضايا المطروحة في النطاق العام. وفي أكثر الأحيان ستكون أكثر من مجرد انتخاب الممثلين الذين سيأخذون القرارات. وفي سياق وضع الدساتير سنتطوي في الغالب على عملية تنوير الجمهور وإطلاعه على العملية، وإجراء برامج للتربية المدنية ومشاورة الجمهور حول آرائهم في ما يرتبط بقرارات دستورية رئيسية (من الممكن أن تصدر قرارات بهيكلية العملية وكذلك محتوى الدستور). (انظر القسم ٢.٢).

## المشاورات العامة

عملية تسعى إلى الحصول على آراء ووجهات نظر الناس لأخذها في الحسبان عند اتخاذ القرارات. وهي لا تتطلب قبول كل الآراء ووجهات النظر. وفي سياق وضع الدساتير تشير عادة إلى عملية التشاور مع أفراد العامة حول كيفية هيكلية العملية، وتوقعاتهم من الدستور وأفكارهم عن النظام الذي ينبغي اعتماده وآرائهم حول مشروع الدستور فور إعداده. (انظر الجزء ٢.٢).

## مشروع (دستور)

دستور أو وثيقة أخرى ليست في صيغتها النهائية، وكثيراً ما تقدم للتعليق عليها، على أن مشروع الدستور يمكن نشره للتشجيع على التفاعل العام وردود الفعل الشعبية.

## المفرد

يستخدم في الأدبيات المتعلقة بوضع الدساتير للإشارة إلى من يعوق أو يعرقل عملية وضع الدستور.

## المفوضية

ليس لها معنى قانوني محدد. وتشير عادة إلى هيئة مكلفة بمسؤولية الاستفسار عن، أو التحري في، مسائل معينة، أو اتخاذ قرارات أو تقديم توصيات. وفي العادة لن تكون المفوضية هيئة كبيرة. وعليه، من الممكن أن تكون هناك هيئة دستورية لتقديم مقترحات مفضلة للتغيير الدستوري، رغم أن مثل هذه المفوضية لن تكون لديها الاستطاعة لاعتماد الدستور لبلد. وفي العديد من البلدان توجد مفوضيات لأغراض مختلفة (من الأمثلة الشائعة التحقيق في مسائل خاصة بحقوق الإنسان وإدارة الانتخابات)، والتي تعتبر إلى حد ما أو حتى إلى حد كبير — مستقلة عن الحكومة. وكثيراً ما يضمن الدستور هذه الاستقلالية.

## مفوضية الحقيقة والعدالة

مفوضية تنشأ لسماع قصص الضحايا، عادة ضحايا نظام حاكم سابق. وربما توصي بدفع تعويضات أو تمنحها بالفعل.

وربما توصي بالعمو أو تمنحه بالفعل. قد تختلف تسميات مثل هذه المفوضيات من بلد إلى آخر.

## المفوضيّة الدستوريّة

مفوضيّة مكلفة بمهمة إعداد دستور مقترح، غالبًا بعد عمليّة تشاور مع الشعب والخبراء، ودراسة المشاكل الموجودة في الدستور القائم، إن وجدت، والأحكام المستخدمة في بلدان أخرى، والمصادر المختلفة الأخرى للأفكار الدستوريّة.

## الملكيّة الوطنيّة

فكرة أنّه إذا شارك الناس في عمليّة، فلاحتمال الغالب أنّهم سيشعرون بأنّ نتيجتها «ملكهم» وسيكونون ملتزمين بدعمها مع مرور الوقت. وهذا يمكن استخدامه في مشروع مثل بئر أو مدرسة أو — في السياق الحالي — دستور.

## المنظمات غير الحكوميّة

منظمات لا تتكوّن من أشخاص يعملون لحكومة وغير منشأة بحكم القانون. قد يتطلّب الأمر إنشاءها بواسطة إجراء يقتضيه القانون وربما حتى تسجيلها. كما يمكن اعتبارها كمجتمع مدنيّ منظم. في العادة لا يشار إلى الأحزاب السياسيّة كمنظمات غير حكوميّة. في الواقع ثمة منظمات غير حكوميّة ليست مستقلّة تمامًا من التدخل الحكومي، المنظمات التي تكون غير حكوميّة في بلد ما، ولكنها تعمل على مستوى دولي (باستخدام أموال من مانحين) تسمى أحيانًا منظمات غير حكوميّة دوليّة.

## المواطن

من وجهة النظر القانونيّة والتقنيّة هو الشخص الذي يحمل جنسيّة بلد ما («المواطنة»). ولكن كثيرًا ما يستخدم الاصطلاح في سياقات غير قانونيّة للإشارة إلى أيّ شخص يكون جزءًا من التكوين السكاني لدولة بالتركيز كثيرًا على حقوق ذلك الشخص (وواجباته) كعضو من ذلك التكوين السكاني — التعبير اللاتيني «Civis Romanus Sum» (أنا مواطن لروما) يحمل معه حق المطالبة بحقوق معيّنة.

## هانسارد

السجل الحرفي المطبوع للمناظرات البرلمانيّة في العديد من بلدان القانون العامّ. كان هانسارد اختصاصيًا في طباعة مثل هذه السجّلات في القرن التاسع عشر في إنجلترا، وفي بعض الأحيان تستخدم الكلمة قياسًا للإشارة إلى سجّلات حرفيّة أخرى.

## الهيكل الأساسيّ

تعبير يستخدم من قبل المحكمة العليا الهنديّة. قد قرّرت المحكمة أن سمات معيّنة من الدستور الهندي أساسيّة

إلى درجة أنه لا يجوز تغييرها حتى عبر الإجراء الذي يسمح عادةً بالتغييرات الدستورية. على سبيل المثال ذكرت المحكمة أن الفيدرالية والعلمانية والجمهورية هي «هياكل أساسية».

## هيئة الإدارة الانتخابية

ليست هي النظام الانتخابي الذي يعدّ أساسًا الطريقة التي تترجم بها أصوات المواطنين إلى عضوية في الهيئات التشريعية، وإنما الطريقة التي تجرى بها الانتخابات. وبسبب خطر التدخل، من الحكومة تحديدًا، من الشائع أن تتولى هيئة مثل مفوضية انتخابات مستقلة إجراء أي انتخاب. تكون هذه الهيئة أحيانًا جزءًا من القضاء، وتتولى مسؤولية قبول الترشيحات وتجنيّد الموظفين وترتيب عملية التصويت في يوم الاقتراع، وفرز وعدّ وحفظ الاقتراعات، وما شابه ذلك.

## وضع الدستور

عملية وضع الدستور بكاملها.

# الملحق ج: أمثلة لمدونات السلوك

## ج. ١ مثال لمدونة السلوك لعضو في هيئة وضع دستور

### ١. مبادئ عامة

١. يقبوله هذا المنصب يظلم المفوض الدستوري بقدر استطاعته بإيفاء روح ونص [القانون الذي أنشئت بموجبه هيئة وضع الدستور، أيًا كان هذا القانون] وهذه المدونة للسلوك. وعلى المفوض الدستوري العمل بشكل متعاون في سبيل إنتاج مشروع للدستور [أو تقرير، حسب الولاية].

٢. يعدّ منصب المفوض الدستوري منصبًا عامًا رفيعًا، يحمل معه التزامات أخلاقية شديدة. وينبغي أن يكون سلوك المفوض الدستوري دائمًا قائمًا على الإبلاء والتمسك بكرامة وحرمة المسؤولية المرفقة بمهمة صياغة الدستور. ومن ثمّ يجب على المفوض الدستوري التصرف بصدق ونزاهة ولياقة وأن يتأكد من أن تصرفاته لا تنزع من مصداق المفوضية الدستورية في أي وقت.

٣. إن من واجبات المفوض الدستوري أن يعمل ويتصرف بما يحقق المصلحة العليا لشعب [البلد س].

٤. على المفوض الدستوري أداء وظيفته دون اعتبار لأي تأثير غير لائق، مباشر أو غير مباشر، من أي مصدر.

٥. يعين المفوض الدستوري على أساس متفرغ. ويجب على المفوض الدستوري عدم قبول أية أتعاب أو أجور أو دخل من أي عمل غير ما يتقاضاه للعمل كمفوض دستوري.

٦. لا يجوز للمفوض الدستوري في أي وقت ممارسة أية معاملة تفضيلية لا مبرر لها لأية مجموعة أو فرد. التمييز ضد أية مجموعة أو فرد، أو عدا ذلك إساءة استعمال للسلطة المعطاة له.

٧. لا يجوز لأي مفوض دستوري، بحكم عضويته أو ارتباطه أو تصريحاته أو بأية طريقة أخرى، المساس بمصداق المفوضية الدستورية أو نزاهتها أو حيادها وعدم تحيزها.

٨. لا يجوز للمفوضين الدستوريين، باستثناء رئيس المفوضية، التحدث باسم المفوضية، وهذا على أساس أن رئيس المفوضية هو الناطق باسم المفوضية. وللرئيس أو العضو الذي يعينه الرئيس وحده سلطة التحدث بالنيابة عن المفوضية.



## ٢. قرارات أو مداوات المفوضيّة الدستوريّة

٩. يكون المفوضون الدستوريّون ملزمين بالقرارات التي تتخذها المفوضيّة وفقاً لد [قانون أو ولاية س] ولا يجوز له المساس بمصداق المفوضيّة بتقويض تلك القرارات في العلن. وتكون لهذا النصّ أهميّة خاصّة في ما يتعلّق بمداوات المفوضيّة حول مشروع الدستور الذي يعدّ لتقديمه إلى [الهيئة س].

## ٣. المعلومات السريّة

١٠. تحفظ المسائل ذات الطبيعة السريّة والتي تكون في حوزة المفوض الدستوريّ في شكل سري ولا يجوز استعمالها لفائدة المفوض الشخصية أو العامّة، وتطبق مثل هذه القيود أيضاً بعد انتهاء مدّة خدمة المفوض الدستوريّ.

## ٤. الحضور

١١. لقد عهد إلى المفوضين الدستوريّين في عمل مهمّ يجب عليهم بذل ما في وسعهم للقيام بواجباتهم بالعناية الواجبة وحضور كل اجتماع للمفوضيّة، بما في ذلك اجتماعات المشاورات العامّة.

## ٥. الامتثال

١٢. على المفوضين الدستوريّين الامتثال لأحكام مدونة السلوك هذه و [قانون س].

١٣ في حالة عدم التأكّد من أي من أحكام مدونة السلوك هذه، على المفوض الدستوريّ استشارة رئيس المفوضيّة.

١٤. يجوز إقالة أي مفوض دستوريّ من منصبه من قبل [س] بناءً على أدلة تدل على عدم قدرته أو أهليّته، أو ارتكاب فعل مخالف لقسمه أو مدونة السلوك.

## ج.٢ مثال لمدونة السلوك لمقدّميه التربية المدنيّة

تمنح [هيئة وضع الدستور س - المشار إليها في ما بعد بالعبارة «هيئة وضع الدستور س»] ولاية إجراء التربية المدنيّة [بمقتضى المرجعيّة س أو القانون س]. وللتأكّد من أن هيئة وضع الدستور س قادرة على إجراء التربية المدنيّة وإعداد الجمهور للمشاركة، عليها أن تتعاون مع الوكالات أو المنظّمات التي لديها القدرات والالتزام لتقديم المساعدة في هذه الجهود.

سيتوقّع من الوكالات والمنظمات التي تقدّم التربية المدنيّة إجراء كل نشاطات التربية المدنيّة بما يتوافق تمامًا مع المبادئ التوجيهيّة الخاصّة بالتربية المدنيّة المقرّرة من قبل هيئة وضع الدستور س. ولا يجوز لها أن تعمل بدافع الكسب في ما يتجاوز المصاريف المشروعة المتّصلة بالواجبات المضطلع بها بالنيابة عن أو بالتعاون مع هيئة وضع الدستور س. كما يتوقّع منها القيام بكافة النشاطات بما يتوافق مع المبادئ المنصوص عليها في مدونة لسلوك كما يرد أدناه.

١. على كل مقدّم للتربية المدنيّة إجراء التربية المدنيّة بما يتوافق مع المنهج الذي تم إعداده والموافقة عليه من قبل هيئة وضع الدستور س.
٢. تقتضي هيئة وضع الدستور س أن على كل مقدّم للتربية المدنيّة إجراء كل نشاطات التربية المدنيّة دون تحيّر أو مناصرة أو تأثير من أي شخص أو مجموعة.
٣. على كل مقدّم للتربية المدنيّة الامتناع عن الانخراط في أي نشاط يؤدي إلى نزع الصدقيّة من عمله أو سمعة هيئة وضع الدستور س.
٤. على كل مقدّم للتربية المدنيّة أن يرفض أيّة هديّة أو جميل أو ضيافة، أو حافز من شأنه التأثير الحقيقي أو الظاهر في أدائه لواجباته.
٥. على كل مقدّم للتربية المدنيّة التأكّد من أن كل المواطنين تتاح لهم الفرصة للمشاركة بحريّة وفعاليّة في برنامج التربية المدنيّة بلا تخويف، أو إجبار، أو تهديد، أو إكراه، أو تأثير لا مبرر له.
٦. على كل مقدّم للتربية المدنيّة التأكّد من أن برنامجه شمولي ومصمّم لتلبية احتياجات جميع المشاركين، بمن فيهم الأشخاص المعوقون والنساء والشباب والبدو والمجموعات الأخرى التي قد تستبعد إذا ما لم تُبذل جهود خاصّة لتضمينها.
٧. على كل مقدّم للتربية المدنيّة التأكّد من أن نشاطات التربية المدنيّة متوافرة بسهولة، وإعطاء عناية خاصّة للتأكّد من أن لجميع المشاركين إمكان الوصول إلى أيّة وثائق ذات صلة وباللغة المناسبة، وفي مكان مناسب، وتوفير خدمات الترجمة الفوريّة أو الكتائيّة عند الاقتضاء.
٨. يتوقّع من كل مقدّم للتربية المدنيّة أن يستخدم بشكل هادف الموارد البشريّة والمادّيّة الموجودة داخل المنطقة التي يعمل فيها لتقديم التربية المدنيّة.
٩. على كل مقدّم للتربية المدنيّة تفادي أي تضارب في المصالح الفعليّة أو البادية، وفي حال حدوث مثل هذا التضارب عليه إبلاغ هيئة وضع الدستور س.
١٠. على كل مقدّم للتربية المدنيّة الامتناع عن الإفصاح عن أيّة معلومات سرّيّة يطلع عليها من خلال عمله ما لم يصرح بذلك من قبل هيئة وضع الدستور س، كما لا يجوز له استخدام أي من مثل هذه المعلومات لمكسبه الشخصي أو لمكسب طرف ثالث.
١١. على كل مقدّم للتربية المدنيّة القيام بواجبه بما يتوافق مع ما قد تضعه هيئة وضع الدستور س من قواعد أو لوائح أو معايير من حين إلى آخر.

١٢. كلُّ مقدّم للتربية المدنيّة يخالف أو ينتهك أيًّا من القواعد أعلاه مسؤولٌ قانونيًّا أمام [العقاب أو الإجراء المناسب حسب السياق].

## ج.٣ مثال لمدونة السلوك لأعضاء هيئة لوضع دستور يتشاورون مع الجمهور

### مبادئ عامّة

١. تحدّد مدونة السلوك هذه، السلوك المتوقّع من أعضاء هيئة وضع الدستور (المشار إليهم في ما بعد بعبارة «الأعضاء») أثناء عمليّة المشاورات العامّة.
٢. بقبول هذه المناصب يضطلع الأعضاء بالمشاركة مع شعب [البلد س] لغرض جمع وتحليل آراء الجمهور والنظر فيها بعناية وأمانة عند إعداد الدستور. (الغرض المنصوص عليه هنا هو مثال فقط. وينبغي أن يتبع الغرض أهداف العمليّة، سواء أمحدّدة في وثيقة قانونيّة أم حدّتها هيئة وضع الدستور في تفسيرها لولايتها).
٣. ينبغي أن يكون سلوك العضو في عمليّة المشاورات العامّة قائمًا على الإباء والتمسك بكرامة وحرمة المسؤوليّة المرفقة بدوره في العمل كعضو في هيئة وضع الدستور. ومن ثمّ على الأعضاء الالتزام بالتصرّف بأمانة ولياقة وأن يتأكّدوا من أن تصرّفهم لا ينزع من مصداق هيئة وضع الدستور.

### واجبات والتزامات الأعضاء خلال عمليّة المشاورات العامّة

٤. على العضو في أثناء المشاورات العامّة الالتزام بالواجبات الآتي ذكرها:
  - أ. حضور كل عمليّة مشاورّة عامّة مجدولة له (إلّا في ظروف استثنائيّة)، والقيام بكل ما يكلف به بأمانة.
  - ب. الامتناع عن تقديم أيّة آراء شخصيّة أو حزبيّة أو المناداة بأيّة خيارات دستوريّة إلى الجمهور؛
  - ج. استخدام عمليّة المشاورات العامّة كفرصة للاستماع باحترام إلى الآراء المطروحة؛
  - د. معاملة كل متحدّث بأكبر قدر من الاحترام وعدم إعطاء أيّة إشارة بأن العضو يتفق أو لا يتفق مع آراء المتحدث ما لم تكن الآراء محرّضة على العنف؛
  - هـ. التأكّد من أن العمليّة شموليّة بالقدر المستطاع وأن جميع الأشخاص يعاملون بمساواة بصرف النظر عن جنسهم أو عمرهم أو عنصرهم أو وضعهم الاجتماعيّ الاقتصادي؛
  - و. التأكّد من إعطاء كل المجموعات أو الأشخاص المدعوّين إلى اجتماعات المشاورات العامّة القدر نفسه من الوقت لإيصال عن آرائهم إلى هيئة وضع الدستور؛

ح. التأكد من أن كل الآراء يتم نسخها وتدوينها وتلقّيها بأمانة من قبل هيئة وضع الدستور؛

ط. التأكد من أن كل مجتمع محليّ أو مجموعة تتلقى تقريرًا بأراء الهيئة في شكل ملخص صادق لجلسات المشاورات العامّة وإعطاء الوقت الكافي والفرصة لعمل تصحيحات عند اللزوم.

### السريّة (في حالة وجود اعتبارات أمنيّة)

٥. لا يجوز للعضو الإفصاح عن هويّة أي فرد أو جماعة أو مجموعة محلّيّة في ما يتعلّق بالأراء المحدّدة التي ربّما تم التعبير عنها خلال المشاورات العامّة.

### تنفيذ مدونة السلوك

٦. في حالة الإدعاءات بعدم الامتثال لهذه المدونة يجوز تناول المسألة على النحو الآتي:

أ. ينبغي في العادة رفع الإدعاء أوّلاً مع العضو المشكو ضده. لكن قد تكون هناك ظروف يكون من الأنسب أن ترفع المسألة أوّلاً مع [الهيئة المسؤولة عن تنفيذ المدونة أو الامتثال لها — الخيارات منوطة بالسياق؛ فقد يكون رئيس هيئة وضع الدستور أو هيئة مسؤولة عن تنفيذ مدونة السلوك].

ب. إذا اختار المشتكي ملاحقة المسألة فعليه إحالة الإدعاء بشكل سري ومباشر إلى [هيئة التنفيذ].

ج. تقوم [هيئة التنفيذ] بدورها بالنظر في الإدعاء وقد تقرّر التحقيق فيه بشكل إضافي أو إسقاطه.

د. في التحقيق في الشكاوى المقدّمة ضد الأعضاء والحكم فيها، للأعضاء الحق في الضمانات نفسها المطبقة في المحاكم.

هـ. إذا حصل بعد التحقيق أن رأت [هيئة التنفيذ] أن الإدعاء ثبت بالدليل، فللعضو المشكو ضده حق الاستئناف لدى [س].

و. تقرّر [هيئة التنفيذ] العقوبة المناسبة، والتي قد تتضمّن عزل العضو من عمليّة المشاورات العامّة أو من هيئة وضع الدستور.

ز. ينبغي مشاطرة نتائج التحقيق مع هيئة وضع الدستور.

## الملحق د: المراجع

Anthroscape. N.d. "Difficulties Encountered in the Translation of Legal Texts: The Case of Turkey." <http://s1.zetaboards.com/anthroscape/topic/4327713/1/> (accessed June 14, 2011).

Brandt, Michele. 2005. "Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries: The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan." United Nations Development Programme.

*Available at:*

[http://www.unrol.org/doc.aspx?n=constitution+making+and+UN+Experience+Report\\_Michele+Brandt.doc](http://www.unrol.org/doc.aspx?n=constitution+making+and+UN+Experience+Report_Michele+Brandt.doc).

Brandt, Michele, and Louis Aucoin. 2010. "East Timor's Constitutional Passage to Independence." In Laurel Miller, ed., with Louis Aucoin, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, 245–74. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Elster, Jon. 1993. "Constitution-making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea." *Public Administration* 71: 169–217.

Elster, Jon. 1995. "Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process." *Duke Law Journal* 45 (1995): 364–96.

Esteban, J. Montes, and Tomás Vial. 2005. "The Role of Constitution-Building Processes in Democratization: Case Study Chile." International IDEA.

*Available at* <http://www.idea.int/cbp/upload/CBP-Chile.pdf>.

Fiji. 1996. *The Fiji Islands: Towards a United Future: Report of the Fiji Constitution Review Commission*. Parliament of Fiji, Parliamentary Paper No. 34/1996. Suva, Fiji: Government Printing Department.

Finkel, Steven E. 2003. "Can Democracy Be Taught?" *Journal of Democracy* 14 (4): 137–51.

Geisler, Gisela. 2000. "'Parliament Is Another Terrain of Struggle': Women, Men, and Politics in South Africa." *Journal of Modern African Studies* 38 (4): 605–30.

Kathlene, Lyn. 1994. "Power and Influence in State Legislative Policymaking: The Interaction of Gender and Position in Committee Hearing Debates." *American Political Science Review* 88 (3): 560–76.

Kelsen, Hans. 2002. *Pure Theory of Law*. Originally published in German, 1934. 2nd ed., translated by Max Knight. Union, N.J.: Lawbook Exchange.

Knight, P. 2008. "Drafting, Actually: Thoughts on the Art of Expressing Constitutional Visions."

Interpeace. *Available at* [www.interpeace.org/constitutionmaking](http://www.interpeace.org/constitutionmaking).

Kriegler Commission. 2008. Report of the Independent Review Commission on the General Elections held in Kenya on 27 December 2007. September 17, 2008. *Available at* [http://www.dialoguekenya.org/docs/FinalReport\\_consolidated.pdf](http://www.dialoguekenya.org/docs/FinalReport_consolidated.pdf) (accessed May 1, 2011).

Le Roy, Katy. 2010. "Regional Study on Public Participation in Constitution-making: Pacific Islands." Interpeace. *Available at* [www.interpeace.org/constitutionmaking](http://www.interpeace.org/constitutionmaking).

The Local. 2007. "Sexual Harassment Rife in Swedish Parliament—MPs." *The Local—Sweden's News* in English. April 22, 2007. <http://www.thelocal.se/7073/20070422/>.

Lynch, C. J. 1988. "Styles in the Drafting of Some Pacific Constitutions." In Yash Ghai, ed., *Law, Government, and Politics in Pacific Island States*, 202–41. Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.

Milton, John. 1968. *Paradise Lost*, Book IV. Originally published 1667. Menston, England: Scholar Press.

Morrow, Jonathon. 2010. "Deconstituting Mesopotamia: Cutting a Deal on the Regionalization of Iraq." In Laurel Miller, ed., with Louis Aucoin, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, 563–600. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Nwabueze, B. O. 1974. *Presidentialism in Commonwealth Africa*. New York: St. Martin's Press.

O'Brien, James. 2010. "The Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina." In Laurel Miller, ed., with Louis Aucoin, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, 332–49. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Odoki, Benjamin J. 2005. *The Search for a National Consensus: The Making of the 1995 Uganda Constitution*. Kampala: Fountain.

Proceedings, "Workshop on Constitution Building Processes," Princeton University, May 17–20, 2007. Co-hosted by the Bobst Center for Peace and Justice of Princeton University, International IDEA, and Interpeace. *Available at* [www.interpeace.org/constitutionmaking](http://www.interpeace.org/constitutionmaking).

Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press.

Regan, Anthony J., Owen Jessup, and Eric L. Kwa, eds. 2001. *Twenty Years of the Papua New Guinea Constitution*. Appendix, "Panel on Constitution Making: Panel of Constitution Makers," 345–65. Sydney: Lawbook.

- Rosenn, Keith S. 2010. *Conflict Resolution and Constitutionalism: The Making of the Brazilian Constitution*. In Laurel Miller, ed., with Louis Aucoin, *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, 435–66. Washington D.C., United States Institute of Peace Press.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering. An Enquiry into the Structure, Incentives, and Outcomes*. 2nd ed. New York: New York University Press.
- Selassie, Bereket Habte. 2003. *The Making of the Eritrean Constitution: The Dialectic of Process and Substance*. Trenton, N.J.: Red Sea Press.
- Skjelton, Synnøve. 2006. *A people's constitution: Public participation in the South African constitution-making processes*. Midrand, South Africa: Institute for Global Dialogue.
- Suksi, Markku. 2008. "Referendums in Constitution-Building Processes." *Interpeace*. Available at [www.interpeace.org/constitutionmaking](http://www.interpeace.org/constitutionmaking).
- Tamale, Sylvia. 1999. *When Hens Begin to Crow: Gender and Parliamentary Politics in Uganda*. Boulder, Co.: Westview.
- Tripp, Aili Mari. 2001. "The New Political Activism in Africa." *Journal of Democracy* 12 (3): 141–55.
- Wheare, K. C. 1966. *Modern Constitutions*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Widner, Jennifer. 2008. "National Conferences in Constitution Writing." Paper presented at the Workshop on Institutions and Procedures in Constitution Building. Co-hosted by the Bobst Center for Peace and Justice of Princeton University, International IDEA, and Interpeace.
- Yankova, Diana. 2006. "Is Translating the *Acquis communautaire* Reforming the Context of Social Relations and National Discourse Models?" *Internet Journal for Cultural Sciences*. [http://www.inst.at/trans/16Nr/09\\_4/yankova16.htm](http://www.inst.at/trans/16Nr/09_4/yankova16.htm) (accessed June 14, 2011).
- Suggestions for further reading on constitution-making processes as well as other suggested resources are available at [www.interpeace.org/constitutionmaking](http://www.interpeace.org/constitutionmaking).*

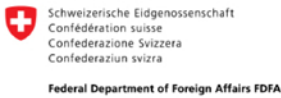








Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA



Ministry of Foreign  
Affairs of Denmark



Australian Government  
AusAID



Empowered lives.  
Resilient nations.

ISBN 978-2-8399-1060-6



9 782839 910606 >

صدر هذا المنشور بفضل الدعم المقدم من طرف الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية (AusAID)، المركز الكندي الدولي للأبحاث التنموية (IDRC)، البعثة الدائمة للدانمارك لدى الأمم المتحدة، هيئة الشؤون الخارجية للفيدرالية السويسرية، ووزارة الشؤون الخارجية الهولندية. كما قدم مكتب المحاماة الدولي كليري غوتليب ستين وهاميلتون (ش.م.م) دعم عيني قيم.

تمت ترجمة هذا المنشور من الإنجليزية الى العربية بدعم مالي وفني من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.