ورقة بحثيّة 29
يوليو 2012

egypt@democracy-reporting.org
http://www.democracy-reporting.org

منع الديكتاتورية: الضمانات الدستورية ضد إعادة إنتاج السلطوية[1]

ملخّص

تواجه الديمقراطيات الناشئة على الأخص خطرا شديدا يتمثل في الانزلاق مرة أخرى للحكم الاستبدادي. إلا أن الضمانات الدستورية يمكن أن تساعد على منع تركيز السلطات في يد القوى المعادية للديمقراطية، وخاصة من جانب المسؤول التنفيذي.

تستخدم الدساتير حول العالم تلك الضمانات، وفيما يلي بعض منها:

قيود على السلطات الرئاسية

- تحديد فترة الولاية الرئاسية
- بنود مقيدة وواضحة فيما يخص إعلان حالة الطوارئ

إرشادات واضحة لعمل التعديلات الدستورية

- بنود ومبادئ دستورية راسخة وغير قابلة للتعديل
- أغلبية تشريعية كبيرة لإقرار التعديلات
- بنود مفصلة وواضحة لعمل الاستفتاءات على الدستور

المساءلة وآلياتها

- ضمانات لانتخابات نزيهة تحت إشراف هيئة مستقلة
- مراجعة قضائية ودستورية

1 هذه الورقة من وحي عرض قدمه توماس ماركيت بورشة عمل أقامتها المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية تحت عنوان "تحديات الإصلاح الدستوري في العالم العربي"، برلين، ألمانيا، 2 ديسمبر 2011.

- رقابة تشريعية على الميزانية
- قيود على القوى المعارضة للديمقراطية

وبالنظر لتاريخ المنطقة العربية الذي شهد تركز السلطات في أيادي القوى غير الديمقراطية، يتوجب على صانعي الدساتير في تونس، وليبيا، ومصر أن يأخذوا تلك الضمانات الدستورية في الاعتبار. وعلى الرغم من أن تلك الضمانات لا تستطيع وحدها أن تمنع قيام الدكتاتورية، إلا أنها تصعب من تركيز السلطات.

مقدمة

تترقب كل من مصر، وليبيا، وتونس دساتيرها الجديدة، ويأمل واضعوا الدساتير في تلك البلاد الثلاثة أن يرسخوا لأهداف ثوراتها في مؤسساتها وقوانينها.

أحد المخاطر التي تلوح في الأفق هو انزلاق النظام الديمقراطي للاستبدادي بمرور الوقت. فقد شاعت في العالم العربي على مدار العقود الماضية ظاهرة تركيز السلطات بشكل غير ديمقراطي من جانب المسؤول التنفيذي. وقد قام كلا الرئيسين التونسيين الحبيب بورقيبة وزين العابدين بن علي في مرحلة مبكرة من ولايتيهما بحشد سلطات واسعة في أوقات الأزمات السياسية. ففيما أمن بورقيبة لنفسه في 1975 ولاية مدى الحياة، تغلب بن علي على حدود فترة الولاية الرئاسية بإجراء استفتاء دستوري في 2002 سمح له بالترشح لولايتين جديدتين. فيما صعب استفتاء مماثل في مصر عام 2007 على أحزاب المعارضة الدفع بمرشح للرئاسة، بما أفسح المجال أمام ترشيح جمال مبارك.[2] وفي سوريا، قضى بشار الأسد على أي أمل في الإصلاح السياسي عندما مدد حالة الطوارئ بعد أن تولى الرئاسة في عام 2000.[3]

وتدلل تلك الأمثلة التاريخية على حاجة كاتبي الدساتير ذوي التوجهات الديمقراطية إلى أن يضعوا في اعتبارهم وجود ضمانات تمنع تركيز السلطات؛ بمعنى السيطرة على السلطة من جانب فرع واحد من فروع الحكم (السلطة التنفيذية عادة) عبر التلاعب بالقوانين والإخلال بتوازن السلطات. وتستعرض هذه الورقة بعضا من البنود الدستورية المستخدمة حول العالم كضمانات ضد تركيز السلطة، وهي قد تكون ذات قيمة لواضعي الدساتير في أي مكان؛ ولكنها مستوحاة من وتستهدف في أمثلتها الجمعيات التأسيسية في كل من مصر، وليبيا، وتونس.

وهناك أدبيات متنوعة فيما يتصل بكل من الضمانات الواردة هنا، إلا أن هذه الورقة تقدم خطوطا عريضة تستخلص النقاط الرئيسية لصانعي الدساتير. وتمثل هذه الضمانات خيارا لكاتبي الدساتير المهتمين بمنع الجهات التنفيذية من تركيز السلطات، كما تلخص الفوائد المحتملة والعيوب التي يتضمنها كل خيار. لذا، فمحتوى هذه القائمة لن يكون معروضا على حسب الأولوية.

وتصف هذه الورقة البنود الدستورية التي تساعد على حماية المؤسسات الديمقراطية. وهذه البنود لا تؤسس لحكم ديمقراطي بذاتها، فالعناصر التأسيسية التي تشمل فصل السلطات، والرقابة المدنية على الجيش، وحماية الحقوق السياسية قد جرى توضيحها بشكل موجز في مطبوعات أخرى للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية التي تركز على العناصر الأساسية للديمقراطية المجمع عليها دوليا.[4]

الضمانات الأساسية

الرقابة على السلطة التنفيذية

1- تحديد الولاية الرئاسية

عادة ما تتركز السلطة في ظل الحكم الاستبدادي في شخص واحد، هو في الأغلب رئيس يتولى الحكم لفترة طويلة. وتنص العديد من الدساتير على تحديد عدد وطول ولايات الجهة التنفيذية لتجنب الحكم الاستبدادي المشخصن غير الخاضع للمساءلة. وتتراوح تلك المدة في الدساتير حول العالم ما بين أربع وست سنوات. وفيما تسمح بعض الدساتير بولاية واحدة فقط، تسمح أخرى بولايتين، وغيرها بولايتين متتاليتين كحد أقصى دون تقييد للعدد الإجمالي.[5]

ولا تضع بعض البلاد، مثل أذربيجان، قيودا على مدة ولاية الرئيس. وأثناء الاستفتاء الدستوري الذي أجري في عام 2009

2 انظر ورقة الإطلاع رقم 7 من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، نوفمبر 2010، "الانتخابات المصرية: إفساح الطريق أمام الخلافة الرئاسية".

3 روجر أوين، "صعود وسقوط الرؤساء العرب الأبديين" (كامبريدج: مطابع جامعة هارفارد).

4 الإجماع الدولي: العناصر الأساسية للديمقراطية، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، أكتوبر 2011، "تقوية القوانين الدولية لدعم الحكم الديمقراطي والانتخابات الحقيقية". المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز كارتر، يوليو 2012.

5 هذا وغيره من الإشارات للصياغات الدستورية المقارنة مستقاة من مجموعة بيانات "خصائص الدساتير القومية" (النسخة 1.0، 14 مايو 2010)، من مشروع الدساتير المقارنة، جمعها زاكاري إيلكنز، وتوم جينسبرج، وجيمس ميلتون.

لإلغاء تحديد الولاية الرئاسية، قال الرئيس إلهام علييف إن الإلغاء سوف يزيد من حرية الناخبين في اختيار رئيسهم. وعلقت لجنة البندقية بالمجلس الأوروبي على الاستفتاء قائلة أنه بالرغم من أن حجة علييف قد تبدو جذابة – على الأقل نظريا – إلا أنه ثمة حاجة لوضع قيود واضحة على المستوى العملي، مضيفة أن الرئيس الحالي قد يسهل عليه استغلال الاستفتاءات لضمان إعادة انتخابه.[6]

ويسعى بعض الرؤساء لتمديد فترة الولاية أو إلغاء تحديدها بغية تقوية سلطاتهم. وسببت المحاولات التي نفذت في الفترة الأخيرة لتغيير حدود الولاية في إثارة أزمات سياسية حول العالم، خصوصا في بلاد جنوب الصحراء الإفريقية. ومنذ عام 1990، قام سبعة رؤساء من تلك المنطقة بتمديد ولاياتهم المحددة في الدستور بولايتين عبر الاستفتاء، مما مكنهم من الاحتفاظ بمناصبهم لفترة ثالثة. وفي تشاد، تمكن الرئيس إدريس ديبي في استفتاء في عام 2005 من الترشح لولاية ثالثة في 2006، والتي فاز بها في انتخابات قاطعها حزب المعارضة.[7]

بالإضافة إلى ذلك النهج الذي اتبعه ديبي، ثمة طرق أخرى استعان بها الرؤساء حول العالم للالتفاف على قيود الولاية، منها:

- إلغاء المواد ذات الصلة عبر تعديلات دستورية في البرلمان (تونس 1975)
- إلغاء المواد ذات الصلة من خلال تعديلات دستورية تتم عبر الاستفتاء (أوغندا 2005، وأذربيجان 2009، وفنزويلا 2009، وتشاد 2006، وتونس 2002)
- إلغاء بعض التشريعات من خلال محكمة غير مستقلة (نيكاراجوا 2009)
- القول بأن التعديل الدستوري الذي يستهدف الرئيس القادم ينطبق على الرئيس الحالي (السنغال 2012)
- توفير بديل – كحليف سياسي – يترشح للرئاسة بهدف تجنب القيود المفروضة على خوض ولايات أخرى، والتمتع بذات الوقت بنفوذ كبير على ذلك البديل (روسيا 2012)

أما في اليمن، وقبل عام واحد من الإطاحة به، سعى الرئيس اليمني علي عبد الله صالح في يناير 2011 لإجراء تعديل دستوري يتيح له الترشح لولاية ثالثة في عام 2013. وواجه التعديل الذي لم يصل لمرحلة التصويت معارضة شديدة.

ولا توجد قيود مفروضة على فترات ولاية الرؤساء العرب. ففي الجزائر، يمكن انتخاب الرئيس لعدد غير محدد من الولايات تستمر كل منها لخمس سنوات. أما في الدستور السوري للعام 1973، والذي تم استبداله رسميا في عام 2012، تم اختيار مرشح حزب البعث للرئاسة عبر الاستفتاء كل سبع سنوات. أما دستور ما قبل 2005 في مصر فنص على الاستفتاء على مرشح من البرلمان لولاية مدتها خمس سنوات.

وفي هندوراس، عمل الدستور على تجنب التلاعب في تحديد فترة الولاية بأن نص على الإقالة الفورية لأي رئيس يقترح إزالة تلك الحدود. وكان ذلك هو مصير الرئيس السابق مانويل زيلايا الذي اقترح تعديلا دستوريا يسمح له بالترشح لفترة ثالثة.[8]

ويمكن وضع عدد من الحواجز القانونية في القانون الدستوري لمنع الرؤساء من الترشح بشكل أبدي عبر التلاعب في حدود الولاية الرئاسية. وينبغي على واضعي الدساتير أن يضعوا في اعتبارهم بنودا تضمن الآتي:

- تحديد عدد وطول الولايات الرئاسية للمسؤول التنفيذي
- النص بشكل واضح على أن البنود الخاصة بتحديد فترة الولاية تبقى فعالة حتى في حال تعديل أجزاء أخرى من الدستور
- أن يوضح النص إذا ما كان سيتم تطبيق الحد الزمني الأقصى للولاية على الرئيس الذي يشغل المنصب وقت اعتماد الدستور، أم إذا كان ذلك سيطبق على ولاياته التالية

6 لجنة البندقية 10 مارس 2009. http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)053-e.asp.

7 إنظر دانييل فينكوفسكي، "تحديد الولايات الرئاسية في إفريقيا"، اتجاهات الصراع، الإصدار 2 (2007)، الصفحات 15-21.

8 توم جينبسبرج: "لغز البنود غير القابلة للتعديل: القواعد المعوقة للنقاش في مقابل الترسيخ الوضعي"، مشروع الدساتير المقارنة، 12 أغسطس 2009.

- إعلان حدود زمنية لا تتغير بأي وسيلة من الوسائل، سواء بتعديلات دستورية، أو أحكام قضائية، أو استفتاءات

2- بنود واضحة ومقيدة لإعلان حالة الطوارئ

حالة الطوارئ هي حالة من حالات الحكم التنفيذي الذي يسمح بتقويض التوازن الدستوري للسلطات في النظام الديمقراطي. وتمد حالات الطوارئ المسؤولين التنفيذيين بالوسائل التي تمكنهم من انتشال بلادهم من الأزمات. ولكن عدم وضع قيود على طرق استخدام تلك الوسائل أو تعريف الظروف التي تستخدم فيها يسمح بإساءة استخدام حالات الطوارئ في تكثيف السلطات لفترات طويلة من الزمن. وقد عملت حالات الطوارئ المستمرة لعقود كوسائل شائعة لتركيز السلطات بشكل غير ديمقراطي في الدول العربي، وعلى الأخص في الجزائر، ومصر، وسوريا.

وتشترط 80% من الدساتير التي تخول المسؤول التنفيذي للبلاد فرض حالة الطوارئ الحصول على موافقة جهة ثانية كرأس الدولة أو رئيس الحكومة (في أنظمة الحكم ذات السلطتين التنفيذيتين)، والبرلمان، والحكومة (انظر الشكل رقم 1).

وتحوي 84% من الدساتير التي تسمح بفرض حالة الطوارئ شروطا صريحة لإعلانها، مثل الحرب، والتعرض للغزو، والكوارث الطبيعية، والأزمات الاقتصادية، وتهديد النظام الدستوري.[9]

وفي الواقع، تضع المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قيودا صارمة على تطبيق حالة الطوارئ.[10] وتسمح تلك المادة بتقييد العمل بالقوانين جزئيا "في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع". كما تشتمل على حقوق لا يمكن التعدي عليها، مثل تلك المنصوص عليها في المواد 6، و7، و8، و11، و15، و16، و18. وتقول لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام على المادة 4 "أن حالات الطوارئ استثنائية ومؤقتة، ولا يمكن استمرارها إلا في حالة بقاء حياة الشعب المعني تحت التهديد".

كما تقيد مبادئ سيراكوزا – التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في عام 1984 – من سلطات فرض الطوارئ؛ وتعطي تفسيرا مفصلا لتلك القيود، والتي منها:

- تحديد ظروف معينة يسمح فيها بفرض حالة الطوارئ
- حماية حقوق وحريات معينة حتى في ظل سريان حالة الطوارئ، اتساقا مع المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
- قيود واضحة على السلطات غير العادية للمسؤول التنفيذي بحيث تحدد بتلك الممنوحة له في حالة الطوارئ

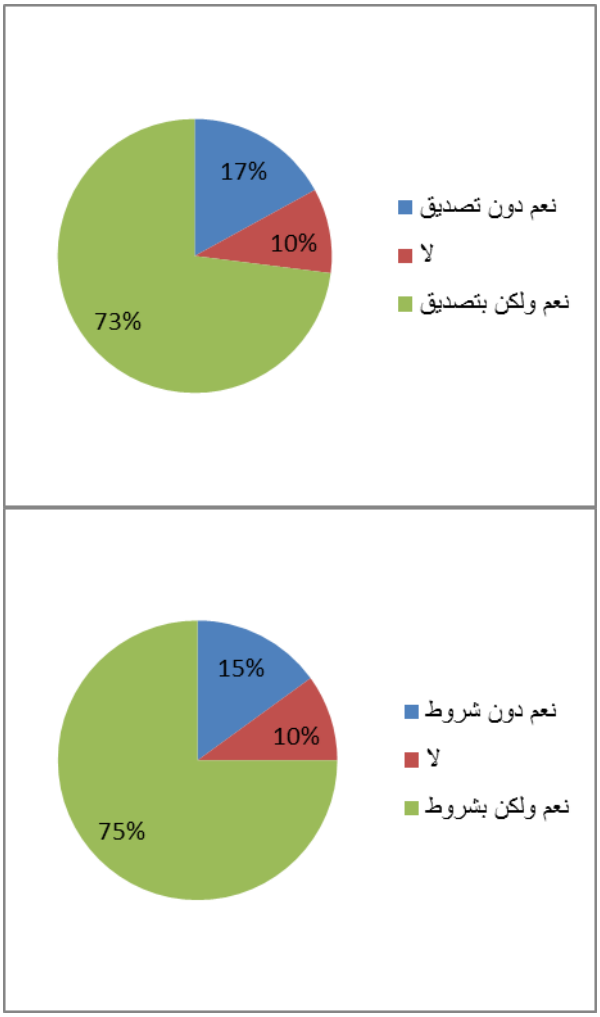
وبالإضافة للضمانات المذكورة آنفا، يمكن لواضعي الدساتير كذلك أن يضعوا في الاعتبار اشتراط:

- موافقة أغلبية برلمانية عظمى أو جهة حكومية أخرى
- تجديد الموافقة من قبل جهة تفويض على فترات زمنية منتظمة
- موافقة جهة مستقلة بإمكانها تقرير مدى توفر الشروط التي تسمح بإعلان حالة الطوارئ
- تحديد فترة استمرار حالة الطوارئ
- ضمانات لحماية الجهات الحكومية الأخرى من تدخل السلطة التنفيذية، مثل التصريح بمنع الأخيرة من حل البرلمان، أو تمديد دورته، أو تعديل الدستور، أو إصدار قرارات لها قوة القانون

9 بيانات مستقاة من خصائص الدساتير القومية، انظر أعلاه.

10 لمزيد من القيود المفروضة على فرض حالة الطوارئ بالمادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، انظر "تقوية القوانين الدولية لدعم الحكم الديمقراطي والانتخابات الحقيقية"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الصفحات 19-20.
http://www.democracy-reporting.org/publications/thematic-papers/research-report.html

شكل 1. هل يمنح الدستور سلطة إعلان الطوارىء؟



خطوط إرشادية واضحة للتعديلات الدستورية

3- الأحكام والمبادئ الدستورية الراسخة غير القابلة للتعديل

يمكن للدساتير أن ترسخ بنودا معينة، وهو أسلوب يصعب من تعديلها مقارنة بغيرها. بل إن هناك دساتيرا تجعل بعض البنود والمبادئ غير قابلة للتعديل على الإطلاق؛ 35% من دساتير العالم تشمل بنودا أبدية كما تسمى.[11] وتهدف البنود غير القابلة للتعديل إلى الترسيخ لمبادئ معينة تعد أساسية للطبيعة الديمقراطية للبلاد بحيث يجب إبعادها عن سطوة البرلمان أو السلطة التنفيذية. ولكن من أجل ضمان نص دستوري يتسم بالمرونة، تكون المبادئ، لا البنود، بشكل عام هي التي لا تقبل التعديل. وثمة أمثلة على ذلك، مثل:

- لايتم تعديل نظام الحكم الجمهوري (فرنسا، المادة 89)
- لا يسمح بتغيير المتطلبات الأساسية للدولة الديمقراطية المحكومة بالقانون (جمهورية التشيك، المادة 2.9)
- غير مسموح بتعديل هذا القانون الأساسي الذي يؤثر على تقسيم الاتحاد إلى ولايات، أو مشاركتها في العملية التشريعية، أو على المبادئ الواردة في المواد رقم 1 ورقم 20 (ألمانيا، المادة 3.79). وتنص كذلك المادة 1 من الدستور الألماني على عدم التعدي على الكرامة الإنسانية؛ فيما ترسخ المادة 20 لمبادئ لدولة فيدرالية ديمقراطية واجتماعية وكذلك لسيادة القانون

ويعد ترسيخ مواد دستورية معينة بدلا من المبادئ أقل شيوعا. فهناك المادة الرابعة من الدستور التركي، والتي تنص على أن المواد 1 و2 و3 غير قابلة للتعديل. وتنص المادة 2 على "أن الجمهورية التركية ديمقراطية، وعلمانية، واجتماعية، تحكمها سيادة القانون، وتضع في الاعتبار مفاهيم السلم العام، والتضامن الوطني، والعدالة، واحترام حقوق الإنسان بما يتوافق مع قومية أتاتورك وبناء على الركائز الأساسية الواردة في الديباجة". وتوضح هذه المادة خطورة جعل المواد الدستورية غير قابلة للتعديل، وعلى التحديد الخوف من إلزام جيل من واضعي الدساتير أجيالا أخرى قادمة بأيديولوجيات سياسية محددة مثل "قومية أتاتورك".

وتعتبر لجنة البندقية في تقييمها للبنود الأبدية أنها "أداة دستورية معقدة وربما مثيرة للجدل ينبغي تطبيقها بحرص وإلغاءها فقط لصالح المبادئ الأساسية للنظام الديمقراطي. وتضيف اللجنة أن على الديمقراطية الدستورية من حيث المبدأ أن تتيح النقاش المفتوح حول الإصلاح حتى في مبادئها الأساسية وتركيبة نظام الحكم".[12]

وتبرز مسألة تحصين المواد الدستورية ضد التعديل سؤالا هاما: هل يصبح النص الدستوري جامدا بشكل يحوله إلى عقبة في

11 البيانات مستقاة من "خصائص الدساتير الوطنية".

12 النقطة رقم 218:
http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)001-e.asp

وجه التغيير المشروع؟ أو هل يصبح الخطر أكبر بأن يصير الدستور عرضة للتلاعب به من أجل تركيز السلطة؟

كما أن ثمة سؤال فني، ألا وهو إذا ما كانت المواد التي تنص على أن موادا أخرى هي محصنة ضد التعديل ينبغي أن تكون هي نفسها محصنة. فرغم أن التفسير الدستوري قد يخلص إلى أن مثل تلك المواد ينبغي أن تكون غير قابلة للتغيير اعتمادا على ما تنص عليه، إلا أنه قد يكون من الأفضل توضيح ذلك في نص الدستور.

وتسمح دساتير أخرى بمنع ترسيخ البنود، أو بوجود مواد يسهل تعديلها مقارنة بغيرها. فمثلا، تنص المادة رقم 62 من دستور أيسلندا الصادر في عام 1944 على أن الكنيسة اللوثرية الإنجيلية هي كنيسة الدولة؛ وتحميها الدولة وتدعمها؛ وأن ذلك يمكن تعديله بموجب القانون.

4- أغلبية تشريعية عظمى تصدق على التعديلات الدستورية

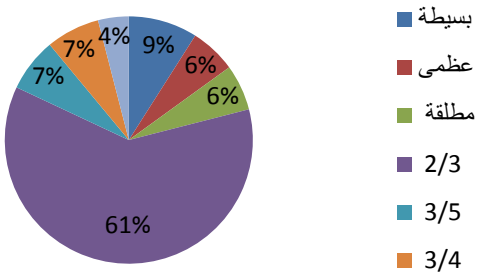
يتعين على واضعي الدساتير الجمع ما بين ضمان المرونة والسعي للاستقرار عند تعديل الدستور. فالدستور، الذي يمثل القانون الأساسي للبلاد، لا ينبغي أن يخضع لأهواء الأغلبية البرلمانية؛ ولكنه في نفس الوقت يجب أن يتكيف مع التغيرات في الرأي العام أوالنظام المؤسسي بمرور الوقت.

وبهذا الشكل، يصبح إما من الصعب جدا أو من السهل جدا تعديل الدستور. فدستور تونس عام 1957، على سبيل المثال، كان يسمح لأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب بإمكانية تغيير بعض بنوده، علما بأن المجلس كان يخضع لهيمنة الرئيس سابقا. وتمكن الرئيس بورقيبة من تعديل الدستور عمليا بحسب رغبته اعتمادا على تلك القاعدة. فيما يبدو من العسير للغاية تعديل دستور الولايات المتحدة، حيث أن الطريقة المعتادة لتنفيذ ذلك تتطلب تصويت ثلثي الأعضاء في كل من غرفتي التشريع يليها تصديق ثلاثة أرباع الهيئات التشريعية لكل ولاية أمريكية.

ويشترط ما يفوق 90% من دساتير العالم موافقة أغلبية عظمى على التعديلات، ما بين أغلبية مطلقة (غالبية أعضاء المجلس، لا الأعضاء الحاضرين)، وثلاثة أرباع الجهة التشريعية.[13] ويعد شكل النظام السياسي أمرا هاما يوضع في الاعتبار عند تحديد الأغلبية المناسبة لإجراء التعديل. ففي النظم الانتخابية القائمة على الأكثرية، يمكن لحزب واحد أن يحظى بأغلبيات كبيرة تمكنه بكل سهولة من ترجمتها إلى أغلبية كافية لإجراء تعديل دستوري.[14] انظر الشكل رقم 2 عن الأغلبية المطلوبة لإجراء التعديلات الدستورية.

ويعد من مخاطر المبالغة في السقف المطلوب لتحقيق الأغلبية العظمى تقوية الوضع التفاوضي لجماعات الأقلية أو الهامشية بشكل غير متناسب. فحينما يتطلب تكوين أقلية مقاومة القليل من الأصوات تزداد دوافع الاحتيال.

شكل 2. ما الأغلبية المطلوبة لتعديل الدستور؟



بسيطة = 50%+1 في المجلس يتبعها استفتاء

فيما تشترط دساتير أخرى (مثل السويد وليختنشتاين) تصويتين متعاقبين من جانب الجهة التشريعية على التعديل المقترح قبل تحويله إلى قانون. ويقلص هذا التأخير من فرص تعديل الدستور لأهداف سياسية، إلا أنه لا يسمح بإجراء تغييرات سريعة في المواقف الاستثنائية. وهناك دساتير أخرى (كإيطاليا، وجويانا، وبوركينا فاسو، ولاتفيا) تشترط إجراء استفتاء للموافقة على التعديلات التي جرى تمريرها في البرلمان، ويحدث ذلك في بعض الحالات إذا لم يحقق التصويت عليها في البرلمان أغلبية معينة. أما دساتير تشيلي ومالطا وأيسلندا، فتشترط أغلبيات متفاوتة بحسب نوع البند المقترح تعديله، وهناك أخرى (مثل كوريا وسوازيلاند ذواتا البرلمانات المقسمة إلى غرفتين) تشترط نسبة أغلبية مختلفة في كل غرفة.

13 البيانات مستقاة من "خصائص الدساتير الوطنية".

14 على سبيل المثال، فاز الحزب المجري المدني (حزب وسط يميني) في انتخابات 2010 بحوالي 53%، مستحوذا على أكثر من ثلثي المقاعد. ثم سن الحزب إصلاحات دستورية بعيدة المدى ومثيرة للجدل.

5- بنود مفصلة وواضحة بخصوص الاستفتاءات الدستورية

تشترط الكثير من الدساتير التصديق على التعديلات عبر استفتاءات عامة. فينص دستور ليتوانيا على سبيل المثال على أن تعديل مواد معينة لا يجوز إلا عن طريق الاستفتاء. فتقول المادة رقم 148 أن مواد الفصل الأول (دولة ليتوانيا) والرابع عشر (تعديل الدستور) لا تعدل إلا باستفتاء.

ويمكن للاستفتاء أن يعمل كضمانة إضافية ضد التعديلات ذات الأغراض الحزبية. إلا أن المواد التي لا تعدل سوى باستفتاء قد تفتح هي الأخرى الباب أمام الحكام المستبدين لتجاوز النصوص الدستورية. واستخدمت الاستفتاءات – بما تعنيه من أن حكم الشعب يتغلب على أي نص دستوري – في دول الاتحاد السوفيتي السابق لضرب عرض الحائط بالقيود الدستورية.

وعانت أوكرانيا، على سبيل المثال، من صراع سياسي طويل في أواخر التسعينات بسبب تعديل دستوري مثير للجدل. ففي خضم نزاع مرير مع البرلمان قام الرئيس الأوكراني آنذاك، ليونيد كوتشما، بالدعوة لاستفتاء دستوري نجم عنه تقليص صلاحيات البرلمان بصورة كبيرة بأن وسع من صلاحيات الرئيس فيما يتصل بحل البرلمان، وإنشاء غرفة ثانية للتشريع، وإضعاف حصانة النواب. وبعد عشرة أعوام من إجراء الاستفتاء، خلصت لجنة البندقية إلى أن جميع الاستفتاءات التي أجرتها أوكرانيا كانت سببا أساسيا وراء انعدام الاستقرار الذي عانت منه البلاد بشكل مزمن. كما أشارت اللجنة إلى أن الدستور الأوكراني لم يحمي بشكل واضح الاستفتاءات من التلاعب الشعبوي بالدساتير.[15]

ومن الطرق التي يمكن بها موازنة التصديق على التعديلات مع تقليل التهديد المحتمل للتحركات الشعبوية النص على إجراء واحد فقط يتم من خلاله مراجعة الدستور؛ ألا وهو عمل استفتاء شعبي يعقبه تصديق أغلبية كبيرة بالبرلمان. فدستور إيطاليا على سبيل المثال لا يعدل إلا عن طريق الاستفتاء الشعبي وتصويت البرلمان؛ هذا ما لم يصوت البرلمان بالموافقة بأغلبية الثلثين.

ويمكن لواضعي الدساتير تقليل خطراستخدام الاستفتاءات في تقويض الدستور عبر النص صراحة على التالي:

- توقيت عملية الاستفتاء (هل هو قبل أم بعد تصويت البرلمان بالموافقة)
- نوعية المواد القابلة للتعديل عبر الاستفتاء
- إجراء الاستفتاءات وفق الإجراءات الموضحة في الدستور وترسيخ تلك الإجراءات
- الاستفتاء المتبوع بتصويت أغلبية عظمى في البرلمان هوالسبيل الوحيد لتعديل الدستور

المساءلة وآليات أخرى

6- ضمانات لانتخابات نزيهة ذات إدارة مستقلة

يتضمن القانون الدولي، على الأخص المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إلتزامات مفصلة وصريحة لإجراء ما يمكن وصفه بانتخابات حقيقية.[16] لكن لا تستطيع الدساتير أو القوانين الانتخابية أن تشرح بالتفصيل الكامل كيفية إجراء الانتخابات. وتصبح الدساتير بالتالي في حاجة لأن تشمل بنودا إجرائية شاملة يفتقر إليها القانون الدولي مثل النزاهة، وثقة العامة، والرقابة المستقلة.

وعادة ما يكون التلاعب في الانتخابات عاملا أساسيا وراء انزلاق النظم الديمقراطية للحكم الاستبدادي، وغالبا ما يرجع إلى الافتقار للشفافية. وفي ظل النظم الديكتاتورية العربية التي كانت قائمة قبيل عام 2012 لم تنشر نتائج الانتخابات بشكل مفصل؛ كما منعت الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني من مراقبة كيفية إجراء عمليات الفرز وتجميع النتائج. بل إن العمليات الانتخابية كانت في الأغلب تدار على يد وزارات الداخلية، والتي كانت جزءا من الأجهزة الأمنية ولم تحظ بثقة العامة في حياديتها.

وتبين الانتخابات الرئاسية المصرية للعام 2012، وهي الأولى منذ سقوط حسني مبارك، أهمية حماية الدستور لنزاهة الانتخابات. ومنح القانون الانتخابي المعتمد خلال الفترة الانتقالية لجنة الانتخابات الرئاسية صلاحيات واسعة لاتخاذ القرارات القانونية. إلا أن المراقبين الدوليين وجدوا أن تلك الصلاحيات تعارضت بشكل ما في بعض الأوقات مع مبادئ

15 رأي لجنة البندقية في 30 مارس 2000:
http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)011-e.pdf

ورأي لجنة البندقية حول الوضع الدستوري بأوكرانيا :
http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)044-e.pdf

انظر أيضا "الديمقراطية المؤجلة: عقبات أمام الانتقال السياسي"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (أكتوبر 2011).

16 تقوية القانون الدولي لدعم الحكم الديمقراطي والانتخابات الحقيقية، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز كارتر، يوليو 2012.

الديمقراطية.[17] فلم تسمح اللجنة على سبيل المثال للمرشحين بالاطلاع على جدول الناخبين لأن القانون الانتخابي لم ينص صراحة على ذلك. وكان من الممكن الطعن على ذلك النص على أساس دستوري لتعارضه مع مبدأ الشفافية الانتخابية لو كانت مثل تلك البنود موجودة.

كما يمكن للدساتير أن تضمن رقابة مستقلة على الانتخابات. فتنص دساتير أكثر من نصف دول العالم على أن تخضع الانتخابات لإشراف إما القضاء أو جهة إدارية مستقلة. فيما تشترط دول أخرى ذلك عبر قوانين بعيدة عن الدستور.

7- المراجعة القضائية للدستور

حتى في ظل وجود أوضح البنود وأكثرها ديمقراطية في مواجهة تركيز السلطة، تظل الدساتير ضعيفة مالم تشتمل على وسيلة دستورية لتطبيق تلك البنود. وبالتالي، تعتمد العديد من الأنظمة القضائية حول العالم إمكانية إجراء مراجعات دستورية للقوانين أو القرارات الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي نظم قضائية وقانونية مختلفة، تمتد المراجعة القضائية إلى المحاكم الدستورية أو العليا أو التابعة. ورغم أن الدساتير القديمة لم تنص بشكل صريح على تلك المراجعات، مثل دستور الولايات المتحدة للعام 1789[18]، إلا أن ذلك المبدأ صار راسخا بشكل شائع في الدساتير الديمقراطية حول العالم.

وثمة أشكال عدة محتملة لعملية المراجعة القضائية للدستور. ويعتمد تحديد الشكل الملائم على عوامل معقدة مثل النظام القضائي، والتقاليد، والسياق السياسي، وأهداف واضعي الدساتير.[19] ولكن المبدأ العام للمراجعة القضائية والدستورية على الأجهزة التشريعية والتنفيذية هو ضمان رئيسي.

ولكن ينبغي على الدستور أن يتضمن صيغة تحد من سلطة المحاكم كنوع من الحماية ضد المحاكم المسيسة التي إما تعمل كآداة في يد الحاكم أو كمشرع بديل. وقد لعب القضاء الباكستاني دورا محوريا في الإطاحة بالرئيس برويز مشرف عام 2008، إلا أن الدور السياسي الذي لعبته المحكمة العليا أثار انتقادات الكثير من المحللين. أما في مصر، فكان قرار المحكمة الدستورية العليا في يونيو 2012 بحل أول برلمان منتخب ديمقراطيا في أعين الكثير من الكتاب بمثابة انقلاب عسكري عبر سبل قضائية.

8- الرقابة البرلمانية على الموازنة

يعد تصديق السلطة التشريعية على موازنة الدولة، والذي تتضمنه 84% من دساتير العالم، عنصرا حيويا لأي نظام ديمقراطي. كما يعمل في نفس الوقت كضمانة محددة ضد العودة إلى الحكم الاستبدادي (انظر الشكل 3)، حيث إن عدم مراقبة نفقات السلطة التنفيذية يسمح للرؤساء بتوجيه النفقات إلى أجهزة تحت تخضع لسيطرتهم بعيدا عن غيرها، مما يؤدي إلى خرق مبدأ فصل وتوازن السلطات. فعلى سبيل المثال، استغل الرئيس التونسي زين العابدين بن علي – في السنوات الأولى من رئاسته – جوانب كبيرة من ميزانية الدولة في تدعيم جهاز أمن الدولة بشكل غير مسبوق، مما ساعده على تكوين الآداة القوية التي يستخدمها في إسكات منتقديه وحماية نفسه من تدخلات المطالبين بالديمقراطية.[20] بالتالي، تعد الرقابة الملائمة على نفقات السلطة التنفيذية أمرا أساسيا للحفاظ على توازن السلطات.

فيما يمكن أن تساعد رقابة مشابهة من السلطة التشريعية على نفقات الجهات التنفيذية – باستخدام اللجان التشريعية، ومجالس المشورة الاقتصادية، ووجود بنك مركزي مستقل – في منع حشد السلطات بشكل غير ديمقراطي عبر صناعة السياسة الاقتصادية. ويتم ذلك عن طريق مراقبة النفقات المستهدفة، وفواتير التمويل، والسياسات النقدية.

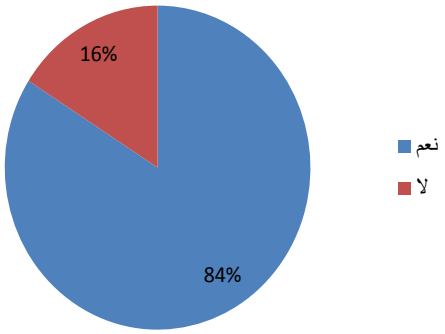
17 البيان الأولي لمركز كارتر حول الجولة الثانية للانتخابات الرئاسية المصرية، مركز كارتر، 19 يونيو 2012.

18 وضعت المراجعة القضائية لاحقا كمبدأ أساسي للمحكمة العليا الأمريكية في قرار تاريخي، ماربري.ف. ماديسون في 1803.

19 انظر "دليل عملي لتكوين الدستور"، "تصميم السلطة القضائية"، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (2011). الصفحات 223-245.

20 انظر كينيث بيركنز، تاريخ تونس الحديثة (لندن: مطابع جامعة كامبريدج، 2004).

شكل 3: هل يشترط الدستور موافقة السلطة التشريعية على الميزانية؟



9- تقييد القوى المعارضة للديمقراطية

تعد المنافسة بين الأحزاب السياسية أمرا محوريا للحكم الديمقراطي، ولكن بعض الأحزاب قد تتبنى برامجا معارضة للديمقراطية. فقد خلقت الأحزاب المهيمنة في كل من السودان والجزائر، وسابقا في مصر، وتونس، واليمن، قاعدة لتركيز السلطة. بل إن دستور سوريا للعام 1973 وصل به المدى أن نص على أن حزب البعث هو الحزب الوحيد الشرعي في البلاد.

وتحظر بعض الدساتير الأحزاب المخالفة للديمقراطية. فهناك على سبيل المثال المادة 48 من دستور هندوراس التي حظرت الأحزاب السياسية التي تهاجم نظام الحكم الجمهوري الديمقراطي والتمثيلي. فيما تشمل المادة 21 (2) من الدستور الألماني بندا مماثلا بالإضافة إلى طريقة للفصل القضائي. وتنص تلك المادة على عدم دستورية الأحزاب التي تدعو بموجب أهدافها أو سلوكيات أتباعها إلى تقويض أو إلغاء النظام الديمقراطي الحر أو تهديد النظام الفيدرالي الألماني، على أن تفصل المحكمة الدستورية الفيدرالية في مسألة دستورية تلك الأحزاب.

وقد تحمل البنود الدستورية المعارضة لنشوء بعض الأحزاب السياسية خطرا كامنا يتمثل في إمكانية استغلالها من جانب القوى السياسية الكبرى لتهميش المعارضة. وينبغي توخي الحرص عند صياغة وتنفيذ تلك البنود.

وتوصي لجنة البندقية بأن تكون القيود المفروضة على الأحزاب السياسية "مذكورة بشكل صريح في القانون، وأن تكون مبنية على معايير موضوعية".[21] فيما تنص المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ألا تقيد حرية تكوين الجمعيات إلا بقانون، أو "لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".[22] وتنص أيضا لجنة البندقية على "أن إمكانية حل الأحزاب السياسية أو منع تكوينها يجب أن تكون مصممة بشكل استثنائي وفي حدود ضيقة، وأن تطبق أيضا في حالات الضرورة القصوى".[23] وفي الدساتير التي تحظر الأحزاب السياسية غير الديمقراطية، نادرا ما يكون لدى الجهة التشريعية أو المسؤول التنفيذي سلطة السماح بتأسيس الأحزاب السياسية أو إقصائها، فيتم ترك اتخاذ القرار بذلك الشأن للقضاء أو للجنة انتخابية مستقلة.

خاتمة

تحتاج الدساتير كي توصف بأنها ديمقراطية لأن تشتمل على عدد من العناصر الأساسية التي تقيم نظاما ديمقراطيا، مثل النص على انتخابات حقيقية، وفصل السلطات، وحرية الإعلام، والرقابة المدنية على القطاع الأمني. وبالإضافة إلى تلك العناصر المؤسسة للديمقراطية، تشتمل الدساتير غالبا على ضمانات لتحصينها ضد التراجع للحكم الاستبدادي. ويتعين على واضعي الدساتير في العالم العربي وغيره التفكير في إدماج تلك الضمانات في النصوص الدستورية الجديدة.

وتحمل كل من الضمانات الواردة في هذه الورقة عيوبا ومميزات تستدعي الحرص في تناولها. ويعد الانتقاد الأبرز شيوعا ضد تلك الضمانات، أوعموما ضد النصوص الدستورية التي تبدو شديدة التفصيل، هو أنها قد تجعل الإطار القانوني مفتقرا للمرونة بحيث لا يستجيب لمطالب التغيير السياسي الكبير. وفي النهاية، ستكون مسؤولية الجمعيات التأسيسية موازنة الحاجة للمرونة مع الرغبة في تقليل خطر الرجوع إلى الحكم الاستبدادي. وسيكون إحداث ذلك التوازن هو التحدي في تونس، وقريبا في ليبيا ومصر.

21 لجنة البندقية، النقطة 68:
http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)024-e.asp

22 انظر "تقوية القوانين الدولية لدعم الحكم الديمقراطي والانتخابات الحقيقية"، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز كارتر، يوليو 2012، صفحة 22.

23 لجنة البندقية، "إرشادات حول تنظيم الأحزاب السياسية"، اعتمد في الجلسة الكلية رقم 84، 15-16 أكتوبر 2010.

الضمان	خيارات التطبيق	المخاطر
حدود فترة الولاية الرئاسية	• تقييد طول وعدد ولايات الرئيس. • إيضاح أن تلك الحدود تبقى فعالة حتى في حالة تعديل أجزاء أخرى في الدستور. • إيضاح ما إذا كانت تلك القيود الزمنية ستنطبق على الرئيس المتواجد أثناء اعتماد الدستور أم على ولاياته القادمة فقط. • النص على أن الفترة المحددة للولاية غير قابلة للتعديل بأي حال. • توقيع عقوبات صارمة على الرؤساء الذين يحاولون التلاعب في الحدود المقيدة للولاية.	• قد يتلاعب الرئيس في حدود فترة الولاية بصورة تمكنه من البقاء في منصبه لفترات أطول.
بنود واضحة ومقيدة فيما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ	• اشتراط تصديق الحكومة أو البرلمان لإعلان حالة الطوارئ. • تحديد حالات محددة يتم فيها إعلان حالة الطوارئ، وتعيين جهة مستقلة لتحديد وقوع تلك الحالات. • تسمية الحقوق والحريات التي تظل مكفولة حتى في ظل حالة الطوارئ. • التحديد الدقيق للسلطات الاستثنائية التي تتمتع بها الجهات التنفيذية في ظل حالة الطوارئ. • تقييد المدة التي يمكن لحالة الطوارئ الاستمرار خلالها. • النص على أن يتم التجديد الدوري لحالة الطوارئ على يد المشرع. • حماية بقية أجهزة الدولة من تدخل السلطات التنفيذية.	• قد لا تتسم القيود بالمرونة في حالات الطوارئ الجادة.
بنود دستورية راسخة أو غير قابلة للتعديل	• النص على عدم قابلية بعض المواد للتعديل، خاصة تلك التي تمنع الوسائل الشائعة لتركيز السلطات بشكل مخالف للديمقراطية. • النص على عدم قابلية المبادئ الديمقراطية للتغيير.	• قد يؤدي ذلك لفرض واضعي الدساتير لأيديولوجية جامدة على الأجيال القادمة.

الضمان	خيارات التطبيق	المخاطر
أغلبية تشريعية عظمى لإقرار التعديلات الدستورية	• اشتراط تصديق ثلثي، أو ثلاثة أخماس، أو ثلاثة أرباع المشرعين على التعديلات. • اشتراط موافقة الجهات التشريعية التابعة في النظم الفيدرالية على التعديلات. • اشتراط تصديق جهتين تشريعيتين انتخبتا على دورتين متتاليتين على التعديلات الدستورية.	• عدم وجود مرونة في الاستجابة للتغيرات الكبرى أو الأزمات. • الأغلبيات المؤهلة تمنح الجماعات الصغيرة موقفا تفاوضيا قويا.
بنود واصحة ومفصلة حول الاستفتاءات الدستورية	• توضيح عملية الاستفتاء، خصوصا من حيث التوقيت. • تحديد المواد القابلة للتعديل عبر الاستفتاء. • النص على عمل الاستفتاءات وفق الإجراءات المحددة في الدستور، على أن تكون تلك الإجراءات محصنة ضد التعديل. • دعم الضمانات الهادفة لانتخابات ذات مصداقية.	• قد تصبح الدساتير عسيرة جدا على التمرير.
ضمانات لانتخابات نزيهة ذات إدارة مستقلة	• النص على التزامات بإجراء انتخابات ذات مصداقية تتجاوز الالتزامات الدولية، مثل النزاهة. • النص على الإدارة المستقلة للانتخابات وتعيين جهات لحل النزاعات.	• قد تكون المتطلبات الدستورية للانتخابات غير مرنة في مواجهة القيود السياسية أو الفنية المتغيرة.
المراجعة القضائية للدستور	• منح المحكمة الدستورية العليا سلطة مراجعة الدستور. • توضيح كيفية تحديد الاختصاص القضائي، ربما بمعزل عن المحكمة العليا.	• قد يصير القضاة آداة في يد الرئيس. • قد تعمل المحاكم كجهات تشريعية بديلة.
الرقابة التشريعية على الميزانية	• إخضاع نفقات الجهات التنفيذية لرقابة تشريعية مفصلة. • إيجاد أشكال مماثلة من الرقابة للسياسات المالية والنقدية، بما يشمل تعيين جهة مستقلة للمراجعة المالية على الحكومة.	• قد يؤدي لبطء تصديق البرلمان على فواتير الإنفاق. • قد تؤدي إطالة أمد العملية لزيادة نفوذ المصالح الخاصة.

القيود على القوى غير الديمقراطية	• حظر أحزاب سياسية معينة تمثل تهديدا للديمقراطية، وذلك وفق معايير موضوعية. • حظر الأحزاب السياسية التي تتبنى مبادئ معادية للديمقراطية. • تعيين لجنة مستقلة تقرر بشأن حظر الأحزاب.	• قد يستخدم المسؤولون التنفيذيون القيود المفروضة على الأحزاب لتهميش المعارضة.

أخضر:القيود على السلطة التنفيذية.

أحمر: خطوط إرشادية للتعديلات دستورية.

أزرق: المساءلة وآليات أخرى.

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية منظمة محايدة ومستقلة وغير تجارية تمّ تسجيلها القانوني ببرلين في جمهورية ألمانيا الفيدرالية. ويتمثّل هدف *المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية* في تعزيز المشاركة السّياسيّة لدى المواطنين وتدعيم مسؤولية الأجهزة الحكومية وتنمية المؤسسات الديمقراطية في شتّـى أنحاء العالم. وتدعم المنظمة المبادرات الوطنية الرامية إلى تعزيز الحقوق الكونية للمواطنين ونعني بذلك حقّـهم في أن يشاركوا في صلب الحياة السياسية داخل بلدهم مثلما أقرّ ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

للمزيد من المعلومات:
http://www.democracy-reporting.org
egypt@democracy-reporting.org