



أبريل/نيسان 2013

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

التعددية في الدساتير
تقرير بحثي

© المنظمة الدولية للتقرير عن الديموقراطية، أبريل/نيسان 2013. جميع الحقوق محفوظة.
يسمح بالنشر لجميع الأغراض غير التجارية بشرط ذكر المؤسسة كمصدر مع تزويدها بنسخ لأي ترجمة للتقرير.
صورة الغلاف: نيل سيمون، أكتوبر 2011. هذا المصنف متاح بموجب المشاع الإبداعي غير تجاري الترخيص من موقع فليكر.

التعددية في الدساتير تقرير بحثي

شكر وتقدير

كتب هذا التقرير الدكتور نيلز ماير-اوهندورف ومايكل ماير-ريزندي ورايموند سيراتو من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (مكتب برلين) وشارك في كتابته كل من دانكان بيكارد (مكتب طرابلس)، وراجع كل من جيفري ويشلبوم (مكتب تونس) وسيف نصرأوي ومنصور ميرزا (مكتب القاهرة) المسودات وقدموا الدعم والتعليقات القيمة والتي يعرب كتاب التقرير عن عرفانهم بها.

وأفاد التقرير من الدعم البحثي الذي قدمته ريم داودي (مكتب تونس). وشارك مايكل ليداور في كتابة دراسة حالة ميانمار. وجعل التمويل الذي قدمته الوزارة الاتحادية للشؤون الخارجية السويسرية هذا التقرير ممكناً. وتشكر المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية هذا الدعم بشدة. الآراء الواردة في هذا التقرير هي آراء كتابه ولا تعبر بالضرورة عن رأي الممول. وهذا التقرير جزء من عمل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية على مفاهيم الإصلاح الدستوري.

06	1. ملخص تنفيذي.....
06	2. المقدمة
08	3. أنظمة تقاسم السلطة/التوافقية
09	4. دراسة حالة: ضمانات التعددية في دستور جمهورية اتحاد ميانمار (2008)
11	5. النظام الانتخابي
15	6. اللامركزية
19	7. دور السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية
21	8. حقوق أحزاب المعارضة في البرلمان
28	9. الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن
32	10. حرية الإعلام: الخيارات الدستورية لتجنب احتكار ملكية وسائل الإعلام

السياسات أكثر تداولية. لكن النظام التشريعي الثنائي قد يقوض التعددية السياسية إذا تحكمت السلطة التنفيذية بالغرفة الثانية للحد من تأثير النواب المنتخبين بشكل مباشر في الغرفة الأولى.

اللامركزية: وهي تساعد من حيث المبدأ على تقوية التعددية عن طريق السماح لفئات أكثر بالتعبير عن مصالحها بشكل فعال في العملية السياسية وإعطاء مصالح الأقليات المزيد من التمثيل أكثر مما هو الحال في الأنظمة المركزية. واللامركزية مصطلح واسع ولهذا يجب أن يختبر بمستوياته المتعددة.

غالباً ما يتجاهل صناعات الدساتير معالجة حقوق المعارضة في البرلمان كموضوع منفصل. وتشكل المعارضة الفاعلة والواضحة عنصراً حيوياً في بناء عملية سياسية تعددية ومفتوحة على المحاسبة. ومن الممكن للمعارضة أن تطرح الآراء والأفكار التي لا تتمتع بتمثيل في الحكومة أو أحزاب الأغلبية. وتوفر بعض الدساتير ضمانات محددة للمعارضة في البرلمان.

الرقابة الديمقراطية على القطاع الأمني: يجب أن تراقب المؤسسات المدنية المنتخبة القطاع الأمني لما يمثله من أهمية وحساسية في أجهزة الدولة. ويمكن لقطاع أمني لا رادع له أن يقوض التعددية بسرعة بفرض رأي سياسي محدد و تقويض المؤسسات منتخبة. ويجب أن تتضمن الدساتير آليات فعالة لرقابة القطاع الأمني عن طريق تضمينها للمبادئ العامة لمأسسة سياسات وتوجهات الإدارة الحكومية (على سبيل المثال التوظيف والترقية) والتي يمكن أن تمنع هيمنة جماعة أو طبقة من المجتمع على الأجهزة الأمنية.

الإعلام المستقل المتعدد: ضمانات ضرورية للتعددية. فإلى جانب الأحكام الخاصة بحرية الإعلام، من الممكن أن تتضمن الدساتير إرشادات منع احتكار وسائل الإعلام وتقديم قاعدة قانونية مبنية لمفوضيات الإعلام.

يشكل مفهوم "التعددية السياسية"، الذي يسمح بالتعبير بطرق سلمية عن المصالح والمعتقدات والمطالب المختلفة، سمة أساسية من سمات الديمقراطية. ويجب أن تتضمن الترتيبات الدستورية درجة ما من تلك التعددية. وتتضمن الالتزامات الدولية لحقوق الإنسان بعض الضمانات لوجود تلك التعددية، إلا أنها تظل مقتصرة على تعريفات "الحد الخارجي" أو "الحدود الدنيا" لحماية التعددية. وفي هذا السياق، فإن مؤلفي الدساتير لديهم العديد من النماذج الدستورية التي تتفق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ولكنها قد تكون أقل أو أكثر توافقاً مع مفهوم التعددية.

ويحدد هذا التقرير أي العناصر في الدستور التي تثير وتعزز فكرة التعددية ويقدم أمثلة ومقارنات عليها. إلا أن هذا التقرير لا يجب أن يفهم بأنه يقدم توصية بتبني أكثر الدساتير توافقاً مع التعددية، فكتاب الدساتير لا بد أن يحتسبوا لعوامل أخرى بجانب التعددية كالأستقرار السياسي مثلاً. فالإصرار على نموذج عالٍ للتعددية السياسية في الدستور، قد يعوق الأستقرار إذا تسبب على سبيل المثال في تفتيت السلطة بأكثر مما ينبغي. بدلاً من ذلك، يسعى هذا التقرير لمساعدة صناعات الدساتير في التفكير بشأن المحددات الأقرب صلة للتعددية وتساعدهم كذلك للوصول إلى التوازن المناسب لكتابة ضمانات تقوية التعددية. كما تساهم النظرة الشمولية لمفهوم التعددية في الدستور في مفاوضات كتابة الدستور وتقديم التنازلات المتبادلة. فعلى سبيل المثال، في حالات الخلاف حول شكل النظام الانتخابي، فإن هؤلاء الذين يخشون عدم تمثيل الأحزاب الصغيرة يمكنهم قبول حل وسط قائم على وجود درجة معينة من اللامركزية تتضمن تمثيلاً فعالاً على المستويات المحلية.

وفيما يلي المحددات الرئيسية للتعددية في الدساتير:

2. المقدمة

قامت الثورات العربية ضد أنظمة سلطوية مغلقة صممت فيها الأنظمة السياسية/الدستورية لتكون عائقاً أمام التعددية والمنافسة السياسية. وكان النظام الانتخابي التونسي مصمماً بمهارة لإبقاء أحزاب المعارضة في موقع الأقلية الهامشية في البرلمان. وفي سوريا يسيطر العلويون على القوات المسلحة وهم يقدمون للنظام ضمانات أمنية يمكنه الاعتماد عليها منذ عقود حتى اندلعت الانتفاضة في 2011. وكان النظام السياسي في ليبيا في ظل حكم القذافي يضمن عدم قيام معارضة منظمة قادرة على تنظيم صفوفها.

النظم الانتخابية: تمتلك تأثير قوي على درجة تعددية التمثيل السياسي. من المقبول على نطاق واسع أنه كلما كان النظام الانتخابي قائماً على قوانين التمثيل النسبي، كلما زادت درجة التعددية السياسية وخاصة فيما يتعلق بتمثيل المرأة. أما بخصوص الأقليات، فلا يمكن الوقوف على استنتاجات عامة، حيث يعتمد تمثيلها السياسي على درجة انتشارها الجغرافي في بلد ما. كما تساهم الأنظمة الانتخابية النسبية بشكل عام على ضمان تمثيل أوسع لمصالح المناطق المختلفة داخل بلد ما.

الثنائية البرلمانية: أي وجود غرفة ثانية (كمجلس شيوخ مثلاً، إلخ) قد يثري التعددية. في الدول الاتحادية عادة ما تمثل الغرفة الثانية المناطق الاتحادية مما يوفر مستوى إضافياً من التمثيل السياسي يعتمد في الأغلب على التوزيع الجغرافي. ويمكن كذلك للغرفة الثانية في البرلمان أن تعزز التعددية بجعل عملية صناعة

ولأهمية مفهوم التعددية في سياق الثورات العربية وللديمقراطية في العموم، فقد صيغ هذا التقرير لمساعدة كاتبي الدساتير في المنطقة وخارجها للتمعن في العناصر الكثيرة للدستور والتي لها تأثير على تمثيل التعددية. ويجب على المؤسسات الديمقراطية أن تضمن التمثيل المؤسسي للتعددية.

وفي هذا التقرير، يعني تمثيل التعددية أن يتم تمثيل جميع جوانب الأمة، بما في ذلك الاختلافات الإقليمية والتنوع العرقي والاختلافات اللغوية والتوازن بين الجنسين وكذلك اختلاف المعتقدات السياسية والأيدولوجية (تعددية الأفكار). ويعني تمثيل التعددية أن السلطة السياسية موزعة بشكل يعطي الطيف المجتمعي بأكمله صوتا حقيقيا في صناعة القرار.¹ ومن الواضح أن هذا التمثيل لن يكون مثاليا. ومن غير الممكن بناء المؤسسات التي تضمن أن تنعكس تعقيدات الأمة في مؤسساتها بشكل كامل. وحتى لو كان ذلك ممكنا فهو ليس بالضرورة مرغوبا.

وتقدم بعض الدساتير ضمانات إيجابية كبيرة للتمثيل التعددي في شكل ترتيبات لتقاسم السلطة وبالتحديد في المجتمعات المنقسمة بعمق. وبينما من الممكن أن تكون هذه الترتيبات - التي تناقش في الأغلب تحت عنوان (التوافقية consociational) أو أنظمة تقاسم السلطة- مفهومة في ظروف محدد، فلا يمكن اعتبارها ترتيبات مثالية للتعددية، لأنها تميل إلى مأسسة الانقسامات على حساب حرية المواطنين في الاختيار. فعلى سبيل المثال يجب أن يكون الرئيس اللبناني مارونيا، ويجب أن يكون رئيس الوزراء مسلما سنيا ورئيس البرلمان شيعيا. وحتى لو كانت أغلبية اللبنانيين تريد إجراء اختيار آخر فلن تسمح بذلك أحكام دستور البلاد.

وعليه فإن غاية هذا التقرير بشكل عام ليست اقتراح ترتيبات مؤسسية تضمن الخروج بأنظمة تعددية محددة بالطريقة التي تقترحها النظرية التوافقية (consociationalism). لكن التقرير بالأحرى يبحث في نطاق واسع من النماذج الدستورية التي تقسح المزيد من المجال لتمثيل تعقيدات أمة ما. ويعني "إفساح المجال" إمكانية تعبير التعددية عن نفسها إذا كان الناخبون أو المجتمع قد اختاروا ذلك.

وقليل من الخيارات التي غطاها هذا التقرير ستسفر عن "ضمان شامل" مثل النص على كوتة أو حد أدنى لتمثيل النساء في البرلمان، لكن حتى في هذه الحالة فإن طرحنا هو أن هذا الحد الأدنى عند مستوى الترشيح (مثل فرض حد أدنى في قوائم الترشيح) يدع مجالا أكبر للاختيار الديمقراطي بخلاف حد أدنى يحفظ مقاعد محددة في البرلمان للنساء.

وهناك عدد من ضمانات حقوق الإنسان التي لها تأثير مباشر على التعددية وبالتحديد حرية التعبير وحرية التجمع وتكوين الجمعيات والحق في الانتخاب والمشاركة في الشؤون العامة. وهذه الالتزامات طبقا للقانون الدولي لم يتم بحثها بالتفصيل في هذا التقرير. ولكن التقرير يركز على تلك المحددات في وضع الدساتير التي تؤثر على شكل المؤسسات، وهي بالتحديد:

- الأنظمة الانتخابية،
- اللامركزية،
- ثنائية غرف البرلمان،
- دور البرلمان وعلاقته بالسلطة التنفيذية،
- حقوق أحزاب المعارضة في البرلمان،
- السيطرة المدنية على القوات المسلحة،
- آليات منع احتكار وسائل الإعلام.

ويتعرض فصل خاص للأنظمة التوافقية (consociationalism) كمجموعة شاملة من مؤسسات تقاسم السلطة، فيما يركز فصل خاص على التحول الديمقراطي في ميانمار، والذي يقدم دراسة حالة واضحة وحديثة للعديد من الموضوعات التي نوقشت هنا.

ولا يزعم هذا التقرير أن الدستور الذي يتيح المجال الأقصى للتمثيل التعددي هو الأكثر ديمقراطية. فبعيدا عن الطروحات العامة التي أثبتت ضد الترتيبات "التعددية" (أنظر الفصل الثالث بشأن أنظمة تقاسم السلطة)، فهناك اعتبارات سياسية منافسة يجب على صناع الدساتير وضعها في الاعتبار، مثل ما مدى ملائمة خيار دستوري ما (هل هو شديد التعقيد؟ هل يستغرق وقتا أطول من اللازم لإدخاله حيز الممارسة؟ هل يمكن تمويله؟) أو الاستقرار السياسي (هل يسفر عن تفتت أكثر مما ينبغي للسلطة؟ هل يبطئ من عملية صناعة القرار ويسبب الانقسام السياسي؟). وهذه اعتبارات متساوية في مشروعيتها بالنسبة لصناع الدساتير. ويتساءل العديد من المحللين في تونس في الوقت الحالي إذا ما كان النظام الانتخابي الانتقالي الذي وضع عام 2011 في الحقيقة تعدديا أكثر مما يجب مما تسبب في الانقسام الذي يبطئ الآن من عملية صناعة القرار وصياغة الدستور.

ويفترض في هذا التقرير أن يسهم في تقييم ما يمكن أن تقوم به الدساتير في تعزيز التمثيل التعددي. وهو يقدم وسيلة للتفكير المتعمق في جوهر التعددية والدساتير.

1. أرت ليهارت، سياسات الاحتواء (بيركلي-منشورات جامعة كاليفورنيا، 1968)، ص 3.

لتكون ممكنة من الناحية العملية، تقدم هذه الدراسة في مصطلحات عامة العلاقة بين خيار التصميم الدستوري ومسألة التمثيل التعددي ثم تنقل عن عدد متنوع من الأحكام في دساتير موجودة حالياً لتوضح في صياغة دستورية واضحة كيف يمكن وصف الخيار. وفي إطار مداها المحدد، لا تقدم هذه الدراسة تقييماً للأحكام الدستورية بالتفصيل ولا تخوض في ممارسة أو تفسير حكم ما من جانب المحاكم الدستورية. ومن المفهوم أن أحكاماً مماثلة يمكن أن تعمل بشكل مختلف جداً في سياقات مختلفة. وتنقل الدراسة عن عدد من الدساتير، في العادة على أساس الترجمات².

3. أنظمة تقاسم السلطة/التوافقية

قبل النظر في المحددات الدستورية المتعددة التي لها تأثير على التمثيل التعددي، من الضروري التعرض للأسئلة الأساسية التي تثار بشأن التعددية التي تضمنها الدساتير في النقاش حول "أنظمة تقاسم السلطة" والتي يشار إليها أيضاً باصطلاح التوافقية³. ونشأت نظرية التوافقية وتطورت في الستينيات والسبعينيات لشرح الاستقرار السياسي لدول أوروبية منقسمة مثل بلجيكا وهولندا⁴. وانتشرت بعد ذلك في بقية أنحاء العالم.

وبشكل محدد، فإن أنظمة تقاسم السلطة تتضمن تلك الترتيبات الدستورية التي تمنح جماعات متعددة دوراً *مضموناً* في عملية صنع القرار السياسي. وهذا هو الحال في بلجيكا، حيث تتمتع الجماعات اللغوية على تمثيل مضمون، وفي لبنان حيث تتمتع الطوائف المتعددة بمناصب سياسية تضمنتها أحكام الدستور، وفي البوسنة والهرسك حيث تقسم الحكومة في كل مستوياتها بين الجماعات العرقية الرئيسية. وفي العادة تنشأ هذه الترتيبات تقليدياً في مجتمعات شديدة الانقسام، وبالتحديد فيما بعد الحروب الأهلية، من أجل خلق حوافز لكل الأطراف للموافقة على تسوية الصراع. ويزعم منتقدو أنظمة تقاسم السلطة أن هذه الضمانات للتمثيل السياسي تسفر عن تعزيز وتكريس الانقسامات بشكل مؤسسي عن طريق تحديد المواطنة السياسية ميدئياً من حيث الانتماء إلى جماعة. وفي العادة، تعمل ترتيبات تقاسم السلطة المحددة سلفاً على

صياغة الحوافز الانتخابية لإجتذاب الانتماءات الضيقة ومن المرجح أن يجنح المرشحون والأحزاب السياسية التي تتنافس فقط داخل جماعتها إلى الدعاية التي تركز على هوية جماعة ما، مثل القومية.

وبينما يُشار عرضاً إلى نصوص ومواد دستورية في الدول التي تتبع نموذج تقاسم السلطة مثل بلجيكا، فإن نموذج الديمقراطية التوافقية إجمالاً لا يشكل الطرح الرئيسي لهذا التقرير. الضمانات الحديدية لتوسيع للتمثيل لا تكون مفهومة إلا إذا كان البديل هو استمرار التحارب المجتمعي، لكن من وجهة نظر حق الإنسان في المشاركة بحرية في الشؤون العامة ليس من المرغوب أن يفرض على الناخبين أو المرشحين الاختيار من بين فئات محددة بما يقيد حريتهم في الاختيار.

وعلى العموم تطورت النظريات الخاصة بأنظمة تقاسم السلطة إلى ما وراء الإصرار على نموذج تقاسم السلطة بشكل صارم إلى مفهوم أوسع وهو: "أنظمة تقاسم السلطة مفهومة (...). بشكل أكثر عمومية في هذه الدول التي تتميز بأحكام مؤسسية رسمية تعطي نخبا سياسية متعددة حصة في عملية صنع القرار. (...). هذه القواعد المؤسسية يشار إليها أيضاً (...). على أنها "ترتيبات دستورية"⁵. ووسع ليهارت على مدار الوقت أيضاً من مفهوم تقاسم السلطة وهو يقارن الآن "ديمقراطيات التوافق" مع "ديمقراطيات الأغلبية" على أساس مجموعة من الشروط مثل العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أنظمة الانتخاب وهل تكون قائمة على النظام النسبي أم الفردي، وشكل النظام السياسي وما إذا كان مركزياً أم فيدرالياً، وهكذا. وتم التعبير عن العديد من هذه الشروط في المحددات التي تعرضت لها هذه الدراسة.

وبينما يحاول ليهارت إثبات أن ديمقراطيات التوافق تعمل في العموم بشكل أفضل، فإن هذه الدراسة لا تتخذ موقفاً بشأن ما يصلح وما لا يصلح ولا تقترح أي نموذج دستوري محدد. ويبدو أنه من الصعب الوصول إلى أي درس عام ينطبق بالتساوي على كل الحالات. وعلى سبيل المثال، من الممكن أن تختلف دولتان متجاورتان مثل تونس وليبيا إلى درجة أنه من الصعب وضع توصيات يمكن المقارنة بينها لكنيهما. فتونس أكثر تجانساً حيث يقع الانقسام السياسي الرئيسي على طول خطوط الدين مقابل الليبرالية. أما ليبيا فهي أكثر تعددية بانقساماتها القبلية وأقلياتها العرقية وهوياتها الإقليمية المتميزة بشكل واضح، وحيث يكون الدين واحداً بين عديد من خطوط التمايز.

2 بذلت المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية كل ما وفي وسعها لضمان دقة الترجمة لكنها لا تضمن أن تكون الترجمة دائماً دقيقة.

3 لمزيد من المراجعة المفصلة لتاريخ الدستورية ومؤيديها ومنتقديها، أنظر بيبانوريس، الصفحات من 22-31.

4 الكاتب الرائد عن الدستورية هو ارنت ليهارت، الذين نشر كتابه المؤسس الأول في هذا الشأن عام 1968: سياسة الاختواء: التعددية والديمقراطية في هولندا.

5 بيبانوريس، صفحة 23.

وطني أجرته البلاد في عام 1983. وتغيرت الإحصاءات السكانية بالتأكيد منذ ذلك الوقت، ليس فقط من ناحية النمو الطبيعي، ولكن أيضا نتيجة لتحرك اللاجئين عبر الحدود. وكون البورميون يمثلون أغلبية السكان يجب أن يتخذ كافتراض حتى تتاح بيانات إحصاء سكاني جديدة في 2014.

وجمعت حدود الدولة القومية الحديثة كما شكلتها الإمبراطورية البريطانية مع الأغلبية البوذية البورمية في الأراضي الوسطى الخفيفة مع العديد من الأقليات التي تعيش في المرتفعات والمناطق الحدودية. ومن المفهوم أن البوذيين والبورميين يكادان يكونان متطابقين من الناحية العرقية بينما يدخل المسيحيون والمسلمون والهندوس وغيرهم في عداد الأقليات الوطنية.

ويعترف الدستور في الفصل الخاص بالمواطنين والحقوق الأساسية بالمسيحية والإسلام والهندوسية والديانات التي تقدر الأرواح ويتحدث عن حمايتها، لكنه "يقر بالوضع الخاص للبوذية باعتبارها الديانة التي تعتقها الأغلبية العظمى من مواطني الاتحاد. (الفصل الثامن. م 361).

وأقر دستور "جمهورية اتحاد ميانمار" في استفتاء مثير للجدل في 2008، بعد أسابيع فقط من إعمار نرجيس الذي دمر المناطق الخفيفة في البلاد. ودخل هذا الدستور حيز النفاذ بعد الانتخابات العامة التي أجريت عام 2010 مع تدشين حكومة جديدة في ظل حكم الرئيس ثين سين في 30 مارس/آذار 2011.

ب. دور الجيش

يتمتع جيش ميانمار بدور قوي في حكم البلاد منذ استيلاء الجنرال ني وين على السلطة عام 1962 في انقلاب عسكري. وأقر الجيش دستور عام 2008. وهو يضع إطارا سياسيا يحتفظ بالعديد من سمات الدستور الاستبدادي لكنه في الوقت نفسه يقدم عناصر للديمقراطية التعددية.

ويتجلى الدور المهيمن للجيش في العديد من مواد الدستور. فهو ينص كمبدأ أساسي على أن تتمكن مؤسسة الدفاع من "المشاركة في الدور القيادي السياسي الوطني للدولة" (الفصل الأول. 6. و). ويتحقق هذا الدور بين أدوار أخرى من خلال علاقة تشاورية وثيقة بين المكتب الرئاسي والقائد العام للقوات المسلحة في إجراءات تعيين المسؤولين الحكوميين وترشيح ربع أعضاء المجلس التشريعي على المستوى الوطني والمستوى المحلي من أفراد الجيش، وسلطات عسكرية قوية في حالات الطوارئ. وعليه فإن منطق الدستور ليس السيطرة الديمقراطية على القطاع الأمني، لكنه بدلا من ذلك يحمل في ثناياه دورا لقطاع الأمن في الحكم. وهذا الدور محصن إلى حد ما بتمثيل القوات المسلحة بنسبة 25% في المجالس التشريعية والحاجة إلى حشد أغلبية من 75% في البرلمان (بإلها استفتاء عام) لتعديل الدستور. وهكذا فيدون دعم

وبينما يقول منتقدو الديمقراطية التوافقية إن النظام الانتخابي الفردي يمكن أن يكون أكثر فعالية في إجبار المرشحين على جذب الناخبين فيما وراء الجماعات العرقية وغيرها، وبالتالي التشجيع على اتخاذ مواقف وسطية، إلا أنه في دولة كتونس يؤدي النظام الانتخابي الفردي إلى أغلبية واضحة في المقاعد لطرف من طرفي الجدل الديني/ الليبرالي، وهي نتيجة من الممكن أن تسبب مشكلة بالنسبة للتمثيل التعددي ولن تكون مفيدة في تعزيز المواقف الوسطية.

وفي ليبيا ومع انقساماتها المتعددة، فإنه من الصعب التنبؤ بمدى كيفية تأثير النظم الانتخابية على السياق السياسي بشكل عام، لكن وكما أثبتت أول انتخابات، فقد كان الانقسام على خط الدين/الليبرالية أقل وضوحا مما هو عليه في تونس.

وهكذا، وبينما تستنبط هذه الدراسة العديد من تصنيفات لبيهارت، فهي لا توصي بأي خيار بعينه. والغرض من النظر في هذه المعايير وفي طريقة تفصيلها في العديد من الدساتير هو منح صناعات الدساتير أمثلة واضحة حتى يمكنهم تقييمها في سياق بلدانهم وواقعها.

4. دراسة حالة: ضمانات التعددية في دستور جمهورية اتحاد ميانمار (2008)

أ. مقدمة

ميانمار بلد شديد التنوع يضم 135 جماعة عرقية مختلفة على الأقل كما هو منصوص عليه في قانون المواطنة الصادر عام 1982. ويصل الإحصاء العرقي اللغوي إلى 116 لغة منطوقة⁶، لكن العدد المحدد لكل الجماعات اللغوية غير معروف. ويسرد كتاب حقائق وكالة المخابرات المركزية الأمريكية أن 68% من السكان يتحدثون اللغة البورمية و9% يتحدثون لغة الشان و7% يتحدثون لغة الكارن و4% يتحدثون لغة الراخين و2% يتحدثون الهندية و2% يتحدثون لغة المون و5% يتحدثون لغات "أخرى". ويتراوح تقدير السكان بين 47 و62 مليوناً، أو نحو 55 مليوناً كمتوسط. ويقدر أيضا أن 68% من السكان يدينون بالبوذية و4% مسيحيون (معمدان وبروتستانت وكاثوليك وغيرها) و4% مسلمون والبقية من الهندوس أو يتبعون ديانات أخرى⁷. وهذه الأرقام كلها ليست مؤكدة بشكل دقيق حيث كان آخر إحصاء

6 www.ethnologue.com/country/MM

7 www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html

الجيش لن يمكن تغيير الدستور. لكن من الممكن على الرغم من ذلك ألا يعمل ممثلو الجيش في المجالس التشريعية ككتلة تصويتية متماسكة.

ج. اللامركزية

ينص الدستور على بناء للدولة من خمس مستويات على المستوى دون الوطني، ويتكون الإقليم من أربع عشرة وحدة (سبعة أقاليم وسبع ولايات). وتحت مستوى الإقليم/الولاية، تقسم البلاد إلى مناطق والتي تقسم بدورها إلى بلديات، وهي إما حضرية وإما ريفية. أما العاصمة ناي بي تافهي وحدة مستقلة بذاتها (إقليم اتحادي) يخضع للإدارة المباشرة للرئيس. وبالإضافة إلى ذلك نص الدستور على إنشاء خمس مناطق حكم ذاتي وقسم واحد محكوم ذاتيا في مناطق يتركز فيها سكان من الأقليات العرقية المعترف بها.

وتتكون الجمعية الوطنية (بيداونجسو هولتواو) من مجلسين: مجلس النواب وهو الغرفة الأدنى (بييتو هولتواو) وهو منتخب على أساس البلديات وكذلك على أساس سكاني وربع أعضائه يعينهم الجيش (مادة 109) ومجلس القوميات أو مجلس الشيوخ (أميوثا هولتواو) وهو منتخب على أساس عدد متساوي من الممثلين المنتخبين من الأقاليم والولايات. وتتمتع الأقاليم والولايات بمكانة متساوية في الدستور.

الافتراض وراء المصطلحين (الإقليم والولاية) هو أن الأقاليم السبعة تسكنها أغلبية بورمية بينما الولايات السبع تسكنها أقليات عرقية تمنحها اسمها وهي (الراخين والتشين والكاتشين والشان والمون والكايان والكاين) لكن هذا التبرير قابل للنقاش. فأقلية الكارن (الكاين) متفرقة على نطاق واسع ولا تعيش فقط في ولاية كاين. وبالإضافة إلى ذلك، فالدستور يعترف بخمس مناطق تتمتع بالحكم الذاتي، واحدة في مقاطعة ساغينغ (ناجا) وأربع في ولاية شان (دانو، با-أو، با-لاونج، كوكانج)، ومقاطعة تتمتع بالحكم الذاتي في ولاية شان (وا، وتتكون من قسمين). ولكل إقليم أو ولاية مجلس منتخب جزئيا (هولتواو) "للأعراق الوطنية ذات العدد المناسب من السكان وممثلي الأعراق الوطنية الحق في المشاركة في السلطة التشريعية في الأقاليم والولايات والمناطق التي تتمتع بالحكم الذاتي المعنية" (الفصل 1. 15). ولهذه الهولتواو الحق في سن القوانين ذات الصلة بأراضيها.

وضعت المجالات التشريعية للبرلمان الوطني في الجدول (1) من الدستور بينما نص الجدول (2) على المناطق (الولايات/الأقاليم) التي ينطبق عليها التشريع، لكن هذه القوائم تتداخل جزئيا. وفي حالة الخلاف بين الغرفتين الأعلى والأدنى من المجلس التشريعي، تسود القوانين التي سنها البرلمان الوطني على القوانين التي سنها هولتواو الإقليم أو الولاية (المادة 198). ومن الممكن دعوة

المحكمة الدستورية للفصل في الخلافات بين المستويين الوطني والولاية/الإقليم وحقوق وواجبات كل منهم (المادة 322).

وبينما تقدم هذه الأحكام درجة كبيرة من اللامركزية مقارنة مع الدستور السابق، إلا أنها تظل محكومة بسبب عدد من العوامل ومن بينها: ان 25% من أعضاء المجالس التشريعية للولاية/الإقليم يعينهم الجيش، الأساس المالي لعائدات الولاية/الإقليم ضئيل (جدول 5 من الدستور) والأهم من ذلك، يسيطر الرئيس على الفرع التنفيذي في الولايات والأقاليم. ولا ينتخب الوزير الأول – الذي يرأس حكومة الولاية/الإقليم – من خلال برلمان الولاية أو الإقليم لكن الرئيس يعينه من بين الأعضاء المنتخبين في برلمان الولاية/الإقليم. ويجب أن تصدق برلمانات الولاية/الإقليم على هذا الاختيار، لكنهم لا يستطيعون فعل ذلك إلا على أسس محددة (المادة 261). ويعين الوزير الأول وزراء حكومة الإقليم أو وزراء حكومة الولاية، لكن التعيين النهائي هو من سلطة الرئيس (المادة 262).

د. النظام الانتخابي

ورثت ميانمار نظام الانتخاب الفردي الأكثر شيوعا من الحكم البريطاني. ولا يحدد الدستور النظام الانتخابي بوضوح، ولكن من خلال أحكامه الخاصة بتشكيل المجالس المحلية وأحكامه الخاصة بالتصويت (المادة 391). وينتخب المرشحون للمجلس التشريعي في الدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد. ويتكون مجلس النواب (بييتو هولتواو) من 440 عضوا من بينهم 330 عضوا منتخبون بالانتخاب المباشر في دوائر ذات عضو واحد على أساس النظام الفردي الأكثر شيوعا من جولة واحدة، بينما يحتفظ بعدد 110 مقاعد لأفراد القوات المسلحة. وتتبع الدوائر الانتخابية حدود البلديات في البلاد مع قليل من الاستثناءات، فحيث من الممكن أن يتباين عدد سكان البلديات بشكل كبير، يمكن أن يؤدي ذلك إلى دوائر انتخابية غير متساوية بشكل كبير أيضا، وذلك في تناقض مع مبدأ الاقتراع العام على قدم المساواة. ويتكون الأميوثا هولتواو (مجلس القوميات) من 224 عضوا، 168 منهم ينتخبون مباشرة (12 عضوا لكل إقليم/ولاية)، ويحتفظ بعدد 56 مقعدا لأفراد القوات المسلحة. وتنقسم كل إقليم/ولاية إلى 12 دائرة ينوب عن كل دائرة منها عضو واحد. وحيثما وجدت المناطق التي تتمتع بالحكم الذاتي في إقليم أو ولاية خصص مقعد من اثني عشر مقعدا لتمثيل كل من هذه المناطق.

وفيما يتعلق بالتعددية فإن مصدر القلق الرئيسي في النظام الانتخابي الحالي هو أنه من الممكن أن يؤدي إلى هيمنة حزب واحد بشكل كامل على السلطة التشريعية، وتحديدًا في المرحلة الانتقالية حيث يبدو أن حزبا واحدا - الرابطة الوطنية من أجل الديمقراطية - لديه دعم أكبر بكثير من أي حزب آخر. وهكذا فمن الممكن أن يؤدي النظام الانتخابي الحالي إلى حصول حزب الرابطة الوطنية من أجل الديمقراطية على أغلبية كاسحة من

اسم النظام الفردي)، والأنظمة النسبية، والأنظمة الهجينة وهي التي تجمع بين عناصر الفئتين السابقتين.⁹

ووفقاً لأنظمة الأغلبية أو النظام الفردي يفوز المرشح الذي يحصل على العدد الأكبر من الأصوات في الدائرة على مقعد¹⁰. وأكثر التنوعيات انتشاراً لهذا النظام تتضمن نظام الأغلبية والذي يفوز فيه المرشح الحاصل على الأغلبية النسبية بالمقعد، ونظام الجولتين، الذي لا يفوز فيه المرشح بالمقعد إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات وإلا دخل المرشحان الأعلى أصواتاً جولة ثانية للإعادة¹¹. ولا يتناسب تحديد المقاعد الناتج عن انتخابات النظام الفردي في العادة مع نتائج التصويت. ويفضل هذا النظام في العادة الأحزاب الأقوى. وفي بريطانيا حيث يطبق النظام الفردي الأكثر من جولة واحدة برز حزبان قويان. ويحظى حزب ثالث هو حزب الأحرار الديمقراطيين بتأييد انتخابي كبير، لكن بسبب النظام الانتخابي تقل النسبة المئوية من مقاعده في البرلمان عن نسبته المئوية من أصوات الناخبين. ومن الممكن عرضاً أن يؤدي نظام الانتخاب من درجة واحدة بالأغلبية الأولية عن فوز حزب بأغلبية المقاعد على الرغم من حصول حزب آخر على عدد أكبر من الأصوات.¹²

وخلافاً للنظام الفردي، تسعى الأنظمة الانتخابية النسبية بشكل عام إلى ضمان موافقة توزيع المقاعد لتوزيع الأصوات بشكل أكثر تقارباً. وللتبسيط: إذا حصل حزب على 10% من الأصوات فيجب أن يحصل على حوالي 10% من المقاعد. وهناك دول قليلة لديها نظام نسبي "مثالي" حيث ينتخب أعضاء البرلمان من قوائم تشمل البلاد كلها (هولندا وإسرائيل)¹³. لكن معظم الأنظمة الانتخابية النسبية لا تؤدي إلى نسبية "شبه كاملة" لأسباب عدة. فعلى سبيل المثال، قد تتضمن هذه النظم دوائر انتخابية متعددة¹⁴، أو ربما تكون لديها عتبة للتمثيل. ففي ألمانيا على سبيل المثال لا تتال الأحزاب حق التمثيل في البرلمان إلا إذا حصلت على 5%

المقاعد في الانتخابات العامة التي تجرى في 2015، وهذا ما ترجمه نتائج الانتخابات الفرعية عام 2012 حيث حصل حزب الرابطة الوطنية من أجل الديمقراطية على 2686633 صوتاً (66%) بينما حصل حزب اتحاد التضامن والتنمية - حزب المؤسسة العسكرية - على 1122280 صوتاً (27%). وأدى استخدام النظام الفردي الأكثر إلى تخصيص 43 مقعداً لحزب الرابطة الوطنية من أجل الديمقراطية ومقعد واحد لحزب اتحاد التضامن والتنمية ومقعد واحد لآخر لحزب عرقي⁸. وبالتالي فإن النظام الانتخابي على الأرجح سيجعل من الصعوبة بمكان الوصول إلى برلمان تعددي في الفترة الانتقالية في ميانمار حتى ولو تباينت نتائج التصويت.

5. الخلاصة

تظهر دراسة الحالة لجوانب مختارة من دستور ميانمار أن النص الدستوري يتضمن عدداً من الضمانات للتعددية، مثل الجمعية الوطنية ذات المجلسين ووجود مجالس تشريعية على المستوى دون الوطني. ولكن في الوقت نفسه يبدو الدستور واضحاً في الحفاظ على دور مؤثر للجيش في السيطرة على المؤسسات المدنية وفي خلال حالات الطوارئ. وليس هناك نظام للسيطرة الديمقراطية على القطاع الأمني، وبدلاً من ذلك يحتفظ الدستور بدور مؤثر في الحكم للجيش. وعناصر اللامركزية محدودة بالتحديد بحقيقة أن السلطة التنفيذية في الوحدات دون الوطنية (الولايات والأقاليم) تقع تحت سيطرة رئيس البلاد. ومن الممكن أن يسفر النظام الانتخابي القائم على نظام الانتخاب الفردي عن هيمنة حزب واحد على البرلمان أكثر بكثير من ما يحصل عليه من أصوات شعبية، وهذا ما ظهر جلياً في الانتخابات التي أجريت في 1990 وتلك التي أجريت في 2010 والانتخابات الفرعية التي أجريت في 2012. وهذه الترتيبات تجعل التعبير عن التعددية في المؤسسات السياسية أمراً صعباً. ومن الممكن أن تقدم المبادرة الحالية التي طرحها البرلمان الوطني لمناقشة الإصلاحات الدستورية فرصة لتضمين مزيد من الضمانات للتعددية في الدستور.

5. النظام الانتخابي

تستخدم أنظمة انتخابية عديدة في أنحاء العالم. ويمكن تصنيفها في ثلاث فئات رئيسية: الأنظمة التعددية (والتي يطلق عليها أحياناً

9 لمزيد من التفصيل عن تصميم النظام الانتخابي، انظر IDEA تصميم النظام الانتخابي - دليل IDEA الدولي الجديد (2005)، ومكتب تعزيز الديمقراطية البرلمانية www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/008407cea1/Office-for-Promotion-of-Parliamentary-Democracy.html

10 في بعض الأحيان ينطبق المبدأ أيضاً على عدة مرشحين (تصويت الكتلة).

11 كتوزيع على ذلك، تسمح فرنسا للمرشحين الثلاثة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات بالتنافس في جولة ثانية.

12 في بريطانيا وفي عام 1951، حصل حزب العمال على نحو 49% من الأصوات لكنه حصل فقط على 259 مقعداً في البرلمان مقابل المحافظين الذين حصلوا على 302 مقعد بنسبة 44 في المئة من الأصوات. وفي الانتخابات العامة البريطانية عام 1974 حصل المحافظون على عدد أكبر من الأصوات لكنهم حصلوا على عدد من المقاعد أقل مما حصل عليه العمال.

13 تتحقق "المثالية" من خلال استخدام هذه القوائم على الصعيد الوطني وانخفاض العتبات الانتخابية، 2% في إسرائيل، وعلى الأقل 0.67% من الأصوات على المستوى الوطني في هولندا.

14 كلما زاد عدد الدوائر الانتخابية كلما أصبح النظام أقل نسبية لأن العدد الأقل من المقاعد لكل دائرة في العادة يتطلب نسباً مئوية أعلى من التصويت للحصول على مقعد. وهناك مشكلة مختلفة لكنها ذات صلة وهي تساوي الأصوات: فحيث يتباين عدد السكان أو الناخبين في دائرة انتخابية بشكل مؤثر بين دائرة وأخرى يكون للأصوات وزن مختلف في كل دائرة.

8 البيانات من ريتشارد هورسي، التحول إلى نظام التمثيل النسبي الانتخابي في ميانمار. منتدى السلام ومنع شوب الصراعات، 31 يناير 2013.

من الأصوات أو أكثر، بينما تتطلب تركيا حصول الحزب على 10% من الأصوات على الأقل كي يدخل البرلمان.¹⁵

وتصمم النظم الانتخابية بعدد من الأهداف في الحسبان من بينها ضمان التعددية عن طريق ضمان تمثيل الجماعات المختلفة والآراء المتباينة في البرلمانات. ومن بين الأهداف الأخرى المشروعة تشكيل حكومات مستقرة وكتل المعارضة وضمان وجود علاقة وثيقة بين نواب البرلمان وبين دوائرهم. والأهداف الأخيرة يستخدمها عادة المدافعون عن النظام الفردي. والميزة الإضافية للأحزاب الأقوى والمتأصلة في النظام الفردي هي أنها في العادة تقود إلى ميدان حزبي سياسي مستقر بعدد أقل من الأحزاب، بينما تحمل الأنظمة النسبية خطرا أكبر بالانتهاء إلى برلمانات منقسمة وهو ما سيقود بدوره بالضرورة إلى ترتيبات لتشكيل ائتلافات حاكمة غير مستقرة.

والأهم من ذلك هو أن الحقائق السياسية والاجتماعية والثقافية في بلد ما قد تخلق نتائج غير متوقعة من خيار ما من خيارات تصميم النظام الانتخابي. ففي المغرب على سبيل المثال ينتخب مجلس النواب في الأغلب على أساس التمثيل النسبي لكن الدوائر الانتخابية صغيرة جدا (من مقعدين إلى خمسة لكل دائرة)، ونظريا، لا تملك سوى أحزاب كبيرة فرصة الفوز بمقاعد في مثل هذه الدوائر الصغيرة، لكن عمليا فإن البرلمان المغربي مقسم تماما مع تمثيل تسعة أحزاب فيه. والسبب الرئيس في ذلك هو أن الوجهاء المحليين يلعبون دورا سياسيا قويا، وحيث أنهم على ثقة من فوزهم في دوائرهم فهم في العادة ينضمون إلى أي حزب يلائمهم في أي انتخابات بما في ذلك الأحزاب الصغيرة.¹⁶

ومع ذلك، فمن منظور التعددية تكون الأنظمة النسبية في العادة أقرب إلى تعزيز التمثيل التعددي أكثر من أنظمة الأغلبية، وهو ما سيتضح أكثر في فروع الفصول التالية. لكن هذا الفصل يجب ألا يؤخذ على أنه ترويج لأنظمة الانتخاب النسبية. بدلا من ذلك، ينبغي أن يعمل على مساعدة هؤلاء الذين ينظرون إلى أحكام الدستور من وجهة نظر التعددية لفهم أي الخيارات تدعم الهدف السياسي المحدد. وتشمل عناصر الأنظمة الانتخابية ذات الصلة المحددة بالتعددية ما يلي:

• تمثيل الأحزاب السياسية: أي الأنظمة الانتخابية يعزز تمثيل عدد متنوع من الأحزاب؟

• تمثيل النساء والأقليات: أي نظام انتخابي يعزز تمثيل النساء والأقليات؟

• التحول السياسي: أي نظام انتخابي يعزز التعددية بشكل أفضل في فترة انتقالية عندما تكون التعددية في حالة هشاشة؟

ولا ينص العديد من الدساتير على نظام انتخابي بعينه بينما يشير بعضها إلى النظام المستخدم فقط بألفاظ عام كما هي الحال في الدستور السويسري: "يتكون مجلس النواب من 200 نائب من الشعب. (2) النواب ينتخبون مباشرة من الشعب وفقا لنظام التمثيل النسبي (...)" (المادة 149). وينص دستور جنوب أفريقيا على أن الانتخابات البرلمانية يجب أن تكون ذات نتائج "عامة ونسبية" (المادة 46 . 1د) وهو ما يضيق خيارات النظام الانتخابي في أنظمة التمثيل النسبي. ويستشهد الدستور الباكستاني (المادة 51 . 16) نظاما تعدديا "من أجل انتخاب الجمعية الوطنية، (أ) يجب أن تكون الدوائر الانتخابية العامة دوائر انتخابية لعضو واحد ويجب انتخاب النواب الذين يشغلون هذه المقاعد بالانتخاب الحر المباشر طبقا للقانون."

لكن في كثير من الأحيان، توجد تفاصيل النظام الانتخابي في التشريعات الانتخابية التي يمكن في العادة للأغلبية البرلمانية تغييرها.

أ. التمثيل التعددي

التمثيل التعددي من خلال الانتخابات له عدة مستويات. فينبغي أن تكون السلطة التشريعية ممثلة بشكل مثالي ما بين البرامج السياسية والقطاعات الجغرافية والعرقية الدينية والتنوع بين الجنسين في بلد ما، أي باختصار يجب أن تكون السلطة التشريعية "مرآة الأمة"¹⁷. لكن لا يوجد نظام انتخابي يمكنه أن يحقق من تحقيق المثالية في هذا الشأن. ليس فقط لأن الأهداف الأخرى ذات الصلة بتصميم النظام الانتخابي (كما ذكر سابقا)، فهذه المستويات من التمثيل يمكن أن تتنافس مع بعضها البعض.

ومن شأن نظام انتخابي نسبي بشكل كامل تكون فيه البلاد كلها دائرة واحدة أن يؤدي إلى تمثيل أكثر دقة من جهة التنوع السياسي المنهجي، لكنه من الممكن أن يقوض التمثيل الجغرافي إذا جاء أغلب المرشحين من العاصمة أو المدن الرئيسية. ومن المرجح أن يعزز نظام انتخابي بعيد من الدوائر الانتخابية على أساس الأقاليم أو المناطق التمثيل الجغرافي، لكنه يزيد من صعوبة حصول الأحزاب الصغيرة على مقاعد، وهو ما يقلل من التمثيل للتنوع على أساس البرامج السياسية.

15 استحضرت البيانات بشأن العتبات الانتخابية من قاعدة بيانات PARLINE عن البرلمانات الوطنية، والتي جمعها الاتحاد البرلماني الدولي: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>

16 للمزيد، انظر المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية "تقييم محدود لانتخابات السابع من سبتمبر لمجلس النواب المغربي 2007" (بالفرنسية والعربية) على

ولذلك يجب على مصممي الأنظمة الانتخابية الوضع في الاعتبار أي الأهداف السياسية تمثل الأهمية الأكبر قبل أن يعتمدوا خيارا. وليس من قبيل المصادفة أن الأنظمة النسبية الكاملة ذات الدائرة الانتخابية الواحدة توجد في الدول الصغيرة (مثل هولندا وإسرائيل) حيث لا يمثل التمثيل الجغرافي أهمية كبيرة.

لكن من الواضح أن أغلب الأنظمة الانتخابية النسبية هي على الأرجح أنظمة تعزز التمثيل التعددي أكثر من النظم الفردية. فالأنظمة الفردية تميل إلى النجاح على أساس التمثيل الجغرافي، وبالتحديد عندما تكون قائمة على عدد مفرد من الدوائر الانتخابية (مقعد واحد لكل دائرة). وفي الواقع فإن الصلة الوثيقة لنواب البرلمان بدوائريهم تعتبر واحدة من الفوائد الرئيسة للنظم الفردية. لكن هذه الفائدة تأتي بتكلفة باهظة من التمثيل على أساس البرامج السياسية أو على أساس العرق أو التنوع بين الجنسين كما سيفصل بوضوح في الأقسام التالية.

ب. تمثيل المرشحين المستقلين

من الممكن أن يكون المرشحون المستقلون عنصرا مهما من عناصر التعددية. فهم يمكنهم مواجهة آراء الأحزاب الرئيسية وهم في كثير من الحالات لا يخضعون للانضباط المفروض على أعضاء الأحزاب بما يتيح لهم مزيدا من الاستقلالية. وينبغي على ترتيبات النظام الانتخابي توفير إمكانية ترشيح المستقلين. وتشير لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في تفسيرها للمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى أن "حق الأشخاص في الترشح للانتخابات لا ينبغي أن يقتصر بشروط غير معقولة بأن يكونوا أعضاء في أحزاب أو في أحزاب بعينها".¹⁸

وثمة من يقول في بعض الأحيان إنه من غير الممكن توفير الحق في ترشح المستقلين في الأنظمة الانتخابية القائمة على القوائم الحزبية. ومع ذلك ففي هذه الحالات، من الممكن أن يسمح للمستقلين بتشكيل "قوائم للمرشحين المستقلين". وبالنظر إلى أن الحق في خوض الانتخابات هو حق من حقوق الإنسان فمن المفيد للدساتير أن تكون محددة بشأن مسألة المرشحين المستقلين.

ج. تمثيل النساء

في العموم يعزز تمثيل النساء التعددية. ومن المسلم به عموما أن التمثيل النسبي هو الأكثر ملاءمة لمشاركة المرأة في العملية السياسية. ففي الأنظمة الفردية، تميل الأحزاب إلى البحث عن المرشح الأكثر قبولا على نطاق واسع في دائرة انتخابية معينة وهو الذي للأسف لا يكون في العادة امرأة. وتتحدث الإحصائيات

بشأن العلاقة بين النظم الانتخابية وتمثيل النساء بشكل واضح لصالح أنظمة التمثيل النسبي.¹⁹

وفي أنظمة التمثيل النسبي، حيث يتم توزيع عدد من المقاعد في دائرة انتخابية ما، يكون من المرجح أن تضع الأحزاب السياسية نساءً على قوائمها الانتخابية. كما تسمح أنظمة القائمة أيضا بإلزام الأحزاب السياسية بترشيح نسبة من النساء على قوائمها الانتخابية. وتتضمن بعض الأنظمة الانتخابية اشتراط التناوب بين الرجال والنساء في الترشيح على قوائم الترشيحات الحزبية أو تشتراط وجود نسبة مئوية من النساء على القوائم.

ومثل هذه الأحكام ذات الصلة بالترشيح أقل مباشرة من حجز حصة من المقاعد للنساء في البرلمان. ولا تزال متطلبات الحصص في قوائم المرشحين تترك بعض الحرية للناخبين بينما تقيد المقاعد المخصصة للمرأة (نظام الكوتة في البرلمان) كثيرا من حريتهم في الاختيار.

وتوجد المقاعد المخصصة للنساء (نظام الكوتة) بشكل أكبر في الأنظمة الانتخابية الفردية وهي منصوص عليها في الدساتير في أغلب الأحوال. ففي أوغندا، على سبيل المثال، ينص الدستور (المادة 7.1 ب) على أن البرلمان يجب أن يضم "ممثلة امرأة عن كل منطقة". كما يحجز الدستور التنازلي (المادة 66.1 ب) مقاعد للمرأة حيث ينص على ألا يكون "الأعضاء النساء" أقل من ثلاثين بالمئة من كل أعضاء "البرلمان". وينص الدستور الكيني الصادر عام 2010 على وجوب أن تتضمن الجمعية الوطنية "سبعاً وأربعين امرأة كل منهن انتخبها الناخبون المسجلون في المقاطعات على أن تمثل كل مقاطعة دائرة انتخابية ينوب عنها عضو واحد" (المادة 97. 1ب).

وفي الدستور الباكستاني (المادة 51) هناك مقاعد برلمانية محجوزة لأقليتين هما النساء وغير المسلمين، وتخصص هذه المقاعد للأحزاب نسبيا على أساس نتائج الانتخابات في كل إقليم. كما ينص الدستور على انتخاب أربعة نساء وأربعة من غير المسلمين لعضوية مجلس الشيوخ (المادة 59). وبينما يقدم نظام الحصص المحجوزة في البرلمان هذا فرصة لوجود مزيد من النساء في المؤسسات المنتخبة، فالبعض يقول إنه يخلق تقويضات من "الدرجة الثانية". وبدون انتخابهن مباشرة في دوائر أو على قوائم قد لا ينظر للنساء اللائي يحصلن على المقاعد المحجوزة على أنهن يتمتعن بتقويض شعبي أصيل وأنهن يعتمدن على إرادة أحزابهن. ولذلك كانت هناك دعوة لإعادة النظر في النظام الانتخابي بهدف تعزيز التمثيل الفعال.

19 أنظر بييا نوريس "أثر الإصلاح الانتخابي على تمثيل المرأة" أكتا بولوتكا (2006) 197: 41 - 213، وريولنز وآخرين، تصميم النظام الانتخابي: كتاب IDEA الدولي الجديد، انترناشونال ايديا، ستوكهولم (2005)، ص 61.

18 تعليق عام رقم 25 (1996)، نقطة 17.

نصف إجمالي عدد الأقاليم" (مادة 16أ)²². وينص الدستور الكيني (في المادة 138. 4أ-ب) على أن ينتخب المرشح رئيساً إذا حصل على "أكثر من نصف إجمالي الأصوات التي شاركت في الانتخابات وخمسة وعشرين بالمئة على الأقل من الأصوات التي شاركت في كل من أكثر من نصف المقاطعات".

ه. النظم الانتخابية والتحويلات السياسية

أحد السمات الهامة على مسار التحول إلى الديمقراطية هو التأكد من أن النظام الانتخابي لا يعيق الطاقات والمبادرات السياسية، التي تظهر عادة في مثل هذا الموقف. لذلك تكون الأنظمة التعددية غير مناسبة لأن الأحزاب الصغيرة قد لا تحظى بأي تمثيل.

بعد سقوط نظام بن علي في يناير 2011، دعا العديد من التونسيين البارزين لإقامة نظام فردي في الانتخابات البرلمانية، واقترحت السلطة الانتقالية في حينها نظاماً انتخابياً للدوائر الصغيرة بحد أقصى 4 مقاعد للدائرة.

لكن ثبت سريعاً أن تجربة تقسيم الدوائر الضرورية مضیعة كبيرة للوقت مما لن يسمح بإجراء انتخابات سريعة. وفي النهاية، تمت الموافقة على نظام انتخابي يسمح بتقسيم الدوائر إلى صغيرة ومتوسطة (من 4 إلى 10 مقاعد لكل دائرة) يعتمد بشكل كبير على حدود الولايات الحالية. كان ذلك خياراً ممكناً في إطار زمني معين، وهذا الخيار يضمن للأحزاب الجديدة والتي لم تكن قد بنت قاعدة انتخابية واسعة بعد أن تحظى بفرصة جيدة من التمثيل.

بالإضافة إلى كل ذلك، فإن ذلك النظام للتمثيل النسبي ينتج تناسباً وتنوعاً في التمثيل، وهما أمران مهمان لديمقراطية المراحل الانتقالية. فهو يعزز فكرة التعددية من خلال تشجيع جميع الأحزاب - حتى الصغيرة منها - على المشاركة في العملية الانتخابية. مبدأ التناسب يوفر فرصاً أفضل لتمثيل الأقليات في المجالس التشريعية لخلق بيئة من الشمول.

ومن الواضح أن هناك العديد من العوامل التي تلعب دوراً في التمثيل التعددي في البرلمان، فعلى سبيل المثال طريقة تأسيس وإدارة الأحزاب السياسية لها تأثير على كيفية التعبير عن التعددية في البرلمان.

تمثيل الأقليات في البرلمان عنصر مهم من عناصر التعددية السياسية. وتستخدم آليات حصص الأقليات عادة من أجل زيادة تمثيل الأقليات. وهذه الآليات موجودة في عدد من الدساتير، مثل الدستور البلجيكي، حيث التمثيل مبني على أساس الجماعات اللغوية (المادة 43). وفي نيبال يلزم الدستور الأحزاب السياسية على "ضمان تمثيل نسبي للنساء والداليت، والقبائل المضطهدة/قبائل السكان الأصليين، والمتأخرين والمادهيسي والجماعات الأخرى وفقاً للنحو المنصوص عليه في القانون" (المادة 63.4 د)²⁰. وبالتالي فإن الدستور يحاول دمج التعددية على مستوى الأحزاب.

وهناك آليات أخرى تؤثر على تمثيل الأقليات. ومن بين هذه الآليات العتبات الانتخابية المنخفضة في الأنظمة الانتخابية النسبية، والتي تسمح لأحزاب ومرشحي الأقليات بفرصة أفضل في كسب تمثيل في البرلمان. ويمكن لاتساع الدوائر (أو زيادة عدد المقاعد لكل دائرة) أن يشجع الأحزاب السياسية على طرح لائحة مرشحين متوازنة، لأنها من الممكن أن تضم الأقليات في قوائمها لكسب المزيد من الأصوات²¹. وبينما من الممكن أن تؤدي هذه الآليات إلى نتائج أكثر تعددية في نظام الانتخاب النسبي، فمن المهم تذكر أن تمثيل الأقليات أمر أكثر تعقيداً من تمثيل المرأة. فبينما يكون الرجال والنساء موزعين بالتساوي عادة بين السكان، تكون الأقليات موزعة في أنحاء البلاد بأشكال مختلفة. وحيثما تكون الأقليات موزعة بالتساوي يمكنها الاستفادة من الأنظمة النسبية الخالصة (الدائرة الانتخابية الواحدة)، لكن الأقليات المركزة جغرافياً فهي قد تستفيد أكثر من نظام الأغلبية. ولذا فمن الصعب استخلاص دروس عامة.

كما أن من عوامل التعددية، والذي في العادة يوجد في أنظمة تقاسم السلطة/التوافقية، هو ضرورة وجود تمثيل مجتمعي متنوع في السلطة التنفيذية لمنع هيمنة مجموعة واحدة على السلطة التنفيذية، مثل المادة 99 من الدستور البلجيكي، والتي تشترط تشكيل مجلس الوزراء من عدد متساو من الأعضاء الناطقين بالفرنسية والناطقين بالهولندية.

كما تتطلب بعض الدساتير أن يحظى الرئيس بدرجة من الدعم الجماعي كي يتم انتخابه. وينص الدستور الإندونيسي على ألا ينتخب المرشح رئيساً إلا إذا حصل على "أصوات أكثر من خمسين بالمئة من إجمالي عدد الأصوات خلال الانتخابات العامة وعلى عشرين في المئة على الأقل من الأصوات في أكثر من

20 مصطلح "المتأخرين" موضح في مواد أخرى في الدستور كمعنى للطبقات المتأخرة اجتماعياً واقتصادياً.

21 IDEA، تصميم النظام الانتخابي، صفحة 122.

22 لا ينطبق ذلك على الجولة الثانية إذا لم تكن هناك قائمة مرشحين تحقق ذلك.

ويمكن من حيث المبدأ أن تكون اللامركزية أداة مؤثرة لتعزيز التعددية السياسية:

- تتضمن اللامركزية وجود وحدات فرعية إقليمية في مرحلة صنع القرار مما يخلق مصادر بديلة لقيادة وتوجيه السلطة. وتشجع اللامركزية الممثلين السياسيين لأن يشاركوا في صناعة القرار لتعزيز وتشجيع سياسة المنافسة وسياسة التجريب وسياسة الابتكار والتعددية²⁶.
- ومن الشائع أن تستلزم اللامركزية تمثيلاً ومشاركة أفضل للأقليات، فعلى سبيل المثال يمكن للامركزية أن تساعد في مواجهة الاستبداد من خلال تفتيت العملية التنفيذية لاتخاذ القرار بما يمنع المستبد من الانفراد بالسلطة²⁷.

وعادة ما تصنف آليات اللامركزية إلى سياسية وإدارية ومالية، وتتضمن بنوداً عديدة:

• اللامركزية السياسية:

تخصيص المسؤوليات والمهام: أي المجالات السياسية وأي المهام سيتم تخصيصها للوحدات الفرعية الإقليمية؟ هل يقع دور تنظيم الشرطة والتعليم والموارد الطبيعية - على سبيل المثال - على عاتق الوحدات الفرعية الإقليمية؟

الحكومة الإقليمية والمحلية: هل سيتم تعيين الحكومة الإقليمية من خلال الحكومة الوطنية أم سيتم انتخابها؟ هل يمكن للحكومة الوطنية أو أي كيانات وطنية أخرى أن تستخدم سلطتها لعزل كيانات إقليمية؟

التشريعات الإقليمية والمشرع: هل يمكن للوحدات الفرعية أن تمارس سلطة التشريع أم لا؟ إذا أمكنها ذلك، فإلى أي مدى؟ هل يمتلك المستوى الوطني سلطة حل البرلمان الإقليمية؟

المشاركة في التشريعات: إلى أي درجة يمكن للتشريعات الوطنية أن تنظم التفاصيل في إطار القوانين؟ في حال تعارض التشريعات الوطنية والإقليمية أهما سيسود؟

تعمل اللامركزية على توزيع سلطات الحكومة المركزية لتمكين السلطات الوطنية الفرعية لتطبيق قرارات وطنية أو لتحديد السياسات²³. اللامركزية مفهوم إقليمي يوزع السلطات والصلاحيات على مناطق محددة جغرافياً سواء على المستوى الوطني والإقليمي أو المحلي. وعلى هذا التعريف فإنه يمكن للامركزية أن تنقل السلطات إلى منظمة دولية، ويركز هذا الفصل على البعد الداخلي الذي يعد مقارنة بالبعد الدولي- جزءاً كبيراً من الدستور.

اللامركزية تتضمن درجة من الحكم الذاتي للوحدات الصغرى بالإضافة إلى مشاركة صناعة القرارات بين الحكومة المركزية، والوحدات الإقليمية.

في النظام اللامركزي تنظم الوحدات الفرعية و (أو) تدير مجالات سياسية محددة بشكل ذاتي. والمشاركة في صناعة القرار تستلزم اندماج الوحدات الفرعية في عملية صناعة القرار القومي، يتم عادة من خلال غرفة ثانية في المجلس التشريعي الوطني²⁴. وفي كثير من الأحيان تجمع الدول اللامركزية بين الحكم الذاتي والمشاركة في اتخاذ القرار.

وتتمتع كل الدول تقريباً بنسبة من اللامركزية باستثناء دولة الفاتيكان أو دويلات أخرى شديدة الصغر. وليست هناك حكومة مركزية خالصة، وبمجرد أن تخلق الحكومة الأجهزة الفرعية أو تحول صلاحيات وتحول موارد إلى أجهزة موجودة بالفعل تكون اللامركزية²⁵.

وعلى الرغم من وجود درجة من اللامركزية في كل الدول تقريباً فإن نطاق اللامركزية يتفاوت بشكل كبير. واعتماداً على درجة اللامركزية تصنف الدول إلى: اتحادية أو وحدوية أو مختلطة. والساتير الاتحادية عادة ما تؤسس لحكومة مركزية وسلطات وطنية فرعية، والمستويان لديهما درجة من الحكم الذاتي. أما الدستور الوحدوي الخالص فله سلطة الحكومة الوطنية فقط مع انتقاء وجود سلطات فرعية مستقلة (فيما عدا الحكومة المحلية)، أما النموذج المختلط فهو يوجد حيثما تتمتع الحكومة الوطنية بالسلطة الكاملة، ولكن هناك بعض السلطات مكفولة دستوريا للوحدات الوطنية الفرعية أيضاً.

23 تعريف اللامركزية والعديد من الموضوعات التي تمت تغطيتها في هذه الورقة مأخوذة من "أشكال الحكومة اللامركزية" كارشاد عملي لبناء دستور /المعهد الدولي للديمقراطية وتقديم المساعدات الانتخابية..

ديسمبر 2011

24 المعهد الدولي للديمقراطية وتقديم المساعدات الانتخابية، الدليل العملي لبناء الدستور ص 4.

25 المعهد الدولي للديمقراطية وتقديم المساعدات الانتخابية الدليل العملي لبناء دستور ص 5

26 المعهد الدولي للديمقراطية وتقديم المساعدات الانتخابية الدليل العملي لبناء دستور، ص 10.

27 بيبا نوريس، قيادة الديمقراطية، هل مشاركة المؤسسات في السلطة مفيدة؟ جامعة كامبريدج 2008.

• اللامركزية الإدارية:

هل السلطة التي تمتلكها الحكومة الإقليمية أو المحلية لتنفيذ القوانين سلطة ضيقة أم واسعة النطاق؟

هل تمتلك السلطة المركزية تفويضا للإشراف على الوحدات الفرعية؟ إذا كانت الإجابة بنعم، هل يمكن للحكومة المركزية أن تتدخل في العمليات اليومية كأن تمنح تصريح بناء، أم أن الإشراف يشمل القرارات السياسية العامة فقط؟

• اللامركزية المالية:

هل يمكن للوحدات الفرعية الإقليمية أن تقوم بجباية الضرائب؟ إذا كانت الإجابة بنعم، فإلى أي مدى؟ هل تتطلب عملية تحصيل الضرائب موافقة حكومية أو استشارية؟ هل الحكومة المحلية هي المسؤولة الوحيدة عن الإنفاق؟

أ. اللامركزية والتعددية: قضايا محددة

1. الحكومة الإقليمية والمحلية: التعيين، الانتخاب، العزل

هناك طرق عديدة لتعيين أو انتخاب الحكومات الإقليمية أو المحلية؛ ففي بعض الدول يقوم المواطنون بانتخاب السلطة التنفيذية للحكومات المحلية أو الإقليمية، وفي دول أخرى تقوم البرلمانات المنتخبة بانتخاب أو عزل رئيس الحكومة أو الحكومة كلها بما فيها الوزراء، وفي دول أخرى تقوم الحكومات الوطنية أو الكيانات الوطنية الأخرى بتعيين أو عزل الحكومات المحلية أو الإقليمية. فهناك العديد من الطرق المختلفة لانتخاب وتعيين وعزل الحكومات الإقليمية والمحلية.

وتوجد هذه الاختلافات تبعا لمستوى اللامركزية في دولة معينة، ففي العديد من الدول الفيدرالية تترك حقوق الحكم المحلي أو الإقليمي للوحدات الفرعية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، لا توجد حقوق الحكم المحلي في الدستور الاتحادي لأنه لم يتم منح هذه السلطة للحكومة الاتحادية، فهذا الحق – إلى جانب حقوق أخرى – محفوظة للولايات في إطار التعديل الدستوري (التعديل العاشر لدستور الولايات المتحدة). وفي غياب المسؤولية الاتحادية، تقوم العديد من دساتير الولايات بتأسيس وتنظيم الحكومة المحلية في إطار مقاطعات صغيرة أو بلديات²⁸. وهذه الحكومات تنتخب بشكل مباشر وتؤدي مدة محددة وفقا لبرلمانات الولايات.

وبالمثل، فإن دستور سويسرا ينص على أن "الأقاليم مستقلة إلا أن سيادتها تنحصر عند الحد الذي يحدده الدستور الاتحادي، ويمكن لها ممارسة جميع الحقوق غير الموكلة إلى الاتحاد". (مادة 3)

ويوجد في ألمانيا نظام اتحادي آخر، فالحكومة المحلية – كما الإقليمية – معترف بها في الدستور. وتتطلب المادة 28 أن يكون لكل إقليم نظام دستوري يتماشى مع "المبادئ الجمهورية والديمقراطية والاجتماعية ودور دولة القانون، وكل ذلك في إطار الدستور"، ويتضمن كذلك "الحكم الذاتي للبلدات الصغيرة" (الوحدات الإقليمية الفرعية)، كما يجب أن تمثل الولايات الاتحادية والبلدات الصغيرة من خلال كيان منتخب شعبيا بشكل مباشر، وكذلك تضمن الحكومة الاتحادية أن النظام الدستوري للوحدات الإقليمية الفرعية يحترم حقوق الإنسان ونص المادة 28. وعلى الرغم من ذلك، فإن الحكومة الوطنية ليس لديها أي صلاحية قانونية لعزل الحكومات الإقليمية أو المحلية. وهذا الحق، إن وجد، فإنه متروك للوحدات الفرعية التي تضع بنفسها شروط تنظيم وتشكيل وانتخاب ووظائف الحكومات المحلية. والمثال الألماني يبرز لنا كيف يمكن للأقاليم أن تحظى بتمثيل في النظام اللامركزي. وتعتبر مثلا الأقلية الدنماركية في شمال ألمانيا صغيرة نسبيا لأن تحظى بمقاعد على المستوى الوطني، ولكن تركزاها في ولاية شليسفيج-هولستين يجعل لها امتيازات في القانون الانتخابي²⁹. وتظهر نتائج ذلك بوضوح في تمثيل الحزب الدنماركي في برلمان الولاية.

وتحظى عدد من الديمقراطيات في البلدان ذات الأغلبية المسلمة بنفس الشروط، ففي الدستور الإندونيسي:

- (1) تنقسم الدولة الوحدوية لجمهورية إندونيسيا إلى محافظات، وتلك المحافظات تنقسم إلى مديريات وبلدات صغيرة لكل منها سلطات إقليمية ينظمها القانون.
- (2) السلطات الإقليمية للمحافظات والمديريات والمقاطعات الصغيرة تنظم شؤونها الداخلية بنفسها تبعا لمبادئ الحكم الذاتي ومبادئ "وجوب المساعدة".
- (3) سلطات المحافظات والمديريات والمقاطعات تشمل ممثلي مجلس الشعب الإقليمي والذي يتم انتخاب أعضائه في انتخابات عامة.
- (4) يجب انتخاب حكام المحافظات وعُمد المقاطعات بشكل ديمقراطي كرؤساء للحكومات الإقليمية للمحافظات والمديريات والمقاطعات.

29 بينما يتطلب القانون الانتخابي لأن تحظى الأحزاب بخمسة في المئة على الأقل من الأصوات لكي تُمثل داخل البرلمان، إلا أن ذلك لا يعتبر مداخلًا للأقلية الدنماركية.

28 وصفت المحكمة العليا الأمريكية، في حكمها في قضية هانتر ضد بيسبرج، 107 أمريكي 161 (1907)، الحكومة المحلية بأنها "الهيئات المناسبة" للدولة التي تكمن سلطاتها في "السلطة التقديرية المطلقة للدولة" والتي "يمكنها متى يحول لها أن تسحب جميع هذه السلطات".

(5) تمارس السلطات الإقليمية الحكم الذاتي على نطاق واسع إلا في بعض الأمور المحددة قانوناً والتي تعتبر من اختصاص الحكومة المركزية. (المادة 18).

في الدستور الألباني (مادة 108، الفقرة 1-2)، يتم انتخاب ممثلي البلديات الصغيرة وهيئاتهم التنفيذية (الرؤساء) بشكل مباشر. المجالس الإقليمية تمثل الأقاليم (مادة 110، الفقرة 3) رؤساء المقاطعات والبلديات الصغيرة يكونوا أعضاء في المجلس الإقليمي بحكم مناصبهم، بينما يتم انتخاب باقي الأعضاء بشكل غير مباشر. طبقاً للمادة 115، فإن أي كيان منتخب بشكل مباشر في الحكومة المحلية يقوم بانتهاكات خطيرة دستورياً أو قانوناً يمكن استبعاده أو عزله من قبل مجلس الوزراء، وتحت نفس المادة يمكن لهذا الكيان إن يتقدم بشكوى إلى المحكمة الدستورية للطعن في القرار، ثم يتم تعليق القرار لحين الانتهاء من المراجعة.

وفي دول أخرى تمتلك الحكومات المحلية سلطة تعيين وعزل المحافظين، والأمثلة على ذلك موجودة في باكستان وغانا وبيلاروسيا في الفترة ما بين 2005 و2012.

في بيلاروسيا، يتم تعيين وعزل رؤساء الهيئات المحلية التنفيذية والإدارية من قبل رئيس جمهورية بيلوروسيا أو تحت وصايته. (المادة 119).

وفي غانا، بينما يدعو الدستور إلى نظام حكم محلي لا مركزي (المادة 240، الفقرة 1)، يمتلك الرئيس سلطة تعيين وعزل: أعضاء جمعيات المقاطعات (المادة 242 و249) والسلطات التنفيذية للمقاطعات (مادة 243، الفقرة 1) ومدير التمويل المشترك (مادة 252، الفقرة 4). وفي الفترة بين 2005 و2012 كان لرئيس روسيا -منفرداً- سلطة تعيين رؤساء الأقاليم الذين كان يتم اختيارهم سابقاً بانتخابات مباشرة³⁰. وكان للرئيس أيضاً سلطة عزل رؤساء المقاطعات (تعديلات المادة 74 من قانون ف ز 131).

2. التشريع الإقليمي والمشرع

تملك الوحدات الفرعية المحلية في الكثير من الدول سلطة إقرار التشريعات، وعادة ما تكون مسألة التشريع المحلي محددة في الدستور وهو ما يكون غالباً من خلال فهرس يتضمن المسائل التي تدرج تحت التشريع الوطني وتلك المتروكة للوحدات الفرعية. كذلك فإن من الممارسات الشائعة أن يتبنى المشرعون الوطنيون قوانين عمومية تُغذى بقوانين إقليمية. وهناك دساتير أخرى

تستخدم آليات أكثر مرونة لتحديد الصلاحيات التشريعية: والبنود الملحقة آلية أخرى لتحديد القدرات التشريعية. وهي في الحقيقة بنود افتراضية تحدد الصلاحيات التشريعية في حالات عدم اليقين. ويحتوي الكثير من الدساتير على أحكام لتحديد إذا ما كانت القوانين الوطنية لها السيادة أم المحلية في حالة التضارب. وهناك بطبيعة الحال الكثير من التنوعات والتشكيلات من الآليات المتعددة لتحديد العلاقة بين التشريع الوطني والمحلي.

وألمانيا مثال يجمع بين العديد من هذه الآليات. وتنص المادة 70 من الدستور الألماني على أن "الولايات" بالأساس هي صاحبة الحق في وضع التشريع "طالما لم يمنح الدستور صلاحية التشريع للاتحاد". ووفقاً للمواد من 71 إلى 74 فإن صلاحيات الاتحاد التشريعية إما أن تكون حصرية، وفي هذه الحالة أساساً لا يكون للولايات أن تُشرع، أو تكون صلاحيات مترامنة، وفي هذه الحالة يكون للولايات أن تُشرع إلى الحد الذي لم يمارس فيه الاتحاد صلاحياته التشريعية وحيث يكون التشريع الوطني ضرورة لـ "التوصل إلى ظروف حياتية متكافئة في مناطق الاتحاد، أو المحافظة على الوحدة القانونية والاقتصادية"³¹ المواد 73 و 74 تحتوي على قوائم مفصلة ومطولة للمسائل التي إما تدرج تحت الصلاحيات التشريعية الحصرية أو المترامنة للمستوى الاتحادي. وتمنح المادة 72.3 الولايات الحق في الخروج على القوانين الاتحادية في مساحات محددة بدقة من التشريع المتقاطع بين الاتحادي والإقليمي.

بينما يمنح الدستور الباكستاني في مادته 141 المجالس المحلية الحق في إقرار التشريع الخاص بمقاطعاتهم. وتحدد المادة 143 نطاق هذا التشريع، وتمنح البرلمان الوطني الحق في التشريع فيما يتعلق بالمسائل المدرجة على "قائمة التشريع الاتحادي"، بينما يحق للمجالس المحلية التشريع فيما يخص أي أمر غير مدرج في هذه القائمة (الصلاحيات المتبقية).

3. الاستقلال المالي:

يتضمن الاستقلال المالي الحق في تحصيل الضرائب وإنفاق المال العام ومنح القروض. وعادة ما يكون هناك مستوى من الاستقلال المالي مطلوباً لتحقيق درجة من اللامركزية كي تؤدي الوحدات المحلية مهامها بصورة لائقة.

31 المادة 72 " (الصلاحيات التشريعية التنافسية) (1) في المجالات التي يكون فيها التشريع تنافسياً، يحق للولايات صلاحية التشريع، طالما وإلى حد أن الاتحاد لم تمارس السلطة التشريعية من خلال سن قانون (2). يكون للاتحاد حق التشريع في المسائل التي تدخل ضمن بنود 4، 7، 11، 13، 15، 19، 20، 22، 25، و 26 من الفقرة (1) من المادة 74، وإذا وإلى الحد الذي إنشاء ظروف معيشية تعادل في جميع أنحاء الإقليم الاتحادي أو الحفاظ على الوحدة القانونية أو الاقتصادية يجعل التنظيم الفدرالي اللازمة في المصلحة الوطنية.

30 دستورية القانون 159- ف ز مطعون عليها، ولكن لم تجتمع أصوات كافية لدفع المحكمة الدستورية للمراجعة، لنظرة موجزة لدستورية هذا القانون أنظر جيه. بول جورد "لفز تعيينات بوتين الحاكمة". مركز أوروبا-آسيا للدراسات، المجلد 59، رقم 3 (مايو 2007)، صفحة 369.

وتغدو اللامركزية الفعالة غير ذات معنى إذا لم تكن مصحوبة بدرجة من الاستقلال المالي، حيث يمكن للهيمنة الشديدة على الحقوق المالية من جانب الحكومة الوطنية أن تكون أداة لتقويض اللامركزية والتعددية.

وهناك الكثير من الطرق المختلفة لضمان الاستقلال المالي بما في ذلك الحق الدستوري للوحدات المحلية لتحصيل الضرائب أو بأن تكون لها سلطة في تقدير الإنفاق.

في المادة 106 من الدستور الألماني تذهب بعض أنواع عوائد الضرائب للحكومة الاتحادية (مثل الرسوم الجمركية)، وتذهب عوائد أخرى للولايات (مثل ضرائب الشركات) بينما يتم اقتسام البعض بين المستويين (مثل ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة) وتحفظ بعض العوائد للمحليات (مثل ضريبة الأراضي).

وتسمح معظم الدول، سواء في قوانينها أو موادها الدستورية (مثل ألمانيا وسويسرا والنمسا وفرنسا وإيطاليا وبولندا وغيرها)، للسلطات المحلية بفرض الضرائب وتحديد معدلاتها وتحصيل عوائدها.

ويمنح الدستور الألباني في مادته (113) الحكومة المحلية صلاحية تقدير كبيرة فيما يخص إدارة الدخل والنشاط الاقتصادي "بما في ذلك الحق في إنشاء الضرائب المحلية وكذلك تحديد مستواها".

وينص الدستور المصري لعام 2012 في مادة 185 على أن "تدخل في موارد الوحدات المحلية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية والإضافية. وتتبع في جبايتها القواعد والإجراءات المتبعة في جباية أموال الدولة" وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

وينص الدستور السويسري على أن الاتحاد (المستوى الوطني) "يدع الاتحاد للمقاطعات مهام وافية تخصها وسوف يحترم استقلالها التنظيمي. ويضع تحت تصرف المقاطعات موارد مالية كافية ويساهم في توفير الموارد المالية اللازمة لها لإنجاز مهامها" (المادة 47).

4. الضمانات القضائية :

وهناك اعتبار آخر مهم يتعلق بتصميم نظام لامركزي ألا وهو تحديد كيفية حل النزاعات التي تنشأ بين السلطات المحلية والحكومة المركزية أو بين بعضها البعض. وفي كل الدساتير الاتحادية تقريبا تكون الكلمة الفصل للتشريع الوطني على التشريع المحلي.

ويميز الدستور الجنوب أفريقي في تحديد لمن له اليد العليا بين أنواع مختلفة من القانون، فهو يمنح المحكمة العليا ومجلس الشيوخ (المنتخب بصورة غير مباشر) مسؤولية تحديد إذا ما كان تشريع يعينه يقع في مجال تشريع المحليات أم البرلمان.

وتحتفظ المحكمة العليا في الولايات المتحدة بالاختصاص الأصلي للفصل في أي نزاعات بين واحدة أو أكثر من الولايات. وفي سويسرا، تفصل المحكمة الدستورية العليا في النزاعات بين المقاطعات والحكومة الوطنية، وانتهاك حقوق المقاطعات الدستورية واستقلالية "البلديات وضمانات المقاطعات لصالح الهيئات العامة" مادة (189، الفقرة 1-2). وفي الدستور الألماني، يمكن لـ "المحليات أو الجمعيات المحلية" أن ترفع شكوى أمام المحكمة الدستورية على أساس أن حقها في الحكم الذاتي وفقا للمادة 28 قد تم التعدي عليه من خلال قانون " (مادة 1-93-4 ب).

وكذلك فهناك عدد من الدول الأخرى التي يمكن فيها للبلديات أن تتظلم أمام المحاكم الدستورية بصورة مباشرة أو بصورة مشتركة. وتتضمن هذا الفئة من الدول النمسا (مادة 137)، إسبانيا (مادة 161)، وجمهورية التشيك (مادة 87) وغيرها.

ب. الخلاصة:

توظف اللامركزية غالبا لاستيعاب المجتمعات التعددية، ويمكن للنظم اللامركزية أن تمكن المجتمعات السياسية المحلية والتي يمكن أن تتقاطع مع المجموعات الاجتماعية مثل الأقليات العرقية أو اللغوية.

ويمكن لتطوير صناعة القرار بهذه الطريقة أن يدعم التعددية. فاللامركزية توفر للمواطنين نقاط وصول متعددة ومحلية أكثر لعملية صنع القرار، وتشجع المشاركة المجتمعية والتعددية. وتحدد درجة اللامركزية وشكلها وفقا لعوامل من بينها التعيين، الانتخاب، إقالة الحكومة البلدية والحكومة المحلية، والتشريع المحلي، الاستقلال المالي وفعالية الضمانات القضائية.

ويمكن للمبادئ الدستورية أن تلعب دورا حاسما، ففوائد اللامركزية لا بد أن تقاس بالمقارنة بالتكلفة المحتملة والتي تتضمن توزيع السلطة العامة الأمر الذي قد يجعل تنسيق السياسات أكثر صعوبة ويؤدي إلى خلق جيوب سياسية.³²

32 ديفيس سي. مولر، "الاتحادية: منظور دستوري"، في التصميم الدستوري الديمقراطي والسياسة العامة (كامبريدج، ماس.: إم آي تي) بريس، صفحة 212.

7. دور السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية:

الهيئات التشريعية هي الجهات الأكثر تعددية في أي نظام حاكم، إذ أنها تمثل التيارات السياسية والمصالح والأيدولوجيات المختلفة. وبينما تتوقف درجة التعددية الممثلة في البرلمان على عوامل كثيرة من بينها النظام الانتخابي، إلا أنه على اعتبار أن البرلمان هيئة مؤلفة من عدد كبير من الممثلين المنتخبين، فإن البرلمان يمكنه أن يمثل تعددية الأمة كأحسن ما يمكن.

وتلعب الهيئات التشريعية دورا مختلفا في نظم الحكم المختلفة (البرلماني، الرئاسي أو النظام المختلط) ولكن مهما كان نظام الحكم فإنه، من وجهة نظر التعددية وكذلك من منظور ديمقراطي أرحب، فمن الضروري أن تلعب البرلمانات دورا محوريا فيما يتعلق بجوهر وظيفتها المتمثل في التشريع ومساءلة الحكومة وتمثيل الأمة.

وبفضل تركيبها التعددية تستطيع الهيئات التشريعية أن تعكس الكثير من الاتجاهات في عملها، إلا أنها كي تقوم بهذا الدور فإن الإطار الدستوري يجب أن يكون ملائما إلى تقوية دور البرلمان.³⁴ ويمكن لأحكام الدستور أن تضمن الدور المحوري لعملية برلمانية تعددية على مستويين: أولا عن طريق خلق إطار مؤسسي كلي يحمي صلاحيات البرلمان، وثانيا عن طريق نصها على ضمانات تستهدف سن القوانين والعملية الاستشارية داخل البرلمان. وبينما يمثل النطاق الأول المجال التقليدي للدساتير فإن معظم الدساتير تنزع إلى أن تكون أقل وضوحا في المستوى الثاني

أ. دور البرلمان في النظام الدستوري للسلطات 1. مبادئ عامة

بينما تنص معظم الدساتير على الحقوق والصلاحيات الخاصة بالهيئة التشريعية، يوضح البعض البعض الدور الرئيسي للهيئة التشريعية بلغة عامة. وينص دستور جنوب أفريقيا على أن "الجمعية الوطنية منتخبة من قبل الشعب لتمثل الشعب لتضمن حكم الشعب وفقا للدستور. وهي تفعل ذلك من خلال اختيار الرئيس عن طريق توفير منتدى وطني لنظر القضايا وتميرير التشريع ومراقبة أداء السلطة التنفيذية وتمحيصه". (مادة 43. 3).

وينص الدستور البولندي في مادته 95 على: "1. تمارس السلطة التشريعية في جمهورية بولندا من قبل مجلس النواب ومجلس الشيوخ. ويجب على مجلس النواب ممارسة الرقابة على أنشطة مجلس الوزراء في نطاق محدد لأحكام الدستور والقوانين."

وتنص المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية بشكل غامض على أن "تخول جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا للكونجرس الأمريكي (...)"

2. سن القوانين

إن اضطلاع البرلمان بسلطة سن القوانين ضرورة لضمان أن تمتد تعددية التركيبة البرلمانية لتؤثر على وضع القوانين والتشاور بشأنها. وأكثر العناصر حساسية في هذا الخصوص هو قيام الجهة التنفيذية بدور تشريعي منافس عبر إصدار المراسيم.

ومن المهم التمييز بين كون الحق في التشريع عن طريق إصدار المراسيم نابعا من قانون صادر عن البرلمان أم أن الدستور يخول السلطة التنفيذية صلاحية التشريع عن طريق المراسيم. فإذا كان البرلمان يخول السلطة التنفيذية التشريع من خلال المراسيم، تصبح مدة هذه الصلاحيات ونطاقها مهمين. أما إذا كان لدى السلطة التنفيذية حق دستوري في التشريع من خلال إصدار المراسيم، فإن التأثير المحتمل يتوقف على إذا ما كان الدستور يقيد صلاحيات التنفيذيين بعبارات غامضة أو ضيقة على شاكلة "حالة الطوارئ"³⁵ أو الفترات التي تكون فيها الهيئة التشريعية غير منعقدة. غير أن الأحكام المصاغة بصورة غامضة تفتح الباب أمام شكل موسع من الصلاحيات التشريعية للجهات التنفيذية وستكون عرضة لسوء الاستغلال، ومثال ذلك الحال في مصر وأرمينيا وبيلاروسيا وروسيا.

ففي روسيا، قد يصدر الرئيس المراسيم، وبينما يجب ألا تتعارض المراسيم الرئاسية مع الدستور أو القوانين الاتحادية فإنه لا توجد قيود أو محددات أخرى (المادة 90).

ويتضمن دستور أرمينيا مادة مشابهة (المادة 56)، بينما يمنح دستور بيلاروسيا الرئيس صلاحية إصدار المراسيم والأوامر التنفيذية التي تكون بنفس درجة إلزامية المراسيم في الحالات التي يحددها الدستور (المادة 85).

34 تستخدم كلمة البرلمان والسلطة التشريعية بالتبادل في هذا التقرير.

35 هذا هو الحال في فرنسا، حيث حالة الطوارئ يسمح للرئيس بأن يحكم بمراسيم رئاسية لمدة ثلاثين يوما، وبعد ذلك يمكن إحالة المسألة إلى المجلس الدستوري (المادة 16).

ويُحتج في ذلك بأن الديمقراطية الضعيفة في أرمينيا والسلطوية في بيلاروسيا تعود جذورها إلى استخدام الرؤساء المتعاقبين لصلاحيات إصدار المراسيم الموسعة تلك وتقويض البرلمان.³⁶

مثال آخر هو فنزويلا حيث كان الرئيس الراحل هوجو تشافيز يتمتع بتاريخ طويل من استخدام صلاحية التشريع وكثير منها منحه إياها البرلمان³⁷. و"قوانين التمكين" هذه رغم أنها كانت مؤقتة، فإنها في الغالب تضمنت لغة غامضة كان من شأنها منح الرئيس صلاحيات موسعة.

وفي المثال الفنزويلي، مُنح الرئيس في ديسمبر كانون الأول 2010 صلاحيات التشريع عن طريق إصدار المراسيم لمدة 18 شهرا (وذلك للمرة الرابعة). لقد تم إقرار هذا القانون ظاهريا من أجل مساعدة الرئاسة على التعامل مع العواصف والفيضانات التي وقعت في نهاية عام 2010. لكن القانون خول للرئيس كذلك إصدار مراسيم تخص مسائل غير ذات صلة بالفيضانات مثل "التعاون الدولي" وتعديل "القواعد الخاصة بمحتوى الإعلام وضوابطه".³⁸

3 - حل البرلمان

تمنح دساتير مختلفة السلطة التنفيذية سلطة حل البرلمان وفي بعض الحالات تكون هذه السلطات واسعة وغير مقيدة. ففي الأردن والكويت على سبيل المثال - وكلا الحكيمين ملكي - يقوم الملك أو الأمير بحل البرلمان بانتظام. تحل السلطة التنفيذية البرلمان بناء على أسس اختيارية في النظم شبه الرئاسية، كما يوجد في البرتغال وفرنسا وهي صلاحية نادرا ما تم اللجوء إليها.

تتضمن دساتير أخرى هذا الحق، لكنها تقيد نطاق السلطة التنفيذية لفترات محددة، أو ان تكون ناتجة عن تكرار التصويت غير الناجح على حجب الثقة عن الحكومة أو رفض قبول التشريعات. ففي تركيا، على سبيل المثال، يدعو الرئيس لعمل انتخابات جديدة في الجمعية الوطنية فقط في حالة فشل مجلس الوزراء في الحصول على تصويت الثقة، أو أن يكون مجبراً على الاستقالة، أو في حالة عدم تشكل مجلس الوزراء الجديد خلال 45 يوماً (المادة 116). وفي ألمانيا وطبقا للمادة 65 يمكن للرئيس حل "البوندستاغ" إذا لم تعتمد أغلبية أعضاء البرلمان مقترح المستشار الاتحادي لتصويت الثقة. ويزول الحق في حل البرلمان حالما ينتخب "البوندستاغ" مستشاراً اتحادياً بأغلبية الأصوات.

36 روبرت الجي. "أنواع من الشبه رئاسية وتأثيرها على الديمقراطيات الوليدة"، في مجلة تاوان للديمقراطية،

العدد 2-3: صفحة 69.

37 بين 1999-2007 حصل الرئيس على صلاحيات تشريعية ثلاث مرات، مما يسمح بالحكم بمرسوم لمدة لا تقل عن ستة أشهر حتى يصل إلى 18. انظر: لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، "الديمقراطية وحقوق الإنسان في فنزويلا"، الفقرات 26-325.

38 هيوستن رايتس ووتش، "تشديد الخناق: تركيز السلطة والتعسف في استخدامهما في فنزويلا شافيز"، يوليو 2012: ص 23.

وفي لاتفيا، يواجه الرئيس نوعاً مختلفاً من القيود؛ عندما يتقدم الرئيس بمقترح لحل البرلمان (مادة 48) فإن ذلك من شأنه أن يعرض فترة رئاسة الرئيس للخطر. وإذا ما فشل الرئيس في الحصول على ثقة الشعب على قرار حل البرلمان في استفتاء وطني عام، كان لا بد من عزله ليقوم البرلمان بانتخاب آخر لاستكمال الفترة (مادة 50).

وعلى النقيض من حل البرلمان على يد الرئيس، تمنح بعض الدساتير البرلمان السلطة ليحل نفسه بنفسه. تسمح بعض الدساتير بسلطة الحل الذاتي من خلال أغلبية بسيطة في أي وقت خلال مدة البرلمان. وبإلقاء نظرة على التسويات الدستورية غير المستقرة بألمانيا خلال حكومة فايمر وفي ظل الحل المتكرر للبرلمان، لا يمكن للبرلمان أن يحل نفسه طبقاً لدستور ما بعد الحرب العالمية الثانية. فقط في حالات دعوة المستشار لسحب الثقة وخسارته ذلك، يمكن للرئيس أن يحل البرلمان (مادة 68).

تعتبر سلطة حل البرلمان عنصراً حرجاً ومؤثراً في توازن السلطات، خاصة عندما لا تمتلك السلطة التنفيذية أي شرعية ديمقراطية كما هو الحال في الحكومات الملكية.

في نظام الحكومة شبه الرئاسي الفرنسي، يمكن للرئيس أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في قانون (مادة 10). تمنح روسيا سلطات تنفيذية أوسع في العملية التشريعية.

ويمتلك الرئيس الروسي -على سبيل المثال- سلطة المبادرة والتوقيع والنقض للتشريعات (مادة 107) وأن يعلق قوانين وقرارات هيئات الحكومة التنفيذية التي تتعارض مع الدستور أو تنتهك الحقوق المدنية والإنسانية (المادة 82، الفقرة 2). أدت تلك الصلاحيات الواسعة في العملية التشريعية ببعض المتخصصين لأن يشيروا للنظام الروسي بأنه "نظام رئاسي مفراط".³⁹

ب- الضمانات الدستورية لعملية برلمانية تعددية:

فيما عدا السؤال عن علاقة البرلمان بالفروع الأخرى للسلطة، تتضمن الدساتير وسائل حماية لضمان أن العملية البرلمانية تعبر بفاعلية عن التعددية السياسية. وترتبط بعض هذه الضمانات بحقوق المعارضة (انظر الأسفل)، والبعض الآخر يرتبط بالشروط العامة للعمل البرلماني بما في ذلك:

39 ستيفن هولمز.. النظام الرئاسي المفراط ومشاكلها.. شرق أوروبا الدستورية. راجع 3/2 (1993-1994)

(123-26)

1. الاستقلالية

يجب أن تستقل السلطات التشريعية بقواعدها وجداولها الزمنية الخاصة. لا يجوز للبرلمان -كمؤسسة منتخبة بشكل مباشر- أن يعتمد على الفروع الأخرى للسلطة لتحديد شؤونه الداخلية. يشترط دستور جنوب إفريقيا أن الجمعية الوطنية يمكنها:

تحديد قواعدها ولوائحها وإجراءاتها الداخلية

إصدار القواعد الخاصة بأعمالها في إطار الديمقراطية التمثيلية والمسؤولية المحاسبية والشفافية والمشاركة العامة (مادة 57، الفقرة 1) ومن الجدير بالذكر أن يتضمن دستور جنوب إفريقيا مبادئ إرشادية لصياغة القواعد الداخلية.

وفي المقابل يمنح الدستور الأردني للملك سلطة عقد وفض جلسات البرلمان، بما يتعارض ذلك مع مفهوم استقلال المجلس التشريعي.

2. الشفافية

يجب أن تعمل المجالس التشريعية بشفافية لكي تسمح لوسائل الإعلام وجماعات المصالح والنطاق الأوسع من الجمهور بمراقبة عملها والمشاركة فيه من خلال عمليات تشاورية. فالجلسات العلنية للبرلمان مطلب معتاد في الدساتير. أما بالنسبة لجلسات اللجان البرلمانية، فلا توجد قاعدة عامة وأن كانت بعض الدساتير تحبذ الشفافية هنا أيضاً. فعلى سبيل المثال، في دستور جنوب أفريقيا يمكن للجمعية الوطنية ألا تستبعد الجمهور -بما فيها وسائل الإعلام- من حضور جلسات اللجان إلا إذا كان المنع مبرراً ولأسباب معقولة في ظل مجتمع مفتوح وديمقراطي (مادة 59، الفقرة 2). وهناك وجهة نظر أخرى تذهب إلى أن تطبيق مبادئ الشفافية الكاملة بخصوص عمل لجان البرلمان قد تعيق المفاوضات السياسية والتي تعد جزءاً أساسياً من العمل البرلماني لأن الأعضاء يفضلون الجلسات العلنية لتعزيز مواقعهم الحزبية والجماهيرية.

يشتمل دستور جنوب إفريقيا على ضمانات إضافية للشفافية حيث ينص: "يجب أن تسهل الجمعية الوطنية للجمهور المشاركة في العمليات التشريعية للجمعية ولجانها" (مادة 59، الفقرة 1.1). كما تشترط هذه المادة أن يتم نشر وثائق البرلمان كجدول الأعمال والتقارير والمقترحات التشريعية بشكل دوري.

3. سن القوانين

عادة ما تشمل الدساتير السمات الأساسية لعملية سن القوانين كجمال الصلاحيات ومتطلبات الأغلبية. ويقل شيوع الأحكام الدستورية المرتبطة بالأبعاد التشاورية لعملية سن القوانين. ويستثنى من ذلك دستور جنوب إفريقيا حيث ينص على أنه يجب على الجمعية الوطنية تسهيل إشراك الجماهير في العملية

التشريعية للجمعية ولجانها، وأن تقوم الجمعية بممارسة عملها بطريقة مفتوحة (مادة 59).

ج. الخلاصة:

تعتبر السلطة التشريعية مفتاح التعددية في العملية الديمقراطية، لذا من المهم أن تضمن النصوص الدستورية دوراً كبيراً للسلطة التشريعية، وتمنع تلك الضمانات سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان على مستوياته المختلفة، كحق الحل أو سن قانون بموجب مرسوم تنفيذي.

وتعتبر أقل شيوعاً في الدساتير لكنها من الأهمية بمكان أمثلة الدساتير التي تشمل ضمانات ومبادئ التنظيم الداخلي للمجلس التشريعي بما في ذلك الاستقلالية في تحديد القواعد والإجراءات الداخلية والجدول الزمني وأحكام شفافية العملية البرلمانية وسن القوانين بطرق تشاورية.

8. حقوق أحزاب المعارضة في البرلمان:

توفر المعارضة الفعالة - سواء الأعضاء الفرديين في البرلمان أو الكتل البرلمانية- بدائل لمواقف الحكومة وتعتبر عنصراً هاماً في أي نظام ديمقراطي، وتقدم المعارضة للجمهور بدائل للحكومة الحالية، وبدون تلك البدائل لن يستطيع الناخبون اختيار الحكومة بشكل فعال.

وفيما يخص التعددية فإنه لا غنى لها عن المعارضة، حيث إنها تعرض وجهات نظر وسياسات مختلفة عن تلك التي تعرضها الحكومة، كما تمنح نطاقاً أوسع من وجهات النظر مما يعزز فكرة "تنافس الأفكار". ويؤكد الدستور البرتغالي -على سبيل المثال- على هذه المبادئ متطلباً أن تحترم كل التعديلات الدستورية التعبير الجمعي والحق في ممارسة معارضة ديمقراطية (مادة 289). ففي البرتغال تمثل التعددية وحقوق المعارضة جانباً من الدستور لا يمكن تغييره.

ويُعترف على نطاق واسع بأهمية المعارضة الفعالة، فلقد أكدت الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية على أهمية المعارضة الفعالة لتعزيز التعددية في مناسبات مختلفة. ووافقت وفود الدول العربية والإفريقية والآسيوية على أهمية تقوية التعددية، لكي "تمثل هيئاتهم البرلمانية الإرادة الشعبية وتضمن تمثيلاً عادلاً لجميع قطاعات المجتمع"⁴⁰. وفي أبريل 2012، أقر

40 إعلان صنعاء حول الديمقراطية وحقوق الإنسان ودور المحكمة الجنائية الدولية (2004).

مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة قرارًا يؤكد على أهمية الدور الذي تلعبه المعارضة السياسية والمجتمع المدني في العملية الديمقراطية السليمة⁴¹. وكان ملاحظًا في المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمان والذي انعقد في يونيو 2010 توضيح الفرق بين الأنظمة الديمقراطية وتلك الاستبدادية حيث إن الأولى تعترف بالمعارضة السياسية على قدم المساواة⁴².

ومع ذلك يُمثل الاعتراف بالمعارضة جزءًا واحدًا فقط، حيث تُقاس كفاءة الديمقراطية -طبقًا للجمعية البرلمانية للاتحاد الأوروبي- بإتاحة الوسائل للمعارضة والأقليات البرلمانية لإنجاز مهامها⁴³. ويجب أن تتمتع المعارضة بعدد من الحقوق المؤكدة لكي تؤدي دورها بفاعلية ولتقدم بديلاً للأغلبية. وفي العموم تشمل هذه الحقوق المساواة في المعاملة بين أعضاء البرلمان وحرية التعبير. وبشكل أكثر تحديدًا تشمل حقوق المعارضة حق الإشراف على الحكومة وحق التحدث في البرلمان وحق المشاركة الكاملة في العملية التشريعية.

أ. حقوق المعارضة: مسألة دستورية

خلافًا لإستثناءات قليلة، لا تُعرّف دساتير وقوانين الدول حقوق المعارضة⁴⁴ إنما تُسلم بحقوقها. وبشكل أو آخر، تعترف دساتير الدول بحقوق المعارضة إما بمنح حقوق محددة لجميع أعضاء البرلمان (حقوق ضمنية) أو بإشارة واضحة إلى المعارضة (حقوق واضحة). حتى لو لم تتمتع بحماية دستورية بشكل دائم، تمنح الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي هذه الحقوق للأقلية البرلمانية سواء نظمت للتكتلات السياسية أو الأعضاء الفرادى في البرلمان⁴⁵. وبالمثل، تضمن العديد من دساتير الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية والاتحاد الإفريقي عددًا من الحقوق للبرلمانيين.

ويتم منح الحقوق لجميع النواب، ويُعتبر منح الحقوق الضمنية للمعارضة أكثر شيوعًا من منح الحقوق الصريحة، ويتمثل الحق في الدستور -عادة- في الحصانة البرلمانية والتي تنطبق على جميع النواب في برلمان معين بما فيهم المعارضة. وتتطلب التعديلات الدستورية أغلبية كبيرة كأغلبية الثلثين، بينما يتطلب

41 مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة الدورة 19، حقوق الإنسان والديمقراطية ودور القانون (2012) (19 أبريل 2012).

42 المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمان (حقوق ومسؤوليات المعارضة في البرلمان) وثيقة خلفية تم إعدادها بواسطة الأمانة العامة لتعليمات رئيس لجمعية البرلمانية للاتحاد الأوروبي (2010) ص 1.

43 الجمعية البرلمانية للاتحاد الأوروبي الجلسة السادسة، الخطوط الإرشادية الإجرائية لحقوق ومسؤوليات المعارضة في ظل برلمان ديمقراطي 2008 قرار 1601 فقرة 2 (23 يناير 2008).

44 تعتبر بوتان مجرد استثناء، تعرف المادة 18 من الدستور دور حزب المعارضة، وطبقًا لهذا الحكم تلعب الأحزاب المعارضة دورًا دستوريًا حيث تؤكد ما إذا كانت الحكومة والحزب الحاكم يودون وظائفهم طبقًا لأحكام الدستور. تعزز أحزاب المعارضة النزاهة الوطنية والوحدة والتناقص والتعاون بين جميع شرائح المجتمع، وفي الدستور الألماني تمثل المعارضة البرلمانية عنصرًا هامًا من عناصر الديمقراطية البرلمانية وتقع مهمة نقد ومراقبة برنامج الحكومة وقراراتها على عاتق المعارضة، وتمثل المعارضة بديلاً لأعضاء وفصائل البرلمان الذين يدعمون الحكومة، وبذلك تتمتع المعارضة بحقوق المساواة السياسية (مادة 12).

45 قرار مجلس الجمعية البرلمانية الأوروبية رقم 1601 لعام 2008 الفقرة 8.

إجراء المراجعات الدستورية للأعمال التشريعية أغلبية أصغر، وهذه أمثلة على الحقوق الضمنية الموجهة بشكل خاص إلى المعارضة. في الحالة الأولى تمتلك المعارضة البرلمانية حق النقض (بشرط ألا تمثل الأغلبية البرلمانية ثلثي الأغلبية) بينما في الحالة الثانية تمتلك سلطة البدء في رفع دعاوى قضائية أو تأجيل التشريع. وعلى الرغم من تمتع جميع النواب بهذه الحقوق، إلا أن اشتراط التصويت بأغلبية كبيرة يمنع إساءة استخدام السلطة من قبل حزب الأغلبية.

تعتبر الحقوق الصريحة نادرة، ولكن بعض الدول تحمي حقوق المعارضة بالإشارة الواضحة إلى مصطلح "معارضة" في الدستور. ففي أوروبا، وفي البرتغال وفرنسا⁴⁶ على سبيل المثال، تضع حقوقًا محددة للمعارضة. ويقرر الدستور البرتغالي أن "الأقليات لها الحق في ممارسة معارضة ديمقراطية على النحو المنصوص عليه في الدستور والقانون (مادة 402). ويشترط الدستور على الحكومة إطلاع الأحزاب السياسية التي تمتلك مقاعدًا في البرلمان إلا أنها ليست جزءًا من مجلس الوزراء بشكل دوري ومباشر على جميع الأمور المتصلة بالمصلحة العامة. (مادة 403، الفقرة 11).

وبالمثل، لا تشير معظم الدول العربية إلى الحقوق الصريحة للمعارضة في دساتيرها. وعلى سبيل الاستثناء، يشمل دستور المغرب المعدل لعام 2011 (المادة 10) قائمة تفصيلية للحقوق الصريحة للمعارضة بدءًا من المشاركة الفعالة في العملية التشريعية وصولًا إلى المساهمة في اختيار المحكمة الدستورية، وتتعدى هذه الحقوق المدى المخصص لحقوق المعارضة في كثير من البرلمانات الأخرى⁴⁷.

وتوجد حقوق المعارضة الضمنية والصريحة في العديد من الدساتير، وعادة ما توضع حقوق المعارضة في البرلمان ضمن القواعد واللوائح الداخلية للبرلمان. وتمتلك لوائح النظام الداخلي وزنًا قانونيًا أقل، وعادة ما تسود مواد الدستور في حالة خلاف حول تفسيرها. وتتضمن مواد اللائحة الداخلية قواعد عملية محددة مثل الدعوة إلى عقد جلسات البرلمان والاستماع إلى أعضاء الحكومة أو العملية التشريعية. وحسب درجة تفصيلها، تكون قواعد اللائحة الداخلية حاسمة لحماية حقوق المعارضة. ويذكر دستور بعض الدول أن قواعد الإجراءات يجب أن تحدد حقوق النواب والجماعات السياسية⁴⁸.

46 في الدستور الفرنسي مادة 48 و 51، الفقرة 1.

47 تشمل قيود حقوق المعارضة في البرلمان المغربي حقوق المعارضة بشكل عام وحقوق المعارضة للأعضاء الفرديين والتي سيتم تحديدها من خلال القواعد والإجراءات البرلمانية وقانون المعارضة الأساسي والذي من المحيذ أن يتم إقراره في 2013.

48 على سبيل المثال تنص المادة 95 من الدستور التركي على أنه ليس هناك حقوق محددة للمعارضة إنما تتركها لقواعد الإجراءات: يجب على الجمعية الوطنية التركية الكبرى أن تنفذ أنشطتها التي وضعتها لنفسها، وتوضع أحكام قواعد الإجراءات في مثل هذه الطريقة لضمان مشاركة كل حزب سياسي في جميع أنشطة الجمعية

تنطوي الحماية الدستورية لوضعية المعارضة وحقوقها على عدة مميزات وذلك بصرف النظر عن أهمية اللائحة الداخلية. إذ يضمن تكريس تلك الوضعية في الدستور ألا يطال وجود المعارضة ودورها في نظام حكم ديمقراطي أي شائبة. أما بالنسبة لحقوق المعارضة فإن ذكرها بصورة واضحة في الدستور، فإنه يوفر لها الحماية الدستورية ما يجعلها حقوقاً أقل عرضة للتقويض من نظيرتها التي يؤسسها النظام الداخلي.

ويتطلب تعديل الدساتير في معظم الدول أغلبية كبيرة، وذلك بخلاف تعديل النظام الداخلي⁴⁹. ولا تكون الحكومة عادة مدعومة بأغلبية كبيرة لتعديل الدستور وتعتمد في ذلك على المعارضة. فضلاً عن ذلك فإن التعديلات الدستورية تتمتع باهتمام شعبي أكبر، لذا توفر الحماية الدستورية لحقوق المعارضة حماية أكبر من تلك التي يوفرها النظام الداخلي أو غيره من التشريعات.

ويتطلب قرار تضمين نصوص الدستور لحقوق المعارضة دراسة متأنية كما أنها عملية فريدة بالنسبة لكل دولة. كما يمكن كذلك أن توجد بنود حماية حقوق المعارضة في تشريعات أخرى مثل اللائحة الداخلية. لكن الحماية الدستورية الصريحة لحقوق المعارضة بصورة خاصة قد تكون إحدى الممارسات الجيدة في الدول ذات الديمقراطيات الناشئة وذات التاريخ القمعي للأصوات المعارضة حيث يوفر الاعتراف الدستوري بوضعية المعارضة ضماناً ضد عودة نظام الحزب الواحد.

كما تستطيع هذه الحماية الدستورية أن تأسس العلاقة بين الأغلبية والأقلية السياسية وأن ترسل رسالة قوية مفادها أن خسارة الانتخابات لا يعني بالضرورة الإقصاء من المشهد السياسي.

ولا يعني هذا أنه يجب أن ينظم الدستور كل تفصيلة تخص عمل البرلمان. فالتفاصيل الخاصة بحقوق المعارضة عادة ما تترك للنظام الداخلي أو سواء من التشريعات. فمن ناحية، فإن هناك حاجة إلى المرونة- فبعض الأحكام يجب أن تظل قابلة للتعديل بما يتوافق مع تغير الطرف وعليه فإنها لن تكون صالحة لأن ينص

بما يتناسب مع أعضائها، وينص دستور ماليزيا ببساطة على أنه مراعاة لأحكام هذا الدستور وللقانون الفيدرالي، ويجب على كل برلمان أن ينظم إجراءاته الخاصة به (مادة 62).

49 كثيراً ما تخضع النظم الداخلية للعديد من البرلمانات لتغييرات من خلال الأغلبية البسيطة. ففي بعض البلدان، مثل النمسا، توجد أحكام دستورية تتطلب أغلبية كبيرة لتغيير النظام الداخلي. ففي الدستور النمساوي، "لا يتم تمرير القانون الاتحادي بشأن النظام الأساسي للمجلس الوطني إلا في حضور نصف الأعضاء وأغلبية ثلثي الأصوات المدلى بها" (المادة 30). وفي السويد، لا يمكن أن يتم تغيير النظام الداخلي إلا عن طريق تعديل دستوري أو أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء (المادة 8.6). ومع ذلك، فهذه الدول هي الاستثناء وليست القاعدة. وترى لجنة البندقية أن النظام الداخلي "يفضل أن ينظم بما يجعل من الصعب على أغلبية بسيطة أن تعزل المصالح المشروعة للأقليات السياسية" (لجنة البندقية، "تقرير عن دور المعارضة في البرلمان الديمقراطي"، دراسة رقم 2008/497، 2010). ويبدو أن لهذا أهمية خاصة في الدول حيث حقوق المعارضة غير محمية دستورياً لا بصورة صريحة ولا ضمنية.

عليها الدستور. على الجانب الآخر، لا يجب أن يخضع جوهر حقوق المعارضة للتحويلات الناتجة عن تغيير الأغلبية البرلمانية.

ب. نطاق ومضمون حقوق المعارضة:

ينص عدد من الدساتير على حقوق المعارضة سواء بصورة صريحة أو ضمنية. من بين هذه الحقوق: المعاملة المتساوية، والمراقبة الحكومية الفعالة، حرية الوصول إلى وسائل الإعلام، والمشاركة الكاملة في العمليات التشريعية والوصول إلى المحاكم الدستورية. ويقدم هذا القسم مضمون حقوق المعارضة ونطاقها كما تنص عليهما الدساتير المختلفة.

القانون الدولي

يعترف القانون الدولي بعدد من الحقوق البرلمانية وحقوق المعارضة - إلى حد ما على الأقل. تضمن الاتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان الحق في حرية التعبير وحرية التجمع أو تمنح هؤلاء المنتخبين صلاحيات حكومية فعالة⁵⁰. توجد بالإضافة إلى ذلك التزامات سياسية تؤمن حقوق المعارضة. يوفر القرار 1601 لعام 2008 للجمعية البرلمانية التابعة لمجلس أوروبا، على سبيل المثال، إرشادات مفصلة لحقوق المعارضة. ويمثل هذا القرار التزاماً سياسياً غير ملزم قانونياً.

1. المعاملة المتساوية والتناسبية

تنبثق معظم حقوق المعارضة عن مبدأ أساسي هو المعاملة المتساوية لجميع أعضاء البرلمان. ووفقاً لهذا المبدأ فإنه يجب أن يكون نواب المعارضة قادرين على ممارسة صلاحياتهم في نفس الظروف المهيأة لنظرائهم من نواب الأغلبية. علاوة على ذلك يجب أن يتمتع كل نواب البرلمان بعدد من الحقوق المتساوية سواء كانوا جزءاً من كتلة كبيرة أو صغيرة أو غير منتمين لأي كتلة. ويجب أن تكرر المعاملة المتساوية في كل أنشطتهم وامتيازاتهم⁵¹. وعلى الرغم من كون مبدأ المعاملة المتساوية لا

50 الإبلاغ عن الديمقراطية ومركز كارتر، "تعزيز القانون الدولي لدعم الحكم الديمقراطي وإجراء انتخابات حقيقية"، اللجنة (2012).

http://www.democracy-reporting.org/files/dri_report_strengthening_democratic_governance.pdf

والأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الدورة 57. التعليق العام رقم 25: "الحق في المشاركة في الشؤون العامة وحقوق التصويت والحق في تقلد الوظائف العامة" (1996) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) يوليو 1996.

51 قرار 1601 (2008) الصادر عن مجلس أوروبا.

يشكل عموماً جزءاً صريحاً من الدساتير⁵²، فالمبدأ يعبر عنه في بنود معينة، غالباً بنود فنية، في اللائحة الداخلية للبرلمان. ويوصي القرار 1601 (لسنة 2008) لمجلس أوروبا بأن تتلقى الجماعات السياسية أو أفراد من المعارضة الموارد المالية والمادية والتقنية الملائمة⁵³.

يجب أن يتم وضع مبدأ المعاملة المتساوية في ميزان مقابل مبدأ التناسبية. فوفقاً لمبدأ التناسبية، أن التمايز بين المجموعات البرلمانية مبرراً بحسب حجمها. فيجب، على سبيل المثال، أن تعكس تركيبة اللجان قوة وحجم الأحزاب السياسية في البرلمان، وعليه يتم توزيع وقت الحديث بحسب وزن المجموعات السياسية.

ينص الدستور التركي، على سبيل المثال، على أنه "توضع مواد اللائحة الداخلية بطريقة تضمن مشاركة كل مجموعة سياسية في جميع أنشطة الجمعية بما يتناسب مع عددها من الأعضاء" (المادة 95.2). بالمثل ينص دستور الدنمارك على أن "انتخاب نواب الشعب لمن يتولون لجاناً ولأعضاء يؤدون واجبات خاصة يتم وفقاً لنظام تمثيلهم النسبي داخل البرلمان" (مادة 52).

لا توجد، كما هو واضح، وصفة من شأنها أن تقيم التوازن بين المعاملة المتساوية وبين التناسبية في كل حالة بذاتها. إلا أنه يوجد عدد من المعايير التي تساعد في خلق التوازن بين التناسبية والمعاملة المتساوية.

وبناءً عليه، فقد لا تمنح اعتبارات التناسبية أعضاء البرلمان المنتمين لأحزاب صغيرة من أداء واجباتهم. فعلى سبيل المثال، يجب أن يكون الأعضاء المنتمون لأحزاب صغيرة قادرين على المشاركة الكاملة في أعمال البرلمان. كذلك يجب ألا يحصل أعضاء البرلمان أو موظفوه على موارد أقل لمجرد أنهم يمثلون أحزاباً أصغر. فالتمييز مشروع فقط عندما يعكس نتائج الانتخابات، مثلما هو الحال مع تركيبة لجنة أو الوقت المتاح أمام مجموعة سياسية للتحدث. وتوضح الحالات والقضايا التالي ذكرها هذه المتطلبات العامة بقدر أكبر من التفصيل:

وقت التحدث: يجب أن يمنح جميع أعضاء البرلمان وقتاً متساوياً للتحدث من حيث المبدأ. غير أن الممارسة مختلفة. فالنظام الداخلي يتضمن قواعد مفصلة لتوزيع وقت التحدث في البرلمان وهي غالباً ما تمنح وقت تحدث أطول لأحزاب الأغلبية مما تمنحه لأحزاب الأقلية.

52 ينص دستور أنجولا (المادة 17.4) كاستثناء ذي صلة في هذا السياق على "حق الأحزاب السياسية في المساواة في المعاملة من قبل الكيانات التي تمارس السلطة السياسية، والمعاملة غير المتحيزة من قبل الدولة للصحافة والحق في ممارسة المعارضة الديمقراطية، تحت شروط الدستور والقانون".

53 قرار 1601 (2008) الصادر عن مجلس أوروبا، "الإرشادات الخاصة بحقوق المعارضة ومسؤولياتها في برلمان ديمقراطي" الفقرة 3.

ينص القرار 1601 (لسنة 2008) الخاص بمجلس أوروبا على أن "وقت التحدث في الجلسات العامة يخصص على الأقل وفقاً لوزن كل من المجموعات السياسية؛ وينبغي أن يكون التمييز فيما يتعلق بتخصيص وقت متساوٍ للتحدث للأغلبية والمعارضة في ظروف معينة" (الفقرة 2.2.9).

وقت الأسئلة: يدعو القرار 1601 (لسنة 2008) كذلك للتمييز لصالح المعارضة في تخصيص وقت لتوجيه الأسئلة للحكومة. وتحديدًا فإن "للمعارضة الحق في فتح وقت الأسئلة وتوجيه المزيد من الأسئلة للحكومة أكثر من أعضاء الأغلبية" (الفقرة 2.2.2-3).

المشاركة في إدارة البرلمان: إن انتخاب رئيس البرلمان ونوابه عنصر مهم من عناصر إدارة البرلمان. وتترك معظم الدساتير انتخاب الرئيس لقرار الأغلبية، بينما تحتفظ بصورة غير صريحة بانتخاب نائب الرئيس للمعارضة. يمثل دستور لبنان (مادة 44) ودستور باكستان (مادة 53) نموذجين لهذا النسق. غير أن النظام الداخلي يمكن أن يتضمن حق نائب الرئيس للمعارضة أو قد تكون هناك ممارسة برلمانية لهذا الغرض.

وينص القرار 1601 (لسنة 2008) على أن أعضاء المعارضة يجب أن "يتمتعوا بالحق في المشاركة في إدارة شؤون البرلمان وأن يتمكنوا من الوصول إلى منصب نائب الرئيس وغيره من المناصب العليا في البرلمان" (الفقرة 2.3.1).

2. الوصول إلى والتغطية في وسائل الإعلام

ليس وصول المعارضة إلى وسائل الإعلام وتغطية أنشطتها عنصراً أساسياً فقط في المراقبة البرلمانية الفعالة للحكومة، بل أيضاً عنصراً مهماً في التعددية.

تمنح الكثير من الدساتير المعارضة الحق في الوصول إلى وسائل الإعلام والحق في التغطية الإعلامية. وتتضمن الدساتير عموماً قواعد مختلفة للإعلام العام والخاص: وبينما يندر أن يكون الإعلام الخاص موضوعاً للدستور، فإن الإعلام العام عادة ما يكون كذلك. وعادة ما تتضمن الدساتير مواداً تنظم الدعاية والحملات الانتخابية.

تمنح المادة 10 من الدستور المغربي، على سبيل المثال، المعارضة "وقتاً على الهواء في الإعلام الرسمي بما يتناسب مع حجم تمثيلها". وتتمتع الأحزاب السياسية وفقاً للمادة 35 من دستور بيرو - ووفقاً لشروط القانون - بـ "حرية الوصول للإعلام الاجتماعي المملوك للدولة بما يتناسب مع نتائج آخر انتخابات عامة".

ويمنح دستور البرتغال بدوره المعارضة (وكذلك الأحزاب السياسية والنقابات العمالية والمنظمات المهنية والربحية وغيرها من المنظمات ذات نطاق العمل الوطني) وقت بث على الراديو

والتلفزيون العامين تناسبا مع حجمهم وغيرها من المعايير الموضوعية التي يحددها القانون (المادة 40 - 1).

ومن اللافت للنظر، إن دستور البرتغال يمنح المعارضة الحق في الرد "على البيانات السياسية" التي تصدرها الحكومة عبر الراديو العام أو التلفزيون. ويحدد الدستور أن "وقت المعارضة على الهواء" يجب أن يكون بنفس طول و بروز الوقت الممنوح لبرامج الحكومة وبياناتها (المادة 40-2).

وتمنح المادة 112 من دستور كولومبيا المعارضة الحق في "استخدام وسائل الاتصال الإعلامي الجماهيري بالتناسب مع التمثيل المتحقق في انتخابات الكونجرس التي سبقتها مباشرة".⁵⁴ ويعطي البند ذاته المعارضة حق الرد في "وسائل الإعلام العامة على التشويه الخطير والواضح للحقائق أو الهجمات العامة التي يشنها عليها كبار المسؤولين".

3. الرقابة الحكومية الفعالة

الرقابة البرلمانية عامل حاسم من عوامل الاختيار والتوازن في العملية الديمقراطية، لكنها تكتسب أهمية خاصة بالنسبة للمعارضة التي غالبا ما لا تؤيد الحكومة ولديها دافع أكبر في التحقيق في أخطائها. وهناك العديد من الطرق المختلفة لتحقيق هذه الرقابة، ومن بين ذلك الحق في مناقشة برامج الحكومة وطرح الأسئلة على الحكومة وتلقي الإجابة خلال فترة محددة من الزمن. كما يتضمن ذلك الحق في التحقيق في أنشطة الحكومة وتقديم طلب بسحب الثقة وهو ما يترك الحكومة في حالة من الاعتماد على دعم البرلمان إلى درجة كبيرة.

وتمنح العديد من الدساتير البرلمانات الحق في مراقبة الحكومة بصياغة عمومية، بينما تشترط دساتير أخرى متطلبات للاستجواب وطلبات الإحاطة والاستفسارات أو الاقتراحات بسحب الثقة. ويمنح الدستور التركي، على سبيل المثال، الجمعية الوطنية التركية السلطة "لممارسة سلطاتها الرقابية بوسائل الأسئلة والاستفسارات البرلمانية والمناقشات العامة وتوجيه اللوم والتحقيقات البرلمانية" (المادة 98). ويترك الدستور التركي للأنحة النظام الداخلي تحديد شكل التقديم ومحتواه ومدى الإجراءات البرلمانية. وينص الدستور الإندونيسي على أن البرلمان له "حق الاستجواب والحق في التحقيق والحق في إبداء الرأي" (المادة 20أ.2).

ولكن، في حين أنه قد يكون القيام بالرقابة في مصلحة أحزاب المعارضة، فربما يحاول نواب البرلمان الذين ينتمون للحزب الحاكم إعاقة الأسئلة أو التحقيقات باستخدام الأغلبية البسيطة. ومثل هذا النظام لن يقوض الرقابة الفعالة على الحكومة فحسب، ولكنه قد يؤدي أيضا إلى حرمان المعارضة من حقوقها. ولهذا الأسباب تمنح بعض الدساتير الأقلية في البرلمان أو للنواب

منفردين عددا من الحقوق لا يمكن للأغلبية إعاقتها. ويتم ذلك إما عن طريق منح الحق صراحة للنواب المنفردين أو من خلال أحكام دستورية تمنح حقوقا للأقلية المؤهلة. وهذا يعني أن نسبة مئوية من نواب البرلمان تكون محددة سلفا يمكنها طلب الاستجوابات أو تبني غير ذلك من المبادرات البرلمانية.

أمثلة على الأحكام الدستورية التي تحمي الرقابة والتدقيق:

• **طرح الأسئلة والاستجوابات على الحكومة:** للنواب سواء بشكل منفرد أو جماعي الحق في طرح الأسئلة على الحكومة التي يجب أن ترد عليها خلال مهلة زمنية محددة. ووفقا للمادة 20 أ، الفقرة الثالثة، من الدستور الإندونيسي، يكون لكل نائب في البرلمان "الحق في تقديم الأسئلة والحق في تقديم الاقتراحات وإبداء الرأي". ويمنح الدستوران البرتغالي والمصري للنواب المنفردين نفس الحقوق (المادة 156 د، والمادة 123 على التوالي). وفي مثال على حقوق الأقلية المؤهلة، تملك مجموعة تتكون من خمس أعضاء البرلمان في ليتوانيا الحق في تقديم استجواب لرئيس الوزراء أو لوزير (المادة 61)، وفي جمهورية التشيك يحتاج الأمر إلى "مجموعة من عشرين على الأقل" من نواب البرلمان (المادة 43)، وفي مقدونيا، الحد الأدنى هو خمسة نواب (المادة 72).

• **الدعوة لعقد جلسات البرلمان:** على الرغم من أنها ليست وسيلة محصورة بدور مراقبة الحكومة، فما زالت الدعوة لعقد جلسة برلمانية أداة أساسية إذا احتاجت المعارضة إلى عرض أمر على البرلمان بشكل عاجل. ويمنح العديد من الدساتير البرلمان الحق في الدعوة إلى عقد جلسات (عادية أو طارئة). ومرة أخرى، يشترط توفر أقلية مؤهلة: ففي دستور كوريا الجنوبية (المادة 47) يمكن لربع نواب البرلمان الاجتماع في جلسة غير عادية، بينما في أرمينيا (المادة 70) يمكن لثلث البرلمان اتخاذ هذه الخطوة. ويوصي القرار رقم 1601 (2008) بأن تكفي الأقلية المؤهلة لربع نواب البرلمان للحق في الدعوة لجلسة غير عادية (الفقرة 2. 3. 2).⁵⁴

• **إعداد جدول الأعمال:** إعداد جدول أعمال البرلمان أداة أخرى مهمة من أدوات مراقبة الحكومة، وهي أداة تصبح أقل فاعلية إذا كان جدول الأعمال يعد بالأغلبية البسيطة وحدها. ويمنح الدستور الفرنسي (المادة 48) المعارضة الحق في إعداد جدول الأعمال في يوم واحد من أيام الانعقاد كل شهر.

54 من ناحية أخرى، لجنة البندقية، في "بشأن دور المعارضة في البرلمان الديمقراطي" دراسة رقم 2008/497 (2010)، تخلص إلى أن "مثل هذه القواعد لا تزال نادرة نسبيا وأن عتبة الربع التي أوصت بها الجمعية في معظم الأنظمة السياسية سينظر إليها على أنها منخفضة نوعا ما" (صفحة 26).

● **لجان التحقيق:** سواء اللجان المنشئة لغرض محدد أو اللجان الدائمة للتحقيق في مسائل محددة هي من الأدوات ذات الأهمية الخاصة في الإشراف البرلماني على الحكومة. ولجعل هذه الأداة فعالة، يجب أن يكون تشكيل اللجان من خلال الأقلية المؤهلة. وفي الوقت نفسه، هناك حجة قوية تدعو إلى طلب حد أدنى من نواب البرلمان لتشكيل لجنة من اللجان التي تنشأ لغرض معين، فعمل البرلمان يمكن أن يقوض إذا كان بإمكان النواب المنفردين فرض تشكيل اللجان. ولهذا السبب يمنح العديد من الدساتير نواب البرلمان الحق في تشكيل اللجان فقط إذا كانوا يمثلون نصاباً قانونياً. ووفقاً للمادة 44. 1 من الدستور الألماني، يجب أن تشكل لجنة للتحقيق إذا طلبها ربع البرلمان. وكذلك يجب على لجنة الدفاع في البرلمان الألماني – وهي تملك أيضاً سلطات لجنة التحقيق – أن تحقق في أمر ما إذا طلب ذلك ربع أعضائها (المادة 45أ). وفي تركيا، يحتاج الأمر إلى 10% على الأقل من مجموع أعضاء البرلمان لطلب تحقيق يتعلق برئيس الوزراء أو بوزير من الوزراء، وهذا الطلب تقرره الأغلبية البسيطة، وهو أمر إشكالي لأنه يقوض عملياً من حق أساسي من حقوق المعارضة. وهناك استثناء على هذه القاعدة في البرتغال⁵⁵، حيث يملك كل نائب في البرلمان منفرداً الحق في طلب تشكيل لجنة برلمانية للتحقيق (المادة 156). ووفقاً لعناصر الممارسة الجيدة، التي أوصي بها في المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمانات⁵⁶، يشترط نصاب ثابت من أقل من نصف عدد نواب البرلمان لتشكيل لجنة تحقيق، وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون رئيس لجنة التحقيق أو مقررها عضواً معارضاً.

4. الطعن أمام المحكمة الدستورية

المحاكم الدستورية أداة محتملة قوية لمراقبة وحماية النظام الدستوري. وحيثما وجدت المحاكم الدستورية القوية وكان من حق البرلمان الطعن أمام المحكمة، يجب أن يكون لأعضاء المعارضة الحق في طلب مراجعة دستورية القوانين. وفي ألمانيا، من حق ربع أعضاء البوندستاغ (مجلس النواب) رفع قضية أمام المحكمة الدستورية الاتحادية للبت في دستورية القوانين الاتحادية والإقليمية. ووفقاً للقرار رقم 1601 (2008) للمجلس الأوروبي، يجب أن يكون من حق أعضاء المعارضة تقديم القوانين المعتمدة ومشاريع القوانين التي لم يتم إقرارها بعد إلى المحكمة الدستورية للمراجعة (الفقرة 2. 7. 1-2).

وتقضي المحكمة الدستورية الألمانية في الطعون التي يقدمها نواب برلمانيون منفردون يزعمون أن حقوقهم الدستورية كبرلمانيين قد انتهكت (المادة 92). ولعبت حقوق المعارضة تلك دوراً مهماً في

السياسة الألمانية. فقد ألغت المحكمة الدستورية عدداً من القوانين بناءً على طعون قدمتها المعارضة.

وفي تركيا، يملك "حزب المعارضة الرئيسي" أو خمس مجموع نواب البرلمان الحق في الطعن أمام المحكمة الدستورية لإلغاء قوانين أو مراسيم أو لائحة النظام الداخلي للبرلمان (المادة 150).

5. إجراءات سحب الثقة

يدل نجاح إجراء حجب الثقة على أن الحكومة لم تعد تتمتع بتأييد أغلبية نواب البرلمان. ومن الممكن أن يؤدي إجراء سحب الثقة إلى حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة. وفي بعض الدول، يتطلب التصويت على حجب الثقة تقديم المعارضة لمرشح جديد. ولا تكون خطوة حجب الثقة ناجحة إلا إذا انتخب المرشح الجديد.

وليست هناك ممارسة شائعة يكون فيها لنائب مفرد في البرلمان أو لجماعات برلمانية الحق في اقتراح حجب الثقة. وبينما تمنح بعض الدساتير لنواب منفردين هذا الحق، فالدساتير الأخرى تتطلب عدداً من محدد من النواب. وتنص المادة 37 من الدستور اللبناني على أن "حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود (الجلسات) العادية والعقود (الجلسات) الاستثنائية ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترح عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من تاريخ إيداعه أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزير والوزراء المقصودين بذلك". ووفقاً للمادة 99 من الدستور التركي "يمكن أن يقدم اقتراح حجب الثقة سواء نيابة عن حزب سياسي أو عن طريق توقيع عشرين نائباً على الأقل". وفي ليتوانيا، يمكن لخمس أعضاء البرلمان توجيه استجواب لرئيس الوزراء أو لوزير، وهو ضروري كخطوة أولى لإجراء حجب الثقة. وفي مصر يمكن لعشرة في المئة من نواب البرلمان طلب إجراء حجب الثقة، ويمكن لمجلس النواب أن يسحب الثقة من رئيس الوزراء والوزراء ونوابهم شريطة أن تكون مسألة حجب الثقة لم تحسم في الدورة التشريعية الحالية (المادة 126).

6. اقتراح التشريعات

أحد وظائف البرلمان هي التشريع. وفي العادة تعطي الدساتير النواب منفردين أو في جماعات الحق في تقديم مقترحات تشريعية والحق في التعليق على المشروعات بقوانين التي تقدمها الحكومة. وبينما تتطلب بعض الدساتير دعم عدد محدد من النواب لتقديم اقتراح بقانون، تعطي دساتير أخرى للنواب منفردين هذا الحق. والدستور الأردني مثال على النوع الأول حيث يتطلب اجتماع عشرة نواب أو أكثر لتقديم اقتراح بقانون (المادة 95). وتركيا ومصر وإندونيسيا وألبانيا والبرتغال أمثلة على النوع الثاني من الدساتير الذي يعطي حق اقتراح القوانين للنواب منفردين. ويوصي المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمانات أن تتضمن الممارسات الجيدة نصاباً قليلاً من نواب البرلمان (خمس في المئة

55 المادة 100 (بعد تعديلها في 17 أكتوبر 2001).
56 المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمانات، الصفحة 10

أو أقل) لتقديم مشروعات القوانين. ويجب أن تناقش نسبة مئوية محددة على الأقل من هذه المشروعات في اللجان وتقدم للتصويت.⁵⁷

7. المشاركة في عمل اللجان

تناقش اللجان التشريعات وتعددها كما تناقش الميزانية وغيرها من القرارات. وهي جزء مهم من عمل البرلمان. ولهذا السبب ليس هناك غنى عن مشاركة المعارضة في اللجان. وفي الوقت نفسه، يجب أن يعكس تشكيل اللجان قوة الأحزاب السياسية. وتنص دساتير عديدة صراحة على أن يتناسب تشكيل اللجان مع تشكيل البرلمان ككل. ومن أمثلة ذلك البرتغال (المادة 178، الفقرة 2) واليونان (المادة 68، الفقرة 3). وتقدم بعض الدساتير أيضا أحكاما لأشكال أخرى من عضوية اللجان. وهذا هو الحال في لجنة المشورة البرلمانية في بلجيكا (المادة 82) واللجنة الألمانية المشتركة (المادة 53 أ) ولجنة الوساطة الفرنسية (المادة 42، الفقرة 2).

ولكن، وعلى غرار العمل في لجان التحقيق، يجب ألا يحول المبدأ العام للتمثيل النسبي دون مشاركة المعارضة في عمل لجان البرلمان. وهناك طرق عديدة لتحقيق التوازن بين التمثيل النسبي من ناحية والمشاركة الفعالة للمعارضة من ناحية أخرى. وينص بعض الدساتير على عدد معين من اللجان يجب أن يرأسه عضو من أعضاء المعارضة. ففي فرنسا، ترأس المعارضة في العادة لجنة المالية. ويمنح الدستور المغربي المعدل في عام 2011 للمعارضة الحق في المشاركة الفعالة في العملية التشريعية. ويوصي القرار رقم 1601 (2008) للمجلس الأوروبي بأن "رئاسة اللجان المسؤولة عن مراقبة أعمال الحكومة مثل لجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة أو لجنة الإشراف على الأمن وأجهزة المخابرات يجب أن تمنح لعضو من أعضاء المعارضة (الفقرة 2. 5. 1).

8. المشاركة في انتخاب/ تعيين كبار المسؤولين

انتخاب أو تعيين كبار المسؤولين أمر سياسي حساس. ومن الممكن أن تتضمن هذه التعيينات أعضاء لجان الإعلام أو أمناء المظالم ورؤساء ديوان المحاسبة ومحافظي البنوك المركزية أو قاضيا من كبار القضاة وضباط الجيش من الرتب الرفيعة. وهناك العديد من الترتيبات المختلفة لانتخاب أو تعيين هؤلاء الموظفين. وفي كثير من الأحيان يكون للرئيس أو للحكومة أو لرئيس الوزراء الحق في اختيار هؤلاء المسؤولين.

لكن من الشائع أيضا أن تستشار المعارضة و/أو تشتترط موافقتها على التعيين. ففي المغرب تسمح المادة العاشرة من الدستور للمعارضة "المساهمة في اقتراح المرشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية". وفي جمهورية الجبل الأسود، يختار عضوان من المجلس القضائي - الذي ينتخب القضاة - من البرلمان على أن يكون أحدهما من حزب الأغلبية والآخر من المعارضة (المادة 127). وينص دستور بربادوس (الفصل السابع، المادة 81) على ألا يتم تعيين رئيس السلطة القضائية للمحكمة العليا إلا "بعد التشاور مع زعيم المعارضة". ويشترط دستور جنوب أفريقيا أن يكون ثلاثة من أعضاء مفوضية الخدمة القضائية أعضاء في أحزاب المعارضة في البرلمان (المادة 178 1.ح). وفي الأرجنتين، يعين رئيس مكتب المراقبة العام "طبقا لاقتراح المعارضة ذات العدد الأكبر من المشرعين في الكونجرس" (المادة 85).

9. صحة العضوية

من الأهمية الخاصة بمكان لأعضاء المعارضة ألا يمكن للبرلمان إسقاط عضوية النواب بالأغلبية البسيطة و/أو لأسباب غير واضحة. فإذا كانت فترة العضو في البرلمان تعتمد ببساطة على قرار تتخذه الأغلبية البرلمانية، فهذا سيعني أن المعارضة ستعمل طوال الوقت تحت سيف مسلط. وهذه مشكلة تساوي في شأنها مشكلة إسقاط عضوية النواب على أسس أو لأسباب غير واضحة مثل السلوك الأخلاقي.

ويحتوي الدستور الباكستاني، على سبيل المثال، على قائمة واسعة من الأسباب التي تؤدي إلى عزل نواب البرلمان وبعضها غامض. وتتضمن أسباب العزل على سبيل المثال إدانات المحكمة بجرائم مثل "نشر أي رأي أو القيام بأي تصرف من شأنه أن يسيئ إلى أيديولوجية باكستان أو يضر بسيادة أو وحدة أو أمن باكستان، أو بالأخلاق أو النظام العام" (المادة 63 ح). ومن الممكن أن تستغل الأسباب أو المعايير الغامضة في عزل نواب كثيرين من مناصبهم. ولهذا السبب يجب أن تكون معايير عزل نواب البرلمان محددة بشكل ضيق ويجب تفادي الصياغة الغامضة القابلة للتأويل الذاتي من جانب الأغلبية البرلمانية.

ج. الخلاصة

المعارضة الفعالة، تلك القادرة على تقديم بديل قابل للتطبيق ويتمتع بالمصداقية للحكومة القائمة، عنصر حيوي من عناصر الديمقراطية ولا غنى عنه لتحقيق التعددية الكاملة. وتقدم المعارضة الفعالة الأفكار والسياسات بشكل مختلف عما تقدمه الحكومة، ومن ثم فهي تساهم في تعزيز تنوع النقاش. كما أن للمعارضة الفعالة أهمية حيوية في محاسبة الحكومة، على سبيل المثال عن طريق لجان التحقيق أو عن طريق استجواب الحكومة. ولهذه الأسباب، يضمن العديد من الدساتير عددا من الحقوق

9. الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن

من الممكن أن يمثل قطاع الأمن تهديدا خاصا للتعددية لعدة أسباب: أولا، أن جوانب كثيرة من القطاع الأمني والجيش وأجهزة المخابرات على وجه الخصوص سرية وبالتالي فإنها لا تؤدي إلى نقاش يتسم بالشفافية والعلنية تتشارك فيه جميع الأطراف المعنية على كل المستويات. ثانيا، أن قطاع الأمن ينطوي على احتكار الدولة للقوة القهرية ويمكن أن يولد شعورا قويا يشبه استقلال عن المجتمع أو النظام السياسي يستند إلى منطق التسلسل الهرمي والانضباط المتبع في الجيش. ثالثا، هناك أفرع من القطاع الأمني مثل الشرطة وأجهزة المخابرات الداخلية التي تستطيع لعب دور حساس في مجال حقوق الإنسان لأنهما الأدوات اللتان تستخدمان في تقييد هذه الحقوق ولا يحتاج المرء سوى أن يفكر في منع الشرطة لمظاهرة. أخيرا يميل الفرع التنفيذي من السلطة إلى اعتبار الأمن مجاله محالوا استبعاد تدخل البرلمان أو التدقيق الشعبي في هذا المجال.⁵⁸

وتتجلى كل هذه المخاوف في الأنظمة التي كانت استبدادية فيما سبق حيث كانت أجهزة الأمن الأداة الأساسية لقمع التعددية.

لهذه الأسباب فإن تأسيس سيطرة ديمقراطية على قطاع الأمن ضروري من أجل ضمان تعددية كاملة.⁵⁹ حيثما لا تستطيع حكومة مدنية منتخبة وبرلمان يمثل الشعب السيطرة على الأمن، فإنها لن يتمكن من تأدية دورها حسب تفويضها الشعبي. وبالتالي، فإنهما سيكونان مسؤولان أمام الناخبين عن كل المؤسسات الحكومية دون أن يكون لهما سلطة على قطاع مهم بالدولة.

يؤدي نظام فعال من الرقابة المدنية إلى سيادة السلطات المدنية المنتخبة ديمقراطيا في أوقات السلم والحرب. وتطبق السيادة المدنية في العموم من خلال مؤسسات أو قوانين تنظم سلسلة القيادة وميزانية الدفاع والإطلاع على المعلومات (السرية) والتعليقات السياسية لكبار الضباط أو الأنشطة الاقتصادية للقوات المسلحة. وتنظم القوانين بوجه عام تفاصيل هذه المسائل بينما تحدد الدساتير المبادئ الأساسية للسيادة والإشراف المدنيين الكاملين في جميع الأوقات. الأقسام التالية توضح كيف يمكن للآليات الدستورية أن توفر إشرافا وسيادة مدنية كاملين.

للمعارضة، وتتضمن هذه الحقوق المتساوية لكل نواب البرلمان، والتدقيق الفعال في أعمال الحكومة، والمشاركة الكاملة للمعارضة في عمل البرلمان، بما في ذلك مشاركتها في العملية التشريعية.

ولكي تكون حقوق المعارضة فعالة، من الضروري ألا يكون بمقدور الأغلبية البرلمانية إعاقة المعارضة عن ممارسة حقوقها عن طريق الأغلبية البسيطة. وهناك ممارسة عامة في العديد من الدول بأن يتاح للمعارضة تقديم الاستجابات للحكومة وبدء طلبات الإحاطة حول أنشطة الحكومة أو تقديم مشروعات القوانين دون الحاجة إلى الحصول على موافقة أغلبية البرلمان. ووصول المعارضة إلى وسائل الإعلام، بما في ذلك حصولها على وقت على الإذاعة العامة أو التلفزيون هو حق آخر من حقوق المعارضة نراه منصوصا عليه في عديد من الدساتير. ويجب أيضا ألا يعتمد طرح القضايا أو تقديم الطعون على موافقة الأغلبية البرلمانية.

وهناك حاجة إلى الاعتراف بالولاية أو التفويض الذي تتمتع به أحزاب الأغلبية، والتي تحكم من خلال القبول الشعبي، كما انه من الضروري الاعتراف بحقوق المعارضة في أداء وظيفتها كاملة كجزء لا يتجزأ من الرقابة على الحكومة وكذلك في العملية التشريعية. ويجب تحقيق التوازن بين الحقوق التي لا تقييد أو تعرق المعارضة عن أداء وظيفتها بشكل فعال، وبين تلك الحقوق التي ليست من الاتساع بمكان بحيث تمثل تعديا على ولاية الأغلبية.

وفي العديد من البلدان، تنظم لائحة النظام الداخلي بشكل أكثر عملية التفاصيل ذات الصلة بعمل البرلمان بما في ذلك حقوق المعارضة. لكن حتى لو كانت لائحة النظام الداخلي قادرة على منح حقوق واسعة للمعارضة، فبسبب التعديلات المختلفة لإجراءات لائحة النظام الداخلي (عادة من خلال الأغلبية البسيطة) والدساتير (عادة من خلال أغلبية مؤهلة كبيرة) يكون إخضاع موقف وحقوق المعارضة للدستور ضمانا أفضل لوجود وقبول المعارضة في أي نظام سياسي.

وبطريقة أو بأخرى، يحمي العديد من الدساتير حقوق المعارضة، سواء ضمنا عن طريق منح حقوق للبرلمانيين، أو صراحة عن طريق الإشارة الواضحة لمصطلح "المعارضة". وفي الديمقراطيات الوليدة، حيث تكون حماية حقوق المعارضة ضرورية لضمان النظام الحزبي التعددي، ربما تكون الحماية الدستورية الصريحة لحقوق المعارضة أكثر ملاءمة. وحيث لا تزال الثقافة الديمقراطية في طور النشوء، تكون الحاجة للحماية القانونية على أعلى المستويات لضمان جودة الديمقراطية والتعددية للأحزاب المختلفة ضرورية.

58 راجع تيودورا فورتنيور، الصلاحيات البرلمانية في حكم القطاع الأمني، دكايف 2011.

59 لجنة البندقية، "دراسة في الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، الرقابة المدنية على الجيش: ماذا

ولماذا" (2007) راجع على: <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL->

DEM%282007%29005-e.pdf

أ. السيادة المدنية: تسلسل القيادة، هيئات اتخاذ القرار

يعتبر تسلسل القيادة ضروريا للرقابة المدنية على القوات المسلحة. لهذا السبب فإن القائد الأعلى يكون مدنيا منتخبا دائما. وينص الكثير من الدساتير على هذا: دساتير الولايات المتحدة (الجزء 2 مادة 1) وفرنسا (مادة 15) وتركيا (مادة 117) واندونيسيا (مادة 10) وألبانيا (مادة 168.2) وماليزيا (مادة 41).

وبوصفه القائد الأعلى، يقتصر حق إعلان الحرب على المدني المنتخب، أي اتخاذ قرار خوض الحرب. وتمنح بعض الدساتير للرئيس أو رئيس الوزراء الحق في إعلان الحرب. وفي أحيان كثيرة جدا يجب أن يوافق البرلمان على إعلان الحرب أو يستشار على الأقل في هذا الصدد. ففي فرنسا لا يُجيز إعلان الحرب إلا البرلمان (مادة 35). بينما في ألبانيا يعلن الرئيس بناء على طلب من مجلس الوزراء حالة الحرب (مادة 171.1). وفي اندونيسيا تنص المادة 11 على أن "الرئيس بموافقة البرلمان حق يعلن الحرب" و"صناعة السلام".

في دول كثيرة يترك تنسيق الأمن القومي للجان تتألف عادة من مسؤولين كبار من العسكريين والمدنيين وأعضاء رفيعي المستوى بمجلس الوزراء ومحلي معلومات وخبراء في السياسة الخارجية ومسؤولين آخرين بالدولة. يطلق على هذه الهيئات لجان الدفاع الوطني أو مجالس الأمن القومي. ولكي تتحقق الرقابة المدنية الكاملة على القوات المسلحة، يتمكن المدنيون من اتخاذ القرار النهائي إذا اقتضى الأمر حتى بدون موافقة كبار الضباط. لهذا السبب يجب أن تتكون الأغلبية في هذه الهيئات من المدنيين و أن يكون القرار النهائي مناط بمدني. وتمنح هذه السلطة عادة للرئيس أو رئيس الوزراء أو وزير الدفاع.

ويجب تحديد تكليف هذه الهيئات بوضوح وان يقتصر على الشؤون الدفاعية (بمعنى ضيق). في ألبانيا تكلف (المادة 168.3) من الدستور مجلس الأمن القومي بوصفه "جهاز استشاري" للرئيس لكنه ليس صريحا بما يكفي بشأن صلاحيات وتركيبه هذا المجلس. وفي ماليزيا، الدستور أكثر تحديدا (مادة 137) حيث ينشئ مجلس القوات المسلحة وصلاحياته إلى جانب عضوية ثلاثة مدنيين وأربعة عسكريين فيه. في تركيا وبعد الإصلاحات الدستورية التي جرت في الأونة الأخيرة تم تعزيز الحكم المدني بالطريقة عينها. (انظر الشرح)

تركيا: مجلس الأمن القومي

في الثالث من أكتوبر تشرين الأول 2001 عدلت تركيا عدة مواد بالدستور. واكتسبت التعديلات على مجلس الأمن القومي أهمية خاصة (مادة 118). وفي محاولة لتقوية الرقابة المدنية زاد عدد الأعضاء المدنيين بالمجلس من خمسة إلى تسعة بينما ظل عدد

ممثلي الجيش خمسة. ووضحت المادة 118 الدور الاستشاري لمجلس الأمن القومي. وتقلص المادة الجديدة تفويض المجلس من خلال اقتصره على التوصيات ويطلب من الحكومة "تقييم" التوصيات" بدلا من "إعطائها أولوية" كما كان مطلوبا من قبل. ويطبق القانون الخاص بمجلس الأمن القومي المادة الجديدة 118.

وينظم القانون بعد تعديله أيضا امتيازات مهمة أخرى للمجلس: تم استبعاد ممثل المجلس من الهيئة المشرفة على السينما والفيديو والموسيقى. كما يلغي القانون الصلاحيات التنفيذية الواسعة لأمانة مجلس الأمن القومي ليتابع نيابة عن الرئيس ورئيس الوزراء أي توصيات تصدرها هذه الهيئة. ويطبق القانون البند الذي الغى التالي "على الوزارات والمؤسسات والمنظمات العامة والأشخاص الطبيعيين أن يقدموا بصفة دورية أو حين يطلب منهم المعلومات والوثائق غير السرية والسرية التي يحتاجها الأمين العام لمجلس الأمن القومي".

من ناحية أخرى يحدد الدستور البرازيلي (مادة 91) أن مجلس الأمن القومي يجب أن يتكون من مدنيين بالكامل. ويضم نائب رئيس ورئيس مجلسي الكونجرس ووزير العدل إلى جانب آخرين. ومن الأمثلة الأخرى دستور ليتوانيا (مادة 140) حيث نصت على ان صلاحيات مجلس الأمن القومي تقتصر على بحث وتنسيق شؤون الأمن القومي. ويتألف المجلس من مدنيين مثل الرئيس ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب.

ب. ميزانية الدفاع

يجب أن تكون ميزانية الدفاع جزءا من الموازنة العامة وان تخضع لنفس قواعد الميزانية على غرار بقية القطاع العام. يجب أن يوافق البرلمان على ميزانية الدفاع بعد مناقشة تعددية وعامة وشفافة⁶⁰. الرقابة على ميزانية الدفاع والإنفاق العسكري عنصر أساسي في الإشراف المدني. ولا تشمل معظم الدساتير مواد محددة لإقرار ميزانية الدفاع ويمارس البرلمان رقابة كاملة على كل الأموال العامة.

تتطلب المناقشة في البرلمان والإشراف المدني درجة من تفصيل الميزانيات. ويتيح توضيح الخطوط الفاصلة بين النفقات المختلفة في الميزانية الفرصة لمناقشات تستند إلى معلومات في البرلمان وبين الجماهير. وفي حين أن الخطوط المجمعدة للميزانية تخفي الإنفاق خاصة حين يكون الإنفاق العسكري مدرجا تحت بنود

60 مارك بروملي وكارين سولميرانو، "الشفافية في الإنفاق العسكري وشراء الأسلحة في أمريكا اللاتينية والكاريبية" (يناير 2012)، ص 6.

مضللة في الميزانية مثل الرئاسة والبنية التحتية أو الأبحاث والتنمية.⁶¹

ومن الأمور الإشكالية، مسألة الإنفاق العسكري خارج الميزانية. ففي أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، مولت تشيلي والإكوادور وبيرو وفنزويلا الجيش جزئياً من خلال عائدات النحاس والغاز أو صادرات النفط. ووفقاً لتقرير لمعهد ستوكهولم لأبحاث السلام فإن الخلل الرئيسي في شفافية الإنفاق العسكري في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي هو هيمنة الإنفاق خارج الميزانية - الإنفاق من مصادر للدخل خارج موازنة الدولة مثل مبيعات الموارد الطبيعية. وتمثل هذه فجوة خطيرة تقوض بشدة العمليات التي تنسم بالشفافية والتعددية لتخصيص الموارد.

بل أن الأكثر إشكالية، هو قيام بضع دول بإستبعاد ميزانية الدفاع من الموازنة العامة إما بشكل جزئي أو كلها. وفي تلك الدول تصدق الحكومة أو القوات المسلحة على ميزانية الدفاع في غياب إشراف برلماني أو وجود إشراف برلماني محدود. وتتوفر فيها الأموال التي يكون للقوات المسلحة مطلق الحرية في التصرف فيها، كما هو الحال في تركيا.

تركيا: ميزانية الدفاع

في الوقت الحالي، يقدم مجلس الوزراء الموازنة العامة والميزانيات الثانوية بما في ذلك ميزانية الدفاع للبرلمان (المادة 162 من الدستور). لكن لا تتم استشارة البرلمان فيما يتعلق بإعداد الميزانية. ولا تطلب وزارة الدفاع الوطني رأي لجنة الدفاع الوطني بالبرلمان خلال وضع مسودة الميزانية. ولم تحرز الآليات البرلمانية للرقابة على ميزانية الدفاع مثل الأسئلة العامة والمناقشات والاستجوابات في مجلس النواب نجاحاً يذكر.⁶²

وفوضت التعديلات التي أدخلت على الدستور في عام 2004 محكمة المراجعين بمراجعة نفقات الجيش نيابة عن البرلمان. وتم التصديق على تشريع للتمكين من هذا عام 2010 بعد ذلك بست سنوات. وبموجب القانون رقم 6085 فإن لمحكمة الحسابات الحق في الإشراف على الجيش ليس فقط على المستوى المالي وإنما أيضاً على صعيد الأداء.⁶³ ولكن يتم استثناء أجزاء مهمة مثل

المعلومات السرية عن الدفاع والأمن والمخابرات وهي مسائل لا تدرج في تقارير الأنشطة. علاوة على ذلك فإن مؤسسة تقوية القوات المسلحة التي تتحكم في جزء كبير من الإنفاق المالي لا تزال مستثناة من المراجعة. ووفقاً لتقرير التقدم الذي وضعه الاتحاد الأوروبي عام 2006 فإن لجنة التخطيط البرلماني والموازنة تراجع ميزانية الجيش بشكل عام ولا تفحص البرامج والمشاريع.

إلى جانب هذا تستثنى الأموال من خارج الموازنة من التدقيق البرلماني. وعلى الرغم من بعض التحسن فإن تقارير إعلامية تشير إلى أن الإشراف البرلماني على النفقات الدفاعية لا يزال ضعيفاً. ويفتقر البرلمانيون عادة إلى المعرفة اللازمة لمناقشة الميزانية الدفاعية تفصيلاً.⁶⁴ الأموال المخصصة لوكالة الوزارة للصناعات الدفاعية في ميزانية عام 2012 لقوات الدرك وحرس السواحل من خارج الميزانية ولم تظهر في ميزانية وزارة الدفاع.

بطبيعة الحال لا تزال بعض أجزاء ميزانية الدفاع سرية. النفقات المتصلة بالمخابرات العسكرية وغيرها من البرامج أمثلة على المعلومات شديدة الحساسية. السرية مقبولة بوجه عام لكن لا بد أن ينظم الإشراف الديمقراطي والمدني بطريقة ما هذه النفقات السرية. في ألمانيا يجب إقرار هذا النوع من النفقات أمام لجنة الدفاع التي ينص الدستور على تشكيلتها (المادة 45 أ). وتعمل اللجنة بسرية نظراً للطبيعة الحساسة للإجراءات لكنها تتألف بالأساس من برلمانيين. هؤلاء الأعضاء إلى جانب تقارير من المفوض البرلماني للقوات المسلحة (كما تنص المادة 45 ب) يضمنون الإشراف على النفقات السرية. ويمثل تقسيم الميزانية إلى فئات وبنود بناء على درجة السرية آلية أخرى للإشراف. وتقسّم حكومة كوريا الجنوبية الميزانية إلى ثلاث فئات هي الفئة "أ" وهي مجمعة وتقدم للمجلس الوطني بالكامل والفئة "ب" والتي تكون مفصلة و"تكشف دون قيود" للنواب أعضاء لجنة الدفاع بالمجلس الوطني والفئة "ج" وتكون أكثر تفصيلاً وتكشف "بقيود معينة" للجنة الدفاع الوطني.⁶⁵

ج. المحاكم المدنية مقابل المحاكم العسكرية

يتطلب الإشراف المدني الواسع على القوات المسلحة أن يكون للمحاكم المدنية سلطة على الجيش والعاملين به. يجب أن يكون نطاق اختصاص المحاكم العسكرية محدوداً ويجب أن تلتزم بالقوانين المدنية أو ما يوازيها. وينص الدستور الألماني (المادة

61 مصدر سابق، ص 23.

62 الهيكل الاقتصادي العسكري في تركيا، عصمت آغا، المؤسسة التركية للدراسات الاقتصادية والسياسية. الصفحتين 21 و22.

63 الإشراف اللازم على الإنفاق العسكري لم يتم تسويته بعد (الزمان اليوم) (18 مارس 2012)، أنظر

http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?newsId=274610

64 البرلمان التركي يخطئ في الإشراف على ميزانية الدفاع (الزمان اليوم) (14 ديسمبر 2011)، أنظر <http://www.todayszaman.com/news-265718-turkish-parliament-drops-the-ball-on-oversight-of-defense-budget.html>

65 جيه شتول تشوي، عملية اتخاذ القرار في شراء الأسلحة الجزء الأول: الصين، الهند، كوريا الجنوبية وتايوان (1998) ص 196.

ه. الخلاصة

لا يمكن أن يتجاهل دستور يشجع التعددية السياسية مسألة الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. هناك خطر يكمن في أن وظائف الدولة الرئيسية في مجال النظام والأمن العام مستبعدة من المناقشة الديمقراطية الملائمة مع وضع وجهات النظر المتعددة في الاعتبار. الأكثر ضررا أن عدم السيطرة على قطاع الأمن يمكن أن تؤدي بالأجهزة الأمنية إلى صناعة دور سياسي مستخدمة صلاحياتها القهرية لفرض آراء سياسية على المجتمع والنظام. ولا يمكن سوى لنظام ديمقراطي قوي أن يتفادى هذه النتيجة. ويجب أن تكون المواد الدستورية واضحة فيما يتعلق بالهيمنة المدنية على الجيش وغيره ضمن عملية اتخاذ القرار الأمني وعلى صعيد الرقابة الديمقراطية على الجيش والبنود الأخرى في الميزانية الأمنية. يجب أيضا أن تنص الدساتير على دور المحاكم العسكرية بطريقة واضحة. وأخيرا من وجهة نظر التعددية فإنه يجدر بحث إدراج المبادئ الأساسية لتجنيد وترقية رجال الأمن في نصوص الدساتير. هذا النوع من المؤسسة يقلل خطر إنشاء أجهزة الأمن لتخدم جزءا واحدا من المجتمع. كما يجدر أيضا بحث الحصول على موافقة البرلمان على الترقية للمناصب العليا.

10. حرية الإعلام: الخيارات الدستورية لتجنب احتكار الملكية

الإعلام المستقل والمتنوع عنصر ضروري للتعددية. ومن الضروري ضمان تنوع الأصوات وتعرض الجماهير لمجموعة متنوعة من الآراء والأفكار. ويشكل الاطلاع على مجموعة متنوعة من وجهات النظر والآراء عنصرا ضروريا حتى يقوم المجتمع باختيارات تستند إلى معلومات في الأمور العامة.

وحسب المعطيات الإحصائية، فإن وسائل الإعلام المستقلة لعبت دورا حاسما في الانتقال من الشمولية إلى الديمقراطية.⁶⁸

حرية الإعلام والتعبير هي الأساس لضمان استقلال الإعلام. وتنص معظم الدساتير على حرية الإعلام ويحدد القانون الدولي الحدود لرقابة الدولة ويحظر التعدي على الصحفيين وغير ذلك من أشكال تدخل الدولة. لكن تدخل الدولة المباشر ليس التهديد الوحيد لاستقلالية الإعلام، فالاحتكارات وتركيز الملكية في الإعلام يمكن أن يكون على نفس الدرجة من الخطورة. وعلى الرغم من أن تركيز الملكية الإعلامية لا يمثل تهديدا تلقائيا

96.2) على هذا ويُقصر إنشاء المحاكم الجنائية العسكرية على الحكومة وتستطيع هذه المحاكم "ممارسة القانون الجنائي في حالات الدفاع فقط أو بخصوص أفراد بالقوات المسلحة الذين يخدمون في الخارج أو على متن سفن حربية." وفي تركيا وبعد التعديلات الدستورية التي أجريت عام 2010 اقتصر نطاق اختصاص المحاكم العسكرية أيضا على "الخدمة العسكرية والمهام العسكرية". وبموجب الدستور الجديد تتعامل المحاكم المدنية مع الجرائم ضد أمن الدولة والنظام الدستوري وتسمح التعديلات بتقديم طلبات استئناف ضد قرارات الفصل التي يتخذها المجلس العسكري الأعلى أمام المحاكم المدنية. ويحاكم قادة الجيش والقوات الجوية والبحرية والدرك أمام محكمة عليا عن أي مخالفات ترتكب خلال مهامهم الرسمية. كما تم حذف البند الذي يوفر حصانة لمنفذي انقلاب عام 1980 من الدستور.⁶⁶

د. تركيبة قوات الأمن

من وجهة نظر تعددية، فإنه من المهم أيضا النظر إلى تركيبة قوات الأمن. في بعض الحالات تكون تركيبة قوات الأمن غير تمثيلية. وأشارت دراسة أعدها مركز الأمن والتنمية وسيادة القانون فيما يتصل بالجيش السوري إلى أنه "في حين لا يمثل العلويون أكثر من نحو 12 في المئة من الشعب السوري فإنهم يمثلون 70 في المئة من جنود القوات المسلحة السورية. ويظهر الخلل في التوازن بمزيد من الوضوح في صفوف الضباط إذ يقدر أن ما بين 80 و90 في المئة منهم من العلويين"⁶⁷. وخلصت الدراسة التي تناولت الانتفاضات في العالم العربي إلى أن القوات المسلحة ستكون على الأرجح مستعدة لإجراء إصلاحات إذا كانت هناك درجة عالية من المؤسسة في صورة مجموعة واضحة من القواعد التي تحفظ مبادئ الجدارة والمسارات المهنية الطبيعية مقابل أنظمة قائمة على الولاءات الشخصية أو القبلية أو الطائفية.

ويجب إرساء هذه المؤسسة في مواد الدستور. وفي هذا الإطار، لا ينص الدستور الألماني، على سبيل المثال، على دور القوات المسلحة فحسب (مادة 187) وإنما يشمل مبادئ تنظيم القوات المسلحة (مادة 87 ج).

وفي البرتغال، يتمتع البرلمان بالحق التشريعي الحصري "لتنظيم الدفاع الوطني وتحديد المهام التي يضطلع بها إلى جانب الركائز العامة للمنظمة وعملها وانضباط القوات المسلحة" (مادة 17 د). كما يشير الدستور إلى أن "القوات المسلحة في خدمة الشعب البرتغالي. وهي غير حزبية ويجب ألا يستغل أعضاؤها أسلحتهم أو مناصبهم أو وظائفهم من أجل أي تدخل سياسي."

66 مفوضية البرلمان والمجلس الأوروبيين، "تقرير تقدم تركيا 2010" 9 نوفمبر 2010، أنظر

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf

67 الانتفاضات العربية والقوات المسلحة: بين الانتفاخ والمقاومة، ص 46.

68 بيبا نوريس: تحريك الديمقراطية: هل تتجسّد مؤسسات اقتسام السلطة؟ (كيبمردج بريطانيا: مطبعة جامعة

كيبمردج (2008)، ص 188.

للتعددية – على سبيل المثال الاحتكارات التي منحت لهيئات البث التابعة للقطاع العام في فترة ما قبل الثمانينات في غرب أوروبا وفرت تعددية في البرامج وعلى نفس النهج يمكن أن ينتج سوق يتسم بتنافسية عالية نطاقا ضيقا من البرامج⁶⁹ - فهناك مخاوف من أن يكون الاندماج بين وسائل الإعلام قد أدى إلى نشوء احتكارات في أيدي بضعة أفراد أو شركات.⁷⁰

وهناك عدد من الحالات عرقل فيها تركيز ملكية الإعلام وصول جماعات صغيرة للإعلام واستبعد الآراء غير المقبولة تجاريا وفضل الآراء السياسية للملاك. كما يمكن أن يكون تركيز ملكية الإعلام أداة حاسمة في الحملات الانتخابية.⁷¹

هناك اتجاه عالمي نحو الاندماج أو الإفراط في تركيز الملكية في مجال الإعلام. فعلى سبيل المثال، أشارت لجنة البندقية إلى أن تركيز الملكية الإعلامية يزداد في أوروبا⁷². وارتفعت معدلات تركيز ملكية القنوات التلفزيونية في أوروبا بشكل سريع منذ انطلاق التلفزيون التجاري وتفكيك احتكار الأجهزة العامة في أغلبية دول غرب أوروبا في الثمانينات. كما أن إنشاء المزيد من القنوات لم يؤدي إلى المزيد من تنوع الملكية في وسائل الإعلام وإنما زاد من الحصة السوقية لبضع شركات⁷³. وفي تقرير صدر في الأونة الأخيرة عن مؤسسة فريدم هاوس تبين أنه مازالت دول في شمال أفريقيا والشرق الأوسط تتذلل قوائم حرية الصحافة مع الوضع في الاعتبار ملكية الدولة للإعلام إلى جانب عوامل أخرى.

في هذه الدول، اعتبرت خمسة في المئة منها بأنها تتمتع بالحرية و26 بالمئة تتمتع بحرية جزئية و69 بالمئة لا تتمتع بالحرية. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، تمتعت نسبة عشرة بالمئة بالحرية و47 في المئة بحرية جزئية وافتقرت 43 في المئة للحرية.⁷⁴

وتعاملت الدول مع قضية تركيز الملكية في وسائل الإعلام بأساليب مختلفة. وكانت قوانين مكافحة الاحتكار أو المنافسة أدوات مهمة في الحيلولة دون احتكار وسائل الإعلام وضمان التنوع.

69 ديفيد وارد مركز سياسات الإعلام والتنمية (المملكة المتحدة)، "تركيز ملكية وسائل الإعلام والتعددية: القواعد التنظيمية، الواقع ومجلس المعايير الأوروبية في قطاع التلفزيون." ص3. محاضر من لجنة البندقية: دور حرية الإعلام والتعددية في تعزيز الديمقراطية. (تريست، إيطاليا). (2005).

70 نوريس، ص 191.

71 ساندر هرفاتين: تركيز الملكية الإعلامية وأثرها على حرية الإعلام (2004).

72 وارد، ص 10.

73 وارد، ص 6.

74 حرية الصحافة 2012: التقدم والتراجع في الشرق الأوسط: فريدم هاوس: أساليب إعداد هذه النتائج قائمة على أسئلة متنوعة منها هيكل ملكية الإعلام والشفافية وتركيز الملكية. للاطلاع على تقرير مماثل مشابه في النتائج والأساليب انظر: 2011-2012 مؤشر حرية الصحافة العالمية، مراسلون بلا حدود.

وتتراوح قواعد المنافسة في أوروبا بين تحديد أسقف الحصة السوقية التي يسمح لهيئة بث بامتلاكها والتنوع فيما يتعلق بحاملي الأسهم وقواعد أقل صلة بالإعلام تقوم على مفهوم الحفاظ على منافسة شريفة بالأسواق. وهناك بعض الدول مثل بريطانيا لديها شروط خاصة لعمليات الاندماج والاستحواذ الخاصة بالشركات الإعلامية.⁷⁵ وحددت الولايات المتحدة أسقفا لملكية الأفراد أو الشركات لوسائل الإعلام. كما سنت قواعد مثل منع الشركات من تملك صحف وهيئات بث في نفس السوق.⁷⁶

الشبكات الاجتماعية

يحمل ظهور شبكات الإعلام الاجتماعية أثر على فكرة احتكار ملكية وسائل الإعلام. وفي المجالات التي لا تكون فيها التعددية متنوعة ساهمت الشبكات الاجتماعية في تخفيف الآثار السلبية لاحتكارات وسائل الإعلام. فقد تمكنت من تحويل موازين القوى بما سمح للمدونات والشبكات الاجتماعية والمواطنين بجمع وصناعة ونشر الأخبار والمعلومات.

وأقر مجلس المفوض الأوروبي لحقوق الإنسان بأهمية الإعلام الاجتماعي للتعددية بتأكيد على الحاجة إلى "حماية التعددية الإعلامية بما في ذلك الإعلام على الإنترنت" (اجتماع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن البعد الإنساني التكميلي في يوليو/تموز 2011).

وهناك توجه عام آخر هو أنه على مدار العقد المنصرم حررت معظم الدول الأوروبية، إن لم يكن كلها، أو خففت من القيود التي تفرضها على ملكية التلفزيون أو أنها تقوم حاليا بذلك⁷⁷. وهذا التخفيف ناجم عن المنافسة المضافة بعد التوجهات الدولية للتوسع في مجالات الإعلام. وفي الوقت نفسه، أدى ظهور وصعود شركات الإعلام متعددة الجنسيات إلى تحويل القيود الوطنية إلى ما يقارب القيود غير الفعالة. ولمزيد من التعقيد للأمور، غالبا ما تكون قيود الملكية فريدة من نوعها بما يناسب بيئة الإعلام في كل بلد.

كما يتعرض القانون الدولي – ربما بمصطلح أكثر عمومية – لمسألة تركيز ملكية وسائل الإعلام. ففي التعليق العام رقم 34

75 وارد، صفحة 4.

76 مايكل ماكوين "ملكية الإعلام والقواعد التنظيمية والممارسات في دول مختارة وعلاقتها بكندا" تقرير لمؤسسة (سي.آر.تي.سي) 2007. نسب تركيز الملكية مقارنة بعائدات أكبر أربع أو ثماني شركات إلى مجمل عائدات الصناعة. إذا كانت الأربع الأكبر أعلى من 50 في المئة أو الثماني الأكبر أعلى من 75 في المئة من مجمل العائدات فإن التركيز قد يعتبر عاليا. 77 وارد، صفحة 4.

نظرة عامة

ينص تفسير المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن الدول يجب ألا تحتكر السيطرة على الإعلام ويجب أن تتخذ ما يجب لمنع الهيمنة على الإعلام أو تركيز ملكيته:

"ينبغي على الدولة ألا تحتكر السيطرة على وسائل الإعلام وعليها أن تعزز التعددية الإعلامية. وبناء على ذلك، ينبغي على الدول الأطراف أن تتخذ الإجراءات المناسبة، بما يتفق مع أحكام هذا العهد، لمنع الهيمنة أو التركيز الإعلامي اللذين لا لزوم لهما بواسطة جماعات إعلامية خاصة في المواقف الاحتكارية التي قد تكون ضارة لتنوع المصادر والآراء".⁷⁸

وعلى الرغم من أن هذه القواعد تمثل أداة هامة لضمان التعددية – قوانين الإعلام والتنافس المعمول بها لها صلة محددة هنا – فمن الممكن للأحكام الدستورية أيضاً أن تلعب دوراً مؤثراً في منع الاحتكارات الإعلامية. وتتضمن الأحكام الدستورية ذات الصلة، على وجه التحديد، نسبة الاحتكارات الإعلامية وتأسيس مفوضيات الإعلام. ويحرم 8% من دساتير العالم احتكارات الإعلام أو احتكارات القلة، بينما يقضي حوالي 15% من دساتير العالم بإنشاء مفوضيات إعلامية تكون مهمتها الواضحة هي ضمان التعددية في الإعلام. بينما تظل الأحكام الدستورية الخاصة بأسواق الإعلام التنافسية التعددية أو المتوازنة نادرة حيث يتضمن ما بين واحد أو اثنين في المئة فقط من دساتير العالم مثل هذه الأحكام.

أ. حظر الإفراط في تركيز ملكية وسائل الإعلام

يحظر بعض الدساتير الإفراط في تركيز وسائل الإعلام، سواء صراحة أو بشكل غير مباشر. فالدستور البرتغالي ينص على أن الدولة "يجب أن تضمن حرية الإعلام واستقلاله عن السلطة السياسية والسلطة الاقتصادية عن طريق فرض مبدأ تخصص الشركات التي تملك وسيلة إعلام عامة، وأن تعاملها وتدعمها بشكل لا تمييز فيه وتمنع تركيزها لاسيما عن طريق المصالح المتعددة أو المتداخلة (المادة 38، الفقرة 5، مع إضافة تأكيد). وفي الدستور اليوناني (المادة 14، الفقرة 9) "يحظر تركيز السيطرة على واحدة من وسائل الإعلام أو أكثر من نفس النوع أو من أنواع مختلفة" مع متطلبات محددة إضافية. بينما ينص الدستور الليتواني (المادة 44) صراحة على أن "يحظر على الدولة والأحزاب السياسي والمنظمات السياسية والعامة أو غيرها من المؤسسات أو الأشخاص احتكار وسائل الإعلام العامة". وفي تشيلي، يحظر الدستور أيضاً احتكار الدولة لوسائل الإعلام العامة (المادة 19، الفقرة 12).

وتتطلب هذه الأحكام الدستورية التنفيذ من خلال مستوى ثانوي من التشريع. لكن ذلك لا يجعلها غير ذات صلة. فالأحكام الدستورية تنشئ إطار عمل للمشرعين والمحاكم. وعلى الرغم من اتساع هذه الأحكام وغموضها فهي تقدم قاعدة دستورية مهمة.

ب. لجان الإعلام

تفوض بعض الدساتير لجاناً أو وكالات أخرى بتنظيم ملكيات شركات الإعلام. وتتضمن الأمثلة كلا من البرتغال وجنوب أفريقيا وبولندا واليونان. ووفقاً لنص المادة 39 من الدستور البرتغالي، تكون هيئة إدارية مستقلة مسؤولة – ضمن مسؤوليات أخرى – عن ضمان "عدم تركيز ملكية الإعلام". ويحدد قانون ثانوي تشكيل ومسؤوليات وتنظيم ونمط عمل هذه الهيئة وكذلك دور أعضائها الذين يعينهم البرلمان. ويشترط دستور جنوب أفريقيا إنشاء المجلس التشريعي الوطني هيئة مستقلة لتنظيم البث الإذاعي والتلفزيوني. وتفوض هيئة الإذاعة والتلفزيون "بضمان عدالة

78 لجنة حقوق الإنسان، الجلسة 102، التعليق العام رقم 34، المادة 19: "حريات الرأي والتعبير" فقرة 40.

مع الوضع في الاعتبار أنها قادرة على أداء وظائفها بشكل مستقل مثلها في ذلك مثل المحاكم ومفوضيات الانتخابات. وهذا يتطلب عملية اختيار تتمتع بالشفافية لأعضاء اللجنة ومجلس إدارتها كما يتطلب تنوعا في تمثيل المعنيين.

وتنوع الآراء بشكل واسع بما يمثل المجتمع الجنوب أفريقي" (المادة 192). ويناقش صناع الدستور التونسي فكرة إنشاء هيئة دستورية مستقلة يكون دورها أن تكون هيئة وسيطة "لضمان حرية التعبير وحرية تداول المعلومات والحق في الحصول عليها وإنشاء ميدان إعلامي أمين وتعددي".

وفي بولندا، ينشئ الدستور هيئة مشابهة، هي المجلس الوطني للبيث الإذاعي والتلفزيوني وفقا لقانون "الأجهزة المملوكة للدولة والدفاع عن الحقوق". وتنص المادة 213 . 1 على أن تكون هذه الهيئة "ضامنا لحرية التعبير والحق في المعلومات وضامنا للمصلحة العامة فيما يتعلق بالبيث الإذاعي والتلفزيوني" وكذلك (2) "إصدار القواعد المنظمة، وفي حالات فردية، اتخاذ القرارات". كما ينص الدستور اليوناني (المادة 15 . 2) على أن يكون المجلس الوطني للإذاعة والتلفزيون مسؤولا عن "السيطرة وفرض العقوبات الإدارية ... (و) هو كيان مستقل كما ينص القانون".

ومن حيث المبدأ، يمكن أن يكون للهيئات التنظيمية المستقلة أثر إيجابي على التعددية، لكن لأداء هذه الوظيفة بفاعلية يجب على لهذه الأجهزة أن تكون قادرة على العمل بشكل مستقل كما هو الحال بالنسبة للمحاكم ومفوضيات الانتخابات. ويجب كذلك أن تتشكل من أشخاص مستقلين يتم تعيينهم من خلال عملية تتمتع بالنزاهة والشفافية⁷⁹. ومن الممكن أن يؤدي تمثيل العديد من المعنيين – كالصحفيين أو المالكين – إلى ضمان الاستقلال. والضمانات الدستورية من أجل الاستقلال حماية قانونية مهمة بالنسبة للسلطات التنظيمية.

ج. الخلاصة

استقلال وتنوع الإعلام عنصر مهم من عناصر التعددية، فالاحتكارات والتركيز في وسائل الإعلام من الممكن أن يقوض استقلال وتنوع الإعلام. وتتعامل الدول مع تركيز الإعلام بعدة وسائل، في العادة من خلال قوانين الإعلام وقوانين المنافسة. وعلى الرغم من أن هذه القوانين هي المختصة تحديدا، فمن الممكن للأحكام الدستورية أيضا أن تلعب دورا في منع احتكارات الإعلام وبالتالي في تعزيز التعددية.

ومن الممكن أن تنشئ الأحكام الدستورية التي تحظر تركيز وسائل الإعلام قاعدة دستورية مهمة للمشرعين والمحاكم تتطلب التنفيذ من خلال تشريع ثانوي. ومن الممكن أن تكون مفوضيات الإعلام التي تتخذ تفويضها من الدستور مؤثرة في تعزيز استقلال الإعلام

79 كاريبي، صفحة 2. إلى جانب سطور مشابهة، تبنى مجلس أوروبا توصية بشأن استقلال وأعمال السلطات المنظمة للبيث، تستهدف حمايتها من تدخل القوى السياسية أو المصالح الاقتصادية. وتؤكد هذه التوصية على أهمية شفافية إجراءات التعيين: كما أنها تدعو إلى قواعد محددة لحماية المصالح المتضاربة ولحماية الأعضاء من العزل من خلال الضغط السياسي.

Democracy Reporting International

Schiffbauerdamm 15
10117 Berlin / Germany
T / +49 30 27 87 73 00
F / +49 30 27 87 73 00-10
info@democracy-reporting.org
www.democracy-reporting.org