

الحقوق الدستورية للمعارضة

ملخص

المعارضة البرلمانية أساسية لتحقيق الديمقراطية. فهي تمكن من توفير بديل سياسي للعموم، وتسمح بمساءلة و مراقبة الحكومة. تحتاج المعارضة إلى إطار دستوري وقانوني متين لكي تكون فعالة.

تضمن العديد من الدساتير عددا من الحقوق للمعارضة، من بينها المساواة في المعاملة بين أعضاء البرلمان، التغطية الإعلامية، مراقبة نشاط الحكومة و التحقيق فيه بالالتجاء الى آليات فعالة، كالمراقبة القضائية للقوانين والمشاركة الكاملة في أعمال البرلمان.

يمكن التعرض لحقوق المعارضة البرلمانية في مستويات مختلفة من هرم القواعد القانونية وغالبا ما يتم تفصيلها في النظام الداخلي للبرلمان. غير أنه من السهل تعديل النظام الداخلي للبرلمان، لذلك فإن دسترة حقوق المعارضة توفر ضمانة أفضل لهذه الحقوق.

تكريس حقوق المعارضة يمكن أن يكون ضمنيا، من خلال منح حقوق لجميع أعضاء البرلمان، أو صريحا، من خلال الاعلان عن حقوق خاصة بالمعارضة، كما هو الأمر في بعض الدساتير. أما بالنسبة للديمقراطيات الناشئة و الساعية لترسيخ نظام سياسي قائم على التعددية الحزبية، فإنه يمكن لوضعي الدساتير أن يخيروا تكريسا صريحا لحقوق المعارضة في الدستور.

ويجب أن تتمتع المعارضة بعدد من الحقوق تمارسها لكي تؤدي دورها بفاعلية وتقدم بديلاً للأغلبية. و تشمل هذه الحقوق عموماً المعاملة المتساوية بين أعضاء البرلمان وحرية التعبير. وبشكل أكثر تحديداً تشمل حقوق المعارضة حق مراقبة الحكومة وحق التعبير في البرلمان وحق المشاركة الكاملة في العملية التشريعية.

هذه المذكرة الإعلامية تحاول الجواب على السؤال التالي: إلى أي مدى يمكن التنصيص في الدساتير على حقوق المعارضة؟⁵ كما أنها تركز على الأحكام الدستورية التي من شأنها أن تحمي حقوق المعارضة، بينما تناقش بإيجاز حمايتهم في نصوص أدنى من الدستور، وعادة ما ترد تلك الحقوق في النظام الداخلي للبرلمان أو غيره من القوانين. تدرس هذه المذكرة مسألة إدماج حقوق المعارضة ضمن القانون الدستوري قبل تحليل محتوى ونطاق الأحكام الدستورية المتعلقة بحماية حقوق المعارضة. وتقدم هذه المذكرة في جزئها الأخير بعض الاستنتاجات.

2. حقوق المعارضة: مسألة دستورية

خلافاً لإستثناءات قليلة، لا تُعرّف دساتير و قوانين الدول حقوق المعارضة⁶ وإنما تعترف بها. وبشكل أو بآخر، تعترف دساتير الدول بحقوق المعارضة إما بمنح حقوق محددة لجميع أعضاء البرلمان (حقوق ضمنية) أو بإشارة واضحة إلى "المعارضة" (حقوق صريحة). حتى لو لم تتمتع بالضرورة بحماية دستورية، تمنح الدول الأعضاء في مجلس أوروبا هذه الحقوق للأقلية البرلمانية سواء التكتلات السياسية منها أو أعضاء البرلمان المستقلين.⁷ كما تضمن العديد من دساتير الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية والاتحاد الإفريقي عدداً من الحقوق لأعضاء البرلمان.

منح حقوق لجميع النواب، و من خلاله، منح حقوق ضمنية للمعارضة هو أمر أكثر شيوعاً من منح حقوق صريحة. والحق الأكثر تنصيصاً في الدساتير هو الحصانة البرلمانية، التي تُمنح لجميع النواب في برلمان معين أي بما فيهم نواب المعارضة. وعادة ما تتطلب التعديلات الدستورية أغلبية معززة كأغلبية الثلثين، أو عادة ما تكون العتية التي تستوجب لطلب إجراء مراقبة دستورية النصوص التشريعية ضعيفة، وهي أمثلة من الحقوق

وجود المعارضة الناشطة و الفاعلة – سواء أعضاء البرلمان المستقلين منهم أو أعضاء الكتل البرلمانية التي لا تساند الحكومة- يعتبر عنصرًا أساسياً في أي نظام ديمقراطي، إذ تقدم المعارضة للشعب بديلاً للحكومة المنتهبة. ودون توفر بديل لا يجوز الحديث عن اختيار حقيقي للحكام.

كما ان وجود معارضة ناشطة أمر ضروري لتحقيق التعددية، حيث إنها عادة ما تتقدم بوجهات نظر وسياسات مختلفة عن تلك التي تعرضها الحكومة، كما أنها تمنح نطاقاً أوسع لوجهات النظر الأمر الذي يبدو أساسياً لتحقيق "تنافس الأفكار". ويؤكد الدستور البرتغالي - على سبيل المثال - على هذه المبادئ متطلباً أن تحترم كل التعديلات الدستورية مبدأ التعبير التعددي والحق في المعارضة الديمقراطية (مادة 289). ففي البرتغال تعتبر التعددية وحقوق المعارضة من البنود "الأزلية" التي لا يمكن تعديلها .

ان أهمية دور المعارضة الفاعلة أمر معترف به في أنحاء العالم. وهو ما أكدت عليه عديد الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية في مناسبات مختلفة، و ذلك الى جانب تأكيد دور المعارضة الفاعلة في تعزيز التعددية.

ووافق ممثلوا بعض الدول العربية والإفريقية والآسيوية على أهمية تعزيز التعددية، لكي "تمثل هيئاتهم البرلمانية الإرادة الشعبية" و "تضمن تمثيلاً عادلاً لجميع فئات المجتمع".¹ وفي أبريل 2012، أصدر مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة قراراً يؤكد على أهمية الدور الذي تلعبه المعارضة السياسية والمجتمع المدني في ضمان حسن سير العملية الديمقراطية.² الى جانب ما تم اقراره خلال المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمانات المنعقد في جوان 2010 بأن "الفرق الجوهرية بين الأنظمة الديمقراطية والاستبدادية" يكمن في ان الأولى تعترف بالمعارضة السياسية على قدم المساواة.³

ومع ذلك يُمثل الاعتراف بالمعارضة جزءاً واحداً فقط، حيث تُقاس الديمقراطية – طبقاً لما أقرته الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا - بالوسائل المتاحة للمعارضة والأقليات البرلمانية لإنجاز مهامها.⁴

1 إعلان صنعاء حول الديمقراطية وحقوق الإنسان ودور المحكمة الجنائية الدولية (2004)
2 مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة الدورة 19، حقوق الإنسان والديمقراطية ودولة القانون (2012) (A/HRC/RES/19/36).
3 المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمانات "حقوق ومسؤوليات المعارضة في البرلمان": وثيقة تم إعدادها بواسطة الأمانة العامة طبقاً لتعليمات رئيس الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (2010) ص 1.
4 الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا الجلسة السادسة، "الخطوط الإرشادية الإجرائية لحقوق ومسؤوليات المعارضة في ظل برلمان ديمقراطي" (2008) قرار 1601 فقرة 2 .

5 هذه المذكرة هي جزء من بحث حول الإصلاح الدستوري والتعددية، و هو مشروع مدعّم من قبل وزارة الشؤون الخارجية للفرنالية السويسرية.
6 تعتبر بوتان مجرد استثناء، تعرف المادة 18 من الدستور دور حزب المعارضة، وطبقاً لهذا الحكم تلعب الأحزاب المعارضة "دوراً بناءاً" وهو ما يضمن أن الحكومة والحزب الحاكم يؤديان وظائفهما طبقاً لأحكام الدستور. تعزز أحزاب المعارضة النزاهة الوطنية والوحدة والتناقص والتعاون بين جميع شرائح المجتمع.
7 قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا رقم 1601 لعام (2008) الفقرة 8.

الضمنية الموجهة بشكل خاص إلى المعارضة. في الحالة الأولى تمتلك المعارضة البرلمانية حق "الفيتو" (بشرط ألا تمثل الأغلبية البرلمانية الثلثين) بينما في الحالة الثانية للمعارضة أن تبادل بالاتجاه إلى القضاء الدستوري أو توجّل المصادقة على تشريع جديد. وعلى الرغم من تمتع جميع النواب بهذه الحقوق، إلا أن اشتراط التصويت بأغلبية معززة يمنع إساءة استخدام السلطة من قبل الأغلبية البرلمانية.

تعتبر الحقوق الصريحة نادرة، و لكن بعض الدول تحمي حقوق المعارضة بالإشارة الواضحة إلى مصطلح "معارضة" في الدستور. في أوروبا، كالبرتغال وفرنسا⁸ على سبيل المثال، تضع حقوقا محددة للمعارضة. ويقرر الدستور البرتغالي أن "الأقليات لها الحق في ممارسة معارضة ديمقراطية على النحو المنصوص عليه في الدستور والقانون" (مادة 2.114). ويشترط الدستور على الحكومة إطلاع الأحزاب السياسية التي تمتلك مقاعدا في البرلمان و ليست جزءا من الأغلبية بشكل دوري ومباشر على تطور وضع جميع الأمور المتصلة بالمصلحة العامة" (مادة 3.114).

بينما أن معظم الدول العربية لا تنص في دساتيرها على حقوق صريحة للمعارضة. وعلى سبيل الاستثناء، يشمل دستور المغرب المعدل عام 2011 (المادة 10) قائمة مفصلة للحقوق الصريحة للمعارضة بدءًا من المشاركة الفعالة في العملية التشريعية وصولاً إلى المساهمة في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية، وتتعدى هذه الحقوق المدى المخصص لحقوق المعارضة في كثير من البرلمانات الأخرى⁹.

ولئن نجد بعض حقوق المعارضة الضمنية منها أو الصريحة في العديد من الدساتير، عادة ما تدرج حقوق المعارضة البرلمانية ضمن النظام الداخلي للبرلمان. و تحظى قواعد النظام الداخلي بقيمة قانونية أدنى، فتكون الغلبة لأحكام الدستور في حالة تعارض بين الأخيرة وقواعد النظام الداخلي. وتتضمن أحكام النظام الداخلي قواعد عملية محددة مثل الدعوة إلى عقد جلسات البرلمان والاستماع إلى أعضاء الحكومة أو قواعد تهم العملية التشريعية. ونظرا إلى درجة تفصيلها، تكون قواعد النظام الداخلي حاسمة لحماية حقوق المعارضة. دساتير بعض الدول تذكر أن قواعد النظام الداخلي يجب أن تحدد حقوق النواب و الكتل السياسية¹⁰.

8 في الدستور الفرنسي مادة 48 و 1.51

9 تشمل حقوق المعارضة في البرلمان المغربي حقوق المعارضة بشكل عام وحقوق أعضاء المعارضة منفردين والتي سيتم تحديدها من خلال قواعد النظام الداخلي للبرلمان والقانون الأساسي المتعلق بالمعارضة والذي من المنتظر أن يتم إقراره في 2013.

10 على سبيل المثال لا تنص المادة 95 من الدستور التركي على حقوق محددة للمعارضة، إنما تترك هذا الأمر لقواعد النظام الداخلي: "يجب على الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا أن تمارس أنشطتها طبقاً لأحكام النظام الداخلي التي تضعها لنفسها. ويجب أن تمكن قواعد النظام

بصرف النظر عن أهمية قواعد النظام الداخلي، للحماية الدستورية لوضعية المعارضة وحقوقها عدة ميزات. وتكريس وضع المعارضة في الدستور يضمن وجودها ودورها صلب نظام حكم ديمقراطي بصفة لا يشكك فيها. أما بالنسبة لحقوق المعارضة فإن ذكرها بصورة صريحة في الدستور يوفر لها الحماية الدستورية و يجعلها أقل عرضة للتقويض من الحقوق المنصوص عليها بالنظام الداخلي. خلافاً لتعديل النظام الداخلي، يتطلب تعديل الدساتير في معظم الدول أغلبية معززة¹¹. و عادة ما لا تكون الحكومة مدعومة بأغلبية معززة لتعديل الدستور و تعتمد في ذلك على مساندة المعارضة. فضلاً عن ذلك فإن التعديلات الدستورية تتمتع باهتمام شعبي أكبر. لكل هذه الأسباب توفر الحماية الدستورية لحقوق المعارضة حماية أكبر من تلك التي يوفرها النظام الداخلي أو غيره من التشريعات.

ويتطلب قرار تضمين نص الدستور لحقوق المعارضة دراسة متأنية كما أنها عملية فريدة بالنسبة لكل دولة. كما يمكن كذلك أن توجد بنود تحمي حقوق المعارضة في تشريعات أخرى مثل قواعد النظام الداخلي. لكن الحماية الدستورية الصريحة لحقوق المعارضة بصورة خاصة قد تكون إحدى تلك الممارسات الجيدة في الديمقراطيات الناشئة وذات التاريخ القمعي لأصوات المعارضة حيث يوفر الاعتراف الدستوري بوضعية المعارضة ضماناً ضد عودة نظام الحزب الواحد. كما يمكن لهذه الحماية الدستورية أن تؤسس العلاقة بين الأغلبية والأقلية السياسية وأن ترسل رسالة قوية مفادها أن خسارة الانتخابات لا تعني بالضرورة الإقصاء من المشهد السياسي.

هذا لا يعني أنه على الدستور أن ينظم كل تفاصيل عمل البرلمان. فالتفاصيل الخاصة بحقوق المعارضة عادة ما تدرج ضمن النظام الداخلي أو سواه من التشريعات. فمن ناحية، هناك حاجة إلى المرونة - فبعض الأحكام يجب أن تظل قابلة للتعديل بما يتوافق مع تغير الظروف ولذلك لا يجدر إيرادها بالدستور. و من ناحية

الداخلي من تحقيق مشاركة كل كتلة حزب سياسي في جميع أنشطة الجمعية بما يتناسب وعدد أعضاء الكتلة". وينص دستور ماليزيا ببساطة على أنه: "مراعاة لأحكام هذا الدستور وللقانون الفيدرالي، يجب على كل غرفة برلمانية أن تنظم إجراءاتها الخاصة بها" (مادة 62) 11 كثيراً ما تخضع الأنظمة الداخلية للعديد من البرلمانات لتغييرات من خلال الأغلبية البسيطة. في بعض البلدان، مثل النمسا، توجد أحكام دستورية تقرض أغلبية معززة 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 بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء (المادة 6.8). 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 تعرقل 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.

أخرى، لا يجب أن يخضع جوهر حقوق المعارضة للتحويلات الناتجة عن تغيير الأغلبية البرلمانية.

3. نطاق ومضمون حقوق المعارضة:

ينص عدد من الدساتير على حقوق المعارضة الصريحة منها و الضمنية. من بين هذه الحقوق نجد: المعاملة المتساوية، و المراقبة الحكومية الفعالة، و حرية النفاذ إلى وسائل الإعلام، والمشاركة الكاملة في العمليات التشريعية وإمكانية الالتجاء 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 فعالة¹². 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 التزاما سياسيا غير ملزم قانونيا.

1.3 المساواة في المعاملة والتناسب

تتفق معظم حقوق المعارضة عن مبدأ أساسي هو المساواة في معاملة جميع أعضاء البرلمان. ووفقا 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 جزءا من كتلة كبيرة أو صغيرة أو غير منتمين لأي كتلة. ويجب أن تكرر المعاملة على أساس المساواة في كل أنشطتهم وامتيازاتهم¹³. وعلى الرغم من أن الدساتير عامة لا تكرر

صراحة مبدأ المساواة في المعاملة¹⁴، يعبر على هذا المبدأ في بنود معينة، غالبا ما تكون فنية، في القواعد الداخلية للبرلمان. ويوصي القرار 1601 (لسنة 2008) لمجلس أوروبا بأن تتلقى المجموعات السياسية أو أفراد من المعارضة الموارد المالية و المادية و التقنية الملائمة¹⁵.

يجب أن يتم اعتبار مبدأ المساواة في المعاملة بالنظر إلى مبدأ التناسب. فوفقا لمبدأ التناسب، فالتمييز بين الكتل البرلمانية مبررٌ بحسب حجمها. فيجب، على سبيل المثال، أن تعكس تركيبة اللجان قوة وحجم الأحزاب السياسية في البرلمان، وعليه يتم توزيع الوقت المتاح للكلام بحسب وزن الكتل السياسية. ينص الدستور التركي، على سبيل المثال، على أنه "توضع مواد لقواعد النظام الداخلي بطريقة تضمن مشاركة كل كتلة سياسية في جميع أنشطة البرلمان بما يتناسب مع عددها من الأعضاء" (المادة 2.95). بالمثل ينص دستور الدنمارك على أن "انتخاب نواب البرلمان لأعضاء في اللجان أو لأعضاء يؤدون مهام خاصة يجب أن يتم وفقا لتمثيلهم النسبي داخل البرلمان" (مادة 52).

لا يوجد بطبيعة الامر نموذج من شأنه أن يحقق التوازن بين المساواة في المعاملة و التناسب. إلا أنه هناك عدد من المعايير التي تساعد على خلق التوازن بين التناسب و المساواة في المعاملة. وبناء على ذلك، فقد لا تمنع 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 يتمتع أعضاء البرلمان أو موظفوه بموارد أقل قيمة لمجرد أنهم يمثلون أحزابا أصغر. فالتمييز مشروع فقط عندما يعكس نتائج الانتخابات، مثلما هو الحال في خصوص تركيبة لجنة أو في خصوص الوقت المتاح للكلام لمجموعة سياسية ما. وتوضح الحالات والمسائل التالي ذكرها المتطلبات العامة بقدر أكبر من التفصيل:

الوقت المحدد للمداخلات:

يجب أن يمنح جميع أعضاء البرلمان وقتا متساويا للتدخل من حيث المبدأ. غير أن الممارسة مختلفة. فالنظام الداخلي يتضمن قواعد مفصلة لتوزيع وقت التدخل في البرلمان وهي غالبا ما تمنح وقتا أطول لأحزاب الأغلبية مما تمنحه لأحزاب الأقلية. ينص

12 المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ومركز كارتر، "تعزيز القانون الدولي لدعم الحكم الديمقراطي وإجراء انتخابات حقيقية"، (2012).

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

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

13 قرار 1601 (2008)، فقرة 5، الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا.

14 ينص دستور أنجولا (المادة 4.17) كاستثناء ذي صلة بهذا السياق على "حق الأحزاب السياسية في المساواة في المعاملة من قبل الهياكل التي تمارس السلطة السياسية، والمعاملة غير المتحيزة من قبل الصحافة العمومية والحق في ممارسة المعارضة الديمقراطية، تحت شروط الدستور والقانون".

15 قرار 1601 (2008) الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، " الإرشادات الخاصة بحقوق المعارضة ومسؤولياتها في برلمان ديمقراطي"، الفقرة 3.

القرار 1601 (لسنة 2008) لمجلس أوروبا على أن "وقت التدخل في الجلسات العامة يخصص على الأقل وفقا لوزن كل من المجموعات السياسية؛ وينبغي في ظروف معينة منح وقت تدخل متساو للأغلبية ولل معارضة وذلك بقطع النظر عن اختلاف وزنهم" (الفقرة 9.2.2).

مدة المداخلات بشأن الأسئلة الموجهة للحكومة:

يدعو القرار 1601 (لسنة 2008) كذلك الى التمييز لصالح المعارضة في تخصيص وقت لتوجيه الأسئلة للحكومة. وتحديدا فإن "للمعارضة الحق في افتتاح وقت الأسئلة وتوجيه المزيد من الأسئلة للحكومة أكثر من أعضاء الأغلبية" (الفقرة 3-2.2.2-3).

المشاركة في إدارة البرلمان:

إن انتخاب رئيس البرلمان و نوابه عنصر هام من عناصر إدارة البرلمان. وتترك معظم الدساتير انتخاب الرئيس لقرار الأغلبية، بينما تخصص بصورة غير صريحة منصب نائب الرئيس للمعارضة. دستور لبنان (مادة 44) ودستور الباكستان (مادة 53) مثالان لهذا التوزيع في المراكز. غير أن النظام الداخلي يمكن أن يتضمن حقا للمعارضة في أن يكون أحد أعضائها نائبا لرئيس البرلمان، 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 و أن يتمكنوا من الوصول إلى منصب نائب الرئيس و غيره من المناصب العليا في البرلمان" (الفقرة 1.3.2).

2.3 النفاذ إلى وسائل الإعلام و التغطية الاعلامية

نفاذ المعارضة إلى وسائل الإعلام وتغطية أنشطتها ليس فقط عنصرين أساسيين من المراقبة البرلمانية الفعالة للحكومة، بل أيضا عنصر هام لتحقيق التعددية. تمنح الكثير من الدساتير المعارضة الحق في النفاذ إلى وسائل الإعلام والحق في التغطية الإعلامية. وتتضمن الدساتير عموما قواعد مختلفة للإعلام العام والخاص: وبينما يندر أن تتعرض أحكام الدستور إلى الإعلام الخاص، فإن الإعلام العام عادة ما يكون موضوع تخصيص في الدستور. وعادة ما تتضمن الدساتير موادا تنظم الدعاية والحملات الانتخابية.

تمنح المادة 10 من الدستور المغربي، على سبيل المثال، المعارضة "وقتا على الهواء في الإعلام الرسمي بما يتناسب مع حجم تمثيلها". وتتمتع الأحزاب السياسية وفقا للمادة 35 من دستور البيرو - و وفقا لشروط يضبطها القانون - بـ "حرية النفاذ إلى الإعلام الاجتماعي التابع للدولة بما يتناسب مع نتائج آخر انتخابات عامة". و يمنح دستور البرتغال بدوره المعارضة

وكذلك "الأحزاب السياسية والنقابات العمالية والمنظمات المهنية و الاقتصادية وغيرها من المنظمات ذات نطاق العمل الوطني" الحق في بث على الراديو والتلفزيون العموميين حسب وقت يتناسب مع حجمهم وغيرها من المعايير الموضوعية التي يحددها القانون (المادة 1.40). و من اللافت للنظر، أن 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 أهمية الوقت الممنوح لبرامج الحكومة وبياناتها (المادة 2.40).

وتمنح المادة 112 من دستور كولومبيا المعارضة الحق في "استخدام وسائل الاتصال الإعلامي العمومي بالتناسب مع التمثيل المتحقق في انتخابات الكونجرس التي سبقتها مباشرة". وتعطي نفس المادة المعارضة حق الرد في "وسائل الإعلام العمومية على التشويه الخطير و الواضح للحقائق أو الهجمات العامة التي يشنها عليها كبار المسؤولين".

3.3 الرقابة الفعالة على الحكومة

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 بينها الحق في مناقشة برامج الحكومة وطرح الأسئلة على الحكومة وتلقي الإجابة في أجل معين. كما يتضمن ذلك الحق في التحقيق في أنشطة الحكومة وتقديم طلب بسحب الثقة وهو ما يترك الحكومة في حاجة الى دعم البرلمان إلى درجة كبيرة.

وتمنح العديد من الدساتير البرلمانات بصفة عامة/الحق في مراقبة الحكومة، بينما تشترط دساتير أخرى متطلبات للاستجواب والاستفسارات أو تقديم لوائح بسحب الثقة. ويمنح الدستور التركي، على سبيل المثال، الجمعية الوطنية التركية السلطة "لممارسة سلطتها الرقابية من خلال طرح الأسئلة والاستفسارات البرلمانية والمناقشات العامة وتوجيه اللوم والتحقيقات البرلمانية" (المادة 98). ويترك الدستور التركي لقواعد النظام الداخلي تحديد شكل التقديم ومحتواه ومدى الإجراءات البرلمانية. وينص الدستور الإندونيسي على أن البرلمان له "حق الاستجواب و الحق في التحقيق والحق في إبداء الرأي" (المادة 20 أ.2).

ولكن، في حين أن ممارسة الرقابة قد تكون في مصلحة أحزاب المعارضة، فربما يحاول نواب البرلمان الذين ينتمون للحزب الحاكم سد الطريق أمام 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. ولهذه الأسباب تمنح بعض الدساتير الأقلية في البرلمان أو للنواب

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

أمثلة من الأحكام الدستورية التي تحمي حق ممارسة الرقابة على الحكومة:

طرح الأسئلة والاستجابات 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 الاندونيسي يكون لكل نائب في البرلمان "الحق في تقديم الأسئلة والحق في تقديم الاقتراحات وإبداء الرأي". ويمنح الدستور البرتغالي للنواب المنفردين نفس الحقوق (المادة 156 د). وكمثال لحقوق الأقلية المؤهلة، يمكن لخمسة أعضاء البرلمان في ليتوانيا تقديم استجواب لرئيس الوزراء أو لوزير ما (المادة 61)، وفي جمهورية التشيك يمكن ذلك "لمجموعة مكونة من عشرين عضوا 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. وتمنح 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 عقد جلسة خارقة للعادة، بينما في أرمينيا (المادة 70) نفس الشيء ممكن لثلث البرلمان. ويوصي القرار رقم 1601 (2008) بأن الأقلية المؤهلة لربع نواب البرلمان يجب أن يكون لها الحق في الدعوة لجلسة خارقة للعادة (الفقرة 2. 3. 2).¹⁶

إعداد جدول الأعمال:

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

إعداد جدول أعمال البرلمان أداة أخرى هامة من أدوات مراقبة الحكومة، وهي أداة تصبح أقل فاعلية إذا كان جدول الأعمال يعد بالأغلبية وحدها. وبمنح الدستور الفرنسي مثلا (المادة 48) المعارضة الحق في إعداد جدول الأعمال مرة في الشهر.

لجان التحقيق:

سواء اللجان المنشأة 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 ممكنا من طرف 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 تمنح العديد من الدساتير نواب البرلمان الحق في تشكيل اللجان فقط إذا كانوا يمثلون نصابا قانونيا. ووفقا للمادة 1.44 من الدستور الألماني، يجب أن تشكل لجنة للتحقيق إذا طلبها ربع البرلمان. وكذلك يجب على لجنة الدفاع في البرلمان الألماني - وهي تتمتع كذلك بصلاحيات لجنة التحقيق - أن تحقق في أمر ما إذا طلب منها ذلك ربع أعضائها (المادة 45 أ). أما في تركيا، يحتاج الأمر إلى 10 % على الأقل من مجموع أعضاء البرلمان لطلب إجراء تحقيق يتعلق برئيس الوزراء أو بوزير من الوزراء، وهذا الطلب تقرره الأغلبية البسيطة، وهو أمر يطرح إشكالا. وهناك استثناء لهذه القاعدة في البرتغال¹⁷، حيث يمكن لكل نائب في البرلمان بمفرده الحق في طلب تشكيل لجنة برلمانية للتحقيق (المادة 156). ووفقا لعناصر الممارسة الجيدة، التي أوصي باتباعها في المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمانات¹⁸، يشترط أن يخول نصاب ثابت يكون أقل من نصف عدد نواب البرلمان تشكيل لجنة تحقيق، وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون رئيس لجنة التحقيق أو مقررها عضوا من المعارضة.

4.3 الطعن أمام المحكمة الدستورية

المحاكم الدستورية أداة يفترض أن تكون فعالة لمراقبة وحماية النظام الدستوري. وكلما وجدت المحاكم الدستورية القوية وكان من حق البرلمان الطعن أمام المحكمة، من المفروض أن يكون لأعضاء المعارضة الحق في طلب مراجعة دستورية القوانين.

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

وفي ألمانيا، من حق ربع أعضاء البوندستاج (مجلس النواب) رفع قضية أمام المحكمة الدستورية الاتحادية للبت في دستورية القوانين الفدرالية و قوانين الولايات. ووفقا للقرار رقم 1601 (2008) للمجلس الأوروبي، يجب أن يكون من حق أعضاء المعارضة تقديم القوانين المصادق عليها ومشاريع القوانين التي لم يتم إقرارها بعد إلى المحكمة الدستورية للمراجعة (الفقرة 2.1.7-2).

وتقضي المحكمة الدستورية الألمانية في الطعون التي يقدمها نواب برلمانيون منفردون يزعمون أن حقوقهم الدستورية كبرلمانيين قد انتهكت (المادة 92). ولعبت حقوق المعارضة تلك دورا هاما في السياسة الألمانية. فقد ألغت المحكمة الدستورية عددا من القوانين بناء على طعون قدمتها المعارضة.

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

5.3 إجراءات سحب الثقة

يدل نجاح سحب الثقة على أن الحكومة لم تعد تحظى بتأييد أغلبية نواب البرلمان. ومن الممكن أن يؤدي إجراء سحب الثقة إلى حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة. وفي بعض الدول، يتطلب التصويت على سحب الثقة تقديم المعارضة لمرشح بديل. ولا يكون سحب الثقة مقبولا إلا إذا انتخب المرشح الجديد.

وليس هناك ممارسة شائعة يكون فيها لنائب بمفرده في البرلمان أو لجماعات برلمانية الحق في اقتراح سحب الثقة. وبينما تمنح بعض الدساتير لنواب منفردين هذا الحق، فالدساتير الأخرى تتطلب عددا محددًا 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". ووفقا للمادة 99 من الدستور التركي "يمكن أن يقدم اقتراح سحب الثقة سواء نيابة عن حزب سياسي أو عن طريق توقيع عشرين نائبا على الأقل". وفي ليتوانيا، يمكن لخمس أعضاء البرلمان توجيه استجواب لرئيس الوزراء أو لوزير، وهو ضروري كخطوة أولى لإجراء سحب الثقة.

6.3 اقتراح القوانين

أحدى وظائف البرلمان الرئيسية هي التشريع. وفي العادة تعطي الدساتير للنواب أو للكتل البرلمانية الحق في تقديم مقترحات تشريعية والحق في التعليق على مشاريع القوانين التي تقدمها

الحكومة. وبينما تتطلب بعض الدساتير دعم عدد محدد من النواب لتقديم اقتراح قانون، تعطي دساتير أخرى للنواب منفردين هذا الحق. و يقدم الدستور الأردني مثلا للنوع الأول حيث يتطلب اجتماع عشرة نواب أو أكثر لتقديم مشروع قانون (المادة 95). أما تركيا وإندونيسيا وألبانيا والبرتغال فهي أمثلة على النوع الثاني من الدساتير. ويوصي المؤتمر الأوروبي لرؤساء البرلمانات أن الممارسات الجيدة تقتضي توفر نصاب قليل من نواب البرلمان (خمس في المائة أو أقل) لتقديم مشاريع القوانين. وينبغي أن تناقش نسبة مئوية محددة من هذه المشاريع من طرف النواب داخل اللجان ثم تقدم للجلسة العامة للتصويت.¹⁹

7.3 المشاركة في عمل اللجان

تناقش اللجان التشريعات وتعدّها كما تناقش الميزانية وغيرها من القوانين. وهي جزء جوهري 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 أخرى متعلقة بعضوية اللجان كما هو الشأن في بلجيكا حيث نجد لجنة برلمانية إستشارية (المادة 82) و في ألمانيا لجنة مشتركة (المادة 53 أ) بينما في فرنسا نجد لجنة وساطة (المادة 42، الفقرة 2).

ولكن، مثلما هو الأمر 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. وتنص بعض الدساتير على عدد معين من اللجان ينبغي أن يرأسها عضو من أعضاء المعارضة. ففي فرنسا، عادة ما ترأس المعارضة لجنة المالية. ويمنح الدستور المغربي منذ تعديل سنة 2011 للمعارضة الحق في المشاركة الفعالة في العملية التشريعية. ويوصي القرار رقم 1601 (2008) لمجلس أوروبا بأن "رئاسة اللجان المسؤولة عن مراقبة أعمال الحكومة مثل لجنة الميزانية والمالية ولجنة المراجعة أو لجنة الإشراف على الأمن وأجهزة المخابرات ينبغي أن تمنح لعضو من أعضاء المعارضة" (الفقرة 2.5.1).

19 في نفس المصدر السابق.

المعارضة الفعالة، تلك التي تكون قادرة على تقديم بديل للحكومة له مصداقية وقابل للتطبيق، هي عنصر أساسي 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، تضمن العديد من الدساتير عددا من الحقوق للمعارضة، وتتضمن هذه الحقوق الحق في معاملة كل نواب البرلمان على قدم المساواة، والحق في التدقيق الفعال في أعمال الحكومة، وحق المعارضة في المشاركة الكاملة في عمل البرلمان، بما في ذلك مشاركتها في العملية التشريعية.

ولكي تكون حقوق المعارضة فعالة، من الضروري ألا تتمكن الأغلبية البرلمانية من منع المعارضة من ممارسة حقوقها باستعمال الأغلبية البسيطة. وهناك ممارسة شائعة في العديد من الدول تتيح للمعارضة أن توجه أسئلة للحكومة وأن تطالب بتحقيق حول أنشطتها أو أن تقدم مشاريع قوانين دون حاجة إلى الحصول على موافقة أغلبية البرلمان. ووصول المعارضة إلى وسائل الإعلام، بما في ذلك تمتعها بوقت معين للبحث على الإذاعة أو التلفزيون العموميين هو حق آخر من حقوق المعارضة تنص عليه العديد من الدساتير. ينبغي أيضا ألا يعتمد رفع القضايا أو الطعون على موافقة الأغلبية البرلمانية.

لا بد من الاعتراف بالولاية أو التفويض الذي تتمتع به أحزاب الأغلبية، والتي تحكم نتيجة لإرادة شعبية، كما أنه من الضروري الاعتراف بحقوق المعارضة في أداء وظيفتها كاملة كجزء لا يتجزأ من الرقابة على الحكومة وكذلك في العملية التشريعية. ولا بد من تحقيق التوازن بين الحقوق التي لا تقيد أو تعرقل المعارضة عن أداء وظيفتها بشكل فعال، وبين تلك الحقوق التي لا تكون واسعة بما شأنه أن يشكل تعديدا على ولاية الأغلبية.

وفي العديد من البلدان، تنظم قواعد النظام الداخلي للبرلمان أهم التفاصيل العملية لعمل البرلمان بما في ذلك حقوق المعارضة. لكن حتى لو كانت قواعد النظام الداخلي قادرة على منح حقوق واسعة للمعارضة، فإن التعديلات المختلفة لإجراءات قواعد النظام الداخلي (عادة من خلال الأغلبية البسيطة) والدساتير (عادة من خلال أغلبية معززة) تمثل دسترة دور و حقوق المعارضة ضمانة أفضل لوجود و قبول المعارضة صلب النظام السياسي.

و بطريقة أو بأخرى، تحمي العديد من الدساتير حقوق المعارضة، سواء ضمنا عن طريق منح حقوق لجميع البرلمانيين، أو عن طريق الإشارة الصريحة لمصطلح "المعارضة". وفي الديمقراطيات الناشئة، حيث تكون حماية حقوق المعارضة

انتخاب أو تعيين كبار المسؤولين أمر سياسي حساس. ومن الممكن أن تتعلق هذه التعيينات بأعضاء لجان الإعلام و الموقفين الإداريين ورؤساء دوائر المحاسبات و محافظي البنوك المركزية وكبار القضاة و ضباط الجيش من الرتب السامية. وهناك العديد من الترتيبات المختلفة لانتخاب أو تعيين هؤلاء الموظفين. وفي الكثير من الأحيان يكون للرئيس أو للحكومة أو لرئيس الحكومة 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 "بالمساهمة في اقتراح المرشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية". وفي جمهورية مونتينيغرو، يختار البرلمان عضوين من المجلس القضائي - الذي سينتخب القضاة - 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 لجنة المصلحة القضائية أعضاء في أحزاب المعارضة في البرلمان (المادة 178. 1ح). وفي الأرجنتين، يعين رئيس ديوان المراقبة العامة "باقتراح من المعارضة ذات العدد الأكبر من المرشحين في الكونجرس" (المادة 85).

9.3 صلاحية العضوية

يكتسي انعدام امكانية عزل أحد النواب من طرف البرلمان بأغلبية بسيطة و/أو لأسباب غير واضحة أهمية خاصة بالنسبة لأعضاء المعارضة. فإذا كانت فترة العضوية في البرلمان مرتبطة بقرار تتخذه الأغلبية البرلمانية فحسب، فهذا سيعني أن المعارضة ستعمل طوال الوقت تحت سيف مسلط عليها. و هذه مشكلة تشبه مسألة 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 و بعض هذه الأسباب غير واضحة. فتتضمن أسباب العزل على سبيل المثال إدانات المحكمة بجرائم مثل "نشر أي رأي أو القيام بأي تصرف من شأنه أن يسيء إلى أيديولوجية باكستان أو يضر بسيادة أو وحدة أو أمن باكستان، أو بالأخلاق أو بالنظام العام" (المادة 63 د). ومن الممكن أن تستغل الأسباب أو المعايير غير الواضحة لعزل نواب من مناصبهم. ولهذا السبب لا بد من أن تكون معايير عزل نواب البرلمان محددة بشكل ضيق و لا بد من تفادي الصياغة غير الواضحة القابلة للتأويل من طرف الأغلبية البرلمانية.

ضرورية لضمان إرساء نظام حزبي تعددي، ربما تكون الحماية الدستورية الواضحة لحقوق المعارضة أكثر ملاءمة. وحيث لا تزال الثقافة الديمقراطية في طور النشأة، تبلغ الحاجة للحماية القانونية على أعلى المستويات لضمان جودة الديمقراطية والتعددية الناتجة عن نشاط أحزاب مختلفة.

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، منظمة غير ربحية ومستقلة وغير تابعة لأي حزب سياسي، يقع مقرها ببرلين في جمهورية ألمانيا الفدرالية. ويتمثل هدف المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية في تعزيز المشاركة السياسية للمواطنين وتدعيم مسؤولية الأجهزة الحكومية وتنمية المؤسسات الديمقراطية. وتدعم المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية المبادرات الوطنية الرامية إلى تعزيز الحقوق الكونية للمواطنين ونعني بذلك حقهم في أن يشاركوا في صلب الحياة السياسية داخل بلادهم مثلما أقر ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

للمزيد من المعلومات:

<http://www.democracy-reporting.org>

للاتصال بنا:

info@democracy-reporting.org

تم إعداد هذه المذكرة بدعم وزارة الشؤون الخارجية للفدرالية السويسرية. محتوى هذه المذكرة تتحمل مسؤوليته المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية دون سواها ولا يمكن في أي حال من الأحوال اعتبار هذا المحتوى يعكس وجهة نظر وزارة الشؤون الخارجية للفدرالية السويسرية.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Division IV, Human Security