

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

تقرير

الإجماع الدولي: العناصر الأساسية للمقراطية

كتب هذا التقرير مايكل ماير ريسيند من المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. ويتوجه الكاتب بالشكر إلى كيت مكجينيس لمساهمتها فيه. هذا التقرير هو الثالث لريسيند بعد تقريرين سابقين يتحدثان عن مفهوم الديمقراطية.

حمل التقرير الأول عنوان المعايير الدولية للحكم الديمقراطي (2007) وموله مكتب مؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بمنظمة الأمن والتعاون الأوروبية، وهو متوفر على الرابط التالي:
http://democracy-reporting.org/files/standards_go.pdf

أما الثاني فيعنوان "إعادة النظر في الديمقراطية" (2009)، بتكليف من مكتب تعزيز الديمقراطية الانتخابية بالبرلمان الأوروبي، وهو متوفر على الرابط التالي:
http://www.democracy-reporting.org/files/oppd-defining_democracy.pdf

وللحصول على نسخة باللغة الفرنسية من التقرير الأخير:
http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/OPPD-La_democratie_revisitee.pdf

© المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، أكتوبر 2011. جميع الحقوق محفوظة. يسمح بالنشر لجميع الأغراض غير التجارية بشرط ذكر المؤسسة كمصدر مع تزويدها بنسخ لأي ترجمة للتقارير.

ملخص تنفيذي 5

خلفية سياسية 6

العناصر الأساسية للديمقراطية 8

1- فصل السلطات وتوازن القوى 8

2- استقلال القضاء 10

3- نظام تعددي للأحزاب والمنظمات السياسية 10

4- سيادة القانون 12

5- المساءلة والشفافية 12

6- حرية الإعلام 14

7- احترام الحقوق السياسية 15

الإجماع الدولي: العناصر الأساسية للديمقراطية

الأساسية لمعنى الديمقراطية. جزء من تلك المكونات يندرج تحت القوانين الدولية الملزمة والجزء الآخر قد يصنف بما يعرف بالقوانين الناعمة. ورغم أن تلك الوثائق لا تعطي تعريفا شاملا للديمقراطية، إلا أنها تشمل عناصر أساسية، كل منها يعد شرطا ضروريا لوجود الحكم الديمقراطي.

في عام 2004، تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارا يحدد سبع عناصر أساسية للديمقراطية، وتضم:

- فصل السلطات وتوازن القوى
- استقلال القضاء
- نظام تعددي للأحزاب والمنظمات السياسية
- احترام سياد القانون
- المساءلة والشفافية
- إعلام حر ومستقل وتعددي
- احترام حقوق الإنسان والحقوق السياسية: مثل حرية التنظيم، والتعبير، وكذا الحق في التصويت والترشح في الانتخابات

ويستكشف هذا التقرير ما تتضمنه تلك العناصر السبعة على أمل دعم النقاشات الدائرة في كل من مصر، وتونس، وغيرها من دول المنطقة فيما يتصل بالشكل الذي يجب أن تكون عليه الدولة الديمقراطية بالتحديد. الجدير بالذكر أن جميع الدول العربية دعمت قرار الجمعية العامة باستثناء ليبيا والإمارات اللتان امتنعتا عن التصويت. وبالتالي، لا ينبغي على النشطاء في المنطقة التردد في استدعاء تلك العناصر الأساسية التي اعترف بها في العديد من المواثيق الدولية، والتي يشمل بعضها قوانين دولية.

الديمقراطية ليست هي الحكم بمبدأ "كل شيء يصلح". فثمة وثائق متنوعة متفق عليها دوليا تتناول تحديدا المكونات الأساسية لمعنى الديمقراطية. جزء من تلك المكونات يندرج تحت القوانين الدولية الملزمة والجزء الآخر قد يصنف بما يعرف بالقوانين الناعمة. ورغم أن تلك الوثائق لا تعطي تعريفا شاملا للديمقراطية، إلا أنها تشمل عناصر أساسية، كل منها يعد شرطا ضروريا لوجود الحكم الديمقراطي.

ملخص تنفيذي

يطالب متظاهرو الربيع العربي بالديمقراطية في منطقة خضعت لعقود لحكم نظم مستبدة ورغم وضوح ذلك المطلب، إلا أنه لا يتضح بنفس الدرجة نوع الديمقراطية التي تنادي بها تلك الشعوب، فبينما يؤيد الجميع إجراء انتخابات شفافة وتنافسية، فثمة مخاوف من فرض الغالبية المستبدة لرؤيتها لشكل الدولة والمجتمع على من لا يحظون بتمثيل في الحكومة.

والتساؤلات حول حدود حكم الأغلبية قديمة قدم مفهوم الديمقراطية ذاته، وليست لها إجابات فورية أو قوية. ولا يوجد بالفعل مفهوم متفق عليه بشكل عام لما يصنع حكما ديمقراطيا. فالإجابات الأكاديمية على هذا التساؤل تتراوح ما بين التعريفات التي تضع الحد الأدنى للديمقراطية (التنافس المتكافئ على الأصوات)، والأخرى واسعة النطاق (المساواة أو الرفاه الاقتصادي). ولكن النظر إلى الدول التي توصف بالديمقراطية لا يساعد في هذا الصدد، حيث تشهد تلك الدول أنظمة وأنشطة سياسية متنوعة.

ولكن الديمقراطية ليست هي الحكم بمبدأ "كل شيء يصلح". فثمة وثائق متنوعة متفق عليها دوليا تتناول تحديدا المكونات

وتشمل العناصر الأساسية للديمقراطية بحسب الفقرة الأولى من ذلك القرار:

احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتضم- بين أشياء أخرى- حرية التنظيم، وحرية إبداء الرأي، وحرية المشاركة في إدارة الشؤون العامة إما بشكل مباشر أو عبر ممثلين يتم اختيارهم بحرية، وحرية التصويت والترشح في انتخابات حقيقية، وذلك بمنح الرجال والسيدات البالغين حق التصويت، وكذا عبر الاقتراع السري بما يضمن التعبير عن رغبة الشعب، ووجود نظام تعددي للأحزاب والمنظمات السياسية، واحترام سيادة القانون، فصل السلطات، واستقلال القضاء، والشفافية والمساءلة في الإدارات العامة، والإعلام النزيه والتعددي.

وبالإشارة للعناصر الرئيسية، تحدد الدول الأعضاء بالأمم المتحدة المكونات الأساسية للديمقراطية. ولكنها في نفس الوقت تدع المجال مفتوحا لاستكشاف ما إذا كانت هناك عناصر أخرى لم تدرج ولكن يمكن من خلالها أيضا صناعة نظام ديمقراطي. وبالتالي، لا يعد التعريف السابق جامعا بما يكفي، فهو بدلا من ذلك يهدف إلى تحديد الحد الأدنى من المتطلبات التي تجعل الدولة توصف بالديمقراطية.

ويبنى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة للعام 2004 على صياغة مماثلة لقرار العام 2003 لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان⁵ وغيرها من المعاهدات الدولية الملزمة التي تشمل على عدة عناصر من قرار عام 2004، والمعروف بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية⁶ وكلا القرارين يمثلان إطار المرجعية الأساسي في هذا التقرير، والذي يحلل المكونات المختلفة للديمقراطية بتفصيل أكثر. ويشير التقرير بين الحين والآخر إلى الاتفاقات الإقليمية التي تعد بمثابة تقنين للممارسات المرغوبة عبر بلدان العالم.

في البداية، تجدر الإشارة إلى أن قرار الأمم المتحدة يتناول عاملين محددين للديمقراطية. أولهما هو ما يشار إليه في بعض الأحيان بالمساءلة العمودية، ويتناول تفاعل الدولة مع شعبها. وهذا هو ملف حقوق الإنسان المقنن بالمعاهدات الدولية الملزمة، والتي تعكس الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁷. إن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها شرط أساسي لقيام المجتمع الديمقراطي، وهو ما

تمثل التطورات الأخيرة في الدول العربية، وخصوصا الثورتين الشعبيتين في كلا من مصر وتونس، زخما لهذا التقرير. فمن المغرب وحتى البحرين، يطالب المتظاهرون بإصلاحات ديمقراطية. وفي بعض هذه الدول، حولت تلك التطورات النقاشات إلى تساؤلات حول المعنى الحقيقي للديمقراطية. فما هي الأولويات التي يجب أن يضعها في الاعتبار كاتبوا الدساتير في كل من مصر وتونس وليبيا في سعيهم لبناء نظام ديمقراطي؟ وما هي الإسهامات التي يمكن للمجتمع المدني أن يقدمها في عملية البناء الديمقراطي؟ وكيف يقدمها؟ وما هي الإصلاحات التي تمثل خير ضمان لانتخابات ديمقراطية حقيقية، على سبيل المثال؟

وثمة تعريفات عدة لمعنى الديمقراطية، خاصة في الدوائر الأكاديمية، وتتراوح ما بين ما يتناول الحد الأدنى كتعريف شومبيتر (التنافس المتكافئ على الأصوات)¹ إلى تعريفات أعم تشمل الحريات السياسية وترتيبات مؤسسية محددة كالبرلمان، والقضاء المستقل.. إلخ. بل إن التعريفات الأكثر شمولاً تتضمن ما يتصل بالحقوق الاقتصادية².

وبالنظر إلى ما هو أبعد من التعريفات الأكاديمية للديمقراطية، يكون من المهم الإقرار بأن ذلك المصطلح قد تم شرحه مفصلا في الوثائق المعترف بها دوليا لدى جهات عدة مثل المنظمات الدولية والإقليمية المشتركة بين الحكومات كالأمم المتحدة، والاتحاد الأفريقي، ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبية. بعض تلك التعريفات تصنف كقوانين ناعمة، بينما يأتي الباقي في إطار التزامات قانونية مبنية على معاهدات. جميع تلك التعريفات تمثل إجماعا دوليا متاميا على العناصر الأساسية للديمقراطية.

في عام 2004، تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم (A/RES/59/201) والذي يحدد تلك العناصر الأساسية للديمقراطية³. وأيدت 172 دولة القرار، مع امتناع 15 دولة عن التصويت (ومنهم ليبيا والإمارات). ولم تصوت أية دولة ضد القرار⁴. بالتالي، يمثل هذا القرار ويحشد إجماعا دوليا حول معنى الديمقراطية وكيف يعمل النظام الديمقراطي.

1 جيه إيه شومبيتر (1943)، الرأسمالية، والاشتراكية، والديمقراطية.

2 المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (2009) الديمقراطية في مرحلة التطور، المشاورات العالمية حول دور الاتحاد الأوروبي في بناء الديمقراطية

http://www.idea.int/publications/democracy_in_development/index.cfm

3 تم اعتماد القرار في ديسمبر 2003 ونشر رسميا في 2005- A-RES-59-2005

pdf 201. وجميع الإشارات اللاحقة لهذا القرار داخل التقرير تأتي من هذا المصدر.

4 للتوثيق فيما يتصل بنتائج التصويت، بما فيها الاعتراضات

http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=13167S8448CT7.132415&menu=search&aspect=power&npp=50&ipp=20&spp=20&profile=voting&ri=&index=VM&term=A%2FRES%2F59%2F201&matchopt=0%7C0&oper=AND&x=10&y=9&aspect=power&index=VW&term=&matchopt=0%7C0&oper=AND&index=AD&term=&matchopt=0%7C0&oper=AND&index=BIB&term=&matchopt=0%7C0&limitbox_1=VI01+%3D+vi_a&ultype=&uloper=%3D&ullimit=&uloper=%3D&ullimit=&sort=#focus

5 قرار مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان 36/2003

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f313340.html>

6 يرجى زيارة الرابط <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> جميع الإشارات اللاحقة في هذا التقرير حول العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية مصدرها في هذا الرابط (باستثناء الاقتطاعات من التعليق العام رقم 25 للجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة: انظر رقم 17 في الهوامش أدناه) الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية غير الموقعة على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تشمل: جزر القمر، وعمان، وقطر والسعودية، والإمارات. لمعلومات عن الوضع الحالي للدول الموقعة زيارة الرابط

http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsdg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec

7 يرجى زيارة الرابط <http://www.un.org/en/documents/udhr> جميع الإشارات اللاحقة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان مصدرها في هذا الرابط.

يؤكد ذلك قرار الأمم المتحدة. وقد تم استعراض هذا الجانب من الديمقراطية بشكل مناسب في مؤلفات عديدة وتم توثيقه على نطاق واسع، لذا، فلن يتم دراسته عن كثب في هذا التقرير.

أما الجانب الآخر من الديمقراطية الذي عرفه قرار الأمم المتحدة للعام 2004، فهو ما يسمى بالمساءلة الأفقية، ويتناول كيفية تفاعل مؤسسات الدولة مع بعضها البعض، وكيفية بناء تلك المؤسسات وتنظيمها في الأساس. فكيف يتم إنشاء الأفرع الثلاث للحكومة ككيانات تنظيمية؟ وكيف تعمل؟ وكيف تتفاعل السلطان التنفيذية والتشريعية؟ وما طبيعة العلاقات بينهما؟ وكيف تتواصل مؤسسات الدولة المستقلة (كلجان حقوق الإنسان، وجهات إدارة الانتخابات، وجهات الرقابة المالية) مع أذرع الحكومة الثلاث؟ وبما أن تلك النقاط تفتقر إلى الدراسة بشكل كبير، فسوف يركز هذا التقرير عليها بشكل رئيسي.

تتمتع الديمقراطيات القائمة بتنوع كبير في التركيبات المؤسسية، فهناك النظام البرلماني، والرئاسي، والبرلماني الرئاسي، والجمهوري، والملكي الدستوري، والرؤساء التنفيذيين وغير التنفيذيين، والبرلمانات أحادية أو ثنائية المجالس، والحكومات المركزية واللامركزية، والنظم الفيدرالية واللافيدرالية، والداستير المكتوبة وغير المكتوبة وما إلى ذلك. وبالتالي، يصبح من المستحيل إمكانية الحديث عن مصطلح موحد للديمقراطية متفق على معناه. وبالتأكيد لا يوجد نموذج واحد للديمقراطية، بل أشكال مختلفة منتشرة عبر أطراف النظم السياسية الممكن وجودها. إلا أن ذلك لا يعني أن الديمقراطية هي الحكم بمبدأ كل شيء يصلح.

ولا شيء يعكس تلك الفكرة أفضل من الواقع السياسي للحكومات العربية المستبدة على مدار العقود الماضية. فتلك الحكومات لم تكف بخرق دساتيرها، سواء بتزوير الانتخابات أو التلاعب في الدوائر الانتخابية، فعلى الورق، تعد التدابير الدستورية التي تضعها غير ديمقراطية. في سوريا على سبيل المثال، يدمج الدستور الأجنحة الثلاث للدولة في السلطة الرئاسية، بما لا يسمح بالفصل بين السلطات أو توازن القوى. وفي مصر، لم يكن هناك حقوقاً متساوية للترشح للرئاسة. أما في الأردن، فمن حق الملك حل البرلمان حسب رغبته. وبالنسبة لليبييا، فلم يكن بها دستور أو سيادة للقانون من الأساس.

وبصورة عامة، افترقت الدول العربية للديمقراطية في صورتها المؤسسية على ثلاث مستويات:

- لم تكن الكثير من المؤسسات الحكومية تخضع للمساءلة: ويتجلى ذلك في حقيقة أن نظم الحكم الملكية العربية تتمتع بسلطة حقيقية رغم كونها غير منتخبة. أضف إلى ذلك أن كبرى مؤسسات الدولة، كالجيش، لا تخضع لمحاسبة أي مؤسسة منتخبة. كما أن المؤسسات العسكرية العربية لا ترسل تقاريرها إلى البرلمان، كما أنها لا تعطيه الفرصة لمساءلتها على ميزانيتها ونفقاتها.
- هناك مؤسسات منتخبة، كالبرلمان على وجه التحديد، إلا أنها لا تتمتع بسلطات حقيقية. وفي أغلب الحالات، عملت البرلمانات العربية كجهات تمنح الموافقة العمياء على قرارات السلطة التنفيذية تنفيذاً لرغبة تلك السلطات بدلاً من رغبات الناخبين.

- يتم تقويض مبدأ المساءلة في الانتخابات بفعل الاحتيال الانتخابي وغياب المنافسة الفعلية.

ويعد بناء الدولة ديمقراطياً هو التحدي الأساسي الذي يواجه كل من مصر، وتونس، وليبيا، وغيرها. ويحاول هذا التقرير جاهداً أن يساهم في تلك العملية من خلال تسليط الضوء على العناصر الأساسية لتعريف الديمقراطية بناءً على ما اتفق عليه دولياً، مع تناول ذلك التوافق الدولي عبر دول المنطقة.

أما النظم الرئاسية، مثلما هو الحال في الولايات المتحدة، فتفصل بشكل أوضح بين السلطات التنفيذية والتشريعية بخلاف النظم السياسية الأخرى، ففيها لا يعتمد الرؤساء المنتخبين بشكل مباشر على ثقة في الهيئة التشريعية، حيث لا ترتبط الفترة التي يقضونها في منصبهم بالجهاز التشريعي، ويمكنهم تعيين الحكومة وتوجيهها. أما في النظم شبه الرئاسية، مثل فرنسا والبرتغال، فيتاح استجواب الحكومة أمام الرئيس والهيئة التشريعية المنتخبين بشكل مباشر.

وعلى العكس، لا يظهر الفصل بين السلطات في النظم البرلمانية بنفس الدرجة، حيث يتم تعيين الحكومة، بما يشمل السلطة التنفيذية من قبل الأغلبية البرلمانية. وبالتالي، تعتمد السلطة التنفيذية على تصديق البرلمان، بمعنى أن رئيس الحكومة في حاجة لدعم البرلمان لمزاولة الحكم، وإلا صوت البرلمان على سحب الثقة منه.¹⁰

إذا، فمن من منظور الإجماع الدولي على العناصر الأساسية للديمقراطية، لا تتعلق المسألة بالنظام السياسي أو شكل الحكومة، فكل النظامين البرلماني والرئاسي يحظيان بالقبول.¹¹ ولكن المسألة الأبرز هنا هي إذا ما كان المشرعون المنتخبون يحظون بالسلطة الكافية، وقدرتهم على محاسبة الحكومة، وإذا ما كان البرلمان قادرا على ممارسة دوره التشريعي.

هذا هو المنظور الذي يجب من خلاله فهم مسألة فصل وتوازن السلطات في سياق العلاقة بين الجهتين التشريعية والتنفيذية، فهي تحدد المعيار الذي تتمتع من خلاله كلا من السلطتين بلعب دور مستقل بشكل كاف وذو معنى في الحكم، بصرف النظر عن النظام السياسي.

ويعني مصطلحا "فصل السلطات" و "توازن السلطات" ألا تكون سلطات الحكومة الديمقراطية الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) مجتمعة في فرع واحد من أفرع الحكم، وأن يتم بدلا من ذلك تقسيمها بحيث تضطلع كل سلطة بمهامها بشكل مستقل. ويقوم فصل وتوازن السلطات على مبدئين رئيسيين: أولاً، يجب تحديد سلطات كل فرع من أفرع الحكومة الثلاث بشكل واضح. ثانياً، يجب أن تخضع تلك الأفرع لحكم القانون (انظر القسم 4 فيما يلي).

وقد نشأت فكرة الفصل بين السلطات وتوازن القوى في سياق تاريخي كنوع من الحماية ضد الاستبداد.⁸ كما انعكست هذه الفكرة في وثائق حقوق الإنسان المعاصرة، مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وغيرها من المصادر كمبادئ لاتيمر هاوس.⁹ ويعرف فصل السلطات بشكل أوضح حين يربط بالنظام القضائي، والذي ينبغي أن يكون مستقلاً عن غيره من أفرع الحكم (انظر القسم 2 أدناه). وعلى النقيض، يعد فصل السلطات أكثر تعقيداً من ناحية التمييز بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية

وفيما تحظى فكرة استقلال القضاء بالقبول بشكل عام، وإن لم تحترم بشكل دائم، تعد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أقل اتساقاً، حيث يعتمد الفصل بين كلاهما على النظام السياسي القائم.



8 للأتملة: بارون مونتسكيو (1750 أول ترجمة إنجليزية)، روح القوانين وجيمس ماديسون، وألكساندر هاميلتون، وجون جاي (1788)، الوثائق الفيدرالية.

9 تعرف رسمياً بمبادئ محاسبة أفرع الحكومة الثلاث والعلاقة بينهما. وتمنح مبادئ لاتيمر هاوس وصفا تفصيلياً لفصل السلطات وتوازن القوى، والذي حظي بدعم رؤساء حكومات دول الكومنولث في لقاء بعام 2003 في أبوجا، نيجيريا.

http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BACC9270A-E929-4AE0-AEF9-4AAFEC68479C%7D_Latimer%20House%20Booklet%20130504.pdf

جميع الإشارات اللاحقة في التقرير إلى مبادئ لاتيمر هاوس جاءت من هذا المصدر.

10 لظرة عامة: إم إس شوجارت 2008، علاقات تنفيذية/تشريعية المقارنة، كتيب أوكسفورد للمؤسسات السياسية آر إيه ديليو رودز، سارة آيه بايندر، وبييرت إيه روكمان.

11 تم توضيح ذلك بشكل صريح في قرار مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (تعزيز الحق في الديمقراطية) 1999، وجاء فيه تأكيد المفوضية على حق المواطنين في اختيار نظام الحكم عبر الدستور أو غيره من الوسائل الديمقراطية.

لوثيقة الأمم المتحدة E/CN.4/Res/1999/57 انظر

http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4660

حرة وانتخاب مباشر.¹⁸ ولكن في كثير من الدول العربية، يتمتع رأس الدولة بسلطة تعيين عدد من أعضاء البرلمان، غالباً في كلا المجلسين، مما يقوض مبدأ الاختيار الحر لجميع النواب.

• ينبغي أن يكون المجلس الثاني بالهيئة التشريعية إما خاضعاً للمحاسبة عبر الانتخابات، أو غير ذا أثر ملحوظ على المجلس المنتخب انتخاباً مباشراً

وتصبح مسألة الشرعية الديمقراطية ذات أهمية في سياق البرلمانات ثنائية المجلس. فتمتع المجلس غير المنتخب (سواء كانت عضويته بالوراثة أو بتعيين من رأس الدولة) بسلطات المجلس المنتخب انتخاباً مباشراً يؤدي إلى إضعاف مبدأ المساواة الديمقراطية.¹⁹

وفي النظم الفيدرالية، مثلما هو الحال في الولايات المتحدة، والاتحاد الروسي، وألمانيا، يمثل المجلس الاستشاري الغير منتخب مصالح الجهات المكونة لتلك الفيدراليات (كالولايات الأمريكية الخمسين، والدول الخاضعة للاتحاد الروسي، وولايات ألمانيا الاتحادية). ولا يجب أن يمثل هذا مبعث قلق طالما ظل ممثلي الشعب منتخبين بشكل ديمقراطي (سواء بالانتخاب المباشر أو غير المباشر)²⁰ أو إذا ما كانت سلطة تلك المجالس الاستشارية محدودة. وقد أشارت لجنة البندقية بالمجلس الأوروبي إلى أن المجلس الثاني بالهيئة التشريعية ينبغي أن يقوم على منطق دستوري، بمعنى أن يكون لانتخابه أو دوره تبرير موضوعي.

الاستقلال التشريعي

وبما أن الهيئات التشريعية تمثل الشعوب، فيجب أن يترك لها حرية تسيير أعمالها بشكل مستقل، وتفهم تلك الفكرة بشكل عام بطريقتين. أولاً، يجب أن تكون للهيئة التشريعية الحرية في وضع وتعديل قواعدها الإجرائية الخاصة بشكل مستقل. كما يحق للهيئات التشريعية حرية جدولتها وجلساتها وتحديد سرعة مزاولتها وأنشطتها والوقت اللازم لإعداد ومراجعة وتعديل القوانين المقترحة. وفي كثير من الدول العربية، تقلص استقلالية الهيئات التشريعية إلى حد كبير، مما جعل دورها يتمثل في الموافقة العمياء على القرارات.

سلطات التشريع

تعد سلطة التشريع من أهم امتيازات الهيئات التشريعية، وينبغي لتلك الهيئات أن يكون لها السلطة والأهلية للقيام بهذا الدور. ورغم أن للجهة التنفيذية الحق في تبني قرارات ملزمة بقوة القانون (كالوائح والمراسيم) فيجب أن يبنى ذلك الحق على الدستور أو

قرار من الجهة التشريعية. وقد يسمح بنقل سلطات التشريع إلى الذراع التنفيذي لفترات موجزة، وفق شروط محددة وفي نطاق ضيق، ويحدث ذلك على سبيل المثال حينما لا تكون الهيئة التشريعية في حالة انعقاد. إلا أن لجنة البندقية تؤكد على أن نقل سلطة التشريع إلى الهيئة التنفيذية "غير مقبول في الدول الديمقراطية والدستورية".²¹

2- استقلال القضاء

تنص المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية "أن من حق كل شخص، عند تحديد الاتهامات الجنائية الموجهة ضده، أو حقوقه وواجباته أثناء نظر القضايا، أن يخضع لجلسة عادلة وعلنية أمام محكمة مؤهلة قانوناً، ومستقلة، ومحيدة، ومؤسسة بصورة قانونية". ويفرض ذلك، بالتالي، إلزاماً دولياً بوجود قضاء مستقل. أضف إلى ذلك أن لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة أوضحت أن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية قد نص على استقلال القضاء بما يتجاوز مجال القانون الجنائي، بما يشمل القانون الإداري وتنظيم الدولة.

ويتصل ذلك بالتحديد بالفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، سواء أكان ذلك بقوة القانون أو بقوة الأمر الواقع. بمعنى أن المحاكم بمقدورها أن تلعب دوراً حيويًا في ضمان محاسبة الحكومة عبر التحكيم، مثلاً، في النزاعات التي تندرج تحت القانون الدستوري أو الإداري. كما يمكن لاستقلال القضاء أن يكون ذا صلة في النزاعات الخاصة بالانتخابات.

ويفصل عدد من الوثائق الدولية المبادئ والممارسات التي تميز القضاء المستقل. فعلى سبيل المثال، تتضمن مبادئ الأمم المتحدة الأساسية لاستقلال القضاء إرشادات عملية لضمان تأمين استقلال القضاة وفترة عملهم، فنتناول عدداً من المسائل كالتعيين، والرواتب، والترقيات، والحصانة، وإنهاء الخدمة.²²

3- النظام التعددي للأحزاب والمنظمات السياسية

الأحزاب السياسية

يمكن القول بأن الحاجة إلى نظام تعددي للأحزاب السياسية نتيجة منطقية لحماية حرية التنظيم، بما يشمل المشاركة في الأحزاب السياسية، وهو ما ترسخ في المادة رقم 22 بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (انظر القسم 7 أدناه). ورغم أن تلك كانت مسألة مثيرة للجدل منذ عقود مضت، إلا أن ثمة إجماع دولي الآن على أن وجود دولة الحزب الواحد أو تحريم قيام الأحزاب السياسية لا يتسق مع حرية التنظيم وما يتصل بها من حقوق أخرى.²³ وكما

18 هذا معيار واضح، على سبيل المثال، في التزامات كوينهاجن للعام 1999 لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبية

http://www.osce.org/odihr/elections/14304 جميع الإشارات اللاحقة على التزامات كوينهاجن 1999 مصدراها في ذلك الرابط.

19 يظهر مثال على ذلك في مناقشات المملكة المتحدة حول إصلاح مجلس الأعيان، فبينما يحق لمجلس الأعيان رد مسودات القوانين إلى مجلس العموم، يقبل مجلس الأعيان بإمكانية نقض مجلس العموم لقراره. وعلى ذلك، قمة مستوى إضافي للتدقيق والتشاور، إلا أنه لا يؤدي إلى الاعتراض على أو نقض قرارات المجلس المنتخب (وهو مجلس العموم في تلك الحالة).

20 في الولايات المتحدة، تقوم الولايات بانتخاب كل سينياتور. أما في ألمانيا، فتمثل حكومات الولايات الاتحادية في مجلس المستشارين، وهو ما يعكس حقيقة أن الولايات الفيدرالية في ألمانيا قائمة على النظم البرلمانية.

21 النقطه رقم 21، تعقيب لجنة البندقية على التعديلات الدستورية بغير غزستان، 13-14 ديسمبر 2002.

22 مدعوم بقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة 32/40 (29 نوفمبر 1985)، 146/40 (3 ديسمبر 1985) http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm

23 أثناء الحرب الباردة، كمثال، كان ثمة جدل حول ما إذا كان من الممكن ممارسة حرية التنظيم في الدول ذات الحزب الواحد.

تذكر الفقرة 17 من التعليق العام رقم 25، فلا ينبغي أن يقيد حق الأشخاص في الترشح للانتخابات بقيود غير منطقية، مثل اشتراط أن يكون المرشح حزبيا أو تابعا لأحزاب بعينها. فيما تقول الفقرة 26 من التعليق العام ذاته إن الأحزاب السياسية والعضوية بالأحزاب يلعبان دورا هاما في إدارة الشأن العام والعملية الانتخابية.

ويعني وجود نظام تعددي للأحزاب السياسية ضمينا أن الدولة مطالبة بالألا تعوق تطور الأحزاب، وأن تلتزم بدلا من ذلك بالعمل لصالح التعددية السياسية بناء على تعدد الأحزاب. وتشير التعددية إلى أن النظام الحزبي لا يتوجب أن يقوم على تعدد الأحزاب وحسب، بل وأن تعبر تلك الأحزاب عن تنوع سياسي حقيقي. فيما تقتصر إلى هذا العنصر الجوهرى الدول التي ترتدي عباءة التعددية الحزبية فيما تبسط نفوذها عبر حزب واحد أو أكثر.

فيما تعد المعارضة المؤثرة داخل وخارج البرلمان شرطا أساسيا لوجود ديمقراطية فاعلة، مما يخلق عنصر الرقابة المتبادلة والتوازن بين السلطات. وينبغي تقنين حقوق المعارضة، أو الأقلية البرلمانية، من خلال القواعد والإجراءات البرلمانية، وبشكل جزئي، في الدستور. وفي كثير من الدول الديمقراطية، تشمل تلك الحقوق ضمان المشاركة، وإمكانية الإشراف والتدقيق في أعمال الحكومة، علاوة على الحق في تأخير، بل ومنع قرارات الأغلبية²⁴، وفي بعض الأحيان المطالبة بمراجعة القوانين دستوريا²⁵ وعلى الصعيد الأوروبي، تم الاعتراف دوليا بتلك الحقوق الممنوحة للمعارضة²⁶ كما تبنى الاتحاد البرلماني الدولي معايير مماثلة على مستوى أعماله²⁷.

ولتعزيز تعددية النظام، يجب أن تراعى الدول عددا من الالتزامات المحددة، تشمل ما يلي:

• **ينبغي وجود إطار قانوني لعمل الأحزاب السياسية**
تشير لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى أن غياب التشريعات واللوائح التي تحكم تكوين وقيد الأحزاب السياسية يتعارض مع ما جاءت به المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، حيث قد تؤثر بشكل سلبي على حق المواطنين في المشاركة في إدارة الشأن العام عبر ممثلين يختارونهم بحرية²⁸.

24 مثال: الحاجة لأغلبية كاسحة لإجراء تعديلات دستورية

25 للحصول على دراسة متعمقة في تلك المسائل، انظر تقرير لجنة البندقية بعنوان "دور المعارضة في البرلمان الديمقراطي" (2010)

[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)025-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)025-e.pdf)

26 مجلس أوروبا، قرار الجمعية البرلمانية 1601 (2008). إرشادات إجرائية حول حقوق ومسؤوليات المعارضة في البرلمان الديمقراطي

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1601.htm>

<http://www.ipu.org/dem-e/opposition.pdf> 27

28 النقطة 25، ملاحظات ختامية لجنة حقوق الإنسان، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية. وثيقة الأمم المتحدة CCPR/CO/72/PRK (2001)

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/CCPR.CO.72.PRK.En?OpenDocument>

• **ينبغي أن تقل القيود على تسجيل الأحزاب السياسية**
في سياق الوثائق الدولية حول حقوق الإنسان، يعد التفسير الدقيق للقيود قاعدة معترف بها بشكل عام. وتأخذ المادة (22) 2 بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية مسلحا مماثلا عند تفسير القيود الممكن فرضها على حرية التنظيم، فنقول إنه في حال كانت تلك القيود ضرورية في الدولة الديمقراطية، فينبغي أن يكون الهدف من وراءها حماية الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة والأخلاق العامة، أو صيانة حقوق الآخرين²⁹.

• **العضوية بالأحزاب السياسية غير الإلزامية**
بينما يدعم الإجماع الدولي دور الأحزاب السياسية، إلا أنه يشير في نفس الوقت أنه لا ينبغي جعل العضوية في الأحزاب شرطا مسبقا للمشاركة في الحياة السياسية بأي دولة. كما يتصل هذا بمسائل أخرى مثل معايير الأهلية لحق التصويت والترشح. ولأمثلة، انظر التعليق العام رقم 25، وبالتحديد الفقرات 10، و17، و26. ورغم أن الانتخابات بنظام القائمة النسبية تميل إلى تفضيل الأحزاب السياسية، إلا أنه ينبغي توفير مجال لقوائم المرشحين المستقلين.

منظمات المجتمع المدني

وتعمل منظمات المجتمع المدني في تنظيم وتنسيق المصالح السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية وغيرها بالتوازي مع الدولة والحكومة. والمجتمع المدني هو مفهوم شامل يعكس في المنظمات العديدة والمتنوعة التي تكونه. فقد تضم منظمات المجتمع المدني عل سبيل المثال النقابات، وروابط الحرف، والجماعات الدينية، وجمعيات المرأة، والأندية الرياضية، والغرف التجارية، وروابط الأعمال، والمنظمات الخيرية، ومنظمات حقوق الإنسان غير الحكومية، وروابط الطلاب، وما إلى ذلك من الجمعيات ومنظمات المراقبة. جميع تلك المنظمات لها الحرية في التنظيم مثلما تؤكد المادة رقم 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

وينعكس الإجماع الدولي على قيمة المجتمع الدولي للديمقراطية - وخصوصا وأن هذا يؤثر على تعزيز التعددية الاجتماعية والسياسية - في عدة وثائق دولية. فعلى سبيل المثال، تدعو الفقرة الثامنة من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام 2004، المنظمات غير الحكومية أن تتخبط مع غيرها بشكل فاعل في دعم وتعزيز الديمقراطية بصورة دائمة على المستويات المحلية، والقومية، وشبه الإقليمية، والإقليمية. كما تشجع الفقرة 12 من القرار ذاته المنظمات غير الحكومية على تكوين شبكات وشراكات بهدف مساعدة الحكومات والمجتمع المدني في كل في منطقتهم في نشر المعرفة بدور المؤسسات والآليات الديمقراطية في مواجهة التحديات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية في كل مجتمع.

29 المزيد من التفاصيل حول المعايير الدولية للأحزاب السياسية، الاطلاع على: لجنة البندقية (2004)، "إرشادات وشرح حول التشريعات بحق الأحزاب السياسية قضائيا معينة"، الدراسة رقم 247/2004

<http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD%282004%29007-e.pdf>

مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بمنظمة الأمن والتعاون الأوروبية (2003)، الالتزامات القائمة للانتخابات الديمقراطية بالدول الأعضاء بمنظمة الأمن والتعاون الأوروبية، بالتحديد الصفحة رقم 64 <http://www.osce.org/odhr/elections/13957>

ضروريا، إلا أنها ترى أن ذلك لا يعني إطلاق السلطات التنفيذية لأيديها لاتباع الإجراءات التي تراها ضرورية.

وفي الوثائق الدولية والإقليمية، وخصوصا العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والتزامات منظمة الأمن والتعاون الأوروبية، ثمة عدد من الإرشادات الإجرائية والقانونية حول كيفية التعامل في تلك المواقف.³² فحالة الطوارئ ينبغي أن:

- تعلن عبر جهة مؤهلة قانونا بحسب الدستور، عادة ما تكون الحكومة أو رأس الدولة.
- تعلن رسميا وعلى الملأ وفي إطار القانون.
- تحصل على موافقة الهيئة التشريعية، والتي يتوجب أن تستمر في العمل.
- تكون محدودة زمنيا وجغرافيا.
- أن تدار بنزاهة.
- تبقى على الضمانات القانونية وتجعل الانتقال من الحقوق الأساسية في أضيق الحدود الممكنة.³³

ورغم أن حماية الأمة في المواقف الطارئة الاستثنائية التي تهددها (بحسب المادة 4، الفقرة 1 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان) هي الغرض الأساسي من وراء فرض حالة الطوارئ، فإن مثل تلك الخطوات قد لعبت، ولا تزال تلعب، دورا كبيرا في تقليص حقوق الإنسان في كثير من الدول العربية. فمصر، مثلا، عاشت في ظل حالة الطوارئ منذ عام 1967 (باستثناء فترة 18 شهرا في الفترة ما بين عامي 1980 و1981)، مما أدى إلى تعاضد سلطات الشرطة، وتعليق الحقوق الدستورية، وتقنين الرقابة. كما حدثت الطوارئ بشكل شديد من الحقوق السياسية، فشملت حرمان منظمات المجتمع المدني من النشاط السياسي، وحظر رسمي للظاهر وتكوين المنظمات السياسية دون موافقة السلطات. ورغم أن حالة الطوارئ رفعت بسقوط حكم مبارك، إلا أنها أعيد إنتاجها بشكل مثير للجدل في سبتمبر 2011.

5- المساءلة والشفافية

كما ورد في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2005، وإعلان مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عام 2003، فإن الشفافية والمساءلة عنصران جوهريان للديمقراطية. وبدون استثناءات، ينطبق هذا على كل من يملكون السلطات الحكومية أو العامة (سواء جاؤوا بالانتخاب أم لا) فضلا عن كافة الجهات الحكومية والعامة. وبتفصيل أكثر، يشرح الإعلان العالمي للديمقراطية الصادر عن الاتحاد البرلماني الدولي أن المساءلة والشفافية يتضمنان حق العامة في الاطلاع على المعلومات الخاصة بأنشطة

ثمة تعريفات عدة لسيدة القانون في الوثائق الدولية التي تهدف لضمان ممارسة الديمقراطية في الدول.³⁰ إلا أن المعنى الأساسي لتلك الفكرة يعد واضحا، فسيادة القانون تعني خضوع مؤسسات الدولة جميعها لنظام قانوني وقضائي موضوع بشكل مستقل ومحيد، مثل أن تبدل الدول جهودا متواصلة "تضمن أن الأفراد أو المؤسسات (الخاص منها والعام) ليسوا فوق القانون".³¹

في بعض الأحيان يتم تدقيق معنى سيادة القانون ليشير لنظام كفاء وفعال للعدالة وتنفيذ القانون. ولكن بتجاوز ذلك، يعرف المصطلح كذلك بما يشمل ضمنا معايير محددة للعملية التشريعية، بمعنى أن تكون تلك العملية مفتوحة وشفافة وتعكس رغبة الشعب، وأن تكون نتائجها معلنة ومتاحة للمواطنين للاطلاع عليها بحرية. وبصورة متزايدة، يتم النظر إلى سيادة القانون في إطار مفاهيمي أوسع يربطها بحقوق الإنسان والنظام الديمقراطي. مثال على ذلك، قرار مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان حول الديمقراطية وسيادة القانون (2005/32)، ووثيقة كوبنهاجن 1990 لمنظمة الأمن والتعاون الدولي الأوروبية، ووثيقة باريس لأوروبا الجديدة.

وكعنصر أصيل في الديمقراطية، تشير سيادة القانون بالتالي إلى وجود حدود واضحة ومحددة لرغبة الأغلبية، ليس فقط في شكل حقوق الإنسان المعترف بها عالميا، ولكن أيضا فيما يتصل بالإطار الدستوري للدولة. وبالتالي، فلا ينبغي، على سبيل المثال، استخدام الاستفتاءات العامة لنقض أحكام الدستور.

حالة الطوارئ

وترتبط سيادة القانون ارتباطا وثيقا بالعناصر الأساسية الأخرى للديمقراطية، بما فيها فصل وتوازن السلطات، خصوصا فيما يتعلق بالقضاء المستقل، والنزاهة والمساءلة. وتظهر الحاجة للجمع بين تلك العناصر والتمسك بها أكثر ما تظهر في فرض حالة الطوارئ، ففي مثل تلك المواقف تصبح سيادة القانون ذات أهمية قصوى. وتعد تلك المسألة شديدة الارتباط بالمنطقة العربية، والتي فرضت فيها العديد من الدول حالة الطوارئ لعقود (كمصر، وسوريا، والجزائر).

وفي ظل حالة الطوارئ تنقلص ممارسات الحكم الديمقراطي، وتقوى سطات الهيئة التنفيذية على حساب نظيرتها التشريعية، وربما على حساب القضاء. وربما تؤدي حالة الطوارئ إلى تعليق وفرض قيود شديدة على حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق السياسية. وفيما تقر وثائق حقوق الإنسان أن فرض الطوارئ قد يكون

30 شاهد الفقرة 14 ب بقرار مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (القرار 2005/32، 19 إبريل 2005) حول الديمقراطية وسيادة القانون

http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-32.doc

إلا أن الشرح الأوضح لسيادة القانون يوجد بين التزامات منظمة الأمن والتعاون الأوروبية، تحديدا النقطة 2 من وثيقة كوبنهاجن لعام 1990، والتي تؤكد على أن الدول المشاركة لا تعتبر أن سيادة القانون هي مجرد شرعية رسمية تضمن الانتظام والانساق في تحقيق وفرض النظام الديمقراطي، ولكن أيضا العدالة القائمة على الاعتراف والقبول الكامل للشخصية الإنسانية، بضمن من المؤسسات التي توفر إطار عمل لتطبيقها بشكل كامل.

31 انظر النقطة 5.3 بوثيقة كوبنهاجن 1990.

32 لمزيد من التفاصيل عن ضوابط فرض حالات الطوارئ، شاهد تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية "مناقشة المعايير الدولية للحكم الديمقراطي" (2007)، و"إعادة النظر في الديمقراطية" (2009)، كما أشير في الحاشية رقم 2 أعلاه.

33 بينما يشير العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية إلى سبعة مبادئ محددة لا ينبغي خرقها عند إعلان حالة الطوارئ، ينص الميثاق العربي لحقوق الإنسان على 14 مبدأ لا يجب تجاوزها تحت أي ظرف.

الحكومة، والحق في مقاضاتها، والمطالبة بالتعويض عبر الآليات القضائية والإدارية المستقلة والمحايدة.³⁴

المساءلة

ويتضمن مبدأ المساءلة، بالتالي، الالتزام بتقديم المعلومات وشرحها، والحق في توجيه الأسئلة والحصول على إجابات منطقية، فضلا عن التطبيق (إمكانية محاسبة المسؤولين على عملهم، بما يشمل معاقبتهم).³⁵ ويمكن إخضاع السلطات العامة للمساءلة عبر الانتخابات والهيئات التشريعية، وكذا عبر المحاكم والهيئات الرقابية المستقلة الأخرى.

وبالإضافة إلى المحاسبة العلنية للحكومة، ثمة بعد آخر حاسم، وهو ما يتعلق بتطبيق ذلك بين المؤسسات العامة.³⁶ ففي تلك الحالة، يصبح الفصل بين السلطات شرطا ضروريا لتفعيل مبدأ المساءلة بشكل ملائم. و بالتالي، يجب أن يكون السؤال هو: من يخضع لمساءلة من؟

وبينما تعتمد الإجابة على كل نظام سياسي على حدة، يشير الإجماع الدولي إلى حد أدنى من المتطلبات، كل منها ينصب على السلطة التنفيذية:

• تخضع السلطة التنفيذية لمساءلة السلطة التشريعية ويعني ذلك أن للسلطة التشريعية حق طرح أسئلة تلتزم نظيرتها التنفيذية بالإجابة عليها، وهو مبدأ ينطبق على حد سواء عبر النظم السياسية. ويترجم ذلك إلى حقوق ملموسة تتمتع بها الهيئة التشريعية: مثل استدعاء الوزراء، ووضع جداول الجلسات، وتبني القرارات، وغيرها.

ويعتمد الحق في توقيع العقوبة على نوعية النظام السياسي القائم. ففي النظم الرئاسية، يملك الناخبون الحق الأساسي لتوقيع العقوبة، وذلك بالتصويت ضد الرئيس في الموعد التالي للانتخابات، فيما تملك الهيئات التشريعية حق توجيه الاتهام ذو التعريف الدقيق. في المقابل، تملك البرلمانات في النظم البرلمانية الحق في طرح تصويت على سحب الثقة من الحكومة فتجبرها على الاستقالة.

• السلطة التنفيذية تخضع لمساءلة القضاء كما هو الحال مع أي جهة أو سلطة عامة، تخضع السلطة التنفيذية بسيادة القانون، وبالتالي، يمكن للقضاء مراجعة أية إجراءات تتخذ

من قبل الجهاز التنفيذي، مثل توجه المواطنين بمظالمهم إلى المحاكم الإدارية. وفي بعض النظم، يمكن للهيئة التشريعية، أو أجزاء منها (كجهة تابعة للبرلمان) أن تتوجه إلى المحاكم (كالمحكمة الدستورية أو المحكمة العليا) في حال رأت أن الجهة التنفيذية تجاوزت سلطاتها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا يوجد حد أدنى لمعايير خضوع الهيئات التشريعية للمساءلة أمام القضاء عن كل أنشطتها. وفيما يحق للمحاكم الدستورية في بعض الدول مراجعة مدى توافق التشريعات مع الدستور، إلا أن هذا لا ينطبق في كل الدول الديمقراطية.

الشفافية

وبدون وجود درجة من النزاهة، لن تكون هناك مساءلة. ويدعم مفهوم الشفافية بحرية التعبير، والذي يتصل صلة وثيقة بحرية تداول المعلومات. وكما تشير المادة 19 (2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، فإن لكل شخص الحق في حرية التعبير، والتي تتضمن الحق في طلب واستقبال ونقل المعلومات والأفكار بشتى أنواعها. ورغم استمرار الجدل حول الحدود الدقيقة لحرية تداول المعلومات، يعتمد الحد الأدنى المقبول لتلك الحرية في افتراض أن الدولة مطالبة بإبلاغ المواطنين بالمعلومات على حد سواء.

ويمنح المقرر الخاص للأمم المتحدة لحرية التعبير توجيهات تعكس درجة من التوافق الدولي، مؤكدا على أن:

... للجميع الحق في طلب واستقبال ونقل المعلومات، وأن هذا يفرض التزاما إيجابيا على الدول بأن تتيح الحصول على المعلومة، خاصة تلك التي تحتفظ بها الحكومة في شتى وسائل التخزين والاسترجاع - كالأفلام، والميكروفيش، وأدوات التخزين الإلكترونية، ولقطات الفيديو، والصور الفوتوغرافية - والخاضعة لتلك الضوابط فقط كما أشير إليها في المادة 19، الفقرة 3، بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.³⁷

وتشير دراسة حول حرية تداول المعلومات إلى أن أهميتها ربما تتبع من كونها أحد ركائز الديمقراطية. فالمعلومات التي يتم الحصول عليها من السلطات العامة ليست لصالح المسؤولين أو السياسيين، ولكن للجمهور بشكل عام. ومالم يتوفر العذر للحفاظ على تلك المعلومات، فينبغي إتاحتها للجميع.³⁸

34 لمزيد من المبادئ الخاصة بالمساءلة، الدخول على الرابط <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>

35 يعني التنفيذ ضمنا أن الجهة الخاضعة للمساءلة قد تتعرض للعقاب في حال لم تستجب للتساؤلات أو أعطت إجابات غير شافية. ويمكن للعقاب أن يحمل أكثر من معنى: فمؤسسات حقوق الإنسان يمكنها مثلا أن "تعاقب" المخالفين بنشر تقارير علنية بشأنهم، أو بإجالة القضايا إلى جهات الدولة المعنية. وفي سياق المساءلة العمودية، تتمتع وسائل الإعلام عادة بالسلطة السياسية لطرح الأسئلة وانتظار الإجابات، كما يمكنها توقيع العقاب عبر نشر الحقائق أو الآراء السلبية. وفي مقدر الناخبين كذلك طرح الأسئلة (أو تقديم الشكاوى مثلا) ومعاقبة السلطة التنفيذية بالتصويت ضد الحكومة أو الرئیس. وأينما شعر الأفراد بالتعدي على حقوقهم، فيقدروهم التوجه إلى القضاء لشكوى الدولة.

36 وفيما تتصل المساءلة العلنية للحكومة بالعلاقات العمودية داخل النظم الديمقراطي (مثل العلاقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة)، يشير هذا الجانب من المساءلة إلى العلاقات الأفقية (العلاقات بين أفرع الحكومة الثلاث) وبالتوافق مع الإجماع الدولي، ينظر إلى كلا المبدأين للمساءلة على أنهم على نفس القدر من الأهمية بالنسبة للديمقراطية.

37 شاهد: مقرر الأمم المتحدة الخاص لحماية وتعزيز الحق في حرية التعبير والرأي، تقرير 1999 إلى مفوضية حقوق الإنسان

[http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/0/42e7191fae543562c1256ba7004e963c/\\$FILE/E/G0210428.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/0/42e7191fae543562c1256ba7004e963c/$FILE/E/G0210428.pdf)

كما رحبت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بتلك الآراء، وانعكس ذلك في القرار 1999/36، الفقرة الثانية

http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1999-36.doc

38 توبي ميندل، "حرية تداول المعلومات كأحد حقوق الإنسان المحمية دوليا"، ورقة موجزة للمادة 19، الصفحة 1.

<http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>

فتقول إنه ينبغي إنشاء سلطة انتخابية مستقلة للإشراف على العملية الانتخابية وضمان إجرائها بعدل وحيادية وبالتماشى مع القوانين القائمة المتوافقة مع العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

6- حرية الإعلام

تعد حرية الإعلام عنصراً حيوياً للديمقراطية⁴¹، فهي تسهم في بناء مجتمعات تعددية ومنفتحة، علاوة على نظم حكم نزيهة وتخضع للمساءلة، وتحمي حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وعلى وجه التحديد، يلعب قطاع الإعلام الحر دوراً محورياً في ضمان حرية التعبير وتداول المعلومات، وكلاهما ضروري لتسهيل مشاركة المواطنين بفعالية في العملية الديمقراطية. وينعكس الإجماع الدولي على حرية الإعلام في المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وهو ما يرد في الفقرة 40 من التعليق العام 34 للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والتي تقول إن اللجنة تعيد التأكيد على ملاحظتها الواردة في التعليق العام رقم 10. وتقول تلك الملاحظة إنه نظراً لتطور وسائل الإعلام، فثمة حاجة لتدابير فعالة لمنع أي سيطرة على وسائل الإعلام من شأنها التدخل في حق الجميع في حرية التعبير. وأضافت أنه لا ينبغي للدولة أن تمارس سيطرة احتكارية على الإعلام، وأن تعزز التعددية الإعلامية.⁴²

وبالتالي، فإن حرية التعبير تشمل التزاماً من الدول لمنع السيطرة الزائدة على الإعلام أو تركيز ملكيتها. وكما يشير الممثلون الخصوصيون لحرية الإعلام، والتابعين لأربع منظمات دولية، فإن الاعتراف بأهمية التنوع الإعلامي بالنسبة إلى الديمقراطية يفرض الحاجة إلى تدابير خاصة لمواجهة الاحتكار كسبيل لمنع تركيز السيطرة على وسائل الإعلام في يد جهات بعينها.⁴³ ويعد هذا أمراً مهماً على وجه الخصوص فيما يتعلق بتعزيز الإعلام المستقل، والذي يجب ألا يواجه التمييز من حيث الوصول إلى المعلومات، والمواد، والمنشآت.

تحدد المادة 13 (3) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان مسألة حماية حرية الإعلام بمزيد من التفصيل من منظورها واسع النطاق الذي يميل في صالح التعددية الإعلامية. فتقول إن حرية التعبير قد تقيد بوسائل أو طرق غير مباشرة، مثل سوء استغلال السلطة أو السيطرة الخاصة على مطبوعات الصحف، وترددات البث الإذاعي، والمعدات المستخدمة في نشر المعلومات، أو أية وسائل أخرى قد تعيق التواصل ونشر الأفكار والآراء.⁴⁴

وحقاً، فبدون إتاحة المعلومات الكافية وتسهيل الوصول إلى الوثائق الرسمية، فلن يكون هناك أساس لمساءلة السلطات. فالحق في التصويت، على سبيل المثال، لن يكون ذا معنى إذا لم يتوفر للناخبين المعلومات المعلنة التي تمكنهم من الحكم وتقييم أداء الحكومة. كما وتعاقد الأحكام ذات الأسس السليمة بفعل نقص أو صعوبة الحصول على الإحصاءات الخاصة بالقضايا التي تحظى باهتمام عام (مثل تعداد السكان، والبيانات الديموجرافية، وإحصاءات الاقتصاد والقوى العاملة، والبيانات المتعلقة بالبيئة، ونفقات الحكومة).

وغالباً ما يشار إلى مسألة النزاهة في الوثائق التي تتناول الحكم الرشيد، وخصوصاً وأنها ذات تأثير على مسائل الفساد وتصرفات مسؤولي السلطة التنفيذية. ولكن النزاهة عنصر مهم للسلطة التشريعية كذلك. وعلى وجه التحديد، ينبغي أن يأتي تبني التشريعات الجديدة والتعديلات على التشريعات القائمة فقط في أعقاب إجراءات علنية، مع نشر تلك التشريعات علناً من أجل العامة، وأن يكون ذلك شرطاً لتطبيقها.

وفي سياق مشابه، توفر مبادئ لاتيما هوس للكونولث توجيهات مفصلة ذات علاقة بالنزاهة في العملية التشريعية. وتؤكد تلك المبادئ على الحاجة إلى العرض العلني لمسودات التشريعات، والتشاور، وتحديد مدة زمنية كافية للفترة ما بين التقدم بالتشريع ومناقشته في البرلمان، وتأسيس لجان مختارة بما يسمح بفحص التشريعات الكبرى بالتفصيل، وهكذا.³⁹

المؤسسات المستقلة

وتلعب المؤسسات المستقلة دوراً هاماً فيما يتصل بمساءلة الحكومة وتحريها الشفافية. وبشكل أكثر تحديداً، تقوم تلك المؤسسات بالرقابة على قطاعات معينة من أنشطة السلطات التنفيذية والقضائية، أو أن لها مسؤولية تتمثل في إعطاء توصيات للحكومة حول السياسات، وهو ما يتطلب درجة من البعد عن الأغلبية البرلمانية المعاصرة (كاللجان القضائية، ولجان الخدمة المدنية، والمجالس الإعلامية)، وهي على ذلك تعمل كضامن لسيادة القانون التي تبنى عليها أي ديمقراطية. وتشمل مثل تلك المؤسسات المستقلة مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية⁴⁰ (مثل لجان حقوق الإنسان ومكاتب تلقي المظالم)، وجهات مكافحة الفساد، ومكاتب التدقيق المالي الحكومية، ولجان الخدمة المدنية، واللجان القضائية.

وبشكل متزايد، يعهد بإدارة الانتخابات إلى جهات لا تنتمي إلى السلطة التنفيذية. وقد تكون تلك الجهات لجان حزبية مشتركة، أو لجان خبراء مستقلين، أو خليط من كلاهما. وتلقي الفقرة 20 من التعليق العام 25 الضوء على الخيار المفضل لإدارة الانتخابات،

41 رغم أن المادة 19 (3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تسمح بفرض قيود على حرية الإعلام، مثلما هو الحال مع الجوانب الأخرى في ذلك الميثاق، إلا أن تلك القيود يجب أن تفسر بدقة.

42 التعليق العام رقم 34 على المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من يوليو 2011 يحل محل التعليق العام رقم 10 (والذي تم تبنيه في يوليو 1983)

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>

43 الإعلان المشترك حول التنوع في وسائل البث، 12 ديسمبر 2007، ووافق عليه: مقرر الأمم المتحدة الخاص لحرية الرأي والتعبير، ممثل منظمة الأمن والتعاون الأوروبية لحرية الإعلام، والمقرر الخاص لحرية التعبير لمنظمة الدول الأمريكية، والمقرر الخاص لحرية التعبير وتداول المعلومات للمفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/mandates-broadcasting.pdf>

<http://www1.umn.edu/humanrts/oasinstr/zoas3con.htm> 44

39 لتحليل متعمق لعمليات الإصلاح التشريعي في سياق القانون الانتخابي، انظر "عمليات إصلاح القانون الانتخابي: العناصر الأساسية للنجاح" للمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ورقة موجزة 12 (مايو 2011)

http://www.democracy-reporting.org/files/dri_briefing_paper_12_-_good_practices.pdf

40 توفر مبادئ باريس الصادرة عن الأمم المتحدة توجيهات مفصلة حول تركيب وضمانات استقلال مثل تلك المؤسسات

<http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

حرية التجمع والتعبير

هذه الحقوق الخاصة بالمشاركة السياسية، والمعترف بها في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2005، كرست كذلك في المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. كما تنص المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أن تلك الحقوق لا بد أن تمنح للأشخاص دون أشكال التمييز المذكورة في المادة 2، والتي تحرم التمييز على أي أساس، سواء كان العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الآراء السياسية وغيرها.⁴⁸ وفي الدول العربية، غالباً ما يكون للمسلمين وحدهم أهلية للترشح للرئاسة، وهو ما يعد خرقاً على أساس ديني. وتعزز المشاركة دون تمييز بسلسلة من الاتفاقيات الأخرى التي تحظر التمييز وتدعو لتدابير للتغلب على مظاهر عدم المساواة القائمة.

فعلى سبيل المثال، تدعو اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الدول إلى تبني بعض التدابير لإزالة أشكال التمييز ضد المرأة على الأصعدة السياسية، والعامة، والخاصة. وتقول المادة 4 من الاتفاقية إن تبني الدول الأعضاء لتدابير خاصة ومؤقتة لرفع مستوى المساواة الفعلية بين الرجال والنساء لا يجب أن يعتبر صورة من صور التمييز الموضحة في الاتفاقية.⁴⁹ وعليه، تسمح الاتفاقية بتخصيص حصة من الترشيحات الانتخابية للسيدات.

كما تؤكد اتفاقات ووثائق التزامات أخرى الداعمة لجماعات معينة على الحاجة إلى المشاركة دون تمييز، كاتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وكذا قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين لأقليات قومية، أو عرقية، أو دينية، أو لغوية.⁵⁰

إن حريات التحوار السياسي، والتنظيم، والتجمع تعتبر في قلب مفهوم الديمقراطية. وترد تلك الحريات واضحة المعالم في المعاهدات الملزمة قانوناً، مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، فضلاً عن تعريفها في عدد من الإعلانات الخاصة بالديمقراطية، والصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، تعرف المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حرية التعبير بأنها تشمل حرية تبني الآراء دون تدخل، وطلب، وتلقي، ونقل المعلومات والأفكار عبر أي وسيلة وبدون حدود. وتعلن الفقرة الأولى من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2004 أن العناصر الأساسية لديمقراطية تشمل الحريات الأساسية، مثل حرية التنظيم والتجمع السلمي والتعبير والرأي، وسط أشياء أخرى.

ولحرية التعبير آثار واسعة النطاق على قدرة أحزاب المعارضة الوصول إلى الإعلام الخاضع لسيطرة الدولة، ولوائح الحملات الانتخابية، وتقييد الإعلام، وحق المواطنين في الحصول على المعلومات. وتحمي حرية التجمع التجمعات المقصودة والمؤقتة من قبل عدة أشخاص لغرض معين، كما أن لها وظيفة ديمقراطية جلية في تشكيل، والتعبير عن، وتطبيق الآراء السياسية.⁴⁵ أما حرية تكوين التنظيمات فهي لا غنى عنها للديمقراطية، حيث أن المصالح السياسية لا يمكن تأييدها بفعالية سوى بالتشارك مع آخرين (كالحزب السياسي، وجماعات المصالح المتخصصة، وغيرها من الجماعات الساعية وراء مصالح عامة محددة).⁴⁶

المشاركة في الشأن العام، والحق في الترشح والتصويت في الانتخابات

يعتبر الحق في المشاركة في إدارة الشأن العام، وحق الترشح والتصويت في الانتخابات عناصر أساسية في الديمقراطية.⁴⁷ وقد تتم المشاركة في إدارة الشأن العام بشكل مباشر، عبر الاستفتاءات على سبيل المثال، أو بشكل غير مباشر عبر التصويت للنواب المنتخبين. وعموماً تعود المشاركة إلى كون الأفراد نشطين سياسياً.

48 تفصل المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدني والسياسية هذه الحقوق عبر التأكيد على أن الدول ينبغي أن تمنح مواطنيها "فرصة" المشاركة. ويعني هذا، على سبيل المثال، على ضرورة تبني الدول تدابير إيجابية تسمح للمعتقلين أو المعتاقين بالتصويت.

49 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

50 ادخل على الروابط التالية بالترتيب

<http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>

<http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

<http://www2.ohchr.org/english/law/minorities.htm>

45 ماتفريد نواك (2005)، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، التعليق، الطبعة الثانية، الصفحات 481 و 482 على الترتيب.

46 نفس المصدر، 496.

47 معايير الممارسات المرغوبة في الانتخابات الديمقراطية، وتشمل المساواة، والسرية، وحق التصويت الشامل للبالغين من الجنسين، وعقد الانتخابات بشكل دوري، شرحت جميعها بوضوح. انظر التعليق العام رقم 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية كما يوفر مركز كارتر دليلاً مفصلاً سهل البحث حول معايير الانتخابات الديمقراطية <http://www.cartercenter.org/peace/democracy/des.html>

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية هي منظمة مستقلة، غير حزبية، ولا تهدف للربح، وتعمل وفق قناعة أن الحكم الديمقراطي القائم على المشاركة هو حق إنساني، وأن على الحكومات أن تخضع لمساءلة مواطنيها.

ومن خلال التقييم الدقيق للجوانب المؤسسية للعملية الديمقراطية مثل الانتخابات، ودور البرلمانات، والتدابير الدستورية، تسعى المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية إلى إمداد المواطنين، والمشرعين، والإعلام، والمجتمع الدولي بتحليلات متخصصة. كما تمنح المنظمة مشورة حيال السياسات، وتوصيات حول كيفية إدخال التحسينات بما يتوافق مع المعايير الدولية، وتشرك اللاعبين السياسيين للترويج لإصلاحاتهم.

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

10117، برلين، ألمانيا

T / +49 30 27 87 73 00

F / +49 30 27 87 73 00-10

info@democracy-reporting.org

www.democracy-reporting.org