**18.** **Конституційний дизайн розділених суспільств**

**Arend Lijphart**

За останні півсторіччя демократичний конституційний дизайн зазнав глибоких змін. Після Другої Світової Війни нові незалежні країни, як правило, буквально відтворювали основні конституційні норми своїх колишніх колоніальних господарів, не розглядаючи жодних альтернатив. Сьогодні автори основного закону обирають конституційну модель серед безлічі інших більш свідомо, враховуючи усі її переваги та недоліки. На перший погляд, ці зміни здаються сприятливими; проте вони мають свої певні позитивні та негативні сторони: так як тепер вони мають справу із кількістю альтернатив, яка перевищує їх можливості, автори конституції ризикують прийняти необачливі рішення. На мою думку, наукові експерти, замість того щоб засуджувати тих, хто має приймати рішення серед великої кількості можливостей і варіантів. можуть бути більш корисними для авторів конституції, надаючи особливі рекомендації та установи.

Це есе являє собою набір певних рекомендацій, фокусуючись на окремих потребах країн із глибоким етнічним й іншими розшаруваннями. У таких багатоскладових суспільствах інтереси та попит громадських спільнот можуть бути узгодженими лише за умови впровадження поділу влади. Тож мої рекомендації зазначать настільки точно, наскільки це можливо, які певні правила поділу влади є оптимальними та чому. (Такі правила та інститути можуть бути корисними у менш значній формі й в інших суспільствах.)

Більшість експертів з розділеного суспільства та конституційної інженерії цілком згодні, що соціальні поділи становлять вагому загрозу для демократії, тож тому зазвичай встановлення та збереження демократичного уряду в розшарованих країнах є більш складними, ніж в однорідних. Також експерти погоджуються, що етнічні й інші поділи є більшими в країнах, які не є демократичними або повністю демократичними, аніж в усталених демократіях. Такі поділи є головною перешкодою на шляху до демократизації у XXI сторіччі. Стосовно цих двох моментів учені всього світу погоджуються одноголосно.

Ще одним пунктом цілковитої, якщо не абсолютної, згоди є те, що повне встановлення демократичного уряду в розділеному суспільстві вимагає двох елементів: поділ влади та групова автономія. Розподіл влади означає участь представників усіх значних громадських груп у прийнятті політичних рішень, особливо на виконавчому рівні; групова автономія означає, що ці групи мають повноваження керувати їх особистими внутрішніми справами, особливо в області освіти та культури. Ці дві характеристики є основними властивостями демократичної системи, яку зазвичай називають демократією розподілу влади або, вживаючи політично-науковий термін, «консоціональною» демократією.1 Безліч учених проаналізували основну роль цих двох особливостей та схиляються до того, що розділені суспільства повинні їх прийняти.2 Але ця згода поширюється далеко за межами консоціональної школи. Гарним прикладом є Ted Robert Gurr, який у своїй роботі ***«Меншини під загрозою: глобальний огляд етнополітичних конфліктів»***, вочевидь, не черпає натхнення з консоціональної теорії (насправді, він зазначає про це відверто), однак базується на ґрунтовних емпіричних аналізах, приходячи до висновку, що інтереси та потреби громадських суспільств зазвичай можуть бути забезпечені «комбінацією політики та інститутів ***автономії*** та ***поділу влади***».3

Нещодавно ще одним прикладом консенсусу щодо важливості поділу влади послужили коментарі стосовно створення Керуючої Ради в Іраку: Рада була розкритикована з різноманітних причин, але жоден відверто не ставив під сумнів її представницький склад. Ефективність моделі поділу влади була також підтверджена її постійним застосуванням на практиці. Задовго до того, як вчені почали аналізувати феномен демократії розподілу влади у 1960-х роках, політики та ті, хто працював над Конституцією, вирішили питання розподілу влади для своїх розділених суспільств (наприклад, в Австрії, Канаді, Колумбії, Кіпрі, Індії, Лівані, Малайзії, Нідерландах і Швейцарії). Політологи відкрили лише те, що політики-практики неодноразово- та незалежно як від академіків, так і один від одного- винайшли набагато років раніше.

**Критики Поділу Влади**

Модель поділу влади зазнала значної критики з того часу, як стала для вчених головним предметом для дискусій три десятиліття тому. Деякі критики сперечалися, що демократія розподілу влади не є повністю демократичною та ефективною; інші сфокусувалися на питанні методологічному та проблемі виміру.4 Але також є важливим зазначити, що лише деякі з критиків представили вагомі альтернативи поділу влади. Єдиним виключенням є ранішня критика Brian Barry, котрий у випадку з Північною Ірландією рекомендував «кооперацію без кооптації»- звичайний принцип більшості, за яким як більшість, так і меншість зобов’язуються поводитися помірно.5  Пропозиція Brian Barry означала би, що більшість Північної Ірландії, протестанти, однак невелика, постійно була б при владі, а католицька меншість завжди би відігравала роль «лояльної» опозиції. Застосована до випадку Керуючої Ради в Іраку, Brian Barry’s альтернатива поділу влади передбачала би Раду, що складається головним чином (або виключно) з членів шиїтської більшості та вилучених сунітів та курдів в опозиції. Але це примітивне вирішення проблеми етнічної напруги й екстремізму, адже буде наївним сподіватися, що меншість, приречена на постійну роль опозиції, буде залишатися лояльною, помірною та передбачуваною. Таким чином, Barry’s пропозиція не може бути, та й, на практиці, ніколи і не була, серйозною альтернативою поділу влади.

Єдиний інакший підхід, який привернув чимало уваги, це пропозиція Donald L. Horowitz’s розробити різноманітні виборчі механізми (особливо застосування «альтернативного голосування» та «рейтингового»), що підтримало би вибори середніх представників.6 Це нагадує пропозицію Barry’s, яка також прагне поміркованості, аніж широкого представництва у законодавчій та виконавчій владі, за виключенням того, що Horowitz намагається розробити метод врегулювання, у той час як Barry тільки сподівається його віднайти. Якби Horowitz’s модель була застосована до Керуючої Ради в Іраку, утворився би орган, що складався би головним чином із шиїтської більшості, але за умови, що більшість її представників відповідала би інтересам меншості сунітів і курдів. Важко уявити, що врешті-решт дві меншини будуть задоволеними такого роду врегулюванням шиїтського представництва, замість того, щоб у представництві були члени з їх особистих громад. І також важко уявити, щоб члени широкого представництва сунітів та курдів на установчих зборах погодилися встановити Конституцію із такою системою.

Також пропозиція Horowitz альтернативного голосування має й інші недоліки, але не є необхідним аналізувати їх у цій статті.7 Головна суть, якій є місце, полягає в тому, що ця ідея не знайшла майже жодної підтримки зі сторони академіків й авторів Конституції. Її єдине, та й тільки часткове, практичне застосування в парламентських виборах в етнічно розділеному суспільстві було у короткочасній і безталанній Фіджійській конституційній системі, яка містила у собі спробу об’єднати альтернативне голосування із поділом влади; вона була прийнята у 1999 році та зазнала краху у 2000 році. Із усією належною повагою до оригінальності його ідей та ентузіазму, з яким він відстоював їх, Horowitz аргументи не, вочевидь, не запалили бажання наслідувати їх.9

**«Стригти під один гребінець?»**

Загалом,поділвлади був визнаний єдиною демократичною моделлю, що має шанс бути застосованою у розділеному суспільстві, для якого в свою чергу буде марним просити тих, хто працює над Конституцією, розглянути цю альтернативу. Більш ніж достатньо потенційної плутанини та неладу притаманні розгляду багатьох альтернатив, ***окрім*** поділу влади. Всупереч заяві Horowitz, що демократія поділу влади є сира модель «під один гребінець»,10 система поділу влади, прийнята до 1960 року, так само як і в сучасних випадках (в таких країнах, як Бельгія, Боснія, Чехословаччина, Північна Ірландія та Південна Африка), має багато різновидів. До прикладу, широке представництво у виконавчій владі було досягнуто завдяки конституційним вимогам щодо однакової кількості членів двох головних етнолінгвістичних груп (Бельгія); наданню усім сторонам, чия кількість законодавчих місць є не менш за 5%, права бути представленими в уряді (Південна Африка, 1994-99); однаковій кількості представників двох головних сторін в уряді та чергування двох сторін у головуванні (Колумбія 1958-64); постійному призначенню президентства для однієї групи та прем’єр-міністра для іншої (Ліван).

Кожен із цих варіантів не є однаково вигідним, однак, і не однаково добре працюють на практиці, тому що відповідний успіх системи поділу влади залежить від специфічних механізмів, розроблених для впровадження широкого представництва, що становить його ядро. Насправді, найбільші невдачі систем поділу влади, такі як у Кіпрі 1963 р. та Лівані 1975 р., сталися не внаслідок недоліків самого поділу влади, а через незадовільні правила й інститути авторів Конституції.

Ці невдачі вказують на те, яким чином вчені експерти можуть допомогти тим, хто працює над Конституцією, надаючи рекомендації стосовно правил та інститутів поділу влади. В цьому сенсі вислів Horowitz «Стригти під один гребінець» повинен служити у якості натхнення для спроби точно визначити оптимальну форму поділу влади. Але стверджуючи, що модель поділу влади повинна бути адаптованою відповідно до окремих особливостей країни, треба пам’ятати, що не ***все*** залежить від цих індивідуальних характеристик. У наступних розділах я виділю дев’ять галузей для конституційного вибору та забезпечу моїми особистими рекомендаціями кожну з них. Вони становлять єдину універсальну модель поділу влади, яка є придатною для розділених суспільств, незважаючи на їхні певні обставини та характеристики.

1. ***Законодавча система виборів.*** Найважливіший вибір, який стоїть перед розробниками Конституції, це виборча система, яка має три види: пропорційна виборча система, мажоритарна та змішана системи. Для розділеного суспільства забезпечення виборів широким представництвом у законодавчій владі відіграє ключову роль, тож пропорційна виборча система безсумнівно є найкращою альтернативою.

Мажоритарна система могла б бути ідеальним середовищем для втілення ідеї Horowitz щодо альтернативного голосування.11 Проте, науковці настроєні проти мажоритарної системи в розподілених суспільствах. Ось як пояснює це Larry Diamond:

«Якщо будь-яке загальне правило для установленого проекту буде стійким…то тільки тому, що порадити мажоритарну систему буде необачним для країн із сильним етнічним, регіональним, релігійним й будь-яким іншим розшаруванням. Там, де розколоті групи різко вирізняються та ідентичність груп (та міжгрупова ненадійність і недовіра) сильно відчувається, найважливішою вимогою є уникнення широкого та необмеженого виключення із влади будь-якої значної групи.12

Проміжну категорію можна надалі поділити на напівпропорційну систему, змішану та мажоритарну, яка гарантує представництво окремим меншинам. Напівпропорційні системи- , як сукупне і обмежене голосування (які в основному використовувалися на державному і місцевому рівнях в Сполучених Штатах) і єдиний голос, який не передається іншому депутату (використовувався в Японії до 1993 року) 13 в змозі уступити представництву меншин, але ніколи, як точні і послідовні, як PR. На відміну від цих рідкісних напів-пропорційних систем, змішані системи стали досить популярними з початку 1990s.14 В деяких змішаних системах (таких як у Німеччині та Новій Зеландії) компонент PR перекриває компонент множинності, і тому вони повинні розглядатися не як змішані, а як PR системи. В міру того, що компонент PR не є, чи є лише частково, компенсаційний (як у Японії, Угорщині та Італії), результати обов'язково будуть менш пропорційними та представництво меншини менш точним і безпечним.

Множинність у поєднанні із гарантованою репрезентацією для зазначених меншин (як в Індії та Лівані) неминуче тягне за собою потенційно образливе визначення, щодо груп, які мають право на гарантоване представництво, а які ні. На противагу цьому, краса PR в тому, що на додаток до виробництва пропорційності і представленості меншин, вона розглядає всі групи. У той час як затвердження на референдумі може забезпечити необхідну демократичну легітимність для знову розробленого конституції, я рекомендую надання конституційного щоб обмежити число референдумів.

Одна основна форма референдуму тягне за собою право проектів, законів та Конституційні поправки за народною ініціативою і, щоб змусити пряме народне голосування на такі пропозиції. Це тупий мажоритарний інструмент, який цілком може бути використаний щодо меншин. З іншого боку, швейцарський приклад показав, що референдумом називають незначну меншість виборців, які оскаржують закон, прийнятий більшістю обраних представників, що може мати бажаний ефект підвищення поділу влади. Навіть якщо зусилля будуть безрезультатними, він змушує більшість заплатити витрати на кампанії референдуму; отже, потенціал покликання референдуму меншістю є сильним стимулом для більшості бути уважними до позиції меншості. Проте, мояй рекомендація – особлива обережність у зв'язку із референдумом, а також той факт, що часті референдуми відбувалися тільки в трьох демократичних країнах – США, Швейцарії, і, тим більше, що приблизно в 1980 році, Італії. Підкреслюють цю рекомендацію етнічні, расові, релігійні, або навіть не комунальні групи в абсолютно рівній і неупередженій манері. Чому відхилятися від повної PR взагалі?

1. ***Керівництво в рамках PR.***Після того, як вибір звузився до PR, конституційні автори повинні врегулювати зокрема, у рамках цієї системи. PR як і раніше дуже широка категорія, яка охоплює широкий спектр складних можливостей і альтернатив. Як можуть варіанти звужуватися далі? Я рекомендую, щоб найвищий пріоритет приділявся вибору системи PR, яка проста у розумінні та роботі – критерій, який є особливо важливий для нових демократичних держав. З цього критерію простоти, можна встановити декілька прогалин: високий, але не обов'язково досконалий, ступінь пропорційності; багатомандатні округи, які не є занадто великими, для того, щоб уникнути створення занадто великої відстань між виборцями та їх представниками; список PR, в якому партії представляють списки кандидатів для голосування, замість рідко використовуваного єдиного голосу, який передається іншому депутату, в яких виборці повинні аранжувати окремих кандидатів порядку; і закриті або майже закриті списки, в яких виборці в основному вибирають партії замість окремих кандидатів у списки. Список PR із закриті списки можуть сприяти формуванню і підтримці сильних і згуртованих політичних партій.

Однією привабливою моделлю в цьому напрямку є система список-PR, яка використовується в Данії, яка має 17 районів, які обирають в середньому вісім представників кожен із частково відкритих списків. Райони досить малі для міноритарних партій із більш ніж 8 відсотками голосу, які мають хороший шанс бути вибраними.15 На додаток до 135 представників, обраних до цих районів, є 40 національних компенсаційних місць, які розподіляються на партії (з мінімумом 2 відсотка голосів по країні) у спосіб, який максимально збільшує загально-національну пропорційність.16 Датська модель вигідна для розділених суспільств, тому що компенсаційні місця плюс низький поріг 2 відсотки дають малі меншини, які не є географічно сконцентровані на реальному шансі бути представленими в національний законодавчий орган. У той час як я за ідею максимізації пропорційності, однак, ця система в деякій мірі применшує мету зберігати виборчу систему максимально простою і прозорою, як це можливо. Крім того, національні компенсаційні місця, очевидно, мало що означають в цих розділених суспільствах де національні партії ще не розвинулися.

1. ***Парламентська чи президентська влада****.* Наступним важливим рішенням з яким стикаються конституційні письменники, це встановлення парламентської, президентської, або напів-президентської форми правління. У країнах з глибокими етнічними та іншими розколами, вибір повинен бути заснований на відносному потенціалі різних систем для поділу влади у виконавчій владі. Так як кабінет уряду в парламентській системі є органом колегіального прийняття рішень, на відміну від президентського одноосібного виконавчого чисто консультативного кабінету - він пропонує оптимальні настройки для формування широкого розділення повноважень виконавчої влади. Другою перевагою парламентської системи є те, що немає необхідності в президентських виборах, які обов'язково є мажоритарними в природі. Як Juan Linz стверджує у своїй добре відомій критиці президентського правління, «мабуть, найважливіший висновок із президентської влади в тому, що вона вводить сильний елемент гри з нульовою сумою в демократичній політиці з правилами, які мають тенденцію убік результату «переможець отримує все»»17. Президентські виборчі кампанії також заохочують особистості політиків і затьмарюють політику конкуруючими партіями і партійними програми. У представницькій демократії, сторони забезпечують життєво важливий зв'язок між виборцями та урядом, а в розділених суспільствах вони мають вирішальне значення, озвучуючи інтереси комунальних груп. Seymour Martin Lipset недавно підкреслив цю думку знову, називаючи політичні партії «незамінними» в демократичних партіях, нагадавши знаменитий вислів E.E. Schattschneider про те, що «сучасну демократію немислимо зберегти в термінах партій». 18

Ще дві проблеми президентської влади, які підкреслює Linz це частота виконавчої та законодавчої безвихідної ситуації і стійкість президентського терміну повноважень. Безвихідні ситуації можуть трапитися, тому що президент і законодавча влада обидва можуть претендувати на демократичну легітимність щодо всенародного обрання, але президент і більшість законодавчих органів можуть належати різним особам, або можуть мати розбіжні уподобання, навіть якщо вони належать до однієї партії. Стійкість, яка є притаманною президентській влади, це коли президенти обираються на фіксовані періоди, які часто не можуть бути розширені через обмеженість терміну, і які не можуть легко скорочуватися, навіть якщо президент виявляється некомпетентним, стає важко хворий, або страждає від різного роду скандалів. Парламентські системи, з їх провізіями голосу недовіри, достроковими виборами, і так далі, не страждають від цієї проблеми.

Напів-президентські системи являють собою лише невелике покращення у порівнянні із чистими президентськими системами. Хоча може бути значним поділ влади між президентом, прем'єр-міністром, і кабінетом, характерна нульова сума президентських виборів залишається. Напів-президентські системи роблять можливим, щоб президент був потужнішим, ніж у більшості чисто президентських системах. У Франції, найвідоміший приклад напів-президентської форми правління, президент зазвичай має переважну владу; періоди 1962-74 і 1981-86 рр. навіть були названі «гіперпрезидентськими» фазами.19 Проблема безвихідного положення частково вирішується в напів-президентських системах, роблячи можливим для системи перейти від переважно президентського до парламентського методу, якщо президент втрачає підтримку своїх партій чи правлячої коаліції в законодавчому органі. У латино-американських демократичних партіях, конституційні реформатори часто виступають напів-президентськими, а не парламентськими формами правління, але тільки з міркувань зручності: зміна парламентаризму здається занадто великий крок у країнах із сильними президентськими традиціями. Хоча такі традиційні і сентиментальні обмеження, можливо, доведеться прийняті до уваги в конституційних переговорах, парламентська форма правління повинна бути загальним орієнтиром для конституційних письменників в розділених суспільствах.

Існує сильний науковий консенсус на користь парламентської форми правління. В популярній літературі з цього питання, відносно декілька критиків ставлять під сумнів лише частини про-парламентського консенсусу. Вказуючи на випадок президентських США, наприклад, вони відзначили, що проблема патової ситуації не була настільки серйозною, як Linz та інші стверджують, – при цьому, однак, оскаржують інші звинувачення проти президентського уряду.20

1. ***Поділ влади у виконавчій владі.*** Колегіальні кабінети уряду в парламентських системах сприяють формуванню поділу повноважень керівників, але вони самі по собі не гарантують, що поділ влади буде порушено. Бельгія і Південна Африка ілюструють два основних метода. У Бельгії, конституція передбачає, що кабінет міністрів повинен включати однакове число голландських-спікерів і франкофонів. Недоліком такого підходу є те, що він вимагає вказувати групи, які мають право на отримання частки у влади, і, отже, одні й ті ж дискримінаційні вибори властиві виборчим системам із гарантованим представництвом зокрема для меншин. У Південній Африці було так багато розбіжностей і суперечок про расові і етнічні класифікацій, що це не могло бути використано в якості основи для організації виконавчого поділу влади в тимчасовій конституції 1994 р. Замість цього, поділ влади було доручено в терміни політичних партій: будь-яка сторона, етнічна чи ні, з мінімумом 5 відсотків місць у парламенті отримувала право на участь у кабінеті на пропорційній основі.21 Для подібних ситуацій в інших країнах, південноафриканське рішення забезпечує привабливу модель. Але коли немає принципових розбіжностей щодо зазначення етнічних груп, які мають право на отримання частки влади кабінету, бельгійська модель має дві важливі переваги. По-перше, це дозволяє поділ влади без представлення великої коаліції всіх значних партій і, отже, не усуває значну вузько партійну опозицію в парламенті. По-друге, вона дозволяє невелике відхилення від суворого пропорційного розподілу влади, даючи деяку перепредставленність меншим групам, про які мріють в країнах, де етнічна більшість стикається із однією або кількома етнічними групами меншин.
2. ***Стабільність кабінету.*** Конституційні автори можуть турбуватися про одну потенційну проблему парламентських систем: той факт, що кабінети залежать від підтримки більшості в парламенті і можуть бути звільненими за кількістю парламентських голосів, висловлення недовіри може призвести до нестабільність кабінету, як наслідок, нестабільність режиму. Вагомість цієї проблеми не слід не переоцінювати; переважна більшість стабільних демократичних партій мають парламентську, а не президентську чи напів-президентську форми правління.22 Більше того, положення кабінету Vis-à-Vis законодавча може бути посилена за рахунок конституційних положень, спрямованих на цей рахунок. Одне таке становище конструктивний вотум недовіри, прийнятий в 1949 Конституцією ФРН, в якій говориться, що прем'єр-міністр (Канцлер) може бути звільнений парламентом, тільки якщо новий прем'єр-міністр обирається одночасно. Це виключає ризик кабінету опинитися поза офісом «негативною» законодавчою більшістю, яка не в змозі сформувати альтернативний кабінет. Іспанія і Папуа Нова Гвінея прийняли аналогічні вимоги до конструктивного вотуму недовіри. Недоліком цього положення є те, що можна створити виконавчу владу, яка не може бути звільнена парламентом, але не має парламентської більшість, щоб пройти свою законодавчу програму - таке же безвихідне положення, від якого страждають президентські системи. Запропоноване рішення цієї потенційної проблеми було включене до конституції П'ятої Французької Республіки 1985 р. у вигляді надання положення, що Кабінет міністрів має право вносити її законодавчі пропозиції питання довіри, і ці пропозиції не будуть автоматично прийняті, доки абсолютна більшість законодавчого органу голосує про звільнення кабінету уряду. Жодна конституція досі не спробувала об'єднати німецькі і французькі правила, але така комбінація може, безсумнівно, дати надійний захист для кабінетів уряду і їх законодавчій ефективності – не позбавляючи парламентську більшість її основних прав звільняти кабінет і заміняти його на новий, в якому парламент має велику впевненість.
3. ***Вибір глави держави.*** У парламентських системах, прем'єр-міністр, як правило, служить тільки в якості глави уряду, в той час як конституційний монарх, або в основному церемоніальний президент займає позицію глави держави. Припускаючи, що жодний монарх не є доступним, конституційні автори повинні вирішити, як слід обирати президента. Моя порада двояка: щоб переконатися, що головування буде, насамперед, урочистою посадою з дуже обмеженою політичною владою, і не обирати президента шляхом всенародного голосування.

Популярні вибори забезпечують демократичну легітимність і, особливо в поєднанні з більш ніж мінімальними повноваженнями, зазначених у Конституції, можуть спокусити президентів стати активними політичними учасниками – потенційне перетворення парламентської системи в напів-президентську. Переважною альтернативою є обрання парламентом.

Особливо привабливою моделлю була конституційна поправка, запропонована в рамках зміни австралійської парламентської системи від монархії до республіки, яка уточнила, що новий президент буде призначений на спільне висунення прем'єр-міністр і лідера опозиції, і підтвердила у дві третини голосів на спільному засіданні двох палат парламенту. Ідея була заохотити вибір президента, який буде безпартійним і неполітичним. (Австралійські виборці перемогли пропозицію цілком на референдумі 1999, головним чином, тому, що більшість про-республіканців сильно і нерозумно воліли всенародних виборів президента.) На мій погляд, кращим рішенням є південноафриканська система, яка не має окремої глави держави взагалі: там президент насправді в основному прем'єр-міністр, об’єкт парламентської впевненості, який одночасно служить в якості глави держави.

1. ***Федералізм і децентралізація.*** Для розділених суспільств із географічно концентрованими комунальними групами, федеральна система, безсумнівно, є відмінним способом забезпечити автономію для цих груп.

Моя конкретна рекомендація стосується другої (федеральної) Законодавчої палати, яка як правило, передбачається у федеральних системах.

Часто це політично потужна палата, в якій менш численні суб'єкти федерації надлишковими (розглянемо, наприклад, Сенат Сполучених Штатів, який дає два місця в крихітному Вайомінг, а також гігантській Каліфорнії). Для парламентських систем, двох законодавчих палат з рівними, або, по суті рівнозначними, повноваженнями і різними композиціями не є працездатним застосуванням. Це робить занадто складним формування кабінетів, які мають довіру обох палат, а в 1975 році австралійський конституційна криза показала:

Опозиційно-керуючий Сенат відмовився пройти бюджет в спробі змусити піти у відставку кабінету міністрів, хоча кабінет продовжує мати міцну підтримку Палати представників. Крім того, високий рівень менших одиниць у Федеральній палаті порушує демократичний принцип «одна людина, один голос.» У цьому відношенні, німецькі та індійські федеральні моделі є привабливіші, за американські, швейцарські та австралійські.

Взагалі, бажано, щоб федерація була відносно децентралізованою і щоб її складові одиниці (штати або провінції) були відносно малими – обидві збільшували перспективи, щоб кожна одиниця була відносно однорідною і, щоб уникала домінування великих держав на федеральному рівні. Крім цього, дуже багато рішень повинні бути зроблені щодо деталей, які будуть відрізнятися від країни до країни (наприклад, саме там, де державні кордони повинні бути зроблені). Експерти не мають чітких рекомендацій, щоб запропонувати на скільки децентралізація є бажаною в рамках федерації, і немає між ними консенсусу щодо того, яка модель американська, канадська, індійська, австралійська, німецька, швейцарська чи австрійська буде найгіднішим прикладом для наслідування.

1. ***Нетериторіальні автономії.*** У розділених суспільствах, де комунальні групи не є географічно сконцентрованими, автономія також може бути організована на н**е**територіальній основі. Де існують певні релігійні відділи, наприклад, різні релігійні групи, які є часто рішучі у збереженні контролю над своїми власними школами. Рішення, яке працює добре в Індії, Бельгії, і Нідерландах є забезпечення навчальної автономії, даючи рівні державні фінансові підтримки для всіх шкіл, державних і приватних, до тих пір, як основні освітні стандарти будуть виконані. У той час як це йде врозріз з принципом поділу церкви і держави, вона дозволяє державі бути повністю нейтральною в питаннях освіти.
2. ***Поділ влади за межами кабінету і парламенту.*** У розділених суспільствах, широке представництво всіх комунальних групи має важливе значення не тільки в кабінетах і парламентах, а й у цивільній службі, судовій системі, поліції та військовій службі. Ця мета може досягатися шляхом введення етнічної чи релігійної квоти, але вона не обов'язково повинна бути жорсткою. Наприклад, замість того, що зобов'язувати особливу групу приділяти саме 20 відсотків, гнучкіше правило може вказати ціль від 15 до 25 відсотків. У дізналася, однак, що такі квоти є часто непотрібним; достатньо мати явне конституційне положення на користь загальної цілі широкого представництва і покладатися на владний кабінет і пропорційно складений парламент щодо практичної реалізації цієї мети.

***Інші питання***

Що стосується ряду інших потенційно спірних питань, моя порада буде почати із модельних зразків знайдених у встановлених світових демократіях, таких як вимоги у дві третини голосів для внесення поправок до конституції (з можливим вищим порогом для внесення змін у права меншин та автономії), розмір нижньої палати законодавчого органу, що складає приблизно кубічний корінь з населення країни 23 (що означає, що країна з приблизно 25 мільйонами жителів, таких як Ірак, «слід» слід мати нижчий будинок площею близько 140 представників), а також законодавчі умови чотирьох років.

У той час як затвердження на референдумі може забезпечити необхідну демократичну легітимність для знову розробленого конституції, я рекомендую конституційну провізію для обмеження числа референдумів. Одна основна форма референдуму тягне за собою право проектів законів та Конституційні поправки за народною ініціативою і, щоб змусити пряме народне голосування на такі пропозиції. Це тупий мажоритарний інструмент, який цілком може бути використаний щодо меншин. З іншого боку, швейцарський приклад показав, що референдумом скликаний незначною меншістю виборців, які оскаржують закон, прийнятий більшістю обраних представників, може мати бажаний ефект підвищення поділу влади. Навіть якщо зусилля будуть безрезультатними, він змушує більшість заплатити витрати на кампанії референдуму; отже, потенціал скликання референдуму меншістю є сильним стимулом для більшості бути уважними до позиції меншості. Проте, моя рекомендація для особливої обережності у зв'язку із референдумом, а також тим фактом, що часті референдуми відбувалися тільки в трьох демократичних країнах – США, Швейцарія, і, тим більше, що приблизно в 1980 році, Італія – підсумовує ці директиви.

Конституційним авторам доведеться вирішувати багато інших питань, які я не згадав, і на які у мене немає конкретних рекомендації: наприклад, захист цивільних прав, чи слід створити спеціальний конституційний суд, і як зробити конституційний або Верховний суд сильним захисником конституції і цивільних прав, не роблячи його занадто державне втручання нав'язливим. І, як конституційні автори стикаються з важкими і трудомісткими завданням вирішення цих проблем, це тим більш важливо, щоб експерти не обтяжували, або відвертали їх з тривалих дискусій на відносних перевагах і недоліках некоректних альтернатив як президентських форм правління і не пропорційних систем.

Я не стверджую, що конституційні автори повинні прийняти всі мої рекомендації без розгляду жодних альтернатив. Я визнаю, що інтереси та порядок денний окремих партій і політиків може примусити їх розглянути й інші альтернативи, що історія і традиції країни впливатимуть на тих, хто повинен розробити свій основний закон, і що професійні консультації майже завжди, і дуже мудро, розглядаються більш ніж одного конституційного експерта. Тим не менше, я б стверджував, що мої рекомендації не тільки базуються на моїх власних уподобаннях, але і на сильному консенсусі вчених і міцних емпіричних даних, і що, вони повинні сформувати відправну точку в конституційних переговорах.