

# THE RULE OF LAW: A USER GUIDE

سيادة القانون:  
دليل المستخدم

1990 - 2025  
35



COUNCIL OF EUROPE



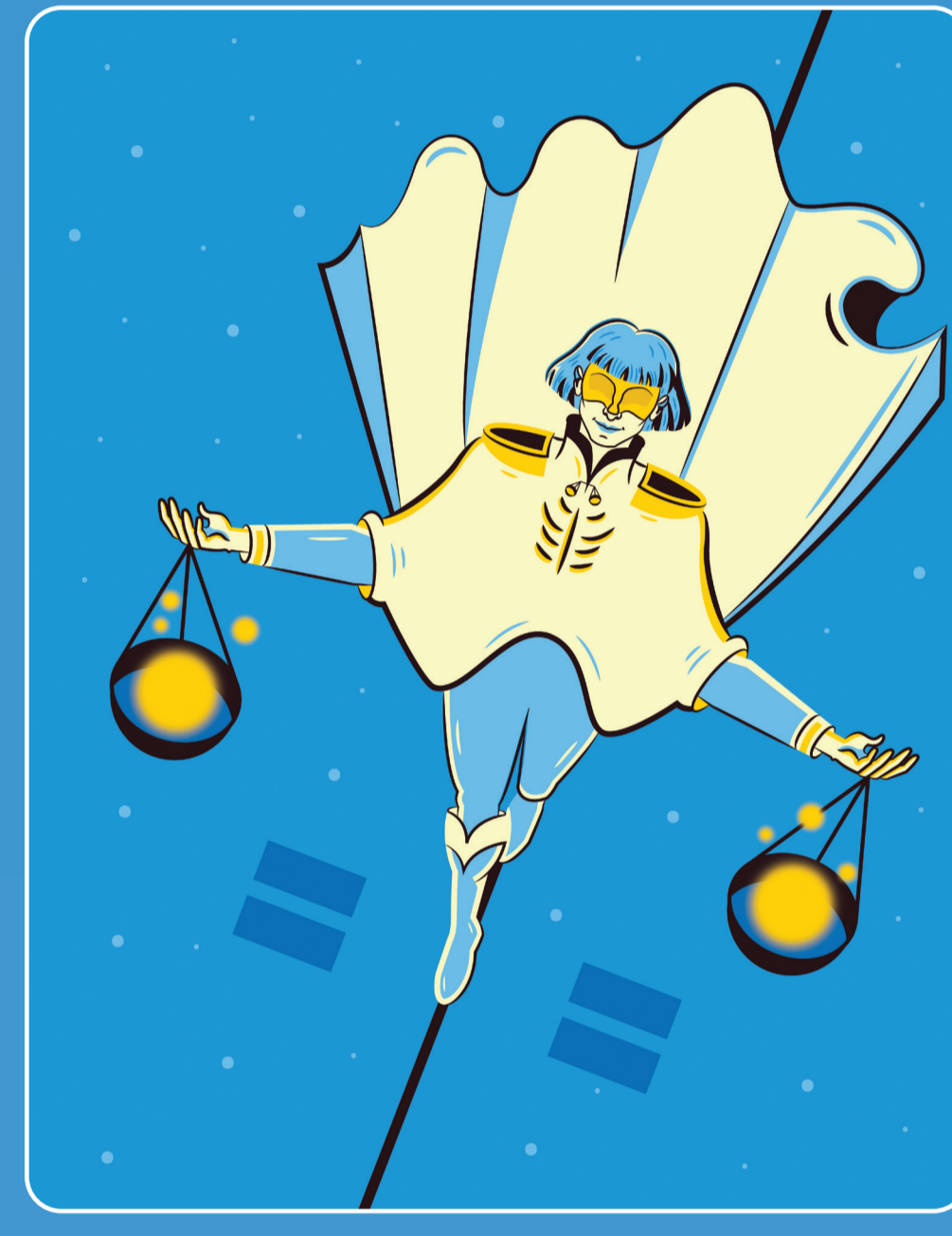
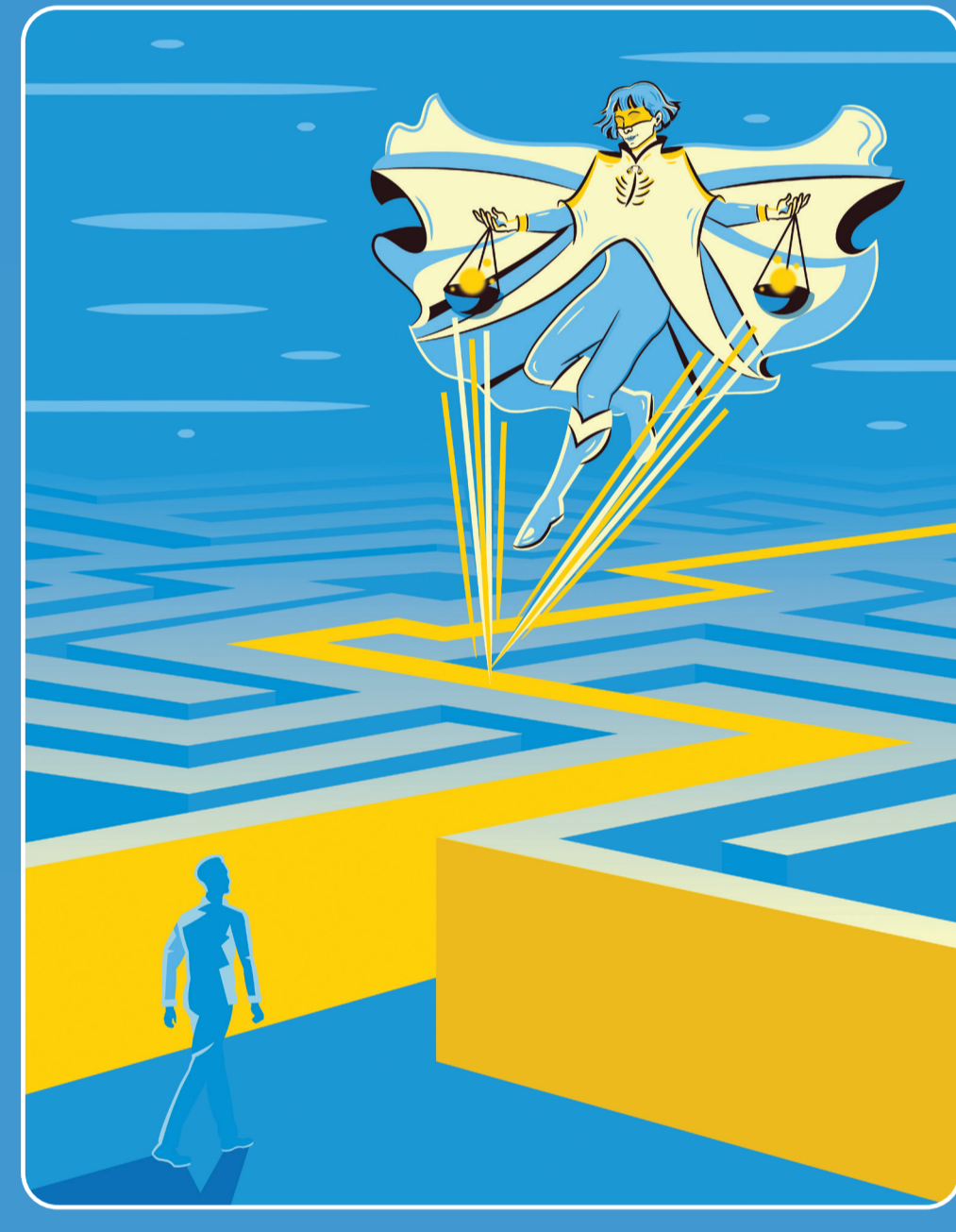
CONSEIL DE L'EUROPE

# RULE OF LAW, DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS

The rule of law, democracy and human rights, the three pillars of the Council of Europe, are closely linked and inseparable.

- ▶ Democracy ensures that citizens are involved in public decision making;
- ▶ Human rights protect individuals from arbitrary and excessive interference with their freedoms and to secure human dignity;
- ▶ A state governed by the rule of law ensures that the exercise of public power is regulated and monitored.

The rule of law promotes democracy because it establishes accountability for those wielding public power. It safeguards human rights through an independent and impartial justice system and protects minorities against arbitrary majority rule.



'Lady Justice' illustrations by Maltese artist, Nadine Theuma

رسومات «سيدة العدالة» للفنانة المالطية نادين ثوما.

The rule of law rests on five fundamental principles:

- ▶ **Legality** – Laws apply to everyone and set limits on power.
- ▶ **Legal certainty** – Laws are clear, accessible and foreseeable.
- ▶ **Prevention of abuse of power** – Checks are carried out to avoid arbitrariness.
- ▶ **Equality before the law and non-discrimination** – Laws protect everyone and are applied equally, and discrimination is prohibited.
- ▶ **Access to independent and impartial justice** – Everyone can defend their rights in a court of law.

## Why is this essential?

A state without clear rules is prone to instability and arbitrariness. The rule of law protects the fundamental freedoms of everyone. It is the bedrock of modern democracies.

ترتكز سيادة القانون على خمسة مبادئ أساسية:

- ▶ **الشرعية** – القوانين تسري على الجميع وتضع حدودًا للسلطة.
- ▶ **اليقين القانوني** – القوانين واضحة، ومتاحة، ويمكن التنبؤ بها.
- ▶ **منع إساءة استعمال السلطة** – تُجرى عمليات رقابة لتجنب التعسف.
- ▶ **المساواة أمام القانون وعدم التمييز** – القوانين تحمي الجميع وتُطبَّق على نحو متساوٍ، ويُحظر التمييز.
- ▶ **الوصول إلى قضاء مستقل ونزيه** – يحق للجميع الدفاع عن حقوقهم أمام القضاء.

## لماذا هذا أمر أساسي؟

الدولة التي لا تمتلك قواعد واضحة تكون عرضة لعدم الاستقرار والتعسف. تحمي سيادة القانون الحريات الأساسية للجميع. إنها حجر الأساس للديمقراطيات الحديثة.

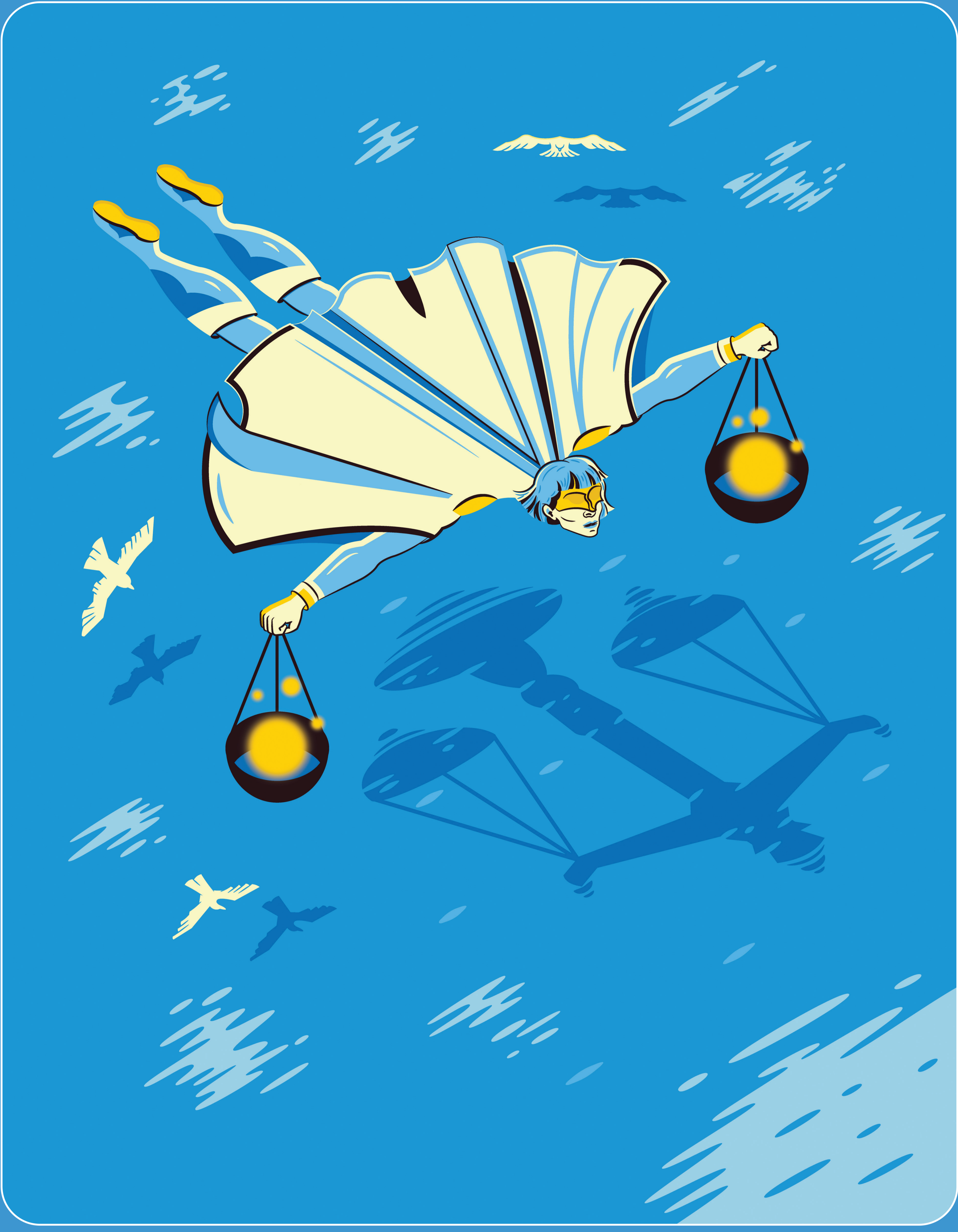
# سيادة القانون، الديمقراطية، وحقوق الإنسان

سيادة القانون، الديمقراطية وحقوق الإنسان، هي الأعمدة الثلاثة لمجلس أوروبا، وهي مترابطة ولا يمكن فصلها.

- ▶ تضمن الديمقراطية مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات العامة؛
- ▶ تحمي حقوق الإنسان الأفراد من التدخل التعسفي والمفرط في حرياتهم، وتضمن كرامة الإنسان؛
- ▶ تضمن الدولة الخاضعة لسيادة القانون أن تكون ممارسة السلطة العامة منظّمة وخاضعة للرقابة.

تعزز سيادة القانون الديمقراطية لأنها تركز مبدأ المساواة لأولئك الذين يمارسون السلطة العامة. كما تحمي حقوق الإنسان من خلال نظام قضائي مستقل ونزيه، وتحمي الأقليات من حكم الأغلبية التعسفي.





## LEGALITY

### Laws apply to everyone and set limits on power

In a state governed by the rule of law, the actions of the authorities and citizens are regulated by democratically enacted legislation. The executive cannot exercise its power and impose its will without limits or oversight.

#### Key principles

- ▶ All decisions must be made within the framework of the law.
- ▶ Laws must be passed according to a clear and transparent democratic process.
- ▶ The decisions of public authorities must be reviewed by an independent judiciary. The government cannot grant itself new powers without following the rules laid down in the constitution.
- ▶ International conventions and treaties, as well as decisions handed down by international courts, must be applied and complied with.
- ▶ The law must be effectively implemented.

#### Why is this essential?

If power did not have to be exercised within the law, it would be liable to abuse. For example, a government could restrict freedoms as it sees fit. Clarity and respect for democratically enacted legislation are a guarantee of justice and equality for all.

## الشرعية

### القوانين تسري على الجميع وتضع حدودًا للسلطة

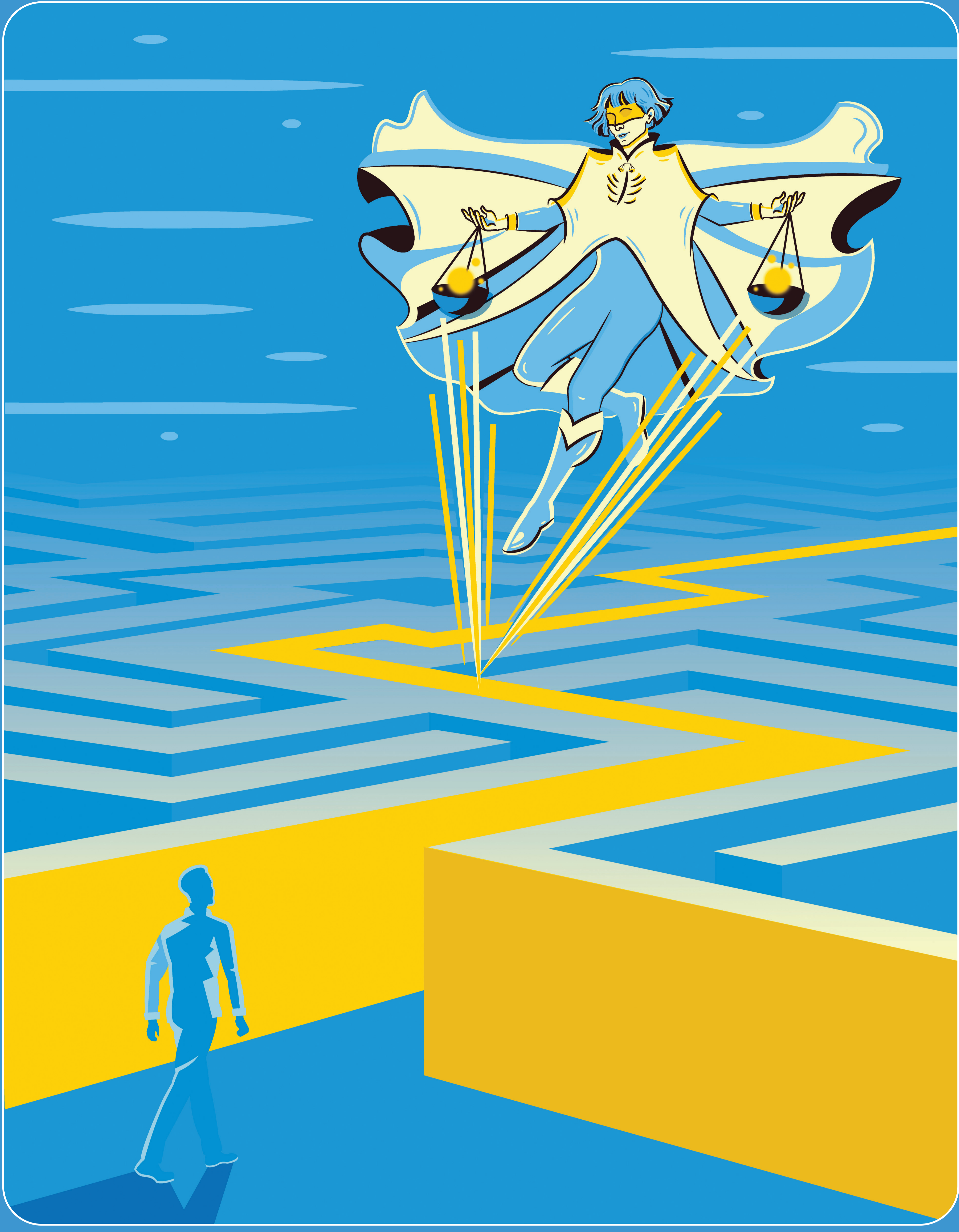
في دولة يحكمها سيادة القانون، تُنظَّم أعمال السلطات والمواطنين من خلال تشريعات سُنت ديمقراطيًا. ولا يمكن للسلطة التنفيذية ممارسة سلطتها أو فرض إرادتها دون حدود أو رقابة.

#### المبادئ الأساسية

- ◀ يجب أن تُتخذ جميع القرارات ضمن إطار القانون.
- ◀ يجب أن تُسن القوانين وفق عملية ديمقراطية واضحة وشفافة.
- ◀ يجب أن تخضع قرارات السلطات العامة لمراجعة قضائية مستقلة. ولا يجوز للحكومة أن تمنح نفسها سلطات جديدة دون اتباع القواعد المنصوص عليها في الدستور.
- ◀ يجب تطبيق والالتزام بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وكذلك القرارات الصادرة عن المحاكم الدولية.
- ◀ يجب تنفيذ القانون بفاعلية.

#### لماذا هذا أمر أساسي؟

إذا لم يكن من اللازم ممارسة السلطة ضمن إطار القانون، فسيكون ذلك عرضة لإساءة الاستعمال. على سبيل المثال، يمكن للحكومة أن تقيّد الحريات كما تشاء. الوضوح واحترام التشريعات التي سُنت ديمقراطيًا هما ضمان للعدالة والمساواة للجميع.



## LEGAL CERTAINTY

### Laws are clear, accessible and foreseeable

Legal certainty ensures that laws are clear, accessible and foreseeable and are not applied retroactively. That way, everyone knows their rights and obligations in advance.

#### Key principles

- ▶ Laws and court decisions must be readily accessible and comprehensible.
- ▶ Laws must not change unpredictably and must be consistent.
- ▶ A person cannot be convicted for an act which did not constitute a crime or an offence at the time when it was committed.

#### Why is this essential?

In order for individuals to act with confidence, they must know their rights and obligations. Vague or rapidly changing laws create uncertainty and instability, and leave individuals vulnerable to unpredictable sanctions.

## اليقين القانوني

### القوانين واضحة، ومتاحة، ويمكن التنبؤ بها

يضمن اليقين القانوني أن تكون القوانين واضحة ومتاحة ويمكن التنبؤ بها، وألا تُطبَّق بأثر رجعي. وبهذه الطريقة يعرف الجميع حقوقهم والتزاماتهم مسبقًا.

#### المبادئ الأساسية

- ◀ يجب أن تكون القوانين وقرارات المحاكم متاحة بسهولة ومفهومة للجميع.
- ◀ يجب ألا تتغير القوانين بشكل غير متوقع وأن تكون متسقة.
- ◀ لا يجوز إدانة أي شخص على فعل لم يكن يشكل جريمة أو مخالفة في الوقت الذي ارتكب فيه.

#### لماذا هذا أمر أساسي؟

لكي يتمكن الأفراد من التصرف بثقة، يجب أن يعرفوا حقوقهم والتزاماتهم. القوانين الغامضة أو المتغيرة بسرعة تخلق حالة من عدم اليقين وعدم الاستقرار، وتترك الأفراد عرضة لعقوبات غير متوقعة.



## PREVENTION OF ABUSE OF POWER

### Checks are carried out to avoid arbitrariness

Power that is unlimited and unchecked leads to injustice. The dangers of absolute power include arbitrary decisions, corruption and political repression. For example, excessive surveillance without judicial authorisation or oversight can lead to human rights violations.

#### Key principles

- ▶ Separation of powers: power must not be concentrated in the hands of one authority.
- ▶ The obligation to provide reasons: public decisions must be justified and explained.
- ▶ Judicial review: all public decisions must be able to be challenged before independent and impartial courts.

#### Why is this essential?

Without oversight, a government could make arbitrary decisions, censor its opponents or even abolish fundamental freedoms. The rule of law establishes safeguards to prevent such abuses.

## منع إساءة استعمال السلطة

### تُجرى عمليات رقابة لتجنب التعسف

السلطة غير المحدودة وغير الخاضعة للرقابة تؤدي إلى الظلم. وتشمل مخاطر السلطة المطلقة القرارات التعسفية، والفساد، والقمع السياسي. على سبيل المثال، يمكن أن تؤدي المراقبة المفرطة دون إذن قضائي أو إشراف إلى انتهاكات لحقوق الإنسان.

#### المبادئ الأساسية

- ▶ فصل السلطات: يجب ألا تتركز السلطة في يد سلطة واحدة.
- ▶ الالتزام بتقديم الأسباب: يجب أن تكون القرارات العامة مبررة ومفسّرة.
- ▶ المراجعة القضائية: يجب أن يكون بالإمكان الطعن في جميع القرارات العامة أمام محاكم مستقلة ومحيدة.

#### لماذا هذا أمر أساسي؟

دون رقابة، يمكن للحكومة اتخاذ قرارات تعسفية، أو فرض رقابة على معارضيها، أو حتى إلغاء الحريات الأساسية. تؤسس سيادة القانون لضمانات تمنع مثل هذه الانتهاكات.



## EQUALITY BEFORE THE LAW AND NON-DISCRIMINATION

Laws protect everyone and are applied equally, and discrimination is prohibited

The rule of law requires that everyone has the same rights and duties established by law and that there are no unjustified differences in the way they are treated.

### Key principles

- ▶ No unjustified distinction must be made between people, either in law or in its application.
- ▶ Protection must be afforded against all forms of discrimination.
- ▶ The same rights and duties must be guaranteed for all.
- ▶ Anyone who is discriminated against must be able to defend themselves.

### Key advances

The example of women's right to vote  
The delay in granting women the right to vote in Europe is an example of historical discrimination. It was first granted by Finland in 1906 and has been recognised without exceptions since 1984. Today, the rule of law not only safeguards women's right to vote, but also ensures and encourages their active participation in political life without discrimination.

## المساواة أمام القانون و عدم التمييز القوانين تحمي الجميع وتُطبَّق على نحو متساوٍ، ويُحظر التمييز

تتطلب سيادة القانون أن يتمتع الجميع بالحقوق والواجبات نفسها التي يقرّها القانون، وألا تكون هناك فروق غير مبرّرة في طريقة معاملتهم.

### المساواة أمام القانون تعني:

- ◀ ألا يُجرى أي تمييز غير مبرّر بين الأشخاص، سواء في القانون أو في تطبيقه.
- ◀ توفير الحماية ضد جميع أشكال التمييز.
- ◀ ضمان نفس الحقوق والواجبات للجميع.
- ◀ أن يتمكن أي شخص يتعرض للتمييز من الدفاع عن نفسه.

### تطورات أساسية

مثال حق المرأة في التصويت  
إن التأخر في منح النساء حق التصويت في أوروبا مثال على التمييز التاريخي. كانت فنلندا أول دولة أوروبية تمنح النساء حق التصويت عام 1906. ولم يتم توسيع هذا الحق إلى معظم الدول الأوروبية إلا بعد عام 1918، ولم يصبح حقًا عالمًا في أوروبا إلا منذ عام 1984. اليوم، لا تقتصر سيادة القانون على حماية حق المرأة في التصويت، بل تضمن أيضًا وتشجّع مشاركتها الفاعلة في الحياة السياسية دون تمييز.



## الوصول إلى قضاء مستقل ونزيه

## ACCESS TO INDEPENDENT AND IMPARTIAL JUSTICE

### Everyone can defend their rights in a court of law

Access to an independent and impartial tribunal allows people to defend their rights. For example, the European Court of Human Rights has ruled that the impossibility to challenge in court the termination of one's employment, or the deprivation of one's property or the termination of access to one's children had violated the applicants' rights. Swift and accessible justice is essential to secure equal rights.

#### Key principles

- ▶ Everyone has the right to apply to a court and is entitled to a fair trial by an independent and impartial tribunal.
- ▶ Judgments are accessible and clearly explained.
- ▶ Legal advice and legal aid are available to those in need.
- ▶ Procedures are reasonably speedy and inexpensive.
- ▶ Court decisions are executed.

#### Why is this essential?

Without access to justice, citizens who have been wronged would be unable to assert their rights. The state must guarantee independent courts and a judicial system that is accessible to all.

### يمكن للجميع الدفاع عن حقوقهم أمام القضاء

يتيح الوصول إلى محكمة مستقلة ونزيهة للأفراد الدفاع عن حقوقهم. على سبيل المثال، قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن استحالة الطعن أمام القضاء في قرارات مثل إنهاء العمل، أو الحرمان من الملكية، أو قطع الاتصال بالأطفال، قد انتهكت حقوق مقدمي الشكاوى. إن العدالة السريعة والمتاحة أمر أساسي لضمان المساواة في الحقوق.

#### المبادئ الأساسية

- ◀ لكل شخص الحق في اللجوء إلى القضاء، وله الحق في محاكمة عادلة أمام محكمة مستقلة ومحيدة.
- ◀ يجب أن تكون الأحكام القضائية متاحة للجميع ومفسّرة بوضوح.
- ◀ توفير الاستشارة والمساعدة القانونية لمن يحتاجها.
- ◀ يجب أن تكون الإجراءات القضائية سريعة نسبياً وغير باهضة.
- ◀ يجب تنفيذ قرارات المحاكم.

#### لماذا هذا أمر أساسي؟

دون الوصول إلى العدالة، لن يتمكن المواطنون المتضررون من المطالبة بحقوقهم. ويجب على الدولة أن تضمن وجود محاكم مستقلة ونظام قضائي متاح للجميع.

# THE RULE OF LAW IN ACTION

## The role of the Venice Commission of the Council of Europe

The Venice Commission has assisted its member states in designing constitutional systems that provide the necessary implementation of the rule of law principles. The Commission has also provided a tool - the Rule of Law Checklist - to assess the level of implementation of the rule of law principles in a given country.

## The Venice Commission's Rule of Law Checklist

The 2016 Rule of Law Checklist presents the core principles of the rule of law – legality, legal certainty, prevention of abuse and misuse of power, access to justice, equality and non-discrimination – in the form of benchmarks with detailed parameters and relevant sources.

Using the Checklist, the government, parliament, civil society, citizens as well as international organisations may assess to what extent the rule of law principles are respected in a given state. The Checklist thus allows to identify weaknesses or gaps which require state action. The Venice Commission has made numerous recommendations as to how to remedy such weaknesses and gaps.

## Who are we?

The Venice Commission "for Democracy through Law" is the Council of Europe's advisory body on constitutional law, made up of independent experts.

It was established on 10 May 1990 upon the idea of the Italian scholar Antonio La Pergola. After the fall of the Berlin Wall, it helped numerous former socialist countries adopt democratic constitutions and legislation, and subsequently join the Council of Europe.

Today, it assists its member states in designing constitutional and legislative reforms consistent with international standards. Compliance with the Commission's recommendations has facilitated the process of acquiring membership of the European Union.

# سيادة القانون في التطبيق

## دور لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا

ساعدت لجنة البندقية الدول الأعضاء في إعداد أنظمة دستورية تضمن التنفيذ اللازم لمبادئ سيادة القانون. كما وقّرت اللجنة أداة «قائمة التحقق من سيادة القانون» لتقييم مستوى تنفيذ مبادئ سيادة القانون في دولة ما.

## قائمة التحقق من سيادة القانون لجنة البندقية

تقدّم قائمة التحقق من سيادة القانون لعام 2016 المبادئ الجوهرية لسيادة القانون – الشرعية، اليقين القانوني، منع إساءة استخدام واستغلال السلطة، الوصول إلى العدالة، المساواة وعدم التمييز – في شكل معايير تحتوي على مؤشرات تفصيلية ومصادر ذات صلة.

وباستخدام هذه القائمة، يمكن للحكومة، والبرلمان، والمجتمع المدني، والمواطنين، وكذلك المنظمات الدولية تقييم مدى احترام مبادئ سيادة القانون في دولة ما. وبالتالي تتيح هذه القائمة تحديد نقاط الضعف أو الفجوات التي تتطلب اتخاذ إجراءات من الدولة. وقد أصدرت لجنة البندقية العديد من التوصيات حول كيفية معالجة هذه النقاط والفجوات.

## من نحن؟

تُعد لجنة البندقية «من أجل الديمقراطية من خلال القانون» الهيئة الاستشارية لمجلس أوروبا في مجال القانون الدستوري، وتتكوّن من خبراء مستقلين.

تأسست اللجنة في 10 ماي 1990 بناءً على فكرة الباحث الإيطالي أنطونيو لا بيرغولا. وبعد سقوط جدار برلين، ساعدت العديد من الدول الاشتراكية السابقة على اعتماد دساتير وتشريعات ديمقراطية، ومن ثم الانضمام إلى مجلس أوروبا.

اليوم، تساعد اللجنة الدول الأعضاء في وضع إصلاحات دستورية وتشريعية تتماشى مع المعايير الدولية. وقد سهّل الامتثال لتوصيات اللجنة عملية الحصول على عضوية الاتحاد الأوروبي.



1990 - 2025



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



## Mission

Upon request and through an inclusive process of consultations with the national authorities, state institutions, stakeholders and civil society, the Venice Commission assesses constitutional and legislative reforms, notably in the electoral and judicial fields, and makes non-binding recommendations as to how to improve these reforms in order to respect and implement the principles of democracy, human rights and the rule of law and to design efficient and viable systems of government.

## Member states

The Venice Commission comprises the 46 members of the Council of Europe plus 15 others, from the Americas, Africa and Asia.

## Why Venice?

The "European Commission for Democracy through Law" has taken its name of "Venice Commission" from the famous Italian city in the Laguna where it held its first meeting and where it continues to meet four times a year.

## 1990-2025 - Achievements

In its 35 years of existence, thanks to its independence and impartiality, its professionalism and its inclusive working methods, the Venice Commission has had a major impact in facilitating the adoption of democratic constitutions and the democratic functioning of the institutions. In particular, the Commission has contributed to enhancing compliance with the rule of law principles and to strengthening separation of powers and judicial independence in its member states.

- ▶ 1000+: Number of opinions and reports on constitutional and legislative reforms
- ▶ 50+: Number of constitutions drafted or revised with the help of the Commission
- ▶ 200+: Number of independent legal experts who have contributed to its work

### Why does this matter to all of us?

#### The rule of law means:

A stable and peaceful democracy.  
Citizens who are free and protected against arbitrariness.  
A fairer, more equal society.

## المهمة

بناءً على الطلب، ومن خلال عملية شاملة للتشاور مع السلطات الوطنية والمؤسسات الحكومية وأصحاب المصلحة والمجتمع المدني، تقوم لجنة البندقية بتقييم الإصلاحات الدستورية والتشريعية، ولا سيما في المجالات الانتخابية والقضائية، وتقديم توصيات غير مُلزمة حول كيفية تحسين هذه الإصلاحات من أجل احترام وتنفيذ مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون، ووضع أنظمة حكم فعّالة وقابلة للاستمرار.

## الدول الأعضاء

تضم لجنة البندقية الدول الـ46 الأعضاء في مجلس أوروبا بالإضافة إلى 15 دولة أخرى من الأمريكيتين وأفريقيا وآسيا.

## لماذا البندقية؟

حملت «اللجنة الأوروبية من أجل الديمقراطية من خلال القانون» اسم «لجنة البندقية» من المدينة الإيطالية الشهيرة في البحيرة حيث عقدت اجتماعها الأول وما زالت تجتمع فيها أربع مرات في السنة.

## 1990-2025 الإنجازات

خلال 35 عامًا من وجودها، وبفضل استقلالها وحيادها ومهنتها وأساليب عملها الشاملة، كان للجنة البندقية أثر كبير في تسهيل اعتماد الدساتير الديمقراطية وفي تعزيز الأداء الديمقراطي للمؤسسات. وقد ساهمت اللجنة بشكل خاص في تعزيز الامتثال لمبادئ سيادة القانون وتقوية فصل السلطات واستقلال القضاء في الدول الأعضاء.

- ▶ 1000+: عدد الآراء والتقارير حول الإصلاحات الدستورية والتشريعية.
- ▶ 50+: عدد الدساتير التي تم إعدادها أو تعديلها بمساعدة اللجنة.
- ▶ 200+: عدد الخبراء القانونيين المستقلين الذين ساهموا في أعمال اللجنة

### لماذا يهمنا هذا جميعًا؟

#### تعني سيادة القانون:

ديمقراطية مستقرة وسلمية.  
مواطنون أحرار ومحميون من التعسف.  
مجتمع أكثر عدالة ومساواة.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE