

السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، الضوابط والموازنين واستقلال القضاء،

بحث معدّ لمشروع الأمم المتحدة المتعلق
بصياغة الدستور في العراق

Executive, Legislative and Judicial Powers Checks and Balances and Judicial Independence

A Paper Prepared for the UN Project on
Constitution Making in Iraq

بقلم
الدكتور بركات حابتي سيلاسي

By
Professor Bereket Habte Selassie



السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية،

الضوابط والموازن واستقلال القضاء :

بحث معدّ لمشروع الأمم المتحدة المتعلّق

بصياغة الدستور في العراق

Executive, Legislative and Judicial Powers
Checks and Balances and Judicial Independence

A Paper Prepared for the UN Project on
Constitution Making in Iraq

بقلم

الدكتور بركات حابتي سيلاسي

جامعة كارولاينا الشماليّة في تشابل هيل

By

Professor Bereket Habte Selassie
The University of North Carolina at Chapel Hill

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة غير ربحية، تعمل في سبيل تعزيز الديمقراطية، ونشرها على نطاق واسع في العالم. يوفر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة السياسيين والمدنيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة شاملة من الخبراء المتطوعين. كما يتعامل المعهد مع الديمقراطيين في كل أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين وتعزيز الشفافية والمساءلة في الحكومة.

لمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بـ:

**National Democratic Institute
for International Affairs**
2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036-3306
tel: (202) 728-5500
fax: (202) 728-5520
contactndi@ndi.org
www.ndi.org

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية
2030 شارع م، شمال غرب، الطابق الخامس
واشنطن العاصمة، 3306-20036
الولايات المتحدة الأمريكية
هاتف: +1 (202) 728 5500
فاكس: +1 (202) 728 5520
contactndi@ndi.org
www.ndi.org

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيب إلى: arabictranslation@ndi.org
تمت ترجمة هذا الدليل وطبعه ونشره بإذن من الدكتور بركات سيلاسي، واضع هذا البحث.

ترجمة ناتالي سليمان ونور الأسعد، مراجعة وتدقيق مي الأحمر- المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت-لبنان. حقوق النشر © المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية. 12/05.2005. كل الحقوق محفوظة. قد يعاد إنتاج و/أو ترجمة أجزاء من هذا الكتاب لأهداف غير تجارية، شرط أن يعترف القائم بالعمل أن المعهد الديمقراطي الوطني هو مصدر المادة المنشورة، ويرسل إليه نسخات عن أية ترجمة.

فهرس المحتويات

Table of Contents

٣	المقدمة
٤	سلطات الحكم الثلاث ومبدأ الفصل بينها
٥	السلطة التنفيذية
٥	. تعليقات عامة
٦	. السلطة التنفيذية على اختلاف أشكالها
١٠	. تبوؤ المنصب
١٥	. مدّة الولاية
١٧	. سلطة الرّئيس
٢٥	السلطة التشريعية
٢٥	. الهيئة التشريعية والحكومة التمثيلية
٢٥	. الهيئة التشريعية والأنظمة الانتخابية
٢٦	. الأنظمة الانتخابية
٢٨	. سلطة الهيئة التشريعية وواجباتها
٣١	. العملية البرلمانية
٣٣	السلطة القضائية
٣٣	. الإستقلالية القضائية
٣٤	. حصانة القضاة
٣٤	. السلطة القضائية بالعلاقة مع الهيئات الرّسمية الأخرى
٣٥	. تعيين القضاة ومدّة ولايتهم
٣٧	. تنظيم المحاكم وسير عملها
٣٨	الخاتمة
٤٣	ملاحظات نهائية

أولاً. مقدمة Introduction

قبل أن أحاول معالجة الموضوع المطروح في هذا البحث، سأعرض بعض الأفكار حول الدستور وكيفية وضع الدستور، المرتبطين، بحسب اعتقادي، بهذا الموضوع. وقد وصف أحد الباحثين الدستور على أنه "روح الأمة"^١ فيما ارتأى آخر أنه يقتضي بالدستور أن "... يقر بالمطالب المحقة التي يتقدم بها المنتمون إلى مختلف الثقافات، على نحو يعيد إلى كل ذي حق حقه، فيرضخ الجميع طوعاً إلى هذا الشكل من أشكال الرابطة الدستورية..."^٢

يختصر هذان الإقراران معنى الدستور ومغزاه. ولكن، استكمالاً لهذه اللوحة، علينا أن نضيف إليهما بعداً آخر- الإجراءات المتبعة في وضع الدستور. في الواقع، إن تجربة صياغة دستور أي دولة من الدول- لحظة ولادة الدستور- تمنح هذه الدولة فرصة الاستشراف الذاتي من ماضيها، وحاضرها، ومستقبلها. فهي أشبه ما تكون بموعِدٍ مع التاريخ عند لحظة ولادة الدستور.

واليوم، العراق على مفترق طرق تاريخي، وهو أشد ما يكون بحاجة إلى إعادة النظر في كيانه. وحسبي أن تتمخض الأزمة الراهنة عن ولادة عراق جديد، ينعم فيه جميع أبنائه بالسلام، وكذلك بالألفة والازدهار في كنف هذا السلام. من هنا حاجة سائر المجموعات السياسية والجماعات الإثنية والدينية إلى إبداء العزم السياسي اللازم، تلبيةً لمستلزمات السلام والوئام. فالدستور الذي تتم صياغته والمصادقة عليه وفقاً للأصول، يمكن أن يشكل ضماناً لتحقيق الغايات المنشودة، لأن الدساتير المراعية للأصول تتميز بقدرتها على إقامة توازن بين ضرورة إيداعها أهم المبادئ، وتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات توزيعاً عادلاً بين المؤسسات الأساسية في الدولة. كما يقتضي بالدساتير الناجحة أن تنص على أحكام تتكيف مع الظروف المتغيرة، بما فيها تلك المتعلقة بضرورة إحلال الأمن، وباحتياجات الدولة إلى التنمية. إنما أفضل الدساتير تفرغ من معناها ما لم يقيم السلم والاستقرار على ركائز متينة، مع أن السلم لا يعني بالضرورة غياب شبخ الحرب؛ بل هو قابل أن يزدهر حيثما لا تتحكم شريحة معينة بشؤون الدولة، مقصية الشرائح الأخرى عنها، وحارمة إياها من الإفادة من موارد الدولة.

إذاً، وفي سياق البحث عن نظام الحكم المفترض اتباعه، يتعين على واضعي الدستور العراقي أن يطرحوا مسألتين دقيقتين، من بين عدة مسائل. تتعلق أولاهما بتوزيع السلطات بين السلطات الحكومية الثلاث، وبالعلاقات السليمة القائمة بينها. أما المسألة الأخرى، فتتناول العلاقة القائمة بين الحكومة المركزية وبين المناطق والمقاطعات التي تكوّن نسيج الوطن.

يتمحور موضوع هذا البحث حول المسألة الأولى التي سأعالجها، في ما يلي، بأدق تفاصيلها. أما المسألة الثانية فتتخطى إطار صلاحياتي، رغم ارتباطها إلى حد ما بالمسألة الأولى، على اعتبار أنها توسع البحث ليشمل الحديث عن طبيعة العلاقات القائمة بين سلطات الحكم. لذا، سأتناول هذا الجانب بإيجاز في الفقرات التي تختم هذا البحث.

سلطات الحكم الثلاث ومبدأ الفصل بينهما

The Three Branches of Government and Separation of Powers

في معرض الحديث عن كل سلطة من سلطات الحكومة الثلاث، سأعرض إلى بعض الاعتبارات المرتبطة بمبدأ الفصل بين السلطات، عوض تناولها كموضوع مستقل. بالإضافة إلى ذلك، سأطرق إلى موضوع استقلال القضاء، الذي يشكل جانباً مهماً من جوانب الفصل بين السلطات، في معرض الحديث عن السلطة القضائية. وبعد ذلك، سأعطي صورة موجزة عن مصدر فكرة الفصل بين السلطات وعن تبنيها للمرة الأولى.

دخلت فكرة الفصل بين السلطات، التي خرج بها في الأصل المؤرخ ورجل القانون الفرنسي مونتسكيو، حين التطبيق على يد الثوار الأميركيين^٣. وبفضل مُعدّي الدستور الأميركي، استحالت هذه الفكرة في ما بعد، مبدأً دستورياً محورياً، من أبرز خصائصه توزيع السلطات وضمان استقلالية سلطات الحكم الثلاث. إلا أن هذه الاستقلالية ليست بمطلقة، بالرغم من أن الضوابط والموازين المنصوص عليها في هذا النظام تقضي بتقاسم السلطة وتحقيق توازن بين المصالح، إذ تسمح لإحدى السلطات بأن تبدي رأيها في بعض أعمال السلطة الأخرى. ومع تبني فكرة مونتسكيو، عمد معدو الدستور إلى وضع الأساس المنطقي لمبدأ فصل السلطات، مؤكدين على أن "أفضل ضمانة للحوول دون تركّز عدّة سلطات في القسم ذاته، تدريجياً، تكمن في منح القيميين على إدارة كل قسم الوسائل الدستورية اللازمة والحوافز الشخصية التي تمنع التناول على صلاحيات الغير."^٤

يقوم النظام، في أساسه، على إجماع عام حول حكم القانون، الذي يخضع له المعنيون بأسرهم. فلا يفترض بالضوابط والموازين أن تتسبب بشلّ الحكم، رغم احتمال حدوث هذا الأمر من حين لآخر. وفي هذا الإطار، يطالعنا السؤال التالي كأحد أهم الأسئلة المطروحة مثلاً: كيف يمكن لهيئة تنفيذية أن تتحمّل فعلياً مسؤولياتها، وهي تنصاع لحكم القانون وتتقيّد بحدود صلاحياته؟ ويعود السبب في طرح هذا السؤال إلى أن بعض الهيئات التنفيذية قد أبدت ميلاً دؤوباً نحو حصر السلطة فيها.

ثانياً. السلطة التنفيذية Executive Power

١. تعليقات عامة

General Comments

يتعيّن على واضعي الدستور أن يتوقّفوا باهتمامٍ عند الأسئلة التالية، من بين أسئلة أخرى:

- كيف يسعنا أن نشكّل هيئةً تنفيذيةً فعّالة ذات صلاحيات محدودة، تخضع للمساءلة، وتعمل بوضوح؟
- ما هو التوازن المناسب والقابل تطبيقه بين عامليّ الفعاليّة ومحدوديّة الصلاحيّات؟
- ما هي خيريّ آليّة يجدر تطبيقها لإخضاع هيئة تنفيذية ما للمساءلة؟ وهل يكفي أن تخضع السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية حتى تُعتبر مسؤولة عن أعمالها، أو تدعو الحاجة لوجود مؤسسات أخرى تؤدي هذا الدور؟
- هل تُعتبر الصحافة الحرّة مؤسسة قائمة بذاتها، وهل يتحمّم على الدستور، استجابةً لهذا الغرض، أن ينصّ صراحةً على قيام صحافةٍ حرّة تتمتع بحقوق محدّدة، على غرار تلك المنصوص عليها في أول تعديلٍ لدستور الولايات المتحدة؟^٥

ترتدي هذه الأسئلة أهميةً كبرى، بالأخصّ في ظلّ ما دعيناه سابقاً لحظة ولادة الدستور في الدولة. فمن جهة، تبين أنّ القيادة القويّة هي ضرورة ملحة لإحقاق الإنماء والاستقرار على حدّ سواء. فيما أثبت التاريخ، من جهةٍ أخرى، أنّ الهيئة التنفيذية هي قابلة لأن تسيء استعمال سلطاتها، ما لم تخضع لرقابةٍ شديدة وتحمّل مسؤولياتها. ولا حاجة للعراقيين لأن يخرجوا من عقر دارهم حتى يدركوا ما لهذا الأمر من أهميةٍ فائقة، بل عليهم أن يستخلصوا العبر من حكم صدام وحزب البعث التابع له.

لعلّه يصلح في هذه المرحلة أن نذكر بضع أفكار عن الأحزاب السياسية التي لها علاقة بالسلطة التنفيذية. وتجدر الإشارة، في هذا السياق، إلى أنّ الدور الذي تلعبه هذه الأحزاب في الحياة السياسية قد يُنظر إليه من منظارين. فبالنسبة إلى مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، يرى البعض أنّ نظام التعددية الحزبية يؤهّل السواد الأعظم من الناس لأن يلعب دوراً في هذا المضمار. أمّا نظام الحزب الواحد، على شاكلة حكم حزب البعث في العراق، وأنظمة الحزب الواحد التي درجت في أفريقيا بين الستينات ومطلع التسعينات، فقد نزعت إلى إقصاء شريحةٍ كبيرة من السكّان عن ممارسة الحكم السياسي. وهذا ما نشهده، بلا ريب، في ظلّ غياب (القضاء على) منظمات المجتمع الأهلي، حيث يتحوّل نظام الحزب الواحد إلى منظمةٍ شاملة الأغراض، يستخدمها القائد الطاغية أداةً بين يديه.

ثانياً، قد ينظر البعض الآخر إلى المشكلة من منظار سوء استعمال السلطة، على اعتبار أنّ الحاكم المفترض أن يؤتمن على السلطة، تحقيقاً لغايةٍ أو لقضيةٍ مشروعة، قد يتمسك بهذه السلطة، حباً بها. فالدولة القائمة على الحزب الواحد، وما يفتتأ عنها حتماً من تحصين لموقع السلطة التنفيذية القويّة، تفضي إلى بروز نخب حاكمة تتوارث الحكم، فتسوِّغ لها الحقوق الآلية إليها بحكم المنصب، أن تتحايل على مهمتها الأصلية، بينما كان بإمكان هذه النخب أن تتصرّف كحكّام جديرين تحركهم النوايا الطيبة. وهكذا، ينزع حكم الحزب الواحد، بطبيعته، إلى إفراز "طبقةٍ جديدة" تمنح حفنةً من "المتزلمين أو حاشية البلاط" حقّ التحكم في الوصول إلى الرئيس التنفيذي، والسيطرة على سياسة الحكومة وعملها. والجدير بالذكر أنّ السلطة المحصورة والمركزيّة تسهّل نشوء مثل "نظام البلاط" هذا عن طريق الإفراط في التركيز على دور الرئيس، الذي يبرز كمركز الولاء الجديد

والوحدة الوطنية، مهما بلغت أهمية هذه الوحدة وهذا الولاء. ونتيجة لذلك، فإن العامل الجائز أن يشكل مبعث قوة لهذا النظام، قد يشكل هو ذاته مصدر ضعف أيضاً. وأغلب الظن أن أشد مواطن الضعف المأخوذة على هذا الحكم في الحقب المصيرية من تاريخه، يكمن في أنه يعرض المنصب وشاغله إلى انقلاب عسكري يطيح بهما، كما يقضي على النظام ككل، حسبما تبين من عدة انقلابات عسكرية طالت الدول الأفريقية بين الستينات والسبعينات.^٦

تشكل الهيئة التنفيذية مركز الثقل في سائر الحكومات. ففيما مضى، أيام العهود الملكية، لم يكن الملك يحكم قبضته على السلطة وحسب، بل كانت السيادة منوطة به أيضاً. أما التقدم السياسي الذي تم إحرازه فقد تجلّى، استناداً إلى نظرة تاريخية، بانتقال السلطة من الملك إلى "عامّة الشعب"، ومن الهيئة التنفيذية إلى الهيئة التشريعية، مع ما رافق هذا الانتقال من إقرار لمبادئ الضوابط والموازين، على حد ما أوجزناه أعلاه.

٢. السلطة التنفيذية على اختلاف أشكالها

Various Forms of the Executive

عرف العالم أشكالاً عديدة للسلطة التنفيذية، انطلاقاً من الملكية المطلقة، ووصولاً إلى مفهوم الرئيس أو رئيس الوزراء المنتخبين بموجب نظام ديمقراطي، علماً أن أي نظام تتبعه الحكومة يجب أن يترجم حقيقة العلاقات القائمة بين السلطات. غير أن بعض الحكومات، مع نظامها التقليدي، تجسد تطلعات تقدمية، والسبب في ذلك يعود إلى أن المتحكمين في سلطة الدولة قد وجدوا منفعة في اعتماد التركيبة الحكومية التقليدية. وما النظام الملكي في المغرب سوى خير مثال عن هذا الواقع. ولكن، في الدول التي تعكس فيها التركيبة التقليدية واقعاً سياسياً تقليدياً، قد ينشب نزاع بين التطلعات التقدمية والمصالح التقليدية، أو، بكل بساطة، بين كتلتين حاكميتين. وما أكثر الأمثلة عن الأنظمة الملكية التي أطاحت بها قوى عصرية تطالب بتجسيد تطلعات شعبية وتقدمية. ونذكر منها، على سبيل المثال، دول أفغانستان ما قبل إسقاط النظام الملكي في السبعينات، وإثيوبيا في ظل حكم الإمبراطور هايلي سيلاسي، قبل خلعها من منصبه في العام ١٩٧٤، وليبيا في حقبة الملك إدريس، قبل الإطاحة به في العام ١٩٦٩.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى اعتقاد ساد أحياناً ومفاده أن السلطة المزودة برأسين (جسد برأسين) تلقى استحساناً، على اعتبار أن وجود مركزي سلطة يوفق بين مزيد من الآراء السياسية. وهذا النظام هو على صلة بالنظام الحكومي البرلماني، المرغوب عموماً باتباعه في المناطق التي هي مثار جدل وانتقاد صريحين، ما سنستفيض في شرحه في القسم اللاحق.

وقد شهد النظام البرلماني التقليدي، المشار إليه في أغلب الأحيان بنموذج وستمنستر، تطورات كثيرة طوال قرون في إنكلترا، وقامت في الدول الأوروبية الأخرى أنظمة تتمثل به. وكما سبق لنا أن ذكرنا، فإن تنامي الديمقراطية البرلمانية قد اقترن بتلاشي الأنظمة الملكية شيئاً فشيئاً، وبإسناد صلاحياتها إلى ممثلي الشعب. إلا أن الملوك، الذين ضعف حكمهم، استمروا بشغل منصب رئيس الدولة، بحسب الدستور، بينما أنيطت رئاسة الحكومة فعلياً برئيس حزب الأكثرية، الفائز في الانتخابات البرلمانية.

فانتقال الصلاحيات، عبر التاريخ، من الملك إلى مؤسسة تمثل الشعب هو الذي أشاع الاعتقاد بأن هذا النظام يجسد التقدم المحرز على الصعيد الديمقراطي، عدا عن أنه يشكل ضماناً للتنوع الذي يتيح لفئات الشعب كافة المشاركة إلى أقصى حد. ويقوم هذا الجدل على فرضية مفادها أن ما من نظام حكومي، خارج النظام البرلماني التقليدي، بمقدوره أن يحرص على مشاركة الجميع وحماية الحقوق.

أما النظرة المثلى فتقضي بضرورة أن يفى أي نظام حكومي، قادر على تعزيز الآليات المعتمدة في المساءلة الحقّة وتيسير تطبيقها، وعلى حلّ المعضلات، بمستلزمات الاختبار العملي للحكم الفعال. ومن شأن النظام البرلماني أن يحقق هذا الغرض، أو أن يثير، في المقابل، العراقيل ويتسم بطابع تقسيمي. ولعلّ نظام الحكم في فرنسا ما قبل الجمهوريّة الرابعة يعطي خير مثال على هذا الجانب التقسيمي والفوضوي.^٧

فمعظم دساتير الدول الأفريقيّة الخاضعة سابقاً للاستعمار الفرنسي، وهي التي تمّ إصدارها بعد سريان مفعول دستور ديغول، استوحيت من روحية هذا النموذج. أما الخاصية الأساسية التي يتميّز بها اليوم الدستور الديغولي الصادر في العام ١٩٥٨، فتتجلّى بتعزيز موقع الرئيس. وقد رأى البعض أن هذه الخاصية هي ضرورية وتلبي احتياجات الدول النامية أكثر من النظام البرلماني التقليدي، لأنّ دستور العام ١٩٥٨ جاء ليعيد التوازن بين سلطتي الحكومة، التنفيذية والتشريعية.^٨

ولا بدّ من الإشارة، في معرض حديثنا عن موضوع اعتماد نماذج أجنبية، إلى أن حكومات الدول الأفريقيّة الفرانكوفونيّة التي تبنت الدستور الديغولي، إنّما اعتمدت هذا النموذج كمطية لتشكيل سلطة تنفيذية معززة الصلاحيات، كفيلة بالإيفاء باحتياجاتها. ثم غيرت البعض من جوانبه المتمثل باعتماد سلطة تنفيذية أحادية (برأس واحد).^٩

قامت دراسة للقانون العام، بتقسيم النظم الدستوريّة تقليدياً إلى ثلاث فئات، بحسب انتمائها إلى النموذج البريطاني، أو الأميركي، أو الفرنسي. وقد ألمحنا إلى النموذجين البريطاني والفرنسي اللذين تبنتهما دول أخرى. أما النموذج الأميركي فيجسد ما هو معروف بالنظام الرئاسي، الذي يتميّز أكثر ما يتميّز باعتماد مبدأ الفصل التام بين السلطات. والجدير بالذكر أن هذا المبدأ استمال قلة من الأنظمة البرلمانية التي تبنتها، مثلاً، عدّة دول أفريقيّة. فمن أبرز خصائص النظام البرلماني المبني على شاكلة نظام وستمنستر، نشير، في الواقع، إلى مشاركة بعض أعضاء السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية. أما الصعوبة الكامنة في تكيف هذا المبدأ مع الواقع الأفريقي فيجوز إيضاحه، بالدرجة الأولى، بالموقف الغالب لدى القيادات التي طغت على الحركات القومية. إلا أن اعتماد نظام الحزب الواحد غلب أكثر فأكثر موقع السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، عن طريق انضمام بعض الوزراء كأعضاء في هذه السلطة.

حتى في الدول التي يخضع فيها الحزب لسلطة الأجهزة الدستوريّة، كما في ظلّ النظام المعتمد في دولة ساحل العاج أيام الرئيس هوفيه بواني، حيث تمّ انتهاج مبدأ فصل السلطات، كان التقيد بالشكل مستساغاً أكثر. أما سيطرة السلطة التنفيذية فكانت واقعا قائماً بذاته، على اعتبار أن تعدد الآراء والأفكار لم يكن مباحاً في هذا النظام القائم على "سلطات مغلقة".^{١٠}

فما هو الفرق إذاً بين السلطة التنفيذية القائمة في ظلّ نظام برلمانيّ ونظام رئاسيّ؟ في الفقرات التالية، سنوضّح الفروقات الأساسية المبيّنة بين النظامين، مقيمين مكامن قوّتهما ومواطن ضعفهما.

السلطة التنفيذية في ظلّ النظام البرلمانيّ

كما أشرنا سابقاً، إن أهمّ الفروقات القائمة بينهما، إنّما يتعلّق بمبدأ فصل السلطات. ففي النظام البرلمانيّ، من شأن عضوية رئيس الوزراء (زعيم الحزب الحاكم) ووزراء حكومته في السلطة التشريعية أن يوؤل إلى تحكّم الهيئة التنفيذية بالهيئة التشريعية في أوضاع معينة، كما حصل في العديد من الحكومات الأفريقية المعاصرة. ففي الديمقراطيات الناضجة، من شأن حضور الهيئة التنفيذية في الجهاز التشريعيّ أن يزوّد هذا الأخير بوسائل المراقبة، على حدّ ما تبين من "فترة المساءلة" في البرلمان البريطانيّ، حيث تخضع السياسات المتّبعة، كما الأداء اليوميّ لأعضاء السلطة التنفيذية إلى مراقبة شديدة أمام أنظار الجمهور. ويبرز كذلك فارق آخر - مرتبط بانتماء بعض أعضاء السلطة التنفيذية إلى الجهاز التشريعيّ - يتمثّل بطبيعة الحكومة الوزارية وبالمسؤوليات التي تتحمّلها أمام البرلمان. ففي نظام وستمنستر، مثلاً، يُعتبر رئيس الوزراء، من الناحية التقنية، متساوياً مع وزراء حكومته، نظراً إلى أنه الأول بين أقرانه (الأول بين متساوين)، بحسب علم الجميع. غير أن هذه الحقيقة ما لبثت أن استحالت سراباً بعد أن أسنّدت كامل الصلاحيّات إلى رئيس الوزراء الذي يتولّى إدارة حكومته وقيادتها. فله الحقّ بتعيين وزراء حكومته وإقالتهم كما يظنّ له، لا تقيده في قراراته هذه سوى بعض الاعتبارات السياسية الواقعية؛ ما حدا بأحد القيمين على هذا الموضوع إلى إطلاق تسمية الملك المنتخب على رئيس الوزراء.^{١١}

في النظام البرلمانيّ البريطانيّ، ولأكثر من قرن، ظلّت ثلاثة أحزاب رئيسية تتزاحم في ما بينها لشغل مقاعد برلمانية. ولكن، في القرن الماضي، أخذ اثنين من هذه الأحزاب - حزب المحافظين وحزب العمال - يستأثران، مناوئة، بأكثرية المقاعد في مجلس العموم من أجل تشكيل حكومة الساعة. وهكذا، يعهد رئيس الدولة (الملك الدستوريّ)، في أعقاب كلّ انتخابات، إلى قائد الحزب الفائز بتشكيل الحكومة. فيحتفظ الملك شكلياً بالحكم، بينما توؤل السلطة التنفيذية بكاملها إلى رئيس الوزراء. ولا يلجأ الملك إلى ممارسة بعض صلاحيّاته إلا عند نشوب أزمة دستورية غير متوقّعة، سعياً منه للتوفيق بين مطالب متضاربة لدى الطرفين. في هذا الخصوص، تجدر الإشارة إلى أن نظام الانتخاب المعتمد في دولة ما قد يكون سبباً لافتعال أزمة معينة. وسأشير إلى هذا الاحتمال في القسم المتعلّق بالسلطة التشريعية، افتراضاً مني أن الشخص المولج بكتابة بحثٍ حول الأنظمة الانتخابية سيتناول هذا الموضوع تفصيلاً.

أمّا الجانب الأساسيّ من النظام البرلمانيّ ومن حكومته الوزارية فيتجلّى بالرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، إذ يحقّ لأعضاء المعارضة في هذه السلطة التقدّم باقتراح طرح الثقة عن الحكومة لجهة أيّ سياسة تنتهجها أو أيّ عمل تُقدّم عليه. وهو يعدّ أحد أهمّ الجوانب المتعلقة بمسؤولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية، بحيث يجوز للمعارضة أن تطلب من الحزب الحاكم الانضمام إليها، دعماً لاقتراح طرح الثقة. إلا أنّها نادراً ما تحظى بهذا الدعم، أو لا تحظى به على الإطلاق، والسبب في ذلك يتعلّق بمسألة بقاء الحكومة؛ لأنّ النظام البرلمانيّ، بحسب العرف المتّبع، يقضي بأن تقدّم الحكومة استقالته، إذا ما نال اقتراح توجيه اللوم بتأييد أكثرية الأعضاء. وعند استقالة الحكومة، يصبح البرلمان بحكم المنحلّ، فيتحتّم إعادة انتخاب كلّ أعضائه.

نتيجةً لذلك، وبغض النظر عن مسألة الولاء للحزب، إن الإشكال القائم حول احتمال إعادة الانتخاب يرغم أعضاء الحزب الحاكم التمسك بموقف الحكومة.

لما كانت الاستقالة الواجب التقدّم بها عقب الإخفاق في نيل الثقة تشيع جواً من عدم الاستقرار، فكان لا بد من أخذ هذا العامل بعين الاعتبار عند التمعّن بخصائص النظام البرلماني. فبعض السلطات، على غرار "بينيمي" (مؤلف كتاب The Elected Monarch)، تؤمن بوجود ما يُعرف "بتوجه رئاسي"؛ وبما أن كل من يتقلد مقاليد الحكم قد يرغب، بحكم طبيعته البشرية، في توسيع رقعة نفوذه إلى أقصى حد، والتهرّب قدر الإمكان من الخضوع للمساءلة بهذا الخصوص، تقرّ الإجراءات والأعراف البرلمانية التي طال اتباعها المبادئ والآليات الكفيلة بأن تلزم السلطة التنفيذية أن تتحمل مسؤولية سياستها وعملها. وسنرى في المرحلة اللاحقة كيف يصلح تطبيق هذه الآليات في النظام الرئاسي.^{١٢}

السلطة التنفيذية في ظلّ النظام الرئاسي

لا بد من الإشارة، بدايةً، إلى أن السلطة التنفيذية تشغل، في النظام الرئاسي موقع رئيس الدولة والحكومة معاً، في حين أن موقع رئيس الدولة، في النظام البرلماني، يتولاه بحسب العرف، ملك دستوري. فالجمع بين الوظيفتين يسند إلى أيّ رئيس تنفيذي دور "أب" الأمة بأسرها. صحيح أنه ليس بأمر تعجيزي التمييز بين المهمتين - وإنما يصعب تحديد أين ينتهي دوره كرئيس للدولة وأين تبدأ وظيفته كرئيس للسلطة التنفيذية. لكن، بالرغم من هذه الصعوبة، تقضي الضرورة بمحاولة التمييز بين هذين الدورين، من باب التحليل والإيضاح.

تتضمّن سائر الدساتير الأحكام المعهودة المتعلقة بدور الرئيس كرمز للوحدة الوطنية، وكحاضن لاستقلال الدولة وسلامة أراضيها. كما تنصّ هذه الأحكام على أن يصون الدستور، ويحرص على احترامه، ويسهر على تطبيق القوانين وعلى حسن إدارة الشؤون العامة بالإجمال.

ليست هذه الجمل بجمل جوفاء، لأن أيّ قصور فاضح أو متكرّر في أداء هذا الواجب قد يستلزم اللجوء إلى تدابير دستورية إضافية لتدارك المظالم. فمن شأن أيّ إخفاق مماثل ترتكبه سلطة محصورة ومتمركزة إلى حد بعيد، في شخص ما، أن يكون محط انتقاد، ويستدرّ بالتالي عقوبات معينة. فضلاً عن أن احتمال حدوث مثل هذا الأمر، وهو ليس بغريب قطعاً عن الدول المعاصرة، قد يكون له الأثر الإيجابي على الرئيس، حاملاً إيّاه على حسن أداء واجبه، أو تمكينه من ذلك.

لا يُسند إلى الدور المشار إليه إعلاء أية مهمة جديدة، وإنما يجوز التشديد على دور الرئيس "كأب/كراع" للدولة في الديمقراطيات الناشئة حديثاً، إلى جانب دوره التقليدي العظيم كرئيس لها. من هذا المنطلق، يتّضح أن الرئيس الذي يجسّد، في شخصه أو من خلال منصبه، آمال وتطلّعات الشعب في الحقبات المصيرية من تاريخه، يحمل على كاهله عبءاً آخر، يُضاف إلى جملة الأعباء المنوطة به. غير أن العراق المعاصر والديمقراطي لن يشهد بالتأكيد هذا الواقع الذي واجهته معظم الديمقراطيات المنبثقة حديثاً.

٣. تبوؤ المنصب

Accession to Office

تشيد مجمل دساتير الدول الديمقراطية بالمبادئ الديمقراطية، استناداً إلى أن معظمها ينصّ على أحكامٍ تتضمن صيغاً وشعاراتٍ تعبّر عن هذه المبادئ، على غرار العبارات: "حكم الشعب، من الشعب، وللشعب"، و"الشعب مصدر السيادة"، وغيرها من العبارات. كما يُعتبر الاقتراع العام، بصفته مصدر السلطات الشرعية، واحداً من أهمّ الدعائم التي يرتكز عليها النظام الدستوري. ففي مطلق الأحوال، هو يتّسم بالشمولية، والمساواة، والسرية؛ ويمكن ممارسة هذا الحقّ بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

استناداً إلى هذه الفرضية، يبرز نوعان من الانتخابات: الانتخابات المباشرة وغير المباشرة. حتى في الحالات التي يدين فيها الرئيس بمنصبه إلى وسيلة أخرى، غير الانتخابات، فلا بدّ من أن يقطع وعداً ثابتاً بأن يضيف صفة الشرعية على السلطة الأصلية العارية عن طريق إجراء الانتخابات.

الانتخاب المباشر

تنصّ دساتير معظم الدول على انتخاب الرئيس بالاقتراع العام المباشر.^{١٣}

بما أن الانتخابات المباشرة هي المعيار المعتمد، تنصّ معظم الدساتير على أحكامٍ تنظّم عملية الترشيح، وآلية الانتخاب، بدءاً بتسمية المرشّح، وصولاً إلى تبوؤ المنصب، علماً أن بعض الدساتير تدخل في تفاصيل الأحكام، بينما البعض الآخر يوجزها، على أن تتولى التشريعات تنظيم الانتخابات بالتفصيل (في مطلق الحالات).^{١٤}

تنصّ الأحكام الدستورية بمجملها على مواصفات الترشّح ذاتها، التي تستدعي عادةً تحلي المرشّح بالأهلية العقلية والجسدية، وتمتّعه بالسّن القانونيّة للترشّح (التي تتجاوز ٣٥ عاماً في معظم الحالات). لكن، قلماً تنصّ هذه الأحكام على الحد الأقصى لسّن الترشّح، على شاكلة ما حصل في رواندا، التي حدّته بسّن الستين. فضلاً عن أن الدستور عينه قد فرض أن يكون المرشّح مواطناً (ذكراً لا أنثى) يشغل منصب مستشار محلي.^{١٥}

نظراً إلى بنية النظام الفدراليّ القائم على دولتين، في الكاميرون، يتعيّن ألا يكون المرشّح لمنصب الرئيس ونائب الرئيس متحدريّن من الدولة ذاتها.^{١٦}

ثمّ تبرز مسألة الدين والدولة، حيث يتبيّن أن معظم الدول الإسلاميّة تتوقّع، فيما بعضها يصرّ على أن يكون الرئيس مسلماً.^{١٧}

كما يتحتّم على المرشّح أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

تبرز فروقات واضحة بين النظامين البرلمانيّ والرئاسيّ لجهة آليات الانتخاب. لطالما رمت طريقة انتخاب رئيس السلطة التنفيذية ضمن النظام البرلمانيّ، على مرّ التاريخ، إلى ضمان انتخاب زعيم الحزب الذي يتحكّم بأكثرية الأصوات في الهيئة التشريعية. وقد اعتمدت هذه الطريقة في الدول الأفريقية التي طبقت نظام وستمنستر،

بأكثرية الأصوات في الهيئة التشريعية. وقد اعتمدت هذه الطريقة في الدول الأفريقية التي طبقت نظام وستمنس، في حقبة ما بعد الاستعمار. والجدير بالذكر أن الأراضي التي كانت سابقاً مستعمرات فرنسية، لم تكن تتبع أي إجراء موحد. ففي بعض الحالات، كانت النصوص تحكم بأن يعين رئيس الجمعية الوطنية المرشح، المحتمل أن يبدأ الاستشارات باعتباره رئيس دولة مؤقت، على غرار ما جرى، مثلاً، في دولتي ساحل العاج، وفولتا العليا (المعروفة لاحقاً ببورкина فاسو). وفي مرحلة لاحقة، يعمد المرشح إلى عرض برنامج على الجمعية الوطنية بعد أن يكون قد ضمن الحصول على الدعم.

خضعت معظم الدساتير لبعض التعديلات، فنصت على أن تتزامن الانتخابات الرئاسية مع انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية سعياً، جزئياً، إلى تخفيض مصاريف الحملة الانتخابية، وإلى إحداث تغيير عبر الوقوف على مسافة من النظام المطبق في العاصمة (الفرنسية)، بينما يتم الإعلان عن موعد الانتخابات وعن التفاصيل الأخرى بموجب مرسوم تنفيذي. بعد تسمية المرشحين، يتم نشر قائمة بأسمائهم، قبل عملية الاقتراع بأيام معدودة. أما الحملة الانتخابية التي تمتد، كحدٍ وسطي، على مدة أسبوعين، فتختتم قبل موعد الاقتراع بيوم واحد. ويرى البعض عموماً أن هذه القواعد يصلح تطبيقها على القضايا المصيرية، لوضعها في إطار عام، وعلى الناس في سبيل استيعاب الحجج المؤيدة والمعارضة. بالتالي، من غير المستحب أن تطول العملية الانتخابية في الدول الممكن أن تتكبد بسبب الانتخابات تكاليف باهظة، وحيث الخيارات محدودة.

يتم الاقتراع بحسب أصوات الأكثرية، إذ يتحتم على المرشح أن ينال الأكثرية المطلقة (نصف الأصوات زائد صوت واحد) من أجل إعلان انتخابه في الاقتراع الأول. أما في حال عجزه عن نيل هذه الأكثرية في الاقتراع الأول، فيصار، في غضون فترة زمنية محددة (مقدرة عادة بخمسة عشر يوماً)، إلى إجراء اقتراع ثانٍ، يلي الاقتراع الأول، حيث يتعين المرشح أن يحصل فقط على الأكثرية النسبية ليضمن انتخابه؛ ومفاد القول إن المرشح الذي يحظى بأكبر عددٍ من الأصوات يُعتبر المرشح المنتخب.

في مدار المباحثات الجارية حول الإصلاحات الانتخابية، دعا المدافعون عن نظام التمثيل النسبي مؤخراً المعنيين إلى الإسراع في تبني هذا النظام. وهي مسألة سنستفيض في الحديث عنها في القسم المتعلق بالسلطة التشريعية.

في المرحلة النهائية، يتم الإعلان مؤقتاً عن المرشح المنتخب، الذي يثبت انتخابه رئيساً إذا لم تثر لجنة الانتخابات جدلاً حول هذا الانتخاب. أما إذا أثار انتخابه جدلاً، فيتعين على لجنة الانتخابات، المتمثلة غالباً بالمحكمة العليا، أن تقرر التمسك بالإعلان المؤقت، أو إبطاله، على أن يعاد إجراء الانتخابات في حال إبطاله. وفي هذا الإطار، يلزم الدستور، الجهاز المشرف على الانتخابات، أن تمثل لجنة الانتخابات أو بالمحكمة العليا، أو بأية مؤسسة أخرى، من بين ما يلزمه به، بضمان مراعاة مبدأ المساواة في المعاملة، لجهة استعمال الوسائل الإعلامية، مثلاً.

يعتلي الرئيس سدة الرئاسة على أثر القيام بالإعلان النهائي، وبعد انقضاء ولاية الرئيس الأسبق؛ الأمر الذي يستدعي منه، عادةً، تأدية اليمين الدستورية، التي تختلف شكلاً باختلاف الدول.^{١٨}

الانتخابات غير المباشرة

تكثر الأمثلة عن انتخاب الرئيس بطريقة غير مباشرة. لذا، عمدنا إلى انتقاء خمسة أمثلة تتناول اختبارات دستورية: التشاد، والكونغو، وكينيا، والجمهورية العربية المتحدة، وزامبيا، في حال أبدى واضعو الدستور العراقي رغبة في النظر إلى الانتخاب غير المباشر كخيار مطروح أمامهم. فخرجت، نتيجة التحليل الذي أجرته للدساتير الأربعة، بأربع فئات أسميتها: (أ) الانتخاب بالاقتراع السري؛ (ب) الانتخاب بواسطة هيئة انتخابية؛ (ج) الانتخاب التفضيلي؛ (د) الانتخاب على شكل استفتاء. وإنما أطلقت عليها هذه التسميات استناداً إلى طريقة الانتخاب المتبعة، أملاً أن تفيد من وصف كل فئة من هذه الفئات بإيجاز.

أ. الانتخاب بالاقتراع السري (Cameral Election) – دولة مالي

نص الدستور في دولة مالي، قبل الانقلاب العسكري الذي وقع في العام ١٩٦٩، على أن يتم انتخاب الرئيس بالاقتراع السري، تبعاً لإجراءات بسيطة. وكان الانتخاب يجري في بداية الجلسة التشريعية، أو عند استقالة الحكومة نتيجة حجب الثقة عنها. وفي كلتا الحالتين، يعمد رئيس الجمعية الوطنية، على أثر استشارات يقوم بها، إلى تعيين المرشح المفترض أن يشغل منصب رئيس الحكومة، على أن يقدم الشخص المعين، في مرحلة لاحقة، برنامجاً إلى الجمعية الوطنية. ومما لا شك فيه هو أن حق رئيس الجمعية الوطنية في تعيين هذا الرئيس يكسبه نفوذاً واسعاً. تجدر الإشارة إلى أنه، في نطاق النظام السياسي القائم على الحزب الواحد، يعتبر المرشح أحد الخلفاء المحتملين أن يتولوا سدة الرئاسة إذا كان ينتمي إلى هذا الحزب.

إثر انتخاب المرشح على هذا النحو، يتعين عليه أن يحظى بموافقة الجمعية الوطنية بموجب اقتراع الأكثرية المطلقة لأعضائها. تكون مدة ولايته مرتبطة بمدة ولاية الجمعية الوطنية، فيتم انتخابه لمدة خمس سنوات، قابلة للتجديد.^{١٩}

هذا ما يعرف بالانتخاب غير المباشر بأبسط صيغته. وقد أطلقت عليه هذه التسمية لأنه يجري بسريّة، ضمن الجمعية الوطنية ومن خلالها.

ب. الانتخاب بواسطة هيئة انتخابية (Collegial Election) – الكونغو، التشاد

يتم انتخاب الرئيس، بموجب دستوري الكونغو والتشاد، على يد هيئة انتخابية، لا يبرز أي اختلاف في تركيبها في كلتا الحالتين.^{٢٠}

وما يثير الاهتمام في تركيبية الهيئة الانتخابية هو انضمام الزعماء التقليديين إليها في دولة التشاد، خلافاً لدولة مالي. ويرى البعض في انضمامهم هذا ما يجعل من انتخاب الرئيس عملية تمثيلية، وبالتأكيد واقعية، رغم اعتراض بعض العقائديين المتزمتين والمتطرفين عليها.

تتبع إجراءات الانتخاب الأنماط المعهودة: فيستدعي الانتخاب في الكونغو نيل صوت الأكثرية المطلقة من أعضاء الهيئة الانتخابية.^{٢١}

أما في التشاد، فينص الدستور على نيل أكثرية الثلثين في الاقتراع الأول، ولا ينتخب المرشح بموجب الأكثرية المطلقة.^{٢٢}

يجري الانتخاب في الكونغو من عشرين إلى خمسين يوماً قبل انقضاء مدة ولاية الرئيس الذي يشغل المنصب، في حين أن الانتخاب في دولة التشاد يجري بين عشرة أيام وستين يوماً بعد انقضاء مدة ولاية الرئيس، علماً أن هذا الحكم يعد من الأحكام الدستورية النادر تطبيقها. ويولي واضعو الدستور أهمية لمدة ولاية "البطة العرجاء" "Lame Duck" [الرئيس الذي ينهض بأعباء منصبه لفترة مؤقتة] لأنها تتيح له فرصة إساءة استعمال السلطة. فقد يرتكب مثل هذه الأخطاء، وبغض النظر عن طول مدة ولايته، كأن يستغل صلاحيات التعيين (الواردة أدناه) بهدف إيلاء بعضاً من أنسيائه أو أصدقائه مناصب تدر لهم مكاسب معينة. فهذا الواقع، وإن يبقى رهناً بمدى نزاهة الشخص الذي يتبوأ المنصب، يحمل في طياته الكثير من الإغراءات.

في كلتا الدولتين، يسمح الدستور بإعادة انتخاب الرئيس، وإنما يعاود انتخابه لمرة واحدة، بحسب دستور الكونغو.

ج. الانتخاب التفضيلي (Preferential Election) – كينيا، زامبيا

في دستوري هاتين الدولتين، ينشأ ترابط وثيق بين الانتخابات الرئاسية والبرلمانية. فكل شخص يترشح لشغل مقعد في الجمعية الوطنية ضمن إطار انتخابات عامة، هو مدعو لأن يعبر كتابة عن تفضيله لمرشح رئاسي معين. وفي كينيا، اشتد هذا الرابطة وثوقاً إذ اشترط الدستور انتخاب الرئيس عند حل البرلمان، أو لدى وفاة الرئيس المعتلي سدة الرئاسة، أو استقالته، أو الطعن بأهليته، كما فرض أن يكون المرشح الرئاسي مرشحاً أيضاً لشغل أحد المقاعد في مجلس النواب. وقد طرأت في العام ١٩٦٨ بعض التغييرات على طريقة الانتخاب غير المباشر في كينيا.^{٢٣}

في زامبيا، لا يفترض بمرشح الرئاسة أن يخوض الانتخابات كمرشح للجمعية الوطنية. ولا بد من أن يحظى ترشيحه بتأييد ١,٠٠٠ ناخب، مع احتمال إعلان انتخابه في حال لم يتقدم سواه للترشح، أو انتخابه وفقاً لنظام الأفضلية لدى الطعن بالانتخابات. ويتعين على كل مرشح للبرلمان أن يعلن تفضيله لمرشح رئاسي يجوز أن يؤيد هذا التفضيل الداعم لترشيحه، على أن غياب أي تأييد من هذا القبيل لا يبطل ترشح المرشح النيابي. وفي المقابل، لا يقوى المرشح الرئاسي أن يصد أي تفضيل يبدیه الآخرون حيال ترشحه.^{٢٤}

بعض التعليقات حيال نظام الانتخاب التفضيلي

يشكل هذا النظام وسيلة مبتكرة لضمان انتخاب الرئيس ومناصريه في الجمعية الوطنية، نظراً إلى أن انتخاب الرئيس يقترب بانتخاب أعضاء البرلمان، الجائر أن يعتبر هذا الانتخاب لاغياً إذا ما أخفقوا في التعبير عن تفضيلاتهم. زد على أنه يشكل وسيلة لمعالجة نقاط الضعف الملازمة لنظام - برلماني أو رئاسي - يخضع السلطة التنفيذية لقيود تفرضها سلطة تشريعية معارضة لها، على أساس أن هذا النظام التفضيلي يربط مصير المرشح الرئاسي بمصير المرشح البرلماني. غير أن هذا النظام يؤكد على تمتع الرئيس بموقع بارز في الدستور.

في كينيا، يتضح أن واضعي الدستور قد كانوا حريصين على الاستمرار في اتباع تقاليد نظام الحكم البرلماني، الذي يستدعي أن ينتمي الرئيس إلى أعضاء البرلمان المنتخبين؛ ما يعرضه لأهواء السياسات الانتخابية، مع أنه يعزز موقعه حالما يتم انتخابه.^{٢٥}

وفي تعليق أخير نبديه حول التمايز القائم بين النظام التفضيلي المطبق في كينيا وزامبيا، نذكر أن الرئيس في زامبيا يُحتمل أن يشغل تجاه الجمعية الوطنية موقع ضعف، فيما ينعم بموقع أقوى تجاه الناخبين. أما في كينيا، (كما في غانا في ظلّ دستور العام ١٩٦٠) فيعود الفضل في تولي الرئيس مقاليد الحكم إلى إعراب مناصريه من الناخبين عن تفضيلهم له، وبالتالي، الإدلاء بأصواتهم له، في حين أن كل صوت يُمنح إلى مرشح برلماني في زامبيا إنما كان يصب في مصلحة المرشح الرئاسي الذي يؤيده، بحسب الاعتقاد السائد؛ ما يستدلّ منه، بطريقة أخرى، أنه كان بإمكان الرئيس، في كينيا، أو في غانا سابقاً، أن يعتمد على دعم الجمعية الوطنية الذي يحظى به عبر نسبة ضئيلة من الناخبين الذين من المحتمل أن يكونوا قد صوتوا له. في زامبيا، على العكس، يجوز أن يواجه الرئيس في هذه الجمعية معارضة الأكتريّة له، رغم حصوله على دعم غالبية الناخبين.

في الختام، لا بدّ من الإشارة إلى أن النظام التفضيلي المتبع في الانتخاب غير المباشر لم يكن رائجاً على نحو عام، لا بل، على العكس، برزت نزعة تقضي بإرساء حكم الرئيس على قواعد تضمن استقلاليته إزاء البرلمان. كما يمكن اعتباره بمثابة نقلة نوعية من نظام ذي توجه اشتراكي رفع رأيه "نيكروما" إلى النموذج الأميركي المتمثل برئاسة تنفيذية مع الاستمرار في اتباع التقليد البرلماني.

د. الانتخاب على شكل استفتاء (Plebiscitary Election) – الجمهورية العربية المتحدة.

ينصّ دستور الجمهورية العربية المتحدة على انتخاب الرئيس بطريقة فريدة من نوعها، إذ تعين الجمعية الوطنية مرشحها الرئاسي، ثم تخضع ترشيحه للاستفتاء، للوقوف على رأي الشعب. والجدير بالذكر أن الترشح في الجمعية الوطنية يتم بناءً على اقتراح ثلث الأعضاء على الأقل. فمن ينال من المرشحين ثلثي أصوات أعضاء الجمعية يخضع للاستفتاء، وإلا يُصار بعد يومين من التصويت الأول إلى تسمية مرشح من جديد، يلزمه أيضاً الحصول على غالبية الثلثين.

بموجب الاستفتاء، يُعتبر المرشح منتخباً إذا ما نال الأكتريّة المطلقة، وإلاّ عمدت الجمعية الوطنية إلى تسمية مرشح آخر، على أن يُعاد اتباع الإجراءات ذاتها.^{٢٦}

تبدأ عملية انتخاب رئيس جديد قبل انقضاء ولاية الرئيس القائم بستين يوماً، على أن تجري الانتخابات قبل أسبوع من انقضاء ولايته على الأقل.

لعلّه من الأهمية بمكان لكل المعنيين بهذا الشأن التطرق بإيجاز إلى منبع فكرة الاستفتاء كمفهوم انتخابي. ولهذا الأمر صلة بتاريخ تحوّل الحكم، الذي تم الاستيلاء عليه بالسبل العسكرية، تحوّلًا ناجحاً إلى حكم سياسي له شرعيته. كانت المرّة الأولى التي أخذ فيها الاستفتاء هذا المنحى في العام ١٨٥٢، حين طُبّق بقصد إقرار الانقلاب العسكري الذي جرى في العام ١٨٥١، منصباً نابليون الثالث ملكاً. إلاّ أن نظام الاستفتاء المعتمد في

الجمهورية العربية المتحدة كآلية انتخاب، بعدما خلفته الثورة من أمر واقع، كان يحمل في طياته معالم حداثه، تجلّى أبرزها في تولّي جهاز تشريعيّ منتخب شعبيّاً تسمية مرشّح، ينتخبه الشعب في مرحلة لاحقة، على لائحة أحاديّة. كان من الأولى التفكير بهذا الاحتمال كخيار، أقله لفترة اختبار تمتدّ على بضع سنوات.

٤. مدة الولاية Tenure of Office

يقضي المنطق السليم بأن تمتدّ الولاية (ولاية الحكم) على فترة طويلة إلى حدّ أن تسمح بتنفيذ السياسات التي تمّ إطلاقها، شرط تطبيقها بعناية. بينما تمتدّ معظم الولايات على خمس سنوات، أو البعض منها على أربع سنوات، فيما تمتدّ على ست سنوات في الجمهورية العربية المتحدة. وقد تبين من المراجعة التي خضعت لها عدّة دساتير في العالم أنّ الرّئيس هو مؤهّل لإعادة انتخابه في مطلق الأحوال، لمرة واحدة في بعض الحالات، كما في الولايات المتحدة الأميركيّة وفي عدّة دول أفريقيّة أو في أميركا اللاتينيّة التي تأثرت، على الأرجح، بالدستور الأميركيّ.

إنّ غياب أيّة قيود عامّة على حقّ المرشّح في إعادة الانتخاب يعود، في جزء منه، إلى حاجة القادة، المتمتّعين بالخبرة وبمركز مرموق، في الاستمرار بشغل مناصبهم، لا سيما لدى البلدان الحديثة النشأة. إلا أنّ المخاوف من قيام ديكتاتوريّة أشخاص لا تزال قائمة، وإن بدا قيامها غير حتميّ. فالعرف يقضي بأن يستمرّ الرّئيس في شغل منصبه حتى نهاية ولايته. من هذا المنطلق، يتعدّر على الديمقراطيات الناضجة وضع حدّ لولاية محدّدة المدّة، ما لم تثبت إدانة الرّئيس بالتقصير أو الخيانة، أو يطرأ حادث طبيعيّ يضع حدّاً لها - كالموت، أو فقدان الأهليّة نتيجة الإصابة بمرض جسديّ أو عقليّ. وكثيره هي الحالات التي يتمّ فيها إنهاء ولاية الرّئيس عبر النيابة الناشطة للجمعيّة الوطنيّة، نظراً إلى أنه يجوز للرّئيس حلّ الجمعيّة، وبالتالي، إنهاء ولايته الخاصة ضمن إطار الرّئاسة المبنية على نظام برلمانيّ.^{٢٧}

شغور منصب الرّئيس

لدى شغور هذا المنصب بفعل إصابة الرّئيس بمرض ما، يُصار إلى انتخاب خلف له وفقاً لجملة من الإجراءات، نذكر منها الحالة التي تستلزم من الرّئيس نفسه أن يعيّن من يحلّ مكانه مؤقتاً طوال مدّة عجزه. فإذا أخفق في إيجاد البديل عنه، يعمد رئيس الجمعيّة الوطنيّة، تبعاً لبعض الدساتير، إلى الطول مكانه من تلقاء نفسه، كما حصل مثلاً في السنغال، حيث شغل رئيس الجمعيّة الوطنيّة منصب الرّئيس أيضاً لدى إصابة هذا الأخير بعجز دائم. وفي كلتا الحالتين، يستمرّ الرّئيس البديل في شغل منصبه إلى حين انتخاب رئيس جديد، يجرى بعد شغور المنصب بستين يوماً. أمّا في ما يتعلق بإثبات العجز، فيحقّ للمحكمة العليا أن تعيّن الأسباب الكامنة وراءه، على أن تصوّت الجمعيّة الوطنيّة على هذه المسألة في مرحلة لاحقة، وتقرّها بغالبيّة الثلثين.^{٢٨}

وتتبع دساتير أخرى، كدستوريّ ساحل العاج ونيجيريا، إجراءات مغايرة. ففي تلك الدولتين، يقوم رئيس الجمعيّة الوطنيّة بتعيين أحد أعضاء الجمعيّة كرئيس مؤقت إلى حين انتخاب رئيس جديد، عند إصابة الرّئيس (شاغل المنصب) بعجز دائم، في حال وفاته أو استقالته.^{٢٩}

نادراً ما يتولّى مجلس الوزراء نفسه، لا الجمعية الوطنية، مهمة استبدال الرئيس، على حدّ ما يجري في كلّ من تونس والتشاد. فقد لجأ الرئيس التونسي الحاليّ، في الواقع، إلى اتخاذ هذا التدبير بقصد استبدال الرئيس السابق، حبيب بورقيبة، الذي فقد الأهلية القانونية بفعل كبر سنّه.^{٣٠}

في البلدان التي تنصّ دساتيرها على وجود منصب نائب الرئيس، يتمّ ملء المركز الشاغر بشكل بسيط وتلقائيّ. ففي الولايات المتحدة الأميركية، يتدخّل نائب الرئيس للاضطلاع بمهامّ الوظيفة. وفي هذا الإطار، ينصّ دستورها على أنّه، في حال فشل نائب الرئيس في أداء مهامّه، بسبب عدم أهليّته أو لأيّة أسباب أخرى، يحقّ لمجلس النواب وللمجلس الشيوخ أن يبتّأ بمدى كفاءته لتولّي هذا المنصب، وأن يتّخذ القرار باستبداله.^{٣١}

يتعدّر تجاهل الدور المنوط بنائب الرئيس في ظلّ حتميّة تعرّض الرؤساء دوماً للاغتيال. ولإبراز هذه النقطة، لا يسعنا إلاّ أن نعطي مجدداً مثلاً عن مصر، حيث تبين أنّ الرئيس الحاليّ، حسني مبارك، كان قد أثبت جدارته كسياسيّ متمرّس ومهيأً لتسلّم مقاليد الحكم في أيلول/سبتمبر العام ١٩٨١، عند اغتيال الرئيس أنور السادات.

زد على أنّ أحكام الدستور تتناول أيضاً مسألة عزل الرئيس من منصبه، عند ارتكابه أيّة مخالفة فادحة أو بسبب سوء أداء الواجب. فبعض الدساتير تحدّد طبيعة الانتهاكات أو الإساءات الجائز أن تستوجب مقاضاة الرئيس أو عزله من منصبه. في بعض الحالات، وحدها الهيئة التشريعيّة يحقّ لها أن تفتح تحقيقاً بهذا الخصوص، يقتضي إجراؤه الحصول على عدد أكبر من الأصوات، يُقدّر النموذجيّ منه بالثلاثة أرباع، مع أنّ بعض الدساتير تكتفي بأكثرية الثلثين. أمّا إذا أفضت التحقيقات (الاتهامات) إلى اتهامه جنائياً، فتُسند مهمة محاكمته إلى المحكمة العليا.^{٣٢}

إلاّ أنّ دساتير الدول الأفريقيّة الناطقة بالإنكليزيّة تتبّع سلسلة أخرى من التدابير. نذكر، على سبيل المثال، زامبيا، حيث يسند رئيس القضاء إلى إحدى المحاكم مهمة التحقيق بالقضية المطروحة ورفع تقرير بشأنها، في حال تقدّم ثلث أعضاء الجمعية الوطنيّة بمذكرة خطيّة تدّعي بأنّ الرئيس قد انتهك الدستور أو ارتكب إساءة فادحة، وفي حال أيدت الجمعية الوطنيّة، بأكثرية الثلثين، هذه الإدعاءات. وبالتالي، يتوقّف الرئيس عن القيام بأعباء مهامّه إذا أثبت تقرير المحكمة الادّعاءات، وإذا اعتبرت الجمعية الوطنيّة، بأكثرية الثلاثة أرباع، الرئيس مذنباً بموجب الادّعاءات المشار إليها.

يتمتّع الرؤساء، بحكم الأعراف، بحصانة ضدّ الملاحقات القانونيّة التي يتعرّضون لها بسبب أفعال جنائيّة أو مدنيّة يرتكبونها أثناء مدّة ولايتهم. وفي هذا السياق، تنصّ بعض الدساتير على أنّه يجوز ملاحقة الرئيس قانونياً لارتكابه إساءة مدنيّة نتيجة أمر صدر عنه بصفة رسميّة. غير أنّ الرئيس لا تجري مقاضاته إلاّ في حال ثبتت إدانته بتهمة خرق القانون.^{٣٣}

الملاحظات النهائية حول عزل الرئيس من منصبه

تكتسي الأحكام الدستورية المتعلقة بإقالة الرئيس من منصبه أهمية خاصة، لا سيما في ما يتعلق بظاهرة السلطة التنفيذية "العديمة المسؤولية". حين لا يخضع الرئيس للضغوطات البرلمانية التقليدية، المتجسدة مثلاً بمبدأ طرح الثقة، أو يتحمل تبعه أعماله أمام أي محفل مدني آخر، تصبح المقاضاة الإجراء الأهم، مع أن احتمال اللجوء إليه يبقى احتمالاً ضئيلاً على الأرجح في الدول القائمة على نظام الحزب الواحد. في المقابل، لو بقي كل انتهاك للدستور أو سوء إدارة غير خاضع للمحاسبة، لخلّف ذلك حتماً شعوراً بالاستياء، ما قد يثير موجة احتجاجات من شأنها أن تنفجر صراعات محتدمة، على غرار ما يحدث في شتى الأوضاع، حيث تكون السلطة مغلقة. لذلك، على الرئيس الرزين أن يتفادى أي خرق أو سوء أداء، كما عليه ألا يسمح بتراكم امتيازات رئاسية أو وزارية، شيئاً فشيئاً، بقصد حماية مرتكبي الآثام، لأن هذا التسبب قد يؤدي إلى هلاكه ويزعزع حكمه. هذا ما يصحّ قوله في شأن الديمقراطيات القديمة العهد، كالولايات المتحدة الأميركية، على حد ما تبين من تبعات فضيحة واترغايت.

٥. سلطة الرئيس

Power of the President

يعتبر الرئيس التنفيذي، أشغل منصب رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء، هو الأوسع نفوذاً. ففي الدول التي تديرها سلطة تنفيذية ثنائية، تُعهد إلى الرئيس الصوريّ سلطات وأعمال رسمية، بصفته رمزاً للوحدة الوطنية أو الاستمرارية التاريخية، على غرار الدور الذي يلعبه الملك البريطاني، والملكيّات الدستورية الأخرى. فرئيس الدولة، وفقاً للدستور، المعروف أيضاً بالرئيس (فيما يقوم رئيس الوزراء مقام الرئيس التنفيذي) يستقبل ويعتمد سفراء القوى الأجنبية، في معرض الأعمال الشكلية التي يقوم بها. أما السلطة الفعلية فهي منوطة بجهاز آخر. لذا، سنتوسّع، في القسم اللاحق، في طبيعة ونطاق عمل هذه السلطة المنقسمة بين:

(أ) سلطات عادية،

(ب) وسلطات استثنائية.

أ. سلطات عادية

Normal Power

تتمثل السلطات العادية بما يلي:

(١) السلطات المنوطة بالهيئة التنفيذية (الحكومة)،

(٢) والسلطات المنوطة بالهيئة التشريعية

(١) السلطات المنوطة بالحكومة

تضمّ هذه السلطات أربعة ميادين أساسية: سلطة رسم السياسات، والسلطة الإدارية، وسلطة التعيين، والسلطة الدبلوماسية.

تطلق أحياناً على سلطة الرئيس المنضوية تحت هذا العنوان تسمية السلطة التنفيذية. وفي هذا الإطار، تنصّ كافة الدساتير المتعلقة بالرئاسة التنفيذية (على شاكلة النموذج الأميركي) على أن تُسند السلطة التنفيذية إلى

الرئيس، باعتباره الوحيد المخوّل ممارسة هذه السلطة، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، من خلال موظفين تابعين له، ومسؤولين أمامه. ولكن يجوز، في حالات نادرة، أن تُنَاط السلطة التنفيذية بالرئيس الذي يمارسها بمعزل عن أيّ جهازٍ آخر، على أن يخضع لقيود البرلمان الممكن أن يعهد ببعض المهامّ التنفيذية إلى غيره من الأشخاص.

سلطة رسم السياسات

إنّ الحكم الذي ينصّ على أنّ الرئيس هو السلطة الأساسية التي ترسم السياسات إنّما يستمدّ هذا المبدأ ممّا يدعى "السلطة التنفيذية الحصرية". ولكن، قليلة هي الدساتير (تبعاً لتقليد الحكومة الوزارية) التي تسند هذه السلطة إلى مجلس الوزراء. بالإضافة إلى ذلك، وعلى غرار النظام المعتمد في الجمهورية العربية المتحدة (مصر)، يتشارك الرئيس والحكومة مهمة وضع "السياسة العامة للدولة، على كافة الأصعدة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والإدارية"، كما الإشراف على تنفيذها.^{٣٤}

وبتعبير مغاير، يؤوّل في أيّ حال إلى النتائج ذاتها، نشير إلى أنّه، في معظم الحالات، تُنَاط بالرئيس مهمة رسم السياسة، وكذلك تحديد برامج العمل العامة وتطويرها. من هنا، ضرورة التّشديد على أن تشارك الحكومة، التي يرأسها الرئيس، بتأدية قسطٍ هامّ من هذه المهمة.

السلطة الإدارية

إلى جانب سلطة رسم السياسات، تطالعنا السلطة الإدارية المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالأولى. فبعد أن يضع الرئيس تصوّره للخطة السياسية ويرسم أطرها العامة، يتعيّن عليه أن يسهر على تطبيقها ضمن برنامج عمل محدّد. من هنا ينصّ الدستور على أن يعهد إلى الرئيس إدارة الحكومة ومراقبتها عامّة، بغرض إرساء هذه المهمة على قواعد دستورية. لذا، يعتبر أنّ هذا النظام، في إطار الحكومة الوزارية التقليدية، يقوم في أساسه على الحكومة. وقد كتب إيفور جانينغز حول الحكومة في بريطانيا واصفاً إيّاها: "بأنّها أعلى سلطة إدارية. فهي تضمّ تحت جناحيها ما كان ليشكّل، لاعتباراتٍ أخرى، مجموعة متباينة من السلطات التي تمارس جملة وظائف غاية في التنوع".^{٣٥}

لا ضير من التكرار أنّ النظام الرئاسيّ ينصّب الرئيس لا الحكومة كأعلى سلطة إدارية، فيما يعتبر مجلس الوزراء بمثابة هيئة تنسيق أساسية تابعة له، تخوّل النهوض بمهمة إدارة العمل الحكومي والإشراف عليه. وفي أغلب الأحيان، يرأس اجتماعات مجلس الوزراء، الأمر الذي يعطي أكثر فأكثر مقام الرئيس الرفيع الشأن.

من المتعدّر حصر ممارسة السلطة التنفيذية، بحكم طبيعتها وأغراضها، في شخص الرئيس، لأنّ هذا الأخير، في طور التطبيق، يفوض سلطاته إلى الوزراء، وإن في ظلّ غياب أيّ قانون يقضي بذلك. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ هذا التفويض، القابل للإلغاء في أيّ وقت، يقرّه عادةً جهاز يعمل تحت إشراف الرئيس، أو يتمّ شفهيّاً، في المسائل المؤقتة.

سلطة التعيين

إنما يبرز دور السلطة التنفيذية بشكل أوضح في سلطة التعيين. فالرئيس يعين أعضاء الحكومة، المسؤولين أمامه، ويحدد صلاحياتهم. كما تؤول إليه سلطة إقالتهم، ونقلهم، وإجراء التعديلات الوزارية؛ علماً أن توزيع الحقائق يندرج في إطار تحديد سلطات الوزراء. وهكذا بموجب هذه السلطات كلها، تخضع لسيطرة الرئيس الأجهزة السياسية، التي تمكنه من الحفاظ على موقعه ومن أداء واجباته عن طريق تعيين الرجل المناسب في الموقع المناسب. زد على أنه يعود للرئيس تعيين كافة المسؤولين العسكريين (وفي أغلب الأحيان) المدنيين. وهو يمارس هذه السلطة بصفته رئيس الإدارة، التي تقرّر، وتنظّم، وتوجّه، وبحكم موقعه كقائد القوات المسلحة. ولا بد من الإشارة إلى أن بعض الدساتير تنصّ على أحكام تقضي بأن يعود القرار إلى الحكومة (مجلس الوزراء) بتعيين "كبار موظفي الدولة"^{٣٦}.

وتولّي رئيس الجمهورية مهمة قيادة القوى المسلحة يمنحه سلطة واسعة لممارسة الرقابة، بما في ذلك الإشراف التوجيهي، فضلاً عن التحكم بمدّة الخدمة من خلال سلطتي التعيين والإقالة اللتين يمارسهما. ويتّضح أن القوى المحركة لسلطة الرئيس تستلزم وجود علاقات متميّزة مع القيمين على الأجهزة المسلحة (والأمنية)، تحسباً، بصورة خاصة، لحصول أي انقلاب عسكري. وبذلك، تعمل الأجهزة المؤسساتية، الممكن استخدامها، بحسب تقديره، لضمان أمن الدولة، على تعزيز سلطات الرئيس.

السلطة الدبلوماسية

يعين الرئيس السفراء المعتمدين في الخارج، وفي المقابل، يعتمد سفراء الدول الأجنبية. كما يخوض مفاوضات للتوقيع على المعاهدات والاتفاقات الدولية، والمصادقة عليها، ضمن قيود معينة، لأن التوقيع على معاهدات السلام يشترط إقرارها لدى السلطة التشريعية. فالمعاهدات التجارية، المعاهدات أو الاتفاقات المتعلقة بالمنظمات العالمية، المعاهدات التي تلزم مالية الدولة، تعدل الأحكام التشريعية الطابع، أو تلك المتعلقة بوضع الأفراد، أو تستدعي التنازل عن أرض، أو مقايضتها، أو ضمها.

تنظيماً لهذه المسألة، تنصّ بعض الدساتير على وجوب إحالة المعاهدات التي هي من "اختصاص القانون" إلى الجمعية الوطنية لتصادق عليها.^{٣٧} بينما تقضي بعض الدساتير، كدستور تونس، بضرورة إحالة كل المعاهدات والاتفاقات الدولية إلى السلطة التشريعية للمصادقة عليها.

(٢) السلطات المنوطة بالهيئة التشريعية

تتضمّن هذه السلطة خمسة أقسام: أخذ المبادرة بالتشريع، والتصديق على مشاريع القوانين وإصدارها، والحق في التوجّه إلى الهيئة التشريعية، وحلّ الهيئة التشريعية، واللجوء إلى الاستفتاء.

أخذ المبادرة بالتشريع

بإمكان السلطة التنفيذية أن تحدّد سلفاً المسائل، القابل طرحها على بساط البحث في الهيئة التشريعية عبر عرض صورة عامّة عن برنامج الحكومة التشريعيّ. ويتميّز الرّئيس والوزراء عن الهيئة التشريعية بقدرتهم على البحث عن موضوع، وإعداد مشروع قانون بشأنه، لإحالة إلى المناقشة في الهيئة التشريعية. والجدير بالذكر أنّ انضمام بعض أعضاء السلطة التنفيذية إلى البرلمان يُكسب هذه السلطة ميزات إضافية في الأنظمة البرلمانية التي تتبّع نموذج وستمنستر، فيما السبيل الوحيد المتيّسر أمام الرّئيس، في نظام الرئاسة التنفيذية المطبق في الولايات المتحدة، يكمن في لجوئه إلى أساليب غير مباشرة من أجل المشاركة في وضع القوانين.

التصديق على مشاريع القوانين وإصدارها

في النظام الرئاسي، يحقّ للرئيس أن يرفض التوقيع على مشروع قانون، ليستحيل قانوناً، وفي المقابل أن يردّه، مرفقاً بتعليقاته، إلى الهيئة التشريعية لإعادة النظر فيه. وكثيرة هي الدساتير التي تحتمّ التوقيع على مشروع القانون في حال أعيد إحالته، بناءً على نسبة أكبر من أصوات (أصوات ثلثي الأعضاء، في غالبية الأحيان) أعضاء الهيئة التشريعية، سعياً للحدّ من هذه السلطة. لذلك، يتعيّن على الرّئيس أن يوقع مشروع القانون، عند إحالته له، ليصبح قانوناً.

الحقّ في التوجّه إلى الهيئة التشريعية

يرتبط بحقّ أخذ المبادرة بالتشريع حقّ آخر هو الحقّ في التوجّه إلى الهيئة التشريعية، إمّا شخصياً، إمّا عن طريق توجيه الرّسائل لها. وفي هذا الإطار، نرى أن الخطاب السنويّ الذي يلقيه الرّئيس عند افتتاح الدورة العادية للبرلمان (وأحياناً لدى اختتامها) يكتسب بالغ الأهمية، لأنّه يشكّل أحد الحقوق التقليدية التي تمنحها الكثير من الدول لرؤسائها. إلاّ أن هذا الحقّ اكتسب مدلولاً خاصاً في بعض دساتير الدول المستقلة حديثاً أو الدول التي وضعت مؤخراً دساتيرها. فبموجب هذا الحقّ، وبحكم سلطة رسم السياسات التي يتمتّع بها، يتمكّن الرّئيس أن يؤثر على عمل الهيئة التشريعية.

من الصعب ألاّ يتوصّل تقرير ما يتحدّث عن وضع الدولة، وبرنامج عمل يتمحور حول مجموعة خطط ومشاريع معدّة لتسوية المشاكل وتنفيذ السياسات، في تحديد نمط النشاط التشريعيّ ووتيرته. وفي معظم الحالات، وخلافاً للخطاب السنويّ الذي توجّهه الملكة إلى البرلمان البريطانيّ، مثلاً، لا يوضع خطاب الرّئيس موضع جدل أو نقاش.

رغم تحديد موعد افتتاح الجلسات العادية أو اختتامها في أغلب الأحيان، يحقّ للرّئيس أن يأمر بفتح دورات استثنائية أو اختتامها، خاضعة لمدة محدّدة (يُقدّر أقصاها عادةً بثلاثين يوماً).^{٣٨}

حلّ السلطة التشريعية

لعلّ السلطة التنفيذية تنجح أكثر ما تنجح في التعبير عن رغبتها بإثبات تفوقها على كافة السلطات من خلال حقّ الرئيس (وذلك على خطى الملوك في الأيام الغابرة) في حلّ الهيئة التشريعية وإعادة النظر في موقع رئيس هذه الهيئة باللجوء إلى الاستفتاء. وتقرّ دساتير عدّة دول بحقّ الرئيس في اتخاذ هذين الإجراءين. أمّا على صعيد الممارسة فقد لا يتمّ اتخاذ هذا القرار إلاّ عند احتدام الخلاف بين الرئيس والهيئة التشريعية إلى حدّ تأزم الوضع بينهما. من هذا المنطلق، ترى الدول التي يستوجب فيها حلّ الهيئة التشريعية استقالة الرئيس وحكومته، تتدرّع بهذه الحجّة للحؤول دون اتخاذ إجراءات متسرّعة أو جذرية.^{٣٩}

الاستفتاء

يمثّل الاستفتاء وسيلةً خطيرة تساعد على مواجهة معارضة البرلمان لبعض البرامج التشريعية البالغة الأهمية. والمعروف أنّ للاستفتاء طول باع في مجال اعتماده كمفهوم سياسيّ لحلّ القضايا السياسية العالقة عبر إحالتها إلى الشعب؛ ولكن لم يمض وقتٌ طويل على تبنّيه كمفهوم تشريعيّ تلجأ إليه السلطة التنفيذية في الحكومة بقصد صرف نظر المعارضة عن قضية رئيسية.

أول من لجأ إلى اعتماد الاستفتاء هو الرئيس شارل ديغول في فرنسا في العام ١٩٥٨. إلاّ أنّ الدستور الفرنسي الصادر في العام نفسه، قد حدّد بعض مجالات استعماله، إذ أقرّ، في بادئ الأمر، عدم إمكانية لجوء الرئيس إلى الاستفتاء بغرض تسوية القضايا المطروحة إلاّ نزولاً عند طلب الحكومة، أو مجلسيّ البرلمان كليهما. زد على أنّ المواضيع القابلة للحلّ عن طريق الاستفتاء تنحصر في ثلاث فئات: (١) مشاريع قوانين مرتبطة بشؤون تنظيم السلطات العامة؛ (٢) مشاريع قوانين مرتبطة بإقرار اتفاق يخصّ مجتمعاً محلياً؛ (٣) ومشاريع قوانين تبيح التصديق على معاهدة ما ستؤثر على عمل المؤسسات، من غير أن تخالف أحكام الدستور.^{٤٠}

تبنّى عدد من الدول الأفريقية، لاسيما الفرانكوفونية منها، في دساتيرها، مفهوم الاستفتاء، إذ يخول معظمها الرئيس اللجوء إلى الاستفتاء، بناءً على مبادرة خاصة منه. وحدها مدغشقر (الجمهورية المالاغاسية)، من بين هذه الدول، وبوحي من الدستور الفرنسي، جرّدت الرئيس من حقّ أخذ المبادرة بهذا الخصوص.^{٤١}

في الجمهورية العربية المتحدة (مصر)، يجوز للرئيس أن يدعو إلى إجراء استفتاء حول "المسائل الهامة التي تطال مفاعيلها أهمّ مصالح الدولة".^{٤٢}

وإن كان إجراء استفتاء، في ظاهره، يخدم أغراضاً ديمقراطية، فيجوز استغلاله بقصد الحؤول دون تحقيق بعض الغايات الديمقراطية. وما يبرّر الشكوك التي تساور البعض حيال الحسنات المنسوبة إلى الاستفتاء، هو دقّة المسائل المطلوب من الشعب إبداء رأيه بها على شكل "نعم أو لا". وبما أنّ النظام الرئاسي، بطبيعته، ينزع إلى تركيز الاهتمام على مقام الرئيس، وإلى إبعاد الأضواء عن البرلمان، كمرکز سلطة، بما فيها السلطة التشريعية، فيحتمل أن يتمكن القائد الأسر بحضوره من أن يحمل عامة الناس إلى القبول برغباته. وما دام المنطق المذكور يحرك هذا النظام، القائم حتى يومنا هذا على حزب ذي قاعدة شعبية واسعة، فإنّ المخاطر من سوء استعمال الاستفتاء لم تتبدّد بعد.

(٣) السلطة التنفيذية في علاقتها مع السلطة القضائية

بالنظر إلى علاقة الرئيس بالسلطة القضائية، في مجال ممارسة صلاحياته، قد تناولنا حالات ثلاث. أولاً، تعود إليه سلطة تسمية الأشخاص في المناصب القضائية. ثانياً، يحق له أن يسأل القضاة رأيهم حول بعض المسائل. ثالثاً، يحق له منح العفو [الخاص] والعفو، بصفته رئيساً للدولة.

سنحدث تفصيلاً عن حق التعيين في القسم المتعلق بالسلطة القضائية، وباستقلاليتها، فيما نتناول في هذا القسم السلطتين الأخيرتين اللتين تمارسها الهيئة التنفيذية، لجهة علاقتها بالجهاز القضائي.

حق الرئيس في استيضاح رأي القضاة

قد يكون البعض محقاً في اعتبار أن هذا الحق يحد من صلاحيات الرئيس، على أساس أنه يعود للمحاكم أن تحد من صلاحيات السلطة التنفيذية (وكذلك السلطة التشريعية)، فيما العكس غير صحيح. ولكن، حتى في مثل هذه الحالة، لا بد من الإشارة، في معرض الحديث عن سلطة الرئيس لجهة علاقتها بالجهاز القضائي، إلى الأحكام التي تنتقص من هذه السلطة. فهذه الأحكام، المستوحاة من أحكام الدستور الفرنسي، تندرج في عدد من الدساتير، كدساتير الكثير من الدول الأفريقية، التي يطلب فيها الرئيس من المحاكم (المحكمة العليا، أو فروعها الدستورية، عادة) أن تبت في مدى مشروعية أي اقتراح قانون أو أي قانون ساري المفعول أو دستوريته. فضلاً عن أنها ترد في العديد من الدساتير الأوروبية الأخرى، كدستور إيرلندا مثلاً.

عند إقرار المحكمة بعدم دستورية اقتراح قانون معين، لا يعود قابلاً للإصدار. ولكن، من الواضح أن دور القضاء في ممارسة سلطته على الهيئة التنفيذية على النحو المشار إليه هو دور محدود، خاصة وأنه يعود لجهة أخرى أن تأخذ المبادرة، فيما يتعين على المحاكم أن تنتظر إلى أن يطلب منها إبداء رأيها، الذي يصبح بحكم النافذ ولا يحتمل أي استئناف، حال صدوره.

حق منح العفو

تقرّ سائر الدساتير بصلاحيّة الرئيس في ممارسة هذا الحق. وبالنظر إلى طبيعة الامتيازات، فإن الرئيس، وحده، يتخذ القرار، مع أنه قد يتقبل النصح من السلطة المخولة لتقديمها، والمتمثلة، في معظم الحالات، بشخص وزير العدل، وإن كان الاحتمال وارداً بأن يعينه في عمله أو يحل محله جهاز استشاري.

إلى جانب العفو [الخاص] الذي يمنحه الرئيس إلى الأفراد، فهو قد يمنح أيضاً عفواً عاماً إلى جماعات أخلوا بالقانون، كأشخاص تورطوا في حركة تمرد.

ب. سلطات استثنائية Extraordinary Power

تطُرقت المناقشات الدائرة حول سلطات الهيئة التنفيذية إلى طبيعة هذه السلطات في الظروف العادية. وقد أثبتت تجارب عدّة دول أنّ السلطات العادية قد لا تتماشى مع المسائل التي تستدعي اتخاذ تدابير طارئة وصارمة. وفي هذا السياق، نذكر أنّ خير مثال نعطيه عن إحدى حقبات ما بعد الحرب العالمية الثانية التي عمدت إلى استخدام سلطات استثنائية، إنّما تجلّى بالفترة التي شهدت فيها فرنسا جدلاً حول ما يُعرف اليوم بالمادة ١٦ من الدستور الفرنسي الصادر في العام ١٩٥٨، وهي التي ارتكز عليها الحكم المتعلق بالموضوع المذكور والمدرج في دساتير الدول الأفريقية الفرانكوفونية.

وترتبط بالسلطات الاستثنائية والطارئة مسألتان، تُعنى أولاً بتحديد الظروف الاستثنائية؛ أمّا ثانيهما فتتناول القيود الممكن فرضها على حق ممارسة السلطات الاستثنائية.

ما يشكّل حالة طارئة

من الصعب الخروج بتوقعات واضحة إزاء الظروف الطارئة، إن لجهة توقيتها، أو طريقة حلها. من هنا ضرورة اختصار الأحكام الدستورية الموضوعية بهذا الخصوص. ولدى استعراض عدّة دساتير، يتبيّن لنا أنّ الأحكام الآيلة إلى معالجة الأوضاع الطارئة تتوزع على فئتين. تشير أولاً إلى أنّه يجوز للرئيس متى شاء، وبموجب بلاغ يُنشر في الجريدة الرسمية، أن يعلن وجود حالة طوارئ عامة، أو أنّ هذه الحالة قد تنتج عن وضع معين، إذا ما قدر له أن يتفاهم. والمعروف أنّ هذا النظام الأكثر مرونة، والجائز تسميته بنموذج النظام البريطاني (السائد أيام الاستعمار)، كان متبعاً في المستعمرات البريطانية السابقة. أمّا الأحكام الأخرى، الصالح الإشارة إليها بالنظام الفرنسي، فقد جاءت أكثر تحديداً.^{٤٣}

سيُضحّ مِمّا سبق أنّ أحكام الفئة الأولى تمنح الرئيس كامل الصلاحيات لاتخاذ قرارات تسمح بمواجهة أيّ وضع استثنائي؛ فهو الذي يقرّر إذا كانت الحالة طارئة ومتى تُعتبر طارئة، كما أنّه، وحده، المخوّل باتخاذ التدابير اللازمة. أمّا في إطار الفئة الأخرى، فالأوضاع التي تثير حالة طوارئ تستدعي توضيحاً بوجه عام، رغم أنّ الأحكام، في هذه الحالة أيضاً، تأتي عامة وشاملة إلى حدّ أنّ توسّع نطاق صلاحيات الرئيس لاتخاذ القرار المناسب. فله وحده الحقّ في تقدير الأوضاع التي تمثّل "خطراً متنامياً ووشيكاً"، وبالتالي في اتخاذ التدابير الضرورية. إلا أنّ السؤال الذي يطرح نفسه، بطبيعة الحال، يتعلق بالقيود الممكن فرضها على هذه السلطة المنوطة به.

القيود المفروضة على السلطات الاستثنائية والطارئة

تتمثّل بعض القيود المفروضة على السلطات الاستثنائية بمجموعة الشروط المنصوص عليها في الدستور بخصوص ممارسة هذه السلطات، وهي تشير إلى الظروف التي تشكّل، مثلاً، تهديداً لاستقلال الدولة أو سلامة أراضيها. من هنا، يحتمل أنّ يشكّل كلّ من الخطاب الموجّه إلى الأمة والإسراع إلى عقد اجتماع فوريّ مصدر سلطة، غير أنّه من النادر أن تلتزم السلطة التشريعية على وجه السرعة، إذ يتعيّن على الرئيس أن يدعو إلى انعقادها، على غرار ما حصل مثلاً في موريتانيا.

علاوةً على ذلك، فإن القيود المنصوص عليها في المادة ١٦ من الدستور الفرنسي تُعتبر مصدراً هاماً للسلطة، إذ تقضي باتخاذ التدابير "بناءً على رغبة بتزويد الأجهزة الدستورية العامة بوسائل تمكنها من تادية مهمتها، في أقصر وقت ممكن." ومن شأن مثل هذا الحكم أن يمكن البرلمان من تجنب تمديد مدة حالة الطوارئ عن غير لزوم أو تقصيرها. إلا أن أية سلطة تشريعية حازمة ومحتسسة قد تستغل هذا الحكم لإبقاء الهيئة التنفيذية تحت المجهر.

في مطلق الأحوال، حتى في ظل حالة الطوارئ، تُفرض قيود معينة، تمثياً مع ضرورة حماية بعض الحقوق والحريات الأساسية. لذا من الأوفق ممارسة سلطة إعلان حال الطوارئ بالتوافق مع حجم الخطر الذي يتسبب بالحرمان من ممارسة حقوق أساسية، انطلاقاً من مبدأ التصدي لهذا الخطر، علماً أن بعض الحقوق يتعذر انتهاكها أو اجتزاؤها.^{٤٤}

ثالثاً. السلطة التشريعية Legislative Power

الهيئة التشريعية والحكومة التمثيلية

كمقدمة لهذا الموضوع، لا بد من التطرق قليلاً إلى الصلة بين الديمقراطية والهيئة التشريعية في العصور الحديثة. لعل إحدى أهم مميزات الديمقراطية في العصر (الديمقراطي) الحديث هي إنشاء الحكومة التمثيلية. كان للملوك أيضاً هيئاتهم التشريعية التابعة؛ ومن هنا تسمية "في العصور الحديثة". وقد تم تعريف المميزات الأساسية للديمقراطية في العصور الحديثة انطلاقاً من الخطاب الفلسفي في فرنسا وانكلترا، أثناء القرن الثامن عشر، وتطبيقه الذي أدى إلى نشوء الولايات المتحدة الأمريكية كما نعرفها.

يضمن التّضمين الثوري لفكرة الديمقراطية، في العصور الحديثة، في عملية بناء المؤسسات من القاعدة الشعبية. ومردّ هذه الثورية أنها تضمنت فكرة القضاء على النظام الإقطاعي القديم، واستبداله بممثلين منتخبين، وأدت إلى ذلك في نهاية الأمر. أخيراً، أخلى مفهوم الديمقراطية مكانه لمفهوم سيادة الشعب. وبدورها، أخلت سيادة الشعب مكانها لمفهوم الحكومة التمثيلية. وقد أصبح تعبير الحكومة التمثيلية لا يُقاوم في الدول القومية الحديثة، بصفته معبراً عن الديمقراطية. ومع ازدياد الأمم حجماً، وازدياد تقنيات نظام الحكم الحديث تعقيداً، بدت الحكومة التمثيلية الحل الوحيد.^{٤٥}

ارتبط انبعاث الديمقراطية في فترة ما بعد الثورة الصناعية بمرحلة من الصراع السياسي حيث أدى الشعب دوراً أساسياً. فالديمقراطية والحكومة التمثيلية اللتان كانتا حتى ذلك الوقت مفهومين منفصلين تقنياً، أصبحتا الآن مفهوماً واحداً يردّ السلطة إلى القاعدة الشعبية، حيث تستند إلى سيادة الشعب. وقد سمى أليكسيس دو توكفيل، في عمله المبتكر، "الديمقراطية في أميركا"، الرابطة بين الديمقراطية والحكومة التمثيلية "الحرية الديمقراطية"، حيث "يشكل جميع المواطنين الشعب، ويسمى الشعب صانعي القانون."^{٤٦}

لعله من المبتذل القول - لكن يجب قول ذلك بأية حال - إن الحكومة التمثيلية، من حيث كونها شكلاً من الحكم الذاتي الذي يمارسه الشعب، هي أكثر تعقيداً من الحكم الذاتي المباشر الذي اتبعته مدينة أثينا والجماعات التقليدية في القرى الأفريقية. فقد قامت الدولة الحديثة بجمع العديد من هذه الجماعات معاً، مما جعل تشكيل الحكومة التمثيلية أمراً إلزامياً. وفرض هذا الواقع اعتماد آلية لانتخاب ممثلي الشعب على المستوى الوطني، وفقاً لمقتضيات الأزمنة. فوفرت الأنظمة الانتخابية تلك الآلية.^{٤٧}

الهيئة التشريعية والحكومة التمثيلية

يشكل النظام الانتخابي نقطة تلاقٍ بين السيادة الشعبية والحكومة التمثيلية.^{٤٨} وهو يعالج كيف تتحول حقوق المواطنين الانتخابية - أي التعبير الأساسي عن سيادتهم - إلى مقاعد برلمانية. فتتركز السلطة التشريعية في هذه المقاعد البرلمانية، إلى جانب ما يرافقها من قوى التحكم بالموارد ومراقبة السلطة التنفيذية. في هذا السياق، تفرض مهام التحكم والمراقبة هذه أن يتضمّن الفرع التشريعي من الحكومة موظفين على درجة عالية من الكفاءة. تعكس الانتخابات أيضاً مبدأ الحكم، بموافقة الخاضعين لهذا الحكم؛ وبالتالي ينبغي تصميمها وتنظيمها بطريقة تمكن المحكومين من اختيار أفضل المرشحين الموجودين لتمثيلهم. بعبارة أخرى، ينبغي تصميم نظام انتخابي بطريقة تمكن كل مواطن من المشاركة، تماماً وبكل حرية، في انتخاب ممثليه.^{٤٩}

عموماً، تُخدم الانتخابات أربعة أهداف:

١. التفكير في الآراء الأساسية للجمهور الانتخابي؛
٢. إرساء حكم الأكثرية؛
٣. انتخاب الممثلين المناسبين؛
٤. تشكيل حكومة مستقرة وقوية.

ما تتضمنه هذه الأهداف العامة هو ضرورة حدوث الانتخابات عند فترات منتظمة، ولمناصب بولايات محددة. يحدّد بعض الدساتير هذه الولاية بأربع سنوات، فيما يحددها البعض الآخر بخمس. وتمكّن هذه الولاية المحددة المواطنين من مراجعة أداء ممثليهم المنتخبين، والحكم على ذلك من خلال الانتخابات التالية، إمّا بإعادة انتخابهم، وإمّا بإنهاء ولايتهم واختيار مرشّحين آخرين. بالتالي، فإنّ الانتخابات تحمل مدلولاً قضائياً وسياسياً أيضاً. فبالنسبة للناخبين والمرشّحين على حدّ سواء، الأمر أشبه بيوم الحساب الذي تعتمد عليه نوعية الحكومة التمثيلية.

الأنظمة الانتخابية

مع أنّ هذا الموضوع قد يندرج ضمن واجبات مستشار آخر، إلا أنني سأطرّق إليه باختصار لأنّه يمتّ بصلة إلى المناقشة حول السلطة التشريعية.

تتوافر أنواع مختلفة من الأنظمة الانتخابية التي تعكس العوامل الديمغرافية والسياسية الوطنية. لكن يمكن تقسيمها نموذجياً إلى فئتين واسعتين: ١. نظام الأكثرية، و٢. نظام التمثيل النسبي.

١. نظام الأكثرية

في نظام الأكثرية، المعروف أيضاً "بالفوز للأكثر أصواتاً"، يتمّ انتخاب مرشّح واحد على يد أكثرية نسبية؛ أي أنّ الشّخص الذي ينال أكثر الأصوات من بين المرشّحين المتنافسين هو الذي يُعلن انتخابه. وقد أثبتت التجارب على مدى السّنوات في العديد من البلدان أنّ هذا النظام قد فشل في الإيفاء بالأهداف المذكورة سابقاً، لا سيّما من حيث عكس آراء الأكثرية الفعلية من الناخبين ومصالحهم.^{٥٠}

وقد أثبتت دراسة عن تاريخ الانتخابات في بلدان عدّة أنّ محاولات قد بذلت لإصلاح الضّعف المتأصل في النظام. ينعصّ أحد الحلول على السّماح باقتراع إضافي، لتمكين الناس من الإدلاء بأصواتهم لصالح أحد المرشّحين الذين تلقوا أصواتاً أقل عند الفرز الأوّل. ومع أنّ نظام الاقتراع الثاني هذا يتميز بتحديد خيار الأكثرية الفعلية، إلا أنّ عيبه يكمن في عدم تمثيله الأقليات بطريقة أفضل. لذا برأي الكثيرين، يكمن الحلّ في التمثيل النسبي.

٢. التمثيل النسبي

تمّ تقديم التمثيل النسبي كصيغة انتخابية أفضل، لا سيّما في البلدان ذات التركيب المتعدد الإثنيات.^{٥١} تتمثل الحجة الأساسية التي تصبّ في مصلحة التمثيل النسبي بحمايتها للأقليات، من خلال تسهيل تمثيلها في السياسة الوطنية. لكن ينبغي تحليل ميزتها المقارنة في ما يتعلق بسياسة الأحزاب. فيستند التمثيل النسبي إلى الحزب، فيما تستند أنظمة الأكثرية إلى المرشّح. تصبّ الأهمية الأساسية على نيل الأحزاب مقاعد في البرلمان تتناسب مع الدعم الذي يبديه الجمهور الانتخابي. وهذا متاح في نظام التمثيل النسبي أكثر منه في نظام الأكثرية.^{٥٢}

لعلّ من الضروريّ شرح كيفية سير هذا النظام، لا سيّما وأنّه يتعلّق بديناميكية سلطة الهيئة التشريعية، سواء ضمن دائرتها الخاصة، أو بالنسبة للتحكّم بالسلطة التنفيذية ومراقبتها. يقوم النظام الأبسط من التمثيل النسبي على تقسيم عدد المقاعد في دائرة انتخابية، وفقاً لمجموع الأصوات في الانتخابات، بطريقة تمكّن كلّ حزب من نيل حصّة من المقاعد تتناسب والأصوات التي نالها عند الاقتراع. على سبيل المثال، في دائرة انتخابية حيث أدلى بمائة وخمسين ألف صوت، وحيث يحقّ للدائرة بخمسة مقاعد في البرلمان، يحصل كلّ حزب على مقعد واحد مقابل كلّ ثلاثين ألف صوت يحصل عليها عند الاقتراع. وقد استخدمت متغيرات مختلفة لهذه الصيغة، في محاولة لتأمين تمثيل أكثر عدلاً.^{٥٣}

تختلف الآراء في ما يتعلّق بقيمة التمثيل النسبي؛ لا بل بلغ الأمر ببعض النقاد حدّ المجادلة بأنّه لا يناسب بعض المجتمعات. ولعلّ الانتقاد الأساسي الذي أصاب التمثيل النسبي هو أنّه يوهن الرّابط بين أعضاء البرلمان المنفردين ودوائرهم الانتخابية، وبالتالي يقلص توقعات تماسك الحكم الديمقراطيّ.

يشدّد باركان على أن التمثيل النسبي لا يودّي إلى تمثيل أكثر عدلاً للشعب حين تكون الأكثرية من المزارعين. فعند ذلك، تودّي نتائج التمثيل النسبي إلى انعدام الرّابط بين الممثلين ودوائرهم الانتخابية، بشكل غير ملائم، ممّا "يقلص توقعات تماسك الحكم الديمقراطيّ بشكل كبير".^{٥٤}

الهيئة التشريعية ذات المجلس أو المجلسين للهيئات التشريعية نوعان: هيئات المجلس الواحد، وهيئات المجلسين. فلا ينفكّ واضعو الدساتير يواجهون مسألة أيّ من هذين النوعين يعتمدون. يتحدّد الخيار انطلاقاً من التكوين التاريخي، والجغرافي، والديمقراطي للأمة المعنية، والسياسة المرتبطة بهذه العوامل. ولسوف نلخص إيجابيات النوعين وسلبياتهما كما يلي:

إنّ الحجج التي تصبّ في مصلحة برلمان بمجلسين هي: (١) يضمن تمثيلاً أوسع للوطن، خاصة إذا كان ذا تركيب متعدد الإثنيات؛ (٢) يمكنه أن يضمن إنشاء قوانين وسياسات أفضل، نظراً إلى أنّه يتيح المزيد من المداولات وحدوداً زمنية أوسع؛ (٣) يمكنه أن يساعد في حلّ التوتّر الذي ينشأ عن التنازعات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. لكنّ العائقين الأساسيين في وجه الهيئة التشريعية ذات المجلسين هما أنّها تفترض المزيد من التّأخير ومصاريّف أكبر. أمّا مؤيدو هذه الهيئة، فيجادلون أنّ كفة الإيجابيات هي الرّاجحة، بالمقارنة مع السلبيات.

السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية،
الضوابط والموازن واستقلال القضا.

يشير مؤيدو الهيئة التشريعية ذات المجلس الواحد إلى الحسنات التالية: (١) إنها تعكس سيادة الشعب بشكل أفضل، وتسند القوانين بدون اهتمام لا طائل له بالمصالح الخاصة في المجتمع، سواء استندت هذه المصالح إلى الإثنية أو الطبقة؛ (٢) كما إنها سريعة؛ (٣) وأقل كلفة. يدرك مؤيدو هذا الرأي أن هذا النظام لا يخلو من عوائق كالتهور المحتمل، والتوتر الذي قد ينشأ بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية؛ لكنهم يجادلون بأن كفة المنافع ترجح بالنسبة للعوائق، وأنه يمكن وضع بنود شرطية دستورية لتخطي المشكلات.

يشير المؤيدون إلى خطر التقسيم الدستوري في الدولة أو المجتمع المعني. بالإضافة إلى ذلك، يجادلون أنه مهما كانت المجموعة التي تستحق التمثيل في مجلس آخر في المجتمع، فيمكن تكييفها عبر الصياغة الحذرة للقوانين والإجراءات الانتخابية. أما بالنسبة للأشخاص الذين قد يصبحون أعضاء في مجلس ثان، كزعماء المجموعات الأكبر سنًا، وشيوخ القبائل، وأصحاب المهن، فيمكن، لا بل يجب تشجيعهم على الترشح لعضوية البرلمان ذي المجلس الواحد، عبر العملية الانتخابية.

لا شك في أن الظروف المحايدة في كل دولة هي التي تحدّد نوع النظام الذي يجب أن يعتمد واضعو الدستور.^{٥٥}

سلطة الهيئة التشريعية وواجباتها

يشكّل أعضاء البرلمان، أو الجمعية الوطنية، أو الكونغرس، أو أيّاً كان الاسم، مجتمعين، الهيئة التشريعية. من هنا، نتيجة لانتخابهم عبر الاقتراع العام، وبموجب هذه الانتخابات، يكتسب ممثلو الشعب، مجتمعين، سلطة حكومية. فهم يجسّدون الفكرة الديمقراطية للحكومة التمثيلية. وما تلبث هذه الفكرة الديمقراطية أن تترجم إلى سلطة تشريعية.

يمكن تقسيم سلطة الهيئة التشريعية إلى أربع فئات رئيسية: ١. التشريع؛ ٢. الإشراف على المسائل التنفيذية أو الإدارية؛ ٣. الإصغاء إلى شكاوى المواطنين؛ ٤. الموافقة على التعيينات. سوف نجمع بين النقطتين ٢ و٣، لأسباب نشرحها لاحقاً.

١. التشريع

تعدّد الدساتير الوطنية وظيفة الهيئة التشريعية، بما فيها السلطات والمسؤوليات التشريعية. فيفيد أحد البنود الشرطية النموذجية، الموجزة و"الشاملة" في أن، أن الجمعية الوطنية تملك السلطة "لسن القوانين والمصادقة على القرارات بما فيه سلام الأمة، واستقرارها، وتطورها، مع مراعاة رفاهية الشعب." وفق ما تشاورت السلطة التشريعية بشأنه، يعتبر البرلمان السلطة التشريعية الوحيدة في الدولة، وعنه، أو عن تفويض منه، تصدر أية مسألة تشريعية بطبيعتها. ولا يمكن تسليم هذا التفويض نفسه إلى السلطة التنفيذية، إلا إذا كان صادراً عن قانون أقره البرلمان.

يعلّق بند شرطي دستوري نموذجي على هذه القضية كما يلي: "لا يحق لأي شخص أو منظمة أن تتخذ قرارات بقوة القانون، إلا في حال تم ترخيص ذلك له، عملاً بأحكام الدستور والقوانين التي تطبقها الجمعية الوطنية."

نظرياً، يمكن للبرلمان أن يأخذ المبادرات، أو يتسبب بأخذ المبادرات، ويبحث في القوانين المتعلقة بمسائل الاستقرار الوطني، والتنمية، والحاكمية السليمة، ثم يدرسها ويقرّها. ويمكن لأية مسألة تقريباً أن تندرج ضمن هذه المواضيع. غير أن هذا يصلح نظرياً وحسب. فهذا هو المبدأ العام.

أما عملياً، فتتعدى سلطة الحكومة التنفيذية على سلطة البرلمان التشريعية من ناحيتين. أولاً، تتمتع السلطة التنفيذية، كما ذكرنا في الفقرة السابقة، بالقدرة على أخذ المبادرات، بالإضافة إلى الاحتكار شبه الكامل للخبرة في الأبحاث، وإعداد مشاريع القوانين، التي تقدمها إلى البرلمان ليناقشها ويقرّها. ثانياً، قد تتعدى السلطة التنفيذية على مجال الهيئة التشريعية، من خلال التشريع المفوض.

غالباً ما تحوي التشريعات المهمة التي يقرّها البرلمان بنداً مخولاً، يفوض البرلمان بموجبه سلطته التشريعية إلى الوزير، أو أي عضو آخر من السلطة التنفيذية. وبفضل الموارد الواقعة تحت تصرف السلطة التنفيذية، وهي أكبر بالمقارنة مع غيرها، تتمتع هذه السلطة بالأفضلية لتحضير مسودات بالتشريعات وإخضاعها للفحص.

في تسلسل القوانين، يضم القانون الأعلى، بدءاً بالدستور، المبادئ الأساسية أو السياسة المهمة التي ترسي إطار السلطات والواجبات، أو الحقوق والتعهدات. وكلما تقدّمنا في السلسلة نحو القاعدة، تزداد البنود الشرطية تفصيلاً، من التفاصيل الدقيقة حول تنظيم الحكومة المحلية، مثلاً، إلى النشرات أو التوجيهات التي يصدرها الوزير كي يتبعها موظفوه. إننا، في إطار هذه التفاصيل المرسخة، يمكن للسلطة التنفيذية أن تصوغ القوانين فعلياً.

وفقاً للمبدأ الدستوري، يمكن للبرلمان أن يرفض كل المسودات التي تحضرها السلطة التشريعية. لكن ذلك نادراً ما يحدث عملياً، لأسباب واقعية وسياسية. ففي نظام برلماني من مجموعة أنظمة وستمنستر المتنوعة، تتمتع الحكومة بأكثرية الأصوات في البرلمان؛ وبالتالي تستطيع الاعتماد عليه لضمان إقرار مسودات القوانين التي تعرضها عليه. يمكن للحزب الحاكم أن يعتمد على أعضائه، في الأوقات كافة تقريباً. أما في بعض الحالات، كتلك التي تتضمن قضايا أخلاقية، كالإجهاض، وعقوبة الإعدام، أو غيرها من قضايا حقوق الإنسان، فيمكن للأعضاء أن "يصوتوا بما يملهم عليهم ضميرهم." في هذه الحالات، عادة ما يعفي حامل السوط في الحزب (عضو يعهد إليه حزبه ضمان الالتزام بالأنظمة الحزبية) الأعضاء من الالتزام بقاعدة الحزب كل الالتزام.^{٥٦}

٢ و٣. الإشراف البرلماني وعرائض المواطنين

تمارس الهيئة التشريعية حق مراقبة السلطة التنفيذية، بصفتها ممثلاً جماعياً للشعب. فبفضل هذا التمثيل الجماعي الذي منحها إياه الاقتراع العام، أي النظام الذي ينتخب بموجبه أعضاؤها، حصلت على تكليف واضح لتحمل السلطة التنفيذية مسؤولية أي من سياساتها وبرامجها، فضلاً عن التحركات المتخذة لتطبيق هذه السياسات أو البرامج. تجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة تستند إلى مبدأ لسيادة الشعبية التي يجسدها البرلمان، بموجب انتخابه من قبل الشعب. أما العملية الانتخابية التي تتضمن، كما ذكر سابقاً، إسناد السلطة التشريعية إلى الأعضاء المنتخبين، بمجملهم، لتمثيل الشعب فتتضمن كذلك صفة مشرعة. ووفقاً لهذه العملية المشرعة، يحول جمهور الناخبين السلطة إلى البرلمان استناداً إلى مدى سيادة هذا الجمهور. كما تمتد هذه العملية المشرعة لتطال المبادرة إلى السياسة الحكومية، ومراقبتها، والتحكم بها.

من هنا، فيما تتمتع السلطة التنفيذية بسلطة المبادرة إلى السياسات وتطبيقها، كما لاحظنا سابقاً، تتمتع الهيئة التشريعية بحق مراقبتها. وتتمثل الصيغة الدستورية النموذجية التي تمكن البرلمان من أداء دوره الإشرافي على الشكل التالي: "يحق للبرلمان الإشراف على تنفيذ القوانين، وسن كل القوانين المماثلة، والمصادقة على القرارات المماثلة كافة، واتخاذ التدابير كلها كما يلزم، وإنشاء لجان دائمة أو خاصة، وفق ما يراه مناسباً، من أجل أداء مسؤولياته الدستورية."

ينشأ رابطاً أساسياً بين الفئات المتنوعة التي يسعى البرلمان، في ظلها، إلى ممارسة سلطاته. ولهذا السبب، نجتمع بين هذين الموضوعين - الإشراف على السلطة التنفيذية وعرائض المواطنين - في هذه الفقرة الفرعية. ويمكن أن يصدر الدافع الأول الذي يحرك آلية التحقيق، والمراقبة، أو التحكم عن عضو منفرد من البرلمان؛ كما يمكن أن يستند إلى شكاوى المواطنين الذين يتأثرون إما فردياً، وإما جماعياً، وإما كمواطنين معنيين. لذا، من شأن هذه العملية، ومن شأن السلطة البرلمانية التي تركز عليها، أن تؤسساً لتفاعل سليم بين الحكومة والمواطنين. فمن خلال السلطة الإشرافية التي تمارسها الهيئة التشريعية عادة عبر اللجان البرلمانية، تحرك هذه الهيئة مبدأ مساءلة الحكومة، محققةً، بالتالي، هدفين أساسيين ومرتبطين: المحافظة على التحكم بأعضاء السلطة التنفيذية، ومعالجة هموم المواطنين.

أما كيفية أداء هذه المهمة البالغة الأهمية، فمسألة تتعلق بالإجراء البرلماني الذي تتم مناقشته في فقرة أخرى أدناه.^{٥٧}

٤. الموافقة على التعيينات

تنحصر سلطة التعيينات بالمدير التنفيذي، كما سبق وناقشنا. لكن من المناصب الحكومية ما يعتبر مهماً جداً لدرجة أن تعيين الموظفين فيها يتطلب موافقة برلمانية. تميز معظم الدساتير شاغري المناصب التالية في ما يتعلق بضرورة الحصول على موافقة مماثلة: الوزراء كافة، ومندوبي الحكومات جميعهم، ومدقق الحسابات العام، وحاكم المصرف، وقضاة المحكمة العليا.

يختلف نطاق الموافقة البرلمانية، المطلوبة دستورياً، من أجل تعيين هؤلاء الموظفين، بين دولة وأخرى. ففي بعض مجالات السلطة، يتضمن الأمر التعيينات الدبلوماسية على مستوى السفارات، وقضاة المحكمة العليا، والوزراء الأدنى مرتبة. تلك هي الحال في الولايات المتحدة مثلاً التي تفرض تعيين القضاة الفدراليين جميعهم.^{٥٨} في نظام آخر، كما في فرنسا، تقتصر الموافقة البرلمانية على مجلس الوزراء الذين يتم تقييمهم، إجمالاً، كأعضاء من الحكومة الحالية.^{٥٩} غير أن هذا "الحكم" البرلماني لا يستند إلى جدارة الوزير الفرد، بقدر ما يرتكز على البرنامج أو السياسة العامة التي يعرضها رئيس الوزراء ومجلسه.^{٦٠}

ينطبق ذلك على نظام بريطانيا وغيره من الأنظمة البرلمانية.^{٦١} كما سنناقش أدناه، يعتمد التعيين القضائي، في معظم الأنظمة، على اقتراحات اللجان القضائية.

العملية البرلمانية

تتحدّد الحياة البرلمانية عن طريق العملية البرلمانية. وتقاس هذه العملية نفسها من خلال القوانين الإجرائية التي تحكم المؤسسات الداخلية، كالبرلمان، وديناميكية عملها، وعلاقتها بالهيئة التنفيذية في الحكومة. كما ذُكر سابقاً، يمكن للبرلمان أن يقرّ القوانين أو القرارات، ويتخذ كلّ الإجراءات اللازمة، ويشكّل لجان دائمة أو ثابتة من أجل أداء مسؤولياته الدستورية، كما يرى ذلك مناسباً.^{٦٢}

صُمّمت اللجان التي أنشأها البرلمان، والقوانين الإجرائية التي ترسيها، لتمكينها من أداء مسؤولياتها الدستورية، وممارسة سلطتها. عادة ما توفر الدساتير أساساً لإنجاز هذه المهام، ولحلّ أيّ نزاعٍ محتمل قد ينشأ عند أداء البرلمان لواجباته أو ممارسته سلطته.

القوانين الإجرائية البرلمانية

في معظم الحالات، يرسي الدستور، بشكل عام، القوانين التي يُلزم البرلمان بموجبها إقامة جلسات منتظمة، ويؤدّن له تحديد موعد هذه الجلسات ومدتها. فيصدر البرلمان الأحكام والقوانين المتعلقة بعملياته ومهامه، وينتظم اللجان الدائمة والخاصة، وأمانة سرّه، فضلاً عن القواعد التي تحكم قانون عمل أعضائه وشفافية عملياته.

يندرج إجراء التصويت ضمن أهمّ القواعد؛ ووفقاً لذلك، يخضع دائماً للأحكام الدستورية. عادة ما تحسّم معظم القضايا عن طريق اعتبار الأكثرية البسيطة للحاضرين المقترعين، مع إدلاء رئيس الجلسة بصوته في حال حدوث تعادل في الأصوات. غير أن الاستثناءات في قانون الأكثرية البسيطة تتعلق بالقضايا المهمة، مثل التصويت على اتهام الرئيس أو غيره من موظفي الحكومة الرفيعة المستوى بالتقصير أو الخيانة، وفقاً للحالة، والتصويت على التعديلات الدستورية. تجدر الإشارة في هذه الحالة إلى الشروط، والأكثرية البسيطة، والأكثرية المطلقة. بشكل عام، يسود اعتقاد أن مفهوم الأكثرية البسيطة (النسبية) الذي يُقرن، عادة، بجملة الحاضرين المقترعين يعني أن التصويت لا يتطلب حضور الأعضاء جميعهم. من ناحية أخرى، تتطلب الأكثرية المطلقة حضور الأعضاء جميعاً. في هذا السياق، يحدّد الدستور القضايا التي يجب أن تقررّها الأكثرية المطلقة، وتتطلب في الوقت عينه نسبة عالية من الأصوات (مثلاً أكثرية الثلثين، أو ثلاثة الأرباع). وتتطلب الدساتير المختلفة نسباً مختلفة لهذا الهدف. كما يمكن للبرلمان أن يقرّ التشريعات، مضيفاً المزيد من القضايا على سلسلة المسائل التي يجب أن تحددها الأكثرية المطلقة.

في ما يتعلق بمسألة تصويت الأكثرية، ما من قضية تفوق تعديل الدستور أهمية. فلما كان ذلك هو القانون الأساسي الذي يرتكز عليه صرح النظام الدستوري، يجب أن يتضمّن إجراء التعديل الدستوري، بالضرورة، نسبة عالية من الأصوات، كما يجب أن يستغرق الجدل حول هذه القضية وقتاً أطول ممّا تستغرقه وثيقة تشريع عادية. يمكن أن يدرج الرئيس، أو عددٌ محدد من البرلمانيين، على جدول الأعمال، الاقتراح الأول لتعديل أيّ بندٍ شرطيّ من الدستور. ثمّ يناقش أعضاء البرلمان جميعهم اقتراح التعديل؛ فإذا اقترح عددٌ محدد منهم (النسبة الأعلى) لصالح التعديل، يمكن أن تخضع المادة للمزيد من النقاش على أن يصدر الحكم في جلسة برلمانية لاحقة، أو يمكن إقرارها كمادة معدّلة للدستور. وتعتبر الحاجة إلى إفساح وقت كافٍ، قبل سريان مفعول التعديل، إجراءً وقائياً يعكس حاجة الأعضاء إلى إيلاء المسائل المزيد من التفكير.

من المسائل الخطيرة الأخرى التي قد يتخذ البرلمان القرارات بشأنها هي الحالات الطارئة. كما سبق وناقشنا في القسم المتعلق بالسلطة التنفيذية، يمكن أن يجتمع البرلمان بطلب من الرئيس. ولعل الاجتماع الطارئ الأكثر شيوعاً هو ذلك الذي يدعو فيه الرئيس البرلمان إلى الاجتماع. لكن لا يمكن لرئيس جلسة الهيئة التشريعية، أو الأعضاء أنفسهم، الدعوة إلى اجتماع مماثل، إلا في حالات نادرة، كوقوع الأزمات السياسية خاصة، حيث يكون الرئيس إما عاجزاً أو ممتنعاً عن الدعوة إلى اجتماع.⁶³

من النقاط الأخرى المتعلقة بالقوانين الإجرائية البرلمانية، مسألة الموافقة على مشروع قانون يقره البرلمان، كما سبق وناقشنا في ما يتعلق بالسلطة التنفيذية.

عادةً ما تُحال مشاريع القوانين التي تقرها الهيئة التشريعية إلى الرئيس كي يوقع عليها ويعلنها. فيتم تخصيص فترة معينة، كثلاثين يوماً، يراجع خلالها الرئيس مشروع القانون ويوقع عليه كي يصبح قانوناً. فإذا لم يوافق عليه، قد يرسله مجدداً لإعادة دراسته، مرفقاً بملاحظات، كما ذكر سابقاً.

يختلف إجراء الموافقة على مشروع قانون، والقوانين المرتبطة به، في الأنظمة الرئاسية عنه في الأنظمة البرلمانية. ففي نظام رئاسي يعتمد على فصل صارم بين السلطات، كما في الولايات المتحدة الأميركية، يمكن للرئيس أن يرفض مشروع قانون. وإذا كانت الدولة تعتمد نظاماً رئاسياً، ينبغي وضع القوانين دستورياً من أجل حل نزاع مماثل، في حال حصوله وعند حصوله. بموجب الدستور الأميركي، مثلاً، من شأن نقض رئاسي لمشروع قانون أقره الكونغرس أن "يقضي" على هذا المشروع، إلا في حال أبطل الكونغرس هذا النقض عبر أكثرية الثلثين.⁶⁴

في الأنظمة البرلمانية ذات المجلس الواحد، لا يلزم إلا الحصول على أكثرية الأصوات في المجلس الذي يدعم الحزب الحاكم. لكن قد يكشف هذا عن تعقيدات في برلمان منتخب بموجب التمثيل النسبي، حيث يفوق عدد أصوات الأحزاب، بمجملها، أصوات الحزب الحاكم. بالإضافة إلى ذلك، قد تزداد العملية تعقيداً في برلمان بمجلسين، في حال انقسام للأصوات، مما يستلزم عقد جلسة مشتركة بين المجلسين لمعالجة القضية.⁶⁵

رابعاً. السلطة القضائية Judicial Power

يتضمن النقاش حول السلطة القضائية خمسة مواضيع أساسية: ١. الاستقلالية القضائية؛ ٢. حصانة القضاة من الدعاوى القضائية؛ ٣. السلطة القضائية بالعلاقة مع الهيئات الرسمية الأخرى؛ ٤. تعيين القضاة ومدّة ولايتهم؛ ٥. تنظيم المحاكم وسير عملها.

١. الاستقلالية القضائية

النص التالي هو نموذج عن بندٍ شرطيّ دستوريّ آخر يتعلّق بالاستقلالية القضائية:

"خلال ممارسة المحاكم لسلطتها القضائية، تكون مستقلة عن توجيه أو تحكم أي شخص أو سلطة. فلا يخضع القضاة إلا لحكم القانون، ولمدونة قواعد السلوك القضائية التي يحددها القانون، ولصوت ضميرهم."

في المخطّط الدستوريّ الحديث، حيث يطبّق مبدأ فصل السلطات، والضوابط والموازين، تتمتع الاستقلالية القضائية بالأهمية القصوى. فإذا كان الدستور هو روح الأمة، فإن السلطة القضائية هي القيمة على هذه الروح. يودعه المواطنون ثقتهم في ما يتعلّق بحكم القانون. وبما أنّ حكم القانون هو جوهر نظام الحكم الدستوريّ، فلا يمكن لهذا النظام أن يقوم بدون سلطة قضائية تمارس وظيفتها باستقلالية. بعبارة أخرى، يشكّل مبدأ السلطة القضائية المستقلة اللبنة الأولى في المنشأة الدستورية. ينطبق ذلك، بشكل خاص، في ما يتعلّق بالحقوق الأساسية وحرّيات المواطنين. من هنا، حين تكون السلطة القضائية معزولة عن ضغوطات المصالح القويّة في المجتمع، وتتمكّن من إرساء العدل بدون خوفٍ أو مراعاة لأحد، تصبح أفضل ضامنٍ ليعيش الناس ويعملوا تحت مظلة الأمن والثقة في حكم القانون. وفقاً لذلك، في التحليل الأخير، يمكن اعتبار حكم القانون والقيم عليه، المتخذ شكل سلطة قضائية مستقلة، أساس السلام والتطور.

تظهر صلة أساسية بين هذا الاستنتاج والحق الديمقراطيّ في المساواة بموجب القانون، وهذا مبدأ دستوريّ رئيس آخر، كما ناقشنا سابقاً. في هذا السياق، يعتبر القانون قوّة حيادية، تسمو فوق كلّ العوامل المفسدة ذات الميل الطبقي، أو العشائريّ، أو الحزبيّ، أو الشخصيّ. لكن لما كان القانون يعتبر فكرة سامية، وحيادية، وموضوعية، ولا يمكن أن تطبّق نفسها بنفسها، فهو يتطلّب مؤسسات وآليات لتطبيقه. وهذا عملٌ مفصلٌ من أجل السلطة القضائية المستقلة.

انطلاقاً من هذا المعنى المثاليّ، تصبح السلطة القضائية دعوة نبيلة، تتطلّب مزايا خاصة. ويشترط منصب القاضي شخصاً ذا فطنة وطبع نادرين، لا سيّما في أعلى مناصب القضاء. كما يدعو إلى انضباط استثنائيّ، وتقبّل حصيف لاحتمال العيش وحيداً. غير أنّ سؤالاً يطرح نفسه في هذه الحالة: رغم حيادية القانون، والمستوى الرفيع لممثليه من البشر، فهل يمكن تطبيق القانون بعدلٍ دائماً؟ وبدوره، يطرح هذا سؤالاً عن الفرق بين القانون والعدالة. فإذا كانت القوّة البشرية التي تطبّق القانون - أي السلطة القضائية - حيادية بالفعل، فلا يمكنها الإغفال، في حكمها، عن نقطة الانطلاق غير المتساوية بين الأغنياء والمشاهير من جهة، و"الكليات التافهة" الفقيرة من جهة أخرى. وإذا كان الحكم حيادياً بالنسبة للأقوياء، فيمكنه أن يكون أحياناً حيادياً بشكل مهين تجاه الضعفاء. من هنا، فمن شأن تقويم الميزان وفقاً لهذا المنظور أن يخرجنا من الحقل القضائيّ إلى ميدان الرجل السياسيّ النشط، بصفته صانعاً للقوانين.

هل يمكن للقاضي أن يحاول تقويم الميزان بدون التعدي على حدوده القضائية، وتجاوزها نحو الدائرة التشريعية؟ قبل إرساء مبدأ فصل السلطات، كان باستطاعة الملوك ووكلائهم أن يعملوا كقضاة ومشرعين. فهل يقدم القضاة العصريون، بتعمدٍ أو غير تعمدٍ، على التشريع سعياً لتقويم الميزان؟ لقد وقعت حالات في تاريخ القضاء في بلدان كالولايات المتحدة، مثلاً، حيث سعت سلطة قضائية "تدخلية" إلى تقويم ميزان الطبقات، عبر وسائل قضائية. غير أن هذه كانت حالة نادرة، لطالما قوبلت بعاصفة من الاحتجاجات، خاصة من أعضاء السلطة التشريعية وبعض القضاة "المحافظين"^{٦٦}.

٢. حصانة القضاة

يفيد بند شرطي دستوري نموذجي آخر بما يلي:

"لا يكون القاضي مسؤولاً عن أي إغفال، أثناء ممارسة سلطته القضائية، في أية دعوى قضائية."

يظهر مبدأ حصانة القضاة من الدعاوى القضائية كامتداد لعقيدة الاستقلالية القضائية. أما سبب ذلك، فالرغبة في غرس روح الهدوء والأمان في نفوس القضاة، كي يتمكنوا من أداء واجباتهم برضى.

ألا يمكن أن يؤدي ذلك إلى إساءة استعمال السلطة القضائية؟ ألن تحت الحصانة، ضد الإغفال خاصة، القضاة على نوع من التقصير في أداء وظائفهم؟ تواجه هذه الأسئلة واضعي الدساتير، لا سيما في الدول حيث تتلوث سمعة القضاة بسبب الفساد والانحياز. أما الجواب، فيمكن في ضرورة إخضاع التقصير وإساءة استعمال السلطة، قضائياً، للعقوبات المناسبة على يد هيئة تأديبية قضائية عاملة مستقلة، مثل لجنة الخدمة القضائية، كما سنناقش لاحقاً. من هنا، فعند درس واضعي الدساتير لقيمة الحصانة الهادفة إلى تعزيز الاستقلالية القضائية، عليهم التشديد على أن القضاة سيخضعون بدورهم للعقوبات في حال إساءة السلوك. فحتى في الهيئة القضائية نفسها، ينبغي ألا تعتبر السلطة مطلقة ومرتفعة عن العقوبات، في حال خرق القوانين...

٣. السلطة القضائية بالعلاقة مع الهيئات الرسمية الأخرى

تلزم الهيئات الرسمية جميعها بتقديم المساعدة إلى المحاكم، وفق ما تتطلبه، للمحافظة على استقلاليتها ومنزلتها، كي تمارس سلطتها القضائية بفعالية، وعلى نحو ملائم. يعود واجب الهيئات الرسمية هذا في مساعدة القضاة إلى ثقافة الدعم المتبادل بصورة عامة. أما الحكم الدستوري الذي يفرض على الهيئات الرسمية مساعدة القضاة، فيرسل إشارة واضحة إلى أعضاء الحكومة والمواطنين، على حد سواء، حول أهمية الهيئة القضائية في الحكومة من أجل سير الأمور. وفضلاً عن تسهيل ممارستهم الصحيحة لوظيفتهم القضائية، يساعدهم كذلك على حماية هيبتهم. بطبيعة الحال، ينبغي التقيّد بالأوامر القضائية تحت طائلة التعرض للعقوبات القصوى.

٤. تعيين القضاة ومدّة ولايتهم

يختلف تعيين قضاة المحاكم العليا عن تعيين قضاة المحاكم الدنيا. ففي معظم الولايات القضائية، يعين الرئيس قضاة المحاكم الأعلى مقاماً - كمحكمة التمييز، والمحكمة العليا، ومحاكم الاستئناف - تبعاً لإجراءات تتطلب حذراً وتدقيقاً كبيرين. ولعلّ الطريقة النموذجية لتعيين القضاة في المحاكم العليا تتطلب استخدام لجنة الخدمة القضائية.

لجنة الخدمة القضائية

عادةً ما تتشكل لجنة الخدمة القضائية بموجب بندٍ شرطيّ دستوريّ. فينصّ عملها على عرض توصيات من أجل استقطاب قضاة محكمة التمييز أو المحكمة العليا، بما في ذلك تحديد مدّة ولايتهم وشروطها. يرتكز مبدأ تأسيس لجنة الخدمة القضائية على ضمان عزل عمليّة الدخول إلى الخدمة القضائية، والتقدّم ضمنها، والخروج منها، عن ضغوطات مجموعات المصلحة السياسية أو غيرها. ولا يخفى على أحد أهمية هذا العنصر في دعم استقلاليّة السّلطة القضائية والمحافظة عليها. ومن هنا، تعتبر مسألة تركيبها وقيادتها وثيقة الصّلة بالموضوع.

يتّراسر رئيس المحكمة العليا، في معظم الحالات، لجنة الخدمة القضائية التي يفد أعضاؤها من محكمة التمييز، أو المحكمة العليا، أو هم أعضاء بارزون في نقابة المحامين، فضلاً عن عضوٍ من لجنة الخدمات المدنية (العامة)، وغيرهم. وفي بعض الولايات القضائية، يرأس لجنة الخدمة القضائية وزير العدل، إلى جانب رئيس المحكمة العليا بصفته نائب الرئيس. أمّا في بعض الدول الأخرى، فتفترض العضوية في لجنة الخدمة القضائية التّخلي عن مناصب أخرى، مثل عضوية البرلمان، والمنصب التّنفيذيّ في الحكومة المحليّة أو الأحزاب السياسيّة أو منظماتٍ سياسيّة أخرى.^{٦٧}

تجدد الإشارة إلى بروز الموظفين الحكوميين الذين يعينهم الرئيس، بموافقة البرلمان، كأعضاء للجان. ويخضع أعضاء لجنة الخدمات القضائية، بمن فيهم رئيس اللجنة، لتعيين رئاسيّ مع موافقة برلمانيّة.

ينبغي التّطرق، بين قوسين، إلى حالة الدول الأفريقيّة الفرنكوفونيّة التي تأثرت بالنظام الفرنسيّ. ففي معظم الدول الأفريقيّة الفرنكوفونيّة، يعين الرؤساء قضاة المحاكم العليا الذين يتعدّر صرفهم من الخدمة، إلا في حال ثبت أنهم أساءوا التّصرف أو عجزوا عن أداء مهام وظائفهم. ويلقى الرئيس مساعدةً من المجلس الأعلى للقضاة الذي يوصي، في معظم الحالات، بتعيين هذا القاضي أو ذاك في المحاكم العليا. ويتألّف المجلس عادةً من وزير العدل (الرئيس)، ورئيس المحكمة العليا، وغيره من القضاة. في بعض الحالات، كما في الكونغو، يتّراسر المجلس رئيس الجمهوريّة نفسه. وفي معظم الحالات أيضاً، يمارس المجلس تحكّماً انضباطياً بالقضاة أصحاب السّلطة العليا، وهم يتضمّنون الرئيس وقضاة المحكمة العليا.

في الأنظمة جميعها، ينصّ دور لجنة الخدمة القضائية (أو المجلس في النظام الفرنسيّ) على البحث عن الأشخاص الكفؤين لتعيينهم في الوظائف القضائية، وإعداد لائحة صغيرة بهم. ويمتدّ هذا الدور إلى فرض الشّروط التي يخدم القضاة في ظلّها، كرتبهم ورواتبهم وشروط صرفهم من الخدمة، أو أيّ تصرّفٍ تأديبيّ آخر

أقل من الصّرف. كما تلعب اللّجنة دوراً أساسياً في تحديد الفحص الذي قد يخضع له القضاة، أو تقرير إذا كانت الممارسة القانونية الماضية و/أو الشّهادات المطلوبة، أو غيرها من الوثائق التي تثبت قيمة مهنيّة، كافيةً للتوظيف. وتنتشر، بشكلٍ واسع، ممارسة اختيار القضاة بناءً على كفاءتهم.⁶⁸

صرف القضاة من الخدمة

عادةً، تستمرّ مدّة الولاية في منصبٍ قضائيٍّ مدى العمر، مع الافتراض أنّ الموظّف سيكون حسن السّلوكة. يفترض مبدأ مدّة الولاية في منصبٍ قضائيٍّ أنه لا يمكن صرف القضاة من الخدمة إلا لأسبابٍ خطيرة. من هذا المنطلق، يصرف القاضي من منصبه قبل انتهاء مدّة ولايته، لأسبابٍ محدّدة خصيصاً في الدّستور، أو وفق قانون صادر بموجب الدّستور. تدرج معظم الدساتير الأسباب التّالية كأسبابٍ للصّرف من المنصب القضائيّ:

– عدم أهليّة جسديّة أو ذهنيّة؛

– انتهاك القانون؛

– الإخلال بمدونة قواعد السّلوكة.

تنبغي الإشارة إلى نقطتين أساسيتين في ما يتعلّق بصرف القضاة من الخدمة. أولاً، يشترط الدّستور عموماً أن يصدر قرار الصّرف عن الرّئيس وحده، ممّا يعني أنّ أعضاء الحكومة الآخرين، سواء كانوا من الهيئة التشريعيّة أو السّلطة التّنفيذيّة، لا يستطيعون صرف القاضي. ثانياً، لا يستطيع الرّئيس نفسه صرف القاضي إلا بناءً على توصية من لجنة الخدمة القضائيّة. بالإضافة إلى ذلك، قد يعتمد تقديم شكوى ضدّ قاضٍ على سبب الصّرف.

عدم الأهليّة الجسديّة والذهنيّة

قد تصدر الشكاوى من عدم الأهليّة الجسديّة والذهنيّة عن الدوائر القضائيّة، أي من زملاء تتيح لهم الفرصة مراقبة عجز القاضي أو عدم أهليّته. لكن مهما كان مصدر الشكوى، فلجنة الخدمة القضائيّة هي التي تحدّد إن كانت ستوصي إلى الرّئيس بصرف القاضي أم لا. في بعض الحالات، يمكن للبرلمان، أو للجنة قضائيّة تابعة للبرلمان، أن تبادر إلى الشكوى.

انتهاك القانون

يشكّل هذا أساساً واضحاً بما فيه الكفاية للصّرف. فلن يستطيع أيّ قاضٍ أن ينجو من ذلك إذا أقدم على انتهاك القانون؛ بالفعل، يُتوقّع من القاضي أن يكون مثلاً يُحتذى به في الالتزام بالقانون. في هذه الحالة، قد ترد الشكاوى من مصادر متنوّعة، بدون أن تكون محصورة بزملاء القاضي.

الإخلال بمدونة قواعد السّلوكة

مدونة قواعد السّلوكة هي تلك التي يفرضها القانون، أو تقرّها العادة. في هذا السياق، تعني مدونة قواعد السّلوكة القضائيّة ضرورة تصرّف القضاة بما يلائم مكانة وظيفتهم. يمكن تشبيه ذلك بمنع الرّئيس من التصرّف بما

"يستخف بسلطته أو بمكانة مركزه، أو يهينها أو يسيء إلى سمعتها." ورغم أن منصب القاضي ليس رفيعاً بقدر منصب الرئيس، لكن ينبغي ألا يشغل الشخص الذي يقرر بين الحياة والموت منصباً وضعياً. من هنا، على سلوكه أن يتناسب مع سلطة كهذه.

٥. تنظيم المحاكم وسير عملها

في العديد من الدول، يقع على عاتق رئيس المحكمة العليا، أو رئيس مؤسسة مماثلة، مسؤولية تنظيم عمل المحاكم. في هذه الدول، تحدّد المحكمة العليا، بنفسها، كيفية تنظيمها وسير عملياتها داخلياً. وفي معظم هذه الدول تقريباً، يحدّد رئيس المحكمة العليا التنظيم وسير العمليات، داخلياً، في المحاكم الدنيا.

في بعض الدول، يوّدّي وزير العدل هذا الدور. لكن حين يتعلّق الأمر بالمحاكم العليا، يشترك رئيس المحكمة العليا في العملية، فيما يحدّد الوزير تنظيم المحاكم الدنيا وسير العمليات فيها. فمن المحتمل أن تتعدّى سلطة الوزير هذه على أداء القضاة، بأساليب دقيقة جداً، من خلال تحكّمه بالموازنة وحقّه في المبادرة إلى تعيينهم، والتقدّم ضمن السلطة القضائية. من هنا، لا شكّ في أنّ النظام الأفضل هو ذلك الذي يحدّد فيه رئيس المحكمة العليا التنظيمات والعمليات الداخليّة في المحاكم، سواء كانت عليا أم دنيا.

خامساً. الخاتمة Conclusion

تمّ تحديد الإجراءات المتّبع لوضع دستور العراق في القانون الإداري الانتقالي. فيتطلب هذا القانون البنيوي الأساسي انتخاب جمعية وطنية انتقالية لتحضير مسودة الدستور، بحلول ١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٥. عند ذلك، يُقام استفتاء للتصديق على الدستور. فإذا جرى كل شيء كما هو مخطط له، تؤدّي حكومة جديدة، مشكّلة على أساس دستور وُضع بطريقة ديمقراطية، يمين القسم بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

أمل أن يكون بحثي، وهو تحليل مقارنة عن الأنواع المختلفة من الأنظمة الحكومية، مفيداً للجمعية الوطنية الانتقالية، عند شروعها في وضع الدستور. فعند مناقشتي للسلطة التنفيذية، استخدمت كلمتي "الرئيس" و"رئيس السلطة التنفيذية" بدون تمييز. كما أشرت إلى الأنظمة البرلمانية حيث يكون رئيس السلطة التنفيذية هو رئيس الوزراء في الوقت عينه. وفي ما يتعلّق بممارسة السلطة التنفيذية، كسلطة التعيين مثلاً، فإن المبادئ نفسها تنطبق على كلا نوعي السلطة التنفيذية. أمّا عند مناقشة تبوؤ المناصب في السلطة التنفيذية، فقد ذكرت، على نحو وافٍ، الاختلافات بين الأنظمة الرئاسية والبرلمانية. كما ناقشت الانتخابات الرئاسية المباشرة وغير المباشرة، كما تمارسها العديد من الدول، بهدف إتاحة خيارات عديدة أمام واضعي الدستور العراقيين.

في ما يتعلّق بالسلطة التشريعية، ناقشت مجدداً الأنظمة البرلمانية والرئاسية، فضلاً عن الهيئات التشريعية ذات المجلس والمجلسين، ووضعت نصب عينيّ الهدف نفسه من حيث إتاحة خيارات متعددة للعراقيين. وسعيّاً إلى هذا الهدف أيضاً، قمت بمناقشة الأنظمة الانتخابية كذلك. وقد عمدت، من خلال مناقشة السلطات التشريعية تحت عناوين فرعية – التشريع، والإشراف على المسائل الإدارية والتنفيذية، والاستماع إلى شكاوى المواطنين، والموافقة على التعيينات – إلى الكشف عن مجموعة متنوعة من المقاربات، مع التشديد على بعض الممارسات الأكثر شيوعاً. وفوق كل ذلك، تمّ التشديد على مركزية السلطة التشريعية في نظام دستوري ديمقراطي حديث. فالهيئة التشريعية، بصفاتها تمثل سيادة الشعب، هي جبهة الدفاع الأولى ضد إساءة استعمال السلطة، والوسيلة الأساسية للمحافظة على الديمقراطية ورفاهية الشعب.

في ما يتعلّق بالسلطة القضائية، تمّ التشديد على أهمية استقلالية القضاة أثناء أدائهم وظائفهم القضائية، فضلاً عن طريقة ضمان هذه الاستقلالية. لهذه الغاية، تمّ التشديد على منشأة لجنة الخدمة القضائية، في تعاملها مع استقطاب القضاة وتقديمهم ضمن السلطة القضائية وخارجها. من هنا، يجب أن يسبغ الدستور على القضاة تقديراً عالياً، بصفاتهم قيّمين على حكم القانون وحقوق المواطنين؛ ولهذا تمت مناقشة السلطة القضائية في علاقتها بالهيئات الرسمية الأخرى.

في فقرة هذا البحث الاستهلالية، شدت على أهمية تعريف علاقة القوى بين الحكومة المركزية (الوطنية) وحكومة المقاطعات أو الأقاليم التي تشكل الدولة برمتها. أدرك أن القانون الإداري الانتقالي قد غطى هذا الموضوع، مبيناً أن "نظام الحكم في العراق سيكون جمهورياً، وديمقراطياً، وتعددياً، مع تشارك في السلطات بين الحكومة الفدرالية وحكومات المناطق، والحاكميات، والبلديات، والحكومات المحلية..." كما يعلن أيضاً أن "النظام الفدرالي سيستند إلى الوقائع الجغرافية والتاريخية، وعلى فصل السلطات، لا على أصل العرق، أو الجنسية، أو الطائفة."

هذا ما يجب أن يكون عليه القانون فعلاً؛ وهو يمثل تصميم واضعي القانون على جعل العراق دولةً فدراليةً موحدةً، تنتمي لكلِّ العراقيين. رغم أنني سأجازف بتكرار كلامي، إلا أنني سأضيف أفكاراً الخاصةً لأعزز بيان القانون الإداري الانتقالي. فتستند الأفكار التالية، المتعلقة بقضايا العلاقات بين الحكومات الوطنية والإقليمية/المحلية (المركز-الحدود)، إلى سنواتٍ من المراقبة والتفكير. من هنا، أعرضها في هذا البحث، لأنني أعتقد أن الوضوح بشأنها يساعد في التعاطي مع المسألة المهمة حول علاقة المركز- المحيط في الشؤون الحكومية.

يقوم دافعان قويان بتحفيز الشعب، لا سيما على المستويات الإقليمية والمحلية. فتظهر، أولاً، رغبة الشعب في الحصول على تقدير كأعضاء محترمين في جماعاتهم. وثانياً، تظهر الرغبة في تشكيل جزءٍ من دولة أكبر وأكثر فعالية؛ وهذا هو السبب الذي يجعل الشعب يتحد، ثم يتماسك ضمن دولة قومية. يتضمن الدافع الأول قضايا مهمة ذات مدلول شخصي يربط الشخص ومسقط رأسه بمركز القوة؛ كما يضم أيضاً بحثاً عن الهوية، ومطالبة بالاعتراف الرسمي بأهمية هذه الهوية. ولعل الشكل الأكثر تطرفاً لتنفيذ ذلك هو الفدرالية المستندة إلى الإثنية التي تمت تجربتها في يوغوسلافيا، وفشلت؛ وهي تطبق في أثيوبيا منذ العام ١٩٩٤. لكن بدا أن العراقيين لا يفضلون الفدرالية المستندة إلى الإثنية، وفق ما يبيّنه المقطع المقتبس سابقاً.

أما الدافع الثاني، فتحرّكه رغبةً في عيش حياة أفضل؛ ويمكن تحقيق ذلك من خلال وحدة أكبر تتجاوز الحدود الإقليمية لعلاقات السلطة أو التفاعل الاقتصادي.

يرتبط هذان الدافعان ضمن مفهوم المواطنة. ولا يمكن التشديد بما فيه الكفاية على أن المواطنة، في الدولة الحديثة، قد أصبحت عملة رائجة ومهمة، ذات مدلول شخصي، تربط الشخص ومسقط رأسه بمركز القوة. غير أن هذين الدافعين متضاربان، مما يشكل عاملاً بنّاءاً ومعرقلاً في وجه التقدّم والسلام الوطني. من هنا، ينبغي على نظام علاقة المركز- المحيط أن يأخذ بعين الاعتبار هذا التضارب المتأصل، إذا كان يسعى إلى النجاح.^{٦٩}

هل تتأثر "العملة المشتركة" بين المواطنين بالبنية الحكومية المختلفة، أي الفدرالية مقابل الوحدوية؟ ما هي تجربة الدول الأخرى في هذا المضمار؟ من مميزات الفدرالية أنها تتيح أقصى تنازل محتمل للمجموعات الإثنية أو المحلية، وفقاً للحالة. وتعتبر حدود التقسيم ودرجة الاستقلالية الممنوحة إلى الولايات الأعضاء، مقابل الدولة الفدرالية، محددة تاريخياً، وهي تختلف من حالة إلى أخرى. ففي الولايات المتحدة، تمتعت الولايات، منذ بداية الجمهورية، بأقصى درجة من السلطة التشريعية ضمن نطاق صلاحيتها. في المقابل، لا تتمتع ولايات جمهورية ألمانيا الفدرالية- التي تطوّرت ضمن فترة زمنية أطول- بأقصى درجة من السلطة التشريعية، نظراً إلى أن هذه السلطة تقع في يد الهيئة التشريعية الفدرالية. ولعل الرغبة في التكامل الاقتصادي كانت الدافع الأساسي وراء الفدرالية الألمانية، بعد أن سهّل عليها اتحاد الجمارك المهمة، فضلاً عن التشريع المصمّم لحماية الصناعة من ضغوطات ضيقة التفكير. وقد تمّ تحقيق الفدرالية أخيراً في ظل الهيمنة البروسية.^{٧٠}

في أثيوبيا اليوم، تمّ تصميم البنية الفدرالية وفقاً للأسس الإثنية. تجادل أحزاب المعارضة أن الفدرالية المستندة إلى الإثنية سنؤدي إلى التفسّخ، وأنها ستقضي على المركز. أما المروجون للفدرالية، فيجادلون، من جهة أخرى، أن المجموعات الإثنية المتنوعة لن تشعر بالانتماء إلى الدولة إلا إن تمتعت بالاستقلالية القصوى ضمن دولة فدرالية متّحدة. ويضيفون أنه، لو فرضت عليهم الحكم المركزي، فسيتورون ويفككون أجزاء الدولة.

تفترض الفدرالية فكرة "المجاملة الدولية الفدرالية"، وهو مبدأ تعترف الدول الأعضاء والمركز الفدرالي، بموجبه، بالمصالح الخاصة بكل فريق، وتحترمها. لكن لما كان ذلك يتضمن العلاقة بين القوى، فيجب تدوين هذا الاعتراف بوضوح في الدستور، عوضاً عن تركه لتفسير قضائي لاحق. من هنا، بموجب دستور نيجيريا الصادر عام ١٩٩٩، تم توضيح الصلاحية الحصرية للهيئة التشريعية الفدرالية، فضلاً عن الصلاحيات المشتركة مع الهيئات التشريعية الأخرى في الولايات.^{٧١}

رغم ذلك، تحتفظ الهيئة التشريعية الفدرالية في نيجيريا (الجمعية الوطنية) بالكثير من سلطاتها التشريعية، كما في ألمانيا، بما في ذلك سلطة جباية الضرائب، مع حق تفويض بعض السلطات الضرائبية إلى حكومات الإقليم (الولايات).^{٧٢}

تتطلب العديد من الدساتير أن السلطات التي لا تمنح إلى الحكومة الفدرالية تحديداً تحتفظ بها الولايات.^{٧٣}

في الختام، يمكن القول، كقاعدة عامة، إنه كلما كانت الدولة أكبر، والمجموعات الإثنية التي تشكل الدولة أكثر، ازدادت المطالب المحتملة باعتماد بنية فدرالية. من هنا، ففي البلدان ذات التاريخ الطويل من النزاعات، كما في أثيوبيا، ونيجيريا، وجنوب أفريقيا، يتم اعتماد البنية الفدرالية كحل. ويبدو أن الأمر نفسه يحدث في العراق. لكن يبقى على العراقيين أمر تحديد طبيعة الفدرالية، ونوع تقاسم السلطات، مع وقوع هذا العبء على عاتق الجمعية الوطنية المنتخبة حديثاً. فما هو نوع التنازلات التي سيقدم عليها من يريد حلاً فدرالياً لصالح من يخشى هذا الحل؟ افتراضاً أن الانتخابات ستكون حرة ونزيهة، وأن الأكثرية ستشارك في انتخاب الجمعية الوطنية، ما هو نوع التنازلات التي سيقوم بها من يقر فكرة الفدرالية وبنيتها، كما هي مطروحة في القانون الإداري الانتقالي، لصالح معارضي هذه الفكرة؟

أمن المحتمل، كبديل، أن تلجأ الجمعية الوطنية، ما إن يتم انتخابها، إلى أسلوب انتخابي آخر بهدف تشكيل هيئة أكثر تمثيلية قد ترضي جميع الأطراف المعنية، وقد انطبعت بفكرة إقناع المجموعات المتمردة في الدولة بالاشتراك في وضع الدستور؛ مثلاً، تم الاقتراح أنه من الأفضل تنظيم انتخابات وفقاً للدائرة والإقليم، قبل انتخابات عامة للجمعية الوطنية. أما الآن وقد تقرر انتخاب جمعية وطنية، فهل يمكن أن تعتمد الجمعية الوطنية المنتخبة تدبيراً انتقالياً يشمل انتخابات مرحلتين، حيث تعمل الجمعية الوطنية كهيئة انتقالية؟ إذا تمت الموافقة على ذلك، ستعمل الجمعية الوطنية لثلاث أو أربع سنوات، وستعمل الدستور الذي وضعت مسودته كدستور مؤقت، كما في جنوب أفريقيا (١٩٩٣-١٩٩٥). ثم تجرى الانتخابات في الدوائر والأقاليم، حيث ينتخب الأشخاص المنتخبين بعضاً منهم لعضوية الجمعية الوطنية. لا شك في أن هذا هو أسلوب انتخابات غير مباشر، يطبق مرة كإجراء انتقالي. وهكذا، ما إن تشكل الجمعية الوطنية، حتى تعمل كجمعية تأسيسية لوضع مسودة بدستور دائم، وفقاً للدستور المؤقت.

لعل الأساس المنطقي لاعتماد الانتخابات غير المباشرة كإجراء انتقالي، في سياق وضع غير مستقر، كما في العراق اليوم، هو أنه قد يؤمن انتخاب هيئة أكثر توازناً وتمثيلية، ومقبولة في نظر أكبر قدر ممكن من الناس. في غضون ذلك الوقت، خلال الفترة الانتقالية (بين العمليتين الانتخابيتين)، يتم تنظيم كل التحضيرات اللوجيستية اللازمة، كإجراء إحصاء للسكان، فضلاً عن تدابير بناء الثقة بين الجماعات المتنوعة.

أدرك أن هذه الاقتراحات والتعليقات تتعدى نطاق بحثي المحدد هذا. لكنني آمل، بكل صدق، أن يستقبلها القراء بالروح التي كتبتها فيها، أي بما تحفل فيه من رغبات متقدمة في نشوء عراق ديمقراطي وآمن نتيجة الجهود المبذولة. وتجدر الإشارة إلى أن كل من تعامل مع العراق والعراقيين يشهد أن هذه الدولة تنعم بوجود أهم المفكرين المتطورين على أراضيها، بمن فيهم المحامين الذين لا يحتاجون إلى من يملي عليهم كيفية صياغة الدستور. لكنني متأكد من أن ألمع المفكرين العراقيين سيلاحظون فائدة إغناء تجاربهم في صياغة الدستور، من خلال ملاحظة تجارب الدول الأخرى.

قد يستفيد العراقيون، كما فعل غيرهم، من الاطلاع على تجارب الدول الأخرى. وقد استخدمت عدة بلدان مقارنة مقارنة في وضع الدستور (مع اشتراك كاتب هذه السطور في العديد منها)، ونالت نتائج مرضية. ومن شأن هذه المقارنة المقارنة، في أفضل أحوالها، أن تغني العملية، كما تساعد في تجنب الأخطاء التي ارتكبها الآخرون. لكن ينبغي توضيح نقطة واحدة: لا يقصد منها فرض نموذج دولة أخرى، ولا ينبغي استعمالها على هذا النحو أبداً.

١. حسن إبراهيم، في بحثٍ عُرض في المؤتمر المنعقد حول الدستور، بريتوريا، حزيران/يونيو ١٩٩٧.
٢. James Tully, Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity, Cambridge (1995).
٣. Charles Louis de Secondat, Baron de Brede et de Montesquieu
ولمعلومات عامة انظر David Wallace Caruthers, Introduction to Montesquieu, The Spirit of Laws, 3 (1040)
٤. انظر Federalist N°51
٥. لم تنص المسودة الأصلية لدستور الولايات المتحدة، المصادق عليه في العام ١٧٨٩، على مبدأ حرية التعبير. ولكن، نظراً لأهميته، فقد شغل موضوع التعديل الأول الذي طرأ على الدستور في العام ١٧٩١، حتى بات هذا المبدأ جزءاً لا يتجزأ من معظم دساتير العالم اليوم.
٦. انظر مثلاً Dennis Austin, The Underlying Problems of the Army Coups d'etat in Africa. Optima, June 1966
A.A. Afrifa, The Ghana Coup, Frank Cass, London (1966).
٧. اقترن النظام البرلماني، أو نظام المجلس التشريعي، الذي تم تطبيقه في فرنسا قبل العام ١٩٥٨ (خلال الجمهورية الثالثة) بسطة تنفيذية ضعيفة يسيطر عليها مجلس نواب متصلب ومماحك. من هنا، كان الغرض من دستور الرئيس شارل ديغول الصادر في العام ١٩٥٨ هو معالجة هذا الوضع.
٨. انظر D.G. Lavroff and G.Peiser, Les Constitutions Africaines, Vol. II, Paris (1961)
٩. Cf. Gonidec, Droits d'outre mer, Paris, (1959) Vol. II, pp. 396-426
١٠. Cf. G. Burdeau, Triate de science politique, I Paris, 2nd ed. (1976).p 464 et seq
١١. F.W.G. Benney, The Elected Monarch: The Development of the Power of the Prime Minister, London (1965)
١٢. المرجع السابق، ص ١٧-٢٠.
١٣. تنص دساتير معظم الدول الأفريقية وتلك المرعية في الأنظمة الرئاسية التقليدية كافة، كدساتير الولايات المتحدة الأمريكية، والمكسيك، ودول أميركا اللاتينية الأخرى، على إجراء انتخابات مباشرة.
١٤. في معظم الحالات، يعين الجهاز المركزي في الحزب مرشحه، بينما تتولى هذه المهمة هيئة انتخابية في حالات محدودة. وفي ما يخص الولايات المتحدة الأمريكية، تعنى هيئة انتخابية مثيرة للجدل بانتخاب الرئيس، عقب إلقاء الشعب بصوته. وقد اقترح البعض إبطال عمل هذه الهيئة الانتخابية بعد انتخابات العام ٢٠٠٠، التي انتهت بفوز جورج بوش بولاية أولى، من خلال تقدمه في الهيئة المذكورة بفارق بسيط على منافسه الديمقراطي، آل غور، الذي فاز بأصوات الشعب.
١٥. المادة ٥٤ من دستور رواندا الصادر في العام ١٩٦٤. وفي المقابل، ينص الدستور نفسه، في أحد أحكامه، على مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، على أن يتولى الرجل رئاسة شؤون الأسرة (رب الأسرة). عد إلى المادة ٣٠.
١٦. المادة ٣٥.
١٧. عد إلى المادة ٢٨ من دستور تونس، وإلى المادة ١٠ من دستور موريتانيا.
١٨. هو إما يحلف اليمين الدستورية أو يتعهد علناً، بأن يؤدي، باستقامة ونزاهة، ما يترتب عليه من واجبات بحكم منصبه، وبأن يحمي الدستور، ويصون استقلال الدولة ووحدة أراضيها، أو ما شابهها من عبارات تفي بهذا الغرض. وهو يحلف اليمين أمام الجمعية الوطنية أو أمام رئيس المحكمة العليا.
١٩. المادة ١٦ من دستور دولة مالي.
٢٠. تتشكل هذه الهيئة في الكونغو من أعضاء الجمعية الوطنية، ورؤساء مجالس المقاطعات، والمقاطعات والبلديات الفرعية (المادة ٢٤). أما في التشاد، فهي تتشكل من أعضاء الجمعية الوطنية، والمخاتير، ورؤساء البلديات، والمخاتير، ورؤساء مجالس المجتمعات الريفية، والزعماء التقليديين (المادة ٦).
٢١. المادة ٢٤ من الدستور.
٢٢. المادة ٧ من الدستور.
٢٣. نص دستور العام ١٩٦٤ على ألا تتم تسمية المرشح بأقل من ١,٠٠٠ صوت مسجل. عد إلى دستور كينيا، القانون (المعدل) في العام ١٩٦٤، الجدول الأول س.٣٣. ثم أعيد تعديل هذا القانون بموجب قانون العام ١٩٦٦، الذي قضى بدمج مجلسي النواب والشيوخ في الجمعية الوطنية المؤلفة من مجلس واحد. وينص القانون المعدل العاشر، القانون ٤٥ الصادر في العام ١٩٦٨، على أن يتم انتخاب الرئيس مباشرة بأصوات الناخبين الوطنيين أثناء الانتخابات العامة. وبموجب القانون المعدل، يشكل مرشح الرئاسة ومرشح البرلمان ثنائياً على لائحة الحزب المعين.
٢٤. وُضع دستور غانا الصادر في العام ١٩٦٠ بوحى من النظام التفضيلي. وكان هذا الدستور ينص على أن يعرب المرشح الرئاسي عن موافقته على التفضيلات الآيلة لصالحه. من هنا، احتمال التحقق بإمعان من فرص نجاح المرشح النيابي قبل الحصول على هذه الموافقة.

٢٥. انظر "Constitutional Triumph over Divisions of Regionalism" by Charles Njonjo, then Attorney General of Kenya, in the Times, 20 October, 1966.
٢٦. دستور الجمهورية العربية المتحدة (مصر) المادة ١٠٢.
٢٧. سيتم التداول في مسألة حل الجمعية ضمن القسم المتعلق بالسلطة التشريعية، الوارد أدناه.
٢٨. دستور السنغال، المواد ٢٦، ٣٣-٣٥.
٢٩. دستور ساحل العاج، المادة ١١، ودستور نيجيريا، المادة ١١.
٣٠. أخذ الرئيس الحالي، الذي كان يشغل منصب وزير الداخلية في عهد الرئيس حبيب بورقيبة والمعاون الأساسي له، على عاتقه معالجة هذا الوضع عن طريق الاستحصال على شهادة طبية تفيد بأن بورقيبة لم يعد مؤهلاً بالفعل للاستمرار في تبوؤ سدة الرئاسة، فعزله من منصبه بانقلاب هادئ.
٣١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة الثانية، القسم ١، البند ٦، والتعديل الخامس والعشرين. ولكن وجود منصب نائب الرئيس في الرئاسات التنفيذية قد لا يخلو من بعض التناقضات. فقد استُحدث هذا المنصب، في بعض الحالات، بهدف أن تمثل بعض الشخصيات مناطق معينة تمثيلاً ملائماً. ولكن، غالباً ما يُحتمل أن تتوتر العلاقات بين شاغلي المنصبين، كما حصل في توغو، إثر نيلها الاستقلال في العام ١٩٦٣، ما يؤدي بالتالي إلى نشوء أزمات. غير أن الرئيس ينتقي، في معظم الأحيان، نائبه من بين زملائه الأوفياء أو من رفاق السلاح، الذين شاطروه العقائد ذاتها وخاضوا معه المعارك عينها، على غرار ما شهدناه في مصر مع عبد الحكيم عامر في عهد عبد الناصر.
٣٢. يمنح الدستور الأمريكي، بموجب المادة الأولى، والقسم ٣، والبند ٦، مجلس الشيوخ صلاحية محاكمة الرئيس، على أن يدير رئيس المحكمة العليا جلسة الاتهام. والجدير بالذكر أن اتهام الرئيس يتسبب فقط بعزله من منصبه، في حين أن محاكمته تجري بموجب القانون الجنائي، إذا ما ثبتت إدانته بفعل التهم الموجهة إليه. وتتكون المحكمة العليا، المخولة محاكمة الرئيس، في بعض الدساتير، من نواب تنتخبهم الجمعية الوطنية لهذا الغرض، عند استلامها مهامها. ثم تنتخب المحكمة رئيساً يختص بالإشراف على المحاكمة.
٣٣. عد إلى دستور إريتريا، المادة ٤٣ منه. هل تجوز ملاحقة الرئيس جنائياً، بعد عزله من منصبه، لجرم ارتكبه أثناء ولايته؟ في معظم الأحيان، يحتمل هذا السؤال رداً بالإيجاب. ولعل التجربة الأمريكية في إخضاع رئيس أسبق لمحاكمة جنائية، بعد اعتزال المنصب، إنما برزت في قضية الرئيس بيل كلينتون. فبعد أن أخفق الكونغرس في إثبات إدانته، سرت شائعات تحدثت عن إمكانية تعرضه لمحاكمة جنائية بعد اعتزاله، وإنما، لتاريخه، لم يتخذ أي إجراء بحقه، باستثناء تعرضه لدعوى مدنية واحدة تمت تسويتها خارج المحكمة.
٣٤. دستور الجمهورية العربية المتحدة (مصر) في مادته ١١٣. في ما يتعلق بالحكومة الوزارية، عدّ عموماً إلى إيفور جانينغز، Cabinet Government، كميريدج، (١٩٦٩)، وإلى ماكتوتوش، The British Cabinet، لندن (١٩٦٢).
٣٥. جانينغز، المرجع المذكور آنفاً، ص. ١.
٣٦. تندرج هذه الأحكام في عدة دساتير لدول أفريقية، نكتفي بالإتيان على ذكر ثلاثة منها: دستور الغابون، المادة ٥٢ منه، ودستور السنغال، المواد ٧٦-٧٩ منه، ودستور الجمهورية العربية المتحدة، المادتين ١٢٤-١٢٥ منه.
٣٧. لقد تبنت معظم المستعمرات الفرنسية السابقة مفهوم اختصاص القانون، المطبق على النظريات والممارسات الدستورية الفرنسية. ويعود هذا المفهوم للقوانين التي هي من صلاحية الهيئة التشريعية، وذلك من باب تمييزها عن المراسيم التي تصدر عن السلطة التنفيذية بشأن بعض المسائل، عملاً بالسلطة التي يمنحها إياها الدستور أو القوانين الصادرة في ظلّه.
٣٨. يقدم لك دستور زامبيا، في مادته ٧٥ (١) خير مثال عن حق الرئيس في حضور جلسات الهيئة التشريعية وكيفية التوجه إليها.
٣٩. عدّ مثلاً إلى المادة ٨٣ (٢) من دستور زامبيا، الذي ينصّ على "أنه عملاً بأحكام الدستور، يجوز للرئيس أن يحل البرلمان متى شاء." وكان أول من نصّ على هذا الحكم هو دستور غانا في العام ١٩٦٠، مشكلاً في النظام البرلماني سابقة، لاقت صدى لدى العديد من الدول الأفريقية الأخرى.
٤٠. عدّ إلى المادة ١١ من دستور فرنسا، حيث ينصّ البند الأخير (٣)، الواقع في جملة صلة الموصول، على "...التي من شأنها أن تنعكس على عمل المؤسسات، من غير أن تخالف أحكام الدستور."
٤١. المادة ٣٤، الفقرة ٤، من دستور مدغشقر. للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وهدما، الحق في تقديم اقتراح بإجراء استفتاء، على أن تصوت الأكثرية المطلقة لأعضاء كل منهما، على حدة، على هذا الاقتراح.
٤٢. المادة ١٢٩ من الدستور.
٤٣. تصلح هذه المادة من دستور دولة ساحل العاج كمثال عن النموذج الفرنسي المقطعي بالمادة ١٦ من الدستور الفرنسي، والتي نصّها الآتي:
- "حين يحدق بمؤسسات الجمهورية، أو استقلال الدولة، أو سلامة أراضيها، أو الإيفاء بالتزاماتها الدولية، خطر مهيب وشيك، يتعين على رئيس الجمهورية، وبعد إجراء استشارات إلزامية مع رئيس مجلس النواب، أن يتخذ تدابير استثنائية تستوجبها هذه الظروف. كما ينبغي عليه أن يتوجه إلى الشعب بخطاب لإطلاعه على صورة الوضع، فيما يقتضي الأمر من مجلس النواب الانعقاد على وجه السرعة."

**السلطات التنفيذية، والتشريعية، والقضائية،
الضوابط والموازين واستقلال القضا.**

٤٤. إن هذه الحقوق المعترف عالمياً بعدم تعليق مفعولها هي حق المساواة أمام القانون، وحق الكرامة الإنسانية، وحق الحرية الفكرية وحرية الضمير، وقيود مقبولة عامة ضد التطبيق الرجعي للقانون.
٤٥. انرجع إلى Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* 6 (1991).
٤٦. انرجع إلى Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971). See also Salvo Mastellione, *A History of Democracy in Europe* 61, 76 (1995).
٤٧. انرجع إلى Mastellione, op cit 131-137.
٤٨. انظر Andrew Reeve and Alan Ware, *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction* (1992).
٤٩. انظر David M. Farrell, *Comparative Electoral Systems*, 2 (1997).
٥٠. انظر Farrell, op cit, at 6-11, 143.
٥١. انظر المرجع السابق ص ٦١.
٥٢. انظر Joel Barkan, *Elections in Agrarian Societies*, and Andrew Reynolds, *The Case for Proportionality*, in *Journal of Democracy*, October 1995, at 106, 118-22. انظر أيضاً Farrell, op cit at p.84.
٥٣. انظر Farrell, op cit at p. 59.
٥٤. Barkan, op cit at p. 107. See also Farrell, op cit at p. 84-85.
٥٥. فضل واضعو الدستور الإريتري جمعياً وطنياً بمجلس واحد، مجادلين أن المجلسين قد يجرأ انقساماً في البلاد. للاطلاع على نقاش حول هذا الموضوع، يمكن العودة إلى ما يلي:
- Bereket Habte Selassie, *Democracy and the Role of Parliament*, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Legislation*, Vol. 24, No. 2, Winter 1999, pp. 227, 261.
٥٦. Robert Rienow, *Introduction to Government*, 2nd ed, (1960) pp. 248-249.
٥٧. Rienow, op cit at 218-219.
٥٨. الدستور الأميركي، المادة ٢، القسم ٢، البند ٢.
٥٩. Gilbert Abcarian and George Masannat, *Contemporary Political Systems* 220-21 (1970).
٦٠. انظر French Constitution, Tit. IV. Article 23 وانظر أيضاً Vincent Wright, *The Constitution and Politics of France*, 134-36 (1989).
٦١. انظر Abcarian and Masannat, op cit at 214-17.
٦٢. هذه صيغة نموذجية يمكن العثور عليها في دستور أريتريا، المادة ٣٢ (١٢).
٦٣. لنقاش موسع حول مفهوم الحالات الطارئة الدستورية، الرجاء العودة إلى:
- Edward McWinney, *Constitution-Making, Principles, Process, Practice*, 81-85 (1981).
٦٤. الدستور الأميركي، المادة الأولى، القسم ٧، البند ٢.
٦٥. لنقاش موسع حول هذه النقاط، الرجاء العودة إلى Farrell, op cit pp. 39-60 and 161-68.
٦٦. بشكل عام، جادل القضاة التذليليون من المحكمة العليا، وقد عرفوا حينذاك "بالتحرريين"، بأنه يجب تفسير الدستور لا وفقاً لنيته الأصلية وحسب (مبدأ التفسير الصارم)، بل بصفته قادراً على التكيف مع الظروف المتغيرة. من جهة أخرى، يجادل المفسرون الصارمون (المعروفون أيضاً بالمحافظين) بضرورة اتباع نية واضعي الدستور الأصليين.
٦٧. العودة، مثلاً، إلى قانون الخدمة القضائية في أوغندا، المادة ٤ (١). تجدر الإشارة إلى أن النائب العام في أوغندا هو عضو سابق في لجنة الخدمات القضائية. أما الأعضاء الآخرون، فيعينهم الرئيس، بموافقة البرلمان.
٦٨. العودة، مثلاً، إلى خطة الاختيار المعروفة بخطة ميسوري التي تعتمدها العديد من الولايات في دولة الولايات المتحدة الأميركية، بهدف اختيار القضاة، خاصة في ألاسكا، وأريزونا، وفلوريدا، وميسوري. من أجل ذلك، عد إلى:
- Carp and Stidham, *Judicial Process in America*, 5th ed (2001).
٦٩. يدور نقاش مطول حول هذا الموضوع في: Clifford Geertz, *The Interpretation of Cultures*, (1993). انظر بالتحديد الصفحة العاشرة التي استقيت منها بعض النقاط في نقاشي.
٧٠. انظر Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2nd. Ed.(1997).
- يفرد الجزء الثاني من الكتاب حيزاً أمام مناقشة شاملة حول أصل الفدرالية في ألمانيا وممارساتها (ص. ٦١ - ١١٤).
٧١. انظر الجدول الثاني للدستور، الجزء ١ و١١.
٧٢. انظر Schedule I, Part II (D).
٧٣. انظر مثلاً دستور أثيوبيا، المادة ٥٢ (١).



**National Democratic Institute
for International Affairs**
2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036-3306
tel: (202) 728-5500
fax: (202) 728-5520
contactndi@ndi.org
www.ndi.org