



عمليات بناء الدستور



دليل عملي لبناء الدساتير تصميم السلطة التنفيذية



دليل عملي لبناء الدساتير

تصميم السلطة التنفيذية

ماركوس بوكنفورديه

تظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل الرابع من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلا عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في مايتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).



المصادر الخاصة بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات حول بناء الدساتير

دليل عملي لبناء الدساتير

© جميع الحقوق محفوظة للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ٢٠١١

لا يرتبط هذا الإصدار بأي مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء الواردة ضمن هذا الإصدار لا تعبر بالضرورة عن آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو مجلس إدارتها أو مجلس الدول الأعضاء التابع لها أو آراء الجهات المانحة لها.

يتعين تقديم طلبات الحصول على تصريح بإعادة إصدار هذا الإصدار كلياً أو جزئياً إلى:

International IDEA
Strömsborg
SE -103 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46-8-698 37 00
Fax: +46-8-20 24 22
Email: info@idea.int
Website: www.idea.int

التصميم: شركة تربو ديزاين، رام الله
تصميم الغلاف: شركة تربو ديزاين، رام الله
رسومات الغلاف: شريف سرحان

الرقم المعياري الدولي للكتاب: 978-91-87729-48-5

جرى نشر النسخة الإنجليزية من هذا الإصدار في إطار برنامج بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الملكية النرويجية.

مقدمة

جرى وضع أقدم دساتير العالم إبان القرن السابع عشر، حيث وُصفت آنذاك بأنها مواثيق ثورية نظراً لظهورها في ظل نظم سياسية جديدة تماماً. وفيما بين ذلك الزمن وهذه الآونة، شهد العالم العديد من الدساتير. وظهر الكثير منها عقب انتهاء الحرب الباردة في عام ١٩٨٩، والتي وصفت بالدساتير الإصلاحية حيث كانت تهدف في المقام الأول إلى تحسين أداء المؤسسات الديمقراطية.

ومن أهم الوظائف الجوهرية لأي دستور وضع الإطار العام لمؤسسات الحكم وتحديد من الذي يضطلع بصلاحيات الدولة وسلطاتها، وكيفية النهوض بهذا الدور ولأي غرض. إلا أن الدساتير لا تهبط علينا من السماء ولا تنمو كذلك وسط البساتين، بل هي في واقع الأمر نتاج لإبتكار وإنتاج البشر، إذ ترسم خطوطها العريضة الاتفاقيات والسياقات التاريخية والاختيار والكفاح السياسي.

ويطالب المواطن في ظل النظام الديمقراطي بالحصول على حق صاحب السلطات الأصلي. فالدستور بالنسبة له يمثل عقداً اجتماعياً يعمل على قصر استخدام الحكومة للسلطة على السعي لتحقيق صالح المواطن في مقابل ولائه ودعمه لها. ويلخص مصطلح «الدستورية» فكرة السلطة المحدودة.

وفي الوقت ذاته، تمتد الأهمية الجوهرية لدساتير اليوم إلى ما هو أبعد من تلك الوظائف الأساسية. وتدرج الدساتير ضمن الأجندات العامة عندما يحين الوقت للتغيير إلى نظام سياسي أفضل. وتسعى الشعوب إلى وضع دساتير قادرة على حل المشكلات العصرية للدولة والحكومة. وفي الوقت الراهن، تتسم تلك المشكلات بتعدد أوجهها واتخاذها نطاقاً عالمياً على نحو متزايد - بداية من الفساد إلى الأزمات المالية الطاحنة، ومن التدهور البيئي إلى الهجرة بأعداد كبيرة. ويمكن بالطبع إدراك مدى رغبة الشعوب في المشاركة في تحديد بنود الدساتير والإصرار على عملية تشريع للدساتير تتسم بالشمولية والديمقراطية. وقد أقتحم مصطلح «الدستورية الجديدة» المصطلحات السياسية كدليل إضافي على تلك الأهمية الجديدة التي اكتسبتها الدساتير. ويتمثل التحدي الآن في إتاحة الفرصة للقطاع الأكبر من المجتمع أن يدلو بدلوه في عملية بناء الدساتير، بما في ذلك النساء والشباب والمجموعات المستضعفة والمهمشة.

ولا يزال الصراع في الوقت ذاته يمثل شوكة في ظهر الدساتير. فقد كانت الدساتير القديمة تمثل موروث الصراع مع النزعة الاستعمارية، بينما استهدفت الدساتير الحديثة وضع نهاية لذلك الصراع الضروس بين المجموعات والأمم المتناحرة حول الدولة ولمن تنتمي. ومما لا يدع مجالاً للشك، جاءت تلك الدساتير الجديدة وهي تحمل على أعتاقها الكثير من التوقعات والآمال بأنها ستكون المدخل إلى حقبة جديدة من السلام والديمقراطية، مخلفة ورائها الفاشية والاستبداد والاحتقان السياسي.

تُصاغ الدساتير الآن في عصر تنتشر فيه نماذج ومبادئ الحكم الرشيد في جميع قارات العالم. وكان من الممكن أن يستغرق هذا التغيير فترة زمنية أطول لولا الدور الذي لعبته المنظمات الدولية، وعلى الأخص الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات مثل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA). وتصدر الإشارة هنا إلى أن المستوى المنخفض للصراع العنيف بين الدول كان له دوره كذلك في تعزيز الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة، مثل حقوق الإنسان وسيادة القانون والحرية والدستورية والعدالة والشفافية والمساءلة - والتي تعد جميعها عناصر جوهرية لأي نظام دستوري. وتتيح تلك القيم المشتركة لمنظمات مثل الاتحاد الإفريقي

ومنظمة الدول الأمريكية أن تكون أطرافاً أساسية للحكم الدستوري في دولها الأعضاء، وهو ما يتيح لها بدوره التدخل بشكل قانوني عندما لا يُحترم الدستور في أمور مثل تولي ونقل السلطة عقب إجراء انتخابات حرة.

ومن هذا المنطلق أحث القائمين على بناء الدساتير على الاستفادة من الدروس والخيارات التي يمكن أن تقدمها الدول والهيئات الدولية الأخرى. ليس هناك داع للبدء من الصفر عند التعامل مع قضايا مثل إدراج حقوق الإنسان ضمن الدساتير وضمان استقلال القضاء وإخضاع قوات الأمن تحت مظلة الحكم الديمقراطي المدني وضمان أن يتمتع كل مواطن بممارسة تصويت حر وعادل وصادق. ويمكن الخطأ في الاعتقاد بأن ذلك الاتفاق العام السطحي من شأنه تبرير اتخاذ منهج مرسوم سلفاً لصياغة الدساتير.

إن فكرة النماذج والقيم المشتركة لا يجوز لها بمكان أن تقتوض من حقيقة أن القائمين على بناء الدساتير كانوا يتعلمون عن طريق الممارسة. فكل حالة من حالات بناء الدساتير ستمثل قضايا ساخنة يتعين حلها، على سبيل المثال ما الذي يتوجب فعله مع شاغلي المناصب الذين يحجمون عن التخلي عن السلطة ويلجأون إلى كافة السبل للحفاظ على توليهم الحكم والسيطرة. إن هذا التركيز للسلطة الذي أبرزه مؤخرا ميخائيل غورباتشوف في تقييمه للعالم اليوم بعد انتهاء موروث حقبة التسعينيات من القرن العشرين، إنما يمثل تهديداً فعلياً للديمقراطية الدستورية في أي مكان بالعالم.

إن العالم يتغير بخطى سريعة، وهو ما يجعل القائمين على بناء الدساتير اليوم يتمتعون بميزة لم يحظ بها من سبقوهم. فقد أصبحت الدساتير القومية مصدرًا عالمياً لفهم القيم العالمية المشتركة، كما تتيح تكنولوجيا المعلومات بمجرد ضغط زر الوصول إلى عدد لا متناهٍ من خيارات تصميم الدساتير.

إن ما يقدمه هذا الدليل الجديد الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات للجهات الفاعلة المشاركة في عملية بناء الدساتير هو مطالبة بتوفير سبل أكثر منهجية لمراجعة الدساتير، والتأكيد على أنه لا يوجد ما يدعى بنظم دستورية مستقرة أو خارقة بطبيعتها أو حتى صيغ أو نماذج معيارية تتناسب مع الجميع. ويعمل الدليل على تسليط الضوء على حقيقة مفادها أن كل الدول يتعين عليها أن تبحث عن أسلوبها الخاص في صياغة دستورها الخاص. علاوة على ذلك، لا يعد تصميم الدساتير ممارسة أكاديمية بحثية يسعى المشاركون فيها إلى بلوغ الحل التقني الأمثل لبلدانهم. ويعد القائمين على صياغة الدساتير والمفاوضين بشأنها نشطاءً سياسيين يهدفون إلى تفسير أجنداتهم السياسية ضمن نصوص الدستور. ومن ثم فإن الوثائق الدستورية الناتجة نادراً ما تكون أفضل خيار تقني متوفر، بل هي في واقع الأمر أفضل حل وسط دستوري يمكن التوصل إليه.

ويهدف هذا الدليل إلى تحسين المناظرات المعنية بالبحث عن نموذج يعكس متطلبات بلد بعينه كنتاج لتسوية سياسية. ومن خلال توجيهه إلى القائمين على بناء الدساتير في مختلف أنحاء العالم، يكون أفضل استخدام له في المرحلة المبكرة من عملية بناء الدساتير. وهو يستعرض بعض المعلومات التي من شأنها إثراء المناقشات المبدئية حول خيارات تصميم الدستور المتاحة، ويعد مفيداً للغاية كمقدمة لفهم مجال بناء الدساتير المعقد.

قد يشهد العالم قريباً موجة جديدة من بناء الدساتير الديمقراطية نتيجة للتحركات الأخيرة التي يشهدها العالم العربي. وبناء عليه، وُضع هذا الدليل في التوقيت المناسب.

قسام أوتيم

الرئيس الأسبق لدولة موريشيوس

أعادت العديد من البلدان من جميع قارات العالم تشكيل نظمها الدستورية على مدار العقود الأخيرة - خلال السنوات الخمس الأخيرة فحسب شاركت كل من بوليفيا ومصر وأيسلندا وكينيا وميانمار ونيبال وسري لانكا والسودان وتايلند وتونس في مرحلة من مراحل عملية بناء الدساتير. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في العالم العربي في عام ٢٠١١، بات بناء الدساتير مهياً للنهوض بدور محوري في إقامة ديمقراطية راسخة في المنطقة.

تبنى الدساتير عادة في سياق تحولات سياسية أوسع نطاقاً قد ترتبط بتنفيذ عملية سلام وبناء دولة، كما قد ترتبط بالحاجة إلى المصالحة والمشاركة والتوزيع العادل للموارد خلال الفترات التي تعقب الصراعات. وأصبحت العديد من الدساتير لا يقتصر دورها الحالي على تحديد آليات الحكم فحسب، بل امتد كذلك ليشمل الاستجابة لتلك التحديات الأوسع نطاقاً على نحو يعتبر مشروعيًا ومقبولاً على نطاق واسع. ومع زيادة المطالب الملقاة على عاتق الدساتير، كثيراً ما تكون معقدة ومطولة، ومن ثم تزداد صعوبة تصميمها، وكذلك تطبيقها. ونتيجة لما سبق، يحتاج القائمون على بناء الدساتير إلى الوصول إلى معارف واسعة النطاق ومتنوعة المجالات وعملية حول عمليات وخيارات بناء الدساتير.

تعد مشاركة المعارف المقارنة المعنية ببناء الدساتير أحد أهم مجالات العمل الرئيسية للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. ويعمل هذا الدليل على جمع تلك المعارف والخبرات المقارنة للمرة الأولى في دليل عملي لبناء الدساتير، والتي تم جمعها بمنتهى الحرص والعناية بواسطة مجموعة من المؤلفين الخبراء.

ويهدف هذا الدليل إلى سد تلك الثغرات المعرفية التي يواجهها السياسيون وواضعو السياسات والممارسون المشاركون في عمليات بناء الدساتير المعاصرة. ويتمثل هدفه الرئيسي في توفير أداة مساعدة من الدرجة الأولى تستند إلى الدروس المستفادة من الممارسات والاتجاهات الحديثة في بناء الدساتير. وهو مقسم إلى عدة فصول يمكن قراءتها كمقاطع فردية، بينما يوفر استخدام إطار تحليلي متسق عبر كل فصل فهماً أعمق لمجال القضايا والعناصر الفعالة في عمليات تطوير الدساتير.

ويعكس الدليل العملي لبناء الدساتير مدى ضرورة بناء الدساتير بالنسبة إلى إنشاء ديمقراطية مستدامة. ويعد بناء الدساتير عملية طويلة الأجل وتاريخية وهي غير مقيدة بالحقبة الزمنية التي يكتب فيها الدستور فعلياً. ومع تركيز الدليل على الدساتير باعتبارها وثائق رئيسية في حد ذاتها، يؤكد على فهم النظم الدستورية على نحو مجمل، بما يتضمن المبادئ ذات الصلة (الفصل ٢) والحاجة إلى تعزيز ثقافة حقوق الإنسان (الفصل ٣)، فضلاً عن أحكام التصميم المؤسسي (الفصلين ٤ و٦) والأنماط اللامركزية للحكم (الفصل ٧). وهو بهذا لا يقدم معياراً أو نموذجاً للدساتير، بل يستبطن الدروس المستفادة من الممارسات والمعارف الحديثة. ومن بين هذه الدروس أن الدساتير قد تختلف نصوصها عن تطبيقها الفعلي على أرض الواقع.

وأنا من موقعي هذا إنما أرغب في التعبير عن عميق امتناني للمؤلفين والممارسين الذين أسهموا بأرائهم التي استقوها من خبراتهم، وكذلك لحكومة النرويج لما قدمته من دعم ومؤازرة. إن الدليل العملي لبناء الدساتير لم يكن ليظهر للنور بدون جهود هؤلاء.

فيدار هيلجيسين

الأمين العام للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

شكر وتقدير

لم يكن هذا الدليل ليرى النور لولا دعم وإسهامات العديد من الأفراد والمنظمات.

نقدر بكل امتنان إسهامات المؤلفين وغيرهم من المساهمين: «ماركوس بوكينفوردية»، و«حسن إبراهيم»، و«نورا هيدلنج»، و«ساكونتالا كادير جمار - راجاسينجهام»، و«باولوس تيسفاجورجس»، و«وينلاك واهيو». ونقدم جل تقديرنا إلى كل من «بيبين ادهيكاري» و«ستيفن جوميز كومبس» و«سولاندا جويس» و«شيرين حاسم» و«توركواتو جارديم» و«ويلفريدو فيلاكورتا» لإسهاماتهم القيمة.

ونتوجه بالشكر إلى مراجعينا الأجلاء: «تيك براسد دونجانا»، و«كارلوس ألبيرتو جوتشيا»، و«نوريا ماشومبا»، و«كيسيتينا موراي»، و«جيني توهايكا»، و«جايمبائي وكراماراتن» لعملهم الشامل وتوجيهاتهم المحنكة. ونقدم شكرنا الخاص إلى «كتيا بابجيان» لمشاركتها الجوهرية في العديد من المسودات. ونود أن نعرب عن امتناننا لجميع الأشخاص الذين أمدونا بأفكارهم وآرائهم الحديثة لوضع نص الدليل، بمن فيهم «رؤول أفيلا أورتيز»، و«أندرو برادلي»، و«أندرو إليس»، و«شيريل سوندرز»، و«لينا ريكيلا تامانج» وكثيرين غيرهم، من بينهم فريق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات الذين لا يسمح عددهم الكبير بذكرهم فرداً فرداً.

ونعرب عن امتناننا لشريكتنا منظمة Interpeace لدورها البارز في إعداد تصور هذا المشروع وتطويره، ويشمل تقديرنا المساهمين في Interpeace «ميشيل براندت» و«جيل كوتريل» و«ياش جاي»، و«أنتوني ريجان».

المزيد من الشكر للدعم البحثي الذي قدمته «إيميلي بينز»، و«موج فازليوجلو»، و«إيف جرينا»، و«سنولي»، و«جان أورنجيس»، و«أبراك ساتي»، و«أن كاترين سيكيمير»، و«كاتجا ستوكبرجر»، و«أنا ماريا فارجاس»، و«فيليب وينسبيرج».

ونقدم جزيل الشكر والامتنان للخبرة التحريرية التي قدمها «جي ماثيو ستريدي» و«إيف جوهانسون»، وكذلك لجهود فريق النشر بالمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وعلى الأخص «نادية حنضل زاندر»، و«تحسين زيونة». وقد كان تقاني فريق عمليات بناء الدساتير أمر يفوق التقدير؛ ونتوجه بشكرنا إلى كل من «ميلاني ألين»، و«جيني فانداليان إيزبيرج»، و«روزينا إسماعيل-كلارك»، و«تاويه نجنجي» لإسهاماتهم العديدة ودعمهم لهذا المشروع.

وأخيراً وليس آخراً، نتوجه بالشكر إلى حكومة النرويج لما قدمته من مساندة، والتي بدونها لم يكن في الإمكان إصدار النسخة الإنجليزية لهذا الدليل.

جدول المحتويات

١	١ (مقدمة وملحة عامة
٣	٢ (أنظمة الحكم وتأثيرها
٤	١-٢ (النظام الرئاسي
٤	الإطار ١: خصائص النظام الرئاسي
٤	الشكل ١-أ: النظام الرئاسي
٥	٢-٢ (النظام البرلماني
٥	الإطار ٢: خصائص النظام البرلماني
٥	الشكل ٢-أ: النظام البرلماني
٦	٢-٣ (النظام المختلط (يشار إليه غالباً باسم النظام شبه الرئاسي)
٦	الإطار ٣: خصائص النظام المختلط
٦	الشكل ٣-أ: النظام المختلط
٧	٢-٤ (نقاط القوة والتحديات المحتملة لأنظمة الحكم المختلفة
٧	الجدول ١: نقاط القوة والتحديات المحتملة لأنظمة الحكم المختلفة
٨	٢-٥ (الأهمية المحدودة لمؤشرات مزايا ومساوئ أنظمة الحكم المختلفة
١١	٣ (الهدف/نظرة عامة
١٣	الشكل ٤: صلاحيات السلطة التنفيذية والخيارات الدستورية لإزالة تركيزها
١٥	٤ (قضايا الظرف العياني
١٧	٥ (خيارات التصميم
١٧	٥-١ (تصميم سلطة تنفيذية مركزية في بيئة ديمقراطية
١٨	٥-٢ (الخيارات المتاحة لإزالة تركيز صلاحيات السلطة التنفيذية
١٨	٥-٢-١ (السلطة التنفيذية الجماعية
١٩	الشكل ٥: السلطة التنفيذية الجماعية في دولة السودان قبل تقسيمها
١٩	الشكل ٦: السلطة التنفيذية الجماعية في البوسنة والهرسك
٢٠	الشكل ٧: السلطة التنفيذية الجماعية في سويسرا
٢١	٥-٢-٢ (السلطة التنفيذية المزدوجة (النظام المختلط)

٢٢	٥-٢-٣) حدود الفترة الرئاسية
٢٣	٥-٢-٤) توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية على مختلف مستويات الحكومة من خلال اللامركزية ...
٢٤	٥-٣) الرقابة المؤسسية على السلطة التنفيذية
٢٤	٥-٣-١) سلطة تعيين/اختيار/إقالة رئيس الحكومة (رئيس الوزراء)
٢٥	٥-٣-٢) الرقابة على مجلس الوزراء
٢٦	٥-٣-٢) التصويت على حجب الثقة
٢٦	٥-٣-٤) حل المجلس التشريعي
٢٧	٥-٣-٥) العزل
٢٨	٥-٣-٦) الإقالة الشعبية
٢٨	٥-٤) وضع الصلاحيات الجوهرية للسلطة التنفيذية
٢٨	٥-٤-١) إشراك جهات فاعلة أخرى في صنع القرارات التنفيذية الجوهرية
٣٠	٥-٤-٢) الحد من تأثير السلطة التنفيذية على أنشطة سن القوانين

٣٣	٦) خاتمة
٣٤	الجدول ٢: القضايا التي ناقشها هذا الفصل
٣٦	كلمات أساسية
٣٦	مصادر إضافية
٣٨	مسرد المصطلحات
٤٢	لمحة عن المؤلف
٤٣	لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

تصميم السلطة التنفيذية

١) مقدمة ولمحة عامة

السلطة التنفيذية هي فرع من فروع الحكم الثلاثة التي تعد مفصلية في التصميم المؤسسي للدساتير. ويُعتبر توزيع السلطات والعلاقة المتبادلة بين هذه الفروع التنفيذية والتشريعية والقضائية من العناصر الرئيسية لهذه الهيكلية. وبخلاف التمييز العام وواسع النطاق بين هذه السلطات الثلاث حيث تسن السلطة التشريعية القوانين وتقرّ الموازنات، وتنفذ السلطة التنفيذية القوانين، وتفصل السلطة القضائية في القضايا بموجب تلك القوانين، ثمة تساؤلات عديدة ينبغي دراستها والإجابة عنها لتحقيق توازن سليم بين السلطات الثلاث. كما يُعتبر مدى الفصل بين تلك السلطات الثلاث والمستويات المختلفة للفحوص والضوابط فيما بينها مصدر جدل متواصل عند صياغة دستور جديد أو إصلاح دستور قائم. ومن هنا، لا يمكن مناقشة تصميم السلطة التنفيذية على نحو منعزل، بل يتطلب ذلك فهمًا دقيقًا للهيكلية الحكومية التي تعمل من خلالها.

وقبل تناول الخيارات المتاحة لتصميم السلطة التنفيذية بالتفصيل، يُفضل أن نعرض نبذة مختصرة عن العلاقة المتبادلة بين السلطات الثلاث. وعلى وجه الخصوص، يتيح التوازن المؤسسي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية باقة متنوعة من الترتيبات المختلفة وخيارات التصميم. وغالبًا ما يقوم الأشخاص العاكفون على دراسة الدساتير ومناقشتها بتصنيف المجموعة الواسعة من الأنظمة إلى ثلاث فئات: النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام المختلط (شبه الرئاسي) الذي يحمل خصائص

يُعتبر توزيع السلطات والعلاقة المتبادلة بين فروع الحكم الثلاثة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) من العناصر الرئيسية لتصميم المؤسسي للدستور. ويحدد كل دستور توازنًا معينًا بين الفروع الثلاثة يتناسب مع الظروف الخاصة به.

كل منهما. ويتمثل الفارق الأساسي بين النظامين الرئاسي والبرلماني في أن المجلس التشريعي ورئيس الحكومة يُنتخبان مباشرة ولفترة ثابتة في الأول، أما في الثاني فوحده البرلمان يُنتخب مباشرة ليجتاز بدوره بعد ذلك أو يُنتخب رئيس الحكومة ويزوده بدعمه المتواصل. وثمة فروق أخرى بين الأنظمة، إلا أن الآراء تتباين بشأن مدى دعم هذه الفروق لتصنيف الأنظمة إلى: رئاسي، أو برلماني، أو شبه رئاسي.

٢) أنظمة الحكم وتأثيرها

تعتبر صياغة هيكلية الدولة من الموضوعات الجوهرية في بناء دستور ديمقراطي والتصميم الدستوري. فالدساتير لا تفصح صراحة عن نظام الحكم الذي تتبناه الدولة، بل يصمم كل دستور توازنًا يتفق مع الطرف الخاص به بين فرعي الحكومة، ثم يصنفهما العلماء السياسيون متبعين نموذجًا بعينه. وبما أن العلماء يستخدمون معايير متباينة لتعريف تلك النماذج، فهم يُصنفون الدول على نحو مختلف.

غالبًا ما يكون السعي لوضع دستور مستقر وديمقراطي لتحقيق السلم وإرساء حكومة فاعلة مصحوبًا بتقييم للمزايا والعواقب المترتبة على كل نظام للحكم.

وهذا الغموض يجعل من الصعوبة البالغة، إن لم يكن من المستحيل، إقامة حجة دامغة بشأن نقاط القوة والضعف المحتملة لكل نظام^١. وتعرض الفقرات التالية تلك الأنظمة بإيجاز مقدمة نبذة عامة عنها ومشيئة إلى الخصائص المعترف بها كبارامترات مقبولة عمومًا لوصف أنظمة الحكم بخط عريض في الإطارات ١-٣. وقد أضيفت المعايير التي غالبًا ما يشير بعض المراقبين إليها بينما يعتبرها البعض الآخر غير ذات صلة، ولكن مع عدم اعتبارها عناصر معرفّة لنظام الحكم المعني.

١ انظر س. ماينوورينغ، وم. س. شوغارت، «خوان لينز، والرئاسة، والديمقراطية: تقييم نقدي»، السياسة المقارنة، ٢٩/٤ (١٩٩٧)، ص ٤٤٩-٤٧١.

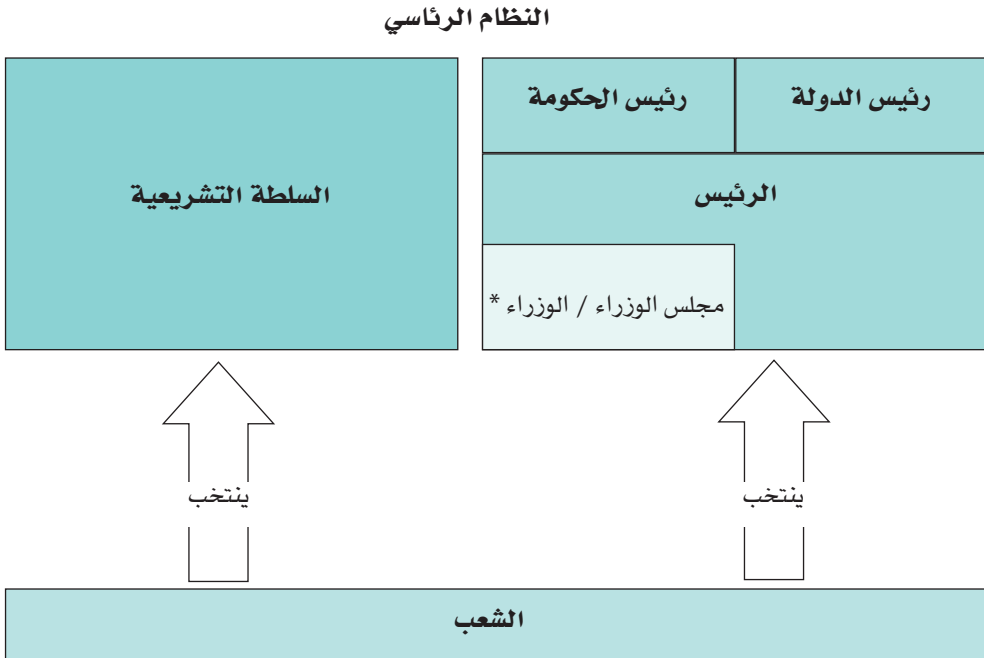
٢-١) النظام الرئاسي

الإطار ١ : خصائص النظام الرئاسي

تتمثل الخاصية الرئيسية للنظام الرئاسي في اعتبار السلطتين التنفيذية والتشريعية وكيلين منفصلين لجمهور الناخبين، وبالتالي فإن منشأهما منفصل وبقائهما منفصل (ما يؤدي لاحتمال وقوع أزمة بين الطرفين إذا لم تتوفر أداة دستورية لحلها).

- رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة.
- يُنتخب الرئيس عن طريق الاقتراع العام (أو بواسطة مؤسسة وسيطة تجري استفتاءات عامة).
- مدة ولاية الرئيس ثابتة (لا يوجد تصويت على منح الثقة). ولا يخضع الرئيس للمساءلة السياسية أمام السلطة التشريعية ولا يعتمد على دعم حزبه للاحتفاظ بمنصبه.
- يشق مجلس الوزراء سلطته عمومًا من الرئيس حصريًا.
- غالبًا ما يكون للرئيس بعض التأثير السياسي في عملية سن القوانين.

الشكل ١- أ: النظام الرئاسي



* يتولى الرئيس بصفة عامة تعيين الوزراء وإقالتهم.

المصدر: يتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة معهد ماكس بلانك بشأن بناء الدساتير: هيكليات الدستور ومبادئه» (Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution).

الطبعة الثانية (هايدلبرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

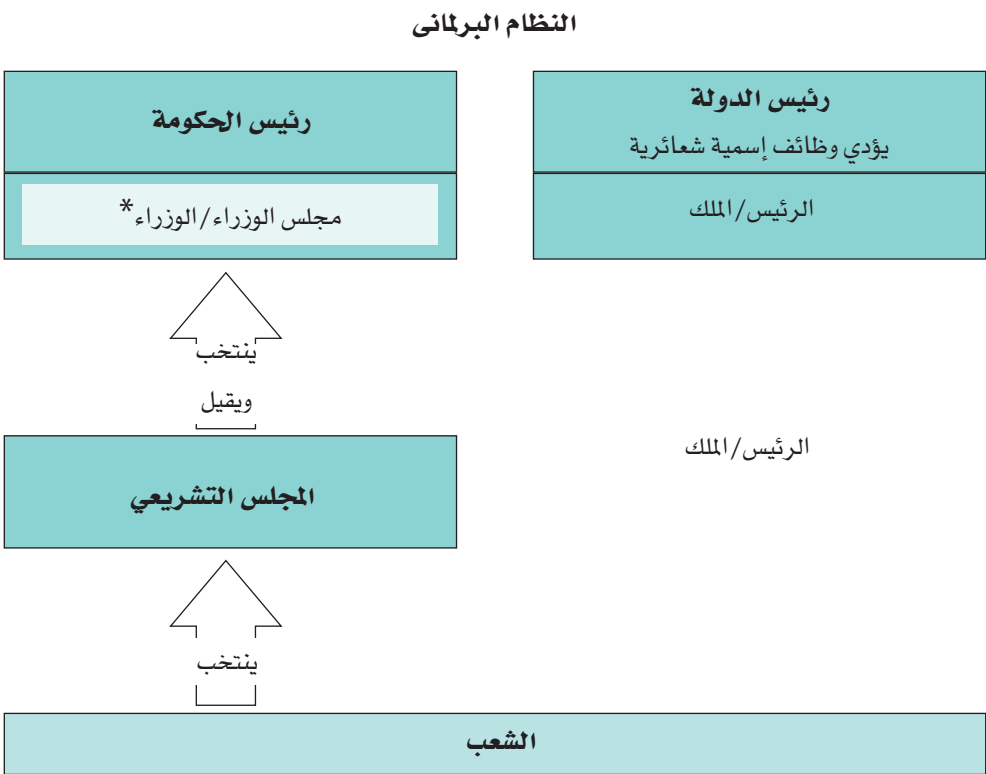
٢-٢) النظام البرلماني

الإطار ٢ : خصائص النظام البرلماني

يتمثل المعيار الرئيسي في الدمج بين السلطات. فالسلطة التنفيذية تتبع هرمياً للسلطة التشريعية، وبالتالي يعتمد منشؤها وبقاؤها عليها.

- يُنتخب رئيس الحكومة بواسطة السلطة التشريعية.
- يخضع رئيس الحكومة للمساءلة أمام البرلمان (التصويت على الثقة) ويعتمد على مساندة حزبه له.
- عموماً، لا يكون رئيس الدولة (غالباً ما يكون ملكاً أو رئيساً شكلياً) هو نفسه رئيس الحكومة.

الشكل ٢-أ: النظام البرلماني



* يعيّن رئيس الحكومة الوزراء أو يقيلهم، وأحياناً بعد موافقة المجلس التشريعي.

المصدر: يتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة ماكس بلانك بشأن بناء الدساتير: هيكليات الدستور ومبادئه» (Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution)، الطبعة الثانية (هايدلبيرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

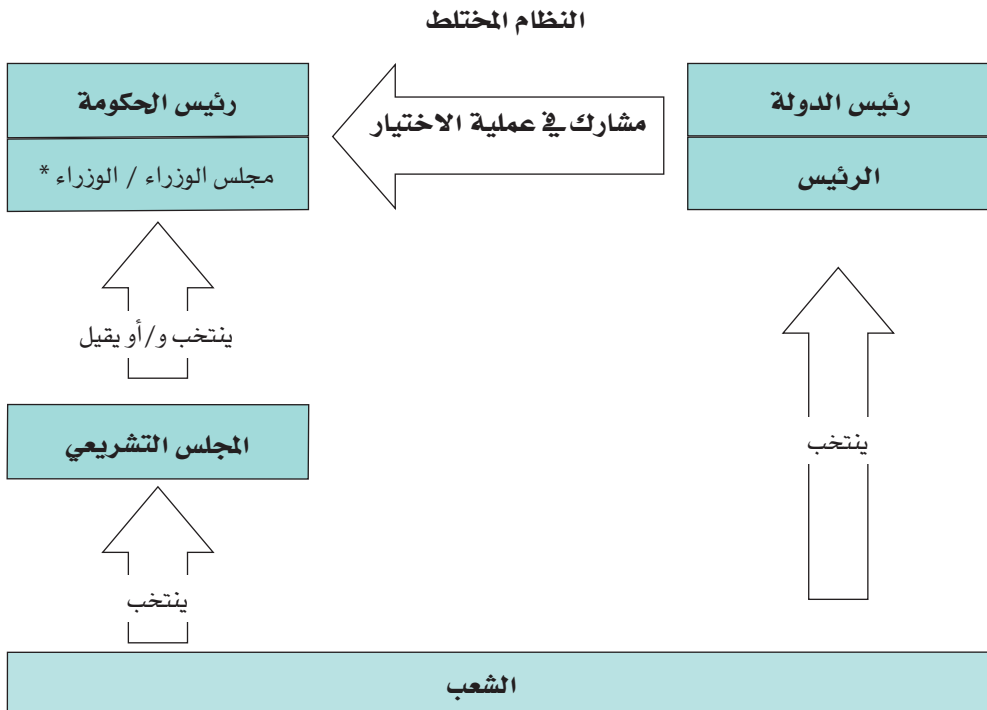
٣-٢) النظام المختلط (يشار إليه غالباً باسم النظام شبه الرئاسي)

الإطار ٣: خصائص النظام المختلط

تتمثل الخاصية الرئيسية للنظام المختلط في احتوائه على هئتين تنفيذيتين. فهو يجمع بين علاقة تبادلية بين السلطة التنفيذية والهيئة التشريعية مع علاقة تسلسل هرمي.

- يُنتخب رئيس الدولة باقتراع عام.
- لا يتمتع الرئيس أو المجلس التشريعي بسيطرة كاملة على اختيار/ تعيين وإقالة رئيس الوزراء.
- يخضع رئيس الوزراء للمساءلة أمام البرلمان (من خلال تصويت على حجب الثقة).
- يتمتع الرئيس عمومًا بقدر وافر من السلطات التنفيذية.

الشكل ٣-أ: النظام المختلط



* يمكن أن يكون الوزراء جزءاً من عملية التعيين/ الإقالة التي تسري على رئيس الحكومة، أو يعيّنهم رئيس الحكومة أو يقيلهم، وأحياناً بعد موافقة الهيئة التشريعية.

المصدر: يتصرف من كاتارينا ديل وآخرين، «أدلة ماكس بلانك بشأن بناء الدساتير: هيكلية الدستور ومبادئه» (Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution), الطبعة الثانية (هايدلبرغ: معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي، ٢٠٠٩).

٢-٤) نقاط القوة والتحديات المحتملة لأنظمة الحكم المختلفة

يتعين على واضعي الدساتير تصميم دستور يحقق السلم والاستقرار والمصالحة وفي أغلب الأحوال الانتقال الديمقراطي، فضلاً عن إنشاء حكومات قديرة وفاعلة ولا تسيء استخدام سلطاتها. وبالتالي، غالباً ما يترافق السعي إلى اختيار نظام حكم ملائم مع تقييم للمزايا النسبية لكل نظام حكم ولنتائجه بغية تحقيق تلك الغايات. وبالفعل، ثمة أدبيات كثيرة تبحث نقاط قوة وتحديات كل نظام (الجدول رقم ١).

الجدول ١: نقاط القوة والتحديات المحتملة لأنظمة الحكم المختلفة

النظام	نقاط القوة	التحديات
النظام الرئاسي	التفويض المباشر: يقدم التفويض المباشر للمواطنين خيارات إضافية، حيث يسمح لهم باختيار رئيس الحكومة وممثليهم التشريعيين الذين يعملوا على إيصال أصوات المواطنين بصورة أفضل. كما يوفر للمواطنين آلية أكثر مباشرة لإخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة. الاستقرار: يوفر ثبات مدة ولاية الرئيس قدرة أكبر على التوقع لعملية رسم السياسات واستقرارها مقارنة بالنظام البرلماني، حيث يعيق عدم الاستقرار الناجم عن تكرار حل مجلس الوزراء وإعادة تشكيله تنفيذ البرامج الحكومية ويزعزع النظام السياسي. الفصل بين السلطات: تمثل السلطان التنفيذية والتشريعية هيكلتين متوازيتين، ما يتيح لكل منهما مراقبة الأخرى. كما يوفر هذا النظام مساحة أكبر لممارسة حرية النقاش بشأن الخيارات السياسية البديلة لأن المعارضة لا تشكل خطراً على بقاء الحكومة أو تهدد بالدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة.	الميل نحو الاستبداد: نظراً لأن الانتخابات الرئاسية ذات طبيعة تتيح للرايح الفوز بكل شيء، نادراً ما يُنتخب الرؤساء بنسبة تتجاوز الأغلبية البسيطة. لكنهم يستحذون بمفردهم على أكثر مناصب الدولة فخامة ونفوذاً لمدة زمنية محددة. وعلى الرغم من وجود هامش قليل من دعم الأغلبية في بعض الأحيان، فإن إحساس الرئيس بأنه يمثل الأمة برمتها قد يدفعه إلى عدم تقبل المعارضة، ما يؤدي به إلى إساءة استغلال الصلاحيات التنفيذية لضمان إعادة انتخابه أو حتى ليؤمن لنفسه الشعور بأنه فوق القانون. الجمود السياسي: غالباً ما تؤدي الشرعية المزدوجة إلى الوقوع في مأزق سياسي إذا لم يحصل الرئيس على دعم الأغلبية لتحقيق أجندته من خلال البرلمان.

عدم الاستقرار: تنهار الحكومة بفعل تصويت الأغلبية، إذ قد تواجه الحكومات الائتلافية على وجه الخصوص صعوبة في الاحتفاظ بمجالس وزراء قادرة على الاستمرار. انعدام الفصل الفعلي بين السلطات: قد لا يمثل البرلمان عنصراً حيوياً للحكومة نظراً للعلاقة الوطيدة التي تربط بينهما. وبالتالي، ثمة خطر بأن يتعذر على الحكومة تقديم سياسات وبرامج جريئة لخوفها من الإقالة.	الشمولية: قد يفسح النظام البرلماني المجال لتشكيل حكومة واسعة النطاق وشاملة حتى في مجتمع يتسم بالانقسام العميق. المرونة: يمكن إقالة رئيس الحكومة في أي وقت إذا لم يعد برنامجه السياسي يعكس إرادة الأغلبية، كما يمكن لرئيس الحكومة الدعوة لعقد انتخابات جديدة إذا لم يتمتع بدعم البرلمان. الفاعلية: قد تكون العملية التشريعية أسرع لعدم وجود نقض سياسي من جانب السلطة التنفيذية يعرقلها أو يعيقها.	النظام البرلماني
الجمود السياسي: ثمة احتمال لاندلاع نزاع داخل السلطة التنفيذية بين الرئيس ورئيس الوزراء، لاسيما في فترات «التعاش» عندما يكونان منتميين لحزبين مختلفين. ففي حالة التعاش، يمكن لأي منهما الزعم شرعاً بامتلاك صلاحية التحدث باسم الشعب تماماً كما في النظام الرئاسي. وفي أسوأ السيناريوهات، قد يجمع النظام بين عدد من مساوئ النظامين الآخرين.	الشمولية: يتيح النظام المختلط قدراً من مشاركة السلطة بين القوى المعارضة. ويمكن لأحد الأحزاب أن يشغل منصب الرئاسة، بينما يشغل الحزب الآخر منصب رئاسة الوزراء، وهكذا يشترك الطرفان في النظام المؤسسي. وفي أفضل الأحوال، قد يجمع بين عدد من مزايا النظامين السابقين.	النظام المختلط

المصدر: تصنيف المؤلف.

٢-٥) الأهمية المحدودة لمؤشرات مزايا ومساوئ أنظمة الحكم المختلفة

يُعتبر التنبؤ بتأثير أحد أنظمة الحكم على الحياة السياسية مهمة عسيرة. ومن هنا تتجلى أهمية القراءة المتأنية للجدول ١، الذي يجمع آراء مختلف الكتّاب عن مزايا ومساوئ هذه الأنظمة، وذلك لعدة أسباب:

حسبما هو مذكور آنفاً، لا يوجد اتفاق عام على تعريف كل نظام. فالنظام المختلط له ثلاثة تعاريف حالياً، وكل منها يصنف الدول تصنيفاً مختلفاً عن الآخر. فمنها ما يعتبر الدولة نفسها برلمانية أو شبه رئاسية (النمسا، أيرلندا) أو يعتبرها رئاسية أو شبه رئاسية (كوريا الجنوبية). وبالتالي، من العسير التأكيد بثقة أن الأنظمة الرئاسية أو شبه الرئاسية تمثل مشكلة دون وجود اتفاق عام على تعريف كل مفهوم.

ثمة تنوع هائل في الأنظمة الرئاسية لجهة تباين مستويات الصلاحيات والمسؤوليات الرئاسية. وبالتالي فإن التفكير بالنظام الرئاسي من منظور عام ومحاولة تعميم نتائجه يقدم في النهاية صورة غير مكتملة الأركان. فتفسير النتائج السياسية يستدعي تركيزاً أكبر على تفاصيل الهيكلية المؤسسية.

عادة ما تُصنّف المجموعة الواسعة من الأنظمة السياسية إلى ثلاث فئات، النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام المختلط الذي يحمل خصائص كل منهما. ولا يوجد اتفاق عام على تعريف كل نظام.

إن تحديد قابلية الدستور للاستمرار وقدرته على تحقيق حكم مستقر وفعال بالتركيز على متغير مؤسسي واحد فقط هو نظام الحكم يكون مضملاً أحياناً. فعلى سبيل المثال، تعزز الأنظمة البرلمانية التي تضم أحزاباً سياسية منظمّة ودوائر انتخابية أحادية التمثيل نهج «الفائز يحصد كل شيء» أكثر من أنظمة رئاسية عدة. وبالفعل، ونتيجة للنقاط المذكورة أعلاه، ثمة جدل بشأن التأثير الفعلي لنوع نظام الحكم على السلوك السياسي. فبينما يقول بعض الباحثين بأن احتمال حدوث انقسام واستبد النظام بأخر استبدادي هو أكبر في الأنظمة الرئاسية منه في الأنظمة البرلمانية، يعتقد البعض الآخر رأياً معاكساً، في حين يقول آخرون بأنه ليس من علاقة بين الأمرين.^٢

إن تحديد قدرة الدولة على تحقيق حكم مستقر وفعال بالتركيز على متغير مؤسسي واحد فقط هو نظام الحكم يكون مضملاً أحياناً.

إلى جانب الطرف العام لكل دولة، يُعتبر اللاعبون الأفراديون مهمين أيضاً. فلدى روسيا، مثلاً، سلطتان تنفيذيتان تتكونان من رئيس دولة ورئيس وزراء. وفيما تمتع بعض رؤساء الوزراء أثناء فترة ولاية بوريس يلتسين بنفوذ على توجه سياسات الحكومة، خضع رؤساء الوزراء إبان ولاية فلاديمير بوتين لتطبيق قراراته السياسية. وعلى الرغم من الهيكلية الرسمية لحكومة بوتين، اعتبرها علماء سياسيون بأنها رئاسية بإفراط. وهذا التقييم تغير مرة أخرى حينما أصبح بوتين رئيساً للوزراء وانتُخب ديميتري ميدفيديف رئيساً للبلاد، حيث انتقلت السلطة التنفيذية الفعلية نظراً لهوية اللاعبين الفرديين دون إجراء أي تعديل على الدستور الروسي.

لا يختار صانعو الدساتير بالضرورة بين نموذج وآخر. ففي الواقع، لا يتعلق الأمر في أغلب الأحوال بالاختيار بين النظام البرلماني أو الرئاسي، بل بالبحث عن نظام مناسب. وغالباً ما يكون هناك أسباب ظرفية وتاريخية ورمزية لتطبيق نظام مؤسسي معين. ولا يتم السعي لإحداث تغيير جذري من نظام إلى آخر إلا في ظروف شديدة الخصوصية.

لا يختار صانعو الدساتير بالضرورة بين نموذج وآخر. ففي الواقع، لا يتعلق الأمر في أغلب الأحوال بالاختيار بين النظام البرلماني أو الرئاسي، بل بالبحث عن نظام مناسب في ضوء الظروف العيانية المحددة التي تتم فيها عملية بناء الدستور.

ويعرّف هذا الفصل، في ضوء ما ورد أعلاه، جوانب محدّدة للتصميم المؤسسي الذي يعكس التفاعل ضمن فرع الحكم الواحد وأيضاً بين فروع الحكم. ومن خلال تناول أدوات دستورية محددة (كحل المجلس التشريعي، واختيار أعضاء مجلس الوزراء، وفترة الولاية الرئاسية، وأشكال الغرف الثانية في السلطة التشريعية، الخ)، يقر هذا الفصل بأن هذه الأوجه هي جزء من كل أكبر وتعتمد طريقة عملها وتفاعلها على الطرف الأوسع الذي اعتمدت فيه. ومع ذلك فإن تحديد تلك القضايا الصغيرة منذ البداية والشروع في نقاش بشأنها يساعد في تحديد أفضل نظام يليي المتطلبات الفعلية. وقد يسمح الاتفاق على صلاحيات مؤسسية محددة وضوابط مؤسسية وعمليات صنع قرار بين المؤسسات بتشكيل مُركّب متداخل. وهذا المنهج الاستقرائي غير مصمم ليُطبق بطريقة حصرية، إلا إنه يساعد في تجنب الوقوع في مأزق في مستهل جدل سياسي بشأن اختيار نظام الحكم.

٢ ج. لينز، «أخطار الرئاسية»، مجلة الديمقراطية، ٤/١ (١٩٩٠)، ص ٥١-٦٩.

٣ د. هوروفيتز، «التصميم الدستوري: اقتراحات مقابل عمليات»، في أ. رينولدز (المحرر) «هيكليات الديمقراطية: التصميم الدستوري، وإدارة النزاع، والديمقراطية» (أوكسفورد ونيويورك: مطبعة جامعة أوكسفورد، ٢٠٠٢)، ص ١٥-٣٦.

٤ ج. كاري، وم. س. شوغارت، «الرؤساء والمجالس التشريعية: التصميم الدستوري والديناميات الانتخابية» (كامبردج، مطبعة جامعة كامبردج، ١٩٩٢).

وثمة عامل آخر لا يتحدد بتحليل أنظمة الحكم، بيد أنه يلعب دوراً مهماً في الصورة الأوسع للضوابط والتوازنات وفي الفصل بين السلطات، وهو دور السلطة القضائية واستقلالها المؤسسي، بما في ذلك إجراءات التعيين، وسلطة مراجعة القوانين، أو حتى التحقق من دستورية التعديلات الدستورية. وهذا هو موضوع الفصل السادس من هذا الدليل.

٣) الهدف/نظرة عامة

تشير الأدبيات ذات الصلة إلى أن السلطة التنفيذية واحدة من السلطات الثلاث المحتملة للحكم. وعادة ما يكون لها هدف محدد هو تطبيق القانون حسبما تصوغه السلطة التشريعية وتفسره السلطة القضائية. وتلعب السلطة التنفيذية عملياً دوراً فاعلاً وفريداً، وهي عادة ما تُعتبر القائد أو الحاكم الطبيعي للدولة مجسدة صورة الدولة قومياً وعالمياً. وليس من المدهش إذن تلك الأهمية الكبيرة التي يتسم بها حدث انتخاب رئيس السلطة التنفيذية لدرجة أنه قد يثير كثيراً من التناحر والاختلاف، لاسيما في مجتمعات خرجت من نزاع ذي هوية عرقية حادة.

يُعتبر انتخاب رئيس السلطة التنفيذية حدثاً ذا أهمية كبيرة لدرجة أنه قد يثير كثيراً من التناحر والاختلاف، لاسيما في مجتمعات خرجت من نزاع ذي هوية عرقية حادة. فالانتخابات تفصل بين الفائزين والخاسرين الذين ينتابهم عندئذ شعور مبرر بالقلق من أن يتعامل القائد الجديد على نحو تمييزي مع مؤيديه على حساب معارضيه وحتى كل من لا يعتبره حليفاً له. وفي واقع

الأمر، يندلع كثير من النزاعات أو يتجدد في إطار الكفاح للاحتفاظ و/أو تجميع و/أو توسيع نطاق السلطة التنفيذية، سواء ضمن الإطار الدستوري أم خارجه.

ومع ذلك، لا تُعتبر صياغة الدساتير مجرد عملية أكاديمية يسعى المشاركون فيها إلى التوصل لأفضل الحلول الفنية المتاحة لدولتهم. فالمكلفون بصياغة الدساتير والمتفاوضون عليها ليسوا في النهاية إلا أطرافاً/أحزاباً سياسية تهدف إلى ترجمة أجنداتها السياسية إلى نص دستوري. ولهذا، يمثل التصميم الدستوري في العادة تسوية بين أطراف فاعلة مختلفة ذات مصالح وطموحات متباينة. وثمة عدة جهات معنية بعد النزاع، ومنها المعطلون ومرتكبو أحداث العنف، ستطالب بإدراج مطالبها. وبالتالي، قد يتعذر على واضعي الدساتير تقديم أفضل دستور فني متاح، بيد أنهم قد ينجحون في تقديم أفضل تسوية دستورية متاحة. وتبعاً لذلك، تختلف التصميمات الدستورية بحسب قوة السلطة التنفيذية ومدى تأثيرها على مسار العملية الدستورية.

ويحاول هذا الفصل، عبر تقديم خيارات دستورية على نحو مقارن ومنظم ومتسق، مساعدة المعنيين على تحويل أجنداتهم إلى صياغة دستورية. كما يهدف إلى تيسير استيعاب مختلف المصالح المتنافسة نحو تحقيق تسوية دستورية دائمة. وهو يعنى في المقام الأول بالخيارات الدستورية لإلغاء تمرکز السلطات التنفيذية. ويفترض، دون أن يتجاهل الفوائد المحتملة لوجود سلطة تنفيذية وطنية فاعلة في حالات بعينها، بأن نزاعات عنيفة عدة قد نتجت

بسبب، أو دعمها ولو جزئياً، وجود سلطة تنفيذية شديدة المركزية تمنح الصلاحيات لنخبة قليلة وتهتمش الأغلبية. ويتمثل الهدف الرئيسي من إلغاء مركزية الصلاحيات التنفيذية في السماح لعدد أكبر من العناصر الفاعلة بالمشاركة في عمليات صنع القرار، سواء ضمن إطار السلطة التنفيذية أو كجزء من نظام للضوابط والتوازنات المؤسسية في مقابل فرعي الحكم الآخرين. ويؤدي إشراك لاعبين إضافيين في إدارة السلطة التنفيذية أو مراجعة صلاحياتها في الوقت ذاته إلى إيجاد مزيد من أصحاب حق النقض المحتملين، ما يؤخر عمليات صنع القرار. ولذلك، يجب تحقيق توازن دقيق بين التصميم الشامل والتصميم الفعال للسلطة التنفيذية.

يتمثل الهدف الرئيسي من إلغاء مركزية الصلاحيات التنفيذية في السماح لعدد أكبر من العناصر الفاعلة بالمشاركة في عمليات صنع القرار، سواء كان ذلك ضمن إطار السلطة التنفيذية أو كجزء من نظام للضوابط والتوازنات المؤسسية في مقابل فرعي الحكم الآخرين.

ويبين الشكل ٤ القطاعات المختلفة لخيارات التصميم التنفيذي التي يتناولها هذا الفصل. وهو مقسم إلى جزأين يتناول أولهما خيارات التصميم الرسمي أو المؤسسي للسلطة التنفيذية، بينما يركز الثاني على الصلاحيات الجوهرية الموكلة فعلياً إلى السلطة التنفيذية وفق التصميم المؤسسي.

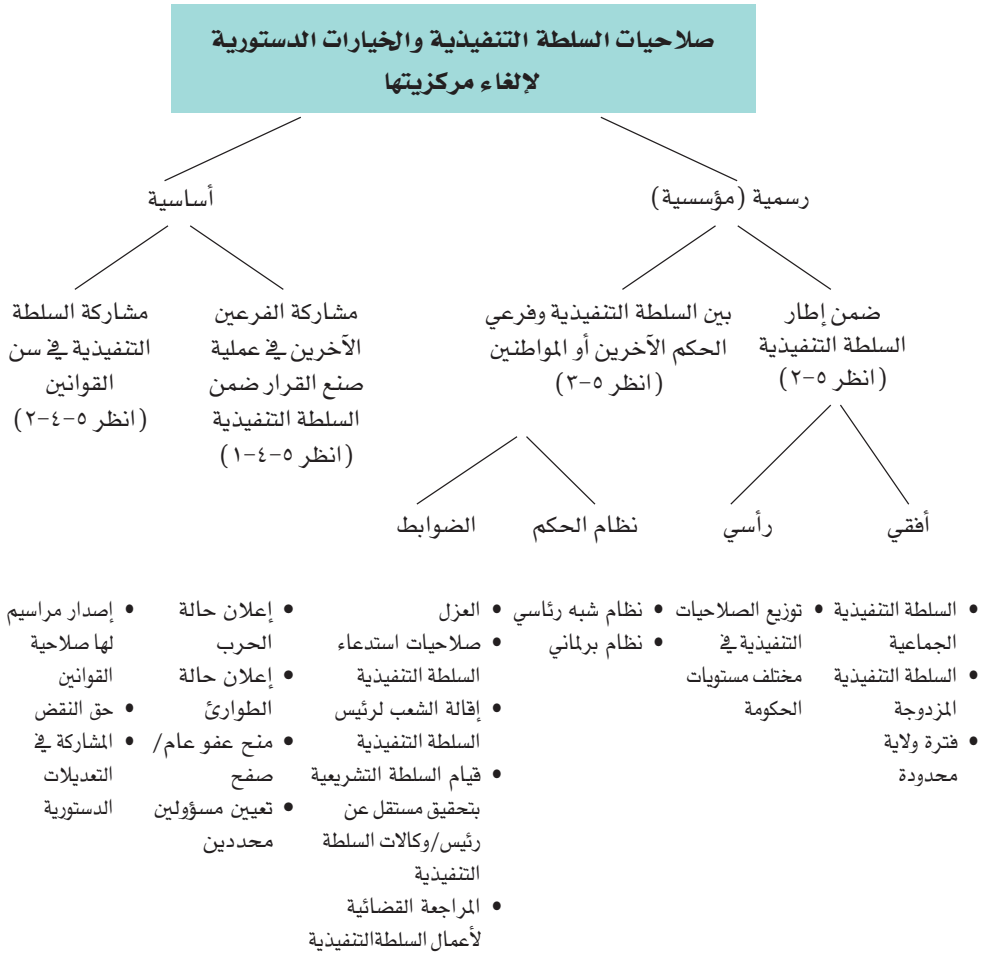
(١) يسلط الجزء الأول الضوء على وجهين مختلفين من أوجه التصميم المؤسسي هما التصميم المؤسسي ضمن السلطة التنفيذية وأيضاً بين السلطة التنفيذية وفرعي الحكم الآخرين. ويأتي التصميم المؤسسي ضمن إطار السلطة التنفيذية في بعدين مختلفين: أفقي ورأسي. ويستعرض البعد الأفقي الخيارات المتاحة لإلغاء تركيز هيكلية السلطة التنفيذية على المستوى الوطني بتكوين رئاسة جماعية (يشارك أكثر من شخص في إدارة الشؤون الرئاسية) أو سلطة تنفيذية مزدوجة (رئيس دولة ورئيس وزراء)، أو بتنظيم فترات الولاية الرئاسية. ويتناول البعد الرأسي توزيع الصلاحيات التنفيذية في مختلف مستويات الحكومة من خلال أشكال مختلفة من اللامركزية. وتأتي أهمية العلاقات المؤسسية بين فروع الحكم في المرتبة الثانية من حيث الأهمية خلف التصميم الدستوري ضمن السلطة التنفيذية. فلأنظمة الحكم المختلفة تأثيرات متباينة على السلطة التنفيذية ضمن الإطار الكلي للفصل بين السلطات والضوابط والتوازنات. علاوة على ذلك، توفر زيادة خيارات التصميم المؤسسي عدة فرص لمراجعة أداء السلطة التنفيذية إضافة إلى مستويات مختلفة للقيام بذلك.

(٢) تحدد الصلاحيات المخولة لرئيس السلطة التنفيذية مستوى التركيز الفعلي للصلاحيات التنفيذية. وقد يرى البعض بوجود اختلاف بين الصلاحيات التي توكل عادة إلى السلطة التنفيذية (كإعلان حالة الطوارئ، وإصدار عفو عام/صفح، وإعلان حالة الحرب) والمهام التي تخضع بطبيعة الحال للسلطة التشريعية لكن مع تدخل السلطة التنفيذية. ونذكر من الصلاحيات التشريعية الممنوحة لرئيس السلطة التنفيذية حق نقض مشاريع القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية، وسن تشريعات بموجب مراسيم،

واتخاذ مبادرة تنفيذية في بعض شؤون السياسات، والدعوة إلى إجراء استفتاء شعبي، وصياغة الموازنة.

يجب تحقيق توازن دقيق بين التصميم الشامل والتصميم الفعال للسلطة التنفيذية.

الشكل ٤: صلاحيات السلطة التنفيذية والخيارات الدستورية لإزالة تركيزها



٤) قضايا الظرف العياني

ثمة كم ضخم من الأدبيات عن الافتراضات والتوقعات بشأن آثار وعواقب بعض أشكال التصميم الدستوري على السلوك السياسي، والسياسات العامة، والاستقرار السياسي، والتماسك الاجتماعي، وما إلى ذلك^٥. إلا أن واقع الأمر يثبت قلة التعميمات المحددة بوضوح في هذا المجال. وكما يقول أحد الكتاب، إن عالم التوقعات الدستورية مليء بالتوقعات الفاشلة والعواقب غير المحسوبة^٦. وهذا يعود إلى وجود عدة متغيرات مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية تتداخل بين نص الدستور ومفعوله أو تأثيره^٧. ويقدم هذا الفصل الذي يقر بهذه الديناميات تحليلاً مقارناً لباقة خيارات دستورية وفق صياغتها ونشرها في مختلف أنحاء العالم دون محاولة معرفة الأصل التاريخي لأي أحكام معينة ضمن أي بلد لأن تطبيق المعيار نفسه في بلدان مختلفة قد يتمخض عن نتائج مختلفة. وبالمثل، يمكن للمعايير المتنافسة أن تثمر عن آثار متطابقة.

«تغيير موسيقى القوانين، إذا جاز التعبير، عندما تتغير الأدوات الموسيقية والعازفون.»

ميرجان داماشكا (أستاذ شرف في القانون في جامعة يال)، «المصير غير المؤكد لعمليات الزرع القائمة على الأدلة: تجارب أنجلو-أمريكية وأوروبية»، ٤٥ المجلة الأمريكية للقانون المقارن، ٨٣٩ (١٩٩٧).

ونظراً لعدم وجود دستورين متطابقين تماماً، قد تطبق الدروس المستفادة من أحدهما على نحو مختلف في ظرف آخر أو على شعب آخر أو في ظل واقع ثقافي مختلف. فبعض الترتيبات الدستورية التي تعمل على نحو أمثل في ظل ظروف اجتماعية معينة قد تصبح عديمة الجدوى أو حتى مدمرة في ظل ظروف أخرى. ويضع الدستور قواعد ومبادئ، لكن ليس بمقدورها منفردة أن تغير حال المجتمع.

ثمة عدة متغيرات مختلفة سياسية واقتصادية واجتماعية تتداخل بين نص الدستور ومفعوله أو تأثيره. فقد يتمخض تطبيق المعيار نفسه في ظل ظروف مختلفة عن نتائج مختلفة.

٥ ر. سيمون، «التغيير والتصميم الدستوري في الأنظمة الفدرالية: قضايا وأسئلة»، بابلوس: مجلة الفدرالية، ٢/٣٩ (٢٠٠٩)، ص ٢٤١-٢٦١.

٦ هوروفيتز، «التصميم الدستوري: اقتراحات مقابل عمليات».

٧ سيمون، «التغيير والتصميم الدستوري في الأنظمة الفدرالية».

على سبيل المثال، يُسند دستور تايلاند للملك دوراً شكلياً في الغالب، إلا أن الشعب التايلاندي يكن له كثير من الحب والاحترام، وهو ما يمنحه سلطات كبيرة غير رسمية تخوله توجيه الشؤون السياسية للبلاد. وبالمثل، يمكن في بلاد أخرى أن تؤدي توافقات ضمنية قانونية أو سياسية، قد لا تلحظها أطراف خارجية، إلى منح صلاحيات تتجاوز الدستور. وعلى الرغم من عدم النص على تلك التوافقات في الدستور أو دعمه لها، فإن بمقدورها إعطاء شكل وبنية معينين للأفعال السياسية، وهو ما يتضح بصفة خاصة في بعض بلدان الكومنولث. فأكبر أزمة سياسية ودستورية في أستراليا (الطرد^٨) لم تمثل فعلياً تصرفاً غير دستوري، بل إنها بالأحرى وصلت إلى تلك الوضعية جراء تراكم عدة تصرفات تتعارض مع الأعراف الأسترالية الموروثة على الرغم من كونها دستورية من الناحية الفنية.

قد تصوغ الأنظمة الحكومية هيكلية السلطة التنفيذية على نحو متميز، لكن ليس باستطاعتها سوى الإشارة إلى ديناميات السلطة المشتقة من الظروف الفعلية. ويمكن أن توزع الأعراف القانونية أو السياسية الضمنية في بلاد أخرى والتي قد لا تلحظها أطراف خارجية صلاحيات تتجاوز الدستور.

قد تصوغ الأنظمة الحكومية هيكلية السلطة التنفيذية على نحو متميز، لكن ليس باستطاعتها سوى الإشارة إلى ديناميات السلطة المشتقة من الظروف الفعلية. فالرئيس المخول بصلاحيات دستورية قوية قد يكون رغم ذلك ضعيفاً في مواجهة نظام حزبي سياسي مجزأ للغاية وقاعدة داعمة غير جديرة بالثقة في السلطة التشريعية. وبالمثل، يهيمن الرئيس المتمتع بصلاحيات دستورية ضعيفة على عملية رسم السياسات إذا كان حزبه يسيطر على أغلبية مقاعد السلطة التشريعية ويتمتع بقدر كبير من التنظيم. وعلى الجانب الآخر، حتى في ظل أنظمة برلمانية تختار فيها الأغلبية التشريعية رئيس الوزراء، غالباً ما تربط الأحزاب السياسية المتصارعة في الانتخابات البرلمانية حملاتها بهويات قادتها وشخصياتهم وليس ببرامجها. وعند الإعلان عن نتائج الانتخابات، يحتفي الإعلام «بفائز» فرد. كما يتمتع اللاعبون الأفراديون بأهمية بالغة عندما يتعلق الأمر بالتصميم الفعلي للسلطة، كما يتضح من مثال روسيا (انظر أعلاه).

ونظراً لتفاعل العوامل التي تقرر الأثر الفعلي للأحكام الدستورية، يصعب توقع نتائج تلك الأحكام دون معرفة وثيقة بالظرف العياني. ووضع نظرية مجردة عن أفضل النماذج عمل محكوم عليه بالفشل إن لم يصاحبه فهم واضح لكل من الظرف الذي اشتقت منه أحكام معينة والظرف الذي ستطبق فيه. ولهذا، بينما يجب أن تساعد المناقشة التالية على فهم التصميم الدستوري للسلطة التنفيذية، لا يسعى هذا الفصل إلى تقديم دراسات لحالات عيانية محددة أو لبعض النصائح، بل يوصي بأن نتمق أكثر في فهم الظرف القائم فور تحديد خيار دستوري ما على أنه سليم قانونياً.

يصعب توقع نتائج الأحكام الدستورية دون معرفة وثيقة بالظرف العياني المعني.

٨ للحصول على تحليل معمق للطرد، انظر ب. كيلى، «الطرد» (ملبورن: آنغوس وروبرتسون، ١٩٨٢). شكلت دينامية مهادلة الجدل البرلماني الدستوري في عام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ الذي أثارته أحزاب المعارضة في مجلس العموم بدعماً لمذكرة حجب للثقة ضد حكومة الأقلية.

(٥) خيارات التصميم

٥-١) تصميم سلطة تنفيذية مركزية في بيئة ديمقراطية

في السلطة التنفيذية المركزية، تتركز السلطات الوطنية بيد شخص واحد يمثل الحكومة والبلاد في آن. وسياسيًا، لا تنشأ صلاحيات رئيس السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية، ولا يجوز لهذه الأخيرة بالتالي طرده باقتراع على حجب الثقة. كما يتمتع رئيس السلطة التنفيذية بسيطرة كاملة على مجلس الوزراء، وهو بالتالي لا يخضع لأي إشراف سياسي بخلاف فترة الانتخابات ولا يخضع للمساءلة أمام السلطة القضائية إلا بقدر محدود. وغالبًا ما تنعكس تلك الخصائص على التصميم المؤسسي للنظام الرئاسي. ومع ذلك، ليست الأنظمة التنفيذية المركزية حكرًا على بلدان ذات نظام رئاسي. ويعود ذلك في جزء منه ليس فقط إلى أهمية التصميم المؤسسي بل أيضًا إلى قوة نظام الحزب السياسي وهيكلته (انظر الفقرة ٢-٥) أو إلى الطابع الاستبدادي للحكم. وقد يكون للعديد من الهيكليات المؤسسية في الأنظمة البرلمانية تأثير جزئي على مركزية السلطة التنفيذية، كدرجة تمتع رئيس الوزراء في النظام البرلماني بسيطرة كاملة وحصرية على مجلس الوزراء (انظر كذلك الفقرة ٥-٣-٢). وبالتالي، وعلى الرغم من أن العنصر الجوهرى للنظام البرلماني هو الاعتماد السياسي للحكومة على السلطة التشريعية، فإن تمتع رئيس الوزراء بصلاحيات مطلقة في تشكيل مجلس الوزراء يلعب دورًا مهمًا جدًا (كما في ألمانيا^٩). وإضافة إلى الهيكلية المؤسسية، تسهم المهام الموكلة إلى رئيس السلطة التنفيذية في التركيز الفعلي للسلطات التنفيذية. فمدى مشاركته في إعلان حالة الطوارئ (وزيادة الصلاحيات التنفيذية التي تصاحب ذلك)، أو منح عفو عام/صفح، أو إعلان حالة الحرب وما إلى ذلك من صلاحيات تشير جميعًا إلى مدى قوة السلطة التنفيذية، تمامًا مثل تأثير رئيس السلطة التنفيذية على عملية صنع القرار.

ليست السلطة التنفيذية القوية تدميرية بطبيعتها. فهي قد توفر الاستقرار وتجمع شمل دولة تكثر فيها قوى متناحرة (انظر مثال البرازيل). كما يمكن تعزيز السلطة التنفيذية لضمان اتساق السياسات وتسييرها للتخطيط طويل الأمد. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، مثلًا، يعود بعض التحديات التي تواجه حاليًا إدارة الرئيس باراك أوباما بخصوص تطبيق أجندات إصلاح وعد بها في حملته الانتخابية إلى معارضة السلطة التشريعية. ويسلط هذا المثال الضوء على التحدي الذي يواجهه السلطة التنفيذية في استيعاب أصحاب حق

٩ المادة ٦٤ من القانون الأساسي الألماني (١٩٤٩) اعتُبارًا من عام ٢٠٠٩.

النقض من فرعي الحكم الآخرين. ويتمثل التحدي الرئيسي أمام تصميم سلطة تنفيذية قوية في منع هيكلتها من تيسير الانتقال إلى الحكم المنفرد أو غير الديمقراطي. ويصبح الحد من الميل نحو حكم الفرد أصعب إذا لم تكن السلطة التنفيذية خاضعة لدرجة كبيرة من الإشراف القضائي و/أو عند وجود رابط أقوى مما ينبغي بين قضاة المحكمة الأعلى والسلطة التنفيذية لأن إجراءات التعيين بيد الأخيرة إلى حد كبير.

يتمثل التحدي الرئيسي أمام تصميم سلطة تنفيذية قوية في منع هيكلتها من تيسير الانتقال إلى حكم فردي أو غير ديمقراطي. ويصبح الحد من الميل نحو حكم الفرد أصعب إذا لم تكن السلطة التنفيذية خاضعة لدرجة كبيرة من الإشراف القضائي و/أو عند وجود رابط أقوى مما ينبغي بين قضاة المحكمة الأعلى والسلطة التنفيذية.

ويبرز الدستور المصري وتطوره طوال ٤٠ عامًا التحديات التي تواجه السلطة التنفيذية شديدة المركزية. فقد سمحت في المقام الأول بظهور نظام استبدادي عززته لاحقًا تعديلات دستورية قادتها السلطة التنفيذية لتصحيح اختلال التوازن المؤسسي. ولم يركز دستور عام ٢٠٠٧ السلطة التنفيذية في يد الرئيس دون حدود لفترة ولايته فحسب (على الرغم من أن نظام الحكم المصري شبه رئاسي)، بل وسمح له أيضًا بحل المجلس التشريعي إذا استدعى الأمر، وتعيين بعض أعضاء المجلس التشريعي الأول وعدداً كبيراً من أعضاء المجلس التشريعي الثاني (ثلثهم). كما منحه حق نقض قرارات المجلس التشريعي وسلطات واسعة النطاق تحت مسمى «مكافحة الإرهاب»، إلى جانب كونه القائد الأعلى للقوات المسلحة وللشرطة. ولذلك ينبغي أن تركز الإصلاحات الدستورية في بلدان ذات هيكليات مماثلة على طرق ووسائل نزع تركيز السلطات التنفيذية.

٢-٥) الخيارات المتاحة لإزالة تركيز صلاحيات السلطة التنفيذية

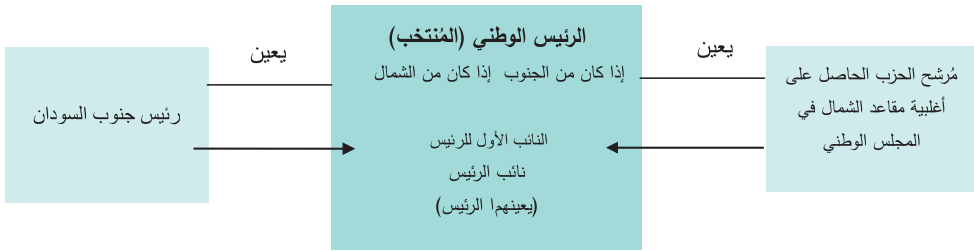
قد يسعى واضعو الدستور إلى توزيع الصلاحيات السلطة التنفيذية ضمنها باستخدام وسيلتين مختلفتين: أ) أفقيًا بتشكيل سلطة تنفيذية جماعية أو سلطة تنفيذية مزدوجة، ب) رأسياً بوضع مستويات إضافية من الحكم.

يمكن توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية عبر سلطة تنفيذية جماعية أو سلطة تنفيذية مزدوجة أو بوضع مستويات إضافية من الحكم.

١-٢-٥) السلطة التنفيذية الجماعية

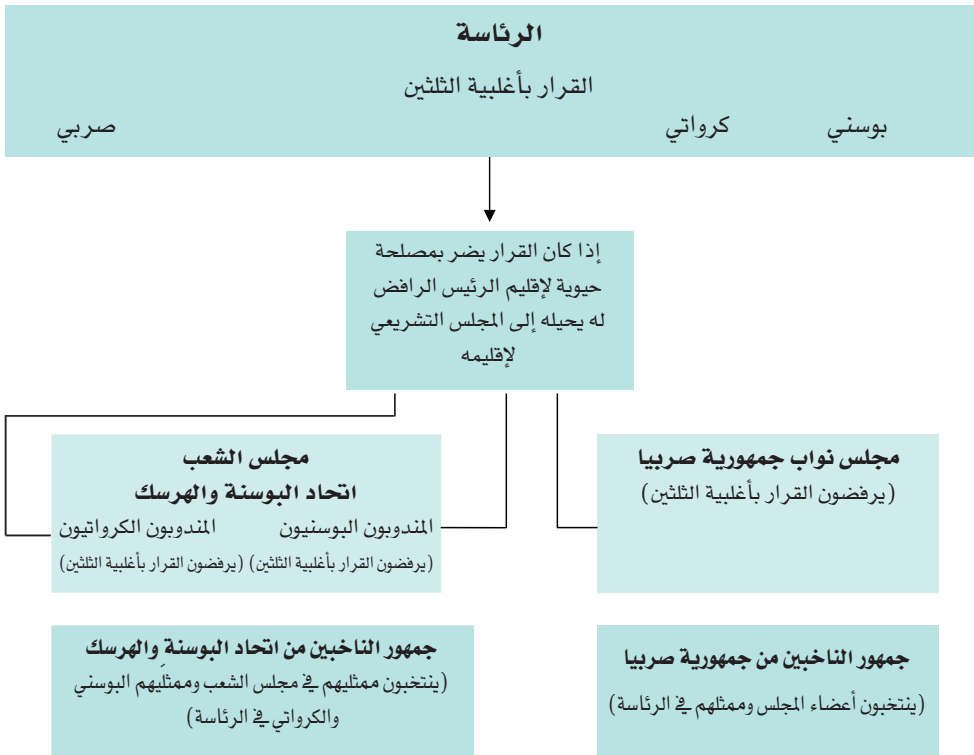
تضم السلطة التنفيذية الجماعية عدة لاعبين فاعلين في مؤسسة رئيس الدولة/رئيس السلطة التنفيذية، وتأخذ السلطات التنفيذية الجماعية أشكالاً عدة. فعقب بروتوكول السلام لعام ٢٠٠٤، أرست السودان صيغة فضفاضة إلى حد ما تتكون من رئيس ونائب أول للرئيس ونائب رئيس مع تدرج واضح في السلطات (انظر الشكل ٥). وقبل استقلال جنوب السودان في شهر تموز/يوليو ٢٠١١، كان رئيس السودان هو رئيس الدولة، لكن كان هناك قرارات عدة تتطلب إجراء مشاور داخل الهيئة الرئاسية أو حتى تستلزم موافقة النائب الأول للرئيس. وكان الرئيس يعين نائبيه من السودان وجنوب السودان على ألا ينتمي النائب الأول إلى المنطقة نفسها التي ينتمي إليها الرئيس. ولم يكن بقاء النائب الأول بمنصبه رهناً بإرادة الرئيس، بل كان الدستور يحدد مسبقاً مدة خدمتهما بوسائل أخرى.

الشكل ٥ : السلطة التنفيذية الجماعية في دولة السودان قبل تقسيمها



صمم واضعو دستور البوسنة والهرسك شكلاً أقوى من السلطة التنفيذية الجماعية تتوزع فيه الصلاحيات بالتساوي بين الرؤساء التنفيذيين الثلاثة (انظر الشكل رقم ٦). والإثنية هي التي تحدد العضوية في الرئاسة، إذ ينتخب كل إقليم مُمثلاً واحداً عنه – واحد كرواتي والثاني صربي والثالث بوسني، يتولون منصب الرئيس بالتناوب متبعين مبدأ «الأول بين الأنداد». ويتعين على السلطة التنفيذية اتخاذ معظم القرارات بالتوافق إن أمكن، وإلا فبالأغلبية. ويُفضل اتخاذ القرارات بالإجماع لأن الرئيس المعارض لقرار ما قد يعلن أنه يضر بالمصالح الحيوية لإقليمه. ويمكن لأعضاء المجلس التشريعي في ذلك الإقليم التصويت لمنع إقراره بأغلبية الثلثين.

الشكل ٦ : السلطة التنفيذية الجماعية في البوسنة والهرسك



كان نموذج السلطة التنفيذية الجماعية المذكوران أعلاه جزءاً من اتفاقيتي سلام أبرمتا بعد حروب أهلية عرقية (اتفاقية السلام الشامل لعام ٢٠٠٥ في السودان واتفاقية دايتون للسلام عام ١٩٩٥ في البوسنة والهرسك). وفي كلتا الحالتين، لم يتمكن وسطاء السلطة من التوصل إلى اتفاق سلام دون وجود ممثلين في السلطة التنفيذية على أعلى مستوى. وعلى الرغم من أهمية هذه التسويات في إنهاء الأعمال العدائية بين الفصائل المتحاربة، إلا أنها جعلت الحكم أصعب بكثير، لاسيما في البوسنة والهرسك حيث لا تزال الثقة منعدمة بين المجموعات العرقية، ما يعرقل إلى حد كبير تقدم الجهود الرامية إلى بناء نظام مشترك للمضي قدماً.

وثمة نموذج ثالث للسلطة التنفيذية الجماعية تستخدمه سويسرا (انظر الشكل رقم ٧)، حيث يُعتبر المجلس الاتحادي أعلى مؤسسة تنفيذية في البلاد. وهو يشكل الحكومة الوطنية ويلعب دور رئيس جماعي للدولة. ويتألف المجلس من سبعة أعضاء من ولايات مختلفة مع تمثيل ملائم للمجتمعات مختلفة اللغة^{١٠}. ويُنتخب أعضاء المجلس الاتحادي السبعة بشكل فردي من قبل الجمعية الاتحادية (المشرع) مدة أربع سنوات دون إمكانية التصويت لحجب الثقة. وهم متساوون ولكن في كل عام يُعين واحد منهم لتولي منصب الرئيس وذلك لأغراض التمثيل والمراسم الرسمية بشكل أساسي. ويتخذ المجلس الاتحادي القرارات كهيئة واحدة. ويتولى كل عضو فيه باقية اختصاصات محددة. وتُمثّل أكبر أربعة أحزاب في المجلس منذ عام ١٩٥٩ على الرغم من عدم اقتضاء ذلك بموجب الدستور. ويعود هذا الائتلاف الكبير إلى الاستخدام المباشر لأدوات الديمقراطية في سويسرا.

الشكل ٧: السلطة التنفيذية الجماعية في سويسرا



كما يتضح من الأمثلة الثلاثة السابقة، لا ترتبط السلطة التشريعية الجماعية بأي نظام حكم محدد. فهي تُطبق في نظام رئاسي (السودان)، وشبه رئاسي (البوسنة والهرسك) وشبه برلماني (سويسرا).

١٠ المادة ١٧٥ من الدستور السويسري.

٥-٢-٢) السلطة التنفيذية المزدوجة (النظام المختلط)

يمكن أيضاً توزيع السلطات أفقياً من خلال تأسيس سلطة تنفيذية مزدوجة تتألف من رئيس دولة ورئيس حكومة. وتعتبر «السلطة التنفيذية المزدوجة» واسعة الانتشار وذات تاريخ طويل. فعلى سبيل المثال، يدير رئيس الحكومة في عدة دول الشؤون الحكومية ويضع السياسات، في حين يكون منصب رأس الدولة (غالباً رئيس أو ملك) مجرد منصب شكلي بصلاحيات سياسية قليلة (رئيس الدولة «يسود»، ورئيس الحكومة «يحكم»). وطوال العقود المنصرمين، ازداد انتشار نموذج أكثر توازناً من السلطة التنفيذية المزدوجة، ويشار إليه غالباً باسم النظام شبه الرئاسي. وفيه تنقسم السلطة التنفيذية إلى مؤسستين تالان الشرعية بشكل مستقل ومتمايزتين دستورياً: رئيس حكومة يُختار مباشرة بدعم من الأغلبية في المجلس التشريعي ويدعى رئيس الوزراء، ورئيس دولة ينتخبه الشعب ويدعى الرئيس. وقد يختلف التوازن الدقيق للسلطة بين رأسي السلطة التنفيذية اختلافاً واسعاً. فاعتماداً على ميزان القوى، تمثل بعض نماذج السلطة التنفيذية المزدوجة النظام الرئاسي إلى حد ما، في حين تمثل أخرى النظام البرلماني نوعاً ما. ففي مصر على سبيل المثال، عرّف دستور عام ٢٠٠٧ الحكومة بأنها السلطة التنفيذية العليا

والجهاز الإداري للدولة وعلى رأسها رئيس الوزراء. غير أن هذا التعريف لا يحجب حقيقة أن الوظيفة الأساسية للحكومة كانت مساعدة الرئاسة في تنفيذ سياساتها. فيقع على عاتق الرئيس في نهاية المطاف اتخاذ القرارات المتعلقة بجميع القضايا السياسية الهامة، ويعتمد رئيس الوزراء على ثقته (إلى جانب كسب ثقة

إن «السلطة التنفيذية المزدوجة» ذات تاريخ طويل. ويدير رئيس الحكومة في عدة دول الشؤون الحكومية ويضع السياسات، في حين يكون منصب رئيس الدولة مجرد منصب شكلي بصلاحيات سياسية قليلة.

المجلس التشريعي). وفي أيرلندا من ناحية أخرى، «وحده الرئيس المنتخب انتخاباً مباشراً مخول بممارسة الصلاحيات الموكلة إليه وبأداء المهام المسندة إليه وفق مشورة الحكومة، إلا في ما خوله الدستور بالتصرف وفقاً لتقديره المطلق». وفي كلتا الحالتين، لا يملك أحد رئيسي السلطة التنفيذية حق النقض. وقد تبنت عدة دول أخرى نهجاً أكثر توازناً في تحديد صلاحيات رئيسي السلطة التنفيذية. وتعتبر مشاركة الرئيس في اختيار أو إقالة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء أمراً بالغ الأهمية، فضلاً عن صلاحياته الفعلية (تحديد أي من المهام يعتبر رئيساً وأياً حكومياً). ونظراً لأن رئيس الوزراء مسؤول أمام المجلس التشريعي، فقد تم تناول نماذج السلطة التنفيذية المزدوجة في الفقرة ٥-٣-٢ (سلطة تعيين/إقالة رئيس الحكومة «رئيس الوزراء»).

ونظراً لقدرة السلطة التنفيذية المزدوجة على توزيع السلطات، فقد اعتمدتها بعض الدول كحل مؤقت لنزع فتيل النزاع بعد انتخابات متنازع عليها وتشكيل «حكومة ائتلافية». ففي حالي كينيا (٢٠٠٨) وزمبابوي (٢٠٠٨)، شهدت هذه التدابير المؤقتة تعيين زعماء المعارضة كرؤساء للوزراء مع احتفاظ الرئيس بمهام رئيس الدولة ورئيس الحكومة معاً. وعوضاً عن مزاوله الحكم سويلاً ضمن حكومة ائتلافية، حُجِم رؤساء الوزارة ضمن الهيكلية الرئاسية وقلصت صلاحياتهم التنفيذية الأساسية.

طوال العقود المنصرمين، ازداد انتشار نموذج أكثر توازناً من السلطة التنفيذية المزدوجة، ويشار إليه غالباً باسم النظام شبه الرئاسي. وقد وضع الدساتير السلطة التنفيذية المزدوجة كحل مؤقت لنزع فتيل النزاع بعد انتخابات متنازع عليها وتشكيل "حكومة ائتلافية".

اعتمد النظام الحكومي في إسرائيل بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠١ على نهج انتخابي معاكس للسلطة التنفيذية المزدوجة، حيث انتُخب رئيس الدولة (رئيس شرفي) من قبل السلطة التشريعية، في حين انتُخب رئيس الوزراء انتخاباً مباشراً من الشعب بالتزامن مع انتخاب المجلس التشريعي الجديد. ولكن

تعتبر مشاركة الرئيس في اختيار أو إقالة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء أمراً بالغ الأهمية.

حزب رئيس الوزراء كان أضعف من أن يشكل حكومة مستقرة بسبب تشرذم المجلس. وأسفرت ظروف مختلفة (بنية حزبية مغايرة مثلاً) في أماكن أخرى عن تقدير مختلف لهذا النهج الفريد الذي لم يُحقق نجاحاً في حالة إسرائيل.

٥-٢-٣) حدود الفترة الرئاسية

يمكن أيضاً اعتبار عامل الزمن جوهرياً في نزع تركيز السلطة التنفيذية بيد فرد واحد بتحديد مدة ولاية الرئيس دستورياً. وعلى الرغم من أن تحديد الفترة يقيد ظاهرياً الخيار الديمقراطي الكامل للشعب إزاء من يودون أن يتولى المنصب، إلا أنه يُعتبر من أهم آليات دعم عملية التحول الديمقراطي في الأنظمة الانتخابية الاستبدادية أو الديمقراطية الحديثة، أو كما وصف اثنان من الكتّاب: «ألغى الجمع بين حدود الفترة الرئاسية وإجراء انتخابات دورية احتمال حدوث انقلاب كنموذج أساسي لتغيير النظام وتداول السلطة في الدول الإفريقية المعاصرة»^{١١}. وجدير بالذكر أن دستوري تونس ومصر لا ينصان على حدود لفترة الولاية.

ويعتبر تبديل رئيس السلطة التنفيذية أمراً مهماً لأسباب مختلفة. فظاهرياً، لا تقيد حدود فترة الولاية إلا من مدة حكم الرئيس دون أن تقيد من سلطاته في أي وقت خلال هذه الفترة. ولكن دون تحديد فترة ولايته، لا يستطيع في كثير من الأحيان مقاومة إغراء استخدام سلطاته لتهئية الأوضاع بما يضمن إعادة انتخابه بشكل مستمر في ظل حكم استبدادي. وبالتالي، يُعتبر تحديد فترة الولاية بما يمنع انتخاب رئيس السلطة التنفيذية إلى أجل غير مسمى أمراً حاسماً. وثمة نوعان لحدود فترة الولاية، يحدد أولهما عدد الفترات المتتالية المسموح بها للبقاء في الحكم. فعلى سبيل المثال، لا تسمح روسيا^{١٢} والنمسا^{١٣} إلا بفترتين متتاليتين، غير أنهما لا تمنعان ترشح رئيس سابق مجدداً بعد البقاء خارج الحكم لفترة انتخابية واحدة (أو فترتين في بنما^{١٤}). ويقيد ثانيهما عدد مرات تولي الرئيس للحكم. وفي حين اختارت بعض الدول فترة ولاية واحدة

يُعتبر تحديد فترة الولاية من أهم آليات دعم عملية التحول الديمقراطي في الأنظمة الانتخابية الاستبدادية أو الديمقراطية الحديثة. ولكن دون تحديد فترة ولاية الرئيس التنفيذي، لا يستطيع في كثير من الأحيان مقاومة إغراء استخدام سلطاته لتهئية أوضاع تضمن إعادة انتخابه بشكل مستمر في ظل حكم استبدادي.

(الباراغواي^{١٥}، وجنوب كوريا^{١٦})، حددت غالبية الدول فترتين للولاية (كجنوب أفريقيا^{١٧}، وتركيا^{١٨}).

لا يوجد في جميع دول العالم نص دستوري واحد عُدل أو ألغى أو أعيد تفسيره بقدر ما حدث مع النصوص المحددة لفترة الولاية الرئاسية (مثل الجزائر، وروسيا البيضاء، وبوركينا فاسو، وساحل العاج، والفابون، وكازاخستان، وناميبيا، والبيرو، وسريلانكا، وأوغندا). وقد تمكن بعض الرؤساء من اتخاذ الترتيبات اللازمة لإجراء بعض التعديلات الدستورية، على الرغم من أن مشاركة الرؤساء أنفسهم في تعديل الدستور كلاعبين أساسيين يُعتبر نادراً من الناحية القانونية. وفي محاولة للحد من هذه الممارسات، أضاف بعض واضعي الدساتير نصوصاً

١١ د.ن. بوسنر ود. ج. يونغ، «مأسسة السلطة السياسية في أفريقيا»، مجلة الديمقراطية، تموز/يوليو ٢٠٠٧، ص ١٣١.

١٢ المادة ٨١ (٢) من دستور الاتحاد الروسي (١٩٩٣) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

١٣ المادة ٦٠ (٥) من دستور النمسا (١٩٢٠) اعتباراً من عام ٢٠٠٤.

١٤ المادة ١٧٨ من دستور بنما (١٩٧٢) اعتباراً من عام ٢٠٠٤.

١٥ المادة ٢٢٩ من دستور الباراغواي، ١٩٩٢.

١٦ المادة ٧٠ من دستور كوريا الجنوبية (١٩٤٨) اعتباراً من عام ١٩٨٧.

١٧ المادة ٨٨ (٢) من دستور جنوب أفريقيا (١٩٩٦) اعتباراً من عام ٢٠٠٧.

١٨ المادة ١٠١ (٢) من دستور تركيا (١٩٨٢) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

تكفل ضمانات إضافية. فعدت الأحكام الدستورية الخاصة بالفترة الرئاسية غير قابلة للتعديل في السلفادور^{١٩}، وهندوراس^{٢٠}، والنيجر^{٢١}، كما أن الجيش في الهندوراس^{٢٢} مخول بضمان عدم تعديلها. وقد تبني دستور كوريا الجنوبية^{٢٣} نهجاً مختلفاً، إذ ينص على أن التعديلات الدستورية الخاصة بتمديد فترة ولاية الرئيس لا تسري على الرئيس الذي كان في الحكم عند اقتراحها.

٥-٢-٤) توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية على مختلف مستويات الحكومة من خلال اللامركزية

توفر نماذج السلطة التنفيذية الجماعية أو المزدوجة فرصاً لتوزيع صلاحياتها العليا على الصعيد الوطني للحكم بين أكثر من شخص واحد، إما من خلال اتخاذ قراراتهم معاً أو بإسناد صلاحيات تنفيذية مختلفة لأشخاص مختلفين. بالإضافة إلى ذلك أو عوضاً عنه، يمكن أيضاً توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية بطريقة عمودية عبر توزيعها على مستويات مختلفة من الحكم. ويُعتبر إنشاء عناصر للسلطة التنفيذية على مستويات مختلفة من الحكم (أقاليم، ومحافظات، وقرى، وغيرها) طريقة أخرى لضم وإشراك أطراف معنية إضافية في السلطة التنفيذية. وتنتقل الصلاحيات والمسؤوليات تدريجياً من السلطة التنفيذية الوطنية من خلال تفويض/نقل بعض الصلاحيات إلى مستويات أدنى من الإدارة/الحكم. فعلى سبيل المثال، يحيل دستور الولايات المتحدة صلاحيات سنّ كثير من أحكام قانون العقوبات إلى وحدات أصغر (ولايات). وبناءً على ذلك، يتعين على حكام الولايات الاستجابة لطلبات العفو، ومنها تلك المتعلقة بكبار المجرمين والجناة في الولايات التي تُطبق عقوبة الإعدام. وقد أسهم تفويض هذه الصلاحيات في توزيع السلطة الرئاسية دون إقصاء حق رئيس الجمهورية في العفو قانونياً عن المجرمين، بما في ذلك المذنبين في جرائم وطنية.

ولكل شكل من أشكال اللامركزية تأثير مختلف على السلطة التنفيذية. وتتوقف درجة وعمق توزيع السلطة على سؤالين: ما أنواع المسؤوليات التي ينقلها الدستور إلى مستويات أخرى من الإدارة/الحكومة؟ وما مستوى الرقابة الذي تحتفظ به السلطة التنفيذية الوطنية؟ وكلما عظم شأن الصلاحيات الموكلة إلى مستويات أدنى من الإدارة/الحكم مثل قانون العقوبات أو سلطات الشرطة ازدادت درجة اللامركزية. وتمتد درجة اللامركزية في سلسلة متصلة عبر مختلف أنواع الأنظمة بدءاً من الأنظمة شديدة المركزية وانتهاءً بالأنظمة شديدة اللامركزية.

ولقياس مدى اللامركزية بدقة، ينبغي دراسة عناصرها الأساسية الثلاثة (اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية، واللامركزية المالية). ويُقصد باللامركزية الإدارية مدى استقلالية الكيانات الحكومية اللامركزية نسبة إلى الحكومة المركزية، في حين تشير اللامركزية السياسية إلى

١٩ المادة ٢٤٨ من دستور السلفادور (١٩٨٣).

٢٠ المادة ٣٧٤ من دستور هندوراس (١٩٨٢).

٢١ المادتين ٣٦ و١٣٦ من دستور النيجر (١٩٩٩).

٢٢ المادة ٢٧٢ من دستور هندوراس (١٩٨٢).

٢٣ المادة ١٢٨ (٢) من دستور كوريا الجنوبية (١٩٤٨) اعتباراً من عام ١٩٨٧.

الدرجة التي تسمح بها الحكومة المركزية للوحدات المحلية بتنفيذ المهام السياسية للحكم مثل التمثيل. أما اللامركزية المالية فيقصد بها مدى تنازل الحكومة المركزية عن المسؤوليات المالية إلى الوحدات اللامركزية. وتتناول الفقرة ٣-٢-١ في الفصل السابع هذه العناصر الثلاثة بمزيد من التفصيل.

وفيما يسهل التمييز بين هذه العناصر الثلاثة عملية قياسها، يستدعي تحقيق اللامركزية الفعالة دعم العناصر الثلاثة لبعضها والتنسيق فيما بينها. فاللامركزية تبقى سطحية التطبيق إذا لم يتم دعم اللامركزية السياسية بلامركزية إدارية ومالية.

٣-٥) الرقابة المؤسسية على السلطة التنفيذية

ثمة طريقة أخرى لمراقبة السلطة التنفيذية هي تصميم نظام ضوابط وارتباطات يمارسه فرعا الحكم الأخران عليها. وكما أوضحنا في بداية هذا الفصل، هناك تصميمان مؤسسيان متخصصان في الرقابة على السلطة التنفيذية: النظام البرلماني والسلطة التنفيذية المزدوجة في النظام شبه الرئاسي. وللحفاظ على السلطة السياسية

ثمة طريقة أخرى لمراقبة السلطة التنفيذية هي تصميم نظام ضوابط وارتباطات يمارسه فرعا الحكم الأخران عليها. وهناك تصميمان مؤسسيان متخصصان في الرقابة على السلطة التنفيذية: النظام البرلماني والسلطة التنفيذية المزدوجة في النظام شبه الرئاسي.

وبالتالي صلاحيات كليهما، لا يمكن للسلطة التنفيذية استبعاد السلطة التشريعية. والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني (أ) تنشأ الهيئة التشريعية، (ب) وتخضع لتصويتها لحجب الثقة ما قد يؤدي إلى إسقاط الحكومة. وتخلق مثل هذه الديناميات علاقة هرمية بين فروع الحكم لصالح السلطة التشريعية. ويمكن فرض رقابة إضافية على السلطة التنفيذية إذا كان للسلطة التشريعية

أيضاً تأثير مباشر على تشكيل مجلس الوزراء. وتقسم السلطة التنفيذية المزدوجة في النظام شبه الرئاسي السلطة التنفيذية فعلياً إلى مؤسستين شرعيتين مستقلتين دستورياً: رئيس حكومة يُختار مباشرة رهناً بدعم الأغلبية في المجلس التشريعي ويدعى رئيس الوزراء، ورئيس دولة ينتخبه الشعب ويدعى الرئيس.

وقد يختلف التوازن الدقيق للصلاحيات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية اختلافاً كبيراً. وثمة أربعة مؤشرات تساعد في تحديد الدرجة المناسبة لصلاحيات السلطة التنفيذية ورقابة السلطة التشريعية: (أ) سلطة تعيين/اختيار/إقالة رئيس الحكومة (رئيس الوزراء) في السلطة التنفيذية المزدوجة، (ب) الرقابة على مجلس الوزراء، (ج) إمكانية التصويت بحجب الثقة/إدانة، (د) القدرة على حل المجلس التشريعي.

٥-٣-١) سلطة تعيين/اختيار/إقالة رئيس الحكومة (رئيس الوزراء)

اعتمدت دساتير عديدة نموذج سلطة تنفيذية مزدوجة يسمح للرئيس اختيار رئيس الوزراء (مثل فرنسا، ومنغوليا، وموزمبيق، وناميبيا، والبيرو، وبولندا، وروسيا، والسنگال)^{٢٤}. وقيدت بعض الدول حرية الرئيس إلى حد ما عبر إلزامه دستورياً بأخذ «رأي الأحزاب الممثلة في الجمعية الوطنية مع أخذ نتائج الانتخابات

يتمثل أحد المؤشرات التي تحدد مدى صلاحيات السلطة التنفيذية وضوابط السلطة التشريعية عليها في سلطة الرئيس لتعيين/اختيار/إقالة رئيس الحكومة في السلطة التنفيذية المزدوجة.

^{٢٤} يستخدم مصطلح «إزالة تركيز السلطات» هنا كمصطلح تقني يصف درجة معينة من اللامركزية. وهو يُستخدم على نحو أعم إن لم يرتبط باللامركزية الإدارية.

العامة في الحساب» (البرتغال)^{٢٥}. وغالبًا ما تكون سلطة إقالة رئيس الوزراء بيد المجلس التشريعي حصريًا (كما في فرنسا، والبرتغال، والسنگال). وبالتالي، لا شيء يضمن للرئيس بقاء رئيس الوزراء الذي اختاره في منصبه. ولذلك يتعين عليه اختيار رئيس وزراء يتوقع حصوله على دعم المجلس التشريعي (أو تقبله على أقل تقدير). إضافة إلى ذلك، لا يخضع رئيس الوزراء المختار للرئيس، بل للمجلس التشريعي، ولذلك يكون أكثر ميلًا للتوفيق بين سياسات الحكومة والمجلس. ويتجنب بعض الدساتير هذه الحالة وتُعزز موقف الرئيس من خلال منحه سلطة إقالة رئيس الوزراء وفقًا لتقديره المطلق (كما في موزمبيق، وناميبيا، والبيرو، وروسيا). ونتيجة لذلك، يصبح رئيس الوزراء بين حجري رحي (الرئيس والمجلس) وتابعا لهما ولاستراتيجياتهما السياسية.

وتختلف أيضًا طرق اختيار رئيس الوزراء في الأنظمة البرلمانية رغم أن ذلك يتوقف في نهاية المطاف على إرادة المجلس التشريعي، إذ يكون اختيار رئيس الوزراء أحيانًا حكرًا عليه. ففي السويد مثلاً، يرشح رئيس المجلس التشريعي رئيس الوزراء. وفي بلدان أخرى كالألمانيا يرشحه الرئيس مع أحقية المجلس التشريعي في انتخاب شخص آخر في حال عدم حصول المرشح على الأغلبية المطلقة من أصوات المجلس، وعندئذ يلتزم الرئيس بتعيين هذا الأخير. ومرة أخرى، تقرر دساتير أخرى كاليونان بوجوب ترشيح الرئيس لرئيس الوزراء من حزب الأغلبية في المجلس التشريعي، في حين تلزم دول أخرى كاليابان رئيسها دستوريًا بتعيين الشخص المنتخب من المجلس التشريعي، بل وتعيّنه رئيسًا للوزراء بقوة القانون إن امتنع الرئيس عن ذلك خلال فترة معينة من الزمن (مثل إثيوبيا).

٥-٣-٢) الرقابة على مجلس الوزراء

تُعتبر الرقابة على مجلس الوزراء بمثابة طريقة أخرى لتحسين أو صقل العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وفي معظم الأنظمة الرئاسية، يُعين مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية ويعمل تحت إمرته دون غيره. ولكن ثمة عدة أنظمة رئاسية تسمح للمجلس التشريعي بالتدخل سياسيًا في تكوين مجلس الوزراء. ففي كولومبيا على سبيل المثال، يخضع الوزراء للإدانة من جانب السلطة التشريعية^{٢٦}،

تُعتبر الرقابة على مجلس الوزراء بمثابة طريقة أخرى لتحسين أو صقل العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويمكن للسلطة التشريعية تحديد توجه السلطة التنفيذية بالتأثير على تركيبة مجلس الوزراء.

وينطبق الأمر ذاته في الأرجنتين على رئيس الوزراء^{٢٧}. ويكمن التحدي في السلطة التنفيذية المزدوجة في تحقيق توازن دقيق بين تأثير الرئيس ورئيس الوزراء والمجلس التشريعي عند اختيار/رفض أعضاء مجلس الوزراء. ووفقًا للدستور الفرنسي، يزكي رئيس الوزراء مرشحين لاختيارهم أو رفضهم من قبل الرئيس. ولا يؤثر تصويت البرلمان بحجب الثقة إلا على الحكومة بالمجمل وليس على الوزراء أفرادياً. ويتمتع المجلس التشريعي في البيرو بسلطة إدانة الوزراء، ما يُضعف موقف رئيس الوزراء. وفي منغوليا، يقترح رئيس الوزراء تركيبة مجلس الوزراء بعد التشاور مع الرئيس، ثم يوافق البرلمان على الأشخاص بشكل فردي. ومرة أخرى، يمكن للسلطة التشريعية تحديد توجه السلطة التنفيذية بالتأثير على تركيبة مجلس الوزراء.

٢٥ المادة ١٨٧ (١) من دستور البرتغال (١٩٧٦)، اعتباراً من عام ٢٠٠٤.

٢٦ المادة ١٣٥ (٩) من دستور كولومبيا (١٩٩١) اعتباراً من عام ٢٠٠٥.

٢٧ المادة ١٠١ من دستور الأرجنتين (١٩٩٤).

وقد اعتمد الدستور الانتقالي لجنوب أفريقيا (١٩٩٤-١٩٩٦) نهجًا مختلفًا، حيث حددت تركيبة المجلس التشريعي تركيبة مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره باختيار الرئيس. ويحق لكل حزب حصد أكثر من ٥٪ من إجمالي مقاعد المجلس التشريعي بالحصول على حقبة واحدة في مجلس الوزراء^{٢٨}. وكان الغرض من هذا النهج تشكيل حكومة ائتلافية شاملة بعد فترة حكم سياسية قامت على التمييز العنصري.

٣-٣-٥) التصويت على حجب الثقة

يمكن أيضًا صياغة صلاحية المجلس التشريعي في إدانة رأس الحكومة كجزء من البيئة السياسية بعدة طرق لتوجيه الديناميات المحتملة. وقد وضعت دساتير عدة قيودًا على صلاحية المجلس التشريعي لحجب الثقة عن رئيس الوزراء.

يمكن أيضًا صياغة صلاحية المجلس التشريعي في إدانة رأس الحكومة بالتصويت على حجب الثقة بعدة طرق لتوجيه الديناميات المحتملة.

ففي روسيا، يحق للرئيس رفض تصويت البرلمان على حجب الثقة، وعندها يمكن للأخير التصويت مجددًا بعد ثلاثة أشهر. ومن الخيارات الأخرى عزل رئيس الوزراء على أن يكون قد أمضى فترة محددة في منصبه، وأيضًا عزل المجلس التشريعي لعدد محدود من الوزراء خلال دورته^{٢٩}. وتذهب بعض الدساتير إلى أبعد من ذلك مطالبة بضرورة أن يكون التصويت على حجب الثقة «بناءً»، أي أن تختار الأغلبية المطالبة بعزل رئيس الوزراء خلفًا جديدًا له في الوقت نفسه (ألمانيا^{٣٠}، وهنغاريا^{٣١}، وليسوتو^{٣٢}، وبولندا^{٣٣}، وإسبانيا^{٣٤}). ونتيجة لذلك، لا يؤدي اقتراح حجب الثقة إلى استقالة مجلس الوزراء والدعوة إلى انتخابات جديدة تلقائيًا، بل قد يستمر رئيس الوزراء في منصبه كقائد لحكومة أقلية إن لم تستطع المعارضة الاتفاق على خلفته. وفي بولندا ذات السلطة التنفيذية المزدوجة، يستتبع التصويت البناء أمرين هما منح الرئيس حرية أكبر في التعيين الأولي لرئيس الوزراء/مجلس الوزراء لصعوبة عزله، ومن ناحية أخرى، استبعاد الرئيس عن المشاركة في تشكيل الوزارة الجديدة بعد التصويت على حجب الثقة.

٤-٣-٥) حل المجلس التشريعي

تمثل صلاحية الرئيس في حل المجلس التشريعي المنتخَب إحدى المسائل التي تحدد شكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فمنح الرئيس سلطة حل المجلس التشريعي يسمح له بتقليص دورة المجلس. ويؤثر ذلك على توازن القوى بناءً على التصميم الفعلي لهذه الصلاحية. فقد يقوم الرئيس بغياب القيود الضرورية لضبط ممارسات

تمثل صلاحية الرئيس في حل المجلس التشريعي المنتخَب إحدى المسائل التي تحدد شكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويؤثر ذلك على توازن القوى بناءً على التصميم الفعلي لهذه الصلاحية.

السلطة التنفيذية المزدوجة بتعيين الحكومة دون موافقة المجلس التشريعي ويهدد بحله إذا قرر تقديم اقتراح بحجب الثقة. كما تتيح سلطة الحل للرئيس أيضًا التأثير على مواعيد انتخاب المجلس التشريعي بما يخدم أجندة

٢٨ المادة ٨٨ من الدستور الانتقالي لجنوب أفريقيا (١٩٩٤-١٩٩٦).

٢٩ المادة ٨٧ من دستور أوكرانيا (١٩٩٦) اعتبارًا من عام ٢٠٠٤.

٣٠ المادتين ٦٧ و٦٨ من القانون الأساسي الألماني (١٩٤٩) اعتبارًا من عام ٢٠٠٩.

٣١ المادة ٣٩ من دستور هنغاريا (١٩٤٩) اعتبارًا من عام ٢٠٠٧.

٣٢ المادة ٨٧ (٨) من دستور ليسوتو (١٩٩٣).

٣٣ المادة ١٥٨ (١) من دستور بولندا (١٩٩٧).

٣٤ المادة ١١٣ من دستور إسبانيا (١٩٧٨)، اعتبارًا من عام ١٩٩٢.

الرئيس السياسية. وفي الأنظمة التي يُنتخب فيها رئيس الحكومة من قبل المجلس التشريعي، تغدو سلطة حل المجلس بمثابة أداة تكتيكية لزيادة احتمال إعادة انتخابه من خلال أغلبية حزبه في المجلس. ففي اليابان مثلاً، يمكن حل مجلس النواب في أي وقت بمبادرة من رئيس الوزراء (تليها موافقة الإمبراطور الشكلية)، ويجب حله في موعد أقصاه نهاية الدورة التشريعية البالغة أربع سنوات. ولم يُحل المجلس في نهاية السنوات الأربع سوى مرة واحدة فقط طوال ٦٠ عاماً، أما بقية المجالس التشريعية فُحلت جميعها قبل انتهاء دورتها.

وفي ضوء التحديات المختلفة الواردة أعلاه، منحت عدة دساتير الرئيس سلطة حل البرلمان رهناً بقيود وشروط إضافية قد تكون كثيرة، ومنها توقيت حل المجلس (في البرتغال: ليس قبل مرور ستة أشهر بعد الانتخابات البرلمانية)، وعدد مرات حل المجلس (فرنسا: مرة واحدة في السنة، والغابون: مرة واحدة في السنة ولكن لا تزيد عن مرتين في فترة رئاسية واحدة)، وسبب حل المجلس (النمسا: لا يجوز الحل أكثر من مرة للسبب نفسه)، أو وضع شرط مسبق لحل المجلس مثل تعطّل العمل البرلماني (موزمبيق وبولندا). ويؤدي حل الرئيس للمجلس التشريعي في بعض البلدان إلى إجراء انتخابات رئاسية (ناميبيا^(٢٥))، أو يكون رهناً بقرار جمهور الناخبين عبر إجراء استفتاء (مصر ٢٠٠٥^(٢٦)).

٥-٣-٥) العزل

يُعتبر العزل طريقة أخرى لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية. ويسمح العزل بإقالة رأس السلطة التنفيذية جراء مخالفات قانونية ارتكبتها، وذلك على النقيض من الرقابة السياسية التي يمارسها المجلس التشريعي بالتصويت على حجب الثقة. ويحظى العزل بأهمية خاصة في الأنظمة الرئاسية حيث الإقالة السياسية لرأس السلطة التنفيذية من قبل المجلس التشريعي ليست جزءاً من الترتيبات المؤسسية. وينبغي مراعاة عاملين بشكل عام هما: نوع الجريمة التي تؤدي إلى إجراء العزل، ومشاركة السلطتين الأخرتين في مثل هذا الإجراء.

يمثل العزل (إقالة رئيس السلطة التنفيذية جراء مخالفات قانونية) طريقة أخرى لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية. ويحظى العزل بأهمية خاصة عندما لا تكون إقالة المجلس التشريعي لرأس السلطة التنفيذية جزءاً من الترتيبات المؤسسية.

وفيما تحصر بعض الدساتير العزل في جرائم جسيمة مثل الخيانة العظمى، تتسم دساتير أخرى بمزيد من الشمولية، إذ لا تشترط سوى انتهاكاً صريحاً للدستور أو أي قانون آخر أثناء تولي المنصب (كما في هنغاريا). ومن الحالات المتطرفة نذكر تزانيا حيث يمكن عزل الرئيس عند إثباته بسلوك يسيء لمنصبه. وقد تفضي مثل هذه القيود المبهمة و/أو الفضفاضة إلى تحويل العزل إلى أداة سياسية، لاسيما إذا كان القرار حكراً على المجلس التشريعي (كما في مولدافيا). ولكن يلعب القضاء عموماً دور الحارس الأمين إما بالفصل في دستورية تصرف الرئيس من عدمه، أو من خلال المشاركة في أعمال لجنة التحقيق. وقد تبنت الهندوراس نهجاً خاصاً للغاية وهو أنه إذا عرّض الرئيس النظام الدستوري لفقدان السمعة بسبب أمور من قبيل تعديل القيود المفروضة على فترة ولايته، يحق للقوات المسلحة التدخل بموجب المادة ٢٧٢ (٢) من الدستور والتي تنص على مايلي: «يختص [الجيش] بالدفاع عن سلامة الأراضي وسيادة الجمهورية، والحفاظ على السلم والنظام العام وسيادة الدستور، ومبادئ الاقتراع الحر، وتداول منصب رئاسة الجمهورية» (التشديد من المؤلف).

٢٥ المادة ٥٧ من دستور ناميبيا (١٩٩٠) اعتباراً من عام ١٩٩٨.

٥-٣-٦) الإقالة الشعبية

تعد أحقية المواطنين في إقالة رئيس السلطة التنفيذية قبل نهاية فترة ولايته طريقة أخرى للرقابة على السلطة التنفيذية، جنباً إلى جنب مع الرقابة المؤسسية داخل أو بين مختلف فروع الحكم. وبشكل عام، هناك نوعان مختلفان من الإقالة على الصعيد الوطني وهما الإقالة المختلطة والإقالة الكاملة. وتعني الأخيرة أن كلاً من مبادرة الإقالة واتخاذ القرار النهائي هما بيد المواطنين حصراً. أما في ما يتعلق بالسلطة التنفيذية، فيعد نوعاً الإقالة سالفاً الذكر أقل شيوعاً ولا يتم العمل بهما إلا في بعض دول أمريكا الجنوبية كالإكوادور^{٣٦}. والإقالة المختلطة هي عملية يشارك المواطنون في إحدى مرحلتها، إما في الشروع فيها أو في اتخاذ القرار عبر استفتاء. وفيما تُعتبر مشاركة المواطنين في بعض الدول بمثابة جزء من إجراء الإيقاف عن العمل نتيجة مخالفات وانتهاكات رئاسية (كما في رومانيا^{٣٧})، يغدو المواطنون في معظم الحالات جزءاً من نقاش سياسي محض يتعين عليهم فيه الموافقة على إقالة الرئيس (كما في النمسا^{٣٨} وأيسلندا^{٣٩}).

ولا بد من أن تُحدث الإقالة الشعبية توازناً بين مبادئ المشاركة والحكم الفعال وبين الحاجة إلى تسويق إجراءات الإقالة مع المؤسسات الفعالة للديمقراطية التمثيلية. صحيح أن التصويت المتكرر بالإقالة قد يقوض فكرة الديمقراطية التمثيلية ويعيق السلطة التنفيذية عن تنفيذ أجداتها السياسية متوسطة وطويلة الأجل، بيد أن المبالغة في تعقيد العملية بهدف تجنب استخدامها المفرط قد يحد من مغزاها الرئيسي الرامي إلى تمكين المواطنين من مساءلة ممثليهم مباشرة.

٥-٤) وضع الصلاحيات الجوهرية للسلطة التنفيذية

إضافة إلى توزيع صلاحيات السلطة التنفيذية من خلال التصميم المؤسسي على النحو الوارد أعلاه، قد يرغب واضعو الدساتير أيضاً في مراقبة صلاحيات السلطة التنفيذية من خلال إشراك جهات فاعلة أخرى في عملية صنع القرار. وثمة خياران ينبغي النظر فيهما، أولهما هو إشراك هذه الجهات في ضوء رقابة السلطة التنفيذية، وثانيهما هو الحد من تأثير السلطة التنفيذية في الاختصاصات الرئيسية لفرعي الحكم الآخرين.

٥-٤-١) إشراك جهات فاعلة أخرى في صنع القرارات التنفيذية الجوهرية

قد تتضمن الفئة الأولى (الحد من صلاحيات السلطة التنفيذية) القرارات المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ، ومنح عفو عام/صفح، وإعلان حالة الحرب. وتتناول الفقرتان ٤-٣-١ و ٤-٣-٢ في الفصل الخامس الصلاحيات المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ ومنح عفو عام/صفح. وقد تتضمن الفئة الثانية (قرارات العزل التي عادة ما تُصدرها السلطة التشريعية ضد السلطة التنفيذية) تقييد صلاحيات هذه الأخيرة في إصدار نصوص قانونية أو مراسيم لها قوة القانون، أو محاولاتها لتصميم عملية سن القوانين الرسمية.

٣٦ المادة ١٠٥ من دستور الإكوادور (١٩٩٨) اعتباراً من عام ٢٠٠٨.

٣٧ المادة ٩٥ من دستور رومانيا (١٩٩١) اعتباراً من عام ٢٠٠٣.

٣٨ المادة ٦٠ (٦) من دستور النمسا (١٩٢٠) اعتباراً من عام ٢٠٠٤.

٣٩ المادة ١١ من دستور آيسلندا (١٩٤٤) اعتباراً من عام ١٩٩٩.

حالة الطوارئ

يوفر التساؤلان الدستوريان «من المخول بإعلان حالة الطوارئ وبأي طريقة» درجات مختلفة من إشراك مؤسسات أخرى غير السلطة التنفيذية. ويمكن أن ينص الدستور صراحة على هذه الظروف - وفقط هذه الظروف - أي متى تعلن الحكومة حالة الطوارئ (غزو، أو كوارث طبيعية). لكن قد يرغب واضعو الدساتير في ترك مجال لحرية التصرف في حالات من قبيل المخاطر التي قد تتعرض لها الصحة العامة أو الأمن الداخلي.

يمكن مراقبة صلاحيات السلطة التنفيذية من خلال إشراك جهات فاعلة أخرى في صنع قرارات من قبيل إعلان حالة الطوارئ أو عن طريق الحد من تأثير السلطة التنفيذية على الاختصاصات الرئيسية لفرعي الحكم الآخرين (مثل صلاحيات سن القوانين).

ولعل من المستحيل ومن غير الحكمة محاولة ذكر هذه الظروف كافة بالتفصيل. ويجب أن يكون هناك شخص ما يقرر متى يرقى مستوى التهديد إلى مستوى إعلان حالة الطوارئ. ولتجنب إساءة استغلال هذا الحق، يجب أن يكون هناك شخص آخر مخول بتقييم مثل هذا القرار. ويقتضي دستور البيرو حصول الرئيس على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء قبل إعلان حالة

الطوارئ وتوزيع الصلاحيات داخلياً ضمن السلطة التنفيذية. ويسمح دستور ملاوي للسلطة التنفيذية بإعلان حالة الطوارئ التي لا تسري إلا بعد موافقة البرلمان في غضون فترة زمنية محددة. ويشترط دستورا إثيوبيا وفيجي الحصول على موافقة البرلمان مسبقاً قبل أن تتمكن السلطة التنفيذية من إعلان حالة الطوارئ. أما في دستور منغوليا، فالبرلمان هو الوحيد المخول بإعلان حالة الطوارئ، وهو أوسع توزيع لصلاحيات السلطة التنفيذية في إعلان حالة الطوارئ. ويمكن للرئيس إعلان حالة الطوارئ إذا كان البرلمان في عطلة، غير أن هذا الإعلان يستمر مدة سبعة أيام فحسب ويسقط تلقائياً بانقضاء هذه الفترة في حال عدم انعقاد البرلمان.

ويمكن القول بأن إعلان حالة الطوارئ يجمع السلطات على نحو يفوق أي قرار تنفيذي آخر، حيث يتجاوز كثيراً من الضوابط التي تتم عادة على الإجراءات أحادية الجانب.

يمكن القول بأن إعلان حالة الطوارئ يجمع السلطات على نحو يفوق أي قرار تنفيذي آخر. وقد أدرج بعض واضعي الدساتير شروطاً حذرة للغاية لإعلان حالة الطوارئ.

وقد عانت دول عدة بعد النزاع من تطبيق حالة الطوارئ بشكل تعسفي. وتحسباً لذلك، أدرج بعض واضعي الدساتير شروطاً حذرة للغاية ينبغي تحقيقها قبل أن يصبح إعلان حالة الطوارئ نافذاً. وفي حالات الطوارئ الفعلية، قد يؤدي غياب المؤسسات

الفاعلة إلى استحالة استيفاء هذه الشروط. ففي هايتي على سبيل المثال، أصبح إعلان حالة الطوارئ مؤخرًا مشروطًا بموافقة رئيس الوزراء وكافة الوزراء فضلاً عن اتخاذ البرلمان لقرار فوري بشأن نطاق قرار الرئيس ومدى ملاءمته. ومؤخرًا أيضًا، نص دستور دولة هايتي على أن الغزو الأجنبي والحرب الأهلية فحسب يشكلان حالة الطوارئ، دون الإشارة إلى الكوارث الطبيعية. وبسبب هذه النص المقيّد ومقتضيات الأوضاع، بما في ذلك حدوث زلزال لم يسبق له مثيل ووفاة عدة وزراء وبرلمانيين، تجاهلت حكومة هايتي الأحكام الدستورية وأعلنت حالة الطوارئ، مجبرة على تجاهل مبدأ سيادة القانون من أجل حماية السيادة.

سلطة منح عفو عام/صفح

يُعتبر منح عفو عام/صفح من الصلاحيات التقليدية للسلطة التنفيذية. وفي ظروف ما بعد النزاع، تحظى النصوص الدستورية الخاصة بالعدالة الانتقالية، وتتضمن أيضاً عناصر العفو، بأهمية قصوى وغالباً ما تكون شرطاً رئيسياً لبداية عهد سلام جديد.

لا يغطي هذا الفصل العفو العام كجزء من العدالة الانتقالية بعد نزاع عنيف، بل يتناول أحكام منح العفو العام/الصفح التي تسري في المسار الاعتيادي للحياة الدستورية. ولكن حتى في هذا السياق، تكون سلطة منح عفو عام/صفح بالغة الدقة ويُحتمل أن تؤثر على مجرى العدالة بشكل واسع النطاق إذا لم تُستخدم بحكمة. في دول بعد النزاع، تحظى النصوص الدستورية الخاصة بالعدالة الانتقالية والتي تتضمن أيضاً عناصر العفو بأهمية قصوى وغالباً ما تكون شرطاً رئيسياً لبداية عهد سلمي جديد. وتكون سلطة منح عفو عام أو صفح بالغة الحساسية وقد تؤثر على تحقيق العدالة بشكل واسع النطاق إذا لم تُستخدم بحكمة.

قرارات العفو العام كلياً (هنغاريا). وبين هذين النقيضين، تضم مجموعة الخيارات ممارسة كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية لصلاحيات العفو أو الصفح بشكل متواز (موزمبيق ١٩٩٠)، وتخويل السلطة التنفيذية منح العفو والصفح في ظل ظروف محدودة (هايتي)، وصلاحيات مشتركة تشترط موافقة السلطتين التشريعية والتنفيذية على منح العفو أو الصفح (إندونيسيا وكوريا الجنوبية)، وقد يصل الأمر إلى الجمع بين الترتيبين الأخيرين كما في اليونان حيث يُمنح العفو في جرائم سياسية فحسب بعد موافقة البرلمان والسلطة التنفيذية معاً.

٥-٤-٢) الحد من تأثير السلطة التنفيذية على أنشطة سن القوانين

تُحوّل صلاحيات سن القوانين عادة إلى السلطة التشريعية وليس التنفيذية. ولكن يجوز لهذه الأخيرة استخدام صلاحياتها لمنع أو مراجعة أو التأثير على الأنشطة المركزية لفرعي الحكم الآخرين مثل سن القوانين. ولذلك ينبغي أثناء تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية منحها تأثيراً معتدلاً على سن القوانين. ويمكن تصنيف مشاركة السلطة التنفيذية في أنشطة سن القوانين إلى نوعين هما صلاحياتها للتشريع بموجب مرسوم، واشتراكها في عملية سن القوانين التشريعية نفسها.

التشريع بموجب مراسيم

من الأهمية بمكان عدم الخلط بين سلطة إصدار مراسيم ذات طابع تنظيمي أو إداري وبين سلطة التشريع بموجب مراسيم. فمعظم السلطات التنفيذية، لاسيما تلك التي انتُخب رئيسها انتخاباً مباشراً، تتمتع بصلاحيات إصدار قوانين تنفيذية لتنفيذ الأجندة السياسية. وفي بعض الحالات، يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة تقديرية في تفسير نوايا السلطة التشريعية في ما يتعلق بتنفيذ القانون^{٤٠}.

٤٠ ج. م. باين وآخرون، «ديمقراطيات في التنمية: السياسة والإصلاح في أمريكا اللاتينية» (واشنطن: مصرف التنمية الأمريكي، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، وآخرون، ٢٠٠٧).

ويحدث التشريع بموجب مراسيم بطريقتين إما كصلاحيات مفوضة من المجلس التشريعي أو كصلاحيات دستورية أصلية. وفي الطريقة الأولى، يتحكم المجلس التشريعي نفسه بتفويض هذه الصلاحيات ويحق له إلغاؤها في أي وقت (مثل كرواتيا). ويساعد منح هذه الصلاحية مؤقتاً بموافقة أغلبية المجلس التشريعي مع تحديدها بعناية في سن تدابير

تُمنح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع بموجب مراسيم إما بتفويض من المجلس التشريعي أو بشكل أصيل من الدستور.

خاصة في مجال معين بطريقة كمؤة. وبخصوص صلاحيات سن القوانين المسندة مباشرة إلى السلطة التنفيذية، نذكر مجدداً عنصرين يستحقان الاهتمام هما سلطة التشريع في ظروف استثنائية فقط، وسلطة التشريع في قضايا محددة. ومن الظروف الاستثنائية الشائعة نذكر الفترات التي لا ينعقد فيها المجلس التشريعي. وعادة ما تسقط هذه المراسيم إن لم يعتمدها المجلس التشريعي في غضون فترة زمنية معينة بعد عودته للانعقاد (مثل البرازيل). وثمة ظرف استثنائي آخر هو حالة الطوارئ. ولكن إن لم توضع الأحكام الخاصة بها بعناية (انظر الفقرات ١-٣-٤ و ٢-٣-٤ من الفصل الخامس)، فقد تمهد الطريق لتشكيل نموذج واسع من الصلاحيات التشريعية ومن ثم تصبح عرضة لإساءة الاستخدام كما في مصر والسودان وغيرهما.

وعوضاً عن ذلك، قد يسمح الدستور للسلطة التنفيذية بإصدار مراسيم لها قوة القانون في مجالات سياسات محددة ملتقاً بذلك على المجلس التشريعي في هذه المجالات (كما في فرنسا).

اشتراك السلطة التنفيذية في عملية سن القوانين

تتضمن العملية التشريعية عدة مراحل مختلفة، بدءاً من الشروع بالتشريع وانتهاءً بإصدار مشروع القانون لسنه. وقد تشارك السلطة التنفيذية موضوعياً في هذه العملية إما منذ البداية أو بعد إقرار المجلس التشريعي للقانون.

أ) المبادرة بالتشريع

يملك المجلس التشريعي في معظم الدساتير صلاحية غير محدودة للشروع في صياغة قوانين في كافة القضايا. وتكون هذه الصلاحية أحياناً حصرية كما في الولايات المتحدة الأمريكية. ولكن السلطة التنفيذية في دول عدة تشارك ولو جزئياً على الأقل في صلاحية تقديم مشاريع القوانين، كما تتمتع في بعض الدساتير بالحق الحصري في صياغة القوانين المتعلقة بالموازنة، والمعاهدات الدولية، والتجارة، والتعرفة الجمركية. وقد تمتد هذه الصلاحية إلى موضوعات سياسية أخرى كذلك كما في البرازيل، وتشيلي، وكولومبيا.

وتساعد هذه الوظيفة الحارسة السلطة التنفيذية على الإبقاء على الوضع الراهن في مجالات سياسات محددة تسري عليها. ولا يستطيع رئيسٌ يرغب في منع مجلس تشريعي تهيمن عليه المعارضة من إدخال تغييرات في مجال ما سوى أن يتمتع عن تقديم قوانين لمناقشتها.

ب) صلاحيات النقض الرئاسية

منحت بعض الدساتير الرئيس الحق في التأثير على القوانين أو إعاقها أو حتى حجبها بعد أن يوافق المجلس التشريعي عليها. ولهذا، تؤدي طريقة صياغة الدستور لحق النقض إلى تجميع السلطات أو فصلها. ويمكن

التمييز بين نوعين من التدخل الرئاسي، إذ يحق للرئيس إما رفض مشروع القانون كلياً لأسباب سياسية أو التشكيك في مدى دستوريته. ويعتبر الأول نقضاً سياسياً، أما الثاني فهو نقض دستوري لمسودة القانون. والنقض السياسي أكثر شيوعاً في الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية والتي يُنتخب فيها الرئيس انتخاباً مباشراً من قبل الناخبين وليس من جانب المجلس التشريعي. وإذا استطاع المجلس التشريعي تجاوز نقض رئاسي بأغلبية تساوي أو تفوق الأغلبية التي أقر بموجبها

يعني اشتراك السلطة التنفيذية في عملية سن القوانين صلاحية تقديم مشاريع القوانين أو حق النقض. وتشارك السلطة التنفيذية في عدة دول ولو جزئياً على الأقل في صلاحية تقديم مشاريع القوانين، كما يمكن تجاوز حق النقض في ظل ظروف متنوعة.

القانون (مثل بتسوانا، والهند، وتركيا)، يصبح هذا النقض ضعيفاً ويتحول إلى مجرد حق في التأخير فقط. وقد يؤدي النقض إلى ضرورة مرور عدة أشهر قبل أن يتمكن المجلس التشريعي من إعادة تقديم مشروع القانون. وتسمح تلك الفترة بإجراء مناقشات إضافية أو تسليط الإعلام مزيداً من الضوء على مشروع القانون (مثل الأوروغواي). وكلما ارتفعت نسبة الأغلبية المطلوبة لتخطي النقض الرئاسي، زادت أهميته. وتختلف هذه النسبة بين بلد وآخر لتتراوح بين الأغلبية المطلقة في البيرو، و 60٪ في بولندا، و 67٪ من أعضاء المجلس التشريعي الحاضرين في تشيلي، و 67٪ من كافة أعضاء المجلس التشريعي في مصر. وقد يكون النقض الرئاسي أحياناً بمثابة نقض مطلق يوقف جميع مشاريع القوانين، ويعتمد ذلك على تشكيل أعضاء المجلس التشريعي ومدى قوة المعارضة. ولكن نادراً ما يتواجد حق اعتراض مطلق قانونياً. وحتى إن وجد، فإنه عادة ما يُطبق في نطاق محدود من السياسات (مثل: قبرص).

وبالإضافة إلى ما يسمى «حق النقض الكلي» الذي يتيح للرئيس تسجيل موافقته بنعم أو لا فحسب، يسمح «حق النقض الجزئي» له بالاعتراض على أجزاء من القانون (الأوروغواي) متيحاً للرئيس المشاركة عن كثب في عملية سن القوانين بالتدخل بشكل محدود في تفاصيل العملية التشريعية. ويسمح تراكم هذه التدخلات المحدودة بإحداث أثر أكبر على الشكل النهائي للتشريع.

وثمة خيار آخر يسمح للرئيس بتوسيع مساحة طيف الموافقة المطلوبة لسن مشاريع القوانين. وقد تؤثر السلطة التنفيذية في العملية التشريعية أيضاً عبر إرسال مسودة قانون للاستفتاء عليها (فرنسا والبيرو). وتمثل صلاحية إجراء استفتاء عام وشعبي أداة هامة يستخدمها الرئيس للضغط على المجلس التشريعي من أجل الانصياع لما يقترحه من سياسات. وإلى جانب مناقشة أمور جوهرية في القوانين، قد يستخدمها الرؤساء أيضاً للتأكيد مجدداً على شرعيتهم ونيابتهم عن الشعب.

وقد يسمح الدستور أيضاً للرئيس بأن يطعن في دستورية القوانين بإحالتها إلى المحكمة المختصة لمراجعتها (كرواتيا وجنوب إفريقيا). وهنا، فإن اهتمام الرئيس بمدى دستورية القانون يؤخر أو ينهي - إذا دعمته المحكمة المختصة - العملية قانونياً وليس سياسياً. ويتيح منح الرئيس حق نقض القوانين دستورياً فرصة الرقابة القانونية في المراحل الأولى.

(٦) خاتمة

تتشعب طرق تصميم الفرع التنفيذي من الحكم. ولا تقدم الخيارات المطروحة أعلاه سوى بعض الأمثلة من قائمة طويلة. وتبرز المقترحات المختلفة المقدمة لتقسيم صلاحيات السلطة التنفيذية المناقشات لتحويل الأفكار السياسية إلى قوانين. ولا يشكل الإنشاء الدستوري لعلاقات مؤسسية تحقق توازنًا ملائمًا للقوى والمسؤوليات، سواء داخل السلطة التنفيذية أو بين السلطات الثلاثة، إلا خطوة أولى. وأحيانًا تلفت الديناميات السياسية والسياسيون على الأحكام الدستورية ما يؤدي إلى أحكام لا تتوافق مع ما هدف إليه واضعو الدستور. وقد يكون من الضروري أحيانًا تقديم دعم مستمر مع الحذر من الجهات الفاعلة السياسية ذات الصلة بغرض تجنب تفسير السلطة التنفيذية المبالغ فيه للقوانين. فعلى سبيل المثال، يمنح الدستور البرازيلي الرئيس سلطة إصدار «تدابير مؤقتة» في أوقات «عصيبة وملحة». وكان دستور عام ١٩٨٨ ينهي العمل بتلك التدابير خلال ثلاثين يومًا إلا إذا أقرت بموجب قانون. لكن قُسر هذا النص بأنه يسمح للرئيس بإعادة إصدار التدابير المؤقتة لأجل غير مسمى. ثم عمل تعديل دستوري عام ٢٠٠١ على تمديد هذه المدة إلى ٦٠ يومًا، لكنه حدد أيضًا أنه لا يجوز تمديد فترة العمل بالتدابير المؤقتة سوى مرة واحدة فقط. ومع ذلك، تصبح مبادئ فصل السلطات والضوابط والتوازنات المؤسسية المصممة للسيطرة على السلطة التنفيذية غير واقعية أحيانًا إذا كان رئيس الوزراء يدير حزبه السياسي فعليًا.

وتُظهر المعضلة الدستورية المتمثلة في منع السلطة التنفيذية من تمديد فترة ولايتها الدستورية الضعف الواضح للنصوص الدستورية التي تقتصر لدعم سياسي. فعلى الرغم من ندرة مشاركة رؤساء السلطة التنفيذية في عمليات تعديل الدستور إلا أنهم تمكنوا مرارًا وتكرارًا من بدء هذه العمليات وتوجيهها بما يؤدي إلى تمديد فترة ولايتهم (بوركيما فاسو، وساحل العاج، والغابون، وأوغندا). ولتجنب تلك النتائج، نصت بعض الدساتير على عدم إمكانية تعديل مدة الولاية الرئاسية (السلفادور، والهندوراس، والنيجر)، حتى أن دستور الهندوراس خول القوات المسلحة تطبيق هذا النص بالقوة (انظر أعلاه). وقد يكون الأمر أكبر من مجرد صدفة أن يفشل رئيسي الهندوراس والنيجر اللذين سعيا لتجاوز هذه النصوص ويُعزلا من منصبيهما، حيث تسبب تحديهما السافر لهذه النصوص وتجاهلهم المحاولات فرعي الحكم الآخرين لحمايتها في حشد المعارضة والمقاومة. وفي النهاية، قُضي على انقلاب كلا الرئيسين في مراحل مختلفة عن طريق تدخل عسكري.

الجدول ٢: القضايا التي ناقشها هذا الفصل

الموضوع	الأسئلة
(١) نظام الحكم	- هل يُنتخب رئيس الحكومة انتخاباً مباشراً من الشعب لفترة محددة، أم يستمد شرعيته من المجلس التشريعي ما يجعل تعيينه واستمراره معتمداً على قرار منه؟ - هل يجوز أن يكون رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة؟ وإذا كان الجواب نعم، فهل يُنتخب من الشعب (نظام رئاسي) أم من المجلس التشريعي (جنوب أفريقيا وبوتسوانا)؟ - هل يجوز تواجد سلطة تنفيذية مزدوجة يُنتخب فيها رئيس الدولة انتخاباً مباشراً ويُختار فيها رئيس الحكومة من قبل كلٍ من رئيس الدولة والمجلس التشريعي؟
(٢) تصميم السلطة التنفيذية على الصعيد الوطني	- هل يشغل منصب رئيس الحكومة (ورئيس الدولة) شخص واحد فقط أم سلطة تنفيذية جماعية تكون فيها الرئاسة مكونة من عدة أعضاء؟ - في حالة الخيار الأخير، هل يمتلك كافة أعضاء الفريق الرئاسي الصلاحيات نفسها، أم صلاحيات مرجحة بحيث لا يكون الإجماع الرئاسي مطلوباً إلا في القضايا المهمة فقط؟ - هل يتمتع رئيس الدولة في السلطة التنفيذية المزدوجة بصلاحيات تعيين/اختيار/عزل رئيس الحكومة؟ - هل يجوز لرئيس الدولة في السلطة التنفيذية المزدوجة المشاركة في تعيين و/أو عزل الوزراء، أم أن هذه الصلاحية موكلة حصرياً لرئيس الحكومة؟
(٣) حدود الفترة الرئاسية	هل تُحدّد الفترة الرئاسية للرئيس المنتخب انتخاباً مباشراً؟ كيف يمكن حماية النصوص المحددة للفترة الرئاسية من تعديلها بسهولة؟
(٤) إزالة تركيز صلاحيات السلطة التنفيذية	- من منظور رأسي، هل تتعدد المستويات الإدارية أم الحكومية في البلاد؟ - في الحالة الأخيرة، هل يُنتخب رئيس الإدارة المعنية من قبل أفراد تلك الوحدة، أم تُعينه السلطة التنفيذية الوطنية؟ - هل ينفذ رئيس الإدارة/الحكومة السياسات الوطنية فقط، أم يتمتع حصرياً بصلاحيات تحديد السياسات الخاصة بقضايا محددة (سواء بنفسه أو من خلال جمعية تشريعية في هذا المستوى) وتمثيل هذا المستوى من الحكم؟ - هل يُسمح لمستوى الحكم بتحصيل إيراداته؟

● هل يمتلك رئيس السلطة التنفيذية صلاحية حل المجلس التشريعي؟ إذا كان الجواب نعم، في ظل أي ظروف؟	(٥) الصلاحيات المؤسسية للسلطة التنفيذية
● هل يتمتع رئيس السلطة التنفيذية بسيطرة كاملة على مجلس الوزراء، أم يتقاسمها مع المجلس التشريعي؟ ● هل يجوز تواجد تصويت سياسي بحجب المجلس التشريعي للثقة من رئيس الحكومة؟ ● من له الحق في المشاركة في إجراءات عزل رئيس الحكومة/الدولة؟ ● هل من الممكن أن تُتاح الفرصة للمواطنين لإقالة رئيس الدولة في ظل ظروف محددة؟	(٦) الرقابة المؤسسية على السلطة التنفيذية
● هل تتمتع السلطة التنفيذية بحق حصري في إعلان حالة الطوارئ، أم تشارك في ذلك هيئات أخرى كالمجلس التشريعي؟ ● هل تتمتع السلطة التنفيذية بحق حصري في إعلان حالة الحرب، أم تشارك في ذلك هيئات أخرى كالمجلس التشريعي؟ ● هل تتمتع السلطة التنفيذية بحق حصري في منح عفو عام/صفح، أم تشارك في ذلك هيئات أخرى كالمجلس التشريعي؟ ● هل تشارك السلطة التنفيذية في عمليات سن القوانين؟ إذا كان الجواب نعم، فهل يمكنها التشريع بموجب مراسيم، وما القيود التي يجب تطبيقها؟ ● هل تتمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات إصدار تشريعات في بعض المجالات وحتى حصرياً؟ ● هل يحق للسلطة التنفيذية نقض مشاريع القوانين؟ إذا كان الجواب نعم، فهل هو نقض إيقافي فحسب، أم أن الأمر يتطلب موافقة الغالبية العظمى من المجلس التشريعي لتجاوز النقض الرئاسي، أم أنه نقض مطلق في بعض القضايا؟ ● هل يحق للسلطة التنفيذية التشكيك في دستورية مشروع القانون قبل إقراره؟	(٧) الصلاحيات الرئيسية للسلطة التنفيذية

كلمات أساسية

السلطة التنفيذية الجماعية، السلطة التنفيذية المزدوجة، الفصل الرأسي لصلاحيات السلطة التنفيذية، الاعتماد المؤسسي.

مصادر إضافية

• مبادرة بناء السلام

<<http://www.peacebuildinginitiative.org/index.cfm?pageId=1759>>

يوفر هذا الموقع نظره معمقة عن قضايا الحكم والديمقراطية في دول تسعى لبناء السلم بعد النزاع، ويناقش تعاريف وقضايا مفاهيمية تتعلق بمفاهيم الديمقراطية، والحكم، وسيادة القانون. كما يبحث في سبل تحول نظام الحكم الديمقراطي خلال العقدين الأخيرين إلى إطار سياسي رئيسي لإدارة مرحلة بعد النزاع وإرساء قواعد السلام، ويحوي نقاشات خاصة بالدساتير.

• شبكة المعرفة الانتخابية (ACE)

<http://aceproject.org/ero-en/index_html?filter&topic=&country=&type=Essays and Papers>

إن بوابة شبكة المعرفة الانتخابية (أيس) مبادرة مشتركة أطلقتها كل من المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، والمعهد الانتخابي لاستدامة الديمقراطية في أفريقيا، ووكالة كندا للانتخابات، والمعهد الانتخابي الاتحادي في المكسيك، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وشعبة المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة. وأيس هي قاعدة معرفية إلكترونية تقدم خدمات واسعة المدى تتعلق بالمعرفة الانتخابية، والمساعدة، وتنمية القدرات. ويحتوي الموقع على مقالات عميقة التخصص، وإحصائيات عالمية وبيانات، وموسوعة الانتخابات، والمساعدة الانتخابية، والمراقبة والتطوير المهني، ومصادر تخص البلدان والأقاليم، وأخبار انتخابية، وتقويم (روزنامة) للانتخابات، وأسئلة سريعة، وشبكات مختصين.

• معهد الفدرالية

<<http://www.federalism.ch/index.php?page=22&lang=0>>

يُعد هذا المعهد الذي يضم باقة من المتخصصين الأكاديميين بمثابة مركز لإجراء الأبحاث يركز على الفدرالية والتنوع الثقافي. ويوفر موقعه الإلكتروني مركزاً دولياً للأبحاث والاستشارات يركز على إرساء قواعد السلم في مجتمعات متعددة الثقافات.

• مركز جنيف للإدارة الديمقراطية للقوات المسلحة

<<http://www.dcaf.ch/>>

هو منظمة دولية تدعم عمليات تطوير قوى الأمن والتي تخضع للمساءلة أمام الدولة والمواطنين. ويضم هذا الموقع عددًا من المنشورات، منها ورقة سياسات تناقش حالة الطوارئ - «حماية الديمقراطية؟ تحليل مقارن لسلطات الطوارئ في أوروبا» (٢٠٠٩).

- المعهد الديمقراطي الوطني

<<http://www.ndi.org/>>

هو منظمة دولية غير ربحية ولا تنتمي إلى حزب سياسي، بل تهدف إلى دعم المؤسسات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم من خلال مشاركة المواطنين في الحكومة، وانفتاحهم عليها، ومساءلتهم لها. كما يوفر الموقع مكتبة من المستندات الرئيسية إلى جانب منشورات أخرى.

- مكتب المنظمات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

<<http://www.osce.org/odihr>>

إن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا منظمة أمنية إقليمية تهدف إلى توفير منتدى للمفاوضات السياسية واتخاذ القرار في مجالات الإنذار المبكر، ومنع النزاع، وإدارة الكوارث، وعمليات التأهيل في فترة بعد النزاع. وتعمل المنظمة التي تمويلها الدول الأعضاء فيها على تفعيل الإرادة السياسية للدول المشاركة من خلال شبكة مهامها الميدانية. ويضم الموقع مصادر مرئية ومسموعة، وخدمات إخبارية، وقاعدة بيانات، ومكتبة مستندات.

- موقع النظام شبه الرئاسي

<http://www.semi-presidentialism.com/The_Semi-presidential_One/Blog/Blog.html>

ينشر هذا الموقع آراء الخبير السياسي روبرت إلجي عن الأنظمة والحكومات شبه الرئاسية.

Administrative decentralization: The degree of autonomy that governmental subunits possess relative to the central government in running governmental affairs. Forms of administrative decentralization are, for example, de-concentration, delegation and devolution.	اللامركزية الإدارية: مستوى الاستقلال الذي تتمتع به الوحدات الفرعية الحكومية في علاقتها بالحكومة المركزية في إدارة الشؤون الحكومية. وتتضمن أشكال اللامركزية الإدارية القضاء على تركيز السلطات وتفويض السلطات ونقل السلطات.
Branches of government: Different sections of authority and power within the institutional design of a state. Traditionally there are three different branches with distinct powers in a modern state (executive, legislative and judicial).	فروع الحكم: الأقسام المختلفة للسلطة في التصميم المؤسسي لدولة معينة. وتقليدياً، هناك ثلاثة فروع مختلفة ذات صلاحيات متميزة في الدولة الحديثة (تنفيذية وتشريعية وقضائية).
Collegial presidency: A system with more than one person involved in running presidential affairs, often used as a way to accommodate diverse groups.	الرئاسة الجماعية: نظام يشارك فيه أكثر من شخص في إدارة الشؤون الرئاسية، ويستخدم في أغلب الأحوال كوسيلة لاستيعاب مجموعات متنوعة.
De-concentration: Occurs when the central government disperses responsibility for implementing a policy to its field offices without transferring authority.	إزالة تركيز السلطات: يحدث عندما تقوم الحكومة المركزية بتوزيع المسؤولية عن تنفيذ سياسة معينة على مكاتبها الميدانية دون نقل السلطة.
Delegation: A mechanism under which the central government refers decision making and administrative responsibilities for various public functions to other levels of government on a revocable basis. The degree of supervision varies and might include substantial central control, or might fully allocate the administration and implementation of policy to subunits.	التفويض: آلية تنقل الحكومة المركزية بموجبها بعض سلطات اتخاذ القرار والمسؤوليات الإدارية لوظائف عامة مختلفة إلى مستويات أخرى من الحكومة على أساس قابل للإلغاء. ويتنوع مستوى الرقابة وقد يتضمن درجة كبيرة من السيطرة المركزية أو ربما يعهد بإدارة وتنفيذ السياسة بشكل كامل إلى الوحدات الفرعية.
Devolution: The strongest form of decentralization that involves the transfer or shift of a portfolio of authority to regional or local governments.	نقل السلطات: أقوى أشكال اللامركزية ويتضمن نقل أو تحويل مجموعة من السلطات إلى حكومات إقليمية أو محلية.
Dual executive: A system with both a President and a Prime Minister.	النظام التنفيذي المزدوج: نظام يضم رئيساً للجمهورية ورئيساً للوزراء.

Executive branch: The executive branch is one of the three branches of government. Its main task is to implement the laws.	الفرع التنفيذي: أحد الفروع الثلاثة للحكم. ومهمته الرئيسية تنفيذ القوانين.
Fiscal decentralization: The extent to which governmental subunits are able to undertake fiscal responsibilities, such as revenue-raising and spending.	اللامركزية المالية: مدى قدرة الوحدات الحكومية الفرعية على تولي مسؤوليات مالية كتوليد الإيرادات والإنفاق.
Full recall: In constitutions providing for full recall, both the initiative and the final decision rests exclusively with the citizenry.	الإقالة الكاملة: في الدساتير التي تنص على الإقالة الكاملة، تقع كل من المبادرة والقرار النهائي على المواطنين دون غيرهم.
Horizontal separation of authority: A measure that explores options for de-concentrating power, either within one branch of government (for example, a collegial presidency in the executive branch or a second chamber in the legislature) or between branches of government at the national level.	الفصل الأفقي للسلطات: إجراء يدرس خيارات نزع مركزية السلطات سواء في فرع واحد من الحكم (رئاسة جماعية في الفرع التنفيذي أو غرفة ثانية في الهيئة التشريعية على سبيل المثال) أو بين فروع الحكومة على المستوى الوطني.
Impeachment: The process of bringing legal charges against a high constitutional authority, public official or judge, which would authorize their removal.	العزل: عملية توجيه اتهامات قانونية ضد سلطة دستورية عليا أو مسؤول حكومي أو قاضٍ والتي قد تؤدي إلى عزلهم.
Legislating by decree: The ability of the executive branch to make law, manifested either as powers delegated from the legislature or original constitutional powers. In the former, the legislature itself controls and may revoke at any time the delegation of such authority.	التشريع بموجب مراسيم: قدرة الفرع التنفيذي على صياغة قانون، وتظهر إما في صورة سلطات مفوضة من الهيئة التشريعية أو سلطات دستورية أصيلة. وفي الحالة الأولى تتحكم السلطة التشريعية نفسها في تفويض هذه السلطات ويجوز لها إلغاؤه في أي وقت.
Mixed recall: In a mixed recall, the citizenry is involved only in one of the steps of the process of recall, either initiating it or deciding on it in areferendum.	الإقالة المختلطة: وفيها يشارك المواطنون في خطوة واحدة فقط من خطوات عملية الإقالة إما بإطلاقها أو البت فيها بالاستفتاء.
Mixed system: A design of the executive branch that in some way combines aspects of the presidential and parliamentary systems.	النظام المختلط: تصميم للفرع التنفيذي يجمع بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني.

Parliamentary system: The institutional design of the government in which the head of government is elected by the legislature and is accountable to it.	النظام البرلماني: تصميم مؤسسي للحكومة يُنتخب فيه رئيس الحكومة من قبل الهيئة التشريعية ويخضع للمساءلة أمامها.
Political decentralization: The degree to which governmental subunits are able to undertake the political functions of governance such as representation.	اللامركزية السياسية: مدى قدرة الوحدات الحكومية الفرعية على تنفيذ وظائف سياسية للحكم مثل التمثيل.
Presidential system: The institutional design of the government in which the head of state and the head of government are typically the same individual who is directly elected by the people for a fixed term.	النظام الرئاسي: تصميم مؤسسي للحكم يشغل فيه الشخص نفسه منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة ويُنتخب مباشرة من قبل الشعب لفترة محددة.
Recall: The competence of the electorate to recall its representatives in the legislature or the executive branch prior to the end of their term. Depending on the involvement of the citizens, a distinction is made between full recall and mixed recall.	الإقالة: اختصاص جمهور الناخبين بإقالة ممثليه في الهيئة التشريعية أو الفرع التنفيذي قبل انتهاء مدة عملهم. وهناك فرق بين الإقالة الكاملة والإقالة المختلطة بناء على مشاركة المواطنين.
Separation of powers: The distribution of state power among different branches and actors in such a way that no branch of government can exercise the powers specifically granted to another.	فصل السلطات: توزيع سلطات الدولة بين مختلف الفروع والفرقاء بطريقة تمنع فرعاً معيناً للحكم من ممارسة سلطات ممنوحة حصراً إلى فرع آخر.
State of emergency: A temporary period under which extraordinary powers are granted, usually to the executive branch, in order to deal with extenuating circumstances that are deemed an emergency.	حالة الطوارئ: فترة مؤقتة تمنح بموجبها سلطات استثنائية، للفرع التنفيذي عادة، بغرض التعامل مع ظروف استثنائية تعتبر حالة طوارئ.
Vertical separation of authority: A measure that explores options for allocating power among various levels of government through different forms of decentralization.	الفصل الرأسي للسلطات: إجراء يدرس خيارات توزيع السلطات بين مختلف مستويات الحكم من خلال أشكال مختلفة من اللامركزية.
Veto: The ability of an official or body to block, impede or delay decision making or the passage of legislation.	حق النقض: قدرة مسؤول أو جهة على منع أو إعاقة أو تأخير اتخاذ قرار أو سن تشريع.

Veto players: Political actors and institutions, such as second legislative chambers, or presidents, that have the ability to veto, for example, legislative action.

أصحاب حق النقض: جهات ومؤسسات سياسية، كالغرف التشريعية الثانية أو الرؤساء، لها القدرة على رفض إجراء تشريعي على سبيل المثال.

لمحة عن المؤلف

ماركوس بوكنفورديه

هو حالياً رئيس الفريق الاستشاري لطاخم تخطيط السياسات في الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية وباحث أول في معهد التنمية الألماني. تولى من ٢٠٠٩ وحتى أبريل/نيسان ٢٠١١ منصب مسؤول البرامج، وبشكل جزئي، القائم بأعمال مدير البرامج في برنامج بناء الدستور في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في ستوكهولم. وقبل انضمامه إلى المعهد، كان رئيس مشاريع أفريقيا وزميل بحث أول في معهد ماكس بلانك للقانون العام المقارن والقانون الدولي (MPIL) في هايدلبرغ (٢٠٠١-٢٠٠٨). في الفترة (٢٠٠٦-٢٠٠٧) إنتدبته وزارة الخارجية الألمانية بصفة خبير قانوني إلى لجنة التقدير والتقييم في السودان. وكانت مهمة اللجنة تقديم الدعم والإشراف على تنفيذ اتفاقية السلام الشامل في السودان. ومنذ عام ١٩٩٥ حتى ١٩٩٧، عمل باحثاً مساعداً لبروفسور القضاء هيلموت شتاينبرجر، مندوب ألمانيا إلى لجنة البندقية (وهي الهيئة الاستشارية للشؤون الدستورية في المجلس الأوروبي).

يحمل د. بوكنفورديه إجازة في القانون وشهادة دكتوراه من جامعة هايدلبرغ وشهادة ماجستير في القانون من جامعة مينيسوتا وبكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة فرايبورغ. شارك في عمليات بناء الدساتير في السودان والصومال، حيث تعاون مع الجمعيتين التأسيسيتين المعنيتين، كما شارك في عمليات مماثلة في أفغانستان ونيبال. نشر كتابات كثيرة في القانون الدستوري وبناء الدساتير كما شارك في تأليف عدد من أدلة معهد ماكس بلانك المستخدمة كموايد تدريب في مشاريع المعهد. عمل مستشاراً في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الألمانية للتعاون الفني (GTZ) التي أصبح اسمها الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، ووزارة الخارجية الألمانية، ومؤسسة كونراد أديناور، ومؤسسة فريدش إيبتر.

لمحة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

ماهي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة دولية حكومية مهمتها دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم. تتمثل أهداف المؤسسة في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية وإرساء ديمقراطية تتمتع بقدر أكبر من الاستدامة والفعالية والشرعية.

ما هو دور المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستويات عالمية وإقليمية وقطرية، ويتركز عملها حول المواطن كقوة دافعة نحو التغيير.

توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات المعرفة المقارنة في مجالات عملها الرئيسية والتي تشمل العمليات الانتخابية، ووضع الدساتير، والمشاركة والتمثيل السياسيين، والديمقراطية والتنمية، إضافة إلى علاقة الديمقراطية بالنوع الاجتماعي والتعددية والنزاع والأمن. وتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذه المعرفة للفاعلين الوطنيين والمحليين الساعين نحو الإصلاح الديمقراطي، كما أنها تعمل على تسيير الحوار الداعم للتغيير الديمقراطي. وتهدف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من خلال عملها إلى تحقيق مايلي:

- تعزيز الديمقراطية وشرعيتها ومصداقيتها.
- تعزيز المشاركة الشمولية والتمثيل الخاضع للمساءلة.
- زيادة فعالية وشرعية التعاون الديمقراطي.

أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستوى عالمي، ويقع مقرها الرئيسي في مدينة ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب في إفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.



تشمل المهام الرئيسية للدستور توفير الإطار لحكومة فاعلة (كاملة الوظائف). يدرس هذا الفصل من دليل عملي لبناء الدساتير، وهو بعنوان «تصميم السلطة التنفيذية»، أنظمة الحكم ويستخدم أمثلة مقارنة لاستكشاف الدور ونطاق الصلاحيات الذي يمكن إسناده دستورياً إلى السلطة التنفيذية.

وتظهر هذه الورقة تحت عنوان الفصل الرابع من دليل عملي لبناء الدساتير الصادر عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. والدليل بالكامل متاح بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي <http://www.idea.int> ويتضمن فصلاً عن مبادئ وموضوعات متداخلة في بناء الدساتير (الفصل الثاني)، وإرساء ثقافة حقوق الإنسان (الفصل الثالث)، وبناء الدساتير وتصميم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية (الفصل الرابع والخامس والسادس) والأشكال اللامركزية للحكومة في ما يتعلق ببناء الدساتير (الفصل السابع).

International IDEA
Strömsborg
SE -103 34 Stockholm
Sweden
Tel: +46-8-698 37 00
Fax: +46-8-20 24 22
Email: info@idea.int
Website: www.idea.int

978-91-87729-48-5