

# الرؤساء غير التنفيذيون في الديمقراطيات البرلمانية



آب/أغسطس ٢٠١٤

## نظرة عامة

### حول هذه السلسلة

ترمي هذه الكراسات الأساسية التي تتناول بناء الدساتير إلى مساعدة الدول في بناء دساتيرها أو إنجاز عمليات إصلاح دستوري عبر: (١) مساعدة المواطنين والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين وأعضاء الجمعيات التأسيسية في اتخاذ خيارات دستورية حكيمة؛ (٢) مساعدة موظفي المنظمات الدولية الحكومية وأطراف خارجية أخرى في تقديم دعم مفيد ومدرّس ووثيق الصلة بالظروف والسياقية لصناع القرار المحليين. وقد صممت الكراسات لتكون مدخلاً للقراء غير المختصين، ومفكرات مكثفة ملائمة لذوي المعرفة أو الخبرة في بناء الدساتير. وهي تهدف بترتيب مواضعها وفق الخيارات العملية التي يواجهها بناء الدساتير، إلى إيضاح قضايا معقدة بطريقة مبسطة ومختصرة.

### ماذا؟

الرئيس غير التنفيذي هو زعيم رمزي لدولة يؤدي دوراً تمثيلاً ومدنياً، لكنه لا يمارس السلطة التنفيذية أو سلطة صنع السياسات. رغم ذلك، يمكن لرئيس غير تنفيذي أن يمتلك بعض الصلاحيات ويمارسها حسب تقديره في التدخل السياسي الاستثنائي كحكّم أو ضامن دستوري.

### لماذا؟

يفصل الرئيس غير التنفيذي التجسيد التمثيلي للمؤسسات الدائمة بالدولة عن رئيس الحكومة القائمة. قد يوفر هذا استمرارية وقدرة إضافية وقد يحقق تمثيلاً أكثر شمولاً. إضافة إلى ذلك، يمكن للرئيس غير التنفيذي أن يكون رمزاً للوحدة الوطنية وأن يخفف من الصراعات السياسية.

### لم لا؟

يجادل البعض، أن الرئيس غير التنفيذي الذي لا يتمتع بصلاحيات فعلية تذكر هو إضافة غير ضرورية للنظام السياسي. بالمقابل، فإن الرئيس غير التنفيذي الذي يمتلك صلاحيات فعالة من خلال التدخل الذي يقوم به، حسب تقديره، يمكن أن يعارض الحكومة المنتخبة ويتسبب في صراع على السلطة يؤدي إلى الانقسام.

### أين؟

• يوجد رئيس غير تنفيذي في جميع الجمهوريات البرلمانية. بعض الأمثلة البارزة على ذلك بنغلاديش وألمانيا والهند ولبنان ومالطا ومنغوليا وتركيا.

### حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة حكومية دولية تدعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

# ما القضية؟

## رئيس الحكومة ورئيس الدولة

تفصل الأنظمة البرلمانية عادة وظائف رئيس الدولة عن وظائف رئيس الحكومة. تشمل واجبات رئيس الدولة عادة، تمثيل البلاد وأداء الواجبات الفخرية كتجسيد لسلطة الدولة، وتوفير القيادة المدنية كتعبير عن الهوية والقيم والتطلعات الوطنية.

كما يمكن أن يكون لرئيس الدولة وظائف محدودة كحكم أو وصي دستوري: يمكن أن يكون له، على سبيل المثال، بعض الصلاحيات التي يمارسها حسب تقديره في تسمية رئيس الوزراء وحل البرلمان وإجراء التعيينات غير السياسية، وربما حتى استخدام حق الفيتو على التشريعات أو الدعوة إلى استفتاء.

في هذه الأثناء، يكون رئيس الحكومة (الذي يسمى عادة رئيس الوزراء) مسؤولاً عن توجيه الإدارة ووضع السياسة التنفيذية. وهو الذي يعين الوزراء ويصرفهم، ويكون مسؤولاً عن تنفيذ القوانين، وله القدرة (بموجب الدستور والقانون) على توجيه قوة الدولة، بما في ذلك الخدمة المدنية والقوات المسلحة. في النظام البرلماني، يقود رئيس الحكومة السلطة التشريعية أيضاً ويضع أجندة السياسة التشريعية. وهذا يشمل وضع التشريعات الجديدة وتطويرها من أجل تحقيق أهداف السياسات، وتمرير التشريعات في البرلمان.

يمكن في الديمقراطية البرلمانية أن يكون هناك إما ملك وراثي أو رئيس منتخب كرأس للدولة. يتم تناول الأنظمة الملكية في كراسة أساسية منفصلة. على نحو مماثل، فإن الأنظمة شبه الرئاسية، حيث يتمتع الرئيس بصلاحيات تنفيذية وصلاحيات في وضع السياسات، يتم تناولها في وثيقة أخرى. موضوع هذه الكراسة الأساسية، هو فقط أوجه التصميم الدستوري المطبق على الجمهوريات البرلمانية ذات الرئيس غير التنفيذي.

من منظور التصميم الدستوري، فإن الاعتبارات الرئيسية هي الآتية: (١) كيفية انتخاب الرئيس، من حيث الهيئة الانتخابية (الشعب كله، أو البرلمان أو هيئة انتخابية خاصة)، وطريقة التصويت والأغلبية المطلوبة، وقواعد الترشيح وإعادة الانتخاب والفترة التي يقضيها الرئيس في منصبه؛ (٢) صلاحيات ووظائف الرئيس؛ (٣) العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء والبرلمان والأجزاء الأخرى من النظام السياسي.

## خلفية تاريخية

الأصول: نشأ النظام البرلماني، الذي تطور في الملكيات الدستورية الأوروبية في القرنين ١٨ و ١٩، عبر النقل التدريجي لسلطة الحكم الفعلية من الحاكم الوراثي المطلق إلى الوزراء الذين اعترف بأن موقعهم يستند بحكم العادة، إلى موافقة البرلمان. في حين تمت المحافظة على الملكيات الوراثية، فإن صلاحيات الملك انتقلت، عبر الممارسة التقليدية، إلى الوزراء المسؤولين، وبقي المنصب ذا أهمية رمزية كبيرة لكن دون صلاحيات فعلية تذكر في قمة هرم الدولة.

وهكذا، تم فصل مناصبي رئيس الحكومة ورئيس الدولة، حيث يكون رئيس الوزراء كبير المسؤولين التنفيذيين وأحيل إلى الملك: (١) دور تمثيلي رمزي و (٢) ممارسة بعض الصلاحيات الاحتياطية أو التي يمارسها حسب تقديره كحكم وراعٍ للدستور.

الملوك والرؤساء والحكام العامون: جميع الأنظمة البرلمانية التي كانت سائدة في منتصف القرن ١٩ كانت أيضاً ملكيات دستورية، في حين أن جميع الجمهوريات تقريباً كان فيها سلطة تنفيذية رئاسية قوية.

القوانين الدستورية الفرنسية لعام ١٨٧٥ شكلت تغييراً في التصميم الدستوري. كانت فرنسا أول جمهورية برلمانية في العالم: جمهورية تتم فيها ممارسة الوظائف المدنية والدستورية للملك من قبل رئيس منتخب غير تنفيذي، في حين أن الصلاحيات التنفيذية وصلاحيات وضع السياسات يمارسها رئيس الوزراء ويكون مسؤولاً أمام البرلمان.

اليوم، تتبنى العديد من البلدان حول العالم نموذج الجمهورية البرلمانية، بما في ذلك بلدان متنوعة مثل بنغلاديش والهند وإيطاليا ومنغوليا وتركيا وفانواتو.

إضافة إلى ذلك، في بلدان الكومنولث (المستعمرات البريطانية السابقة المستقلة التي احتفظت بالملك البريطاني كرأس للدولة)، يعين عادة حاكم عام للتصرف نيابة عن الملك الغائب. يتمتع الحكام العامون بالعديد من خصائص الرئيس المنتخب؛ حيث يكون الحاكم العام عادة أكبر شخصية عامة، ولا يرث منصبه ويخدم عادة لعدة سنوات ثم يتقاعد. إلا أن الأمر الحاسم، هو أن سلطة الحاكم العام تستند إلى حقيقة أنه يمثل الملك الوراثي الذي يكون هو الرأس (الوطني) للدولة ولا يكون ممثلاً للشعب.

## وظائف وصلاحيات الرؤساء غير التنفيذيون

### الوظائف والصلاحيات

تتفاوت الصلاحيات المحددة للرؤساء غير التنفيذيين، ومدى التقدير الشخصي الذي يمكن أن يستخدمه في ممارسة هذه الصلاحيات، من بلد إلى آخر. إلا أن الأغراض الوظيفية للرؤساء غير التنفيذيين (الغرض من وجودهم أكثر مما يقومون به فعلياً)، يمكن أن يتم تناولها تحت العناوين الآتية:

تجسيد السلطة الدستورية: يجسد الرؤساء غير التنفيذيين ويمثلون عادة السلطة الدستورية الشرعية للدولة، ويقومون بوظائف فخرية ورسمية يتم التأكيد فيها على هوية وسلطة الدولة في حد ذاتها، بدلاً من سلطة الحكومة القائمة. على سبيل المثال، يمنح الرئيس الاعتماد للسفراء ويستقبلهم، ويفتح جلسات البرلمان ويسمي أو يعين رئيس الوزراء. كما يمكن لرئيس الوزراء أن يقوم رسمياً بتعيين بعض المسؤولين رفيعي المستوى، ويقوم دائماً تقريباً بنشر القوانين وتوقيع المعاهدات. لا يتمتع الرؤساء غير التنفيذيين عادة بصلاحيات تذكر في أداء هذه الواجبات الرسمية (على سبيل المثال، يمكن للرئيس أن يوقع رسمياً معاهدة صادق عليها البرلمان، لكن يجب عليه القيام بذلك: كونه/ها لا يتمتع بصلاحيات رفض التوقيع)، لكن بوجودهم، فإنهم ربما يعززون من شرعية أفعال الحكومة بإضافة سلطتهم الأخلاقية والرمزية والمؤسسية كتجسيد للدولة بحد ذاتها (أو، إذا كانوا منتخبيين مباشرة، كممثلين للشعب بأسره) إلى التفويض الحزبي للحكومة.

حماية الحيادية السياسية للدولة: يترتب على ما سبق، أن الفصل بين مناصبي رئيس الحكومة والرئيس غير التنفيذي يساعد في الاحتفاظ بفصل رمزي بين الحكومة السياسية الحزبية المقيمة من جهة، والمؤسسات الدائمة للدولة بحد ذاتها، التي يفترض أن تكون حيادية سياسياً وشاملة من جهة أخرى. يضمن الرئيس رمزياً أن يكون أولئك الذين يقودون الحكومة نظرياً على الأقل خاضعين لسلطة أعلى تمثل النظام الدستوري الديمقراطي، وأن زعيم الحزب أو الائتلاف الحاكم يخضع لرمز غير حزبي للدولة كلها. ولهذا السبب، يرتبط الرؤساء غير التنفيذيين على نحو خاص بتلك المؤسسات التي يفترض بأنها غير حزبية. على سبيل المثال، فإن رئيس مالطا هو بحكم منصبه رئيس هيئة إدارة العدالة، وهو يعين رسمياً أعضاء الهيئة الانتخابية، ويعمل طبقاً لمشورة رئيس الوزراء، التي يقدمها بعد أن يتشاور مع زعيم المعارضة (دستور مالطا، المادة ٦٠). لا يُتوقع عادة قيام رئيس الدولة بتوجيه مثل تلك المؤسسات شخصياً، لكن وجوده بحد ذاته يمنع سوء توجيهها لغايات حزبية.

الاستمرارية (تجنب الفراغ في السلطة): إن وجود رئيس غير تنفيذي يضمن عدم حصول فراغ في السلطة عندما يكون منصب رئيس الوزراء شاغراً (على سبيل المثال، إذا استغرقت عملية تشكيل الحكومة وقتاً أطول من المتوقع ووجدت حكومة تصريف أعمال) أو عند حل البرلمان. يرمز الرئيس، ورغم عدم وجود حكومة، إلى أن الدولة لا زالت تعمل. يمكن أن يكون لهذا مضامين على مستوى الثقة الداخلية ومكانة الدولة الخارجية. وعلى نحو مماثل، ففي البلدان التي لا تستمر فيها الحكومات طويلاً، فإن الرئيس غير التنفيذي يمكن أن يكون مصدراً مهماً للاستمرارية، حيث يحافظ على الذاكرة المؤسسية والتجربة الاجتماعية رغم تعدد التغييرات في منصب رئيس الوزراء.

## الرئيس غير التنفيذي كشخصية موحدة: إيطاليا

لم تفض الانتخابات البرلمانية الإيطالية لعام ٢٠١٣ إلى فائز واضح، وكان تشكيل الحكومة صعباً، حيث لم يكن من الممكن التوصل إلى تشكيل ائتلاف كبير بين اليسار واليمين ولا تشكيل حكومة أقلية من اليسار. وفي الوقت نفسه، كان قد حان وقت الانتخابات الرئاسية، وفي المشهد السياسي المنقسم كان من الصعب اختيار مرشح. في مواجهة هذه الأزمة، أعيد انتخاب الرئيس القائم غير الحزبي، جورجيو نابوليتانو، لفترة رئاسية ثانية غير مسبوقه بأغلبية ساحقة، مرسخاً بذلك موقعه كشخصية موحدة فوق السياسة.

التمثيل: يستطيع الرؤساء غير التنفيذيين العمل كممثلين للأمة، يدافعون عن صورتها وسمعتها في الداخل والخارج. نظراً إلى تحررهم، بحكم مكانتهم غير التنفيذية، من مسؤوليات السياسة اليومية، فإن ذلك يعني أنهم يستطيعون أن يجدوا الوقت للانخراط في مثل تلك الأنشطة دون أن يتأثروا بسهولة بالقرارات السياسية لحكوماتهم.

القيادة المدنية: بوصفه زعيماً مدنياً، فإن الرئيس غير التنفيذي يعكس القيم الأخلاقية والتطلعات المشتركة للشعب ويعبر عنها. وقد تشمل وظائف القيادة المدنية للرئيس رعاية الفنون والثقافة، دعم أو تشجيع الأنشطة الخيرية، زيارة المجتمعات المحلية، إلقاء الخطب، واستضافة الفعاليات الثقافية. نظراً لتحرره من السياسة اليومية ومن الانتماء الحزبي، وتمتعه رغم ذلك بمنصة وطنية يتحدث منها، فإن الرئيس غير التنفيذي يمكنه أن يكون ضمير الأمة، وأن يتحدث نيابة عن أولئك الذين ينسأهم النظام السياسي لولا ذلك. إلا أن الخط الفاصل بين القيادة المدنية والتدخل السياسي خط رفيع، فلحماية استقلالهم، يُحظر على الرؤساء غير التنفيذيين في الكثير من الولايات القضائية، بموجب القانون أو العادة، إطلاق ملاحظات أو تعليقات عامة يمكن تفسيرها على أنها إشكالية سياسياً.

تعزيز المشاركة الشاملة: قد يكون منصب الرئيس غير التنفيذي ورئيس الوزراء منقسمين (بحكم القانون أو العرف) بين مجموعات مختلفة في مجتمع منقسم. في لبنان، على سبيل المثال، فإن الرئاسة يشغلها مسيحي، في حين أن منصب رئيس الوزراء يشغله مسلم. رغم أن هذا غير محدد في الدستور، فإن ذلك متجسد في ميثاق وطني يتمتع بمكانة شبه دستورية.

التحكيم الدستوري: يمكن أن يتمتع الرئيس غير التنفيذي ببعض الصلاحيات التي يارسها حسب تقديره، والتي تمارس بحكم القانون أو الممارسة التقليدية للدستور، حسب التقدير الشخصي للرئيس. تستثنى هذه الصلاحيات من قواعد المسؤولية الوزارية، بمعنى أن من غير المطلوب أن يكون توقيع الرئيس مرفقاً بتوقيع الوزراء، كما يمكن تجاهل المشورة التي يقدمها رئيس الوزراء بشأنها.

يختلف مفهوم التحكيم الدستوري عن مفهوم الحكم القضائي الدستوري، الذي تؤديه المؤسسات القضائية. إنه يتعلق بالمحافظة على النظام الدستوري الديمقراطي، وذلك بالتوسط والتحكيم في النزاعات السياسية بين المؤسسات الرئيسية في الحكومة (أي تحقيق التوازن بين البرلمان والحكومة والشعب). وقد تشمل هذه الصلاحيات ما يلي:

- الصلاحيات التقديرية لتسمية رئيس الوزراء وعزله - عادة يتم ذلك بموجب القاعدة التي تنص على أن رئيس الوزراء ينبغي أن يتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية. طبقاً للقواعد الدستورية والظروف السياسية السائدة، يمكن للرئيس أن يلعب دوراً فعالاً في تشكيل الائتلافات، وقد يكون قادراً على الاختيار بين جملة من الائتلافات المحتملة (كما في إيطاليا) أو أن يقتصر على دور أقل فعالية بكثير (كما في ألمانيا).

١ تتفاوت المصطلحات المستخدمة للإشارة إلى هذه الصلاحيات. هذا العرض التمهدي يستخدم مصطلح 'صلاحيات تقديرية'، في حين أن مصطلح 'صلاحيات احتياطية' أكثر شيوعاً في بعض الديمقراطيات البرلمانية التي احتفظت بالملك كراس للدولة.

- الصلاحيات التقديرية، في ظروف معينة، بحل البرلمان (على سبيل المثال إذا لم يكن من الممكن تعيين رئيس وزراء يتمتع بالثقة البرلمانية، أو إذا صوت البرلمان بحجب الثقة عن الحكومة لكن الحكومة رفضت الاستقالة) أو رفضها أن تحل (مثلاً إذا خسرت الحكومة ثقة البرلمان، وإذا كان من الممكن تعيين حكومة تتمتع بثقة البرلمان دون إجراء انتخابات برلمانية).
- الصلاحيات التقديرية باستخدام الفيتو على التشريعات، وإحالة التشريعات إلى البرلمان لمزيد من الدراسة، وعرض التشريعات على الشعب في استفتاء أو إحالة التشريعات إلى المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية. في أيرلندا على سبيل المثال، يمكن للرئيس أن يحيل مشاريع القوانين إلى المحكمة العليا للحكم في دستورتها قبل إصدار القانون. في لاتفيا، يمكن للرئيس تعليق نشر قانون ما لمدة شهرين، يمكن خلالها جمع التوقيعات لإجراء استفتاء وطني ملزم حول القانون.
- الصلاحيات التقديرية في منح التشريفات، أو العفو أو إجراء تعيينات غير سياسية في المناصب العامة.

نقطة تأمل: (١) ما هي الصلاحيات الاحتياطية/ التقديرية، إن وجدت، التي ينبغي أن يمتلكها الرئيس من أجل ضمان حسن سير النظام البرلماني وحماية النظام الدستوري الديمقراطي؟ (٢) كيف من الممكن ضمان أن تكون صلاحيات الرئيس في نفس الوقت واضحة ومحدودة، بحيث يمكن استخدامها عندما يكون ذلك مشروعاً، لكن لا يمكن إساءة استخدامها عندما يكون استخدامها غير شرعي؟

## تدوين الصلاحيات التقديرية

كانت دساتير الجمهوريات البرلمانية الأولى تمنح الرؤساء عادة صلاحيات تنفيذية على الورق، ويتوقع من تلك الصلاحيات ان تتم ممارستها طبقاً للأعراف الدستورية (الأعراف المقبولة في الإجراءات الدستورية السليمة التي، ورغم عدم كتابتها في الدستور، فإنها كانت تعتبر ملزمة سياسياً وأخلاقياً للاعبين المؤسساتيين) للديمقراطية البرلمانية.

- نصت القوانين الدستورية الفرنسية لعام ١٨٧٥ على أن يكون 'الوزراء مسؤولين جماعياً أمام البرلمان عن السياسة العامة للحكومة'، وأن 'جميع الأوامر التي يوقعها الرئيس ينبغي أن تكون مصحوبة بتوقيع أحد الوزراء'، لكنها لم تحدد النطاق التقديرية لصلاحيات الرئيس. من الناحية العملية، فإن نظام الحكومة البرلمانية ودور الرئيس في تشكيل الحكومة والقيود الضيقة جداً - لكن الموجودة - للصلاحيات الرئاسية التقديرية ترسخت بفعل العرف والتقليد، من خلال سلسلة من القرارات السياسية التي اتخذت طبقاً للموضوع خلال السنوات الأولى من الجمهورية. على سبيل المثال، فإن إساءة استخدام صلاحية الرئيس في حل البرلمان في إحدى المرات عام ١٨٧٧ جعلت من استخدام هذه الصلاحية أمراً غير مقبول، لكن استمر الاعتراف باستخدام تقدير الرئيس لأختيار رئيس وزراء من بين عدد من الشركاء المحتملين في الائتلاف من أعضاء البرلمان.

الدساتير الأحدث، خصوصاً تلك التي تم تبنيها في عمليات إعادة البناء الديمقراطي لأوروبا بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، منحت اعترافاً رسمياً وصرحاً للمبادئ البرلمانية، وفي الوقت نفسه دونت الصلاحيات التقديرية المحدودة للرئيس:

- القانون الأساسي الألماني (١٩٤٩/١٩٩٠) يمنح السلطة التنفيذية صراحة للمستشار (رئيس الوزراء) والحكومة، وليس للرئيس. صلاحيات الرئيس التقديرية محددة بشكل ضيق في المادة ٥٨، التي تنص على وجوب توقيع جميع قرارات الرئيس، بإستثناء تسمية المستشار وحل البوندستاغ (المجلس الأدنى)، إذا لم يكن بالإمكان تعيين مستشار وطلب استمرار مستشار استقال من منصبه إلى أن يتم تعيين مستشار جديد. إضافة إلى ذلك، فإن المادة ٨٢ فسرت على أنها تسمح للرئيس برفض نشر القوانين التي لم يتم إصدارها طبقاً لأحكام الدستور، رغم توقيع الوزير المختص عليها. ونادراً ما تم اللجوء إلى صلاحية استخدام الفيتو هذه.

التغيير العضوي والمرونة والمخاطرة بانعدام اليقين الدستوري: عندما تكون القواعد الدستورية المكتوبة قليلة أو غير دقيقة، ويتم الاعتماد بشكل كبير على القواعد التقليدية، فإن العلاقات بين المؤسسات الرئيسية يمكن أن تتغير من خلال التطورات العضوية والاستجابة للأزمات أو عوامل أخرى:

- الرئاسة الآيسلندية، ورغم أنها قوية نسبياً طبقاً للنص المكتوب للدستور، انحصرت تقليدياً بالوظائف المدنية والفخرية وحسب. قلصت القواعد التقليدية الراسخة بشكل كبير نطاق الصلاحيات التقديرية للرئيس في المسائل السياسية. لكن بعد الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨، تمكن الرئيس من استخدام صلاحيات دستورية لم تُستخدم حتى ذلك الحين لتوجيه صنع السياسات، على سبيل المثال، وذلك بحل البرلمان وعرض تشريعات مهمة على الشعب في استفتاءات. وهكذا، تحولت آيسلندا (مؤقتاً على الأقل) من حكومة برلمانية إلى حكومة شبه رئاسية، دون تعديل الدستور المكتوب.

قد يكون من المرغوب السماح بمثل هذه المرونة، إلا أن انعدام اليقين حول مكانة القواعد التقليدية تفتح المجال أيضاً لإمكانية حدوث أزمة دستورية، حيث ينشأ نزاع سياسي حول شرعية فعل تسمح به القواعد المكتوبة، لكنه اعتبر منذ وقت طويل غير مقبول بموجب القواعد التقليدية:

- في عام ١٩٧٥، عزل الحاكم العام لأستراليا السير جون كير، رئيس الوزراء غوف ويتلام، عندما رفض مجلس الشيوخ الموافقة على الموازنة. تصرف مجلس الشيوخ، برفضه الموافقة على الموازنة، وتصرف الحاكم العام، بعزله رئيس الوزراء وتعيين زعيم المعارضة مالكوم فريزر في المنصب، بشكل واضح ضمن نطاق صلاحياتها الدستورية كما هي موجودة على الورق. أما إلى أي حد كانت أفعالهم مقبولة بموجب الأعراف الدستورية، فظل موضع جدل (Ward: ١٨، ١٩٨٧).

أهمية اليقين: في البلدان التي فيها فهم جيد لأعراف الديمقراطية البرلمانية، والتي ترسخت فيها هذه الأعراف من خلال الأداء العملي للنظام السياسي، قد يكون مقبولاً الاعتماد على القواعد التقليدية التي قد تكون ضمنية، أو محددة جزئياً فقط، في الدستور. أما في الدول المتحولة حديثاً إلى الديمقراطية، أو في الدول التي ليس فيها فهم جيد للقواعد التقليدية أو يتم إنفاذها بشكل ضعيف، من الضروري عادة أن يكون هناك وضوح ودقة. إن جعل النص الدستوري واضحاً ودقيقاً، لا يؤكد على الطبيعة غير التنفيذية للرئاسة وحسب، بما يمنع أن يصبح المنصب أقوى مما يجب، بل يمنع نشوء نزاعات حول نطاق الصلاحيات الاحتياطية/التقديرية والنطاق المشروع لدور الرئيس كحكم دستوري. وهذا يؤكد على أهمية السياق: إذا كانت القيود غير الرسمية ضعيفة، ينبغي أن تكون القيود الرسمية قوية.

النظام الحزبي والتجزؤ: إذا كان من المرجح تحقيق العديد من الأحزاب للتمثيل البرلماني، دون أن يتمكن حزب واحد من الحصول على الأغلبية، يمكن أن يتمتع الرئيس، بالاعتماد على القواعد الموجودة لتشكيل الحكومة، بدرجة أكبر من الصلاحيات في تسمية رئيس الوزراء وتشكيل الائتلاف. إذا كان من المرغوب تقليص الدور السياسي الحزبي للرئيس في تشكيل الحكومة، من المهم بشكل خاص أن تكون قواعد التشكيل واضحة لا غموض فيها. قد يكون من المرغوب على سبيل المثال، النص على تمكين البرلمان من انتخاب رئيس الوزراء (كما في أيرلندا) بحيث تتم إزاحة الرئاسة من عملية تشكيل الائتلاف.

# اعتبارات في التصميم: الانتخابات والفترة الرئاسية

## الهيئات الانتخابية

يُنتخب رؤساء غير تنفيذيين في الديمقراطيات البرلمانية عادة بوحدة من ثلاث طرق:

- الانتخاب من قبل البرلمان يُستخدم لإنتخاب الرؤساء غير التنفيذيين، في دول أخرى من بينها، بنغلاديش واليونان ولاتفيا ومالطا، وترينداد وتوباغو، وتركيا. وينتج عن الانتخاب من قبل البرلمان رئيس ضعيف دون تفويض مستقل. لكن، وطبقاً لقواعد الانتخاب المعمول بها، قد ينتج عنها أيضاً تعيين رئيس ليس أكثر من شخص تسميه الأغلبية البرلمانية، وبالتالي يفتقر إلى الاستقلال عن الحكومة.
- الانتخاب من قبل هيئة انتخابية متخصصة، تجمع عادة أعضاء البرلمان مع أعضاء مجالس تمثيلية على مستوى المناطق (على سبيل المثال، مجالس على مستوى الدولة والاقليم وعلى المستوى المحلي)، قد يكون مناسباً أكثر في جمهورية برلمانية اتحادية أو تنسم فيها الاقاليم بأهمية كبيرة. في ألمانيا، على سبيل المثال، يُنتخب الرئيس من قبل المجلس الاتحادي، حيث يجلس أعضاء برلمانات المقاطعات إلى جانب أعضاء المجلس الاتحادي الأدنى. وعلى نحو مماثل، في الهند، يُنتخب الرئيس من قبل هيئة انتخابية تتكون من أعضاء مجلسي البرلمان وأعضاء المجالس التشريعية للولايات في سائر أنحاء البلاد. في اختلاف طفيف عن هذا الترتيب، يُنتخب الرئيس الإيطالي من قبل مجلسي البرلمان، اللذين ينضم اليهما لهذا الغرض ناخبون مختارون من مجالس الاقاليم الإيطالية.
- الانتخابات المباشرة من قبل الشعب. تُستخدم الانتخابات الشعبية المباشرة لإختيار الرؤساء غير التنفيذيين، في دول من بينها، النمسا وفنلندا وأيسلندا وأيرلندا والبرتغال وسلوفاكيا. الانتخابات المباشرة تمكن الرئيس من الادعاء بأنه يتمتع بتفويض شخصي يختلف عن تفويض الأغلبية البرلمانية، وهو ما قد يغري الرئيس بالسعي إلى دور أكثر فعالية في العملية السياسية. كما أن ثمة احتمالاً أكبر بأن يؤدي الانتخاب المباشر إلى حملة انتخابية رئاسية، تطغى عليها السياسات الحزبية التي يمكن أن تلحق الضرر بمنصب الرئيس كشخصية يفترض أن تكون حيادية.

## قواعد الانتخاب

- متطلبات الأنظمة الانتخابية/الأغلبية في الانتخاب الشعبي المباشر: يمكن انتخاب رئيس الدولة غير التنفيذي بوحدة من ثلاث طرق:

(١) بالاقتراع التعددي البسيط: المرشح الذي يحصل على العدد الأكبر من الأصوات هو الذي يفوز. رغم أن هذا النظام يبدو عادلاً وبسيطاً، فإن له عدداً من المساوئ الجديدة: (١) يكون عرضة لمشاكل حكم الأقليات (حيث يمكن لمرشح يدعمه أقل من نصف الناخبين أن يفوز)؛ (٢) ينزع إلى تقليص عدد المرشحين إلى اثنين، وبالتالي يجرم الكثيرين من صوت سياسي؛ (٣) يؤدي إلى ظهور أثر مفسد في الانتخابات، حيث إن الأصوات التي تعطى لمرشح طرف ثالث تؤدي إلى فوز المرشح الأقل شعبية بين المرشحين الرئيسيين. لتجنب مثل هذا الأثر المفسد، يتم تشجيع التصويت التكتيكي، بحيث يصوت الناخبون 'ضد' المرشح الذي لا يفضلونه بدلاً من التصويت 'لصالح' المرشح الذي يفضلونه.

(٢) بنظام الجولتين: نظام الجولتين هو نظام يستند إلى الأغلبية. في الجولة الأولى من التصويت، يكون مطلوباً الحصول على أغلبية مطلقة. إذا لم يحصل أي مرشح على أغلبية مطلقة، يتم إجراء جولة ثانية (تكون عادة بعد أسبوع أو أسبوعين) بين المرشحين الأقوى. ويتم انتخاب المرشح الذي يحصل على أغلبية بسيطة من أصوات الناخبين في الجولة الثانية. من محاسن هذا النظام أنه يقلص احتمال ظهور الأثر المفسد، حيث يمكن للناخبين الذين يدعمون مرشحي الأقلية أن يصوتوا لمرشحهم المفضل في الجولة الأولى، مع اختيار تحويل أصواتهم إلى المرشح الذي يفضلونه أكثر.

من غيره في الجولة الثانية إذا لم ينجح خيارهم الأول. الأمثلة الحالية على البلدان التي تستخدم مثل هذا النظام تشمل النمسا وفنلندا والبرتغال وسلوفاكيا.

(٣) بنظام الجولة الثانية الفورية (الصوت البديل): يمكن نظام الجولة الثانية الفورية، أو التصويت البديل، الناخبين من ترتيب المرشحين حسب أفضليتهم. إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في التصويت على المرشح المفضل، فإن المرشح الذي يحصل على أقل عدد من الأصوات يجري إخراجه، وتتم إعادة توزيع الأصوات على المرشحين المفضلين الآخرين. تستمر هذه العملية من إزاحة المرشحين وإعادة توزيع الأصوات إلى أن يحصل أحد المرشحين على الأغلبية. عملية التصويت وعد الأصوات في هذه الحالة هي أكثر تعقيداً من نظام الجولتين، لكن ميزتها اللوجستية أن الانتخابات يمكن أن تنتهي في مرة واحدة. يُشار إلى أن رئيس أيرلندا، يُنتخب باستخدام هذا النظام.

• متطلبات الأنظمة الانتخابية/الأغلبية في الانتخاب الشعبي غير المباشر: كما يمكن تطبيق الأنظمة الانتخابية المذكورة أعلاه على الانتخابات غير المباشرة. على سبيل المثال، فإن الرئيس الهندي يُنتخب باستخدام نظام الجولتين. إلا أن الانتخابات غير المباشرة (من قبل مجلس يمكن أن يجتمع، ويتداول وينخرط في تبادل الأصوات) يوفر احتمالات إضافية تهدف عادة إلى ضمان أن يكون الرئيس شخصية حيادية سياسياً وغير حزبية.

(١) قواعد الأغلبية غير الاعتيادية: تُستخدم قواعد الأغلبية غير الاعتيادية للمساعدة في انتخاب رئيس حيادي سياسياً وغير منحاز للحكومة أو المعارضة. ثمة عدد من التنويعات على هذا النظام. على سبيل المثال، فإن البرلمان اليوناني ينتخب الرئيس بأغلبية الثلثين. إذا لم يفز أي مرشح بعد الجولتين بأغلبية الثلثين، يصبح مطلوباً الحصول على أغلبية ثلاثة أخماس في الجولة الثالثة. وإذا لم يفز أي مرشح بأغلبية ثلاثة أخماس، يتم حل البرلمان، ومن ثم ينتخب البرلمان الجديد الرئيس بأغلبية ثلاثة أخماس، وإذا لم يتحقق ذلك بأغلبية مطلقة. فقط في حالة فشل هذه المحاولة، يمكن انتخاب الرئيس بأغلبية بسيطة من أعضاء البرلمان.

(٢) التعيين بقرار من البرلمان: بدلاً من أن يتم انتخاب الرئيس في انتخابات تنافسية، يمكن تعيين الرئيس بقرار برلماني. في مالطا، يؤدي هذا الترتيب عادة إلى وضع تتمكن فيه الحكومة، التي تدعمها أغلبية برلمانية، من القيام بشكل أحادي بتعيين مرشحها رئيساً، ما يلغي التصور بأن الرئيس شخصية مستقلة وغير حزبية. ثمة تنويع على هذا الترتيب يتطلب الترشيح من قبل الحزبين (على سبيل المثال، من قبل رئيس الوزراء وزعيم أكبر أحزاب المعارضة في البرلمان). جرى اقتراح هذا الترتيب في أستراليا عام ١٩٩٩، لكنه رُفض من قبل الناخبين لأنه غير ديمقراطي.

• الاقتراع السري المفتوح: يمكن انتخاب الرئيس بالاقتراع السري المفتوح. إذا استخدم الانتخاب الشعبي العام، فإن الاقتراع السري يكون طبيعياً. وإذا تم تبني طريقة الانتخاب من قبل البرلمان أو هيئة انتخابية مركبة تتكون من برلمانيين وأعضاء في مجالس الأقاليم، على سبيل المثال، فإن الاقتراع السري يمكن أن يساعد على ضمان الانتخاب غير الحزبي وحماية استقلال رئيس الدولة من الحكومة القائمة. إلا أن إجراء انتخاب سري يكون مصحوباً بالاقتراع غير المباشر يقوض الشفافية، حيث يعني أنه من غير الممكن للناس أن يعرفوا كيف صوت ممثلهم، وبالتالي فإن ذلك يقوض شرعية الرئيس. من المهم التفكير، عند الاختيار بين الاقتراع المفتوح والسري، ما إذا كان يُفترض بالرئيس أن يكون حيادياً ومعزولاً عن السياسة أو ما إذا كان يُفترض أن يمثل الرأي العام.

نقطة تأمل: ما مدى أهمية أن يكون الرئيس غير التنفيذي غير حزبي؟ إذا كان الرئيس سيتصرف كشخصية فخرية موحدة وكراع غير منحاز للدستور، هل من الضروري أن يُنظر إلى الرئيس على أنه حيادي سياسياً؟ أم أن الأهم هو أن يتمتع بالسلطة والتفويض الشعبي اللذين يتم تحقيقهما من خلال الانتخاب المباشر، ومن خلال الادعاء بأن الرئيس يتمتع بدعم أغلبية الشعب؟

## فترة الوجود في المنصب، وإعادة الانتخاب والعزل

فترة الوجود في المنصب: لقد انتُخب الرؤساء غير التنفيذيين عادة لفترات تتراوح بين أربع سنوات (لاتفيا)، و خمس سنوات (اليونان ومالطا)، و ست سنوات (النمسا) و سبع سنوات (أيرلندا وإيطاليا). من المعتاد - رغم أنها ليست قاعدة عامة - بأن تكون الفترة الرئاسية أطول من فترة البرلمان (أو المجلس الأدنى، في الأنظمة ذات المجلسين)، بحيث لا تتزامن الانتخابات الرئاسية والبرلمانية. هذا يمكن الرئيس من المحافظة على الاستمرارية خلال فترات تغيير الحكومة.

إعادة الانتخاب: في بعض الحالات، يمكن للرئيس غير التنفيذي أن يُنتخب لفترة واحدة. وفي العديد من الحالات، يُحظر انتخابهم لأكثر من فترتين. تهدف هذه الأحكام إلى: (١) ضمان تدوير المنصب وألا يبقى لفترة طويلة في يد شخص واحد؛ (٢) تعزيز استقلال الرئيس بتحريره من الحاجة للانخراط في حملة انتخابية من أجل إعادة الانتخاب.

العزل: العزل أمر ضروري، من جهة، لمنح الرئيس ما يكفي من الاستقلال والأمن بحيث لا يخضع المنصب لنزوات الأغلبية البرلمانية، ومن جهة أخرى، توفير وسيلة لعزل الرئيس عندما يكون غير كفوء، أو فاسداً أو يسيء السلوك.

- العزل لأسباب قانونية: العزل بهذه الطريقة عملية شبه قضائية يُتهم الرئيس فيها بجرائم أو جُنح معينة، عادة من قبل الهيئة التشريعية أو المجلس الأدنى فيها، ومن ثم تتم محاكمته من قبل المجلس الأعلى، أو، في الأنظمة أحادية المجلس، من قبل المحكمة العليا أو الدستورية أو هيئة قضائية أو شبه قضائية أخرى. جوهر العزل لأسباب قانونية، هو أنه يتطلب تهمة معينة توجه للرئيس وأن يكون الرئيس مذنباً. على سبيل المثال، فإن دستور أيرلندا يسمح لثلاثي أعضاء أي من المجلسين بعزل الرئيس لأسباب قانونية. ومن ثم تتم محاكمة الرئيس من قبل المجلس الآخر، الذي يمكن أن يدين الرئيس - وبالتالي يعزله - بتصويت أغلبية الثلثين.

- العزل بسبب المرض أو عدم القدرة على أداء وظائفه: تنص بعض الدساتير على وسيلة أخرى غير الاستقالة الطوعية، وهي عزل الرئيس لأسباب صحية، أو انعدام الأهلية أو القدرة على أداء مهام منصبه. المادة ٤٨ من دستور مالطا تسمح بعزل الرئيس 'على أساس عدم القدرة على أداء مهام منصبه (سواء كان السبب عجزاً جسدياً أو عقلياً أو لأي سبب آخر)'. يمكن للعزل بسبب المرض أو انعدام القدرة أن يخضع لعملية خاصة تهدف إلى عزل هذه العملية عن إساءة استخدامها حزبياً. دستور بنغلاديش، على سبيل المثال، يمكّن البرلمان من عزل الرئيس، بأغلبية الثلثين، إذا اعتُبر الرئيس من قبل مجلس طبي أنه غير مؤهل لأداء مهام منصبه.

- العزل من قبل الهيئة التشريعية لسبب محدد: هذه العملية تمكن الهيئة التشريعية من عزل الرئيس (عادة بسبب سوء السلوك) ببساطة بإصدار قرار بهذا المعنى، دون الحاجة لعملية عزل قانونية رسمية. يعد العزل لسبب محدد، على عكس العزل لأسباب قانونية، في المحصلة، قراراً سياسياً، وليس قراراً شبه قضائياً. لكن في بعض الحالات، ينبغي للقرار أن يكون مسبوقاً بعملية تحقيق ذات سمات شبه قضائية. في إسرائيل على سبيل المثال، يمكن للتصويت على عزل الرئيس أن يحدث فقط باقتراح من لجنة في الهيئة التشريعية ينبغي أن تسمع رواية الرئيس بالقضية قبل اتخاذ القرار. كما يمكن للقرار أن يخضع للمراجعة القضائية، إن لم يكن فيما يتعلق بمحتوى القرار، فعلى الأقل من أجل السلامة الإجرائية.

- العزل من خلال الاستفتاء: هذا النمط من العزل نادر، وتعد آيسلندا الحالة المثالية على ذلك. إذا صوت البرلمان، بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء، لصالح عزل الرئيس، يعلّق عمل الرئيس ويتم إجراء استفتاء خلال شهرين. إذا جاءت أغلبية أصوات المقترعين في الاستفتاء داعمة لعزل الرئيس، فإنه يعزل من منصبه، وإذا لم يحدث ذلك، يُجّل البرلمان تلقائياً ويتم إجراء الانتخابات. هذه العملية تجعل من الشعب الحكم الأخير بين الرئيس والبرلمان، لكنها تبقى مخاطرة ديمقراطية قد تؤدي إلى حالة استقطاب في الرأي العام وترفع من رهانات السياسة في لحظات الأزمة.

## بدائل الرئيس غير التنفيذي

النموذج الجنوب أفريقي: يعد رئيس الدولة غير التنفيذي ضرورياً في ديمقراطية برلمانية. في جنوب أفريقيا على سبيل المثال، نظام حكم برلماني بشكل أساسي (من حيث إن رئيس الحكومة يتم اختياره من قبل الهيئة التشريعية، ويكون مسؤولاً أمامها)، إلا أن واجبات رئيس الحكومة ورئيس الدولة تكون مجموعة معاً في رئاسة تنفيذية. يمكن العثور على ترتيبات مشابهة في بوتسوانا وناورو. بموجب هذا النظام، يكون الرئيس شخصية قوية يجمع المسؤولية التنفيذية وصنع السياسات تشريعياً مع وظائف التمثيل الرسمي والقيادة المدنية. إذا تم اختيار هذا النموذج، من المهم ضمان استقلال وعدم حزبية المؤسسات الأخرى (الجهاز القضائي والهيئة الانتخابية، على سبيل المثال)، من أجل حماية النظام السياسي برمته من سوء استخدام الصلاحيات الرئاسية.

رئيس الهيئة التشريعية بصفته مؤتمناً على وظائف رئيس الدولة: في بعض الولايات القضائية، توكل إلى رئيس البرلمان وظائف دستورية - تحكيمية مهمة. في السويد على سبيل المثال، يسمي رئيس الهيئة التشريعية، بعد التشاور مع قادة الأحزاب في البرلمان، مرشحاً لرئاسة الوزراء يصوت عليه البرلمان. كما أن لرؤساء الهيئات التشريعية دوراً تمثيلاً، بوصفهم تجسيدا للبرلمان وسلطته. ومن ثم، فإن خطوة صغيرة تفصل هذا الوضع عن فكرة جعل رئيس الهيئة التشريعية يقوم أيضاً، إضافة إلى مهام منصبه بمهام رئيس الدولة غير التنفيذي دون كلفة تذكر. رغم عدم وجود أمثلة راهنة معروفة على هذا الترتيب، فقد تم الاعتماد على هذه الفكرة في بعض الحالات التاريخية. يوفر ذلك العديد من فوائد فصل مؤسستي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، دون كلفة إضافية، ودون الصراع المحتمل في الأدوار الذي تجلبه الرئاسة. في العديد من البلدان، يُطلب من رئيس الهيئة التشريعية، بحكم القانون أو العرف، أن يكون غير حزبي، على الأقل عند أدائه لمهام منصبه. إذا عمل رئيس الهيئة التشريعية أيضاً رئيساً للدولة، ينبغي التفكير جدياً بجعل ذلك الالتزام بعدم الحزبية مُلزماً في الدستور.

## أمثلة على الأنظمة التي فيها رئيس دولة غير تنفيذي

البلد	طريقة الانتخاب	صلاحيات احتياطية/تقديرية	توقيع مزدوج/متطلبات المشورة
<b>بنغلاديش</b> ديمقراطية منذ عام ١٩٩١ جمهورية برلمانية أحادية ذات مجلسين. السكان: ١٥٠ مليوناً.	الانتخاب من قبل البرلمان: طريقة الانتخاب غير محددة في الدستور. ينتخب لفترة خمس سنوات؛ ويمكن إعادة انتخابه مرة واحدة. يمكن عزله بأصوات أغلبية الثلثين في البرلمان، أو إذا اعتبرت أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان الرئيس فاقداً للقدرة.	يعين الرئيس رئيساً للوزراء يكون عضواً في البرلمان. ويبدو له أنه يتمتع بدعم أغلبية أعضاء البرلمان. يعين كبير قضاة المحكمة العليا. يكون مسؤولاً خلال فترات حكومات تصريف الأعمال غير الحزبية، بين حل البرلمان وتشكيل حكومة جديدة.	في ممارسته لوظائفه، وباستثناء تعيين رئيس الوزراء ... وكبير القضاة ... فإن الرئيس يعمل طبقاً لمشورة رئيس الوزراء (المادة ٤٨، ٣).
<b>أيرلندا</b> ديمقراطية منذ عام ١٩٢٢. جمهورية برلمانية أحادية ذات مجلسين. عدد السكان: ٤,٦ مليون.	انتخابات عامة مباشرة. تستخدم النظام الانتخابي القائم على الصوت البديل. ينتخب لمدة سبع سنوات؛ ويمكن إعادة انتخابه مرة واحدة. يمكن عزله لأسباب قانونية بأغلبية ثلثي أحد مجلسي البرلمان وإدائه من قبل غالبية الثلثين في المجلس الآخر.	يستطيع إحالة التشريعات إلى المحكمة العليا لتحكم في شرعيتها الدستورية قبل منح موافقتها أو حجبها. يمكنه رفض حل البرلمان قبل نهاية ولايته إذا أشار عليه بذلك رئيس الوزراء الذي خسر ثقة البرلمان. يمكنه دعوة البرلمان، أو أي المجلسين للانعقاد. يتمتع ببعض الصلاحيات الثانوية فيما يتعلق بتسوية النزاعات بين مجلسي البرلمان.	يمكنه ممارسة الصلاحيات والوظائف الممنوحة للرئيس في الدستور فقط بناءً على مشورة الحكومة، إلا عندما ينص الدستور على أن يتصرف حسب تقديره المطلق أو بعد التشاور مع مجلس الدولة وهو مجلس استشاري لمساعدة الرئيس في ممارسة صلاحياته التقديرية، أو بموجب مشورة أو تسمية أي شخص آخر أو هيئة أخرى، أو تلقي مثل تلك المشورة من أي شخص آخر أو هيئة أخرى (المادة ١٣، ٩).

لاتفيا	يُنْتخَب من قبل البرلمان، بالاقتراع السري وبأغلبية مطلقة للأصوات. يُنْتخَب لفترة اربع سنوات، ويمكن إعادة انتخابه مرة واحدة. يعزل بقرار بأغلبية الثلثين.	يسمي رئيس الوزراء. يمكنه تعليق التشريع بينما يعرضه على الشعب في استفتاء. يمكنه إعادة التشريع إلى البرلمان لإعادة النظر. يمكنه اقتراح حل البرلمان (شريطة موافقة الشعب في استفتاء).	لا يتحمل رئيس الدولة أي مسؤولية سياسية عن أفعاله. جميع المراسيم التي يصدرها رئيس الدولة تحمل توقيعها وتوقيع رئيس الوزراء، أو الوزير المختص، الذي يتحمل كامل مسؤولية المراسيم، باستثناء الحالات المذكورة في المادة ٤٨ [اقتراح الحل] والمادة ٥٦ [تعيين رئيس الوزراء].
الهند	يُنْتخَب من قبل هيئة انتخابية مرّحة تتكون من أعضاء مجلسي البرلمان الاتحادي إضافة إلى أعضاء المجالس التشريعية للولايات. يُنْتخَب لفترة خمس سنوات، ما من قيود على إعادة الانتخاب. يعزل لأسباب قانونية.	لا ينص الدستور بشكل واضح على الصلاحيات التقديرية للرئيس؛ وفي الواقع فإن قراءة بسيطة للنص تشير إلى أنه ليس هناك أي تقدير. إلا أن بعض السلطات تجادل بأنه يمكن للرئيس استخدام تقدير تقليدي محدود في الظروف الآتية: (١) تعيين رئيس الوزراء إذا لم يكن هناك زعيم واضح للأغلبية البرلمانية. (٢) عزل رئيس الوزراء إذا خسرت الحكومة ثقة المجلس الأدنى ورفض الاستقالة؛ (٣) رفض حل المجلس الأدنى إذا خسرت الحكومة الثقة وإذا كان بالإمكان تشكيل حكومة بديلة.	لا يتصرف الرئيس، في القيام بوظائفه، طبقاً لمشورة مجلس الوزراء [شريطة أن يكون يوسع الرئيس أن يطلب من مجلس الوزراء إعادة النظر في مثل تلك المشورة، إما بشكل عام أو محدد، ويتصرف الرئيس طبقاً للمشورة المقدمة له بعد إعادة النظر]. يعيّن الرئيس القضاة بناء على مشورة كبير القضاة (يمكن للرئيس أن يعيّن فقط بناء على ترشيح كبير القضاة، لكنه غير ملزم بقبول مثل ذلك الترشيح).

## أسئلة تتعلق باتخاذ القرارات

- (١) ما هي المشكلة التي يحاول الدستور الجديد/ الذي تم إصلاحه حلها؟ إذا كان هناك أصلاً رئيس غير تنفيذي، كيف تصرف ذلك الرئيس في الماضي؟ هل كانت القيود على صلاحياته غير غامضة؟ هل احترمت هذه القيود من الناحية العملية؟
- (٢) ما الهدف من إيجاد رئيس غير تنفيذي؟ هل هناك رغبة بالحد من الصلاحيات المفرطة التي كان يتمتع بها الرئيس؟ أم هل هناك رغبة بتعزيز قوة الرئيس كي يشكل ضابطاً مقابل رئيس الوزراء؟ هل المقصود أن يكون الرئيس شخصية مدنية ورمزية فخريّة، أم أن يكون حكماً دستورياً يتمتع بصلاحيات تقديرية محدودة لكن حقيقية؟
- (٣) ما هي الطبيعة السياسية للعملية؟ هل هناك ضغوط انتخابية قصيرة الأجل لصالح رئاسة قوية أو ضعيفة؟ (على سبيل المثال، هل هناك مرشح بارز لرئيس يُنتخب مباشرة؟ هل إشراكه ضروري لضمان استقرار وشرعية النظام الديمقراطي؟ أم أنه يشكل تهديداً له؟) هل ستمكن الأحزاب البرلمانية من الاتفاق على مرشح لرئيس يُنتخب بشكل غير مباشر - هل سينتج عن ذلك إجماع أم مأزق؟
- (٤) إذا كان المقصود أن يؤدي الرئيس وظيفة فخريّة وواجبات مدنية، إذاً من، إن كان هناك أي مسؤول، سيؤدي الوظائف الدستورية ووظيفة الحكم، مثل تسمية رئيس الوزراء وحل الهيئة التشريعية ومنع سن القوانين غير الدستورية؟
- (٥) إذا كان الهدف هو أن يكون الرئيس حكماً دستورياً يتمتع بصلاحيات تقديرية أو احتياطية، كيف يمكن منعه من أن يصبح لاعباً في اللعبة السياسية بدلاً من كونه حكماً يقف فوق وخارج اللعبة؟

- (٦) ما مدى وضوح صلاحيات الرئيس وواجباته في الدستور؟ وما هو المجال المتاح للاختلاف حول شرعية أو عدم شرعية ممارسة التقديرات الشخصية من قبل الرئيس؟ هل جرت تغطية جميع الاحتمالات إلى أكبر حد معقول؟
- (٧) ما هي الافتراضات الثقافية للقيادة؟ هل هناك تراث من الفصل بين السلطة الرمزية والسلطة الفعلية؟ هل سيحظى منصب يتمتع بسلطة رمزية مع قليل من القوة الحقيقية بالاحترام، أم أنه سيتعرض للازدراء؟
- (٨) ما الذي ينبغي أن يمثله الرئيس؟ الشعب؟ الدولة؟ الأمة؟ الأغلبية الثقافية؟ أقلية ثقافية لم تحظ بالتمثيل الكافي؟ مجموعة معينة من القيم والتقاليد؟ كيف يمكن ربط ذلك بطريقة الانتخاب/التعيين؟
- (٩) أي نوع من الأشخاص ينبغي أن يكون الرئيس؟ ما هي الشخصية التي ينبغي أن يؤديها والوظائف المرسومة للمنصب؟ هل ينبغي أن يكون الرئيس حكيماً ودبلوماسياً ولبقاً وغير إشكالي؟ أم ينبغي أن يكون زعيماً جذاباً قادراً على حشد الدعم للرؤية الوطنية؟ كيف يمكن ربط ذلك بطريقة الانتخاب/التعيين؟
- (١٠) ما مدى اتساع المشاورات مع اللاعبين السياسيين؟ هل تحظى الأحكام المتعلقة برئيس الدولة في الدستور، (أو مسودة الدستور) بدعم جميع اللاعبين المعنيين؟

## المراجع والموارد وقراءات أخرى

- Ashutosh, S. and Tanmay, A., 'Constitutional Conventions: The Unwritten Maxims of the Constitution', 2005, available at <[http://www.ebc-india.com/lawyer/articles/2005\\_plw\\_3.htm](http://www.ebc-india.com/lawyer/articles/2005_plw_3.htm)>, accessed 27 November 2013
- Holden, Lewis, 'A vice-regal representative is no advantage', *Independent Australia*, 25 August 2010, available at <<http://www.independentaustralia.net/australia/australia-display/a-vice-regal-representative-is-no-advantage,3030>>, accessed 27 November 2013
- Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government (Oxford Readings in Politics and Government)* (Oxford: Oxford University Press: 1992)
- Ward, A. J., 'Exporting the British Constitution: Responsible Government in New Zealand, Canada, Australia and Ireland', *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 25/1 (1987), pp. 3-25

حول الرؤساء غير التنفيذيين في دول منتخبة:

- Adams, J. C. and Barile, P., *The Government of Republican Italy* (Boston: Houghton-Mifflin, 1972, 3rd edition)
- Elgie, R. and Fitzgerald, P., 'The President and the Taoiseach', in J. Coakley and M. Gallagher(eds.), *Politics in the Republic of Ireland* (Abingdon: Routledge, 2007, 4th edition), pp. 305-27