



the center for
constitutional
transitions at nyu law



النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة

الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي



the center for
constitutional
transitions at nyu law

النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي

مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

سوجيت شودري

أستاذ حقوق كلية الحقوق، جامعة نيويورك

مدير هيئة التدريس، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك

ريتشارد ستايسي

مدير البحوث،

مركز العمليات الانتقالية الدستورية، كلية الحقوق بجامعة نيويورك

زميل مؤسسة هاويز للأبحاث العالمية، كلية الحقوق بجامعة نيويورك

مع

حنا بلوك وهبة، سام شافين، دانيال حنا، شنغيرا مازانزو،

مورغان ميلر، وعاقلة رامالينغا

جميع الحقوق محفوظة، ٢٠١٤، مركز العمليات الانتقالية الدستورية،

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح قومية أو سياسية. ولا تعكس بالضرورة

الأراء الواردة في هذه الدراسة أراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو هيئتها أو أعضاء مجلسها.

الرقم المعياري الدولي للكتاب: ٩٧٨-٩١-٨٧٧٢٩-٥٨-٤



ما هي 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 ما يلي:

- 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 أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم في الأمم المتحدة. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: www.idea.int.



the center for
constitutional
transitions at nyu law

يقوم مركز العمليات الانتقالية الدستورية، في كلية الحقوق، جامعة نيويورك بتوليد وحشد المعارف دعماً لبناء الدساتير.

أبحاث تركز على وضع الأجندات: يوفر مركز العمليات الانتقالية الدستورية المعارف من خلال تحديث القضايا ذات الأهمية الجوهرية لنجاح العمليات الانتقالية الدستورية، حيث يعيق غياب الأبحاث الكافية والحديثة فعالية المساعدة التقنية المقدمة لعملية بناء الدساتير. يجمع المركز ويقود شبكات دولية من الخبراء لإنجاز مشاريع بحثية حول محاور محددة تقدم خيارات في السياسات تستند إلى الأدلة للأشخاص الضالعين في العمليات السياسية.

عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية: يحشد المركز المعارف من خلال برنامج سريري مبتكر يقدم "مكاتب خلفية" للأبحاث لدعم المستشارين الدستوريين في مجال عملهم ويبحث بأعضاء هيئته التدريسية والباحثية الخبراء والباحثين الميدانيين لتقديم الدعم على الأرض. تقوم بتلبية احتياجات البعثات الميدانية القائمة من الأبحاث الشاملة، مما يعزز كفاءتهم وفعاليتهم بشكل جذري للقيام بدورهم كمستشارين وفاعلين في مجال السياسات.

يعتبر مكتب غرب آسيا وشمال أفريقيا في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أحد عملاء عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٤، حيث وفر له الدعم من خلال ٤٠ طالباً بحثياً من ١١ بلداً من جامعة نيويورك ويعملون في بيروت، والقاهرة وتونس.

للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع www.constitutionaltransitions.org

حول هذا التقرير

يقوم "المكتب الخلفي" في عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية بإعداد سلسلة من التقارير البحثية المقارنة حول قضايا تتعلق بتصميم الدساتير نشأت في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقد كان زيد العلي، كبير مستشاري المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في مجال بناء الدساتير، مستشار المركز حول هذه التقارير وأشرف على مشاركة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عملية كتابة التقارير. ستنشر هذه التقارير بشكل مشترك بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات باللغتين العربية والإنجليزية، وستستعمل كأدوات للانخراط وتقديم الدعم لأنشطة بناء الدساتير في المنطقة (على سبيل المثال في ليبيا، تونس واليمن). التقارير التي يعتزم نشرها هي:

- المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي (ربيع ٢٠١٤).
- النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤).
- أنظمة تمويل الأحزاب السياسية: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤).
- مكافحة الفساد: أطر دستورية (خريف ٢٠١٤).
- اللامركزية في الدولة الودوية: أطر دستورية (خريف ٢٠١٤).
- النفط والغاز الطبيعي: أطر دستورية (خريف ٢٠١٤).

ستكون التقارير متوافرة بالكامل بنسق PDF وفي صورة كتاب إلكتروني على الرابط التالي www.constitutionaltransitions.com للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع www.idea.int

شكر وتقدير

يود مؤلفو هذا التقرير توجيه الشكر لأنييس عبيدي (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات)، أيمن أيوب (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات)، جنيفر كانوز (كلية الحقوق في جامعة نيويورك)، إيلين فالغورا (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات)، أحمد أورفلي (مكتب الرئيس التونسي)، شفيق صرصر (الجامعة التونسية - المنار)، وريتشارد ستيبي (كلية الحقوق في جامعة نيويورك). الآراء المعبر عنها في هذا التقرير، والأخطاء التي يحتويها، تقع مسؤوليتها على المؤلفين وحدهم.

تم اختبار العديد من الأفكار المطروحة في هذا التقرير في مؤتمر عقد في ٨ نيسان/أبريل ٢٠١٣ في الجامعة التونسية - المنار، حضره أكاديميون تونسيون، طلاب دراسات عليا في القانون، أعضاء في المجلس التأسيسي التونسي ومستشارون قانونيون للدولة التونسية. نود أن نعبر عن امتناننا للمقترحات المفيدة التي قدمها المشاركون في المؤتمر.

تم إعداد هذا التقرير من قبل مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك، لكنه لا يمثل وجهات النظر المؤسسية للكلية، إذا كان لها أية آراء تتعلق بهذا الموضوع.

المحتويات

٤	حول هذا التقرير
٥	شكر وتقدير
٩	الخلاصة التنفيذية
١٧	التوصيات
٢٤	الجزء الأول: مقدمة
٢٦	الجزء الثاني: الاخفاقات الدستورية الثلاث
٢٦	١.٢ الرئيس القوي
٢٧	١.١.٢ مدة الولاية الرئاسية
٢٩	٢.١.٢ سلطات الطوارئ
٣٠	٣.١.٢ التحكم التنفيذي في المجلس التشريعي والعملية التشريعية
٣١	٢.٢ المجلس التشريعي الضعيف وغير القادر على ضبط سلطة المجلس التنفيذي
٣١	١.٢.٢ سلطات حل المجلس التشريعي من قبل الرئيس
٣٢	٢.٢.٢ مبادرة المجلس التشريعي
٣٣	٣.٢.٢ تشكيل وحل الحكومة
٣٤	٣.٢ دولة الحزب الواحد
٣٦	١.٣.٢ تبعات دولة الحزب الواحد
٣٧	الجزء الثالث: مبادئ التصميم الدستوري
٣٧	١.٣ الاحتراس من الرئاسة الاستبدادية
٣٧	٢.٣ إشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
٣٨	٣.٣ تقاسم السلطة
٣٩	٤.٣ القيادة التنفيذية
٤١	٥.٣ تنبيه: تصميم النظام الانتخابي
٤٣	الجزء الرابع: التصميم الدستوري لحكومة شبه رئاسية
٤٣	١.٤ فرنسا وروسيا كحالتين لنجاح وفشل النظام شبه الرئاسي
٤٣	١.١.٤ فرنسا
٤٥	٢.١.٤ روسيا
٤٦	٢.٤ بنية نظام الحكومة شبه الرئاسي
٤٦	١.٢.٤ تشكيل الحكومة
٤٦	١.١.٢.٤ تعيين رئيس الوزراء

- ٥٣ ٢.١.٢.٤ التوصيات
- ٥٤ ٣.١.٢.٤ تعيين بقية اعضاء مجلس الوزراء
- ٥٧ ٤.١.٢.٤ التوصيات
- ٥٧ ٥.١.٢.٤ تحليل مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)
- ٥٨ ٢.٢.٢.٤ إقالة الحكومة
- ٦٥ ١.٢.٢.٤ التوصيات
- ٦٥ ٢.٢.٢.٤ تحليل الدستور المصري ومسودة مشروع الدستور التونسي
- ٦٨ ٣.٢.٢.٤ حل المجلس التشريعي من قبل الرئيس
- ٧٧ ١.٣.٢.٤ التوصيات
- ٧٨ ٢.٣.٢.٤ تحليل الدستور المصري ومسودة مشروع القانون التونسي
- ٧٢ ٤.٢.٢.٤ حدود مدة الرئاسة وتنحية الرئيس من منتصف المدة
- ٨٥ ١.٤.٢.٤ الإقالة أو العزل من المنصب
- ٨٧ ٢.٤.٢.٤ اجراءات عزل الرئيس
- ٨٧ ٣.٤.٢.٤ التقييم
- ٨٩ ٤.٤.٢.٤ التوصيات
- ٨٩ ٥.٤.٢.٤ تحليل الدستور المصري ومسودة الدستور التونسي
- ٩١ ٣.٤ النظام شبه الرئاسي كآلية لممارسة تقاسم السلطة
- ٩٣ ١.٣.٤ نموذج الحكم / المدير
- ٩٤ ٢.٣.٤ المسؤولية عن السياسة المحلية والشؤون الخارجية
- ٩٤ ١.٢.٣.٤ السياسة المحلية
- ٩٤ ٢.٢.٣.٤ التوصيات
- ٩٤ ٣.٢.٣.٤ تحليل من الدستور المصري ٢٠١٢ ، ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)
- ٩٥ ٤.٢.٣.٤ الشؤون الخارجية
- ٩٩ ٥.٢.٣.٤ التوصيات
- ٩٩ ٦.٢.٣.٤ تحليل من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)
- ١٠٢ ٣.٣.٤ سلطة المراسيم
- ١٠٥ ١.٣.٣.٤ التوصيات
- ١٠٦ ٢.٣.٣.٤ تحليل الدستور المصري ومسودة الدستور التونسي
- ١٠٨ ٤.٣.٤ تعيين مسؤولين حكوميين في الخدمة المدنية والملكاتب الحكومية البيروقراطية
- ١١٢ ١.٤.٣.٤ التوصيات
- ١١٢ ٢.٤.٣.٤ تحليل الدستور المصري ومسودة الدستور التونسي

١١٤	٥.٣.٤ رئاسة مجلس الوزراء
١١٦	١.٥.٣.٤ التوصيات
١١٦	٢.٥.٣.٤ تحليل الدستور المصري ومسودة الدستور التونسي
١١٧	٦.٣.٤ سلطة النقض
١٢١	١.٦.٣.٤ التوصيات
١٢١	٢.٦.٣.٤ تحليل الدستور المصري ومسودة الدستور التونسي
١٢٣	٤.٤ حالات الطوارئ وسيطرة السلطة التنفيذية على قطاع الأمن
١٢٤	١.٤.٤ نموذجان للحكومة المحدودة
١٢٤	٢.٤.٤ تعيين أعضاء من مجلس الوزراء لتولي مسؤولية الأمن والدفاع
١٢٤	١.٢.٤.٤ توزيع التعيينات
١٢٦	٢.٢.٤.٤ المشاركة في قرار التعيين
١٢٧	٣.٢.٤.٤ التقييم
١٢٨	٤.٢.٤.٤ التوصيات
١٢٨	٣.٤.٤.٤ تعيين كبار مسؤولي الأمن والدفاع
١٣٠	٤.٤.٤ القائد العام للقوات المسلحة
١٣٤	١.٤.٤.٤ مجلس الدفاع الوطني
١٣٦	٥.٤.٤.٤ المساءلة
١٣٨	٦.٤.٤.٤ تحليل الدستور المصري ومسودة الدستور التونسي
١٤٢	٧.٤.٤ حالات الطوارئ
١٤٣	١.٧.٤.٤ القيود الإجرائية: من يعلن حالة الطوارئ؟
١٤٦	٢.٧.٤.٤ الأوضاع المسوغة التي تسبق إعلان حالة الطوارئ
١٥٠	٣.٧.٤.٤ تحديد سلطات الطوارئ
١٥٥	٤.٧.٤.٤ تحليل الدستور المصري ومسودة الدستور التونسي
١٥٨	٨.٤.٤ التوصيات

١٦١	المراجع
١٧١	الهوامش

الخلاصة التنفيذية

لقد تميّز التاريخ السياسي لكثير من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) على مدار العقود الستة الأخيرة بوجود الحاكم القوي المستبد، والهيئات التشريعية الضعيفة. وقد عملت ثورات الربيع العربي الديمقراطية على خلق فرصة لإعادة تشكيل النظام السياسي بطريقة تُتمثل انفصلاً عن دكتاتوريات الماضي القريب. ويعمل هذا التقرير على تقييم إمكانية استخدام نمط الحكومة شبه الرئاسي للإسهام في الحيلولة دون عودة ظهور الدكتاتورية الرئاسية، وترسيخ الديمقراطية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ويمكن إغراء فشل الأنظمة الدستورية التي كانت قائمة قبل فترة الربيع العربي إلى مزيج من ثلاثة عوامل رئيسية. الأول، كانت السلطة الرئاسية مطلقة وغير محدودة إلى حد كبير. وقد أدى غياب القيود على الإجراءات الرئاسية إلى إفساح المجال للرؤساء لتركيز السلطة والصلاحيات في أيديهم. ويتمثل العامل الثاني، في أن النظام الحكومي لم يسمح للهيئة التشريعية للتصرف بطريقة فعالة لضبط تصرف السلطة الرئاسية. كما لم يكن لدى الهيئة التشريعية سوى عدد محدود من الصلاحيات والآليات الدستورية أو القانونية لمعارضة تصرفات الرئيس. وأما العامل الثالث، فإنه يرجع إلى أن العديد من بلدان ما قبل الربيع العربي، كانت عبارة عن أقطار أحادية الأحزاب، حيث كانت معظم الأجهزة البيروقراطية والعديد من مؤسسات الدولة تحت سيطرة حلفاء وأنصار الرئيس. وفي مثل تلك الأوضاع، فقد كان من السهل على الرئيس ممارسة السياسات التي كان يهواها ويفضلها، وإحكام قبضته على زمام السلطة السياسية، في حين أنه كان من الصعب، إن لم يكن مستحيلاً، عزل الرئيس من خلال إجراءات سياسية عادية.

وفي حالة العمل على تصميم الحكومة شبه الرئاسية بعناية، فإنها ستعمل بمثابة آلية لضمان عدم عودة الديكتاتورية الرئاسية إلى الظهور مجدداً. وترتبط الميزة التأسيسية المتصلة بالنظام شبه الرئاسي بالعمل على إيجاد رئيس منتخب بصورة مباشرة من قبل الشعب، ويشارك رئيس الوزراء والحكومة في النهوض بمهام السلطة التنفيذية، ويكونون جميعاً مسؤولين أمام المجلس التشريعي (مجلس النواب أو البرلمان). ومن شأن النظام شبه الرئاسي تقليل خطر مركزية السلطة في قبضة شخص واحد، أو مكتب معين، من خلال العمل على تقاسم السلطة نفسها فيما بين جهتين رسميتين. ومع ذلك، فإن مسألة الثنائية التنفيذية لا تمثل سوى عنصر واحد من مجموعة المؤسسات والعلاقات المعقدة التي تتم من خلالها ممارسة السلطة السياسية بصورة فعلية في الأنظمة شبه الرئاسية. كما يتعين استرشاد تصميم مثل هذا النظام بثلاثة مبادئ أساسية تتصل مباشرة بأسباب الإخفاقات الدستورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتتلخص هذه المبادئ فيما يلي: (١) ضرورة تحديد السلطة الرئاسية؛ (٢) توفير جهاز تشريعي قادر على ممارسة الرقابة والإشراف على الرئاسة والحكومة؛ (٣) ضرورة تقاسم السلطة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء بشكل منطقي وفعال. وعلاوة على هذه العناصر الثلاثة، فإنه يتعين إضافة عامل رابع آخر ألا وهو؛ (٤) الحاجة لوجود قيادة خاصة بأوقات الأزمات، أو في حالة عجز الهيئة التشريعية عن النهوض بالمهام المسندة إليها. كما يستطيع النظام شبه الرئاسي توفير وقاية احترازية ضد احتمال

نشوب الفوضى البرلمانية، من خلال ضمان توفير قائد تنفيذي في نمط رئيس للدولة قادر على النهوض بقيادة فعالة وحاسمة في أوقات الأزمات، أو في حالة عجز المجلس التشريعي أو رئيس الوزراء عن اتخاذ الإجراءات السديدة في حينها.

ويعمل التقرير على تطبيق هذه المبادئ الثلاثة على تصميم لنظام شبه رئاسي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحت ثلاثة عناوين: (١) تأسيس نظام شبه رئاسي؛ (٢) طريقة العمل اليومي للنظام شبه الرئاسي؛ (٣) عمل النظام شبه الرئاسي خلال أوقات الأزمات، بما في ذلك سلطات الطوارئ، وضبط القوات المسلحة وأجهزة الأمن.

١ تأسيس النظام شبه الرئاسي

إن طريقة تصميم وإنشاء النظام شبه الرئاسي لها تأثير كبير على مدى تمكن النظام من العمل كوسيلة لتقاسم السلطة. ويمكن تصميم الأنظمة شبه الرئاسية بطرق مختلفة بشأن التساؤلات المتعلقة بتشكيل الحكومات، وحل الحكومات، والصلاحيات التي تُخَوَّلُ حل المجالس التشريعية، وفترات الولاية الرئاسية/ وعزل الرؤساء. ويعمل هذا التقرير على تناول مختلف المناهج والأساليب المستخدمة في العناصر المتعلقة بشأن مختلف التصميمات التي من شأنها توليد حوافز متنوعة لدى كل من رئيس الدولة شبه الرئاسية ورئيس الوزراء للتعاون في هيكلية تقاسم السلطة، مما يعمل بدوره على إنشاء حكومة مستقرة وفعالة.

١.١ تشكيل الحكومة

لقد عملت العديد من الدساتير شبه الرئاسية في الحقبة السابقة للربيع العربي على تفويض الرؤساء لتشكيل الحكومات بدون أي إسهامات أو مشورات مع الأجهزة السياسية الأخرى. ونتيجة لذلك، فإن الرئيس من خلال ذلك كان قادراً على إملاء تأثير كبير على الأجندات السياسية في الدولة وإدارة البرامج الحكومية. والأدهى من ذلك، فإن الرئيس بحكم عملية التعيينات هذه يعمل على ضمان بقاء كل من رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بأكمله على ولاء فكري وأيديولوجي له، وتحالف وثيق مع المصالح السياسية التي يمثلها. وبالتالي، فإن نظام تقاسم السلطة لا يمكن له أن يتحقق في الوقت الذي يكون فيه الرئيس بصفته في موضع سلطة تنفيذية، ويسيطر في الوقت ذاته على تعيينات من صلاحيات سلطة تنفيذية في موضع آخر. كما يتطلب مبدأ تقاسم السلطة ضرورة بناء التعاون بين رئيس الدولة والمجلس التشريعي في عملية تشكيل الحكومة أيضاً. وعلاوة على ذلك، فإن الحد من تأثير رئيس الدولة في اختيار وتعيين أعضاء الحكومة من شأنه زيادة احتمال استقلالية رئيس الوزراء والحكومة عن تأثير ونفوذ رئيس الدولة، مما يجعلهم راغبين في ضبط تجاوزات رئيس الدولة نفسه. وهذا بدوره، يعمل على زيادة التعاون لتقاسم السلطة بين مختلف الأحزاب السياسية.

١.٢ إقالة الحكومة

إن مشاركة السلطة في نظام شبه رئاسي، وزيادة احتمالات فعالية الحكومة، تتطلب إمكانية عزل رئيس الوزراء عندما تخفق الحكومة في أدائها ومهامها. ومع ذلك، فإنه يتعين تصميم إجراء الإقالة بكل دقة وعناية من أجل تحاشي التعسف أو الظلم. وهناك خياران رئيسان في تصميم سلطة إقالة الحكومة في ظل أنظمة شبه رئاسية: (١) رئاسي-برلماني، و(٢) رئاسة وزارية-رئاسة الدولة. وفيما يلي بعض الخصائص المميزة لكل واحد من هذه النظم الفرعية للنظام شبه الرئاسي:

- الخيار الرئاسي-البرلماني: يستطيع المجلس التشريعي ورئيس الدولة معاً إقالة رئيس الوزراء.
- خيار رئاسة الوزارة-رئاسة الدولة: يستطيع المجلس التشريعي (البرلمان) فقط أن يقيل رئيس الوزراء.

وحيث أن سلطة الإقالة تعمل على توضيح العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء، فإن رئيس الدولة يصبح أضعف نسبياً في النظم شبه الرئاسية. وإذا كان لدى رئيس الدولة صلاحية إقالة رئيس الوزراء، فإن رئيس الدولة يصبح بالمقارنة أقوى نسبياً من رئيس الوزراء، ويصبح رئيس الوزراء بالتالي بمثابة "دمية" لدى رئيس الدولة. ومع ذلك، فإنه إذا لم يكن لدى رئيس الدولة مثل هذه السلطة، أو إذا جرى تعديل الصلاحية بصورة كافية، فإن رئيس الوزراء ورئيس الدولة قد يصبحان بمثابة مسؤولين تنفيذيين، متشاركين، ومتكافئين بصورة سوية ومتعادلة، مما يعمل على زيادة فرص نظام تقاسم السلطة والمشاركة فيها. ونظراً لأن تشكيلة رئاسة الوزارة-ورئاسة الدولة تعمل على إتاحة فرصة لممارسة ضبط أكبر على سلطات وصلاحيات رئيس الدولة، فإن من شأنها الحرص والوقاية من الاستفراد والاستبداد بالسلطة، وزيادة فرص المشاركة في السلطة، وتعزيز المبدأ المعياري لضبط سلطة رئاسة الدولة أكثر من نظيراتها. ويعتبر تصميم "رئاسة الوزراء-رئاسة الدولة" بمثابة الخيار الأمثل لبلدان منطقة الشرق وشمال أفريقيا (MENA).

١.٣ إقالة المجلس التشريعي من قبل رئيس الدولة

إن صلاحية رئيس الدولة في حل المجلس التشريعي تتعلق بمسألة التوازن في السلطة بين رئيس الوزراء ورئيس الدولة. وحيث أن رئيس الوزراء والحكومة، في النظام شبه الرئاسي، يحكمان فقط بحكم ثقة المجلس التشريعي الممنوحة لهما، فإن مدة ولاية الحكومة تنتهي بصورة طبيعية فور انتهاء مدة ولاية المجلس التشريعي نفسه. وعليه، فإن سلطة رئاسة الدولة في حل المجلس التشريعي قبل انتهاء مدة ولاية المجلس التشريعي نفسه، تحمل في طياتها بالضرورة الضمنية، سلطة حل الحكومة أيضاً من قبل رئيس الدولة. وهذه السلطة تمثل صلاحية مثيرة، وتنطوي على مضامين بعيدة الأثر، ولكنها تعتبر سلطة ضرورية في الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية، وخاصة حيثما كان تقاسم السلطة والمشاركة فيها هدفاً في حد ذاته، لأنها توفر آلية لكسر الجمود ومواجهة المأزق. وعندما تفشل عملية مشاركة السلطة نتيجة لبرلمان في ورطة من التشطي والانقسامات في داخله، فإن سلطة حل المجلس التشريعي (البرلمان) توفر فرصة للدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة، والشروع في إطلاق تجربة لتقاسم السلطة مجدداً.

ويوضح هذا التقرير تمييزاً بين نوعين اثنين من الحل أو الإقالة: (١) الحل الإلزامي، حيث يتعين على الرئيس حل المجلس التشريعي، أو يتم حل المجلس بصورة آلية في ظل ظروف معينة؛ (٢) الحل التقديري، حيث قد يقرر الرئيس حل المجلس التشريعي، حسب تقديرته وما يرتأيه.

ومع ذلك، فإن الحل التقديري للمجلس يحمل في ثناياه فرص التعسف واحتمال إساءة التصرف. وفي وسع رئيس الدولة أن يتصرف حسب ما تمليه عليه إرادته وتقديراته، ويمضي قدماً في حل المجلس بمعزل عن المعارضة السياسية من المجلس في ذلك. وعليه، فإن السلطة تتطلب إخضاعها لضوابط بشأن الأوضاع التي يجوز لها فيها ممارسة السلطة (المسوغات الموضوعية)، ومدى تواتر استخدامها، ووضع قواعد واضحة ومحددة عندما لا يجوز فيها استخدامها (القيود الآتية أو المؤقتة)، وإجراءات واضحة يتعين من خلالها ضرورة استخدامها (القيود الإجرائية).

١.٤ حدود مدة الولاية الرئاسية وإقالة الرئيس

إن تحديد عدد مرات الولاية للرئيس تعتبر طريقة بسيطة، لكنها فعالة للغاية في الحد من فرص الرئيس لتركيز السلطة في قبضة يده. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حدود فترات الولاية تخلق فرصاً لمرشحي الرئاسة للتنافس بطريقة ذات معنى ومغزى في السباق للوصول إلى سدة الحكم في الرئاسة، كما أنه على الرئيس الذي يشغل منصب الرئاسة لعدد محدد من فترات الولاية الرئاسية أن يتنحى ويتخلى عن ذلك المنصب. كما يتعين وضع شروط تجيز عزل الرئيس من منصب الرئاسة قبل انتهاء مدة فترة ولايته في الرئاسة. كما أن التهديد الحقيقي بالعزل، والذي ظل غائباً عن المشهد السياسي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الماضي، من شأنه بالفعل أن يثبط الرؤساء ويثنيهم عن التفكير بالتصرف خارج نطاق القانون بهدف التكسب والإثراء الشخصي أو تحقيق مكاسب سياسية.

٢ المهام اليومية في النظم شبه الرئاسية

يتناول هذا الباب خيارات التصميم التي تخدم المبادئ الأربعة في تصميم طريقة تصريف الأعمال اليومية المنوطة بالحكومة. ويشمل ذلك توزيع ممارسة الضبط على السياسية المتعلقة بالشؤون المحلية والخارجية، وسلطات وصلاحيات إصدار المراسيم، وسلطات تعيين الموظفين في الخدمات المدنية والمكاتب الحكومية البيروقراطية، ورئاسة الوزراء. كما يناقش هذا الباب الضوابط والتوازنات بين السلطات الرئاسية وتلك المنوطة برئاسة المجلس الوزاري، مثل متطلبات ضرورة التأشير على الموافقات بالتواقيع المشتركة، وسلطات النقض، للإعراب عن عدم الموافقة. ومن المهم للغاية ضرورة النظر في توزيع هذه السلطات والصلاحيات في ضوء الهيكلية التي يتم بموجبها إنشاء النظام شبه الرئاسي، حيث أن مدى وفاء الإطار الهيكلي بالمتطلبات الأربعة للديمقراطية الدستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تتأثر بمدى قدرة كل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء على ممارسة هذه السلطات والصلاحيات المناطة بكل منهما على أرض الواقع.

١.٢ المسؤولية بشأن السياسة المحلية والخارجية

هناك ثلاثة نماذج لكيفية التقاسم أو المشاركة في المسؤوليات المتعلقة بالشؤون المحلية والخارجية بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وهي كالتالي: (١) نموذج الوكيل الأصيل/ الوكيل العميل (أو البديل)؛ (٢) نموذج الرئيس الفخري (أو الرمزي أو الشكلي)/الرئيس الفعلي (أو الحقيقي)؛ (٣) ونموذج الحكم/ المدير (أو المدرب). ومن شأن هذا النمط الأخير في نموذج الحكم/المدير، أن يدعم ويفي بمتطلبات المبادئ الأربعة في النظام شبه الرئاسي بمرحلة ما بعد الربيع العربي. وبموجب نموذج الحكم/المدير، فإن على رئيس الوزراء أن يبادر إلى تولي زمام القيادة في إدارة الشؤون المحلية للبلاد، في حين يمارس رئيس الدولة دور الحكم تجاهها، ولا يتدخل فيها إلا في أوقات الضرورة أو عند الاقتضاء. وتشمل المسائل المحلية النواحي الهامة مثل السياسة الاقتصادية-الكلية، ولعل من الأفضل إسناد المسؤولية العامة لرئيس الوزراء في المسائل المتبقية دون النص المحدد عليها. وبعبارة أخرى، فإن رئيس الدولة يتولى سلطات محددة مثل القيادة العامة للقوات المسلحة والمهام العملية في المجالات المتعلقة بالشؤون الخارجية، والدفاع، والأمن القومي، في حين يحتفظ رئيس الوزراء بممارسة المسؤولية والسلطة على سائر بقية سياسات الدولة المتبقية غير المحددة أو المنصوص عليها صراحة. كما أن منح رئيس الدولة دوراً في الشؤون الخارجية للدولة، وفي تمثيل الأمة على المسرح الدولي في الخارج، تعتبر منسجمة مع المبدأ المفهومي بأن يكون رئيس الدولة بمثابة رمز للأمة والدولة. ويتصل هذا الدور، بمدى قدرة الرئيس على التصرف كمدبر مستقل للأزمات في الأوضاع التي تصبح فيها الحكومة أو المجلس التشريعي منقسمة على بعضها.

٢.٢ سلطات المراسيم

عندما يكون رئيس الدولة أو رئيس الوزراء في وضع يسمح له بالتصرف بمفرده، وتتاح له سلطة إصدار مراسيم تصبح قوانين نافذة على الفور، دون أن تتطلب موافقة المجلس التشريعي عليها حتى تظل سارية المفعول، فإن التوازن في السلطة قد يصبح مُختلاً وغير مستقر. وتشكل سلطات إصدار المراسيم الرئاسية معضلة من نوع خاص للغاية، لأن ممارستها تتيح للرئيس تجنب المجلس التشريعي والعملية التشريعية وتُمهّد الطريق للعودة إلى الاستبدادية. ومع ذلك، فإن المرسوم الرئاسي قد يكون ضرورياً في بعض الأحيان: حيث أن المرسوم يسمح باتخاذ قرار سريع وفعال، مما قد يساعد في الفترة الانتقالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث الإصلاح الاقتصادي قد يكون مطلوباً بأسرع وقت. ولزيادة تقوية وتعظيم علاقة تقاسم السلطة، فإن على الدساتير شبه الرئاسية أن تتحرك بين قطبين اثنين، يتمثلان في أن: إعطاء الرئيس سلطة واسعة لإصدار المراسيم ما ينطوي على خطر تكريس الرئاسة والاستبداد، من جهة؛ بينما إعطاء الرئيس صلاحيات قليلة لإصدار المراسيم قد يزيل وسيلة فعالة ومفيدة في عملية صنع القرار. وثمة آلية فاعلة للغاية في الحفاظ على المشاركة في السلطة والحد من الاستخدام المفرط لصلاحيات وسلطات المراسيم، وتتمثل هذه في العمل بشكل صريح وواضح على تحديد سلطات إصدار المراسيم للرئيس في الدستور نفسه، وفرض الشرط التحوطي بضرورة إهمار التوقيع المشترك من جانب رئيس

الوزراء بالموافقة على مراسيم رئيس الدولة قبل سريان مفعولها. وإذا كان لدى رئيس الوزراء صلاحية إصدار مراسيم، فإن هذه أيضاً يجب إخضاعها لضرورة توقيع رئيس الدولة عليها حتى تصبح نافذة.

٣.٢ تعيين الموظفين الحكوميين البيروقراطيين

في الأنظمة شبه-الرئاسية، يُعطى قدر كبير من الانتباه في عملية تعيين أعضاء مجلس الوزراء. وبالمقارنة، فإن توزيع الصلاحيات والسلطات لتعيين وإقالة موظفي الحكومة الأقل مستوى من الوزراء، مثل رؤساء ومديري الدوائر الحكومية وكبار المسؤولين الآخرين، غالباً ما يتم إغفاله، رغم أن ذلك مهم للغاية في نجاح أداء أي نظام مشارك في السلطة. إن عملية الهيمنة والسيطرة على مثل هذه التعيينات في المناصب البيروقراطية بالدولة، سواء من قبل رئيس الدولة، أو من رئيس الوزراء، من شأنها أن تؤدي بسرعة إلى بيروقراطية "المصادرة" والاستحواذ، وتعيد إنشاء دولة الحزب الواحد، وتُفوّض المشاركة في السلطة.

وعليه، فإن الدستور الذي يحدد الوظائف التي يتم تفويض رئيس الجمهورية بتعيينها بالموظفين، واحتفاظ رئيس الوزراء بسلطات وصلاحيات للتعيين في الوظائف المتبقية غير المسندة تحديداً لسلطة الرئيس، بجانب اشتراط ضرورة التوقيع المشترك من رئيس الوزراء على التعيينات التي يجريها رئيس الدولة، من شأنه تشجيع المشاركة في تقاسم السلطة، والمشاركة في النهوض بأعباء مهامها على أمثل وجه.

٤.٢ رئاسة مجلس الوزراء

إن الحق الرئاسي في ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء، يُمثل خطراً كبيراً مُحدداً بآفاق وآمال وتطلعات المشاركة في السلطة في حالة امتلاك رئيس الدولة صلاحيات واسعة بالإقالة من المناصب وسلطات إصدار المراسيم. وفي النموذج الرئاسي-البرلماني المنبثق من النظام شبه الرئاسي، على سبيل المثال، فإن صلاحية رئيس الدولة في ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء وتوجيهه سياسية الدولة سوف تتعاظم في حالة قدرة الرئيس على عزل رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بأكمله. وبالمقارنة، فإن نظم "رئاسة الحكومة-ورئاسة الدولة" التي لا يكون فيها لرئيس الدولة صلاحية عزل رئيس الوزراء أو بقية الوزراء من مناصبهم، فإن منح رئيس الدولة حق ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء من شأنه أن يزيد ويعزز من المشاركة في السلطة، ويشجع على كسب ود وتعاطف الرئاسة مع القرارات السياسية التي تتبناها الحكومة. وخلال فترات التعايش السياسي خاصة، عند ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء، فإن رئيس الدولة يستطيع التأثير في أجندة وبرامج الحكومة، ويعرب بوضوح عن موافقته أو عدم موافقته على الخيارات السياسية لدى الحكومة. وفي منطقة بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنه في حال تبني نموذج "رئاسة الحكومة - ورئاسة الدولة"، مع عدم إعطاء رئيس الدولة سلطة إقالة الحكومة أو صلاحيات واسعة في إصدار المراسيم، فإن صلاحية ترؤس رئيس الدولة لاجتماعات الحكومة بمجلس الوزراء، من شأنها تعزيز تقاسم السلطة وزيادة التعاون والتفاوض فيما بين الأحزاب، بدون خلق أية فرص لرئيس الدولة للهيمنة على عملية صنع القرار والتوسع في حيازة المزيد من السلطات الرئاسية.

٥.٢ سلطات النقض

إن حق الرئيس في رفض إصدار، أو معارضة تشريع تم تمريره حسب الأصول من قبل مجلس الوزراء، يمثل توازناً معادلاً لسلطة رئيس الوزراء في وضع السياسات ومباشرة التشريعات. ولذلك، فإنه عند تصميم سلطة النقض للرئيس بصورة صحيحة، فإنها تعمل على تشجيع التعاون والتفاوض بين مختلف الأحزاب أو المصالح المتمثلة بصورة تبادلية لدى كل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء. ويعتبر حق النقض بمثابة ورقة تفاوض في يد الرئيس، بصورة تضمن للرئيس نفوذاً وصلاحيات تفوق تلك الصلاحيات الممنوحة لرئيس الوزراء والحكومة: وعندما يرفض رئيس الوزراء التفاوض أو النظر في أفضليات الرئيس بشأن صياغة سياسة أو الشرع في وضع تشريع ما، فإن الرئيس قد يختار عندها نقض جهود ومحاولات رئيس الوزراء التشريعية.

وعلى كل، فإنه في حال صياغة سلطة النقض بهذه الطريقة التي تتيح للرئيس بسهولة منع المشرعين من صياغة القانون، فإن المشرع الصغير أو المستجد على المهنة سيتم إحباطه في وضع القانون ومنعه من التطور والنمو ضمن مؤسسة يتعين عليها أن تكون قادرة على الوفاء بمتطلبات التشريع وقوانين المراقبة والإشراف على أجهزة الدولة التنفيذية. كما يتعين أن يعمل حق النقض على تحقيق توازن بين الحاجة لتشجيع المشاركة في السلطة، وبين الحاجة لتحاشي أخطار السلطة المفرطة لرئيس الدولة أو لرئيس الوزراء. ولذلك، فإن المبادئ المعيارية التي يتعين وضعها في الأذهان بشأن سلطات النقض في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي، كالتالي: (١) تقاسم السلطة، و(٢) ضرورة إفساح المجال للمجلس التشريعي لأداء عمله بصفته المولد الرئيسي للتشريعات، والنمو والتطور حتى يصبح مؤسسة سياسية ذات معنى وفائدة بحق.

وهناك استفساران بشأن تحقيق التوازن في عملية تصميم سلطة النقض: الأول، هل يستطيع الرئيس أن ينقض تشريعاً ما بكامله باستخدام سلطة النقض "الفوري القاطع"، أو هل يستطيع الرئيس أيضاً أن ينقض أحكاماً تقديرية داخل المجلس التشريعي (نقض جزئي، لسطر أو بند من نص ما)؟ وبالإضافة لذلك، هل يستطيع الرئيس اقتراح تعديلات لتشريع تم نقضه، ويتعين على المجلس التشريعي أخذه بعين الاعتبار ("النقض التعديلي")؟

والثاني، ما هي الأغلبية التشريعية اللازمة للمجلس التشريعي لتمكينه من تجاوز نقض الرئيس؟ وهل هي الأغلبية الاعتيادية (أو نفس الأغلبية التي كان من المتعين على المجلس التشريعي أن يقدمها)، أم هل المطلوب أن تكون أغلبية مطلقة عظمى أو بصورة فائقة؟

وعند خلط الإجابات على كلا السؤالين، فإن ذلك يولد مستويات مختلفة من السلطات الرئاسية، في مقابل سلطات المجلس التشريعي ورئيس الوزراء. وهذا أمر وثيق الصلة بمبادئ تقاسم السلطة التي تتطلب من المجلس التشريعي أداء مهمته الأساسية بصفته المولد الرئيسي للقوانين التشريعية.

٣ عمل النظام شبه الرئاسي في أوقات الأزمات

تعتبر تجربة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بمثابة تحذير صارخ من الانتهاكات التي تنتج من استخدام الرئيس بصورة مفرطة وغير منضبطة لسلطات الطوارئ، والسيطرة على الخدمات الأمنية، أي (الشرطة، الجيش، والمخابرات). وقد اعتاد رؤساء دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بصورة خاصة على إطلاق حالات طوارئ في بلدانهم من أجل الحكم بواسطة المراسيم، واستهداف المعارضة، وترسيخ السلطات التنفيذية من خلال تلك المراسيم. وقد أدت سلطات الطوارئ إلى ارتكاب رؤساء بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مخالفات لحقوق الإنسان، وتغيير النظم القضائية، وإلى زيادة كبيرة في دور سلطات الأمن للتدخل في تنظيم شؤون المجتمع.

ومن أجل تجنب الاستبداد والدكتاتورية التي راجت لجهود عديدة في مرحلة ما قبل الربيع العربي، فإنه ينبغي في الدساتير الحديثة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تفرض قيوداً حقيقية على قدرة الرئيس على إعلان حالة الطوارئ، وعلى نطاق القوانين التنفيذية التي يتم إصدارها خلال حالة الطوارئ، وعلى صلاحية الرئيس لتولي القيادة من جانب واحد لقطاع الأمن في أوقات الطوارئ، واستهداف المعارضين السياسيين أو الشركاء في حكومة تقاسم السلطة. كما ينبغي إعادة النظر في آليات الإشراف التشريعية مثل ضرورة تأكيد حالة الطوارئ من قبل المجلس التشريعي. كما أن آليات القرار المشترك بين الرئيس ورئيس الوزراء من شأنها زيادة المساعدة في الحد من سلطات الطوارئ لدى الرئيس. وتنطبق هذه الضرورات على كل من إعلان سلطات الطوارئ، وتنظيم حالة الطوارئ. وسواء أكان الرئيس أم رئيس الوزراء مخولاً بإعلان الطوارئ أو ممارسة سلطات الطوارئ، فإن الحاجة إلى تقييد ومراقبة هذه الصلاحيات تعتبر مهمة للغاية.

وهناك اعتبارات ومحاذير مماثلة تنطبق على سلطة قوات الأمن الداخلية والجيش. وعندما يكون الرئيس قادراً على ممارسة السلطة الشاملة والحصريّة على قوات الجيش والشرطة والاستخبارات، فإن الرئيس قد يستطيع حشد قوات الأمن هذه لقمع المعارضة السياسية وزيادة سلطة الرئيس حتى بدون إعلان حالة الطوارئ. كما أن مفهوم الحد من سلطة الرئيس مهم بشأن الأسئلة المتعلقة فيما إذا كان الرئيس أو رئيس الوزراء يتولى القيام بتعيين كبير مسؤولي الجيش والأمن، ومدى سلطات الرئيس بصفته قائداً أعلى للقوات المسلحة، ودور دعم المؤسسات مثل مجلس الدفاع الوطني.

التوصيات

١ تعيين رئيس الوزراء

إن مبدأ المشاركة في السلطة يدعم عملية التعيينات التي يتم فيها تشجيع كل من المجلس التشريعي والرئيس على المشاركة.

- يتعين على الرئيس تعيين رئيس الوزراء مع موافقة المجلس التشريعي.
- إذا لم يوافق الرئيس والمجلس التشريعي على تعيين رئيس وزراء، فإن على الرئيس تعيين المرشح الذي من المرجح أن يحصل على موافقة المجلس التشريعي كرئيس للوزراء.
- في حالة عدم تأكيد المجلس التشريعي على الشخص المرشح كرئيس وزراء، فإن على المجلس التشريعي تعيين رئيس الوزراء.

٢ تعيين أعضاء مجلس الوزراء الآخرين

تؤثر سلطة تعيين رئيس الوزراء في كل من توازن السلطة بين مختلف الأفرع أو الأجهزة بالدولة، وفي احتمالات المشاركة الفعلية في السلطة نفسها، مما يستدعي ضرورة ضمان عدم إخلال رئيس الدولة بمجلس الوزراء:

- التوصية الأولية: يعين رئيس الوزراء جميع أعضاء مجلس الوزراء، دون أي تدخل أو إسهام في ذلك من جانب رئيس الدولة.
- التوصية البديلة: يقوم رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء معاً بتعيين الوزراء، في المناصب الرئيسية المتعلقة بالأدوار الرمزية وإدارة الأزمات الخاصة بالرئيس، من خلال إجراءات القرارات المشتركة. كما يتعين أن تظل هذه التعيينات خاضعة لموافقة المجلس التشريعي لاحقاً.

٣ عزل رئيس الوزراء ومجلس الوزراء

- يتعين أن يكون للمجلس التشريعي صلاحية عزل رئيس الوزراء وجميع أعضاء الحكومة من خلال إجراء عملية تصويت استنتاجي أو تقديري بعدم الثقة: ويتعين على المجلس اختيار رئيس وزراء بديل قبل حصول إقالة رئيس الوزراء شاغل المنصب آنذاك.
- يتعين تفويض المجلس التشريعي سلطة عزل أعضاء الأفراد بمجلس الوزراء، باستثناء رئيس الوزراء، من خلال تصويت عادي (بمعنى غير تقديري) بحجب الثقة عن العضو.
- ينبغي أن يكون رئيس الوزراء قادراً على إقالة الأعضاء الأفراد بمجلس الوزراء الخاص بوزارته. وبالنسبة لتعيين بدلاء لهؤلاء الأعضاء المقالين، فإنه ينبغي اتّباع نفس الأساليب القائمة دون تغيير لها.

٤ حل المجلس التشريعي

الحل التقديري

يتم إطلاق الصلاحية التقديرية لرئيس الدولة بحل المجلس التشريعي في بعض الحالات والظروف التي يجب تحديدها في الدستور. وتشمل هذه المسوغات التقديرية ما يلي:

- الفشل في تمرير قانون الميزانية بعد جولتي تصويت ناجحتين؛ و
- حل الحكومة؛ على ألا يفوض الدستور الرئيس العمل بصورة منفردة على تعيين رئيس الوزراء أو الحكومة.

إن الحل التقديري للحكومة ينبغي أن يكون خاضعاً للقيود والتحديدات التالية:

- عدم جواز حل الحكومة خلال حالة الطوارئ؛
- لا يجوز حل الحكومة بعد الشروع في إجراءات محاكمة أو عزل ضد رئيس الدولة؛
- لا يجوز حل الحكومة خلال فترة محددة من الزمن (سته أشهر على الأقل) بعد اختيار المجلس التشريعي؛
- لا يسمح بحل الحكومة سوى مرة واحدة خلال مدة ١٢ شهراً؛ و
- لا يجوز توالي العزل لنفس الشخص.

الحل الإلزامي

- يجب أن يحل الرئيس المجلس التشريعي، أو يعتبر المجلس التشريعي منحلًا، تلقائيًا، بفعل القانون، إذا كان المجلس غير قادر على اعتماد رئيس وزراء وحكومة خلال فترة محددة من الزمن من تاريخ الانتخابات التشريعية.
- لا يجوز حصول العزل الإلزامي خلال حالة الطوارئ.

القيود الإجرائية

- يتعين إتباع الحل بانتخابات برلمانية خلال ٤٠-٥٠ يوماً من تاريخ الحل.
- إذا لم يتم عقد الانتخابات في تلك الفترة المحددة، فإن المجلس التشريعي المنحل تجري إعادة تنصيبه في مكانه بصورة تلقائية.
- لا يجوز إجراء أي تغيير في القانون الانتخابي أو الدستور خلال فترة حل المجلس التشريعي.

٥ حدود الولاية الرئاسية

يمكن إعادة انتخاب رئيس حالي لتولي المنصب لمدة ولاية ثانية. ويحق للشخص تولى ولايتين اثنتين فقط كرئيس للدولة، سواء كانت فترة الولاية له متتاليتين أو منفصلتين زمنياً. ينبغي حصر مدة ولاية رئيس الدولة في أربع أو خمس سنوات.

٦ إقصاء/ محاكمة وعزل الرئيس

سواء تم تقرير الشروع في إجراءات الإقصاء أو المحاكمة للرئيس، فإنه ينبغي تطبيق نفس جملة المبادئ التالية:

- لا يحق للرئيس أن يكون قادراً على التحكم في أو تحديد تشكيل المؤسسة التي ستقرر، سواء في محاكمة أو عزل الرئيس.
- ينبغي أن تشمل العملية على ما لا يزيد عن خطوتين أو ثلاث خطوات، ويجب أن تشمل على عتبات متطلبات القرار في كل خطوة بهدف تحقيق التوازن في حماية الرئيس من محاولات عزله لدوافع سياسية، وإفساح المجال لعملية العزل عندما تكون ضرورية.
- يجب مواجهة الرئيس بالمحاكمة والعزل على الجرائم المرتكبة أثناء مسار عمله في المنصب.

٧ السياسة المحلية

وفقاً لنموذج الحكم/المدير، فإن على رئيس الوزراء تولى قيادة الأمور المحلية عندما يتولى الرئيس دور الحكم.

- يشارك الرئيس في وضع السياسة المحلية المتعلقة ببعض النواحي العملية مثل الشؤون الخارجية، والدفاع، والأمن القومي.
- تتم ممارسة سلطات الرئيس بشأن صنع السياسة في هذه المسائل العملية بالتشاور مع رئيس الوزراء، من خلال آلية قرار مشترك، مثل التوقيع المشترك.
- يعتبر رئيس الوزراء مسؤولاً عن السياسة المحلية في جميع النواحي العملية المتبقية. وتتم ممارسة هذه السلطة في مجلس الوزراء بعد التشاور مع أعضاء المجلس.

٨ الشؤون الخارجية

يمثل الرئيس الدولة على المستوى القومي ويستقبل كبار الشخصيات الأجنبية والسفراء. ولذلك، فإن على الرئيس التصرف في هذا المجال بالتشاور مع رئيس الوزراء في تشكيل السياسة الخارجية بشأن المسائل العملية الرمزية على النحو التالي:

- يتعين التمييز بوضوح بين سلطات الشؤون الخارجية المتصلة بعهد يتصل بصناعة القرار وتلك المتعلقة بعهد رمزي. كما يتعين تفويض الرئيس بممارسة سلطات محددة وأداء مهام رمزية، مع ترك سلطات الشؤون الخارجية المتبقية، (هما فيها صنع القرار)، إلى رئيس الوزراء والحكومة، للتعامل معها.
- ضرورة تعيين السفراء بصورة مشتركة من قبل رئيس الوزراء ورئيس الدولة.
- ضرورة تعيين رئيس الدولة كمثل للدولة في الاجتماعات ولدى المنظمات الدولية.
- السماح للرئيس بالتفاوض والتوقيع على المعاهدات، ولكن يشترط موافقة المجلس التشريعي على ذلك قبل أن تصبح المعاهدة ملزمة للدولة، أو سارية على المستوى المحلي.

٩ سلطة المراسيم

- ضرورة تحديد وحصر وتعداد واضح للحالات التي يستطيع فيها كل من الرئيس ورئيس الوزراء إصدار مراسيم.
- ضرورة توقيع رئيس الوزراء بصورة مشتركة على جميع المراسيم التي يصدرها الرئيس.
- ضرورة توقيع رئيس الدولة بصورة مشتركة على جميع المراسيم التي يصدرها رئيس الوزراء.
- ضرورة حظر التغييرات في قانون الانتخابات من خلال المراسيم الرئاسية أو من رئاسة الوزراء، في أوقات حل المجلس التشريعي.

١٠ تعيين الموظفين الحكوميين

- ينبغي إجراء معظم التعيينات من قبل رئيس الوزراء. ويتعين أن يبين الدستور بوضوح موظفي الحكومة الرسميين الذين يستطيع رئيس الدولة تعيينهم وعزلهم، ومنح رئيس الوزراء صلاحية التعيين والعزل لباقي الوظائف الرسمية المتبقية في الحكومة.
- وسواء كان رئيس الوزراء أو رئيس الدولة هو المخول في تعيين وعزل الموظفين الرسميين في الحكومة، فإنه يتعين طلب التوقيع المشترك على ذلك من الطرف الآخر.
- يتعين ضرورة اتخاذ القرار المشترك على شكل توقيع مشترك، بشأن التعيينات المتعلقة بالخدمات في المجالات الأمنية والجيش.

١١ رئاسة مجلس الوزراء

- في الحالات التي يكون فيها للرئيس سلطات قوية لإصدار مراسيم ويكون قادراً على عزل رئيس الوزراء: يتعين النص على إعطاء رئيس الوزراء السلطة الحصرية لترؤس اجتماعات رئاسة الوزراء.
- في الحالات التي لا يحوز فيها رئيس الدولة على سلطة قوية لإصدار مراسيم ويكون غير مخول بعزل رئيس الوزراء: يتعين النص على إعطاء رئيس الدولة الحق في ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء.

١٢ سلطة النقض

- ينبغي أن يتمتع رئيس الدولة بسلطة نقض الأحكام المنفصلة الواردة ضمن مسودة قانون (نقض جزئي لبند-أو سطر في نص ما)، وسلطة اقتراح تعديلات على مسودة القانون، والتي لا يستطيع المجلس التشريعي رفض إجرائها (النقض التعديلي).
- يتعين أن يكون المجلس التشريعي قادراً على التفوق على سلطة نقض الرئيس أو رفض تعديلات الرئيس المقترحة بنفس الأغلبية التي يطلبها الدستور لتمرير مسودة القانون الأصلي المقترح.

١٣ سلطات الأمن والدفاع

تعيين موظفي الدفاع والأمن

- ينبغي أن تحصر آليات تعيين موظفي الدفاع والأمن على أقصى درجة من المشاركة في السلطة وتقليل خطر سيطرة الرئيس على قوات الدفاع والأمن.

التوصيات الرئيسية

- يجب أن يعين رئيس الوزراء جميع أعضاء مجلس الوزراء. ولا يجوز مشاركة الرئيس في اختيار الوزراء المسؤولين عن الشؤون الخارجية، والدفاع، أو الداخلية.
- يجب تعيين كبار الموظفين في سلك الجيش والأمن والمخابرات من قبل رئيس الوزراء، مع التوقيع المشترك على تلك التعيينات من قبل الوزير المختص في مجلس الوزراء.

التوصيات البديلة

- يتعين ممارسة السلطة الرئاسية في تعيين أعضاء مجلس الوزراء المسؤولين عن شؤون الدفاع والأمن، بصورة مشتركة مع رئيس الوزراء، من خلال إجراءات القرار المشترك (مثل التوقيع المشترك، أو التعيين من قبل الرئيس بموجب اقتراح من الحكومة، أو تعيين من قبل مجلس الوزراء لدى عقد اجتماعه برئاسة رئيس الدولة). كما يتعين في الدستور النص بصراحة ووضوح لا لبس فيهما على إجراءات عملية القرار المشترك، وبيان دور كل من الرئيس ورئيس الوزراء في ذلك، وينبغي أن تخضع هذه التعيينات للموافقة اللاحقة عليها من خلال أغلبية التصويت عليها من قبل أحد أو كلا المجلسين التشريعيين (النواب والأعيان، أو الشيوخ).
- ينبغي ممارسة سلطة رئيس الدولة في تعيين الموظفين في المناصب العليا في الجيش، والأمن، والمخابرات من خلال إجراءات اتخاذ القرار المشترك (مثل التوقيع المشترك، والتعيين من قبل الرئيس باقتراح من الحكومة، أو التعيين من قبل رئاسة الوزراء عند ترؤس المجلس من قبل رئيس الدولة): أو أن تكون التعيينات من قبل رئيس الدولة خاضعة تالياً للموافقة بأغلبية الأصوات في أحد المجلسين التشريعيين، أو كليهما.

سلطات الدفاع والأمن

- ينبغي أن يعين الدستور رئيس الدولة في منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة. ولا يحق للقائد العام للقوات المسلحة تحديد سياسة الأمن أو الدفاع أو وضع بروتوكول أو عقيدة للقوات المسلحة، وبدلاً من ذلك، فإن هذه الصلاحيات ينبغي بقاؤها من اختصاص مجلس الوزراء وروتين البيروقراطية لدى القوات المسلحة.
- إن إعلان الحرب أو الأحكام العرفية ينبغي أن تظل من اختصاص القائد العام للقوات المسلحة، شريطة موافقة المجلس التشريعي على ذلك. كما أن نشر قوات مسلحة سواء في داخل أو خارج أراضي الدولة، عند إعلان الحرب أو في حالة الحكم العرفي، ينبغي أن يتقدم القائد الأعلى للقوات المسلحة باقتراح بشأنها، ويتعين موافقة المجلس التشريعي عليها.
- إن نشر قوات مسلحة خارج حدود أراضي الدولة، وبدون إعلان رسمي للحرب، قد يتم التفويض به من قبل الحكومة، أو بقرار مشترك بين الرئيس ورئيس الوزراء، لأغراض محددة ولفترة محددة فقط. كما يتعين إبلاغ المجلس التشريعي على الفور عن انتشار القوات المسلحة، بعد فترة وجيزة من الوقت، وإعلان الحرب من قبل المجلس التشريعي بعد إبلاغ الحكومة للمجلس عن نشر القوات المسلحة (مثلاً لمدة ٤٨ إلى ٧٢ ساعة). وفي حالة الإخفاق في إعلان الحرب، فإنه يترتب على القوات المسلحة الانسحاب من أماكن تواجدتها وانتشارها.
- يجوز تشكيل مجلس دفاع وطني لتقرير سياسة الأمن والدفاع. ويتعين النص في الدستور بصورة واضحة على المهام والشروط المرجعية لمجلس الدفاع الوطني. وكألية لتقاسم السلطة، فإن المجلس ينبغي أن يمثل الحكومة والمجلس التشريعي، ومن الأمثل أن يشمل تمثيل المعارضة فيه أيضاً. ويحق للرئيس أن يتولى دور رئاسة مجلس الدفاع الوطني.

المساءلة والمحاسبة

- يتعين إلغاء حصانة أعضاء القوات المسلحة والوزراء المسؤولين من المحاكمة عن قضايا الجرائم. وكحد أقصى، فإنه يمكن منح رئيس الدولة حصانة من المحاكمة عن الجرائم المرتكبة أثناء فترة ولايته فقط.
- يتعين في الدستور إيجاد آليات إشراف ومساءلة مستقلة، مثل وظائف "المفتشين العامين"، للعمل كمراقبين على القوات المسلحة.

١٤ سلطات الطوارئ

القيود على الشروع في حالة الطوارئ

- يتعين في الدساتير وضع إحدى أو جملة القيود الزمنية التالية على حالة الطوارئ:
 - حد أقصى لمدة الطوارئ (مثلاً ستة أشهر)؛
 - ضرورة تقديم الرئيس طلباً إلى المجلس التشريعي للموافقة عليه بشأن حالة الطوارئ، خلال فترة وجيزة (مثلاً ٤٨ ساعة)؛
 - وضع قيد أو تحديد على طول مدة حالة الطوارئ من قبل الرئيس بدون إقرار أو مصادقة المجلس التشريعي عليها (مثلاً سبعة أيام)؛
 - وضع حد أو قيد على فترة تمديد المجلس التشريعي لحالة الطوارئ كما أعلنها الرئيس (مثلاً ٣٠ يوماً)؛
 - وضع شرط بأن موافقة المجلس التشريعي على تمديد حالة الطوارئ بعد كل ٣٠ يوماً تتطلب ضرورة الحصول على موافقة الأغلبية بثلاثي أعضاء المجلس التشريعي.
- يجب أن يكون الرئيس قادراً على إعلان الطوارئ فقط من خلال الاستشارة الرسمية للحكومة و/أو التوقيع المشترك مع رئيس الوزراء لذلك الغرض.
- يجب تحديد الحالات المُسوَّغة لتبرير إعلان الطوارئ. وقد تشمل هذه ما يلي:
 - حصول اعتداء فعلي أو احتمال وقوعه من قبل قوات أجنبية؛
 - تهديد خطير أو حدوث اضطراب في النظام الدستوري الديمقراطي؛
 - في حالة تعطيل سلطات الخدمات عن أداء مهامها؛
 - في حالة إعاقاة تنفيذ الالتزامات الدولية؛ أو
 - في حالات الكوارث الطبيعية.

القيود الموضوعية خلال حالة الطوارئ

- ينبغي حظر حل المجلس التشريعي في حالة الطوارئ.
- ينبغي حظر تغيير القوانين التي تؤثر في صلاحيات الرئيس أو رئيس مجلس الوزراء، أو تغيير قوانين الانتخاب والتشريع نفسه.
- لا يجوز أن تنتقص مراسيم الطوارئ من الحقوق الأساسية، بما فيها تلك الحقوق المقررة من قبل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) بأنها غير قابلة للانتقاص منها بأي شكل كان.
- يجب أن تظل مراسيم الطوارئ خاضعة لموافقة المجلس التشريعي؛ أو يتعين على الأقل إقرارها والمصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي خلال فترة زمنية محددة، أو أنها قد تفقد صلاحية قوة القانون فيها.

الجزء الأول: المقدمة

لقد أطاحت ثورات الربيع العربي بالحكومات الدكتاتورية في تونس، ليبيا، مصر، وخلقت الفرصة لإعادة تشكيل أنظمتها السياسية بطريقة كانت بمثابة علامة وإيدان بالتخلي عن دكتاتوريات الماضي القريب. ويمكن إعزاء ظهور الدكتاتوريات الرئاسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى توليفة من ثلاثة إخفاقات في النظم الدستورية: أولاً: غياب القيود الدستورية على صلاحيات الرئيس؛ ثانياً، المجلس التشريعي الضعيف، والذي يخلو من تمثيل الأقليات والمعارضة، وغير القادر على تقديم أية معارضة سياسية للرئيس، أو حشد المجلس التشريعي لضبط الرئيس؛ وثالثاً، دولة الحزب الواحد، حيث يتم فيها تعبئة جميع الوظائف الهامة، والمؤثرة في الحكومة والإدارة والمكاتب السياسية بواسطة رتب من حزب واحد تدين بالولاء للرئيس.

ولعل الجزء الحيوي في عملية الانتقال من الدكتاتورية والتحول إلى الديمقراطية، تتمثل في تبني دستور جديد قادر على منع عودة الانتهاكات السابقة وضمان حكومة متسقة مع مطالب الربيع العربي. ومن شأن كيفية توزيع السلطة بين الجهازين التنفيذي والتشريعي، وكيفية تشكيلها داخل الجهاز التنفيذي، أن تؤثر بشكل كبير في مدى قدرة النظام الدستوري الجديد على الاحتراس والاحتياط ضد الإخفاقات الدستورية الثلاثة المذكورة. وتستطيع بلدان المنطقة الاختيار من بين سلسلة من الآليات الدستورية والهيكل السياسية التي تستطيع من خلالها هذه البلدان السعي لتأسيس ديمقراطية دستورية وحكومة تمثيلية، فاعلة، ومحدودة. ويعمل هذا التقرير للتركيز على النمط الحكومي "شبه-الرئاسي". وتتمثل الملامح الأولية في النظام شبه الرئاسي في ازدواجية تنفيذية، حيث يتقاسم السلطة الرئيس المنتخب بصورة مباشرة مع رئيس الوزراء، وحكومة تتمتع بدعم أو "ثقة" مجلس تشريعي منتخب. وهذه الميزة الضرورية للحكومة شبه-الرئاسية تفسح المجال لمشاركة السلطة بين مختلف الأحزاب السياسية، وتقدم أملاً في الحيلولة دون عودة الدكتاتورية الرئاسية التي كانت سائدة في بلدان ما قبل الربيع العربي، إلى سابق عهدها الاستبدادي.

ومع ذلك، فإن الازدواج في السلطة التنفيذية هو مجرد عنصر واحد في التركيبة المعقدة للمؤسسات والعلاقات التي تتم من خلالها ممارسة السياسة الحقيقية في الأنظمة شبه-الرئاسية. وفي حالة وجودها بمفردها، فإن ازدواجية السلطة التنفيذية لن توفر حصانة لحكومة شبه-رئاسية ضد أخطار هيمنة السلطة التنفيذية. وبالفعل، فإن الدكتاتورية الرئاسية في كل من مصر وتونس قد عملتا من خلال تشكيلات شبه-رئاسية لبعض الوقت على الأقل من وجودها. ويعمل هذا التقرير على تقصي كيفية تصميم النظام شبه-الرئاسي لتحقيق ثلاثة أهداف تتصل مباشرة بالإخفاقات الدستورية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتتمثل هذه الأهداف فيما يلي: (١) سلطة رئاسية محدودة؛ (٢) مجلس تشريعي فاعل وقادر على المراقبة والإشراف على الرئيس والحكومة؛ (٣) تقاسم ومشاركة فعالة وذات معنى في السلطة بين رئيس الوزراء ورئيس الدولة. وبالإضافة إلى هذه الأهداف الثلاثة، هناك مبدأ رابع،

لا صلة له بالإخفاقات الدستورية، ويتمثل في: ٤) ضرورة وجود قيادة رئاسية فعالة في أوقات الأزمات أو في حالة العجز والقصور البرلماني.

ويستطيع النظام شبه-الرئاسي الاستجابة للهاجس المتعلقة بأن الأنظمة الضعيفة وغير النامية في المنطقة، والإرث الناشئ من نظام الحزب الواحد الدكتاتوري والاستبدادي، قد تؤدي إلى تشريعات جامحة لن يتولد عنها أية ولايات سياسية واضحة ولا حكومات مستقرة. كما يستطيع هذا النوع من النظام العمل كسياج ضد احتمال الفوضى البرلمانية، من خلال محاولة ضمان أن القائد التنفيذي في صيغة رئيس الدولة يستطيع توفير قيادة فعالة وحازمة في أوقات الأزمات، أو في حالة عجز المجلس التشريعي أو رئاسة الوزارة عن أداء المهام والأعمال المنوطة بهما. ويتناول الجزء الثاني من هذا التقرير عن كُتب وصف الإخفاقات الدستورية الثلاثة في مرحلة ما قبل الربيع العربي. كما يتناول الجزء الثالث وصف المبادئ الأربعة للتصميم الدستوري المشار إليه أعلاه. وفي الجزء الرابع، فإن التقرير يعمل على استقصاء كيفية تصميم المؤسسات، والقوانين، والهيكل للنظام شبه-الرئاسي لتحقيق هذه المبادئ المتعلقة بالتصميم الدستوري بأمثل السبل والأوجه في المنطقة.

وسيجري عرض تحليل مسودة الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) ومسودة الدستور المصري (٢٠١٢) في هذا السياق. وتجدر الملاحظة في هذا الصدد، إلى أن الدستور المصري لعام ٢٠١٢ قد جرى تعليقه بتاريخ ٨ (يوليو/ تموز) ٢٠١٣. وكانت لجنة فنية مؤلفة من ١٠ أعضاء، ضمت في عضويتها ستة قضاة، وأستاذ جامعي، وثلاثة أكاديميين متقاعدين، قد عملت على اقتراح بإدخال تعديلات على دستور عام ٢٠١٢. وقد تم نشر تلك المقترحات بتاريخ ٢٠ (أغسطس/ آب) ٢٠١٣. وبتاريخ ١ سبتمبر/ أيلول، صدر مرسوم رئاسي بإنشاء لجنة من ٥٠ عضواً لإعداد مسودة دستور شاملة. وفي وقت إعداد هذا التقرير إبّان شهر (نوفمبر/ تشرين الثاني) عام ٢٠١٣، كانت لجنة الخمسين عضواً لا تزال عاكفة على عملية مراجعة الدستور المصري.

الجزء الثاني: الإخفاقات الدستورية الثلاث

إن نظام الحكم شبه-الرئاسي من شأنه تقليل خطر عودة الإخفاقات الثلاث للديمقراطية الدستورية التي عانت المنطقة من ويلاتها. وستتناول هذه الإخفاقات بشيء من التفصيل.

٢. ١ الرئيس القوي

لقد انبثقت الدكتاتورية الرئاسية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من رحم الأنظمة الدستورية التي لم تفرض أية قيود أو ضوابط ظاهرة على ممارسة الرئيس للسلطة التنفيذية. وتؤيد الكثير من الأبحاث المخاوف من أن نموذج الحكومة الرئاسي، بموقع واحد من السلطة التنفيذية، يميل إلى كونه نظاماً لديمقراطية استبدادية أكثر منه نظاماً شبه-رئاسي أو برلماني. إن اختزال وتجسيد "شخصنة" السلطة في ذات الرئيس هي عملية لتمثيل دور الرئيس بصفته (١) رئيساً رسمياً للدولة، ورئيساً تنفيذياً في آن واحد، و(٢) صاحب ولاية ديمقراطية قوية يزعم الرئيس بامتلاكها من خلال الانتخاب الشعبي. ويحمل الرئيس صورة الدولة والأمة التي يكافح غيره من السياسيين بكل جهد جهيد لمضاهاته في هذه الألقاب التي يضيفها على نفسه. وهذه الزخارف الرمزية لولاية الرئيس الديمقراطية معززة ومقوّاة بفعل غياب الحاجة إلى رئيس، حيث إنه بعد توليه لمنصب الرئاسة، فإنه لن يُقلق أو يُجهد نفسه بأي حساب للمعارضة. وبالمقارنة، فإنه في الأنظمة الديمقراطية أو شبه الديمقراطية، فإنه عند حصول رئيس وزراء على أغلبية انتخابية ضعيفة، فإن عليه/عليها العمل لضمان أن أغلبية أعضاء البرلمان يدعمون الحكومة، في حين أن الرئيس هنا لا يحتاج لاتخاذ مثل هذه المبادرات، مهما كانت الأغلبية الانتخابية قليلة أو ضعيفة. وليس ثمة آليات مؤسسية ترغم الرؤساء على السعي للعمل على تسويات أو الحصول على توافقات، مما يسهم في ميل وجنوح الرؤساء إلى تجميع السلطة، وتركيزها في أيديهم بدلاً من تقاسمها والمشاركة فيها مع أصحاب العلاقة والشأن الآخرين. ولا يُعتبر الرئيس مسؤولاً أمام أي أحد باستثناء الناخبين وقت الانتخابات فقط، ولمرة واحدة في كل بضع سنين.^١

ولم تتمتع بفترات طويلة من الاستقرار الديمقراطي تحت حكم الرؤساء سوى الولايات المتحدة وتشيلي، وحتى حكومة تشيلي فإنها قد انهارت في فترة السبعينيات. ومع ذلك، فإن الظروف التي تدعم الديمقراطيات الرئاسية في الولايات المتحدة-بفعل ترجيح الناخبين الوسطيين، فإن مرشحي اليمين واليسار المتطرفين ضمن إجماع واسع معتدل، يمثلون المتطرفين ممن لا قيمة انتخابية لهم- تصبح من غير المحتمل أن تتواجد في سياقات بعد الدكتاتوريات الاستبدادية، حيث تميل الأحزاب السياسية المتطرفة لكونها منظمة للغاية ولديها قوة جاذبية ضخمة، (كما هو الحال في سيطرة الإخوان المسلمين في مصر، وحركة النهضة في تونس).^٢

إن فشل أي دستور في فرض قيود على السلطة الرئاسية يزيد من خطر قيام الرئيس باستئصال شأفة المعارضة السياسية، وتقويض دعائم العوائق الدستورية الموضوعية لضبط تجاوز حدوده بإساءة التصرف،

وعمله بالتدرج على ترسيخ السلطة في منصب الرئاسة. ومع أن الرئيس الدستوري القوي لا يصبح بالضرورة بمثابة دكتاتور، فإن عدداً من المزايا الدستورية سوف تزيد من خطورة مثل هذا الاحتمال.

٢.١.١ مدة الولاية الرئاسية

لقد كان الرؤساء في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يميلون لتولي الحكم لفترات مطولة، ولم تمنح القوانين الدستورية في المنطقة مثل تلك النزعة عند الرؤساء. كما ظلت كل من تونس، ليبيا ومصر تحت حكم ملكيات دستورية حتى النصف الثاني من القرن العشرين. وكان العاهل في هذه البلدان يدعى الباي في تونس، والسلطان ثم الملك في مصر، والملك في ليبيا، وقد حكم كل منهم كرئيس دولة، ومارس سلطات تنفيذية حتى الوفاة أو التخلي عن العرش. وقد استمر نفس النمط في العهد الجمهوري لكل حالة، ولم يخضع الرئيس التنفيذي في أي بلد من هذه البلدان لأية قيود أو ضوابط، سواء من ناحية عدد فترات الولاية التي استطاعوا الخدمة فيها، أو من ناحية إمكانية عزلهم أو إحالتهم على التقاعد من قبل المجلس التشريعي.

وفي مصر على سبيل المثال، فإن دستور عام ١٩٧١ قد حدد فترة ولاية الحكم بست سنوات. وكما جرى وضع مسودته في الأصل، فإنه قد سمح للرئيس بإعادة انتخابه مرة واحدة لفترة ولاية (المادة ٧٧). وفي عام ١٩٨٠، جرى تعديل تلك المادة لإزالة التحديد المتعلق بمسألة الولاية، بحيث أجازت للرئيس البقاء في المنصب لعدد غير محدود من فترات الحكم المتوالية. وكان حسني مبارك نفسه قابلاً لفترة ولايته الخامسة على التوالي، وبست سنوات لكل فترة، عندما تم خلعته من منصب الرئاسة في عام ٢٠١١. وفي تونس، كان أول رئيس يتولى الحكم بعد الاستقلال هو "الحبيب بورقيبة" في عام ١٩٥٧. وقد نصت المادة ٤٠ من دستور عام ١٩٥٩ في البداية على أن الرئيس يتم انتخابه لمدة خمس سنوات، "ولا يمكنه تجديد مدة رئاسته، (أو قد لا يصبح مؤهلاً لإعادة انتخابه) لأكثر من ثلاث مرات متتالية". ومع ذلك، فإنه في عام ١٩٧٥، عمدت الجمعية الوطنية التونسية إلى تعديل المادة ٤٠ (وأعيد ترقيمها فيما بعد بالمادة ٣٩) لإعلان بورقيبة رئيساً مدى الحياة. وقد ظل بورقيبة في الحكم حتى عام ١٩٨٧، عندما قام الرئيس التونسي الآخر، زين العابدين بن علي، في فترة ما قبل الربيع العربي باستلهاً باب من أبواب دستور عام ١٩٧٥ للإعلان عن بورقيبة بأنه غير كفاء وأزاحه عن الحكم. وعلى الرغم من أن بن علي قد أدخل تعديلاً على المادة ٣٩ من الدستور لإلغاء الرئاسة مدى الحياة وحصر إعادة الانتخاب لمدة لا تزيد عن مرتين متتاليتين، فقد جرى إلغاء تقييد فترة الولاية للمرة الثانية في العام ٢٠٠٢. وقد ظل بن علي قابضاً على مقاليد الحكم لمدة عقدين من الزمن قبل أن يهرب من البلاد في أوج مرحلة الربيع العربي. كما كانت الترتيبات للسلطة التنفيذية في ليبيا أقل تقييداً أيضاً. وقد استولى معمر القذافي على السلطة في انقلاب عام ١٩٦٩، وشرع في تفكيك مفاصل الدولة. وفي ظل عدم وجود الهيكلية المؤسسية التي لا يستطيع أحد غير القذافي أن يقود البلاد في غيابها، مثل الانتخابات أو نظام حزبي تنافسي، فقد حكم القذافي دون منازع لمدة ٤٠ عاماً. كما عمل القذافي على تقديم نظام "الجمهورية" عام ١٩٧٧، كنظام ديمقراطي مباشرة من خلال سلسلة هرمية من "المؤتمرات الشعبية الأساسية" بمستويات مختلفة، لتحل محل الحكومة المنتخبة بصفة رسمية.^٢

وفي سوريا، أصبح حافظ الأسد رئيساً للدولة، عام ١٩٧١، بعد أن أقام لنفسه سلطة شخصية بصفته وزيراً للدفاع منذ عام ١٩٦٦. وقد عمل دستور عام ١٩٧٣ على تأكيد بقاء الرئاسة في أيدي نخبة حزبية سياسية، من خلال مطالبة المجلس التشريعي لتسمية مرشح لمنصب الرئيس بناء على توصية القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي. وكان من المقرر تقديم المرشح للرئاسة إلى الشعب للموافقة عليه في استفتاء بموجب (المادة ١/٨٤). كما قد نصت المادة ٨٥ على أن تكون مدة ولاية الرئيس سبع سنوات، ولكن دستور عام ١٩٧٣ لم يضع أي تحديد على عدد فترات ولاية الشخص كرئيس. كما أن الإصلاحات التي أدخلت على الدستور عام ٢٠١٢، قد عملت على رفع احتكار حزب البعث، بمعنى أن الأحزاب المعارضة، حسب القانون على الأقل، قد كانت قادرة على تقديم مرشحين لمنصب الرئاسة (المادة ٨٥). وبالإضافة لذلك، فإن المادة ٨٨ من الدستور كما هو معدل في عام ٢٠١٢ تقضي على أنه لا يجوز لأي شخص أن يتولى منصب الرئيس لأكثر من فترتي ولاية متتاليتين بمدة سبع سنوات لكل فترة ولاية واحدة. ومع ذلك، فقد نصت المادة ١٥٥ على أن تحديد فترات الولاية للرئاسة المبيّنة في المادة ٨٨ لن تصبح نافذة إلا عند بداية فترة الولاية الرئاسية الجديدة بمدة سبع سنوات، والمقررة في عام ٢٠١٤. وهذا يعني أن بشار الأسد يستطيع أن يتولى منصب الرئاسة مرتين أيضاً لمدة سبع سنوات في كل مرة، بمعنى أنه سيظل في كرسي الرئاسة حتى عام ٢٠٢٧.^٤

وفي العراق، فإن دستور عام ١٩٢٥ الذي وضعته بريطانيا قد جرى إبطاله، كما تم إلغاء الملكية في البلاد هناك. ولم تشمل الوثائق الدستورية خلال الفترة من عام ١٩٥٨ وحتى عام ٢٠٠٣، على أي قيود فعالة على السلطة التنفيذية، كما أن دستور عام ١٩٧٠ المؤقت، والذي ظل سارياً حتى عام ٢٠٠٣، قد سمح لمجلس قيادة الثورة (RCC) بانتخاب رئيس للبلاد من بين عدد من أعضائه (المادة ٣٨-أ). وقد نص الدستور على أن مجلس قيادة الثورة نفسه يستطيع اختيار أعضائه من بين القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي (المادة ٣٨-ج). وقد ظهر صدام حسين على الساحة عقب انقلاب في القصر الجمهوري عام ١٩٧٩، وكان قادراً بدعم من شبكة واسعة من الرعاية المدعومة بالعوائد النفطية، أن يظل في الحكم، طوال فترات الولاية في الدستور حتى عام ٢٠٠٣.^٥

ومن الناحية التاريخية، فإن رؤساء بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لم يواجهوا أي تهديد بمحاكمتهم أو عزلهم من منصب الرئاسة بموجب الدستور. وفي الوقت الذي نص فيه الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أن الرئيس قد يواجه مباشرة إقامة إجراءات قانونية ومحاكمة من قبل محكمة مختصة، "فإن التركيبة، وسير المحاكمة، والإجراءات والعقوبة" لمثل تلك المحاكمة قد تركزت للقانون العادي (المادة ٨٥). وكان من شأن المجلس التشريعي المعبأ بأعضاء الحزب المواليين للرئيس، بجانب سلطات الرئيس نفسه في حل المجلس التشريعي (انظر البند رقم ١/٢/٢ أدناه)، قد مكنت الرئيس من الحصول على نفوذ يتفوق حتى على الإجراءات المتعلقة بالمحاكمة. كما لم يشتمل الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ على أي ذكر لعزل الرئيس.

إن غياب القيود والتحديدات على فترات الولاية تتيح للرئيس إحكام السيطرة على مؤسسات الدولة، وتوسعة سلطاته التنفيذية واستخدام موارد الدولة لمعاقبة المنافسين وقمع المعارضين. ولا يمكن إلا للموت أو الانقلاب الثوري عزل رئيس من منصب الرئاسة في حقبة ما قبل الربيع العربي. وحتى المرض العضال والعجز الجسدي، لا يحمل سوى وزن قليل لاعتباره عائقاً في تولي الرئاسة، حيث إن الرئيس العراقي، جلال طالباني، والرئيس الجزائري، عبد العزيز بوتفليقة، والمصري، حسنى مبارك، عندما كان لا يزال رئيساً لمصر، قد أمضوا جميعهم فترات مطولة خارج بلدانهم لتلقي العلاج من العلل والأمراض.^٦

٢.١.٢ سلطات الطوارئ

إن سلطات الطوارئ الواسعة النطاق والقوانين الغامضة بشأن ممارستها من قبل الرئيس تهيء وتخلق الفرص للرئيس كي يحكم بدون أي حسيب أو رقيب، من جانب المجلس التشريعي أو الهيئات القضائية. ويعتبر استخدام الرئيس السابق حسني مبارك، لسلطات الطوارئ مثلاً صارخاً على كيفية إساءة استغلال الرئيس لمثل هذه السلطات لتجنب القيود القانونية العادية وتكريس سلطة الدولة في ذات الرئيس وقمع المعارضة السياسية والاجتماعية للنظام.^٧

وبعد اغتيال أنور السادات عام ١٩٨١، قفز مبارك من منصب نائب الرئيس لتولي منصب الرئاسة، وأعلن على الفور حالة الطوارئ بموجب المادة ١٤٨ من دستور جمهورية مصر العربية، لعام ١٩٧١ (المعدل في عام ٢٠٠٧)، والتي تنص كما يلي: على رئيس الجمهورية الإعلان عن حالة الطوارئ بالطريقة المقررة في القانون. ويتعين تقديم هذا الإعلان إلى مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية حتى يتمكن المجلس من اتخاذ قرار بشأنه. وفي حالة حل مجلس الشعب، فإن المسألة سوف تحال إلى المجلس الجديد في أول اجتماع له.

وفي جميع الأحوال، فإن إعلان حالة الطوارئ ينبغي أن تكون لمدة محدودة، ولا يجوز تمديدها إلا بموافقة المجلس.

إن المادة ١٤٨ تقضي بأن يعلن الرئيس حالة الطوارئ "بالطريقة المقررة في القانون" وبشرط موافقة المجلس التشريعي. كما نص الدستور على أن المجلس يمكنه تمديد حالة الطوارئ، ولكنه لم يحدد عدد مرات التمديد، كما لم ينص على مدة كل فترة طوارئ. وكان القانون المشار إليه هو قانون الطوارئ لعام ١٩٥٨، الذي خول الرئيس بصلاحيات واسعة النطاق. وقد أبقى قانون الطوارئ لعام ١٩٥٨ الرئيس من شروط قانون الإجراءات الجنائية التي كانت تتطلب ضرورة الحصول على مذكرات قضائية بأوامر للتفتيش والاعتقال، وحددت فترات وقيود معينة بعد عملية الاعتقال. وكانت النتيجة اعتقالات جماعية روتينية واحتجاز في السجون لفترات مطولة بدون محاكمة، ووضع قيود على تواصل المعتقلين بمحاميين أو حتى الاتصالات والتعذيب. وبالإضافة لذلك، فإن المادة ١٠٨ من دستور عام ١٩٧١ قد حولت سلطات وضع القانون إلى الرئيس "بموجب ظروف استثنائية" وفور قرار التفويض بذلك من قبل المجلس التشريعي. وحيث إن العديد من الحقوق الواردة في مشروع قانون الحقوق كانت خاضعة صراحة "للقيد الواردة

في القانون"، فإن ذلك قد أتاح للرئيس أن يقرر بصورة قانونية محتوى تلك الحقوق، ويعفي نظامه من عبء الحاجة لاحترام الحقوق السياسية، وعمل على تقوية وترسيخ الدكتاتورية التنفيذية. وقد تمت ممارسة جميع تلك السلطات والصلاحيات بأدنى قدر من الإشراف النيابي: على الرغم من أن المجلس التشريعي كان مطلوباً منه تأكيد قانون المراسيم خلال ١٥ يوماً، فإن وعليه فإن العديد من المجالس التشريعية لم تخفق أبداً في القيام بذلك. وبالإضافة لذلك، فإن المادة ١٤٧ من دستور عام ١٩٧١ قد حولت الرئيس إصدار قوانين بالمراسيم كلما كان المجلس التشريعي غير منعقد. ولم يكن الرئيس يحتاج لشيء سوى الانتظار حتى موعد عطلة البرلمان لتمرير القوانين التي كانت حسب نظره لا يمكن انتظارها لمدة فض أو إرجاء عقد المجلس.^٦

كما أن قانون الطوارئ لعام ١٩٥٨ قد أجاز تشكيل محاكم أمن الدولة. وفي عام ١٩٨١، أصدر مبارك مرسوماً رئاسياً يمارس فيه تلك السلطة بتحويل الجرائم المتعلقة بأمن الدولة، والتحريض العلني، والمظاهرات العامة، والتجمعات العامة إلى تلك المحاكم. وبالإضافة لذلك، فإن قانون الطوارئ لعام ١٩٥٨ قد سمح للرئيس بواسطة المرسوم أن يُعيّن قضاة عسكريين بدلاً من القضاة المدنيين في محاكم أمن الدولة لترؤس بعض المحاكمات، وتقرير فيما إذا كانت بعض القواعد الإجرائية (بما فيها المحاكمات السرية، والقيود المفروضة على حقوق المحاكمات العادية العادلة) تنطبق في بعض الحالات. وكانت قرارات تلك المحاكم لا يجوز استئنافها، إلا للرئيس نفسه. ومن ناحية أخرى، فقد كانت هناك بعض المراجعات لسلطات الرئيس. وفي عام ١٩٨٥، قررت المحكمة الدستورية العليا مراجعة قوانين الطوارئ الصادرة بموجب المادة ١٤٧ وفي مراجعة مرسوم حالة طوارئ خاص صادر من قبل الرئيس، قررت المحكمة بأنه لم تكن هناك أية ظروف استثنائية قائمة لتبرير الرجوع إلى المادة ١٤٧ وألغت مرسوم الرئيس.^٧

٣.١.٢ التحكم التنفيذي في المجلس التشريعي والعملية التشريعية

في الوقت الذي تعمل فيه عادة حالات الطوارئ على مد سلطة الرئيس لتمكينه من إصدار سلطات مراسيم، فإن دساتير بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد عملت أيضاً على السماح للمجالس التشريعية لتفويض صلاحيات صنع القوانين إلى الرئيس في أوضاع لحالات غير طارئة. وبموجب دستور عام ١٩٥٩ في تونس، فإن المجلس التشريعي قد حوّل الرئيس إصدار "قوانين-مراسيم" لفترة معينة ولغرض محدد من خلال التصويت بالأغلبية العادية (المادة ٢٨). وفوق ذلك، فإن الرؤساء كانوا يتلاعبون في العملية التشريعية. وكان مفتاح تهميش السلطات التشريعية بصفتها مؤسسة لمراقبة الجهاز التنفيذي، ومحركاً للإجراءات التشريعية، يتمثل في تعبئة المجلس التشريعي بأعضاء من الحزب الموالي للرئيس. وفي مصر قبل الربيع العربي، فإن قوانين وإجراءات الانتخابات كانت تحمي أنصار مبارك من الحزب الوطني الديمقراطي (NDP) من المنافسة من خلال حظر الأحزاب الدينية. وبالإضافة لذلك، فإن مطلب مدخل تأهيلي بنسبة ثمانية في المئة قد جعل من الصعوبة بمكان على تلك الأعداد القليلة من منافسي الحزب الوطني الديمقراطي ممن سُمح لها بالترشح في الانتخاب أن تضمن تمثيلاً تشريعياً. وبعد أن عملت المحكمة الدستورية العليا على نقض هذا القيد الأخير باعتباره غير دستوري، فقد عمل مبارك

على ضمان تفوقه الانتخابي بالاعتماد على آلية الإرهاب الدولية لتقويض أركان أحزاب المعارضة السياسية قبل يوم الانتخابات، من خلال الانقراض على أنشطتهم السياسية، ومنع إنشاء الاتحادات وإقامة التجمعات العامة. وبصورة مماثلة، فإنه قد كان هناك في تونس أيضاً نظام قمعي وحصلت انتهاكات للقوانين الأمنية، ما جعل من الصعوبة بمكان على أحزاب المعارضة أن تنظم أوضاعها، حتى لو سمحت القوانين الانتخابية بالمنافسة بصورة رسمية.^{١٠}

وعندما تهيمن أغلبية كبيرة موالية للرئيس على المجلس التشريعي، فإنها تقوض الحماية التي يوفرها ترسيخ القيود الدستورية على السلطة الرئاسية وإجراءات التعديل الدستوري مما يتطلب أغلبية عظمى. وقد اقترح الرئيس السادات في مصر، والرئيس بورقيبة في تونس، رفع القيود المفروضة على فترات الولاية الرئاسية، كما اقترح مبارك تعديلات دستورية في عام ٢٠٠٥ تتضمن تغييرات على النظام الانتخابي، بحيث يُسمح بانتخاب الرئيس بصورة عامة ومباشرة، (كما تقدم في عام ٢٠٠٧ بجملة من التعديلات، لإدخالها مع عدد آخر منها، للتقليل من الإشراف القضائي على الانتخابات، وتجاوز حماية حقوق الإنسان، والحد من أي نشاط حزبي على أساس تحالفات دينية). وفي عام ١٩٩٧، جرى تعديل الدستور للسماح للرئيس بتقديم تعديلات للاستفتاء، والالتفاف على المجلس التشريعي أيضاً. وفي عام ٢٠٠٢، استخدم بن علي هذا القرار لضمان التأييد الشعبي لإزالة القيود على فترات الولاية الرئاسية.^{١١}

٢.٢ المجلس التشريعي الضعيف وغير القادر على ضبط سلطة المجلس التنفيذي

لقد كانت المجالس التشريعية في الفترة السابقة للربيع العربي ضعيفة بصورة معروفة لدى القاصي والداني، وبعيداً عن بعض الأمثلة المعزولة، فإن تلك المجالس كانت خاضعة بدرجة كبيرة لإرادة الجهاز التنفيذي. كما أتاحت القوانين الدستورية للجهاز التشريعي لتمرير قوانين، ولكنها منعتهم من التدقيق في السلوك التنفيذي أو الحد من صلاحيات المجلس التنفيذي من خلال ثلاثة وسائل: سلطة الرئيس لحل المجلس التشريعي، والقيود المفروضة على المبادرة التشريعية، والقوانين الصارمة التي تتحكم في تشكيل وإقالة الحكومة من قبل المجلس التشريعي.^{١٢}

٢.٢.١ سلطات حل المجلس التشريعي من قبل الرئيس

إن تفويض الرئيس بسلطة حل المجلس التشريعي لها تأثير سلبي ومحبط على أعضاء المجلس التشريعي، حتى لو يتم استخدام تلك السلطة. إن مجرد التهديد بالحل من شأنه تمكين الرئيس من دفع وإجبار المجلس والحكومة على التصرف بطرق معينة. كما أن حل المجلس قد يقلد الرئيس سلطات تشريعية وصلاحيات إصدار المراسيم حتى يتم اختيار مجلس تشريعي جديد. وخلال تلك الفترة، فإن المراسيم الرئاسية لتعديل القوانين الانتخابية، و/أو الأمواج المتغيرة للتفضيلات الانتخابية، قد تتسبب في انتخاب مجلس تشريعي أكثر دعماً ومؤازرة من الرئيس نفسه.

كما أن سلطة حل المجلس التشريعي والدعوة إلى انتخابات جديدة قد أتاحت لقادة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ترسيخ السلطة التنفيذية وتقويض مؤسسات الحكومة التمثيلية. وفي مصر، بالفترة ١٩٨٦-١٩٨٧، أعاد مبارك صياغة مسودة قانون الانتخابات بممارسة سلطة المراسيم في الوقت الذي كانت فيه حالة الطوارئ معلنة ولا تزال نافذة وسارية. وقد عمل مبارك على حل المجلس التشريعي على الفور، ودعا إلى انتخابات جديدة وفقاً لشروط القانون الجديد. وتعمل سلطات حل المجلس على تكميل سلطات الطوارئ وسلطات صنع القوانين بين جملة الآليات التي تستطيع السلطة التنفيذية من خلالها التغلب على مبدأ فصل السلطات وممارسة سلطة التشريع. كما عمل قادة الأردن والكويت على إساءة استخدام حل المجلس التشريعي في بلديهما بنفس الطريقة، لضمان عدم قدرة المجلس التشريعي في كل دولة في التأثير لإيجاد معارضة ذات معنى للقيادة المستبدة في كل بلد هناك. لقد أقدم الملك عبد الله على حل المجلس التشريعي بعد انتهاء مدته في (يونيو/ حزيران) عام ٢٠٠١، وظل طوال مدة سنتين متتاليتين يحكم بسلطة إصدار المراسيم، حيث سن خلال تلك الفترة أكثر من ٨٠ قانوناً بواسطة المراسيم. وفي شهر (نوفمبر/ تشرين الثاني) عام ٢٠١٠، أعاد الملك عبدالله الكثرة وأقدم على حل المجلس التشريعي مرة ثانية، قبل سنتين من موعد انتهاء الفترة الزمنية المقررة للمجلس، وأصدر تعليماته إلى مجلس الوزراء بتبني قانون انتخاب جديد لضبط التحكم في انتخابات المجلس التشريعي في شهر (نوفمبر/ تشرين الثاني) عام ٢٠١٠. وقد عمل ذلك القانون على زيادة قدرة الحكومة على التلاعب في نتائج الانتخابات.^{١٢}

وفي الكويت، ردت الحكومة على انتخاب مجلس تشريعي ميال للحزب بشكل متزايد في فترة السبعينيات بإقدامها على حل الهيئة التشريعية وممارسة الحكم بالمراسيم طوال الفترة الممتدة بين عام ١٩٧٦-١٩٨١، كما أعادت الكثرة ثانية طوال الفترة الممتدة بين ١٩٨٦-١٩٩٢. وبعد إقدامها على إجراء عملية حل ثالثة للمجلس عام ١٩٩٩، عملت الحكومة الكويتية على إصدار سلسلة من المراسيم لتعديل حقوق وإجراءات الانتخاب.

٢.٢.٢ مبادرة المجلس التشريعي

في الأنظمة الاستبدادية التي تهيمن عليها الأجهزة التنفيذية، فإن الانتخابات البرلمانية قد تصبح آلية لتهدئة قوى المعارضة من خلال إعطائهم فرصة للمشاركة في المجلس التشريعي، ولكن مع ضمان أن الهيئة التشريعية لن يكون لها سوى سلطة ضئيلة. وهناك سيناريوهان يمكن من خلالهما تحقيق ذلك الأمر: في السيناريو الأول، إن المجلس التشريعي يهيمن عليه بقوة حزب سياسي وحيد يدين بالولاء التام للرئيس. وفي حال تمثيل أحزاب المعارضة في المجلس التشريعي، فإنه لن يكون لها سوى صوت ضئيل بدون معنى في وجه حزب مهيمن. وفي السيناريو الثاني، فإن الرئيس القوي يمكنه السيطرة بسهولة على المجلس التشريعي المتفكك والمؤلف من أحزاب ضعيفة وتفتقر للتنظيم. ويعتبر الحق في المبادرة التشريعية بمثابة آلية هامة يمكن من خلالها تقرير الأجندة العامة، ولكن في كلا هذين السيناريوهين، فإن قواعد المبادرة التشريعية قد تعمل لتكريس هيمنة وسيطرة الرئيس السياسية. وفي بلدان منطقة

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث حق المبادرة التشريعية يبدو أنه مملوك من قبل رئيس الدولة، والحكومة، وأعضاء المجلس التشريعي، فإن القواعد الناظمة التي تتحكم في مشاريع قوانين الأعضاء قد جعلت من الصعوبة بمكان أن يكون لممثلي أحزاب الأقلية أي تأثير على أجندة المجلس التشريعي. وموجب القانون التونسي لعام ١٩٥٩، على سبيل المثال، فإنه في الوقت الذي كان فيه حق المبادرة التشريعية مقررا للمشاركة فيه بالتساوي بين الرئيس وأعضاء المجلس التشريعي، فإن جميع مسودات مشاريع القوانين كان يجري تقديمها إلى لجان يسيطر عليها ممثلو حزب الأغلبية، ويتم تداولها ومناقشتها وتعديلها، بشكل سري، قبل تقديم مسودة مشروع القانون في الجلسة العمومية للمجلس التشريعي. وفي الواقع، فإن أعضاء المعارضة في المجلس التشريعي لم يكن لديهم أية قدرة للتأثير على الأجندة التشريعية من خلال حق تقديم المبادرة في طرح التشريعات.^{١٤}

٣.٢.٢ تشكيل وحل الحكومة

كما هو مذكور أعلاه، لقد كان نظام الحكم في كل من مصر وتونس بمرحلة ما قبل الربيع العربي نظاماً شبه-رئاسي بصورة رسمية في بعض الأوقات. ومن الناحية الدستورية، فإن هذا يعني أن رئيس الوزراء والحكومة كانا يمارسان سلطة تنفيذية بشيء من الثقة من جانب المجلس التشريعي. ولكن في كلا البلدين، فإنه عند هيمنة الحزب الواحد بصورة فاعلة على المجلس التشريعي، فإنه لم تعد هناك أية حاجة لموافقة المجلس التشريعي على تشكيل الحكومة. وكان تشكيل الحكومة يعكس أفضليات ورغبات الحزب المهيمن، في حين أن ممثلي أحزاب المعارضة الصغيرة، بقدر ما كانوا مشاركين في المجلس التشريعي، لم يكن لهم سوى قليل من الرأي في تشكيل الحكومة. كما أن سلطة المجلس التشريعي في حل الحكومة كانت خاضعة بصورة مشابهة للوضع القائم في دولة الحزب الواحد. وعدا عن ذلك، فإن قدرة أحزاب المعارضة في طرح الاقتراح لحجب الثقة عن الحكومة عادة ما كانت مقيدة ومحدودة للغاية. وعلى سبيل المثال، فإن تونس في عام ١٩٥٩ قد اشترطت أن اقتراح توجيه الانتقاد للحكومة، ينبغي أن يكون مدعوماً على الأقل من قبل ثلث أعضاء المجلس التشريعي، كما لم تسمح لأعضاء المجلس التشريعي بانتقاد وزراء أفراد بذاتهم (المادة ٦٢). وقد جرى تعديل الدستور في هذا الصدد ثلاث مرات: وخلال الفترة بين عام ١٩٥٩ و ١٩٧٦، لم تكن هناك آلية دستورية لتقديم طرح للتأديب أو توجيه انتقادات، ولكن في عام ١٩٧٦ جرى تعديل المادة ٦٢ للسماح بطرح الانتقاد بشرط دعم ذلك على الأقل بأصوات ثلث أعضاء المجلس الأدنى مستوى (النواب) في المجلس التشريعي. وفي عام ١٩٨٨، جرى تعديل المادة المذكورة لرفع مستوى الدعم المطلوب من النواب إلى نصف عدد أعضاء المجلس؛ وفي عام ٢٠٠٢ تم تخفيض الأغلبية المطلوبة إلى ثلث أعضاء المجلس مرة ثانية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن السلطة التي يملكها الرئيس لحل المجلس التشريعي كانت كافية عند استخدامها لتثبيط المجلس التشريعي الحازم وثنيه عن أي محاولة أو حتى تفكير في حل الحكومة.

٢.٣ دولة الحزب الواحد

إن الرئيس القوي الذي يتمتع بسلطات واسعة النطاق وغير مقيد بصورة كبيرة بقيود دستورية رسمية قد تجري مواجهته بمعارضة من نواحي أخرى في نظام دستوري، مثل مكاتب الموظفين البيروقراطيين، الوكالات الإدارية، وسلطات الادعاء العام أو المحاكم. ومن شأن تعبئة تلك المؤسسات بموظفين موالين للرئيس وحزب الرئيس أن تعمل على تأسيس "دولة حزب واحد"، حيث تصبح فيها هذه المواقع المستقلة بمثابة خدم للحزب المهيم على الحكم، ولن تعود قادرة على كبح أو معارضة سلطة الرئيس البيروقراطي. وبصورة موازية، فإن المجلس التشريعي الواقع تحت سيطرة حزب الرئيس لا يستطيع ضبط سلطة المجلس التنفيذي أيضاً، (كما هو وارد أعلاه في البند ٣/١/٢).

وفي مصر وتونس، فقد استولى الحزب والرئيس على قطاع الأمن، من أجل ضمان أن الأجهزة الأمنية يمكن الاعتماد عليها لحماية مصالح الحزب. وكانت الخدمات الأمنية عادة ما تتجاهل الاشتراطات والأحكام القانونية التي تحظر الاعتقال غير محدد المدة، والمحاكمات السرية. وكانت قوانين مكافحة الإرهاب في كلتا الدولتين مبهمة وغامضة، ولم تفرض قيوداً ذات قيمة في توجيه وضبط قوى الأمن المخولة بمكافحة الإرهاب. وعليه، فقد كان التحقيق تحت التعذيب والإكراه متفشياً، وشاع تطبيقه ضد عدد غفير من الناس ممن كان النظام يعتبرهم معادين له. وأصبحت المؤسسات الأمنية تعمل على تمثيل مصالح النظام أكثر بكثير من تمثيل مصالح الشعب. وبالفعل، فإن اغتيال خالد سعيد، تحت وقع أحذية وهراوات رجال أمن مبارك عليه، بمدينة الإسكندرية، يعتبر على نطاق واسع بأنه كان بمثابة الشرارة التي أضرمت الاحتجاجات، إضرام النار في الهشيم، ضد دولة رجال أمن قمعية ومستبدة.^{١٥}

وتقدم تونس في عهد بن علي مثلاً صارخاً على كيف يُمكن لرئيس الدولة التلاعب في مؤسسات الدولة لضمان بقائه قابلاً في كرسي الحكم. لقد بدأ بن علي رئاسته بطراز متميز، حيث أطلق السجناء السياسيين، وألغى المحاكم الأمنية، وأبطل القوانين الأمنية التي تسمح بالاعتقال لفترات مطولة قبل المحاكمة، وألغى الرئاسة مدى الحياة. كما قام بتمرير تشريع متحرر للأحزاب السياسية كجزء من "صفقة وطنية" عقدها مع المنظمات الاجتماعية والسياسية البارزة. كما أعلن الانفصال عن النظام السابق بصورة رمزية، من خلال إعادة تسمية "الحزب الدستوري الاشتراكي" إلى مسمى "التجمع الدستوري الاشتراكي".^{١٦}

ومع ذلك، فإن الوعود بالديمقراطية لم تدم إلا لغاية موعد الانتخابات الأولى في عام ١٩٨٩. وكانت عملية رفض تعديل النظام الانتخابي من نظام انتخابي بقائمة الأغلبية، (حيث تستطيع القائمة الحزبية التي تحصل على أعلى عدد الأصوات لدى الاقتراع في دائرة انتخابية أن تفوز بجميع المقاعد المخصصة لتلك الدائرة)، بهدف تحويل ذلك النظام إلى نظام التمثيل النسبي الأكثر عدالة ومنطقية، واستبعاد حزب النهضة الإسلامي من الانتخابات قد أدت إلى تمكين بن علي من الفوز بكل مقعد من المقاعد النيابية في تلك الانتخابات، وظل يهيمن على المجلس التشريعي في كل عملية انتخاب جرت في البلاد حتى نهاية حكمه. وكانت جميع جولات الانتخابات الرئاسية الخمس التي خاضها بن علي مرتبة كتمثيلية مسرحية،

حيث كان الرئيس يترشح دون خصم مقابل له، أو ضد عدد من الخصوم ممن يجري انتقاؤهم بعناية وتديبر معين. وكان يتم استبعاد المنافسين المتطوعين بطريقة أو بأخرى، ومنعهم من التجرؤ على الترشح ضده. كما أظهر حكم بن علي نفس أساليب القمع والاضطهاد للتعددية الحزبية الذي ولدته دولة بورقيبة الوطنية ذات الحزب الواحد، ولكن مع افتقار بن علي إلى الكاريزما الشخصية التي كانت لدى بورقيبة بصفته محرر تونس، وكان بن علي يعتمد إظهار الحرص والهيمنة على الاقتصاد بهدف البقاء قابلاً في كرسي السلطة.^{١٧}

وقد كان منصب رئيس الوزراء في النظام التونسي شبه الرئاسي مَقْوُضاً وخائراً في عهد بورقيبة، مما كان يعطي دليلاً بَيِّنًا بأنه مجرد وارث مرتقب، أو خَلَفٍ قادمٍ من بعد سَلَفٍ سابقٍ له، هو بورقيبة، بدلاً من كونه يتولى منصباً تنفيذياً له دور هام و متميز في ضبط الرئيس. وبدلاً من تحدي الرئيس، فقد كان الهم الوحيد لدى رؤساء الوزارة المتعاقبين على المنصب هو كسب ود ورضى بورقيبة لا غير. كما استمر بن علي في هذا النهج أيضاً بتعيين رؤساء وزارة من التكنوقراط من ذوي العلاقات الضعيفة والاتصالات المحدودة مع جهات في مجالات الخدمة المدنية أو البيروقراطية في الدولة. ولم يكن بن علي "يُطِيق أي رئيس وزارة قد تظهر منه أية إشارة لاحتمال أن يصبح يوماً ما قوة مؤثرة في بلده".^{١٨}

وفي مصر، فإن الصراعات على السلطة بعد ثورة "الضباط الأحرار" وإلغاء المَلَكِيَّة قد أسفرت عن نظام حزب واحد بولاية دستورية. وأصبح "تجمع الضباط الأحرار" الوسيلة السياسية لتحقيق تطلعات الثورة، مما عمل على استبدال الأحزاب السياسية وتهديد كل الحركات المعارضة للثورة. وقد عملت سلسلة من الوسائل القانونية على ترسيخ سلطة تجمع الضباط الأحرار، مثل: قانون عام ١٩٥٦ الذي فرض رقابة الدولة على جميع أنشطة المشاركة السياسية؛ وقانون عام ١٩٦٠ الذي عمل على تأمين وسائل الإعلام والصحافة، لضمان عدم التعبير عن رأي سياسي باستثناء ما توافق عليه الحكومة؛ وقانون عام ١٩٦٣ الذي طلب من جميع قادة الاتحادات العمالية أن ينخرطوا كأعضاء في الحزب؛ وقانون عام ١٩٦٤ الذي سمح للحكومة منع تشكيل أية تنظيمات قد تهدد "الأخلاقيات" و"مصالح الجمهورية".^{١٩}

وعندما جاء أنور السادات إلى الحكم بعد رحيل جمال عبد الناصر، فقد اتخذ خطوات سريعة لاستبدال الموظفين المواليين للنظام القديم بأصدقاء من المقربين، وعمل على إدامة نموذج السلطة الشخصية والمركزية. كما عمل على إعادة تنظيم رئاسة الوزارة، وعين حكماً رئيسيين، وألغى الحصانة النيابية، وطرد حفنة من أعضاء المجلس النيابي، وقام بتطهير قوات الأمن من الأشخاص المعينين في السابق من قِبَل عبد الناصر، وشرع في عملية لإعادة صياغة الدستور مما أدى إلى إضافة غرفة تشريعية ثانية، هي "مجلس الشورى"، مع تعيين ثلث أعضائها من قبل الرئيس نفسه، بهدف إحكام قبضته على العمليات البرلمانية.^{٢٠}

وقد نص كل من الدستور العراقي في الفترة بين عام ١٩٧٠ و ٢٠٠٣ (المادة ٣٨) والدستور السوري للفترة بين عام ١٩٧٣ و ٢٠١٢ (المادتان ٨ و ٨٤) على أن يتم اختيار الرئيس بشكل حصري من صفوف حزب البعث العربي الاشتراكي، مما عمل على ترسيخ دولة الحزب الواحد في الدستور، وضمان احتكار السلطة التنفيذية للحزب الواحد.

٢.٣.١ تبعات دولة الحزب الواحد

لا يصبح القائد السياسي قادراً على ترسيخ السلطة إلا عندما لا تعارضه مؤسسات الدولة الأخرى وسائر المفاصل السياسية والسلطات البيروقراطية القائمة في الدولة. وعندما يتولى المناصب السياسية والبيروقراطية أناس موالون للرئيس وسلطة الرئيس، فإنهم من غير المحتمل أن يعملوا على ضبط السلطة الرئاسية. كما أن نسق ترتيب اصطفاف الرئيس والحزب والدولة، يعمل على تمكين الرئيس من حشد المؤسسات التي يُفترض فيها وينبغي أن تكون مستقلة، مثل قوات الأمن (الشرطة، الجيش، والاستخبارات)، الهيئات الانتخابية، المؤسسات المالية، المحاكم وهيئات النيابة العامة، من أجل قمع المعارضة السياسية واستئصال شأفة الانشقاق، وضمان ولاء هياكل الدولة للرئيس أو الخشية من تحدي سلطة الرئيس بأي شكل كان.

الجزء الثالث: مبادئ التصميم الدستوري

تعتبر الإخفاقات الدستورية الثلاثة الموجزة أعلاه بمثابة نتيجة منطقية للقوانين الدستورية التي كانت تعمل بموجبها بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في حقبة ما قبل الربيع العربي، بالإضافة إلى النتائج المترتبة على تلك القوانين المعمول بها. وقد سمحت القوانين الدستورية بظهور الرئيس القوي والحزب المهيمن، مما عمل بدوره على قمع المعارضة السياسية، وانحلال النظام الحزبي والمعارضة السياسية الإيجابية. وبالفعل، فإن القوانين في كثير من الأحيان كانت موضوعة بطريقة متعمدة من أجل إبراز وتعزيز ديمومة الواقع السياسي القائم هناك، ولم تقدم بالفعل أي عمل سوى مأسسة الأوضاع الدستورية السائدة هناك.

وهذه الإخفاقات الثلاثة، بدورها، قد عملت على توليد ثلاثة مبادئ لكيفية تنظيم التصميم الدستوري للأنظمة السياسية الجديدة. وعلاوة على هذه المبادئ الثلاثة، فإننا نضيف عاملاً رابعاً، يتعلق بانتهيار نظام الأحزاب السياسية واختفاء الأحزاب السياسية المنظمة والمتماسكة بصورة جيدة، والحاجة إلى ضمان وجود قيادة تنفيذية في أوقات فشل النظام البرلماني. ويعمل هذا الباب على إيجاز هذه المبادئ الأربعة، وتوضيح كيف يعمل النظام شبه-الرئاسي في المساعدة على التمسك بهذه المبادئ.

٣.١ الاحتراز من الرئاسة الاستبدادية

إن الحاجة للحرص والاحتياط ضد عودة الدكتاتورية الرئاسية هي ضرورة دافعة متولدة من التحولات الدستورية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويعتبر نظام الحكم شبه الرئاسي واعداً في هذا الصدد، لأنه يعمل على تأسيس سلطة تنفيذية مزدوجة أو حكومة ثنائية السلطة التنفيذية، حيث لا يملك فيها الرئيس ولا رئيس الوزراء جميع الصلاحيات والسلطات بيده لوحده. وفي الحقيقة، فإن تجربة النظام شبه الرئاسي في كل من مصر وتونس في فترة ما قبل الربيع العربي تعتبر مثالاً حياً على أن النظام نفسه لا يعتبر كافياً للحيلولة دون الدكتاتورية الدستورية، كما يتضح من الأنظمة شبه الرئاسية في كل من مصر وتونس في مرحلة ما قبل الربيع العربي. وبدلاً من ذلك، فإن بعض العناصر المحددة في النظام شبه أو نصف الرئاسي يتعين تصميمها بطريقة من شأنها زيادة احتمالات الحفاظ على مبدأ السلطة الرئاسية المحدودة. وسيعود هذا التقرير لتناول هذا الموضوع في الجزء الرابع.^{٢١}

٣.٢ إشراف السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

إن النظام شبه الرئاسي، والذي يكون فيه كلا المنصبين المتعلقين بالقيادة التنفيذية مقيدين بطريقة إيجابية بحيث يستجيبان لمطالب وتطلعات الشعب، هو ذاك النظام الذي تكون فيه السلطة التشريعية قادرة على ممارسة مستوى معين من الرقابة والضبط على أنشطة كل من الرئاسة والحكومة سوياً. وبالإضافة لذلك، فإن سلطات الرقابة هذه ينبغي أن تحمل في طياتها النتائج التالية: وهي أن السلطة التشريعية لا ينبغي تفويضها بصلاحيات التحقيق والمساءلة بشأن أي تصرف من جانب السلطة التنفيذية

فحسب؛ بل يتعين عليها أن تتصرف ضد الجهة التنفيذية إذا وجدت أن تصرفات هذه الأخيرة غير مقبولة. وفي هذا الصدد، فإن الدستور شبه الرئاسي يجب أن يعمل على ما يلي: (١) وضع إجراءات لمساءلة أعضاء الحكومة وإقالة الحكومة إذا فقدت ثقة المجلس التشريعي فيها؛ (٢) تفويض المجلس التشريعي للعمل ضد أي رئيس يتجاوز صلاحياته، إما بإقالة الرئيس من منصبه، أو محاكمته ومعاقبته والشروع بإجراءات شبيهة بالمحاكمات التي يمكن من خلالها التدقيق في تصرفات الرئيس والتحقق منها.

وبالطبع، فإنه في حالة وجود حزب مهيمن وموال للرئيس، ويتحكم في المجلس التشريعي، فإنه يظل من السهل على الرئيس وحزب الرئيس ضمان عدم قدرة المجلس التشريعي على الحد من تصرفات السلطات التنفيذية، حتى مع وجود مجلس تشريعي قوي. وهذا السيناريو يلقي الضوء على أهمية الدور الذي تلعبه نتائج الانتخابات في تشكيل دور المجلس التشريعي كفراكل لضبط وكبح جماح السلطة التنفيذية. وتجدر الإشارة إلى أن التوسع في كيفية المشاركة السياسية في المجلس الاستشاري وطريقة منع هيمنة الحزب الواحد، تعتبر خارج نطاق البحث في هذا التقرير؛ ولذلك فإن البحث في هذا التقرير سوف يقتصر على دراسة الآليات المؤسسية والقانونية اللازمة لعملية الإشراف التشريعي على السلطة التنفيذية.

٣.٣ تقاسم في السلطة

إن أولى المبادئ في التصميم الدستوري الميمنة أعلاه، يتمثل في ضرورة الحذر والاحتياط بشدة ضد أخطار الدكتاتورية الرئاسية. ومن بين إحدى الحلول المتاحة بوضوح لهذه المشكلة، هي تبني نظام برلماني خالص، يكون فيه رأس الدولة أو رئيسها، غير منتخب بصورة مباشرة، وليس له ولاية شعبية وصلاحياته الاحتفالية محدودة للغاية. وتظهر التجربة في العراق أن استبعاد منصب الرئاسة لا يحل المشكلة من خلال ذلك.^{٢٣}

وينص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على إنشاء نظام برلماني خالص ضمن هذه الخطوط المرسومة، بتعيين رئيس وزراء بصفته رأساً للسلطة التنفيذية، ومسؤولاً عن سياسة الدولة. ومع ذلك، فإن رئيس الوزراء الحالي، نوري المالكي، يمارس سلطات هائلة، حيث يعمل بالوكالة كوزير للدخالية، ووزير للدفاع، ووزير للأمن القومي، بجانب مهامه كرئيس للوزراء. والقانون الذي يحظر هناك تولي أي شخص لمنصب رئاسة الوزراء مرتين قد جرى عكسه رأساً على عقب من قبل المحكمة الاتحادية العليا في شهر (أغسطس/آب) عام ٢٠١٣.

وعليه، فإن الحاجة للحذر من السلطة التنفيذية الواسعة هو اعتبار وارد في كل من الأنظمة الرئاسية والديمقراطية على السواء. وفي وسع النظام شبه الرئاسي أن يوفر آلية حماية ضد السلطة التنفيذية الواسعة النطاق، من خلال وضع هيكل مشاركة في السلطة. وعندما تصبح السلطة التنفيذية مشاركة فيما بين الأحزاب السياسية، فإن المصالح والمجموعات التي تشغل مختلف شواغر المراكز والمناصب العامة عقب الترتيب الدكتاتوري، والفرص المتاحة لمركزية السلطة التنفيذية سوف تقل وتراجع. كما أن الحاجة لضمان التنوع في الآراء وتمثيل الجماعات السياسية، على اختلافها وتنوعها، ضمن الجهاز

التنفيذي، هي استجابة وردة فعل للخبرات والدروس المستفادة من تجارب هيمنة الحزب الواحد والولايات الناتجة من الدولة ذات الحزب الأوحد. وتمثل المشاركة في السلطة وسيلة للتقليل من خطر سيطرة الحزب الواحد على مؤسسات الدولة. كما أن الدولة الثنائية بتطبيق النظام شبه الرئاسي توفر هيكلًا جذابًا للمشاركة في السلطة التنفيذية. وفي حالة وجود موقعين للسلطة التنفيذية، فإنه لن يعود في وسع رئيس الوزراء ولا رئيس الدولة، (ولا حزب أي منهما)، القيام بممارسة سلطة واسعة بطريقة تسهل من مصادرة مؤسسات الدولة والسيطرة عليها. ولكن الجزء الرابع سيناقش التصميم الصحيح للعلاقة بين رئيس الدولة، ورئيس الوزراء، والذي من شأنه تحديد فيما إذا كان النظام شبه الرئاسي صالحاً للعمل في مشاركة السلطة، أو أنه قادر على الحد من نفوذ وسطوة الدكتاتورية الرئاسية.

٣.٤ القيادة التنفيذية

وثمة سبب آخر يدعو إلى الاعتماد على استخدام النظام شبه الرئاسي في البلدان الخارجة لتوها من تحت نير النظم الدكتاتورية، حتى لو اشتمل النظام على قيادة برئاسة للدولة نفسها، ويتمثل هذا السبب في أن قلة من الأحزاب السياسية الحيوية تقدم نتائج وتأثيرات في البرلمانات المتشظية والمنقسمة على نفسها، وبالتالي فإنها تغدو غير قادرة على توفير منبر سياسي لحكومة مستقرة.

وهذا التخوف ليس بلا أساس، حيث إن السيطرة على مؤسسات الدولة من قبل حزب واحد موال للرئيس، لها آثار ضارة بصورة كبيرة على عملية التنافس والسباق في الميدان السياسي. وخلال فترة ما قبل الربيع العربي، فإن الهيمنة على مؤسسات الدولة، قد مكنت الأحزاب المسيطرة على الحكم من قمع أحزاب المعارضة والمنشقين من خلال قيامها، مثلاً، بحظر مشاركة أحزاب المعارضة في الانتخاب منذ البداية، أو مراقبة أنشطتها، ومنعها من حرية التنظيم أو عقد الاجتماعات، وتشكيل الجمعيات والتنظيمات، وقصر الحملات الانتخابية، والحد من حرية التعبير وانتقاد الحكومة. وعليه، فإن أحزاب المعارضة الخاضعة للقيود الحكومية قد تظل مقتصرة على مشاركة هامشية في المجلس التشريعي، كما ستظل متروكة خارج حدود اللعبة السياسية، دون اكتساب أي خبرة في مجال تشكيل الحكومة النيابية، ولن تحصل على فرص حقيقية لتطوير أية برامج سياسية متماسكة بقوة. لقد كانت أحزاب المعارضة في حكومة بن علي في تونس ضعيفة، وغير جديرة بثقة الشعب، وليست بذات قيمة من الناحية المؤسسية، وتعاني من قلة العضوية والهيكل القيادية المترنحة. كما تعتبر تجربة ليبيا البرلمانية في حقبة ما قبل الربيع العربي بمثابة مثال صارخ على هذه المشكلة. فقد عين المؤتمر الوطني العام الليبي مصطفى أبو شاقور كرئيس لمجلس الوزراء، ولكنه المؤتمر عاد وأقاله إثر إخفاقه في تحقيق الموافقة على تشكيلة وزارته. وقد عمّد رئيس الوزراء التالي، علي زيدان، إلى تشكيل وزارة بعقد تحالف مؤلف من الليبراليين والإسلاميين من أجل نيل ثقة المؤتمر الوطني، الذي غدا غير قادر على تشكيل حكومة جديدة على مدار أكثر من ثلاثة أشهر من بعد تسليم السلطة له من قبل المجلس الوطني المؤقت بتاريخ ٨ (أغسطس/آب) عام ٢٠١٢. كما لم يصادق المؤتمر الوطني على الحكومة الجديدة إلا بتاريخ ١٤ (نوفمبر/ تشرين الثاني) عام ٢٠١٢. وفي العراق، فإنه على الرغم من أن الانتخابات البرلمانية الثانية بموجب دستور عام ٢٠٠٥، قد

جرى عقدها بتاريخ ٧ (مارس/آذار) عام ٢٠١٠، فإنه لم تتم المصادقة على تشكيل أية حكومة حتى تاريخ ٢١ (ديسمبر/ كانون الأول) عام ٢٠١٠، وكان ذلك نتيجة لحصول الأحزاب السياسية الثلاثة على أعداد متساوية من المقاعد النيابية في مجلس النواب، ودون حصول أي حزب بمفرده على الأغلبية.^{٢٣}

ويتمثل التخوف الحاصل هنا، في أن الحكومات التي تعتمد على دعم البرلمان الذي يشتمل على مجلس نيابي مؤلف من أحزاب سياسية متشظية ومفككة، لن تكون مستقرة أبداً. كما قد يجد المجلس التشريعي صعوبة في الموافقة على حكومة لتولي السلطة التنفيذية، وقد تناضل الحكومات لتولي مهام القيادة بفعالية في غياب ولاية سياسية واضحة من مجلس نيابي منقسم على نفسه. وقد أعرب مسؤولون وقادة في المنطقة عن مثل هذه المخاوف. وبينما يبدو النظام البرلماني بأنه بمثابة الحل الأمثل للمنطقة، فإنه يُنظر إلى عدم توفر أفراد ذوي خبرة برلمانية للخدمة كأعضاء في البرلمان، على أنه بمثابة خطر ماحق قد يهدد فعالية الحكومة البرلمانية. وخلال الفترة الانتقالية بعد التحرر من قبضة الحكومة الدكتاتورية، فإن النظام الذي يمزج القيادة البرلمانية مع القيادة شبه الرئاسية، يمكنه توليد وتقديم أفضل النتائج. وبالفعل، فإن النظام شبه الرئاسي قد يمثل نقطة انطلاق لمرحلة انتقالية بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني، كما يعتبر بديلاً براغماتياً للتحويل السريع من النظام الرئاسي إلى نظام برلماني.^{٢٤}

كما أن الإبقاء على الرئيس كسلطة تنفيذية مستقلة وهو حاصل على ولاية انتخابية منفصلة عن السلطة التشريعية، من شأنه ضمان أن بعض الصلاحيات التنفيذية يمكن ممارستها في حالة حدوث فوضى برلمانية. وحتى في الأوضاع التي لا يستطيع المجلس التشريعي الموافقة فيها على حكومة ما، فإن الرئيس سيكون قادراً على توفير قيادة تنفيذية. وعندما يتم تشكيل حكومة، غير قادرة على وضع برنامج لسياسة متماسكة لأن من المترتب عليها أن تستوعب مختلف الأصوات العقائدية المتعددة في المجلس التشريعي، فإن ولاية الرئيس المستقلة سوف تتيح قيادة فاعلة وشرعية. وقد جرى، بحق، وصف الرئيس في النظام شبه الرئاسي بأنه "مدير أزمات مستقل". وفي نفس الوقت، فإن الرئيس يستطيع أن يلعب دوره كرمز للوحدة الوطنية، ويعلو عن السياسات الحزبية التافهة ويعمل على تمثيل مصلحة الأمة ككل، وخاصة في أوقات الأزمات والطوارئ.^{٢٥}

ومع ذلك، فإن النظام البرلماني الصرف قد لا يقدر على حل المشكلات التي يطرحها مجلس تشريعي قوي، إذا كان الدستور يتيح لرئيس الوزراء تكريس السلطة في قبضته. وفي العراق، كمثال، فإن سكوت دستور عام ٢٠٠٥ على قيام رئيس الوزراء بممارسة سلطات القائد العام للقوات المسلحة (المادة ٧٨) قد أتاح له إعطاء أوامر وتعليمات لوحدة الجيش بدون ضبط أو مساءلة عليه تجاه ذلك.^{٢٦}

وعند تصميم النظام شبه الرئاسي، هناك عنصرين آخرين بشأن القيادة الرئاسية حيث يتعين الانتباه لهما، وهما، أولاً، يتعين أن يحوز الرئيس على سلطة كافية لتمكينه من تولى دور القيادة، عندما تعمل تقلبات السياسات البرلمانية على إحالة المجلس التشريعي ورئيس الوزراء بدون أية فعالية. ومع ذلك، فإن هذه السلطة ينبغي موازنتها مقابل المبادئ المتنافسة بين سلطة رئاسية محدودة أو المشاركة في السلطة. وهذا هو الوضع في الحالات عندما يكون المجلس التشريعي خاضعاً لهيمنة حزب سياسي موالٍ للرئيس،

كما كان الحال في رئاسة محمد مرسي بعد الربيع العربي في مصر. لذلك، فإن دور الرئيس بصفته قائداً تنفيذياً، ينبغي إيجازه بعناية وصياغة صلاحياته بكل دقة في نصوص الدستور، من أجل ضمان قيادة رئاسية دون الوقوع في خطر الدكتاتورية الرئاسية. وثانياً، فإن الرئيس ينبغي أن يُنظر إليه كرمز للأمة، مثلاً عند حديثه بالنيابة عن الأمة لدى المحافل والمنابر الدولية، وعند اعتماده واستقبال كبار الشخصيات الأجنبية. ولكن الرئيس لن يستطيع أن يعلو بسهولة ويتسامى فوق السياسات، ويمثل الأمة ككل، إذا خاض في مهاترات الأحزاب السياسية، وتلوث بالمساومات المطولة، والاندفاعات المتهورة بشدة، والتي غالباً ما تحدث في مسارح وأروقة ودهاليز المجلس التشريعي. وهذا الشرط اللازم، أيضاً، ينبغي أن يتم عكسه وبيانه في متون القوانين الدستورية التي تحدد دور وسلطات الرئيس.

٣. ٥ تنبيه: تصميم النظام الانتخابي

إن التنبيه الرئيسي بشأن حدود قدرات النظام شبه الرئاسي للتقيد بالمبادئ الأربعة المبينة أعلاه (١/٣ إلى ٤/٣) يتمثل في عملية تصميم النظام الانتخابي. وتصبح المشاركة في السلطة بموجب النظام شبه الرئاسي أعظم فاعلية في الحالة التي يكون فيها كل من الرئيس ورئيس الوزراء قادمين من حزبين مختلفين. وبالفعل، فإن الخبرة المستقاة من بلدان تعمل بأنظمة شبه رئاسية يستفاد منها أنه في حالة كون الرئيس ورئيس الوزراء يمثلان نفس الحزب ومدعومين بأغلبية في المجلس التشريعي، فإن الرئيس يصبح قادراً على ممارسة سلطة كبيرة على السياسات الوطنية، وينزل رئيس الوزراء لمرتبة سياسية أدنى، ويحيل النظام شبه الرئاسي إلى نظام رئاسي. ومن جهة أخرى، فإنه خلال فترات "التعايش" عندما يمثل كل من الرئيس ورئيس الوزراء أحزاباً مختلفة، ولا يكون حزب الرئيس ممثلاً في الحكومة، فإن ميزان القوة والسلطة يميل لصالح رئيس الوزراء، ويستطيع النظام إفساح المجال أمام تقاسم السلطة بين مختلف الأحزاب السياسية.^{٢٧}

وبالإضافة لذلك، فإن القواعد المتعلقة بالإشراف التشريعي على السلطة التنفيذية سرعان ما تصبح بدون أي معنى أو جدوى عندما يكون هناك حزب واحد موالٍ للسلطة التنفيذية، وقادر على الهيمنة على المجلس التشريعي. وعندما تتوفر هناك معارضة ذات معنى وفائدة، وتمثيل للأقليات في المجلس التشريعي، فإنه يصبح هناك خطر أقل من احتمال تمكن أحزاب مسيطرة أو مصالح مهيمنة من العمل بصورة مشتركة على استمالة المجلس التشريعي إلى أجندة السلطة التنفيذية، وضمان تقويض أية آمال في وضع قواعد لعملية الإشراف التشريعي.

ونحن نقترح بإيجاز فيما يلي ثلاث آليات لتصميم النظام الانتخابي بهدف زيادة احتمال أن البرلمان لن يسيطر عليه حزب واحد ولن يصبح عاجزاً بفعل عدد غفير من الأحزاب السياسية الصغرى وغير المنظمة.

أولاً، إذا كان مطلوباً من المرشحين للرئاسة الحصول على أغلبية مطلقة في انتخاب ما، فإنه يتعين على الفائز المرتقب أن يكون قادراً على أن يسمو فوق السياسات الحزبية ويتجاوز المصالح الحزبية الضيقة. وهذا المطلب يجعل من الصعب على حزب ما أن يفوز في الانتخابات التشريعية والرئاسية

معاً. وتدعو الحاجة لأغلبية انتخابية قوية إلى تشجيع الأحزاب لتقديم مرشحين لمنصب الرئاسة بحيث يكونوا متمتعين بجاذبية واسعة، بدلاً من مجرد جاذبية قطاعية، أو حزبية. وبالفعل، فإن بعض الأحزاب المستقلة أو المنفصلة قد تكون مرغمة على دعم مرشح توافقي واحد، بدلاً من تقديم مرشحين الخاصين بها. ومثل هذا الرئيس التوافقي، على الأرجح، سوف يعمل كرمز للأمة ويتمتع بشعبية أعظم عندما تنشأ هناك حاجة كي يعمل الرئيس بصفة "مدير أزمة مستقل".

ثانياً، ينبغي عقد الانتخابات التشريعية والرئاسية بالترتيب وفي وقتين مختلفين. وهذا من شأنه توفير وقت في برنامج الانتخابات لإتاحة المجال للرأي العام للاستجابة لأداء الحكومة المعينة، أو الرئيس المنتخب. وقد لا يتمكن الحزب أو التحالف الذي يشكل الحكومة من تقديم مرشح رئاسي رابع في الانتخابات الرئاسية التالية، إذا كان أداء الحكومة ضعيفاً أو ينتهك السلطة التنفيذية، والعكس بالعكس.

ثالثاً، يمكن تشجيع تمثيل المصالح الواسعة، والأقليات، وأحزاب المعارضة في المجلس التشريعي من خلال نظام انتخابي يضع أقل قدر من العراقيل في وجه الأحزاب الصغيرة لتحقيق النجاح في الانتخابات، أو يعمل على ضمان تمثيل مصالح الأقليات. كما أن النظام الانتخابي المبني على أساس تمثيل تناسبي، مع وضع متطلبات تأهيلية خفيفة المستوى، من شأنه أيضاً تشجيع تمثيل مصالح الأقليات في المجلس التشريعي.

الجزء الرابع: التصميم الدستوري لحكومة شبه رئاسية

ويتحول التقرير آنذاك ليبين في ذلك الجزء كيف أن تصميم النظام شبه الرئاسي يستطيع تقليل خطر إعادة حصول إخفاقات الديمقراطية الملحوظة في الجزء الثاني من التقرير، وزيادة احتمال التمسك بمبادئ التصميم الدستوري المبيّنة في الجزء الثالث من التقرير. وينقسم الجزء من التقرير إلى ثلاثة أبواب، تتناول ثلاثة جوانب واسعة لطريقة عمل الحكومة كالتالي:

- التصميم الهندسي الأساسي للحكومة، بما في ذلك الأسئلة المتعلقة بطريقة تشكيل وإقالة الحكومة، والعلاقات بين المجلس التشريعي والحكومة والرئاسة، ودور كل مؤسسة بالنسبة للمؤسستين (٢.٤).
- توزيع السلطات بين الرئيس والحكومة، وتحديد المهام في العمليات العادية للحكومة على أساس يومي. وهذه الأسئلة، مثلاً، تتعلق بصلاحيات التعيين في مرافق الخدمات المدنية والمكاتب الحكومية البيروقراطية، وسلطات صياغة القوانين المتزايدة، وضبط مجلس الوزراء وسلطات النقض (٣.٤).
- طريقة استجابة النظام شبه الرئاسي لأوقات الشدة أو الأزمات. وقد كان للسلطات التي تمكن الرؤساء من امتلاكها وممارستها في حالات الطوارئ وقع وأثر كبير على السلم والاستقرار الديمقراطي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في الماضي، وبالتالي، فإن القواعد الدستورية التي تحدد طرق التعامل مع تلك الأوقات أو الأزمات تعتبر بالغة الأهمية (٤.٤).

وفي كل باب من هذه الأبواب الثلاثة، فإن المناقشات المتعلقة بالتصميم الدستوري سيجري وضعها ضمن أطرها على ضوء المبادئ الأربعة الموصوفة أعلاه في الجزء الثالث من هذا التقرير.

٤.١ فرنسا وروسيا كحالتين لنجاح وفشل النظام شبه الرئاسي

وفي سياق مناقشة قضايا التصميم المبيّنة أعلاه، فإن التقرير سوف يشير بصورة متكررة للأنظمة شبه الرئاسية في كل من فرنسا وروسيا كمثالين نموذجيين بشأن حالة متمسكة بالمبادئ الديمقراطية مع حكومة محدودة (فرنسا)، وحالة أخرى تتميز بشخصنة السلطة، ورئيس قوي بسلطات متعاضمة، مع رئيس وزراء تابع، خاضع للرئيس (روسيا).

٤.١.١ فرنسا

تُصنّف فرنسا عادةً بمرتبة إحدى أنجح الديمقراطيات في العالم، ويورد الخبراء أنها بمثابة النموذج الأمثل للنظام شبه الرئاسي. وقد تبنت فرنسا النظام شبه الرئاسي في عهد الجمهورية الخامسة، من خلال تعديل دستور عام ١٩٥٨ في العام ١٩٦٢ بهدف السماح بإجراء انتخاب مباشر للرئيس من قبل الشعب. وقد تلا ذلك خبرة فاشلة في نظام برلماني صرف خلال الجمهورية الرابعة بعد الحرب. وقد عانت الجمهورية الرابعة من مجلس تشريعي قوي ولكنه مشلول سياسياً، مع وجود سلطة تنفيذية ضعيفة. وقد كان

النظام الحزبي السياسي المُتشظي والمنقسم بين خطوط دينية وقضايا دنيوية يعتبر العامل المتسبب في الفوضى وعدم فاعلية الجمهورية الرابعة: وقد تم تشكيل عدد قليل من التحالفات السياسية: ولكن لم توافق الأحزاب ذات الميول اليسارية على القضايا الدينية، كما لم تستطع الاتحاد في تحالف أو كتلة في المجلس التشريعي: كما أن الأحزاب ذات الميول اليمينية لم توافق على قضايا الطبقة، وكانت هي الأخرى بصورة مماثلة غير قادرة على تشكيل تحالفات دائمة. وفي نفس الوقت، فإن أحزاب الأقليات، كانت تغير تسمياتها وانتفاءاتها بشكل معتاد. وفي السنوات القلائل الأولى من النظام شبه الرئاسي في فرنسا بفترة الستينات، فإن الأحزاب السياسية قد أصبحت أقل استقطاباً وأكثر ميلاً لبناء التحالفات. وقد عمل تحول نظام الأحزاب السياسية وابتعاده عن الاستقطابات، وبمساعدة من نظام الانتخاب الثنائي الاقتراع الذي جرى تقديمه في الجمهورية الخامسة، على زيادة احتمال تشكيل حكومات بأغلبية مستقرة، وراسخة، كما ساعد ذلك في نجاح النظام في السنوات التالية.^{٢٨}

ويخول دستور فرنسا الرئيس الفرنسي سلطة تسمية رئيس الوزراء، بغض النظر عن الأغلبية الحزبية في المجلس التشريعي، وبدون الحاجة إلى موافقة تشريعية رسمية، أو تصيب لرئيس الوزراء (المادة ١/٨). ومع ذلك، فإن المجلس التشريعي يستطيع إقالة رئيس الوزراء والحكومة في أي وقت بتمرير تصويت بحجب الثقة. كما يخول الدستور الفرنسي الرئيس بسلطات طوارئ (المادة ١٦)، مع أنه يقيد سلطة الرئيس بإخضاع العديد من القرارات الرئاسية لضرورة التوقيع المشترك عليها من قبل رئيس الوزراء (المادة ١٩). وفي المقابل، فإن الدستور يخول رئيس الوزراء بسلطات رسمية واسعة ولكنها غامضة. ورئيس الوزراء "يوجه تصريف شؤون الحكومة"، و "يضمن تطبيق الدستور"، و "يستطيع وضع تشريعات (المادة ١/٢١؛ المادة ١/٣٩). كما يُعتبر رئيس الوزراء ومجلس الوزراء فقط مسؤولين سوياً أمام المجلس التشريعي (المادة ٢٠).^{٢٩}

وعلى الرغم من قوة رئيس الوزراء في الدستور الفرنسي، فإن الرئيس الفرنسي يمارس سلطة كبيرة على رئيس الوزراء والمجلس التشريعي بالفعل. والفوارق بين الدستور الفرنسي والممارسة الدستورية نابعة من حقيقة أنه طوال معظم تاريخ الجمهورية الخامسة، فإن حزب الرئيس الفرنسي كان دوماً يسيطر على أغلبية المقاعد في المجلس التشريعي، وخلال تلك الفترة كان النظام السياسي الفرنسي يعمل بشكل أكثر ميلاً للنظام الرئاسي. ويخضع رئيس الوزراء للرئيس في الأماكن التي تكون فيها السلطة التنفيذية لرئيس الوزراء والرئيس متداخلة. وعلى الرغم من تكرار تعاقب حكومات بأغلبية وموالية للرئيس؛ فإن فرنسا قد اختبرت في طوال تاريخها ثلاث حالات بحكومات ذات أغلبية منقسمة، أو تعايش بشكل مشترك. وقد تمكنت الحكومة الفرنسية من النجاة في جميع حالات التعايش السياسي المشترك الثلاث، وكان السبب الرئيسي في ذلك يتمثل في حقيقة أن الرئيس ليست لديه سلطة إقالة الحكومة واعتصاب السلطة. وخلال أوقات التعايش المشترك في فرنسا، كانت السلطة تميل نحو رئيس الوزراء، وكان النظام يعمل بشكل أقرب إلى النظام البرلماني. وتجدر الملاحظة إلى أن تعديل عام ٢٠٠٠ للدستور الفرنسي (القانون الدستوري رقم ٩٦٤/٢٠٠٠، المؤرخ في ٢ (أكتوبر/ تشرين الأول) عام ٢٠٠٠) قد قصّر فترة بقاء الرئيس في المنصب من سبع سنوات إلى خمس سنوات، ما أدى إلى العمل بشكل فعال على تغيير التقويم الانتخابي، بحيث يتم

إجراء الانتخابات الرئاسية والتشريعية سوياً في نفس الوقت. وهذا التغيير قد أدى إلى قلة احتمال حصول التعايش مجدداً في المستقبل.^{٣٠}

٤. ١. ٢. روسيا

وبالمقارنة مع فرنسا، فإن التاريخ السياسي الروسي يحاكي التاريخ السياسي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: حيث تميز تاريخ روسيا بأجهزة تنفيذية قوية، ومجالس تشريعية ضعيفة، وقد عانت البلاد تحت نير نظام حكم ملكي دكتاتوري رسمي حتى أوائل فترة التسعينات. وعند الإطاحة بالحكم الملكي في ثورة عام ١٩١٧، فقد عمل الهيكل السياسي الذي انبثق مكانه على تركيز السلطة في يد نخبة صغيرة من الحزب الشيوعي، ظلت تمارس سلطات غير محدودة حتى انهيار الاتحاد السوفييتي عام ١٩٨٩.^{٣١}

وقد تم تأسيس النظام شبه-الرئاسي في روسيا في أوائل فترة التسعينات، وتحديدًا من أجل كبح جماح القيادة المركزية التي عانت منها روسيا مطولاً. وقد كان من المتصور آنذاك، أن وجود مجلس تشريعي واسع التمثيل من شأنه أن يعمل في المقابل كثقل موازن لرئيس تنفيذي قوي بسلطة تتحكم بالمالية والتشريع والحكومة، ولكن بحلول عام ١٩٩٣، تم إجراء إصلاحات دستورية عملت على توسيع السلطات الرئاسية، وأصبح نمط النظام شبه الرئاسي في روسيا يميل بقوة لصالح الرئيس. ومع أن مشاريع كل من مؤسسة بيت الحرية (Freedom House) ومؤسسة بوليتي-٤ (Polity IV) لقياس مستوى الخواص الديمقراطية أو الدكتاتورية لدى الحكومات، قد صنفت روسيا بفتحة "ديمقراطية جزئية" لبعض الوقت بعد عام ١٩٩٣، فإن من المعروف بصورة عامة أن الديمقراطية قد انهارت هناك حوالي عام ٢٠٠٤. وحتى خلال فترة التسعينات، فإن النظام لم يكن مستقراً بشكل خاص، في ظل التغيير السريع في منصب رئاسة الوزارة والحكومات، ومحاولة محاكمة الرئيس (مع أنها لم تكن ناجحة)، وإصدار أكثر من ٢٠٠ قرار نقض (فيتو) رئاسي بالفترة ما بين عامي ١٩٩٤-١٩٩٩. وقد وصلت الحكومة في تلك الفترة إلى طريق مسدودة، وكانت تبدو عادة منقسمة ومتخاصمة وغير فاعلة. ومهوجب الترتيبات الدستورية التي تخول كلا من المجلس التشريعي والرئيس بالسلطة لإقالة الحكومة غير المرغوب فيها؛ إلا أن مستوى الحافز لدفع الرئيس ورئيس الوزراء والمجلس التشريعي للعمل سوياً قد كان متدنياً للغاية. ومع عدم وجود "مصلحة مشتركة" في النظام، فقد كان الرئيس الروسي راغباً في العمل ضد المجلس التشريعي، والعكس بالعكس.^{٣٢}

وكانت النتيجة تحولاً نحو تركيز السلطة في قبضة الرئاسة وتشكل نموذج نظام دكتاتورية انتخابية. وقد كان عدم الاستقرار في العلاقة بين المجلس التشريعي والرئيس في فترة التسعينات يعني أن هناك القليل الذي يمكن فقده، والكثير الذي يمكن كسبه، من خلال عملية تركيز السلطة في موضع واحد. وهذا بالضبط ما ظل يفعله فلاديمير بوتن (Vladimir Putin) منذ عام ٢٠٠١ بعد إنشائه أغلبية موالية في المجلس التشريعي. وطوال أوقات بقاء بوتن في المنصب، كرئيس للوزراء وكرئيس للدولة، فقد ظل النظام مستقراً، ولكن تمت التضحية بالديمقراطية. وفي ظل وجود عدد قليل من القيود على سلطة الرئيس، وغياب الضوابط على ممارسة الصلاحيات في السلطة، فإن النظام الروسي الحديث قد أصبح في الحقيقة

دكتاتورية فعلية. وعلى أرض الواقع، فإن روسيا لم تمارس أبداً نظاماً تنفيذياً مزدوجاً على الإطلاق؛ حيث أن رئيس الوزراء ظل خاضعاً للتلاعب والتحكم فيه من قبل الرئيس. وعلى الرغم من نعت النظام هناك بأنه شبه رئاسي اسمياً، فإن الحكومة الروسية تُعدُّ دكتاتورية بالفعل.^{٣٣}

٤. ٢ بنية نظام الحكومة شبه الرئاسي

إن الآليات المستخدمة في بناء وتشكيل الحكومة في نظام شبه-رئاسي لها تأثير كبير على طول المدى الذي قد يظل فيه النظام يعمل كوسيلة للمشاركة في السلطة. وتتفاوت الأنظمة شبه الرئاسية فيما بينها بشأن الحوافر التي توفرها لكل من الرئيس ورئيس الوزراء للتعاون في هيكلية تقاسم السلطة، وتأسيس حكومة مستقرة وفعالة. وتشمل القضايا الرئيسية التي يتعين النظر فيها في هذا الشأن، ما يلي: تشكيل الحكومة (٤. ٢. ١)، إقالة الحكومة (٤. ٢. ٢)، سلطات حل المجلس التشريعي (٤. ٢. ٣)، وتحديد فترات تولي الرئاسة (٤. ٢. ٤).

٤. ٢. ١ تشكيل الحكومة

في فترة ما قبل الربيع العربي، حوّلت العديد من الدساتير الرئيس تشكيل الحكومة بدون أي إسهام أو أخذ مشورة من جانب الأجهزة الحكومية الأخرى. ونتيجة لذلك، فقد أصبح الرئيس قادراً على ممارسة نفوذ كبير وغيابة في التأثير على أجندة الدولة السياسية، ويتحكم في توجيه برنامج الحكومة. وعلاوة على ذلك، فإن الرئيس يصبح متأكداً من أن رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة متوافقون مع وجهة النظر الأيديولوجية له، وموَّالون للمصالح السياسية التي يمثلها.

ولا يصبح النظام التنفيذي في السلطة صالحاً للمشاركة، عندما يكون الرئيس، بصفته النقطة الهندسية الأولى في تصميم بناء السلطة التنفيذية، مسيطراً على تعيين شاغل النقطة الهندسية الأخرى في السلطة التنفيذية (رئيس الوزراء). وبالإضافة لذلك، فإن الحد من تأثير ونفوذ الرئيس في اختيار وتعيين أعضاء الحكومة، من شأنه زيادة احتمال أن يصبح رئيس الوزراء والحكومة مستقلين عن الرئيس، وراغبين في ضبط تجاوزات الرئيس، كما أن ذلك سوف يزيد من فرص المشاركة في السلطة بين مختلف الأحزاب السياسية أيضاً.

٤. ٢. ١. ١ تعيين رئيس الوزراء

في النظام شبه-الرئاسي، يتعين أن يظل رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة محتفظين بثقة المجلس التشريعي، بغض النظر عن الطريقة التي يتم فيها تعيين رئيس الوزراء، حيث يمتلك المجلس التشريعي دوماً سلطة إقالة الحكومة. ولكن الدور الذي يلعبه المجلس التشريعي في تعيين رؤساء الوزارات والحكومات متفاوت ويختلف من نظام لآخر.

وفي الديمقراطيات الدستورية، عقب الحقب الدكتاتورية، حيث لم يكن لدى المجتمع السياسي خبرة في مجال المنافسة الحزبية الهادفة، أو برلمان بسلطة سياسية حقيقية، فإن هناك نتيجتين محتملتين يتعين النظر فيهما أثناء عملية الاختيار من بين الخيارات الدستورية لتشكيل الحكومة. وهما: الأولى، أن المجلس التشريعي قد يقع تحت سيطرة حزب واحد قوي (كما كان الوضع في مصر، وإلى حد ما في تونس). وأما النتيجة الثانية، فهي، أن المجلس التشريعي قد يكون مفككاً ومنقسماً، ومؤلفاً نسبياً من عدد كبير من الأحزاب يحوز كل حزب منها على عدد قليل نسبياً من المقاعد النيابية، ولا يملك أي حزب منها أغلبية تمثيلية واضحة (كما كان الوضع في ليبيا). وتعتبر كل نتيجة انتخابية من هاتين النتيجتين دون المستوى الأفضل، المأمول فيه. وأما من الناحية المثالية، فإن من المفضل أن يتألف المجلس التشريعي، في العادة، من عدد من الأحزاب السياسية القوية الراسخة وذات البرامج السياسية الواضحة، وهذا من شأنه عند تمثيلها في المجلس التشريعي توفير ضمان لقدرة المجلس التشريعي على تشكيل الأغليات اللازمة لتعيين أو إقالة الحكومة، بدون هيمنة لحزب واحد يبقى مسيطراً على العمليات البرلمانية.

ومع ذلك، فإن النتيجة الانتخابية المثلى، لا يمكن استقراؤها أو التنبؤ بها، كما لا يمكن قبولها وأخذها على علاتها في مرحلة التصميم الدستوري. وعليه، فإن الترتيبات الانتخابية المتعلقة بتعيين رئيس الوزراء ينبغي فيها وضع كلتا هاتين النتيجتين الانتخابيتين في الأذهان، والتخطيط من أجل التحوط لأي طارئ يحصل لهما. ويعتبر الترتيب الدستوري القوي بمثابة الترتيب القادر على العمل حتى في الأوضاع دون المستويات المثلى، وفي الظروف العصيبة.

وثمة ثلاثة خيارات تصميم مبدئية في عملية تعيين رئيس الوزراء، وهي:

الخيار ١: تخويل الرئيس بسلطة حصرية في عملية اختيار رئيس الوزراء؛

الخيار ٢: تفويض المجلس التشريعي بسلطة تعيين رئيس الوزراء، حيث يكون دور الرئيس آنذاك، رمزياً أو مراسيمياً فقط؛

الخيار ٣: مشاركة رئيس الدولة والمجلس التشريعي سوياً في تعيين رئيس الوزراء.

عند اختيار التصميم الأول، يعين الرئيس لوحده رئيس الوزراء. ولا يلعب المجلس التشريعي أي دور، سواء في اختيار رئيس الوزراء أو في تأكيد اختياره. ويحتفظ المجلس التشريعي بسلطة تمرير اقتراح بطرح عدم الثقة في رئيس الوزراء بعد تعيين رئيس الدولة لرئيس الوزراء، واستكمال تشكيل الحكومة، مما سيؤدي إلى إقالة الحكومة أيضاً. وفي مواجهة احتمال التصويت بعدم الثقة، فإن الرئيس قد يفكر في أفضليات وأولويات المجلس التشريعي عند اختيار رئيس الوزراء. وحتى مع ذلك، فإن سلطة تشكيل الحكومة تظل بقوة في يد رئيس الدولة.

وتعتبر فرنسا النموذج الرئيسي لخيار التصميم الأول، ولكن هناك بلدان أخرى تتبنى هذا الخيار أيضاً، ومن بينها، بيرو (المادة ١٢٢)، جمهورية أفريقيا الوسطى (المادة ٢٢)^{٣٤}، جمهورية فايمار (المادة ٥٣)، النيجر (المادة ٥٦)، السنغال (المادة ٤٩)، الرأس الأخضر (المادة ١/١٣٥ ط)، مالي (المادة ٣٨)، البرتغال (المادة ١٨٧)، سلوفاكيا (المادة ١٠٢)، سريلانكا (المادة ٤٣) وسوريا (المادة ٩٧). وفي بعض البلدان، فإن رئيس الدولة مطالب بصورة محددة بضرورة النظر في أفضليات المجلس التشريعي عند تشكيل الحكومة. وعلى سبيل المثال، في سريلانكا، فإن على الرئيس "أن يعين كرئيس للوزراء عضو البرلمان الذي في رأيه يعد أفضل شخص قادر على نيل ثقة البرلمان" (المادة ٤٣). وفي البرتغال، فإن الرئيس عليه أن "يعين رئيس الوزراء بالتشاور مع الأحزاب التي تشغل مقاعد في الجمعية للجمهورية، وعلى ضوء نتائج الانتخابات" (المادة ١٨٧). وبصورة مماثلة، في الرأس الأخضر، فإنه يتوجب على الرئيس "تعيين رئيس الوزراء، بالتشاور مع الأحزاب السياسية الممثلة في الجمعية الوطنية، مع الأخذ بعين الاعتبار لنتائج الانتخابات" (المادة ١٤٧).

وفي فرنسا، فإن الرئيس يُعيّن رئيس الوزراء بغض النظر عن نتائج الانتخابات ودون الحاجة إلى استشارة المجلس التشريعي (المادة ٨). والضابط الوحيد الذي يملكه المجلس التشريعي على الحق الحصري للرئيس في تعيين رئيس الوزراء يتمثل في طرح التصويت بحجب الثقة، مما قد يُرغم رئيس الوزراء على الاستقالة. ومع ذلك، فإن الرئيس يملك سلطة حل المجلس التشريعي (لمطالعة سلطات الحل، انظر البند ٣/٢/٤)، مما يعني أن المجلس التشريعي سيواجه الحل إذا تعمد إرغام رئيس الوزراء المعين من قبل رئيس الدولة، على الاستقالة. وعليه، فإن توازن الحوافز في هذا النظام يعمل على تشجيع المجلس التشريعي لقبول عملية انتقاء الرئيس لرئيس الوزراء، بدلاً من تشجيع الرئيس على الإدعان لأفضليات المجلس التشريعي.^{٣٥}

ومع ذلك، فإنه في فرنسا، بالرغم من السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء، فإن الرئيس قد امتنع دوماً عن تعيين رؤساء وزارات من غير المدعومين بأغلبية أصوات المجلس التشريعي. وبالفعل، فإن الجهاز التنفيذي في فرنسا قد مر بثلاث فترات من "التعايش" المشترك منذ عام ١٩٥٨، حيث عمد رئيس الدولة إلى تعيين رئيس وزراء من حزب غير الحزب الذي ينتمي له الرئيس نفسه، كما لم يكن حزب الرئيس ممثلاً في الحكومة. وهذا في جزء منه يعتبر نتيجة لحيوية الديمقراطية الحزبية الفرنسية، كما يدل على نظام حزبي قوي وراسخ في فرنسا. وعندما يكون المجلس التشريعي مشكلاً من أحزاب سياسية ضعيفة وبأقلية برلمانية هشة، فإنه من غير المحتمل أن يقدر المجلس التشريعي على تشكيل أغلبية مستقرة بصورة كافية لتمرير تصويت بحجب الثقة في اختيار الرئيس لرئيس الوزراء. وهذه الحالة ليست هي الحاصلة في فرنسا، حيث تقوم هناك أحزاب قوية ونظام حزبي تنافسي، وأفرزت كلها أغليات نيابية راسخة بما فيه الكفاية ل طرح مشروع حجب الثقة. وبالإضافة لذلك، فإن رئيس الدولة الفرنسي ليس لديه سلطة رسمية بالفعل لإقالة رئيس الوزراء (لمطالعة موضوع إقالة رئيس الوزراء، انظر البند ٢/٢/٤ أدناه)، بمعنى أنه خلال فترات التعايش المشترك، فإن على الرئيس الخضوع والإدعان لدعم المجلس التشريعي المتواصل لرئيس الوزراء.^{٣٦}

وعلى الرغم من استقرار النموذج الفرنسي، فإن على الدساتير في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تتجنب وتتحاشي كليا أي نظام يقوم فيه رئيس الدولة بمفرده بالعمل على تعيين رئيس الوزراء. وفي وضع عندما تكون هناك أحزاب سياسية قوية وقادرة على تشكيل أغليات برلمانية قوية ومتماسكة بصورة دائمة، فإن سلطة الرئيس لتعيين رئيس وزراء سوف تتبع رغبات المجلس التشريعي، كما هو الوضع في فرنسا. ولكن في وضع سياق سياسي ضعيف حيث تكون الأحزاب ضعيفة التنظيم، وفقيرة الخبرة، ومهلهلة مؤسسياً، فإن النتيجة لما هو دون المستوى الأمثل بمجلس تشريعي مفكك وضعيف سوف تصبح حتمية مؤكدة. وفي مثل تلك الأوضاع، فإن سلطة الرئيس في تعيين رئيس الوزراء قد تمضي دون معارضة من جانب المجلس التشريعي، مما يتيح الهيمنة الرئاسية على تعيين رئيس الوزراء، وفشل المشاركة في السلطة.

وإذا حوّل الدستور رئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء بدون تدخل المجلس التشريعي في تلك العملية، فإن مبدأ المشاركة في السلطة يفيد بضرورة وضع احتياطين آخرين. الأول، ينبغي أن يطلب الدستور من الرئيس، على الأقل، أن يأخذ بعين الاعتبار لأفضليات المجلس التشريعي عند تشكيل الحكومة. وهذا من شأنه ترجيح تشجيع الرئيس على تعيين رئيس الوزراء من قبل شخص مقبول لدى المجلس التشريعي، مما يتيح المشاركة في السلطة التنفيذية. وأما الاحتياط الثاني، فإنه يتمثل في عدم تفويض الرئيس بإقالة رئيس الوزراء أو الحكومة (انظر البند ٤.٢.٢ أدناه).

في خيار التصميم الثاني، فإن المجلس التشريعي يعمل بصورة مباشرة على تعيين رئيس الوزراء. ويلعب رئيس الدولة على أكثر تقدير دوراً رمزياً أو احتفالياً فحسب. وبصورة تقليدية، فإن مسؤولية رئيس الدولة تتمثل فقط في إقرار تعيين رئيس الوزراء بصورة رسمية بعد اختياره من قبل المجلس التشريعي. وخيار التصميم الثاني هذا أقل شيوعاً. وعادة ما يبرز استخدامه في الأنظمة شبه الرئاسية التي تحاكي النظم البرلمانية.

وتشمل البلدان التي تتبنى خيار التصميم هذا، بلغاريا (المادة ٩٩)، أرمينيا (المادة ٥٥)، مدغشقر (المادة ٥٤)، فنلندا (المادة ٦١)، إيرلندا (المادة ١٣)، مقدونيا (المادة ٦٨ والمادة ٩٠)، منغوليا (المادة ٢٥ والمادة ٣٣) ورومانيا (المادة ١٠٣).

ويبدو أن خيار التصميم هذا لا يلائم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لسببين. الأول، أن الوضع الذي يكون فيه المجلس التشريعي منقسماً، ومتشظياً، ومؤلفاً من أحزاب سياسية بدون برنامج سياسي متناسق ومتماسك، ودون خبرة في الحكومة البرلمانية، قد يكافح لتشكيل أغليات غير مبهمة وقادرة على اختيار رئيس وزراء واعتقاد برامج سياسية للحكومة. والنتيجة، سوف تتمثل بعدم القدرة على تأليف الحكومة وعدم استقرار الحكومات التي يتم تشكيلها. إن فراغ السلطة، ينجم عند عجز المجالس التشريعية المختلفة عن تشكيل الحكومة؛ ما يهدد الطريق أمام الرئيس للاستيلاء على السلطة والعودة إلى الدكتاتورية الرئاسية. وفي هذا الخصوص، فإن تجربة ليبيا الأخيرة توضح أنه من الصعب على برلمان متشظي ومنقسم النجاح في تأليف حكومة. ففي المؤتمر الوطني العام المنتخب حديثاً، تمّ

تعيين مصطفى أبو شاقور رئيساً للوزراء، لكن بعد فشل الأخير مرتين في تقديم حكومة قادرة على نيل ثقة المؤتمر؛ لجأ المؤتمر إلى إعفائه. وكان علي زيدان قد عُيّن رئيساً للوزراء في وقت لاحق، حيث حصل على موافقة المؤتمر لتشكيل حكومة ائتلافية تمثل مصالح كلا الطرفين، الليبرالي والإسلامي، ولم يتمكن المجلس التشريعي الليبي من تشكيل الحكومة إلا في المحاولة الثالثة فقط. أما في العراق، فرغم تمتعه بنظام برلماني خالص؛ فقد شهد فترة مماثلة من عدم الاستقرار في أعقاب الانتخابات البرلمانية التي جرت في مارس/آذار ٢٠١٠، إذ إن الحكومة لم تشكل حتى (ديسمبر/كانون الأول) ٢٠١٠.

والثاني، أن هذا الخيار قد يبدو أنه يتسبب بمشكلات؛ جزاء وجود حزب سياسي وحيد ومهيمن على المجلس التشريعي؛ في حين يكون رئيس الدولة قادماً من حزب سياسي آخر. وفي مثل تلك الظروف، فإن الحزب المسيطر لن يحتاج إلى التعاون مع أحزاب الأقلية أو حزب الرئيس نفسه في عملية تعيين رئيس الوزراء. وفي النظام شبه الرئاسي، فإن الرئيس يكون مخولاً بولاية انتخابية أخرى منفصلة، وقد يمثل مصالح غير ممثلة في المجلس التشريعي. وعند السماح للأغلبية بتعيين رئيس الوزراء بدون استشارة رئيس الدولة في بيئة تنفيذية مزدوجة وتمثل مصالح متضاربة بشدة وبدون مفاوضات مسبقة بشأن تنسيق كيفية عمل رئيس الدولة ورئيس الوزراء سوياً، فالنتيجة المرتبقة على الأرجح، سوف تكون نشوب صراع بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء، ويصبح أي ترتيب لتقاسم السلطة غير فعال بناتاً.

وأما الخيار الثالث في تعيين رئيس الوزراء، فإنه يخول رئيس الدولة تعيين رئيس الوزراء مع تأكيد إيجابي من المجلس التشريعي. وفي هذا الخيار التصميمي، فإن الرئيس يعين رئيس الوزراء في حين أن المجلس التشريعي يوافق على الحكومة من خلال بعض وسائل التأكيد الرسمية، مثل التنصيب، وتقليد المنصب رسمياً، أو التشاور. وبالمقارنة مع خيار التصميم الأول، فإن موافقة المجلس التشريعي ينبغي الحصول عليها قبل تشكيل الحكومة. وعندما يكون من المطلوب تأكيد تعيين رئيس الوزراء من قبل المجلس التشريعي قبل تولي رئيس الوزراء للمنصب، فإن رئيس الدولة يُنصح بالتفاوض مع المجلس التشريعي والتعاون في إيجاد مرشح مقبول لكلا الطرفين. وعلى نقيض خيار التصميم الثاني، فإن رئيس الدولة يلعب دوراً كبيراً في تعيين رئيس الوزراء. وفي نهاية المطاف، فإنه يتعين على رئيس الدولة التخلي عن سلطة إقالة رئيس الوزراء في هذا الخيار من أجل الوفاء باحتمال تقاسم السلطة.

إن خيار التصميم متبّع في عدد من البلدان ومنها: روسيا البيضاء (بيلاروس) (المادة ٨٤)، ليتوانيا (المادة ٨٤؛ والمادة ٩٢)، كرواتيا (٩٨)، سلوفينيا (المادة ١١١)، روسيا (١١١-١١٢) وأكرانيا (المادة ١١٤). وتتفاوت الطريقة المحددة للتعاون بين رئيس الدولة والمجلس التشريعي. وعلى سبيل المثال، في كرواتيا، فإنه يجب على الرئيس "أن يخول سلطة تشكيل الحكومة إلى شخص، حسب توزيع المقاعد النيابية في البرلمان الكرواتي واستكمال المشاورات، على أن يتمتع المرشح بثقة أغلبية النواب" (المادة ٩٨). وفي سلوفينيا، يتعين على الرئيس اقتراح مرشح لمنصب رئيس الوزراء وتقديمه للجمعية الوطنية بعد التشاور مع قادة المجموعات البرلمانية (المادة ١١١). وبالمثل، في أوكرانيا، فإن رئيس الوزراء يتم تعيينه من

قبل المجلس التشريعي عقب تسلم اقتراح من الرئيس، بناء على اقتراح من التحالف القيادي في المجلس التشريعي (المادة ١١٤).

كما أن تطبيق خيار هذا التصميم بشأن المشاركة في السلطة، ينبغي النظر فيه على ضوء مختلف النتائج الانتخابية. ومن جهة، فإنه عند حيازة المجلس التشريعي على الأغلبية البرلمانية، سواء على شكل تحالف أو في حزب واحد، فإنه لا الرئيس ولا المجلس التشريعي يستطيعا العمل بشكل منفرد من طرف واحد في تعيين رئيس الوزراء. ويتعين أن يتعاون كلا الطرفين في هذا الشأن. وبالطبع، فإنه عندما يكون الحزب السياسي مُهيمنًا على الرئاسة وعلى المجلس التشريعي، فإن كليهما سوف يتعاونان في عملية تعيين رئيس وزراء موال للحزب، ومن غير المرجح عرض أي وسيلة ضبط على السلطة التنفيذية للرئيس. وعندما تكون الأغلبية التشريعية مؤلفة من ائتلاف أو تحالف يمثل عدة أحزاب، فإن من المرجح إجراء مشاركة بالسلطة في تعيين رئيس للوزارة. ولذلك، فإن احتمالات المشاركة في السلطة بموجب خيار التصميم هذا تزداد بشكل كبير عندما يكون كل من رئيس الدولة والمجلس التشريعي لا ينتميان إلى مصالح أو أحزاب سياسية متطابقة.

ومن جهة أخرى، فإنه في الأوضاع التي يكون فيها المجلس التشريعي متفككًا ومنقسمًا على نفسه، فإن اختيار هذا التصميم بعينه قد ينجم عنه وضع تكون فيه موافقة المجلس التشريعي بدون أي معنى حين يهيمن الرئيس بمفرده على عملية التعيين. وهذه التجربة قد مرت بها روسيا. وينص الدستور الروسي على أن الرئيس يجب أن يعين رئيس الوزراء (يشار إليه بعبارة "رئيس الحكومة" في الدستور الروسي)، مع موافقة مجلس الدوما-Duma (مجلس النواب)، ثم يتحول ليصف بإيجاز الإجراءات التي تتم بموجبها تلك العملية (المادة ١١١). وعلى الورق، يبدو أن المجلس التشريعي يشارك الرئيس في تعيين رئيس الحكومة. وأما على أرض الواقع، فإن قليلاً من التعاون يحصل في ذلك الشأن، حيث يسيطر الرئيس على العملية برمتها. وينبع تأثير وقوة نفوذ الرئيس في عملية التشكيل من ثلاث مزايا في النظام الروسي: (١) تقييد قدرة مجلس الدوما الروسي على رفض تعيينات الرئيس، (٢) سلطة الرئيس لإقالة رئيس الحكومة، (٣) نظام الأحزاب السياسية المفككة في روسيا.

أولاً، إن الدستور يقيّد قدرة مجلس الدوما على رفض مرشح الرئيس لمنصب رئيس الوزراء. وإذا أخفق الدوما في الموافقة على مرشحي الرئيس ثلاث مرات، فإن الرئيس يحق له تعيين رئيس وزراء مؤقت ويحل المجلس التشريعي (المادة ١١١). ولا يوجد هناك أي مؤشر على أن الرئيس يجب أن يقدم ثلاثة مرشحين للدوما. وعليه، فإن أعضاء الدوما مثبطين جداً من محاولة رفض مرشحي الرئيس، لأن بقاءهم يصبح موقوفاً على ذلك. وبالإضافة لذلك، فإنه عند تشكيل الحكومة، فإن قدرة الدوما على إقالة الحكومة تعتبر محدودة. ومن المظاهر اللافتة للنظر في النظام الرئاسي، هي أن الرئيس يحق له أن "يرفض" النقض بحجب الثقة ويحافظ على بقاء الحكومة في السلطة؛ رغم أنها لم تنل ثقة المجلس التشريعي. كما أن قدرة الرئيس بالتفوق على النقض بحجب الثقة، تعتبر محدودة بحكم القانون، لأنه في حالة تمرير الدوما تصويتاً ثانياً بحجب الثقة عن الحكومة خلال ثلاثة أشهر، فإن على الرئيس أن يعلن استقالة الحكومة أو

يحل المجلس التشريعي (المادة ١١٧). ولذلك، فإن الدوما يعتبر ممنوعاً من رفض الموافقة على حكومة الرئيس أو من إقالة الحكومة فور توليها لمناصبها. وفي ضوء هذه القيود على السلطات والصلاحيات، فإنه لا يمكن القول حقيقة بأن المشاركة في السلطة بين الدوما والرئيس هي المبدأ المشجع للقوانين الروسية على تشكيل الحكومة.^{٣٧}

ثانياً، إن سلطة الرئيس لإقالة رئيس الوزراء تقلل من أهمية إسهام الدوما على المدى البعيد في تعيين رئيس الوزراء (المادة ٨٣؛ وانظر أيضاً البند ٤.٢.٢). وحتى لو استطاع مجلس الدوما بطريقة أو أخرى إقناع الرئيس بتعيين مرشحهم المفضل، فإن الرئيس يمكنه في أي وقت لاحق أن يصرف رئيس الوزراء المعين من منصبه. إن سلطة الرئيس على الإقالة قد ساعدت الرئيس الروسي على التحكم في المجلس التشريعي، ورئيس الوزراء، وعادة ما يكون ذلك على حساب الضحية، ألا وهي شرعية الديمقراطية.^{٣٨}

ثالثاً، إن النظام الحزبي الروسي الضعيف قد أعطى الرئيس الروسي حرية أكثر في اختيار رئيس الوزراء. وخلال رئاسة بوريس يلتسن، كان النظام الحزبي الروسي ضعيفاً وعميق الانقسام، وقلما كانت الأكتريبات المستقرة تنهض في المجلس التشريعي. وما دامت لا توجد هناك أغلبية، فإن المطلب من الرئيس لتعيين رئيس وزراء مع موافقة المجلس تعتبر بدون معنى. وفي ضوء مجلس تشريعي منقسم على نفسه، وغير قادر على إنتاج تحالف مستقر، فقد عمل بوريس يلتسن بشكل متكرر على صرف رئيس الوزراء، وفي نهاية المطاف، تحايل على المجلس التشريعي وطوقه بالحكم بالمراسيم.^{٣٩}

وتعتبر الحالة الروسية بمثابة إنذار واضح بأن النجاح أو الإخفاق في الترتيبات المتخذة لتعيين رئيس وزراء، تعتمد على كل التفاصيل المحددة لتلك الترتيبات والترتيبات المؤسسية في مختلف نواحي النظام الدستوري. وإذا ما وقع الاختيار على هذا الخيار الثالث كنموذج لتعيين شاغل لمنصب رئيس وزراء، فإنه ينبغي ممارسة الحيطة والحذر لضمان أن المجلس التشريعي غير مثبث أو محبط من جراء معارضة أفضليات رئيس الدولة، وأن الرئيس يجب ألا يكون قادراً على تجاهل قرارات المجلس التشريعي. وأما إذا جرى تصميم هذا النموذج، فإن هذا الخيار الثالث قادر على أن يسفر عن تعاون مثمر وإيجابي بين الرئيس والمجلس التشريعي، وتعزيز المشاركة في السلطة في نهاية المطاف.

وفي الحقيقة، فإن هذا الخيار الثالث يحمل في طياته فوائد جمة في وضع مجلس تشريعي منقسم على نفسه؛ ومن ذاته، فإن المجلس التشريعي المنقسم لن يتوصل أبداً إلى إجماع حول خياره للحكومة الجديدة (انظر أعلاه، الخيار ٢)، ولكن من خلال تفويض الرئيس لاتخاذ الخطوة الأولى في عملية تشكيل الحكومة، فإن الرئيس يستطيع الاستفادة من نفوذه للتأثير في عملية التغلب على المجلس التشريعي المنقسم، وتشكيل حكومة، وتعزيز الاستقرار السياسي.^{٤٠}

وباختصار، فإنه عندما يتوجب تأكيد مرشح الرئيس لرئاسة الوزراء من قبل المجلس التشريعي، ولا يكون لدى الرئيس صلاحية بإقالة رئيس الوزراء، فإن الرئيس سيواجه خيارين: (١) تعيين مرشح مقبول لدى الهيئة التشريعية، أو (٢) تعيين المرشح المفضل لديه، بشرط أن يقدر المجلس على رفضه. وعندما يفتقر

الرئيس إلى سلطة حل الحكومة، فإن الحوافز لديه سوف تتحول نحو تقاسم السلطة، لأن ديمومة بقاء الحكومة بصورة متواصلة يعتمد على السلطة التشريعية وحدها.^{٤١}

٤. ٢. ١. ٢. التوصيات

وسواء كان لدى الرئيس سلطة في إقالة رئيس الوزراء والحكومة، أم لم يكن، وبصرف النظر عن كيفية تعيينهم، فإن العملية لها تأثير كبير على اعتبارات تقاسم السلطة في مرحلة التعيينات. ويعمل الباب التالي على تناول مسألة إقالة الحكومة ودراستها بصورة أوفى، ولكن في هذه المرحلة، فإن من الكافي الإشارة إلى أنه مهما كانت التعيينات المختارة، فإن مسألة تقاسم السلطة تتعزز وتقوى عندما يكون الرئيس غير قادر على إقالة الحكومة.

إن مبدا تقاسم السلطة يدعم عملية التعيينات التي تشجع المجلس التشريعي والرئيس على التعاون. ولهذا السبب، ينبغي رفض الخيار الأول المشار إليه أعلاه. وينبغي النظر فقط في الخيارين الثاني والثالث لحكومة تبادل سلطة ذات معنى وفائدة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وفي الوقت نفسه، ينبغي النظر في كيفية الحماية ضد نتائج الانتخابات دون المستوى الأمثل، إما خشية تفويض تقاسم السلطة في تعيين رئيس وزراء أو التسبب في عدم الاستقرار في الحكومة. وأما الخياران الثاني والثالث، فإن لهما مزايا وعيوبا فيما يتعلق بهذه الحالات التي تعتبر دون المستوى الأمثل. وقد استخدم الدستور المصري لعام ٢٠١٢ نهجاً مثيراً للاهتمام في كلا الخيارين، من حيث تعظيم المزايا وتقليل العيوب فيهما. وتستند توصياتنا إلى حد كبير على هذا النهج. وقد نصت المادة ١٣٩ كالتالي:

يعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء الذي تم تكليفه من قبل الرئيس بمهمة تشكيل الحكومة وتقديم برنامجها إلى مجلس النواب خلال ٣٠ يوماً. وإذا لم يتم منح الحكومة الثقة، يعين رئيس الجمهورية رئيس وزراء غيره من الحزب الذي يحوز على أكثرية عددية للمقاعد في مجلس النواب. وإذا لم يحصل المرشح الثاني على الثقة خلال مدة مماثلة، فإن مجلس النواب يعين رئيس وزراء ممن تم تخويله من قبل الرئيس بمهمة تشكيل الحكومة، على أن تحصل الحكومة على الثقة في البرلمان في غضون فترة مماثلة. وخلافاً لذلك، فإن رئيس الجمهورية يحل مجلس النواب ويدعو لانتخابات مجلس نواب جديد في غضون ٦٠ يوماً من تاريخ إعلان حل المجلس.

وفي جميع الحالات، يجب ألا يتجاوز مجموع الفترات المنصوص عليها في هذه المادة مدة ٩٠ يوماً. وفي حالة أن تم حل مجلس النواب، فإن رئيس الوزراء يعرض الحكومة وبرنامجها على مجلس النواب الجديد في دورته الأولى.

وقد عمل الدستور المصري لعام ٢٠١٢، المعلق حالياً، على خلط خيارى التصميم الثاني والثالث لاختيار رئيس الوزراء. ومن خلال ذلك، فقد أوجد الدستور عملية متعددة الخطوات من شأنها أن تساعد على حل المأزق بشأن تعيين رئيس الوزراء، مع تشجيع التعاون. وهو يجب ترتيب من هذا القبيل، فإن دور

المجلس التشريعي في اختيار رئيس الوزراء يتوسع تدريجياً عبر حالات متتالية من الجمود. وفي الخطوة الأولى، فإن السلطة التشريعية تحول دون مجرد منح الثقة للحكومة؛ كما لا تلعب أي دور في عملية الاختيار الأولي. وفي حالة حدوث المأزق، فإن تأثير المجلس التشريعي يتضخم ويتسع في الخطوة الثانية، حيث إن تركيبة الأحزاب السياسية في المجلس التشريعي تقيد اختيار الرئيس لرئيس الوزراء. وفي حالة حدوث الجمود مرة ثانية، فإن الخطوة الثالثة تنص على أن السلطة التشريعية تعين مباشرة رئيس الوزراء. وعن طريق زيادة دور الهيئة التشريعية تدريجياً، فإن المقاربة أو النهج المتبع يوازن بين الحاجة للتعاون، والتي تم تكبيرها في الخطوة الأولى، مقابل الحاجة إلى تقليل مخاطر الفشل في تشكيل الحكومة - ما قد يؤدي إلى انتزاع رئاسي للسلطة.

وتعمل التوصيات التالية في هذا التحليل على تتبع الموقف المعتمد في الدستور المصري لعام ٢٠١٢، وتتلخص فيما يلي:

- يجب أن يعين الرئيس رئيس الوزراء بموافقة المجلس التشريعي.
- إذا كان الرئيس والسلطة التشريعية غير موافقين على تعيين رئيس الوزراء، يترتب على الرئيس تعيين المرشح الأوفر حظاً للفوز لهذا المنصب بموافقة المجلس التشريعي، والذي يجب عليه بعد ذلك كسب ثقة المجلس التشريعي.
- في حال أن المجلس التشريعي لا يؤكد هذا المرشح رئيساً للوزراء، فإنه ينبغي على المجلس التشريعي تعيين رئيس الوزراء.

٤. ٢. ١. ٣ تعيين بقية أعضاء مجلس الوزراء

إن سلطة تعيين وزراء الحكومة تؤثر على التوازن بين كل من مختلف السلطات، واحتمال تقاسم السلطة الذي قد يحصل على أرض الواقع. وهناك ثلاثة خيارات رئيسية لعملية التصميم:

الخيار ١: رئيس الوزراء يعين مجلس الوزراء؛

الخيار ٢: الرئيس يعين مجلس الوزراء؛ أو

الخيار ٣: رئيس الوزراء ورئيس الدولة يتشاركان في سلطة تعيين مجلس الوزراء.

ويعتبر الخيار الأول هو الأنسب لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لأنه يقوي مكتب رئيس الوزراء في مواجهة الرئيس، مع التقليل في نفس الوقت من خطر الجمود الحكومي.

وفي معظم الأنظمة شبه-الرئاسية، فإن رئيس الوزراء يُعين أعضاء مجلس الوزراء من خلال استخدام من أسلوبين اثنين. الأسلوب الأول هو قيام رئيس الوزراء بتعيين الوزراء من جانب واحد، كما يحدث في بلغاريا (المادة ٨٤؛ المادة ١٠٨)، إيرلندا (المادة ١٣)، مقدونيا (المادة ٦٨؛ المادة ٩٠)، ومنغوليا (المادة

٣٩). والأسلوب الثاني يتمثل في قيام رئيس الدولة بتعيين أعضاء مجلس الوزراء بناء على توصية من رئيس الوزراء. وهذا هو الحال في فرنسا (المادة ٨)، روسيا (المادتان ٨٣ هـ) و١١٢)، النمسا (المادة ٧٠)، جمهورية أفريقيا الوسطى (المادة ٢٢)، كرواتيا (المادة ١١٠)، جمهورية فايمار (المادة ٥٣)، النيجر (المادة ٥٦)، بيرو (المادة ١٢٢)، السنغال (المادة ٤٩)، الرأس الأخضر (المادة ١٣٥ (٢) د)، مالي (المادة ٣٨)، البرتغال (المادة ١٨٧)، سلوفاكيا (المادة ١١١)، بوركينا فاسو (المادة ٤٦)، مدغشقر (المادة ٥٤)، فنلندا (المادة ٦١)، وليتوانيا (المادة ٩٢).

وفي الأسلوب الثاني، فإنه في حين أن الرئيس يعين رسمياً مجلس الوزراء، فإنه يتم تحديد هوية أعضاء مجلس الوزراء من قبل رئيس الوزراء، ولن يكون للرئيس أية سلطة تقديرية في رفض تعيين مجلس الوزراء. ويعتبر دور الرئيس في هذا الصدد شكلياً بصورة خالصة.

وفي البلدان بعد المرحلة الانتقالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنه ينبغي على رئيس الوزراء حيابة سلطة تعيين مجلس الوزراء، حيث أن تعزيز سيطرة رئيس الوزراء على مجلس الوزراء في مواجهة الرئيس يشجع تقاسم السلطة. كما أن رئيس الوزراء القادر على تعيين مجلس وزرائه سيكون قادراً على ممارسة السيطرة عن كئب على أعضاء مجلس الوزراء والتأكد من أنهم سيكونون بمثابة الحصن الحصين مقابل السلطة الرئاسية. وتتوقف فعالية هذه السلطة، بطبيعة الحال، على حقيقة فيما إذا كان لدى الرئيس سلطة لإقالة بعض أو كل أعضاء مجلس الوزراء. وعندما يكون هذا هو الحال، فإن حرية تصرف رئيس الوزراء في تعيين مجلس الوزراء تخضع لسلطة نقض أو فيتو الرئيس (انظر أيضاً أدناه).

ولا تعتبر سيطرة رئيس الوزراء على مجلس الوزراء بمثابة حماية وحراسة ضد الاستبداد الرئاسي فحسب، بل إنها تعمل على تعزيز استقرار الحكومة أيضاً. ومن المرجح أن رئيس الوزراء الذي يختار حكومته، سوف ينجح في تشكيل حكومة فاعلة وموحدة. وفي المقابل، فإن رئيس الوزراء الذي لا يمكنه اختيار أعضاء حكومته سوف يترأس على الأغلب حكومة غير فعالة ومقسمة. وفي نهاية المطاف، فإنه حتى عندما تتاح لرئيس الوزراء القدرة على اختيار أعضاء حكومته من جانب واحد، فإن هذه السلطة لن تكون مطلقة، حيث يظل رئيس الوزراء يعمل بمثابة وكيل لدى المجلس التشريعي، ويترب عليه اختيار طاقم وزاري من شأنه الحفاظ على بقاء ثقة المجلس التشريعي في موضعها الصحيح بمجلس الوزارة.

ويخول خيار التصميم الثاني صلاحية تعيين مجلس الوزراء برئيس الدولة نفسه، دون حاجته إلى إجراء التشاور مع رئيس الوزراء. ومثل هذه الأنظمة نادرة الشيوع في البلدان، وتشمل الأمثلة عليها: آيسلندا (المادة ١٥)، موزمبيق (المادة ١٦٠)، ناميبيا (المادة ٣٢)، روسيا البيضاء (المادة ٨٤)، وسريلانكا (المادة ٤٤). وكل هذه الحالات أيضاً تمكن الرئيس من سلطة إقالة الحكومة (انظر أيضاً البند ٢/٢/٤ أدناه)، مما يعطي الرئيس سيطرة هائلة على مجلس الوزراء، ويتسبب في إحداث تخفيض جذري في إمكانية توفير الحوافز لتقاسم السلطة.

وبالنسبة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن هذا الخيار هو التصميم الأسوأ والأقل جاذبية، حيث أنه يعزز من إحكام قبضة الرئيس على الحكومة، وبالتالي فإنه يتسبب في رفع عامل ضبط حاسم عن كاهل السلطة الرئاسية، وتقويض عملية تقاسم السلطة، كما أنه يقوض استقلالية رئيس الوزراء. ومن شأن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مرحلة ما بعد الانتقال والتحول نحو الديمقراطية، والتي قد تُعطي رئيس الدولة من جانب واحد صلاحية تعيين مجلس الوزراء، إتاحة المجال له لممارسة نفوذ مفرط على الحكومة، وفي عملية صنع السياسة العامة، وتعرض البلاد إلى خطر بعث الحياة مجدداً في أوصال بقايا النظم الاستبدادية البائدة، وإعادتها إلى سابق عهدها.

وثمة خيار ثالث تتم فيه مشاطرة سلطة التعيين بين الرئيس ورئيس الوزراء. ومن إحدى آليات تقاسم سلطة التعيين هذه هي تقسيم التعيينات التي يمكن لكل من رئيس الوزراء والرئيس أن يقوم بها. ولفترة وجيزة في أوكرانيا (٢٠٠٦-٢٠١٠) كان الرئيس، على سبيل المثال، مخولاً بسلطة تسمية رئيسي وزارتي الدفاع والشؤون الخارجية، في حين يُرشح رئيس الوزراء أعضاء مجلس الوزراء الآخرين (المادة ١١٤). وكان على المجلس التشريعي الموافقة على مجلس الوزراء بأكمله (المادة ١١٤). وأما الآلية الثانية، وهي التعيين بالقرار المشترك، حيث جرت تجربتها في بولندا بين عامي ١٩٩٢ و١٩٩٧، عندما كان مطلوباً من رئيس الوزراء التشاور مع رئيس الدولة قبل إجراء التعيينات في وزارتي الدفاع، والشؤون الداخلية، والحقائب الأمنية.^{٤٢}

ويرتبط التبرير المنطقي لهاتين الآليتين لسلطة التعيين المشترك بالمبدأ القاضي أن الرئيس هو بمثابة رمز وطني ومدير للأزمات. وفي أوكرانيا، فإن الرئيس يمثل البلاد في الشؤون الدولية، ويدير السياسة الخارجية، ويعمل كقائد أعلى للقوات المسلحة مع الإشراف على شؤون الأمن والدفاع الوطني (المادة ١٠٦). وفي ضوء حقيقة أن الوزراء المسؤولين عن هذه القطاعات يعملون بشكل وثيق مع الرئيس أكثر من عملهم مع رئيس الوزراء؛ فإن ذلك قد وفر مبرراً يتيح للرئيس أن يعين هؤلاء الوزراء. (انظر كذلك البند ٤.٤.٢.١ أدناه).

وفي حين أن هذه الآليات قد تحفز على تقاسم السلطة، فإنها قد توسع بشكل مُفرط من قوة الرئيس وزيادة نفوذه - وهو الخطر الذي ينبغي تجنبه في بلدان ما بعد الربيع العربي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي كل نظام استبدادي في أي بلد من بلدان منطقة الشرق الأوسط تقريبا، فإن الرئيس يسيطر بإحكام على أجهزة الأمن والاستخبارات. وهذا ليس من قبيل الصدفة. وكما هو موضح في الجزء الثاني، فإن الحكام المستبدين يميلون إلى إساءة استخدام أجهزة الأمن والاستخبارات لمعاينة المنشقين، وتوطيد أركان سلطتهم، وترسيخ أنظمتهم. ومن خلال تعيين الوزراء، فإن الرئيس يخلق "إمبراطوريات مُصَغَّرَة" داخل الحكومة البيروقراطية المستبدة. ومن خلال نقاط النفوذ هذه، فإنه يتولى السيطرة على القطاعات الرئيسية في البلاد، ويسد الطرق في وجه الحكومة، أو يتلاعب برئيس الوزراء. وبالتالي، فإن منع الرئيس من تعيين الوزراء المسؤولين عن الدفاع والاستخبارات وغيرها من الأجهزة الأمنية، يقلل من خطر انزلاق بلد خارج لثوته من نير الاستبدادية، والعودة به للدخول في نظم ديموقراطية استبدادية.

وإذا كان الرئيس لا يملك سلطة تعيين أعضاء محددين من مجلس الوزراء، فإنه يمكن التخفيف من هذه المخاطر عن طريق اشتراط موافقة المجلس التشريعي على التعيينات الوزارية للمرشحين من قبل رئيس مجلس الوزراء. كما أن العديد من الدساتير شبه الرئاسية تتطلب موافقة تشريعية على أعضاء مجلس الوزراء بأكمله، بصرف النظر عن تعيينهم: على سبيل المثال: كرواتيا (المادة ١١٠)، بولندا (المادة ١٥٤)، سلوفينيا (المادة ١١٢)، أوكرانيا (المادة ١١٤)، منغوليا (المادة ٣٩)، ورومانيا (المادة ١٠٣). كما أن آلية القرار المشترك تولد مخاطر أقل من جانب ترسيخ السلطة الرئاسية، حيث لا يستطيع الرئيس التصرف بمفرده من جانب واحد، ويتعين عليه التعامل والتفاوض مع رئيس الوزراء. كما أن آلية القرار المشترك قد تشجع تقاسم السلطة داخل السلطة التنفيذية، وزيادة تمثيل المصالح السياسية المختلفة في الحكومة. ولعل الخطر الذي يشكله القرار المشترك هو أن تشكيل الحكومة قد يتضرر بسهولة عن طريق المساومات والصراعات بين الرئيس ورئيس الوزراء، مما يؤدي إلى الجمود وطريق مسدود. ومن أجل تجنب الجمود، فإن من الأفضل حصر آليات القرار المشترك في التعيينات المتعلقة بالمناصب الوزارية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمهام الرئيس كرمز وطني موحد ومدير مستقل للأزمات.

٤.٢.١.٤ التوصيات

- التوصية الأولية: يعين رئيس الوزراء جميع أعضاء مجلس الوزراء.
- التوصية الثانوية: يعين الرئيس ورئيس الوزراء سوياً، الوزراء، في المجالات الوظيفية ذات الصلة بأدوار الرئيس الرئاسية وإدارة الأزمات، من خلال إجراءات القرار المشترك. وينبغي لهذه التعيينات في كل الأحوال أن تخضع لموافقة السلطة التشريعية لاحقاً.

٤.٢.١.٥ تحليل مشروع الدستور التونسي (يونيو/ حزيران ٢٠١٣)

تنص المادة ٨٨ من مشروع الدستور التونسي بتاريخ (يونيو/ حزيران ٢٠١٣) كالتالي:

تتألف الحكومة من رئيس الوزراء والوزراء، وكتبه الدولة الذين يختارهم رئيس مجلس الوزراء. ويتم اختيار وزير الشؤون الخارجية والدفاع من قبل رئيس الوزراء بالتشاور مع رئيس الجمهورية.

وفي غضون أسبوع واحد بعد التاريخ الذي يتم فيه الإعلان عن نتائج الانتخابات النهائية، فإن رئيس الجمهورية يجب أن يعين مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي الذي فاز بأكثر عدد من المقاعد في مجلس النواب لتشكيل الحكومة في غضون فترة شهر واحد قابلة للتמיד مرة واحدة فقط. وإذا حصل أكثر من حزب أو أكثر من تحالف على نفس العدد من المقاعد، فإنه يتعين الترشح استناداً إلى عدد الأصوات التي تم الإدلاء بها في الانتخابات.

وفي حالة انقضاء الفترة المحددة من الوقت دون تشكيل الحكومة أو في حالة عدم الحصول على تصويت الثقة من مجلس النواب، فإن على رئيس الجمهورية التشاور مع الأحزاب والائتلافات، والكتل النيابية، لتكليف الشخص الأكثر قدرة على تشكيل الحكومة خلال مدة لا تزيد عن شهر واحد.

وإذا انقضت فترة أربعة أشهر من تاريخ تكليف المرشح الأول وفشل أعضاء مجلس النواب في الاتفاق على منح الثقة للحكومة، فإنه يحق لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة بحيث تعقد في غضون ٤٥ يوماً على الأقل ولا يزيد عن ٨٠ يوماً.

ويتعين على الحكومة تقديم برنامج موجز إلى مجلس النواب للحصول على الثقة. وعندما تنال الحكومة ثقة مجلس النواب، يتولى رئيس الجمهورية مهمة تعيين رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة.

وتقع قوانين مشروع النظام الدستوري في تونس في خيار التصميم الثاني بشأن تعيين رئيس الوزراء، مع دور الرئيس كمنصب شرطي على الأغلب. وفي البداية، يكلف الرئيس مرشحاً يختاره من حزب أو ائتلاف الأغلبية في البرلمان لتشكيل حكومة في غضون شهر واحد من الانتخابات التشريعية. وبعدها يجب على المرشح تقديم برنامج مجلس الوزراء والحكومة إلى السلطة التشريعية.

وبخصوص ما يتعلق بتعيين بقية أعضاء مجلس الوزراء، فإن مشروع الدستور التونسي ينص على نظام التعيين المشترك. وتتبع أحكام المشروع الدستوري إلى حد كبير التوصيات الواردة في هذا التقرير من خلال منح سلطة تعيين الوزراء إلى رئيس الوزراء، ولكنه يجب تعيين وزير الشؤون الخارجية والدفاع من قبل رئيس الوزراء بالتشاور مع رئيس الجمهورية.^{٤٣}

وفي حين أن هذا يعتبر نهجاً غير مألوف بالنسبة للتعيينات، فإنه قد يعمل على تشجيع تقاسم السلطة: إن القرار يفرض على الرئيس ورئيس الوزراء العمل معاً في عملية إجراء التعيينات في الوزارات الرئيسية. وفي السياق التونسي، حيث أن تولي مهام القيادة والسيطرة على شؤون السياسة الخارجية وقطاع الأمن هو مصدر قلق كبير بعد المرحلة الانتقالية، فإن حجة أكبر لتقسيم سلطة التعيين في كلتا الوزارتين بين كلا طرفي السلطة التنفيذية، وهما، رئيس الدولة ورئيس الوزراء.

٤. ٢. ٢. إقالة الحكومة

ولا يمكن وجود أي نظام لتقاسم السلطة دون توفر وسيلة مصممة بعناية لإقالة رئيس الوزراء والحكومة. وهناك خياران من خيارات التصميم الرئيسي لصياغة سلطة الإقالة:

- في الأنظمة البرلمانية-الرئاسية، فإن السلطة التشريعية والرئيس معاً يمكنهما إقالة رئيس الوزراء؛
- في أنظمة رئيس الوزراء-ورئيس الدولة، فإنه لا يمكن إقالة رئيس الوزراء إلا من قبل المجلس التشريعي، وليس لدى الرئيس سلطة لإقالة رئيس الوزراء و/أو الحكومة.

ونتيجة لذلك، فإن الرئيس هو في وضع أضعف نسبياً من وضع رئيس الوزراء، في الأنظمة الرئاسية - الوزارية. وتحدد سلطة الفصل العلاقة بين الرئيس ورئيس الوزراء. وإذا كان لدى الرئيس سلطة إقالة رئيس الوزراء، فإنه يصبح في وضع أقوى من اللازم، ويصبح رئيس الوزراء بمثابة دمية لدى الرئيس. ومع ذلك، فإنه إذا لم يكن لدى الرئيس هذه السلطة، أو إذا جرى تعديل السلطة بما فيه الكفاية، فإن

رئيس الوزراء والرئيس يصحان المديرين التنفيذيين المتكافئين، وبالتالي زيادة فرص نجاح نظام تقاسم السلطة بينهما، لأن بنية الهيكل المؤلف من رئاسة الوزارة-رئاسة الدولة، توفر اختياراً أقوى على السلطة الرئاسية، مما يشكّل حماية ضد الاستبداد، ويعزز تقاسم السلطة، ويخدم المبدأ المعياري للحد من السلطة الرئاسية أفضل من نظرائه. من الخيارات الأخرى. ويعتبر خيار تصميم رئاسة مجلس الوزراء-رئاسة الدولة، بمثابة الخيار الأفضل لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وتحمل تجارب المقارنة في ثناياها الحجة التي مفادها بأن نظام "رئاسة الوزراء-رئاسة الدولة" يقاوم الاستبداد والهيمنة التنفيذية، أو أن الديمقراطية التسلطية أفضل من الأنظمة البرلمانية الرئاسية. كما أن فشل الديمقراطية يحدث في غالب الأحيان أكثر من عشر مرات تحت النظام "الرئاسي-البرلماني"، كما أن السلطة النسبية للرئيس تساعد في تفسير التباين الحاصل في معدلات النجاح. وكلما كانت سلطة الرئيس أقوى بشأن صلاحيات الإقالة، وإصدار المراسيم، وحق النقض، وسلطات الطوارئ، فإن من المرجح أن يحكم ذلك النوع من الرئيس دون تعاون مع رئيس الوزراء، والتسبب في زيادة تهميش رئيس الوزراء سياسياً، وتعاظم خطر العودة إلى الارتقاء في أحضان الديكتاتورية الرئاسية.^{٤٤}

وبالإضافة إلى الرئيس القوي، فإن عدم الاستقرار المتزايد للحكومة "الرئاسية-البرلمانية". وفي حالات الحكومة المنقسمة يساعد في تفسير سبب ميل هذه الأنظمة إلى الفشل. وفي حالات الحكومة المنقسمة (المتعايشة) عندما يشرع الرئيس والهيئة التشريعية في النضال ضد بعضهما، فإن سلطة الفصل أو الإقالة المشتركة قد تؤدي إلى سلسلة من التعيينات والإقالات من مجلس الوزراء. ولا يمكن آنذاك تشكيل حكومة مستقرة، ما قد يدفع الرئيس أو فاعلاً آخر مثل الجيش للاستيلاء على السلطة من جانب واحد. وهذا النوع من "لعبة شد الحبل" في تبادل الصراع بين الرئيس والسلطة التشريعية قد يحصل في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي غالباً ما تحتوي على أحزاب سياسية متصدعة مع أجنداث متضاربة. ومع ذلك، فإن نظام "رئاسة الوزارة-رئاسة الدولة"، من خلال حصر سلطة إقالة مجلس الوزراء في السلطة التشريعية، يعمل على خلق حافز للرئيس للعمل مع السلطة التشريعية. وباختصار، فإنه يمكن القول إن نظام "رئاسة الوزارة-رئاسة الدولة" من شأنه تقليل الصراع المؤسسي، أو على أقل تقدير، تقييد قدرة الرئيس على اغتصاب السلطة في أجواء يشوبها صراع بين السلطات المختلفة. كما يحفز نظام "رئاسة الوزارة-رئاسة الدولة" عملية التوافق، وزيادة النتائج في أغلب الأحيان في الممارسة العملية لتقاسم السلطة، والحد من فرص الرئيس لتهميش رئيس الوزراء، وعدم تركيز ومركزية السلطة في يديه.^{٤٥}

إن النظام "الرئاسي-البرلماني" يتيح للرئيس أو المجلس التشريعي سلطة إقالة الحكومة. وعلى الرغم من المخاطر الكامنة في مثل هذا النظام، فإن العديد من الأنظمة شبه الرئاسية تقرر اعتماده. وتتفاوت الآليات المحددة لإقالة الحكومة وتختلف فيما بينها باختلاف البلدان. وفي روسيا، على سبيل المثال، فإن الدستور يمنح الرئيس سلطة واسعة في مجال "تبني قرارات بشأن إقالة الحكومة" (المادة ٨٣ ج). كما تمكن روسيا البيضاء، أيضاً، الرئيس من "اتخاذ قرار بشأن إقالة الحكومة، أو أي من أعضائها" (المادة ٨٤ (٧)). وفي المقابل، فإن الدستور البرتغالي لا يسمح للرئيس بإقالة الحكومة، إلا إذا كان "من الضروري القيام

بذلك من أجل ضمان السير العادي للمؤسسات الديمقراطية" وبعد استشارة هيئة استشارية (المادة ١٩٥). وفي ضوء حقيقة أن الرئيس البرتغالي لا يمكنه إقالة الحكومة، حسب تقديره وآراءه الذاتية، يعني أنه من الأدق والأصوب وصفها كنظام "رئاسة الوزراء- رئاسة الدولة".^{٤٦}

إن سلطة الفصل أو الإقالة من المناصب، هي أداة خطيرة في يد الرئيس. وقد أساء الرؤساء في العديد من الأنظمة الرئاسية البرلمانية استخدام هذه الصلاحية للتخلص من معارضة رؤساء الوزارات وتوطيد السلطة لديهم. وتعتبر هذه المشاكل الحادة خصلة مميزة خاصة بروسيا. ومنذ عام ١٩٩٣ إلى عام ٢٠٠١، وعلى الرغم من عدم وجود أغلبية لحزب الرئيس في مجلس الدوما مما جعل الظروف مواتية لتقاسم السلطة؛ فإنه لم يحدث أي تقاسم في السلطة. وباستخدام سلطة الفصل المتاحة له، فقد عمل الرئيس الروسي مراراً على عزل رئيس الوزراء (حيث عمل ستة رؤساء وزارة مختلفين في غضون فترة الثماني سنوات المذكورة). وقد عمل خمسة رؤساء لمجلس الوزراء مع الرئيس بوريس يلتسين بالفترة بين عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩ وحدها. وقد أسدت هذه الإقالات خدمة كبيرة إلى بوريس يلتسين في سعيه لإحكام قبضته على السلطة؛ حيث أقال رئيس الوزراء تشيرنوميردين بعد وقت قصير من بدء مطالبة المواطنين بأن يكون تشيرنوميردين، الرئيس المقبل، كما عزل رئيس الوزراء بريماكوف عندما خشي من تنامي شعبيته. وكانت هذه التسريحات المتكررة، تتسبب جزئياً في بقاء روسيا في كثير من الأحيان دون حكومة لعدة أشهر. وقد أدى عدم الاستقرار السياسي الناشئ عن ذلك إلى الإضرار بالديمقراطية وعملية التحول الاقتصادي.^{٤٧}

ويتعين على واضعي الدساتير في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عدم إعطاء رؤساء دولهم سلطات الفصل والعزل من المناصب في الدولة. ويعتبر خيار تصميم "رئاسة مجلس الوزراء- رئاسة الدولة" بمثابة الخيار الأفضل بكثير على الإطلاق. وكما يظهر من تجربة روسيا، فإن الرئيس الذي يتمتع بسلطة الطرد هو أقل احتمالاً أو ميلاً للتعاون مع أي مجلس للوزراء أو مع المجلس التشريعي. ولا تعمل صلاحية الرئيس في إقالة الحكومة على تثبيط تقاسم السلطة فحسب، بل إنها أيضاً قد تعيق وتمنع من تشكيل حكومات مستقرة. وفي أقطار منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن مثل عدم الاستقرار السياسي هذا يؤدي بدوره إلى إلحاق أضرار جمة بأفاق الديمقراطية والاستثمار الاقتصادي، في الوقت الذي يكون كلاهما في حالة هشّة للغاية. كما أن عدم الاستقرار السياسي أيضاً يهدد الطريق إلى حكم ديكتاتوري استبدادي، حيث إنه إما الرئيس أو أي طرف آخر قد يتدخل لشغل الفراغ في السلطة واستعادة الاستقرار من خلال الاستبداد والاستبعاد. كما أن أي فوائد قد تجلبها إقالة الرئاسة للحكومة من خلال السماح بالفصل التعسفي السريع والتحايل على الحاجة إلى إجراءات التصويت في المجلس التشريعي لا تفوق هذه المثالب والعيوب. كما أنه لا يجوز التقليل من أهمية العمل على ضمان أن الرئيس لا يملك السلطة لإقالة الحكومة حسب رغبته. وليس من المبالغة القول، إن من الضروري ضمان عدم السماح لرئيس الدولة الاستفراد بسلطة العزل والفصل من الوظيفة بمحض إرادته وعلى هواه.

ولا يسمح خيار "رئاسة الوزارة-رئاسة الدولة" بإقالة الحكومة، إلا من قبل المجلس التشريعي. وبالإضافة إلى تجنب مزلق نمط الحكومة الرئاسية-البرلمانية فيما يتعلق بمبادئ تقاسم السلطة وتقييد السلطة الرئاسية، فإن نظام "رئاسة الوزارة-رئاسة الدولة" الفرعي يخدم مبدأ الرقابة التشريعية على الحكومة أفضل من النظام الرئاسي-البرلماني. وفي حين أن السلطة الرئاسية لإقالة رئيس الوزراء والحكومة لا تحل محل؛ ولا تمنع سلطة المجلس التشريعي من القيام بأداء نفس الدور، ولكنها قد تقوض مهام الرقابة والإشراف المنوطة بالمجلس التشريعي. إن عملية الإقالة والفصل من المنصب هو أقصى جزء في نهاية المطاف قد توقعه السلطة التشريعية ضد الحكومة، وتمثل عنصراً أساسياً من الرقابة التشريعية. وعندما تواجه الحكومة الإقالة، سواء من السلطة التشريعية أو من رئاسة الدولة، فإنه من غير الواضح أن الحكومة قد تكون مسؤولة في نهاية المطاف. وعليه، فإن على الحكومة، وفقاً لذلك، الاستجابة إلى ما يفضله كل من الرئيس والمجلس التشريعي، وستكون النتيجة أن المجلس التشريعي هو أقل قدرة في الحفاظ على المراقبة والسيطرة على الحكومة. ويعتبر رئيس الوزراء والحكومة مسؤولين فقط أمام الهيئة التشريعية، ومن ناحية أخرى، فإنه ليس من الضروري أن يكونوا مسؤولين أمام رئيس الدولة.

وعلى الرغم من أن تدبير "رئاسة الحكومة-رئاسة الدولة" الذي تقتصر فيه سلطة الإقالة على السلطة التشريعية ويعتبر أفضل الترتيبات؛ فإن الدستور يمكنه، مع ذلك، فرض قيدين على سلطة المجلس التشريعي في مجال الإقالة: (١) يمكن أن يفرض الدستور متطلبات تأهيلية كمدخل دعم تشريعي لترح أي اقتراح بحجب الثقة، (٢) يمكن أن يتطلب الدستور من السلطة التشريعية الموافقة على رئيس وزراء بديل قبل إقالة الحكومة الحالية.

وتفرض العديد من الدول قيوداً من النوع الأول. وفي فرنسا، على سبيل المثال، فإن عُشْر أعضاء المجلس التشريعي يجب أن يدعموا تحريك طرح حجب الثقة قبل شروع المجلس التشريعي في المناقشة والتصويت على الاقتراح، (المادة ٤٩). وبعد المناقشة، فإن السلطة التشريعية لا يمكنها إصدار قرار بإقالة الحكومة إلا بموجب الموافقة على سحب الثقة بالأغلبية المطلقة (المادة ٤٩). ولكن مستوى عتبة الدخول أو المتطلبات التأهيلية الفرنسية منخفضة نسبياً؛ ويتطلب الدستور البرتغالي أن يكون اقتراح طرح سحب الثقة مشروطاً بضرورة الموافقة عليه من قبل ٢٥ بالمئة من أعضاء المجلس التشريعي قبل طرحه للنظر فيه والتصويت عليه، وإذا فشلت محاولة الطرح الأولى، فإن المَوْقَعين على الطرح الأول لا يحق لهم المشاركة في محاولة أخرى في نفس الدورة التشريعية (المادة ١٩٤؛ المادة ١٩٥).

وتستطيع البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي تتبنى النمط الفرعي من نظام "رئاسة الوزراء أي الحكومة-رئاسة الدولة" النظر في اعتماد مستوى متطلبات، إذا كان الرئيس غير مخول بصلاحيات التعيين من جانب واحد لرئيس الوزراء أو لأي من أعضاء الحكومة. وأما إذا كان في وسع الرئيس تعيين رئيس الوزراء و/أو أي أعضاء مجلس الوزراء من جانب واحد فإنه لا ينبغي للدستور أن يفرض شروطاً ومتطلبات تأهيلية عالية كعتبة مشددة للشروع في إجراءات طرح حجب الثقة؛ لأن من شأنها أن تقلل من تأثير السلطة التشريعية على مجلس الوزراء وتحويل مزيد من السلطة لرئيس الدولة.

وبالمقارنة، فإنه إذا كان الرئيس لا يستطيع أن يعين من طرف واحد رئيس الوزراء أو أعضاء في رئاسة الحكومة؛ فإن رفع مستوى عتبة المتطلبات وتشيدها من شأنه المساعدة في حماية الديمقراطية الوليدة في المنطقة. كما أن رفع مستوى عتبة المتطلبات المتعلقة بالطرح للتصويت وتحديد عدد الأصوات المقترحة بحجب الثقة في البداية (كما هو الحال في البرتغال)، تعمل على تشجيع استقرار الحكومة دون مبالغة في إضعاف السلطة التشريعية، حيث أن تكرار أي تصويت بحجب أو سحب الثقة من شأنه تجميد العملية السياسية ومنع تقاسم السلطة. وفي ذات الوقت، فإن الإقالة المتكررة للحكومة قد توفر حوافز ومبررات لدى الرئيس للاستيلاء على السلطة.

إن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بصفة خاصة، قد تشهد عدداً أعلى من المتوسط في عمليات حجب الثقة. ويتكون العديد من المجالس التشريعية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من أحزاب سياسية متصدعة وعالية الاستقطاب، والتي قد تحاول اللجوء إلى تمرير التصويت بحجب الثقة كآلية لتحدي الحكومة القائمة. ونتيجة لذلك، فإنه في البلدان التي لا يمكن للرئيس فيها العمل من جانب واحد على تعيين رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، فإن فرض قيود على قدرة السلطة التشريعية لإقالة الحكومة يبدو أمراً صائباً وحكماً.

وأما الآلية الثانية للحد من طرح عدم الثقة، فإنها تتطلب من المجلس التشريعي الموافقة على رئيس وزراء جديد قبل إقالة الحكومة الحالية. ويُسمى هذا الإجراء "التصويت البناء لحجب الثقة". وعلى سبيل المثال، في بولندا، فإن مجلس النواب المسمى "سيجم"-Sejm، وهو الغرفة السفلى للهيئة التشريعية، لا يستطيع إقالة الحكومة إلا من خلال الشروع في إطلاق، وتمرير مشروع تصويت بحجب الثقة، والموافقة على رئيس وزراء جديد أيضاً. وتنص المادة ١٥٨ من الدستور البولندي لعام ١٩٩٧ كالتالي:

يجب على مجلس النواب تمرير تصويت بحجب الثقة في مجلس الوزراء بأغلبية أصوات العدد القانوني للنواب، وبموجب طرح اقتراح مقدم من ٤٦ نائباً على الأقل، ويحدد فيه اسم مرشح لمنصب رئيس الوزراء. وإذا تم تمرير مثل هذا القرار من قبل مجلس النواب، فإنه يجب على رئيس الجمهورية قبول استقالة مجلس الوزراء، وتعيين رئيس وزراء جديد كما اختاره مجلس النواب، وبناء على طلب رئيس الوزراء المختار، فإنه يجري تعيين الأعضاء الآخرين في مجلس الوزراء، وقبول أدائهم اليمين الدستورية.

إن التصويت الإيجابي على حجب الثقة يعزز استقرار النظام من خلال استبعاد احتمال فراغ السلطة الحاصل بين فترات تشكيل الحكومات. وفي بولندا، فإن رئيس الوزراء الجديد يتولى مهام منصبه فور إقالة الحكومة السابقة. وإذا كان مجلس النواب غير موافق على رئيس وزراء بديل، فإن الحكومة الحالية سوف تبقى في السلطة. وقد حدث هذا في عامي ١٩٩٧ و ٢٠٠٠. ومن ناحية أخرى، فإن آلية التصويت لحجب الثقة البناءة لا تبالغ في حماية رئيس الوزراء، وفي عام ١٩٩٥ أقر مجلس النواب تصويتاً إيجابياً بحجب الثقة لاستبدال رئيس وزراء كان ينظر إليه على نطاق واسع، بأنه غير فعال في أدائه.^{٤٨}

وتعتبر آلية التصويت الإيجابي بحجب الثقة مفضلة للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لأنها ستقلل من فرص مركزية السلطة، كما أن فراغ السلطة الذي قد يتشكل بين إقالة الحكومة وتشكيل حكومة أخرى جديدة، قد يشجع الاستيلاء على السلطة من قبل الرئيس. كما أن التصويت الإيجابي لحجب أو سحب الثقة يحمي من تشكل فراغ في السلطة، ويعمل على تشجيع المجلس التشريعي على أن يزن قراره بإقالة الحكومة بكل عناية ودقة.

وينبغي أن تحدد القواعد الدستورية إذا كان ممكناً إقالة أعضاء من مجلس الوزراء بصورة فردية، دون عمل إقالة جماعية للحكومة، ومن المخوّل بالقيام بمثل ذلك. إن الجهات الثلاث الفاعلة التي لها مثل هذه السلطة هي: الرئيس والسلطة التشريعية، ورئيس الوزراء. وتعتبر مبادئ تقاسم السلطة، وتقييد السلطة الرئاسية، والرقابة التشريعية على الحكومة كلها ذات صلة بهيكله هذه القواعد الدستورية.

أولاً، عندما يكون رئيس الدولة قادراً على إقالة وزراء غير راض عنهم، فإن الرئيس قد يكون قادراً على ممارسة نفوذ أكبر على توجهات وسياسات الحكومة. كما أن ممارسة هذه السلطة من قبل الرئيس قد يعطل أي ترتيبات لتقاسم السلطة القائمة على أرض الواقع. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الرئيس قد يكون قادراً على زيادة قوة قبضته على السلطة التنفيذية من خلال إجبار تغيير في هوية الحكومة بإقالة وزراء محددين من مجلس الوزراء.

ثانياً، تعتبر القدرة على حل الحكومة من خلال التصويت بحجب الثقة بمثابة عنصر حاسم لرقابة السلطة التشريعية للحكومة. ومع ذلك، في بعض الحالات، فإن سلوك بعض الأفراد من أعضاء الحكومة قد لا يستدعي إقالة الحكومة برمتها. كما أن استقرار الحكومة، وفعالية الرقابة التشريعية، وقدرة السلطة التشريعية على محاسبة الحكومة عن أفعالها، يتم إسداء خدمة لها جميعاً من خلال السماح بإقالة أعضاء أفراد من الحكومة.

ثالثاً، يتم الالتزام بمبدأ تقاسم السلطة من خلال السماح لرئيس الوزراء بإقالة أعضاء من مجلس الوزراء. كما أن تقاسم السلطة يعمل بشكل أفضل في إطار ترتيبات شبه رئاسية، حيث أن كلاً من الرئيس ورئيس الوزراء يحوزان على ولايات انتخابية مختلفة، ويمثلان مصالح سياسية غير متطابقة. والهدف من التنفيذية المزدوجة هنا هو السماح بتمثيل أكثر من أيديولوجية أو مصلحة سياسية واحدة في السلطة التنفيذية. وانطلاقاً من هذا المنطق، فإن الرئيس لا ينبغي أن يكون قادراً على التدخل في تشكيل حكومة رئيس الوزراء بإقالة أعضاء من وزارته، كما يجب أن يكون رئيس الوزراء قادراً على ضمان الكفاءة والمسئولية في مجلس الوزراء من خلال سلطة إقالة أعضاء من رئاسة الحكومة.

وتشير التجارب المقارنة، أن السلطة الرئاسية القادرة على إقالة أعضاء أفراد من الحكومة هي أكثر شيوعاً في النظم الرئاسية-البرلمانية، حيث يحوز الرئيس بالفعل على سلطة إقالة الحكومة برمتها. وهذا هو الحال في روسيا البيضاء (المادة ٨٤)، آيسلندا (المادة ١٥)، موزمبيق (المادة ١٦٠)، سريلانكا (المادة ٤٧)، وأوكرانيا (المادة ١٠٦ (١٠)). وهذه ليست معياراً بأي حال، ولكن، كما في بعض الأنظمة الرئاسية

-البرلمانية الأخرى، فإن الرئيس لا يمكنه إقالة أعضاء من مجلس الوزراء بمحض إرادته. وفي النمسا (المادة ٧٠)، بوركينا فاسو (المادة ٤٦)، جمهورية أفريقيا الوسطى (المادة ٢٢)، كرواتيا (١٩٩١-٢٠٠٠) (المادة ٩٨)، مدغشقر (المادة ٥٤)، النيجر (المادة ٥٦)، بيرو (المادة ١٢٢)، روسيا (المادة ٨٣ (هـ))، السنغال (المادة ٤٩)، وجمهورية فايمار (المادة ٥٣)، إذ إن سلطة رئيس الدولة وقدرته على إقالة أفراد من الحكومة يتم إطلاقها من خلال توصية أو اقتراح من رئيس الوزراء. ومن بين نظم رئاسة الدولة-رئاسة الوزراء أو الحكومة، فإن البرتغال تعتبر فريدة من نوعها في تمكين الرئيس بإقالة الحكومة، ولكن ذلك لا يكون إلا عند الضرورة للقيام به، من أجل الحفاظ على سير عمل المؤسسات الديمقراطية، وبعد استشارة مجلس شورى الدولة (المادة ١٩٥ (٢)).

ومن بين جميع أنظمة "رئاسة الحكومة-رئاسة الدولة" الأخرى، هناك نموذجان بشأن إقالة وزراء بشكل فردي. وفي أحد النموذجين، فإن الرئيس هناك لديه السلطة لإقالة أحد الوزراء رسمياً فور تلقيه نصيحة أو اقتراح من رئيس الوزراء. ويتم اعتماد هذا النموذج في، أرمينيا (المادة ٥٥ (٤))، الرأس الأخضر (المادة ١٣٥ (٢) (د))، فنلندا (المادة ٦٤)، فرنسا (المادة ٨)، إيرلندا (المادة ١٣)، مالي (المادة ٣٨)، بولندا (المادة ١٦١) وسلوفاكيا (المادة ١١١). وفي ليتوانيا، فإن الرئيس يستطيع إقالة رئيس الوزراء بموافقة السلطة التشريعية، كما يمكنه إقالة أفراد من الحكومة بناء على مشورة رئيس الوزراء (المادة ٩٢). وفي رومانيا، فإنه يجوز للرئيس إقالة "بعض أعضاء الحكومة" بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء مع خضوع ذلك لموافقة البرلمان (المادة ٨٥).

وفي النموذج الثاني، فإنه يحق لرئيس الوزراء وحده إقالة أفراد من مجلس الوزراء. وقد تم اعتماد هذا النموذج في بلغاريا (المادة ١٠٨)، وهناك بعض الاختلافات في هذا الوضع وهي موجودة: في كرواتيا (المادة ١١٦) وناميبيا (المادة ٣٩)، حيث تقترح السلطة التشريعية حجب الثقة عن الوزراء بصفة فردية، وفي مقدونيا (المادة ٩٤) وسلوفينيا (المادة ١١٢)، فإن السلطة التشريعية قد تقيل بعض الوزراء الأفراد بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء.

وتشير المبادئ التوجيهية لهذا التقرير، أن السلطة لإقالة أفراد من الحكومة ينبغي تحويلها للرئيس. ولكن الحكومة الفعالة، والرقابة التشريعية ذات المغزى، ومساءلة الحكومة، كلها تتطلب محاسبة ومعاينة أفراد الحكومة على سوء سلوكهم وتصرفهم. وخلافاً للوضع في حالة إقالة رئيس الوزراء والحكومة كلها، فإن إقالة أعضاء مجلس الوزراء الأفراد لا يخلق فراغاً في السلطة. ونتيجة لذلك، فإن هناك سبباً أقل يدعو للطلب من المجلس التشريعي الموافقة على وزير جديد كبديل لوزير شاغل للمركز حالياً قبل صرفه من منصبه.

٤. ٢. ٢. ٤ التوصيات

- ينبغي تفويض المجلس التشريعي بسلطة حصرية لإقالة رئيس الوزراء والحكومة كلها من خلال تصويت إيجابي بحجب الثقة: كما يجب تحديد الموافقة على رئيس وزراء بديل قبل سريان مفعول إقالة الرئيس الحالي القائم في منصبه.
- ينبغي تخويل المجلس التشريعي بسلطة إقالة أعضاء أفراد من الحكومة، باستثناء رئيس الوزراء، من خلال تصويت عادي بحجب الثقة (بمعنى غير إيجابي أو بناء).
- يجب تخويل رئيس الوزراء بسلطة إقالة وزراء منفردين من حكومته. ويجب استبدال هؤلاء الأعضاء باتباع الأساليب القائمة لتعيين مجلس الوزراء.

٤. ٢. ٢. ٤ تحليل الدستور المصري ٢٠١٢ ومشروع الدستور التونسي (يونيو/ حزيران ٢٠١٣)

تنص المادة ١٢٦ من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعلق حالياً كالتالي:

يجوز لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس الوزراء، أو نائب رئيس الوزراء، أو أي أحد من الوزراء. ولا يجوز تقديم اقتراح لحجب الثقة إلا بعد إجراء استجواب. بناء على اقتراح عُشْر (واحد من عشرة) من أعضاء مجلس النواب. ويتعين على مجلس النواب التوصل إلى قرار في غضون سبعة أيام من تاريخ مناقشة الاقتراح. ويتطلب سحب الثقة موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب حتى يصبح ناجحاً.

وفي جميع الحالات، لا يجوز تمرير اقتراح بحجب الثقة بشأن قضية سبق تقريرها في نفس الفترة القانونية.

وإذا قرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو وزير، وأعلنت الحكومة عن تضامنها معه قبل التصويت، فإن تلك الحكومة تكون حينها ملزمة بتقديم استقالته. وإذا كان قرار عدم الثقة يتعلق بعضو معين من الحكومة، فإن ذلك العضو يكون مرغماً على الاستقالة من منصبه.

وقد عكس الدستور المصري بعضاً، لا كلاً، من التوصيات المبينة أعلاه. وقد تبنى الدستور المصري نظام "رئيس الوزراء-رئيس الدولة" (أي أن السلطة التشريعية فقط هي التي يمكنها أن تقيل الحكومة). وفي عمل ذلك، فإن الدستور قد كبح جماح سلطة الرئيس المصري. وهذه الضمانة الدستورية تقلل من خطر عودة ظهور الحكم الدكتاتوري في الديمقراطيات الناشئة بعد الحقبة الاستبدادية. ولم يفرض دستور عام ٢٠١٢ زيادة على متطلبات أو رفع مستوى العتبة المشددة على السلطة التشريعية لإقالة الحكومة. ويبدو أن غياب زيادة المتطلبات ملائماً في هذه الحالة، نظراً لدور الرئيس الكبير في عملية تشكيل الحكومة.

ولكن الدستور المصري لم يشتمل على تصويت ببناء لحجب الثقة. ولهذا السبب، فإن خطر حدوث فراغ في السلطة الناشئة في أعقاب إقالة الحكومة يظل قائماً وموجوداً. ومن أجل توفير ضمانة حقيقية ضد الاستبداد وحماية تقاسم السلطة، فإنه من الأفضل أن يُطلب من السلطة التشريعية ضرورة الموافقة على رئيس وزراء جديد قبل تمرير تصويت بحجب الثقة عن رئيس الوزراء الحالي.

كما تنص المادة ٩٤ من مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) كالتالي: تعتبر الحكومة مسؤولة أمام مجلس النواب. وتنص المادة ٩٦ كالتالي:

يمكن إقرار التصويت بشأن التماس رقابة مرفوع ضد الحكومة بعد تقديم ثلث عدد أعضاء مجلس النواب على الأقل طلباً مبرراً إلى رئيس مجلس النواب. ولا يجوز إجراء عملية التصويت إلا بعد مرور فترة خمسة عشر يوماً، اعتباراً من التاريخ الذي تم فيه تقديم الطلب لرئاسة مجلس النواب.

كما أن سحب التصويت على الثقة الممنوحة للحكومة، يجب أن يكون مشروطاً بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وبناء على تقديم مرشح بديل لرئيس الوزراء، ويجب التصديق عليه في نفس طريقة عملية التصويت للترشيح. ويتعين على رئيس الجمهورية تكليف مرشح مهمة تشكيل الحكومة. وفي حالة الفشل في تحقيق الأغلبية المقررة، فإن طرح الاستجواب الرقابي لا تجوز إعادته ضد الحكومة إلا بعد مرور فترة ستة أشهر.

ويجوز لمجلس النواب سحب التصويت على الثقة الممنوحة لعضو في الحكومة بعد تقديم طلب مبرر إلى رئيس المجلس أو الناطق باسمه بنسبة لا تقل عن ثلثي الأعضاء. كما يجب أن يكون سحب التصويت على حجب الثقة بالأغلبية المطلقة من الأصوات.

وكما هو الحال مع الدستور المصري، فإن مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) يتبنى خيار تصميم "رئيس الوزراء-رئيس الدولة" (رئاسة الوزراء-رئاسة الدولة). ومع ذلك، فإنه على عكس الدستور المصري، فإن الدستور التونسي يتطلب التصويت ببناء لحجب الثقة في إقالة الحكومة. كما يتطلب المشروع أن توافق "الأغلبية المطلقة" لأعضاء الهيئة التشريعية على حكومة بديلة قبل إقالة الحكومة الحالية. وهذا من شأنه أن يساعد على ضمان استقرار الحكومة، ولا سيما في السنوات الأولى للنظام.

وفي حال فشل اقتراح المجلس التشريعي بحجب الثقة، فإنه يجب حينها على المجلس التشريعي الانتظار ستة أشهر قبل إعادة تقديم ذلك الطرح. ونظراً لأن مشروع الدستور يتصور أن الرئيس التونسي سيلعب دوراً محدوداً في عملية تشكيل الحكومة أكثر مما يلعبه نظيره في مصر، فإن فرض التصويت ببناء المرهق أكثر من طرح عدم الثقة، قد لا يضر بأهداف تقاسم السلطة أو الرقابة التشريعية للحكومة في تونس.

الجدول ١:

مقارنة تشكيل الحكومات وسلطات العزل في عدد مختار من بلدان النظام شبه الرئاسي

الإقالة أو العزل		تعيين أعضاء الوزارة			تعيين رئيس الوزراء			الدولة
رئيس الدولة + المجلس التشريعي	المجلس التشريعي	رئيس الدولة	رئيس الدولة + رئيس الوزارة	رئيس الوزارة ^{٤٩}	المجلس التشريعي	رئيس الدولة + المجلس التشريعي	رئيس الدولة	
نعم				نعم			نعم	النمسا
نعم		نعم				نعم		روسيا البيضاء
	نعم			نعم	نعم			بلغاريا
نعم				نعم	نعم			بوركينافاسو
	نعم			نعم			نعم ^{٥٠}	الرأس الأخضر
نعم				نعم			نعم	جمهورية أفريقيا الوسطى
	نعم			نعم		نعم		كرواتيا
	نعم			نعم		نعم ^{٥١}		مصر
	نعم			نعم	نعم			فنلندا
	نعم			نعم			نعم	فرنسا
	نعم			نعم	نعم			جورجيا
نعم		نعم					نعم	أيسلندا
	نعم			نعم	نعم			إيرلندا
	نعم			نعم		نعم		ليتوانيا
	نعم			نعم	نعم			مقدونيا
نعم				نعم	نعم			مدغشقر
	نعم			نعم			نعم	مالي
	نعم			نعم	نعم			منغوليا
نعم		نعم					نعم	موزمبيق
	نعم	نعم					نعم	ناميبيا
نعم				نعم			نعم	النيجر
نعم				نعم			نعم	بيرو
	نعم			نعم		نعم ^{٥٢}		بولندا

	نعم			نعم			نعم ^{٥٣}	البرتغال
	نعم			نعم	نعم			رومانيا
	نعم			نعم		نعم		روسيا
	نعم			نعم			نعم	السنغال
	نعم			نعم			نعم	سلوفاكيا
	نعم			نعم		نعم		سلوفينيا
	نعم	نعم					نعم ^{٥٤}	سريلانكا
	نعم			نعم		نعم		تايوان
	نعم			نعم		نعم		أوكرانيا

٤. ٢. ٣ حل المجلس التشريعي من قبل الرئيس

نظراً لأن رئيس الوزراء والحكومة في نظام شبه-رئاسي يحكمان فقط بموجب ثقة المجلس التشريعي، فإن ولاية الحكومة تنتهي مع النهاية الطبيعية لمدة ولاية المجلس التشريعي نفسه. وعليه، فإن سلطة الرئيس في حل البرلمان قبل نهاية مدته الطبيعية، تحمل في طياتها ضمناً سلطة إلزامية بإقالة الحكومة. وهذه السلطة لها قوة هائلة، ولها آثار بعيدة المدى، ولكنها سلطة لازمة في الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية، وخصوصاً عندما يكون الهدف آنذاك هو تقاسم السلطة، لأنها توفر آلية لكسر الجمود. وفي حالة فشل تقاسم السلطة، فإن سلطة حل المجلس التشريعي توفر فرصة للدعوة إلى انتخابات جديدة، والبدء في تجربة تقاسم السلطة مرة أخرى.^{٥٥}

وبالإضافة إلى ذلك، فإن السلطة الرئاسية في الحل والإقالة قد تعمل على زيادة الحوافز لتقاسم السلطة في مرحلة تشكيل الحكومة. وفي نمط "رئاسة الوزارة (الحكومة) - رئاسة الدولة" المتفرع من النظام شبه الرئاسي، حيث لا يملك الرئيس سلطة حل الحكومة من جانب واحد، فإن تمكين الرئيس حل الهيئة التشريعية، من شأنه أن يعمل على موازنة معادلة للسلطة الحصرية لدى المجلس التشريعي في إقالة الحكومة. وبالمثل تماماً، فإنه نظراً لأن سلطة المجلس التشريعي لسحب الثقة من الحكومة تخلق حافزاً للرئيس للنظر في تفضيلات البرلمان عند اختيار الحكومة، فإن سلطة الرئيس في حل المجلس التشريعي، ينبغي أن تقود المجلس التشريعي أيضاً للنظر في أفضليات وأولويات الرئيس، عندما يمارس الرئيس الرقابة على الحكومة.^{٥٦}

ومن ناحية أخرى، فإن إساءة استعمال السلطة الرئاسية في عملية حل المجلس، قد تؤدي إلى تدمير ترتيبات تقاسم السلطة. وعندما يكون المجلس التشريعي تحت التهديد الدائم بالحل، فإنه لا يعود قادراً على توفير ضبط فعال أو ذي مصداقية على ممارسة السلطة الرئاسية. كما أن غياب التدقيق والرقابة ذات المغزى على السلطة الرئاسية، لا يتماشى أبداً مع مفهوم السلطة الرئاسية المحدودة، من حيث المبدأ،

في التصميم الدستوري لبلدان ما بعد الربيع العربي. وتعتبر الكويت مثلاً جيداً على هذه الأخطار، حيث تم حل المجلس التشريعي من قبل أمير الكويت خمس مرات بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٢.^{٥٧}

وأخيراً، فإن البرلمان المنقسم في ولاءاته الحزبية، والذي يعاني من الصراع بين عدد من الأحزاب ذات التمثيل الضعيف في البرلمان، سوف يكافح من أجل إنتاج التشريعات اللازمة أو تقديم الدعم لحكومة مستقرة. وفي تلك الأوضاع، فإن النظام شبه الرئاسي سوف يتيح للرئيس كي يصبح بمثابة "مدير أزمة مستقل" ويوفّر قيادة تنفيذية فاعلة في مواجهة الاضطرابات البرلمانية. وعليه، فإن حل هيئة تشريعية غير فعالة، والدعوة إلى انتخابات جديدة، يعتبر عنصراً مهماً لذلك الدور.

ولذلك، فإن من المهم للغاية، ضمان أن سلطة الرئيس في حل الهيئة التشريعية يخدم مبادئ تقاسم السلطة وقدرة الرئاسة على إدارة الأزمات، مع الحرص على عدم منح الكثير من السلطة والصلاحيات للرئيس في هذا المجال. وعليه، فإن الدساتير في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ينبغي العمل فيها على وضع سلطة رئاسية محدودة في مجال القدرة على الحل أو الإقالة. وهناك ثلاثة أنواع من القيود والتحديدات في هذا المجال، وهي: (١) المحفّزات الموضوعية؛ (٢) القيود الزمنية؛ و(٣) المتطلبات الإجرائية. وينبغي أن تتضمن الدساتير في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هذه الأنواع الثلاثة من القيود.

ثمة دواع تحفيزية موضوعية عديدة من شأنها ضرورة إطلاق يد الرئيس في ممارسة سلطة حل الهيئة التشريعية عند وقوع أحداث معينة بصفة محددة. ومن الضروري في البداية أن نميز بين نوعين من سلطة الحل: وهما، الحل التقديري، والحل غير التقديري، أي الإلزامي، وكلاهما قد يكونان عرضة للمؤثرات الموضوعية. وتنشأ المسببات الموضوعية المشتركة للسلطة التقديرية في حل المجلس التشريعي من عدم قدرة السلطة التشريعية المنقسمة على نفسها، في أداء مهامها العادية (مثل عقد الاجتماعات، أو الموافقة على الميزانية) أو من جراء الصراع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (مثل تمرير تصويت لحجب الثقة عن الحكومة)، في حين أن المسبب الأكبر العام في إطلاق سلطة الحل الإلزامية هو فشل المجلس التشريعي في تشكيل الحكومة. ولعل النقطة الأبرز هي عدم قدرة الرئيس على حل المجلس التشريعي بدون توفر شروط طارئة معينة.

ويحق للرئيس حسب مريياته واجتهاداته التقديرية حل المجلس التشريعي إذا صوت المجلس بعدم الثقة في الحكومة، أو في حالة فشل المجلس التشريعي في أداء وظيفة ما أكثر من كونها مسألة عادية. ولا يعتبر الرئيس ملزماً بممارسة هذه الصلاحية، ولكن لديه السلطة التقديرية لاختيار القيام بذلك من عدمه. وحيث أن صلاحية الرئيس في حل المجلس في تلك الحالات تتجاوز تشكيل الحكومة لتصل إلى ما هو أبعد من الوظائف العادية للحكومة؛ فإن سلطة حل البرلمان تعزز من سلطة الرئيس فيما يتعلق بالمجلس التشريعي. وتستفيد مبادئ تقاسم السلطة والسلطة الرئاسية المحدودة بفعل الضمانات التي تحدد بدقة المُسَوَّغَات الموضوعية لحل مجلس البرلمان، ووضع قواعد صارمة فيما يتعلق بتكرار وإجراءات عمليات الحل. وتشمل البلدان التي تمنح الرئيس سلطة تقديرية لحل البرلمان، في إحدى

الظروف، على سبيل المثال، في حال فشل المجلس التشريعي في الموافقة على مرشح الرئيس لرئاسة الوزراء، أو الفشل في الموافقة على تشكيلة مجلس الوزراء، أو في حالة عدم التمكن من تمرير تشريع ما خلال فترة زمنية محددة، ما يلي: روسيا (المادة ١١١؛ المادة ١١٧)، ليتوانيا (المادة ٥٨)، رومانيا (المادة ٨٩)، سلوفاكيا (المادة ١٠٢)، أوكرانيا (المادة ٩٠)، موزمبيق (المادة ١٥٩؛ المادة ١٨٨)، تايوان (البنود الإضافية، المادة ٢؛ المادة ٣) وبيرو (المادة ١٣٤).

والمقصود من حل البرلمان غير التقديري أو الإلزامي، هو التغلب على التهديدات التي تنتج عن عدم تشكيل الحكومة. وفي حالة عدم تمكن المجلس التشريعي المتصدع من تشكيل حكومة مستقرة، فإن غياب وجود الحكومة لفترة مطولة، يخلق فراغاً في السلطة، مما قد يوفر فرصة ومبرراً لعملية الاستيلاء على الرئاسة. وللوقاية من هذه النتيجة المخيفة، ولتوفير محفل أفضل لحكومة مستقرة، فإن الدساتير تكلف الرئيس بحل المجلس التشريعي والدعوة إلى انتخابات جديدة. وتشمل البلدان التي تلزم الرئيس بحل الهيئة التشريعية عندما يثبت أنها غير قادرة على تشكيل حكومة: بلغاريا (المادة ٩٩)، منغوليا (المادة ٢٢)، بولندا (المادة ٩٨؛ المادة ١٥٥)، وسلوفينيا (المادة ١١١؛ المادة ١١٧).

وكما توضح تجربة روسيا، فإن مجموعة من المسوغات الموضوعية المصممة بطريقة خرقاء، قد يساء استخدامها من قبل رئيس متعطش للسلطة، كما قد تؤدي إلى توسيع سلطات الرئيس. وهذا هو الحال بصورة خاصة عندما تنطوي على مبررات الحل بشأن صراع بين السلطة التشريعية والحكومة بدلا من هيئة تشريعية غير فاعلة بصورة جيدة. وهناك نوعان من مسوغات حل البرلمان في النظام الروسي، وكلاهما يمنحان الرئيس سلطات تقديرية لحل البرلمان، وهما: أولاً، يجوز للرئيس حل البرلمان إذا جرى طرح التصويت بعدم الثقة في الحكومة مرتين متتاليتين في غضون فترة ثلاثة أشهر (المادة ١١٧). وثانياً، يجوز للرئيس حل البرلمان إذا رفض البرلمان مرشح الرئيس لمنصب رئيس الوزراء ثلاث مرات متتالية (المادة ١١١). وعند الأخذ بعين الاعتبار أن الرئيس يلعب دوراً هاماً في تعيين الحكومة، فإن تمكين الرئيس من حل الهيئة التشريعية، عندما ترفض أو تعيق تشكيل الحكومة، من شأنه تقويض إمكانية تقاسم السلطة بين الرئيس والمجلس التشريعي على نحو غير ملائم يحمي من تفضيلات الرئيس في تشكيل الحكومة. ويصبح المجلس التشريعي مُحِبّاً من رفض مرشح رئيس الوزراء المقترح من طرف الرئيس، لأن ذلك يتسبب في إطلاق سلطة الرئيس في حل المجلس التشريعي نفسه. وبالمثل، فإنه من خلال السماح للرئيس بحل المجلس التشريعي بعد تمرير تصويتات متعاقبة بحجب الثقة عن الحكومة، فإن السلطة التشريعية أيضاً تصبح محبطة وتمتنع عن التدقيق على الحكومة، وتمرير تصويت بحجب الثقة عنها. وفي المحصلة، فإن النتيجة النهائية لهذه المسوغات والمبررات الموضوعية في روسيا هي إلحاق الضرر بترتيب تقاسم السلطة، وتركيز السلطة في قبضة الرئيس.^{٥٨}

وعندما لا يحق لرئيس أن يعين رئيس الوزراء والحكومة، فإن هذه المسوغات الموضوعية لحل المجلس التشريعي تعتبر أقل تهديدا لتقاسم السلطة. وعندما تعين الهيئة التشريعية نفسها رئيس الوزراء والحكومة، ولا يكون للرئيس ما يقوله في اختيار رئيس الوزراء، فإن عملية الحل من جانب الرئاسة

بسبب رفض رئيس الوزراء لن تحمي أي تفضيلات رئاسية في هوية رئيس الوزراء. وفي حين أن سلطة الحل الناجمة عن رفض المجلس التشريعي لرئيس الوزراء المفضل لدى الرئيس ترقى إلى شكل من أشكال العقاب التي تشجع إذعان الهيئة التشريعية لتفضيلات الرئيس، فإن سلطة الحل عندما تكون السلطة التشريعية هي نفسها التي تختار رئيس وزراء تعتبر بمثابة وسيلة قيمة لكسر الجمود في الحالة التي لا يمكن فيها تشكيل حكومة مستقرة.

ووفقاً لمنطق حل المجلس التشريعي كجهاز لكسر الجمود، فإن النتيجة الضارة من منح الرئيس سلطة تقديرية لاختيار فيما إذا كان يريد أو لا يريد حل المجلس التشريعي، في الحالات التي لا يمكن فيها تشكيل حكومة، تتمثل في أن الرئيس قد يختار عدم حل المجلس التشريعي، وعلى وجه التحديد بحيث لا يتم تشكيل حكومة. وفي هذا الفراغ في السلطة، فإن الرئيس يمكنه ممارسة قدر أكبر من السلطة. وفي بلغاريا التي تتبع نظام "رئيس الوزراء-رئيس الدولة"، فإنها تتجنب هذه النتيجة الضارة بوضع سلطة حل إلزامي للمجلس التشريعي الذي يخفق في تشكيل حكومة مع وجود مبررات لضرورة الحفاظ على تقاسم السلطة والحد من سلطة الرئيس. وفي بلغاريا، فإنه إذا أخفق المجلس التشريعي في تشكيل حكومة بموجب الإجراء المقرر في الدستور، فإنه يتعين على الرئيس حل المجلس التشريعي، وتعيين حكومة تصريف أعمال، ووضع برنامج لانتخابات جديدة. (المادة ٩٩). ويقتصر هذا المسوغ غير التقديري، على حالات عدم قدرة البرلمان الذي هو الهيئة التشريعية، على تشكيل الحكومة، مما يحد من قدرة الرئيس البلغاري على إساءة استخدام سلطة الحل. وقد أقدم الرئيس البلغاري على عملية حل للسلطة التشريعية في عام ١٩٩٤، وكانت العملية ناجمة عن فشل في تشكيل الحكومة خلال فترة كان فيها المجلس التشريعي مؤلفاً من أحزاب سياسية متعنتة وترفض التعاون. وقبل حل المجلس، وصل المجلس التشريعي (البرلمان) إلى طريق مسدود وتم تجميد العملية التشريعية. كما تأخر التصويت على القضايا الهامة، في حين أساءت الأحزاب السياسية استخدام طرح حجب الثقة وتسببت في رفض تشكيلة الحكومة ست مرات في سنة واحدة. وعندما أثبتت السلطة التشريعية أخيراً أنها عاجزة عن تشكيل حكومة وجرى حلها بصورة إلزامية، فقد تم تحرير البلاد من هيئة تشريعية في ورطة مستعصية على الحل، وغير فعالة، وأصبح انتخاب هيئة تشريعية جديدة تدعم تشكيل حكومة أكثر استقراراً أمراً ممكناً. ومع ذلك، فإن حل الهيئة التشريعية مرة أخرى في عام ١٩٩٧ في ظل نفس القرار الدستوري السابق، قد جعل من المستحيل حل الخلافات السياسية القائمة في داخل المجلس التشريعي، وبالتالي عمل على تشجيع العمل السياسي خارج المجلس التشريعي وتهديد عملية التحول إلى الديمقراطية برمتها.

وفي ظل تجربة الهيمنة الرئاسية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الخطر الذي يشكله المجلس التشريعي المتفكك جراء عدم قدرته على تشكيل حكومة موازنة قوة السلطة التنفيذية من الرئيس، يفوق الخطر الذي يشكله حل المجلس التشريعي وإجراء انتخابات جديدة.^٩

وينبغي للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تعتمد المسوغات الموضوعية لحل الهيئة التشريعية، التي تضبط، بدلاً من أن توسع، سلطة الرئيس. وتحذر تجربة روسيا من تمكين الرئيس

للرد على الأصوات التشريعية بحجب الثقة والانتقام عن طريق حل السلطة التشريعية، حيث إن الرئيس يعتبر محوراً مركزياً في تعيين الحكومة. ومن شأن الترتيبات الموضوعية في روسيا إضعاف السلطة التشريعية، وتوسيع صلاحيات رئيس الجمهورية، وتقويض آفاق وحوافز تقاسم السلطة. ويتعين أن تظهر الصلاحيات التقديرية لحل المجالس التشريعية من خلال المؤشرات في الجمود التشريعي، فيما يتعلق بالعملية التشريعية العادية، بدل ظهورها من خلال إقالة السلطة التشريعية لرئيس الوزراء أو الحكومة. وفي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبحكم استقطاب الأحزاب السياسية هناك، فإن الجمود في المجلس التشريعي يظل يمثل خطراً حقيقياً قد يقوض التشريعات والحكومة الفعالة من خلال، على سبيل المثال، عدم القدرة على تمرير قانون الميزانية. وينبغي تمكين الرئيس حل الهيئة التشريعية بحسب سلطته التقديرية، في الظروف التي يكون فيها برلمان متصدع غير قادر على تمرير قانون الموازنة أو غيره من القرارات الحاسمة لحكومة فعالة. ويمكن الحد من توسيع السلطة الرئاسية التي تولدها هذه الصلاحيات التقديرية، من خلال وضع قيود زمنية ومتطلبات إجرائية.

وبالنسبة لعملية الحل الإلزامية، فإنه يجب على دساتير بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أن تتطلب إجراء الحل عندما يصبح تشكيل الحكومة أمراً مستحيلًا.

إن القيود الزمانية تحد إما من مدى تكرار قيام رئيس دولة ما بحل الهيئة التشريعية، أو بحظر ممارسة هذه السلطة خلال فترات معينة، مثل حالات الطوارئ أو مباشرة بعد الانتخابات. وكما هو الحال مع المسوغات الموضوعية، فإن القيود الزمانية من شأنها تشجيع الرئيس على تقاسم السلطة بدلاً من اغتصابها والتعدي عليها.

وتعمل بعض الدساتير على الحد من مدى تكرار حل الرئيس للمجلس التشريعي. وعلى سبيل المثال، فإن الرئيس الفرنسي لا يستطيع حل الجمعية الوطنية (مجلس النواب في البرلمان) أكثر من مرة واحدة في غضون اثني عشر شهراً (المادة ١٢)، ولا يمكن للرئيس حل الجمعية الوطنية أثناء حالة الطوارئ (المادة-١٦).

ومع ذلك، فإن الدستور الفرنسي يفترق إلى أي متطلبات للمسوغات الموضوعية لحل الهيئة التشريعية: حيث يمكن للرئيس حل مجلس النواب ببساطة بعد التشاور مع رئيس الوزراء ورؤساء مجلسي الهيئة التشريعية (المادة ١٢). وعلى الرغم من هذه السلطة التقديرية الواسعة، فإن الجمعية الوطنية الفرنسية لم يتم حلها سوى خمس مرات فقط منذ عام ١٩٥٨. وفي معظم هذه الحالات، فإن الرئيس المعني قد استخدم سلطة حل الجمعية التشريعية من أجل التغلب على الهيئة التشريعية التي كان يهيمن عليها حزب معارض وتجنب التعايش مع الحزب المعارض. وقد تأثر هذا التقدير بفعل انتخابات رئاسية وتشريعية غير متزامنة في فرنسا، وبأطوال فترات مختلفة المدى من المجالس التشريعية ورئاسة الجمهورية.

وعندما فاز الزعيم الاشتراكي فرانسوا ميتران في الانتخابات الرئاسية في منتصف الفصل التشريعي في عام ١٩٨١ و١٩٨٨، على سبيل المثال، فقد كان المبرر له في حل الجمعية في كلتا المناسبتين هو بهدف إعادة ترتيب التمثيل الحزبي في الجمعية حسب التفضيلات الانتخابية المعرب عنها في الانتخابات الرئاسية بالآونة الأخيرة. وفي عام ١٩٨٦، من ناحية أخرى، عندما أعطت الانتخابات التشريعية تجمع جاك شيراك المحافظ، التجمّع لأجل الجمهورية (Rassemblement pour la République) الأغلبية التشريعية في منتصف الولاية الرئاسية لميتران، فقد اضطر الرئيس ميتران إلى الالتزام بإعادة واضحة من الناخبين، وتعيين جاك شيراك رئيساً للوزراء، والدخول في الفترة الأولى من "التعايش" المشترك في فرنسا.^{٦٠}

وقد ترشح جاك شيراك في وقت لاحق ضد ميتران في الانتخابات الرئاسية لعام ١٩٨٨، لكنه هُزم بفارق كبير. وعند الاستشعار أن مد التيار الانتخابي قد تحول مرة أخرى نحو اليسار، فقد عمد ميتران إلى حل الجمعية، وبعد مرور عامين من ولايته، دعا إلى انتخابات جديدة. وعلى الرغم من أن الحزب الاشتراكي (Parti Socialiste) لميتران لم يتمكن من الفوز بالأغلبية في انتخابات عام ١٩٨٨، فإن ميتران كان قادراً على حشد الدعم التشريعي للحكومات برئاسة رؤساء الوزارات ميشال روكار (١٩٨٨-١٩٩١)، إديث كريسون (١٩٩١-١٩٩٢) وبيار بيريغوفوي (١٩٩٢-١٩٩٣). وفي نهاية المطاف، جرى انتخاب شيراك رئيساً للبلاد في عام ١٩٩٥. وقد قام بحل الهيئة التشريعية في عام ١٩٩٧ قبل الانتخابات المقررة، رغم توفر أغلبية لديه في ذلك الوقت، من أجل "تجديد" ولاية الحكومة. وقد جاءت تلك بنتائج عكسية مذهلة، عندما رأى الناخبون تلك الخطوة أنها بمثابة استيلاء على السلطة من جانب شيراك، فقد ردوا على ذلك بإعادة أغلبية تشريعية معادية لجاك شيراك. وقد استمرت فترة "التعايش" اللاحقة حتى عام ٢٠٠٢.^{٦١}

وقد اتبعت كلتا عمليتي ديغول في حل السلطة التشريعية منطقاً مختلفاً قليلاً فيما بينهما. ففي عام ١٩٦٢، دعا ديغول لإجراء استفتاء على التعديلات الدستورية التي من شأنها أن تسمح لانتخابات شعبية مباشرة لرئيس الجمهورية. ولكن أعضاء الهيئة التشريعية عارضوا الاقتراح وتقدموا بطرح اقتراح بحجب الثقة عن الحكومة. ورأى ديغول أن الصراع بين الرئيس والسلطة التشريعية لا يطاق ولا يمكن تحمله، وقام بحل المجلس التشريعي فوراً، والسماح للاستفتاء الدستوري في المضي قدماً. وكان هذا التغيير هو الذي أنشأ نظاماً شبه رئاسي في فرنسا من خلال السماح بالانتخاب الشعبي المباشر للرئيس. وفي عام ١٩٦٨، عمد ديغول إلى حل السلطة التشريعية في محاولة منه لضمان بقائه السياسي في فترة من الاضطرابات السياسية والمدنية.^{٦٢}

وعلى الرغم من تقييدها بقيود زمانية، فقد كان استخدام الرئيس الفرنسي بحل المجلس التشريعي باعتدال. وعلاوة على ذلك، فإنه لم يثبت أن تلك السلطة كانت قادرة على السماح للرؤساء بتولي قدر أكبر من السلطة. وفي نواح كثيرة، فإن ذلك كان نتيجة لحيوية المنافسة السياسية القوية الموجودة في فرنسا. ولا يعد من الحكمة استخدام الرئيس لسلطة وصلاحيه حل المجلس التشريعي لأغراض سياسية محضة بصورة متهورة، ما لم يتم التأكد من أن استجابة الناخبين في الانتخابات اللاحقة سوف تكون موالية لتقديراته. ويوضح سوء تقدير شيراك هذا الأمر بكل جلاء. وقد امتنع الرؤساء الفرنسيون أيضاً

عن استخدام سلطة حل المجلس التشريعي عند الاضطرار إلى "التعايش" المشترك بفعل نتائج الانتخابات التشريعية المعقودة في منتصف ولاية الرئيس، وتحديدًا بسبب إظهار الناخبين بالفعل ميلهم إلى تفضيل لحزب آخر غير حزب الرئيس. وقد كانت النتيجة، هي اضطرار الرؤساء الفرنسيين للتعايش المشترك مع رؤساء وزارة من أحزاب المعارضة - في غمط لحكومات تتقاسم السلطة، وبعبارة أخرى - فإنه قد تم تشجيعهم على العمل في مهمة رمزية مثل عملية توحيد (rassembleur) للجمهورية، وكمدرء لتصريف شؤون حكومة منقسمة ومنقلبة على أعقابها.

وتعتبر هذه النتيجة مناسبة للغاية لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث ينبغي تشجيع الرؤساء على العمل كموحدين للأمة وبطرق تعزز تقاسم السلطة. وفي حين أنه قد تكون هناك حوافز سياسية قوية لحمل الرئيس على حل البرلمان فوراً بعد انتخابه؛ على أمل الحصول على أغلبية أكثر إيجابية في الانتخابات اللاحقة (كما كان في فرنسا)، فإنه قد يكون من الحكمة ضرورة تبني قيود دستورية تحظر اللجوء لاستخدام صلاحيات الحلول الرئاسية خلال فترة معينة بعد الانتخابات التشريعية (باستثناء حالات الجمود وعدم القدرة على تشكيل حكومة)، وذلك من أجل تحقيق أهداف تقاسم السلطة والقيادة الرئاسية.

وهناك بلدان أخرى، غير فرنسا، تفرض قيوداً زمنية على سلطة الفصل. وتشمل الأمثلة، مالي (المادة ٤٢؛ المادة ٥٠)، رومانيا (المادة ٨٩)، بوركينا فاسو (المادة ٥٠؛ المادة ٥٩) وجمهورية أفريقيا الوسطى (المادة ٣٠؛ المادة ٣٣)، التي تقصّر سلطة الرئيس في حل المجلس التشريعي في مرة واحدة فقط في السنة.

ويمكن للدستور أيضاً تقييد قدرة الرئيس على حل المجلس التشريعي خلال فترات معينة. وعادة ما تقع هذه القيود في مجموعتين: القيود خلال فترات الأزمات السياسية، والقيود أثناء الفترات العادية لولاية الهيئة التشريعية أو ولاية الرئيس. وعادة ما تحظر الدساتير في كثير من البلدان والأحيان، على الرئيس حل المجلس التشريعي أثناء الأزمات السياسية مثل حالات الطوارئ أو الأحكام العرفية أو الحصار، أو أثناء إجراءات العزل: على سبيل المثال، البرتغال (المادة ١٧٢)، رومانيا (المادة ٨٩)، بيرو (المادة ١٣٤)، روسيا البيضاء (المادة ٩٤)، بوركينا فاسو (المادة ٥٩)، والسنغال (المادة ٥٢) (انظر كذلك البند ٧/٤/٤ أدناه، بشأن حالات الطوارئ). وعن طريق الحد من قدرة الرئيس على حل المجلس التشريعي أثناء الأزمة السياسية، فإنه يمكن للدستور منع الرئيس من استغلال الأزمة السياسية، والعمل على حل الهيئة التشريعية، وتعزيز السلطة لديه. وتعمل بعض القيود الزمنية، بالمقارنة مع ذلك، على منع الرئيس من حل المجلس التشريعي، إما مبكراً أو متأخراً في فترة الولاية المقررة للهيئة التشريعية، أو في وقت متأخر من فترة ولاية الرئيس نفسه. وتمنع بيرو، على سبيل المثال، الرئيس من حل المجلس التشريعي خلال العام الأخير من فترة ولاية الهيئة التشريعية (المادة ١٣٤). كما يحظر حل المجلس التشريعي خلال الأشهر الستة الأخيرة من ولاية الرئيس في رومانيا (المادة ٨٩)، البرتغال (المادة ١٧٢)، وروسيا البيضاء (المادة ٩٤). كما أن كلا القيدين الزميين من شأنهما تقليل خطر حدوث انقلاب رئاسي أو انقلاب ذاتي، من خلال ضمان أن الانتخابات التشريعية والرئاسية تظل تجرى على قدم وساق كالمعتاد. وفي حالة غياب مثل

هذه القيود الزمنية، فإن الرئيس قد يقدم على حل الهيئة التشريعية لمنع احتمال فقدان الانتخابات أو التهرب من وضع قيود على الولاية الرئاسية.

وتستطيع الدساتير أيضاً منع الرئيس من ممارسة سلطته في حل البرلمان عدة مرات لنفس السبب. وفي النمسا، فإنه يمكن للرئيس حل البرلمان مرة واحدة فقط لنفس السبب (المادة ٢٩). ومع ذلك، لا يزال الدستور النمساوي نموذجاً فقيراً؛ حيث أنه عدا عن هذا القيد الزمني الوحيد، فإن الرئيس النمساوي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في حل السلطة التشريعية (المادة ٢٩)، عدا عن أن الدستور لا يتطلب من الرئيس إعطاء أسباب للحل (المادة ٢٩). وبصيغتها الحالية، فإن صلاحية الحل في الدستور النمساوي تظل عرضة لإساءة الاستغلال.

وينبغي للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النظر في فرض القيود الزمنية على قدرة الرئيس على حل المجلس التشريعي، وذلك للحد من خطر استغلال الرئيس للفراغ في السلطة، والعمل من جانب واحد على انتهاك الحدود الزمنية للولاية. وعندما لا توجد مسوغات موضوعية، فإن القيود الزمنية تعمل على توفير الضبط اللازم على سلطة الرئيس تجاه حل المجلس التشريعي.

ويتفاقم هذا الخطر عند حل المجالس التشريعية خلال أوقات الأزمات السياسية، مثل حالات الطوارئ، مما يؤكد الحاجة إلى فرض القيود الموضوعية أيضاً. ويحفل تاريخ الرؤساء في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالفعل بمواقف عديدة من إساءة استغلال حالات الطوارئ لتوطيد سلطانهم وسلطاتهم. وعلى سبيل المثال، فإنه في حين كانت مصر في حالة دائمة من الطوارئ أيام حكم مبارك، فقد تم حل الهيئة التشريعية مرتين.

كما كان يجري التلاعب في الإعلانات عن الطوارئ لتحويل التدابير المؤقتة إلى مزيد من الترتيبات الدائمة للسياسات المحلية، كما رأينا في بلدان مثل الجزائر (تحت حكم الطوارئ بين عامي ١٩٩٢ و ٢٠١١) وسوريا (تحت حكم الطوارئ بين عامي ١٩٦٣ و ٢٠١١). ونظراً لهذا التاريخ الحافل بهذه الانتهاكات، فإن من الأهمية بمكان أن تنظر البلدان في منطقة الشرق الأوسط بمسألة كف يد الرؤساء عن حل المجالس التشريعية خلال فترات الأزمات السياسية. كما أن عمليات حل البرلمانات يمكنها أيضاً خطف ومصادرة العمليات الانتخابية في الأشهر التي تسبق المواعيد المقررة للانتخابات الجديدة.

وعلى سبيل المثال، فإنه عقب النجاحات الانتخابية في أوائل فترة التسعينيات من قبل الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الجزائر، فإن الجيش، رداً على ذلك التهديد الجديد لقوته، قد أجبر الرئيس على حل المجلس التشريعي ومن ثم الاستقالة، وإلغاء الجولة الثانية من الانتخابات بعد ذلك. وعليه، فإن منع الرئيس من حل المجلس التشريعي في أواخر فترة ولاية المجلس، أو في أوقات متأخرة من فترة ولاية الرئيس، من شأنه زيادة احتمال أن الرئيس المعني سوف يحترم كلاً من الحدود الزمنية للولاية، والعملية الديمقراطية أيضاً.^{١٣}

وأخيراً، فإن الدساتير يجب أن تعمل على تقييد التكرار الذي يمكن للرئيس فيه حل المجلس التشريعي بين الحكومة والسلطة التشريعية - كما يحول تكرار حل المجلس التشريعي مرات عديدة ومتوالية دون تمكين المجلس من القيام بدور قوي من الرقابة على السلطة التنفيذية. وقد أقدم أمير الكويت على حل البرلمان خمس مرات بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٢ إثر صراع على السلطة. وفي حالة الكويت، فإن حل البرلمان بطريقة روتينية تقريباً قد أعاق قدرة البرلمان على المشاركة في تخطيط السياسات، وعمل على توليد علاقة عداء وخصومة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتسبب في إلحاق الضرر بالثقة في المجلس التشريعي، وخلق جوّاً من عدم الاستقرار. وللحيلولة دون هذه الأنواع من النتائج وتشجيع تقاسم السلطة على النحو الأمثل، فإنه يتعين على الدستور أن يحظر على الرئيس حل المجلس التشريعي أكثر من مرة واحدة في السنة.^{٦٤}

ثمّة شرطان رئيسيان من بين المتطلبات الإجرائية اللازمة عند حل الجمعية التشريعية، ويتمثلان في ضرورة عقد الانتخابات في غضون فترات معينة وإجراء بعض المشاورات بشأن حل المجلس التشريعي. ونظراً لأن الغرض من حل البرلمان هو الدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة، فإن الدساتير في كثير من الأحيان تعمل على تحديد نافذة أو فسحة معينة من الوقت كي يتم من خلالها عقد الانتخابات بعد موعدها حل البرلمان. ومن خلال تحديد هذه النافذة الزمنية، فإن الدستور يحول دون قدرة الرئيس على الحكم بمرسوم. وتنص الأحكام المصاغة بصورة جيدة، على ضرورة التبيان صراحة عند حل البرلمان بأنه في حالة عدم حل البرلمان في المدة المحددة، فإن الهيئة التشريعية تعتبر قائمة وسارية في أعمالها كالمعتاد. ويتفاوت طول نافذة المهلة الزمنية التي يتعين تحديدها لموعد الانتخابات الجديدة ويختلف من بلد لآخر. وتتطلب فرنسا إجراء الانتخابات في غضون ٢٠ إلى ٤٠ يوماً من وقت حل البرلمان (المادة ١٢)، في حين تدعو بولندا للانتخابات في غضون ٤٥ يوماً (المادة ٩٨) وبلغاريا في غضون ثلاثة أشهر (المادة ٦٤؛ المادة ٩٩). وفي حين أن دستور بيرو قد وضع نافذة مهلة أربعة أشهر، فإنه قد اشترط بوعي حظر إجراء أية تغييرات على القوانين الانتخابية قبل الانتخابات الجديدة (المادة ١٣٤). ومن شأن مثل هذا الحظر كف يد الرئيس ومنعه بشكل فعال من تزوير الانتخابات المقبلة لصالحه، وضمان ولاء مجلس تشريعي له في الانتخابات الجديدة.

وقد نص دستور ناميبيا على أنه بالإضافة إلى إطلاق انتخابات برلمانية جديدة، فإن حل الهيئة التشريعية يُسوغ إطلاق انتخابات رئاسية جديدة، وكلاهما يجب إجتماعهما في غضون ٩٠ يوماً من تاريخ حل البرلمان (المادة ٥٧). ومع ذلك، فإن التباين في ناميبيا قد يثني الرئيس عن ممارسة صلاحيات حل البرلمان حتى عندما يكون الحل ملائماً، باعتباره خطوة للحيلولة دون الانقسام والجمود في السلطة التشريعية، ووصولها إلى طريق مسدود. وعندما يواجه الرئيس احتمال استمراره مستقبلاً في الحكم إلى جانب هيئة تشريعية فعالة، من جهة، وإطلاقه بنفسه عملية تنحيته عن الحكم، من جهة أخرى، فإنه قد يفضل

استمرار التعايش والبقاء في الحكم مع سلطة تشريعية غير فعالة. وعليه، فإن تقاسم السلطة، بجانب النشاط التشريعي، قد يعانسان معاً طالما أن الرئيس غير مقتنع بحل هيئة تشريعية غير فعالة.

وتتطلب بعض الدساتير أيضا ضرورة تشاور الرئيس مع أصحاب العلاقة والشراكة الآخرين قبل حل المجلس التشريعي. وفي فرنسا، على سبيل المثال، يجب على الرئيس التشاور أولاً مع رئيسي مجلسي البرلمان قبل حل الهيئة التشريعية (المادة ١٢). وفي البرتغال، فإنه يجب على الرئيس التشاور مع الأحزاب الممثلة في المجلس التشريعي ومع مجلس الدولة، وهو هيئة استشارية مؤلفة من الرئيس، رئيس الوزراء، رئيس قضاة المحكمة الدستورية، رؤساء الحكومات الإقليمية، الرؤساء السابقين، خمسة مواطنين يرشحهم الرئيس، وخمسة آخرين مرشحين من قبل السلطة التشريعية (المادة ١٣٣؛ المادة ١٧٢).

ولا يستطيع الرئيس الكرواتي حل المجلس التشريعي إلا بعد توفر المسوغات الموضوعية، بما في ذلك التصويت بحجب الثقة عن المجلس، وطلب الحكومة لإجراء الحل؛ وتشتمل المتطلبات الإجرائية في كرواتيا على أن يتشاور الرئيس مع ممثلي الأحزاب البرلمانية وأن يضع رئيس الوزراء توقيع المشترك بجانب توقيع الرئيس على حل المجلس (المادة ١٠٤).

كما أن شرط التشاور يمكن أن يعزز تقاسم السلطة من خلال إعطاء الفروع الأخرى صوتاً وإبداء رأيها في قرار الحل. كما أن عمليات التشاور قد تفضي أيضاً للتوصل إلى حل تفاوضي لعقدة الأزمة المستحكمة، والتي في حال حلها، فإنه يتم تجنب التعرض لعدم الاستقرار السياسي الذي يرافق حل البرلمان.

٤.٢.٣ التوصيات

في مجال تحديد التوصيات، بشأن كيفية تشكيل سلطة الحل في ضوء ما تقدم من مناقشات، فإن من الضروري، أن نشير إلى أن الحظر المفروض على الحل لفترة مباشرة بعد انتخاب المجلس التشريعي، يتعارض مع الشرط القاضي بضرورة حل البرلمان عندما لا يتمكن من تشكيل حكومة. ويكمن حل هذه المعضلة عبر ضرورة النص صراحة في الدستور على تحديد القيود الزمنية بوضوح لكل من سلطات الرئيس الإلزامية والتقديرية التي تفرض عليه ضرورة حل البرلمان. وفيما يلي هذه التوصيات:

المسوغات التقديرية لحل البرلمان:

- لا يجوز إطلاق الصلاحية التقديرية لسلطة الرئيس في حل الهيئة التشريعية (البرلمان) إلا في ظروف محددة، والتي يجب أن تكون مدرجة في الدستور. وتشمل هذه المسوغات الموضوعية ما يلي:
 - الفشل في تمرير قانون الميزانية بعد عمليتي تصويت متعاقبتين؛ و
 - إقالة الحكومة: شريطة ألا يجيز الدستور للرئيس أن يعين من جانب واحد رئيس الوزراء أو الحكومة.

- يجب أن يخضع الحل التقديري للبرلمان للقيود والتحديدات التالية:
 - لا يجوز حل البرلمان أثناء حالة الطوارئ؛
 - لا يجوز حل البرلمان بعد الشروع في إجراءات محاكمة أو إقالة وخلع الرئيس من المنصب؛
 - لا يجوز حل البرلمان في غضون فترة محددة (سته أشهر على الأقل) بعد انتخاب المجلس التشريعي؛
 - لا يجوز حل البرلمان إلا مرة واحدة فقط خلال مدة اثني عشر شهراً؛ و
 - لا يجوز حل البرلمان بصورة متوالية لنفس السبب.

المسوغات الإلزامية لحل البرلمان:

- يجب على الرئيس أن يحل المجلس التشريعي (البرلمان)، أو أن يُعتبر المجلس التشريعي في حكم المنحل تلقائياً بقوة القانون، في حالة كون البرلمان غير قادر على الموافقة على تعيين رئيس الوزراء والحكومة في غضون فترة محددة من تاريخ الانتخابات التشريعية.
- لا يجوز إجراء أي حل للبرلمان بصورة إلزامية في أية حالة للطوارئ.

القيود الإجرائية:

- إن حل البرلمان يجب أن تتبعه انتخابات برلمانية في غضون ٤٠ إلى ٥٠ يوماً من تاريخ الحل.
- إذا لم يتم إجراء الانتخابات خلال تلك المدة المحددة، فإن الهيئة التشريعية المنحلة تعتبر معادة من تلقاء ذاتها إلى وضعها السابق.
- لا يجوز إجراء أية تغييرات على قانون الانتخابات أو الدستور خلال الفترة التي يتم فيها حل المجلس التشريعي.

٤.٢.٣ تحليل الدستور المصري ٢٠١٢ ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

تنص المادة ١٢٧ من دستور جمهورية مصر العربية، كالتالي:

لا يحق لرئيس جمهورية مصر العربية حل مجلس النواب إلا بقرار مُسَبَّبٍ وبعد إجراء استفتاء عام. ولا يجوز حل مجلس النواب، خلال دورته السنوية الأولى. ولا يجوز حل مجلس النواب لنفس السبب الذي تم بموجبه حل مجلس النواب السابق.

ومن أجل حل مجلس النواب، فإنه يتوجب على الرئيس إصدار قرار بتعليق جلسات البرلمان، وإجراء استفتاء في غضون ٢٠ يوماً. وإذا وافق الناخبون بأغلبية صالحة على حل المجلس، فإنه يتعين القيام بهذه الإجراءات. ويدعو الرئيس لإجراء انتخابات برلمانية مبكرة لعقدها في غضون ٣٠ يوماً من تاريخ حل المجلس. وينعقد مجلس النواب الجديد في غضون الأيام العشرة التالية لإتمام عملية الانتخاب.

وأما إذا لم توافق الأغلبية على حل من هذا القبيل، فإنه يتعين على رئيس الجمهورية الاستقالة آنذاك.

ومع ذلك، فإنه إذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في حدود الأوقات المعينة، فإن البرلمان القائم آنذاك يعود للانعقاد من ذاته في اليوم التالي لانتهاؤ المهلة المحددة.

كما تنص المادة ١٣٩ على النحو التالي:

يعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء المكلف من قبل الرئيس بمهمة تشكيل الحكومة وتقديم برنامجها إلى مجلس النواب خلال ٣٠ يوماً. وإذا لم يتم منح الحكومة الثقة، فإن رئيس الجمهورية سيعين رئيس وزراء آخر من الحزب الذي يحوز على أغلبية المقاعد النيابية في مجلس النواب. وإذا لم يحصل المرشح الثاني على الثقة خلال مدة مماثلة، يعين مجلس النواب رئيس الوزراء المكلف من قبل الرئيس بمهمة تشكيل الحكومة، على أن تحصل الحكومة على الثقة في مجلس البرلمان في غضون فترة مماثلة. وخلافاً لذلك، فإن رئيس الجمهورية يحل مجلس النواب ويدعو لانتخابات مجلس النواب الجديد في غضون ٦٠ يوماً من تاريخ الإعلان عن حل المجلس.

وفي جميع الحالات، يجب ألا يتجاوز مجموع الفترات المنصوص عليها في هذه المادة مدة ٩٠ يوماً.

وفي حالة أن تم حل مجلس النواب، فإن رئيس الوزراء يقدم الحكومة وبرنامجها إلى مجلس النواب الجديد في دورته الأولى.

وقد اشتمل الدستور المصري لعام ٢٠١٢، والمعلق حالياً، على مسوغات موضوعية للحل التقديري للمجلس التشريعي، ولكن المسوغات كانت غامضة. وقد نصت المادة ١٢٧ على أن الرئيس قد يحل المجلس التشريعي "لسبب مسوغ"، وهو مصطلح لم يتم تعريفه في مكان في الدستور. وتحت مثل هذا الترتيب، فإن رئيساً مفرطاً في الحماس قد يختار تعريف "القرار المسبب أو المسوغ" على نطاق واسع، بصورة تضر بعملية تقاسم السلطة. ومن ناحية أخرى، فإن الفشل في تشكيل الحكومة قد يؤدي إلى حل إلزامي للسلطة التشريعية بموجب المادة ١٣٩. وكما نوقش أعلاه، فإن هذا يزيد من فرص تشكيل حكومة تتقاسم السلطة في الحالات التي تمثل السلطة التشريعية فيها مصالح متنوعة.

ومع الأخذ بعين الاعتبار للمثال الروسي، حيث يحق للرئيس حل المجلس التشريعي حين يرفض تعيين رئيس الوزراء، فإن من المهم أن نميز بين اثنين من المسوغات المولدة لسلطة حل البرلمان: والسبب الأول هو عندما لا يستطيع المجلس التشريعي تشكيل حكومة في غضون فترة زمنية محددة؛ والثاني هو عندما يرفض المجلس التشريعي رئيس الوزراء (الذي قد يكون رئيس الدولة مخولاً بصلاحيه ترشيحه). وقد نص الدستور المصري على السبب المسوغ الأول، من خلال طلب حل المجلس التشريعي في حالة فشل المجلس في تشكيل الحكومة. وهذا ترتيب جيد لتقاسم السلطة لأن سلطة حل البرلمان لدى الرئيس المصري كان من المتعين تسويغها بموجب المادة ١٣٩، وذلك فقط عند فشل السلطة التشريعية في الموافقة على زعيم

حزب الأغلبية أو الائتلاف لتولي منصب رئيس الوزراء، ولكن ليس في حالة فشل المجلس التشريعي في الموافقة على المرشح المفضل والمحبيب على قلب الرئيس لتولي منصب رئيس الوزراء.

ومع ذلك، فإن هناك أمراً مدعاة للقلق ناشئاً من جراء ما يعتبر المسوغ الثاني. وموجب المادة ١٣٩، فإن رئيس مجلس الوزراء المصري قد يكون مرشحاً مفضلاً لدى الرئيس المصري. وكان الرئيس مخولاً بسلطة حل المجلس التشريعي بداعي "قرار مسبب" في إطار المادة ١٢٧ من الدستور، والتي قد تشمل تصور إقالة رئيس الوزراء أيضاً. وبالتالي، فإن الدستور المصري يعكس صورة الوضع الروسي، حيث يمكن للرئيس نفي السلطة التشريعية عن فصل رئيس الوزراء المفضل لديه، من خلال التهديد بحل السلطة التشريعية نفسها. وعليه، فإن مسوغات إطلاق الصلاحية الموضوعية لسلطة حل المجلس التشريعي ينبغي تحديدها بصورة أوضح بكثير في الدستور المصري، وغيره من الدساتير الغامضة في هذا المجال.

وقد فرض الدستور المصري بعض المتطلبات الزمنية والإجرائية، ولكن هذه قد فشلت في التحقق والضبط بشكل كامل للسلطة التنفيذية. وتمشياً مع توصيات هذا التقرير، فإن الدستور المصري قد حظر حل البرلمان خلال الدورة السنوية الأولى للمجلس التشريعي. كما حظر الدستور تكرار حل البرلمان لنفس السبب. ومع ذلك، فإن المادة ١٣٩، تحتوي على غموض مدعاة للقلق شديد: حيث إن المادة قد نصت على أن من المترتب على الرئيس "الدعوة" للانتخابات في غضون ٦٠ يوماً، ولكنها لم تنص على تحديد الموعد الذي يجب أن تُجرى فيه الانتخابات. وفي وسع الرئيس خلال ٦٠ يوماً جدولاً للانتخابات لموعد ما في المستقبل بعد فترة ٦٠ يوماً، كما أنه ليس من الواضح لماذا تنص المادتان ١٢٧ و ١٣٩ على فترات زمنية مختلفة لإجراء الانتخابات فيها. وقد نصت المادة ١٢٧ على أن الرئيس يجب أن يدعو لانتخابات جديدة في غضون ٣٠ يوماً، على النقيض من نص المادة ١٣٩ الذي يقضي أن الانتخابات يجب أن "يُدعى لها" في غضون ٦٠ يوماً، في حين أن من المفضل إجراء الانتخابات في أقصر وقت ممكن، لأن الدولة التي تعمل في فراغ من السلطة عندما تخلو من هيئة تشريعية ولا يعود فيها وجود للحكومة، فإن الخطر فيها يزداد من خشية انقضاء الرئيس للاستيلاء على السلطة، أو ترسيخها وتوطيدها في قبضته.

وتنص المادة ٨٨ من مشروع دستور للجمهورية التونسية (يونيو/حزيران، ٢٠١٣) على ما يلي:

إذا انقضت فترة أربعة أشهر من تاريخ تكليف المرشح الأول وأعضاء مجلس النواب بالفشل في الاتفاق على منح الثقة للحكومة، يحق لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة، بحيث يتم عقدها في غضون ٤٥ يوماً على الأقل وليس أكثر من ٨٠ يوماً.

كما تقضي المادة ٧٩ على النحو التالي:

في حالة وقوع خطر وشيك يهدد مؤسسات الأمة، وأمن واستقلال البلاد بطريقة تمنع سير الأعمال العادية لكيانات الدولة، يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذ أية تدابير تتطلبها تلك الظروف، بعد التشاور مع رئيس الوزراء، ورئيس مجلس النواب. ويعلن الرئيس التدابير اللازمة في خطاب موجه إلى الأمة.

ويجب أن تهدف التدابير المتخذة لتأمين إعادة التشغيل العادي للمصالح العامة في أسرع وقت ممكن. ويعتبر مجلس النواب في حالة انعقاد مستمر طوال تلك الفترة. وفي مثل تلك الحالة، فإن رئيس الجمهورية لا يحق له حل مجلس النواب ولا يجوز له أن يلتمس فرض الرقابة على الحكومة.

وكما هو الحال مع الدستور المصري لعام ٢٠١٢، فإن الدستور التونسي يحتوي على مجموعة متنوعة من المسوغات الموضوعية والقيود المتعلقة بحل البرلمان. وتنص المادة ٨٨ على أن رئيس الجمهورية مخول بحل المجلس التشريعي في حالة الفشل المطولة في تشكيل الحكومة؛ ولكننا نلاحظ أن هذه السلطة هي صلاحية تقديرية، وليست صلاحية إلزامية، كما هو الحال في مصر. وفي مثل هذا الوضع، فإن حل الهيئة التشريعية قد يعزز الاستقرار السياسي، ولكن دون إلزام بحل الهيئة التشريعية في غضون فترة زمنية محددة، حيث قد يكون الرئيس قادراً على استغلال فراغ السلطة وتوطيد السلطة السياسية الخالية من الحكومة لتمثل المصالح السياسية الأخرى ما عدا رئاسة الجمهورية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المادة ٨٨ لا توضح فيما إذا كان يتوجب على الرئيس فقط "الدعوة" لإجراء انتخابات جديدة، أو بالإضافة إلى ذلك ضمان إجراء انتخابات جديدة في غضون فترة زمنية محددة. كما أنه من غير الواضح كيف تنص المادة على شرط تحديد تلك الفترة الزمنية بمدة "لا تقل عن ٤٥ يوماً، ولا تزيد على ٨٠ يوماً".

وهناك سببان بارزان يدعوان للقلق. ويتمثل السبب الأول في أن المادة ٧٦ من مشروع الدستور التونسي تنص على أن الرئيس هو صاحب الولاية في حل السلطة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور. ولا تورده مسودة مشروع الدستور أي ذكّر لسلطة حل المجلس التشريعي إلا في الأحوال التي وصفها المادة ٨٨. وهذا يتضمن أن الرئيس ليس لديه حرية التصرف التقديري في حل السلطة التشريعية إلا في الظروف المبينة في المادة ٨٨. ومن جانبها، فإن المادة ٧٩ تحظر حل السلطة التشريعية في حالات الطوارئ. وهذان النصان قد يخلقان وضعاً غريباً أثناء حالة الطوارئ، حيث تكون الهيئة التشريعية المنتخبة غير قادرة على تشكيل الحكومة، كما هو منصوص عليها في المادة ٨٨، فإن الرئيس يمنع من حل المجلس التشريعي.

وقد يكون لذلك عواقب الإبقاء على برلمان معلق ولا يمكنه تشكيل حكومة، وتفويض الرئيس بممارسة سلطات الطوارئ في غياب الحكومة. وهذا يخلق خطراً كبيراً بأن الرئيس سيكون قادراً على توطيد السلطة في قبضته. ويعتبر هذا الخطر أبغى أهمية في ضوء الحقيقة بأن الرئيس قد يمارس سلطات الطوارئ بعد مجرد التشاور مع رئيس الوزراء والمجلس التشريعي، ويخضع لرقابة سلطة تشريعية وقضائية محدودة (انظر البند المتعلق بذلك أدناه).

وأما السبب الثاني، فإن الدستور يرى أن حل المجلس التشريعي ليس ممكناً إلا في الحالات التي تكون فيها الحكومة غير مشكّلة. ومن دون القدرة على حل المجلس التشريعي في حالات أخرى، على سبيل المثال، حين يفشل المجلس التشريعي في تمرير قانون الموازنة أو يفشل باستمرار في التوصل إلى اتفاق

بشأن القوانين العادية، فإن الرئيس ليس قادراً على كسر الجمود البرلماني، والدعوة لانتخابات جديدة، وخلق فرصة جديدة لتقاسم السلطة الفعلية.

٤. ٢. ٤ حدود مدة الرئاسة وتنحية الرئيس من منتصف المدة

إن تحديد عدد المرات التي يمكن أن يظل فيها الرئيس بالمنصب هي وسيلة بسيطة، لكنها فعالة في الحد من الفرص المتاحة للرئيس لتركيك السلطة في قبضته. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تحديد مدة كل فترة ولاية للرئيس تخلق الفرص لمرشحي الرئاسة للتنافس الهادف على منصب الرئاسة، حيث يتعين على الرئيس الحالي أن يترك منصبه بعد عدد معين من فترات الولاية.

كما أن عدداً قليلاً من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد فرضت حدوداً بفترة ثابتة وقابلة للتنفيذ على مدى ولاية الرئيس، ولا يواجه أي من الرؤساء أي تهديد ذي مصداقية خشية الإقالة من المنصب. وعلى الرغم من أن الدستور الجزائري قد حدد مدى ولاية الرئيس في فترتين اثنتين، فإن الرئيس بوتفليقة قاد تعديلاً دستورياً يسمح له بالترشح لولاية ثالثة في عام ٢٠٠٨. كما أن صدى انتهاك الرئيس بوتفليقة لحدود الولاية الرئاسية تتردد أصداؤه في انتهاكات أخرى في بلدان المنطقة. وفي مصر، في شهر (مايو/ أيار) عام ١٩٨٠، على سبيل المثال، استخدم الرئيس السادات هيمنته على السلطة التشريعية لتعديل المادة ٧٧ من الدستور للسماح للرئيس المصري بالحكم لعدد غير محدود من فترات الولاية المتتالية. وقد يعمد الرئيس الذي لا يواجه حدوداً لمدى ولايته، للتصرف بطريقة استبدادية وفسادة، مع شعوره بالإفلات من المساءلة والعقاب، لإحباط المعارضة السياسية وإساءة استخدام المنصب. وفي تونس، على سبيل المثال، جمع زين العابدين بن علي ثروة شخصية هائلة من خلال مبيعات قسرية للشركات وأعمال الخصخصة. وقد فشل الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ في توفير أية وسيلة لإقالة الرئيس، وحتى بعد التعديل الدستوري في عام ٢٠٠٢، فإنه لم يفرض أي قيود أو حدود على مدى فترات ولاية بن علي.^{٦٠}

إن احتمال خسارة الرئيس للانتخابات تأخذ في التضاؤل والتناقص مع كل إعادة انتخاب له، وبالنتيجة، فإن الرئيس يجمع سلطة ونفوذاً أكثر فأكثر، ويظل في منصبه. كما أن مزاي وفوائد شغل المنصب في سباقات الانتخابات الرئاسية معروفة للقاصي والداني، ومن النادر أن تطيح الانتخابات الجديدة بالرئيس الحالي عند مشاركته في دورة الانتخابات المقبلة. وعند التماس إعادة الانتخاب، فإن شاغلي المناصب يملكون مزاي عديدة أكثر من المعارضين المنافسين لهم. ويستطيع شاغل المنصب الرئاسي الإشارة إلى سجل حافل بالإنجازات، كما يمكنه جمع أرصدة طائلة لتمويل حملاته الانتخابية بسهولة أكثر من منافسيه، وحزبه عادة ما يكون أكثر تماسكاً وقوة من أحزاب المعارضة المنافسة في السباق الانتخابي. كما يستطيع شاغل المنصب أيضاً استغلال موارد الدولة لمكافحة المؤيدين والقضاء على المنافسين والمناوئين. وبفضل هذه المزاي، ولو جزئياً على الأقل، فإن اثنين من الرؤساء التونسيين في الماضي، وهما - بورقيبة وزين العابدين بن علي - لم يواجه أي منهما في أي وقت مضى بأية معارضة حقيقية في حياتهم لما يقرب من نصف قرن لهما في كرسي الرئاسة. وعند الطلب من رئيس حالي لمغادرة منصبه بعد عدد محدد من فترات

الولاية، من شأنه ضمان أن الفوائد المترتبة على شغل المناصب لا يمكن تمديدها إلى أجل غير مُسمى للحفاظ على بقاء قبضة رئيس واحد لدوام الإمساك بزمام السلطة.^{٦٦}

إن فرض سقوف على مدى فترات الولاية الرئاسية يعمل على إضعاف السلطة الرئاسية ويساعد في الاحتراس ضد الاستبداد، كما أنه يعمل على تعزيز النظام الحزبي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومن شأن الانتخابات لمقعد مفتوح و متاح للجميع على قدم المساواة أن يزيد من احتمالات تولي مرشح المعارضة لرئاسة السلطة التنفيذية. وهذا يقلل من خطر أن حزياً واحداً سوف يهيمن على الرئاسة، ويقوي نظام الأحزاب السياسية ككل، ويزيد من الفرص لتقاسم السلطة.^{٦٧}

ومن شأن وضع حد ثابت لبوليتين متتاليتين في تقلد منصب الرئاسة توفير ميزتين متميزتين للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومن المهم بالنسبة للرؤساء الحاليين تحصيل فرصة للفوز في الانتخابات المقبلة، كما أن من المؤكد أن الديمقراطيات الهشة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سوف تستفيد من الإبقاء على رئيس صاحب خبرة لولاية ثانية في المنصب. ولكن فوائد ومزايا الخبرة يتعين موازنتها ومعادلتها في مقابل احتمالات المخاطر من توطيد السلطة وتركيز الحكم الرئاسي الاستبدادي. ويعتبر تحديد الولاية وحصرها في فترتين رئاسيتين وسيلة ملائمة لتحقيق هذا التوازن بطريقة جيدة.

كما أن عملية تحديد فترات الولاية التي لا تتطلب سوى أن يتخلى الرئيس عن الرئاسة لفترة واحدة بعد قضائه فترتين، قد أثبتت فشلها في تحقيق هذا التوازن اللازم. وهذا هو واقع النموذج الروسي (المادة ٨١). وعند اقترانها مع السلطة التنفيذية القوية للرئيس الروسي، فإن إمكانية تعدد ولايات تسلم مقاليد الحكم في البلاد، تفتح الباب على مصراعيه أمام الاستبداد. وقد حافظ الرئيس فلاديمير بوتين على الإمساك بالسلطة التنفيذية، على سبيل المثال، من خلال ترشيح رئيس وزرائه، ديمتري ميدفيديف خلفاً له ومن ثم استعادة الرئاسة بعد أن شغل منصب رئيس الوزراء لفترة واحدة. ومن شأن وضع غطاء ثابت على حدود مدى الولاية، منع بوتين من توليه منصبه لما يرجح أن يظل رئيساً لولايتين اثنتين مرة أخرى.

ولم يفرض الدستور الفرنسي أي تحديد على فترات الولاية للرئيس حتى عام ٢٠٠٨، عندما جرى تعديل المادة ٦ لتقديم تحديد مدة ولايتين متتاليتين. وعند إجراء مقارنة مباشرة بين الدستور الفرنسي قبل عام ٢٠٠٨ والدستور الروسي، يكشف لنا عن أن الدستور الفرنسي قد فرض تحديداً على ولاية الرئيس أضعف من تلك التي في روسيا، وبالتالي فإنها ربما كانت تمكن بصورة أكبر لترسيخ ومركزية السلطة الرئاسية. ومع ذلك، فإنه لم يخدم أي رئيس فرنسي أكثر من ولايتين رئاسيتين. كما أن القوة الدستورية النسبية لمنصب الرئيس الروسي بالمقارنة مع منصب الرئيس الفرنسي تساعد في تفسير طول العمر الرئاسي في روسيا، ولكن ليس في فرنسا. كما أن الرئيس الضعيف مؤسسياً هو أقل قدرة على استخدام قوته وسلطته التي يتمتع بها لتجاوز القواعد القائمة، أو للحفاظ على مقاليد الحكم والسلطة في البلاد. وبالتالي، فإن الحد من طول

العمر الرئاسي هو مهمة وظيفية لكل من القواعد المؤسسية التي تفرض قيوداً على مدى للولاية، والحد من سلطات الرئيس بإصدار المراسيم، في حالات الطوارئ، والعزل من المنصب، وصلاحيات التعيين.

وبالتالي، فإن أي مناقشة لحدود الولاية يجب التمييز فيها بين قواعد تحديد فترات الولاية، وأساليب إنفاذ تلك القواعد. وقد يسعى الرؤساء إلى مقاومة تحديد فترات الولاية في الحكم. كما أنهم قد يحاولون تجاوز حدود فترات الولاية من خلال تعديل الدساتير أو السعي لاستصدار أحكام قضائية تفضيلية لإمدادهم بفترات بقاء أطول لهم في سدة الحكم. وبدلاً من ذلك، فإنهم قد يتجاوزون حدود فترات الولاية عن طريق انتقاء وتمويل خلفاء لهم، أو تجاهل حدود الولاية تماماً عن طريق البقاء في المناصب بكل بساطة. وكلما كان الرئيس أقوى، كلما تكللت بالنجاح تلك الجهود الرئاسية التي يبذلها في تجاوز القيود والحدود. وعليه، فإن العمل على إضعاف سلطات الرئيس في تولي الحكم بواسطة المراسيم، وإعلان الطوارئ، والإقالة، والتعيين، من شأنها أن تساعد على ضمان أن الرئيس لن يغدو قادراً على إساءة استغلال السلطات لتجاهل أو الالتفاف على قيود وحدود فترات الولاية في المنصب.

كما تعتبر القدرة على عزل الرئيس بمثابة عنصر مهم في نظام تقاسم السلطة. وتقاسم السلطة مع رئيس، تعني أنه لا بد له أيضاً أن يواجه تهديداً موثقاً لعزله من المنصب قبل انتهاء مدة ولايته في منصبه. وتعمل آليات العزل على ثني الرئيس عن التصرف بطرق تؤدي لتوجيه سهام اللوم والتأنيب من الفروع الأخرى بالدولة، وخلق حافز للرئيس للحفاظ على مراعاة رغبات أحزاب المعارضة أو الائتلافات وأخذها بعين الاعتبار عند ممارسة السلطات الرئاسية. ولم يواجه رؤساء بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأي تهديد بالعزل أو الإقالة، ويرجع ذلك جزئياً لأنهم قد اعتادوا على ممارسة سلطة الهيمنة على كل المؤسسات الحكومية. وبحكم إعطاء الرئيس صلاحيات واسعة في التعيين، وحل المؤسسات، وإعلان الطوارئ، والإقالة، فإنها تقلل من احتمال أن المؤسسات وغيرها من فروع الدولة قد تعمل على تنحية الرئيس إما بفعل الرهبة وخشية الانتقام من جانب الرئيس، أو لأنه قد تم بالفعل القبض على نواحي تلك المؤسسات من قبل الرئيس نفسه.

وبالتالي، فإن القواعد الدستورية التي تنظم عمليات عزل الرئيس تعتبر في غاية الأهمية، وتتفاوت على نطاق واسع داخل النظام شبه الرئاسي. وهناك نوعان من إجراءات عزل الرئيس من منصبه. الإجراء الأول هو المساءلة والمحاسبة (impeachment)، حيث يتم مساءلة الرئيس عن الجرائم التي يُزعم أنه ارتكبها ويحاكم فيها من قبل محكمة مشكّلة خصيصاً لذلك الغرض، ويواجه العزل من المنصب في حالة الحكم بإدانته. وعليه، فإن عملية العزل أو الإقالة من المنصب تنطوي على شقين: الاتهام نفسه -وهو توجيه التهم ضد الرئيس- والمحكمة. ويشمل الإجراء الثاني تنحية الرئيس من دون محاكمة أو توجيه تهم رسمية عن سوء السلوك. ومن شأن إجراءات من هذا النوع تمكين السلطة التشريعية من الشروع في إجراءات لعزل الرئيس دون الحاجة إلى توجيه اتهامات بأن الرئيس مذنب بارتكاب جريمة ما. وبهذه الطريقة، فإن العزل يعتبر أكثر مرونة، وتتمكن الهيئة التشريعية من ممارسة قدر أكبر من السيطرة على صلاحيات ومهام الرئيس.

وفي أقلية من الدول شبه الرئاسية، فإن الدستور يلوذ بصمت مطبق حيال إجراءات إقالة أو عزل الرئيس. وتشمل هذه البلدان كلاً من جمهورية أفريقيا الوسطى، وموزمبيق، ومنغوليا.

٤. ٢. ٤. ١ الإقالة أو العزل من المنصب

تجوز محاكمة الرئيس على جرائم مزعومة بارتكابها من جانب أكثرية عظمى بثلثي المجلس التشريعي أو مجلس النواب في النظم البرلمانية المؤلفة من مجلسين، في بلغاريا (المادة ١٠٣)، الرأس الأخضر (المادة ١٣٢)، كرواتيا (المادة ١٠٥)، جمهورية فايمار (المادة ٥٩)، مقدونيا (المادة ٨٧)، مدغشقر (المادة ١٣١)، مالي (المادة ٩٥)، بولندا (المادة ١٤٥)، البرتغال (المادة ١٣٠)، سريلانكا (المادة ٣٨ (٢) (أ))، وأوكرانيا (المادة ١١١). وفي روسيا (المادة ٩٣)، تطلب أغلبية الثلثين من كلا المجلسين لسحب الثقة من الرئيس؛ وفي السنغال (المادة ١٠١)، هناك حاجة إلى أغلبية ثلاثة أخماس المجلسين. وفي رومانيا (المادة ٩٦)، حيث يمكن عزل الرئيس بأغلبية ثلثي جلسة مشتركة لمجلسي البرلمان. وفي فنلندا، يقرر البرلمان توجيه اتهامات ضد الرئيس بأغلبية ثلاثة أرباع الأصوات، وفي تلك الحالة يتعين على المدعي العام توجيه اتهامات ضد الرئيس في المحكمة العليا للمساءلة القانونية (المادة ١١٣).

وفي بلدان أخرى، فإن الأغلبية العظمى غير ضرورية لعزل الرئيس. ومنها: في أرمينيا (المادة ٥٧)، النيجر (المادة ٥٣) وسلوفينيا (المادة ١٠٩)، فقط هناك حاجة إلى أغلبية بسيطة لعزل الرئيس ومباشرة إجراءات المحكمة، وفي جورجيا عتبة بسيطة لا تمثل سوى ثلث أعضاء السلطة التشريعية (المادة ٦٣). وفي بيرو (المواد ٩٩-١٠٠)، يتم توجيه تهم الجرائم التي ارتكبتها الرئيس من قبل اللجنة الدائمة للبرلمان وتقرر بتصويت أغلبية بسيطة في المجلس التشريعي.

وعند توجيه الاتهامات وإتمام مساءلة الرئيس رسمياً، فإن الإجراءات تبدأ بعد ذلك. وتتولى المحكمة العليا، وهي محكمة قضائية مختصة بصلاحيات الإقالة، أو محكمة مؤلفة من أعضاء من المجلس التشريعي، كما قد يكون هو الحال، ثم يحاكم الرئيس على تلك الاتهامات المسندة إليه. وفي روسيا (المادة ٩٣)، يجب على المحكمة العليا التوصل إلى حكم إدانته، كما يجب على المحكمة الدستورية تأكيد أنه قد تم اتباع الإجراءات الصحيحة من أجل تنحية الرئيس المراد عزله. وفي الرأس الأخضر (المادة ١٣٢) وفنلندا (المادة ١١٣) حيث يواجه اتهام جنائي عادي وتجرى المحاكمة في المحاكم العادية، وبولندا (المادة ١٤٥ (٣)) تحال إلى محكمة أمن الدولة التي تتألف من أعضاء من مجلسي السلطة التشريعية، وتعدّد لدراسة التهم الموجهة ضد الرئيس. وفي كرواتيا (المادة ١٠٥)، النيجر (المادة ٥٣)، مقدونيا (المادة ٨٧) وسلوفينيا (المادة ١٠٩)، حيث يجب دعم قرار المحكمة بالإدانة بأغلبية ثلثي القضاة.

ويوضح الدستور بسهولة أن تتم تنحية الرئيس تلقائياً من منصبه بناء على حكم بإدانته في مدغشقر (المادة ١٣٢)، بلغاريا (المادة ١٠٣ (٣))، الرأس الأخضر (المادة ١٣٢ (٣))، كرواتيا (المادة ١٠٥)، النيجر (المادة ٥٣) والبرتغال (المادة ١٣٠ (٣)). وفي النيجر، عندما يتبين أن الرئيس مذنب من قبل محكمة العدل العليا بتهمة الخيانة، كما هو محدد في الدستور، تتم تنحية الرئيس هناك من منصبه. وتعلن إقالة

الرئيس من قبل المحكمة الدستورية في ختام إجراءات المحكمة العليا (المادة ١٤٢). وفي أنظمة أخرى، وبناء على حكم بالإدانة، فإن السلطة التشريعية يجب أن تنظر فيما إذا كان يتعين تنحية الرئيس. ويتم ذلك مع دعم له بتصويت من ثلثي البرلمان في أرمينيا (المادة ٥٧)، جورجيا (المادة ٦٣ (٢)) وسريلانكا (المادة ٣٨ (٢) (هـ))، ودعم تصويت بثلاثة أرباع في أوكرانيا (المادة ١١١) وفي بولندا، يتم تعليق عمل الرئيس في اليوم الذي يتم فيه تقديم التهم أمام المحكمة من الدولة (المادة ١٤٥)، ويقوم رئيس المجلس التشريعي بأداء واجبات الرئيس حتى تتم تبرئة الرئيس، إن حصل ذلك، بموجب قرار من محكمة أمن الدولة (المادة ١٣١). وفي بيو، يوافق المجلس التشريعي على عزل الرئيس على جرائمه مع تصويت بالأغلبية البسيطة (المادة ١٠٠).

إن إجراءات المساءلة، والتي تحصل في المحاكم، قد تخلق فرصاً للرؤساء الذين لديهم تأثير على المحاكم لتقويض إجراءات العزل والنجاة من محاولات العزل من المنصب. وفي أرمينيا بين عامي ١٩٩٥-٢٠٠٥، على سبيل المثال، تم تخويل الرئيس أن يعين كل قضاة المحكمة الدستورية (المادة ٥٥ (١٠))، وكانت هذه هي المحكمة التي كانت ستحاكم الرئيس وعزله بأغلبية المجلس التشريعي. وعلى ضوء التغييرات على الدستور في أرمينيا عام ٢٠٠٥، يعين رئيس الجمهورية الآن أربعة فقط من تسعة أعضاء بالمحكمة الدستورية (المادة ٥٥ (١٠))، ويتم خفض نفوذ الرئيس على المحكمة.

وتقدم روسيا مثلاً صارخاً على الرئيس الذي يتحكم في مفاصل عملية الإقالة. وتعتمد الإقالة في روسيا على كل من السلطة التشريعية والمحكمة الدستورية، وهي المؤسسات التي يسيطر عليها الرئيس الروسي على نحو فعال. وينبع نفوذ الرئيس الروسي على الهيئة التشريعية من صلاحياته الواسعة في حالات الطوارئ، والتعيين، والعزل، وحل المؤسسات. ومن النادر أن يصدر عن الهيئة التشريعية ما يكفي من الأصوات لسحب الثقة من الرئيس. وعندما حاول مجلس الدوما الروسي عزل الرئيس يلتسين في عام ١٩٩٩، فإنه لم يتمكن من حشد أصوات كافية حتى لمجرد بدء عملية المساءلة. وحتى لو أن الهيئة التشريعية الروسية اختارت مساءلة وعزل الرئيس، فإن سلطة الرئيس في تعيين قضاة المحكمة الدستورية تعزز شعور الولاء للرئيس خلال المحكمة وتجعل من غير المرجح أن تعمل المحكمة على تأكيد قرار بالإقالة كما هو مطلوب بموجب الدستور، (المواد ٩٣، ٩١، ١٢٨).^{٦٨}

وحتى أن إجراءات توجيه الاتهام قد تتعثر أيضاً؛ حيث يقيد الدستور بشدة الجرائم التي يمكن فيها توجيه الاتهام إلى الرئيس. وفي روسيا، على سبيل المثال، يمكن اتهام وعزل الرئيس بشأن الخيانة العظمى والجرائم الخطيرة الأخرى. وهذا من شأنه وضع حاجز عال على مساءلة الرئيس، الذي قد يتعين مواجهة مجرد الانتقاد على جرائم أقل حدة وأقل ضرراً للأمة -مثل الفساد أو الاحتيال.

٤. ٢. ٤ إجراءات عزل الرئيس

خلافا لإجراءات المحاكمة، فإن إجراءات العزل والترحيل لا تنطوي على تهمة أو استنتاج من قبل محكمة بأن الرئيس قد ارتكب أي تصرف خاطئ. وتعتبر إجراءات العزل وفقا لذلك أبسط وأقل تعقيداً من إجراءات المحاكمة، وغالباً ما تحدث فقط داخل المجلس التشريعي. والبساطة النسبية لإجراءات العزل بالمقارنة مع الاتهام والمحاكمة تتعلق بالمخاوف حول الاستقرار، وقد تقوض قدرة الرئيس على توفير قيادة فعالة في أوقات الأزمات، أو الوقوف كرمز للوحدة الوطنية وتجاوز الخلافات السياسية. ولهذا السبب، فإن الأغلبية التشريعية اللازمة لعزل الرئيس من منصبه تميل إلى أن تكون عالية.

وفي بوركينا فاسو (المادة ١٣٩)، يمكن عزل الرئيس من منصبه عن طريق التصويت في المجلس التشريعي بدعم من أربعة أخماس أعضائه. وفي روسيا البيضاء (المادة ٨٨)، إذ إن أغلبية الثلثين في مجلسي الهيئة التشريعية قد تؤدي إلى تنحية الرئيس. وفي النمسا (المادة ٦١٠)، أيسلندا (المادة ١١)، سلوفاكيا (المادة ١٠٦)، رومانيا (المادة ٩٥) وتايوان (المادة ١٠٠، المادة الملحق ٢)، يتم بموجبها عزل الرئيس عن طريق الاستفتاء (بالأغلبية العادية من الناخبين)، في أعقاب تصويت في المجلس التشريعي لعزل الرئيس. ويجب دعم التصويت في المجلس التشريعي بأغلبية الثلثين في النمسا وتايوان، وبأغلبية ثلاثة أخماس في سلوفاكيا، وبأغلبية ثلاثة أرباع في أيسلندا، وبأغلبية بسيطة في جلسة مشتركة لمجلسي النواب في رومانيا. وفي ليتوانيا (المادة ٧٤)، يجوز عزل الرئيس عن طريق تصويت في المجلس التشريعي بدعم من أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات، وفي ناميبيا (المادة ٢٩) بتصويت بدعم من ثلثي أعضاء كل من غرفتي الهيئة التشريعية.

وفي فرنسا، يستطيع أي مجلس من مجلسي النواب اقتراح عزل الرئيس بأغلبية الثلثين، ويجب تأكيد ذلك بأغلبية ماثلة في المجلس الآخر (المادة ٦٨). وفور اعتماد كلا المجلسين لاقتراح الإقالة، يعقد المجلسان جلسة مشتركة معاً، باعتبارهما بمثابة المحكمة العليا، للنظر في عزل الرئيس. ويتم عزل الرئيس عن طريق التصويت في جلسة مشتركة مدعومة بأغلبية الثلثين. وفي إيرلندا وحسب (المادة ١٢) (١٠)، فإن أي مجلس من المجلسين قد يوجه الاتهام إلى الرئيس بسوء السلوك المزعوم بموافقة أغلبية الثلثين لأعضائه. ويتولى المجلس الذي لا يوجه الاتهامات بالشروع في التحقيق في الاتهامات، والتي يحق للرئيس الرد عليها في المجلس. وإذا صوت المجلس الثاني، في ختام تحقيقاته بعزل الرئيس بأغلبية الثلثين، فإن ولاية رئيس الجمهورية تعتبر منتهية، ويتم عزله من منصبه.

٤. ٢. ٤ التوصيات

إن الدستور في النظم شبه الرئاسية يجب أن يعمل على وضع إجراءات عزل أو محاكمة لرئيس الدولة، وذلك من أجل الحفاظ على ترتيبات تقاسم السلطة خشية تجاوز الرئيس لسلطاته، وضمان وجود آلية لعزل الرئيس الذي يمارس نفوذاً خارج حدود صلاحياته المحددة، أو يهدد مصالح الأمة.

وينبغي أن تعمل هذه الإجراءات على تحديد سيطرة السلطة التنفيذية على هذه العملية والمؤسسات المعنية بها. وقد تكون إجراءات العزل بدون معنى في حالة سيطرة الرئيس على المحاكم، كما تصبح إجراءات العزل بلا معنى لها أيضاً في حال سيطرة الرئيس على الهيئة التشريعية. ولذلك، فإن الحد من سلطات الرئيس العادية تعتبر هامة، ومن الأهمية بمكان أيضاً ضمان أن الرئيس يمكن عزله من منصبه؛ إن تطلب الأمر ذلك. وعليه، فإنه يتعين النظر في إجراءات العزل في سياق توزيع بقية مهام السلطة التنفيذية أيضاً.

كما ينبغي أن تكون العملية بسيطة وقابلة للتطبيق. ويجب أن توازن بين العقبات الإجرائية التي تقلل من احتمال العزل، من ناحية، والهيمنة من قبل سلطة تشريعية قوية وقادرة على إساءة استغلال العملية، من ناحية أخرى. وفي حين أن الدستور الروسي يعاني من وجود رئيس قوي على نحو غير ملائم في البداية؛ فإنه يضاعف من هذه المشكلة عن طريق إنشاء عملية الإقالة بشكل مفرط في التعقيد، حيث يجعلها تتكون من خمس خطوات منفصلة: تصويت من قبل مجلس النواب الأدنى لبدء المساءلة والمحكمة؛ تصويت من قبل مجلسي النواب لصالح المحكمة؛ موافقة المحكمة الدستورية؛ التصويت من قبل مجلس منفصل لمحكمة الرئيس؛ والقيود في التوقيتات الزمنية (المادة ٩١؛ المادة ٩٣). ويؤدي الفشل في أي واحدة من هذه الخطوات إلى إحباط وإبطال عملية المحاكمة برمتها.

كما أن توفير أسباب واسعة لعملية المحاكمة، مع وجود حصانة جنائية محدودة أيضاً من شأنها زيادة خطر المحاكمة. ومن الناحية التاريخية، فإن الرؤساء في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يتمتعون بحصانة قضائية واسعة ضد الجرائم المرتكبة أثناء شغلهم للمناصب الرئاسية. وفي ضوء الأسباب الضيقة الموضوعية للمحاكمة، واقتارناها بحصانة قضائية واسعة للسلطة التنفيذية، فإن إمكانية المحاكمات تصبح صعبة للغاية. وفي روسيا، فإن بإمكان السلطة التشريعية محاكمة وعزل الرئيس فقط لأسباب "الخيانة العظمى أو بعض الجرائم الخطيرة الأخرى". وبالنسبة لكافة الإجراءات الأخرى، فإن الرئيس يتمتع بحصانة واسعة (المادة ٩١). وفي المقابل، فإن الدستور البرتغالي يضع أسساً واسعة للمحاكمة والعزل، وبدون الحصانة القضائية. ويعتبر الرئيس هناك مسؤولاً عن كل الجرائم التي يرتكبها أثناء توليه لمهام الرئيس، كما أن إدانته في أي من هذه الجرائم ينتج عنها إقالته من منصبه (المادة ١٣٠). ولم يواجه الرئيس البرتغالي أي محاكمة أو عزل حتى الآن، ولكن الدستور البرتغالي يقدم درساً قيماً للاستفادة منه. وبالمقارنة مع روسيا، فإن أسس وقواعد البرتغال الواسعة للمساءلة القضائية وتقييد الحصانة القضائية تسفر عن توفير هيئة تشريعية أقوى، ورئيس أضعف (للمطالعة بشأن الحصانة، انظر البند ٥/٤/٤ أدناه).

وإجراءات المحاكمة والعزل للرئيس في فرنسا بسيطة، ولكنها تفرض عتبات مؤسسية مرتفعة بشكل معقول لعزل الرئيس. ويجب تصويت مجلسي البرلمان لتوجيه الاتهام إلى الرئيس، واحداً تلو الآخر، وتليها جلسة مشتركة للهيئة التشريعية بصفتها محكمة العدل العليا، حيث يمكن أن تؤدي إلى عزل الرئيس بتصويت بدعم من أغلبية الثلثين (المادة ٦٧؛ المادة ٦٨). وهذه الإجراءات تعزل العملية وتحميها من

تأثير الرئيس عليها بوضعها في كلا مجلسي الهيئة التشريعية، في حين أن اشتراط المرور بثلاث عمليات تصويت منفصلة، حيث تتطلب اثنتان منها ضرورة التصويت بالأغلبية العظمى، تضمن أن المجلس التشريعي لا يمكن أن يستخف في أخذ قرار عزل الرئيس على محمل الجد.

٤. ٢. ٤. التوصيات

تحديد فترة الولاية:

- يجوز إعادة انتخاب الرئيس الحالي لولاية تالية في المنصب. كما يجوز للشخص أن يخدم بحد أقصى في ولايتين كرئيس، سواء كانت الولايتان متتاليتين أم منفصلتين.
- ينبغي قصر مدة الولاية الرئاسية وحصنها في أربع أو خمس سنوات.

العزل / المحاكمة:

- يجب أن لا يكون الرئيس قادراً على السيطرة على، أو تحديد تشكيلة المؤسسة التي تقرر فيما إذا كان ينبغي محاكمة أو عزل الرئيس؛
- يجب أن تتضمن العملية ما لا يزيد عن اثنتين أو ثلاث خطوات، ويتعين في وضع "عتبات" مداخل القرار توفير نقطة توازن بين حماية الرئيس من محاولات العزل لدوافع سياسية، والسماح بإجراء عملية عزل فعالة عند الضرورة؛
- يجب مواجهة الرئيس في المحاكمة بخصوص الجرائم العادية التي يرتكبها أثناء وجوده في المنصب.

٤. ٢. ٤. ٥ تحليل من الدستور المصري ٢٠١٢ ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

تنص المادة ١٣٣ من الدستور المصري على ما يلي:

يتم انتخاب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات تقويمية، تبدأ من يوم نهاية ولاية سلفه. ويجوز إعادة انتخاب الرئيس مرة واحدة فقط.

كما تنص المادة ١٥٢ على ما يلي:

إن توجيه تهمة الجناية أو الخيانة ضد رئيس الجمهورية ينبغي أن يستند إلى دعوى موقعة من ثلث أعضاء مجلس النواب، على الأقل. ولكن طلب المحاكمة يجب أن يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

وفور صدور القرار بالمحاكمة، يتوقف رئيس الجمهورية عن العمل؛ ويتم التعامل مع هذه بمثابة عقبة مؤقتة تحول دون قيام الرئيس بمهامه الرئاسية حتى يتم التوصل إلى الحكم.

وتجري محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى، وأقدم نواب لرئيس المحكمة الدستورية العليا ورئيس مجلس الدولة، وأقدم اثنين خدمة من الرؤساء لمحكمة الاستئناف؛ وسيتم إجراء المحاكمة من قبل المدعي العام أمام هذه المحكمة. وإذا تعذر مغادرة أي من الأشخاص السابق ذكرهم من موقعه، يتم استبداله حسب تسلسل الأقدمية.

وينظم القانون إجراءات التحقيق وإجراءات المحاكمة. وفي حالة الحكم بالإدانة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه، دون الإخلال بالعقوبات الأخرى.

وبشأن فترة الولاية، فإن المادة ١٣٣ من الدستور المصري كانت متسقة مع توصيات هذا التقرير. وبموجب الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعلق حالياً، فإن الرئيس المصري يتعين عليه أن يكون قد خدم ما لا يزيد عن فترتين كل فترة منهما بمدة أربع سنوات. ويستفاد من القرار الدستوري أن الرئيس "تجوز إعادة انتخابه مرة واحدة فقط"، وأن الحد الأقصى لمدة الولاية الواحدة كان سيطبق في كلتا الولايتين، سواء كانت ولايتا الرئيس متتاليتين أم لا. وكان من المرجح أن يشجع إجراء الدستور المصري المساءلة التنفيذية في مسألة المحاكمة للرئيس. وكانت أسباب المحاكمة المشار إليها بعقوبة - أي جنائية أو خيانة مستنتجة - إلى حد ما واسعة. وعلاوة على ذلك، فقد كان إجراء طلب المحاكمة بسيطاً، إلى حد ما، حيث تطلب الدستور موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، وتعقبها المحاكمة (المادة ١٥٢).

وتنص المادة ٧٤ من مشروع دستور الجمهورية التونسية (يونيو/حزيران ٢٠١٣) على ما يلي:

يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات خلال فترة السنتين يوماً الأخيرة من فترة الرئاسة عن طريق انتخابات عامة، حرة، مباشرة وسرية. ويجب أن تنقر نتيجة عملية الانتخاب بالأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة.

ويمنع تولي رئاسة الجمهورية لأكثر من ولايتين متتاليتين أو منفصلتين.

كما تنص المادة ٨٦ على ما يلي:

يستفيد رئيس الجمهورية من الحصانة القضائية خلال ولايته. وتعلق جميع التشريعات والتحديدات الأخرى. ويتم استئناف الإجراءات القضائية بعد نهاية ولايته.

ولا يجوز أن يحاكم رئيس الجمهورية على الأفعال المنفذة في سياق مهامه.

وتنص المادة ٨٧ كالتالي:

وقد تشرع الغالبية العظمى من أعضاء مجلس النواب بوضع بيان له ما يبرره ويوافق عليه بأغلبية الثلثين من أعضاء المجلس لإنهاء ولاية رئيس الجمهورية بسبب انتهاكه المتعمد للدستور. وفي مثل هذه الحالة، تتم إحالة المسألة إلى المحكمة الدستورية لاتخاذ قرار بشأن تلك المسألة. وفي حالة

إدانتها، فإن المحكمة الدستورية قد لا توجه حكمها إلا عن طريق الخلع والإطاحة بالرئيس. وهذا لا يعني الإفلات من العقاب عند الضرورة. ولا يحق لأي رئيس مخلوع من منصبه خوض أي انتخابات أخرى.

وتنص أحكام الدستور التونسي على ولاية بفترات محددة ويمنع الرئيس من استلام أكثر من ولايتين، سواء كانتا منفصلتين أو متعاقبتين.

ولا تنص المادتان ٨٦ و٨٧ على فرض تهديد معقول أو إقالة. كما تعطي المادة ٨٦ الرئيس حصانة قضائية واسعة عن جميع "الأعمال... التي تم إجراؤها في سياق مهامه". وعلى الرغم من ذلك، فإن المادة ٨٧ تسمح للمجلس التشريعي باستجواب الرئيس بشأن "الانتهاك المتعمد للدستور"، ولكنه يظل من غير الواضح ما الذي سيشكل مخالفة للدستور لأغراض العزل. ومن خلال إلباس الرئيس رداء الحصانة القضائية لجميع أعماله المنفذة كجزء من مهام منصبه، فإن المادة ٨٦ يمكن قراءتها بمنع إقالة الرئيس لأن المحكمة الدستورية ممنوعة من النظر في أي عمل يتخذه الرئيس بصفته رئيساً، بما في ذلك الانتهاكات المتعمدة للدستور.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المادة ٨٧ تخفق في تعريف عبارة "انتهاك متعمد للدستور". وهذا يذكرنا بالنموذج الروسي، والذي يحد من الحالات التي قد يتم فيها مباشرة الشروع في إجراءات الاستجواب.

٤.٣ النظام شبه-الرئاسي كآلية لممارسة تقاسم السلطة

بعد مناقشة الطريقة التي يتم فيها تشكيل حكومة لتقاسم السلطة في إطار شبه-رئاسي، فإن هذا القسم يتناول بالدراسة والتحليل خيارات التصميم التي تخدم المبادئ الأربعة للتصميم في العمل اليومي للحكومة. ويشمل هذا تقسيم السيطرة على السياسة الداخلية والخارجية، وسلطة إصدار المراسيم، والقدرة على تعيين المسؤولين في الخدمات المدنية، والدوائر الحكومية. كما سيتناول بالمناقشة الضوابط على السلطة الرئاسية وسلطة رئيس الوزراء، مثل رئاسة مجلس الوزراء، التوقعات المشتركة، وحق النقض. ومن المهم النظر في توزيع هذه القوى في ضوء المناقشة تحت الباب ٢/٤، من حيث أن مدى قدرة بنية الإطار شبه الرئاسي في التمسك بمبادئ تقاسم السلطة، وتقييد السلطة الرئاسية، والرقابة التشريعية، والقيادة الفعالة سوف تتأثر بمدى السلطات التي يمارسها بالفعل كل من الرئيس ورئيس الوزراء على أرض الواقع.

وللتحقق من عمل تقاسم السلطة في الممارسة العملية، فإنه يتعين على الدستور التأكد من مدى قدرة الرئيس على اختطاف عملية صنع السياسات، ولا سيما من خلال لجوئه إلى إصدار المراسيم وتعيين مسؤولين في المستويات الأدنى، أو إساءة استخدام صلاحية النقض.

تضع الدساتير شبه الرئاسية ثلاثة نماذج مختلفة لتوجيه السياسة الداخلية: (١) نموذج الوكيل الأصيل / الوكيل العميل (البديل)، (٢) نموذج الرئيس الشكلي (الفخري/الرمزي) / الرئيس الفعلي (الحقيقي)، و

(٣) نموذج الحكم/ المدير. ويعتبر نموذج الحكم/ المدير بأنه الأفضل لدعمه مبادئ التصميم الأربعة لنظام شبه رئاسي والموصوفة في الجزء الثالث من هذا التقرير.^{٦٩}

وفي إطار النموذج الوكيل الأصيل / الوكيل العميل -الذي يُعتبر المثال الرائد في روسيا، فإن الرئيس يتمتع بالتحكم الصريح في السياسة الخارجية والداخلية (المادة ٨٠). والحكومة، من ناحية أخرى، مكلفة بمجرد "ممارسة" السلطة التنفيذية (المادة ١١٠). وفي حين أن هذا النموذج يبسط عملية صنع السياسة، فإنه يخاطر بخلق الرئيس الاستبدادي. وتعتبر مخاطر الاستبداد حادة بشكل خاص في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي تحفل بتاريخ طويل من الرجال الرؤساء الأقوياء. وتحتوي التجربة الروسية على دروس مفيدة. وفي روسيا، فإن الولاية السياسية الواسعة للرئيس، وعند اقتراحها بسلطة الرئيس الواسعة لإصدار المراسيم، ورئاسة اجتماعات مجلس الوزراء، وإجراء التعيينات الحكومية، فإنها تعمل على ضمان السيطرة الرئاسية على عملية صنع السياسات.^{٧٠}

وفي إطار نموذج الرئيس الشكلي/الرئيس الفعلي، فإن الرئيس هو رئيس دولة شرقي أو فخري، في حين أن رئيس الوزراء يسيطر على الجزء الأكبر من عملية صنع السياسات. ويتبنى دستور أيسلندا، على سبيل المثال، هذا النموذج، حيث أن الرئيس هو رأس الدولة وأكثر قليلاً. وفي حين أن هذا النموذج يبعد الرئيس عن عملية صنع السياسات، فإنه يجازف بتقليد الكثير من السلطات والصلاحيات لرئيس الوزراء، وخصوصاً عندما يسيطر رئيس الوزراء على عملية تشكيل الحكومة، وبالتالي استبعاد الرئيس من أي صلاحية تنفيذية ذات مغزى وتقويض أهداف تقاسم السلطة. وعندما يكون تقاسم السلطة هو أحد المبادئ التي يهدف لدعمها النظام شبه الرئاسي، فإن نموذج الرئيس الشكلي/ الرئيس الفعلي يعتبر غير مناسب.^{٧١}

ويقترح هذا التقرير أن يقوم الرئيس بدور الحكم في السياسة الداخلية للحكومة، في حين يعمل رئيس الوزراء كمدير. ونموذج الحكم /المدير، يعطي رئيس الوزراء السيطرة على وضع برنامج محلي للحكومة، بحيث يعمل رئيس الوزراء على تعيين موظفي الخدمة المدنية والمسؤولين البيروقراطيين في مكاتب الدولة، ويشارك في التوقيع على المراسيم الرئاسية، ويدير سير شؤون الأعمال اليومية للحكومة. وبصفته كحكم، فإن على الرئيس أن يتمتع بسلطات محدودة لوزن القرارات السياسية المتخذة في اجتماعات مجلس الوزراء، وحياسة سلطة الفيتو المحدودة على التشريعات. ويقترح هذا التقرير أيضاً أن تعمل الدساتير في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على فرض التشاور أو متطلبات للموافقة التشريعية على التعيينات الدبلوماسية والتصديق على المعاهدات أيضاً.

ويتناول هذا القسم توزيع الصلاحيات في إطار نموذج الحكم / المدير، وذلك على ضوء المبادئ المعيارية لتقاسم السلطة، والحكومة المحدودة، والقيادة الرئاسية. كما سيتناول القسم فوائد نمط الحكم/ المدير (البند ١/٣/٤)؛ وتوزيع الصلاحيات المحددة بين طرفي السلطة التنفيذية المزدوجة (٢/٣/٤)، وسلطة إصدار المراسيم (٣/٣/٤)؛ وتعيين صلاحيات المسؤولين الحكوميين في المستويات الأدنى (٤/٣/٤)؛ ورئاسة مجلس الوزراء (٥/٣/٤)؛ وسلطات الفيتو الرئاسي (٦/٣/٤).

كما يبدو أن نموذج الرئيس الفخري/ الرئيس الفعلي أيضا غير مناسب للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لديها تاريخ طويل من الافتقار إلى وجود حكومات برلمانية. وعندما تفتقر البرلمانات إلى الخبرة ويكون النظام الحزبي متخلفاً، فإن نموذج الرئيس الفخري/الرئيس الفعلي يجازف بتهيئة وخلق عملية صنع سياسة غير فعالة وغير منسقة.

٤.٣. ١ نموذج الحكم / المدير

إن نموذج الحكم / المدير، يمثل أفضل دعم للمبادئ الأربعة لتصميم النظام شبه الرئاسي التي تم وصفها في الجزء الثالث. هذا النموذج، يعمل على منح رئيس الوزراء والرئيس ولايات متداخلة، لكنها متكاملة مع بعضها، في عملية الانخراط في صنع السياسات. ويتبنى الدستور الفرنسي هذا النموذج. كما يمنح النموذج الحكومة بصورة عامة السلطة بشأن السياسة الوطنية (المادة ٢٠). وتحدد مواد إضافية أن الرئيس سوف يعمل بوصفه "الحكم" وضمان كفاءة أداء الحكومة، في حين يتولى رئيس الوزراء "توجيه" الإجراءات الحكومية. (المادة ٥؛ المادة ٢١). ونتيجة لذلك، فإنه عندما يسيطر حزب واحد على كلا المنصبين، فإن النموذج الفرنسي يولد نظاماً هرمي التسلسل في الحكم؛ حيث يتم فيه تعيين وتحديد الأولويات السياسية من قبل الرئيس، بينما تتم إدارة وتنفيذ السياسات من قبل رئيس الوزراء. ومع ذلك، فإنه خلال فترات التعايش السياسي، فإن هذا التقسيم المرن في المسؤوليات، والذي يتطلب التوقيع المشترك، وغير ذلك من الضوابط الإجرائية، كما هو مبين أدناه، سوف يؤدي إلى خلق بيئة سياسية يقوم فيها الرئيس بعملية موازنة وتقدير، ولكن دون إعاقه، لاتجاه سير رئيس الوزراء في تصريف شؤون السياسة الداخلية. ولهذا، فإن فترات المعاشرة السياسية في فرنسا، تتسم بالتسويات بجانب الصراعات، بين كل من الرئيس ورئيس الوزراء في تلك الفترات.^{٧٣}

ويناقش التقرير أدناه تقسيم السلطات بصورة محددة بين الرئيس، ورئيس الوزراء والحكومة، وعلى وجه الخصوص دور الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة، وتوزيع صلاحيات الشؤون الخارجية والدفاع والأمن (البند ٤/٤ أدناه). ويتم الاسترشاد في عملية توزيع هذه السلطات والصلاحيات في جزء منها، بموجب نموذج الحكم/المدير الموصوف هنا، ومبادئ القيادة الرئاسية.

وكما هو موضح في الجزء الثاني من هذا التقرير، فإن الدافع المهم في تبني واعتماد النظام شبه الرئاسي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مرحلة ما بعد الربيع العربي، يتمثل في أنه يضع الحكومة في موضع المساءلة أمام المجلس التشريعي بشأن سيرها في الأعمال اليومية، وشؤون الحكم المحلية، ولكنه يضع في جانب الحكومة رئيساً ليوقف هناك باعتباره رمزا للوحدة الوطنية في أوقات الاضطرابات السياسية، ومديراً مستقلاً لأزمات الحكم، عندما يؤدي الاضطراب السياسي إلى عدم فعالية المجلس التشريعي والحكومة إلى حد كبير. ومن شأن كلا هذين الدورين الاثنان للرئيس -كرمز للوحدة الوطنية، وكمدبر مستقل للأزمات- أن يعمل على توفير الأساس المنطقي لتوزيع الصلاحيات والوظائف في داخل السلطة التنفيذية المزدوجة.

٤.٣.٢ المسؤولية عن السياسة المحلية والشؤون الخارجية

٤.٣.٢.١ السياسة المحلية

تمشياً مع نموذج الحكم / المدير، فإنه ينبغي على رئيس الوزراء اتخاذ زمام المبادرة في الأمور الداخلية، في حين أن الرئيس يمارس دور التحكيم ويتدخل فقط في أوقات الضرورة. وتشمل المسائل المحلية مجالات هامة مثل سياسة الاقتصاد الكلي، ولكن قد يكون من الأسهل تحديد المسؤولية العامة لرئيس الوزراء من زاوية الأعمال المتبقية. وبعبارة أخرى، فإن الرئيس يمارس صلاحيات محددة كقائد أعلى للقوات المسلحة، ويتم تخصيص مسؤوليات محددة له في المجالات الوظيفية المتعلقة بالشؤون الخارجية، والدفاع والأمن الوطني، في حين يحتفظ رئيس الوزراء بالمسؤوليات والصلاحيات لجميع المسائل غير المحددة للرئيس أو المتبقية بشأن سياسة الدولة.

٤.٣.٢.٢ التوصيات

- يشارك الرئيس في وضع السياسة الداخلية في مجالات وظيفية محددة تتعلق بالشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني.
- تمارس صلاحيات الرئيس في صنع السياسة في هذه المجالات الوظيفية المحددة بالتشاور مع رئيس الوزراء، من خلال آلية القرار المشترك، مثل التوقيع المشترك.
- يعتبر رئيس الوزراء مسؤولاً عن السياسة المحلية في جميع المجالات الوظيفية المتبقية. وتمارس هذه السلطة في مجلس الوزراء، وذلك بعد التشاور مع أعضاء مجلس الوزراء.

٤.٣.٣ تحليل من الدستور المصري ٢٠١٢، ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

من بين المواد ذات الصلة في الدستور المصري (عام ٢٠١٢) والمعلق حالياً، ما يلي:

الرئيس هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية للحكومة (المادة ١٣٢).
رئيس الجمهورية، بالتعاون مع الحكومة، يحدد السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها، على الوجه المبين في الدستور (المادة ١٤٠).
يمارس رئيس الجمهورية السلطة الرئاسية عبر رئيس الوزراء (المادة ١٤١).
الحكومة تمارس المهام التالية على وجه الخصوص. . . التعاون مع الرئيس في وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها (المادة ١٥٩).

لقد عمد الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعلق حالياً إلى تبني طراز الوكيل الأصيل/الوكيل العميل. وقد عين الدستور المصري لعام ٢٠١٢ بوضوح أن رئيس الجمهورية هو "الزعيم" للحكومة، وكلفه مباشرة بوضع السياسة الداخلية (المادة ١٣٢؛ المادة ١٤٠). وكان دور الحكومة مجرد "التعاون" في تحديد

أولويات السياسة، وعملها هو بمثابة وكيل عند الرئيس (المادة ١٤٠؛ المادة ١٤١). ونتيجة لذلك، فإن الرؤساء المصريين بموجب دستور ٢٠١٢ يمكنهم استغلال هذه اللغة لتأكيد سلطاتهم واحتكار عملية صنع السياسة الداخلية في البلاد.^{٧٣}

ومن بين المواد ذات الصلة بهذا المجال في مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) ما يلي:

رئيس الوزراء يقرر السياسة العامة للدولة ويكفل تنفيذها (المادة ٩٠).

رئيس الوزراء هو المسؤول عما يلي:

- إنشاء وتعديل وحل الوزارات ومكاتب الدولة، فضلا عن تحديد ولاياتها وسلطاتها، ومناقشة هذه المسائل مع مجلس الوزراء.
- تعيين وإقالة وتلقي استقالة عضو واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة.
- تشكيل، وتعديل، وحل المؤسسات العامة والدوائر الإدارية وتنظيم الولايات والصلاحيات بشأنها من خلال مناقشتها مع مجلس الوزراء.
- تضمن الحكومة إنفاذ القوانين. وينيب رئيس الوزراء بعض صلاحياته إلى الوزراء.
- تعيين وإقالة أفراد في المناصب المدنية العليا. ويتم تحديد هذه المناصب من قبل القانون.
- يبلغ رئيس الوزراء رئيس الجمهورية عن القرارات المتخذة بشأن المسائل المذكورة أعلاه.
- يضبط رئيس الوزراء الإدارة ويعقد الاتفاقيات الدولية ذات الطبيعة التقني.
- تعمل الحكومة على إنفاذ القوانين، وينيب رئيس الوزراء بعض سلطاته إلى أحد وزرائه.
- في حال كان رئيس الوزراء غير قادر على إنجاز مهامه، مؤقتاً؛ عليه تفويض سلطاته إلى أحد وزرائه (المادة ٩١).

وبالمقارنة مع الدستور المصري لعام ٢٠١٢ الملحق الآن، فإنه فيما يتعلق بالسياسة الداخلية، فإن مشروع الدستور التونسي يتبنى نموذجاً منسجماً إلى حد كبير مع نموذج الحكم / المدير. ويُعتبر رئيس الوزراء المسؤول الأول عن "السياسة العامة" للدولة، ويمارس الرقابة الوظيفية على عدد من الجوانب الرسمية للحكومة، ويتعين عليه إحاطة الرئيس علماً بشأن القرارات التي يتخذها رئيس الوزراء في سياق تنفيذ مهام ولايته.

٤.٣.٢. ٤ الشؤون الخارجية

إن منح الرئيس دوراً في الشؤون الخارجية للبلد وتمثيل الأمة في الخارج، يتسق مع مبدأ أن يكون رئيس الجمهورية رمزا للأمة. ويتعلق هذا الدور بمدى قدرة الرئيس على الارتفاع فوق السياسة والعمل كمدير مستقل للأنشطة في الحالات التي قد تحصل فيها انقسامات في الدولة أو بين السلطة التشريعية والحكومة. ونفس المنطق يفرض ذاته هنا لضرورة أخذ المحاذير بشأن دور الرئيس، باعتباره القائد العام للقوات المسلحة والأمن وفي حالات الطوارئ (انظر البند ٤/٤ أدناه).

ويتفاوت توزيع صلاحيات الشؤون الخارجية بين رئيس الوزراء والرئيس، ويختلف ذلك من بلد لآخر في سائر البلدان ذات النظم شبه الرئاسية. وهناك ثلاثة ترتيبات تتوافق تقريباً مع كل من النموذج الثلاثة المذكورة أعلاه، فضلاً عن نموذج رابع برز مؤخراً. ويتبع الخيار الأول تصميم نموذج الوكيل الأصيل/ الوكيل العميل، أو البديل، ويتصور هذا النموذج الرئيس بوصفه السلطة العليا في نهاية المطاف بشأن العلاقات الدولية، مع تكليف الحكومة المكلفة بتنفيذ سياسة الرئيس. ويجسد الدستور الروسي هذا النموذج، حيث يمنح الرئيس سلطة "الإشراف والسيطرة على السياسة الخارجية" (المادة ٨٦ (أ))، ومطالبة الحكومة بعملية "تنفيذ" السياسة الخارجية (المادة ١١٤).

ويتبع الخيار الثاني طريقاً أكثر توازناً، وذلك بإعطاء الحكومة سلطة موسعة، بصلاحيات محددة في مجال السياسة الخارجية. وتتبنى فنلندا هذا النموذج، حيث ينص الدستور الفنلندي على أن "يتم توجيه السياسة الخارجية لفنلندا من قبل رئيس الجمهورية بالتعاون مع الحكومة" (المادة ١٠٣/١). ومع ذلك، تحتفظ الحكومة بالسلطة على القرارات المتعلقة بالاتحاد الأوروبي، الذي يُميل الشؤون الخارجية إلى صالح الحكومة (المادة ٢/٩٣). وهذا الخيار المتوازن يتوافق مع خيار الحكم/المدير، بمعنى أن الحكومة تحتفظ ببعض السيطرة على الإدارة اليومية للشؤون الخارجية، في حين يعتبر الرئيس المسؤول الأول عن صياغة ووضع السياسة الخارجية للبلاد.

ويتبع الخيار الثالث نموذج الرئيس الرمزي/الرئيس الفعلي، الذي يكون فيه رئيس الوزراء ومجلس الوزراء مسؤولين عن وضع السياسة الخارجية والسياسة والعلاقات الدولية، مع تكليف وزير الخارجية بمهام تنفيذ السياسة الخارجية. ويتولى الرئيس مجرد تمثيل الأمة في المناسبات الدولية والدبلوماسية، ويؤدي دوراً فخرياً إلى حد كبير. وتتبع أيسلندا هذا النموذج، كما تطبق ذلك أيضاً فيما يتعلق بالسياسة الداخلية. ورئيس أيسلندا "يعهد بسلطته إلى الوزراء ويثق فيهم" (المادة ١٣)، ولكنه يتولى إبرام المعاهدات الدولية نيابة عن أيسلندا، شريطة موافقة السلطة التشريعية عليها (المادة ٢١).

والخيار الرابع الذي يبرز في كثير من الأحيان في الممارسة العملية، حيث تكون فيه السلطة على السياسة الخارجية غير موزعة بشكل واضح بين رئيس الوزراء والرئيس. وفي الممارسة العملية، فإن هذا قد أثبت أنه خيار سيء التصميم. وغالباً ما تثير القضايا المتعلقة بالشؤون الخارجية الصراع خلال فترات المعاشرة السياسية، كما أن ترك سلطة صنع السياسات بشأن الشؤون الخارجية والدولية دون تحديد واضح، قد يؤدي بسرعة إلى تقويض خطط تقاسم السلطة. وقد حدث هذا في فرنسا، وكانت النتيجة أن الرئيس ورئيس الوزراء اختلفا وتهاترا حول من سيمثل فرنسا في المناسبات الدولية.

كما أن الغموض وعدم تحديد الصلاحيات قد يشجع على إنشاء هياكل موازية للسياسة الخارجية. وعلى سبيل المثال، في وقت مبكر من فترة التسعينيات في جمهورية التشيك ورومانيا، حاول الرئيس توطيد النفوذ من خلال إنشاء دائرته الخاصة للشؤون الخارجية. كما تخلت بولندا عن ترتيبات مماثلة لصالح خيار التصميم الثاني، الذي ينيط بالحكومة الجزء الأكبر من سلطة وضع السياسة الخارجية.^{٧٤}

إن الرغبة في الحصول على رئيس يقف كرمز للأمة، تبرر منح الرئيس بعض الدور على المسرح الدولي وفي صياغة السياسة الخارجية. ومع ذلك، فإن من المهم أن نميز بين دور الرئيس باعتباره رمزاً للدولة وبين سلطة الرئيس في التأثير وتحديد السياسة الخارجية. كما أن منح بعض الصلاحيات والمهام الخارجية إلى الرئيس يخدم مبدأ الرئيس كموحد للأمة؛ ولكن منح بعض السلطات الأخرى إلى الرئيس قد يعمل ببساطة على توسيع صلاحيات الرئيس، وتقويض مبادئ تقاسم السلطة، والسلطة الرئاسية المحدودة، وعلاقة الحكم/المدير، دون أن يخدم ذلك مبدأ القيادة الرئاسية، ووحدة اللحمة الوطنية للدولة. ومع ذلك، فإن بعض الوظائف على صعيد الساحة الخارجية يعتبر مرتبباً ارتباطاً وثيقاً بدور الرئيس باعتباره رمزاً للأمة، ويمكن تخصيصها للرئيس وحده. ومع ذلك، فإن السلطة الرئاسية لتحديد السياسة الخارجية وأهداف السياسة الخارجية قد يسبب بعض التوتر والصراع مع الحكومة المخولة بتحديد السياسة المحلية. وهذا التوتر قد يؤثر على ميزان القوى بين الرئيس والحكومة /السلطة التشريعية، وربما قد يقوض بدوره تقاسم السلطة. ولذلك، فإنه يجب عدم تخصيص سلطات صنع السياسة للرئيس، أو ينبغي إخضاعها للرقابة عن كذب، إن حصل مثل ذلك.

وبالإضافة إلى سلطات صنع السياسات، فإن التقرير يتناول ثلاث صلاحيات ووظائف مهمة وتتعلق بالشؤون الخارجية، وتشمل (١) تعيين الدبلوماسيين؛ (٢) التفاوض والتصديق على المعاهدات؛ و(٣) تمثيل الأمة في الداخل والخارج.

تعيين الدبلوماسيين: إن منح الرئيس سلطة تعيين دبلوماسيين أو وزير الشؤون الخارجية، يسمح للرئيس بالعمل بصورة غير مباشرة على تحديد السياسة الخارجية للدولة. وهناك كوكبة من الدول التي تتبع النظام شبه الرئاسي تمنح رئيس الوزراء سلطة تعيين الوزير المسؤول عن الشؤون الخارجية، ولكنها تمنح الرئيس سلطة تعيين السفراء. وتعتبر أوكرانيا بمثابة حالة استثنائية في ذلك حيث أنها سمحت بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٠ للرئيس بتعيين وزيري الشؤون الخارجية والدفاع، في حين تركت لرئيس الوزراء الحرية في تعيين بقية الوزراء. ومنذ ذلك الحين، فقد تم إلغاء هذه الأحكام، وأصبح رئيس الجمهورية يعين أعضاء الحكومة بناء على طرح الاقتراح المقدم من رئيس الوزراء (المادة ١١٤). ويمنح الدستور الفنلندي الرئيس سلطة تعيين الدبلوماسيين من جانب واحد (المادة ١٢٦ (١))، كما يفعل الدستور البرتغالي (المادة ١٣٥) والدستور الأوكراني (المادة ١٠٦ (٥)). وينص الدستور الفرنسي على سلطة التعيين المشترك بين رئيس الجمهورية والحكومة، حيث يتم تعيينهم في "مجلس الوزراء" خلال الجلسات التي يرأسها الرئيس (المادة ١٣، وانظر البند ٥/٣/٤ أدناه). وبالإضافة إلى ذلك، يوافق الرئيس على هذه التعيينات من خلال اعتمادها (المادة ١٤). ومع أن هذه التعيينات للسفراء قد تفضي أحياناً إلى طريق مسدود، فإنها تميل لتعزيز التسويات بين الرئيس ورئيس الوزراء. وقد تم استخدام نظام التعيين المشترك في الدستور المقدوني من قبل الرئيس لمنع تعيين الحكومة سفيراً لتايوان، مما كان من شأنه أن يعمل بمثابة القبول الضمني للسيادة التايوانية.^{٧٥}

وفي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن وجود خطة يتم بموجبها نظام تعيين السفراء بصورة مشتركة بين الرئيس ورئيس الوزراء سوياً يتسق مع منطق تقاسم السلطة، كما أنها قد تحمل بالفعل على خلق حوافز لتقاسم السلطة. إن مخطط التعيين المشترك يتيح لكل من الرئيس والحكومة إبداء الرأي في اختيار السفراء، وبالتالي تشجيع التعاون والحفاظ على الحياد السياسي في الشؤون الدولية. وعلاوة على ذلك، فإن تعيين السفراء، مثل تعيين العضو المسؤول عن الشؤون الخارجية في مجلس الوزراء، من شأنه التأثير على مضمون واتجاه السياسة الخارجية. كما أن تمكين الرئيس من تعيين دبلوماسيين بدون تشاور مع، أو تحقق من الحكومة أو السلطة التشريعية، قد يرفع خطر اختطاف الرئيس لصلاحيته وضع السياسات في مجال الشؤون الخارجية. ويقترح هذا التقرير أعلاه أن مبادئ تقاسم السلطة والحكومة الرئاسية المحدودة لا تدعم الترتيبات التي يعين فيها الرئيس كل أو بعض أعضاء مجلس الوزراء. وعليه، فإن التقرير يحذر من خطورة إنشاء الصلاحيات الرئاسية غير المحدودة في تعيين الدبلوماسيين والموظفين في قسم الشؤون الخارجية.

المعاهدات: ومن القضايا المهمة في الشؤون الخارجية هي التفاوض والمصادقة على المعاهدات الدولية. والعديد من الأنظمة شبه الرئاسية يتجه تفكيرها نحو السلطة الرئاسية للتفاوض والتوقيع على المعاهدات، ولكن المعاهدات تتطلب موافقة البرلمان عليها حتى تكون لها قوة القانون لإنفاذها في داخل البلد. وفي أوكرانيا، على سبيل المثال، يحتفظ الرئيس بالسلطة من جانب واحد بشأن المفاوضات المتعلقة بالمعاهدات. وتنص المادة ١٠٦ (٣) على أن الرئيس "يجري المفاوضات ويعقد المعاهدات الدولية لأوكرانيا"، ولكن المادة ٨٥ (٣٢) تحد سلطة الرئيس باشتراط موافقة برلمانية لإضفاء الأثر القانوني على المعاهدات، ويسمح البرلمان للتنديد بالمعاهدات. وبالمثل، فإن الدستور الفرنسي يمنح الرئيس صلاحية التفاوض والمصادقة على المعاهدات، ولكنه يقضي أيضاً أن معظم المعاهدات لا تصبح نافذة المفعول إلا إذا صادقت عليها السلطة التشريعية (المواد ٥٢-٥٣). وينص الدستور الروسي أنه في حين أن الرئيس لديه القدرة على التوقيع على المعاهدات، والسلطة التشريعية لديها القدرة على التصديق، أو رفض المعاهدات (المواد ٨٦ (ب) و١٠٦ (د)). إن توقيع المعاهدات هو وظيفة مهمة من جانب الرئيس باعتباره رمزاً للأمة، سواء دولياً أو محلياً. وبالتالي، فإن الدساتير في بلدان منطقة الشرق الأوسط تستطيع أن تخدم مبادئ القيادة الرئاسية عند عكسها للترتيبات المطبقة في هذا الشأن في كل من أوكرانيا وفرنسا. إن وضع شرط موافقة البرلمان على قرارات الرئيس للدخول في معاهدات بمثابة ضابط على سلطة الرئيس، ويضمن أن الرئيس غير قادر على "تشريع بموجب معاهدة" أو الالتفاف من حول، أو تفويض المهام التشريعية المخولة للمجلس التشريعي.

تمثيل الأمة: إن السلطة النهائية في مجال العلاقات الخارجية هي القدرة على تمثيل الدولة في المحافل الدولية. وعلى الرغم من أن هذه السلطة للرئيس هي في الغالب ذات أهمية رمزية، فإنها قد تتسبب في خلق صراع داخل السلطة التنفيذية، وتؤدي إلى الإحراج الدولي إذا لم تحدد بشكل واضح. وفي أوقات التعايش في فرنسا، على سبيل المثال، فإن التنافس قد يحدث بين الرؤساء ورؤساء الوزارات، في التطلع للحصول على مقاعد في مؤتمرات القمم والمنتديات الدولية، وغالباً ما يثير ذلك الانزعاج من الدول المضيفة للاجتماعات. وللحيلولة دون حصول مثل هذه الإحراجات الدولية، فإنه يتعين في الدساتير لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تحدد أية جهة تنفيذية من الجهتين التنفيذيين الرئيسيتين -رئيس الوزراء أم رئيس الدولة- لتمثل الدولة في المحافل الدولية والمسرح العالمي. وعلى سبيل المثال، فإن الدستور البلغاري يحدد أن الرئيس "يجب أن يجسد وحدة الأمة، وتمثيل الدولة في علاقاتها الدولية" (المادة ١٧٩٢). وفي حال غياب مثل هذا النص الدستوري، فإن الخلافات حول التمثيل الدولي قد تتسبب في تأزم العلاقات البينية وتفاقمها لدى كلتا السلطتين التنفيذيتين في الدولة.

إن الهدف من تنصيب الرئيس ليكون بمثابة رمز للوحدة الوطنية، يرمي إلى تمكين الرئيس وحده لتمثيل الأمة في الخارج.^{٧١}

٤. ٣. ٢. ٥ التوصيات

- يتعين التمييز الواضح بين السلطات الخارجية ذات البعد في صنع السياسات وتلك الصلاحيات ذات البعد الرمزي. كما ينبغي تمكين الرئيس من ممارسة صلاحيات رمزية وتعدادها بصورة محددة من أجل أداء وظائف ومهام رمزية، وترك الصلاحيات المتبقية بشأن العلاقات الخارجية، بما في ذلك سلطات صنع السياسات، إلى رئيس الوزراء والحكومة للاهتمام بها.
- طلب تعيين السفراء بصورة مشتركة من قبل رئيس الوزراء والرئيس.
- تخويل الرئيس صلاحية التفاوض والتوقيع على المعاهدات، ولكنها تظل في حاجة لضرورة التصديق عليها من قبل البرلمان أو الهيئة التشريعية المختصة قبل أن تصبح نافذة وتلزم الدولة بها، أو قبل أن يصبح لها أي أثر قانوني على الصعيد المحلي.
- تعيين الرئيس كمثل للدولة في الاجتماعات والمنظمات الدولية.

٤. ٣. ٢. ٦ تحليل من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

تشير المادة ١٤٥ من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعلق حالياً إلى ما يلي:

يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية ويعقد المعاهدات ويصادق عليها بعد موافقة مجلس النواب ومجلس الشورى عليها. وهذه المعاهدات يصبح لها قوة القانون بعد المصادقة عليها ونشرها وفقاً للإجراءات المعمول بها.

كما يجب الحصول على الموافقة من كلا المجلسين بأغلبية ثلثي أعضائهما لأية معاهدة سلام، أو تحالف، أو تجارة، أو ملاحه، وكافة المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تجعل من خزينة الدولة مسؤولة عن أي نفقات غير مدرجة في ميزانية الدولة السنوية.

ولا يمكن الموافقة على أي معاهدة تتعارض مع أحكام الدستور.

كما تشير المادة ١٤٧ في مسودة مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) إلى أن:

رئيس الجمهورية يعين الموظفين المدنيين والعسكريين ويقيلمهم، كما يعين الممثلين الدبلوماسيين ويقيلمهم من مناصبهم، ويصادق على تعيين الممثلين السياسيين للبلدان والمنظمات الأجنبية. ويتم تنظيم ذلك حسب القانون.

لقد حدد الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعلق حالياً، بوضوح دوراً للرئيس في تمثيل الأمة في العلاقات الخارجية والتفاوض والتوقيع على المعاهدات. وقد فرضت المادة ١٤٥، بدورها، عبئاً عالياً بشأن تصديق المعاهدات من قبل الهيئة التشريعية. وهذا الترتيب يمنع الهيمنة الرئاسية غير المباشرة على المسائل المحلية من خلال الالتزامات الدولية. ومع ذلك، فإن المادة ١٤٧ قد نصت على صلاحية السلطة الرئاسية في تعيين السفراء من جانب واحد، وهو النموذج الذي يمكن أن يؤدي إلى الإفراط في تسييس دبلوماسية الدولة ومخاطر إعطاء الرئيس نفوذاً أكبر على الشؤون الخارجية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدستور لعام ٢٠١٢ لا يخصص بوضوح دوراً أساسياً في صياغة السياسة الخارجية سواء إلى الرئيس أو للحكومة. وهذا يزيد من خطر نشوب الصراع داخل السلطة التنفيذية في مجال الشؤون الخارجية.

كما تشير بعض المواد ذات الصلة بهذا الموضوع في الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) إلى أن:

رئيس الجمهورية هو المسؤول عن تمثيل الدولة. وهو مسؤول عن الخطوط العريضة للسياسات العامة بشأن الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلقة بحماية الدولة والوطن من التهديدات الداخلية والخارجية وفقاً للسياسة العامة للدولة (المادة ٧٦).

وتضيف المادة ٧٧ من الدستور المذكور ما يلي:

رئيس الجمهورية هو المسؤول عن:

- تعيين المفتي العام للجمهورية التونسية.
- تعيين وإقالة الأفراد فيما يتعلق بالمناصب العليا في رئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها. ويتم تحديد هذه المناصب العليا في القانون.
- تعيين وفصل الأفراد فيما يتعلق بالمناصب العليا العسكرية والدبلوماسية التي تتعلق بالأمن القومي. ولا يمكن أن تتم هذه التعيينات إذا كانت اللجنة البرلمانية المعنية لا تمنع عليها في غضون ٢٠ يوماً. ويتم تنظيم هذه المناصب العليا في القانون.

• تعيين محافظ البنك المركزي بناء على اقتراح من رئيس الوزراء إلى رئيس الجمهورية. ويجب موافقة البرلمان على هذا التعيين بأغلبية الأعضاء الحاضرين، ونسبة لا تقل عن ثلث العدد الإجمالي للأعضاء. ويتم رفض أو إقالة المحافظ بنفس الطريقة أو بناء على طلب أغلبية مطلقة من مجلس النواب، وموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين على الشروط، ونسبة لا تقل عن ثلث الأعضاء (المادة ٧٧).

وتشير المادة ٩٠ إلى أن رئيس الوزراء يقرر السياسة العامة للدولة ويضمن تنفيذها.

وتبين المادة ٩١ أن رئيس الوزراء يضبط الإدارة ويعقد الاتفاقيات الدولية ذات الطبيعة التقنية.

إن الرئيس التونسي، بموجب مشروع دستور (يونيو/حزيران ٢٠١٣)، هو المسؤول عن تمثيل الدولة، في حين أن رئيس الوزراء لديه صلاحية إبرام الاتفاقيات الدولية ذات الطابع التقني. وهذا يتفق مع النموذج الرئيس الفخري/ الرئيس الفعلي. ومع ذلك، فإن الرئيس يلعب دوراً مهماً في تشكيل الدفاع والعلاقات الخارجية والسياسة الأمنية الداخلية. وهذا يتيح للرئيس قدراً وظيفياً من النفوذ والسلطة، والتي هي أكثر اتساقاً مع الوكيل الأصيل/الوكيل العميل (أو البديل). وأما ما يتعلق بصياغة وتنفيذ السياسة العامة للدولة، في المجالات الواقعة خارج نطاق المسؤوليات السياسية المحددة للرئيس، فإن رئيس الوزراء يتولى دوراً مهماً (المادة ٩٠)، وهو ما يعكس نموذج الحكم/المدير. وحتى يمكن لهذا الخليط من جميع النماذج الثلاثة من تقاسم السلطة الأفقي للعمل على أرض الواقع في الممارسة العملية، فإن الحاجة تدعو إلى وجود ضمانات إجرائية كافية للتأكد من أن: (١) رئيس الوزراء يحتفظ بالسيطرة على البرنامج المحلي للحكومة، (٢) أن يقوم الرئيس بالموازنة والتقدير عند الاقتضاء، وأن سيطرة الرئيس على الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني لا يمكن أن تستخدم لاغتصاب السيطرة على السياسة الداخلية أو توفير منطلق لتوسيع نفوذ الرئيس على الحكومة وتقويض ترتيبات تقاسم السلطة. كما أن النص الدستوري الذي يقضي على أن صلاحيات الرئيس في صنع السياسات فيما يتعلق بالدفاع، والشؤون الخارجية والأمن القومي ستكون بموجب "الامتثال للسياسة العامة للدولة" (المادة ٧٦) هو خطوة في الاتجاه الصحيح، لأن رئيس الوزراء هو المسؤول عن "سياسة الدولة العامة" (المادة ٩٠).

ومن ناحية التوازن، فإنه قد يكون من الأفضل أن يتم تنفيذ سلطة الرئيس فيما يتعلق بالشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني، من خلال آليات القرار المشترك أو بالتشاور مع رئيس الوزراء. وفيما يتعلق بالتعيينات العسكرية العليا وتعيين المناصب الدبلوماسية المتعلقة بالأمن الوطني، فإن مشروع الدستور ينص على أن الرئيس سوف يتصرف وحده، دون وجود الحاجة إلى القرار المشترك أو بالتشاور مع رئيس الوزراء. وهذا النص مدعاة للقلق بعض الشيء، لأن هذا قد يقوض مبدأ تقاسم السلطة، ولكن البند الذي ينص على لجنة من المجلس التشريعي قد يعترض على اختيارات الرئيس في هذا الصدد ويوفر بعض الحماية ضد العمل من جانب واحد للرئاسة.

٤.٣.٣ سلطة المراسيم

إن توزيع الصلاحيات والمهام المحددة للسياسة الداخلية والخارجية بين الرئيس ورئيس الوزراء أمر بالغ الأهمية لضمان تقاسم فعال ومتوازن في السلطة. ومع ذلك، فإنه عندما يكون لدى الرئيس أو رئيس الوزراء حرية التصرف بمفرده لإصدار مراسيم تصح قوانين مباشرة ولا تتطلب موافقة تشريعية لإنفاذها وسريان مفعولها، فإن ذلك قد يخل بميزان تقاسم السلطة.

وتشكل سلطة إصدار المراسيم الرئاسية معضلة على وجه الخصوص، لأن ممارستها قد يسمح للرئيس للتحايل على السلطة التشريعية والعملية التشريعية وتمهيد الطريق إلى الاستبداد. ومع ذلك، في نفس الوقت، فإن السلطة الرئاسية لإصدار المراسيم قد تكون ضرورية في بعض الأحيان: حيث أنها تتيح المجال لإصدار سياسة بصورة سريعة وفعالة، ويمكن أن تساعد في الفترة الانتقالية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عندما تكون هناك حاجة إلى الإصلاح الاقتصادي المطلوب عاجلاً وليس آجلاً. ولتقوية وتعظيم العلاقة في تقاسم السلطة، فإن الدساتير للأنظمة شبه الرئاسية يجب أن تتحرك بين خطين وهما: أ، إعطاء الرئيس سلطة كبيرة لإصدار المرسوم، يحمل في طياته مخاطر توطيد الرئاسة والاستبداد. ب، في حين أن منح الرئيس القليل جداً من هذه السلطة، قد يزيل أداة فعالة وسريعة ومفيدة في عملية صنع السياسات.

كما أن سلطة إصدار المراسيم من قبل رئيس الوزراء والحكومة تثير مخاوف مماثلة بشأن الإخلال بترتيبات تقاسم السلطة، ولكن بما أن الحكومة مسؤولة مباشرة أمام المجلس التشريعي، ويمكن إقالتها بسهولة نسبياً عن طريق إجراءات حجب الثقة، فإن خطورة صلاحيات الحكومة في إصدار المراسيم تثير عدداً أقل من المخاوف بشأن توطيد السلطة والاستبداد من تلك التي تثيرها سلطة المراسيم الرئاسية.

وهناك طريقتان شائعتان لتأطير مرسوم السلطة. وفي الطريقة الأولى، فإن الدستور يمنح الرئيس سلطة إصدار المراسيم في معظم المجالات، طالما أن المراسيم لا تنتهك القانون الفيدرالي أو الدستور. وفي الطريقة الثانية، فإن الدستور يعطي الرئيس سلطة إصدار المراسيم فقط في عدد قليل من النواحي المنفصلة، بحيث تخضع لمتطلبات التوقييع المحددة، في حين يعطي رئيس الوزراء سلطة إصدار المرسوم بحيث تخضع للتوقيع الرئاسي المشترك. وللحتراس ضد الاستبداد والحفاظ على علاقة تقاسم السلطة، فإنه ينبغي لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النظر في اعتماد تصميم الخيار الثاني.

إن تمكين الرئيس من سلطة إصدار المراسيم الخاضعة مع تقييدها فقط بشرط ألا تنتهك القانون الاتحادي القائم أو الدستور هو، في الممارسة العملية، يعني أن السلطة الرئاسية تكون خاضعة لقيود قليلة جداً. كما أن الرئيس قد يستخدم هذه السلطة غير المقيدة إلى حد كبير لتراكم السلطة في قبضته. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الرئيس يمكنه استخدام سلطاته لتقويض، أو ببساطة، تحييد أنشطة وقرارات رئيس الوزراء والحكومة، مما يخل بترتيبات تقاسم السلطة.

إن تجربة روسيا مع هذا النموذج من مرسوم السلطة، التي وضعتها المادة ٩٠ من الدستور الروسي، تحذر من اعتماد خيار هذا التصميم. إن الرئيس الروسي يتمتع بسلطة تشريعية غير خاضعة للتحقق منها وضبطها إلى حد كبير، وفي فترة التسعينيات، فإن الرئيس يلتسين كان يتلاعب بالقانون، من خلال استخدام سلطة المرسوم، لتعزيز شعبيته وتحسين آفاق إعادة انتخابه. وعلاوة على ذلك، فإن الاستخدام المفرط لسلطة المراسيم في روسيا في وقت مبكر ما بعد حقبة الشيوعية، قد قوض السلطة التشريعية الوليدة، وأضر بعملية صنع السياسة العامة بشكل عام. وفي عام ١٩٩٦، أصدر الرئيس الروسي أكثر من ٦٠٠ مرسوم، في حين كان سن المجلس التشريعي من قوانين أو لوائح ضئيلًا بالمقارنة. وقد أصبح الرئيس الروسي الآن غير مقيّد، كما غدا بمثابة حاكم مستبد إلى حد كبير.^{٧٧}

كما يجب في دساتير بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تنظر في التدقيق ووضع ضوابط قوية بشأن زيادة سلطة الرئيس لإصدار المراسيم لثلاثة أسباب، بعضها يتعلق بمبادئ التصميم الدستورية الواردة في الجزء الثالث. أولاً، إن الهيئات التشريعية الوليدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سوف تصبح قوية وتكون بمثابة الاختيار الفعال على السلطة التنفيذية؛ فقط من خلال تجربة صنع القانون الفعال. كما أن صنع القرار بسلطة واسعة وغير مقيّدة لإصدار المراسيم، من شأنه أن يخلق مركزاً بديلاً عن السلطة التشريعية في مكتب الرئاسة، ويقوض القوانين التشريعية والعادية. وهذا يسمح للرئيس لاغتصاب السلطة التشريعية من المجلس التشريعي، كما يمكن أن يقلل من فرصة ظهور هيئة تشريعية قوية قادرة على كبح تجاوزات السلطة التنفيذية في المنطقة.

وثانياً، إن تقاسم السلطة قد يعاني نتيجة لاستخدام الرئاسة لسلطة إصدار المراسيم على نطاق واسع. وتعتبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على وجه الخصوص، بأنها لا تزال عرضة لتعاطي الرئيس بسلطة المرسوم. وفي الماضي، كما هو الحال الآن في روسيا، فإن الحكام المستبدين في مصر قد استخدموا بانتظام المراسيم للتحايل على العملية التشريعية، وتمرير السياسات التنفيذية الخاصة عبر المراسيم. ولضمان تقاسم السلطة حقاً في مجال صنع السياسات، فإنه يتعين على الدساتير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ألا تضع سلطة للمراسيم ما لم يتم وضع توازن ومعادلة بين سلطة الرئيس مقابل سلطة الحكومة، أو وضع قيود تشريعية فعالة ضد تجاوزات الرئيس في إصدار المراسيم.

وثالثاً، إن سلطة المراسيم الرئاسية الواسعة تشكل تهديداً واضحاً بالعودة إلى الحكم الرئاسي الاستبدادي البائد.

ويستطيع الدستور التمكن من الحفاظ على أفضل أهداف تقاسم السلطة، والسلطة الرئاسية المحدودة، من خلال السماح للرئيس بإصدار المراسيم فقط في مجالات مذكورة ومحددة بوضوح، شريطة التوقيع بصورة مشتركة من قبل رئيس الوزراء على تلك المراسيم الرئاسية. وفي الوقت ذاته، فإنه يمكن للدستور الحيطة ضد مطامع السلطة لدى رئيس الوزراء عن طريق اشتراط توقيع الرئيس على المراسيم الحكومية، التي من شأنها أن تغطي المجالات المتبقية من بعد تحديد مجالات إصدار المراسيم الرئاسية. ومن شأن متطلبات التوقيع المتبادلة تعزيز مساءلة السلطة التنفيذية المزدوجة، ومن خلال القيام بذلك، فإنه

يعمل على حماية علاقة تقاسم السلطة، وضمان أن المجلس التشريعي يظل المصدر الرئيسي للتشريع والقانون.

ويسلط تاريخ فرنسا الضوء على الفوائد المتحققة من شرط التوقيع المشترك، ولا سيما خلال فترات التعايش السياسي. وتنقسم سلطة إصدار المرسوم في فرنسا بين الرئيس ورئيس الوزراء. ويمارس الرئيس حفته من المهام من خلال إصدار المراسيم، ومنها تحديداً: تعيين رئيس الوزراء (المادة ٨)، ممارسة سلطات الطوارئ (المادة ١٦)، الدعوة للاستفتاء (المادة ١١)، افتتاح وفص الدورات الاستثنائية للمجلس التشريعي (المادة ٣٠)، حل الهيئة التشريعية (المادة ١٢)، الإشارة إلى المجلس الدستوري بشأن دستورية التعهدات الدولية (المادة ٥٤) أو مشاريع القوانين (المادة ٦١)، والتعيينات في المجلس الدستوري (المادة ٥٦). وفي إطار المادة ١٩ من الدستور الفرنسي، فإن "صكوك الرئيس" عدا عن صلاحيات المراسيم المتقدمة الذكر في هذا الموضوع، (وهي صلاحيات، مثل مسألة التعيينات لمختلف الموظفين في الأعمال المؤسسية: المادة ١٣) يجب أن يتم التوقيع عليها من قبل رئيس الوزراء والوزير المختص.

إن رئيس الوزراء الفرنسي لديه القدرة على إصدار اللوائح التنظيمية (المادة ٢١)؛ حيث ينص الدستور على أن المسائل غير تلك المخصصة للمجلس التشريعي في إطار المادة ٣٤ من الدستور هي أمور تنظيمية (المادة ٣٧). والمادة ٣٧ تخول رئيس الوزراء فقط لوضع أنظمة تشريعية بصورة مستقلة، وهذا يعني أن الرئيس لا يملك سلطة إصدار اللوائح التشريعية. كما أن صلاحية رئيس الوزراء في وضع لوائح تنظيمية تخضع للمادة ١٣، التي تنص على أن "المراسيم والقرارات التي يتم التداول بشأنها في مجلس الوزراء" يوقعها الرئيس. وباختصار، يتولى الرئيس الصلاحيات التي تم تعدادها بشأن إصدار مراسيم غير تشريعية في عدد قليل من الحالات، ويجب التوقيع على جميع الصكوك الرئاسية الأخرى من قبل رئيس الوزراء. وبالمثل، فإن رئيس الوزراء يتولى السلطة بشأن المسائل المتبقية لتنظيم الأمور التي تقع خارج صلاحيات الهيئة التشريعية المنصوص عليها في المادة ٣٤، ولكن جميع المراسيم والصكوك الرسمية الصادرة عن رئيس الوزراء يجب إقرارها أيضاً بتوقيع رئيس الجمهورية.

وخلافاً لما حدث في روسيا، فإن الرئيس الفرنسي بالتالي لا يمكنه سن قوانين من جانب واحد، والتجاوزات الرئاسية في سلطة المرسوم في فرنسا تعتبر أقل شيوعاً بكثير عما كانت عليه في روسيا. وعلى العكس من ذلك، فقد عزز شرط التوقيع المشتركة، زيادة التفاوض بين رئيس الوزراء والرئيس في أوقات التعايش السياسي في فرنسا. وبينما يمارس الرئيس صلاحيات المراسيم المنصوص عليها بموجب المادة ١٩ دون مشاركة التوقيع عليها من أحد، فإن "الصكوك" الأخرى التي يصدرها الرئيس يجب توقيعها أيضاً من قبل رئيس الوزراء. وبالمثل، فإن رئيس مجلس الوزراء يحمل سلطة إصدار المراسيم فيما يتعلق بالمسائل المتبقية خارج اختصاص الهيئة التشريعية المذكورة، ويجب أن يوقع رئيس الجمهورية على جميع الأنظمة التي يصدرها رئيس الوزراء. كما أن شرط التوقيع المشترك يعطي الحافز لرئيس الوزراء لمراجعة صكوك الرئيس بكل عناية وحذر، في حين أن رئيس الوزراء، بشأن كل ما يوقع عليه، يصبح موضع المساءلة علانية بشأن آثار تلك الصكوك. وفي الوقت نفسه، فإن المادة ١٣ تساعد في الحفاظ على علاقة تقاسم السلطة

عن طريق فحص سلطة رئيس الوزراء خلال فترات التعايش. وفي الفترة الأولى من التعايش السياسي في فرنسا، رفض الرئيس ميران الإمضاء على مراسيم رئيس الوزراء جاك شيراك في مجالات اقتصادية معينة من خلال تأكيده على صلاحياته بموجب المادة ١٣. وقد أدى رفض الرئيس التوقيع على المراسيم، إلى اضطراب رئيس الوزراء لاستخدام اساليب التحكم العادية لعملية صنع السياسات، ألا وهي -المجلس التشريعي -لإنفاذ القوانين، مما ترتب عليه زيادة في المنتجات التشريعية والمسؤولية على حد سواء.^{٧٨}

وفي المغرب، فإن الملك لديه سلطة إصدار المراسيم، التي تسمى (ظواهر)، وقد آلت إليه هذه صراحة من الدستور لعام ٢٠١١ (المادة ٤٢). وفي حين ينص الدستور على أن ظواهر المراسيم هذه يجب أن يتم التوقيع عليها من قبل رئيس الوزراء، فإن المادة ٤٢ تستثني صراحة بعض المراسيم الملكية من شرط التوقيع المشترك، وتشمل هذه: (المراسيم الدينية (المادة ٤١)؛ تعيين مجلس الوصاية (المادة ٤٤)؛ تعيين رئيس الوزراء وإقالة الحكومة عند استقالة رئيس الوزراء (المادة ٤٧)؛ حل إحدى أو كلا مجلسي الهيئة التشريعية (المادة ٥١)؛ الموافقة على تعيين مجلس القضاء من القضاة (المادة ٥٧)، إدخال حالة الاستثناء (المادة ٥٩)، تعيين نصف قضاة المحكمة الدستورية، تعيين رئيس المحكمة الدستورية (المادة ١٣٠)، وتقديم التعديلات الدستورية المقترحة إلى المجلس التشريعي من (المادة ١٧٤)).

وينبغي للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النظر في اتباع المثل القائم في فرنسا، والذي يتطلب توقيع كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء على المراسيم الصادرة من جانب الطرف الآخر، لكل منهما. ومع ذلك، فإنه عندما يسيطر حزب واحد على رئاسة الجمهورية ومكتب رئيس الوزراء معاً، فإن متطلبات التوقيع المشترك لا توفر إلا قليلاً من الحماية ضد الاستخدام المفرط لسلطات صنع القوانين التنفيذية. وفي البلدان الأكثر عرضة لاحتمال هيمنة حزب سياسي واحد على السلطة، خلافاً لحالات الحكومة المنقسمة، فإنه يجب النظر صراحة في تعيين المجالات التي ينبغي على كل من الرئيس ورئيس الوزراء تولى سلطة إصدار مراسيم بشأنها. وهذا يقلل من عدد سلسلة من القضايا التي يحتاج الرئيس أو رئيس الوزراء ممارسة السلطة "المرسومية" بشأنها، ويعمل بمثابة ضابط قوي على سلطة إصدار المراسيم، عندما تصبح الضوابط والقيود الإجرائية للتواقيع المشتركة مسألة شكلية دون معنى سياسي لها، في حال هيمنة الحزب الواحد على كلا المنصبين التنفيذييين في الدولة (رئاسة الدولة، ورئاسة الوزراء).

٤.٣.٣ التوصيات

- ضرورة العمل صراحة ووضوحاً على تعداد المجالات التي يخول كل من الرئيس ورئيس الوزراء فيها بسلطة إصدار المراسيم.
- ينبغي توقيع رئيس الوزراء على جميع المراسيم الرئاسية.
- ينبغي توقيع الرئيس على جميع الأنظمة التي تصدر من رئاسة الوزراء.
- يمنع إدخال تغييرات على القانون الانتخابي من خلال المراسيم الرئاسية أو رئيس الوزارة في الفترات التالية لحل المجلس التشريعي وقبل انتخاب سلطة تشريعية جديدة.

٤.٣.٣ التحليل من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

لقد نص عدد متنوع من مواد الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعلق حالياً على ما يلي:

[...] في حالة غياب كلا المجلسين للسلطة التشريعية، وحيثما تدعو الحاجة إلى اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم لها قوة القانون، ويتم بعد ذلك عرضها على مجلس النواب ومجلس الشورى، كما هو الحال، في غضون ١٥ يوماً من بدء جلسات العمل الخاصة بهما. وإذا لم يتم عرض هذه المراسيم على المجلسين التشريعيين، أو إذا تم تقديمها، ولم تتم الموافقة عليها، فإنه يتم إبطال شرعيتها بأثر رجعي، ما لم يعتمد المجلس صلاحيتها للفترة السابقة، أو يختار تسوية ما بشأن الآثار المترتبة على إصدارها. (المادة ١٣١).

ويمارس رئيس الجمهورية السلطة الرئاسية عبر رئيس الوزراء ونوابه والوزراء، باستثناء تلك السلطات المتعلقة بالدفاع والأمن القومي والسياسة الخارجية، والسلطات المنصوص عليها في المواد ١٣٩، ١٤٥، ١٤٦، ١٤٧، ١٤٨ و ١٤٩ من الدستور. (المادة ١٤١).

وتمارس الحكومة المهام التالية على وجه الخصوص: [...]

٣- إعداد مشاريع القوانين والمراسيم،

٤- إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقانون، ومراقبة تنفيذها؛ [...] (المادة ١٥٩).

وتقضي المادة ١٦٢ كما يلي:

إصدار اللوائح: يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بطريقة لا تنطوي على أي تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله الحق في تفويض الآخرين في سلطة إصدارها، ما لم يعين القانون من يتولى إصدار اللوائح اللازمة الخاصة بتنفيذها.

كما تتطلب المادة ١٦٣ ما يلي:

إصدار لوائح بشأن الخدمة العامة: رئيس الوزراء يصدر اللوائح اللازمة لإنشاء وتنظيم الخدمات والمرافق العامة بعد موافقة الحكومة. وتُطلب موافقة مجلس النواب عليها، إذا كانت مثل تلك اللوائح تتسبب في نفقات جديدة في الموازنة السنوية العامة للدولة.

وتضيف المادة ١٦٤ كما يلي:

إصدار اللوائح التأديبية: رئيس الوزراء يصدر اللوائح التأديبية بناء على موافقة الحكومة.

إن تاريخ مصر، سواء في حقبة ما قبل الربيع العربي وتحت رئاسة الرئيس السابق محمد مرسي، حافل بالأمثلة على الاستخدام المفرط لسلطات المراسيم الرئاسية. وقد أساء الرئيس مرسي استخدام سلطة المرسوم في خريف عام ٢٠١٢، على سبيل المثال، لتجاوز العملية التشريعية والقضائية، في عملية إقالة

مسؤول حكومي بمستوى قليل. ومن المهم، إذن، أن تعمل مصر على تقليل المخاطر الرئاسية - أو الحكومية - بشأن سلطة إصدار المراسيم والتي يمكن أن يساء استخدامها لتقويض تقاسم السلطة أو العمل على مركزية السلطة السياسية في منصب تنفيذي واحد.

وإنثاقاً من هذا التاريخ، فقد كانت أحكام الدستور في عام ٢٠١٢ بشأن سلطات المرسوم التنفيذي، تقييدية، بشكل غير مستغرب. وفي البداية، فإن الدستور لم يمنح رئيس الوزراء ولا الرئيس سلطة إصدار القوانين بواسطة المراسيم في سياق العمل الحكومي المعتاد. وكان لدى رئيس الوزراء سلطة إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ولكن لم يكن لديه سلطة التشريع الأصلي (المادة ١٦٢). وعلاوة على ذلك، فإنه مع تمكين رئيس الوزراء من إصدار اللوائح المتعلقة بتنظيم الخدمات العامة ووضع لوائح تأديبية، فإنه قد تم تقييد ممارسة هذه السلطة بالتشاور مع مجلس الوزراء، كما يطلب أن تتم الموافقة عليها من قبل الهيئة التشريعية عندما تتسبب في فرض نفقات مالية على الموازنة السنوية العامة للدولة.

وقد أنط الدستور المصري (عام ٢٠١٢ والمعلق حالياً) سلطة إصدار المرسوم بالرئيس في حال تم حل مجلسي البرلمان (المادة ١٣١). وكان على أي من المراسيم التي قد يصدرها الرئيس في ظل هذه الظروف أن يتم عرضها على المجلس التشريعي في غضون ١٥ يوماً من بداية الدورة التشريعية، وأنها سوف تفقد قوة القانون إذا لم تُعرض على السلطة التشريعية، أو إذا لم يتم تأكيدها من قبل السلطة التشريعية. ومع ذلك، فإنه نظراً لأن الدستور لم ينص على حل مجلس الشورى (الغرفة العليا من البرلمان)، فإنه من غير الواضح فيما إذا كانت الظروف المسبقة لممارسة المرسوم الرئاسي لديها القوة للظهور والنشوء في أي وقت مضى من منظور دستوري.^{٨٠}

ولم يفرض الدستور المصري عام ٢٠١٢ المعلق حالياً أي متطلبات بشأن التوقيعات المشتركة، وهذا أمر مؤسف في ضوء المناقشة المتقدمة. ومع ذلك، في شهر مارس/آذار ٢٠١٣، فإنه رغم قرار محكمة القضاء الإداري بشأن المادة ١٤١ من الدستور، التي تنص على أن الرئيس "يمارس السلطة الرئاسية عن طريق رئيس الوزراء"، فإن مرسوم الدعوة لعقد الانتخابات المزمعة كان لا بدّ توقيعه من قبل رئيس الوزراء أولاً ثم يصادق عليه الرئيس، لأن الانتخابات تقع خارج نطاق قائمة المسائل المذكورة في المادة ١٤١. وقد رأى العديد من واضعي الدستور المصري أن المادة ١٤١ لم يقصد منها فرض قيود على سلطة الرئيس من خلال طلب المشاركة في التوقيع، مما يجعل تفسير المحكمة الإدارية في جميع الأحوال أكثر دلالة على فشل الدستور الجديد لوضع حدود للسلطة الرئاسية.^{٨١}

وتنص المادتان ٦٩ و٩٣ من مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) على ما يلي:

في حالة حل مجلس النواب أو أثناء عطلة، فإن رئيس مجلس الوزراء قد يصدر المراسيم التي ستقدم للتصديق عليها إلى المجلس خلال دورته العادية اللاحقة. والنظام الانتخابي لا يمكن تعديله بموجب مراسيم.

كما يمكن لمجلس النواب بثلاثة أخماس أعضائه أن يأذن لرئيس الوزراء بقوة القانون لفترة محدودة ولغرض معين، لإصدار مراسيم لتقدمها للتصديق عليها إلى المجلس النيابي عند انتهاء المدة المذكورة. ويقوم رئيس الوزراء بممارسة صلاحيات الترتيبات العامة، ويصدر أوامر فردية يتم التوقيع عليها بعد مناقشتها مع مجلس الوزراء.

ويشار إلى الأوامر الصادرة من قبل رئيس الوزراء بعبارة أوامر أو مراسيم حكومية. ويتم توقيع المراسيم التنظيمية من قبل الوزير المختص. ويوقع رئيس مجلس الوزراء على المراسيم التنظيمية الصادرة من قبل الوزراء (المادة ٩٣).

إن مشروع الدستور التونسي يمنح سلطة صنع القرار المرسومي لرئيس الوزراء في ظل الظروف العادية (أي في غير حالات الطوارئ أو عندما تكون الهيئة التشريعية منحلة)، تحت عبارة "سلطة التنظيمات العامة". وفي حين أن القصد من العبارة المقترحة هي لحصر قوة رئيس الوزراء، فإن غموض مفهوم العبارة قد يكون باباً مفتوحاً لسوء التفسير والاستخدام. وعلاوة على ذلك، فإنه في حين أن النص يتيح لرئيس الوزراء سلطة إصدار المرسوم، بشرط مناقشته ذلك مع مجلس الوزراء، فإن عدم طلب التشاور أو التوقيع المشترك على المرسوم مع الرئيس يقوض أهداف تقاسم السلطة، من حيث رفض إعطاء الرئيس أي دور رقابي في عملية صنع القرار.

وحيث أن رئيس الوزراء يمكنه أن يصدر مراسيم لها قوة القانون عندما تكون الهيئة التشريعية منحلة، ولكن نظراً لأن الرئيس يملك سلطة حل المجلس التشريعي؛ فإن من المنطقي أن تمنح سلطة صنع القرار لرئيس الوزراء في هذه الحالة. ومع ذلك، فإن مبدأ تقاسم السلطة يطالب الرئيس إما بتولي دور استشاري أو ممارسة سلطة صنع القرار المشترك فيما يتعلق بممارسة رئيس الوزراء بشأن صلاحيات إصدار المراسيم بموجب المادة ٦٩. وأخيراً، فإن حظر إدخال التعديلات على قانون الانتخابات مرسوم يعني وجود قيود على سلطة المراسيم، مما يخدم ويؤيد مبادئ السلطة المحدودة وتقاسم السلطة على حد سواء.

٤.٣.٤ تعيين مسؤولين حكوميين في الخدمة المدنية والمكاتب الحكومية البيروقراطية

في الأنظمة شبه الرئاسية، هناك اهتمام كبير في عمليات التعيينات لأعضاء مجلس الوزراء. وعلى النقيض من ذلك، فإنه غالباً ما يتم تجاهل توزيع الصلاحيات لتعيين وإقالة المسؤولين الحكوميين على المستوى الأقل، مثل الرؤساء أو المديرين العاملين للإدارات الحكومية وكبار المسؤولين، على الرغم من أنه أمر حاسم بالنسبة لأداء أي نظام في تقاسم ناجح للسلطة. إن هيمنة هذه التعيينات البيروقراطية، سواء من قبل الرئيس أو رئيس الوزراء، يمكن أن تؤدي بسرعة إلى استيلاء أي من المنصبين التنفيذيين على السلطة البيروقراطية، وإعادة دولة الحزب الواحد، وتقويض تقاسم السلطة.

ويمكن للدساتير أن تعمل على الوقاية من هذه الإمكانية من خلال ثلاث آليات في عمليات التعيين، على الرغم من أن كل منها ينطوي على مخاطر خاصة بها:

الخيار ١: يحدد الدستور بوضوح المسؤولين الذين تحدد صلاحية تعيينهم من قبل رئيس الوزراء، مع احتفاظ الرئيس بالسلطة المتبقية لتعيين وعزل جميع المسؤولين الآخرين. وهذا الخيار ينطوي على خطر بأن الرئيس قد يكون قادراً على إجراء تعيينات واسعة للموظفين البيروقراطيين في مكاتب الدولة والتأكد من أن الهياكل الإدارية للدولة تكون من الموالين للرئيس. وينبغي تجنب ذلك؛ حيث يجب اشتراط توقيع رئيس الوزراء بصورة مشتركة على المعينين بموجب صلاحية الرئيس في تعيين باقي الوظائف غير المحدد تعيينها من قبل رئيس الوزراء.

الخيار ٢: يحدد الدستور المسؤولين المخول للرئيس أن يعينهم، مع منح رئيس الوزراء سلطة توظيف وعزل جميع المسؤولين الآخرين المتبقين من بعد تحديد المسؤولين الذين يعينهم الرئيس. وثمة آلية إضافية تستخدم في بعض الأحيان جنباً إلى جنب مع هذا النهج، وتتمثل في توقيع رئيس الوزراء على التعيينات المخصصة للرئيس. كما أن المزيج من صلاحيات التعيين المتعددة، والمُحدّدة، والمُخولة للرئيس، مع متطلبات التوقيع المشترك، من المرجح أنها قد تشجّع على تقاسم السلطة.

الخيار ٣: يترك الدستور صلاحية عملية التعيين والإقالة غير معرّفة، مع عدم منح الرئيس ولا رئيس الوزراء سلطة تعيين أو إقالة صريحة للمسؤولين وموظفي الحكومة في المكاتب البيروقراطية للدولة.

تتفاوت الدول ذات النظم شبه الرئاسية وتختلف فيما بينها، بشأن مدى تفضيلها لمنصب الرئيس على منصب رئيس الوزراء في تخصيص صلاحيات التعيين المكتبية أو البيروقراطية. وتقدم قيرغيزستان مثلاً على مدى قوة السلطة الرئاسية الجامحة في التعيينات بالوظائف على سرعة تقويض ترتيبات تقاسم السلطة.

لقد عملت قيرغيزستان على خلع حاكم مستبد من خلال الانتخابات "ثورة الزنبق" في عام ٢٠٠٥. وقد اتفق الجانبان الرئاسيان من القوى السياسية التي ظهرت لتحل محل الرئيس على تقسيم السلطة بين منصبَي الرئيس ورئيس الوزراء. ومع ذلك، في دستور قيرغيزستان عام ١٩٩٣، بصيغته المعدلة حتى عام ٢٠٠٧، وفي أعقاب ثورة الزنبق، فإن السلطة قد ظلت رئاسية النمط، حيث جرى منح الرئيس سلطات واسعة لتعيين وإقالة المسؤولين البيروقراطيين (المادة ٤٦). وقد مارس الرئيس كرمان بك بكيف هذه الصلاحيات بحرية. وعلى سبيل المثال، فقد قام بتثبيت أنصار موالين له في البيروقراطية العليا في الحكومات الإقليمية، وفي وزارة الداخلية، والشرطة السرية، كما عمل على خلق مصلحة الاستخبارات المالية، ودائرة الشرطة المالية، وقام بتعبئة وظائفها من أنصاره. وكان قادراً على تجميع ما يكفي من النفوذ لتفكيك اتفاق تقاسم السلطة غير الرسمية تماماً وإقالة رئيس الوزراء.^{٨٤}

وكما هو الحال في قيرغيزستان، فإن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديها مجتمعات معروفة تاريخياً بتقاليد الوساطة والمحسوبية في الحصول على الوظائف الحكومية. وتوضح قيرغيزستان كيف يمكن لرئيس، في هذا السياق، أن يسيء استخدام سلطة تعيين أو إقالة المسؤولين لتقويض ترتيبات تقاسم السلطة. وعندما يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة للتعيين التي ترد في الدستور، فإنه لا يتوانى

عن حشو مؤسسات الدولة والمكاتب البيروقراطية بالموالين، واستمالة بعض أعضاء المعارضة، وتقويض ترتيبات تقاسم السلطة. وينبغي تجنب سلطات التعيين الرئاسية المتبقية، ولكن في حالة اختيار بلد من بلدان منطقة الشرق الأوسط لاتباع هذا النهج، فإنه ينبغي أن تكون سلطة الرئيس في التعيين مرهونة بتوقيع رئيس الوزراء، وذلك لتقليل احتمالات أن الرئيس قد يستولى على المناصب البيروقراطية في الدولة.

ثمة خيار أفضل في التصميم لضمان أن نظام التعيينات والإقالات في النظام شبه الرئاسي يتسق مع مبادئ تقاسم السلطة والسلطة الرئاسية المحدودة، ويشتمل هذا الخيار على عنصرين: (١) وضع مجموعة معدودة ومحدودة للتعيينات الرئاسية المذكورة، مع ترك التعيينات المتبقية لصالحية لرئيس الوزراء، (٢) النص صراحة على شرط واضح على ضرورة التوقيع المشترك في جميع التعيينات للمناصب البيروقراطية التي يجريها رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية. كما أن الجمع بين كلا العنصرين المتقدمين، يعمل على زيادة فرص تقاسم السلطة وتقليل أخطار استيلاء رئيس الوزراء أو الرئيس على هذه الصلاحية، والاستئثار بها لمصلحته.

كما يمكن العمل في الدستور على تبيان سلطات تعيين محددة للرئيس ومنح سلطات التعيين المتبقية بصورة واسعة إلى مجلس الوزراء. ويمنح الدستور الفنلندي صراحة مجلس الوزراء سلطة اتخاذ جميع التعيينات التي لم يعهد الدستور بتحديد صلاحيتها إلى الرئيس أو أي ممثل آخر، في حين يمنح الرئيس صراحة سلطة تعيين أمناء الوزارات والدبلوماسيين (المادة ١٢٦ (١) (٢)). وفي تحديد دقيق لسلطة التعيين والفصل لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فإن خيار هذا التصميم يجنب الصراعات ويشجع على تقاسم السلطة. ومن الجدير ذكره في هذا السياق، أن رئيس الوزراء الفنلندي ليس مخولاً بممارسة صلاحيات التعيين لوحده. وبدلاً من ذلك، فإن مجلس الوزراء يمارس هذه الصلاحيات. ومن شأن مطلب التعيين الجماعي من قبل مجلس الوزراء العمل على تعزيز صلاحية التعيينات في مقاومة الهيمنة من قبل رئيس الوزراء وزيادة الفرص لتقاسم السلطة.

وهناك اثنان من المحاذير يتعين توضيحهما في هذا الصدد. أولاً، ليس هناك أي سبب يدعو للاعتقاد بأن رئيس وزراء مخول بتعيين محددة مع صلاحيات متبقية لن يتصرف بنفس الطريقة كرئيس دولة مخول بتعيين معدودة ومحدودة مع صلاحيات متبقية، مع احتمال استخدام التعيينات للاستيلاء على السلك البيروقراطي في الدولة. وينبغي أن يهدف الدستور شبه الرئاسي إلى تعزيز تقاسم السلطة، وبالتالي، ضرورة تحاشي تركيز السلطات والصلاحيات في التعيينات بصورة كبيرة، سواء في يد الرئيس أو في يد رئيس الوزراء، مع التحديد والنص على التعيينات التي يفوض كل من الرئيس أو رئيس الوزراء في إجراءاتها.

وثانياً، فإنه في حين أن من الصعب عملياً في الدستور تحديد وتبيان كافة التعيينات، فإنه ينبغي ترك الصلاحيات المتبقية للتعيينات في يد رئيس الوزراء لا بيد الرئيس (أي تبني الخيار ٢ بدلاً من الخيار ١). وبالإضافة إلى مبدأ تقاسم السلطة، فإن ضرورة الحد من السلطة الرئاسية، تستدعي أيضاً ضمان أن

صلاحيات وسلطات التعيين المتبقية لا تستقر في نهاية المطاف في يد الرئيس، مما يخدم هذا المبدأ الرامي للحد من سلطات الرئيس.

وتعمل فرنسا على الجمع بين العنصرين عن طريق منح صلاحيات التعيين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وجعل هذه التعيينات خاضعة للتوقيع المشترك. وتنص المادة ١٣ على أن التعيينات التي يجريها رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء (بالعمل مع مجلس الوزراء) تحددها الأعمال المؤسسية، وهذا يعني أن سلطات التعيينات لدى كل من الرئيس ورئيس الوزراء صريحة ومباشرة، بدلاً من السلطات المتبقية أو غير المعروفة بصورة محددة. كما أن رئاسة الوزارة (أي رئيس الوزراء) يجب أن يوافق على تعيينات وإقالات الرئيس للمسؤولين في الجهاز البيروقراطي للدولة، كما يتعين على الرئيس الموافقة على تعيينات رئيس الوزراء (المادة ١٣؛ المادة ٢١). وفي فترات التعايش السياسي، فإن رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يضطران للتفاوض مع بعضها البعض من أجل التعيينات في القطاع العام. وهذا يمنح الحكومات المشكلة حديثاً من التخلص على الفور من التعيينات التي أقرتها وأجرتها الحكومات السابقة، مما يتيح الاستمرارية وتحقيق الاستقرار في الأجهزة البيروقراطية لدى الدولة. وإلى حد كبير، فإن هذا الخيار أيضاً يعمل على خلق معايير لتقاسم السلطة الرسمية. وعلى سبيل المثال، فإنه في إطار التعايش السياسي بين الرئيس وشريك رئيس الوزراء جوسبان، فقد تم وضع قاعدة لتجنب الخلافات حول التعيينات المدنية بنسبة واحد إلى اثنين، حسب المعادلة التالية: في مقابل كل تعيين بمنصب من قبل رئيس الجمهورية، يمنح رئيس الوزراء سلطة تعيين منصبين مفضلين لديه.^{٨٣}

وينبغي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اعتماد تطبيق هذا النهج الفرنسي، مع ضرورة الحذر من الاعتبارات الانتخابية. وعلى الرغم من أن التوقيع المشترك يُعتبر بمثابة أداة فعالة في تقاسم السلطة أثناء المعاشرة السياسية، فإنه سوف يفشل في الحرص والاحتياط ضد مخاطر الاستيلاء على مقاليد الحكم في الدولة، خاصة عندما يكون الرئيس ورئيس الوزراء، قادمين من نفس الحزب السياسي. وفي تلك الحالات، فإن متطلبات التوقيع المشترك تصبح روتينية ولا تعدو أكثر من كونها ختم على ورق. وتعدو هذه المشكلة أكثر حدة عندما يمارس الرئيس السلطة والسيطرة على اختيار أو إقالة رئيس الوزراء. وبعبارة أخرى، فإن السلطة الرئاسية لإقالة رئيس الوزراء، لا تشجع رئيس الوزراء على معارضة قرارات التعيين أو الإقالة التي يجريها الرئيس. وهذا يوفر سبباً إضافياً بأنه لا ينبغي أن يمنح الرئيس صلاحية تعيين رئيس الوزراء.

كما أن فشل الدستور في العمل بوضوح على توزيع سلطة تعيين أو إقالة المسؤولين في السلك البيروقراطي يشكل خطراً على تقاسم السلطة. والدستور الروسي على سبيل المثال، يمنح الرئيس والسلطة التشريعية سلطة محدودة لعدد من التعيينات (المادة ٨٣؛ المادة ١٠٢). وبالاستفادة من الصمت الدستوري بشأن إجراء التعيينات الأخرى، واستخدام الصلاحيات الواسعة للمرسوم الرئاسي، فقد استخدم الرؤساء الروس سلطة التعيينات والإقالات من المناصب وسيلة لثني وإمالة بيروقراطية الدولة تجاه مصلحة الرئيس. وفي

الواقع، فقد أصبحت عملية تعيين وإقالة المسؤولين الطريقة المفضلة للرئيس الروسي لتوطيد سلطته، على الرغم من الخيارات الأخرى، مثل سلطة إصدار المراسيم السياسية المتوفرة بكثرة لهذا الغرض.^{٨٤}

وينبغي في دساتير بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا العمل بكل حرص وعناية على تعريف وتحديد سلطة تعيين وإقالة المسؤولين في السلك البيروقراطي للدولة. وعند ترك هذه السلطة غير محددة، فإن الدساتير تسمح للرئيس أو لرئيس الوزراء بمصادرة الدولة.

إن النموذج المناسب لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو مزيج من الآليتين الموصوفتين في الخيارين (١) و(٢) أعلاه، بحيث يتم التعيين في المناصب البيروقراطية في سلك الأجهزة الأمنية والعسكرية من خلال إجراءات القرار المشترك والتوقيع المشترك، فضلاً عن ضرورة الحصول على موافقة البرلمان عليها.

٤.٣.٤ التوصيات

- ينبغي إجراء الجزء الأكبر من التعيينات من قبل رئيس الوزراء. ويجب أن يحدد الدستور صراحة المناصب الحكومية التي يمكن أن يعينها ويقيلها الرئيس، وأن ينص على أن الصلاحيات المتبقية للتعين والإقالة في جميع المناصب الحكومية تتم ممارستها من قبل رئيس الوزراء.
- وعندما يُخَوَّل رئيس الوزراء بالتصرف لوحده (على النقيض من تصرف الحكومة بشكل جماعي) أو يخول الرئيس للقيام بالتعيينات والإقالات لبعض المناصب المحددة، فإنه ينبغي أن يكون التوقيع على أي منها بصورة مشتركة من كلا الطرفين.
- إن التعيينات في شواغر أجهزة الأمن والجيش يجب أن تتطلب القرار المشترك في شكل التوقيع المشترك، مع الحصول على موافقة السلطة التشريعية..

٤.٣.٤ تحليل من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

لقد نصت المادة ١٤٧ من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعلق الآن، على ما يلي:

يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين ويقيلهم، كما يعين الممثلين الدبلوماسيين ويفصلهم، ويصادق على قبول الممثلين السياسيين للبلدان والمنظمات الأجنبية. ويتم تنظيم ذلك بموجب قانون.

كما نصت المادة ١٦٥ كالتالي:

يتم بموجب القانون تنظيم سلطة تعيين وإقالة موظفي الخدمة المدنية، ووظائف المناصب الرئيسية، ومسؤوليات وحقوق و ضمانات الموظفين.

لقد عمل الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعلق الآن، على تخويل الرئيس بصلاحيات تعيين كبيرة للغاية.

وقد أعطت المادة ١٤٧ الرئيس السلطة في تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين الدبلوماسيين التي ينظمها القانون. ويمكن قراءة النص على أنه يعني: (١) أنه قد كان للرئيس السلطة المتبقية لتعيين جميع الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين الدبلوماسيين، مع إجراءات لمثل هذه التعيينات التي ينظمها القانون، أو أنه يمكن قراءتها على أنها تعني: (٢) أن التعيينات المحددة للرئيس من شأنها أن يتم تحديدها من قبل القانون، كما هو الحال في فرنسا. وهذا الغموض يترك مجالاً لسوء المعاملة، ومع ذلك، فإنه سيكون من الأفضل لو قصر الدستور صلاحيات الرئيس على تعيين قائمة صريحة من مناصب المسؤولين، وترك السلطة المتبقية للتعيين لرئيس الوزراء.

وعلاوة على ذلك، فإنه لم يكن هناك أي شرط لضرورة توقيع رئيس الوزراء على التعيينات الرئاسية. وتخلق المادة ١٤٧ خطراً يتمثل في أن الرئيس قد يعمل على تقويض تقاسم السلطة من خلال ممارسة نفوذه الخاص في جميع مستويات الحكومة.

وتنص المادة ٧٧ من مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) على ما يلي:

رئيس الجمهورية هو المسؤول عن:

- تعيين المفتي العام للجمهورية التونسية.
- تعيين وإقالة الأفراد في المناصب العليا في رئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها. ويتم تحديد هذه المناصب العليا في القانون.
- تعيين وفصل الأفراد فيما يتعلق بالمناصب العليا العسكرية والدبلوماسية المتعلقة بالأمن القومي. كما تجب الموافقة على هذه التعيينات من قبل اللجنة البرلمانية المعنية بذلك في غضون ٢٠ يوماً. ويتم تنظيم تلك المناصب العليا في القانون.
- تعيين محافظ البنك المركزي بناء على اقتراح من رئيس الوزراء إلى رئيس الجمهورية. ويجب موافقة البرلمان على التعيين بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وبنسبة لا تقل عن ثلث العدد الإجمالي للأعضاء. كما يجوز رفض المحافظ بنفس الطريقة أو بناء على طلب الأغلبية المطلقة لمجلس النواب وموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين على الشروط وبنسبة لا تقل عن ثلث الأعضاء.

كما تنص المادة ٩١ أن رئيس الوزراء هو المسؤول عما يلي:

- إنشاء وتعديل وحل الوزارات ومكاتب الدولة، فضلاً عن تحديد ولاياتها وسلطاتها مع مناقشة هذه المسائل مع مجلس الوزراء.
- إقالة عضو واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة وتلقي استقالة عضو واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة.
- إنشاء وتعديل وحل المؤسسات العامة، والهيئات العامة والوحدات الإدارية، فضلاً عن تنظيم الولايات والسلطات من خلال مناقشة هذه الأمور مع مجلس الوزراء.

• الترشيح لشغل أو إقالة أفراد من المناصب المدنية العليا. ويتم تحديد تلك الوظائف من قبل القانون.

كما يقوم رئيس الوزراء بإعلام رئيس الجمهورية بالقرارات المتخذة في إطار الولايات المذكورة أعلاه.

ينص مشروع الدستور التونسي على نظام للتعينات التي يتم تعداد صلاحيات الرئيس للتعين فيها، مع تولي رئيس الوزراء سلطة التعيين بشأن المناصب المتبقية وتعيين أفراد لمناصب الخدمة المدنية. إن النص الذي يقضي بضرورة موافقة اللجنة المختصة في المجلس التشريعي على تعيينات الرئيس في المناصب العليا العسكرية والدبلوماسية المتعلقة بأعمال الأمن الوطني، تمثل كبحاً وتحوطاً ضد مخاطر احتمال قيام الرئيس بتوسيع سلطاته السياسية من خلال التعيينات في المناصب الإستراتيجية العسكرية والأمنية الرئيسية. ويمارس سلطة الرئيس في تعيين محافظ البنك المركزي بناء على اقتراح من رئيس الوزراء.

وهناك ما يدعو لشيء من القلق، حيث في الحقيقة، أن بعض الوظائف المحددة لتعيينها من قبل الرئيس أو رئيس الوزراء ينبغي أن تكون محددة من قبل مشروع ما، وعندما تهيمن على السلطة التشريعية أغلبية ساحقة من قبل حزب معارض للرئيس، فإن المجلس قد يعمل على سن تشريعات تقلل من نطاق سلطات التعيينات المخصصة للرئيس مع توسيع صلاحيات التعيين لدى رئيس الوزراء. وهذا يقوض مبدأ تقاسم السلطة. ومن الأفضل في مجال السلطات تعدادها وتحديدها في نصوص الدستور نفسه، وبالتالي حمايتها من التلاعب التشريعي بشأنها.

كما أخفق مشروع الدستور أيضاً في النص صراحة على ضرورة التوقيع المشترك بشأن التعيينات الرئاسية أو من قبل رئاسة الوزارة. كما أن المتطلبات من لجنة برلمانية للموافقة ضمناً على تعيينات الرئيس في مناصب دبلوماسية أو عسكرية رفيعة المستوى من شأنه أن يخفف الكثير من هذا القلق، من حيث أنه يوفر بعض الرقابة التشريعية على تعيينات الرئيس. كما أن تعيين محافظ البنك المركزي يتم أيضاً من خلال القرار المشترك، حيث يتعين على رئيس الوزراء تسمية المرشح للرئيس الذي يتولى تعيينه. وفيما يتعلق بالتعيينات التي يجريها رئيس الوزراء، فإن رئيس الوزراء ملزم بإبلاغ الرئيس عن تلك التعيينات، ولكن ليس من الواضح هل يتعين على الرئيس التوقيع، أو غير ذلك من طرق الإعراب عن الموافقة من عددها، على تعيينات رئيس الوزراء.

٤. ٣. ٥ رئاسة مجلس الوزراء

وبالإضافة إلى صلاحيات التعيين ومتطلبات التوقيعات المشتركة، فإن الضبط والسيطرة على مجلس الوزراء من شأنها المساعدة في تشكيل المدى الذي يتم فيه تقاسم السلطة بين الرئيس ورئيس الوزراء. وهناك خياران في هذا الشأن:

الخيار ١: إما أن رئيس الوزراء أو الرئيس يمكن أن يحوز على السلطة لرئاسة اجتماعات مجلس الوزراء، أو

الخيار ٢: أن يحتفظ الرئيس بصلاحيات رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء في مجالات محددة من الاختصاص، بينما يحمل رئيس الوزراء السلطة المتبقية لرئاسة اجتماعات مجلس الوزراء. وكما نوقش أعلاه، فإنه ينبغي رفض تقسيم صلاحيات صياغة السياسات حسب مجالات الاختصاص والمواضيع (مثل، الشؤون الخارجية، والدفاع) فيما بين الرئيس والحكومة. ولهذا السبب، فإن البت في الحق على رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء لا ينبغي النظر بشأنه في الخيار (٢) أعلاه.

إن الحق في رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء يشكل مخاطر أكبر بشأن احتمالات تقاسم السلطة، عندما يحوز الرئيس أيضاً على صلاحيات تعيين ومراسيم واسعة. وفي النمط الفرعي الرئاسي-البرلماني من النظم شبه الرئاسية، على سبيل المثال، فإن حق الرئيس في رئاسة اجتماعات رئاسة الوزراء وتوجيه سياسة الدولة يزداد مباشرة من قبل صلاحية الرئيس على إقالة رئيس الوزراء ومجلس الوزراء برمته. ويعمل كل من الدستور المغربي والدستور الروسي على الجمع بين هاتين الصلاحيتين. الأولى، يحق للرئيس الروسي إقالة الحكومة (انظر البند ٢/٢/٤ أعلاه). والثانية، أن الرئيس يحوز على سلطة رئاسة اجتماعات الحكومة (المادة ٨٣) لقيادة وتنسيق أعمال الحكومة (المادة ٣٢) والعمل على حل الخلافات بين السلطين (المادة ٨٥). ويحكم اقتراح هاتين السلطتين معاً، فإنهما يجعلان الرئيس الروسي يصبح اللاعب المهيمن في عملية وضع السياسات. كما يتم تقليل أهمية رئيس الوزراء إلى مجرد وكيل عند الرئيس، وليس أمامه أي سلطة ضد الرئيس سوى إجراء المحاكمة والإقالة، وهي عملية معقدة ويكاد يكون من المستحيل تفعيلها كما نوقش سابقاً. وفي المغرب، فإن الملك يستطيع إقالة "عضو واحد أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء" بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء (المادة ٤٧). ومع ذلك، في أكتوبر/تشرين الأول عام ٢٠١١ أقال الملك رئيس الوزراء بموجب الدستور ٢٠١١. كما تنص المادة ٤٨ من الدستور على أن الملك يرأس مجلس الوزراء، الذي يتألف من رئيس الوزراء والوزراء. وحيثما كان الرئيس يتمتع بسلطة تعيين أو إقالة واسعة، فإنه يتعين على الدستور تقييد حق الرئيس في اجتماعات مجلس الوزراء.^{٨٥}

وعلى النقيض من ذلك، في أنظمة رئاسة الدولة-رئاسة الوزراء حيث لا يكون فيها للرئيس سلطة لإقالة رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء، فإن منح الرئيس الحق في رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء قد يعزز تقاسم السلطة، وكسب ود وتعاطف الرئاسة في الموافقة على القرارات السياسية. وخلال فترات التعايش السياسي على وجه الخصوص، عندما يتأسس رئيس الدولة اجتماعات مجلس الوزراء، فإنه قد يؤثر في جدول أعمال الحكومة، ويعرب بصورة مباشرة عن موافقته من عدمها على الخيارات السياسية لمجلس الوزراء. وهذا، بدوره، قد يعمل على تعزيز التفاوض والتفاهم بين قطبي السلطة التنفيذية المزدوجة والمصالح السياسية التي يمثلانها.

ويتبع نظام رئاسة الوزراء ورئاسة الدولة الفرنسي هذا النموذج (المادة ٩). وفي عام ٢٠٠١ وأثناء التعايش السياسي للمرة الثالثة في فرنسا، استخدم الرئيس جاك شيراك حق الرئيس في رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء لمنع وضع تداول المشروع المستقبلي المتعلق بشأن جزيرة كورسيكا على جدول أعمال المجلس، على الرغم من أن شيراك قد سمح لاحقاً بمناقشة مشروع القانون في مجلس الوزراء، حيث جرى طرح

مشروع القانون، وتم تمريره وإقراره في المجلس التشريعي بعد أسبوع واحد فقط، وكان إجراء الرئيس شريكاً بمثابة خطوة رمزية مهمة.^{٨٦}

وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنه في حال اعتماد الأخذ بنمط رئاسة الوزراء-رئاسة الدولة، المتفرع من النظام السياسي شبه الرئاسي، حيث لا يكون في هذا النمط لرئيس الدولة سلطة لإقالة رئيس الوزراء، ولا يتمتع بصلاحيات إصدار مراسيم رئاسية واسعة، فإن منح صلاحية رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء قد تعزز تقاسم السلطة بين الأحزاب والتعاون والتفاوض، دون خلق فرص للهيمنة الرئاسية على عملية صنع السياسة أو توسيع السلطة الرئاسية نفسها.

٤.٣.٥ التوصيات

- يتعين صراحة إعطاء رئيس الوزراء السلطة الحصرية في رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء، في الحالات التي يكون فيها لدى الرئيس صلاحيات قوية لإصدار المراسيم، وحيث يمكن للرئيس إقالة رئيس الوزراء.
- يتعين صراحة إعطاء الرئيس السلطة لرئاسة اجتماعات مجلس الوزراء، في الحالات التي يفتقر فيها الرئيس إلى صلاحيات قوية لإصدار المراسيم، ويكون غير مخول بإقالة رئيس الوزراء أو الحكومة.

٤.٣.٥ ٢ تحليل للدستور المصري (عام ٢٠١٢) ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

تنص المادة ١٤٣ من الدستور المصري (عام ٢٠١٢) والمعلق حالياً على ما يلي:

يحق لرئيس الجمهورية الدعوة لاجتماعات الحكومة لمناقشة المسائل الهامة، ويتأس مثل هذه الاجتماعات، ويطلب تقارير حول الشؤون العامة من رئيس مجلس الوزراء.

كما نصت المادة ١٥٥ على ما يلي:

تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء.

ورئيس الوزراء يرأس الحكومة، ويشرف على عملها، ويوجهها في أداء وظائفها.

وكان الدستور المصري لعام ٢٠١٢، في أحسن الأحوال، غامضاً بشأن مسألة فيما إذا كان يحق للرئيس أن يدعو إلى عقد اجتماعات مجلس الوزراء ورئاسة المجلس. وكانت سلطة الرئيس لرئاسة اجتماعات مجلس الوزراء مقيدة في اجتماعات مجلس الوزراء التي يدعو الرئيس نفسه إليها. وكما يتبين من قراءة المادة ١٥٥، مع المادة ١٤٣، فإن الرئيس لا يستطيع ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء عندما تكون تلك الاجتماعات مقررّة بانتظام، أو دعا إليها رئيس الوزراء. وفي حالة الحد من سلطة الرئيس لحضور وترؤس اجتماعات مجلس الوزراء، فإن ذلك في الواقع قد يعمل على الحد من فرص تقاسم السلطة في الحكومة.

و بموجب الدستور المصري لعام ٢٠١٢، فإن التفسير قد كان معقداً من قبل القراءة السياقية من الدستور: والمادة ١٥٩ تشترط أن الحكومة يجب أن "تتعاون مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها". وعلى أقل تقدير، بعد ذلك، فإن النهج التعاوني المقترح في الدستور يشير إلى أن الرئيس يحق له حضور جميع اجتماعات مجلس الوزراء، على الرغم من أن حق رئيس الجمهورية في اجتماعات مجلس الوزراء كرئيس لها مقتصر على الاجتماعات التي يدعو لها الرئيس نفسه.

وهذا التفسير فقط، كان مؤيداً بصورة ضعيفة خلال النص. ومن الأفضل للأحكام الدستورية أن تبين بوضوح وبشكل لا لبس فيه فيما إذا كان يحق للرئيس أو لرئيس الوزراء سلطة رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء.

تنص المادة ٩٢ من مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) على ما يلي:

رئيس الوزراء يرأس مجلس الوزراء.

مجلس الوزراء يجتمع بدعوة من قبل رئيس الوزراء، الذي يحدد جدول الأعمال. ويتعين على رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء في القضايا المتعلقة بالدفاع والسياسة الخارجية والأمن القومي، بقدر ما يكون هناك أمور متعلقة بحماية الدولة والإقليم الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية. كما يجوز للرئيس أيضاً حضور جلسات أخرى لمجلس الوزراء. وإذا حضر الرئيس، فإنه يرأس الجلسة.

ويجري تداول جميع مشاريع القوانين في مجلس الوزراء.

وتضفي المادة ٩٢ على الرئيس واجباً إلزامياً لحضور ورئاسة اجتماعات مجلس الوزراء التي تتناول مسائل الدفاع الوطني والسياسة الخارجية والأمن القومي، وترؤس أية اجتماعات أخرى قد يقرر الرئيس حضورها. ومعنى آخر، فإن رئيس الوزراء، لا يرأس اجتماعات مجلس الوزراء إلا تلك الاجتماعات التي لا يحضرها الرئيس.

وهذه السلطة الرئاسية الواسعة لرئاسة اجتماعات مجلس الوزراء تحدث في سياق نظام رئاسة الوزراء- رئاسة الدولة، حيث تكون فيها صلاحيات الرئيس محدودة على نحو فعال -ولا سيما سلطة إصدار المراسيم، وسلطات الإقالة. وبالتالي فإنه عند السماح للرئيس بحضور اجتماعات مجلس الوزراء، من شأنه تشجيع تقاسم السلطة، كما هو الحال في فرنسا، بدلاً من توسيع سلطة الرئيس، كما هو الحال في روسيا.

٤.٣.٦ سلطة النقض

إن السلطة الرئاسية في رفض إصدار أو نقض التشريعات الصادرة حسب الأصول من قبل السلطة التشريعية، تعمل كتقفل موازن لسلطة رئيس الوزراء في وضع السياسات وإصدار التشريعات. وعندما

تكون مصممة بشكل صحيح، فإن سلطة الفيتو الرئاسي يمكن أن تشجع التعاون والتفاوض بين الأحزاب أو المصالح الممثلة من قبل الرئيس ورئيس الوزراء على التوالي. ويعمل الفيتو كورقة مساومة في يد الرئيس، وضمان أن الرئيس لديه بعض النفوذ على رئيس الوزراء والحكومة: وعندما يرفض رئيس الوزراء التفاوض أو النظر في تفضيلات الرئيس في تشكيل السياسة أو الشروع في التشريع، فإن الرئيس قد يختار نقض الجهود التشريعية لرئيس الوزراء. ويعطي الفيتو الرئيس صوتاً في عملية صنع السياسات، كما يعزز أهداف تقاسم السلطة بين فروع الحكومة.

ومع ذلك، فإنه عند عمل سلطة الفيتو في مثل هذه الطريقة التي يستطيع بها الرئيس بسهولة منع الهيئة التشريعية من صنع القانون، فإن المجلس التشريعي الناشئ قد يتوقف عن التطور والنمو ويمنع من التحول إلى مؤسسة قادرة على الوفاء بالأدوار التشريعية والرقابية. وحق النقض يجب أن يعمل لتحقيق توازن بين الاحتياجات لتشجيع تقاسم السلطة وتجنب المخاطر من قوة مفرطة للرئيس أو رئيس الوزراء. والمبادئ التي يجب وضعها في الاعتبار عند التفكير في سلطة النقض لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، هي: (١) تقاسم السلطة، و (٢) الحاجة للسماح للسلطة التشريعية في أداء وظيفتها كمصدر رئيسي لتوليد التشريعات والتطور كمؤسسة سياسية ذات مغزى.

وهناك بعدان من الأبعاد الرئيسية التي تتفاوت فيهما سلطة الفيتو الرئاسي. ويدور البعد الأول، حول نطاق التشريعات التي تخضع لحق النقض. وبعض سلطات الفيتو تقتصر على الرفض الفوري القاطع لمشروع قانون، في حين أن بعض أنواع النقض "التوسعية" تسمح للرئيس بإدخال المزيد من "التعديلات، ويسمى "الفيتو التعديلي" أو الاعتراض على أحكام معينة من مشروع قانون مثل "فيتو لسطر في مادة أو بند ما". والثاني، يتعلق بالأغلبية التشريعية اللازمة لتجاوز ممارسة حق النقض والتفوق عليه، وتمرير مشاريع القوانين لتصبح قوانين نافذة، على الرغم من معارضة الرئيس، وتختلف هذه من بلد إلى آخر (رغم أن أي بلد في العالم لا يحبذ ولا يفكر في النقض الذي لا يمكن نقضه وتجاوزه، أو "الفيتو المطلق"). وفي بعض الحالات، فإن السلطة التشريعية تنقض الفيتو الرئاسي بالأغلبية العادية (أو بموجب نفس الأغلبية التي تم بها تمرير التشريع أصلاً)، وفي حالات أخرى فإن الهيئة التشريعية قد تنقض النقض فقط عن طريق تمرير التشريع للمرة الثانية من قبل أغلبية خاصة (عادة الثلثين).^{٨٧}

والخياران المتاحان في كل اختلاف من الاختلافين الاثنين، يعملان على إنتاج مصفوفة (اثنين في اثنين)، أي أربعة خيارات لتصميم حق النقض:

الخيار ١: نقض خط أو بند أو فيتو إلزامي، قابل للنقض نفسه بأصوات الأغلبية العظمى؛

الخيار ٢: نقض خط أو بند أو فيتو إلزامي، قابل للنقض نفسه بموجب أصوات الأغلبية التشريعية المطلوبة أصلاً لإجازة النقض؛

الخيار ٣: نقض فوري، قاطع وخاضع للنقض نفسه بالأغلبية العظمى؛ و

الخيار ٤: نقض فوري وقاطع لكنه خاضع للنقض نفسه بالأغلبية المطلوبة لتمرير النقض في الأصل (المعروف أيضاً باسم "فيتو إيقافي أو تعليقي").

وتعمل معظم الدساتير في النظم شبه الرئاسية على منح الرئيس سلطة الاعتراض على التشريعات. وينص الدستور الروسي على حق النقض الفوري الصاعد أو النازل على التوالي، ويحدد عتبة متطلبات عالية لتجاوز التشريع ونقضه. ويستطيع الرئيس الروسي نقض رفض القرارات الوزارية الصادرة من قبل رئيس الوزراء والتشريعية الصادرة حسب الأصول من المجلس التشريعي على السواء. (المواد ١١٥ و١٠٧). ويتطلب تجاوز حق النقض الرئاسي أغلبية عظمى من ثلاثة أخماس من كل مجلس من غرفتي البرلمان، مما يجعل من الصعب على المجلس التشريعي تأكيد ذاته في مواجهة الفيتو الرئاسي، وخاصة إذا كانت السلطة التشريعية مجزأة ومنقسمة على بعضها (المادة ١١٥). وقد مكن هذا الرئيس الروسي من جعل التشريعات التي يقرها المجلس التشريعي بدون معنى إلى حد كبير واستبدالها بالمراسيم الرئاسية.

وقد عمل الرؤساء الروس على كثرة استخدام صلاحيات حق النقض لديهم. والرئيس يلتسين، على سبيل المثال، رفض ما يقرب من ٣٠ في المئة من جميع مشاريع القوانين التي أجازها المجلس التشريعي خلال الفترة التي قضاها في منصبه. وعندما ساءت العلاقات بين الرئيس الروسي والمجلس التشريعي في الفترة بين الأعوام ١٩٩١-١٩٩٦، زادت احتمالات النقض وأصبحت مبررات حق النقض أكثر فقهية. وخلال أوقات التعايش السياسي، وعندما تتباعد مصالح السلطة التشريعية ومصالح الرئيس، فإن صلاحية حق النقض من هذا النوع يقتل أي أمل في تقاسم السلطة التي قد تحدث في الواقع. وفي أوكرانيا، فإن (المادة ٩٤)، تعطي الرئيس حق النقض الإلزامي لخط أو بند، مما يسمح للرئيس أن يغير كثيراً من مضامين قوانين البلاد والتلاعب بالتشريعات لتناسب مع مصالح الرئيس والأفضليات لديه.^{٨٨}

وعلى الرغم من الخبرات المعروفة في كل من روسيا وأوكرانيا، فإن حق النقض له فوائد أيضاً. ولكن هذه الفوائد لن تتحقق إلا إذا جرى وضع حق النقض بعناية، مع الأخذ بعين الاعتبار توزيع الصلاحيات في أي مكان آخر في النظام شبه الرئاسي. ومن بين إحدى هذه الفوائد، ولا سيما بالنسبة للديمقراطيات الوليدة، هي أن التغلب على الفيتو الرئاسي قد يشجع هيئة تشريعية مجزأة للتسيخ والتماسك حول السياسات ومشاريع القوانين التي ترغب في صياغتها في القانون: كما أن قواعد الأغلبية العظمى المطلوبة لإلغاء الفيتو، تتطلب من أكبر الأحزاب في السلطة التشريعية إشراك أحزاب الأقلية للانضمام إليها في التصويت من أجل تحقيق مطلب الأغلبية اللازمة لتمرير مشاريع القوانين، ما قد يؤدي بدوره للتواصل والتفاوض بصورة أكثر شمولاً وتكاملاً. وهذا بالتأكيد يتماشى مع مبادئ تقاسم السلطة.

ويتيح "الفيتو الإيقافي" للمجلس التشريعي تجاوز الفيتو الرئاسي عن طريق تمرير مشروع القانون مرة ثانية، وبدعم من الأغلبية التشريعية نفسها الموضوعة لتمرير القانون أصلاً. وفي هذه الحالات، فإن فيتو الرئيس، لا يعمل إلا على مجرد "تعليق أو إرجاء" العملية التشريعية لبعض الوقت، ويتطلب من المشرع إعادة النظر في مشروع القانون دون الحاجة إلى تلبية عتبة متطلبات أعلى من أجل تحويل مشروع القانون إلى قانون نافذ وساري المفعول. ويمنح الدستور الفرنسي حق النقض التوقيفي أو الإرجائي

الرئيس، حيث تنص (المادة ١٠) على أن الرئيس قد يطلب من البرلمان إعادة فتح النقاش حول مشروع قانون أو أجزاء من مشروع قانون مقدم إلى الرئيس للتوقيع عليه وإقراره. ولا يجوز رفض هذا الطلب من قبل البرلمان، ولكن إذا تمكن البرلمان من تمرير مشروع القانون للمرة الثانية، فإنه يجب على الرئيس التوقيع على مشروع القانون ليصبح قانوناً نافذاً.

ومع الأخذ في الاعتبار لمبدأين من مبادئ تقاسم السلطة، والحفاظ على دور ذي مغزى للمجلس التشريعي باعتباره المحرك الأساسي للتشريع في البلاد، فإن ثلاثة من الخيارات الأربعة في المصنوفة المتعلقة بها، يمكن رفضها.

أولاً، وهو شرط التجاوز بالأغلبية العظمى للأصوات، وخاصة في حالات المجالس التشريعية المنقسمة والمتجزئة، فإنه قد يتيح للرئيس السيطرة على السلطة التشريعية، وضمان أن مشاريع القوانين غير المحبذة للرئيس، أو للحزب الذي ينتمي إليه الرئيس، لن تتحقق وتصبح قوانيناً نافذة. وتتفاقم هذه المشكلة عندما يكون لدى الرئيس صلاحية النقض على بند أو سطر أو الفيتو الإلزامي، فإن الرئيس قد يعتمد إلى انتقاء واختيار أي أجزاء من مشاريع القوانين حتى يبطل المشروع. وفي سياق ما بعد الدكتاتورية، وفي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على وجه الخصوص، فإن من المهم أن يتاح للمجلس التشريعي في هذه البلدان التطور والنمو كمؤسسة سياسية ذات مغزى، باعتبارها المحرك الرئيسي للتشريع والرقابة على السلطة التنفيذية. إن الاعتراض على مجرد سطر أو مادة في مشروع قانون باستخدام صلاحية حق النقض الإلزامي، يجعل من الصعب تجاوز السلطات الكثيرة لدى الرئيس، ويقوض آفاق الحفاظ على ضمان بقاء هيئة تشريعية سليمة وفعالة. ولذلك، فإنه ينبغي رفض الخيار ١.

وثانياً، وهو التوازن الجيد المتمثل في مبدأ الخيار (٣)، حيث يملك الرئيس حق النقض الفوري أو المتدرج على التوالي، دون حق النقض الجزئي البندي أو الإلزامي، الذي يمكن تجاوزه بواسطة الأغلبية العظمى. ولكن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث يحتمل حصول تشطي البرلمانات وانقسامها في أغلب الأحيان، فإن فرض متطلبات الأغلبية العظمى قد تفرز حالة يندر فيها تمرير أي تشريع قانوني، ويتولى الرئيس سلطة أكبر وتأثير أكثر. وعليه، فإن الخيار الثالث غير مناسب لبلدان المنطقة.

وثالثاً، يتمثل في أدنى متطلبات العتبات المنخفضة (كما هو مطلوب في النقض الإيقافي أو التعليقي)، حيث قد تضمن هذه أن يتم استبعاد الرئيس إلى حد كبير من عملية صنع السياسات والعملية التشريعية، وخاصة إذا كانت سلطة حق النقض لدى الرئيس من النوع الفوري والقاطع. ولكن مبادئ تقاسم السلطة لا تتوفر في الخيار ٤.

وأخيراً، فإنه على الرغم من أن انخفاض "عتبات أو حواجز" المتطلبات التشريعية لتجاوز حق النقض قد يستبعد الرئيس من عملية صنع السياسات والعملية التشريعية، فإن احتفاظه بحق النقض البندي أو الإلزامي يعطي بعض الدور للرئيس. وفي الحالة التي يكون فيها الرئيس قادراً على الاعتراض على مشاريع القوانين في حين أنه يقترح تعديلات أو يمارس النقض على بعض البنود الجزئية، بينما يسمح

تجاوز صلاحية النقض لديه بالأغلبية التشريعية الأصلية، من شأنه أن يضمن أن الرئيس لا يمكنه إحباط العملية التشريعية مع أخذ وجهات نظر الرئيس في الاعتبار. وعلاوة على ذلك، فإن السماح للرئيس باقتراح تعديلات أو الاعتراض على أحكام منفصلة من مشاريع القوانين يشجع على الحوار والتفاوض بين الأحزاب الممثلة من قبل الرئيس والمجلس التشريعي على التوالي. وبالتالي، فإن الخيار (٢) هو أفضل خيار لتأييد المبادئ المعيارية ذات الصلة بالموضوع في هذا السياق.

٤. ٣. ٦. ١ التوصيات

- يجب أن يتمتع الرئيس بسلطة الاعتراض على أحكام منفصلة ضمن مشاريع القوانين بموجب حق النقض على خط بند ما في المشروع المطروح، مع القدرة على تقديم اقتراح بتعديلات على مشروع القانون، والتي لا يحق للمجلس التشريعي رفض مناقشتها، وهو ما يسمى حق "الفيتو الإلزامي".
- يجب أن يكون المجلس التشريعي قادراً على تجاوز حق فيتو الرئيس أو رفض التعديلات المقترحة من جانب الرئيس بموجب نفس الأغلبية التي يحددها الدستور لإجازة تمرير مشروع القانون الأصلي واعتماد إنفاذه كقانون ساري المفعول.

٤. ٣. ٦. ٢ تحليل للدستور المصري (عام ٢٠١٢) ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

تنص المادة ١٠٤ من الدستور المصري (٢٠١٢) المعلق حالياً على ما يلي:

يقوم مجلس النواب بإعلام رئيس الجمهورية عن أي قانون يصدر عن الرئيس لإصداره كقانون جديد في غضون ١٥ يوماً من تاريخ استلامه. وفي حالة اعتراض الرئيس على مشروع القانون، فإنه يجب أن يحال إلى مجلس النواب في غضون ٣٠ يوماً.

فإذا لم يتم رد مشروع القانون في هذا الموعد، أو إذا تمت الموافقة عليه مرة أخرى بأغلبية ثلثي الأعضاء، فإنه يعتبر قانوناً ويتم إصداره.

وإذا لم تتم الموافقة عليه من قبل مجلس النواب، فإنه لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها قبل مرور أربعة أشهر من تاريخ ذلك القرار.

لقد عملت أحكام النقض في الدستور المصري عام ٢٠١٢ (المعلق حالياً) على توليد خطر يؤدي إلى الجمود البرلماني. وعلى الرغم من أن المادة ١٠٤ تمنح الرئيس حق النقض الفوري والقاطع، فإنها لم تتح للمجلس التشريعي بتجاوز نقض الرئيس إلا بتصويت الأغلبية العظمى في المجلس على ذلك. وهذا يتطابق مع الخيار (٣) الموصوف أعلاه، والذي لا يوصى بالأخذ فيه.

وتعتبر الأحزاب السياسية في مصر متفككة وعالية الاستقطاب. وعلى الرغم من أن أول مجلس تشريعي في النظام بعد الربيع العربي قد كان موحداً إلى حد ما، فإن تجاوز النقض بشرط الأغلبية العظمى قد يؤدي إلى الجمود التشريعي عندما يكون المجلس التشريعي أكثر انقساماً. وهذا المأزق يمكن أن يسمح للرئيس بإساءة استخدام حق النقض ويستولى على العملية التشريعية. وبدلاً من ذلك، فإن الرئيس المصري قد استخدم حق النقض الذي أنشأه الدستور المصري عام ٢٠١٢ للاستفادة من الغموض الموجود في أجزاء أخرى من الدستور المصري لعام ٢٠١٢، والحكم بموجب مرسوم رئاسي. وفي ضوء هذه المخاطر، فإن المادة ١٠٤ من الدستور المصري لم تكن نموذجاً مثالياً لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وتنص المادة ٨٠ من مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) على ما يلي:

يقوم رئيس الجمهورية بختم وإصدار القوانين في الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية في غضون فترة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً من استلامها من المحكمة الدستورية.

وباستثناء قانون الموازنة، يحق لرئيس الجمهورية، وذلك خلال مدة عشرة أيام اعتباراً من استلام مشروع القانون من رئيس مجلس النواب، إرجاع مشروع القانون إلى المجلس لقراءة ثانية. وإذا تم التصديق على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، فيما يتعلق بالقوانين العادية، وبأغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء، فيما يتعلق بالقوانين العضوية، يقوم رئيس الجمهورية بختم وإصدار القانون في غضون فترة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً من استلامها من المحكمة الدستورية. وفي حال تعديل مشروع القانون وفقاً للاقتراحات من رئيس الجمهورية، فإنه يتعين الحصول على مصادقة بالأغلبية الأصلية المقررة.

ويسمح مشروع الدستور التونسي للرئيس بحق النقض المحدود نوعاً ما. وفي البداية، فإنه لا يسمح للرئيس أن يقوض سيطرة الحكومة على الميزانية إذا اعترض على قانون الموازنة. ومع ذلك، فإن المادة ٨٠ تشير إلى أن الرئيس يمكنه اقتراح تعديلات على مشروع القانون إن رفض إصداره. ومع ذلك، فإنه لا يوجد ما يشير، إلى أن الرئيس حاصل على حق النقض الخطي أو البندي. ولذلك، فإن الرئيس يحوز فقط على حق النقض التعديلي؛ حيث يمكنه الاعتراض على مشاريع القوانين، واقتراح تعديلات محددة، ولكنه لا يستطيع الاعتراض على أحكام منفصلة داخل مشاريع القوانين.

وثانياً، تستطيع السلطة التشريعية نقض فيتو الرئيس بزيادة طفيفة عن أصوات الأغلبية؛ فيما يتعلق بمشاريع القوانين العادية، والتي عادة ما يتم تمريرها بالأغلبية العادية، في حين يمكن إبطال فيتو الرئيس بالأغلبية المطلقة للأصوات؛ فيما يتعلق بمشاريع القوانين العضوية، والتي يتعين أن يكون عادة تمريرها بالأغلبية المطلقة، والسلطة التشريعية قد تنقض فيتو الرئيس بأغلبية ثلاثة أخماس الأصوات (انظر المادة ٦٣).

وبالتالي، فإن مشروع الدستور التونسي يقترح، ولكن لا يتفق تماماً مع توصيات هذا التقرير. أولاً، إن الرئيس يحمل صلاحية الفيتو التعديلي، ولكنه لا يحوز على حق النقض البندي أو الخطي. ثانياً، يمكن

تجاوز حق نقض الرئيس من قبل أغلبية تشريعية بزيادة طفيفة عن الأغلبية التي يجب في البداية أن يتم تمرير التشريع بموجبها، على الرغم من أن هذه الاغلبية المقررة ليست عالية مثل الأغلبية العظمى بنسبة الثلثين (أو أعلى) المطلوبة في بلدان أخرى.

٤.٤ حالات الطوارئ وسيطرة السلطة التنفيذية على قطاع الأمن

تمثل تجربة البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديراً صارخاً من التجاوزات التي يمكن أن تنجم عن الاستخدام غير المقيد من قبل الرئيس لسلطات الطوارئ (انظر البند ١/٢ أعلاه). إن مبدأ السلطة الرئاسية المحدودة ليس أبلغ أهمية وصلة في أي مكان آخر غير ما يتعلق بممارسة سلطات الطوارئ والسيطرة على الأجهزة الأمنية: وعلى سبيل المثال، إذا كان الرئيس يسيطر على الأجهزة الأمنية (الشرطة والجيش والاستخبارات)، وكان قادراً على إعلان حالة الطوارئ وتجنب أي حدود إجرائية أو موضوعية قائمة على ممارسة السلطة التنفيذية، فإن هناك خطراً حقيقياً بالفعل أن الرئيس سوف يكون قادراً على الاستحواذ على السلطة، ونشر الخدمات الأمنية من أجل الحفاظ على إحكام قبضته على السلطة. وفي الواقع، فإن هذا السيناريو قد أعيد تكراره مرات عديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من قبل، والهدف الأساسي من عملية الانتقال الدستوري من خلال الربيع العربي هو التأكد من أن فرص العودة لمثل هذا النوع من استيلاء الرئيس (أو رئيس الوزارة) على السلطة يتم تقليصه والحد منه.

ومن المهم أيضاً تحقيق المبدأ الثاني في التصميم الدستوري والذي يتطلب أن يكون هناك قيادة تنفيذية فعالة في حالات الأزمات، أو في حالة عجز كل من المجلس التشريعي والحكومة بفعل الانقسام السياسي وضعف النظام الحزبي، فإن هذا المبدأ يدعم وجود الرئيس الذي يمثل الأمة في الخارج، وتوقيع المعاهدات ولعب دور في صياغة السياسة الخارجية (مع ضرورة التوقيع المشترك عليها من قبل الحكومة)، حيث أنه يسمح للرئيس أن يقف كرمز للأمة، وتوحيدها على نحو أكثر فعالية في أوقات الأزمات. (لمعرفة المزيد عن دور الرئيس في الشؤون الخارجية، انظر أعلاه). ويتصل هذا المبدأ أيضاً بعملية توزيع الصلاحيات بين الرئيس ورئيس الوزراء في أوقات الأزمات أو حالات الطوارئ. وفي مثل هذه الحالات، فإنه يمكن للرئيس أن يؤدي دوراً هاماً كمدبر أزمة مستقل وغير محكوم بالضرورة بالإجراءات والعمليات التي قد تمنع الهيئة التشريعية أو الحكومة من التصرف بشكل سريع وحاسم لتفادي الأزمة. ويدعم هذا المبدأ ضرورة إعطاء الرئيس دوراً أساسياً في إدارة حالات الطوارئ، ولكن بسلطة وصلاحيات محدودة.

وهناك اعتبارات مماثلة تدعم الرأي القائل بأنه قد يكون من غير المرغوب فيه إخضاع قوات الدفاع الوطني لرقابة السلطة التشريعية المفرطة أو تقاسم السلطة داخل السلطة التنفيذية في حكومة منقسمة، لأن ذلك قد يقوض قدرة السلطة التنفيذية على قيادة فعالة في أوقات الخطر أو الحرب. وهذا المنطق يدعم ضرورة إعطاء دور أوسع للرئيس أكثر من الدور المعطى لرئيس الوزراء، ولكن يجب الانتباه في جميع الحالات، إلى ضرورة الاحتراس من منح الكثير من السلطة لصالح الرئيس خشية رفع مخاطر قدرة الرئاسة على انتزاع السلطة أثناء حالات الطوارئ.

٤. ١ نموذجان للحكومة المحدودة

يتناول هذا القسم آليتين للحد من السلطة التي يمارسها الرئيس أو رئيس الوزراء على قطاع الأمن، وخلال أوقات الأزمات. وكلا هاتين الآليتين يمكنهما تحقيق ذلك من خلال تقسيم هذه السلطات بين الرئيس ورئيس الوزراء.

وتتمثل الآلية الأولى في تقسيم الصلاحيات والمهام، حيث يتم تقسيم السلطات التنفيذية بصورة محددة بين رئيس الوزراء والرئيس. وعلى الرغم من أن كلا منهما يمكنه ممارسة صلاحياته من جانب واحد، ولكن لن يكون لديه سلطة عامة وشاملة. وتتمثل الآلية الثانية في ممارسة السلطة بين رئيس الوزراء والرئيس من خلال "القرار المشترك". كما تتطلب ممارسة إجراءات الطوارئ أو السلطات الأمنية ضرورة موافقة كل من الرئيس ورئيس الوزراء. والهدف من كلا الآليتين، هو ضمان أنه لا رئيس الدولة ولا رئيس الوزراء يمكنه من جانب واحد إعادة ما كانت عليه الحال من أوضاع في مرحلة ما قبل الربيع العربي من نموذج لدولة تحكمها قوى أمنية مستنفرة ومنتشرة في حالة شبه دائمة من الطوارئ. وحيث أنه لن يصبح بمقدور فاعل واحد بمفرده على ممارسة مجمل هذه الحزمة من السلطة من جانب واحد، فإن فرص تحقيق مركزية مشروعة دستورياً للسلطة سوف يتم تقليصها وتقليصها إلى أدنى المستويات.

٤. ٢ تعيين أعضاء من مجلس الوزراء لتولي مسؤولية الأمن والدفاع

وفي معظم البلدان التي تستخدم النظام شبه الرئاسي، فإنه يتم تعيين عضوين من مجلس الوزراء كمسؤولين عن حقيقتي الدفاع والأمن وفقاً للإجراءات المنصوص عليها لتعيين بقية الوزراء (بشأن إجراءات التعيينات، انظر البند ١٢/٤ أعلاه). وهناك شكلان من هذا الترتيب لتقاسم سلطة التعيين بين رئيس الوزراء والحكومة، الأولى عن طريق تقسيم التعيينات المحددة، والثانية عن طريق القرار المشترك.

٤. ٢. ١ توزيع التعيينات

في أوكرانيا في عام ٢٠٠٦، تم إجراء بعض التعديلات الدستورية التي تم إقرارها وأصبحت نافذة في شهر ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٤. وبموجب تلك التعديلات، جرى تقسيم المسؤولية عن تسمية أعضاء مجلس الوزراء بين الرئيس ورئيس الوزراء كالتالي: تعيين رئيس الوزراء لأغلبية أعضاء مجلس الوزراء، وفي المقابل، فإن الرئيس يعين وزير الدفاع والشؤون الخارجية. كما تم عكس هذه التعديلات من قبل المحكمة الدستورية في عام ٢٠١٠، وأعيد استخدام النموذج الذي كان معتمداً في عام ١٩٩٦. وقد جرى رفض نموذج عام ٢٠٠٦ بشأن تقسيم التعيينات، ولم يتم اتباعه في أي نظام شبه رئاسي آخر في العالم.

كما كانت "الثورة البرتقالية" في فترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ عبارة عن سلسلة من الاحتجاجات والمظاهرات المدنية التي جرت في أوكرانيا بعد الانتخابات الرئاسية التي كان ينظر إليها بأنها مشوبة بالتزوير، وتزييف الاقتراعات والترهيب. وقد ألغت المحكمة العليا في نهاية المطاف التصويت، وأمرت بإجراء انتخابات جديدة، مما أتاح لفيكتور يوشينكو تقلد منصب الرئاسة ليحل محل سلطة رئاسة ليونيد

كوتشما الاستبدادية والفسادة على نحو متزايد. كما جرى تقديم سلسلة من الإصلاحات الدستورية كجزء من الثورة البرتقالية، وكانت تهدف في الغالب للحد من صلاحيات رئيس الجمهورية، وتقوية السلطة التشريعية والحكومة، وتم وضع توزيع أكثر توازناً للقوى بين الرئيس ورئيس الوزراء. وكانت الفترة الأولى من الحكومة الأوكرانية في أعقاب الثورة البرتقالية عبارة عن سلطة تعايش سياسي بتقاسم السلطة مع حزب رئيسة الوزراء يوليا تيموشينكو في المعارضة لحزب الرئيس يوشينكو.^{٨٩}

كما حصل تغيير كبير بإجراء حزمة من الإصلاحات الدستورية عامي ٢٠٠٤-٢٠٠٥، والتي دخلت حيز التنفيذ في عام ٢٠٠٦، وجرى تقسيم السلطات بتعيين أعضاء مجلس الوزراء بين الرئيس ورئيس الوزراء. وقد نص الدستور في أوكرانيا عام ١٩٩٦ أن رئيس الوزراء لن يرشح أعضاء مجلس الوزراء، بل سيجري تعيينهم من قبل الرئيس آنذاك. وكان رئيس الوزراء نفسه يتم تعيينه من قبل الرئيس، وتتم المصادقة عليه من قبل السلطة التشريعية (فيرخوفنا رادا-المادة ١١٤). وبعد سريان مفعول التعديلات في عام ٢٠٠٦، عمل الدستور على تقسيم سلطة تعيين بعض أعضاء مجلس الوزراء بين الرئيس ورئيس الوزراء:

وقد نصت المادة ١١٤ من دستور أوكرانيا (٢٠٠٦-٢٠١٠) كالتالي:

يتكون مجلس وزراء أوكرانيا من رئيس وزراء أوكرانيا، نائب رئيس الوزراء الأول، نواب رئيس الوزراء، والوزراء.

ويتم تعيين رئيس وزراء أوكرانيا من قبل البرلمان الأوكراني بناء على عرض من رئيس أوكرانيا.

يتم طرح اسم المرشح لمنصب رئيس وزراء أوكرانيا من قبل رئيس أوكرانيا بناء على اقتراح من قبل التحالف البرلماني المشكل في البرلمان الأوكراني على النحو المنصوص عليه في المادة ٨٣ من دستور أوكرانيا، أو من قبل الكتلة البرلمانية التي يشكل نواب الشعب في أوكرانيا فيها الغالبية العظمى من العضوية الدستورية في البرلمان الأوكراني في أوكرانيا.

ويتم تعيين وزير الدفاع في أوكرانيا ووزير الشؤون الخارجية في أوكرانيا من قبل البرلمان الأوكراني بناء على طرح من رئيس أوكرانيا، كما يتم تعيين الأعضاء الآخرين في مجلس وزراء أوكرانيا من قبل البرلمان الأوكراني بناء على تقديم طرح من رئيس وزراء أوكرانيا.

يدير رئيس وزراء أوكرانيا أعمال مجلس وزراء أوكرانيا ويوجهها لتنفيذ برنامج مجلس وزراء أوكرانيا المعتمد من قبل البرلمان الأوكراني في أوكرانيا.

وقد كانت الميزة غير العادية في النمط الدستوري لعام ٢٠٠٦ النص على أن الرئيس هو المسؤول عن تعيين وزير الدفاع ووزير الشؤون الخارجية، في حين يعين رئيس الوزراء بقية الوزراء. وقد تم تخفيض الصلاحيات التقديرية لدى الرئيس في ترشيح رئيس وزراء أيضا: حيث أن المادة المعدلة ١١٤ قد نصت على أن يتم الطلب من الرئيس لتسمية المرشح المفضل من قبل الحزب أو الائتلاف المهيمن في المجلس التشريعي.

وقد كان المنطق من وراء ترتيب من هذا النوع، هو الإدراك لأهمية المبدأ أن الرئيس يجب أن يكون قادراً على العمل مع السلطة والحسم في أوقات الأزمات أو الحروب، من أجل تحقيق دور الرئيس كمدير أزمات مستقل. كما قد تعتبر ممارسة صلاحيات الدفاع والشؤون الخارجية بأنها مركزية لإدارة مثل هذه الأزمات في تلك الأوقات. ويعتبر السماح للرئيس بتعيين المرشحين المفضلين كوزيرين للدفاع والشؤون الخارجية بأنه يقوي قدرة الرئيس على العمل مع السلطة والحسم في هذه المجالات الحيوية، حيث إن الرئيس سيكون قادراً على تعيين وزراء لديهم انحياز سياسي في كلا المنصبين. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه إذا كان الدستور يتطلب شكلاً من أشكال القرار المشترك بين الرئيس والوزير المختص لممارسة صلاحيات معينة، فإن التقدير الرئاسي لتعيين وزير الدفاع والشؤون الخارجية يزيد من احتمال التوقيع الوزاري المشترك واتخاذ إجراءات حاسمة. كما أن الدوافع لتقسيم سلطات التعيين يجب أن تكون متوازنة في مقابل مبدأ السلطة الرئاسية المحدودة. كما أن الرئيس الذي لديه صلاحية تعيين بعض الوزراء داخل مجلس الوزراء قد يكون قادراً على انتقاء مساحة نفوذ لنفسه بصورة معزولة عن بقية الحكومة. وعلاوة على ذلك، فإن وزارات الدفاع، والأمن، والشؤون الخارجية تشكل معاً آلات وأذرع الدولة للقوة المسلحة والقسرية. وقد عمل الرؤساء والقادة في جميع أنحاء العالم وفي منطقة الشرق الأوسط على استخدام قوات الدفاع والأمن للاستيلاء على السلطة والحفاظ على الحكم الاستبدادي.

كما أن السماح للرئيس بتعيين وزراء الدفاع والشؤون الخارجية يخلق مخاطر بأن الرئيس سيكون قادراً على التقاط آلات العنف في الدولة واستخدامها لتقويض تقاسم السلطة. وعند الموازنة، فإن مخاطر الاستبداد الرئاسي تفوق فوائد القيادة الرئاسية، وينبغي تجنب عملية تقسيم التعيينات تماماً. ومن باب التأكيد والتكرار، فإنه لا يوجد دستور لنظام شبه رئاسي يعمل على تقسيم سلطات تعيين مجلس الوزراء بهذه الطريقة.

٤. ٢. ٢ المشاركة في قرار التعيين

وأما الخيار الثاني لتقاسم السلطة في عملية التعيينات فإنه يتطلب مشاركة الرئيس ورئيس الوزراء معاً في تعيين بعض الوزراء. وقد كان هذا هو النهج المتبع في "الدستور المصغر" في بولندا بين عامي ١٩٩٢ و١٩٩٧.

وتنص المادة (٥٧) (١) دستور جمهورية بولندا، ١٩٩٢ على النحو التالي:

(١) يتعين على الرئيس ترشيح رئيس مجلس الوزراء، وبناء على اقتراح رئيس الوزراء، يقوم الرئيس بتعيين مجلس الوزراء وفقاً للتشكيلة المقترحة من قبل رئيس الوزراء، خلال فترة ١٤ يوماً بعد الجلسة الأولى لمجلس النواب أو قبول استقالة مجلس الوزراء. كما يجب أن يتزامن تعيين رئيس الوزراء من قبل الرئيس مع تعيين مجلس الوزراء أيضاً.

كما تنص المادة ٦١ على ما يلي:

يتعين على رئيس مجلس الوزراء وضع اقتراح بتعيين وزراء الشؤون الخارجية، والدفاع الوطني والشؤون الداخلية بعد التشاور مع رئيس الجمهورية.

وقد كانت الصعوبة في هذا الإجراء بشأن القرار المشترك، تتمثل في أن الدستور قد ترك المسألة غامضة بشأن كيفية القيام بعملية القرار المشترك. ولم يتضح فيما إذا كان الرئيس أو رئيس الوزراء قادرين على النقض المتبادل في اختيار الآخر لأي من هؤلاء الوزراء، على سبيل المثال، أو إذا كان شرط التشاور يعني أن رئيس الوزراء يستطيع تعيين وزير معين رغم اعتراض الرئيس على ذلك. وتبعاً لذلك، فإن الرئيس "فاليسا" قد رفض الاعتراف بعدة تعيينات لرئيس الوزراء، مدعياً أنه لم يتح له مجال للإسهام في ذلك بصورة كافية، مما أدى إلى عقبات خطيرة أمام قيام حكومة فاعلة وكفاءة في صنع السياسات.^{١٠}

وتنظر ترتيبات القرار المشترك عرضة لخطر الجمود في عملية تشكيل الحكومة: وعندما لا يكون الرئيس أو رئيس الوزراء على استعداد لتقديم تنازلات من أجل التوصل إلى اتفاق بشأن المرشحين المناسبين لشغل بعض المناصب في الدولة، فإنه لن يكون من الممكن إجراء تعيينات، كما لن تقوم قائمة لتشكيل مجلس للوزراء. ومن ناحية أخرى، فإن تمكين الرئيس أو رئيس الوزراء لإجراء التعيينات من جانب واحد في وزارات رئيسية مثل الدفاع والأمن ينطوي على خطر خلق فرص للتلاعب بالقوات المسلحة والأجهزة الأمنية. وفي سياق التاريخ السياسي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث كان الرؤساء قادرين على إحكام قبضتهم على السلطة بحكم سيطرتهم على قوات الدفاع وأجهزة الأمن، فإنه يجب تجنب خطر احكام القبضة على قوات الدفاع والأمن. ولهذا السبب، فإن الأخطار الكامنة في احتمال الجمود في تشكيل الحكومة هي بمثابة أهون الشرين، وأقل الضررين، وأفضل من خطر الاحتمال أن رئيساً أو رئيس وزراء ما، قد يغدو قادراً من جانب واحد على السيطرة على التعيينات في قوات الدفاع والأمن وضمان ولائها بالتالي لصالحه.

٤. ٢. ٣ التقييم

وكلا هاتين الآليتين لتقاسم سلطات التعيينات بين الرئيس ورئيس الوزراء تنطلقان أولاً، من منظور فكرة القيادة الرئاسية في أوقات الأزمات، وثانياً، من مبدأ تقاسم السلطة التنفيذية. ومع ذلك، فإن كل آلية منهما تحمل في طياتها مخاطر كبيرة في ضوء مبادئ المنافسة التنفيذية، والتي يتعين الاسترشاد بها في عملية وضع التصميم الدستوري في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

إن تقسيم صلاحيات التعيين، من ناحية، يمنح السلطة العظمى للرئيس ما قد يشكل مخاطر استقلال السلطة الرئاسية بقوى الأمن والدفاع للاستيلاء على السلطة أو توطيد قبضة الرئاسة عليها. ومن ناحية ثانية، فإن تعيين الرئيس لبعض الأعضاء من مجلس الوزراء وتعيين رئيس الوزراء قد يخلق الانقسام في داخل السلطة التنفيذية نفسها كما قد يقوض المسؤولية الجماعية للحكومة، مما يجعل من الصعب على

المجلس التشريعي ممارسة رقابة فعالة على مجلس الوزراء بأكمله، والحد من تناسق وفعالية السياسات الحكومية. وتجدر الإشارة، إلى أن أوكرانيا قد تخلت كلياً عن هذه الآلية.

إن ترتيبات القرار المشترك، من ناحية، قد تولد الصراع داخل السلطة التنفيذية، حيث يحمل كل طرف تنفيذي صلاحيات فعالة لرفض الآخر، مما قد يولد الجمود في تشكيل الحكومة. ومع ذلك، فإن التشارك في القرار قد يشجع على التفاوض بين الرئيس ورئيس الوزراء. ويستفيد كل من رئيس الوزراء ورئيس الدولة من تشكيل حكومة قادرة على تنفيذ السياسات ذات الصلة بهما، أكثر من الوصول إلى حالة الجمود السياسي الذي لا يمكن أن تصاغ فيه أية سياسات أو إجراء أي متابعة لها. وبالتالي، فإن كلا الطرفين لديهما حافز للتوصل إلى اتفاقات في آلية القرار المشترك.

وتقع المفاضلة في إجراءات القرار المشترك فيما بين الجمود وتقاسم السلطة: وفي حين أن الجمود يُعد بمثابة خطر متولد عن آليات القرار المشترك نفسها؛ فإن فوائد تقاسم السلطة تعتبر أكثر جاذبية وتتفوق في مزاياها على المخاطر الكامنة في الجمود. وفي سياق التاريخ السياسي لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الجمود هو مجازفة مقبولة يمكن تحملها في ضوء المنافع من القرار المشترك في تقاسم السلطة.

٤.٤.٢.٤ التوصيات

- لا ينبغي تمكين الرئيس للعمل من طرف واحد على تعيين أعضاء في مجلس الوزراء لتولي المسؤوليات في مناصب الشؤون الخارجية، والدفاع، أو الأمن الداخلي.
- يتعين العمل بصورة مشتركة من خلال إجراءات صنع القرار المشترك، حيث ينبغي على الرئيس ورئيس الوزراء المشاركة سويًا في تعيين أعضاء مجلس الوزراء المسؤولين عن الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الداخلي. كما يتعين في الدستور تحديد الإجراءات بشكل لا لبس فيه، والإشارة بوضوح إلى دور كل من الرئيس ورئيس الوزراء وتحديد عملية اتخاذ القرار نفسه. وينبغي لهذه التعيينات في كل الأحوال أن تخضع لموافقة السلطة التشريعية اللاحقة.

٤.٤.٣ تعيين كبار مسؤولي الأمن والدفاع

يتولى كبار أفراد الأمن والدفاع مثل كبار الجنرالات، وقادة الشرطة ومديرو المخابرات مسؤوليات كبيرة في تنفيذ سياسة الأمن والدفاع. وتعتبر كيفية تعيين كبار المسؤولين في الأجهزة الأمنية أحد الاعتبارات الهامة. وقد يستطيع رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أن يكون قادراً على الاستئثار والتفرد بالسلطة في حالة دعم الشرطة والجيش وقوات الاستخبارات الموالية له، وبالتالي فإنه سيعمل على تقويض أهداف تقاسم السلطة شبه الرئاسية. وقد ظلت الأنظمة الاستبدادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، طوال عقود عديدة، قابعة في مناصبها، في أغلب الحالات، طالما بقيت الأجهزة الأمنية موالية للرئيس فقط.

ولذلك، فإنه ينبغي هيكلة تعيين كبار مسؤولي الأمن والدفاع بطريقة تتسق مع مبادئ تقاسم السلطة والسلطة التنفيذية المحدودة. وفي بعض الأنظمة شبه الرئاسية، فإنه يتم إعطاء الرئيس سلطة تعيين كبار المسؤولين العسكريين والدفاع من جانب واحد: مثلاً: أرمينيا (المادة ٥٥ (١٢)؛ روسيا البيضاء (المادة ٨٤ (٢٨)؛ بوركينا فاسو (المادة ٥٢)؛ جمهورية أفريقيا الوسطى (المادة ٢٢)؛ هذا في سياق أوسع لسلطة الرئيس في تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين على حد سواء)؛ كرواتيا (المادة ١٠٠)؛ موزمبيق (المادة ١٦١ (هـ))؛ السنغال (المادة ٤٥)؛ أوكرانيا (المادة ١٠٦ (١٧)، وروسيا (المادة ٨٣-ك)).

وهذه الترتيبات ليست مثالية، لأنها تخلق مخاطر أن الرئيس سوف يكون قادراً على تصنيع أجهزة الأمن والدفاع الموالية له، عن طريق تعبئة المناصب الرئيسية في الجيش والمخابرات والأجهزة الأمنية بأنصار وحلفاء مواليين له. وهذا يولد مخاطر مركزية السلطة في قبضة رئيس طامع ومتعاطش للاستفراد بها. ولهذا السبب، فإن الإجراءات التي تقسم حصص التعيينات بين الرئيس والحكومة أو السلطة التشريعية تظل هي الأفضل. وهناك عدد من النماذج القائمة لهذا النوع:

- في النيجر، يعين الرئيس المسؤولين العسكريين بمرسوم يتم اتخاذه في مجلس الوزراء، بناء على نصيحة من المجلس الأعلى للدفاع الوطني (المادتان ٦٤ و ٧٠)؛
- في مدغشقر، رئيس الوزراء والرئيس يتقاسمان كافة التعيينات، بما في ذلك التعيينات الأمنية، وفقاً للمرسوم الذي تصدره الحكومة. ويعين الرئيس من جانب واحد كبار ضباط الجيش المدعومين لتمثيل الدولة في الهيئات الدولية (المادتان ٥٥ (٤) و ٦٥ (١٢))؛
- في بلغاريا، يعين الرئيس ويقيّل أعضاء القيادة العليا للقوات المسلحة بناء على اقتراح من الحكومة (المادة ١٠٠ (٢))؛
- وفي ليتوانيا، يعين رئيس الجمهورية رئيس جهاز الأمن والقائد العام للقوات المسلحة بموافقة مجلس النواب/ مجلسي السلطة التشريعية (المادة ٨٤ (١٤))؛
- في رومانيا، يعين مدير المخابرات من قبل جلسة مشتركة للمجلسين، بناء على اقتراح من الرئيس (المادة ٦٥ (٢) (ح))، ولكن الرئيس لديه سلطة الترقيات داخل القوات المسلحة إلى رتبة المارشال والجنرال والادميرال العام (المادة ٩٤)؛
- في فرنسا، يجري الرئيس التعيينات في الوظائف العسكرية الأدنى مرتبة بالدولة، في حين أن مجلس الوزراء يعين الضباط العسكريين في المستويات العليا. وقد يحدد النظام الأساسي أن بعض التعيينات التي من صلاحية الرئيس في المناصب العسكرية الأدنى مرتبة، لا يجوز أن تتم إلا بعد التشاور مع اللجنة الدائمة المختصة. ويمكن رفض تعيين الرئيس بأغلبية ثلاثة أخماس اللجنة الدائمة ذات الصلة الصادرة عن الجمعية الوطنية (المادة ١٣)؛

الخيارات المقدمة في الفقرة (أ) إلى (و) أعلاه توضح آليات تقاسم السلطة في بعض عمليات التعيينات. وبينما إجراءات القرار المشترك أو الموافقة التشريعية قد تتسبب في الجمود أو تأخير التعيينات في المناصب العليا للدفاع والأمن، فإن هذا العيب يشكل مخاطر أقل بكثير لمصلحة أهداف السلطة الرئاسية

المحدودة، وتقاسم السلطة، والرقابة التشريعية من مجرد سلطة التعيينات الرئاسية من جانب واحد دون ضابط أو رادع.

٤.٤. ٤ القائد العام للقوات المسلحة

إن القرارات بشأن كيفية استخدام القوات العسكرية للدولة، سواء في الخارج أو في الداخل، يتم اتخاذها في نهاية المطاف من قبل القائد العام للقوات المسلحة. وعند العمل بوضوح على تعيين القائد العام للقوات المسلحة، فإن ذلك من شأنه تحديد تسلسل القيادة في الجيش، ويخول لموظف واحد عملية الإشراف على، وتحمل المسؤولية والقيادة تعتبر مهمة لقدرة الجيش على التحرك بسرعة وكفاءة في أوقات الأزمات أو التهديدات، ولكن ضمن قيود هيكلية الحفاظ على المساءلة ضمن حدود الدستور. ويتفق دور الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة مع دور الرئيس كمدير أزمة حَكَم مستقل في نظام شبه رئاسي. ولذلك فإن غالبية الأنظمة شبه الرئاسية حول العالم تعمل على تعيين الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، في: النمسا (المادة ٨٠)، روسيا البيضاء (المادة ٨٤ (٢٨))، بلغاريا (المادة ١٠٠)، كرواتيا (المادة ١٠٠)، فنلندا (المادة ١٢٨)، فرنسا (المادة ١٥)، ليتوانيا (المادة ١٤٠)، مقدونيا (المادة ٧٩)، موزمبيق (المادة ١٤٦)، بيرو (المادة ١٦٧)، بولندا (المادة ١٣٤)، روسيا (المادة ٨٧)، سلوفاكيا (المادة ١٠٢)، سلوفينيا (المادة ١٠٢)، سريلانكا (المادة ٣٠)، أوكرانيا (المادة ١٠٦)، والبرتغال (المادة ١٢٠).

ويختلف نطاق سلطات وصلاحيات القائد العام للقوات المسلحة من بلد إلى آخر، بدءاً من مجرد عنوان مراسيمي إلى سلطات معددة ومحددة لصياغة العقيدة العسكرية، وسياسة الدفاع أو العمل من جانب واحد لنشر الجيش في الخارج. والفوارق والاختلافات القائمة بين كلا هذين المجالين جديرة بالتقصي والاستكشاف.

وتعتبر روسيا وأوكرانيا فقط من بين البلدان المذكورة أعلاه التي تضيف على الرئيس سلطات سياسة واسعة النطاق (المواد ٨٣ و ١٠٦، على التوالي). وتمنح تلك الترتيبات الدستورية مجموعة واسعة من السلطات إلى الرئيس، مما يعمل على زيادة فرص الهيمنة الرئاسية من قبل قوات الأمن والدفاع، كما يزيد من مخاطر توطيد وترسيخ السلطة الرئاسية في قبضة الرئيس.

وفي معظم البلدان الأخرى، يظل رئيس الوزراء مسؤولاً عن الدفاع والأمن والسياسة الخارجية، وهذا هو الأفضل (انظر البند ٢/٣/٤ أعلاه). وعليه، فإن قدرة الرئيس على التصرف كقائد أعلى للقوات المسلحة تظل مقيدة من قبل رئيس الوزراء وأولوية الحكومة في صياغة السياسات، وضمان أن الرئيس لا يحتاج للعمل بصفته كقائد عام للقوات المسلحة إلا عندما يتطلب ذلك أمر طارئ أو أزمة تحتاج إلى نشر نشط للقوات العسكرية والدفاعية. وهذا الترتيب يعمل على تحقيق التوازن المناسب بين ضرورات ومستلزمات السلطة الرئاسية المحدودة، وتقاسم السلطة، والقيادة الرئاسية الفعالة خلال أوقات الأزمات.

ويتبع المثال الفرنسي هذا النهج المفضل بالنسبة للجزء الأكبر، ولكن الغموض في النص الدستوري في هذه الحالة قد أدى إلى تقاسم السيطرة على قوات الدفاع والأمن بين الرئيس ورئيس الوزراء من خلال اتفاق غير رسمي. ويتولى رئيس الوزراء رسمياً مسؤولية الدفاع (المادة ٢١)، ولكن الرئيس يتولى الدور القيادي في سياسة الدفاع والأمن من خلال ممارسة صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة. وخلال فترات التعايش السياسي، نشأت خلافات حول النطاق المناسب لسلطة رئيس الوزراء في الشؤون الخارجية. وفي مجال الدفاع، كان من المقبول أكثر أن يتولى الرئيس زمام الأمور فيها: حيث كان تخصيص قضايا الدفاع والأمن بصفقتها "مجالات محجوزة" للرئيس أمراً غير مثير لجدل كبير، على الرغم من أن الأسس النصية لهذا التقسيم غير واضحة. وعلى سبيل المثال، كانت القرارات الهامة حول الترسنة النووية في فرنسا، يتم اتخاذها والإعلان عنها من قبل الرئيس وحده. وفي الممارسة العملية، فإن صلاحيات الرئاسة الفرنسية في الدفاع والأمن كانت تعمل ضمن الحدود والأطر الموضوعية من قبل السلطة البرلمانية بشأن الميزانية ومتطلبات التوافق المشتركة المبينة في المادة ١٩ من الدستور. وفي حين أن "المجالات المحفوظة" للرئيس الفرنسي قد ظلت تسير دون منازع إلى حد كبير خلال فترات المعاشرة، فإن ذلك يعزى إلى الممارسة التاريخية على المدى الطويل، وليس إلى النص الدستوري نفسه. إن غموض وتداخل الأحكام بشأن هذه السلطات، عند النظر إليها في معزل عن غيرها، تثير قضايا غفيرة ومشاكل كبيرة؛ لأنها على وجوه علاقتها، لا تحدد بصورة واضحة سلطات وصلاحيات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء.^{٩١}

وفي بولندا، فإن سلطة الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة متروكة لتحديدها بالتفصيل بصورة واضحة في النظام الأساسي (المادة ١٣٤ (٦)). ومن الأفضل صياغة مسؤولية السياسة الدفاعية والأمنية بصورة راسخة في الدستور بدلاً من تحديدها في القانون العادي.

إن سلطة نشر الجيش، في الداخل أو في الخارج، قد تستخدم كوسيلة ضغط حيوية للرؤساء الساعين للوصول إلى قوة النفوذ والصلاحيات. وتعتبر التجربة المصرية لثلاثة عقود من الأحكام العرفية شاهداً قوياً على ذلك، وعند استخدام الأحكام العرفية لفترات طويلة - وخاصة عندما تحل المحاكم العسكرية محل الإجراءات القضائية المدنية - فإنها قد تكون وسيلة فعالة في ترسيخ سيادة رئيس الجمهورية وتدمير المؤسسات الجمهورية. وقد تؤدي السيطرة التامة على بدء الأعمال العدائية مع الدول الأخرى للتسبب في إلحاق الضرر بالحكم الديمقراطي من خلال تمكين القادة من نشر القوات المسلحة في داخل البلد. كما أن إعلان الأحكام العرفية، خلال أو دون وجود سياق محيط لأعمال عدائية مع دول أجنبية، قد يعمل أيضاً على التمكين من انتشار القوات المسلحة في داخل البلد. وهذا يطرح خطراً يتمثل في أن الرؤساء أو رؤساء الوزراء عند إعلانهم الحرب أو الأحكام العرفية بسلطة من جانب واحد، سوف يكونوا قادرين بسهولة على نشر الجيش في داخل البلد، وقمع المعارضة السياسية، وتوطيد السلطة السياسية.^{٩٢}

وهناك مسألتان يتعين النظر فيهما، وهما: (١) كيف تدخل إعلانات الحرب أو الطوارئ في صلاحيات الشؤون الخارجية، أو السلطات الأمنية، التي يحملها كل من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو المجلس التشريعي؟ و(٢) هل يعمل نشر القوات المسلحة في داخل البلاد، في أوقات الحرب أو في حالة

الأحكام العرفية، على توليد الظروف التي تمكن الشخص المسؤول عن نشر القوات المسلحة من الاستيلاء على السلطة السياسية؟

وفي هذا المجال، فإن روسيا تقدم مثلاً تحذيرياً واضح الدلالة. وتتطلب المادة ٨٧ من الدستور الروسي من الرئيس "إعلام" السلطة التشريعية إذا كان الرئيس يعتزم فرض الأحكام العرفية في داخل روسيا، رداً على تهديد مباشر بالعدوان أو أعمال عدوان فعلية ضد روسيا. وفي حدود النص ذاته، فإنه من غير الواضح أن الغرض من هذا النص فرض أي قيود حقيقية على سلطة الرئيس، أو أنه يساعد في تمكين المجلس التشريعي من ضبط وكبح جماح سلطة الرئيس بشأن إعلان الأحكام العرفية.

كما تطلب المادة ٨٧ (٣) من الدستور الروسي أن يتم تنظيم الأحكام العرفية بموجب الدستور الروسي. وفقاً للمادة الفرعية (٣)، فإن القانون الدستوري الاتحادي بشأن قانون الأحكام العرفية (٣٠ يناير/ كانون الثاني ٢٠٠٢) ينظم بشكل وثيق إعلان الأحكام العرفية، واستخدام القوة في حالة الأحكام العرفية. والمادة ٤ من قانون الأحكام العرفية تنص على أن حالة الأحكام العرفية يتم الإعلان عنها بأمر من الرئيس، وتُحدد (١) الظروف التي تبرر إعلان وتطبيق الأحكام العرفية، (٢) التاريخ والأوقات المحددة للفترة التي تظل فيها حالة الطوارئ سارية المفعول، و(٣) حدود الأراضي التي تظل فيها الأحكام العرفية سارية المفعول خلال حالة الطوارئ. وقد يأمر الرئيس، بالإضافة إلى ذلك، نشر القوات المسلحة داخل الإقليم الذي تعلن فيه حالة الطوارئ والأحكام العرفية (المادة ١٠ (١))، من أجل اتخاذ مجموعة من التدابير المذكورة، بما في ذلك التدابير التالية، على سبيل المثال:

تعزيز الحفاظ على النظام العام، توفير الأمن القومي، حراسة المؤسسات العسكرية والمؤسسات الخاصة المهمة والمؤسسات التي تقدم مهاماً حيوية للمجتمع، عمليات النقل والاتصالات، خدمات الإشارة والبريد، مؤسسات هندسة الطاقة، وكذلك المؤسسات التي قد يشكل تعرضها للخطر تهديداً عالياً على صحة وسلامة الناس والبيئة؛ (المادة ٧ (٢) (١)).

وتشمل التدابير الأخرى التي قد يجري إسنادها إلى القوات المسلحة ما يلي:

تعليق أنشطة الأحزاب السياسية، والمنظمات العامة الأخرى، والبعثات الدينية التي تقوم بأعمال دعائية و/أو التي تستنهض الهمم وتُحرّض على القيام بأي نشاط آخر قد يعرّض للخطر الأمن والدفاع في الاتحاد الروسي في تلك الأوقات من قانون الأحكام العرفية؛ (المادة ٧ (٢) (٥)).

وسيجري على الفور تقديم أمر الرئيس إلى مجلسي الهيئة التشريعية، ويتم النظر فيه من قبل مجلس الاتحاد (الغرفة العليا من المجلس التشريعي) في غضون ٤٨ ساعة. كما يجب دعم إعلان الرئيس للأحكام العرفية من قبل غالبية أعضاء مجلس الاتحاد، وإلا فإن الأحكام العرفية سوف تلغى في اليوم التالي لقرار رفض المجلس لها (المادة ٤ (٧)).^{٩٣}

إن السلطات والصلاحيات التي قد يتولاها الرئيس الروسي في حال إقحام الأحكام العرفية في البلاد واسعة النطاق. وقد يتم نشر القوات المسلحة لمجموعة واسعة من المهام القمعية للغاية، والرئيس، بصفته القائد العام للقوات المسلحة، يظل المسؤول الأوحده عن هذا الانتشار العسكري في ظل الأحكام العرفية. وفي حين أن إعلان الرئيس للأحكام العرفية وما يصاحب ذلك من استخدام للقوات المسلحة سوف يسقط ما لم تتم الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية في غضون ٤٨ ساعة، فإن هذا المطلب ينشأ فقط بموجب تشريعات دستورية اتحادية عادية، غير مرسخة في الدستور. وبدون توفير حماية دستورية لها، فإنه يمكن تصور أن تتغير هذه القوانين من قبل برلمان متعاطف مع الرئيس إلى توسيع سلطات الرئيس وترسيخها.

إن سلطة وصلاحيات الرئيس كقائد عام للقوات المسلحة يتعين أن توفر توازناً بين حاجة الرئيس إلى اتخاذ إجراءات حاسمة في أوقات الخطر، وضرورة تقييد السلطة الرئاسية والحد من مخاطر إساءة استغلال نفوذ الرئاسة على القوات المسلحة لتعزيز مركزية السلطة. ويتطلب هذا النهج الروسي ضرورة الرقابة التشريعية على عمل وسلطات الرئيس في هذا الشأن، بيد أن تنظيم صلاحيات الرئيس من خلال التشريع العادي يخل بهذا التوازن ويقوضه. كما أن سلطات الرئيس الروسي العسكرية الواسعة النطاق تخلق خطر مصادرة السلطة الرئاسية برمتها.

وفي المقابل، فإن سلطات الرئيس العسكرية في كل من البرتغال وبولندا وفرنسا، محدودة بالرغم من أن الرئيس يعين هناك في منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة.

وتنص المادة ١٣٥ من دستور البرتغال كالتالي:

في العلاقات الدولية، يعتبر رئيس الجمهورية مسؤولاً عن:

...

ج) بناء على اقتراح من الحكومة، وبعد التشاور مع مجلس الدولة وبشرط التفويض من قبل الجمعية الوطنية للجمهورية، أو، إذا كانت الجمعية في غير حالة انعقاد، ولم يكن من الممكن الترتيب لعقدتها على الفور، من خلال اللجنة الدائمة لها، تولى مهام إعلان الحرب في حالة العدوان الفعلي أو الوشيك وصنع السلام.

وبالتالي فإن الدستور البرتغالي يتطلب أن يطلب الرئيس رأي مجلس الدولة (غير الملزم)، ولكن أيضاً مع ضرورة الحصول (بصورة ملزمة) على الموافقة من الجمعية أو اللجنة الدائمة لها من أجل إعلان الحرب. وهذه المتطلبات هي أكثر ملاءمة لإعلاء مبدأ تقاسم السلطة. وفي بولندا، يجب على الرئيس تعيين قائد عام للقوات المسلحة بصورة منفصلة خلال أوقات الحرب إذا تقدم رئيس الوزراء بطلب لتلك الغاية. إن سلطة القائد العام للقوات المسلحة في أوقات الحرب، فضلاً عن العلاقة بين القائد العام للقوات المسلحة زمن الحرب والأجهزة الدستورية في بولندا، يجب أن يحددها النظام الأساسي (المادة ١٣٤ (٤)). وينص الدستور الفرنسي على حل رائع عن طريق اشتراط ربط الجمعية الوطنية (الغرفة الأولى للبرلمان) بمسألة

"إعلان الحرب"، ولكن يسمح للحكومة (كما هو موضح برئيس الوزراء ومجلس الوزراء) في اتخاذ القرار بإرسال القوات المسلحة إلى الخارج لفترات قصيرة من الوقت وبمجرد "إعلام" الجمعية الوطنية عند القيام بذلك (المادة ٣٥). وهذا يجنب البلاد خوض الحروب التي قد يشعلها أو يقودها الرئيس، ولكنه يحافظ على القدرة على اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة. وفي حالات الطوارئ (كما هو مبين في المناقشة الواردة أدناه)، يجوز للرئيس الفرنسي العمل لفترة محدودة من الزمن دون أن يخضع لمتطلبات التوافق المشتركة (المادتان ١٦، ١٩).

وهكذا، فإنه في حين أن التصريحات البرلمانية بشأن الحرب هي القاعدة العالمية، فإنه ينبغي التفكير في الدستور عن آليات رسمية أقل لإجازة استخدام القوة في أضيق نطاق وفي أوضاع مقيدة بقوانين دقيقة بشأن حالات التهديد الوشيك والطوارئ.

ويمكن تحقيق هذا من خلال منح سلطة نشر القوات في الخارج إلى رئيس الوزراء، مع طلب بعض شروط التوقيعات المشتركة من أعضاء مجلس الوزراء المسؤولين، أو عن طريق وضع إجراءات القرار المشترك بين الرئيس ورئيس الوزراء. وفي الرأس الأخضر، على سبيل المثال، فإنه لا يجوز للرئيس أن يعلن الحرب إلا بناء على اقتراح من الحكومة التي تتصرف بشكل جماعي (المادة ١٣٦).

وإذا أنيط قرار نشر القوات في الخارج بالرئيس، فإنه ينبغي أن يكون ذلك خاضعاً لموافقة السلطة التشريعية -ولكن ينبغي تصميم تدابير لمنع التحايل على موافقة السلطة التشريعية، كما حدث في روسيا.

وقد يكون هذا أيضاً مجالاً يمكن أن يلعب فيه مجلس الدفاع الوطني دوراً استشارياً، على الرغم، كما هو مبين أدناه، من أن متانة مجلس الدفاع الوطني باعتباره رادعاً قوياً، تعتمد على تركيبة عضويته، وصلاحيات الرئيس، ومدى ما يقرره المجلس التشريعي بشأن تحديد تركيبته وصلاحياته من خلال القانون العادي.

٤. ٤. ٤. ١ مجلس الدفاع الوطني

وعلى النقيض من تعيين رئيس الوزراء والحكومة أو الرئيس لوحده، لتولي مسؤولية صياغة السياسة الدفاعية والأمنية، فإنه يمكن إنشاء مجلس دفاع وطني وتقليده مسؤولية صياغة السياسات الدفاعية. ويتألف مجلس الدفاع الوطني من رئيس الجمهورية، وأعضاء الحكومة، ويمكن أن يشمل أعضاء من المجلس التشريعي (ممثلين عن كل من أحزاب الأغلبية، والمعارضة الحزبية) أو المعينين من الخبراء المستقلين. ويعتبر من صميم آلية تقاسم السلطة، ضرورة ضمان أن سلطات الرئيس ليست واسعة جداً ووجود رقابة للسلطة التشريعية على أنشطة الأمن والدفاع. كما يجب إعطاء اهتمام دقيق لبنية مجلس الدفاع الوطني أيضاً، حيث أن رئيساً انتهازياً قد يتسبب في إساءة استخدام مجلس الدفاع لتقوية وترسيخ مركزية السلطة في قبضته.

ومن الشائع بالنسبة للرئيس تولي رئاسة مجلس الدفاع الوطني: انظر على سبيل المثال فرنسا (المادة ١٥)، روسيا (المادة ٨٣)، أوكرانيا (المادة ١٠٦)، البرتغال (المادة ١٣٣ (س)). ومع ذلك، فإن الدساتير في كثير من الأحيان تفشل في تحديد نطاق سلطة مجلس الدفاع الوطني وتترك الكثير من التفاصيل للقانون الوضعي. وقد سلك الدستور المصري لعام ٢٠١٢ كلاً من هذه المسارات، والسماح للرئيس برئاسة مجلس الدفاع الوطني، والذي كان من المقرر تحديد اختصاصاته في القانون (المادة ١٩٧). ومن وجهة نظر دستورية، فإن من الضروري أن يعمل مجلس الدفاع الوطني جنباً إلى جنب مع اللجان البرلمانية والهيئات غير الحكومية التنفيذية الأخرى، بدلاً من أن يحل محلها.

وتقدم التجربة الرومانية مثلاً على جوانب إشكالية مجلس الدفاع الوطني. وعلى الرغم من أن نص الأحكام الرومانية تبدو عادية، فإن الرئيس إيسكو قد استخدم رئاسة المجلس لزيادة تراكم الصلاحيات والسلطات على قضايا الدفاع، وتجنب محاولات السلطة التشريعية لفرض سيطرتها على الجيش والشرطة. كما استخدم الرئيس إيسكو سلطة رئاسة المجلس للسيطرة على القوات المسلحة، ونشرها لحماية نظامه من المعارضة الداخلية.

وقد كانت قدرة إيسكو في السيطرة على المجلس ترجع جزئياً إلى فشل الدستور في تحديد عضوية المجلس، كما يرجع ذلك جزئياً إلى الأدوات البرلمانية الضعيفة في مجال السيطرة على المسؤولين التنفيذيين.

وقد سمحت هذه العيوب في تصميم المجلس لإيسكو في إنشاء قاعدة السلطة في أعلى مستويات القوات المسلحة، ومكنته من الاستيلاء بصورة فعالة على القوات المسلحة وزيادة قبضته على السلطة السياسية.^{٩٤}

وتنص المادة ٩٢ من دستور رومانيا على ما يلي:

يتولى رئيس رومانيا منصب القائد العام للقوات المسلحة ومنصب رئاسة المجلس الأعلى للدفاع الوطني.

كما تنص المادة ١١٩ كالتالي:

يتولى المجلس الأعلى للدفاع الوطني بمفرده صلاحيات تنظيم وتنسيق الأنشطة الدفاعية المتعلقة بالدولة، بشأن الأمن في البلاد، والمشاركة في حفظ الأمن والسلام الدوليين، والدفاع الجماعي ضمن نظم التحالفات العسكرية، وكذلك في بعثات حفظ أو استعادة السلام.

وفي حال وضع سلطات وصلاحيات مجالس الدفاع والأمن القومي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن على واضعي الصياغات الدستورية أن يكونوا على بينة من علاقاتها المعقدة مع الهيئات البرلمانية، والتأكد من أن هذه المجالس تخضع لعمليات المراقبة والتفتيش البرلمانية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه ينبغي أن تدرك الدساتير أن العضوية في هذه المجالس تلعب دوراً هاماً في تحديد فيما

إذا كانت عضويتها مجرد ختم مطاطي، أو أنها بمثابة هيئة استشارية حقاً وحقيقة. كما يتعين تحديد شروط عضوية مجالس الدفاع في النص الدستوري، بدلاً من إدراجها في القانون الوضعي، وينبغي التأكيد من أن هذه الشروط والمتطلبات يصعب تعديلها، مما يحد من إمكانية استيلاء قطاع الأمن على السلطة وترتيب أمورها لذلك الغرض.

٤. ٥ المساءلة

وللحفاظ على ترتيبات تقاسم السلطة ومنع إساءة استعمال القوة للسيطرة على الأجهزة الأمنية، فإنه يجب التأكيد في الدساتير من أن أعضاء السلطة التنفيذية مسؤولون عن سلطات الأمن ويحملون المسؤولية والمساءلة تجاه أفعالهم. وتعمل المساءلة على التقليل من خطر إساءة الصلاحيات والسلطات من قبل مسؤولي السلطة التنفيذية. ومما يزيد من الحاجة والأهمية للمساءلة فيما يتعلق بالأجهزة الأمنية، هو أن إساءة استعمال سلطاتها ينطوي على مخاطر كبيرة تهدد الاستقرار في ترتيبات تقاسم السلطة وحيوية المنافسة السياسية.

وعلى وجه التحديد، فإن الدساتير يجب أن تنجز ثلاث مهام: (١) الحد من الحصانة الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية؛ (٢) تعريض أعضاء من قوات الأمن للمساءلة أمام القانون؛ (٣) وضع رقابة مدنية مستقلة على قطاع الأمن.

وكثيراً ما تهر الحصانة من الملاحقة الجنائية لأعضاء من المسؤولين التنفيذيين والأمنيين، بسبب الحاجة للتأكد من أن المؤسسة الأمنية وقوات الدفاع تستطيع أن تعمل وتلتقى الأوامر للعمل بحزم وسرعة في أوقات الأزمات، دون الحاجة للرد على التهم الجنائية خلال الأزمة. وبالمثل، فإن إخضاع أعضاء السلطة التنفيذية لإجراءات جنائية أثناء وجودهم في مناصبهم قد يعيق الأداء الفعال للحكومة ويسمح للفصائل المتنافسة التي تتقاسم السلطة تقويض بعضها البعض. ومع ذلك، فإن فكرة الحصانة الجنائية الواسعة تتعارض مع مبادئ المساءلة وتخلق مخاطر بأن مسؤولي الأمن وأعضاء السلطة التنفيذية المسؤولين عن القوى الأمنية سيكونون أحراراً وطلقاً في تصرفاتهم، مع الإفلات من العقاب، لتقويض المعارضة السياسية ومركزية السلطة.^{٩٥}

وعلى كل، فإن تحقيق التوازن المناسب بين كلتا هاتين الضورتين عادة ما يتحقق من خلال الحصانة الجنائية المقيدة بفارق ضئيل عن الإجراءات المتخذة في سياق تحقيق مهام المنصب، ولكن بشرط أن لا يمتد ذلك ويرقى إلى مستوى الجرائم أو انتهاكات القانون. وفي فرنسا، على سبيل المثال، فإن المادة ٦٨-١ تؤكد، على وجه التحديد، أن "أعضاء الحكومة يعتبرون مسؤولين جنائياً عن الأفعال التي ترتكب في سياق إجراء مهام وظائفهم وتصنف على أنها جرائم خطيرة أو جرائم كبرى أخرى في الوقت المرتكبة فيه". كما يتم تأسيس قاعدة مماثلة في حالة رئيس فرنسا، على الرغم من أن الرئيس محمي من الملاحقة القضائية طيلة فترة ولايته. ولكن إجراءات الملاحقة القضائية يمكن رفعها ضد الرئيس بعد شهر واحد من انتهاء

مدة خدمته في منصبه. كما أن جميع فترات التأجيل أو التقادم من المحاكمة خلال فترة ولاية الرئيس يتم استثنائها عند انتهاء مدة خدمته في منصبه.

وتنص المادة ٦٧ في دستور فرنسا عام ١٩٥٨ كالتالي:

يتحمل رئيس الجمهورية أية مسؤولية بسبب أعمال نفذت بصفته الرسمية، مع مراعاة أحكام المادتين ٢-٥٣ و٦٨ من هذا القانون.

وطوال فترة ولايته، لا يجوز أن يطلب من الرئيس الشهادة أمام أي محكمة قانون فرنسية أو سلطة إدارية، ويجب ألا يكون هدفاً لأية دعوى مدنية، ولا لأي استئناف لأي تهم أو ملاحقة أو تحقيق. وتوقف جميع فترات التقادم طوال مدة بقائه في المنصب.

وبالتالي، فإن جميع القضايا والإجراءات المتبقية أو المرفوعة ضد الرئيس يمكن إعادة تفعيلها بعد شهر واحد من نهاية فترة ولايته.

ويجب على الدساتير في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النظر في اعتماد نهج مماثل، وأن تعرّض هذه الأحكام أعضاء الحكومة والرئيس للمسؤولية الجنائية، وتعمل على تعزيز الشفافية والمساءلة داخل الأجهزة الأمنية وتثبيط تعاطي الأجهزة الأمنية من خلال السلوكيات المحظورة جنائياً. وفي نفس الوقت، فإن الحصانة الزمنية المحدودة للرئيس تمنع الملاحقة القضائية ذات الدوافع السياسية التي يمكن أن تقوض فعالية القيادة الرئاسية وتقاسم السلطة، والحصانة لجميع أعضاء الحكومة عن الأفعال الرسمية والسلوكيات المتبعة في إنجاز واجباتهم، كما أنها تقلل من مخاطر المحاكمات المشوبة بالأغراض الحزبية التي قد يكون لها أيضاً عواقب على ضمان تقاسم السلطة.

كما أن قوات الأمن نفسها يجب أن تخضع للدستور والقانون. وإذا كان الدستور يخلق مجالاً لقوات الأمن لكسر القانون والإفلات من العقاب، فإنه بذلك يُضعف السلطة والسيطرة على القيادة الأمنية ويضعف قدرة قوات الأمن للقيام بعملها. ولهذا الأسباب، فإن على الدساتير بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النظر في اعتماد الأحكام التي تتطلب امتثال سلطات الأمن القومي بكل من قواعد الدستور والقانون. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الأحكام ينبغي أن تُخضع قوات الأمن إلى السيطرة المدنية الديمقراطية.

ولا يمكن وجود قطاع أمن دون وجود آليات مساءلة مستقلة. وتشمل آليات المساءلة المفتشين العامين، والصكوك الوطنية لحقوق الإنسان، والرقابة التشريعية. كما أن الاستعانة بهيئات رصد مدنية مستقلة قد تكون بمثابة اختبار مهم للإساءة الحزبية من الجيش والشرطة، والمخابرات، والتي يمكن أن تقوض أسس تقاسم السلطة. ومع ذلك، فإنها تخاطر بأنه قد ينظر إليها على أنها أدوات للنظام إذا لم تكن جزءاً من التزام أكثر شمولية بعملية لبح جماح انتهاكات الطوارئ. وفي مرحلة ما قبل الربيع العربي في مصر، على سبيل المثال، فإن المجلس القومي لحقوق الإنسان، الذي تم إنشاؤه في عام ٢٠٠٣، كان غير فعال إلى حد

كبير في ضمان أن الأجهزة الأمنية تلتزم باحترام حقوق الإنسان في ضوء الحقيقة بأن قانون الطوارئ يأذن للأجهزة الأمنية بانتهاك حقوق الإنسان عند اللزوم. ونظراً لتاريخ قطاع الأمن غير الخاضع للمساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإنه يجب على الدساتير في المنطقة أيضاً العمل على إنشاء آليات مساءلة مستقلة، وضمان سلامة عملياتها وفعاليتها، وعدم تقويضها من قبل عناصر أخرى من النظام الدستوري والقانوني.^{٦٦}

٤.٤.٦ تحليل من الدستور المصري عام ٢٠١٢ ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

تنص المادة ١٤٦ من الدستور المصري عام ٢٠١٢ المعلق حالياً، كالتالي:

رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة. ولا يمكن للرئيس أن يعلن الحرب، أو يرسل قوات مسلحة إلى خارج أراضي الدولة، إلا بعد التشاور مع مجلس الدفاع الوطني وموافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه على ذلك.

وتنص المادة ١٤٧ بأن:

رئيس الجمهورية يعين الموظفين المدنيين والعسكريين ويقيلمهم ...

وتتضي المادة ١٩٥ بأن:

وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة، والمعين من بين ضباطها.

وتنص المادة ١٩٣ بأن:

مجلس الأمن القومي... وبرئاسة رئيس الجمهورية، يضم في عضويته رئيس الوزراء ورؤساء مجلس النواب ومجلس الشورى، وزير الدفاع، وزير الداخلية، وزير الشؤون الخارجية، وزير المالية، وزير العدل، وزير الصحة، رئيس المخابرات العامة، ورؤساء لجان الدفاع والأمن القومي في مجلس النواب ومجلس الشورى.

كما تشير المادة ١٩٧ إلى أن:

... مجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الجمهورية ويضم في عضويته كلاً من: رئيسي مجلسي النواب والشورى، رئيس الوزراء، وزير الدفاع، وزير الشؤون الخارجية، وزير المالية، وزير الداخلية، رئيس جهاز المخابرات العامة، رئيس أركان القوات المسلحة، قائد القوات البحرية والقوات الجوية والدفاع الجوي، رئيس العمليات للقوات المسلحة، ورئيس الاستخبارات العسكرية.

ويعتبر المجلس مسؤولاً عن الأمور المتعلقة بأساليب ضمان سلامة وأمن البلاد، لمناقشة ميزانية القوات المسلحة. ولا بد من الأخذ برأيه فيما يتعلق بمشاريع القوانين حول القوات المسلحة.

وبشكل عام، فإن الدستور المصري لعام ٢٠١٢ يقضي بأن رئيس الوزراء يعين مجلس الوزراء. وهناك بعض الغموض في هذا النص، خاصة بشأن تعيين وزير الدفاع حيث إن المادة ١٩٥ تشترط أن وزير الدفاع يجب أن يكون ضابطاً في الجيش، في حين أن المادة ١٤٧ تقضي أن الرئيس هو المسؤول عن تعيين الأفراد العسكريين. وكان هناك بعض المخاطر النصية بحكم هذا الغموض والتعارض الوارد في النصوص، حيث إنها قد تؤدي إلى الصراع بشأن من ستكون بيده سلطة تعيين وزير الدفاع "الموظفين"، مع أنها على كل الأحوال قد سمحت للرئيس بممارسة سلطة غير مباشرة في تحديد هوية وزير الدفاع، لأن الرئيس قد كان مخولاً بصلاحيات تعيين الأفراد العسكريين الذين كان على رئيس الوزراء اختيار وزير الدفاع من بينهم؛ لو أسندت هذه الصلاحية له.

كما أن عدم الوضوح هذا يمثل أيضاً إشكالية في تحديد القائد العام للقوات المسلحة السلطة. وبينما تشترط المادة ١٤٦ أن يكون الرئيس هو "القائد الأعلى للقوات المسلحة"، فإن المادة ١٩٥ تشترط أن وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة. وتتطلب مبادئ المساءلة والرقابة، وممارسة السلطة التنفيذية المحدودة، أن تكون الخطوط واضحة بين صفوف القيادة داخل بيروقراطية الدفاع. ومن الأفضل وجود موظف واحد يمارس السلطة المطلقة بصورة أكثر، ويتحمل المسؤولية النهائية عن قوات الدفاع. ولهذا السبب، فإن تسمية وزير الدفاع في منصب القائد العام للقوات المسلحة، وتسمية الرئيس في منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة، يمثل إشكالية، حقاً وحقيقة.

ومع ذلك، فإنه نظراً لتعيين وزير الدفاع من قبل رئيس الوزراء، ونظراً لأن الرئيس يعمل بالوكالة في منصب القائد العام للقوات المسلحة، فإن رئيس الوزراء كان متشجعاً لتعيين وزير دفاع بحيث يكون مقبولاً لدى الرئيس ورئيس الوزراء نفسه. وعندما يتم تعيين وزير الدفاع بالاتفاق بين الرئيس ورئيس الوزراء، فإن احتمالات انقضاء الرئيس أو رئيس الوزراء للاستحواذ على السلطة لنفسه تصبح أقل.

وعلى النقيض من ذلك، فإن الأحكام الدستورية المتعلقة بإعلان الحرب، والتفويض باستخدام القوة في الخارج، الذي يتطلب التشاور مع مجلس الدفاع الوطني وموافقة المجلس التشريعي، قد صيغت نصوصها بشكل جيد وواضح في الدستور المصري عام ٢٠١٢ والمعلق حالياً. كما أن العضوية متوازنة بين المدنيين وأفراد الأمن في كل من مجلس الأمن القومي، ومجلس الدفاع الوطني. ومع ذلك، فإن الشرط الوارد في المادة ١٩٧ بشأن مطالبة مجلس الأمن القومي من أجل "مناقشة ميزانية القوات المسلحة" قد كان غامضاً ومبهماً، ويمكن قراءة ذلك على أنه بمثابة تدخل في اختصاص السلطة التشريعية المسؤولة عن تخصيص واعتماد الأموال. ولذلك، فإن عدم التوسع الواضح في تحديد مهام واختصاصات كل من مجلس الدفاع الوطني ومجلس الأمن القومي، بالتالي، كانت تمثل إشكالية حقيقية في حد ذاتها.

ومن حيث الرقابة على القطاع الأمني، فقد كان الدستور المصري مقصراً، حيث إنه لم يخضع الجيش والشرطة وأجهزة الاستخبارات إلى آليات المساءلة المستقلة. كما أن الدستور لم يقرر صراحة أن أجهزة الخدمات الأمنية هذه يجب أن تعمل في حدود وضمن قيود القانون والدستور. وعلى الرغم من أن الدستور المصري عموماً يحظر المحاكمات العسكرية للمدنيين، إلا أنه احتفظ باستثناء "الجرائم التي تضر بالقوات المسلحة" (المادة ١٩٨). ومن شأن استثناء من هذا النوع أن يخلق مخاطر في أن كشف وسائل الإعلام أو الجهات غير الحكومية عن قضايا الفساد أو الاستغلال السياسي في صفوف القوات المسلحة قد يحاكم عليه من يبلغ عنه في المحاكم العسكرية. كما أن هذا النوع من الاستثناء من شأنه ليس فقط أن يولد خطر احتمال عدم الحصول على حق محاكمة عادلة ومنع حرية التعبير فحسب، بل إنه سيكون له أثر مريع على مستقبل الإبلاغ أو الكشف عن الفساد وسوء الاستخدام في مجال الأمن السياسي، مما يقلل، بالتالي، من مساءلة القوات الأمنية أيضاً.^{٩٧}

وينص عدد متنوع من مواد مشروع دستور الجمهورية التونسية (يونيو/حزيران ٢٠١٣) على ما يلي:

لا يجوز بأي حال من الأحوال محاكمة أي عضو من أعضاء مجلس النواب على المستوى المدني أو الجنائي أو اعتقاله أو محاكمته بشأن آراء أو اقتراحات للأعمال المنجزة في سياق أداء المهام البرلمانية. (المادة ٦٧).

وإذا حصل عضو البرلمان على الحصانة الجنائية الخطية، فإنه لا يجوز ملاحقته أو اعتقاله خلال فترة ولايته بتهمة جنائية ما لم يتم رفع الحصانة عنه.

وفي حالة التلبس بالجريمة، فإن عضو البرلمان يمكن تعليق عضويته مؤقتاً، ويتعين على الفور إخطار مجلس النواب بشأن قرار تسريحه؛ إذا طلب مكتب المجلس المعني ذلك. (المادة ٦٨).

ورئيس الجمهورية هو المسؤول عن تمثيل الدولة. وهو مسؤول عن وضع الخطوط العريضة للسياسات العامة لمختلف جوانب الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والوطن من التهديدات الداخلية والخارجية، وفقاً للسياسة العامة للدولة.

وهو مسؤول أيضاً عن:

- رئاسة مجلس الأمن القومي.
- تولي منصب القائد العام للقوات المسلحة.
- إعلان الحرب وإحلال السلام، بناء على موافقة أغلبية ثلاثة أخماس مجلس النواب، وكذلك إرسال قوات إلى الخارج، بعد موافقة مجلس النواب والحكومة، شريطة أن يقوم المجلس بعقد جلسة بهدف اتخاذ قرار بشأن هذه المسألة خلال فترة لا تزيد عن ستين يوماً. (المادة ٧٦).

ورئيس الجمهورية هو المسؤول عن:

تعيين وفصل الأفراد من المناصب العليا العسكرية والدبلوماسية التي تتعلق بالأمن القومي. ولا يمكن سريان هذه التعيينات إلا إذا كانت اللجنة البرلمانية المعنية لا تمنح في غضون ٢٠ يوماً. ويتم تنظيم هذه المناصب العليا في القانون. (المادة ٧٧).

وسوف يستفيد رئيس الجمهورية من الحصانة القضائية خلال ولايته. ويتم تعليق جميع التقاديات والمهل القضائية الأخرى. ويمكن معاودة استئناف الإجراءات القضائية بعد انتهاء ولايته.

ولا يمكن أن يحاكم رئيس الجمهورية على الأفعال المنفذة في سياق مهامه. (المادة ٨٦).

وتتألف الحكومة من رئيس الوزراء والوزراء، وكتبة الدولة الذين يختارهم رئيس مجلس الوزراء. ويتم اختيار وزير الشؤون الخارجية والدفاع من قبل رئيس الوزراء بالتشاور مع رئيس الجمهورية. (المادة ٨٨).

وتظل أحكام التعيين بشأن وزير الشؤون الخارجية والدفاع في مشروع الدستور التونسي غامضة نوعاً ما، ومفتوحة على نفس النوع من الصراع، الذي تعاني منه بولندا. ويبدو أن التفكير في المادة ٨٨ يدور حول شكل من أشكال التعيين المشترك، ولكن طبيعة أو مدى الإسهام الرئاسي فيها غير واضح. وهذا الغموض يخلق إمكانية أن الرئيس قد يرفض تعيين مرشح ما، إذا شعر أنه لم يتم التشاور معه حول ذلك بشكل كاف.

إن دور الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة، جنباً إلى جنب مع دوره في وضع السياسات في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي، والقدرة على وضع التعيينات في مناصب رئيسية في الجيش والخدمات الدبلوماسية، وتعيين وزير الدفاع والشؤون الخارجية، تزيد من المخاطر بأن الرئيس قد يصبح يوماً قادراً على السيطرة على قوات الأمن والقوات المسلحة في البلاد.

وفي سياق التاريخ السياسي لتونس ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بشكل أوسع، فإن هذا هو الخطر الذي يتعين أن يظل موضوعاً للاحتراس من شره وضرره. وفي حين يتقلد الرئيس في العديد من البلدان منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة، فإن صلاحيات التعيين التي يحملها الرئيس في بنود مشروع الدستور التونسي تعمل على توسيع نطاق هذه السلطة. وبالتالي، فإنه قد يكون من الأفضل لو لم يُحوَّل الرئيس في تعيين وزراء لحمل حقائب تلك الوزارات الرئيسية.

وبينما تضع المادة ٧٦ قواعد واضحة لإعلان الحرب، وتشتت توافر أغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء في المجلس التشريعي، مما يعتبر آلية ضبط قوية للغاية، فإن القيود الموضوعية على نشر القوات المسلحة في الخارج غير واضحة. ويبدو أن المادة ٧٦ تتطلب موافقة الحكومة ومجلس النواب على نشر القوات في الخارج قبل القيام بعملية النشر، ولكن بعد ذلك يُستدل من النص على لزوم عقد اجتماع لذلك الغرض "في غضون ستين يوماً". وبعبارة أخرى، فإنه ليس واضحاً فيما إذا كان يجب الحصول على الموافقة قبل

أو بعد حصول عملية نشر القوات في الخارج. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه لا يظهر هناك أن الدستور يحدد العواقب، والعلاجات، أو العقوبات إن حصل أي تجاهل لذلك القرار.

كما تم إغفال وإهمال مسألتَي الولاية والعضوية في مجلس الأمن القومي في متن الدستور التونسي بصورة كلية، خاصة وأن ترك كلا هاتين المسألتين للنظام الأساسي للمجلس يمثل إشكالية حقيقية، لأنه يترك عضوية المجلس مفتوحة للتلاعب، وسوء الاستخدام من قبل مختلف أصحاب المنفعة والمصلحة، بما في ذلك قطاع الأمن نفسه.

ويبدو أن المادة ٨٦ تتبع نموذج الدستور الفرنسي في منح الحصانة الرئاسية طوال مدة ولاية المنصب، ولكنها أيضاً تتأمل وتوحي في أن الرئيس قد لا تجوز ملاحقته على الأعمال "المنفذة في إطار مهامه". وهذا يولد الشكوك فيما إذا كان الرئيس يمكنه الادعاء أو المطالبة بالحصانة الجنائية، حتى بعد انقضاء مدة ولايته، من خلال زعمه أو جزمه بأن الأعمال الإجرامية التي ارتكبها الرئيس كانت جزءاً من مهام منصبه. وينبغي إزالة هذا اللبس وبيان بكل سهولة ووضوح أن الحصانة ضد المحاكمة الجنائية لا تمتد لما بعد ترك المنصب، وأنها لن تزول بتاتاً أبداً.^{٩٨}

وتضفي المادة ٦٧ شكلاً من أشكال الامتيازات البرلمانية المتعارف عليها في معظم الديمقراطيات الدستورية، ولكن المادة ٦٨ تخلق حصانة لأعضاء الحكومة بشكل مثير للقلق، حيث إنها تمنح الحصانة من الملاحقة الجنائية، إذا ظل عضو في الحكومة يحتفظ بالحصانة، طوال مدة ولايته في المنصب، ولم يتم رفع الحصانة عنه، ولكن (الدستور لا يحدد كيفية رفع الحصانة). وينبغي أن تقتصر الحصانة على الأفعال غير الجنائية التي يتم تنفيذها كجزء من المنصب، كما يجب تطبيقها إبان فترة تولي المنصب فقط.

٤. ٧ حالات الطوارئ

إن سلطة الرئيس في إعلان حالة الطوارئ، وتولي سلطات الطوارئ، تنطوي على مخاطر كبيرة تهدد مبادئ تقاسم السلطة، والحكومة الرئاسية المحدودة، والرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية. كما أن حالة الطوارئ تسمح للرئيس بالخروج من الإطار الدستوري وتوسيع حصته من السلطة والنفوذ. وقد دأب الرؤساء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بصفة خاصة، عبر مسار التاريخ بإطلاق حالات الطوارئ من أجل الحكم بواسطة المرسوم الرئاسي، وذلك لاستهداف المعارضة السياسية، وتعزيز السلطة التنفيذية. كما أدت سلطات وصلاحيات الطوارئ التي تمنحها حالة الطوارئ لرئيس إحدى بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى انتهاكات حقوق الإنسان، وتغيير النظم القضائية، وزيادات كبيرة في دور الأجهزة الأمنية الداخلية في تنظيم المجتمع.

وبالتالي، فإنه يتعين في القواعد الدستورية التي تنظم إعلان حالات الطوارئ وسلطات الرئيس في ظل أوضاع الطوارئ، العمل بكل حرص وعناية على وضع توازن بين مبادئ القيادة الرئاسية وإدارة الأزمات مع مبادئ تقاسم السلطة، والسلطة الرئاسية المحدودة.

وينبغي في أي دستور في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد يرغب في تجنب الاستبداد الرئاسي مثل الذي كان سائداً في عصر ما قبل الربيع العربي، أن يفرض قيوداً حقيقية على مدى قدرة الرئيس على إصدار القوانين التنفيذية، في نطاق حالة الطوارئ، وعلى قدرة الرئيس في تولي القيادة من جانب واحد لقطاع الأمن أثناء حالة الطوارئ واستهداف المعارضين السياسيين أو الشركاء في حكومة تقاسم السلطة. كما ينبغي التفكير في وضع آليات للرقابة التشريعية، مثل تأكيد الهيئة التشريعية لوجود حالة الطوارئ. ومن شأن اتباع آليات القرار المشترك بين الرئيس ورئيس الوزراء توفير المزيد من المساعدة للحد من سلطات الطوارئ للرئيس. وتنطبق هذه المقترحات على كل من إعلان حالة الطوارئ، وتنظيم حالة الطوارئ، نفسها على السواء.

وفي العديد من البلدان شبه الرئاسية، فإن الرئيس مخول بإعلان حالة الطوارئ، كما يتحمل صلاحيات وإجراءات طوارئ معينة أثناء حالة الطوارئ. ويتفق هذا مع المبدأ القائل بأن على الرئيس توفير القيادة في أوقات الأزمات، ويكون بمثابة رمز للوحدة والاستقرار للأمة في أوقات التأزم أو الانقسام. ومع ذلك، فإنه في بعض البلدان يتم إعلان حالة الطوارئ من قبل الحكومة، أو من قبل الحكومة والرئيس بصورة مشتركة، ويتم تسلم سلطات الطوارئ من قبل الحكومة بدلاً من الرئيس بمفرده (انظر أيضاً أدناه). وهذا يتفق مع المبدأ القائل بأن السلطة الرئاسية ينبغي أن تظل محدودة. وأما بشأن أحقية الرئيس أو رئيس الوزراء إعلان حالة الطوارئ أو ممارسة سلطات الطوارئ، فإن الضرورة تستدعي تقييد وضمان توثيق الرقابة على تلك السلطات بشكل واضح.

٤. ٧. ١ القيود الإجرائية: من يعلن حالة الطوارئ؟

يستطيع الدستور من خلال وضع قيود وتحديدات إجرائية المساعدة في حماية المبادئ المعيارية المتمثلة في تقاسم السلطة، والسلطة الرئاسية المحدودة، والرقابة التشريعية، من عواقب حالة الطوارئ عن طريق الحد من قدرة الرئيس على إعلان حالة الطوارئ نفسها. وهناك، بصفة عامة، مجموعة آليات إجرائية للقيام بذلك: (١) إجراءات لإعلان حالة الطوارئ، و(٢) الظروف الحقيقية السابقة التي تستلزم تقدير الرئيس بضرورة إعلان حالة الطوارئ.

ومن وجهة نظر مبدئية، فإن هناك أربع طرق يمكن بها إعلان حالة الطوارئ، حيث يمكن إعلانها إما: (١) من الرئيس من جانب واحد، (٢) من الرئيس بالتشاور مع رئيس الوزراء، (٣) من رئيس الوزراء لوحده، و(٤) من السلطة التشريعية.

الخيار ١: في فرنسا (المادة ١٦)، البلدان الناطقة بالفرنسية بما فيها، مالي (المادة ٥٠)، بوركينا فاسو (المادة ٥٩)، جمهورية أفريقيا الوسطى (المادة ٣٠) والنيجر (المادة ٦٧)، يخول الرئيس بسلطة اتخاذ إجراءات طوارئ في ظروف محددة (انظر البند ٢/٧/٤/٤ أدناه)، وذلك بعد التشاور رسمياً مع الحكومة والسلطة التشريعية والمجلس الدستوري قبل اتخاذ أية تدابير في ذلك الصدد. ويجري تقييد سلطة إعلان تدابير الطوارئ إلى حد ما بمتطلبات إجرائية للمشاورات الرسمية مع جميع الأفرع

الثلاثة للحكومة، ولكن مع ذلك، فإنه يتم إعلان حالة الطوارئ في كل الأحوال من قبل الرئيس نفسه. وبالإضافة إلى ذلك، في فرنسا ومالي، فإن الرئيس يحوز على صلاحية إصدار قوانين واسعة النطاق دون الإعلان الرسمي عن حالة الطوارئ. وفي أرمينيا (المادة ٥٥ (١٤))، يحق للرئيس إعلان حالة الطوارئ بعد التشاور مع رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الوزراء.

وفي مدغشقر (المادة ٦١)، والسنغال (المادة ٥٢)، فإن الرئيس لا يحتاج استشارة الحكومة قبل إعلان حالة الطوارئ. وفي ليتوانيا (المادتان ١٤٤ و٨٤ (١٧)) وبلغاريا (المادة ١٠٠)، فإن سلطة الرئيس في إعلان حالة الطوارئ من جانب واحد مخولة فقط عندما تكون الهيئة التشريعية في عطلة.

وفي سريلانكا (المادة ١٥٥)، فإن الرئيس لا يحتاج أن يعلن رسمياً حالة الطوارئ في ممارسة السلطة التشريعية في حالات الطوارئ: حيث إن قانون الأمن العام، كما يشار لذلك صراحة في الدستور السريلانكي، يخول الرئيس لجعل أنظمة الطوارئ تتجاوز جميع القوانين باستثناء الدستور. وما على الرئيس سوى الإعلان عن تلك اللوائح حتى تدخل حيز النفاذ. وفي جمهورية فايمار، فإن المادة ٤٨ السيئة الصيت، قد خولت لرئيس الجمهورية صلاحية إعلان حالة الطوارئ حسب تقديراته واجتهاداته الشخصية.^{٩٩}

الخيار ٢: في كل من بيرو (المادة ١٣٧)، كرواتيا (المادة ١٧)، بولندا (المادة ٢٢٩)، تايوان (المادة ٤٣)، وأوكرانيا (المادة ١٠٦ (٢١))، فإنه يجري تمكين الرئيس والحكومة، للعمل بصورة منسقة، لإعلان حالة الطوارئ. وفي كرواتيا، يمارس الرئيس سلطة إعلان حالة الطوارئ، بناء على نصيحة من الحكومة، وذلك في حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي، فقط لا غير. وفي تايوان، فإنه يجوز للرئيس أن يمارس سلطات الطوارئ بناء على قرار من الحكومة، وفي حالة كون البرلمان في عطلة. وفي أوكرانيا، يجب أن يوقع رئيس الوزراء بصورة مشتركة على توقيع الرئيس على إعلان الطوارئ. وتختلف هذه الإجراءات عن شرط تشاور الرئيس مع الحكومة قبل دخول حالة الطوارئ حيز التنفيذ تحت النموذج المشار إليه في الخيار ١ .

الخيار ٣: في سلوفاكيا (المادة ١١٩ ن)) وسلوفينيا (المادة ٩٢) تخول الحكومة بالإعلان من جانب واحد عن حالة الطوارئ. وفي سلوفينيا لا تنشأ هذه الصلاحية إلا في الظروف التي تكون فيها السلطة التشريعية غير قادرة على الاجتماع.

الخيار ٤: إذا كانت السلطة التشريعية قادرة على الانعقاد، فإن الأنظمة شبه الرئاسية التالية تتطلب تفويض تشريعي من المجلس لإعلان حالة الطوارئ: بلغاريا (المادة ٨٤ (١٢))، الرأس الأخضر (المادة ١٣٥ (٢) (ح))، كرواتيا (المادة ١٧)، إيرلندا (المادة ٢٨ (٣))، ليتوانيا (المادة ٦٧ (٢٠))، مقدونيا (المادة ١٢٥)، البرتغال (المادة ١٣٨)، وسلوفينيا (المادة ٩٢). وفي بلغاريا ومقدونيا، يتقدم إما مجلس الوزراء أو الرئيس باقتراح إلى الهيئة التشريعية لإعلان حالة الطوارئ. وفي الرأس الأخضر والبرتغال، يمكن

الرئيس أن يعلن حالة الطوارئ بالتشاور مع الحكومة، ولكن فقط بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس التشريعي. وفي سلوفينيا، يعلن المجلس التشريعي حالة الطوارئ بناء على اقتراح الحكومة.

وبناء على ما تقدم، فإن من الشائع، تفويض الرئيس بإعلان حالة الطوارئ. كما تدعو الحاجة إلى تحقيق التوازن بين سلطة الرئيس للقيام بذلك، وقدرته على توفير قيادة فعالة في أوقات الطوارئ، في مقابل الحاجة إلى كبح جماح سلطة الرئيس. ومن شأن وضع شروط صارمة للتشاور، والمشاركة في اتخاذ القرار أو الحصول على موافقة السلطة التشريعية للسماح للرئيس بإعلان حالة الطوارئ، أن يقلل من خطر أن الرئيس قد يصبح قادراً على التصرف من جانب واحد لوضع حالة الطوارئ موضع التنفيذ بمفرده.

وهناك بعض القيود الإجرائية الأخرى التي تعزز هذا الموقف بشأن إعلان حالة الطوارئ. وفي عدد من البلدان، فقد تم تعيين سقف زمني محدد للحصول على موافقة البرلمان على إعلان حالة الطوارئ، وإلا فإن حالة الطوارئ سترفع تلقائياً. ومنها، روسيا البيضاء (ثلاثة أيام: المادة ٨٤ (٢٢))؛ موزمبيق (يجب على الرئيس تقديم الإعلان إلى السلطة التشريعية للموافقة عليه في غضون ٢٤ ساعة ويجب أن تقرر السلطة التشريعية حالة الطوارئ خلال ٤٨ ساعة: المادة ٢٨٥)؛ جورجيا (٤٨ ساعة: المادة ٤٦ (١))؛ منغوليا (المادة ٣٣ (١٢))؛ ناميبيا (المادة ٣٦) (سبعة أيام)؛ رومانيا (خمس أيام: المادة ٩٣). وفي أوكرانيا (يومان: المادة ٨٥ (٣١)) وفي مقدونيا يعلن الرئيس عن حالة الطوارئ فقط في حالة عدم انعقاد المجلس التشريعي، ولكن يجب تأكيد الإعلان من قبل السلطة التشريعية في أقرب وقت بعد التمام شمل المجلس في الانعقاد، وإلا تنقضي حالة الطوارئ (المادة ١٢٥). وفي أوكرانيا، فإن إعلان حالة الطوارئ يتطلب فقط "تأكيداً لاحقاً" من قبل السلطة التشريعية حتى يظل ساري المفعول (المادة ١٠٦ (٢١))، بينما في روسيا، فإن القانون الدستوري الاتحادي شبه الدستورية يتطلب بشأن حالة الطوارئ موافقة المجلس الأعلى للبرلمان خلال ٧٢ ساعة.^{١١٠} (وفي بلغاريا، يمكن للرئيس أن يعلن الأحكام العرفية في حالة الهجوم المسلح (المادة ١٠٠)، ولكن لا يمكن إلا أن يعلن المجلس التشريعي وضع حالة الطوارئ موضع التطبيق (المادة ٨٤). وفي السنغال ليس هناك أي شرط لتأكيد إعلان حالة الطوارئ من قبل السلطة التشريعية، ولكن لا بد من تأكيد تدابير الطوارئ الموضوعة على أرض الواقع من جانب الرئيس، من قبل السلطة التشريعية في غضون ١٥ يوماً، وإلا تنقضي مدة سريانها (المادة ٥٢).

ويجمع الدستور البرتغالي ما بين إجراءات التشاور وموافقة المجلس التشريعي، حيث يتعين على الرئيس التشاور مع الحكومة قبل إصدار الإعلان، كما يجب أن يؤذن للرئيس من قبل السلطة التشريعية، أو من اللجنة الدائمة ذات الصلة، في حالة عدم تمكن السلطة التشريعية من الانعقاد، من أجل إعلان حالة الطوارئ. وعندما تخول اللجنة الدائمة الرئيس بصلاحيته الإعلان عن حالة الطوارئ، فإنه يتعين على السلطة التشريعية أن تنتظر فيما إذا كانت تصادق على، أو تلغي حالة الطوارئ في أول جلسة عمومية كاملة لها يمكن عقدها (المادة ١٣٨).

وفي فرنسا، فإن الدستور والقانون يخولان بثلاث آليات مختلفة لإعلان حالة الطوارئ. والمادة ١٦ تخول الرئيس ممارسة سلطات الطوارئ دون إعلان رسمي في الظروف التي تهدد أمن الأمة. والثانية، فإن المادة

٣٦ تنص على أنه في "حالة الحصار" تعلن حالة الطوارئ من قبل مجلس الوزراء. وثالثاً، فإن هناك نصوص عادية من التشريعات، في القانون المؤرخ (٣ أبريل/ نيسان ١٩٥٥)، تمكن مجلس الوزراء من إعلان حالة الطوارئ. كما تجب المصادقة على إعلان حالة الطوارئ في جميع الحالات الثلاث من قبل السلطة التشريعية، وإلا فإن حالة الطوارئ أو أي تدابير طوارئ موضوعة على أرض الواقع سوف تعتبر لاغية.

كما أن حالة الحصار حسب المادة ٣٦ من الدستور، أو حالة الطوارئ من حيث قانون عام ١٩٥٥، التي يعلن عنهما من قبل مجلس الوزراء، لا يمكن تمديدهما إلى أكثر من ١٢ يوماً إلا من قبل السلطة التشريعية. كما أن تدابير الطوارئ التي يعتمدها الرئيس بموجب المادة ١٦ يمكن تقديمها للمراجعة إلى المجلس الدستوري بعد ٣٠ يوماً من قبل أقلية نيابية من إحدى المجلسين في المجلس التشريعي، ويمكن مراجعتها من قبل المجلس الدستوري مباشرة بعد ٦٠ يوماً، من أجل تحديد فيما إذا كانت الظروف الموضوعية التي تبرر سنّها في الأصل لا تزال قائمة وموجودة.

وتعتبر جمهورية فايمار بمثابة مثال واضح على خطورة عدم وجود حدود لمدة حالة الطوارئ التي تعلنها السلطة التنفيذية. وقد دأبت السلطة التنفيذية في فايمار على استخدام سلطات الطوارئ مراراً وتكراراً في عمليات التشريع، وفي المجال الاقتصادي في أغلب الأحيان. كما أن سجل تعاطي الرئيس مبارك بسلطات الطوارئ في مصر، المبين في الجزء الثاني أعلاه، يعتبر، بصورة مماثلة، تحذيراً واضحاً من خطورة المدة غير المحدودة لحالة الطوارئ.^{١١}

وينبغي للبلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضمان أن هناك ضوابط إجرائية للحد من قدرة الرئيس على إعلان حالة الطوارئ. ومع ذلك، فإنه نظراً لأن سلطات الطوارئ موجودة من أجل تسريع عمل الحكومة خلال الأزمات السياسية، فإن طلب موافقة البرلمان الكامل قبل إعلان حالة الطوارئ يقوض الأساس المنطقي لعملية إعلان حالة الطوارئ في المقام الأول. ولذلك، في حين أنه ينبغي تقديم حالة الطوارئ عن طريق القرار المشترك بين الرئيس والحكومة، كما هو موضح في الخيار ٢ أعلاه، فإن متطلبات الحصول على الموافقة التشريعية بشأن حالة الطوارئ أو المراجعة القضائية بشأن وجود الشروط الموضوعية السابقة التي تسوغ نشوء الحالة ينبغي ألا تستغرق أكثر من بضعة أيام.

٤.٤.٧. ٢ الظروف المسوغة التي تسبق إعلان حالة الطوارئ

إن من المهم التأكد أنه لا يمكن الإعلان عن حالة الطوارئ ما لم تبرر الظروف ذلك. كما يجب تعيين الشروط الموضوعية المسبقة للإعلان في الدستور.

وهناك نهجان واسعان لتحديد الظروف الموضوعية التي يحق للرئيس بموجبها إعلان حالة الطوارئ. وفي الطريقة الأولى، فإنه يتعين تحديد مجموعة الظروف والشروط الموضوعية في الدستور، في حين أن الطريقة الثانية تتمثل في السماح بالإعلان عن حالة الطوارئ في ظروف موصوفة بصورة عريضة لتبرير حالة الطوارئ. ومع ذلك، فإن الشكل الذي قد تتخذه الحالة الطارئة لا يمكن دائماً التنبؤ به، كما أن أزمة

معينة قد لا تندرج ضمن لائحة من المعايير المنصوص عليها في الدستور. وهذا من الناحية النظرية قد يحد من قدرة البلاد على الاستجابة بفعالية لأزمة معينة، غير واردة في تعداد الأزمات المنصوص عليها في اللوائح والقوانين، ولكن يمكن تجنب مثل هذا الخطر في حالة العمل بعناية على صياغة مجموعة مفصلة من الشروط والأوضاع السابقة للحالة الطارئة. وعلاوة على ذلك، فإن الدستور الذي يترك الظروف الطارئة غير معرفة تماماً في النص، قد يوسع سلطة الرئيس في التعامل مع القواعد الدستورية لإعلان حالة الطوارئ، وتولي سلطات طوارئ في الوقت الذي لا توجد حالة طوارئ حقيقية. وهذا يخلق مخاطر زيادة السلطة الرئاسية. وفي الديمقراطيات الناشئة، فإن الشروط المرنة المحددة على نطاق واسع، التي تسبق إعلان حالة الطوارئ تشكل خطراً كبيراً من تجاوز الرئاسة، على وجه التحديد، في ظل غياب تقاليد ديمقراطية أو مساءلة حكومية أو تدقيق في الإجراءات التنفيذية.

وقد عملت اثنتان من الآليات الثلاث لإعلان حالة الطوارئ في فرنسا على وضع وتحديد الشروط الموضوعية السابقة للإعلان عن حالة الطوارئ. أولاً، إن المادة ١٦ من الدستور تتيح للرئيس صلاحية ممارسة سلطات الطوارئ دون إعلان رسمي لحالة الطوارئ، في الظروف التي تكون فيها "مؤسسات الجمهورية واستقلال الدولة وسلامة أراضيها، أو الوفاء بالتزاماتها الدولية واقعة تحت تهديد خطير ومباشر، وكذلك عندما يتعطل سير أعمال السلطات العمومية الدستورية". وهذا الحكم، يحدد مجموعة الشروط الموضوعية لممارسة سلطات الطوارئ.

وثانياً، فإن المادة ٣٦ من الدستور، تنص على أن "حالة الحصار" يجب الإعلان عنها "في مجلس الوزراء"، ولكنها لا تعرف الظروف الموضوعية التي يتم الإعلان بموجبها عن حالة الحصار. ومع ذلك، فإن الشرط الإجرائي، بأن حالة الحصار يتعين الإعلان عنها في مجلس الوزراء، يعني أن الرئيس لا يمكنه الشروع في الإعلان عن حالة حصار من جانب واحد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حالة الحصار تقتصر على مدة اثني عشر يوماً، وبعد ذلك فإنه يتعين أن يؤذن لتمديدتها من قبل السلطة التشريعية.

وثالثاً، فإن جزءاً من التشريعات العادية، القانون المؤرخ ٣ أبريل/نيسان ١٩٥٥، يمكن مجلس الوزراء (أي مجلس الوزراء الذي يرأسه الرئيس - انظر البند ٥/٣/٤ أعلاه) من صلاحية الإعلان حالة الطوارئ في حالات الخطر الداهم الناجم عن انتهاكات خطيرة للنظام العام، أو عندما تشكل طبيعة وشدة الظواهر تهديداً باحتمال وقوع كارثة عامة.^{١٢}

وهكذا، في فرنسا، فإن طريقتين من الطرق الثلاث المؤدية إلى إعلان حالة الطوارئ، تحددان الشروط المسبقة لاستخدام سلطات الطوارئ. كما أن المادة ١٦ من الدستور وقانون عام ١٩٥٥ يدرجان قائمة بالظروف الموضوعية التي قد تثير استخدام السلطة التنفيذية لسلطات الطوارئ الواسعة والمفتوحة على التفسيرات والتأويلات العريضة. هذه القائمة من الظروف المحددة، لا تمثل وسيلة ضبط أو مراقبة ذات مغزى على السلطة بشأن إعلان حالة الطوارئ. ومع ذلك، فإن الحاجة إلى ضمان توفر المرونة في الاستجابة التنفيذية للأزمة الطارئة، قد تعني أن الشروط المسبقة لسلطات الطوارئ يمكن أن تكون على نطاق كبير ومنفتحة على تأويلات واسعة.

كما ينص الدستور البرتغالي على أكثر من طريقة واحدة لإطلاق وتفعيل سلطات الطوارئ. وتنص المادة ١٩ من الدستور البرتغالي كالتالي:

(١) إن الهيئات التي تمارس السلطة السيادية لا يجوز لها مجتمعة أو منفردة أن تعلق ممارسة الحقوق والحريات والضمانات، إلا في حالة وجود حالة حصار حقيقية، أو حالة طوارئ معلنة بالشكل المنصوص عليه في هذا الدستور.

(٢) يجوز إعلان حالة الحصار أو الطوارئ في كل أو جزء من المناطق الوطنية، إلا في حالة الاعتداء الفعلي أو الوشيك من قبل قوات أجنبية، أو تهديد خطير أو إخلال بالنظام الدستوري الديمقراطي، أو الكوارث العامة.

(٣) يتم إعلان حالة الطوارئ عندما تكون الظروف المذكورة في الفقرة السابقة أقل خطورة؛ وقد يترتب عليها، في الأغلب، وقف بعض من تلك الحقوق والحريات، والضمانات، التي تتيح الأسباب لتعليقها.

(٤) عند الاختيار بين حالة الحصار أو حالة الطوارئ، وعند محاولة تقرير حالة أو أخرى، وعند فرض ذلك القرار، فإنه يتعين مراعاة مبدأ التناسب؛ وخاصة، في سياق القرار، ونطاق المدة والطرق، والوسائل المنصوص عليها، فإنه يجب اقتصار ذلك على ما هو ضروري للاستئناف الفوري للمعايير الدستورية.

(٥) إن إعلان حالة الحصار أو الطوارئ ينبغي تبريره بشكل كاف ويجب أن تحدد فيه الحقوق والحريات، والضمانات، التي سيتم تعليق ممارستها؛ وينبغي ألا تتجاوز مدة سريانها خمسة عشر يوماً، أو في حالة كون الإعلان عن الحالة ناجماً عن إعلان الحرب، فإن المدة لن تزيد عن الفترة المنصوص عليها في القانون، على الرغم من أنه في نهاية المدة قد يلزم تجديدها في حدود الفترات المبينة أعلاه.

ويسمح الدستور البرتغالي إعلان إما حالة الحصار أو حالة الطوارئ في حالات "العدوان الفعلي أو الوشيك للقوات الأجنبية، أو التهديد الخطير أو الإخلال بالنظام الدستوري الديمقراطي، أو النكبات والكوارث العامة". وبدلاً من السعي لتضييق حصر وتحديد المسوغات الموضوعية لإعلان حالة الطوارئ، فإن الدستور ينص على أن قرار فرض حالة الطوارئ أو حالة الحصار -وهذه الحالة الأخيرة تتيح تقييداً أكبر للحقوق والحريات- وبطبيعة الحال، فإنها سوف تتأثر بطبيعة الأزمة. وبالتالي فإن الدستور يتطلب أن الاستجابة للأزمة يجب أن تكون متناسبة مع شدة الأزمة نفسها. كما ينص دستور موزمبيق على نموذج مماثل (المادة ٢٨٣).

إن النهج الأكثر انفتاحاً هو النهج المتخذ من قبل الدستور الروسي، الذي يسمح للرئيس بتقديم حالة الطوارئ "وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون الدستوري الاتحادي" (المادة ٨٨). وهذا يوازي المادة ١٤٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١، الذي يسمح لرئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ "بالطريقة التي يحددها القانون". وهذا النموذج أمر خطير للغاية. إن القانون العادي أو غير الدستوري

عادة ما يتطلب فقط الأغلبية العادية في السلطة التشريعية لسن أو تعديل قانون ما، الأمر الذي يثير احتمال أن الحزب المهيمن يمكنه بكل بساطة تعديل القانون العادي للسماح للرئيس أو الحكومة في ممارسة سلطات الطوارئ بسهولة أكبر.

ويحدد القانون الروسي ذو الصلة بدوره الشروط المسبقة المسوغة لنشوء حالة الطوارئ على النحو التالي:

(أ) محاولة بالقوة لتغيير النظام الدستوري للاتحاد الروسي، أو الاستيلاء على السلطة أو اغتصابها، أو انتفاضة مسلحة، وأعمال الشغب الجماهيري، وأعمال الإرهاب والحصار أو الاستيلاء خاصة على منشآت أو مناطق فردية مهمة، والتدريب وتشغيل التشكيلات المسلحة غير الشرعية، والصراعات العرقية والطائفية والإقليمية التي يرافقها أعمال العنف التي تخلق تهديداً مباشراً لحياة وأمن المواطنين، وتعطيل السير العادي لعمل السلطات والهيئات المحلية في الإدارة الذاتية للدولة؛

(ب) حالات الطوارئ الناتجة عن الطبيعة أو التكنولوجيا، وحالات الطوارئ البيئية، بما في ذلك انتشار الأوبئة بين الناس والأوبئة الحيوانية التي تحدث نتيجة لحوادث والظواهر الطبيعية الخطرة والكوارث الطبيعية وغيرها من الكوارث التي يترتب (أو قد يترتب) عليها خسائر بشرية، وإلحاق الضرر بصحة الناس والبيئة، وخسائر مادية كبيرة، واضطراب في الأنشطة الحيوية للسكان والتي تتطلب تنفيذ الطوارئ الرئيسية والإنقاذ والعمليات العاجلة الأخرى.^{١٠٢}

وكما هو الحال في النموذج البرتغالي، الذي يميز بين حالات الحصار وحالات الطوارئ، فإن الدستور الروسي يفرق بين حالات الطوارئ والأحكام العرفية. وفي حالات العدوان أو التهديد المباشر للعدوان على الأمة، يجوز للرئيس أن يعلن الأحكام العرفية سارية المفعول في كل أو أجزاء من البلاد (المادة ٨٧، انظر أعلاه). وتفصيل حالة الأحكام العرفية، كما هو الحال مع حالة الطوارئ، يجري تنظيمها بموجب القانون العادي.

وبالنظر إلى تاريخ إساءة استعمال سلطات الطوارئ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فإن الخيار الأفضل لتصميم الدساتير في المنطقة هو تعداد الأحداث التي تثير حالات الطوارئ. ومن شأن الحد والتقليل من الظروف التي قد تخلق حالة الطوارئ المساعدة على ضمان أن السلطة التنفيذية لا تصطنع الظروف لتعزيز قوتها الذاتية والحكم بموجب المراسيم الرئاسية. ولكن، كما يوضح هذا الباب، فإنه حتى عند وضع قائمة مقيدة من الشروط والظروف الموضوعية السابقة لتبرير إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، فإنها هي الأخرى عرضة للتأويل وسوء المعاملة. ونظراً لهذه العيوب، فإنه ينبغي في الدساتير بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تحتوي على ضوابط إجرائية إضافية على سلطة الرئيس في حالات الطوارئ.

٤. ٧. ٣ تحديد سلطات الطوارئ

وبالإضافة إلى الحد من التوقيات والكيفيات التي يتم بموجبها فرض حالة الطوارئ، فإنه ينبغي أن تحدد الدساتير السلطات والصلاحيات التي يمكن أن يمارسها الرئيس أو الحكومة أثناء حالة الطوارئ. وفي كثير من الدساتير، فإن الرئيس مخول باتخاذ تدابير طارئة أو إصدار مراسيم لها قوة القانون خلال حالة الطوارئ. انظر على سبيل المثال: بوركينا فاسو (المادة ٥٩)؛ جمهورية أفريقيا الوسطى (المادة ٣٠)؛ كرواتيا (المادة ١٠١)، فرنسا (المادة ١٦) جورجيا (المادة ٤٦)؛ مدغشقر (المادة ٦١)؛ مالي (المادة ٥٠)؛ ناميبيا (المادة ٢٦)؛ النيجر، (المادة ٦٧)؛ بولندا (المادة ٢٣٤)؛ سلوفينيا (المادة ٩٢)؛ السنغال (المادة ٥٢)؛ سريلانكا (المادة ١٥٥) وجمهورية فايمار (المادة ٤٨). وفي أرمينيا، فإن للرئيس حق "اتخاذ إجراءات" مناسبة في تلك الظروف، ولكن "النظام القانوني لحالة الطوارئ" يجب أن يتم تحديده في متن التشريع (المادة ٥٥ (١٤)). وفي فنلندا (المادة ٢٣) ومقدونيا (المادة ١٢٥) فإن الحكومة، وليس الرئيس، مخولة بسن مراسيم في حالات الطوارئ التي قد تحد من بعض الحقوق المشروعة. وفي فرنسا، فإن الحكومة لها صلاحية ممارسة إصدار المراسيم عند إعلان حالة الحصار (المادة ٣٦). ويتضمن الدستور البرتغالي شرطاً مبهماً يقضي أن "السلطات العامة" قد تتخذ الخطوات المناسبة لاستعادة الحياة الدستورية الطبيعية (المادة ١٩) (٨).

إن القيود الموضوعية لممارسة هذه الصلاحيات، والراسخة في الدستور، يمكنها ضمان بقاء ترتيبات تقاسم السلطة بين الرئيس ورئيس الوزراء سليمة أثناء حالة الطوارئ وتقليل خطر التعرض لإساءة سلطات الطوارئ. وتقع القيود الموضوعية في خمس فئات عامة: (١) الحدود الزمانية، (٢) حظر حل المجلس التشريعي، (٣) القيود على الحقوق الأساسية، (٤) متطلبات التوقيع، و (٥) حدود على سلطة المرسوم. وللحفاظ على علاقة تقاسم السلطة بشكل تام أثناء حالة الطوارئ، فإنه يتعين على الدساتير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تبني اعتماد جميع هذه الأنواع الخمسة من القيود الموضوعية.

(١) **الحدود الزمانية:** إن تحديد طول الفترة الزمنية التي قد تبقى فيها حالة الطوارئ سارية المفعول تقلل من فرص أي من كلا التنفيذيين من الإساءة لسلطات الطوارئ لتعزيز مواقفها وتقويض ترتيبات تقاسم السلطة. ومن بين الأحكام النموذجية في هذا الشأن فرض حد أعلى على حالة الطوارئ، مثل الحد الأقصى لمدة ستة أشهر الذي وجد في الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعلق حالياً (المادة ١٤٨)، وفي دستور ليتوانيا (المادة ١٤٤). وفي موزمبيق، فإن مدة حالة الطوارئ تقتصر على فترات ٣٠ يوماً قابلة للتجديد لثلاث مرات فقط (المادة ٢٨٤).

وبالإضافة إلى القيود الإجرائية التي تتطلب تأكيداً من الهيئة التشريعية لإعلان حالة الطوارئ بعد أوقات معينة، فإن من المستحسن أن يتم فرض حد مطلق على مدة حالة الطوارئ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهذا يضمن أن رئيس الجمهورية أو الحكومة لا يمكنه الحكم بموجب مرسوم رئاسي

لأجل غير مسمى تحت رعاية "الطوارئ" المستمرة، وهذا يفرض قيوداً على السلطات التنفيذية ويقلل من المخاطر التي تهدد مبدأ تقاسم السلطة.

(٢) **حل المجلس التشريعي:** إن تقاسم السلطة بين الرئيس ورئيس الوزراء قد يتقوض إذا كان لدى الرئيس صلاحية حل المجلس التشريعي (انظر البند ٣/٢/٤ أعلاه). وإذا أقدم الرئيس على حل السلطة التشريعية، وبالتالي حل الحكومة بشكل فعال، وهو يمارس سلطات الطوارئ، فإن الرئيس يصبح يتولى صلاحيات واسعة دون أي ضابط أو رادع، في الحكم.

ولذلك، فإن العديد من الدساتير شبه الرئاسية تحظر حل المجلس التشريعي أثناء حالة الطوارئ، مثل: أرمينيا (المادة ٦٣)، روسيا البيضاء (المادة ٩٤)، بوركينا فاسو (المادة ٥٩)، الرأس الأخضر (المادتان ١٤٤ و٢٧٣)، جمهورية أفريقيا الوسطى (المادة ٣٠)، فرنسا (المادة ١٦)، ومالي (المادة ٥٠)، موزمبيق (المادة ١٨٩)، النيجر (المادة ٦٧)، بيو (المادة ١٣٤)، بولندا (المادة ٢٢٨)، البرتغال (المادة ١٧٢)، رومانيا (المادة ٨٩)، روسيا (المادة ١٠٩(٥))، والسنغال (المادة ٥٢).

وهذا الحظر من شأنه تجنب الوقوع في شرك التكتيك على غرار فايماز لإعلان حالة الطوارئ، واستغلال الفرصة للاستغناء عن المعارضة السياسية والدعوة لانتخابات تشريعية جديدة. ويحظر الدستور البولندي إجراء انتخابات جديدة أو إحداث أية تغييرات على قانون الانتخابات خلال الفترات "غير العادية" (المادة ٢٢٨). كما أن حظر حل البرلمان وفرض حظر على التغييرات في القانون الانتخابي، من شأنهما حماية العلاقة في تقاسم السلطة.

ومن الناحية التاريخية، فقد أساء المديرون التنفيذيون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا سلطة حل المجالس التشريعية لتعديل القوانين الانتخابية والاستيلاء على المزيد من السلطة. كما أن خطر الاستيلاء على السلطة يصبح حاداً بشكل خاص في أوقات الأزمات السياسية، عندما تميل الفروع السياسية في الدولة نحو السلطة التنفيذية. ولذلك، فإنه يجب أن تظل السلطة التشريعية قائمة في مكانها، وفعالة في أداء أعمالها خلال الطوارئ لموازنة السلطة التنفيذية، وأي فرض حظر على حل المجلس التشريعي يبعد هذا الهدف المقيت.

(٣) **احترام الحقوق الأساسية:** يتم تقويض قيمة الدستور إذا كان الرئيس أو الحكومة قادرين على انتهاك الحقوق الأساسية أثناء حالة الطوارئ. ولذا، فإن العديد من الدساتير تحدد صراحة إلى أي مدى يمكن لمراسيم الطوارئ أو التدابير الطارئة أن تنتهك الحقوق الأساسية. وحتى الدستور الروسي، على سبيل المثال، والذي بالكاد يفرض أي قيود على مباشرة أو مدة سريان سلطات الطوارئ، فإنه يحظر التعدي على الحق في الحياة، والكرامة، واختيار الدين، والإجراءات القانونية (المادة ٥٦(٣)).

وتقضي بعض الدساتير أنه في حالة الطوارئ، فإن التشريعات العادية قد تحد من الحقوق، بطريقة من شأنها أن تكون غير دستورية في أوقات أخرى خارج حالة الطوارئ. ومع ذلك، لا تزال هناك بعض

الحقوق "غير القابلة للانتقاص" حتى في حالة الطوارئ نفسها. وغالباً ما تطبق الحماية ضد تقييد الحق في الحياة، وحظر التعذيب، والحق في الحصول على محاكمة عادلة مثل الحق في الاستعانة بمحام، والحماية ضد تجريم الذات، وحقوق الحرية الشخصية مثل تحريم الاعتقال دون محاكمة: انظر، على سبيل المثال: أرمينيا (المادة ٤٤)؛ بلغاريا (المادة ٥٧)؛ الرأس الأخضر (المادة ٢٧٤) فنلندا (المادة ٢٣)؛ جورجيا (المادة ٤٦)؛ آيرلندا (المادة ٢٨)؛ ليتوانيا المادتان ١٤٤ و١٤٥؛ منغوليا (المادة ١٩)؛ بيرو (المادة ١٣٧)، روسيا (المادة ٥٦)؛ سلوفاكيا المادتان (٥١ و١٠٢) (٣)؛ سلوفينيا (المادة ١٦)، وأوكرانيا (المادة ٦٤).

وعلى الرغم من أن الدستور الفرنسي لا يتضمن حكماً يحدد الحقوق غير القابلة للانتقاص، فإن فرنسا تعتبر طرفاً في العديد من معاهدات حقوق الإنسان التي تحدد الحقوق التي لا يجوز تقييدها، بما في ذلك الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المادة ١٥ (٢))؛ وتشمل هذه الحقوق الحق في الحياة، وحظر التعذيب، والرق، والحق في المحاكمة والعقاب طبقاً للقانون فقط). ويعترف الدستور الفرنسي بهذه المعاهدات بأنها فوق تشريعية (supralegislative) (المادة ٥٥)، وهو ما يعني أن لها مكانة القانون الدستوري. وبالتالي، فإن النظام الأوروبي لحقوق الإنسان يتحقق من قدرة الرئيس الفرنسي على استخدام حالات الطوارئ لتقييد الحريات الأساسية للمواطنين، وعلى وجه الخصوص، لاستهداف المعارضين السياسيين أو الشركاء في حكومة لتتقاسم السلطة. وبالمثل، فإن الدول الأعضاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مطالبة بالامتثال لقيود هذه المعاهدة بعدم تقييد الحق في الحياة، وعدم التعرض للتعذيب، والتحرر من العبودية، وحرية الفكر والدين في أوقات الطوارئ (المادة ٤).

وتمثل التجربة المصرية بموجب قانون الطوارئ تذكراً حياً لكيفية تمكن حالات الطوارئ من تعريض الحقوق الأساسية للخطر. وبموجب قانون الطوارئ، فإن الأفراد ممن يعتبرون "تهديداً للأمن القومي" يمكن احتجازهم لأجل غير مسمى من دون اتباع الإجراءات القانونية اللازمة. وقد يتم احتجاز المشتبه بهم في مرافق احتجاز سرية تديرها قوات مباحث أمن الدولة. كما يمكن محاكمة المتهمين بالإرهاب من قبل أي من المحاكم العليا لطوارئ أمن الدولة، التي لا تخضع أحكامها للاستئناف، وفي بعض الحالات، من قبل محاكم عسكرية، حيث يقتصر الحق في الاستئناف على مسائل متعلقة بالقانون. وقد تم تعيين محاكم أمن الطوارئ من قبل الرئيس، ولا يتم استكمال قضايا وأحكام كل من محاكم أمن الطوارئ والمحاكم العسكرية "إلا بعد التصديق عليها من قبل الرئيس". وكانت الاتهامات بالتعذيب وسوء المعاملة متفشية. وباختصار، فإنه من خلال نظام واسع النطاق للاحتجاز التنفيذي، ومن خلال انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية، فإن الجهاز التنفيذي قد رسخ السلطة في قبضة الرئاسة. كما أن أي أمل في نظام متوازن في الحكومة، مع رئيس يتقاسم السلطة مع الفروع الأخرى في الدولة، قد انتهت واختفى نتيجة لذلك.^{١٤}

وتمشياً مع ما يتفق مع التزامات الدول بموجب القانون الدولي، فإنه ينبغي في الدساتير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تشمل الأحكام التي تحظر صراحة السلطة التنفيذية من انتقاص الحقوق الأساسية أثناء حالة الطوارئ. وعلى أقل تقدير، فإنه يجب أن تتضمن قائمة الحقوق غير القابلة للانتقاص

الحق في الحياة، وحظر التعذيب، والحق في محاكمة عادلة، بما في ذلك الحق في الاستعانة بمحام، والحق في عدم تجريم الذات، وحقوق الحرية الشخصية بما في ذلك حظر الاحتجاز دون محاكمة. وفي حالة غياب مثل هذه الأحكام، فإن المديرين التنفيذيين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يمكنهم استخدام حالة الطوارئ لقمع المعارضة السياسية، وترسيخ سيطرتهم على البلاد. وهذا بدوره يؤدي إلى تسفيه حرية التعبير السياسي وتحقير المعارضة وزيادة مخاطر العودة إلى حكم الحزب الواحد.^{١٠}

(٤) **التوقيع المشترك:** يمكن أن تعمل متطلبات المشاركة في التوقيع على زيادة المشاركة في تقاسم السلطة داخل الهيئة التنفيذية، حتى في أثناء حالة الطوارئ. وفي حين أن فرنسا وروسيا لا تفرضان شروطاً للتوقيع المشترك على المراسيم الصادرة لديهما خلال حالات الطوارئ؛ فإن دساتير بلدان أخرى تتطلب التوقيع المشترك أثناء حالة الطوارئ. وفي البرتغال، فإن جميع المراسيم الصادرة عن الرئيس يجب التوقيع عليها من قبل الحكومة قبل أن تعتبر نافذة (المادة ١٤٠). وفي بيلجيم، يتعين توقيع المراسيم الرئاسية في أوقات الطوارئ من قبل رئيس الوزراء (المادة ١٢٣).

(٥) **القيود المفروضة على سلطات إصدار مراسيم الطوارئ:** عندما تصبح حالة الطوارئ سارية المفعول، فإن السلطة التنفيذية تصبح مخولة باتخاذ إجراءات تشريعية. وإذا كان هذا هو الحال، فإن مدى وحدود الأعمال التشريعية من قبل السلطة التنفيذية في أوقات الطوارئ، تصبح اعتبارات بالغة الأهمية. إن مبادئ تقاسم السلطة، والسلطة الرئاسية المحدودة، تبرر وضع القيود الموضوعية على السلطة التنفيذية في إصدار القوانين خلال فترة الطوارئ، وهذه القيود تصبح أكثر أهمية في تلك الحالات التي يكون فيها لدى الرئيس أو السلطة التنفيذية صلاحية إعلان حالة الطوارئ من جانب واحد. وعندما يتم تحديد وتنظيم سلطات الطوارئ بدقة، فإن إساءة استخدام صلاحية إصدار المرسوم أقل سهولة على رئيس الجمهورية أو الحكومة في محاولة مركزية السلطة وتكريسها. إن الآليتين للحد من صنع المرسوم الرئاسي، حيثما كانت الصلاحية ممنوحة للرئيس، هما: (١) متطلبات الرقابة التشريعية أو التفويض، و(٢) القيود الموضوعية على مضمون المراسيم الرئاسية في حالات الطوارئ.

كما أنه من المألوف بالنسبة للدساتير شبه الرئاسية منح الرئيس سلطة تشريعية خلال الطوارئ (على الرغم من أن الدستور المقدوني ينص على أن الحكومة يجب أن تتولى سلطة إصدار المراسيم طوال فترة حالة الطوارئ (المادة ١٢٦)). ولكن لا تعمل كل الدساتير التي تجيز سلطة إصدار قوانين طارئة على فرض قيود كبيرة على تلك السلطة، أو تتطلب الرقابة التشريعية بشأن ذلك الأمر. وتشمل الدول التي يتمتع فيها الرئيس بصلاحيات وضع قوانين في أوقات الطوارئ دون الحاجة إلى موافقة تشريعية على صحتها: بوركينا فاسو (المادة ٥٩)، مدغشقر (المادة ٦١)، النيجر (المادة ٦٧)، روسيا (المادة ٥ من القانون الدستوري الاتحادي (رقم 3-FKZ) بشأن حالة الطوارئ عام ٢٠٠١، فرنسا (المادة ١٦)، ومالي (المادة ٥٠). وفي النظم الفرزكونونية الخمسة (بوركينا فاسو، مدغشقر، النيجر، فرنسا، ومالي)، وفي أرمينيا، فإنه يتم منح الرئيس سلطة لاتخاذ تدابير استثنائية، مناسبة في تلك الظروف، لمعالجة الأخطار التي تهدد الأمة. وفي روسيا، فإن صلاحيات الرئيس في أوقات الطوارئ قد لا تحد من بعض الحقوق

الواردة في وثيقة الحقوق الشخصية، بما فيها الحق في الحياة، والكرامة الإنسانية، والخصوصية، وحرية الدين، وحقوق الإنصاف والعدالة في الإجراءات الجنائية (المادة ٥٦). وهناك أحكام مماثلة تحظر التعدي على الحقوق الأساسية في مراسيم الطوارئ في موزمبيق (المادة ٢٨٦) وجورجيا (المادة ٤٦).

وفي الأنظمة شبه الرئاسية الأخرى، فإنه يجب التصديق على القوانين التشريعية الرئاسية في حالات الطوارئ من قبل السلطة التشريعية؛ وإلا تنتضي مدة سريانها وتصبح لاغية. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى (المادة ٣٠)، السنغال (المادة ٥٢)، وسريلانكا (المادة ١٥٥)، فإن الرئيس يتمتع بسلطات واسعة النطاق في حالات الطوارئ، ولكن جميع القوانين التشريعية هناك تسقط إذا لم يتم التصديق عليها من قبل السلطة التشريعية في غضون ١٥ يوماً. وفي جمهورية فايمار، كان مطلوباً من الرئيس أن يقدم القوانين التشريعية للطوارئ إلى السلطة التشريعية دون تأخير، على الرغم من أنها تظل سارية المفعول ما لم يتم إلغاؤها صراحة بالأغلبية التشريعية البسيطة (المادة ٤٨).

ويجري منح سلطة إصدار المراسيم التشريعية في الطوارئ المحدودة، فقط عندما يكون المجلس التشريعي في عطلة، إلى كل من الرئيس في تايوان وأيسلندا (على الرغم من أن المادة ٢٨ من دستور آيسلندا تمنح هذه السلطة إلى الرئيس "في حالة الاستعجال"، وليس في حالة الطوارئ الرسمية). وأبعد من ذلك، فإن جميع القوانين التشريعية الرئاسية في تايوان يجب التصديق عليها من قبل السلطة التشريعية في غضون شهر واحد (المادة ٤٣)، وأيسلندا في غضون ستة أسابيع (المادة ٢٨). وفي بيلو، فإنه يمكن للرئيس ممارسة سلطات الطوارئ فقط بالتزامن مع الحكومة (المادة ١٣٧)، بينما في النمسا فإن الرئيس ليس لديه أي شيء من مثل هذه الصلاحيات.

وفي بعض البلدان، فإنه قد يتم تعريف الصلاحيات التشريعية التي يتولاها الرئيس أثناء حالة الطوارئ بصورة أكثر تضييقاً وتحديداً. وفي كرواتيا (المادة ١٠١) يمارس الرئيس صلاحيات غير الصلاحيات التي تسند له صراحة من قبل السلطة التشريعية، وسلوفينيا (المادتان ٩٢ و١٠٨) وبولندا (المادة ٢٣٤) يمارس سلطة الطوارئ رئيس الدولة فقد عندما تكون السلطة التشريعية غير قادرة على الاجتماع. وفي كل من سلوفينيا وبولندا، فإن الرئيس يعمل في هذه الحالات فقط بناء على المقترحات المقدمة من جانب الحكومة. وفي ناميبيا، فإن الأنظمة الرئاسية الصادرة بموجب حالة الطوارئ تفقد قوة القانون بعد ١٤ يوماً ما لم تؤكدها السلطة التشريعية (المادة ٢٦ (٦)).

وفي أرمينيا (المادة ٥٥ (١٤)) يجوز للرئيس اتخاذ التدابير المناسبة في ظروف معينة، ولكن بالخضوع لنظام قانوني يحدده القانون. وفي رومانيا، يمكن للسلطة التشريعية تفويض صنع القرار لسلطة الحكومة (المادة ١١٥). وينص الحكم نفسه، على أن "مراسيم الطوارئ" الصادرة عن الحكومة "في حالات استثنائية" لن يكون لها أية قوة أو تأثير حتى تتم الموافقة عليها من قبل المجلس التشريعي. ومن المفترض أن هذا يشمل حالات الطوارئ أيضاً، ولكن ليس من الواضح فيما إذا كان هذا يمتد إلى خارج حالات الطوارئ المعلنة ليشمل حالات أخرى ملحة.

وفي بعض الحالات، فإن النظام القانوني لحالة الطوارئ والصلاحيات الممنوحة إلى الرئيس أو الحكومة قد تكون محددة بالتشريعات أو أنها مجرد "مراسيم تمكينية". وفي أوكرانيا، فإن الرئيس يتمتع بسلطة دستورية متصلة في ممارسة السلطة التشريعية في حالات الطوارئ. وبدلاً من ذلك، فإن السلطة التشريعية تنظم النظام القانوني للطوارئ بموجب القانون، ويجوز في قيامها بذلك تفويض الرئيس لاتخاذ التدابير التشريعية في حالات الطوارئ (المادة ١٩/٩٢).^{١٧}

إن تاريخ إساءة استعمال سلطات الطوارئ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يحفز على ضرورة العمل بقوة على الحد من سلطات الرئيس أو السلطة التنفيذية في وضع وإصدار قوانين كثيرة خلال أوقات الطوارئ. وينبغي النظر في المتطلبات التي تعمل على إبقاء بعض الحقوق غير قابلة للانتقاص، جنباً إلى جنب مع آليات لضمان أن المجلس التشريعي لا يتم حله أو إحداث أي تغيير في الهيكل المؤسسي لترتيبات تقاسم السلطة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه ينبغي أن يطلب من المجلس التشريعي ممارسة قدر من الرقابة على الإجراءات التي يمارسها الرئيس أو السلطة التنفيذية في أوقات الطوارئ.

٤. ٧. ٤ تحليل للدستور المصري (٢٠١٢) ومشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣)

تنص المادة ١٤٨ من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعلق حالياً كالتالي:

يعلن رئيس الجمهورية، بعد التشاور مع الحكومة، حالة الطوارئ بالطريقة التي ينظمها القانون.

ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية. ولا يجوز حل مجلس النواب في حالة سريان إعلان الطوارئ.

وإذا صادف إعلان الطوارئ في حال أن مجلس النواب غير منعقد، فإنه يجري على الفور الدعوة لعقد جلسة طارئة للمجلس من أجل النظر في الإعلان. وفي حال حل مجلس النواب، فإن الأمر يرفع إلى مجلس الشورى، وينبغي أن يتم كل ذلك ضمن المدة المحددة في الفقرة السابقة. كما يجب أن تتم الموافقة على إعلان حالة الطوارئ من قبل أغلبية الأعضاء في كل من مجلسي البرلمان. ويتعين أن تكون مدة الطوارئ المعلنة لفترة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، والتي لا يمكن تمديدها لفترة أخرى مماثلة إلا بناء على موافقة الشعب في استفتاء عام. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.

وتحتوي المادة ١٤٨ من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ المعلق حالياً على بعض من، وليس كل، توصيات هذا التقرير. وقد أخفقت المادة في عدم النص على الظروف الضرورية لتحريك حالة الطوارئ، رغم توقع أن النظام الأساسي يبدو أنه يحدد بعض شروط سلطات الطوارئ. وجرى على التقليد الدستوري المتبع في بلدان أخرى، فإن سلطة إعلان حالة الطوارئ تجري عادة إناطتها بالرئيس. وبصورة واحدة، فقد تطلب الدستور ضرورة التشاور مع الجهات الحكومية الفاعلة الأخرى، لا بل تطلب أيضاً ضرورة الحصول على

موافقة السلطة التشريعية على حالة الطوارئ، حيث أن متطلبات التشاور وموافقة الهيئة التشريعية تعمل للمساعدة على حماية ترتيبات تقاسم السلطة. كما أن الحد الأقصى المقرر لحالة الطوارئ بمدة ستة أشهر الواردة في دستور عام ٢٠١٢ قد كان صارماً ومثيراً للإعجاب. ومع ذلك، فقد فشل الدستور عام ٢٠١٢ في ضرورة فرض أي قيود إجرائية أو موضوعية على أنواع من المراسيم التنفيذية التي قد يتم إصدارها في ظل حالة الطوارئ، أو بإقامة أي نوع من الحماية لحقوق الإنسان. وعليه، فإن التحديدات والقيود الملائمة لم يتم وضعها على سلطات وصلاحيات رئيس الدولة في حالات الطوارئ.

وتنص المادة ٤٨ من مشروع الدستور التونسي (يونيو/حزيران ٢٠١٣) على ما يلي:

يحدد القانون القيود التي يمكن فرضها على الحقوق والحريات المدرجة في هذا الدستور وتطبيقها على شرط ألا تضر بجوهرها. ولا يحق للقانون حذف أو استبعاد أي شيء من هذه الحقوق إلا لضرورة حماية حقوق الآخرين أو استناداً إلى متطلبات النظام العام أو الدفاع الوطني أو الصحة العامة. ويتعين على السلطات القضائية ضمان الحقوق والحريات وحمايتها من جميع الانتهاكات.

كما تضيف المادة ٧٩ من الدستور التونسي ما يلي:

في حال وقوع خطر وشيك يهدد مؤسسات الأمة، وأمن واستقلال البلاد بطريقة تمنع سير العمل العادي لكيانات ومكونات الدولة، فإنه يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذ أي تدابير تقتضيها تلك الظروف، بعد التشاور مع رئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب. وعلى الرئيس الإعلان عن تلك التدابير في خطاب إلى الأمة.

ويجب أن تهدف التدابير لتأمين إعادة التشغيل العادي للسلطات العامة في أقرب وقت ممكن. ويعتبر مجلس النواب في حالة انعقاد مستمر طوال تلك الفترة. وفي مثل ذلك الحدث، فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب، كما لا يجوز له أن يفرض حالة من الرقابة ضد الحكومة.

وبعد انقضاء فترة الثلاثين يوماً اعتباراً من مباشرة تنفيذ التدابير، وفي أي وقت بعد ذلك، فإن رئيس مجلس النواب أو ثلثين من أعضائه يحق لهم اللجوء إلى المحكمة الدستورية بهدف التحقق فيما إذا كانت الظروف المحددة في الفقرة ١ من هذه المادة لا تزال قائمة. وتقوم المحكمة بإصدار قرار لذلك علناً في غضون فترة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً.

وتتوقف التدابير المتخذة عن إعطاء أي أثر أو مفعول فور إنهاء الأسباب الموجبة لوجودها. ويتعين على رئيس الجمهورية مخاطبة الأمة في ذلك الشأن.

إن المادة ٧٩ من مشروع الدستور التونسي تحتوي فقط على بعض توصيات هذا التقرير. أولاً، لأسباب إجرائية، فإن المادة لا تتطلب أن يتشاور الرئيس مع رئيس الوزراء ورئيس المجلس التشريعي قبل اتخاذ أية تدابير لمعالجة حالات الطوارئ. ومع ذلك، فإنه ليس من الواضح ماهية مضمون تلك المشاورات،

أو إذا كانت تخول رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب منع تصرفات الرئيس بأي شكل من الأشكال. وهذه العقبة الإجرائية البسيطة في اشتراط ممارسة سلطات الطوارئ، لن تكون على الأرجح بمثابة اختيار فعال ضد إساءة استخدام سلطات الطوارئ.

ومن ناحية ثانية، ولأسباب إجرائية أيضاً، فإنه ليس هناك فرصة لرقابة السلطة التشريعية على ممارسة سلطات الطوارئ. كما أن الطلب من رئيس الهيئة التشريعية أو ٣٠ عضواً من المجلس للرجوع إلى المحكمة الدستورية لتحديد فيما إذا كانت الظروف الموضوعية المبررة لحالة الطوارئ لا تزال قائمة وموجودة، هو محدد فقط في فترة بعد مرور ٣٠ يوماً من بعد إعلان الطوارئ. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يحق للمحكمة التحقيق في تدابير الطوارئ التي اتخذها الرئيس. وبالمثل، فإنه لا يجوز للمجلس التشريعي أيضاً في أي وقت من الأوقات تأكيد التدابير التي اعتمدها الرئيس، وهذا يعني أن تدابير الطوارئ التي أقرها الرئيس سوف تظل سارية إلى أجل غير مسمى. وهذا لا يشكل خطر استيلاء الرئيس على السلطة فحسب، بل إنه يتعارض أيضاً مع منطوق الغالبية العظمى من الدساتير في العالم.

وبالنسبة للظروف الموضوعية السابقة لاتخاذ تدابير الطوارئ من قبل الرئيس، فإن المادة ٧٩ غامضة للغاية، حيث أنها تنص فقط على أنه في ظروف خطر وشيك يهدد مكتسبات الأمة، وأمن واستقلال البلاد بطريقة تمنع سير العمل العادي لكيانات الدولة؛ فإن للرئيس الحق في اتخاذ الإجراءات الطارئة. وهذا الحكم الواسع يتيح للرئيس العمل في مجموعة واسعة من الظروف، كما لا يمكن النظر أمام المحكمة في تصرفات الرئيس في المسألة المعروضة عليها إلا بعد انقضاء ٣٠ يوماً.

وهناك قيد واحد فقط على صلاحيات الرئيس: حيث لا يمكن للرئيس حل المجلس التشريعي عن طريق أي إجراء من إجراءات الطوارئ. كما لا يفرض مشروع الدستور حداً زمنياً على طول فترة التدابير الطارئة، مما يعزز الرأي القائل بأن تبقى تدابير الرئيس للطوارئ سارية المفعول إلى أجل غير مسمى. وهذا يشكل تهديداً كبيراً لاستقرار النظام الدستوري.

وأخيراً، فإن المادة ٤٨ المتعلقة بفقرة الاشتراطات والقيود في قانون الحقوق، توفر حماية لا تذكر ضد التعدي على الحقوق، حيث تشير إلى أن القوانين قد تنتهك الحقوق "بناء على مقتضيات النظام العام أو الدفاع الوطني أو الصحة العامة". والأسوأ من ذلك، فإن المادة تنص على أن القانون العادي سيحدد القيود التي يمكن فرضها في الحقوق. وفي حين أن الحقوق في كثير من الأحيان تعتبر بمثابة حصن ضد سلطات الطوارئ، من خلال الحد من التأثير الذي قد يكون لسلطات الطوارئ على الحقوق، فإن هذا النص يوحي أن مدى قوانين الطوارئ لن تكون محدودة بسبب الحاجة إلى احترام الحقوق الواردة في شرعة قانون حقوق الإنسان.

٤.٤.٨ التوصيات

تعيين مسؤولي الدفاع والأمن
تهدف هذه التوصيات لضمان أقصى درجة من تقاسم السلطة والحد من مخاطر استيلاء الرئاسة على قوات الدفاع والأمن.

التوصيات الرئيسية

- يجب أن يعين رئيس الوزراء جميع أعضاء مجلس الوزراء بأكمله. ولا ينبغي أن يشارك الرئيس في اختيار الوزراء المسؤولين عن الشؤون الخارجية، والدفاع، أو الأمن الداخلي.
- ينبغي إجراء تعيينات كبار ضباط الخدمات العسكرية والأمنية والمخابرات من قبل رئيس الوزراء، والمشاركة في التوقيع على ذلك من قبل الوزير المختص من أعضاء مجلس الوزراء.

التوصيات البديلة

- يجب ممارسة السلطة الرئاسية لتعيين أعضاء الحكومة المسؤولين عن الدفاع والأمن والشؤون الخارجية بصورة مشتركة مع رئيس الوزراء، من خلال إجراءات صنع القرار المشترك (مثل إجراء التعيين من قبل الرئيس بناء على اقتراح من الحكومة، أو التعيين من قبل مجلس الوزراء برئاسة الرئيس للمجلس). وخلافاً لذلك، فإنه يتعين في الدستور وضع إجراءات القرار المشترك بشكل لا لبس فيه، مع الإشارة بوضوح إلى دور الرئيس ودور رئيس الوزراء وتحديد عملية اتخاذ القرار نفسه. وينبغي أن تكون هذه التعيينات خاضعة لموافقة تشريعية لاحقة.
- يجب ممارسة السلطة الرئاسية في تعيين مسؤولين بمنصب عليا في المؤسسات العسكرية والأمنية والاستخباراتية بشكل مشترك مع رئيس الوزراء، من خلال إجراءات القرار المشترك (مثل إجراء التعيين من قبل الرئيس بناء على اقتراح من الحكومة، أو التعيين من قبل مجلس الوزراء برئاسة الرئيس للمجلس)؛ أو ينبغي إخضاع التعيينات من قبل الرئيس لموافقة لاحقة بتصويت أغلبية من مجلس واحد أو من كلا المجلسين لدى الهيئة التشريعية.

سلطات الدفاع والأمن

- ينبغي أن يعين الدستور الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة. ولا ينبغي أن يكون للقائد العام للقوات المسلحة السلطة لتحديد السياسة الأمنية أو الدفاع أو تعيين بروتوكول القوات المسلحة أو العقيدة لها، وبدلاً من ذلك، فإنه يجب أن تبقى هذه الصلاحيات ضمن اختصاص مجلس الوزراء وبيروقراطية القوات المسلحة.
- ينبغي إعلان الحرب أو حالة الأحكام العرفية من قبل الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة، شريطة موافقة السلطة التشريعية عليها. كما أن نشر القوات المسلحة داخل أراضي البلاد أو خارجها، بناء على إعلان الحرب أو حالة الأحكام العرفية، يجب أن تتم الموافقة عليه من قبل المجلس التشريعي بناء على اقتراح من الرئيس كقائد أعلى للقوات المسلحة.

- إن نشر القوات المسلحة خارج أراضي الدولة، ولكن ليس داخل حدود البلاد، دون إعلان رسمي للحرب، قد تأذن به الحكومة، أو عن طريق التعاون في اتخاذ القرار من قبل الرئيس ورئيس الوزراء، لأغراض محددة ولوقت محدود. كما يجب إبلاغ المجلس التشريعي على الفور عن عملية النشر، وبعد فترة محددة من الوقت (على سبيل المثال ٤٨ إلى ٧٢ ساعة) يتعين على المجلس التشريعي أن يعلن الحرب. وفي حالة الإخفاق في الإعلان عن الحرب، فإنه يجب سحب القوات المسلحة.
- كما يمكن إنشاء مجلس دفاع وطني لتحديد سياسة الأمن والدفاع. ويجب تحديد وظيفة واختصاصات مجلس الدفاع الوطني بوضوح في الدستور. وكآلية لتقاسم السلطة، فإنه يجب تمثيل الحكومة والسلطة التشريعية وممثلي أحزاب المعارضة أيضاً في مجلس الدفاع الوطني. كما يمكن للرئيس أن يشغل منصب رئيس مجلس الدفاع الوطني.

المساءلة

- ينبغي إزالة الحصانة من الملاحقة الجنائية عن أفراد قوات الأمن والوزراء المسؤولين. وعلى الأكثر، فإنه يمكن منح الرئيس الحصانة من الملاحقة الجنائية خلال مدة ولايته فقط.
- يجب أن يضع الدستور آليات رقابة للمساءلة بشكل مستقل، مثل المفتشين العامين، للعمل بمثابة مراقبين من قوات الأمن.

وضع قيود على الشروع في حالة الطوارئ

- يجب أن تضع الدساتير واحداً أو مزيجاً من الحدود الزمنية التالية على حالة الطوارئ:
 - وضع حد مطلق على مدة حالة الطوارئ (على سبيل المثال، ستة أشهر)؛
 - وضع شرط أن يقدم الرئيس إعلان حالة الطوارئ إلى السلطة التشريعية للموافقة عليه في غضون فترة قصيرة (على سبيل المثال، ٤٨ ساعة)؛
 - وضع حد على طول حالة الطوارئ كما هي معلنة من قبل الرئيس دون مصادقة عليها من المجلس التشريعي (على سبيل المثال، سبعة أيام)؛
 - وضع حد على طول الفترة التي يجوز للمجلس التشريعي أن يمدد فيها حالة الطوارئ كما أعلنها الرئيس (على سبيل المثال، ٣٠ يوماً)؛ أو
 - وضع شرط تجديد المجلس التشريعي لحالة الطوارئ بعد كل فترة ٣٠ يوماً من سريانها، بضرورة الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.
- يجب ألا يكون الرئيس قادراً على إعلان حالات الطوارئ إلا من خلال مشاورات رسمية مع الحكومة وأو التوقيع المشترك على ذلك من قبل رئيس الوزراء.

- يجب تعداد الظروف الموضوعية المسببة لحالة الطوارئ. وقد تشمل هذه، على سبيل المثال
 - عدوان فعلي أو وشيك من قبل القوات الأجنبية؛
 - تهديد خطير أو اضطراب في النظام الدستوري الديمقراطي؛
 - تعطيل عمل السلطات العامة؛
 - إعاقة الوفاء بالالتزامات الدولية، أو
 - الكوارث الطبيعية.

القيود الموضوعية أثناء حالة الطوارئ

- ينبغي حظر حل المجلس التشريعي أثناء حالة الطوارئ.
- ينبغي حظر إجراء التعديلات على القوانين التي تؤثر على صلاحيات الرئيس ورئيس الوزراء، وحظر أي تعديل على القوانين الانتخابية أو في الدستور نفسه.
- ينبغي ألا تحيد مراسيم الطوارئ عن الحقوق الأساسية أو تنتقص أو تقيّد أي شيء منها، بما في ذلك تلك التي يعينها الميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- يجب أن تخضع مراسيم الطوارئ لموافقة البرلمان، أو على الأقل يجب أن تتم المصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية في غضون فترة زمنية معينة، وإلا فإنها سوف تفقد قوة القانون فيها.

المراجع

- Al-Ali, Zaid, 'Iraq: Ten Years of Hubris and Incompetence', Open Democracy, 22 March 2013, available at <<http://www.opendemocracy.net/zaid-al-ali/iraq-ten-years-of-hubris-and-incompetence>>
- Al-Ali, Zaid, 'The Constitutional Court's Mark on Egypt's Elections', The Middle East Channel, 6 June 2013, available at <http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2013/06/06/the_constitutional_court_s_mark_on_egypt_s_elections#sthash.tA1SympL.r4JwHd2l.dpbs>
- Al-Ali, Zaid and Brown, Nathan J., 'Egypt's Constitution Swings into Action', Foreign Policy, 27 March 2013, available at <http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/03/27/egypt_s_constitution_swings_into_action>
- Al-Ali, Zaid and Dafel, Michael, 'Egyptian Constitutional Reform and the Fight Against Corruption', in Zaid Al-Ali and Richard Stacey (eds), *Consolidating the Arab Spring: Constitutional Transition in Egypt and Tunisia*, Working Paper Series presented by International IDEA and the Center for Constitutional Transitions at NYU Law, June 2013, available at <<http://constitutionaltransitions.org/working-paper-no1/>>
- Al Arabiya, 'Egypt Needs Semi-parliamentary System in Transitional Stage: Presidential Candidate', 3 May 2012, available at <<http://www.alarabiya.net/articles/2012/05/03/211937.html>>
- Alexander, Christopher, 'Back from the Democratic Brink: Authoritarianism and Civil Society in Tunisia', Middle East Report, 205 (1997), pp. 34–8
- Al Jazeera, 'Egypt's Morsi Assumes Wide Powers', 23 November 2012, available at <<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/11/20121122161830842641.html>>
- Al-Khoei, Hayder, 'Decoding Iraq's Sectarian Rivalries: Baghdad's Political Blocs Threaten to Split Apart', Foreign Affairs, 31 January 2012, available at <<http://www.foreignaffairs.com/articles/137064/hayder-al-khoei/decoding-iraqs-sectarian-rivalries>>
- Amnesty International, *Egypt: Systematic Abuses in the Name of Security*, April 2007, <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE12/001/2007/en/27dc4dc8-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/mde120012007en.pdf>>

- 
- Angrist, Michelle Penner, 'Parties, Parliament and Political Dissent in Tunisia', *Journal of North African Studies*, 4/4 (1999), pp. 89–104
- Ashour, Omar, *From Bad Cop to Good Cop: The Challenge of Security Sector Reform in Egypt*, Brookings Doha Center/Center on Democracy, Development and the Rule of Law at Stanford University, November 2012
- Badri Eid, Mohammed, *Kuwait's 2012 National Assembly Elections and the Future of Kuwaiti Democracy*, Al Jazeera Centre for Studies, 29 February 2012, available at <<http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/2/29/201222912626490734National%20Assembly%20Elections%20&%20the%20Future%20of%20Kuwaiti%20Democracy.pdf>>
- Balikian, Ara J., 'The New Russian Federation Constitution: A Legal Framework Adopted and Implemented in a Post-Soviet Era', *Suffolk Transnational Law Review*, 18 (1995) pp. 237–68
- Barany, Zoltan, 'Democratic Consolidation and the Military: The East European Experience', *Comparative Politics*, 30/1 (1997), pp. 21–43
- Baylis, Thomas A., 'Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe', *World Politics*, 48 (1996), pp. 297–323
- BBC News, 'Yeltsin Survives Impeachment Vote', 16 May 1999, available at <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/344805.stm>>
- BBC News, 'Egyptian President Mubarak's Surgery "Successful"', 6 March 2010, available at <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8553046.stm>>
- BBC News, 'Kuwait Emir Al-Sabah Dissolves Parliament', 7 October 2012, available at <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19861587>>
- BBC News, 'Iraq's Jalal Talabani Arrives in Germany for Treatment', 20 December 2012, available at <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20794273>>
- BBC News, 'CAR Rebel Head Michel Djotodia Suspends Constitution', 26 March 2013, available at <<http://bbc.co.uk/news/world-africa-21934433>>
- Bell, David, *Presidential Power in Fifth Republic France* (Oxford: Berg, 2000)
- Benchemsi, Ahmed, 'Morocco: Outfoxing the Opposition', *Journal of Democracy*, 23/1 (2012), pp. 57–69
- Bernard-Maugiron, Nathalie, 'The 2007 Constitutional Amendments in Egypt, and their Implications on the Balance of Power', *Arab Law Quarterly*, 22 (2008), pp. 397–417

- Bernard-Maugiron, Nathalie, 'Strong Presidentialism: The Model of Mubarak's Egypt', in Rainer Grote and Tillman J Röder (eds), *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity* (Oxford: Oxford University Press, 2012)
- Boyron, Sophie, *The Constitution of France: A Contextual Analysis* (Oxford and Portland: Hart, 2013)
- Bridge, Seth T., 'Russia's New Counteracting Terrorism Law: The Legal Implications of Pursuing Terrorists Beyond the Borders of the Russian Federation', *Columbia Journal of Eastern European Law*, 3/1 (2009), pp. 1-74
- Brown, Nathan, *Constitutions in a Nonconstitutional World: Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government* (Albany: SUNY Press, 2002)
- Brown, Nathan, Dunn, Michele and Hamzawy, Amr, 'Egypt's Controversial Constitutional Amendments', Carnegie Endowment for International Peace, 23 March 2007, available at <http://carnegieendowment.org/files/egypt_constitution_webcommentary01.pdf>
- Brumberg, Daniel, 'The Trap of Liberalized Autocracy', *Journal of Democracy*, 13/4 (2002), pp. 56-68
- Cadoux, Charles, 'Semi-presidentialism in Madagascar', in Elgie and Moestrup (eds), *Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study* (Abingdon and New York: Routledge, 2007)
- Cardenas, Sonia and Flibbert, Andrew, 'National Human Rights Institutions in the Middle East', *Middle East Journal*, 59 (2005), pp. 411-36
- Cavaliero, Clare, 'Protecting its Own: Support for Russia's Federal Law on the Counteraction of Terrorism', *George Washington International Law Review*, 43/4 (2011), pp. 663-701
- Chandler, Andrea, 'Presidential Veto Power in Post-Communist Russia, 1994-1998', *Canadian Journal of Political Science*, 34 (2001), pp. 487-516
- Cheeseman, Nic, 'African Elections as Vehicles for Change', *Journal of Democracy*, 21/4 (2010), pp. 139-53
- Cheibub, José Antônio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007)
- CNN, 'Jordan's King Dismisses Prime Minister and Government', 17 October 2011, available at <<http://www.cnn.com/2011/10/17/world/meast/jordan-cabinet/>>

- 
- Colton, Timothy J. and Skach, Cindy, 'A Fresh Look at Semi-presidentialism: The Russian Predicament', *Journal of Democracy*, 16/3 (2005), pp. 113–26
- Conley, Richard S., 'Presidential Republics and Divided Government: Lawmaking and Executive Politics in the United States and France', *Political Science Quarterly*, 122 (2007), pp. 257–85
- Coomaraswamy, Radhika and de los Reyes, Charmaine, 'Rule by Emergency: Sri Lanka's Post-colonial Constitutional Experience', *International Journal of Constitutional Law*, 2 (2004), pp. 272–95
- Cooper, Mark N., *The Transformation of Egypt* (London: Croom Helm, 1982)
- Democracy Reporting International, 'Jordan's New Election Law: Much Ado About Little', available at <http://www.democracy-reporting.org/files/briefing_paper_6_-_jordan_new_election_law.pdf>
- Diamond, Larry, 'Why Are There no Arab Democracies?' *Journal of Democracy*, 21/1 (2010), pp. 93–104
- Dogan, Mattei, 'How Civil War was Avoided in France', *International Political Science Review*, 5 (1984), pp. 245–77
- Duverger, Maurice, 'A New Political System Model: Semi-presidential Government', *European Journal of Political Research*, 8/2 (1980), pp. 165–87
- Elgie, Robert (ed.), *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999)
- Elgie, Robert, 'France', in Robert Elgie (ed.), *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999)
- Elgie, Robert, 'La Cohabitation de Longue Durée: Studying the 1997–2002 Experience', *Modern & Contemporary France*, 10/3 (2002), pp. 297–311
- Elgie, Robert, 'A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme', *Journal of Democracy*, 16/3 (2005), pp. 98–112
- Elgie, Robert, *Semi-presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance* (Oxford: Oxford University Press, 2011)
- Elgie, Robert and Moestrup, Sophia (eds), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe* (Manchester: Manchester University Press, 2008)
- Elgie, Robert and Moestrup Sophia (eds), *Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study* (Abingdon and New York: Routledge, 2007)

- Elgie, Robert, Moestrup, Sophia and Wu, Yu-Shan (eds), *Semi-presidentialism and Democracy* (New York: Palgrave-MacMillan, 2011)
- Elgie, Robert and Schleiter, Petra, 'Variation in the Durability of Semi-presidential Democracies', in Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu (eds), *Semi-presidentialism and Democracy* (New York: Palgrave-MacMillan, 2011)
- Frison-Roche, Francois, 'Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia (Former Yugoslavian Republic of Macedonia)', in Elgie and Moestrup (eds), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe* (Manchester: Manchester University Press, 2008)
- Ginsburg, Tom, Melkin, James and Elkins, Zachary, 'On the Evasion of Executive Term Limits', *William and Mary Law Review*, 52 (2011), pp. 1807-72
- Gross, Oren and Aoláin, Fionnuala Ní, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (West Nyack: Cambridge University Press, 2007)
- Grote, Rainer and Röder, Tillman J. (eds), *Constitutionalism in Islamic Countries: Between Upheaval and Continuity* (Oxford: Oxford University Press, 2012)
- Hajjar, Sami G., 'The Jamahiriya Experiment: Qadhafi and Rousseau', *Journal of Modern African Studies*, 18/2 (1980), pp. 181-200
- Hale, Henry E., 'Formal Constitutions in Informal Politics: Institutions and Democratization in Post-Soviet Eurasia', *World Politics*, 63/4 (2011), pp. 581-617
- Herb, Michael, 'Emirs and Parliaments in the Gulf', *Journal of Democracy*, 13/4 (2002), pp. 41-7
- Human Rights Watch, *Anatomy of a State Security Case: The 'Victorious Sect' Arrests*, 2007, available at <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/egypt1207web.pdf>>
- Karasimeonov, George, 'The Legislature in Post-communist Bulgaria', *Journal of Legislative Studies*, 2 (1996), pp. 40-59
- Karatnycky, Adrian, 'Ukraine's Orange Revolution', *Foreign Affairs*, 84/2 (2005), pp. 35-52
- Kesselman, Mark and Krieger, Joe, *European Politics in Transition* (Boston Houghton Mifflin Company, 2009)
- Kinninmont, Jane, *Kuwait's Parliament: An Experiment in Semi-Democracy*, Chatham House, 2012, available at <<http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/185357>>

- 
- Knapp, Andrew and Right, Vincent, *The Government and Politics of France* (London: Routledge, 2006)
- Kristinsson, Gunnar Helgi, 'Iceland', in Robert Elgie (ed.), *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999)
- Linz, Juan, 'The Perils of Presidentialism', *Journal of Democracy*, 1/1 (1990), pp. 51–69
- Linz, Juan, 'Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?' in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy Volume 2: The Latin American Evidence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994)
- Linz, Juan J. and Valenzuela, Arturo, (eds), *The Failure of Presidential Democracy Volume 2: The Latin American Evidence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994)
- Lucas, Russell E., 'Deliberalization in Jordan', *Journal of Democracy*, 14 (2003), pp. 137–44
- Lucas, Russell E., *Institutions and the Politics of Survival in Jordan: Domestic Responses to External Challenges, 1988-2001* (Albany: SUNY Press, 2005)
- Lust-Okar, Ellen, *Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents, and Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005)
- Lust, Ellen and Hourani, Sami, 'Jordan Votes: Election or Selection?' *Journal of Democracy*, 22 (2011), pp. 119–29
- Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew S., 'Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal', *Comparative Politics*, 29 (1997), pp. 449–71
- Makram-Ebeid, Mona, 'Political Opposition in Egypt: Democratic Myth or Reality?' *The Middle East Journal*, 43 (1989), pp. 423–36
- Maltz, Gideon, 'The Case for Presidential Term Limits', *Journal of Democracy*, 18/1 (2007), pp. 128–42
- Martinez, Jenny S., 'Inherent Executive Power: A Comparative Perspective', *Yale Law Journal*, 115 (2006), pp. 2480-2511
- Marx, Daniel A., 'North Africa's Constitutions at the 50-year Mark: An Analysis of their Evolution', *Journal of North African Studies*, 15 (2010), pp. 481–95
- Mazo, Eugene, 'Constitutional Roulette: The Russian Parliament's Battles with the President over Appointing a Prime Minister', *Stanford Journal of International Law*, 41 (2005), pp. 123-80

- McQuire, Kimberly, 'President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semi-presidential Regimes: Comparing the French and Russian Models', *Texas International Law Journal*, 47/2 (2012), pp. 427-54
- Morgan-Jones, Edward and Schleiter, Petra, 'Governmental Change in a President-Parliamentary Regime: The Case of Russia 1994-2003' *Post-Soviet Affairs* 20 (2004) pp. 132-63
- New York Times, 'Iraq: Term Limits Overtuned', 27 August 2013, available at <<http://www.nytimes.com/2013/08/28/world/middleeast/iraq-term-limits-overtuned.html>>
- Owen, Roger, *The Rise and Fall of Arab Presidents for Life* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012)
- Parrish, Scott, 'Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995', in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart (eds), *Executive Decree Authority* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998)
- Pasquino, Gianfranco, 'The Advantages and Disadvantages of Semi-presidentialism: A Western European Perspective', in Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds), *Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study* (Abingdon and New York: Routledge, 2007)
- Poulard, Jean V., 'The French Double Executive and the Experience of Co-Habitation', *Political Science Quarterly*, 105 (1990), pp. 243-67
- Protsyk, Oleh, 'Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine', *Europe-Asia Studies*, 56/5 (2004), pp. 637-60
- Protsyk, Oleh, 'Prime Ministers' Identity in Semi-presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes', *European Journal of Political Research*, 44 (2005), pp. 721-48
- Protsyk, Oleh, 'Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-presidentialism', *Political Studies*, 54 (2006), pp. 219-44
- Reuters, 'Algeria's Bouteflika Back Home from Treatment in France', 16 July 2013, available at <<http://www.reuters.com/article/2013/07/16/us-algeria-bouteflika-idUSBRE96F0RK20130716>>
- Reza, Sadiq, 'Endless Emergency: The Case of Egypt', *New Criminal Law Review*, 10 (2007), pp. 532-53

- 
- Roach, Kent, 'Security Forces Reform for Tunisia', in Zaid Al-Ali and Richard Stacey (eds), *Consolidating the Arab Spring: Constitutional Transition in Egypt and Tunisia*, Working Paper Series presented by International IDEA and the Center for Constitutional Transitions at NYU Law, June 2013, available at <<http://constitutionaltransitions.org/working-paper-no7/>>
- Rogoff, Martin A., 'One, Two, Three, Four, Five and Counting: A Sixth French Republic?' *Columbia Journal of European Law*, 10 (2003), pp. 157–71
- Roper, Steven D., 'Are all Semi-presidential Systems the Same? A Comparison of Premier-presidential Regimes', *Comparative Politics*, 34 (2002), pp. 253–72
- Rutherford, Bruce K., *Egypt After Mubarak: Liberalism, Islam and Democracy in the Arab World* (Princeton: Princeton University Press, 2008)
- Sadiki, Larbi, 'Bin Ali's Tunisia: Democracy by Non-Democratic Means', *British Journal of Middle Eastern Studies*, 29 (2002), pp. 57–78
- Sanford, George, *Democratic Government in Poland: Constitutional Politics Since 1989* (New York: Palgrave-Macmillan, 2002)
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1997)
- Schleiter, Petra and Elgie, Robert, 'Government Accountability and the Survival of Semi-presidential Democracies', Paper presented at the APSA Annual Meeting, 2–5 September 2010
- Schleiter, Petra and Morgan-Jones, Edward, 'Russia: The Benefits and Perils of Presidential Leadership', in Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe* (Manchester: Manchester University Press, 2008)
- Shugart, Matthew Soberg, 'Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns', *French Politics*, 3 (2005), pp. 323–51
- Shugart, Matthew Soberg and Carey, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)
- Skach, Cindy, 'The 'Newest' Separation of Powers: Semipresidentialism', *International Journal of Constitutional Law*, 5 (2007), pp. 93–121

- Skach, Cindy, *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic* (Princeton: Princeton University Press, 2009)
- Stacher, Joshua A., 'Parties Over: The Demise of Egypt's Opposition Parties', *British Journal of Middle Eastern Studies*, 31 (2004), pp. 215–33
- Tanchev, Evgeni, 'Rapports: Bulgaria: The Separation of Powers in the 1991 Constitution of Bulgaria', *European Public Law*, 8 (2002), pp. 433–44
- Tsebelis, George and Rizova, Tatiana P., 'Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries', *Comparative Political Studies*, 40 (2007), pp. 1155–82
- United Nations Development Programme, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in Arab Countries* (New York: UNDP, 2009), available at <<http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>>
- United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Mission to Tunisia*, 28 December 2010, A/HRC/16/51/Add.2
- United Nations Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Mission to Egypt*, 14 October 2009, A/HRC/13/67/Add.2
- Warren, Peter, 'The French President's Veto: Power Without Responsibility', *Holdsworth Law Review*, 12 (1987), pp. 59-80
- Way, Lucan A., 'Between National Division and Rapacious Individualism: Ukraine Before and After the Orange Revolution', *Brown Journal of World Affairs*, 14/2 (2008), pp. 253-64
- Welikala, Asanga, 'The Legislature under the Egyptian Constitution of 2012', in Zaid Al-Ali and Richard Stacey (eds), *Consolidating the Arab Spring: Constitutional Transition in Egypt and Tunisia*, Working Paper Series presented by International IDEA and the Center for Constitutional Transitions at NYU Law, June 2013, available at <<http://constitutionaltransitions.org/working-paper-no8/>>
- White, Stephen, 'Russia', in Robert Elgie (ed.), *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999)

- 
-
- Willerton, John P. and Shulus, Aleksei A., 'Constructing a New Political Process: The Hegemonic Presidency and the Legislature', *John Marshall Law Review*, 28 (1995), pp. 787–825
- Yom, Sean L., 'Jordan: Ten More Years of Autocracy', *Journal of Democracy*, 20 (2009), pp. 151–66
- Zartman, I. William, 'Political Elites in Arab North Africa: Origins, Behavior and Prospects', in I. William Zartman (ed.), *Political Elites in Arab North Africa: Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt* (New York: Longman, 1982)
- Zartman, I. William (ed.), *Political Elites in Arab North Africa: Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt* (New York: Longman, 1982)

الهوامش

Linz, 'The Perils of Presidentialism', pp. 51–60; Linz, 'Presidential or Parliamentary Democracy', pp. 7, 18.

Linz, 'The Perils of Presidentialism', pp. 51–2, 57–60.

Angrist, 'Parties, Parliament and Political Dissent in Tunisia', p. 91; Hajjar, 'The Jamahiriya Experiment', pp. 181, 185–8.

Owen, *The Rise and Fall of Arab Presidents for Life*, pp. 80–1.

Ibid., pp. 118–20; Brown, *Constitutions in a Nonconstitutional World*, pp. 43–5, 86–7.

Owen, *The Rise and Fall of Arab Presidents for Life*, pp. 54–7; BBC News, 'Iraq's Jalal Talabani Arrives in Germany for Treatment'; Reuters, 'Algeria's Bouteflika back home from treatment in France'; BBC News, 'Egyptian President Mubarak's Surgery "Successful"'.^٦

Reza, 'Endless Emergency', pp. 533–4; 537–9.^٧

المادة ٣ من قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ يستحق نقلها بالكامل. وتبين أنه قد تخول الرئيس، "بأمر شفوي أو كتابي"، فيما يلي: (١) تقييد حرية الناس في التجمع والتنقل والإقامة، أو المرور في أوقات وأماكن محددة؛ القبض على المشتبه فيهم أو [الأشخاص ممن يعتبرون] خطرا على الأمن العام والنظام [و] احتجازهم؛ السماح بتفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية، وتعيين أي شخص لأداء أي من هذه المهام. (٢) طلب مراقبة الرسائل أيا كان نوعها؛ الإشراف والرقابة على؛ ومصادرة، المجلات والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم، وأي شكل من أشكال التعبير والإعلان قبل نشرها، وإغلاق أماكن نشرها. (٣) تحديد أوقات فتح وإغلاق المحال العامة، والأمر بإغلاق بعض أو كل هذه المحلات. (٤) مصادرة أي ممتلكات أو بناء، والأمر بالحجز على الشركات والمؤسسات، وتأجيل تواريخ استحقاق القروض لما تمت مصادرته أو فرض الحراسة عليه. (٥) سحب تراخيص الأسلحة والذخائر والعبوات الناسفة، والمتفجرات من جميع الأنواع، والأمر بتسليمها، وإغلاق مخازن الأسلحة. (٦) إخلاء بعض المناطق أو عزلها؛ تنظيم وسائل النقل؛ الحد من وسائل النقل بين المناطق المختلفة (منقولة ومستوفاة من قبل رضا، "في حالات الطوارئ التي لا نهاية لها"، ص: ٥٣٨).^٨

For more on the president's powers under the state of emergency in Egypt, see Amnesty International, *Egypt: Systematic Abuses in the Name of Security*; Rutherford, *Egypt After Mubarak*, p. 1; Bernard-Maugiron, 'Strong Presidentialism', pp. 379–80.



- Reza, 'Endless Emergency', pp. 537–39; Human Rights Watch, Anatomy of a State Security Case; Brown, Constitutions in a Nonconstitutional World, p. 153; Emergency Law No 162 of 1958, articles 7 and 10. 9
- Brown, Constitutions in a Nonconstitutional World, pp. 124–9; Owen, The Rise and Fall of Arab Presidents for Life, pp. 73–7. 10
- Brown, Dunn and Hamzawy, 'Egypt's Controversial Constitutional Amendments'; Owen, The Rise and Fall of Arab Presidents for Life, p. 54. 11
- Brown, Constitutions in a Non-constitutional World, Chapter 4. 12
- Makram-Ebeid, 'Political Opposition in Egypt', fn 16; Yom, 'Jordan: Ten more Years of Autocracy', p. 157; Lucas, 'Deliberalization in Jordan', p. 143; Lust and Hourani, 'Jordan Votes: Election or Selection?', pp. 122–4; Democracy Reporting International, 'Jordan's New Election Law'; Brown, Constitutions in a Nonconstitutional World, pp. 131–4. 13
- Angrist, 'Parties, Parliament and Political Dissent in Tunisia', p. 98. 14
- United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Mission to Tunisia; United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Mission to Egypt; Ashour, From Bad Cop to Good Cop, p. 3. 15
- Alexander, 'Back from the Democratic Brink', p. 35; Sadiki, 'Bin Ali's Tunisia', p. 65. 16
- Alexander, 'Back from the Democratic Brink', p. 35; Sadiki, 'Bin Ali's Tunisia', p. 67. 17
- Alexander, 'Back from the Democratic Brink', p. 37. See also Zartman, 'Political Elites in Arab North Africa'. 18
- Lust-Okar, Structuring Conflict in the Arab World, p. 61. 19
- Cooper, The Transformation of Egypt, pp. 70–1. 20
- Duverger, 'A New Political System Model', p. 173. 21
- New York Times, 'Iraq: Term Limits Overturned'. 22

- Angrist, 'Parties, Parliament and Political Dissent in Tunisia', pp. 94-5; Al-Khoei, 'Decoding Iraq's Sectarian Rivalries'. ٢٣
- Al Arabiya, 'Egypt Needs Semi-parliamentary System in Transitional Stage'; Mainwaring and Shugart, 'Juan Linz, Presidentialism and Democracy', pp. 468-9; Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, pp. 94-5, 136. ٢٤
- Skach, *Borrowing Constitutional Designs*, pp. 124-5. ٢٥
- Al-Ali, 'Iraq: Ten Years of Hubris and Incompetence'. ٢٦
- Mazo, 'Constitutional Roulette', pp. 135-6; Martinez, 'Inherent Executive Power', p. 2488; Skach, 'The "Newest" Separation of Powers', pp. 100-3. ٢٧
- Poulard, 'The French Double Executive and the Experience of Co-Habitation', pp. 244-5; Skach, *Borrowing Constitutional Designs*, pp. 71-9. ٢٨
- McQuire, 'President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semi-presidential Regimes', pp. 436-7. ٢٩
- Constitutional Law 2000-964, 2 October 2000; Poulard, 'The French Double Executive', pp. 243, 248-9; Roper, 'Are all Semi-presidential Systems the Same?', p. 255; Skach, *Borrowing Constitutional Designs*, pp. 98-108; Mazo, 'Constitutional Roulette', pp. 135-6; Boyron, *The Constitution of France*, pp. 70-1. ٣٠
- Willerton and Shulus, 'Constructing a New Political Process', pp. 790-2. ٣١
- Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/>; Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions 1800-2012, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>; Elgie, *Semi-presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, pp. 147-51; and generally White, 'Russia'. ٣٢
- Mazo, 'Constitutional Roulette', pp. 123, 136-8. ٣٣
- تم في مارس/آذار عام ٢٠١٣ تعليق الدستور لجمهورية أفريقيا الوسطى لعام ٢٠٠٤ من قبل مجموعة من المتمردين بقيادة ميشال دجوتوديا، الذي استولى على السلطة وأطاح بالرئيس السابق فرانسوا بوزيزي. وفي وقت كتابة هذا التقرير، كانت جمهورية أفريقيا الوسطى لا هي ديمقراطية ولا نظاماً شبه رئاسي. ٣٤
- BBC News, 'CAR Rebel Head Michel Djotodia Suspends Constitution'
- McQuire, 'President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semi-presidential Regimes', pp. 434-5. ٣٥



- Ibid., pp. 439–41. ٣٦
- Ibid., pp. 444–6. ٣٧
- Ibid., p. 445. ٣٨
- Ibid., pp. 447–50. ٣٩
- Protsyk, 'Prime Ministers' Identity in Semi-presidential Regimes', pp. 736–7; ٤٠
- Shugart, 'Semi-presidential Systems', p. 343.
- Protsyk, 'Prime Ministers' Identity', p. 726; Shugart, 'Semi-presidential ٤١
- Systems', pp. 333–4.
- Constitution of the Republic of Poland, 1992, article 61. ٤٢
- هذا نقيض العبارة "بعد التشاور مع"، التي تعني فقط السعي لطلب مشورة أو رأي طرف ثان، ٤٣
- في حين أن استخدام هذه العبارة في هذا السياق يشير إلى القرار المشترك، ولا يعطي النص أي إشارة إلى آليات رسمية للمشاركة في القرار. ومن الأفضل بيان إجراءات القرار المشترك بوضوح.
- Elgie and Schleiter, 'Variation in the Durability of Semi-presidential ٤٤
- Democracies', pp. 45, 57–9; Elgie, *Semi-presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, 62.
- مصادر البيانات التي يتحدد بموجبها فشل الديمقراطية في هذه الدراسات، تشمل ما يلي:
- تصنيفات "فريدم هاوس (بيت الحرية)" للبلدان مثل: متحررة، أو متحررة جزئياً، أو غير متحررة؛
 - بيانات مقياس "بوليتي-٤" لمستوى الديمقراطية، التي تضع درجات للأمم على مقياس من ٢١ درجة تتراوح ما بين (١٠-)، أي علامة ناقص عشرة لنظم (الملكية الوراثية) وعلامة ١٠ لنظم (الديمقراطية الراسخة)؛ مجموعة البيانات المرتبة متعددة أقطاب الحكم لتصنيف مستوى المنافسة الانتخابية فيها،
 - مجموعة قاعدة البيانات المدرجة من قبل: "الفاريز، شيبوب، ليمونغي، وبرجيفورسكي" ومجموعة بيانات "سفوليك"، البيانات، وكلتا المجموعتين تحددان البلدان بصفتهما ديمقراطيات أو غير ديمقراطيات.
- See also Skach, *Borrowing Constitutional Designs*, p. 14.
- Schleiter and Elgie, 'Government Accountability and the Survival of Semi-presidential Democracies', pp. 3–4, 8–15; Elgie, *Semi-presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, pp. 30–5. ٤٥

تم تعديل الدستور البرتغالي لعام ١٩٧٦ في عام ١٩٨٢، الأمر الذي عمل على التغيير من النظام الرئاسي-البرلماني لشكل رئيس الوزراء-الرئاسي من أنماط النظم شبه الرئاسية: Elgie, *Semi-presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, pp. 29, 122, 132-43. ٤٦

Morgan-Jones and Schleiter, 'Governmental Change in a President-Parliamentary Regime', pp. 132, 149-52, 156-7; Schleiter and Morgan-Jones, 'Russia', pp. 159-60; Mazo, 'Constitutional Roulette', pp. 159-60; Elgie, *Semi-presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*, pp. 147-52; Colton and Skach, 'A Fresh Look at Semi-presidentialism', p. 117. ٤٧

Sanford, *Democratic Government in Poland*, pp. 148-50, 161. ٤٨

إما يتم تعيين أعضاء مجلس الوزراء مباشرة من قبل رئيس الوزراء، أو يتم تعيينهم من قبل الرئيس بناء على توصية، أو اقتراح ترشيح رئيس الوزراء. ٤٩

في الرأس الأخضر (المادة ١٣٥ (١) (ط))، يجب على الرئيس "تعيين رئيس الوزراء، بالتشاور مع الأحزاب السياسية الممثلة في الجمعية الوطنية والأخذ في الاعتبار نتائج الانتخابات". ٥٠

في عام ٢٠١٢ الدستور المصري (المادة ١٣٩)، تلي سلطة تعيين رئيس الوزراء عملية من ثلاث طبقات. في الخطوة الأولى، الرئيس يرشح مرشح لمنصب رئيس الوزراء. إذا فشل هذا المرشح للحصول على ثقة المجلس التشريعي، ثم يجب على الرئيس طرح المرشح الثاني من الحزب الذي يتمتع بالأغلبية في المجلس التشريعي. إذا فشل هذا المرشح أيضا في كسب ثقة التشريعية، فإن السلطة التشريعية تعين رئيس الوزراء. ٥١

في بولندا (المادة ١٥٤)، في المقام الأول، يعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء الذي يقترح تشكيل مجلس الوزراء، وإذا فشل رئيس الوزراء ومجلس الوزراء في الحصول على ثقة المجلس التشريعي، أو إذا لم يتم تعيين الحكومة، فإن البرلمان سوف يختار رئيس الوزراء، الذي سيجري تعيينه مع مجلس وزرائه، من قبل الرئيس. ٥٢

في البرتغال، (المادة ١٨٧)، يجب على الرئيس أن "يعين رئيس الوزراء بعد التشاور مع الأحزاب الحائزة على مقاعد في الجمعية الوطنية للجمهورية وفي ضوء النتائج الانتخابية". ٥٣

في سريلانكا (المادة ٤٣)، يجب على الرئيس أن "يعين رئيسا للوزراء عضو البرلمان الذي من المرجح أن يحظى بثقة البرلمان حسب رأيه". ٥٤

Roper, 'Are all Semi-presidential Systems the Same?' p. 258. ٥٥

Shugart, 'Semi-presidential Systems', pp. 334-5. ٥٦

Badri Eid, *Kuwait's 2012 National Assembly Elections*; Kinninmont, *Kuwait's Parliament*; BBC News, 'Kuwait Emir Al-Sabah dissolves parliament'. ٥٧

McQuire, 'President-Prime minister Relations', p. 445. ٥٨

- Karasimeonov, 'The Legislature in Post-communist Bulgaria', pp. 50–6; ٥٩
 Tanchev, 'The Separation of Powers in the 1991 Constitution of Bulgaria', p.
 441.
- Poulard, 'The French Double Executive', pp. 252–3, 255–6; Warren, 'The ٦٠
 French President's Veto', pp. 65–6.
- Conley, 'Presidential Republics and Divided Government', pp. 262, 280–3. ٦١
 Poulard, 'The French Double Executive', p. 245; Elgie, 'France', p. 78; Dogan, ٦٢
 'How Civil War was Avoided in France', pp. 273–4.
- Reza, 'Endless Emergency', pp. 545–6; Owen, The Rise and Fall of Arab ٦٣
 Presidents for Life, pp. 47–8, 89–90; UN Development Programme, Arab
 .Human Development Report 2009, p. 61
- Kinninmont, Kuwait's Parliament, pp. 8, 14; Badri Eid, Kuwait's 2012 National ٦٤
 Assembly Elections, p. 2; BBC News, 'Kuwait Emir Al-Sabah dissolves
 parliament'.
- Owen, The Rise and Fall of Arab Presidents for Life, pp. 67, 78–9. ٦٥
 Ibid, pp. 72–9; Cheeseman, 'African Elections as Vehicles for Change', pp. ٦٦
 145–6.
- Maltz, 'The Case for Presidential Term Limits', pp. 130–2, Ginsburg, Melkin, ٦٧
 and Elkins, 'On the Evasion of Executive Term Limits', pp. 1818–23.
- Mazo, 'Constitutional Roulette', pp. 150, 173–4; BBC News, 'Yeltsin Survives ٦٨
 Impeachment Vote'; Balikian, 'The New Russian Federation Constitution',
 pp. 256–9; Willerton and Shulus, 'Constructing a New Political Process', pp.
 804–5.
- روبرت إلجي، يقسم النظم شبه الرئاسية إلى ثلاثة أنواع على أساس توازن القوى بين الرئيس ٦٩
 ورئيس الوزراء: شبه رئاسية في شكل رئاسية للغاية، وشبه رئاسية متوازنة، وشكل آخر من
 أشكال شبه الرئاسية البرلمانية، يتميز برئيس شرفي إلى حد كبير.
- (Elgie, 'A Fresh Look at Semi-presidentialism', pp. 102–9; see also Pasquino,
 'The Advantages and Disadvantages of Semi-presidentialism', p. 16).
 النماذج في هذا التصنيف تتوافق، على التوالي، مع نماذج الوكيل الأصيل/الوكيل البديل،
 والحكم/المدير، والرئيس السوري/الرئيس الفعلي الرئيسي.
- Schleiter and Morgan-Jones, 'Russia', pp. 165–6. ٧٠

- See Kristinsson, 'Iceland'; Cadoux, 'Semi-presidentialism in Madagascar', pp. 98–100, which describes the difficulties facing a weak 'figurehead' president against the background of a fractured legislature that is unable to form stable majorities. ^{v١}
- Elgie, 'La Cohabitation de Longue Durée', pp. 300–4. ^{v٢}
- Al-Ali and Brown, 'Egypt's Constitution Swings into Action'. ^{v٣}
- Poulard, 'The French Double Executive', pp. 261–2; Baylis, 'Presidents versus Prime Ministers', pp. 304, 313. ^{v٤}
- Poulard, 'The French Double Executive', p. 262; Frison-Roche, 'Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia', p. 91. ^{v٥}
- Poulard, 'The French Double Executive', pp. 261–2. ^{v٦}
- Schleiter and Morgan-Jones, 'Russia: The Benefits and Perils of Presidential Leadership', pp. 166–8, 174–5; Colton and Skach, 'A Fresh Look at Semipresidentialism', pp. 119–21; and generally, Parrish, 'Presidential Decree Authority in Russia, 1991-1995'. ^{v٧}
- Poulard, 'The French Double Executive', pp. 258–61; Elgie, 'La Cohabitation de Longue Durée', pp. 297–304. ^{v٨}
- Al Jazeera, 'Egypt's Morsi Assumes Wide Powers'. ^{v٩}
- Welikala, 'The Legislature under the Egyptian constitution of 2012', pp. 10–11. ^{٨٠}
- Al-Ali, 'The Constitutional Court's Mark on Egypt's Elections'. ^{٨١}
- Hale, 'Formal Constitutions in Informal Politics', pp. 589–93, 595–7. ^{٨٢}
- Elgie, 'La Cohabitation de Longue Durée', p. 304. ^{٨٣}
- Protsyk, 'Ruling with Decrees', pp. 648–52; and generally Protsyk, 'Intra-Executive Competition between President and Prime Minister'. ^{٨٤}
- Schleiter and Morgan-Jones, 'Russia: The Benefits and Perils of Presidential Leadership', pp. 165–6, 172–4; CNN, 'Jordan's King Dismisses Prime Minister and Government'. ^{٨٥}
- Elgie, 'La Cohabitation de Longue Durée', p. 303. ^{٨٦}
- Roper, 'Are all Semi-presidential Systems the Same?', p. 257. ^{٨٧}

- Chandler, 'Presidential Veto Power in Post-Communist Russia', pp. 490–3; ⁸⁸
- Tsebelis and Rizova, 'Presidential Conditional Agenda Setting', pp. 1170–2;
- Shugart and Carey, Presidents and Assemblies, pp. 134–8.
- Way, 'Between National Division and Rapacious Individualism'; Karatnycky, ⁸⁹
- 'Ukraine's Orange Revolution'.
- Baylis, 'Presidents versus Prime Ministers', p. 307. ⁹⁰
- Knapp and Right, The Government and Politics of France, pp. 112–15, 126–7; ⁹¹
- Bell, Presidential Power in Fifth Republic France, pp. 65–85.
- Reza, 'Endless Emergency', pp. 535–41, 552–3. ⁹²
- Federal Constitutional Law on Martial Law, 30 January 2002, available at ⁹³
- <http://www.dcaf.ch/content/download/36027/527271/file/BM_Arbatov_13_Martial_Law.pdf>
- Barany, 'Democratic Consolidation and the Military', pp. 33–4. ⁹⁴
- Roach, 'Security Forces Reform for Tunisia', pp. 3–5. ⁹⁵
- Cardenas and Flibbert, 'National Human Rights Institutions in the Middle ⁹⁶
- East', pp. 424–8.
- Al-Ali and Dafel, 'Egyptian Constitutional Reform and the Fight Against ⁹⁷
- Corruption', p. 19.
- Roach, 'Security Forces Reform for Tunisia', pp. 3–4. ⁹⁸
- See generally Coomaraswamy and de los Reyes, 'Rule by Emergency'. ⁹⁹
- Federal Constitutional Law No.3-FKZ on the State of Emergency 2001, article ¹⁰⁰
- 7(3).
- Gross and Aoláin, Law in Times of Crisis, pp. 83–5; Skach, Borrowing ¹⁰¹
- Constitutional Designs, pp. 49–52.
- Loi no. 55-385 du 3 avril 1955 Relatif à l'état d'urgence. ¹⁰²
- Federal Constitutional Law on the State of Emergency, No. 3-FKZ, 30 May ¹⁰³
- 2001, article 3.
- United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur – ¹⁰⁴
- Egypt, pp. 9–13.
- Stacher, 'Parties Over', pp. 216–17. ¹⁰⁵

Federal Constitutional Law No.3-FKZ on the State of Emergency 2001, article ^{١٠٦}
5.

See also Armenia (article 55(14)) and Slovakia (articles 51(2), 102(3)). ^{١٠٧}

على مدار السنوات الستين الأخيرة، ظلت المنطقة العربية ترزح تحت نير هيمنة وسيطرة رؤساء مستبدين وأقوياء. وقد عملت الثورات الديمقراطية في حقبة الربيع العربي على خلق وتوليد فرص لإعادة تشكيل هذا النمط من النظم السياسية. ويعمل هذا التقرير، على تقييم مدى الإسهام الذي يستطيع النظام الحكومي شبه-الرئاسي القيام به للحيلولة دون عودة ظهور الدكتاتورية الرئاسية مجدداً، وتعزيز وترسيخ الديمقراطية في المنطقة. ويقدم هذا التقرير مجموعة من الخيارات التصميمية لإنشاء النظام شبه الرئاسي، وعملية التشغيل اليومي للنظام الحكومي شبه الرئاسي، وطريقة تشغيل النظام شبه الرئاسي خلال أوقات الأزمات (كما في ذلك استخدام سلطات الطوارئ والسيطرة على القوات المسلحة والأجهزة الأمنية).

ويعكف مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك للقانون (NYU Law)، والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA)، في الأوقات الحالية على إصدار ونشر سلسلة من التقارير لأبحاث بشأن القضايا المتعلقة بالتصاميم الدستورية التي نشأت مؤخراً في المنطقة العربية. وتعمل هذه التقارير على تناول ومعالجة آليات التعيينات في المحاكم الدستورية، واستخدام النظام الحكومي شبه الرئاسي لتحقيق المشاركة وتقاسم السلطة، وتنظيم عملية تمويل الأحزاب السياسية، وجهود مكافحة الفساد، واللامركزية في الدول الوحادية، وملكية وإدارة موارد النفط والغاز. وقد تم تصميم هذه التقارير، بهدف استخدامها في دعم وتعزيز أنشطة بناء الدساتير في المنطقة العربية.