

الکعة رقم 09 - النظرية العامة للقانون الدستوري
مارس 2020

الفصل الثاني:

الحكومة

إن محاولة تقسيم الحكومات من طرف المختصين في علم السياسة، وفقهاء القانون الدستوري، لم تكن وليدة اليوم، إذ منذ زمن بعيد حاول هؤلاء تمييز كل منها بخصائص محددة. واختلفت هذه التقسيمات وفقاً لتباين وجهات النظر والزوايا، بل واختلف الظروف والمعطيات السياسية، والاجتماعية، من حيث الزمان والمكان. واعتباراً لكون مصطلح الحكومة قد يقصد به عدة مفاهيم، فإن تحليلنا سيتطرق للأنظمة الحكومية التي تفيده استعمال السلطة ونظام الحكم أو بمعنى آخر ممارسة الحكم واستخدام السلطة.

البحث الأول: الحكومات من حيث اختيار الحكام

مصدر هذا التقسيم طريقة اختيار الرئيس الأعلى للدولة، والحكومة سواء كانت ملكية أو جمهورية فقد تكون قانونية ديمقراطية، أو استبدادية، وذلك بالنظر لمدى امتثالها وخضوعها للقانون واحترامه؛ وقد تكون مطلقة أو مقيدة بالرجوع والاستناد إلى مدى تركيز الحكم والسلطة من عدمه، وقد تكون فردية أو أرستقراطية من حيث مصدر السلطة في الدولة.

واختيار رئيس الدولة قد يحدث وفق أساليب مطلقة، بأن يقص الشعب في عملية الاختيار الذي لا يعتد بوجهة نظره ولا يقيم رضائه الحكام من عدمه. وتعتبر الوراثة في مثل هذه الفرضيات الأسلوب الأساسي لاختيار رئيس الدولة، وأصل هذا النوع من السلطة تاريخياً يرجع إلى عهود السلطة الأبوية إذا

السلطة كانت تنتقل من الأب إلى الابن الأكبر من أبنائه، وكيفما كان اسم رئيس الدولة قيصرًا، إمبراطورًا، واليًا، سلطانًا، أميرًا، ملكًا، فإنه يتولى الحكم مدى الحياة.

إلا أنه قد يتم اختيار رئيس الدولة بطرق أخرى تسمى الطرق الديمقراطية، التي يكون فيها للشعب الحق في اختيار حكامه، فيستمد رئيس الدولة شرعيته في التسيير من إرادة الشعب، ويتولى الحكم لمدة معينة ويطلق عليه اسم رئيس الجمهورية.

المطلب الأول: الفرق بين الأنظمة الملكية والجمهورية

إن رئيس الدولة في الملكية يستمد حكمه من الوراثة، وأصل ذلك أن هناك شخصًا أو عائلة ذات حق ذاتي في تولي السلطة، إذ رئيس الدولة يرث الحكم عن أبيه وأجداده. خلافًا لذلك تؤسس الأنظمة الجمهورية على مبدأ انتخاب رئيس الدولة لمدة معينة تختلف باختلاف الدساتير، وقد تختلف طرق انتخاب الرئيس وفقًا لتنوع المقتضيات الدستورية لكل دولة، كأن يتم انتخاب الرئيس بواسطة البرلمان وحده، النظام الدستوري الفرنسي لسنة 1946 في ظل الجمهورية الرابعة، وقد يتم انتخابه بواسطة الشعب بكيفية مباشرة بأن يقوم الناخبون باختيار الرئيس بأنفسهم بدون وساطة، مثلًا الدستور الفرنسي لسنة 1958 الجمهورية الخامسة، أو بطريقة غير مباشرة، ويقوم الناخبون في هذه الحالة بانتخاب مندوبين عنهم الذين يقومون بانتخاب الرئيس، وهي الطريقة المتبعة في الولايات المتحدة الأمريكية. وأخيرًا قد ينتخب الرئيس بواسطة الشعب والبرلمان، فيقوم البرلمان باقتراح رئيس، ويعرض ذلك الاقتراح على الشعب لاستفتاءه فيه.

ومدة الرئاسة في الأنظمة الملكية غير محددة بفترة زمنية معينة، وعليه يمنع على أية هيئة أو مؤسسة التدخل في هذا الشأن على اعتبار أن المسألة تنظمها قوانين وأعراف دستورية اكتسبت قوة الشيء الغير القابل للنقاش عبر

الأزمة، ما يجعل الجدل في الأمر عادة غير ذي جدوى.
أما في الأنظمة الجمهورية، فإن مدة الرئاسة تكون محددة بمقتضى الدستور، وهذه المدة تختلف باختلاف الدساتير. مصر ستة سنوات، فرنسا خمسة سنوات، الولايات المتحدة الأمريكية أربع سنوات، وعادة من المسموح به إعادة انتخاب الرئيس لمدة ثانية ومتصلة. باستثناء الدول المتخلفة حيث نجد من تمسك بعد انتخابه برئاسة الدولة بيد من حديد وهو وضع جسده في التاريخ السياسي الحديث على سبيل المثال ليبيا، مصر، تونس، وسوريا إلى حدود نهاية سنة 2011.

أما من حيث مسؤولية الرئيس، تعلن الدساتير الملكية عدم مسؤولية الملك بشكل مطلق، وفق مقتضيات تنص عادة أن حرمة الملك مصونة لا تمس. ومصدر هذا المبدأ، النظام الإنجليزي الذي طور قاعدة مفادها أن الملك لا يخطئ، وعليه فالملك لا يسأل نهائيا عن أعماله وتصرفاته وهو أيضا غير مسؤول سياسيا عن الشؤون المتعلقة بنظام الحكم، فالوزراء وحدهم هم الذين يساءلون.

أما رئيس الجمهورية فهو مسؤول سياسيا وكذلك جنائيا عن الأعمال المتعلقة بمهامه، كالخيانة العظمى، وتتبع إجراءات، ومسطرة خاصة في حالة اتهامه. أيضا يسأل رئيس الجمهورية عن الجرائم العادية الغير المتصلة بمهامه الوظيفية، شأنه في ذلك شأن باقي المواطنين، وتنص بعض الأنظمة السياسية على عدم جواز محاكمة الرئيس عن جرائمه العادية إلا بعد انتهاء مدة رئاسته، مثلا الدستور البرتغالي، وتبنى موقفا مخالفا بعض الدساتير، كالدستور الألماني، الذي يقضي بضرورة عزله قبل انتهاء مدته الرئاسية. أما في ما يخص المسؤولية السياسية فإن أغلب الدساتير لا تسأل رئيس الجمهورية، وهي بذلك مسؤولية تقع على عاتق الوزراء.

أما فيما يخص الشروط الواجب توفرها في الرئيس، أغلب دساتير الأنظمة الملكية لا تنص على شروط يجب توفرها فيمن يتم ترشيحه للعرش، فيما عدا انتمائه لأسرة معينة لتولي المنصب. وكمثال على ذلك ما نص عليه دستور المملكة المغربية لـ 13 شتنبر 1996 الفصل العشرون «إن عرش المغرب وحقوقه الدستورية، تنتقل بالوراثة إلى الولد الأكبر سنا من ذرية جلالة الملك الحسن الثاني، ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا ما تعاقبوا ماعدا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ولدا آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سنا فإن لم يكن ولد ذكر من ذرية الملك، فالملك ينتقل إلى أقرب أقربائه من جهة الذكور ثم إلى ابنه طبق الترتيب والشروط السابقة الذكر». وفي نفس السياق، أكد دستور المملكة لفتاح يوليوز 2011 في فصله 44: «إن عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الذكر الأكبر من ذرية جلالة الملك محمد السادس، ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا ما تعاقبوا، ما عدا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ولدا آخر من أبنائه غير الولد الأكبر سنا، فإن لم يكن ولد ذكر في ذرية الملك، فالملك ينتقل إلى أقرب أقربائه من جهة الذكور، ثم إلى ابنه طبق الترتيب والشروط السابقة الذكر». هذا بالنسبة للأنظمة الملكية. أما بالنسبة للأنظمة الجمهورية ففيما يخص السن، فلا يكفي فيمن يرشح نفسه كرئيس للجمهورية أن يكون بالغا، عاقلا، وراشداً، قدساتير كل من تونس، ومصر، وسوريا، تشترط أن يبلغ رئيس الدولة عند توليه مقاليد السلطة 40 سنة على الأقل. ويشترط أيضا أن يكون مواطنا منتما للدولة التي يتولى رئاستها، متمتعا بجنسيتها، أما بخصوص شرط الدين الإسلامي، فلم تتبناه أغلب دساتير الدول العربية فيما عدا سوريا، وتونس. ويرى البعض في هذا الأمر أن النص على أن دين الدولة هو الإسلام في دول عربية إنما هو مسألة بديهية تستنتج واقعا من طبيعة الأشياء في دول العالم العربي الإسلامي.

وإذا كانت هذه هي أهم الاختلافات الموجودة بين الأنظمة الملكية، الجمهورية، فإن هذه الفوارق قد أصبحت جد محدودة في الوقت الراهن، بالنظر للوضع القانوني والسياسي لرئيس الدولة في كل منهما، بسبب ظهور ملكيات دستورية ديمقراطية تعمل وفق النظام النيابي كأن ينشأ مجلس أو مجلسين نيابيين منتخبين وحكومة تستمد شرعيتها من أغلبية برلمانية بجانب ملك وراثي كما هو الحال في المملكة المغربية، بريطانيا، إسبانيا، بلجيكا وهولندا.

ومحدودية الفوارق بين الأنظمة الملكية والجمهورية يمكن إرجاعها لمسألة تنازل الملوك عن امتيازاتهم، واكتفائهم بالسلطة الاسمية، على أن الحكم الفعلي قد عهد به للسلطتين التشريعية، والتنفيذية، وهذا معناه أن الملكيات أصبحت رمزية في وقت تدعمت فيه سلطات رؤساء بعض الجمهوريات الذين أصبحوا يتمتعون باختصاصات واسعة تفوق قيمة وأهمية سلطات بعض الملوك، مثلاً رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ورئيس الجمهورية الفرنسية مقارنة مع ملكة إنجلترا أو ملك إسبانيا.

المطلب الثاني: الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية

الحكومة الاستبدادية هي التي لا يعتد فيها الحاكم بالقانون، وله سلطة مطلقة غير محدودة وإرادته هي القانون. وبذلك فلا مكان في مثل هذه الحكومات للحريات العامة، والحقوق الفردية، والسلطة لا تبحث إلا على مصالحها الشخصية. وهي حكومة قد تكون أكثر تشدداً من الحكومة البوليسية اعتباراً لكون الأولى تتميز بصفة مطلقة التصرف، وغير مقيدة لا من حيث الوسيلة، ولا من حيث الغاية. في حين تكون الثانية محدودة من حيث الغايات، والأهداف، فهي تبحث صالح الجماعة دون الصالح الشخصي.

أما الحكومة القانونية فهي التي تؤمن بالقانون وتخضع لمقتضياته. كباقي المواطنين، والمقصود بالقانون في هذه الفرضية مجموعة القواعد القانونية ذات الصبغة الإلزامية والمتمثلة في القوانين الدستورية، والعادية، والقرارات الإدارية... الخ بالإضافة إلى العرف، والمبادئ العامة للقانون. وخضوع الحكومة للقانون معناه تطبيق مبدأ شرعية الأعمال ومطابقتها للقانون في جميع الحالات، الشيء الذي يمكن اعتباره بمثابة الضمانة الأساسية لحماية الحريات العامة، والفردية، والجماعية للمواطنين. وهو ما نص عليه الفصل 6 من دستور المملكة لـ 2011 لما أكد: "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، والجميع، وأشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له..."

المطلب الثالث: الحكومة المقيدة، والحكومة المطلقة

الحكومة المقيدة هي التي نجد فيها السلطة موزعة ومقسمة بين عدة مؤسسات، يراقب بعضها البعض الآخر. وهي بذلك خاضعة لمبدأ فصل السلطات الرافض في أن تكون السلطات مركزة في يد فرد، جماعة، أو هيئة واحدة، ومن أمثلة هذه الحكومات تلك التي يطلق عليها اصطلاحا الملكيات الدستورية حيث السلطة موزعة بين الملك، والأجهزة الثلاثة. الجهاز القضائي، التشريعي، والتنفيذي.

أما الحكومة المطلقة، فهي تلك التي تكون فيها السلطة مركزة بين يد فرد ومؤسسة واحدة، كالحكومات المطلقة في الملكيات الإقطاعية القديمة، إذ كانت جميع السلطات تباشر من طرف شخص واحد. والحكومة المطلقة قد لا تكون استبدادية، أي أنها قد تكون مطلقة وقانونية، فليس هناك تلازم بين الطبيعة المطلقة للحكومة وصفتها التي قد تكون استبدادية. والواقع أن تركيز السلطة غالبا ما يؤدي إلى الاستبداد إلا في الحالات

التي يلزم فيها الحاكم المطلق نفسه باحترام القانون.

المبحث الثاني: الحكومات من حيث مصدر السيادة فيها:
الحكومة الفردية، وحكومة الأقلية، وحكومة الشعب
من حيث مصدر السيادة فيها، يقسم الفقه الحكومات إلى ثلاثة أنواع:

المطلب الأول: الحكومة الفردية

وهي التي يمارس فيها السلطة شخص واحد مهما اختلفت الألقاب الرسمية في حقه إمبراطور، أمير، قيصر، ملك... الخ.
والحكومة الفردية وجهان، فقد تكون حكومة فردية مطلقة، وقد تكون حكومة فردية ديكتاتورية. فالأولى ذات طابع استبدادي، لا يتقيد فيها الحاكم بأي قانون قائم. وقد تكون قانونية يخضع فيها الحاكم للقانون، مع جمع مظاهر السلطة وعناصرها كلها في يده. ومن أمثلة هذه الحكومات، الملكيات الإقطاعية في أوروبا في العصر الوسيط.

أما الثانية أي الديكتاتورية، فالسلطة تتركز في يد شخص واحد الذي يباشرها على أساس القوة والعنف والإكراه المادي، والديكتاتورية تنقسم إلى ديكتاتورية مذهبية، وديكتاتورية تجريبية إصلاحية. الأولى تستمد خصائصها من مذهب علمي فلسفي، كالنازية والفاشية. أما الثانية فهي غير قائمة على اتجاه علمي معين وإنما على العوامل الاكتسابية التجريبية وقد تكون إصلاحية، نظام فرانكو بإسبانيا ونظام جمال عبر الناصر في مصر مثلاً.
وللديكتاتورية خصائص تنفرد بها:

- فهي حكومة شخصية، حكومة الفرد أو الجماعة القوية التي تستمد السلطة من شخص الديكتاتور، وظاهرياً قد تحاول الظهور بالصفة الديمقراطية بأن يوهم الديكتاتور مثلاً أنه يمثل الشعب أو ينوب عنه، وأن السلطة أعطيت

له وفق إرادة الشعب. في هذه الفرضية قد تعمل الديكتاتورية على تقرير نظام الانتخابات العامة، وتكوين مجالس تمثيلية، والعمل بالاستفتاء العام، والنصوص غالباً ما تكون مخالفة لواقع الأشياء وطبيعتها. ومثال ذلك بعض الدساتير التي تنص على الحقوق والحريات للأفراد، مع الإلزام بممارستها في حدود ضيقة كأن تبني نظام الاقتراع الواحد وعدم الخروج عن مبادئه. مما تصحح معه الحريات والحقوق وهمية وصورية؛

- إن الأنظمة الديكتاتورية لما كانت تتركز على قوة الحاكم وشخصيته، استمراريته رهينة بدوام الشخص الذي بزواله تزول وهو ما حدث بالفعل في ألمانيا، إيطاليا، على عهد هتلير موسيلني؛

- الأنظمة الديكتاتورية تعارب كافة أشكال اللامركزية، سياسية كانت أم إدارية أم جهوية، مما ينتج عنه رفض كافة أنواع الرقابة التشريعية كانت أم قضائية، ويتحقق ذلك باللجوء إلى نظرية الضرورة، أو نظرية الأحكام العرفية، أو نظرية أعمال السيادة؛

- الديكتاتورية في نشأتها غالباً ما تظهر في أعقاب حركة انقلابية، باستولاء الديكتاتور على الحكم بوسائل القوة، وعن طرق العنف، ويترتب عن ذلك عدم اعتدائها باختلاف الآراء السياسية، فلا يوجد سوى تيار فكري واحد وهو المعبر عن التوجهات الرسمية والمبادئ العامة الواجب سيادتها داخل الدولة. وهذه المبادئ غير خاضعة لأي نوع من أنواع المناقشة، فهي تعليمات صادرة من الديكتاتور ولا يحق لأي مواطن الانضمام إلى الهيئات المسيرة لدواليب الحكم إلا إذا كان مما يطلق عليه اصطلاحاً بالشخص الممكن دمجها في الفئة الممتازة، وهذه صفة لا يستحقها إلا القليلون، وكمثال على ذلك ألمانيا النازية؛

- الديكتاتورية تقضي على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة، فهي لا تعتد بحرية الرأي، أو الاجتماع، والاختلاف والتظاهر، مع تبني سياسة معينة هادفة إلى امتصاص غضب الشعب كتطوير نظريات من شأنها استيلاء الشعب

وتحويله عن المطالبة بحقوقه، وحرياته، مثلا نظرية التعصب الجنسي، التي عملت بها النازية في ألمانيا، في الوقت الذي عملت فيه الفاشية على بلورة فكرة مجد الإمبراطورية الرومانية وبضرورة العمل على إعادة أمجاد روما القديمة وجعل البحر الأبيض المتوسط بحيرة إيطاليا.

ومن مزايا الديكتاتورية عملها على سرعة الاصطلاح، وإعادة بناء الدولة المنهارة، لاسيما في زمن الأزمات. ويؤكد التاريخ أن الديكتاتورية إذا كانت تسخر الفرد لخدمة الجماعة، فإنما تكاد تكون ضرورية لبعض الدول في فترات معينة من تاريخها، وهو ما حدث فعلا في كل من ألمانيا، وإيطاليا، وإسبانيا. فألمانيا مثلا استعادت بفضلها وحدتها ورفعت عن الأمة الألمانية رواسب معاهدة فرساي ونهضت بالدولة التي أصبحت قوة عظمى في فترة وجيزة. إلا أن هذه المزايا لا تكفي أن تكون مبررا لسيادة مثل هذه الأنظمة وانتشارها لكونها متناقضة مع المبادئ الأساسية للديمقراطية الفعلية، والحقيقة، وفق ما جاء به الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهود الدولية المتصلة بالحقوق السياسية، المدنية، الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما مبدأ السيادة الشعبية؛ ومبدأ الأفراد يولدون ويظلون أحرارا متساوون في الحقوق... الخ.

المطلب الثاني: حكومة الأقلية أو الحكومة الأوغارشية

وهي انتقالية، وتمهيدية لنظام جديد، وهي بذلك همزة وصل نحو النظام الديمقراطي، وخير مثال لهذه الحكومات النظام البريطاني، فبعد أن كان الحكم في يد الملك تطور وانتقل إلى حكومة أرستقراطية، حيث السلطة موزعة بين الملك والبرلمان. وانطلاقا من 1832، عملت بريطانيا بنظام الاقتراع العام وتزايدت السلطة وأشكال ممارستها لصالح مجلس العموم، الذي أصبحت له الكلمة العليا وانتهى التطور بأن تحولت سلطة الملك إلى سلطة إسمية ورمزية ونظام الحكم ديمقراطيا.

المطلب الثالث: الحكومة الديمقراطية

في ظلها السلطة تتمثل في الشعب، وهي بذلك حكومة الشعب، فهو صاحب السلطة والحكم، ومصدر السيادة والمباشر لها وممارسها، ذلك ما جسده الفصل 2 من دستور المملكة لفتح يوليوز 2011 عندما أكد أن: "السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها. تختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالأقتراع الحر والتزيم المنظم".

والديمقراطية إما مباشرة، نيابية، أو شبه مباشرة. في الحالة الأولى يمارس الشعب السيادة بنفسه مباشرة، وفي الحالة الثانية ينتخب البرلمان الذي ينوب عنه في ممارسة السيادة، وفي الحالة الأخيرة يوجد برلمان منتخب ولكن الشعب يشاركه في ممارسة المهام التشريعية ويراقب بكيفية فعلية كلما يصدر عنه من أعمال.