

خصوصية الهندسة المؤسساتية في دساتير الأنظمة السياسية العربية

د/ نبيلة سالك

أستاذة محاضرة (ب)، جامعة باتنة 1
nabilasalek9@gmail.com

ملخص:

اكتسبت دراسة الأنظمة السياسية، أهمية بالغة على المستوى التحليلي في الدراسات الأكاديمية. خاصة فيما يتعلق بتحليل وتقييم طبيعة هذه الأنظمة، التي تمثل الوعاء الذي تصب فيه كافة الدراسات السياسية والقانونية. وتعتبر الأنظمة السياسية العربية جزء من هذه الأنظمة، المشكلة لنسيج عالمي يتسم بالديناميكية والحركية الدائمة. وبحكم هذه الحركية، كان لزاما على معدي الدساتير العربية الأخذ بعين الاعتبار عنصر التوازن والاتساق، الذي يضمن الحد الأعلى من التعاون بين السلطات في الهيكلية المؤسساتية والبناء الدستوري. في هذا السياق واعتمادا على الإقتراب التسقي ومدخل تحليل النظم، نحاول الإجابة على الإشكالية التي تدور حول مدى توافق البناء الدستوري والهندسة المؤسساتية للأنظمة السياسية العربية، مع التصور الوظيفي لهيكلية مؤسساتية قائمة على التوازن السلطوي والعقلانية السياسية الإيجابية.

الكلمات المفتاحية: النظام السياسي، العالم العربي، الهندسة المؤسساتية، العقلانية.

Abstract:

The study of political systems has gained considerable importance at the analytical level in academic studies, especially with regard to the analysis and evaluation of the nature of these systems, which represents an entanglement to all political and legal studies are involved. Arab political regimes are part of these regimes which are shaped by a global fabric with an unending dynamic. By virtue of this dynamic, it was incumbent upon the authors of the Arab constitutions to take into account the element of balance and consistency, which ensures the maximum cooperation between the authorities in the institutional structure and constitutional construction. In this context, based on the regimes approach and systems analysis, I will try to answer the problem of the compatibility of constitutional construction and institutional engineering of Arab political systems. I will consider the functional perception of an institutional structure based on authoritarian balance and positive political rationality.

Keywords: Political system, Arab world, institutional engineering, rationalism.

مقدمة:

حظي موضوع النظم السياسية بقسط وافر من الدراسة والإهتمام من قبل العلماء والمفكرين، نظرا لترابطه مع معظم الدراسات السياسية. وزاد الإهتمام بهذا الموضوع منذ بداية التسعينيات، مع تشابك مجالات الدراسة لا سيما بعد ظهور فكر العولمة، الذي يعبر عن عملية مركبة ذات أبعاد ودلالات مختلفة. وبحكم أن الأنظمة السياسية جزأ لا يتجزأ من المنظومة العالمية، لابد من رصد حركية هذه الأنظمة وإبراز الجوانب العامة التي تتقاسمها مع الأنظمة الأخرى، والجوانب الخاصة بها والتي تميزها عن باقي الأنظمة.

ومن أهم المواضيع التي طرحت للنقاش في الآونة الأخيرة، مسألة "تنمية النظم السياسية العربية". حيث اعتبرها العديد من المفكرين السياسيين منهم والإقتصاديين. من أهم التحديات التي تواجه الأجيال الحالية والقادمة. فيغير تنمية النظم السياسية تذهب كل مجهودات التنمية سدى. ولا توجد وسيلة لتحقيق ذلك إلا تنمية المؤسسات المكونة لنسيج هذه الأنظمة السياسية سواء المؤسسات الحكومية أو غير الحكومية. فالأنظمة السياسية العربية نشأت مستندة إلى ركائز وحقائق، تتناقى مع الواقع السياسي العربي، الذي يخضع بدوره إلى وضع دستوري يعطي الغلبة للسلطة التنفيذية (الحكومة) على السلطتين التشريعية والقضائية. وكانت النتيجة هي اختلال سلطة الشعب لصالح النظام السياسي.

فتركيزنا في هذه الورقة سينصب على تحليل طبيعة الأنظمة السياسية العربية، من خلال حصر خصوصياتها المتعلقة بالوضع المؤسسي في دساتيرها. وعلى هذا الأساس نطرح الإشكال الرئيسي في هذا الموضوع، ويتمحور حول مدى التوافق السلطوي بين مختلف المؤسسات السياسية الحكومية، الضامن للحد الأدنى من التوازن في الإختصاصات والصلاحيات، والذي يفترض أن يجسده البناء الدستوري للأنظمة السياسية العربية على أساس عقلائي، ويقدر كافي من الوضوح والصرامة.

وللإجابة عن هذه الإشكالية، واعتمادا على المقرب النسقي ومدخل تحليل النظم، إرتأينا التطرق للعناصر التالية:

1. الإطار المفاهيمي للدراسة.
2. خصوصية البناء المؤسسي في النظام السياسي العربي.
3. طبيعة الهندسة الدستورية العربية.
4. أهم الأزمات المترتبة عن الخصوصية المؤسسية.

1. الإطار المفاهيمي للدراسة:

أ. تعريف النظام السياسي:

يعبر مصطلح النظام "Institution" عن مجموعة من القواعد الإجتماعية المتعلقة بمجال معين، وهذه القواعد تشتمل على عادات إجتماعية إلى جانب القواعد القانونية. وعلى ذلك فإن أي نظام هو خليط من تلك النصوص القانونية وهذه العادات الإجتماعية، وينطبق هذا على النظم بصفة عامة، ولكنه يحظى بأهمية خاصة في مجال النظم السياسية. ويرجع السبب إلى كثرة القواعد غير المدونة في شكل نصوص قانونية، كما أن تطبيق النصوص الدستورية لا يتسم بالثبات والإستمرارية. لأن واضعي هذه النصوص (الحكام بالدرجة الأولى) يسهل عليهم في أغلب الأحيان التملص منها أو الخروج عن نطاقها.

إن النظام السياسي هو محصلة الظروف والمبادئ السياسية، التي تفرض إتخاذ سلوك وظيفي تعقيبي في إتخاذ القرارات الملزمة. وقد عرفه " دافيد إستون" بأنه: "تلك الظواهر التي تكون في مجموعها نظاما، هو في الحقيقة جزء من مجموع النظام الإجتماعي ولكنه تفرع عنه بقصد البحث والتحليل. إذ يرى ضرورة إستعمال مفهوم النظام كأداة تحليلية لتحديد الأنماط والعلاقات المترابطة والمتداخلة". (العاني 1986، ص ص 12-22). وفي ذات السياق، إعتبره الدكتور "إبراهيم درويش" تلك الأنماط المتداخلة والمتشابكة المتعلقة بصنع القرار في الجماعة. وهذه العلاقات هي المكون الرئيسي لهذا النظام (سعید عوض 1977، ص 132)

كما يمثل النظام السياسي ذلك الكل من الأجهزة والمؤسسات والجماعات والأفراد، الذين يهتمون بكل ما هو سياسي في المجتمع وهو يتألف من جانب نظري وآخر عملي. فالجانب النظري يتعلق بالأيديولوجيا التي تحدد شكل النظام السياسي، وطبيعة علاقته بمختلف القوى الداخلية والخارجية. أما الجانب العملي فيتمثل في أجهزته التنفيذية وسياسته المعتمدة في الداخل والخارج (مصباح 2005، ص 164). من ناحية أخرى يشير "موريس دوفرجيه" إلى أن النظام السياسي هو "مجموع الحلول اللازمة لمواجهة المشاكل التي تثيرها قيام الهيئات الحاكمة وتنظيمها في هيئة إجتماعية معينة". (عبد الله محمد 1999، ص ص 274-275)

وتتناول هذه الدراسة النظم السياسية بمعناها الواسع الدقيق، وتأخذ بعين الإعتبار كل القوى السياسية المؤثرة في سن القوانين. ومن ثم يمكن تعريف النظم السياسية بأنها "مجموعة من المؤسسات والقوى الرسمية وغير الرسمية التي تقوم بممارسة السلطة داخل الدولة، حيث تتوزع بينها آلية القرار السياسي" (اعلواج 1998، ص 100)

كما تهدف هذه الدراسة إلى إبراز دور المؤسسات الرسمية التي وصفها النهج التقليدي بالجمود وعدم الإعتناء بالعوامل والمؤشرات المحركة التي لها دور في التقدم والتغيرات الحاصلة في الأنظمة السياسية، وهذه التغيرات يتوصل لمعرفة من خلال ثلاثة معايير تسمح بمتابعة وتحليل عمل النظام السياسي وهي: علاقة النظام بمحيطه؛ علاقة النظام بأجزائه المختلفة؛ ووظيفة النظام في إدامته وتكيفه ذاتيا.

إذ بدراسة هذه المعايير لتحليل الأنظمة السياسية، نكون قد حولنا نهج الدراسة الثابت للمؤسسات إلى تصور حركي للمؤسسات السياسية في النظام السياسي الذي يدل على التطور والتقدم في النظام السياسي، حيث يتضمن التقدم السياسي ثلاث عوامل رئيسية وهي: توفير القابلية في التجديد والتعبئة وفي مواصلة الحياة؛ توفير المؤسسات المتعددة الاختصاص في المجتمع السياسي؛ رغبة النظام السياسي في إشاعة المساواة

كهدف يرمي النظام للوصول إليها، وذلك بانتقال الثقافة السائدة في المجتمع من ثقافة خاضعين ومذعنين وتابعين إلى ثقافة مشاركة أو مساهمة.

وللتوفيق بين الدراسة الثابتة والمتحركة للنظم السياسية يجب الاعتماد على دراسة المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، ودراسة المؤشرات المحيطة على عمل المؤسسات، فتتكون صورة أوضح لعمل ووظيفة الأنظمة السياسية في محيطها الاجتماعي. (العاني، ص22)

ب. النماذج التحليلية الحديثة للنظام السياسي:

لتحليل مقارن للأنظمة السياسية توجد عدة اتجاهات ونماذج حديثة للتحليل والبحث لتعطينا فكرة عن عمل النظام السياسي في محيطه الاجتماعي، وهذه النماذج كما يأتي:

النهج السيستماني (Systemic Method): ونهج هذا النهج دافيد استين وكارل دوتش، اللذين قدما مفاهيم ونهج تجريدي في دراسة علم السياسة، ويقصد مجموعة العوامل المتداخلة بنائياً بمعنى وجود علاقات متشابهة وثابتة ومجمعة بصورة دائمة، فالنظام السياسي يعرف بأنه مجموعة التداخلات أو التفاعلات السياسية المستمرة في مجموعة سياسية معينة، فالنظام جزئ من كل اجتماعي يدخل في علاقات معقدة مع البناء الاجتماعي الكامل. ولهذا النهج تفسير واضح في نظرية النظام System Theory التي تمثل أحدث تطور للمنهج السلوكي، ومن دعاها البارزين "مورتن كابلان" Morton Kaplan (مينا 1999، ص58).

النهج الوظيفي في التحليل النظري Functional Method: نهج مالينوفسكي Malinoveski ورا د كليف براون Braun من أوائل الذي استعملوا اصطلاح الوظيفة في علم الاثنوبولوجي بشكل متخصص ودقيق، ويعتمد هذا المفهوم على فكرة التداخل والتعاون الموجود بين كل الأجزاء والعناصر المكونة للنظام الاجتماعي حسب بارسون فكل عنصر له دور يقوم بوظيفة أو عدة وظائف مساعدة فيما بينها في سبيل المحافظة على حيوية وإدامة حياة النظام السياسي، قام كل من الموند Almond وباول Pawl بتطوير مفهوم الوظيفة واستعملاه نظريا في دراسة الأنظمة السياسية التي لها دور في المجتمع السياسي من خلال التحديات الأربعة، حيث أن لكل نظام سياسي أربعة أدوار تفسر وتحلل مراحل كل نظام سياسي وهي (بناء الدولة- بناء الأمة – المشاركة – التوزيع أي مرحلة الرفاهية) فإذا اجتاز أي نظام سياسي هذه المراحل بنجاح سيجعله في عداد الدولة القومية المتقدمة بالمعنى الحديث للنظام السياسي. (Almond p34)

نهج التقدم في نظرية التحليل السياسي Development Method: اعتمد لوسيان Lucian مفاهيم النظرية الوظيفية في السياسة في تحليلاتهم للدراسة العملية لأقطار الدول النامية، مضيفا مفاهيم ومعايير وحلول للتقدم السياسي.

نهج الوحدات المنظمة في التحليل النظري: أصحاب هذا النهج لا يؤكدون على عمل الدولة فقط، إنما يحاولون تصوير المؤسسات الاجتماعي والسياسية أن كلا منها تشكل وحدة قائمة بذاتها لها قوانينها وسياساتها واختصاصاتها وسلطته من ناحية، وكمجموعة موجودة في الدولة من جهة أخرى. (العاني، ص22).

ج. تعريف الدستور والمؤسسات الدستورية:

تمثل فكرة الدستور، أرقى ما وصل إليه الفكر الإنساني في تنظيم شؤون الحياة، وفق إطار توافقي محدد يعبر عن أهدافه ومصالحه المشتركة ولذلك تحرص الدولة على تنظيم شؤون الحكم وتنظيم علاقاتها بالأفراد من خلال قواعد الدستور ومن ثم فإن دستور الدولة، هو مرآة نظامها، والفيصل بين الحاكمين والمحكومين، والانعكاس البليغ للضمير الجماعي لشعبها، ولذلك فهو سيد القوانين وأعلى هرمها، يتضمن مجموعة المبادئ القانونية العامة والقواعد الأساسية الكلية التي تخضع لها القواعد القانونية العادية المنظمة للحياة العامة والخاصة فيها وتعتبر الوثيقة الدستورية صورة صادقة، عن مدى وعي القوى السياسية والشعبية في الدولة وعن مدى التأصل الحضاري والتطلع إلى المستقبل لدمها جميعا.

وتنصرف كلمة الدستور قانونا إلى معنيين مختلفين: أحدهما مادي والآخر موضوعي. فالمعنى الأول يقصد به مجموع القواعد الأساسية في الدولة، حيث تحدد القواعد الدستورية شكل الدولة والسلطات العامة واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها وحقوق وواجبات الأفراد. أما المعنى الثاني فيقصد به تلك الوثيقة المتضمنة للقواعد الدستورية في الدولة والتي يتم وضعها وتعديلها بطرق خاصة تجعلها أسمى وأكثر ثباتا من القواعد العادية. (علواج، ص 100)

كما يعرف الدستور بأنه الوثيقة الدستورية الخاصة بالدولة والتي تتضمن الأحكام المنظمة للسلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية، وحقوق الأفراد وحريةهم العامة. ويعكس الدستور المطبق في الدولة فلسفة الحكم فيها وطبيعة العقد الإجتماعي بين مؤسساتها ومجموعاتها وأفرادها، والمنطلقات والأهداف التنموية التي يسعى إليها المجتمع. كما يحدد المرجعيات القانونية والتشريعية للدولة، والأسس العامة لنظام الحكم والنظم في المجالات الأخرى... وعادة ما تصاغ الدساتير لدول مستقلة ذات سيادة، حيث يمكن للمؤسسات أن تطبق مضمين الدستور وترجمها ضمن لوائح قانونية وتنظيمية وتنفيذية، ولذلك تم وصفه بالفول الفصل بين إدارة الحاكم وإدارة المحكوم، نظرا لما تتسم به هذه العلاقة من قوة وفعالية.

أما المؤسسات الدستورية فهي تنظيم إجتماعي هدفه الدفاع عن فكرة دستورية القوانين وضمان إستمرارها. فالنقابة مثلا هدفها ضمان الإستمرار لفكرة الدفاع عن حقوق أعضائها، والوزارات والإدارات المختلفة هدفها تحقيق مصلحة عامة مشتركة، والدفاع عن فكرة تنحية المصالح الفردية. وبالتالي فالمؤسسات تذهب إلى أبعد مما تقرره النصوص القانونية أو اللائحة التي تنشئها. بمعنى أن المؤسسات تطور النظام الإجتماعي والسياسي الذي تم إختياره. وتمثل أنواع المؤسسات الدستورية فيما يلي: الدولة: حيث تعد مؤسسة المؤسسات، وهي تمثل مجموعة معقدة من المؤسسات تقوم بأدوار مختلفة وتشاطات ووظائف متعددة؛ البرلمان: يمثل السلطة التشريعية في الدولة، ويجب أن ينص الدستور صراحة على تسميتها. كما يجب أن ينص على: كيفية إبنثاقها، الهيكل العام لها، مدة بقائها ومعاودة تشكيلها وصلاحياتها فضلا عن صلاحياتها التشريعية؛ رئيس الدولة: يعد من المؤسسات الدستورية التي يجب أن يتناولها الدستور بالتنظيم من النواحي التالية: كيفية تعيينه، إختصاصاته وعلاقته بالمؤسسات الأخرى؛ الحكومة: أو ما يصطلح عليه باسم "السلطة التنفيذية"، وهي متكونة من مجموعة من الوزراء يظطلعون بمهمة الدفاع عن الأمن والسياسة المالية وتحقيق الرفاهية؛ القضاء: وهو مؤسسة دستورية مستقلة عن باقي المؤسسات، يتولى مهمة تطبيق القانون وفض المنازعات. (سعد الله 2005، ص 227)

د. الآثار المترتبة من توافق السلطة والحرة ونتائجها في الحياة السياسية والدستورية:

إن تعايش حرية الفرد وضرورة السلطة أصبحا متلازمين. وأقر كأساس للعمل السياسي في المجتمع مما ترتب عليه بعض النتائج والمسلمات في الدساتير وفي العمل السياسي وهذه النتائج والمسلمات هي: أن النظام السياسي أصبح تمثيلي وليس حكم مباشر كما كان الحال عليه في دول المدن اليونانية القديمة، بل نرى أن الدول القومية الأوروبية قد أقرت النظام التمثيلي؛ أن ممثلي الشعب النواب أصبح لهم دورا وذلك في مراقبة السلطة؛ أن ضرورة العمل ومنطقة دعت على كون السلطة وممثلي الشعب هم بدورهم بنو بون عن الشعب ويتحدثون باسمه؛ كما أن ضرورة كفاءة الحرية أوجبت وضع مدة محدودة لوكالة عمل ممثلي الشعب والسلطة أيضا؛ أن الحرية تعني وبالضرورة اختلاف في الآراء وهذا فإن الانتخاب يعني بوجود الاعتراف بتعدد الاختيار عند الانتخابات؛ ولذلك فإن العمل السياسي وقراراته تجلت عند الأخذ بها بتوفر الأكثرية وليس الإجماع بالضرورة.

هذه السمات الأساسية للدساتير والعمل السياسي تجلت وبعد مسيرة طويلة في طبع الدساتير الغربية بصفات خاصة في فترة معينة بكونها دساتير الحقبة الكلاسيكية والتي انفردت ببعض الخصائص العامة، وها ما دعا اتجاه بعض الدول في رسم دساتيرها مستنيرة في ذلك من التاريخ الدستوري الغربي ومن واقع مجتمعاتها وذلك وصولا إلى صيغ متطورة لدساتير بلادها.

ولهذا يمكن القول بأن الاتجاهات الإيديولوجية لدساتير العالم قد انفردت كل منها مع وجود بعض المسلمات الأساسية المشتركة إلى إظهار خصائص معينة تنم عن واقع اجتماعي واقتصادي معين، وبذلك اختلفت مضامين دساتير العالم وسارت في عدة اتجاهات. من خلال ما سبق يمكن إيجاز مضامين الدساتير من حيث اتجاهاتها الإيديولوجية إلى ثلاث أنواع تتضمن كل منها مفاهيم وسمات عامة إلى جانب احتواء كل منها مفهوما محددًا: مضمون كلاسيكي أو تقليدي؛ مضمون اشتراكي؛ مضمون يساير أحوال دول العالم الثالث. وهذه المضامين لا تظهر على كل المواد والقواعد التي يحتويها الدستور، وإنما على البعض منها فقط، ذلك أن الدساتير كلها غربية وشرقية تعلن تبنيها للمفاهيم الديمقراطية الأساسية، والكل يشترك في القول بالتقسيم الوظيفي للسلطات. (العاني، ص 87-90)

2. خصوصية البناء المؤسسي في النظام السياسي العربي

تتباين أساليب بناء الدساتير في الدول حسب ظروف النظام السياسي القائم ونوع الحكم السائد في الدولة ودرجة النضج السياسي لدى الرأي العام فيها. ويلعب الأسلوب الذي يتبع في وضع الدستور دوراً مهماً في كشف المذهب السياسي الذي ينطوي عليه. ويجمع فقهاء القانون الدستوري على أن أساليب نشأة الدساتير تصنف إلى نوعين رئيسيين هما الأساليب غير الديمقراطية والأساليب الديمقراطية: الأساليب الديمقراطية: وتتمثل عموماً في أسلوب الجمعية العامة وأسلوب الإستفتاء الدستوري؛ ما يهمنها هو الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير لأنها الأساليب الأكثر شيوعاً في البلدان العربية وهي تعبر عن غلبة إرادة الحاكم على إرادة الشعب، أو على الأقل اشتراك الإرادتين بوضع الدستور. وتتمثل فيما يلي:

أ. أسلوب المنحة

في بداية نشأة الدول كان الحكام (ملوكاً أو أمراء) ينفردون وحدهم بتملك وممارسة السلطة. وكانوا يقومون من جانبهم بإصدار الدساتير، لذلك أطلق على هذا الأسلوب لوضع الدستور (أسلوب المنحة)، إذ يصدر الدستور بإرادة الحاكم صاحب السلطان والسيادة، دون أن يشاركه أحد في هذا الإصدار. ويأتي الدستور في هذه الحالة من الأعلى، أي ينزل من الحاكم على الشعب. فالحاكم يوافق على التضحية بجزء من سيادته أو يوافق على تنظيم طريقة مزاولته لها.

إن هذا الأسلوب هو أسلوب قديم لوضع الدساتير، وقد عفا عليه الزمن واندثر تماماً، لما فيه من عيوب وما توجه إليه من انتقادات، أهمها أنه يعطي الحاكم حق إلغاء ما أصدره ومنحه لشعبه من دستور، لاعتقاده القوي بأن من يملك المنح يملك المنع، كما أنه دليل على عدم تقدم الديمقراطية. ومع تقدم الديمقراطية في العصر الحديث، فقد تراجع الأخذ بهذا الأسلوب في إصدار الدساتير، إذ اندثرت في الوقت الحاضر جميع الدساتير الصادرة بهذا الأسلوب.

ب. أسلوب العقد

وهي الطريقة الثانية من الطرق التي اندثرت في وضع الدساتير، إذ ينشأ الدستور في هذه الحالة بناء على اتفاق بين الحاكم والشعب، واشترك إرادتهما على قبول الدستور. فالشعب يدخل في الأمر كطرف أصيل في هذا العقد، ويترتب على هذه الطريقة عدم استطاعة أي منهما (الحاكم أو الشعب) إلغاء الدستور أو سحبه أو تعديله إلا بناء على اتفاق الطرفين، وبذلك يضمن الشعب عدم إقدام الحاكم على إلغائه أو تعديله. فالدستور هو نتيجة لاتفاق إرادتين في صورة عقد، ووفق القاعدة القانونية القائلة (العقد شريعة المتعاقدين)، فلا يجوز نقضه أو إلغاؤه أو تعديله إلا بإرادة طرفيه.

وهذه الطريقة تفترض حدوث نوع من أنواع التطور على طريق التقدم الديمقراطي، إذ يمثل هذا الأسلوب خطوة إلى الأمام في الطريق نحو الحرية والديمقراطية، إلا أنه لا يعتبر أسلوباً ديمقراطياً. وهذا الأسلوب فرضته الظروف الجديدة التي ظهرت بعد فترة من نضال الشعوب من أجل الحقوق والحرية العامة، وكسر شوكة الحكم المطلق ومحاربة استبداد السلطة المطلقة المتمثلة في استبداد الملوك والأمراء وقادة الانقلابات العسكرية. ومن الدساتير التي وضعت حسب هذه الطريقة دستور دولة الكويت سنة 1962 وكذلك دستور دولة البحرين سنة 1973. وتوجه إلى طريقة العقد عدة انتقادات أهمها هو إن الملك يعد في هذه الحالة مساوياً للشعب مع أنه لا يقتسم معه حق السيادة. وما دامت السيادة للشعب، فلا يكون له أن يشترك معه في إبرام عقد يحدد اختصاصاته واختصاصات ممثلي الشعب. (الطهراوي 2008، ص ص 147-275)

3. طبيعة الهندسة الدستورية العربية:

الأصل في الدساتير أن تكون دائمة غير أنه يمكن أن تكون هناك ضرورة لإصدار دستور مؤقت، كما هو الحال عند حدوث ثورة أو انقلاب أو أن يحدث تغيير سياسي في إحدى الدول، فقد يحدث أن يصدر الحكام الجدد الذين قبضوا على السلطة إعلان دستوري مؤقت يسري تطبيقه إلى أن يتم وضع دستور دائم من قبل الهيئة المخولة بذلك، ثم إقراره من قبل الشعب في استفتاء عام، وهدف ذلك هو تحقيق نوع من الضبط لأداء وممارسة السلطة القائمة، ويعتبر هذا الترتيب جزء من ترتيبات المرحلة الانتقالية، غير أن بعض الأنظمة

وخاصة الدكتاتورية التي تخضع إلى دستور مؤقت تبقي على دستورها المؤقت ولا تحترم ما وعدت به في أول يوم وصلت فيه إلى السلطة بوضع دستور دائم في أقرب وقت ممكن، وهذا كان حال الحكم الدكتاتوري البائد منذ أن استولى على الحكم وحتى سقوطه في 2003/4/9.

وتقسم الدساتير بالنظر إلى فترة سريانها إلى دساتير دائمة ودساتير مؤقتة: فالدستور المؤقت يوضع لفترة محددة أو لمواجهة مرحلة معينة. ومثال ذلك النظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال الذي صدر في الكويت بالقانون رقم 1 لسنة 1962، ودستور جمهورية مصر العربية لعام 1964، أما الدستور الدائم فهو الذي يوضع لتنظيم الجماعة. ولا تظهر النية إلى توقيته بفترة محددة ابتداءً، ولكن هذا لا يعني أن أحكامه ومواده غير قابلة للتعديل بل تعدل عندما تظهر الحاجة إلى ذلك ولكن المقصود بالديمومة هو أن الوثيقة الدستورية بأكملها لا تستبدل بأخرى عند انتهاء الفترة المحددة.

في الحقيقة لا يمكن الاعتماد على معيار موضوعي للتمييز بين الدساتير المؤقتة والدساتير الدائمة، إذ لا توجد اختلافات موضوعية بينهما، فكل منهما يعالج ذات الموضوعات المتصلة بنظام الحكم في الدولة والسلطات العامة وحقوق الأفراد وحررياتهم.

على هذا الأساس عرفت الدساتير العربية بالدساتير المؤقتة وتمثلت خصائصها في مسألتين جوهريتين وهما:

- 1- طبيعة هذه الدساتير مؤقتة لظروف انتقالية غير مستقرة، فتأخذ بالدستور المؤقت للعمل فيه حين إعلان موافقة الشعب الصريحة على الدستور النهائي.
- 2- طابع الدساتير العربية المؤقتة أنها معاصرة للثورة، فإنها تأتي مؤقتة متضمنة مواد دستورية تؤكد على مكاسب الثورة واتجاهاتها.

ويرى العديد من الباحثين أن الهندسة الدستورية هي عملية تأسيس مرجعي لعمليات البناء التوافقي للمجتمع. على أساس إحترام حقوق الإنسان وإشباع حاجاته من الأمن والرفاه والكرامة، وتشمل ما يعرف بالهندسة المؤسساتية، وهي تعني بناء تصور وظيفي لهيكل مؤسسات تنفيذية تؤمن بالعقلانية الإيجابية المختزلة للزمن والمقتصد للمال، والحاكمة بمنطق شرعية القانون واستقلال القضاء ومنطق حرية التمثيل الديمقراطي والرقابة النيابية على السلطة التنفيذية، ومنطق الحسبة الديمقراطية للسلطة التنفيذية باسم الفعالية المرتبطة بتحقيق الوعود الانتخابية دون تقصير. (برقوق، ص 5)

على هذا الأساس، تقتضي الهيكل الدستورية جملة من القواعد الأساسية في مقدمتها التوافق والإتساق بين السلطات الثلاث من حيث الصلاحيات ومحاولة تكيف هذه الأخيرة مع العامل الزمني ومتطلباته. لكن ما يميز بنية الدساتير العربية، هو هيكل المؤسسات على نحو محافظ بمعنى أن تكون النصوص الدستورية كافية لصالح مؤسسات معينة، وفي الغالب تكون المؤسسة التنفيذية. هذه النصوص لا تسمح بتغيير قمة النظام ولا هيكله الأساسي، وفي هذا الإطار يرى الدكتور "محمد المجذوب" أن السلطة التنفيذية في الأنظمة العربية، هي أقوى السلطات بحكم الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها دستوريا. إضافة إلى أن الحزب الذي تدعمه وتسانده هذه المؤسسة هو أقوى الأحزاب، حتى وإن إفتقد إلى الدعم الجماهيري أو الفاعلية على الساحة السياسية¹⁰. هذه الخاصية نتج عنها تجذر فكر الهيمنة والتسلط في الأنظمة السياسية العربية، مما جعل أحد

المفكرين وهو "خلدون النقيب" يطلق على الفترة الممتدة من 1950 إلى 1990 تسمية "عصر هيمنة العسكر والدولة التسلطية (المجذوب 1993، ص 81)

من أهم خصوصيات الهندسة المؤسساتية في هذه الأنظمة، هو محاولة إيجاد مفهوم جديد وبديل عن المفهوم الكلاسيكي للفصل بين السلطات. فالدساتير العربية يتم تأسيسها بناء على منح كل مؤسسة إختصاصات معينة، لكن دون تحقيق معنى "التباين السلطوي" خاصة وأن التعاملات حاليا تتم في عالم تتشابك فيه الحاجيات والتفاعلات الدولية والوطنية. لا سيما مع وجود آليات للحوار المستمر تساعد على إتخاذ القرارات في زمن قياسي. ويهدف التباين السلطوي إلى تحقيق الحد الأقصى من الشفافية والعقلانية السياسية والمسؤولية والجزاء. وفي هذا الإطار لا بد من إعادة هندسة للعلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يجعل هذه الأخيرة نابعة من إنتخابات حرة، نزيهة، تعددية ومنظمة، وعلما أن تكون مسؤولة أمام الشعب، ليس فقط دوريا ولكن بصفة مستمرة. مع مراعاة قيم الكفاءة، الإستحقاق، الفعالية والجزاء (برفوق، ص5)

ويقتضي التباين السلطوي مجموعة من الشروط التأسيسية منها:

1. ضرورة تكريس محورية المواطن في العملية السياسية.
2. ضرورة تمكين السلطة القضائية المستقلة من الإضطلاع بدور فعال في درء الفساد ومعاينة التعسف؛
3. جعل المشاركة السياسية حركية وبناءة في عملية التجديد المؤسساتي، والتداول السياسي والرقابة على السلطة التنفيذية؛
4. إعادة النظر في موضوع الحصانة بوضع قيود أو نزعها لمنع تعدي البرلمانين على القانون وإفلاتهم من العدالة؛
5. ضرورة فرض الرقابة السياسية على دستورية القوانين:

تعرف الرقابة السياسية عندما تكون الجهة التي نثرها مصدرها إحدى السلطتين التنفيذية أو التشريعية أو أن المراقبة تكون من قبل السلطة نفسها المنشئة للقوانين والأحكام. فيإلى جانب الرقابة القضائية الدستورية يتضح أن دستور سوريا أخذ أيضا بالرقابة السياسية وبصورة أوسع مما أخذ بمبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين وذلك مما يظهر من كثرة المواد التي تشير إلى ذلك في الفصل المتعلق بالسلطة القضائية فقرة(2) المحكمة الدستورية العليا، فمن جهة تشير المادة(145) الفقرة الأولى إذا اعترض رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون كما أشارت المادة (147) تتولى المحكمة الدستورية العليا بناء على طلب من رئيس الجمهورية إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية والقانونية مشروعات المراسيم.

وإذا لم تشر أغلبية الدساتير العربية في موضوع الرقابة على دستورية القوانين ما عدا الدول التي نصت على ذلك صراحة في دساتيرها مصر وسوريا والسودان والكويت والإمارات العربية المتحدة يعود إلى: - الرقابة في أصلها سياسية أي ذاتية تعود إلى الجهة التي تحضر وتناقش أو تشرع القانون؛ -يمكن الذهاب إلى الاعتقاد بأن الرقابة على دستورية القوانين قضائية يعود للمحاكم العادية البت فيها، حيث يمكن للمحاكم عدم النظر في القضايا المعروضة عليها والحكم بعدم دستورتها لمخالفتها للقانون الأساسي المعلن في الدستور، فتعلن الدفع بعدم دستورية القانون خاصة وإن ولاية المحكم ولاية عامة ودساتير الدول الغربية تعلن مبدأ استقلال القضاء عدم التدخل في شؤونه حسب القانون. نص الدستور الأردني في المادة (97) "القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون"، وأكد على ذلك دستور الإمارات العربية في المادة (94)،

والدستور التونسي في الباب الرابع للفصل الثالث والخمسون. ودستور دولة البحرين في المادة (101) فقرة (ب). (العاني، ص ص227-232).

وهذا المنظور تفتقد الدساتير العربية إلى التباين السلطوي الهادف إلى خلق توازن وظيفي لمنع هيمنة سلطة على أخرى، مع مساهمة السلطة التنفيذية في التشريع "الإستعجالي"، وقدرة السلطة التشريعية على المساهمة الفعلية في صناعة السياسات العامة، والتأثير على القرارات الوظيفية الفعالة والعقلانية في الأداء. وهذا لن يتأتى إلا من خلال النصوص الدستورية الواضحة والصريحة. (علواج، ص 100)

4. أهم الأزمات المترتبة عن الخصوصية المؤسساتية

في سياق إدراج الأنظمة السياسية العربية واختلافها من حيث الشكل السياسي الخارجي، يبقى الاختلاف لفظيا أكثر مما يعبر عن حقيقة أساسية، لتجمعها قواسم مشتركة شكلت أزمات لطالما عانى منها النظام السياسي العربي بشكل عام، والمتضمنة:

- أزمة الديمقراطية.
- أزمة الشرعية.
- تعارض النصوص الدستورية مع الممارسات العملية على أرض الواقع.
- التزاوج بين السلطة وشخص الحاكم إلى جانب الإرتباط بين ميزانية الدولة وميزانية الحاكم.
- تقييد الإرادة السياسية.
- غياب المعنى الحقيقي للتعددية السياسية. (برقوق، ص5)

إضافة إلى الأزمات التي تم ذكرها سابقا، والمتمثلة في أزمة الديمقراطية والشرعية وتقييد الإرادة السياسية وعدم توفرواح المسؤولية تعد أزمة "خصوصية الدساتير" هي الأخطر. فالتاريخ الزمني لاعتماد الدساتير في البلدان العربية يدل على أن الأنظمة السياسية العربية، إتخذت هيكلها الدستورية من الخارج بشكل لا يتلاءم وواقع مجتمعاتها السياسية والاجتماعية. الأمر الذي نتج عنه إختلال في التوازن بين الهياكل الدستورية، وبين الواقع السياسي لتلك الأنظمة التي تبدو تحكيمية متعارضة في سلوكياتها مع مضامين النصوص الدستورية القائمة. فأغلب الدول العربية بما فيها الجزائر، أخذت بنظم سياسية غريبة في أصلها ونشأتها، لكنها طبقتها بطريقة خاصة ومميزة. في حين نجد الأنظمة الغربية قائمة على أسس فكرية متأصلة في المجتمع الغربي. فالنظام الفرنسي مثلا نشأ من جذور فلسفية، إعتمدت على عدة فلسفات هدفها الوحيد حرية الفرد. وأصل هذا النظام نابع من قاعدة الحقوق الطبيعية، باعتبار أن الطبيعة هي المصدر الوحيد لحقوق الأفراد. كذلك الحال بالنسبة للنظام الإنجليزي الذي استند إلى وثائق عملية، أصبحت تعرف بالثقافة الأنجلوساكسونية. (ثابت، 1999، ص ص48-51)

خاتمة:

في نهاية هذه الدراسة نستنتج أن السمات المشتركة بين الدساتير العربية، تتعارض في نصوصها مع ما هو مطبق على أرض الواقع بسبب استيراد هذه الدساتير من الخارج أو إنتاجها في بيئة خارجية، لتصبح المشكلة الدستورية مشكلة "لفظية"، والتي تمكن حلول الكلمة محل الفعل، مع إقناع الآخرين بإمكانية هذه الحلول فقط لأنها قانونا أو إعلانا أو نصا دستوريا صدر حولها. وفي هذا السياق تحدث أحد المحللين السياسيين عن التجربة الجزائرية في هذا المجال، واصفا الدستور الجزائري بالدستور "المختلط" الذي أخذ من كل نظام سياسي صفة معينة ليكون في النهاية دستورا فريدا من نوعه.

لكن ورغم السليبات العميقة والمتجذرة في الأنظمة السياسية العربية، ورغم الأزمات البنوية في دساتيرها إلا أنها تحاول التأقلم والتعامل مع المستجدات والتحويلات التي يشهدها العالم، خاصة بعد ظهور فكر العولمة بأبعاده المختلفة. فالمجتمعات العربية لم تعد منغلقة على نفسها ومؤسسات الأنظمة السياسية تحاول مواكبة التطورات، خاصة بعد الثورات التي هزت المجتمعات والشعوب والأنظمة في آن واحد. فلا بد من وضع معايير وقواعد محكمة لعملية الهندسة الدستورية وهيكلها المؤسسية، وذلك لمسايرة التحول السياسي والديمقراطي لا سيما على مستوى توزيع المهام والصلاحيات ومراقبة الأداء وتوقيع الجزاء.

المراجع:

1. المجذوب محمد (1993)، الديمقراطية في الدساتير الراهنة، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.
2. الطهراوي هاني (2008)، النظم السياسية والقانون الدستوري، الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
3. ثابت عادل (1999)، النظم السياسية: دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة ونظم الحكم في بعض البلدان العربية، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
4. برفوق امحمد (2015)، "الهندسة السياسية: مقاربة إبستمولوجية"، تم تصفح المقال يوم: 12-10-2016 على الرابط: <http://berkouk-mhand.yolasite.com/course-notes-php>
5. مصباح عامر (2005)، معجم مفاهيم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر: المكتبة الجزائرية بوداود، ط1.
6. محمد عبد الرحمان عبدالله (1999)، علم الاجتماع: النشأة والتطور، بيروت: دار المعرفة الجامعية.
7. مهنا محمد نصر (1999)، الوجيز في مناهج البحوث السياسية والإعلامية، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع.
8. شفيق العاني حسان محمد (1986)، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد.
9. عوض جابر سعيد (1977) إقتراب تحليل النظم في علم النفس، نقلا عن: محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم والمناهج والإقترايات والأدوات، الجزائر، ص132.
10. علواج حسن (1998)، "الديمقراطية وأشكال التعاقب على السلطة"، مجلة المستقبل العربي، العدد238.
11. عمر سعد الله (2005)، معجم في القانون الدولي المعاصر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
12. Gabriel, Almond. (1956) Comparative Political Systems. Journal of Politics, Vol 18.