

بارتلومي نوفوتارسكي



كيفية بناء الديمقراطيات الجديدة وكيفية حمايتها من التآكل والانجراف

ماذا تقول التجارب العالمية المعاصرة
لليقراطيات الجديدة التي في طور التشكل؟

الفهرس:

1. التجارب العالمية مع الديمقراطية 3
2. نحو ديمقراطية متماسكة 14
3. نموذجان لبناء الديمقراطية 17
4. الخيارات الصعبة أمام السندباد البحري 21
5. الإصلاحات الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في الديمقراطيات الجديدة 27
6. نظام الحكم الرئاسي الهدام (القوي) ونظام الحكم الوزاري الغربي البرلماني 31
7. تآكل الديمقراطية و اغتيال سيادة القانون 33
8. الحل الذي يقترحه النظام النصف الرئاسي 43
9. البرلمانات يجب أن تكون قوية في الديمقراطيات الناشئة 53
10. الخلاصة 57
11. المراجع الأساسية 58

أبيض وأحمر. بولونيا وتونس. ليس الألوان فقط التي تجمعنا...



Biały i czerwony. Polska i Tunezja. Łączą nas nie tylko kolory...

Blanc et Rouge . Pologne et Tunisie. Pas seulement les couleurs nous unissent...

الفصل الأول

التجارب العالمية مع الديمقراطية

منذ عام 1974 عندما استسلم الجنرال إرنستو غايزل مع الطغمة البرازيلية، بعد ذلك بقليل انكسرت الدكتاتوريات في البرتغال واليونان، وحتى يومنا الحاضر أبحر 90 بلدا بين أمواج الدكتاتورية متجهين نحو ميناء : الديمقراطية. خلال هذه الرحلات المحفوفة بالمخاطر تفوح رائحة تفاؤل كبير وفي بعض الأحيان قليلا من التشاؤم. مما يدعو للتفاؤل أنه أثناء هذه الفترة حصل مليار و400 مليون إنسان تقريبا على الحرية والكرامة ومعهما إمكانية التأثير على مصير بلادهم ومجتمعاتهم. أما ما يبعث على التشاؤم فإن 27 بالمائة منها فقط استطاع بنجاح تمثين ديمقراطيته. البقية تخبطت في هجين من الاستبداد والديمقراطية حيث تتواجد بالطبع المؤسسات الديمقراطية لكنها تقع فريسة للاستغلال وللتحكم بعملها. وللأسف بشكل رئيسي من قبل أولئك الذين اخترناهم ديمقراطيا كي يحكمونا. وغالبا ما تسعى الشمولية المشؤومة أو التراث الاستبدادي إلى تميع المؤسسات الديمقراطية الغضة خلال المراس العملي اليومي.

يمثل هذا الكتاب ملخصا لبعض المواضيع التي تناولها الكتاب المنشور في بولونيا تحت عنوان " كيف نبني و كيف نهدم الديمقراطية": دراسة حول توطيد وتركيز الديمقراطيات الجديدة في القرنين العشرين والواحد والعشرين. ويحتوي الكتاب على تجارب بناء الديمقراطية في الأربعين سنة الأخيرة في أمريكا اللاتينية، أوروبا الوسطى والشرقية وكذلك وسط آسيا. وتتويجها هي التوصيات حول بناء المؤسسات المحتملة كأحسنها للديمقراطية الصغيرة (الجديدة) ومنها صياغة الدستور حتى يلائم النظام السياسي للشعوب الخارجة عن صدمات الديكتاتورية مع التركيز على المجتمعات الإسلامية.

إن القارئ الآن موجود في مقدمة الكتاب التي يوجد فيها للتبسيط جزء من الملاحظات والاستنتاجات النهائية.

*

الأطروحة الأساسية تقول : يجدر بالناس الأحرار والمتساوين بعد التغلب على الديكتاتورية أن يختاروا نظاما سياسيا للديمقراطية يكون متوازنا ولا مركزيا. الصيغة المثلى إذن للديمقراطية الثابتة هي تقديم نموذج "نصف رئاسي"

يكون مدمجا في منطوق البرلمانية حيث برغم أن الرئيس ينتخب في انتخابات عامة لا يحصل على صلاحيات تخوله للمشاركة في الحكم، الحكم الذي يجب أن يكون مخصصا للهيئة التي يمكن أن تساءل من قبل البرلمان فقط أي الحكومة. يعني ذلك نظام برلماني-رئاسي¹ (premier-presidential).

ولكن هناك شيء ليس بهيّن للديمقراطيات الفتية في غالب الأحيان تعاني من عدم احترام قاعدة "الفصل بين السلطات" (separation of powers) مما يضعف نوعيتها. عدم احترام قاعدة الفصل بين السلطات ينتج هيمنة السلطة التنفيذية والنظام البرلماني-الرئاسي أي نصف الرئاسي الذي يعطي للرئيس صلاحية حق النقض يفرض احترام هذا المبدأ المهم للديمقراطية. لأنه يفرض على البرلمان تشكيل أغلبية تقرّر وتكون أكثر من الأغلبية التي تتمتع بها الحكومة. وهي منجزات هذا النظام الحقيقية التي تتغلب على الضعف الناجم عن البرلمانية الصرفة.

**

لم يقل مونتسكيوس في كتابه "عن روح الحقوق" إلا نصف الحقيقة عندما كتب أن كل من يملك السلطة يميل إلى سوء استخدامها حيث لم يقل أن ممثلي النخب السياسية القادمين من الشعب المشاركين في عقد الصفقات السياسية يتصرفون هكذا قبل وصولهم إلى السلطة حيث سيشغلون موقعهم الصفوي الناتج عن تواجدهم السياسي في مؤسسات النظام القديم مثلا (رؤساء مجلس السوفيات في الجمهوريات التي كانت ضمن الاتحاد السوفيتي). مؤسسات النظام القديم تحميم وتدعمهم (الطغمة العسكرية). نتيجة الانقلاب الذاتي أو آخرا نتيجة الموقع المكتسب في الانتخابات العامة. العملية الديمقراطية برمتها يمكن أن تكون مجرد منتج ثانوي وجانبي للصفقات المعقودة للحصول على السلطة وينتج عن ذلك فرض حلول البعض على البعض الآخر وبالتالي فهي عملية تنتج تآكل العملية الديمقراطية وانجرافها منذ البداية. فرصة التحول الديمقراطي تمنحها نخب من المجتمع تكون مختلفة مع بعضها ولكن اختلافها ليس قطبيا أي أنها تبدي استعدادها للتفاهم حول الحلول التي ترجع بالفائدة على المجتمع. تنافسها أدرج بسرعة تحت مفهوم سيادة القانون. هذا التنافس يحد من الميول إلى كتابة وإصدار القوانين للمصلحة الشخصية أو الحزبية خوفا من أن تستعمل من طرف المنافسين. وذلك في حالة أن الأحزاب الحاكمة لم تكن متأكدة من الفوز في الانتخابات المقبلة بل تتوقع الهزيمة فيها.

في هذا السياق تظهر آفاق وتحديات شيقة تواجه الديمقراطيات الجديدة في تونس ومصر. كما نعرف، إن الانتقال من الاستبداد إلى الديمقراطية يمكن أن يكون له شكل "فوقي" أي أت من الأعلى ومراقب تماما من قبل مؤسسات النظام

¹المقصود هو النظام نصف الرئاسي والمختلف عن الرئاسي- البرلماني المشروح بشكل واف من قبل: M.,S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992 وسيتم عرض الفرق بين النظامين فيما بعد.

القديم *anciem regime'u* (كما في البرازيل مثلاً)، أو أن يأخذ شكلاً ثورياً "تحتي" أي مراقب ومسيطر عليه من قبل المعارضة السابقة (مثلاً تشيكوسلوفاكيا وبولندا حتى نهاية عام 1990) أو بحالة توازن النخب المختلفة – أي عن طريق الصفقة. تعني الحالتان الأوليتان على الأغلب أن صيغة الدولة والديمقراطية المستقبليتين ستكون انعكاساً لمصلحة النخبة السياسية المسيطرة، أما الحالة الثالثة التفاوضية والتي تعتمد على الصفقة فسوف تشكل حلاً وسطاً.

للوهلة الأولى، قد يبدو أن من الأسهل للتونسيين اعتماد دستور لديمقراطية توازنية وتقريرية بشكل كاف. في مجلس النواب أحادي الغرفة والذي لديه مهلة سنة واحدة لاعتماد دستور للبلاد، هناك وسط يقود (حزب النهضة مع حلفائه) ويعرف ماذا يريد. بينما يسود الوضع في مصر الارتباك، الإخوان يتحدثون أحياناً عن النظام البرلماني ولكن المجلس العسكري الأعلى يجري الانتخابات لسلطات (مثل الغرفة الثانية للبرلمان، وانتخابات الرئيس) دون تحديد صلاحيات هذه السلطات ديموقراطياً وإنما وفقاً لاستحقاقات من العهد البائد. حتى أنها ليست من عهد مبارك فيما يخص الغرفة الأعلى للبرلمان وإنما من عهد الرئيس أنور السادات. والدليل الأفضل على ذلك أن الناس المرتبكين كان ردهم هو نسبة المشاركة الصغيرة في الانتخابات.

في هذا "الجنون المصري" ربما تكمن الطريقة. وبالتحديد – طريقة الصفقة. والتي تعتمد على أن المؤسسات التي انبثقت عن طريق الانتخابات: الغرفتان الدنيا والعليا للبرلمان والرئيس، ستبدأ في منتدى دستوري تتصارع فيما بينها حول الصلاحيات. ستطفو على السطح عندها ظاهرة ذاتية المؤسسات. تقريباً مثلما حصل في بولندا في فترة ما قبل إصدار واعتماد ما سمي بالدستور الصغير عام 1992، أو كما حصل في منغوليا خلال السنوات 1990 – 1992. كل جهة تحاول استغلال موقعها التفاوضي من أجل الحصول على استحقاقات مستقبلية، وفي نفس الوقت يتم تصميم دستور ديموقراطياً متوازن جيداً للنمط نصف الرئاسي. وأذا استعملنا تعبير مونتسكيوس من "روح القوانين" – السلطة ستقوم بكبح السلطة. في حين أن تونس في ظل انعدام مثل هذا السيناريو الصفقوي الذي يجبر الأطراف على التفاوض قد تتوصل إلى ديمقراطية يكون توازن السلطات فيها أضعف وبذلك ستكون أسوأ نوعياً.

إن الديمقراطية البرلمانية التي تحمي هيمنة حزب إسلامي في مجتمع مسلم (كما في تركيا)، بالإضافة إلى كونها ديموقراطية مزودة بمؤسسات تم الوصول إليها عن طريقة الأغلبية البسيطة وليس عن طريق التفاوض وفقاً لخيارات أخرى ضعيفة. بالنهاية، فإن استفتاءً محتملاً سيثبت فقط دعائم هكذا ديمقراطية. يجب أن نتذكر فوق كل شيء، أنه لا يمكن إملاء الديمقراطية السلمية من موقع القوى السياسية المهيمنة بشكل منفرد، حتى ولو كانت هذه القوى نصيرة للديمقراطية بحزم.

للأسف، هذه المشكلة هي مشكلة عالمية تدعى تحولات "الباب الفاسد" (بعكس ما يسمى تحولات "الباب الثابت") إذ يتوصل الحاكمون في مرحلة الاستبداد إلى درجة من "التعفن" بحيث لا يستطيعون بعد تسليم السلطة تشكيل معارضة قيّمة بل يذوبون في تجمعات أخرى أو يستقيلون من العمل السياسي. القضية أن المعسكر الجديد بعد الثورة، هذا إن كان معسكراً واحداً، يحاول صياغة دستور وقوانين أساسية أخرى "لنفسه"، وذلك انجراراً وراء إغراءات إعادة انتخابه أو إطالة أمد بقائه في السلطة. من أجل هذه الأهداف يتم صياغة قانون غير واضح وملتبس الفهم. ويتم نسيان حقيقة الديمقراطية في تداول السلطة وتسليم السلطة للمعارضة يوماً ما. في التسعينات من القرن الفائت أدى ذلك إلى ما يسمى بـ "الصفقات غير المنسقة": في الأرجنتين وجنوب أفريقيا وغيرها من دول أفريقيا القارية، وفي أوروبا: رومانيا، صربيا أو في كرواتيا. بالطبع، أثناء بناء الديمقراطية ذات السلطة المسؤولة يكون أحد مصادر الإزعاج هو التأثير المهيمن على العملية الانتقالية من قبل النخب الحاكمة في فترة الاستبداد. وقد تعرضت البرازيل لذلك مباشرة بعد خروج الطغمة العسكرية، وفي تشيلي

حيث قام الجنرال بينوشيت عبر الدستور بعد أن ترك "جيوبا" استبدادية له في الغرفة الثانية للبرلمان بالتأثير على قرارات الدولة (بما فيها ما يخص ميزانية الجيش) وضمن حصانة لنفسه لعدة سنوات.

والآن بعد نهاية هذه الفقرة، سنتطرق لمثاليين عن بناء الديمقراطية في بلدين بعيدين عن بعضهما جغرافياً وتاريخياً وثقافياً هما: بولندا ومنغوليا.

لقد أكدت التجارب العالمية بالطبع، أن أكثر المراحل الانتقالية نجاحاً قد تمت هناك، حيث تواجدت غالبية راجحة وحازمة للنخب الموالية للديمقراطية، ولكن فقط عندما كانت منفصلة إجماعياً. في بولندا، تم صياغة أول دستور جيد ونصف رئاسي عام 1992 في ظروف تشكيل المعارضة في حركة "التضامن" السابقة، وفي ظل تنافس بين المناصرين للرئيس ليخ فاونسا وبين المناصرين لرئيس الوزراء السابق تاديوش مازوفياتسكي. إلى جانب ذلك، وأثناء صياغة الدستور، جرى منافسة حول الصلاحيات بين استحقاقات: الرئيس ومجلسي النواب والشيوخ. في البداية، ونتيجة لتهميش الشيوعيين السابقين سياسياً، كانت بولندا مهددة بهيمنة "التضامن" عليها، حيث لم يفهم العديد بالطبع جوهر الديمقراطية المتمثل بالتنافسية، وما ينتج عنها من المقدر على تسليم السلطة سلمياً للمعارضة. بالرغم من أننا كنا نشعر في تلك الفترة بخيبة بسبب الانقسامات السياسية واحتمالات فقدان السلطة، إلا أننا من وجهة النظر الحالية نرى بوضوح أن الدستور الذي صنع في حضان النظام البائد (كما في حالة الدستور السائد من فترة حكم بن علي أو مبارك، حيث صلاحيات رئيس الدولة واسعة مقارنة بالبرلمان، وبقانون انتخابات أكثرّي) هذا الدستور كان سيجعل من فاونسا ومن "التضامن" مهيمنا سياسياً على الساحة لعدة سنوات. إن درجة تماسك الديمقراطية تقاس بعد أول والأفضل بعد ثاني تداول سلمي للسلطة إلى يد المعارضة.

من الممكن أيضاً التطرق إلى المثال الثاني الأكثر دلالة على تماسك الديمقراطية في غير بولندا التي تتواجد في وسط أوروبا، أي في قارة لها تجاربها الديمقراطية. هذا المثال هو منغوليا. هناك حقيقة لم يكن النجاح ممكناً. بلد كبير (أكبر من فرنسا بثلاث مرات) وبعدد سكان حوالي 2,6 مليون نسمة، نصفهم يسكن في العاصمة أولانباتور. كان البلد تابعاً بشكل كلي لموسكو في السابق، وبمعدل ناتج قومي إجمالي سنوي مخيف يبلغ 2000 دولار أمريكي للشخص الواحد. بالإضافة لكونه محاط بالجيران المستبدين، بالرغم من كل ذلك حقق النجاح. لأنه رداً على المظاهرات الحاشدة عام 1990 تم رفض استعمال العنف، والنخب المتواجدة والمنقسمة إلى ثلاثة تيارات (اثان من أصول شيوعية وواحد ليبرالي) شكّلت لأول مرة في التاريخ حكومة ائتلافية وبدأت خلافاتها حول الدستور. وكان الخلاف كبيراً بين أنصار النظام الرئاسي وأنصار النظام البرلماني، وانتقل إلى النقاشات الجماعية الانفعالية. النتيجة كانت أن البرلمان "الهورال الأكبر" صادق في عام 1992 على النظام نصف الرئاسي على أساس قوي للبرلمان كما في النظام البرلماني، والرئيس يتم انتخابه في انتخابات عامة ويمتلك حق فيتو قوي. يشبه هذا النظام إلى حد كبير جداً النظام البولندي، حيث أريد منه أن يحمي من عودة هيمنة (الرئيس أو رئيس الوزراء) الذي كان سائداً في عهد الاستبداد الشيوعي لدزدينبال، وكان هناك خوفاً إضافياً من أن يكون الرئيس ضعيفاً تجاه جارين قويين هما روسيا والصين. كما أن هذا النظام الدستوري شكّل وقاية من ظاهرة معروفة هناك وهي التصويت "المترجح" والذي قد يؤدي إلى هيمنة حزب واحد في البرلمان. الأغلبية البرلمانية للحزب المنتصر بلغت سطيماً حتى عام 2004 نسبة 84% من المقاعد البرلمانية. إن نجاح هذه التجربة الديمقراطية في منغوليا تعكسه المشاركة الكبيرة والعجيبة للمواطنين في الانتخابات والتي تبلغ سطيماً 80% في الانتخابات البرلمانية وتصل حتى 98% في الانتخابات الرئاسية. يتبين من مثال منغوليا أن المجتمع إذا أراد فإنه يستطيع بناء ديمقراطية مستقرة، بالرغم من الظروف البيئية يمكن أن تدل على فشل مثل هذا المشروع. بالنتيجة فإن مثال بولندا ومنغوليا يدل على إمكانية النجاح في بناء ديمقراطية متوازنة لأن النخب السياسية الموالية للديمقراطية كانت منقسمة ولكنها في نفس الوقت تؤمن بالحوار.

في عملية صياغة دستور جديد هناك قضيتان يبدو لنا أنهما الأهم. الأولى، هي المصادقة على الدستور فيما يسمى بـ "اللحظة الدستورية الملائمة"، أي عندما يكون الدعم الشعبي للتحويلات وللجهة التي تصيغ الدستور مازال موجودا. الثانية، هي كسب الموافقة على مشروع الدستور من قبل أهم النخب السياسية في الدولة. لأن هذه النخب هي التي ستقرر عمليا نجاح أو ابتزاز الدستور. يجب أن نذكر، أننا نستطيع الحديث عن تماسك الديمقراطية فقط عندما يتواجد اتفاق بين الجهات الشعبية الفاعلة الرئيسية وبين النخب بأن الجميع يشاركون في نفس اللعبة – الديمقراطية. وأنه لا يوجد من يحاول تحقيق مصالحه بأية طريقة أخرى. إن التجارب البولندية في هذا المجال تصلح لأن تكون أمثلة يحتذى بها. لأننا في بولندا ارتكبنا كل الأخطاء التي يمكن ارتكابها خلال العملية وربما أكثر. في عام 1990 خسرتنا "اللحظة الدستورية الملائمة" (حصل ذلك أيضا فيما بعد في بيلاروسيا وأكرانيا وروسيا)، بنتيجة ذلك كان لدينا ثلاثة دساتير في الفترة ما بين 1989 و1997، وكان واضحا أن كل طاقم حاكم حاول أن يصيغها بما يتناسب مع طموحاته السياسية. وللأسف العديد من رجال "التضامن" كان يفكر بأنهم هم وحدهم كافون لتأمين الديمقراطية لبولندا. هذا خطأ فادح. لأن الديمقراطية الحقيقية هي ديمقراطية دستورية. كنت أسمع باستمرار : مازال لدينا وقت! وكما تبين بعد ذلك بقليل – لم يكن لدينا وقت. اللحظة الدستورية البولندية الملائمة استمرت سنة ونصف. من جهة ثانية يجب القول: أننا طيلة الوقت كنا نتعلم من أخطائنا وكنا نتجاوب مع تغيرات الأوضاع السياسية في الدولة. والاستفتاء؟ بالطبع، نعم، لأن الدستور الديمقراطي يجب أن يتمتع بمصادقية عالية وحكومية قوية، من أجل ألا يحاول أحد تغييره باستمرار. هذا يعطي الاستقرار لأي نظام ديمقراطي، بالإضافة لذلك فإن حقيقة إعلان الاستفتاء على الدستور وحدها تعبئ الحوار الشعبي (عن طريق الأحزاب السياسية).

في أمريكا اللاتينية، أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى بدأت **السلطة التنفيذية في السيطرة** مع خسارة واضحة للآليات : الأفقية والعمودية للتوازن بين السلطات². تسيطر في ثلاثة جوانب قادرة على تحديد الاختلافات في سلطة رؤساء الأرجنتين أو أوزباكستان. أولا من حيث مدة وجود الأشخاص في السلطة، ثانيا من حيث تكريس السلطة في أيدي التجمعات المسيطرة والمهيمنة. ثالثا في سياق القدرة المطلقة للسيطرة على الأجندة التشريعية. الرؤساء بفضل صلاحيات المراسم (أمريكا الجنوبية، أوروبا الشرقية و آسيا الوسطى) أو بفضل الحق التقديري في الإعلان عن الاستفتاء (إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى و الدول الفرنكوفونية). الرؤساء ورؤساء الوزراء (الحكومات) من خلال أحزاب مهيمنة وأغلبية برلمانية مبنية غالبا على ما يسمى بالأعضاء المستقلين (سلوفاكيا : متشيار، نظام الحكم الوزاري الغربي السائد في دول أفريقيا القارية التي كانت مستعمرات بريطانية).

كل ذلك حدث بواسطة إزاحة الجهات الفاعلة في التوازن بين السلطات من عملية سن القوانين : حق الممثلين وحق اللاعبين وهذا ما أكد فرضية ارتفاع مظاهر المحسوبية أو استخدام الدولة لأهداف سياسية أو التقليص من استقلالية القضاء في حال انخفاض تكاليف الصفقات لتلك العملية. أصبحت محاولات كسر النظام العمودي والأفقي عادة وبالتالي كسر سيادة القانون من طرف السلطة التنفيذية. واتضح هذا في الديمقراطيات الغير الليبرالية وأنصاف الديمقراطيات (أنظر إلى الجزء الخاص بتآكل الديمقراطية ودولة القانون) و كذلك بصفة عامة في استقلالية المؤسسات التي تعتمد على توسيع صلاحياتها على حساب المؤسسات الأخرى والمعارضة وذلك طبعا تجاوز لمعايير الحظر المتبادل المتماشية مع دولة القانون. هيمنت على الحوار مع المجتمع المدني وعلى التعاون مع مؤسساته عقد الصفقات التي تضمن للسلطة إعادة انتخابها. إستمراريتها أو ما يسمى بالسلم الاجتماعي. دولة القانون، الدستور عوضا أن تحد من نفوذ السلطة أصبحت غنيمة للممارسات السياسية.

الموروث السياسي يمثل بدون شك حاجزا أمام الديمقراطية و تكون الديمقراطية أسهل إذا كانت هناك تجربة لبناء الدولة وإرساء الديمقراطية.

الموروث الاستبدادي يرسخ في المجتمع قاعدة **الفائز يأخذ كل شيء** حيث تهيمن الرغبة في عدم التغيير وعلى المستوى الثقافي تنعدم الرغبة والمهارات لإجراء المفاوضات و التنازلات. فليس من الغريب أن في المجتمعات ما بعد الشيوعية في التسعينات 57% من المجتمع يحمل ذكريات جيدة عن التجربة الشيوعية و 38% يفضلون حكما قويا (في أمريكا اللاتينية كنظام CAUDILLO) والنسبة المئوية لهذه الحكومات كانت في ارتفاع دائم حوالي 5% في أوروبا الوسطى و 46% في شرقها.

ماذا يعني اليوم الدعم الذي تلقاه أنظمة استبدادية واضحة؟ للأسف في دولة الرفاهية النظام المهيمن يكون مقبولا، أحسن مثال لهذا يمكن أن تكون الطبقة الوسطى التركيبية المعاصرة.

² هناك العديد من البحوث حول الآليتين *checks and balances* أنصح خصوصا الدراسة التالية: *The Self – Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, ed. A Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner, London 1999.

أظهرت الأبحاث المجراة في المجتمعات التي عانت من النظم الاستبدادية اختلافات في دعم النظام الديمقراطي والارتياح لتطبيقه العملي. وأبرزت كذلك أولا عدم وضوح وضبابية في فهم الديمقراطية خصوصا أنه لم يركّز أحد على أهمية آلية التوازن بين السلطات. ثانيا : عكس المجتمعات ذات التجربة العريقة في الديمقراطية التي تدرك الديمقراطية من خلال الممارسة اليومية. المجتمعات التي تعاني من انتشار الفساد السياسي. نجد أن 22% من المواطنين يؤيدون العمل بالمعايير الديمقراطية. أما المجتمعات التي لا يشكل الفساد السياسي هاجسا بالنسبة للمواطنين نجد أن 68% يؤيدون ويدعمون المسار الديمقراطي. من المدهش وجود ظاهرة غريبة وهي تأييد حكومات بعضها أكثر من دعم الديمقراطية. وهو ما يشكل خطرا كبيرا : الأبحاث المجراة في فنزويلا تظهر أن عدم الرضا عن أداء الحكومة لإنعدام الالتزام بمبادئ الديمقراطية يؤدي إلى إهتبار مفهوم الديمقراطية³.

الإسلام، خاصة الإسلام السنّي لا يشكل حاجزا أمام بناء الدولة المدنية الديمقراطية، ولم يمنع مواطني دول شمال إفريقيا من بناء الدولة المدنية. في كانون الثاني/يناير 2010 : ذكر أستاذ العلوم السياسية الأمريكي المشهور لاري ديامون خمسة أسباب تقف دون زوال النظم الاستبدادية من منطقة شمال إفريقيا. أولا : ما يسمى " لعنة النفط" : الرغبة في التمسك بمواطن القرار والسلطة للاستحواذ على إيرادات الدولة المالية، خاصة النفطية منها. ثانيا : الجامعة العربية. ثالثا : الصراع العربي الإسرائيلي. رابعا: رسوخ النظم الاستبدادية. خامسا : الاستثمارات والمساعدات الأجنبية في القوات المسلحة لتلك الدول (الجيش المصري تلقى منذ 1978 : 50 مليار دولار) فوّت من قبضة الدولة على المجتمع ومنعت أي مسعى إرساء نظام ديمقراطي⁴.

إثر الحوار الذي أقيم بين ممثلي نقابة التضامن البولندية التي ترمز إلى طموحات الشعب البولندي في تحقيق الحرية والديمقراطية، ومكوّنات المجتمع المسلم في كل من مصر وتونس، إتّضح أن هنالك أرضية مشتركة للتفاهم . أولا: تبرز تقارير التنمية الإنسانية العربية⁵ لسنوات 2007 – 2009 أن 94% من مواطني الدول العربية ترفض جميع أشكال الديكتاتوريات الدينية أو المدنية. ثانيا: انعدام التّداول السلمي للسلطة في هذه المجتمعات (نفس الشأن بالنسبة لبولندا إبان الحكم الشيوعي). ثالثا: أنهم يستطيعون تكييف تعليمات الشريعة مع حكومات القانون الديمقراطية، وأن هناك إجماع على أنّ القرآن والسنة لا يشكّلان حاجزا لبناء دولة ديموقراطية مسؤولة أمام المجتمع و خاضعة لأسس تداول السلطة⁶. هكذا يتشكل موقف مختلف فئات المجتمع المسلم، والذي يتيح مجالا واسعا للاجتهاد و تحديث مختلف التصورات، يبقى لنا أن نتساءل هل أن الاجتهاد لدى الشيعة الإيرانيين يتيح نفس الأمل ؟

D. Canache, M.R. Kulisheck, *Preserving Democracy: Political Support and Attitudes Toward Protest in Venezuela*, Paper to be presented at the Annual Meeting of Latin American Studies Association, Chicago, 24–26, 09. 1998, www.lasa.international.pitt.edu

L. Diamond, *Why are there no Arab Democracies?*, „Journal of Democracy” 2010, vol. 21, no. 1, s. 93-104.

www.rbas.undp.org.

⁶ من سلسلة لقاءات ومؤتمرات في مصر وتونس

ليس من الصدفة أن تفوز الأحزاب ذات البعد الإسلامي (النابعة من الإخوان المسلمين مثلا) في الانتخابات المجراة في الدول الإسلامية، ويعود ذلك إلى الرصيد التاريخي الذي تتمتع به هذه الأحزاب باعتبارها المعارضة الصلبة التي طالما أزعجت النظم الديكتاتورية في هذه البلدان. كما لا يخفى البعد العاطفي في المسألة حيث أن ثلث المواطنين في هذه البلدان يقترعون و يصوتون لأسباب دينية (لصالح الأحزاب اليمينية)، في حين أن نصف المواطنين في الدول المتقدمة يصوتون و يختارون مرشحهم لنفس الأسباب الدينية. بقي أن نشير إلى أن هذه الصحوه الدينية لا تقتصر على المجتمعات الإسلامية بل أنها تمتد لتشمل الديانة الكاثوليكية في أمريكا والدول التي عانت من النظم الشيوعية، وفي هذا الإطار كتب العالمان "بيبا نوريس" و "رونالد إنغلهارت" ، المجتمعات الغنية تصبح أكثر علمانية في حين أن العالم ككل يصير أكثر تدينا⁷.

إن إنهيار العمليات الديمقراطية يظهر في شكلين : الشكل الانتخابي، وفي إنعدام التوازن الأفقي والعمودي بين السلطات. القانون المنظم للعملية الانتخابية الغير منصف (مثال ذلك : لاتفيا و أستونيا حرم القانون الانتخابي، المواطنين المولودين بعد الحرب العالمية الثانية والناطقين باللغة الروسية من حق التصويت) كذلك الشأن بالنسبة للدول التي تتشكل من مجتمع قبلي مثل أفغانستان أو قرغيزستان فإنها تتيح للقبيلة المهيمنة فرصة أكبر للفوز في الانتخابات من خلال وضع قانون انتخابي مناسب لها، وهو ما يمنع تشكيل طبقة وسطى باعتبار أن الناخب يصوت لأسباب عرقية أو دينية و حيث أن الفائز يحتكر كل شيء. في قرغيزستان قام الرئيس أكاييف وفقا لهذه الطريقة بتخفيض البرلمان بنسبة 70% كيلا تتمكن الأحزاب والقبايل الصغيرة من دخول البرلمان. بنتيجة ذلك حصل الأذربيجانيون على مقاعد أقل بثلاثة أضعاف مما يتناسب مع عددهم. بعد عام 2003 تم التخلي عن مبدأ النسبية عموماً في الانتخابات.

إن قوة السلطة التنفيذية على حساب بقية السلطات يمثل خطراً يهدد الديمقراطيات الحديثة. حسب نماذج الاقتصاد السياسي (هانيش)⁸ فالسلطة التنفيذية تحتكر 64% من الصلاحيات في دول أمريكا اللاتينية، 77% في دول المنظومة الشيوعية سابقا، و87% في دول إفريقيا جنوب الصحراء، نفس الاحتكار يظهر في شكل آخر. فمؤسسة الرئاسة في البرازيل، باراغواي، كولومبيا، التشيلي، أقوى مرتين وحتى ثلاثة مرات من رئاسة الولايات المتحدة أو فنلندا قبل سنة 2000. وحتى خمسة مرات أكبر من مؤسسة الرئاسة الفرنسية. وإن دول أمريكا الجنوبية تجاوزت بمرتين دول أوروبا الشرقية و آسيا الوسطى في مضمار هيمنة السلطة التنفيذية، وبنسبة 25 بالمئة في سلطات التعيين – والعزل وثلاثة أضعاف في مجال السلطات التشريعية.

هذا ما يدفنا إلى القول: إن أول أسباب تعثر و إنهيار العملية الديمقراطية هو هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية (هيمنة حزب معين أو تيار سياسي على البرلمان)، وفيما بعد يأتي دور تمسك هذه السلطة بالبقاء

⁷ P. Norris, R. Inglehart, *Sacred and Secular. Religion and Politics Worldwide*, Cambridge 2005 نسخة بولندية. (Kraków 2006, s. 299).

⁸ W.J. Henisz, *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, vol. 1 , no. 2. W.J. Henisz, *The Institutional Environment for Economic Growth*, „Economic and Politics” 2000, vol. 12, no. 1.

وعدم مسؤوليتها السياسية. وبذلك فإنه بالدرجة الأولى اهتزاز الألبتين في توازن السلطات: الأفقي والعمودي. ويتم طرح سؤال أساسي: مالذي يسبب تركّز مثل هذه السلطات بيد السلطة التنفيذية؟

الملاحظ في الدول ما بعد الشيوعية (وأكد على ذلك ما جرى أيضاً في أمريكا اللاتينية وفي إفريقيا القارية) أن الإصلاحات التي من شأنها تغيير الوضع على المدى القصير، لم تكن إطلاقاً بهذا الوصف، فهي إصلاحات سطحية وجزئية وتم التكتّم عن المصاريف الحقيقية لها والسعي إلى تحقيق نتائج أنية، دون إيلاء الغايات البعيدة الأجل أية أهمية. كما لوحظ ارتباط وثيق بين عملية تجميد الإصلاحات وارتفاع مؤشر (كورادو جيني) " المؤشر الذي يبرز التفاوت في الدخل بين مختلف فئات المجتمع"، وبين ضعف المعارضة ونظام الأحزاب أو غيابها وتعاضم صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب بقية السلطات وخاصة صلاحيات رئيس الدولة. ومع ذلك لا توجد علاقة سببية تجمع بين النظام الرئاسي وارتفاع مؤشر جيني. والمحمّل هو العكس. في حالة التفاوت الصّارخ في الدخل بين مختلف فئات المجتمع نرى أن الفئة المستفيدة من الإصلاحات على المدى القصير، تقوم بتجميدها من خلال استثماراتها السياسية، الموجهة إلى سلطة تنفيذية قوية (ديمومتها وسيطرتها على الأجندة التشريعية) تحمي مصالح هذه الفئة. كما أن هذه الفئة المستفيدة تسعى إلى عزل السلطة التنفيذية عن طلبات بقية الفئات الاجتماعية الخاسرة والمنهكة نتيجة هذه الإصلاحات.

يرى الباحث "هالمان"⁹ أن سبب تعاضم السلطة التنفيذية لا يعود إلى انعزالها عن الفئات الاجتماعية المنهكة والمحبطة بل هو يكمن في رغبة النخبة في حماية مصالحها الأنية والسعي إلى إدامتها. النظريات تبقى نظريات ولكن ارتفاع مؤشر جيني، يعني أن تركّز السلطة التنفيذية وأوليغارشية جزء كبير من الديمقراطيات الفتية صار حقيقية واقعة.

بذلك فإن الشروط العادلة لإدارة جيدة للمجتمع في الديمقراطيات الفتية وظاهرة الإصلاحات الاقتصادية الجزئية تفرض علينا الانتباه إلى دور وفرصة المشاركة في عمليات الإصلاحية "للخاسرين على المدى القصير" أو للخاسرين طيلة الوقت. لماذا؟ لأنه – كما يمكن الاستدلال على ذلك من أسس الاقتصاد السياسي – السلطة المنتخبة ديمقراطياً تسعى لتحقيق مصالحها المبنية على التمسك بالسلطة وإعادة الانتخاب، وبشكل غير مباشر إلى السلم الاجتماعي الذي يخدم تحقيق الهدف، لذا فإن السلطة ستستند على الأرجح إلى التعاون وإرضاء الفئات الاجتماعية "الرابحة" التي تضمن لها الهدوء وإعادة الانتخاب، على حساب الأوساط والفئات الأخرى التي لا تمثّل تهديداً للمسار الديمقراطي بل هي المعنية على الأمد القريب بتشكيل طبقة وسطى معتلة (لأنها محدودة بوضوح)، كل ذلك سيسبب هيمنة السلطة التنفيذية وهو ما يمثل إنحرافاً عن المسار الديمقراطي – لدينا إذاً استنتاجات جاهزة لمصممي الدستور – احتراماً لسيادة القانون على الأقل - لا بدّ من إدماج (الخاسرين) في عملية الصفقة وصنع القرار، في إطار التنظيم التعددي للسلطة. خاصة وأننا تمكّننا من إظهار الترابط الوثيق بين الحزم من قبل الديمقراطيات الجديدة في إدراج إصلاحات السوق (كالخصخصة مثلاً) وبين الأسلوب الانتقالي في ممارسة السلطة (هيلمان)¹⁰ أو الدور الأكبر للمبادرين ذوي التطلعات المختلفة (غيهلباخ، هيناش، مالسكي، ميتالسكا – شانيفسكا)¹¹. لدي أمل أيضاً بأنني استطعت أن أبين (انظر الفصل الخامس) أن أي نموذج عادل لا يربط بين هيمنة السلطة التنفيذية وبين تمركزها واستمرارها في العملية التشريعية.

⁹ انظر J.S. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, "World Politics" 1998, vol. 50, no. 2.

¹⁰ (10) المشار إليه سابقاً J.S. Hellman

¹¹ S. Gehlbach, E.J. Malesky, *The Contribution of Veto Players to Economic Reform*, "Journal of Politics" 2010, vol. 72, no. 4, W.J. Henisz, شانيفسكا، ميتالسكا – شانيفسكا، العوامل الدستورية للإصلاحات الاقتصادية في الدول ما بعد الاشتراكية، وارسو 2008

للأسف، أن 27 بالمئة فقط من الدول التي بدأت تحولاتها الديمقراطية في السبعينات من القرن العشرين استطاعت أن تحافظ على تماسكها بنجاح. إلى أين اتجهت البقية؟ لقد توقفت في طريقها عند صيغ مختلفة من الأوهام الديمقراطية، على شكل ديمقراطيات استبدادية هجينة. كان بإمكانها أن تسير بمنحى آخر طالما أن القرار كان لمصلحة رابحي الإصلاحات على الأمد القصير، وللموقع الصفوي للنخب وللمبادرين. أي أولئك الذين تقدموا للصفقة بقوى مختلفة في الظروف المؤسسية التي خلفها النظام البائد. كل ذلك جرى أيضا في حالة الموروث الاستبدادي الذي تعبر عنه مقولة أن الرابح يستولي على كل شيء. لقد دخل في لعبة الصفقة سياسيو العهد السابق المعينون: 26% في بولندا، 37% في المجر، 49% في روسيا¹².

مسؤولية تآكل وانجراف الديمقراطية تقع على عاتق القانون الدستوري الذي يمنح هيمنة واضحة تشريعية وتنظيمية للسلطة التنفيذية أو يفتح لها إمكانيات كبيرة لاستخدام الهيمنة. وهذا يجعل النظرية التالية محتملة، ألا وهي أن ما يضر كثيرا في الديمقراطيات الفتية هو كسر أسس الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في ظل تضيق التعددية حتى ولو (إلى نظام ثنائي الأحزاب)، مما يبرر رفض قبول نمط سلطة الوزير الغربية. المسؤولية تالياً تقع على القوانين التي لم تسمح بتطور التعددية الحزبية، بل بالعكس فهي من خلال جعل الفعل الانتخابي مشخصا تروج للعزوف عن الأحزاب وللمحسوبية، بدلا من المحتوى البرامجي والتنظيمي للحزب، وتروج أيضا لبعثرة الأحزاب أو بمفعول عكسي لسيطرتها وهيمنتها. ويمكن اعتبار كسر التعددية في الخيارات السياسية (*separation of purposes*) سببا ثانيا - بعد الهيمنة التشريعية للسلطة التنفيذية - في تآكل وانجراف الديمقراطية. في النهاية وبناء على القاعدة الراسخة في أن الرابح يستولي على كل شيء، يجب تحميل المسؤولية لممثلي الشعب المنتخبين ديمقراطيا الذين لا يحترمون سلطة القانون وما يرتبط بذلك من سلوك عملي يسمى الديمقراطية "المزاجية" أو غير الليبرالية.

إن صفوقية العملية الانتقالية في الديمقراطيات الجديدة يجب أن يشارك بها عمليا ونظريا الخاسرون على الأمد القصير، من جهة ثانية إن تركّز السلطة التنفيذية والتي تهدد التماسك الديمقراطي - توحى بتغيير نموذج التصميم الدستوري في الديمقراطيات الفتية. إن مكانة الخطاب في النموذجين الكبيرين: الرئاسي والبرلماني، نظرا للسلوك السياسي العملي يفقد على ما يبدو معناه في الديمقراطيات الجديدة، على حساب التموضع الجزئي لكل من المبادرين التشريعيين والمعرفلين التشريعيين (سيتم شرح المفهومين فيما بعد) في نظام الضوابط والتوازنات *checks and balances*. وفقا للنظام الموضح هنا، فإن عددهم وقوتهم هما الحاميان من الهيمنة السياسية وسيقرران مصير الخاسرين، وسيجعلان

J. Higley, T. Kullbery, J. Pakulski, *The Persistence of Postcommunist Elits*, „Journal of Democracy” 1996, vol. 7, no. 2, s.135-136¹²

السياسة أكثر استقراراً وتمثيليةً وملاءمةً للإصلاحات الاقتصادية، على الأقل في الفترة الأولى والهامة من المرحلة الانتقالية.

وهكذا إذاً – وبالنظر لضعف المعارضة البرلمانية، التي هي أساساً أقلية – فإن النموذج الجديد يوحى بطريقة الحكم الانتقالي. لأن الحليف هو أحد المبادرين التشريعيين الجوهريين.

النموذج المقترح، كما ذكرت في المقدمة، يدفع الديمقراطيات الفتية إلى تصميم دستور يأخذ بصيغة النظام نصف الرئاسي¹³. وذلك نظراً لإمكانية الخروج عن سلسلة التمثيل الأحادي غير الأكيدة وعن مسؤولية السلطة وإدخال العنصر الصقوي في اللعبة. بعكس ما يخص الاقتصاد (على الأقل وفقاً للاقتصاد المؤسسي الجديد) فإن التكلفة الصقوية في السياسة تعتبر ميزة وليس عيباً. هذه التكاليف بالإضافة للجهات التشريعية المبادرة والجهات التشريعية المعرقلّة تسبب الاستقرار والاعتدال في مزاوله السياسة بشكليها الأعظمي والأصغري. إن التصميم الدستوري للمبادرين والمعرقلين يعطي الديمقراطيات الجديدة ليونة كبيرة للنظام، حتى لو أخذنا بالاعتبار على الأقل اختلاف مصادر النخب المتنافسة أو المتفكّقة.

أكرر أن القصد هو صيغة للنظام نصف الرئاسي لا يساهم فيه الرئيس بشكل مباشر في ممارسة الحكم الجاري. فهو بحسب ذلك ليس رئيساً للوزراء، لا يتمتع بحق فرض المراسيم التشريعية، وليس له تأثير على الحكومة: لا من حيث حق إقالتها، ولا حق دعوتها للاجتماع. لماذا؟ لأنه في الحالتين يبدأ بالهيمنة عليها أو يتم تعكير عملية الحكم. وهذا شيء خطير، لأن الحكومة ستخرج من دائرة مراقبة البرلمان. من أجل سلامة الديمقراطية الفتية، يجب أن يكون الرئيس حكماً، يستطيع إحالة القضايا للمحكمة الدستورية العليا و/أو يكون مشرفاً ومساعداً أثناء تشكيل الحكومة.

إن التحليل الدقيق أظهر أيضاً أنه في الصيغة الأعظمية للنظام نصف الرئاسي لا يتوجب على رئيس الدولة أن يكون استباقياً، لا من الناحية التشريعية، ولا من ناحية ما يسمى بلعبة التعيين والإقالة. ولذلك البرلمان فقط يجب أن يكون مسؤولاً عن مجلس الوزراء. هذا أقل ما يجب تحقيقه، إذا كنا لا نريد الانتهاء إلى الفوضى أو إلى أحضان نوع ما من الاستبداد. في هذا المسرح يكون وصف طريقة الأداء والمشاهد من نصيب النظام الرئاسي أما الممثلين فعليهم أن يلعبوا وفقاً للمنطق البرلماني.

ارتباطاً بذلك يجب أن يكون رئيس الدولة تفاعلياً في العملية التشريعية، ولكن عليه أن يمتلك حق فيتو قوي نسبياً في القضايا التشريعية. لأنه وكما في النظام البرلماني فإن الحكومة كسلطة تنفيذية تتجاوز في هذه الحالة قاعدة الفصل بين السلطات وتصبح مراقباً للأجندة التشريعية. ولأن مثل هذه الظاهرة – كما تبين في الديمقراطيات الفتية – ستخلق ظروفاً مواتية لتآكل وانجراف الديمقراطية، ومن الأفضل إضعاف السلطة التنفيذية في استباقيتها التشريعية بإعطاء رئيس الدولة صلاحيات اللاعب المبادر تشريعياً.

وهكذا بشكل مختصر، هي الملاحظات العامة التي تتعلق بحوالي 40 سنة من التجارب المنجزة للمراحل الانتقالية وتعزيز الديمقراطية في العالم. وحن الوقت لمزيد من التفصيل في التطرق لهذه المسألة، وإن كان محدوداً بحجم هذا الكتاب.

¹³ خاصة – كما في عام 2008 توصل شيبوب وشيرنيخ – في معرض تطبيق الإصلاحات الاقتصادية. هذا العنصر وبتأثير صغير من النظام نصف الرئاسي على استقرار الحكومات أو الأنظمة، بدأ معناه يتبلور بعد تحليل قوة سلطة الرؤساء ورؤساء الوزراء في علاقاتهم المتبادلة. الباحثان بالنتيجة لا ينصحان بإضعاف سلطة رئيس الدولة بناء على تحليل الأوضاع في الدول ما بعد الشيوعية حيث استنتجا أن الرئيس ورئيس الوزراء القويان إلى حد ما يخدمان بشكل أفضل الإصلاحات الاقتصادية؛ انظر: J.A. Cheibub, S. Chernykh, *Are semipresidential constitutions bad for democratic performance?*, „Constitutional Political Economy” 2008, vol. 20, s. 225–226.

الفصل الثاني

نحو ديمقراطية متماسكة

نذكر، من الفكرة الرئيسية التي وردت في "المقدمة"، أن المجتمعات المثقلة بالتراث الاستبدادي، في محاولتها لحماية نفسها وغيرها من الانعزال عن الديمقراطية، وأن تحمي الديمقراطية ذاتها من التآكل والانجراف يتوجب عليها أن تصمم نظامها ومؤسساته وفق نموذج اللامركزية، وعلى الأخص عدم مركزة السلطة بيد السلطة (التنفيذية). إن هذا الشرط الأساسي هو ليس شرطاً وحيداً من أجل بقاء الديمقراطية لفترة أطول.

إن "تماسك الديمقراطية" هو مفهوم دارت حوله كل النقاشات الممكنة ولا ضرورة في معرض حديثنا هنا أن نتطرق إليها جميعاً. قبل كل شيء يجب حماية الديمقراطية من السقوط الذي تسببه الاضطرابات أو الانقلابات. ولكن أيضاً، وهذا أصعب، حماية الديمقراطية من شيء يتم ببطء وغير مرئي وبذلك يكون أكثر غدرًا ألا وهو التآكل والانجراف¹⁴. يفتر بأن عوامل مختلفة تؤثر سلبياً على تماسك الديمقراطية: منها اقتصادية (مثلا الركود الاقتصادي بنسبة 10 بالمئة عن السنة السابقة، يقلل بنسبة 43 بالمئة من فرص تماسك الديمقراطية، وأن ارتفاع معدل الناتج القومي الإجمالي للفرد بمقدار 1200 دولار أمريكي يرفع التماسك بنسبة 30-80 بالمئة)، ومنها التراث الاستبدادي (الحربي بشكل رئيسي)، ومنها انعدام التجارب المسبقة مع الديمقراطية¹⁵. تقع الاشتباهاات بشكل مباشر (بعد تجارب أمريكا اللاتينية) على النظام الرئاسي، ولكن بشكل رئيسي ومتربط بزمن استمرار الديمقراطية مع الناتج الإجمالي القومي. وهكذا على سبيل المثال، لكي تتماسك الديمقراطية المعتمدة على النظام الرئاسي خلال 10 سنوات يجب أن يبلغ معدل الناتج القومي الإجمالي للفرد 8000 دولار أمريكي، أما اعتماداً على النظام غير الرئاسي فبالكاد 3000 دولار أمريكي. يوضح ذلك الجدول المعروض أدناه:

¹⁴ انظر مثلاً: A. Schedler ., *What is Democratic Consolidation?*, „Journal of Democracy” 1998, vol. 9, no. 2.

¹⁵ M. Svobik ., *Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation*, www.netfiles.uiuc.edu/msvobik/www/research.html. Także: Gleditsch K.S., Choung J.Lee, *Authoritarian Transition and Democratization*, Paper presented at 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, 17–20. 03. 2004.

الجدول رقم 1. احتمالات تماسك الديمقراطية بنسبة مئوية

الناتج القومي الإجمالي للفرد (بالدولار)	النظام الرئاسي (بالسنوات)						النظام غير الرئاسي (بالسنوات)					
	0	10	20	30	40	50	0	10	20	30	40	50
1000	0	0	0	0	0	0	8	9	12	16	21	27
2000	0	0	0	0	0	0	42	45	52	61	69	75
3000	0	0	0	0	0	0	86	87	90	93	95	96
4000	0	0	0	0	0	0	98	98	99	99	99	100
5000	1	1	1	1	1	1	100	100	100	100	100	100
6000	10	10	12	16	21	27	100	100	100	100	100	100
7000	42	45	52	61	69	75	100	100	100	100	100	100
8000	86	87	90	93	95	96	100	100	100	100	100	100
9000	98	98	99	99	99	100	100	100	100	100	100	100

المصدر: M. Svobik, *Authoritarian Reversals...*, tab. 4

للأسف، إن الأدبيات المتعلقة بالموضوع تدل على الأغلب إلى أن عملية تثبيت وتماسك الديمقراطية هي أصعب من العودة من جديد إلى الاستبداد. الاحتمال الثاني هو أكبر بضعفين من الأول¹⁶. ويتبين أن العلاج الوحيد هو التنافس الواسع في الديمقراطية الفتية، أي تواجد معارضة قوية، وذلك غالباً ما يكون نتاجاً للتنافس بين النخب.

هذه خاتمة جيدة، لأنه تؤكد في منطقة الدول ما بعد الشيوعية، أن هذا التنافس لا يقي فقط من صياغة قوانين من قبل الحاكمين "لأنفسهم" أي تخدمهم وحدهم، بل يفرض على المتنافسين الإسراع في تأسيس هيئات الضوابط والتوازنات للنظام "checks and balances" مثل: الغرفة الثانية للبرلمان، رئيس ذو حق فيتو قوي، قضاء دستوري، أمناء المظالم المتنوعين، مصرف مركزي مستقل وخبراء حياديون لشؤون الأموال، إدارة محلية وما شابه ذلك. لأن الطرفين يخافان من خسارة الانتخابات وبالتالي خسارة السلطة¹⁷. والمقصود الذهاب في طريق يخلق وضع مؤسستي لا يكون فيه الحاكمون

¹⁶ مصدر سابق: Gleditsch K.S., Choung J.Lee

¹⁷ A. Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Ann Arbor 2007.

متأكدين من نجاحهم الانتخابي (عبر قانون الانتخابات، وأسس إعانة الأحزاب السياسية مع تفضيل المعارضة، وخاصة تلك المتواجدة خارج البرلمان).

للأسف، يقوم الحاکمون مراراً – لعدم تواجد معارضة قوية، أو بهدف إضعاف المعارضة – بالتلاعب غير النزیه، ملتجئين إلى الموارد الحكومية التي تعطيم إمكانيات التفوق. وتنشأ بذلك حالة من "عدم تكافؤ الفرص" (سيتم الحديث عنها بشكل أوسع في الفصل المتعلق باضمحلال الديمقراطية وسلطة القانون)، وهي حالة أكثر نعومة من الاحتیال الانتخابي أو قمع المعارضة. هذه الظاهرة قد تنمو لدرجة تمنع تثبيت وتماسك الديمقراطية¹⁸.

¹⁸ انظر: S. Levitsky, L.A. Way, *Why Democracy Needs a Level Playing Field?* „Journal of Competitive Democracy” 2010, vol. 21, no. 1, s. 57-80 وكذلك الدلائل الكثيرة الواردة في كتابهم: *Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge 2010, s. 5-13

نموذجان لبناء الديمقراطية

الآن سنتكلم بإيجاز عن تمثيل السلطة ومسئوليتها في الديمقراطية. دون هذه العلاقة فإن الديمقراطية كمثلية عن الشعب لا وجود لها. إن الإنابة عن المجتمع من قبل السياسيين يعترها ضعف جدي، يظهر خصوصاً في الديمقراطيات الجديدة. إن لدى السياسيين ميولا "للانقطاع" عن الشعب إما لأسباب تتعلق بمصالحهم الخاصة، أو لانعدام المسؤولية العادية لديهم. هذا التفسير هو لصالح الطبقة السياسية. الأسوأ، عندما يفعلون ذلك من أجل تراكم السلطة بيدهم، وهذا يفوح منه الطغيان.

لقد تعودنا على أن تمثيل الشعب والديمقراطية النيابية هما شيئان طبيعيين. لأنه وكما تُظهر الوقائع أن العزوف التام عن الإنابة واللجوء إلى صيغ من الديمقراطية التشاركية هو في السياسة العملية نوع من السخرية توصل في النهاية إلى أنظمة كنتك التي قدمها لمواطنيه القذافي في ليبيا أو تشافيز في فنزويلا.

من السهل استيعاب أن إنابة السلطة¹⁹ لها شكل سلسلة تسير بتيار ذو اتجاه: واحد (منفرد) في حال النظام البرلماني التقليدي (مثلا الوزاري الغربي)، أو متشعب أكثر كما في حال الأنظمة الرئاسية. في كل الحالات إن "سلسلة التمثيل" (*chain of delegation*) مبنية من طبقات متعددة تربطها علاقة (العاطي – المنوب عنه) أو الأصيل والوكيل. من الناخبين إلى النواب منتهية بالموظفين والبيروقراطية. من المفيد هنا أيضا أن نبرز أن صلة الوصل هي الأحزاب السياسية، التي بدونها لا توجد سياسة ديمقراطية حقيقية. الصور الجيدة لهذا التصميم هي ما يسمى "خطأ برونيسوف غيريميك" رئيس اللجنة الدستورية البولندية، الذي في عام 1990 تحدث خلال مؤتمر في كوستاريكا قائلا: إن حركة "التضامن" تقفل تراث الأحزاب السياسية التي أصبح من الممكن بدونها أن نبني الديمقراطية. وكيف ردّ عليه خوان لينز من جامعة يلي قائلا: سيرى السيد بعد سنة أنه بدون الأحزاب السياسية لن يتم ذلك. في أكتوبر/تشرين الثاني 1990 بدأت الكتلة النيابية (نادي المواطنين النيابي) لحركة "التضامن" بالتفتت، وبدأت تتشكل منها أحزاب سياسية.

إن علاقة الإنابة في الديمقراطية ذات الاتجاه الواحد تحفّز على نشوء علاقة أهم بكثير تسير في الاتجاه المعاكس: هي المسؤولية. مسؤولية النائب تجاه الناخب، مسؤولية العاطي تجاه المنوب عنه. من علاقة العاطي – المنوب عنه وحدها تنشأ مشكلات (مصدرها الأساسي أن المنوب عن العاطي يمتلك موارد أكثر للمعلومات) ومصدرها أيضا السياسة الديمقراطية ذاتها. بشكل رئيسي من قبل المنوب عنه الذي يمكن ألا يكون نزيها تجاه العاطي. من ناحية موضوعية نستطيع القول أن هذه العلاقة يمكن أن تكون نظيفة وتتطابق مع رغبة الناخب فقط في النموذج المثالي. ولكن الناخب في حال ضالة المعلومات أو التضليل (الذي يخص بشكل رئيسي الديمقراطيات الناشئة) قد يكون عاطياً مؤذياً لنفسه. لذلك فإن المحللين لـ "تفاعلات السلسلة" لاحظوا بسهولة إمكانيات سير الأمور بشكل معاكس للمرجوب به في الواقع. البيروقراطيون في الوزارة يعدّون القرار للوزير، وهو بدوره يعدّه للحكومة، الحكومة هي "رب البيت ، صانع الأجندة" (*agenda setter*)

¹⁹ هناك أدبيات واسعة عن الموضوع، يبدو أنها مجمعة بشكل متكامل في : *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ed. K.Strom, W.C. Muller, T. Bergman, Oxford 2006

البرلمانية، والأحزاب السياسية تعرض برامجها للمجتمع²⁰. ويكثر القول حالياً للمواطنين دون العناية بالبرامج: "اسمحو لنا بالحكم الآن، وبعد انتهاء ولايتنا حاسبونا".

الاختلاف في إنابة السلطة بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي يظهر من أول نظرة. النظام البرلماني (مثلاً البريطاني - الوزاري الغربي) يمتلك ممثلاً مباشراً واحداً في العلاقة بين الناخب - النائب هو البرلمان (عملياً هو النائب أو الحزب المصوت عليه). بينما أن أنظمة رئاسية عديدة تمتلك ممثلين اثنين هما: البرلمان ورئيس الدولة. الناخبون يختارون الأول والثاني في انتخابات منفصلة عن بعضها (في وقت متقارب أو لا - مما سيتسبب بنتائج جدية طبعاً نظراً لوجود أو عدم وجود التعايش *cohabitation* أي كون الرئيس والحكومة من لون سياسي واحد) للأسف، وكما في الولايات المتحدة ينتخب المواطنون الشريف، والنائب العام (*Attorney General*) أو قضاة الولاية. لماذا يحدث ذلك؟ لماذا يتنافر النظامان "التقليديان" للديمقراطية عن بعضهما؟ بالطبع التمثيل سيظهر بشكل مشابه، الرئيس والبرلمان بشكل منفرد يعينون وكلاءهم البيروقراطيين وهكذا. الجواب يجب البحث عنه في نظام مسؤولية السياسيين في الحالتين. في أمر واحد لا يختلف النموذجان، في كليهما، سواء في الولايات المتحدة، أو في بريطانيا العظمى حيث أن وكيل المنتخب لا يملك إلا جهة واحدة يخضع لها! أخطاء من هذا النوع قوضت أكثر من ديمقراطية قتيبة. على سبيل المثال في جمهورية الفايمار، عندما كان بالإمكان إقالة الحكومة من قبل رئيس الدولة ومن قبل البرلمان (الرايخستاغ) على السواء. لا نقصد هنا التقسيم إلى أنظمة رئاسية أو أنظمة برلمانية. إن قضية التمثيل الديمقراطي للسلطة، والأكثر قضية مسؤولية السياسيين تستند إلى آلية أخرى.

كيانان: الأصيل والوكيل

إن الديمقراطية التمثيلية تستند إلى العلاقات ما بين الأصيل - والوكيل. كلاهما يشكل كياناً منفرداً. يميزهما حجم المعلومات الذي يمتلكه أو صراع المصالح²¹. عدم تناسق المعلومات يعتمد على أن الأصيل لا يعرف كل شيء عن وكيله. ويمكن أن يخطئ في تقدير مهنيته أو مؤهلاته أي ما يسمى الاختيار السلبي (*adverse selection*). الأصيل الانتخابي (مثلاً الناخبون) يخاطر في هذه الحالة. أما مرشحنا السياسي فيمكن أن يتبين - كما في الخيار الصعب لأفلاطون - أنه ببساطة طماع بالسلطة أو بحبه للمناصب وليس مستقيماً ولا إحساس بالمسؤولية عنده. لا يمكننا إلا أن نتفق مع المؤلفين الذين يرون أن هذه المعايير في تصنيف المرشحين للعب دور سياسيين هي الأهم بالنسبة للديمقراطية. وقد اعتبرها النيجيري تشينوا أتشيبي أنها السبب الأوضح في بلاده لتقويض الديمقراطية²². ببساطة يجب على الوكيل أن يريد ويحب أن يكون وكيلاً جيداً لناخبه العاطفي.

في الديمقراطيات الفنية نجد أمثلة أخرى لأمراض الوكلاء (*agency loss*)، والتي تسمى "القمار الأخلاقي". الوكيل يهتم بمصالحه، ولا يتصرف كما وعد ناخبه، ولا يألو جهداً في تمويه تصرفاته. هذه بالطبع من صفات السياسة الشعبوية، أو التقليل من دور البرامج في التسويق السياسي من قبل الأحزاب (وللأسف أحياناً من قبل الناخبين أيضاً). هذا مثال واحد فقط غير مرئي لانحطاط قواعد التمثيل. ومن هنا يكمن خطر سوء تصرف السياسيين أو المسؤولين على الديمقراطيات الفنية. حيث يُفسح المجال للحصول على أرباح ومنافع شخصية، للعائلة، وللمعارف وللقبيلة (انظر مثلاً

²⁰ انظر: T. Bergman, W.C. Muller, K. Strom, M. Blomgren, *Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns*, [w:] *Delegation and Accountability...*, s. 203

A. Lupia, *Delegation and its Perils*, [in:] *Delegation and Accountability...*, s. 37²¹

J. Brehm, S. Gates, *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor 1997; Ch. Achebe, *The Trouble With Nigeria*, London 1983²²

قرقيزستان). كلما كانت "الأرباح" السياسية المتوفرة للأخذ أكبر، كان انعكاسها أسوأ على الديمقراطيات الفتية، وخاصة تلك ما بعد الشيوعية، لأن الخصخصة فيها تمس ممتلكات هائلة للدولة. ونجد "القمار الأخلاقي" أيضاً عندما يتكاسل الحاكمون عن تنفيذ وعودهم الانتخابية التي قطعوها على أنفسهم خلال الحملة الانتخابية. وكثيراً ما يُصاب بهذه العلة النسق الأخير من سلسلة التمثيل وهم البيروقراطيون. عندما يتم استخدام البرامج شكلياً أو يتم إهمالها كلياً يتجه السياسيون في الديمقراطيات الفتية نحو السلطة، يريدون الفوز بالانتخابات بأي ثمن، وبعدها لكل حادث حديث. إن المجتمعات التي لم تتأقلم بعد مع الحملات التضليلية - في ظل سيادة وسائل الإعلام المرئية ومن بينها الإعلام الإلكتروني - تسير غريزياً وراء المضللين وليس وراء القادة المتمرسين بخدمة الدولة. ومع مرور الوقت بعد الانتخابات يتبين أن "الأدراج" الحكومية فارغة ولا تحتوي على أية مشاريع للمراسيم. وللأسف، قد يتبين أن "سلسلة التمثيل" هي مكان لعرض كل أنواع الفيروسات الشريرة. إن الأغلبية البرلمانية (أو الحكومة أو الرئيس) الكسولة ولديها نوايا مبنية على المصلحية والمحسوبية قد تتسبب بعدوى بقية الوكلاء في "سلسلة التمثيل" بهذه الأمراض. وهذه الصورة المرضية هي أساس خيبة الأمل من الطبقة السياسية في الديمقراطيات الفتية (وليس فقط فيها).

المسؤولية العمودية والأفقية للسلطة

تعرفنا فيما سبق على المسؤولية العمودية (الشاقولية) على طول سلسلة التمثيل بدءاً من الموظفين (الخدمة المدنية)، مروراً بالوزراء، والحكومة، ورئيس الوزراء (كونه الأول بين المتساوين *primus inter pares* أو الأول بامتياز *extra pares*) والأغلبية البرلمانية، وأحزاب الأصيل الرئيسي أي جمهور الناخبين. هل يستطيع المُشرع أن ينعم بالهدوء عندما تكون السلسلة طويلة هكذا ولا توجد إمكانيات كبيرة لفرض المسؤولية؟ عندما ننظر للبريطانيين، يمكن أن نتوصل إلى نتيجة أن الإجابة هي نعم، طالما أن جاي فوكس Guy Fawkes فقط هو الذي شكّل خطراً عليهم طيلة تاريخهم [قُتل جاي فوكس عام 1605 من نفس البرلمان البريطاني البارود في مؤامرة للقضاء على الملك جيمس الأول]. ولكن ماذا عن حال الديمقراطيات التي لم يكتمل نمو ريشها بعد ولم يقوَ عودها، والتي تتأرجح بين التماسك وبين خطر عودة الاستبداد أو الفوضى. إن الأبحاث التي تناولت "مراقب الأجنحة" في عملية صنع القرار البرلماني الخالص تدل على الموقع الاحتكاري الذي تتبوّه الحكومة، وحتى ليس الأغلبية البرلمانية، التي تصبح أساساً "آلة للتصويت" فقط. أما المعارضة، فكونها أقلية لا تستطيع فعل الكثير، إضافة إلى ذلك فإنها في هذا النمط للنظام لا تستطيع أن تستأنف إلى المحكمة الدستورية مثلاً، التي لا تتواجد في هذا النموذج "الأحادي". وقد أصابت بربارة غيديس في قولها: إن سلسلة التمثيل الأحادية هي قوية بقوة الحلقة الأضعف فيها²³. في سلسلة التمثيل هذه توجد حلقات عديدة و فقط في حلقة واحدة منها يجب التنافس على طلب الدعم من الناخبين والتدقق أمامهم. الكسل والمصلحية للأغلبية البرلمانية ستؤديان إلى انتقالهما كالفيروسات إلى الحلقات التالية على طول السلسلة الأحادية. وهنا استثنائياً لا توجد آليات عديدة لتوازن السلطات. ولذلك تكون المراقبة والمسؤولية ضعيفتين. وبالتالي فإن أنصار فكرة "السلسلة الأحادية" بإهمالهم لآلية الضوابط والتوازنات *checks and balances* رأوا: أولاً، أن عملية سن القوانين التشريعية يجب جعلها مستقرة، عن طريق التمهّل بإصدار المراسيم التشريعية إلى فترة انعقاد مجلس الشعب التالية. ثانياً، بهدف جعل السلطة أكثر مسؤولية من الضرورة رفع وتيرة تداول المناصب الإدارية

B. Geddes, *Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley - Los Angeles²³
- London 1994.

الرسمية وكثرة العمليات الانتخابية العامة²⁴. ولكن من أجل رفع سوية المسؤولية السياسية للسلطة من الممكن زيادة عدد الوكلاء لذات الأصل، وبذلك يحصلون على استحقاق اجتماعي. إن الرئيس المنتخب من خلال انتخابات عامة، وكذلك الغرفة الثانية للبرلمان، والنيابة العامة، والقضاة (كما يتم في الولايات المتحدة الأمريكية)، والمصرف المركزي المستقل، والمحكمة الدستورية العليا، وأمناء المظالم، ومنتجي وسائل الإعلام والمصارف المستقلة، وأخيراً قانون انتخابي نسبي قادر على إفرار حكومات ائتلافية، كل ذلك من شأنه أن يقصر ويشنت سلسلة التمثيل والمسؤولية. وهذا هو شكلها في الأنظمة: الرئاسي، ونصف الرئاسي، وحتى في نماذج الديمقراطية الإجماعية (مثلاً عند ليشفارتا)²⁵. الأهم أن خلق وكلاء تاليين لنفس الأصل (الناخبين) يعطي بنتيجته فصل للسلطات، لا يشكّل بالطبع هرمية للتمثيل "أصيل - وكيل"، ولكن علاقة عرضية (أفقية) ذات طابع صفقوي. وبذلك تقلل من المخاطر الناجمة عن السلسلة الأحادية (الفردية)، ومن تشغيل وكلاء آخرين (مثلاً مرتبطين بانعدام تناسق المعلومات)، ويتم بنفس الوقت رفع التكاليف الصفقوية المرتبطة مع وجوب التفاوض بين كيانات لها استحقاقات اجتماعية متساوية، ووجوب البحث عن حلول وسط. لا يمكن تجنب الانطباع بأن النموذج الأول يعكس فلسفة سياسية تدعم هيمنة الأكثرية، والنموذج الثاني - احتكاك المناصب من خلال الإجماع. يجب أن نضيف أن بمقدار ما تُعتبر "تكلفة الوكلاء" في النموذج الأول كجانب سلبي، فإن التكاليف الصفقوية في النموذج الثاني هي قيمة مضافة، لا ينتج عنها فقط قرارات مدروسة وسطية الحلول فقط وإنما تخدم إضافياً كصمامات أمان (*fire alarms*) للديمقراطية. لأن كل خلاف تتم ملاحظته ومتابعته من قبل الرأي العام.

²⁴ نقصد بذلك آراء غارغاريل، جيفرسون وبيان الذين صاغوا دستور بنسلفانيا وفيرمونت وجورجيا في القرن الثامن عشر، ولكن حتى أنصار هذه الفكرة ومن أجل جعل السلطة أكثر مسؤولية كتبوا عن ضرورة فصل السلطات إلى فروع تكون مسؤولة مباشرة أما الشعب (ولكن دون مراقبة وعرقلة متبادلة)، غارغاريل، *قراءة الأغلبية لسلطة القانون*، [في: *الديمقراطية والحكومات*، J.M.

Maravall, A. Przeworski, Przekład: P. Kazimierzak, J. Winczorek, Warszawa 2010, s. 147-167.

²⁵ A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven London 1984.

الفصل الرابع

الخيارات الصعبة أمام السندباد البحري

إن رفض الديمقراطية وإجراء أول انتخابات ديمقراطية ناجحة ليست سوى بداية من الإبحار الكامل إلى الديمقراطية والذي ليس من الضروري أن يكون مليئاً بالمفاجآت المسرة. إذا افترضنا واستناداً إلى الواقع التاريخي للديمقراطيات الناشئة بأن التحديات التي تواجه نخب ما بعد الثورات هي ليست فقط بناء الدولة الديمقراطية وإنما أيضاً تجنّب المخاطر الناجمة عن الرغبة في استملاك الدولة من قبل هذه النخب وأحزابها²⁶ وعن فترة بقائها في السلطة أو على الأقل من رغبتها في المواجهة السياسية، نرى أن المعضلات الضرورية للحسم تترتب في انقسامات واضحة. أول وأهم اثنان منها يعتمدان على:

1- تجنّب عودة أية دكتاتورية ولكن أيضاً خطر الوقوع في الفوضى

2- الاختيار ما بين عملية صنع القرار في النظام (التشريعي) وسرعته وأيضاً قلبه وما بين صفته التمثيلية والاستقرار في أكثر من ولاية سياسية للبلاد.

إن هذين الخيارين المذكورين أعلاه يبدوان بأنهما يحفظان عملية ما تبقى من تسويات دستورية ومؤسسية. إذاً وبناءً على تبني الخيار هنا سيعتمد اعتناقنا لمبدأ "الفائز يأخذ كل شيء" أي اللعب على "محصلة الصفر" على السلطة أم للمبادئ المعاكسة "تقاسم السلطة" في كل ولاية شغلها افتتاحية انتخابات جديدة. أو أننا نوافق على الأغلبية العددية أم على العكس على هذه المناسبة للأسس التوافقية كذلك الموضحة في مفهوم أرنيدي ليفارت²⁷. وأخيراً أيهما من نماذج الأنظمة الرئاسية أو البرلمانية إضافة إلى القانون الانتخابي (نموذج الأغلبية أم النسبية) سيعتمد من قبلنا لفترة طويلة (وليس فقط لفترة واحدة بسبب الوضع السياسي).

ما بين الديكتاتورية والفوضى

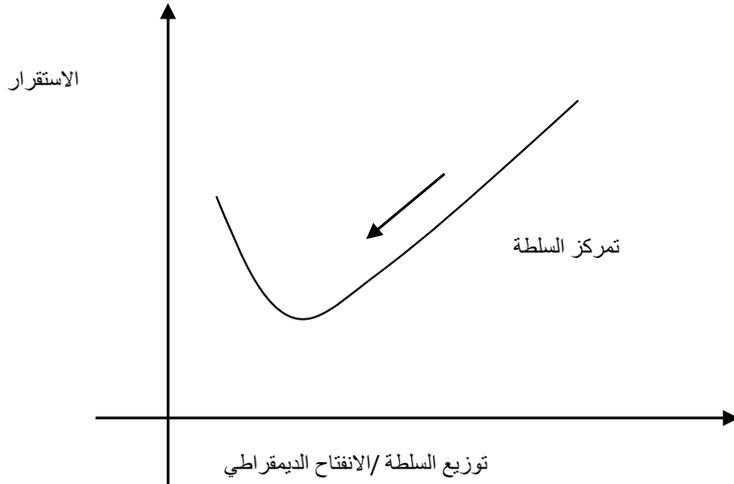
من بين الدول التي تمر بمرحلة انتقالية من الديكتاتورية إلى الديمقراطية في أفريقيا هناك عدة دول فقط سقطت في فترة طويلة من الفوضى. لكن محاولات الدول لاغتصاب السلطة المفرطة والسيئة التوازن لنفسها مسّت ما يقارب 73% منها. وما يسمّى "بمنحني J" من قبل إيان بريمر²⁸ يوضّح لماذا من السهل أن يحدث ذلك. الشكل 1. المنحني J.

²⁶ A. Grzymala-Busse, op. cit

²⁷ Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies. Patterns of ...*, وكذلك في: A. Lijphart, *Democracies. Patterns of ...*

Democracies, "Journal of Democracy" 1991, vol. 2, no. 1.

²⁸ I. Bremmer, *The J-Curve. A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*, New York 2006



يعكس هذا المنحني العلاقة بين استقرار الدولة وعمليات الإصلاحات الديمقراطية. فهو يقول أن أكثرها استقراراً هو الاستبداد الصلب والديمقراطية الموحدة. لكن ما بين نهايتي المنحني هناك فترة عدم الاستقرار (خاصة عندما تتحدر نحو الأسفل) وذلك لأن شخص ما دائماً يتحمل تكاليف التحول (انظر الجزء الأول من الإصلاحات الاقتصادية والعدالة). الموضوع هو أنه يمكن التدرج على هذا المنحني في الاتجاهين. وأن عدم الاستقرار يمكن أن ينتج عنه ظواهر تآكل الديمقراطية التي يستغلها شخص ما بسهولة ليقودنا إلى اليسار في هاوية ديكتاتورية أخرى.

في نهاية 2009 ومطلع 2010 معظم دول آسيا الوسطى (حتى هذه الأحداث الهامة "للثورات الملونة" مثل قيرغيزستان وجورجيا) وأفريقيا السمراء خسرت النضال من أجل الديمقراطية الليبرالية. وسيطرت الأنظمة الرئاسية الاستبدادية واسعة الصلاحيات ذات الحزب الواحد أو الحزب المهيمن (بقوة هائلة للرؤساء) والديمقراطيات المنتخبة أوفي معظم الحالات الأنظمة الاستبدادية المنتخبة. بالمثل يمكن للمرء أن يقيم النجاح في أوروبا الشرقية (روسيا وروسيا البيضاء). حيث أن الديمقراطيات غير التمثيلية أو الليبرالية (انظر الجزء عن "تآكل الديمقراطية") توزعت على أوروبا الوسطى وأمريكا اللاتينية. وتبين الإحصاءات البسيطة ما الذي يهدد الديمقراطيات الناشئة بشكل أكبر. طبعاً السلطة المركزية المفرطة لفترة طويلة من الزمن. وهنا ليس مهماً هل هو طغيان الأغلبية البرلمانية (مثل أنظمة الأحزاب المهيمنة) أم السلطة التنفيذية. يحدث ذلك مثلاً عندما تتركز السلطة في هيئة واحدة. عندئذ هذا الذي يراقب الهيئة يكون على تماس مع سلطة خطيرة جداً. ولذلك لا يكفي في الترتيب المؤسسي حسب مونتسكيو الفصل بين السلطات : التشريعية والتنفيذية والقضائية. القضية هي أنه على الأقل يجب أن يكون لديهم جميعاً ما يقولونه في عملية صنع القرار الذي هو إنشاء الحقوق الأساسية في الديمقراطية أي القوانين. ولكن عندما يملك الرئيس القوانين الخاصة به في النظام الرئاسي الواسع الصلاحية والتي من خلالها يستطيع تجاوز البرلمان عندئذ يكون الخطر موجوداً. يحدث ذلك نفسه عندما يكون البرلمان مؤلفاً من مجلس واحد وليس له في المقابل مجلس ثان يتمتع بحق النقض كرئيس الدولة أو السلطة التشريعية. يجب الاعتراف بأن النظام الوزاري الغربي هو بعيد بخطوة عن هذا النمط الأخير لو لم يكن هناك مجلس اللوردات. والأكثر من ذلك تستطيع اللوردات فقط أن تؤخر من إقرار القوانين. في النظام البرلماني المؤلف من مجلسين في ظل الانضباط الحزبي وعدم وجود محكمة دستورية ومع منصب رئاسي شرفي فقط فإن رئيس الوزراء وحكومته هم الحكام الغير منقسمين خلال فترة واحدة على الأقل والتي في الواقع يمكن لهم أن يقصروها. وهذا ينطلق من سلسلة واحدة لتفويض السلطة ومسؤولية السياسيين التي ورد ذكرها في الجزء السابق. الملاحظة الأكثر أهمية هي أن نكون حذرين في عملية تفويض الصلاحيات للبروقراطية من

الناخبين من عدم حدوث تنازل من قبل الموكل إلى وكيله (المشرع لمصلحة الوكيل في العلاقة بينهما). لصالح أي سلطة تشريعية أو تنفيذية أو قضائية.

ومن أجل الحد من الخطر الدائم للاستبداد فإن المهم ليس فقط الفصل بين الهيئات في العملية التشريعية ولكن حقيقة ما سبق ذكره بأن يكون لديهم ما يقولونه. من الناحية الرسمية يسمى هذا بحق النقض (المطلق مع التأخير أو التعليق) أو إلغاء التشريع لعدم تطابقه مع الدستور. مع ذلك يجب أن يكون لحق النقض مضمون وبالتالي يجب أن يستند على الاختلافات بالرأي والتعددية بوجهات النظر. كلا المعياران يشكلان منظومة مركبة من الجهات المبادرة (مؤسسات الدولة) ومن الجهات المعطلة (خصوصاً الأحزاب السياسية). وبما أن الاختلافات بالرأي في السياسة الديمقراطية تتجسد في وجهات نظر الأحزاب السياسية فإن النظام المبادر والمعتل مختلف من خلال عملية فصل السلطات وحق الانتخاب للبرلمان الذي بموجبه يصل الكثير من المجموعات الحزبية إلى المقاعد البرلمانية.

عند هذه النقطة نتبادر للذهن نتيجة مثيرة للاهتمام: على أن مستوى درجة خطورة الطغاة أو الفوضى لا تحدده الأنظمة الرئاسية أو البرلمانية بل عدد وقوة كل الكيانات صاحبة حق النقض. في الاستبداد كيان واحد فقط – ديكتاتور (وحدوي، مجلس عسكري أو حزب واحد) ضروري وكاف في آن واحد لاتخاذ القرارات. أما الفوضى يمكن أن تأخذ شكل الفيتو البولندي الحر النبيل، أي عندما تكون مفروضة قاعدة الإجماع. عندها كل كيان هو جهة معطلة تستطيع شلّ عملية اتخاذ القرارات في البلاد.

بين الحسم والتمثيل والاستقرار والتسوية

الديمقراطية الناشئة لديها الكثير لتفعله ولتصلحه من أجل تحمّل عدم الكفاءة. ويتعين على السلطات اتخاذ القرارات التي بدورها يجب أن تطبق وتنفذ من قبل الحكومة وهيئاتها والبيروقراطية ويجب أن يكون كل شيء تحت سيطرة المسبق أو اللاحق من قبل المشرع الأساسي المستقل أي الناخبين. ويجب على الديمقراطية الناشئة أن تعد آلية مؤسساتية لتسوية النزاعات التي يمكن أن تكون كثيرة.

في النظام الذي فيه "الفائز يأخذ كل شيء" (الرئاسي ذو الدوائر الانتخابية المخصص لها مقعد واحد في البرلمان أو ذو الأغلبية العظمى المصطنعة) يتم اتخاذ القرارات بشكل أسرع وأسهل ما يمكن. لا ينطبق هذا تماماً على نظام فصل السلطات إلا إذا كان الرئيس يتمتع بالأغلبية الواضحة في البرلمان (بمجلسيه) أو على العكس يكون مجزأً جداً لمعارضة الرئيس وبالإضافة إلى ذلك له الحق بإصدار مراسيم مستقلة. بالتأكيد يخص هذا النظام البرلماني بالصيغة الوزارية الغربية وخصوصاً في حالة البرلمان ذو المجلس الواحد. هكذا يبدو نظام تركز السلطة في الحكومة عندما يصبح البرلمان آلة لعد الأصوات²⁹ لأن هذا النظام يفرض على الأحزاب السياسية مسؤولية الحفاظ على حكوماتهم (وبالتالي الانضباط الحزبي هنا أكبر). ويساعد على ذلك نظام الأغلبية البرلمانية في دوائر المقعد الواحد والقوانين التناسبية مع عتبة انتخابية أعلى أو أنظمة الأغلبية العظمى المصطنعة³⁰. إذ إن الحلول التي تتميز بالتمركز الكبير للسلطة في الهيئة التنفيذية ليست فقط صفة

²⁹ انظر: R.K. Weaver, B.A. Rockman, *Assessing the Effects of Institutions*, [w:] *Do Institutions*

Matter? ..., s. 5-16 يحلل المؤلفون المؤسسات التقليدية في سياق رئيس – برلمان
³⁰ وصل الأمر لحدود التطرف في تشكيل أغلبية اصطناعية، حصل ذلك في الجمهورية الإسبانية الثانية، حيث في دائرة مدريد، الحزب الذي حصل على 175 ألف صوت فاز بـ 13 مقعداً والثاني بحصوله على 170 ألف صوت فاز بـ 4 مقاعد والأحزاب التي حصلت على 100 ألف صوت لم تفز بأي مقعد. حالياً بدائرتين في البرازيل يتم الانتخاب بأن الفائز يأخذ كل شيء، انظر:

الأنظمة الرئاسية الواسعة الصلاحية في أمريكا اللاتينية (بشكل أوسع حول هذا المفهوم في الجزء اللاحق) وإنما أيضاً صفة للأنظمة البرلمانية بالنموذج الوزاري الغربي وحتى أكثر من ذلك. لم يكن لدى سلوفاكيا في السنوات 1994-1998 نظام ذو حزبين وأن حكومات رئيس الوزراء ميسيار(المستندة على الحزب المهيمن في الائتلاف) كانت تنتمي بشكل استثنائي إلى السلطات الاستبدادية المشبعة بحرية التصرف والمحابة والفساد والمحسوبية ومراقبة المعارضين السياسيين. وقد علق على ذلك آنذاك مدير معهد الشؤون العامة هناك جورج ميسيجنيكوف على أن هذه السنوات قد ضاعت من عمر سلوفاكيا وكان من المفروض التركيز حصراً على الحرب ضد ديكتاتورية الحكومة³¹.

إن الصفة المهمة لنظام "تمركز السلطة" هي بالطبع ارتفاع معدل اتخاذ القرارات ولكن ليس مسؤولية الحكومة تجاه المواطن لأن ذلك هو فقط سلسلة وفد الوساطة التي تتميز بعدد كبير من العلاقات الغير مباشرة بين المشرع والوكيل. وأن هذه السلسلة – أكرر الملاحظة الصائبة لبربارا غيديس – هي قوية بشكل كما هي أضعف حلقاتها بدءاً من النواب ونهاية بالموظفين³². من وجهة نظر الديمقراطية الناشئة عندما تكون الحاجة لإجراء إصلاحات صعبة جداً فاتخاذ مثل هذا القرار يبدو جذاباً لأن - كما يتضح من ويفير وروكام وأيضاً كوكس وماككوبينس - الترتيب المؤسسي بنجاح يعرقل مطالبات "الخاسرين القصيرة الأجل" لعملية الإصلاح³³. بالتالي يعزل الحكام عن الضغوط المزعجة. والسؤال هو هل مثل هذه الأنظمة لتمركز السلطة يمكن أن تخدم تعزيز الديمقراطية على المدى البعيد.

إن تمركز السلطة التنفيذية مساً أيضاً النظام الرئاسي الواسع الصلاحية في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى. ليس فقط بولين جونز لونغ هو الذي يقول بأن هذا تعبير عابر للعبة النخب من الدول الشيوعية سابقاً بين موسكو وأقاليم أوبلاست حتى تستطيع القديمة منها أن تنجو في أشكال جديدة. هذا هو الوجه الضعيف لتلك الموائد المستديرة (*pacted transitions*) لأنها قضت على المعارضة تماماً. هناك تم تحديد هيكل البرلمانات وترشيح الأشخاص لها ورقابة نتائج الانتخابات وأخيراً المراسيم الخاصة بالرؤساء. وذلك لأن التحولات مرت بسلام نسبياً في كل مكان ما عدا طاجيكستان وأرمينيا وأذربيجان³⁴. وقد قام لارس يوهانسن بدراسة 900 سلطة تنفيذية في 15 دولة شيوعية سابقاً (بما فيها بولندا) واستنتج هنا أيضاً التمركز القوي في عملية صنع القرار. إلى جانب ذلك موقف البرلمانات الضعيف والأحزاب السياسية الغير مسؤولة بما فيه الكفاية وتجاهل منظمات المجتمع المدني والاختصاصيين. وأظهر عملية تمركز صنع القرار في السلطة التنفيذية للأنظمة البرلمانية الشيوعية سابقاً على مستوى 71,5%. في المقابل ووفقاً للمستجيبين فقد كان أكبر تمركز للسلطة في القصور الرئاسية بالترتيب في كازاخستان وأوزبكستان وقرغيزستان وجورجيا وأذربيجان وأرمينيا ومولدافيا. وفي الحكومات – البولندية (86,8% في سنة 2004) والسوفينية والليتوانية والهنغارية واللاتفية والبلغارية. في نهاية

„majoritarianizmu” w: R. Gunther, A. Mughan, *Political Institutions and Cleavage Management*, [w:] *Do Institutions Matter?...*, s. 291–293
³¹ انظر: Democracy in New Europe. The Politics of Post-Communism, ed. J. Smith, E. Teague, London 1999, s. 166–171
³² B. Geddes, *Politician's Dilemma: Building...*; cyt. za: K. Strom, *Parliamentary Democracy as Delegation*, [w:] *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ed. K. Strom, W. C. Muller, T. Bergman, Oxford 2006, s. 95
³³ G.W. Cox, M.D. McCubbins, *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes*, [w:] *Presidents, Parliaments, and Policy*, ed. S. Haggard, M.D. Cubbins, San Diego 1999, s. 9, 29–30
³⁴ P. Jones Luong, *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia. Power, Perceptions and Pacts*, Cambridge 2002, s. 1–3, 11–12

القائمة كانت الأنظمة البرلمانية في تشيكيا ومنغوليا واستونيا³⁵. قام المؤلف بتحليلاته وفق المعايير التالية: 1. مكان اتخاذ أهم القرارات، 2. درجة تمركز السلطة في جهاز واحد، 3. تأثير الكيانات الأخرى على عملية اتخاذ القرار، 4. الإدراك الاجتماعي: أين تتم عملية صنع القرار. ويمكن استخلاص استنتاجات بشأن تمركز السلطة ولكن بقوة أكبر على أساس دراسة فيتولد هينيش من جامعة بنسلفانيا. من معطياته يمكن إجراء حسابات أكثر عالمية. إذ أن في السنوات 1989-2000 وصلت نسبة تمركز السلطة في دول أفريقيا الناطقة بالفرنسية إلى 88% والناطقة بالانكليزية 86% والدول الشيوعية سابقاً 77% وأما في الجمهوريات الرئاسية لأمريكا اللاتينية 77%. هنا تجدر الإشارة فقط للمقارنة إلى أن هذه النسبة في النظام الرئاسي الأمريكي منذ عشرات السنين تقدر على مستوى 50-53%³⁶.

في نظام تمركز السلطات من السهل ليس فقط التأميم (الرئيس شافيز في فنزويلا) بل أيضاً عدم السماح بخصوصية هذه القطاعات. ويؤكد لوسيان وي في كتاباته أنه في روسيا وأذربيجان وتركمانستان وكازاخستان وأوزبكستان لم تكن القدرة للوصول إلى "الثورات الملونة" ضد المستبدين لأن تلك النخب وضعت يدها الحكومية على النفط والغاز. إذاً في تلك الدول لا توجد فرصة لإرساء الديمقراطية والحكم هناك مريح للغاية³⁷.

المشكلة هي أن أنظمة تمركز السلطة – على الرغم من أنها قوية عملياً تتعرض بشكل متساو أولاً لعدم الاستقرار السياسي (بما في ذلك أي تغيير في الفريق الحاكم) وثانياً على تمثيلها الصغير. حيث أن الحكومة الجديدة كصناعة للقرار بالدرجة المتساوية ولكن قليلة التمثيل (تصوت لصالحها عادة الأقليات من جميع الناخبين الذين يحق لهم التصويت) يمكن لها أن تعكس عملية الإصلاح بشكل كامل. هذا لأن عكس نظام تمركز السلطة يمكن جمعه مع الاستقرار السياسي وتمثيله الأكبر. وبالتالي حتى يكون النظام المؤسساتي مستقر³⁸ أو أكثر تمثيلاً ينبغي في عملية صنع القرار (التشريعية) أن تُدمج الجهات المبادرة والمعتلة. الحديث هنا عن الأمثلة التي ذكرت عن كيانات نظام الضوابط والتوازنات التي يُحتاج إلى موافقتها لتغيير أي وضع راهن. هذه الجهات المبادرة (مؤسسات الدولة) والجهات المعتلة (الأحزاب) يرفعون بكل بساطة

L. Johannsen, *Power and Coordination: Decision – Making and Influence in Post – Communist Governments*, Paper for Workshop Sessions: *The Process of Decision-Making in Cabinets in Central-Easter and Southern Europe*, 13–18. 04. 2004, Uppsala 2004

W.J. Henisz, *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, vol. 1, no. 2, s. 355–389; *The Institutional Environment for Economic* K. Metelska-Szaniawska, وانظر أيضاً: Groth, „Economic and Politics” 2000, vol. 12, no. 1, s. 1–35 *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych*, Warszawa 2008, s. 189 كما فعلت كاترينا ميتيلسكا – شانيفسكا يكفي أن نطرح مؤشر "حدود السلطة" المسمى (POLCON – political constraints) المحسوب لعدة دول. مع الأخذ بالأعتبار معطيات هينيش فلدينا تمركز للسلطة بنسبة 100% في أذربيجان وكازاخستان وقرغيزستان وطاجكستان ووتركمانستان وأزبكستان، وبنسبة 98% في روسيا، وبنسبة 93% في أرمينيا، وبنسبة 69% لبولندا و53% للمجر و48% لتشيكيا

L. Way, *The Real Causes of the Color Revolutions*, „Journal of Democracy” 2008, vol. 19, no. 3, s. 64–66 هذه النظرية لا تنطبق على الثورات العربية بالطبع.

S. Haggard, M. D. Mc *resoluteness* كما استعمله Cubbins czy C. Scartscini, E. Stein *decisiveness* الذي يحمل معنى التكيف والتأقلم أكثر من الاستقرار الذي يعني المقدرة على الحفاظ أطول بنهج سياسي معين، انظر أيضاً: *Presidents, Parliaments and Policy*, ed. S. Haggard, M. D. McCubbins, San Diego 1999 czy: C. Scartscini, E. Stein, M. Tommasi, *Veto Players, Intertemporal Interactions, and Policy Adaptability: How Do Political Institutions Work?*, Inter-American Development Bank, Working Paper, no 645, www.idbdocs.iadb.org ، في الأدبيات السياسية البولندية عند شرح هذه الظاهرة تستعمل عبارة "تجنب القرارات المتسرع" الذي يخدم استقرار السياسة، انظر: R. Gargarella, *Większościowe odczytanie...*, s. 153–154

تكاليف معاملات صنع القرار لأنهم يُجبرون على التفاوض أو يمنعون بعضهم البعض. أما على مستوى النظام الدستوري كل هذه الآلية تستند إذاً على درجة تقسيم السلطة والفصل بين الأهداف. في الحالة الأخيرة تستند الآلية على تنوع النظام الحزبي الذي يعكس الاختلاف في فئات المجتمع. في النهاية أورد عدة قواعد متعلقة ببناء الجهات المبادرة والجهات المعطلة³⁹:

- كلما كانت هذه الأطراف أكثر في عملية صنع القرار (التشريعية) كلما كان النظام أضعف في هذه العملية لكن في المقابل أكثر تمثيلاً لأن كل من الأطراف يمكن أن يمثل فئة اجتماعية مختلفة.

- كلما كانت قدرتهم على النقض أقوى (مثلاً عندما تلزم الأغلبية المؤهلة لكسر مقاومتهم) كلما كان النظام أضعف في صنع القرار لكن سياسة الفترة المفتوحة أكثر استقراراً.

- كلما كانت الأطراف أكثر ونقضهم أقوى كلما كانت السياسة أقل استقطاباً وحلولها أكثر وسطية.

- كلما كانت الأطراف أكثر ونقضهم أقوى كلما كان من السهل صدّ مشرّع الهيئة التشريعية (الحكومة والبرلمان) الهادف إلى عكس عملية الإصلاحات.

- كلما كانت الأطراف أكثر ونقضهم أقوى كلما ازداد خطر الجمود والفوضى.

إن الاختيار من بين هذه الحلول للأنظمة الأقل أو الأكثر قوة في صنع القرار والتمثيل والاستقرار في السياسة على المنظور الطويل يمكن أن تسهله مراقبة آثار الإصلاحات الاقتصادية وعدالتها الاجتماعية في كل الديمقراطيات الناشئة.

³⁹ أكثرها تم شرحها بإسهاب من قبل جورج تسيبيليسا، انظر: G. Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, New Jersey 2002, s.207-222

الإصلاحات الاقتصادية والعدالة الاجتماعية

في الديمقراطيات الجديدة

يجب على الديمقراطيات الجديدة أن تتقن التوفيق بين الفوائد وبين إقبال المجتمع الناجم عن الإصلاحات الاقتصادية الضرورية وتوزيعها بعدل. في الدول ما بعد الشيوعية كان هناك اعتقاد سائد حتى فترة الإصلاحات بأن فوائدها سيتم تقسيمها على الأغلب بعدالة، وأن التكاليف ستتراكم في مجموعات اجتماعية محددة. من هنا كان الأسلوب المتبع على الإصلاحات هو انعزال الحاكمين عن المطالب الحثيثة، للذين كان الأمل في أن يكونوا الخاسرين على مدى قصير. ولذلك كان تمركز السلطة الملحوظ في السلطة التنفيذية (الممثلة لأفضل الخيارات الإصلاحية) وكانت ولاية السلطة لفترات طويلة. في حين أن الإصلاحات في الدول ما بعد السوفياتية (في أوروبا الشرقية) والتي أظهرت أيضاً ميولاً واضحة لتمركز السلطة ولكن لأسباب مختلفة كلياً. حيث أن الفوائد الناجمة عن الإصلاحات الأولية تراكمت في أيادي نخب قليلة، أما التكاليف فقد تبعثرت على كامل المجتمع. ولكي يتم التمسك لفترة طويلة بهذه الفوائد، التي دعمت السياسيين الرئيسيين: في روسيا وأكرانيا وبيلاروسيا، قامت النخب بمركزة السلطة، بشكل رئيسي بيد الرؤساء أو الأحزاب المسيطرة، بهدف "تجميد" الإصلاحات في أكثر المراحل المفيدة والمناسبة لهم. وبهذه الطريقة قام الراحون على المدى القصير *short-time winners* بعزل عملية الإصلاحات عن الخاسرين على المدى القصير *short-time losers*⁴⁰.

لم تقم الدول ما بعد الشيوعية بإجراء الإصلاحات الديمقراطية والاقتصادية بطريقة حازمة متماثلة. تنوه إلى ذلك معطيات البنك الأوروبي للتنمية وإعادة البناء (EBRD). لقد حدد هذا البنك معايير التقدم بـ: الخصخصة، وإعادة هيكلة الشركات، ولبيرالية التجارة الخارجية، والتنافسية، والإصلاحات المصرفية، والإصلاحات القانونية ودرجاتها الأربع. وقد دلت النتائج على عملية تطور متوازن بشكل كبير أو صغير في كل بلد على حدة. كبير قطعاً في بولندا وتشيكيا، وسلوفينيا، والمجر. أسوأ في إستونيا، وبلغاريا، وروسيا، ومولدافيا، ورومانيا، وألبانيا، وكازاخستان. والأسوأ في أوكرانيا، وبيلاروسيا، وأوزبكستان، وتركمستان. أي كانت عملية الإصلاح متقدمة بشكل عالٍ ومتوسط وضعيف⁴¹. وتبين أن انخفاض الناتج القومي الإجمالي للفرد في السنوات 1989 - 1994 لم يكن أكبر في الدول التي نفذت الإصلاحات بدرجة متقدمة، بل في الدول التي لم تنفذها بحزم بنسبة 17 بالمئة للمتقدمة وبنسبة انخفاض 39 بالمئة للدول التي لم تنفذها بحزم. في السنوات ذاتها المصلحون قليلو الحزم في التطبيق دفعوا ثمناً أعلى في الانشطار الاجتماعي مقاساً بارتفاع مؤشر جيني بنسبة 48 بالمئة مقارنة بنسبة 18 بالمئة في الدول التي طبقت الإصلاحات بحزم. يدل ذلك دون شك على أن الدول الأولى كان فيها تمركز للدخل أكبر بأيادي من 10 إلى 20 بالمئة من عموم المواطنين (بمقدار 8% مقارنة بـ 3% في الدول الأكثر تقدماً بالإصلاحات). العامل الأخير هو الأكثر إثارة للدهشة. الدول الأكثر استقراراً بالنسبة للحكومات (الرئاسية عموماً ولكن البرلمانية أيضاً) ما عدا تشيكيا، هي تلك الدول التي طبقت خلال التسعينات إصلاحات بطيئة وجزئية. لم تتغير أية حكومات في تركمستان وأوزبكستان وكازاخستان. تغيرت الحكومة مرة واحدة في كل من رومانيا وقرقيزستان ومولدافيا

⁴⁰ مصدر سابق J. S. Hellman

⁴¹ انظر: Transition Report, EBRD, 1994 i 1995 ، هيلمان يضع درجة "متقدم عالٍ- متوسط" ودرجة "متقدم ضعيف- متوسط"، *Winners Take All...*, s. 208

وروسيا. خمس أو ست مرات تغيرت الحكومات في بولندا وإستونيا ولتوانيا وسلوفاكيا. استمرارية الحكومات خلال 64 شهرا اختلفت في المجموعتين بمقدار 24 درجة. إذاً إن تقلب الحكومات لم يزعج في الحزم بتطبيق الإصلاحات، واستقرار الحكومات لم يكن مرتبطاً لا بالحزم ولا بشجاعة الحاكمين. هذا يقود لنتيجة أساسية مفادها: أن استياء "الخاسرين مرحلياً" – رغم ظاهرة إزاحة بعض الحكومات عن طريق الانتخابات العامة – لم يكن يستهدف عملية الإصلاحات الديمقراطية والاقتصادية. أظهر فقط انعدام الشعور بالإنصاف ضمن "الخاسرين مرحلياً".

للأسف، لم يتم التأكيد أبداً على انتظام مشابه بالنتائج في دول أمريكا اللاتينية. ولقد فكرت طويلاً لماذا؟ قبلت أخيراً بالتفسير التالي: أن استنتاجية النتائج الأولى وعدم استنتاجية الثانية تكمن في أن سير الإصلاحات في أمريكا اللاتينية هو بشكل عام ضئيل مقارنة بالدول ما بعد الشيوعية وخاصة تلك في أوروبا الشرقية والوسطى. إن درجة تنفيذ الإصلاحات في دول أمريكا اللاتينية في منصف القرنين لم يتجاوز على أية حال 38 بالمئة. بينما في الديمقراطيات الجديدة بأوروبا الوسطى فإن سير الإصلاحات وصل في منتصف التسعينات وسطياً إلى أعلى من 70 بالمئة، أما في الدول المتبقية ما بعد الشيوعية فقد بلغ حوالي 35 بالمئة. من هنا ظهرت الفروق التي أعطت استنتاجات واضحة.

إذا نظرنا إلى الدول ما بعد السوفييتية يمكن تلخيص الوضع كالآتي: كلما كان النظام السياسي أكثر انفتاحاً على مشاركة "الخاسرين مرحلياً" سيكون احتمال عرقلة الإصلاحات من قبل المستفيدين قصيري الأمد أقل. أي كلما كانت الديمقراطية شاملة أكثر تكون أفضل. وقد استعمل جويل هيلمان كدليل على صحة هذه المعالجة المنطقية تعبير الحكم الائتلافي، مؤكداً قبل ذلك على حقيقة ترابط تقدم الإصلاحات مع كثرة تغير النخب الحاكمة الملاحظ هنا. كلما شاركت في الائتلافات أحزاب أكثر كان احتكار عملية الإصلاح أصعب "لرابحين مرحلياً". حكومات الحزب الواحد قد تكون خطيرة. كلما شاركت كيانات أكثر في اللعبة كانت الفرص أقل بأن تنتهي على إصلاحات جزئية فقط. في النهاية حسب هيلمان الترابط العالي بين المعايير التي تشير إلى سير الإصلاحات السليم المقترحة من قبل البنك الأوروبي للتنمية وإعادة البناء (*European Bank of Reconstruction and Development*) وبين ائتلافية الحكومات. وصل الترابط إلى مستوى عالٍ من الالتقاء مقداره 72 بالمئة⁴².

والآن عدة كلمات عن الإصلاحات الاقتصادية نفسها. لقد كُتب الكثير من الأبحاث التي توجز الأسباب المحتملة في نجاح أو فشل الإصلاحات الاقتصادية في الديمقراطيات الناشئة. في بحثنا هذا يجب أن نختصر التحليلات إلى تأثير المؤسسات الديمقراطية وليس تأثير النظم البرلمانية، والرئاسية، أو نصف الرئاسية إنما علاقة المكونات من الجهات التشريعية المبادرة والجهات التشريعية المعرقلة. وبتحديد أكثر، الإجابة عن السؤال أية علاقة تعطي الفرصة لأن تكون القرارات الاقتصادية أعظمية، وأي منها تحمي الديمقراطية من التآكل والانجراف. وبما أن تآكل الديمقراطية قد ينتج عن الترتيب الضار لمحصلة نقاط الرفض "الفيتو"، أو عن فشل الإصلاحات الاقتصادية، ألا يوجد طريقة في التصميم المؤسساتي تكون عالمية بقدر الإمكان وتصلح للحالتين؟

إن المؤشرات المترجمة للبنك الأوروبي EBRD فيما يخص الدول المصرة بحزم على تطبيق الإصلاحات قد سجلت بولندا وتشيكوسلوفاكيا والمجر ضمنها، وسجلت من بين دول "الإصلاحات الجزئية" (*partial reforms*) كل من قرقيزستان ورومانيا ولوتفا وروسيا وبلغاريا ومولدافيا. بنفس الوقت كانت ضمن دول الإصلاحات الجزئية أنظمة تتميز بهيمنة السلطة التنفيذية، مما يناقض الفكرة الشائعة في وقت ما بأنه من الأسهل تطبيق الإصلاحات في الظروف الاستبدادية

⁴² المصدر السابق ص. 230

(كوريا الجنوبية، تشيلي الجنرال بينوش). في الحقيقة إن الدول المتشبثة بتطبيق الإصلاحات وفقاً لمعطيات البنك الأوروبي قد سجلت انخفاضاً أقل في معدل الناتج القومي الإجمالي للفرد، ومستوى أقل لنسبة البطالة، وقفزات أقل لمؤشر جيني في السنوات (1989 – 1994).

تبين أيضاً أن مؤشرات البنك الأوروبي المذكورة لتقدم الإصلاحات ترتبط بشكل وثيق بدرجة التعددية للخيارات المشاركة في الحكومات والتي تقاس بمؤشر ائتلافية الحكم (*coalition government score*). إن نتيجة هذا الترابط تدل بوضوح على النجاح الإصلاحي للدول التي احترمت الائتلافية (بولندا، تشيكوسلوفاكيا، سلوفينيا، المجر).

لحسن الحظ، توجد أدبيات – وإن كانت متواضعة – تحاول أن تصف العلاقات المتبادلة بين اللاعبين المختلفين في عملية صنع القرار (*veto players*) وبين نتائج الإصلاحات الاقتصادية. في المجال العام للإصلاحات في السياق المؤسسي من الأفضل الإطلاع على أبحاث فيتولد هينيش الذي حلل تأثير عدد وأبعاد نقاط النقض على فروع معينة من فروع السلطة⁴³. هذا بدوره دفع كل من "سكوت غيهلباخ" و "إدموند ماليسكي" إلى استنتاج شيق يقول: إن الإصلاحات الاقتصادية الناجعة في الدول ما بعد الشيوعية ترتبط بالتوزع العريض للسلطة، وأن استمراريتها يرتبط بعدد الجهات المعرّقة للنقضة.

الأثار ضمنا كانت غير متوقعة، بأن ترتيب نقاط – النقض يمكن أن يخدم على السواء تطبيق الإصلاحات الاقتصادية هذه وتأكيد مفعولها⁴⁴. هناك شروط لهذه الكفاءة الثنائية: هي قوتها وتموضعها في نظام المؤسسة الصانعة للأجندة التشريعية والوفائق الكلي للاعبين التشريعيين المبادرين بالنسبة لاتجاه التغييرات الأساسية. وهكذا الوضع تماما، عندما يكون الأمر الواقع *status quo* يعني دولة استبدادية قائمة يريد الجميع الخلاص منها، وعندما لا تتهدد المعارضة القوية لصانغ الأجندة من قبل جهاز تشريعي استباقي آخر. وأيضا عندما يكون صانغ الأجندة ومعظم اللاعبين المبادرين واللاعبين المعرقلين يتموضعون قريبا من الوسط السياسي (هذا لا يعني انعدام استقطابات أخرى)، وعندما تكون العلاقات ذات طابع لعبة قابلة للتكرار، أي أن الشركاء يعلمون أنهم محكومون بهذا التعاون في المستقبل، وفي عدة صيغ أخرى غير معروفة حالياً⁴⁵. بعبارة أخرى، إن العدد الأكبر للاعبين الناقضين (*veto players*) لا يعني بالضرورة انعدام اتخاذ القرار، بل بالعكس يمكن أن يؤدي إلى تقدم أكبر ليس اقتصاديا فحسب (انظر: فراي، هينيش، مانسفيلد)⁴⁶ ولكن أيضا في قضية بناء أسس قوية لسيادة القانون في الديمقراطيات الجديدة الناشئة (أندروز، هولمز، مونتيولا). بالنسبة لهينيش الذي لم

⁴³ لقد اعتبر هينيش من خلال مقياسه الاقتصادي لحساب مخاطر الاستثمار في دولة ما، أن حق النقض للكيانات المالكة مع توزع التفضيلات هو عامل تغيرات مستقل. كل ذلك يتعلق بالواقع الحالي، وبهذه الطريقة قاس 160 دولة بحساب قيمة المؤشر POLCON من حيث "القيود السياسية" على السلطات. انظر: W.L. Henisz, *The Institutional Environment for Economic Growth*, „Economics and Politics”, 2000, vol. 12, no. 1, s. 1–31, *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, no. 2, s. 355–389 الحالية التي قام على الصفحة الإلكترونية: www.management.wharton.upenn.edu/henisz

⁴⁴ S. Gehlbach, E.J. Malesky, *The Role of Veto Players in Economic Reform*, Paper prepared for annual meeting of the International Society for New Institutional Economics, June, 2007, s.11, www.isnie.org/assets/files/papers2007/Gehlbach.pdf. أخذ غيهلباخ وماليسكي بالاعتبار معطيات البنك الأوروبي المتعلقة بـ 24 من الدول ما بعد الشيوعية حتى عام 2005. النتائج كانت مثيرة للاهتمام بمقارنتها مع تحليلات هينيش، انظر: Frye'a Hellmana i Tuckera. : T. Frye, J. Hellman, J. Tucker, *Data Base an Political Institutions in the Post-Communist World*, New York 2000

⁴⁵ المرجع السابق ص. 10
⁴⁶ T. Frye, E.O. Mansfield, *Fragmenting Protection: The Political Economy of Trade Policy in the Post-Communist World*, „British Journal of Political Science” 2003, vol. 33, s. 635–657; W.L. Henisz, *The institutional environment for infrastructure...*, s. 5–6

يبحث مسألة صانع الأجندة، لكنه أوجزها بما يلي: "لاشيء يخلق قلقاً أكثر في مجال الاستثمارات من التغييرات في تفضيلات الحاكمين أو تبديل التفضيلات بتفضيلات أخرى بعيدة المدى"⁴⁷. وتحصل كثرة التغييرات في حالة تضيق تعددية الخيارات وفي حالة تسلسل اللاعبين المبادرين واللاعبين المعرقلين. ولكن بشرط تواجد حقيقي الأمر واقع غير مرغوب فيه (دولة استبدادية)، إن موافقة اللاعبين المعرقلين على الاتجاه العام للتغيير وتواجد صانع أجندة ميال للإصلاح. تبقى قضية أساسية هي: في أي مكان من نظام الدولة يجب تموضع صانع الأجندة؟ يوحى غيهلباخ وماليسكي في خاتمة أبحاثهم بالألا يكون هو رئيس الدولة، ويعترفون بأنه من السهل على الديمقراطيات الجديدة أن تقع تحت سحر استحقاقات هذا المنصب⁴⁸.

في نهاية إرهاباتها يحذرنا بأن موافقة اللاعبين المعرقلين قد تخص الإصلاحات الأولية البسيطة (*easy reforms*) المتعلقة بليبرالية الأسعار والتجارة والخصخصة الصغيرة (التجارة والخدمات)، وليس إصلاحات "الجيل الثاني" التي تتضمن قطاع الأموال العامة، والمصارف، والشركات الكبيرة للقطاع العام.

أريد أن أتطرق في هذا المكان إلى نتائج دراسات الباحثة البولندية كاترينا ميتيلسكا – شانيفسكا التي وردت في كتابها عن العوامل الدستورية للإصلاحات الاقتصادية، فهي تعرض مسألة أن الدرجة المنخفضة لتمرکز السلطة وتبرهن عليها استناداً إلى نموذج اقتصادي تجريبي وكذلك الفهرس الواسع للحريات والحقوق المدنية وكذلك القضاء الدستوري المستقل (الذي يفرض على السلطة التقيد بهذا الفهرس) كل ذلك يؤثر قطعاً بشكل إيجابي على تطبيق الإصلاحات الاقتصادية. بينما يكون للتمرکز القوي للسلطة تأثيراً سلبياً على الإصلاحات وخصوصاً إصلاحات "الجيل الأول" في بداية الفترة الانتقالية. من المهم أيضاً أن الباحثة البولندية لا تكتفي فقط بالتأكيد على الدور الملح للقضاء الدستوري المستقل (أهم اللاعبين المعرقلين) في الإصلاح، بل عموماً (متفقة مع هينيش) دور تعددية بقية اللاعبين وتعددية تفضيلاتهم (الأحزاب السياسية) في السياسة الاقتصادية المجدية. بهذه الطريقة يقف الاقتصاد الدستوري (أو جزء منه على الأقل) بإصرار ضد فكرة ضرورة تمرکز السلطة بهدف تطبيق هكذا إصلاحات⁴⁹.

⁴⁷ هذه نتيجة أساسية، انظر: J.T. Andrews, G.R. Montiola, *Veto Players and the Rule of Law in Engineering Democracies*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, s. 55–87

⁴⁸ S. Gehlbach, E.J. Malesky, *The Role of Veto Players...*, s.11

⁴⁹ ك. ميتيلسكا – شانيفسكا، العوامل الدستورية في الإصلاحات الاقتصادية في الدول ما بعد الاشتراكية، وارسو 2008، ص. 173-174، 208-274.

نظام الحكم الرئاسي الهدام (القوي) ونظام الحكم الوزاري الغربي البرلماني

من المثير للاهتمام بأن نظام الحكم الرئاسي، خارج الولايات المتحدة الأمريكية وبشكل عام نماذج الحكم البرلمانية البريطانية والمستشارة ما عدا تلك المعمول بها في بريطانيا وألمانيا أصبحت هي الأسباب للأزمات الحقيقية في الديمقراطيات الناشئة في العالم، في الحالة الأولى في بلدان أمريكا الجنوبية وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وفي الثانية، في أوروبا الوسطى (مثل هنغاريا) والجزء المتكلم بالإنكليزية لأفريقيا السمراء. اليوم أصبح معروفاً، أن السبب وراء الأزمات كانت هيمنة السلطة التنفيذية المفرطة (الرؤساء أو حكم الأغلبية)⁵⁰ في نظام الضوابط والتوازن التي غالباً ما تكون نتيجة لسوء إقرار دستوري و تشويه أو مزيج للنماذج التقليدية لأنظمة الحكم الرئاسية والبرلمانية. هذه الهيمنة للسلطة التنفيذية اعتمدت تقريباً وبنفس الوقت على:

(1) وجود حزب سياسي واحد في السلطة لفترة زمنية طويلة جداً: في الأنظمة الرئاسية نتيجة الولايات الجامعة، و في البرلمانية بنتيجة الأعراض المرضية للحزب المهيمن،

(2) سلطتها الاحترافية في التعيين والفصل لتمكين تأثير حاسم و/أو فصل الهيئات التابعة لنظام الضوابط والتوازنات،

(3) سلطتها الاحترافية التشريعية، التي يمنحها القانون لإصدار المراسيم وإعلان الاستفتاءات من جانب واحد (الرؤساء) أو أعراض المرض للحزب المهيمن (الحكومات). في حالة الأنظمة الرئاسية والتي تخالف بشكل واضح سلطة الفصل وتخدم تجاوز البرلمانات المتمردة لتقلل في آن واحد من صلاحياتها التشريعية. في الأنظمة البرلمانية من حيث مبدأ انتهاك سلطة الفصل كان هناك أيضاً انتهاك في ضوء وجود الحزب المهيمن - فصل الأهداف أي التعددية السياسية. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى مزيد من الانحرافات في الأنظمة حيث أن الرؤساء المنتخبين في اقتراع عام أصبحوا رؤساء وزراء ولكن بنفس الوقت مستثنين من الرقابة البرلمانية، مما شكل انتهاكاً للنظام البرلماني. في الوقت نفسه وباستخدام المبدأ النموذجي للنظام البرلماني الغير قابل للتعامل مع الغير قاموا بالتوظيف للمراكز الحكومية (ذات الرواتب الأعلى بكثير) للعدد المطلوب من النواب الذي يحتاجون إليه لتحقيق الهيمنة في البرلمان.

و هكذا تشكلت الأنظمة الرئاسية والاستشارية القوية حيث أن تمركز السلطة في يد الهيئة التنفيذية يفوق بكثير سلطة ساكن البيت الأبيض أو مستشار ألمانيا الاتحادية. (انظر المقدمة ص 6).

⁵⁰ مفهوم تم إدخاله للأدبيات من قبل: A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999, s. 129

في النهاية هناك سؤال هام يطرح نفسه: لماذا هذه الهيمنة المفرطة للسلطة التنفيذية وجميع المشاكل المرتبطة بها والموصوفة هنا لم تمس الولايات المتحدة الأمريكية أو بريطانيا أو ألمانيا. في جميع الحالات إن الجواب هو بالتأكيد كالاتي: نظراً للتقاليد الديمقراطية العريقة وتقاليد سيادة القانون وغيرها. نتابع: في الولايات المتحدة الأمريكية لا تنتهك سلطة الفصل. الرئاسة لها طابع مقنع و ليس السلطة المطلقة. إن مصدر الهيئة التشريعية هو الكونغرس (لجانه) والرئيس لا يحق له حتى المبادرة التشريعية. هذا نادر جداً وخاصة بعد منتصف الولاية لأن يشغل الحزب الذي يمثله (أيضاً في حال عدم فرض الانضباط الحزبي) الأغلبية في مجلسي البرلمان. مما يعني بالطبع التعايش أي ظهور أطراف مبادرة أفقية وأطراف معطلة عمودية. إلى جانب ذلك يُضاف طرف مبادر مستقل عن مركز السلطة المحلية. وهذا بدوره يعزز من صلاحية الطرف المبادر الآخر في ألمانيا الذي عادةً ما يكون المجلس الأعلى للبرلمان المعين من السياسيين في المجلس الاتحادي الألماني.

الفصل السابع

تآكل الديمقراطية و اغتيال سيادة القانون

للأسف إن من أكبر الأخطار التي تهدد تعزيز الديمقراطية كما اتضح عملياً هم السياسيون المنتخبون ديمقراطياً من قبلنا إلى السلطة. ودائماً هناك عندما سمحت الدساتير بفتح أي مجال للتلاعب أو التحايل بواسطة المؤسسات التي ما تزال ضعيفة. أدى ذلك إلى انتخاب العديد من الرؤساء ورؤساء الوزراء بشكل ديمقراطي بدءاً من كارلوس منعم و نيسطور كيرشنير في الأرجنتين وانتهاءً بفلاديمير ميسيار في سلوفاكيا. أما إذا بنت الدساتير أنظمة الضوابط والتوازنات بشكل صحيح تم اللجوء كما هو الحال في هنغاريا إلى تحديثها لصالح الحاكمين . عندئذ فقط الثقافة الملائمة لسيادة القانون تستطيع القيام بعملية الإنقاذ من هذه الحالة . على الرغم من أن هذه العلامات لتآكل الديمقراطية تنتمي مما لا شك فيه إلى شرائح انتهاك سيادة القانون.

كسر التوازن الأفقي للقوى

حتى في عام 1984 اكتشف أدونيل نوعاً جديداً وعلى النحو الآتي وصف ديمقراطيته التفويضية " *Delegative Democracy*"⁵¹ التي تتطرق فرضيتها بأن كل من يفوز بالانتخابات (برلمانية أو رئاسية) وهي في هذه الحالة ديمقراطية أي نزيهة وتنافسية تماماً يشعر بحقه في ممارسة الحكم بطريقة تعتمد بشكل كامل على إرادة الفائز أي إرادته. وأن ممارسة العمل الإداري للفائز تحده فقط الحقائق الثابتة للعلاقات القائمة والنفوذ وفترة الولاية المحددة قانونياً. الحكام يرجعون عن طيب خاطر إلى المفاهيم التي تجسد إرادة الأمة أو المجتمع وما يعرقلهم من صحافة حرة أو سلطة قضائية فيعتبرونها في أحسن الأحوال مصدر إزعاج لا داعي له. لكنهم يشكون ولو من حيث المبدأ ليس علانية وإنما من خلال العمل بنظرية مونتسكيو لموازنين القوى و بالتالي التركيز على الرقابة الأفقية للسلطة التنفيذية. هذا النموذج إذاً هو فردي بشدة أو نموذج الأغلبية و ذلك لأن الشرعية القوية للسلطة هي التي تعطي المبررات لتفويض حقوقه من قبل المجتمع لصالح المفوض. ويُتوقع من الناخبين أنهم سيكونون سلبيين بعد الانتخابات. وبالنهاية وكما يبين التاريخ هذا مريح للغاية لهم. إن المراد الذي يخرج من مصباح علاء الدين يتحول إلى غول مخيف – اللويثان . ويمكن أن نضيف لملاحظة أدونيل فقط في هذا المكان حقائق هي أن كسر التوازن الأفقي للقوى يمكن أن يحدث كما يتضح من أمثلة سلوفاكيا وهنغاريا والأرجنتين ليس فقط بطريقة غير رسمية ولكن بوسيلة التحديث الغير مريحة للحكام من وجهة نظر القانون بما فيها حتى الدستور. وهذا ما يؤكد فكرة أن مجرد وجود دستور ديمقراطي مكتوب لا يضمن حكم القانون الديمقراطي في البلد.⁵²

الآن أنتقل إلى موضوع شل قدرة الطرف الآخر كما تبين لي من قبل ومع ما سبق وهو آلية مراقبة الحكومة في ظل الديمقراطية.

G. O'Donnell: *Delegative Democracy*, "Journal of Democracy" 1994, vol. 5, no. 1, s. 55-69⁵¹

⁵² تم حساب الفترة الوسطية لعمر الدستور بحوالي 17 سنة، انظر: T. Ginsburg: *The Lifespan of Written Constitutions*, Spring 2009, www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan. Por. też: D.B. McCubbins, B.R. Wiengast: op. cit. , s. 1475-1476، والمصدر السابق، Rodriquez, M.D

كسر التوازن العمودي للقوى: الأحزاب المهيمنة و المسيطرة و ظاهرة عدم تكافؤ الفرص في التنافس السياسي

الهيمنة أو السيطرة تعتمد على التوالي على طرد الطابع الذي مازال غير رسمياً أو الذي أصبح له شكل مؤسساتي لعناصر التنافس من النظام الديمقراطي⁵³. إن وضع هنغاريا المشروح مسبقاً يشير إلى أن حزب فيديش في سنة 2011 وبسرعة كبيرة، بعد 8 أشهر من الانتخابات انتقل من مرحلة الهيمنة (68 % من المقاعد للائتلاف في برلمان المجلس الواحد) إلى مرحلة السيطرة حيث معظم التغييرات تمت من خلال تعديل القانون بما في ذلك الدستور (10 تعديلات). المشكلة عموماً ذات ثقل للغاية أيضاً لأنها من جهة تبين البحوث التاريخية ومن الجهة الأخرى الاحتمالية : 19 % من الأوتوقراطية في العالم لها طابع نظام الحزب المهيمن أو المسيطر وإن خطر انزلاق الديمقراطية في هذا الاتجاه للنظام السياسي يصل حتى إلى 24 % . ما بعد ذلك الأمر هو أسوأ فقط – 55 % فرصة التدهور إلى نظام الحزب الواحد و 45% الانتقال لحكم المجلس العسكري (الطغمة)⁵⁴.

المراجع حول هذا الموضوع هي بالأحرى متطابقة في وصف مراحل الديمقراطية في نظام حزبي مهيم أو بالنتيجة النهائية مسيطر.

إن حشد جمهور الناخبين يؤدي بالنتيجة إلى قدرة عالية وتفوق تفاوضي قياساً مع الأحزاب الأخرى وبالنهاية هيمنة الهيئة التنظيمية (نظام التعيين والفصل) والتشريعية. وفي منهج أكثر تفصيلاً نستطيع أن نميز ثلاث مراحل لهذه الحركية على الشكل الآتي: (1) التنسيق بين الدوائر الانتخابية (2) مرحلة تحويل أصوات الناخبين بمقاعد للنواب (3) التنسيق في ساحة البرلمان⁵⁵. نرى في ضوء الوقائع أنه من المبرر إضافة مرحلة رابعة: تحوّل الأغلبية الحاكمة بأصوات انتخابية في الانتخابات التالية. مما حدث في وقته في الهند والمكسيك وجنوب أفريقيا واليابان لم يكن مستحيلاً على الإطلاق وفي أماكن أخرى. إن نظام دعم الأحزاب المفضل لدى الجهات الأقوى إضافة إلى الرعاية والمحسوبية الشائعة والاستملاكات الدائمة في بعض البلدان ما بعد الشيوعية من قبل الأحزاب السياسية في الدولة بما في ذلك وكالاتها البيروقراطية كل هذا يساهم في نشوء هذه الظاهرة.

إن ظاهرة أسباب استملاك الدولة من قبل الحكّام وأحزابهم بديمقراطيات ما بعد مرحلة الشيوعية قامت بدراستها كما سبق ذكره آننا غجيما لا بوس من جامعة ميشيغان⁵⁶. ووضعت إحدى النظريات الرئيسية. كان ذلك حاضراً في الأماكن التي أضعفت فيها لأسباب مختلفة عملية التنافسية الديمقراطية. هذا يعني عندما لم يشعر الحكّام بالتهديد في الانتخابات المقبلة بسبب ضعف المعارضة. عندئذ تم حتى منع الحكام وبشكل متعمد من تأسيس هيئات مستقلة تحدد قوة آلية الضوابط

⁵³ أوافق على المعايير التي وضعتها بربارة غيديس في: B. Geddes: *What do we know about democratization after twenty years?*, „Annual Review of Political Science” 1999, no 2

⁵⁴ انظر النتائج المجموعة في: B. Magaloni: *Comparative Autocracy*, Stanford University, prepared for Conference: „Research Frontiers in Comparative Politics, April 27-28, 2007, s. 38-41

⁵⁵ انظر وقارن نظراً لطلب المؤلف بعدم الاقتباس المباشر، B. Nyblade, *The Dynamics of Dominance*, March 2004، وكذلك في: *na : nyblade@ucsd.edu* *One – Party – Dominance in Changing Societies: The ANC and JNS in Comparative Perspective*, by C. Spiess, South Asia Institute, University of Heidelberg, 2002, no 10, Heidelberg, s. 4

⁵⁶ A. Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan....*

والتوازنات⁵⁷. كما في بلغاريا وتشيكيا وسلوفاكيا أو في رومانيا. وبكامل العقلانية أيضاً كما تؤكد أننا غجيمالا بوس تم إقرار (لأنفسهم) قانون تقدير يسهل استغلال موارد الدولة من قبل الأحزاب الحاكمة.

مع ذلك فإن المسألة أساساً أنه إلى مفهوم (حكم القانون الديمقراطي) تضاف كل مرة عناصر جديدة من قبل العلماء. مما لا شك به بفائدة محتملة أكبر لنوعية الديمقراطية. في أوائل سنة 2010 اقترح ستيفين ليفيتسكي من جامعة هارفارد ولوكا لوي من جامعة تورونتو بتوسيع هذا المفهوم بشروط (تكافؤ الفرص) في التنافسية الديمقراطية⁵⁸. وبعد تحليل الـ 35 لما يسمى بـ "البلدان الهجينة" (حيث من بينها المؤسسات الديمقراطية لكن بممارسة غير ديمقراطية)⁵⁹ أكد هؤلاء العلماء أن هذا التفاوت في الفرص يعتمد بشكل أساسي ليس على التزوير الانتخابي وقمع المعارضة بل على ظاهرة أكثر مكرراً من عدم المساواة في الوصول إلى الموارد المختلفة للدولة بما في ذلك إلى المؤسسات الحكومية ووسائل الإعلام. وهذا ما يزيد فرص الحاكمين في المواجهة مع المعارضة. يحدث ذلك عادة عندما: (1) يتم استخدام مؤسسات الدولة لأهداف حزبية (2) يكتسب الحكام التفوق الدائم على حساب المعارضة و أيضاً عندما (3) يحط من قدر أو حتى فقط يقلل من الاحتمال التنافسي للمعارضة. لم يعد هنا متسع لتجسيد مثل هذه المعاملات الخاصة. ففي الكثير من البلدان نستطيع أن نرى ذلك بالعين المجردة. كما تصفها تماماً أيضاً في الكتاب المسبوق ذكره أننا غجيمالا بوس⁶⁰. وهنا يقصد بالأموال المتدفقة للأهداف السياسية للحكام من: الموظفين الحكوميين والمحليين والهيئات الحكومية والمحلية والشركات المملوكة للدولة واستخدام المباني العامة ووسائل المواصلات والقروض ذات التكلفة المنخفضة الممنوحة من المصارف التي للدولة أسهم فيها وغيرها. في الجانب الآخر عن الامتيازات للوصول إلى وسائل الإعلام العمومية أو التأثير على عدم استقلالية وسائل الإعلام الخاصة (مثلاً عن طريق نشر إعلانات فيها مدفوعة الأجر). ولسوء الحظ لقد تم إثبات أن التنظيم الحاد المفرط للتنافس الانتخابي الحزبي يخفض بشكل أقل أو أكثر من قيمة فرص المعارضة⁶¹.

لا أحد بالطبع يشك في أنه حتى في أكثر الديمقراطيات استقراراً أن الحكام دائماً لديهم بعض المزايا. والموضوع هو أن السلطة القضائية (مثل المحاكم الدستورية) بقراراتها حافظت على نفسها على أقل قدر ممكن من المستوى مع الاعتراف بأن نجاح و قوة المعارضة و تنافسها تنتمي إلى شرائح الحكم الديمقراطي للقانون. لذلك يجب ببعض التفاؤل التأكيد على حقيقة أن الديمقراطية الوليدة في تونس اعتنت بمبدأ تكافؤ الفرص للأحزاب السياسية المشاركة في انتخابات أكتوبر⁶².

⁵⁷ المصدر السابق، ص. 86 وما يليها

⁵⁸ انظر: S. Levitsky, L.A. Way, *Why Democracy Needs a Level Playing Field?*, Journal of

Democracy, 2010, vol. 21, no. 1, s. 57-80 ، وكذلك الدلائل المسهبة في كتابهم: *Competitive*

Authoritarianism..., s. 5-13

⁵⁹ الدول "الهجينة" مجال جديد للأبحاث، تبين أن 73% من الدول التي تخوض مرحلة انتقالية إلى الديمقراطية منذ 40 سنة قد علقت

عند مستوى استبدادي وديمقراطي هجين، كتب عن هذه الظاهرة: A. Croissant, L. Diamond, H-J. Lauth, S. Levitsky,

M. Ottaway, W. Merkel, G. Reich, A. Schedler, L. Way, M. Wigell وغيرهم

⁶⁰ A. Grzymala-Busse, op. cit., s. 182-222

⁶¹ J. Foweraker, *The Uneven Performance in Latin American Democracies*, Prepared for delivery at

the 2004 Meeting of the Latin America Studies Association, Las Vegas, Nevada, October 7-8, 2004

⁶² المقصود توفير مساحات عامة متساوية للمصقات الانتخابية، أو وقت مماثل في الإعلام الإلكتروني لكل مسجل في الدائرة الانتخابية، ولكل لجنة انتخابية

تلاؤم الظروف الدستورية: نظام رئاسي أم برلماني ؟

لقد لاحظ ماكسويل كامبيرون وآخرون ارتباطات مثيرة للاهتمام متعلقة باحترام سيادة القانون. أولاً في البلدان التي هي خارج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وذات الديمقراطية البرلمانية هناك احترام أكبر لسيادة القانون مما هو عليه في الجمهوريات الرئاسية (63 % إلى 48 %). مما يتعارض ذلك مع الحس اليومي بأن النظام الرئاسي يتجلى بتوزيع دقيق وتوازن أفقي للسلطات. لكن ليس بالضرورة أن يكون مثل هذا في الولايات المتحدة الأمريكية وأمريكا الجنوبية. ثانياً إن الثقافة العالية لسيادة القانون توفر فرصة كبيرة للبقاء على قيد الحياة لكلا النوعين من الديمقراطية التي لها أكثر من 10 سنوات (80 % للرئاسية و 84 % للبرلمانية). ثالثاً في حالة انخفاض احترام سيادة القانون ينحدر "معدل البقاء على قيد الحياة" بحددة في الجمهوريات الرئاسية ويبلغ 25 % مقابل 56 % من "معدل البقاء على الحياة" للنموذج البرلماني.

تمت دراسة أيضاً نزعة كلا النموذجين للديمقراطية إلى عدم الاستقرار في الارتباط مع نوعية ثقافة سيادة القانون. وقد كشفت نتائج مماثلة. فمع المستوى العالي لسيادة القانون كلا النموذجان يُظهران مستوىً عالياً من الاستقرار (86 % البرلماني و 73 % الرئاسي). لكن في حال الاحترام المعدم من ناحية سيادة القانون فإن احتمال الوقوع في حالة عدم الاستقرار من قبل النظام البرلماني المستبد يبلغ 14 % والرئاسي حتى 34 %⁶³.

لماذا الأنظمة الرئاسية تظهر سيئة في سياق عدم احترام القانون؟ لقد أجبتنا هنا على ذلك بالفعل . لأن معظم الأنظمة الاستبدادية في العالم لها حقيقةً طابع النظام الرئاسي القوي.

للأسف على سؤال هل النظام البرلماني يرتبط على نحو أفضل مع ثقافة سيادة القانون لا يمكن الإجابة بشكل مطلق. ليس فقط تاريخ سلوفاكيا وهنغاريا لم يكن لصالح النظام البرلماني وإنما أيضاً فترة ما بعد الاستعمار الإنكليزي ذو طابع الحكم الوزاري الغربي في هذا الجزء من إفريقيا القارية. وكما هناك منتهكة هي سيادة القانون تبين ذلك في بحوثها أودا فون كراينبورغ. وذلك بشكل الاستبعاد من قبل تلك السلطة التنفيذية وآلياتها على حد سواء الأفقية والعمودية (من خلال الأحزاب المهيمنة) لتوازن القوى. في السنوات 2002 - 2007 لوحظ هيمنة الحزب الواحد في البرلمانات في سياق عدد المقاعد التي بحوزته. في مدغشقر - 64 % ، بوركينا فاسو - 66 % ، كوموروس - 67 % ، غينيا - 75 % ، توغو - 89 %⁶⁴.

كل هذا يعني أن ليس نوع النظام (رئاسي أو برلماني) أثر على احترام سيادة القانون من قبل الحكام بل على الأرجح درجة هيمنة السلطة التنفيذية.

⁶³ انظر: M. Cameron, A. Blararu, L. Burns: *Constitutional Frameworks*....
⁶⁴ انظر: O. van Cranenburgh, 'Big Men' Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries, "Democratization" 2008, vol. 15, no. 5. *Power and Competition: the Institutional Context of African Multi-party Politics; African Political Parties: Evolution, Institutionalization and Governance*, London, s.188-207

الأحزاب السياسية والقضاء الدستوري

كما أشرت من قبل إن نظام التوازن الأفقي يعتمد على المؤسسات التي يُحتاج إلى موافقتها من أجل التغييرات في نظام صنع القرار (التشريعي) في الدولة، في حين أن النظام العمودي وفي السياق نفسه يعتمد على الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني المختلفة. إن العلاقات القائمة بين جميع هذه الكيانات سيكون لها قطعاً طابع "العبة التداول في النظام الغير الهرمي لكن المتناظر. لذلك فإن هاتين الآليتين تشكلان معاً نظام "الأواني المستطرقة" بما يعرف بالجهة المبادرة والجهة المعطلة⁶⁵. وأن الهيمنة الدائمة لأي لون سياسي تشكل انتهاكاً للأحكام الديمقراطية للقانون لأنها تبطل ليس الفصل ما بين السلطات وإنما ما بين الأهداف (خيارات التعددية). هذا يعني أنه على سبيل المثال عند سن القانون الانتخابي لا يستطيع الحاكمون (الأغلبية الحاكمة) انتهاك مبادئ: استقلالية وحياد اللجان الانتخابية والتنافسية الحقيقية للانتخابات والمساواة في التصويت وتكافؤ الفرص للكيانات المشاركة والتعبير الحر للناخبين وأخيراً عمل البرلمان وغيرها⁶⁶. مع هذا فإن مبدأ "التنافسية يتطلب" مثلاً عدم إقرار القانون الانتخابي القائم على الأغلبية في الدوائر ذات المقعد الواحد و التي يحافظ عليها حزبان (خاصةً يحصل كلا الحزبان معاً على أصوات أقل من عدد نصف المواطنين الذين يحق لهم التصويت)، مما يجعل من المستحيل مشاركة الأحزاب الأصغر في الحكومات أو يهدد بالقضاء على المعارضة. ويجب تحت العدسة المكبرة لحكم القانون أخذ جميع وسائل صناعة الأغلبية البرلمانية المصطنعة لأنه في طريقة حساب الأصوات قد تشكل انتهاكاً لمبدأ المساواة بينها. كما ينبغي أن يكون لجميع الأحزاب فرص متكافئة (حسب ليفينسكي وماي "حتى الميدان) سواء من حيث الدعم (حتى مع وجود أفضلية ممكنة للمعارضة بما في ذلك التي خارج البرلمان) أو من حيث الوصول إلى وسائل الإعلام وغيرها من موارد الدولة. هناك إمكانية لوجود عملية التسريع في القانون الانتخابي (الحماية من التجزؤ المفرط في البرلمان) ولكن إطلاقاً ليس في حالة الحماية من التنافس بالنسبة إلى أي حزب سياسي كان. وهناك أيضاً وجهة نظر بأنه حتى في الأزمات الاجتماعية يجب على القانون الديمقراطي أن يحمي الفرص المتساوية للأحزاب أمام إرادة الناخبين التي يمكن أن تكون ميّالة لإقامة هيمنة قوة سياسية واحدة⁶⁷. وينبغي على القواعد المذكورة أعلاه أن تجد انعكاساً لها على حد سواء في مسألة حجم الدوائر الانتخابية والعتبات المؤية. في هذه الأثناء يجب اعتبار "حرية التعبير" عند الناخبين منتهكة من خلال جميع النظم التي تهدر الأصوات الانتخابية بشكل كبير وبواسطة الفرض عليهم التصويت لصالح الأحزاب الفائزة ولكن خلافاً لتفضيلهم الأولي. في خلاصة هذا الجزء يمكن القول على الشكل الآتي: إن معظم "الأحكام التمييزية" الممكنة في القانون الانتخابي يجب اعتبارها انتهاكاً لآلية التوازن الأفقي أي أيضاً لأحكام سلطة القانون الديمقراطية. لكن عندما تكون مثل هذه القوانين مسنة فليس هناك من أدنى شك بأنها اختبار حقيقي للقضاء المستقل والحيادي وبالدرجة الأولى الدستوري.

مع الأسف فإن العديد من الديمقراطيات خلال فترة طويلة بعد لحظة التحولات لم تنجح بتأسيس سلطة قضائية مستقلة (بما في ذلك نزاهة ونقاء العمليات الانتخابية)⁶⁸. على أي حال في كرواتيا حتى سنة 2000 (نهاية حكم تودجمان)

⁶⁵ حول آلية هذا النظام انظر بالبولندية: B. Nowotarski: *Weto-aktorzy i weto-gracze jako model konstytucyjnego projektowania w młodych demokracjach*, „Przegląd Sejmowy”2010, vol. 6, nr 101, s. 103-125

⁶⁶ حول الموضوع، انظر إلى أبحاث مهمة: K. Chrysosgonos, C. Stratilatis: *Constitutional Restraints on the Electoral System*, www.uridicas.unam.mx/ponencias/1/381.pdf

⁶⁷ المصدر السابق

⁶⁸ انظر في هذا المجال: H. Schwarz: *Eastern Europe's Constitutional Courts*, “Journal of Democracy”1998, vol. 9 , no 4 , s. 100-114 , C. Dallara, *Judicial reforms in transition: Legacy of the past and dominant political actors in post – communist countries*, SISP, Catania 20-22 September, 2007 ، وأيضاً عن موضوع العدالة التقليدية الفاشلة في الدول ما بعد الشيوعية: J. Kunicova, M. Nalepa: *Coming To*

ظلت ضمانات السلطة القضائية المستقلة على الورق فقط ومعبّر عنها بشكلٍ مبهم جداً. لم يكن هناك أي تنظيم. حيث أن روسيا أو بيلاروسيا لم تعتمد دساتيرها إلا في الأعوام 1993 و 1996. في صربيا حتى سنة 2006 لم تقدم أي ضمانات لاستقلالية مرشحي مجلس الشركات القضائية (الذي تأسس في سنة 2001) والبرلمان قاطعه على الدوام. هناك أمثلة كثيرة على ذلك. فقد تمكن جريشتين هالمكي من خلال دراسته لقرارات المحاكم العليا في أمريكا اللاتينية مع التركيز بصفة خاصة على الأرجنتين من كشف الوجه المزدوج لقضاة المحاكم العليا (المحاكم الدستورية). هذا الوجه المهني والمحترف والسياسي الذي غالباً ما انعكس على المواقف القضائية. وبعد القيام بتحليل القرارات بفترة المجلس العسكري ومن ثم الانفتاح الديمقراطي تم الوصول إلى سلسلة استنتاجات حول تلك السلطة القضائية. أولاً، كان هناك انفصال كبير بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية. وإن خوف القضاة من فقدان مناصبهم حرّر "الاستراتيجية الدفاعية" التي تنطوي على دعم السلطة التنفيذية في القرارات. ثانياً، في أكثر الأحيان كان الحسم في ظل حكم الطغاة أكثر منه في الديمقراطيات. ثالثاً، إن الاستراتيجية الدفاعية للقضاة كانت تنطوي ليس على دعم الحكومات التي عينتهم في وظائفهم وإنما على دعم الحكومات المقبلة التي تستطيع أن تقلبهم من مناصبهم أو بشكل عام تحرمهم من القرارات التي يمتلكونها بأيديهم والمتعلقة بالمزيد من الترقية كقضاة. إن هذه المسألة الأخيرة بشكلٍ خاص أصبحت خطيرة في أنظمة الحزب المهيمن والمسيطر⁶⁹.

إذا أخذ بالاعتبار الملاحظات الواردة أعلاه فإن الديمقراطية الفتية يمكنها بل حتى ينبغي عليها أن تحفز نشاط السلطة القضائية. لأنه على وجه الخصوص لم يعد يُنظر إلى القضاء الدستوري على أنه لاعب "خارجي" بالنسبة للسياسة⁷⁰. هناك تدابير يمكن أن تساعد في ذلك بأن تجعل من هذه السلطة طرفاً مبادراً فعالاً وهاماً في صنع القرار الوطني. إذاً أولاً، يمكن أن يكون لهذا النشاط طابع غير مباشر عندما يدخل في مجال العلاقات التبادلية (مساومة الفيتو) مع السلطة التشريعية. هذه مسألة مهمة جداً حيث أن الأحكام المحتملة للمحكمة الدستورية على سبيل المثال سوف تحفز على مضمون مسودات القوانين أو التعديلات المقترحة من قبل الدوائر العليا للبرلمانات. كل شيء في سياق أيضاً الكيانات التي يحق لها التقديم للمحكمة الدستورية المسائل التشريعية أو قضايا مثل رؤساء الدول أو المعارضة البرلمانية وما شابه ذلك⁷¹. أما النشاط المباشر هو مجرد قرارات لا يمكن إلغاؤها لأي كيان مؤسستاتي آخر بدون تغيير الدستور. أو أنه أيضاً يمكن أن يشير إلى ما يسمى بـ "التفسير البناء" الذي له الحق في الذهاب ضد قصد المشرّع أي الأغلبية البرلمانية المحددة. إذاً هذا التدخل المباشر يجعل من السلطة القضائية فاعلاً هاماً في عملية اتخاذ القرار. إذا صدقنا دونالد كوميرس فإن المحكمة الدستورية في ألمانيا الاتحادية في السنوات 1951-1985 فسّرت ما يصل إلى 845 قانوناً فيدرالياً و ألغت منها حتى 72391. الآن يمكن أن نرى بوضوح تفوق قوة قرار المحكمة الدستورية الخاصة على القضاء العادي اللامركزي الذي لا

Terms With the Past: Strategic Institutional Choice in the Post- Communist Europe, World Bank, Rice University, Houston, December 17, 2006

M.L. Volcansek: *Constitutional courts as veto players: divorce and decrees in Italy*, "European Journal of Political Research" 2001, vol. 39, s. 347-372

⁷⁰ المصدر السابق

⁷¹ انظر: J. M. Pickerill: *(Judicial) Veto Bargaining...*, s.3-6; T. Vallinder: *The Judicialization of* *Politics – A World – Wide Phenomenon: Introduction*, JPSR, vol. 15, no 2, s. 91-100 إلى دور القضاة في صياغة القانون.

D.P. Kommers: *The Constitutional Jurisprudence of Federal Republic of Germany*, Durham 1989, ⁷² s. 59-61

يمكنه إلغاء الأحكام المعيارية العامة بل يفسرها فقط في قضية معينة. لذلك ليس هناك شك في أنه حتى تجعل من السلطة القضائية قوة حقيقة يجب أن تبدأ في الديمقراطيات الفتية من تأسيس قضاء دستوري مستقل. هذا أولاً⁷³.

إن نيكوس أليفيزاتوس الذي حلل وضع السلطة القضائية في البلدان الغربية للديمقراطية توصل إلى نتائج أخرى⁷⁴. ثانياً، إن للتقاليد والتاريخ أهمية. حسناً، ولكن ماذا لو كانا مثقلين بالتراث الاستبدادي؟ ثالثاً، إن اللامركزية الواضحة والحازمة (السلطات المحلية) لسلطة الدولة بالطبع تنشط السلطة القضائية وذلك بسبب الحاجة إلى تسوية النزاعات بين مستويات السلطة. رابعاً، إن لدرجة التنافس (المسافة) ما بين الجهات المؤسسية للسياسية أثرٌ. خامساً وأخيراً، إن لعدد كيانات الآلية العمودية أو الأفقية الأثر على نشاطها بطريقة إيجابية وخاصةً عندما يكون لديهم الحق لرفع الدعاوى أمام المحاكم الدستورية. ومن المثير للاهتمام اتضح أيضاً أن استقلالية السلطة القضائية تكون أكبر كلما كان الحكام أقل ثقةً بالنجاح في الانتخابات أي عندما تكون التنافسية أكبر في ديمقراطية معينة⁷⁵.

كما نرى في هذه الطريقة وفي نهاية المطاف فإننا وقعنا في "حلقة مفرغة" للديمقراطية: **كلما كانت الآليات الأفقية والعمودية لتحقيق توازن السلطات أقوى وأكثر تشعباً، كلما كان القضاء أقوى وأكثر استقلالية.** ولكن أيضاً عندما يقوم أحدٌ بانقلاب على أي من هذه الآليات يضعف بالوقت نفسه السلطة العدلية في الدولة. هذا الجزء يؤكد إذاً أن هذه الكيانات تشكل نظام "الأواني المستطرقة". وأيضاً المخاطرة حيث أن الديمقراطية على المستوى الوطني قد لا تستطيع تدبير الأمور بنفسها.

القوات العسكرية و"جيوب الاستبداد"

إن الجيش والقوات المسلحة الأخرى هي غير مقبولة في الديمقراطية كجهة مبادرة. وعلى الرغم من أنهم غالباً ما يريدون التأثير على تشريع الدولة فإن الموازنة المعتمدة لا يجوز أن تسمح لهم بذلك. لذلك إذا كانوا طرفاً عابراً باللعبة (مثلاً عندما كانت البلاد تحت سيطرة المجلس العسكري) فهم ميّالون لتترك ورائهم مناطق نفوذ رسمية ونادراً غير رسمية. وفي نهاية الصراع مع الجيش يهددون دائماً بالفيتو العسكري وهذا يعني بكل بساطة الانقلاب العسكري.

تولي مهنية الجيش التقليدي دوره الوحيد في الدفاع عن استقلالية وسيادة البلاد. بالطبع تحت رقابة الحكومات المدنية، الأمر الذي يعني عدم تدخل الجيش في قطاع السياسة البحتة المخصصة للسياسيين المنتخبين ديمقراطياً. لذلك فإن معظم الشعوب تربط الشرف والفخر بجيوشها⁷⁶.

إن "الاحتراف الجديد" كما حدده ألفريد ستيمان⁷⁷ جاء مع سنوات خمسينات القرن الماضي وكان مرتبطاً بالتدخل الدولي للولايات المتحدة الأمريكية في العالم الثالث. وهنا يُقصد بالتحديد الأنواع المختلفة لبرامج المساعدات العسكرية

⁷³ انظر موضوع دور القضاء الدستوري، وخصوصاً في الدول الإسلامية: D. L. Horowitz: *Constitutional Courts: A Primer for Decision Makers*, "Journal of Democracy" 2006, vol. 17, no 4

⁷⁴ N.C. Alivizatos: *Judges as Veto Players*, [w:] *Parliaments and Majority in Western Europe*, ed. H. Doering, New York 1995, s. 566-591

⁷⁵ هذه الفكرة نشأت على أساس أبحاث مقارنة في الولايات المتحدة واليابان، انظر: J. M. Ramseyer: *The Puzzling Independence of Courts: A Comparative Approach*, "Journal of Legal Studies" 1994, no 23, s. 721-747

⁷⁶ F.J. Khuri, *The Study of Civil-Military Relations in Modernizing Societies in the Middle East: A Critical Assessment*, *Soldiers, Peasants and Bureaucrats*, ed. R. Kolkowicz, A. Korbowski, London 1982

الموجهة أساساً ضد نفوذ العالم الشيوعي في تلك المجتمعات. تم إذاً القيام بتشخيص يختلف عن سابقه للتهديدات التي كان لها أن تكون الآن أسباب داخلية أكثر منها خارجية. أحياناً أضيف بسذاجة وبمكر بأن التدخل العسكري خدم الدفاع عن الحكومات الديمقراطية. لذلك تم توجيه جميع برامج المساعدات الأمريكية إلى هذا التأهيل المهني الجديد للجيش في مختلف البلدان⁷⁸. وبالإضافة إلى ذلك بدأ الجيش المسيس في أمريكا اللاتينية في اغتصاب الحق لنفسه في صنع القرار عندما يكون النظام الدستوري منتهكاً والذي أعطى دائماً المبرر للتدخل العسكري⁷⁹.

وللأسف، فإن الاحتراف الجديد لم يقتصر فقط إلى دور الجيش كقوة تدخل في الدفاع عن الانضباط العام و"المصلحة الوطنية". فقد تم توسيع عمليات تدريب العسكريين لتشمل المهارات القيادية والاقتصادية والإدارية. وذلك لكي يتسنى للجيش استبدال الوزراء المدنيين بنجاح⁸⁰. ويفضل هذه النظرية لإعادة التوجيه شعر الجيش بصلاحياته ليس فقط لتقييم السياسيين المدنيين والبيروقراطية في سياق الآثار المترتبة على حكمهم وإنما أيضاً إلى الانقلابات العسكرية ولكن ليس كأداة تدخل حصرأ بل أيضاً كفرصة لتحل محل الحكومات المدنية⁸¹.

مع ذلك تستطيع القوات المسلحة أن تسيطر حتى بنتيجة أفضل من أن تحكم. هذه هي الحالة التي يريد فيها العسكريون تجنب الانقلابات في إدارة الحكم وضمان الحق لأنفسهم بالتأثير على القرارات الاستراتيجية وإلى كل عملية تدخل في حال وجود خطورة للنظام الدستوري في الدولة. هذه الفئة الأولى للسيطرة ممكنة حصرأ في الدول الاستبدادية والثانية في الديمقراطيات⁸². حتى أن في مطلع التسعينات من القرن العشرين بيتر حكيم وأبراهام لونيثال دقا ناقوس الخطر على أنه فقط فنزويلا وكوستاريكا والمكسيك من دول أمريكا اللاتينية توفر الرقابة الكافية للحكومات المدنية على الجيش. أما في البلدان الأخرى كان يعني ذلك "الحكم الذاتي المؤسستي" المفرط والخطير للقوات المسلحة⁸³. وليس هناك من شك بأن عملية التحول الديمقراطي ببساطة وفي معظم الحالات أجريت في ظل الظروف التي أملاها المجلس العسكري المنتهية ولايته. في جزء منه اعتمد ذلك على قوة ودرجة التنظيم في بلدان مختلفة للمعارضة الديمقراطية. وفي مكتب الرئيس البرازيلي خوسيه سارنيا (1985 – 1990) عمل ستة عسكريين لا يراقبون فقط مجال حكمهم الذاتي بل أيضاً الأجهزة الأمنية والبيروقراطيات الرئاسية والحكومية والموارد المخصصة لها. وكان الجيش وبدون الحصول على إذن مدني وبحكم قراره الحصري يقوم بتهدئة الاضرابات المنظمة للعمال وبالتأثير على الحد من الإصلاح الزراعي. وقد برز موقفه الضاغط على وجه الخصوص بتعطيل التغييرات الدستورية الغير مواتية له ومحاوله إعادة تسمية النظام الرئاسي بالاتجاه البرلماني في أمريكا اللاتينية الفريدة من نوعها⁸⁴. تبدو البرازيل أفضل مثال لسيطرة الهرم العسكري الأعلى من فوق على

77 A. Stepan, *The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion*, [w:]

Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future, ed. A. Stepan, New Haven 1977, s. 50–52

78 المقصود هنا هو برامج مثل Military Assistance Program تخدم التجهيز والتدريب والخدمات العسكرية، وكذلك تلك التي

تعتمد على المساعدة الإدارية أو International Military Education and Training التي توثق العلاقات مع العالم الثالث

79 E. Lieuwen, *Militarism and Politics in Latin America*, [w:] *The Role of Military in Underdeveloped*

Countries, ed. J.J. Johnson, Princeton 1962, s. 151–152

A. Stepan, *The New Professionalism...*, s. 50–52⁸⁰

81 (81) يظهر ذلك في القدرات الإدارية المكتسبة حديثاً.

82 حول فكرة السيادة الأولى، انظر: G. Casper, *Fragile Democracies...*, s. 37–40، وعن الثانية، انظر: S.A. Cook,

Ruling but Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey,

Baltimore 2007

83 P. Hakim, A.F. Lowenthal, *Latin America's Fragile Democracies*, „Journal of Democracy” 1991,

vol. 2, no. 3, s. 21–23

84 نقصد التصويت على المادة 78 من مشروع الدستور الذي أكد على جمهورية برلمانية في البرازيل. والدليل على قوة العسكر (بالتحالف مع الرئيس سارني) بأن الرغيب كان عن طريق الرشوى والتخويف هو أن المادة الأولى مرت بالمؤتمر دون

عملية التحول الديمقراطي. حيث عمل العسكريون على إعداد سيناريوهاتها والتي استمرت بالواقع 16 عاماً أي 6 أعوام أطول من حكم الطغمة العسكرية نفسها.

في الأساس إن الأداة الأخرى للتأثير على السلطة السياسية للعسكريين هي الظاهرة التي أطلق عليها لينز وستيبان اسم "النفوذ المضمون" أي الأشكال المؤسساتية للتأثير والنفوذ التي تصبح بعد فترة فحاً خطيراً للنخب الحاكمة للديمقراطية⁸⁵. هذه الألعام للنظام القديم أو بالأحرى للجيوب الاستبدادية هي الفاتورة التي يصدرها المجلس العسكري للانتقال السلمي الديمقراطي. أما الهامش الواضح لهذا السعر هو توفير أمن المؤسسات والإفلات من العقاب عن انتهاكات حقوق الإنسان في عهد الحكم العسكري. في الأرجنتين لم تبدأ عمليات محاكمة المجرمين إلا في سنة 2006 وعندها بطل العمل بالعمو الممنوح في 1989 من قبل الرئيس منعم. مع ذلك فُرضت هذه اللفتة بثلاث ثورات لضباط سابقين في ابريل وديسمبر 1987 وديسمبر سنة 1988. هذه الاجراءات بالنتيجة أضعفت بشكل كبير موقع الحكومة المدنية في الأرجنتين⁸⁶.

يجب التذكير بأن "الجيوب الاستبدادية" هي أكثر خطورة كلما كان من الصعب إخراجها من النظام القانوني للبلد المعين. في تشيلي ضمن الرئيس المنتهية ولايته أوغستو بينوشيت لنفسه في الدستور عدم إزاحة قائد الجيش من منصبه حتى سنة 1998. وانطبق الشيء نفسه على ثلاثة آخرين من أعضاء المجلس العسكري، قادة البحرية والجوية والشرطة. ما عدا ذلك كل التغييرات في الدستور الاستبدادي لعام 1980 وتلك التي في مجال القانون العضوي (المتعلقة بقانون الانتخابات والحكم الذاتي للجيش)⁸⁷. كانت تتطلب على الأقل 60% من الأصوات في كلا الغرفتين للبرلمان التشيلي. في الوقت نفسه ضمن بينوشيت لنفسه إضافة إلى ذلك الحق في تعيين ما يقرب من 20% (9 من 47) من أعضاء مجلس الشيوخ والذي في الواقع يمنح الائتلاف الحاكم من إزالة أي من "المقاطعات الاستبدادية".

إن المثال المثير للاهتمام الذي ليس للحكم بل لسيطرة الجيش هو تركيا الحديثة والتي كانت بدون شك في القرن الحادي والعشرين بلداً ديمقراطياً. لكن الإنذار الإلكتروني المهديد بانقلاب عسكري في ابريل 2007 من قبل قائد هيئة الأركان الجنرال ياسار بويوكانيتا أثار مازقاً حكومياً جاداً. وقد استخدم الجيش صلاحياته في المجموع للمرة الخامسة وكما جرت العادة رسمياً بسبب الوضع الخطر المُقر من قِبَل قِبَل أتاتورك للدولة العلمانية. أما في الواقع فكان يقصد على الأرجح التأكيد على دوره الرئيسي في النظام السياسي للبلاد⁸⁸. إن خصوصية الحالة التركية تكمن في على أن الجيش بالرغم من حقيقة أنه بعد الانقلابات (مايو 1960، مارس 1971، سبتمبر 1980) وسَّع من صلاحياته وموقعه (آخر دستور غير ديمقراطي سنة 1982)، لكنه دائماً كان يسلم السلطة للحكومات المدنية. إذاً كان ذلك في كل مرة قراراً واعياً: يسيطر لكن لا يحكم.

في ختام هذا الجزء فلنحاول القيام بتصنيف العوامل التي قد ينتج عنها تهديدات كبيرة لتوطيد الديمقراطية الفنية

1. إن المفهوم الذي يدعى "بالاحتراف الجديد" يجب رفضه بمجمله. وللحفاظ على النظام الداخلي للبلاد ينبغي

مصاعب، انظر: J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic ...*, s. 169; F. Agüers, *Toward Civilian Supremacy ...*, s. 185–186

⁸⁵ J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic...*, s. 82

⁸⁶ (أضعفت التمردات مكانة حكومة الرئيس الفونسينا السابقة لحكومة منعم والتي كانت في البداية ذات ميول كابحة تجاه العسكريين وتهدف لإضعافهم. والقانون عملياً لم يسمح بملاحقة جرائم الطغمة.

⁸⁷ مثلاً قانون يتعلق بالقوات المسلحة ويأخذ من الرئيس المدني صلاحية تعيين أو تسريح ضباط الجيش.

⁸⁸ النظرية الثانية على أكثر احتمال كانت تتعلق بسيطرة القيادة العسكرية على العسكريين الراديكاليين الأقل رتبة، وكانت تتعلق

برفض المرشح الإسلامي للرئاسة غول الذي قدمه حزب أردوغان الإسلامي الحاكم، انظر: S.A. Cook, *Turkish Military Rules But Not Governs, Say Expert*, „Today's Zaman”, 21.05.2007, s. 6

- إنشاء أجهزة شرطة بديلة. ويفترض إعادة التأهيل المهني للجيش نحو المهام الخارجية فقط.
2. يجب إزالة ألغام النظام القديم (الجيوب الاستبدادية) بأسرع ما يمكن من النظام القانوني من قبل الديمقراطيين وبشكل أساسي من الدستور. كما حدث ذلك نتيجة لسبع حزم دستورية تركية وإصلاح حكومة أردوغان بعد الفوز في الانتخابات في سنة 2007. في بولندا أيضاً تم إزالة مثل هذه المقاطعات عندما سمحت القوانين الانتخابية الجديدة لمنصب الرئاسة وللبرلمان بالانتقال إلى التاريخ لرئاسة الجنرال ياروزيلسكي ولمجلس النواب المتفق عليه والمنتخب في سنة 1989.
 3. إن الحكومات العسكرية على المستوى الأوسط وكما يتضح من مثال الطغمة العسكرية اليونانية فإنها تستطيع أيضاً أن تأتي بآثار سلبية لعملية التحويل الديمقراطي وتعمل بواسطة التفاهم على حيادية الديمقراطيين مع الهرم العسكري الأعلى إذا أخذ بالاعتبار شرف ومعنوية الجيش كمؤسسة⁸⁹.
 4. النظام الرئاسي الذي تستطيع فيه القوات المسلحة المناورة بالبحث عن النفوذ كما في حالة رئيس البيرو غارسيا الذي كان ضعيفاً في سنة 1989 بسبب عدم وجود الدعم الشعبي له ولم تكن لديه سلطة سياسية ولا شرعية لفرض التبعية الكبرى على الجيش⁹⁰.
 5. أخيراً ظاهرة الانقلاب – التي هي في الوقت نفسه اغتيال للتوازن الدستوري ولإستقلالية السلطات (كما في انقلاب رئيس البيرو فوجيموري في سنة 1992) أو اغتصاب لصلاحيات هيئة أخرى (مثلاً لرئيس دولة مصر ما بعد الثورة) بواسطة الجيش الذي قد يكون من الصعب الحد من تأثيراته بعد الحدث في خلال سنوات عديدة. ولهذا السبب ينبغي على المصريين أن يجعلوا من رئيس الدولة المنتخب في الدستور المقبل رئيساً مدنياً ووصياً على جيشه.

⁸⁹ لتوضيح الملابس انظر: J.J. Linz i A. Stepan w: *Problems of hierarchical i non-hierarchical military* Democratic ..., s. 68 i 130–133

⁹⁰ بين عامي 1987 و 1989 خسر غارسيا 60% من شعبيته حيث انخفضت من 70 إلى 10% أما الرأي بأن العسكريين كانوا يترددون ما بين الوزير وبين الرئيس فقد طرحه لينز في مقاله الشهير بعنوان: *The Perils of Presidentialism*

الفصل الثامن

الحل الذي يقترحه النظام النصف الرئاسي

يبدو أن النظام النصف الرئاسي هو الذي يعكس بأفضل ما يمكن الآلية المتطورة بشكل جيد للتوازن ومسؤولية السلطة. لأنه يُدخل إلى "العبة" التداول الديمقراطي جهة إضافية مبادرة قوية لأنها ناتجة عن اقتراح عام. من أجل أن تكون إذًا جهة مبادرة فاعلة فلا بدّ من أن تكون أولاً مجهزة بحق نقض سياسي فعّال (أي من الصعب إلغاؤه) وبحق نقض "قانوني" يخولها لإحالة الأحكام القانونية أو مسوداتها إلى المحكمة الدستورية. وثانياً يتعين على انتخاب الرئيس الجديد أن يجرى في منتصف الفترة البرلمانية حتى لا تنعكس على الأغلبية البرلمانية.

من أجل الترتيب أذكر بالبداية تعريف دوفيرجيه التقليدي للنظام النصف الرئاسي. لكن ليس في التعاريف يكمن جوهر الأشياء وإنما في إدخال رئيس الدولة إلى اللعبة السياسية كطرف من الجهات المبادرة. وبشكل أكثر تحديداً في ميزة ربط النظام البرلماني الهرمي (الذي يمتلك إمكانية صنع القرار والآلية البسيطة لاستحقاقية السلطة) مع المزايا التي هي القدرة على الإقناع وعقد الصفقات مع الجهات الموقنة بالنظام.

بالتماشي مع دوفيرجيه يمكن تعريف النظام النصف الرئاسي على النحو التالي:⁹¹

1. يتم انتخاب الرئيس عبر انتخابات عامة (ولن يكون رئيساً للسلطة التنفيذية).
2. يمتلك الرئيس بعض السلطة⁹².
3. هناك رئيس وزراء وحكومة – هم بمثابة السلطة التنفيذية – فقط عندما ينالون ثقة البرلمان.

كما ترون هذا التعريف واسع بشكل كافٍ على الرغم من أنه كان عرضاً لنظام سياسي واحد الذي هو الجمهورية الفرنسية الخامسة. إن محتوى النقطتين 2 و 3 بيدي مرونة كبرى ويحدد الكثير من الخيارات ولكن بشرط واحد – ينبغي على البرلمان أن يمتلك على الوسائل لرقابة الحكومة والتي يستطيع في إطارها سحب ثقته عنها (عادةً يمكن أن نقصد بذلك مؤسسة حجب الثقة). هذا يعني أن العديد من البلدان قد عملت أو تعمل في هذه الأطر الواسعة. ثمانية منها في أمريكا الجنوبية:

الأرجنتين 1994، كولومبيا 1991، الاكوادور 1979، غواتيمالا 1985، باراغواي 1992، بيرو 1993، أوروغواي 1966، فنزويلا 1961 وثمانية في أوروبا الوسطى والشرقية: بلغاريا، ليتوانيا مقدونيا، بولندا، رومانيا،

⁹¹ M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, no. 2, s. 165–187

⁹² مؤخراً كان روبرت إغيه مع إزاحة هذا الشرط، أنا شخصياً لا أتفق مع هذا المطلب، لأن كل طاقة النظام نصف الرئاسي تكمن في الصلاحيات التي هي برأبي يجب أن تكون هامة في بناء نظام اللاعبين المبادرين، لا أرد عليه في هذا البحث، للمزيد انظر: R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, [w:] *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. R. Elgie, Oxford 1999, s. 13; Czy też: R. Elgie, *Duverger, Semi-Presidentialism and Supposed French Archetype*, “West European Politics” 2009, vol. 32, no. 2, s.248-267; R. Elgie, *Variation on the Theme*, “Journal of Democracy” 2005, vol. 16, no. 3, s. 101

سلوفينيا، أوكرانيا، روسيا. ووضحت المشكلة في البلدان الأخرى للاتحاد السوفياتي السابق والتي معظمها في منطقة آسيا الوسطى. هناك فقط دستور طاجيكستان (1994) يشير بشكل محير إلى المسؤولية المشتركة للبرلمان والرئيس لتشكيل الحكومات والحفاظ عليها. أما دساتير (روسيا أو جورجيا) تنص على صلاحيات الرؤساء لاستخدام حق النقض ضد حجب الثقة البرلمانية.

توصف هذه الأمثلة على الأغلب النظام الرئاسي الواسع الصلاحية (فوق الرئاسي) وليس النظام النصف الرئاسي. هؤلاء الرؤساء لديهم إمكانيات واضحة للحد أو للقضاء على صلاحيات البرلمان المدققة حيث يمكنهم إما استخدام النقض ضد حجب الثقة وإما تهديد البرلمان بشبح استقلالها.

إن النظام النصف الرئاسي هو صيغة واسعة ولكن ليس كذلك في أنه حقيقةً يقف في منتصف الطريق بين النظام الرئاسي (بصيغته التقليدية) والنظام البرلماني. في هذا الأخير لا يتم انتخاب السلطة التنفيذية عن طريق الاقتراع العام بل إنها تنبثق من البرلمان. فإذا كان الأمر على هذا الشكل فإن رئيس الوزراء والحكومة يبقيان تحت الرقابة المستمرة للسلطة التشريعية والتي تستطيع في أي لحظة إقالتهم⁹³. إذاً جوهر الأشياء لا يكمن في الاسم ولكن في حقيقة أن هذا النظام مؤسسياً لا يقع بين النظام الرئاسي التقليدي (الولايات المتحدة الأمريكية) والنظام البرلماني التقليدي (المملكة المتحدة) ويستطيع ببساطة الانجراف عن صيغة النظام الرئاسي الواسع الصلاحية (جورجيا، روسيا، أروغواي وغيرها) إلى النظام البرلماني المتوازن. وتحت هذا الاسم الأخير كُنّا سنفهم كل صلاحيات من صلاحيات الرئيس التي تجعل منه طرفاً مبادراً بالنسبة إلى الجزء الثاني للسلطة التنفيذية-الحكومة. بهذا الشأن إذاً يختلف هذا النظام عن النظام البرلماني (النقي) الذي لا يقتصر فيه قرار الأغلبية الحاكمة على تعيين وإقالة الحكومة فقط بل أيضاً على حل البرلمان. يمكن الحديث بالتأكيد أيضاً حول تحقيق التوازن في النظام الرئاسي عن طريق سحب جميع الصلاحيات التشريعية من الرئيس (مثل حق النقض في الولايات المتحدة الأمريكية) أو عن طريق تعزيز عنصر موافقة البرلمان على تفصيلات التعيين في الجهاز التنفيذي والقضائي. لذلك فإن البلدان التي تتميز بالنظام الرئاسي الواسع الصلاحية تستطيع بالتأكيد البدء بعملية الحد من الصلاحيات المفرطة للرئيس والتي تخلق النزاعات وتوصلها إلى طريق مسدود باعتبارها تعطي الحق باستخدام حق النقض في لعبة (التعيين والإقالة) أو من سلطتها التشريعية. في الوقت نفسه إن الوسيلة الأولى لتحقيق التوازن في النظام البرلماني ذو الأغلبية القوية (النظام الوزاري الغربي) يمكن أن تكون إقرار حق نقض ضعيف لرئيس الدولة (يرفض بنسبة 50% لأغلبية الأصوات) للتعليق أو حتى فقط لإجراء الانتخابات العامة لهذا المنصب. وبما أن النقطة الأولى لتعريف دوفيرجيه هي واضحة وأن جزء من الباحثين⁹⁴ للسلطة الرئاسية يعيرون هذه الحقيقة وزناً هاماً⁹⁵ فإن المسألة تبدو أكثر تعقيداً.

الرئيس المنتخب باقتراع عام

⁹³ المصدر السابق، ص. 1. البعض يضيف حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان

⁹⁴ انظر: A. Krouwel, *Measuring presidentialism of Central and East European countries*, Working Papers Political Science 2003, no. 2, s. 16, www.fsw.vu.nl/en/Images/Globalisation; H. Kitschelt, B. Malesky, *Constitutional Design and Postcommunist Economic Reform*; Prepared for Midwest Political Science Conference, Chicago, 28. 04. 2000, s. 20, www.irps.ucsd.edu/assets/003/5283.pdf; E. A. Taghiyev, *Measuring Presidential Power in Post-Soviet Countries*, „CEU Political Science Journal” 2006, no. 3, Appendix 1

⁹⁵ لأن رئيس الدولة المنتخب بانتخابات عامة يمتلك صلاحيات الحكم الوسيط (*pouvoir d'arbitrage*)، انظر: J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 367–397

في القرن الحادي والعشرين في عالم الثقافة المصورة التي تملئها وسائل الإعلام (ملتيميديا) أصبحت السلطة مشخصة للغاية. فكلنا ننظر عن كثب كيف يبدو ويتصرف الرئيس أو رئيس الوزراء أكثر مما نسمع ماذا يقول لنا. لذلك يمكن التفكير حسياً بأن الناخبين يتوقعون أن الرئيس الذي هاجمنا في وقت سابق في فترة الحملة الانتخابية ومن خلال نافذة التلفزيون والإنترنت أو أقراص الفيديو DVD سيكون له بعض الصلاحيات وإلا لماذا كان سيُصوت لصالحه. في الواقع يمكن أن يكون له لكن ليس بالضرورة. حيث أن هذا ليس بجانب مؤسساتي بحت. ولم يكن هناك في أي مكان أكثر من أوروبا الوسطى والشرقية وآسيا الوسطى عندما لا يؤثر الجانب الشخصي والتاريخي على نموذج النظام السياسي للدولة. إن فاليسا وهافل لم يكونا حتى زعيمين لأحزاب سياسية بل في الحقيقة أيضاً لم يؤسسا أحزاباً. وعلى الرغم من ذلك وكأبطال للحركات الاجتماعية استطاعا أن يفعلاً جزئياً القيم الدستورية والممارسات السياسية لبلدانهما. كما أن المنشق المجري أرياد غونسز الذي يحظى باحترام واسع أثار وعلى مدى سنوات على سياسة بلده على الرغم من أنه لم يكن رئيساً منتخباً بالاقتراع العام مثل هافل في تشيكوسلوفاكيا. من ناحية أخرى فإن رؤساء كازاخستان وأوزبكستان وقرغيزستان وطاجيكستان وأيضاً روسيا وروسيا البيضاء وأوكرانيا كشخصيات مسؤولة رائدة وقادة محليين للأحزاب الشيوعية السابقة اكتسبوا بانتخابات عامة وبسهولة السلطة التي تحتك بشكل ما بالاستبداد. وقد تمكنوا في حالة واحدة من الحصول على الصلاحيات الدستورية بشكل أكثر أو أقل تتناسب مع حجم طموحاتهم تشبه صلاحيات (فاليسا) وفي حالات أخرى لا، أي تشبه صلاحيات (هافل).

إذاً إن حقيقة انتخاب الرئيس بالاقتراع العام تنعكس بصورة أكبر على سلطته الغير رسمية من الرسمية. هذا ما يرتبط مباشرةً بتشابهه مع النظام النصف الرئاسي في الخيارات والهيكلية الحزبية أو بموقف الحياد. وهذه هي التكوينات الرئيسية المحتملة:

1. إن الرئيس هو زعيم الحزب الذي له أغلبية مطلقة في البرلمان (ويشكل الحكومة). وهذا قد يعني ليس فقط في عملية اختيار الوزراء بل أيضاً في جعلهم جهة خلّاقة وفاعلة في عملية التشريع في الهيئة.
2. إن الرئيس هو زعيم الحزب المهيم في الائتلاف مع حزب آخر. والآن لا يتغير موقعه كثيراً بالرغم من التوازن الذي تفرضه الجهة المعطلة داخل الائتلاف. يمكن للرئيس عندئذ الحصول على التفوق السياسي في تعيين الوزراء من مجموعة الحليف. وقد حدثت في أوروبا حالة مماثلة في فرنسا في السنوات 1967-1968 (أنصار الديغولية كان لديهم 200 مقعداً وتحالف الجمهوريين 47 مقعداً وبهذا الشكل تم التفوق على المعارضة البالغ عدد مقاعدها 240).
3. إن الرئيس هو زعيم الحزب الذي يعمل في الائتلاف المستدام وهذا وضعٌ لصفحةٍ بحتة. ويمكن أن تشمل المفاوضات كل مسألة موضوعية أو شخصية (جيسكار ديستان في السنوات 1974-1978).
4. إن الرئيس هو مجرد عضو في حزب الأغلبية أو في حزب الائتلاف. لذلك من المحتمل الكبير أن يصبح رهينة لحزبه وزعيمه. و ستقتصر سلطته على الأغلب على الصلاحيات الدستورية الميمنة بدقة (حكم الأخوين كاتشينسكي في الفترة 2005-2007).
5. الرئيس هو في المعارضة أي ينتمي أو يعترف بالحزب المعارض المعين. وبهذه الطريقة يمكن أن ينمو تدريجياً إلى مرتبة زعيم القوة المعارضة. ولكن سلطته هي دستورية بحتة ويمكن (ولكن ليس من الضروري) أن تُستخدم لمحاربة الأغلبية الحاكمة. مما يثير ذلك أحداثاً درامية في التعايش لكنها

بالأساس هي إعلامية. ويترقى الرئيس إلى مرتبة الناقد والمراقب. أما في الديمقراطيات الفتية يمكن ان تصبح هذه الحالة مقلقة إلى حد ما وموقع الرئيس هو أقوى من الرئيس العضو في حزب الأغلبية (بولندا منذ سنة 2007 عندما كان الائتلاف الحاكم مكوناً من حزبي المنبر المدني والفلاحين وقابله الرئيس كاتشينسكي ممثل حزب القانون والعدل المعارض). وإن المخرج من هذه الحالة هي انتقال الرئيس إلى الموقف الحيادي.

6. إن الرئيس الحَكَم الرئيس المحايد هو ليس الرئيس الغير حزبي فقط وإنما وقبل كل شيء هو الذي يمتنع في ممارسته عن تأييد أي اتجاه سياسي. هذه هي الرئاسة الغير منغمسة في النزاعات السياسية. والأكثر من هذا يكتسب الرئيس من خلال ذلك المزيد من الثقة في المشهد السياسي. ويرتفع مستوى اعتباره ومرتبته كلما كانت الأغلبية البرلمانية أقل تصميماً وكلما كانت المشاكل أكبر في تشكيل الحكومة أو الحفاظ عليها وأيضاً في إقرار القوانين من قبل الحكومة. إن الرئيس الحكم يمكن أن يصبح علاجاً مثالياً لضعف حكومات الأقليات. ويمكن أن يعوض لهم عن قصور الدعم البرلماني (هكذا يفعل مثلاً رئيس ألمانيا).

سلطة التعيين والإقالة

يضع تعريف النظام النصف الرئاسي للعبة التعيين والإقالة العالقة بين الرئيس والحكومة (رئيس الوزراء) وأيضاً لكونها لعبة الجهة المبادرة المنظمة شرطاً واحداً. وهو أنه يجب على الحكومة القائمة والمنفصلة عن الرئيس أن تكون مسؤولة أمام البرلمان. أما الرئيس المنتخب بالاقتراع العام ما عدا حالات الاتهام البرلماني يخضع فقط لتقييم الناخبين. وفي الوقت نفسه فإن الحكومة في هذه الطفرة السياسية بالرغم من أنه ينبغي أن تُقال من قبل البرلمان لكنها يمكن أن تُشكل وتُقال أيضاً من قبل رئيس الدولة (ما يسمى *president-parliamentary*)⁹⁶.

وبالتالي فإن النظام النصف الرئاسي نظام مرن للغاية. وتطبق الملاحظة نفسها على صلاحية حل البرلمان. حيث يمكن لرئيس الدولة أن يمتلكها أو لا يمتلكها. ويمكن أن تكون استثنائية (في *president-parliamentary*) أو محددة بدقة قانونياً للحالات المعينة بشكل واضح (في *premier-presidential*).

ولكن نظراً للتجارب المذكورة في الأجزاء السابقة المتعلقة بإمكانية انحراف نموذج النظام النصف الرئاسي والتي لوحظت في أوروبا الشرقية وأفريقيا المدارية الناطقة بالفرنسية فلا بدّ في هذا المكان وبكل تصميم من أن نكرر التحذير من منح رئيس الدولة سلطة الاحتراز على حد سواء في التشريع (المراسيم والاستفتاءات) وفي مجال التعيين والإقالة المتعلقة بإمكانية تقدير إقالة الحكومة والبرلمان مع ترك هذه الصلاحيات الأخيرة حصراً للبرلمان.

عندما تصل الأمور بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء إلى صراع مفتوح

⁹⁶ قام شوغارت وكاري بتمييز نوعين فرعيين لسلطة الرئيس: الرئيس البرلماني، عندما يستطيع الرئيس إقالة الحكومة وإنهاء عمل البرلمان، والرئيس المقيم، الذي لا يستطيع إقالة الحكومة، ولكن في حالات خاصة يستطيع إنهاء عمل البرلمان. النوع الأول يتم نقده في الأدبيات استناداً لتاريخ جمهورية الفايمار التي أطاح بها هتلر، ولكن الأمثلة حالياً عليه موجودة في: روسيا، وجورجيا، وأكرانيا، انظر: M.S. Shugart, J.M. Carey, Presidents and Assemblies..., s. 55-76.

إن العقبة الوحيدة والحقيقية لنظام النصف الرئاسي تتعلق بالواقع بعملية "شد الحبل" الاستعراضي بين رئيس الوزراء ورئيس الدولة. لكن هذا الشد أساساً له طابع إعلامي ويسيء بشكل أساسي للصورة الدعائية للطبقة السياسية.

أما توماس بايليس فقد عمل شينين هامين. وصف أولاً المعايير التي تتجاوز الديمقراطيات الغربية- "شد الحبل" بين الرؤساء ورؤساء وزراء دول أوروبا الوسطى والشرقية ومن ثم لاحظ ضعفاً واسع النطاق عند هؤلاء الآخرين وهو ما عبّر عنه بالفترة القصيرة نسبياً لبقاء حكوماتهم⁹⁷. وإن أقل فترة لاستمرار الحكومات منذ سنة 1990 تبينت في ليتوانيا وبولندا (جمهوريات ذات النظام النصف الرئاسي) والتي استمرت الحكومة في كل منهما سنة وثلاثة أشهر. تلتهم لاتفيا واستونيا وبلغاريا والتي استمرت فيهم الحكومات على التوالي 1,4 و 1,5 و 1,8 سنة. وهذا أيضاً شيء مما وصفه ليخ فاونسا في بولندا (من خلال تجربته) "بمثالث برمودا" وخصوصاً ضلع واحد منه أي التركيبة الحزبية في البرلمان. وذلك عندما تكون هذه التركيبة مجزأة بإفراط والأحزاب تفتقد إلى التماسك والانضباط ورؤساء الوزراء لا ينتمون إلى قاداتهم والرؤساء يهيمنون على المشهد السياسي بسهولة تامة⁹⁸. وأيضاً عندما يتبعثر الدعم لرؤساء الوزراء في التشريع ويعتمدون عندها بشكل أساسي على دعم الرؤساء حتى ولو أن هؤلاء الرؤساء لا يملكون حق إقالة الحكومات. وعلى ما يبدو هذا ما يؤكد دقة الفعل الغير الرسمية بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء من جهة وبين الجمعية الوطنية للجمهورية الفرنسية الخامسة.

مع ذلك فإن أوروبان في هنغاريا وكلاوس في جمهورية التشيك وميسيار ودزوريندا في سلوفاكيا وخلافاً للنظرية العامة لبائيليس فقد كانوا رؤساء وزراء أقوياء. وقد احتكّ ميسيار بالحكومات الاستبدادية أما أوروبان في فترة رئاسته الأولى لعب بالورقة القومية وحدّ من تأثير المعارضة على وسائل الإعلام العمومية متنبئاً بوضوح قاعدة بأن الفائز يأخذ كل شيء.

وكما بينت سنوات 2010-2011 فإنه لم يغير ذرةً من سياسته في فترته الثانية لترؤسه الوزارة. وكلاوس ربح معركة الصلاحيات مع الرئيس هافل بشكل قاطع. وفي استفتاء أجري في شهر ديسمبر سنة 1991 حاول هافل وبدون جدوى توسيع صلاحيات رئيس الدولة بحق النقض لإيقاف المراسيم في فترة حل البرلمان والحكومات الرئاسية في حالة الأزمات⁹⁹. وجميع رؤساء الوزراء هؤلاء تلقوا الدعم الكبير من الأغلبية البرلمانية.

إذا لخصنا ظاهرة "شد الحبل" داخل السلطة التنفيذية في النظام النصف الرئاسي فينبغي أن نقول ما يلي:

1. إن هذه الظاهرة هي أكثر خطورة في عملية توطيد الديمقراطية في الفترة المبكرة أي المرحلة الانتقالية لتليها تدريجياً آثار أقل سلبية بقدر اجراءات الدمج.
2. إن السلطة الاحترافية للرؤساء بما فيها التشريعية وسلطة التعيين والإقالة لا تبشّر بتوطيد الديمقراطية. وقد ساهمت السلطة الاحترافية التشريعية بنسبة وصلت إلى 46 % في خلق أزمات خطيرة في حين ردة الفعل (حق النقض البرلماني) لم تتجاوز 13 %. وفي الحقيقة فلقد لوحظ في الفترة الانتقالية الأولى (1990-1994) أزمات أقل في النموذج الرئاسي البرلماني مما كان في النموذج البرلماني الرئاسي لأن نسبتها بلغت

⁹⁷ T.A. Baylis, *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, „World Politics” 1996, vol. 48, s. 297–323; tenže, *Embattled Executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe*, „Communist and Post-Communist Studies” 2007, vol. 40, s. 81–

106

⁹⁸ T.A. Baylis, *Embattled Executives...*, s. 88–90

⁹⁹ انظر: S.L. Wolchik, *The Czech Republic: Havel and the Evolution of the Presidency since 1989*, [in:] *Postcommunist Presidents*, ed. R. Taras, Cambridge 1997, s. 178

17% في الحالة الأولى و 50% في الثانية. ولكن في وقت لاحق في السنوات 1995-1999 تغيرت هذه المعادلة لصالح *premier-presidential* (من 33% إلى 50%)¹⁰⁰.

3. إن النموذج الرئاسي البرلماني والذي يحق فيه للرئيس وخلافاً للأغلبية البرلمانية بإقالة الحكومات وليس من النادر أيضاً النواب بأنفسهم قد قاد وفقاً لمقياس فريدوم هاوس (1991-2004)- أوزبكستان وقيرغيزستان وروسيا ومقدونيا وكرواتيا (تودجمان) وأوكرانيا (إلى حين الثورة البرتقالية وما بعدها في فترة رئاسة يانوكوفيتش) إلى أغلال الاستبداد¹⁰¹. كما أن هذا النظام يقلل من عدد الأزمات في داخل السلطة التنفيذية ولكن فقط لأن الرئيس يستطيع أن يقيل رئيس الوزراء تعسفياً ويتمتع بنفوذ كبير في تعيينه. إضافة إلى ذلك وعندما يستطيع الرئيس أن يصدّ حجب الثقة البرلمانية (بالإبقاء على الحكومة أو بتهديد حل البرلمان) فإن النزاع ما بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء يتحول إلى أكبر كارثة للنظام السياسي والتي هي حرب الرئيس مع البرلمان (الأغلبية البرلمانية).

4. إن النموذج البرلماني الرئاسي ليس فقط يخلو من خصائص النموذج الرئاسي البرلماني الخطرة المذكورة أعلاه والتي تهدد تعزيز الديمقراطية ولكن أيضاً يساعد في التنمية وتحقيق الاستقرار في النظام الحزبي لأنه يحتمل المسؤولية فقط للبرلمان وأحزابه في الحفاظ على الحكومة. وعلى الرغم من أنه ولو على المدى القصير يحسن النظام الرئاسي البرلماني التعامل مع التجزئة البرلمانية بشكل أفضل حيث يستطيع الرئيس أن يحتفظ بالحكومة أو يشكلها نكايّة بالانقسامات البرلمانية فإن هذه الحقيقة لا تعمل على إضفاء الطابع المؤسسي للنظام الحزبي وإنما على العكس فكل شيء يبدأ بالميل إلى النظام النصف الرئاسي واسع الصلاحية وذو الصفات المقيدة بعض الشيء. وإن القوانين الانتخابية المفرطة بالأكثرية أو المفرطة بالنسبية إلى البرلمان تساهم أيضاً في تدهور الديمقراطية.

5. لقد اتضح عملياً أن التعايش *Cohabitation* لا دور له في تصعيد الصراع داخل السلطة التنفيذية. وكشفت البيانات التي ذكرها سيديليبوس أنه في هذه الفترة حدث 42% من النزاعات الهامة بالمقارنة مع 35% منها والمسجلة في فترة السلطة المتجانسة الناشئة من نفس الأحزاب أو التحالف¹⁰². وعندما تحدث هذه النزاعات في نموذج *premier-presidential* فإنها تفتح إمكانية – كما كتب سارتوري – إزاحة ثقل السلطة (*head shifting*) – باتجاه مكتب رئيس الوزراء¹⁰³. أي كما يحدث ذلك في فرنسا. مما يعني بصراحة أن التعايش على الأرجح يطفئ نار الصراع أكثر مما يوجهه وبالتالي يتحول إلى صراع على صفحات وسائل الإعلام بشكل أساسي. ومع ذلك فإن الرؤساء في نموذج *premier-presidential* عادةً يخسرون في مواجهة الناخبين. وفي مراقبته لفترات التعايش في فرنسا سجّل Elgie خلالها تراجعاً في الصراعات الرسمية لرئيس الدولة مع رئيس الوزراء وعقد اجتماعات غير رسمية أسبوعية فقط عندما كانت تتطلب ذلك مصالح الجمهور. وذلك لأن قصر الأليزيه ومانتينو (مقر الحكومة) يعرفون أنهم بحاجة إلى توافق

¹⁰⁰ المصدر السابق، ص. 199، [جدول] 6.12

¹⁰¹ المصدر السابق، ص. 118، [الرسم] 4.3، متوسط قيمة FM يبلغ 4,3 للرئيس البرلماني و2,4 لرئيس الوزراء الرئاسي

¹⁰² المصدر السابق، ص. 193

¹⁰³ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London 1997, s. 124

لتجنب الإحراج لكلا الطرفين¹⁰⁴.

6. إن تزامن الانتخابات الرئاسية والبرلمانية يقلل من عدد الصراعات لأنه يخلق فرصة لرئاسة الأغلبية. لكن من الأفضل عندما تُجرى الانتخابات الرئاسية في جولة واحدة. لأن الجولتين تسهلان تقدم في الأولى منها عدد كبير من المرشحين وأحزابهم الداعمة لهم. عندئذ لم يكن من الضروري بعد خوض الانتخابات من أجل الانتصار النهائي.
7. إن تحزب الرؤساء بطريقة طبيعية يخدم الصراع فقط باستثناء الحالات عندما يكون الرئيس زعيماً للحزب الذي حصل على الأغلبية الحاكمة للبرلمان. أما عندما يكون الرئيس فقط عضواً عادياً في حزب معين فدائماً يحدث صراع تقريباً حتى مع محيطه الخاص.
8. تسبب حكومات الأقلية دائماً الصراع بين الرئيس والبرلمان على الرغم من أنه يمكن إطفائه في إطار السلطة التنفيذية.
9. إن الترياق للصراعات يشمل دائماً موقع وعمل المحاكم الدستورية. حيث يتم تعيينها في جميع بلدان أوروبا الوسطى والشرقية لوقت طويل محدد دون الحق في إعادة انتخابها وحق تسوية النزاعات بين السلطات. ولكن فقط في روسيا البيضاء وروسيا تُعيّن حصراً من قبل الرؤساء. وهذا لا يحتاج إلى تعليق. أما الترياق الثاني فينبغي أن يكون مؤسسة حل البرلمان (لكنها لا تنطبق فقط مع النموذج الرئاسي المحض). لكن لا بدّ من الإشارة إلى أن هذه المؤسسة في النظام الرئاسي البرلماني تعني الحرب مع البرلمان. مرةً أخرى يبدو أن العلاج الأكثر ملائمة هو النموذج البرلماني الرئاسي الذي يتمسك أكثر بالمنطق البرلماني ويحدّ من مثل هذا التدخل الرئاسي في حالة عجز البرلمان في تشكيل أو الحفاظ على حكومته (بلغاريا وليتوانيا وبولندا).

إن النظام النصف الرئاسي أيضاً مشتبّه به بكفاءة عامة أقل مما هي عليه في النظام البرلماني. ويعود ذلك بالطبع إلى الدور المتزايد للطرف المبادر (الرئيس والغرف الثانية والقضاء الدستوري وما إلى ذلك). أي لنفس الأسباب التي كتب عنها هيلمان وفري ولسير عملية صنع القرار بأكثر شفافية. في النظام البرلماني الرئاسي كل شيء يسير بسلاسة إن لم يكن من تعايش وإذا وُجد فهناك إمكانية نقل السلطة دائماً إلى الحكومة. ويعتمد هذا فقط على رغبة الجهات المبادرة. إذاً إن النظام *premier-presidential* نادراً ما يقلل حكوماته ومن خلال ذلك يمكن للصراع بين الرئيس ورئيس الوزراء أن يستمر لفترة أطول. وقد سمى أريند ليجفارت هذه الصراعات بالمسألة الجمالية فقط¹⁰⁵. مع ذلك فإن النظام النصف الرئاسي من خلال زيادة التشاركية في عملية التشريع (مع إضعاف إمكانية البت بها) وتوافقاً مع تطلعات الجهات المعطلة يستطيع التأثير بشكل كبير على استقرار سياسة الدولة بمعزل عن الدورات الانتخابية. وهنا دور الرئيس كجهة مبادرة في هذا النظام.

R. Elgie, *Cohabitation: Divided Government French-Style*, [w:] *Divided Government in Comparative Perspective*, ed. R. Elgie, Oxford 2001, s.124
A. Lijphart, *Constitutional Choice for New Democracies*, "Journal of Democracy" 1991, vol. 2, no 105
1, s. 81

الرئيس كجهة مبادرة

وكما حددنا إن الصلاحيات الاحترازية سواء في المجال التشريعي أو في مجال التعيين والإقالة تستطيع التهديد من خلال النظام الرئاسي القوي وانتهاك مبادئ "فصل السلطات" والسيطرة على الأسلوب الجماعي الذي يخفّض من موقع البرلمان فيجب على الرئيس أن يكون قوياً ولكن فقط كجهة انفعالية ومبادرة محضة لا تتدخل بشؤون الإدارة الجارية.

السلطة الانفعالية للتعيين والإقالة. نعني بالنموذج الانفعالي لسلطة التعيين والإقالة بأنه هو الصيغة البرلمانية الرئاسية أي الصيغة التي يستطيع فيها البرلمان وحده إقالة الحكومة. بيد أنه قد يبدو حدسياً أن رد الفعل الناتج عن تشكيل الحكومة من قبل النواب يعطي الرئيس حق إقالتها ولكن يجب أن نعترف أن الخطوة الأولى في لعبة التعيين (المحصورة بشكل أو بآخر) ترجع بالدرجة الأولى للرئيس (الذي هو الجهة المحركة في التكليف) وبنتيجة ذلك تكون الجهة الانفعالية هي الأغلبية البرلمانية التي تعطي أو تحجب الثقة عن هكذا حكومة. إذاً القضية تتعلق في أخذ كل الاحتمالات بعين الاعتبار من قبل الرئيس التي تهدف إلى تجنب الصراع المفتوح مع البرلمان. ومن البديهي أن إمكانية التلاعب بالقانون من أجل تجميع السلطة التنفيذية في مكان واحد يمكن أن تولّد إغراءات كثيرة لإقالة الحكومة خلافاً لما تراه الأغلبية البرلمانية.

وخلافاً للغالبية العظمى في دول أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى فإن رؤساء بلغاريا وليتوانيا وبولندا والبرتغال (منذ سنة 1982) ورومانيا لا يتمتعون بهذه الحقوق.

ماذا بعد فشل الاستحقاق البرلماني؟ هل هناك خطر في حل البرلمان من قبل رئيس الدولة؟ وهل يجوز للرئيس الانفعالي أن يمتلك مثل هذه الأداة في الديمقراطيات الحديثة لتستخدم عن قصد أم فقط في ظروف محددة؟ لا ينبغي أن يحدث ذلك عن قصد مكنون ويجب ترك هذه الأداة فقط للحالات التي لا يستطيع البرلمان فيها على مبدأ التوازن أن يشكل حكومته الخاصة. وعندما لا يعين البرلمان رئيس الوزراء والحكومة فاللعبة تصبح في مرمى الرئيس. يعني ذلك أنه يجب على النظام النصف الرئاسي في سياق هذه اللعبة كجهة معطلة مع الرئيس كأهم جهة مبادرة أن يتمسك بشدة بمنطق النظام البرلماني. وأيضاً في سبيل نزع سلاح رئيس الدولة لمنع الحرب مع البرلمان.

في هذه الأثناء إن تعيين الحكومة من قبل رئيس الدولة بدون ضرورة عملية تقليد المنصب في البرلمان أو كما في روسيا من قبل رئيس الدولة خلافاً للرفض الممنوح (ثلاث مرات-المادة 11 من الدستور) مع خطورة حلّ البرلمان بعد مرة واحدة (كازاخستان) أو ثلاث مرات (روسيا وقيرغيزستان) من الرفض يمكن أن يبدأ حينها هذا "الرقص الهزلي" الخطر للسلطة التنفيذية والبرلمان. أما بولندا فقد أحسنت التعامل مع هذا الوضع في ما يسمى الدستور الصغير لسنة 1992 والمبتكر تماماً. حيث أن مبتكري هذا الدستور استخدموا جوهر "حجب الثقة البناء" لشروط تعيين الحكومة. أي بعد رفض عملية تقليد المنصب للحكومة المعينة من قبل الرئيس أعطوا فرصة للبرلمان لتعيين حكومة بمبادرته. أولاً من خلال الأغلبية المطلقة وبعد ذلك حتى من خلال الأغلبية النسبية للأصوات. أخيراً وصل مشروع الدستور الصغير إلى الحل النهائي. عندما أيضاً لم يقدر البرلمان (مثلاً نتيجة ضعف النظام الحزبي) على حلّ هذا الوضع أعطى المشرعون إمكانية تعيين حكومة رئاسية لفترة ستة أشهر كحد أقصى بما يعطي ذلك للبرلمان الوقت ليعين حكومة مدعومة من قبله (المادة 62). وفي هذه الطريقة المثيرة للاهتمام برز الدور المحتمل لرئيس الدولة في النظام النصف الرئاسي للديمقراطية الفتية. وإذا نظرنا إلى كامل اللوائح في ذلك الحين فلا يمكن إلاً ملاحظة أن ذلك كان دستوراً برلمانياً – رئاسياً حسب شوغارت وكاري بالرغم من أن كلا الكاتبين لم يطبعاً آراءهما الواردة في الكتاب للطباعة في ذلك الوقت. وبالتالي فإن الأدوات الدستورية للرئيس البولندي حينذاك كانت بالتأكيد تنتمي إلى الانفعالية.

إن المثال البولندي للنظام الدستوري الموحد لسنوات التسعينات يبيّن كيف يمكن للنظام النصف الرئاسي أن يكون مرناً عندما يستطيع كل من الرئيس والبرلمان كوكلاء لأسيادهم الناخبين أن يكملوا بعضهم البعض. مرة يمكن أن تكون الكرة في مرمى الرئيس ومرة في مرمى البرلمان. وهذا في الحالة عندما يسود مبدأ الصفر – واحد. أي أن الرئيس يضع البرلمان أمام خيارين "خذوا ما أعطي أو ارفضوا". ودائماً يمكن إبقاء الخيار الأول لتعيين الحكومة من قبل البرلمان وحده قبل أن يقدم الرئيس على الحل.

السلطة التشريعية الانفعالية. إن الأداة الانفعالية النموذجية للرئيس (وللغرفة العليا في البرلمان - مجلس الشيوخ) هي حق النقض الشامل أو الانتقائي أو حتى التعديلي.

هذا النوع الأخير من أنواع النقض علاوةً على ذلك يتمتع به تسعة رؤساء لدول شيوعية سابقاً. علماً أنها جميعها تعزز استقرار نظام صنع القرار وتحقق الاستقرار على المدى الطويل في السياسة وخاصةً عندما يرتبط بهم سقف عالٍ لطريقة إلغائهم من قبل النواب. لكن عندما يكون السقف في منال الأغلبية المطلقة (الحاكمة) أو أنه يعتمد فقط على اتفاق مؤقت لتمرير مراسيم تشريعية محددة فإن حق النقض للجهة المبادرة يختفي لأن الأغلبية دائماً تتمسك بمواقفها. وبالتالي فإن جزءاً من آلية تحقيق توازن السلطات يفقد مفعوله.

القضية هي أن يتم النظر إلى حق النقض التشريعي باعتباره صفة قائمة في ظروف عدم اليقين بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (*veto bargaining*) حيث أن هذه الأخيرة لا تتصرف كسلطة تنفيذية نموذجية لكن "كغرفة عليا للبرلمان – مجلس الشيوخ". حيث أن لعبة الصفة هي إما لفرض تسوية (بواسطة المفاوضات) أو لفرض تنازلات من الجهة الثانية.

استنتاجات

إن مجرد إدراج ممثل جديد في النظام وهو الوكيل التالي للناخبين (المشرّع) أي الرئيس الغير سلمي كجهة مبادرة (وأحياناً كجهة معطلة عندما يكون مثلاً زعيماً لحزب التحالف) فإن ذلك يدفع عن الديمقراطية الفتية خطر حصر صلاحيات السلطة على نمط الحكم الوزاري الغربي. أما تجنب صيغة الرئيس الاحترازي يقلل أيضاً من خطر التآكل الديمقراطي بسبب الميزات الواسعة الصلاحية لرئيس الدولة والمثيرة للصراع مع البرلمانات¹⁰⁶. وبواسطة ذلك بالطبع فإن سياسة الدولة وفقاً لنظرية الجهة المعطلة تصبح على المدى الطويل أكثر استقراراً. كما أن إدخال صيغة الجهة المبادرة الرئاسية إلى النظام السياسي للدولة سواء في النظام النصف الرئاسي أو البرلماني (لفترة انتخابية كاملة) ينتج عنه أيضاً أثر آخر مهم وهو أثر الفصل المبدئي للسلطات في عملية صنع القرار. وبدون ذلك فإن السلطة التنفيذية - حكومة الأغلبية المبتكر ومراقب المؤسسة تشغل موقع السلطة التشريعية بحكم الأمر الواقع. ولذلك نواجه وجود حالة خطيرة للسلطة التشريعية الاحترازية تحاول إضعاف دور البرلمان ولكن هذه المرة من جهة الهيئة التنفيذية للحكومة. وحتى الآن هكذا نشأت الهيئات التنفيذية المسيطرة وبالتالي لا يمكن من حيث التعريف استبعاد هذه الظاهرة عن منطق النظام البرلماني. وإن تثبيت حق النقض التشريعي القوي للرئيس الذي يفرض غالبية صنع القرار والتي تفوق الغالبية الحاكمة يبدو أنه سيستعيد

¹⁰⁶ M.S. Fish, *The Dynamics of Democratic Erosion...*, s. 54-96

للنظام مبدأ "فصل السلطات". إلى هذا الحين تمت عمليات الاتفاق بسهولة بالطبع مع هكذا انتهاك لهذا المبدأ في الأنظمة البرلمانية. ولكن هل بعد تجربة الديمقراطيات الحديثة يجب أن نوافق على ذلك؟

يبدو أن المفتاح إلى ديمقراطية فنية ومستقرة الحسم هو السلطة التشريعية الانفعالية المعتدلة للرؤساء ولكل الجهات المبادرة في سلسلة لعبة النقض. أي المسافة المعتدلة بين الجهات المبادرة التي تُضعف في الوقت نفسه قوة مبتكري المؤسسة. وينبغي على حق النقض التشريعي أن يفرض لعبة الصفقة (مثلاً بصيغة شيء مقابل شيء) بين الجهات المبادرة وألا يكون فقط أداة للعبة (نتاجها صفر). ولكن بصيغة إما أنا في الأعلى أو سوف أنقضك. وهذه هي الوظيفة الأكثر أهمية من ضمن جميع وظائف النقض. للأسف في الديمقراطيات الناشئة في كثير من الأحيان يسود عملياً مبدأ الفائز يأخذ كل شيء. وقد كان ذلك واضحاً حتى في صراعات الرؤساء مع رؤساء الوزراء أيضاً في الجمهوريات البرلمانية النموذجية كتنشيكوسلوفاكيا وسلوفاكيا وهنغاريا. ويجدر الذكر بأن النقض يجب أن يكون قوياً بما فيه الكفاية (3/5 أو 2/3 من الأصوات لإلغائه) من أجل أن يرى مبتكر الهيئة نفسه مضطراً للدخول في لعبة الصفقة مع صاحب النقض.

في الصيغة المعتدلة لسلطة الرئيس الانفعالية يوجد أيضاً مكان لصلاحية إحالة المراسيم إلى المحاكم الدستورية لأنه بين السلطة التشريعية وهذه المحاكم هناك أيضاً لعبة الصفقات التي تفرض على البرلمانات المناقشة حول دستورية اعتماد القانون وقبول أو توقيع القرارات القضائية وفي نهاية المطاف على مبادرة تعديل القوانين. وفي هذه الصيغة المعتدلة يوجد في نفس الوقت حقاً للرئيس في المبادرة التشريعية (وهذا في حال وجود حكومة سلبية بشكل خاص وأغلبية برلمانية حاكمة) أو إعلان حالة الضرورة القصوى للتشريع على النمط الألماني (هذا في حال حكومات الأقليات).

أما في الحالات التي تتطلب الحسم الكبير الذي تفرضه مثلاً إصلاحات السوق في الديمقراطيات الناشئة فإن المقررات المؤسسية يجب أن يرافقها تسلسل اتفاقات يستند على قرار مبدع قوي للهيئة التشريعية (على الأفضل الأغلبية الحاكمة في البرلمان) وبفس الوقت على موافقة الأطراف الأخرى المبادرة والمعطلة (الحلفاء) من حيث الاتجاهات العامة للتغيير.

وأخيراً بقيت ملاحظة واحدة: ينبغي حرمان الرئيس في نموذج النظام النصف الرئاسي من الأدوات التي تُستخدم للصراع مع البرلمان. وبالتالي فإن النموذج المفضل من قبل شوغارت وكري هو النموذج *premier-presidential*. وفي تعيين الحكومات لا يجوز للرئيس بحرية بعيدة المدى جداً. ولا يُقصد في ذلك إجباره كما في بلغاريا إلى تعيين رئيس الوزراء من ضمن الأحزاب الفائزة الأخرى. كما لا يجوز أيضاً أن يحدث كما حدث في منغوليا سنة 1998 عندما رفض الرئيس المرشحين واحداً تلو الآخر¹⁰⁷. إن حلول الدساتير البولندية في حال عدم قبول العرض المقدم من حكومة الرئيس واستطاعة البرلمان من اختيار حكومته تبدو هي المثلى. هناك أيضاً إمكانية كما ذكرت سابقاً عكس سلسلة الأحداث بشكل يعطي البرلمان حق الخطوة الأولى في هذه المسألة. إن القرار النهائي يجب أن يكون في يد السلطة التشريعية وعملية تقليد المنصب يجب أن تُمنح على الفور وعلى الأغلب بصيغة برلمانية إيجابية (وليس عن طريق التصويت لحجب الثقة).

M.S. Fish, *The Inner Asian Anomaly: Mongolia's Democratization in Comparative Perspective*,¹⁰⁷ „Communist and Postcommunist Studies” 2001, vol. 34, s. 332

الفصل التاسع

البرلمانات يجب أن تكون قوية في الديمقراطيات الناشئة

إن الانتقال من مكانة البرلمان هو جريمة على جسد الديمقراطيات الناشئة. نستطيع أن نتفهم إغاطة تفتيت البرلمان في الجمهورية الفرنسية الثالثة والرابعة أو حتى في جمهورية فايمار ما قبل الحرب. وفي هذه الأخيرة استُخدم دواء تبيّن أنه للأسف أسوأ من المرض. حيث كان الرئيس هينديبيرغ دائماً يشعل الحرب مع الأغلبية البرلمانية والتي استفاد منها في نهاية المطاف فقط أدولف هتلر. فإذن القصد هنا حتى لا يؤدي النظام النصف الرئاسي إلى نشوب صراع على خط: الرئيس-البرلمان أخطر بكثير مما الذي تم وصفه سابقاً "شد الحبل" بين رئيس الدولة والبرلمان. هناك ثلاثة "أسلحة" ممكنة في يد رئيس الدولة كل واحد منها بمفرده ديمقراطي. لكن إذا جمعناها كلها مع بعض تبدأ عملية تآكل الديمقراطية. هذه الأسلحة هي: أولاً، الحق في تعيين الحكومة. ثانياً، الحق الحر في إقالتها وثالثاً، الحق الحر أيضاً في حل البرلمان. كلٌّ من هذه الأدوات فردية هي خالية من المخاطر. أما دمجها مع بعضها هو بمثابة مدفع حقيقي موجه إلى البرلمان. وهذا لأن الرئيس أولاً يستطيع تعيين الحكومات خلافاً للأغلبية البرلمانية وثانياً يستطيع إقالتها في الصيغة نفسها وثالثاً يستطيع التهديد بحل البرلمان عندما يصد بدوره الضربة ويسعى لحجب الثقة عن الحكومات الغير مدعومة بالأغلبية البرلمانية.

هذه هي الأدوات الخطرة لصراعات السلطة التنفيذية مع البرلمان على الديمقراطية الناشئة وذلك لأنها بشكل أساسي تنقّص من قيمة وموقع النواب الذين بدورهم عادةً يردون على الضربات (انظر حرب الرئيس الروسي يلتسين مع البرلمان في سنة 1992 و 1993). وهذا الإنقاص يكون أعمق عندما يستطيع الرؤساء إضافة إلى ذلك كما هو الحال في روسيا وجورجيا وكازاخستان أن يعرفوا بشكل واضح عملية حجب الثقة البرلمانية وأن يستفيدوا كما يرغبون من حق إصدار المراسيم أو أي قرارات من جانب واحد. في حين أن البرلمان القوي إذاً هو أحد الضمانات الأولى في سلسلة الجهات المبادرة للديمقراطية الجيدة. وخاصة البرلمان المؤلف من مجلسين. لأن لديه فرصة أن يجعل من المجلس الثاني (كما في ألمانيا) مُحققاً هاماً لإجراءات المجلس الأول والذي فيه كما نعلم ما عدا حكومات الأقليات تهيمن الأغلبية الحاكمة.

إن البرلمانات هي بيوت للأحزاب السياسية. وإذا سكنها نواب "أحرار" فإنه فقط وكما يتضح من أمثلة بلدان أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى أو حتى أعضاء مجلس مختارون بالمحسوبة في أمريكا اللاتينية من أجل إضعافها لصالح السلطة التنفيذية. في هذه الأثناء إن ضعفهم بالنسبة إلى السلطة التنفيذية التي تعاملهم كأدوات ليس فقط يقلل من قدرة الحكومة وإنما يؤدي إلى تدمير الأحزاب السياسية المهتزة في الديمقراطيات. حيث أن البرلمان ذو المؤسسات الجيدة يبني قوة وسمعة الأحزاب السياسية¹⁰⁸. وعلاوة على ذلك فإن القاعدة هذه تعمل أيضاً في الاتجاه الآخر.

ولكن هل هذه البرلمانات المؤسساتية هي حليفة في توطيد دعائم الديمقراطية؟ تشير البيانات الجافة بنعم. فهي عنصر هام في التوازن "الأفقي" للقوى. إن عدد الأدوات التي بحوزتها بهدف رقابة السلطة التنفيذية يرتبط بمستوى الديمقراطية في البلد. لكن ممارسة بعض الدول مثل المكسيك وروسيا في عهد الرئيس بوتين (إضافة إلى معظم دول آسيا

T. J. Power, *Time and Legislative Development in New Democracies: Is Executive Dominance Always Irreversible? Legislature and Oversight*, ed. by R. Pelizzo, R. Stapenhurst, The World Bank, Washington 2004

الوسطى) توضّح مدى فعالية ذلك كأداة أيضاً في يد السلطة الاستبدادية. وهنا ليس المقصود النظام الرئاسي الاحترازي الواسع الصلاحية بنفسه بل الظروف الحزبية التي تقرب إلى حالة الأنظمة الاستبدادية ذات الأحزاب المهيمنة والمسيطرّة. وكما رأينا في حالات أخرى عند وجود الرئيس الاحترازي في مقابل البرلمان المؤسسي جيداً سيكون على الأرجح مصدراً لصراع السلطة التنفيذية مع التشريعية.

نذكر بما قاله روبرت إلج بأنه من ضمن البلدان التي مرت بفترة انتقالية في سنة 2007 كان هناك 55 نظاماً نصف رئاسي (البرتغال وأوروبا الوسطى والشرقية وآسيا) و 35 جمهورية بنظام رئاسي محض (أمريكا اللاتينية وأفريقيا السمراء) و فقط 8 أنظمة برلمانية استبدادية (مع أو بدون ألمانيا الديمقراطية وأوروبا الوسطى وأفريقيا القارية)¹⁰⁹. يعني أنه في 65% من هذه الدول تتحمل برلماناتها المسؤولية عن الحكومات بدرجة كبرى أو صغرى من خلال تشكيلها (أو المشاركة مع الرؤساء في التشكيل) ومراقبتها على الحال أو إقالتها. يخص ذلك أيضاً البرلمانات التي تعمل عادةً تحت ضغط حلّها بنفسها.

وكما حددنا سابقاً إن الخيار الأكثر أماناً للديمقراطية الناشئة في النظام النصف الرئاسي هو تسجيله في منطق النموذج البرلماني أي التخلي عن الاحترازية المفرطة لرئيس الدولة. ومع الإبقاء جانباً للحكومات التي تشكلت بموجب الإملاء من قبل الرئيس وحقه في إقالتها فقد برزت بأن واحد الطبيعة الحقيقية لمثل هذا النظام النصف الرئاسي – الحد من علاقة المشرع – الوكيل بخصوص مسؤولية البرلمان عن الحكومة تستمر لكل الوقت مادام البرلمان قادر على ممارسة هذه المسؤولية. وهذا ما يقودنا مباشرةً - ماعدا الحالات الاستثنائية في الديمقراطيات الحديثة لحكومات أغلبية الحزب الواحد إلى المسألة الأساسية للعبة التعيين والإقالة. أي اللعبة بين الجهات الحزبية المعطلة.

من المفهوم أنه في أمريكا اللاتينية – ماعدا في حالة تشيلي وكوستاريكا ونيكاراغوا وأروغواي – قد سيطر على البرلمانات من قبل السلطات التنفيذية. ليس فقط في لعبة التعيين والإقالة (مما يتطابق مع النموذج الرئاسي) وإنما أيضاً تنازلت هذه البرلمانات في عمليات التشريع لصالح السلطات التنفيذية. ففي البرازيل أكثر من 755 تشريع منذ سنة 1985 صدر من قبل رئيس الدولة. وإلى النتيجة نفسها قاد التقليد السياسي الأرجنتيني بأن الفائز يأخذ كل شيء. على الرغم من أن المجالس في نفس الوقت كان بإمكانها رفض – وإلى وقت ليس ببعيد العسكريين الخطرين - لأسباب محسوبة بحتة مع أخذ ميزاتيتهم لتلبية احتياجاتهم الخاصة. وأخيراً بدأت الحصول على الاتهام والضغط فيما يتعلق برؤسائها من أجل الاستقالة من مناصبهم التي يشغلونها. في التسعينات فقط كولور في البرازيل وبيريز في فنزويلا أزيلوا عن طريق الاتهامات الفظيعة. وإن معظم الاستقالات من 13 استقالة (1985 - 2004) حدثت نتيجة المظاهرات الحاشدة و في 5 حالات من خلال ضغط الجيش. وفي النهاية وأخيراً أطلقت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية برامج تهدف إلى تعزيز البرلمانات المؤسساتية¹¹⁰.

R. Elgie, *Varieties of Semi-Presidentialism* ..., s. 61 ¹⁰⁹
Legislatures and the New Democracies in Latin America, ed. D. Close, London 1995, s. 1–17; ¹¹⁰
G.W. Wynia, *Argentina's New Democracy: Presidential Power and Legislative Limits* [in:]
Legislatures and the New Democracies in Latin America; ed. D. Close, London; 1995, s. 71-89; M.
Weinstein, *Uruguay: The Legislature and the Reconstitution of Democracy*, [in:] *Legislature and the
New Democracies...*, s. 71–89, 137–151; A. Valenzuela, *Latin American Presidencies Interrupted*,
„Journal of Democracy” 2004, vol. 15, no. 4, s. 5–19; J. Peeler, *Building Democracy in Latin America*,
Boulder London 2004, s. 81–86

وبشكل سيء يُقيم أيضاً إضفاء الطابع المؤسسي على البرلمانات في أوروبا الوسطى والشرقية ناهيك عن بلدان آسيا الوسطى. ففي تقييم مجلس النواب البولندي في التسعينات تم التأكيد حقيقةً على المكانة الهامة للجان البرلمانية ولكن في الوقت نفسه شكك بعدم وجود جلسات الاستماع العامة والأهمية الخاصة للأمنيات التي وضعتها. أما في تقييم دار نشر البنك الدولي فإن كل من بولندا وهنغاريا على حد سواء أنجزا أفضل البرلمانات ذات الطابع المؤسسي وبشكل أساسي من منظور عمل اللجان. لكن هذه الشهادة خففت من قيمتها سياسة الأغلبية المعتاد عليها والتي بموجبها كانت عملية ترؤس اللجنة واختيار أعضائها تتم لصالح الأغلبية الحاكمة. حيث كان نصيب اللجنة الحاكمة لترؤس اللجنة أكبر من نصيب المعارضة بمرتين في بولندا وبثلاث مرات في هنغاريا ليصل إلى التسع مرات في بلغاريا وأستونيا وما يزيد عن 11 ضعف في جمهورية التشيك. هذه الحقيقة المثيرة للاهتمام تظهر القوة المعدومة للمعارضة في البرلمان. إضافة إلى ذلك فلقد بين ديفيد ألسون أن فقط "السيولة" العالية لأصوات الناخبين والموجهة بشكل أساسي ضد الديمقراطيات الفتية الحاكمة تجعل من اللجنة جهات مبادرة مؤثرة نتيجة تبعثر الأغلبية ولكن فقط قبل انتهاء الولاية¹¹¹. وهذا هو دليل آخر على إن إضفاء الطابع المؤسسي وحده وعلى الرغم من أنه يجعل البرلمانات أكثر احترافاً ليس من الضرورة أن يكون بما فيه الكفاية بمثابة الضامن لتوازن القوى. إذ أن مكانة الأغلبية البرلمانية في النموذج البرلماني أو مكانة الأغلبية والرئيس في النظام النصف الرئاسي (باستثناء حالة الاتهام) تجعل من هذه الأغلبية مراقباً في أن واحد على الهيئة التشريعية وفي لعبة التعيين والإقالة. ولكن يحدث ذلك خارج جانب إضفاء الطابع المؤسسي أي ببساطة في مجال التشكيلات الحزبية.

إن إضفاء الطابع المؤسسي وحده (أيضاً الاحتراف) للبرلمانات يرتبط مع تعزيز الديمقراطية وبخاصة في منطقتي النموذج البرلماني. وهذا الاستنتاج الأخير يؤكد إيحائي بخيار النظام النصف الرئاسي المغمور في هذا المنطق. أيضاً أو حتى أساساً لأنه في سنة 1994 كتب ألسون في *المؤسسات التشريعية الديمقراطية* عن (قوتين محركتين) للبرلمان ذو الطابع المؤسسي: النوادي الحزبية واللجان. عندما تكون الأغلبية الحزبية مستقرة فإن اللجان كأداة رقابة للسلطة التنفيذية ليس لها من الأهمية الكبيرة ولكن عندما يكون النظام الحزبي لا يقهر يصبح لها معنى أكثر وضوحاً¹¹². وفي المصطلحات المقترحة هنا تصبح عندئذ كل من النوادي واللجان جهات مبادرة فعالة وغالباً ما تكون انعكاساً لبلورة الانقسامات في الحكومة.

وقد أظهرت بيانات من 82 دولة أعدت لمعهد البنك الدولي أن أكثر الأدوات البرلمانية للرقابة (7) من بين الغير ديمقراطية كانت تمتلكها كرواتيا وأستونيا واليونان وإسبانيا وهنغاريا وكوستاريكا ولتوانيا وبولندا ورومانيا أما الأقل (2-4) فكانت في حوزة أذربيجان وروسيا وطاجيكستان وأرمينيا وكازاخستان. والخلاف هو فقط في ما يتعلق بروسيا حيث كان هناك لتلك الممارسة البرلمانية شكل آخر. وقد بين ذلك توماس ريمنجتن على أساس دستور سنة 1993 بسرد العديد من ممارسات الرقابة. مع ذلك فالمشكلة في تحديد هذه الممارسات التي لها طابع مؤسسي¹¹³. وكانت الاستفسارات وجلسات الاستماع العامة ولجان التحقيق الوسائل الأكثر شعبية (ما يفوق 95%) وأمناء حقوق المواطنين الأقل شعبية (73%). وبما أن على لائحة المسلحين بشكل جيد وجد أيضاً برلمان روسيا البيضاء (6 أدوات) فيمكن قليلاً أن يحجب من ارتباط

¹¹¹ D.M. Olson, *Administrative Review and Oversight: The Experience of Post-Communist Legislatures*, [in:] *Legislature and Oversight and Budgeting. A World Perspective*, ed. R. Pelizzo, R. Staphurst, Washington 2008, s. 161-173

¹¹² D. M. Olson, *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*, New York 1994, s. 56-74.
Zob. polskie wydanie: D.M. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*, tłum. J.S. Kugler, Warszawa 1998

¹¹³ T. F. Remington, *Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia*, [w:] *Legislature and Oversight...*, s. 9-16

عدد الأدوات بجودة الديمقراطية. مع ذلك فإن كتاب التقرير يصرون على الاعتماد الواقعي مبينين أنه في الديمقراطيات الراسخة يبلغ عدد أدوات الرقابة 6,41 وفي الأنظمة النصف الديمقراطية (مثلاً المنتخبة) – 5,71 أما في الغير الديمقراطية - 1145,0.

ليس هناك من مثل هذا الشك في شكل الحكومات. فحول النموذج البرلماني تفوق بعدد أدوات الرقابة الأنظمة الأخرى (البرلمانية – 6,35، النصف الرئاسية – 5,71، الرئاسية – 5,69). وبفضل نموذج *premier-presidential* فإن الأنظمة النصف الرئاسية تمركزت في المرتبة الثانية المشرفة¹¹⁵. ويتم تكرار النتيجة بقوة أكثر لصالح النظام البرلماني في العملية التشريعية لإقرار موازنة الدول حيث للبرلمانات الرأي النهائي (*kontrola ex post*) بينما في الأنظمة الاستبدادية الأخرى يسيطر بشكل أكبر الجاني الاستشاري (*kontrola ex ante*). والأنظمة النصف الرئاسية مرةً أخرى شغلت المركز الثاني¹¹⁶.

لقد عرفنا ستيفين فيش مما مضى. بعد عامين من تلك الدراسات أنشأ قائمة ترتيب من 32 صلاحية للبرلمانات التي تقرر بشأن قوتها (ما يسمى Fish – Kroenig Survey)¹¹⁷. ومنها نشأ مؤشر قوة البرلمانات (*Parliamentary Powers Index*) والذي يتعلق بإمكانية الرقابة على الرؤساء والبيروقراطية والاستقلالية عن السلطة التنفيذية. لكن ليس فقط. بدءاً من حق الاتهام مروراً بتعيين وإقالة الحكومات وإمكانية إعادة انتخاب النواب. ثم أنه أظهر وجود علاقة قوية بين قوة البرلمان ومكان البلدان المعنية في ترتيب مستوى الديمقراطية حسب فريدوم هاوس. إن البلدان التي نشأت بعد سقوط الشيوعية والأكثر تماسكاً ديمقراطياً كان لها في السنوات 2003-2005 موقع أفضل بكثير (أقل بالنقط) في هذا الترتيب. وقد بدت البرلمانية التشيكية عالية في هذه العلاقة وبعدها بفترة وجيزة الأنظمة النصف الرئاسية في منغوليا وسلوفاكيا. أما بولندا وبدرجة جيد جداً للديمقراطية (2,0) في قوة البرلمان لم تقع إلا على المركز 14 (أقل من استونيا وليتوانيا وبلغاريا ومقدونيا وهنغاريا وحتى ألبانيا). مع ذلك فيش لم يكن لديه شك : قوة البرلمان ترتبط بتعزيز الديمقراطية لأنه منذ بداية عملية التحول السياسي فقط هو وبنجاح يمكنه إيقاف لعنة الإرث الاستبدادي. عندما ما يزال القضاء المستقل بعد ضعيفاً والبرلمان المؤلف من مجلسين بشكل خاص والأحزاب المجمع فيه تستطيع الدفاع عن التوازن الأفقي للقوى.

لكن فيش بيرهن شيئاً آخر. إن البرلمان الضعيف مؤسساتياً هو لعنة مزدوجة، حيث أن الأحزاب السياسية لا تتطور أو تخضع لجمود أيضاً. ويستطيع التخلص من هذا الأمر إذاً ليس فقط الأفقي وإنما أيضاً الآلية العمودية لتوازن القوى¹¹⁸.

R. Pelizzo, R. Staphenurst, *Tools of Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, World Bank Policy Research Working Paper 3388, September 2004, no. 11, s. 11-12, www.ink.library.smu.edu.sg.

¹¹⁵ المصدر السابق، ص. 12.

¹¹⁶ Introduction, [in:] *Legislatures and Oversight...*, s. 7.

¹¹⁷ M.S. Fish, *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*, „Journal of Democracy” 2006, vol. 17,

no. 1, s. 7.

¹¹⁸ المصدر السابق، ص. 13.

الفصل العاشر

الخلاصة

إن أكثر هذه التعميمات والاستنتاجات لعمليات التحول الديمقراطي قدمتها للقارئ في المقدمة. هنا أذكر فقط أن 73% من الدول لم تستطع توحيد ديمقراطياتها بنجاح. وهذا يعود في جزء كبير منه إلى أخطاء التصميم الدستوري المؤسساتي الذي فتح المجال ولو بأقل ما يمكن للتلاعب بالمؤسسات نحو الانتقاص من الديمقراطية وإعادة الدولة الاستبدادية. وللديمقراطيات الموهوبة من قبلنا سوف يترصد لها الجشعان للثروة والسلطة دائماً حتى يدركوا أن احترام سيادة القانون الديمقراطي هو أيضاً من صالحهم. لأنه عندما يفقدون السلطة بنتيجة الانتخابات الخاسرة سوف لن يطاردهم أحد من خلال المحاكم الخاصة أو الدولية.

ونظراً لحقيقة أن الانقلابات على الديمقراطية هي دائماً مسألة هجوم النظام الأفقي/ والعمودي لتوازن القوى، أي أنه هو الذي، وخاصةً في الديمقراطيات الناشئة ينبغي حمايته وتطويره على النحو المناسب. وأشار غولليرمو أودونيل عن حق إلى أن فهم "حكم القانون الديمقراطي" يعني أيضاً وربما في المقام الأول حماية الديمقراطية ذاتها¹¹⁹. ويبدو أن الأكثر مناسبة لهذا الشيء هو النظام النصف الرئاسي، وهو الأمتثل في تحقيق التوازن في الصيغة البرلمانية الرئاسية (أي صيغة شوغارت وكاري : *premier-presidential*).

¹¹⁹ G. O'Donnell: *Why the Rule of Law Matters*, "Journal of Democracy" 2004, vol. 15, no. 4, s. 36-37

المراجع الأساسية:

- Ch. Achebe, *The Trouble With Nigeria*, London 1983.
- N.C. Alivizatos: *Judges as Veto Players*, [w:] *Parliaments and Majority in Western Europe*, ed. H. Doering, New York 1995.
- J.T. Andrews, G.R. Montiola, *Veto Players and the Rule of Law in Engineering Democracies*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37.
- T.A. Baylis, *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, „World Politics” 1996, vol. 48.
- J. Brehm, S. Gates, *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor 1997.
- I. Bremmer, *The J-Curve. A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*, New York 2006.
- D. Canache, M.R. Kulisheck, *Preserving Democracy: Political Support and Attitudes Toward Protest in Venezuela*, Paper to be presented at the Annual Meeting of Latin American Studies Association, Chicago, 24–26, 09. 1998, www.lasa.international.pitt.edu.
- K. Chryssogonos, C. Stratilatis: *Constitutional Restraints on the Electoral System*, www.uridicas.unam.mx/ponencias/1/381pdf.
- O. van Cranenburgh, *‘Big Men’ Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries*, “Democratization” 2008, vol. 15, no. 5.
- Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ed. K. Strom, W.C. Muller, T. Bergman, Oxford 2006.
- Demokracja i rządy prawa*, red. J.M. Maravall, A. Przeworski, Przekład: P. Kazimierczak, J. Winczorek, Warszawa 2010.
- L. Diamond, *Why are there no Arab Democracies?*, „Journal of Democracy” 2010, vol. 21, no. 1, s. 93-104.
- M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, no. 2.
- S.M. Fish, *The Dynamics of Democratic Erosion*, [w:] R.D. Anderson Jr (i in.), *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton and Oxford 2001.

- J. Foweraker, *The Uneven Performance in Latin American Democracies*, Prepared for delivery at the 2004 Meeting of the Latin America Studies Association, Las Vegas, Nevada, October 7-8, 2004.
- T. Frye, J. Hellman, J. Tucker, *Data Base an Political Institutions in the Post-Communist World*, New York 2000.
- B. Geddes: *What do we know about democratization after twenty years?*, „Annual Review of Political Science” 1999.
- S. Gehlbach, E.J. Malesky, *The Contribution of Veto Players to Economic Reform*, “Journal of Politics” 2010, vol. 72, no. 4.
- K.S. Gleditsch, J. Lee Choung *Authocratic Transition and Democratization*, Paper presented at 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, 17–20. 03. 2004.
- A. Grzymala- Busse, *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Ann Arbor 2007.
- J.S. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, „World Politics” 1998, vol. 50, no. 2.
- W.J. Henisz, *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, vol. 1 , no. 2.
- W.J. Henisz, *The Institutional Environment for Economic Growth*, „Economic and Politics” 2000, vol. 12, no. 1.
- J. Higley, T. Kullbery, J. Pakulski, *The Persistence of Postcommunist Elits*, „Journal of Democracy” 1996, vol. 7, no. 2, s.135-136.
- S. Levitsky, L.A. Way, *Why Democracy Needs a Level Playing Field?* „Journal of Democracy” 2010, vol. 21, no. 1.
- S. Levitsky, L.A. Way *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge 2010.
- A. Lijphart, *Paterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999.
- A. Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, „Journal of Democracy” 1991, vol. 2, no. 1.
- A. Lijphart , *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven London 1984.
- K. Metelska-Szaniawska, *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych*, Warszawa 2008.

- B. Nowotarski: *Weto-aktorzy i weto-gracze jako model konstytucyjnego projektowania w młodych demokracjach*, „Przegląd Sejmowy”2010, vol. 6, nr 101, s. 103-125.
- B. Nowotarski, *Zagadnienie sprawiedliwości w procesie reform gospodarczych oraz konsolidacji młodych demokracji i co z tego wynika dla instytucjonalnego projektowania*, „Zarządzanie publiczne” 2010, nr 3, s.33-49.
- G. O’Donnell: *Why the Rule of Law Matters*, “Journal of Democracy”2004, vol. 15, no. 4.
- G. O’Donnell: *Delegative Democracy*, “Journal of Democracy”1994, vol. 5, no. 1.
- G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London 1997.
- M.,S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- A. Schedler ., *What is Democratic Consolidation?*, „Journal of Democracy” 1998, vol. 9, no. 2.
- The Self – Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, ed. A Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner, London 1999.
- Semi-Presidentialism in Europe*, ed. R. Elgie, Oxford 1999.
- M. Svobik ., *Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation*,
www.netfiles.uiuc.edu/msvobik/www/research.html.
- G. Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, New Jersey 2002, s.207-222.



Ambassade
de la République de Pologne
en Tunisie
www.tunis.msz.gov.pl