

التأصيل الدستوري للحكم الرشيد

2017-08-27 د. سامر مؤيد عبد اللطيف

مثلت فكرة الدستور، أرقى ما وصل إليه الفكر الإنساني في تنظيم شؤون الحياة، وفق إطار توافقي محدد يعبر عن أهداف النظام السياسي ومصالحه المشتركة؛ لذلك تحرص الدولة على تنظيم شؤون الحكم وتنظيم علاقاتها بالأفراد من خلال قواعد الدستور؛ ومن ثم جاز القول أن دستور الدولة، هو مرآة نظامها، والفيصل بين الحاكمين والمحكومين، والانعكاس البليغ للضمير الجماعي لشعبها، وهو في عين الوقت صورة صادقة عن مدى وعي القوى السياسية والشعبية في الدولة وعن مدى التطور الحضاري الذي بلغته هذه الأخيرة.

وهو من وجه آخر سيد القوانين وعنوانها وقمة هرمها الذي يضمن ويتضمن مجموعة المبادئ القانونية العامة والقواعد الأساسية الكلية التي تخضع لها القواعد القانونية العادية المنظمة للحياة العامة والخاصة فيها.

وفضلا عن تلك القواعد العامة، فإن هذا الدستور يتضمن بين طياته بصفة أساسية القواعد المتعلقة بشكل الدولة ونظام الحكم فيها إلى جانب جملة من المبادئ غير السياسية المتعلقة بحقوق الأفراد والنظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة؛ وهي من جنس المبادئ التي تنتمي إليها مبادئ الحكم الرشيد وقواعده بصورة مباشرة وغير مباشرة الذي يعد بدوره توجه حديث اعتمده دول محددة في صياغاتها الدستورية، يندرج ضمن ما اصطلح عليه الفقه الفرنسي بـ(الدستور-الاجتماعي La Constitution sociale).

على هذا، يمكن استنتاج الغاية الأساسية من تضمين أمثال هذه القواعد في متن الدستور بإظهار حرص المشرع الدستوري على إضفاء الطابع الحداثي والوجه الديمقراطي للفكرة الأساسية التي يقوم عليها ذلك الدستور وتحكم محتوى قواعده. وهي من جانب آخر تكرر استجابة هذا المشرع الدستوري لموجة عالمية جعلت من هذه المبادئ معيارا رئيسا في قياس تقدم الدول وتفاعلها الايجابي مع متطلبات التنمية والنهوض الحضاري لها.

إن الإشارة إلى مبادئ الحكم الرشيد في الدستور تأتي أيضاً تكريساً لشرعية هذه المبادئ (إضافة مظلة من الشرعية الدستورية عليها) بحسبانها جزءاً من قواعد الدستور لتكتسب بذلك السمو والرفعة والاحترام والإلزام الذي يوقع على الدولة ممثلة بكافة سلطاتها نوعين من الالتزامات حيالها:

التزام ايجابي مجاله الاعتراف بأهمية وسمو هذه القواعد واحترامها واتخاذ إجراءات إيجابية الكفيلة بتحقيقها وتطبيقها على أرض الواقع. والتزام سلبي مجاله امتناع تلك السلطات عن انتهاك تلك المبادئ وضمان حمايتها من التجاوز عليها. تبعا لذلك سيقع على السلطة التشريعية واجب التأكد من توافق التشريعات مع تلك النصوص الدستورية ولا بد أن يكون في التشريعات أحكاماً محددة لضمان تكريس هذه المبادئ على أرض الواقع، والنص كذلك على عقوبات جزائية ومدنية من شأنها الحد من الانتهاكات والاعتداءات التي قد تقع على هذه المبادئ. وعلى السلطة التنفيذية السهر على حسن تطبيق هذه التشريعات وعدم السماح بانتهاكها. أما واجب السلطة القضائية فهو ملاحقة الجرائم ومعاقبة المخالفين.

على صعيد آخر يجسد النص الدستوري على هذه المبادئ، الحرص على حماية حقوق الإنسان وحرياته عبر وسيلتين أولهما تعزيز منظومة الحقوق والحريات المنصوص عليها بالدستور بإضافة أجيال وصور جديدة لتلك الحقوق إلى وثيقة الدستور، وثانيهما تزويد هذه الحقوق بأدوات ووسائل أكثر فاعلية وحدثة لحمايتها وضمان التزام السلطات.

وبمراجعة السياق الدستوري الذي ترد فيه مبادئ الحكم الرشيد، يمكن ملاحظة مديات التنوع والاختلاف الذي ترد به المباني الصياغية لهذه المبادئ الدستورية والتي تخضع بدورها لأمرين أساسيين، أولهما طبيعة الوظيفة والغرض الدستوري من إيراد هذه المبادئ، وثانيهما الموضوع الذي وردت فيه هذه المبادئ في متن الدستور وهي أمور تعكس بمستوى أو آخر درجة النضج التشريعي الذي بلغته تلك الدساتير، والجدية التي يحرص بها المشرع الدستوري على تحويل تلك المبادئ إلى برنامج عمل للنظام القائم.

وفي هذا المضمار، قد ترد مبادئ الحكم الرشيد في مقدمة الدستور أو ضمن المبادئ الرئيسة له،

كما حصل مع دستور السودان لعام 2005 الذي جاءت فيه الإشارة إلى المبدأ بصورة عابرة في سياق الفقرة الخامسة من المادة الخامسة والعشرين منه بوصفه مبدأً عاماً ومقصداً رئيساً، ينبغي أن يراعى عند تخويل السلطات وتوزيعها بين كافة مستويات الحكم إلى جانب مبادئ أخرى كالديمقراطية والشفافية والمحاسبة وسيادة حكم القانون على كافة مستويات الحكم، وذلك توطيداً للسلام الدائم، دون أن يدعم هذا النص العابر الوارد في متن الدستور بنصوص أخرى حتى وان كانت قانونية تحدد كنه هذا المبدأ وأبعاده واليات تطبيقه.

وهو ما حصل أيضاً مع دستور كينيا لعام 2010 الذي يتبنى بدوره مبادئ الحكم الرشيد بوصفها مبدأً رئيساً وقيمة وطنية تحتكم إليها الجمهورية الكينية وفقاً لمنطوق (الفقرة الثانية من المادة الرابعة منه). وكان هذا الدستور أكثر جدية في التعامل مع مبادئ الحكم الرشيد وأكثر التزاماً بتطبيقها بعد أن ألزم بها كافة أجهزة الدولة ومسؤوليها عملاً بالمادة العاشرة منه. ويفهم من السياق الذي وردت به عبارة الحكم الرشيد في وثيقة الدستور الكيني اقترابها من الناحيتين الدلالية والوظيفية إلى الجانب الإداري بسبب اقترانها بمبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في نص الفقرة الثانية من المادة العاشرة. وقد ذهب المشرع الدستوري في كينيا إلى أبعد من ذلك في تأصيل هذا المبدأ دستورياً حينما جعل التفسير الدستوري يسعى باتجاه تكريس إقامة الحكم الرشيد بحكم الفقرة 1/ من المادة 259، مما يعني أن المشرع الدستوري قد وظف نصوص الدستور وضبط إيقاعه ضمن حدود الحكم الرشيد، قبل أن يعتمد إلى استنزالها وتحويلها إلى أسلوب أو برنامج في الإدارة والحكم. وما تقدم يدفع إلى الاستنتاج بان الدستور الكيني قد جعل من الحكم الرشيد المبدأ الرئيس والدعامة الأساس في دارة مؤسسات الدولة مثلما جسدت فيها الديمقراطية الدعامة السياسية لهذه الدولة خلافاً للإطار العام الذي وردت به هذه المفردة في الدستور السوداني لعام 2005.

وعند هذا المقام وبهذا السياق تشكل هذه المبادئ نوعاً من الأحكام أو القواعد التوجيهية غير المحددة *directive programmeurègle de Règle*، التي تنتمي إلى فلسفة هذا الدستور وغايته أو الفكرة الأساسية التي يحرض المشرع الدستوري من خلالها إظهار طابعها الحدائي والديمقراطي أو حتى الإسلامي باستنطاق صيغة النص سواء ان كان صريحاً محدداً أو ضمناً مشتتاً، وهي لا تعدو -ضمن هذا الموضع- أن تكون مجرد برنامج سياسي أو اجتماعي للحكم يهدف لتحقيقها، لا يمكن تطبيقها، ولا يمكن الاحتجاج بها بدون تدخل المشرع العادي. ويكون التزام المشرع بهذه المبادئ

-في الأساس- التزاماً سياسياً أو أدبياً، فضلا عن التزام قانوني مجاله أمرين:

الالتزام الأول: وجوب تدخل المشرع لإصدار القوانين اللازمة لتنفيذ هذه النصوص.

الالتزام الثاني: فيتمثل في وجوب إصدار المشرع لقوانين تتفق مع هذه النصوص ولا تخالفها بشكل صريح أو ضمني.

وهذا ما يعكس بصورة او أخرى انخفاض مستوى جدية المشرع الدستوري على احتضان هذه المبادئ والسهر على تطبيقها على ضمن المدى المنظور المباشر، فلا تعدو أمثال هذه النصوص ان تكون واجهات براقية ومواد لتلميع وجه النظام السياسي للدولة وبنائها الدستوري.

وعندما يأتي النص على هذه المبادئ في صلب الدستور كما حصل مع دستور المملكة المغربية لعام 2001 ودستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 تونس، فإنها ستنتهي حينئذٍ إلى فئة الأحكام الوضعية التي تكون بصيغة نصوص محددة تنتمي بمظهرها وجوهرها إلى أحكام القانون الوضعي التي تعادل قوة مواد الدستور ذاتها؛ فهي إذن نصوص قانونية ملزمة بذاتها؛ اذ تقرر مراكز قانونية يتعين احترامها، ويتعين تطبيقها فوراً شأنها في ذلك شأن نصوص القانون - من جانب السلطات، وتمثل قيوداً دستورياً على عملها عند تشريع القوانين وعند تنفيذها. وهذا - بحد ذاته - يعكس مستوى أعلى من الحرص والجدية من جانب المشرع والتزاماً أكثر فاعلية وتحديداً واستعجالاً لتحقيق هذه المبادئ على أرض الواقع.

ففي سياق دستور المملكة المغربية لعام 2011، جند هذا الدستور العديد من نصوصه لخدمة أغراض إقامة الحكم الرشيد بضمنها مقدمته التي جعلت من هذا المبدأ الدستوري مرتكزاً للدولة ومؤسساتها وفق نسق عام لم يتحدد بجانب دون آخر وهو اتجاه لم ينفرد به هذا الدستور، إذ ورد هذا المبدأ في ذات الموضوع ولذات الغاية في مقدمة الدستور التونسي لعام 2014 كونه - وفق سياق الدستور - أساس التنافس السياسي. ولم يخرج دستور المغرب عن الخط العام للدساتير التي سبقته اذ ورود مبدأ الحكامة في متن الدستور وتحديداً في نطاق المبادئ الأساسية العامة التي أكدت في مادتها الأولى على أن "النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلطات، وتوازنها

وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

وفي ذلك التأكيد على جدية والتزام المشرع الدستوري بتكريس هذا المبدأ كواقع عمل يستوي ويرقى في أهميته الى مستوى وأهمية القيم المتعلقة بقيم السلطة ويتكامل مع البناء القيمي لمنظومة الحكم الديمقراطي، وان كان الغرض الراجح من تحليل سياق النص والموضع الذي وردت به عبارة الحكم الرشيد، ينحو باتجاه توصيفه بكونه أسلوبا للإدارة أكثر من كونه مبدأ للحكم والقيادة السياسية التي اعتمدت الديمقراطية منهاجا لها بموجب النص الدستوري، مقتربا في ذلك من الأغراض التي وجدت لها نصوص الحكم الرشيد في الدستور الكيني.

بيد إن ما يميز الدستور المغربي عن سائر الدساتير في هذا المجال، إسناد هذا المبدأ إلى شبكة محكمة من القواعد والنصوص الدستورية التي تعمل كمساند وقنوات دستورية وبرامج عمل لمؤسسات تختص حصرا بتطبيق هذا المبدأ وتحقيق أغراضه على أرض الواقع، ومن ذلك المادة 18 من الدستور المذكور التي ألزمت السلطات العمومية بضمان أوسع مشاركة ممكنة للمغاربة المقيمين في الخارج، في المؤسسات الاستشارية، وهيئات الحكامة الجيدة، في مسعى لإدامة زخم المشاركة الشعبية في هيئاته وتوسيع نطاق التأييد والمؤازرة له على كل المستويات الرسمية والشعبية وهذا ما استكملت مهمته المادة 157 من هذا الدستور عبر شمول وأطراف أخرى عبر إلزام الحكومات المحلية والإدارات العمومية بتطبيق قواعد الحكامة عند تسيير شؤونها المختلفة.

كما عمل المشرع في مادة أخرى على تجهيز ورفد الحكامة بأجهزة تسهر على تدعيمه وحمايته من أهمها (المجلس الأعلى للحسابات) الذي صرفه الدستور إلى النهوض بمهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية طبقا لما جاء في المادة (147) من هذا الدستور، وكفل لهذا الجهاز كل الأدوات اللازمة لنجاح مسعاه عبر ضمان الاستقلالية لهذا الجهاز من جانب ودعم أجهزة ومؤسسات الدولة له من جانب آخر بحسب المادة 159 منه.

وعلى خطى الدستور المغربي سار الدستور التونسي لعام 2014 بتضمين مقدمته مبدأ الحكم

الرشيد وجعله هدفا ذا مضمون سياسي يسعى لتأمينه نظام الحكم، وقيمة عليا يحرص عليها ضمن حزمة من القيم والمبادئ المرتبطة بالبناء الديمقراطي لمنظومة الحكم والساندة لهذا المبدأ الأساس. والملاحظ ان سياق النص الذي ورد فيه المبدأ قد جعله أكثر قربا من أدوات العمل السياسي بوصفه آلية للتنافس السياسي أكثر من كونه أسلوبا للإدارة كما فعل الدستور المغربي

غير ان هذا الدستور قد عاد في المتن عندما انصرف لتدعيم ركائز الحكم الرشيد بايجاد أجهزة وأدوات لتكريسه كبرنامج عمل في مؤسسات الدولة، ليجعل منه برنامج او أسلوب للإدارة الفاعلة أي انه ارتكن الى المضمون الإداري للمفهوم، وذلك بجعله عنوان وغرض تسعى لتحقيقه هيئة الحوكمة في نطاق مساعيها لمكافحة الفساد وتعزيز قيم الشفافية في إدارة المرافق العامة والخاصة، ثم أفاضت المادة 130 منه في تحديد سائر بنية مهام هذه المؤسسة بكونها:

1- تتكون من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة، يباشرون مهامهم لفترة واحدة، مدتها ست سنوات، ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين.

2- تتولى الهيئة رصد حالات الفساد في القطاعين العام والخاص، والتقصي فيها، والتحقق منها، وإحالتها على الجهات المعنية.

3- تستشار الهيئة وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها.

4- للهيئة أن تبدي رأيها في النصوص الترتيبية العامة المتصلة بمجال اختصاصها.

وتأكيدا للوظيفة الإصلاحية ذات الطابع الإداري للحكم الرشيد في الدستور التونسي وتوسيع او تسييحا لنطاقه، فان المشرع الدستوري قد جعله معيارا تحتكم اليه الحكومات والجماعات المحلية للتصرف بمواردها المالية بحسب نص المادة (137) منه.

على هذا كان الدستور المغربي أكثر استفادة واستغراقا في تعميم وتعميق أثر مبدأ الحكم الرشيد كإسلوب فاعل في إدارة مؤسسات الدولة، وكان الدستور التونسي أكثر تحديدا وحصرًا لمسار الحكم

الرشيد في نطاق الإدارة باعتماد مؤسسة مختصة تحمل عنوانه وتحقق أغراضه في نطاق مؤسسات الدولة.

ولدى مراجعتنا لدستور العراق الحالي لعام 2005، لا نجد فيه أي إشارة صريحة إلى الحكم الرشيد كمنظومة مستقلة ومتكاملة من المبادئ، و عوضاً عن ذلك نلمح الإشارة الضمنية إلى بعض من أهم مبادئ الحكم الرشيد يتقدمها مبدأ سيادة القانون بوصفه ذروة سنام البناء القانوني الرصين للدولة، اذ ورد النص عليه في أكثر من موضع منها ما جاء في الديباجة من غاية يسعى إليها الدستور والعراق في السعي إلى بناء دولة القانون وكذا التطلع الى المستقبل عبر نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي، عَقَدْنَا العزم برجالنا ونسائنا، وشيوخنا وشبابنا، على احترام قواعد القانون وتحقيق العدل والمساواة، ونبذ سياسة العدوان.

وهو المبدأ الذي جاء التأكيد عليه في المادة الخامسة من الدستور بالنص السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية.

والى جانب هذا المبدأ الدستوري حرص المشرع على غرس المبدأ الديمقراطي سواء في ديباجة الدستور او في متنه كما جاء في نص المادة الثانية، الفقرة اولاً، بلايجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية. والتي سددتها المادة السادسة منه بالنص يتمتد اول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور.

ولاتقوم لدولة القانون والديمقراطية قائمة مالم تمتد ادوات الدستور لرصف ارض المساواة وتكافؤ الفرص بين ابناء الوطن الواحد، فالعراقيون متساوون أماما لقانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي. مثلما ان

تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك.

تأسيساً على ما تقدم يمكن تلمس اهم قنوات الحكم الرشيد، تسري في اوعية دستور العراق النافذ،

بانتظار ان تفعل وتحدث مداها وأثرها على ارض الواقع بعد ان تتكامل حلقاتها وتنغرس اصولها في وعي الافراد وتكتسب الاحترام والالتزام من جانب الحكام والمحكومين.

...والله ولي التوفيق...

.....

** مركز آدم للدفاع عن الحقوق والحريات/2009-2017

هو أحد منظمات المجتمع المدني المستقلة غير الربحية مهمته الدفاع عن الحقوق والحريات في مختلف دول العالم، تحت شعار (ولقد كررنا بني آدم) بغض النظر عن اللون أو الجنس أو الدين أو المذهب. ويسعى من أجل تحقيق هدفه الى نشر الوعي والثقافة الحقوقية في المجتمع وتقديم المشورة والدعم القانوني، والتشجيع على استعمال الحقوق والحريات بواسطة الطرق السلمية، كما يقوم برصد الانتهاكات والخروقات التي يتعرض لها الأشخاص والجماعات، ويدعو الحكومات ذات العلاقة إلى تطبيق معايير حقوق الإنسان في مختلف الاتجاهات...

هـ/964+7712421188

<http://ademrights.org>

ademrights@gmail.com