

التأصيل الدستوري للحكم الرشيد

10-20-2018 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 و المحكومين، والانعكاس البليغ للضمير الجماعي لشعبها، وهو في عين الوقت صورة صادقة عن مدى وعي القوى السياسية و الشعبية في الدولة وعن مدى التطور الحضاري الذي بلغته هذه الاخيرة. وهو من وجه اخر 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، فان هذا الدستور يتضمن بين طياته بصفة اساسية القواعد المتعلقة بشكل الدولة ونظام الحكم فيها الى جانب جملة من المبادئ غير السياسية المتعلقة بحقوق الافراد والنظام الاقتصادي والاجتماعي للدولة؛ وهي من جنس المبادئ التي تنتمي اليها مبادئ الحكم الرشيد وقواعده بصورة مباشرة وغير مباشرة الذي يعد بدوره توجه حديث اعتمدته دول محددة في صياغاتها الدستورية، يندرج ضمن ما اصطلح عليه الفقه الفرنسي بـ(الدستور-الاجتماعي) La Constitution sociale..

على هذا، يمكن استنتاج الغاية الاساسية من تضمين امثال هذه القواعد في متن الدستور بإظهار حرص المشرع الدستوري على إضفاء الطابع الحداثي والوجه الديمقراطي للفكرة الاساسية التي يقوم عليها ذلك الدستور وتحكم محتوى قواعده. وهي من جانب اخر تكرس 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 ايضا تكريساً لشرعية هذه المبادئ (اضفاء

مظلة من الشرعية الدستورية عليها) بحسبانها جزءاً من قواعد الدستور لتكتسب بذلك السمو والرفعة والاحترام والالزام 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 ارض الواقع. والتزام سلبي مجاله امتناع تلك السلطات عن انتهاك تلك المبادئ وضمنان 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 ارض 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 اخر يجسد النص الدستوري على هذه المبادئ، الحرص على حماية حقوق الانسان وحرياته عبر وسيلتين اولهما تعزيز منظومة الحقوق والحريات المنصوص عليها بالدستور بإضافة اجيال وصور جديدة لتلك الحقوق الى وثيقة الدستور، وثانيهما تزويد هذه الحقوق بأدوات ووسائل أكثر فاعلية وحادثة لحمايتها وضمنان 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 اساسيين، اولهما طبيعة الوظيفة والغرض الدستوري من ايراد هذه المبادئ، وثانيهما الموضوع الذي وردت فيه هذه المبادئ في متن الدستور وهي امور تعكس بمستوى او اخر درجة النضج التشريعي الذي بلغته تلك الدساتير، والجدية التي يحرص بها المشرع الدستوري على تحويل تلك المبادئ الى برنامج عمل للنظام القائم.

وفي هذا المضمار، قد ترد مبادئ الحكم الرشيد في مقدمة الدستور او ضمن المبادئ الرئيسة له، كما حصل مع دستور السودان لعام 2005 الذي جاءت فيه الاشارة الى المبدأ بصورة عابرة في سياق

الفقرة الخامسة من المادة الخامسة والعشرين منه بوصفه مبدأ عاماً ومقصداً رئيساً، ينبغي ان يراعى عند تخويل السلطات وتوزيعها بين كافة مستويات الحكم الى جانب مبادئ اخرى كالديمقراطية والشفافية والمحاسبة وسيادة حكم القانون على كافة مستويات الحكم، وذلك توطيداً للسلام الدائم، دون ان يدعم هذا النص العابر الوارد في متن الدستور بنصوص اخرى حتى وان كانت قانونية تحدد كنه هذا المبدأ وابعاده واليات تطبيقه.

وهو ما حصل ايضا مع دستور كينيا لعام 2010 الذي يتبنى بدوره مبادئ الحكم الرشيد بوصفها مبدأ رئيساً وقيمة وطنية تحتكم اليها 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 ان الزم بها كافة اجهزة الدولة ومسؤوليها عملاً بالمادة العاشرة منه. ويفهم من السياق الذي وردت به عبارة الحكم الرشيد في وثيقة الدستور الكيني اقترابها من الناحيتين الدلالية والوظيفية الى الجانب الاداري بسبب اقترانها بمبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في نص الفقرة الثانية من المادة العاشرة. وقد ذهب المشرع الدستوري في كينيا الى ابعاد من ذلك في تأصيل هذا المبدأ دستورياً حينما جعل التفسير الدستوري يسعى باتجاه تكريس اقامة الحكم الرشيد بحكم الفقرة 1/ من المادة 259، مما يعني ان المشرع الدستوري قد وظف نصوص الدستور وضبط ايقاعه ضمن حدود الحكم الرشيد، قبل ان يعتمد الى استنزاله او تحويله الى اسلوب او برنامج في الادارة والحكم. وما تقدم يقدم الى الاستنتاج بان الدستور الكيني قد جعل من الحكم الرشيد المبدأ الرئيس والدعامة الاساس في دارة مؤسسات الدولة مثلما جسدت فيها الديمقراطية الدعامة السياسية لهذه الدولة خلافاً للاطار 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 règle ou programme de Règle*، التي تنتمي الى فلسفة هذا الدستور وغايته او الفكرة الاساسية التي يحرض المشرع الدستوري من خلالها اظهار طابعها الحدائي والديمقراطي او حتى الاسلامي باستنطاق صيغة النص سواء ان كان صريحاً محدداً او ضمناً مشتتاً، وهي لاتعدو - ضمن هذا الموضع - ان 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، فضلاً عن التزام قانوني مجاله امرين:

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 اخرى انخفاض مستوى جدية المشرع الدستوري على احتضان هذه المبادئ والسهر على تطبيقها على ضمن المدى المنظور المباشر، فلا تعدو امثال هذه النصوص ان تكون واجهات براقه 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، فانها ستنتمي حينئذ الى فئة الأحكام الوضعية التي تكون بصيغة نصوص محددة تنتمي بمظهرها وجوهرها إلى أحكام القانون الوضعي التي تعادل قوة مواد الدستور ذاتها؛ فهي اذن 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 اعلى من الحرص والجدية من جانب المشرع والتزاما اكثر فاعلية وتحديدًا واستعجالاً لتحقيق هذه المبادئ على ارض الواقع.

ففي سياق دستور المملكة المغربية لعام 2011، جند هذا الدستور العديد من نصوصه لخدمة اغراض اقامة الحكم الرشيد بضمنها مقدمته التي جعلت من هذا المبدأ الدستوري مرتكزا للدولة ومؤسساتها وفق نسق عام لم يتحدد بجانب دون اخر وهو اتجاه لم ينفرد به هذا الدستور، اذ 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 وتحديدًا في نطاق المبادئ الاساسية العامة التي اكدت في مادتها الاولى على ان "النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط، 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 واهمية 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 اسلوبا للإدارة أكثر من كونه مبدأ للحكم والقيادة السياسية التي اعتمدت الديمقراطية منهاجا لها بموجب النص الدستوري، مقتربا في ذلك من الاغراض التي وجدت لها نصوص الحكم الرشيد في الدستور الكيني.

بيد ان ما يميز الدستور المغربي عن سائر الدساتير في هذا المجال، اسناد هذا المبدأ الى شبكة محكمة من القواعد والنصوص الدستورية الي تعمل كمساند وقنوات دستورية وبرامج عمل لمؤسسات تختص حصرا بتطبيق هذا المبدأ وتحقيق اغراضه على ارض الواقع، ومن ذلك المادة 18 من الدستور المذكور التي الزمت 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 اطراف اخرى عبر الزام الحكومات المحلية والادارات العمومية بتطبيق قواعد الحكامة عند تسيير شؤونها المختلفة. كما عمل المشرع في مادة اخرى على تجهيز ورفد الحكامة بأجهزة تسهر على تدعيمه وحمايته من اهمها (المجلس الاعلى للحسابات) الذي صرفه الدستور الى 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 الادوات اللازمة لنجاح مسعاه عبر ضمان الاستقلالية لهذا الجهاز من جانب ودعم اجهزة ومؤسسات الدولة له من جانب اخر 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 يحرس عليها ضمن حزمة من القيم والمبادئ المرتبطة بالبناء الديمقراطي لمنظومة الحكم والساندة لهذا المبدأ الاساس. والملاحظ ان سياق النص الذي ورد فيه المبدأ قد جعله أكثر قربا من ادوات العمل السياسي بوصفه الية للتنافس السياسي اكثر من كونه اسلوبا للإدارة كما فعل الدستور المغربي

غير ان هذا الدستور قد عاد في المتن عندما انصرف لتدعيم ركائز الحكم الرشيد بإيجاد اجهزة وادوات لتكريسه كبرنامج عمل في مؤسسات الدولة، ليجعل منه برنامجا واسلوبا للإدارة الفاعلة اي انه ارتكن الى المضمون الاداري للمفهوم، وذلك بجعله عنوان وغرض تسعى لتحقيقه هيئة الحوكمة في نطاق مساعيها لمكافحة الفساد وتعزيز قيم الشفافية في ادارة المرافق العامة والخاصة، ثم افاضت 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 الاصلاحية ذات الطابع الاداري للحكم الرشيد في الدستور التونسي وتوسيعا وتسيعا 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 اكثر استفاضة واستغراقا في تعميم وتعميق اثر مبدأ الحكم الرشيد كاسلوب فاعل في ادارة مؤسسات الدولة، وكان الدستور التونسي اكثر تحديدا وحصرا لمسار الحكم الرشيد في نطاق الادارة باعتماد مؤسسة مختصة تحمل عنوانه وتحقق اغراضه في نطاق مؤسسات الدولة.

ولدى مراجعتنا لدستور العراق الحالي لعام 2005، لا نجد فيه اي اشارة صريحة الى الحكم الرشيد كمنظومة مستقلة ومتكاملة من المبادئ، وعوضاً عن ذلك نلمح الاشارة الضمنية الى بعض من اهم

مبادئ الحكم الرشيد يتقدمها مبدأ سيادة القانون بوصفه ذروة سنام البناء القانوني الرصين للدولة، اذ ورد النص عليه في اكثر من موضع منها ما جاء في الديباجة من غاية يسعى اليها الدستور والعراق في السعي الى 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 اولاب - لايجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية. والتي سددها المادة السادسة منه بالنص " يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور.

ولا تقوم لدولة القانون والديمقراطية قائمة مالم تمتد ادوات الدستور لرصف ارض المساواة وتكافؤ الفرص بين ابناء الوطن الواحد، فالعراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل 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 الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك.

تأسيساً على ما تقدم يمكن تلمس اهم قنوات الحكم الرشيد، تسري في اوعية دستور العراق النافذ، بانتظار ان تفعل وتحث مداها وأثرها على ارض الواقع بعد ان تتكامل حلقاتها وتنخرس اصولها في وعي الافراد وتكتسب الاحترام والالتزام من جانب الحكام والمحكومين.

* باحث في مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية/2004-2018

www.fcdrs.com