

المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية المقارنة وفي النظام السياسي الجزائري

د. نوار أمجوج

كلية الحقوق

الإخوة منتوري

قسنطينة

ملخص:

إن انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، أصبح من المبادئ التي تركزها غالبية الدساتير الديمقراطية الحديثة، إلا أن الأسس التي يستند إليها هذا المبدأ تختلف حسب طبيعة النظام السياسي القائم، فثنائية السلطة التنفيذية تعتبر من مقومات النظام البرلماني، وفي ظلها يتقلص دور رئيس الدولة، بوجود حكومة تهيمن على الوظيفة التنفيذية وتقع على عاتقها كل المسؤولية السياسية، في حين يقوم النظام الرئاسي على استقلالية رئيس الجمهورية عن السلطة التشريعية بكيفية مطلقة، وهو وضع يجعله غير خاضع للمساءلة من قبل نواب البرلمان، رغم ما يتمتع به من صلاحيات تنفيذية.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية السياسية، مسؤولية رئيس الدولة، الرقابة السياسية، الرقابة البرلمانية، الرقابة التشريعية، السلطة التنفيذية، العلاقة بين السلطات، تنظيم سلطات الدولة

مقدمة:

في مطلع القرن الثامن عشر ميلادي، توصل الفقيه الفرنسي مونتيسكيو إلى صياغة نظرية الفصل بين السلطات في كتابه الشهير روح القوانين⁽¹⁾، والتي ناد فيها بضرورة توزيع وظائف الدولة على سلطات مستقلة عن بعضها البعض، كضمان لحرية الأفراد وحقوقهم، ومن خلالها وضع تصورا مثاليا لإشكالية ممارسة السلطة في الدولة، والتي استأثرت باهتمام فقهاء القانون والسياسة طيلة عقود من الزمن.

Abstract:

The political irresponsibility of the head of state is one of the principles enshrined in contemporary constitutions, however, the foundations of this principle are distinguished, depending on the nature of the political system in place, in a parliamentary system based on duality of the executive, the role of the head of state is reduced to representative missions, facing a government that exercises real executive powers, and assumes full political responsibility, in a presidential regime, characterized by a reciprocal independence between the legislature and the executive, the head of state exercises sole executive power, but his political responsibility can not be questioned by parliament.

وإن يعتبر مونتيسكيو هو صاحب هذه النظرية وتنسب إليه، إلا أن هناك دراسات تفيد بأن المعالم الأولى لهذه النظرية، ظهرت في كتابات متفرقة لمفكرين وفلاسفة قدامى، أمثال أرسطو في كتابه "السياسة"، والمفكر الفرنسي جان بودان (Jean bodin) في كتابه "الجمهورية"، سنة 1576"، وصولاً إلى المفكر والفيلسوف الإنجليزي جون لوك (John Locke)⁽²⁾، والذي توصل في كتابه "الحكومة المدنية"، سنة 1688"، إلى وضع تصنيف لوظائف الدولة، يستند إلى ضرورة الفصل بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية، بقوله "لأن الرغبة بالقبض على السلطة ستشتد كثيراً، فيما إذا تمتع نفس الذين يتقلدون مهمة وضع الشرائع بسلطة تنفيذية أيضاً، إذ لا بد لهم في هذه الحالة، من أن يجنحوا إلى الاستفادة من تلك الشرائع التي يسنون"⁽³⁾، وهذه العبارة لا تختلف في مضمونها عن التصور الذي وضعه مونتيسكيو لاحقاً حول الوظائف الأساسية للدولة، بقوله "إذا اجتمعت في شخص واحد أو هيئة حكومية واحدة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فلا يكون ثمة حرية، إذ يخشى عندئذ أن يسن الملك أو المجلس، قوانين استبدادية لكي ينفذها بصورة استبدادية..."⁽⁴⁾.

لقد انطلق مونتيسكيو من فكرة بسيطة، مفادها "أن كل إنسان لديه سلطة فإنه يميل إلى الإفراط في ممارستها إلى أن يجد حدوداً لذلك... يجب أن تحد السلطة السلطة"⁽⁵⁾، ربما لم يكن هذا الفيلسوف يدرك حينها، أن هذه المقولة التي أصبحت راسخة في الفكر السياسي الحديث، هي بمثابة إعلان عن نهاية الحكم المطلق، والذي كان يختلط فيه شخص الحاكم بالدولة، حسب مقولة لويس الرابع عشر الشهيرة "الدولة هي أنا"⁽⁶⁾، وبداية عهد سياسي جديد، قد لا يملك فيه رئيس الدولة حتى سلطة الحكم، كما هو الحال في بريطانيا مهد النظام البرلماني، والذي يجعل من الملك شخصاً يرمز فقط بوجوده لوحدة الدولة، وهو غير مسؤول سياسياً وجنائياً، لتكون بذلك الحكومة هي المحرك الحقيقي لدواليب الحكم في الدولة، وتقع عليها كامل المسؤولية السياسية، وهذه الخصوصيات التي يقوم عليها النظام البرلماني، تجعل منه نظاماً متميزاً، فهو لم يكن وليد تصورات فكرية ونظرية مسبقة، إنما يرتبط في نشأته وتطوره بظروف تاريخية وسياسية محضة عرفتها بريطانيا، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ آدمون رباط بقوله "الولا الظروف الطارئة التي أولدته في مهده الإنجليزي، لكان استحلال على العقل السياسي، مهما بلغ من التعقيد، أن يتخيل هذا النظام ويبتكر قواعده..."⁽⁷⁾.

وعلى خلاف النظام البرلماني، فإن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يتمتع بصلاحيات واسعة، ويهيمن بشكل فعلي على كافة الوظائف التنفيذية، ورغم هذه السلطات الواسعة التي يتمتع بها، فإنه لا تقع عليه أية مسؤولية سياسية، وهذا خلافاً للقاعدة المتعارف عليها في الفقه الدستوري، والتي تقضي بضرورة تلازم السلطة والمسؤولية، وهذا الوضع نجده يتحقق بنفس الكيفية في النظام شبه الرئاسي، طبعاً مع اختلاف في تركيبة السلطة التنفيذية والتي تكون ذات قطبين في هذا النظام، لكن مع تفوق واضح لرئيس الجمهورية، إلا أنه يبقى غير مسؤول سياسياً، بوجود حكومة تتحمل لوحدها هذه المسؤولية السياسية أمام السلطة التشريعية⁽⁸⁾.

وبالرجوع إلى التجربة الدستورية الجزائرية، ورغم التغييرات التي عرفها النظام السياسي الجزائري عبر مختلف الدساتير، نلاحظ أن رئيس الجمهورية احتفظ بمكانته المرموقة على رأس السلطة التنفيذية، وتعززت صلاحياته أكثر بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008، والذي يلزم الحكومة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، لكن مع الإبقاء على مسؤوليتها السياسية في ذلك أمام المجلس الشعبي الوطني.

يتبين من خلال هذا العرض، أن انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، أصبح مبدأ ثابتاً ومستقراً في دساتير غالبية الدول، سواء كانت ذات نظام برلماني أو رئاسي أو شبه رئاسي، أو سواء

المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية المقارنة وفي النظام السياسي الجزائري

كان شكل الحكم فيها ملكي أو جمهوري، وهذا ما يدفعنا إلى طرح الإشكالية الأساسية التالية: **ما هي الأسس التي يستند إليها هذا المبدأ وما هي مبرراته؟ وما هو الموقف الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري بخصوص هذه المسألة؟**

ولمعالجة هذه الإشكالية، سنحاول البحث عن الأسس التي يستند إليها مبدأ انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية المقارنة (مبحث أول) حيث سنتطرق إلى أسس انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (مطلب أول)، ثم نتعرض بعدها إلى الأسس التي يستند إليها هذا المبدأ في النظام الرئاسي (مطلب ثاني).

أما المبحث الثاني سنخصصه، لدراسة المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري، حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في ظل دستوري 1963 و1976 وفي المطلب الثاني سنتعرض إلى مسؤولية رئيس الجمهورية في ظل دستوري 1989 و1996.

المبحث الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية المقارنة.

إن انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، أصبح من المبادئ التي تتضمنها دساتير غالبية الدول الديمقراطية سواء كانت ملكية أو جمهورية، إلا أن الأسس التي يستند إليها هذا المبدأ تختلف حسب طبيعة النظام السياسي القائم، فثنائية السلطة التنفيذية تعتبر من مقومات النظام البرلماني، وفي ظلها يتقلص دور رئيس الدولة، بوجود حكومة تهيمن على الوظيفة التنفيذية وتقع على عاتقها كل المسؤولية السياسية، (المطلب الأول)، في حين يقوم النظام الرئاسي على استقلالية رئيس الجمهورية عن السلطة التشريعية بكيفية مطلقة، وهو وضع يجعله غير خاضع للمساءلة السياسية، رغم ما يتمتع به من صلاحيات تنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أساس انعدام مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني.

سبق وأن أشرنا في مقدمة هذا المقال، بأن النظام البرلماني هو وليد ظروف تاريخية وسياسية، مرتبطة بالتطورات التي عرفها النظام السياسي الانجليزي، والتي ساهمت بشكل تدريجي في إضعاف سلطات الملك وتعزيز دور البرلمان، إلى أن أصبح الملك لا يحكم وغير مسؤول سياسيا (الفرع الأول)، وبذلك أصبح الوزير الأول هو الحلقة الأساسية في هذا النظام، والتي يتحقق من خلالها التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهو يعين من طرف الملك، ولكن بقاؤه في الحكم يتوقف على كسب ثقة البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رئيس الدولة لا يحكم وغير مسؤول سياسيا.

من حيث المبدأ، لا يتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بصلاحيات فعلية، ولا يتحمل بذلك أية مسؤولية سياسية أمام البرلمان، ولا يمكن حتى مساءلته جنائيا، ويرتبط هذا الوضع في الأصل بتاريخ النظام السياسي الانجليزي، والذي يعتبر مهد نشأة النظام البرلماني، حيث أن التاج البريطاني، وبعد الانتقال من الملكية المطلقة إلى الملكية الدستورية المقيدة، أصبح يرمز فقط لوحدة الدولة، وينحصر دوره في ممارسة بعض الوظائف التمثيلية والسياسية المحدودة، عملا بمبدأ " الملك يملك ولا يحكم"، في حين أصبحت الحكومة هي وارثة لسلطات الملك، تمارس صلاحيات تنفيذية واسعة وتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان.

ولكن هناك جانب من الفقه، يرى أن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، لا ينبغي أن ينظر إليه دائما من هذه الزاوية الضيقة، فالمؤسسة الملكية في بريطانيا مثلا، وبالرغم من تقليص دورها في تسيير شؤون الدولة، فوجودها يعتبر عاملا أساسيا في استقرار وثبات النظام السياسي البريطاني، وهذه المكانة المرموقة التي يتمتع بها التاج البريطاني، ليست مستمدة من صلاحياته الدستورية، إنما تعود أساسا إلى ما يرمز إليه كمؤسسة عريقة وراسخة في تاريخ المجتمع البريطاني، وما زال يحظى باحترام كبير لدى الشعب الانجليزي⁽⁹⁾.

إضافة إلى هذا، فإن اختلاف الظروف الاجتماعية والسياسية، لباقي الدول التي أخذت بالنظام البرلماني، قد أفرز على ارض الواقع صورا جديدة لهذا النظام، وهي غير مطابقة تماما للنموذج الأصلي الذي استلهمت منه، ولاسيما فيما يتعلق بدور رئيس الدولة في الحياة السياسية، حيث أن مشاركته إلى جانب الحكومة في إدارة شؤون الدولة، هو وضع تكرسه دساتير بعض الدول والتي تصنف ضمن هذا النموذج⁽¹⁰⁾، لكن شريطة أن يتحقق نوع من التوازن والتعاون بين قطبي السلطة التنفيذية من جهة، وبين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من جهة ثانية، في توجيه السياسة العامة للدولة نحو الأهداف المتفق عليها، وإذا اختل هذا التوازن بفعل الظروف السياسية، أو نتيجة تقلبات الرأي العام، فإن ذلك يؤدي إلى عدم استقرار الدولة، ولقد تعرض النظام البرلماني قبل الحرب العالمية الثانية إلى أزمة شديدة، شملت مختلف الدول الأوروبية، تولدت عنها انتقادات شديدة لهذا النظام، إلى درجة جعلت البعض من المفكرين في تلك الفترة، يصفونه بأنه لعبة سياسية خطيرة ولا تصلح دائما لجميع الشعوب⁽¹¹⁾.

الفرع الثاني: استحواد الحكومة على الوظيفة التنفيذية.

تعتبر الحكومة أساس السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، لما تتمتع به من سلطات فعلية في إدارة شؤون الدولة، ومن الخصوصيات الأساسية لهذه الحكومة، هي الوحدة والتضامن بين أعضائها، وهي خاصة نابعة من نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا، والذي يساعد كثيرا على تشكيل حكومة متجانسة، فالوزير الأول الذي يعين لرئاسة هذه الحكومة، يكون عادة هو زعيم الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية، ومن ثم فإن بقاء الحكومة واستمرارها في الحكم، يتوقف بالدرجة الأولى على استمرار مساندة الحزب لهذه الحكومة، وفشلها في مهامها يعني زوالها وسحب الثقة منها، وهو وضع قد تترتب عنه أيضا آثار سلبية على الحزب ذاته، لأن ذلك سيفقده أصوات الناخبين في الاستحقاقات الانتخابية المقبلة.

ومن الناحية القانونية، يعين الوزير الأول من قبل الملك لتشكيل الحكومة، وهو الذي يختار الأعضاء الذي تتشكل منهم حكومته، لكن هامش الحرية الذي يتمتع به الوزير الأول في اختيار الوزراء، يمكن القول بأنه محدود ومقيد بعدة عوامل تفرضها تقاليد الممارسة السياسية في النظام البرلماني، حيث أن أعضاء الحكومة ينبغي أن يكونوا أيضا من الأغلبية البرلمانية، والمجازفة باختيار أي عضو من خارج هذه الأغلبية، قد لا يخدم الموقف السياسي للحكومة، لكسب ثقة البرلمان واستمرارها في الحكم. أما من الناحية الوظيفية، فإن رقابة البرلمان على عمل الحكومة، تشكل إحدى وسائل التأثير على عمل السلطة التنفيذية، وأولى مظاهر هذه الرقابة، يتمثل في حق التصويت على برنامج الحكومة قبل الشروع في تنفيذه، وحتى في حالة حصولها على موافقة البرلمان، وشروعها في تنفيذ برنامجها السياسي، فإنه بإمكان أعضاء البرلمان، اللجوء إلى وسائل دستورية أخرى عديدة لمراقبة عمل الحكومة، إما عن طريق تقديم ملتمس الرقابة، والذي قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، أو عن طريق استجواب ومساءلة أعضاء الحكومة حول مسائل محددة وذات أهمية وطنية⁽¹²⁾، أو عن طريق تشكيل لجان تحقيق برلمانية، في قضايا معينة ذات مصلحة عامة، ويمكن كذلك لرئيس الحكومة، أن

المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية المقارنة وفي النظام السياسي الجزائري

يبادر بطلب تصويت بالثقة من نواب البرلمان، وهو إجراء قد يؤدي إلى إسقاط حكومته، في حالة رفضهم طلب تجديد الثقة في الحكومة.

المطلب الثاني: أساس انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي.

يقوم النظام الرئاسي على أحادية السلطة التنفيذية، حيث يهيمن رئيس الدولة لوحده على السلطة التنفيذية، وبشكل مستقل تماما عن السلطة التشريعية (الفرع الأول)، ويتحقق في ظل هذا الفصل الجامد بين السلطات، نوعا من التعايش الإلزامي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث لا تستطيع السلطة التشريعية مساءلة رئيس الدولة وإسقاطه، وبالمقابل ليس بمقدور رئيس الدولة حل البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حصر الوظيفة التنفيذية في يد رئيس دولة ينتخبه الشعب.

لا يصح النظام الرئاسي إلا في دول ذات نظام حكم جمهوري، ذلك أنه من مقومات هذا النظام أن يكون رئيس الدولة منتخب من طرف الشعب، واختيار رئيس الدولة وفق هذا الأسلوب، يعطيه شرعية انتخابية موازية لتلك التي يتمتع بها البرلمان، إلى جانب ذلك، يتمتع رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي بصلاحيات دستورية واسعة، وهذين العاملين يجعلان منه طرفا فاعلا ومؤثرا في الحياة السياسية للدولة.

ففي ظل عدم وجود حكومة تتولى الصلاحيات التنفيذية، كما هو الحال في النظام البرلماني أوحى في النظام شبه الرئاسي، نلاحظ أن رئيس الدولة في النظام الرئاسي، ينفرد بجميع الوظائف التنفيذية، وإن كان يقوم بذلك بوجود أجهزة استشارية والعديد من الوزارات، إلا أن كل هذه المصالح تعمل تحت إشرافه وتخضع لسلطته المباشرة، فالوزراء في النظام الرئاسي يختارهم رئيس الدولة، وتطلق عليهم تسمية "كتاب أو أمناء" وهم بمثابة مستشارين ومساعدين له فقط، وتتمثل مهمتهم في تنفيذ سياسة رئيس الدولة ويخضعون لسلطته⁽¹³⁾.

ومن حيث الممارسة السياسية، نجد أن مكانة رئيس الدولة في النظام الرئاسي، قد تزداد أهمية وقوة بوجود شخصيات سياسية قوية على رأس هرم السلطة، وهذه الحقيقة نستخلصها من واقع التجربة السياسية للولايات المتحدة الأمريكية، حيث عرفت مؤسسة رئاسة الدولة هيمنة واضحة على الحياة السياسية في فترات حكم العديد من الزعماء السياسيين والتاريخيين للولايات المتحدة الأمريكية، أمثال: جورج واشنطن، وتوماس جفرسون، وفرانكلين روزفلت، ورونالد ريغن وغيرهم، في حين تراجع دورها بكثير لصالح الكونغرس، في فترات حكم رؤساء آخرين، لم يكونوا على نفس المستوى من القوة السياسية للزعماء السابق ذكرهم⁽¹⁴⁾.

الفرع الثاني: استقلالية السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية

مما لا شك فيه، أن أفكار جون لوك ومونتيسكيو حول الديمقراطية وتنظيم السلطة السياسية، كان لها بالغ التأثير على الفكر السياسي الأمريكي، وهذا ما يتضح من المبادئ التي تضمنها دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1778، حيث أن واضعو هذا الدستور، أقاموا نظاما سياسيا ميزته الأساسية هي الفصل المطلق بين السلطات، ولعل أخذهم بهذا الشكل الجامد في تطبيق هذا المبدأ، كان يستجيب للكثير من الانشغالات المطروحة على زعماء الاتحاد الفيدرالي في تلك المرحلة، وفي مقدمتها ضرورة حماية الدول المكونة للإتحاد وضمان لها قدر من الاستقلالية في إطار الدولة الفيدرالية،

وضرورة الاستجابة كذلك لتطلعات الشعب في تكريس الديمقراطية، بتوسيع مجال الحقوق والحريات الفردية، ولقد خلصوا في تصورهم إلى تنظيم سلطات الدول بهذه الكيفية، ووجدوا فيها الحلول المناسبة للانشغالات المطروحة⁽¹⁵⁾.

وبناء عليه، كرس دستور الولايات المتحدة الأمريكية نظاما رئاسيا، يقوم على مبدأ الفصل الشديد بين السلطات، أي بمعنى استقلال السلطين والتشريعية عن بعضهما البعض، وتتجلى هذه الاستقلالية على المستوى العضوي، حيث نجد أن كل سلطة تستمد شرعيتها وسند وجودها من الشعب، فالرئيس منتخب من طرف الشعب وكذلك الحال بالنسبة لأعضاء البرلمان، وهذا ما يحقق التوازن المطلوب بين السلطين، إضافة إلى ذلك، فإنه لا يجوز في ظل هذا النظام الجمع بين الوظيفتين التشريعية والتنفيذية، فليس بإمكان الوزراء المشاركة في مناقشات البرلمان، ولا يمكن لعضو في البرلمان أن يتقلد وظيفة تنفيذية، وأما على المستوى الوظيفي، فإنه تنفرد كل سلطة بممارسة اختصاصاتها الدستورية بشكل مستقل، ولا يملك رئيس الجمهورية حق حل البرلمان ولا حتى دعوته لعقد اجتماعات استثنائية، وبالمقابل لا يمكن لأعضاء البرلمان مساءلة الحكومة وإقرار مسؤوليتها السياسية.

ولكن فكرة الفصل المطلق بين السلطات، إلى درجة تنعدم فيها العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية، يبدو فيها نوع من المغالاة وتبتعد نسبيا عن واقع الممارسة السياسية، فهناك آليات عديدة للتأثير المتبادل بين السلطين في النظام الأمريكي، منها ما نص عليه الدستور، ومنها ما أقرته الممارسة العملية⁽¹⁶⁾، فإذا كان الكونغرس لا يملك سلطة مساءلة الرئيس وإقرار مسؤوليته السياسية، فإنه بإمكانه توجيه الاتهام الجنائي لرئيس الدولة، والذي قد يؤدي إلى إدانته وإقرار مسؤوليته الجنائية، ولقد تم تفعيل هذا الإجراء ضد الرئيس أندرو جونسون وانتهى بتبرنته، وكذلك ضد الرئيس ريتشارد نيكسون في قضية « Watergate » الشهيرة، ولم تكتمل إجراءات المساءلة بسبب استقالة الرئيس من منصبه، وأخيرا ضد الرئيس بيل كلينتون في قضية « Lewinsky »، والتي انتهت بتبرنته هو الآخر من قبل مجلس الشيوخ.

المبحث الثاني: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري.

لقد تبين من خلال مختلف الإصلاحات الدستورية، إرادة واضحة في تعزيز وتقوية صلاحيات رئيس الجمهورية على حساب باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، ذلك انه ورغم الانتقال من نظام الأحادية الحزبية إلى نظام سياسي يقوم على التعددية الحزبية وعلى الفصل بين السلطات، إلا أن هيمنة رئيس الجمهورية على الحكم، بقيت هي السمة المشتركة بين مختلف الدساتير الجزائرية، ولا نلمس أي تغيير فعلي في موقف المؤسس الدستوري، بين دساتير مرحلة الأحادية الحزبية ودساتير مرحلة التعددية الحزبية.

المطلب الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في ظل الأحادية الحزبية.

يتفق الفقه الدستوري الجزائري على أن مرحلة الأحادية الحزبية، هي تلك الفترة التي شملها تطبيق أحكام كل من دستوري 1963 و1976، ورغم أن هذين الدستورين يكرسان نفس النظام السياسي، إلا أنهما يختلفان في تصورهما للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة، حيث يذهب الدستور الأول إلى إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، في ظل نظام سياسي يرفض أساسا فكرة التعددية الحزبية (الفرع الأول)، في حين تفادى دستور 1976 هذا التناقض الذي تضمنه الدستور السابق، واستبعد إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية، تماشيا مع طبيعة النظام السياسي القائم في تلك الفترة والذي يقوم على الأحادية الحزبية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دستور 1963: استحالة تفعيل آليات مساءلة رئيس الجمهورية.

لقد أقر دستور 1963 مبدأ مسؤولية رئيس الدولة أمام المجلس الوطني⁽¹⁷⁾، كما أوجد آليات دستورية لتمكين أعضاء هذا المجلس من مساءلة رئيس الجمهورية، وهذا من خلال التصويت على لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية⁽¹⁸⁾، لكن هذه الآليات التي تضمنها الدستور لإقرار المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، تبدو صعبة التجسيد على أرض الواقع، وهذا لعدة اعتبارات قانونية وأخرى سياسية.

فمن الناحية القانونية، نلاحظ أن المؤسس الدستوري وإن أقر صراحة إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية من طرف نواب المجلس الوطني، فإنه وضع قيودا لتفعيل هذا الإجراء، ربما كضمانات لحماية وظيفة رئيس الجمهورية من الصراعات السياسية التي قد تحدث بين نواب المجلس، وتتمثل هذه القيود في ضرورة توقيع ثلث نواب المجلس على لائحة سحب الثقة، والتصويت عليها بالأغلبية المطلقة من النواب الذين يتكون منهم المجلس، وفي حالة ما إذا تحقق هذان الشرطان، وضع الدستور قيودا آخر أكثر شدة من سابقه، ويتمثل في الحل التلقائي للمجلس الوطني في حالة تصويته على لائحة سحب الثقة من رئيس الجمهورية.

وأما من الناحية السياسية، فإن النظام السياسي الذي أوجده دستور 1963، يقوم على مبدأ وحدة السلطة في الدولة، ووفقا لهذا التصور، فإن رئيس الجمهورية يجمع بين صلاحيات الأمين العام للحزب وسلطات رئيس الدولة، وبالتالي فإن إمكانية مساءلته من قبل نواب المجلس تبدو عمليا مستبعدة، لأنهم ينتمون للحزب الواحد والذي اختارهم للعضوية في المجلس، كما أن هذا الوضع يتنافى أصلا مع المبادئ الأساسية التي كان يقوم عليها الحزب الواحد آنذاك، والتي تلزم النواب بضرورة التقيد بتوجيهات الأمانة العامة للحزب.

الفرع الثاني: دستور 1976: استبعاد إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية.

بعد توقيف العمل بدستور 1963، عرفت الجزائر فترة انتقالية دامت حوالي إحدى عشر سنة وانتهت بصدر دستور 1976⁽¹⁹⁾، وهذا الأخير عمل على تكريس هيمنة واضحة لرئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية⁽²⁰⁾، وهذا ما تؤكد صراحة المادة 104 من هذا الدستور والتي تنص على أن رئيس الجمهورية يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية، غير أن وجود حكومة يرأسها وزير أول في ظل هذا الدستور، لا يعني بأنه قد أخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، لأن دور الوزير الأول يقتصر فقط على مساعدة رئيس الجمهورية في تنسيق النشاط الحكومي، وفي تطبيق قرارات مجلس الوزراء والذي يرأسه رئيس الجمهورية⁽²¹⁾، كما أن الصلاحيات التي يمارسها الوزير الأول، هي صلاحيات مفوضة له من قبل رئيس الجمهورية⁽²²⁾، وجميع أعضاء الحكومة بما فيها الوزير الأول، يمارسون صلاحياتهم تحت قيادة رئيس الجمهورية⁽²³⁾، ويتحملون بذلك المسؤولية أمامه⁽²⁴⁾.

وفي مقابل كل هذه الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، فإنه لم يرد في هذا الدستور أي نص يفيد إمكانية مساءلته، لا من قبل المجلس الشعبي الوطني ولا من قبل هيئات الحزب الواحد باعتباره كان يشكل جزءا من السلطة، ماعدا بعض الآليات الرقابية الشكلية التي تضمنتها المادتان 161 و162 منه، والتي تجيز لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، إمكانية استجواب ومساءلة أعضاء الحكومة حول بعض قضايا الساعة، وأيضا إنشاء لجان تحقيق في موضوعات معينة، وهي آليات لا تترتب عنها أية مسؤولية سياسية.

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في ظل التعددية الحزبية.

إن الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية، كان من المفروض أن يؤدي إلى إعادة النظر في العلاقة الموجودة بين سلطات الدولة، بالكيفية التي تمنع حدوث هيمنة لأي سلطة على أخرى، إلا أن دستور سنة 1989، وإن أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، فإننا نجد أنه يشذ عن قاعدة أساسية لهذا المبدأ، والتي تتمثل في ضرورة إقامة توازن بين سلطات الدولة التنفيذية والتشريعية، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري في ظل هذا الدستور، حافظ على المركز القوي لرئيس الجمهورية وعلى سلطاته الواسعة، واستبعد في المقابل إمكانية مساءلته سياسيا وحتى جنائيا (الفرع الأول)، وهو تقريبا نفس التوجه الذي تبناه دستور 1996، والذي يخوله أيضا سلطات واسعة ودون أي مسؤولية سياسية، ولكنه تضمن اختلافا بسيطا مع جميع الدساتير السابقة، بإقراره إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، غير أن تجسيد ذلك على أرض الواقع هو أمر مستبعد كذلك، وهذا لعدة عوامل سنحاول توضيحها والتفصيل فيها من خلال معالجتنا لهذا المحور (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دستور 1989: استمرار تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية وانعدام مسؤوليته السياسية.

لقد كانت الغاية من وضع دستور 1989، هي إحداث قطيعة مع نظام الحزب الواحد، وتبني نظام سياسي تعددي ويقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، غير أن النظام السياسي الذي أوجده هذا الدستور، لم يستطع التخلص من السمة التي لازمته خلال الدستورين السابقين، والمتمثلة في هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة، حيث احتفظ بسلطات وصلاحيات واسعة تجعله في مركز يسمو على باقي المؤسسات الدستورية الأخرى⁽²⁵⁾، ففي علاقته بالسلطة التشريعية، يملك رئيس الجمهورية آليات دستورية عديدة للتأثير على المجلس الشعبي الوطني، أهمها سلطة الحل الواردة في المادة 120 من الدستور، وحق اللجوء إلى الاستفتاء متى رأى ذلك مناسبا⁽²⁶⁾، وأما ثنائية السلطة التنفيذية التي تضمنها هذا الدستور، وبالنظر إلى السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في مواجهة الحكومة، وخصوصا سلطتي التعيين وإنهاء المهام دون قيد⁽²⁷⁾، يجعل منها مجرد جهاز تابع لرئيس الجمهورية ويخضع لسلطته، وهذه الحقيقة تؤكد ذلك الممارسة الدستورية، حيث أن الحكومات كانت تعين بقرار من رئيس الجمهورية وتنتهي مهامها دون أي تدخل من السلطة التشريعية، وهذا ما حدث فعلا مع أول حكومة تم تعيينها في ظل هذا الدستور، والتي أنهيت مهامها بقرار من رئيس الجمهورية، ولقد اعتبر رئيس الحكومة آنذاك بأن هذا القرار منافيا للدستور، على أساس أن مسؤولية الحكومة تقوم أمام المجلس الشعبي الوطني، وهو وحده من يملك سلطة إسقاطها⁽²⁸⁾.

وفي مقابل هذه الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، وعلى خلاف مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، فقد جاء دستور 1989 خاليا من أي نص يفيد إمكانية مساءلته من قبل المجلس الشعبي الوطني، وبذلك تبقى الحكومة هي الجهة التنفيذية الوحيدة التي يقع عليها عبء تحمل المسؤولية أمام البرلمان.

الفرع الثاني: دستور 1996: تعزيز سلطة رئيس الجمهورية وانعدام مسؤوليته السياسية.

على إثر أولى الانتخابات التشريعية التي نظمت في ظل التعددية الحزبية⁽²⁹⁾، دخلت البلاد في أزمة سياسية عميقة، بسبب استقالة رئيس الجمهورية وتزامن ذلك مع قرار حل البرلمان، وهذا الفراغ

المؤسساتي المزدوج لم يعالجه الدستور القائم، مما أدى إلى الدخول في مرحلة حكم انتقالي دامت إلى غاية صدور دستور 1996⁽³⁰⁾.

ولقد كانت الغاية الأساسية من إصدار دستور 1996⁽³¹⁾، تتمثل في تصحيح الاختلالات التي تضمنها الدستور السابق ومواصلة البناء المؤسساتي للدولة وفق نفس النهج السياسي، ومن ثم فإنه يمكن القول، بأن التصور الذي قام عليه هذا الدستور الجديد، يندرج ضمن فكرة استمرارية النظام السابق، والذي يجعل من رئيس الجمهورية مركز السلطة في الدولة، بيده كافة السلطات التي تسمح له بالتأثير على باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، وتعزز مركزه أكثر بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008⁽³²⁾، والذي أعاد تنظيم السلطة التنفيذية وتركيزها بيد رئيس الجمهورية.

لكنوعلى خلاف الدساتير السابقة، أقر دستور 1996 مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى⁽³³⁾، وأسندت مهمة محاكمة رئيس الجمهورية إلى هيئة تسمى " محكمة عليا للدولة"، ولكن لم يتم توضيح كيفية تشكيل هذه الهيئة ولا حتى الإجراءات المتبعة أمامها، وأحيلت هذه المسألة إلى قانون عضوي لم يصدر إلى غاية هذا التاريخ، وكان بإمكان المؤسس الدستوري، بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁴⁾، مراجعة هذه المادة وإزالة ما يكتنفها من غموض، بتوضيح تشكيلة هذه الهيئة والإجراءات المطبقة أمامها، وتحديد أيضا الأفعال التي تعتبر من قبيل الخيانة العظمى، وفي ظل غياب قانون عضوي يوضح مختلف هذه القضايا المطروحة، فإن إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية بسبب ما يسمى بالخيانة العظمى، يبقى إجراء معطل وغير قابل للتطبيق إلى حين.

خاتمة

لقد حاولنا من خلال دراستنا هذه، الوقوف على حقيقة الأسس والمبررات التي يستند إليها مبدأ انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، وتبين لنا أن النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، تتحمل فيه الحكومة دون رئيس الدولة المسؤولية السياسية أمام البرلمان، عملا بقاعدة تلازم السلطة والمسؤولية، بينما يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي ظل هذا الوضع يتحقق تعايش إلزامي بين سلطتين مستقلتين عن بعضهما البعض، دون أن يكون لأي منهما تأثير على الأخرى، حيث أنه لا يمكن لرئيس الدولة حل البرلمان، وبالمقابل لا يمكن للبرلمان مساءلة رئيس الجمهورية وسحب الثقة منه، وخارج هذين النموذجين التقليديين، والذين يتحقق في ظلهم التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن باقي الأنظمة السياسية والتي تميل إلى تقوية مركز رئيس الدولة على حساب باقي المؤسسات الدستورية، دون تحميله أية مسؤولية سياسية، لا تجد سندا مقنعا لتبرير هذا الاختلال الموجود بين السلطة والمسؤولية، ولقد حاول بعض الفقهاء في فرنسا التخفيف من حدة هذا التناقض، من خلال ابتكارهم لفكرة المسؤولية السياسية غير المباشرة لرئيس الجمهورية، والتي تتحقق من خلال اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي، مستندين في ذلك إلى الممارسة الدستورية في فترة حكم الجنرال ديغول، والذي جعل من الاستفتاء وسيلة أيضا لتقدير مدى شرعية حكمه لدى الشعب⁽³⁵⁾، وانطلاقا من ذلك، فهم يرون أن رفض الشعب للمشروع الذي يبادر به رئيس الجمهورية هو بمثابة رفض لسياسته وفقدانه للثقة فيه، غير أن جانب آخر من الفقه ينفي وجود أية علاقة بين نتائج الاستفتاء ومسؤولية رئيس الجمهورية، طالما أن الدستور لا يلزمه بالاستقالة في مثل هذه الحالة، ويستدلون في ذلك بواقع الممارسة السياسية للرؤساء الذين جاؤوا بعد فترة حكم ديغول،

د.نوار أمجوج

وخصوصا استفتاء 29 ماي 2005 حول المعاهدة الأوروبية لإنشاء دستور موحد، والذي نظم في فترة حكم الرئيس جاك شيراك، ورغم رفضه من طرف الشعب الفرنسي، إلا أن ذلك لم يؤدي إلى استقالة رئيس الدولة.

البعض الآخر من الفقهاء يرى أن ترشح رئيس الجمهورية لعهد جديد، هي بمثابة دعوة للحكم على عهده السابقة، فإذا وافق الشعب على إعادة انتخابه لعهد أخرى، فإن ذلك يعتبر تأكيدا للثقة في شخصه وتأييدا لسياسته ولقراراته السابقة، وإذا اختار الشعب مترشحا آخر غيره لتولي منصب رئيس الجمهورية، فإن ذلك يعتبر إقرارا لمسؤوليته السياسية وسحب للثقة منه، والواقع أن نتائج الانتخابات الرئاسية، وإن تتأثر نسبيا بمدى نجاح الرئيس في الوفاء بوعوده السياسية خلال العهد السابقة، إلا أنه توجد عوامل أخرى عديدة لها تأثير أيضا على اختيار الهيئة الناخبة، وفي مقدمتها قوة الحزب الذي ينتمي إليه كل مترشح ومضمون البرنامج السياسي الذي يقترحه، هذا استبعدنا احتمال التلاعب بنتائج الانتخابات وتزييف إرادة الناخبين من قبل الرئيس المنتهية عهده، كما يحدث عادة في غالبية دول العالم الثالث.

الهوامش:

- (1)- مونتيسكيو: هو لقب ارستقراطي اشتهر به المفكر الفرنسي Charles Louis de secondat (1689 - 1755)، صاحب المؤلف الشهير 'روح القوانين أو روح الشرائع كما يسميه البعض' سنة 1748.
- (2)- جون لوك (John Lock): فيلسوف ومفكر انجليزي (1632-1704)
- (3) - آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني: النظرية القانونية في الدولة وحكمها، دار العلم للملايين، لبنان، 1971، ص 568
- (4) - آدمون رباط: المرجع السابق، ص 568
- (5)- زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ص 75.
- (6) - من أبرز ملوك فرنسا، من 1661 إلى 1715.
- (7)- آدمون رباط: المرجع السابق، ص 635
- (8)- عمار عباس: العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2008، ص 77.
- (9)- مولود ديدان: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2007، ص 137.
- (10)- الدستور الإيطالي لسنة 1948، يمنح صلاحيات هامة لرئيس الجمهورية، وأبرزها سلطة حل غرفتي البرلمان.
- (11) - آدمون رباط: المرجع السابق، ص 136
- (12) - يقصد بالسؤال، استفسار شفوي أو كتابي، يقدمه عضو من البرلمان إلى أحد الوزراء، بهدف الحصول على توضيحات بشأن مسألة معينة، أو لفت انتباهه إلى مشكلة معينة تحتاج تدخل الوزارة، أما الاستجواب فهو أكثر درجة من السؤال، لأنه يتضمن في طياته اتهامًا للحكومة أو لأحد الوزراء، وقد يؤدي إلى التصويت بالثقة.

- (13) - يمارس الرئيس صلاحياته بواسطة عدة هيئات استشارية، أهمها مكتب الرئيس والذي استحدث في عهد الرئيس روزفلت سنة 1939، ويتألف من مستشارين للرئيس، ويؤدون دورا هاما في التحضير لقرارات الرئيس، في مجالات متعددة، أهمها الاقتصاد والمالية، الأمن القومي، الطاقة... إلخ، إلى جانب وجود إدارة (الحكومة)، تتكون من مجموع الأمناء أو الكتاب (الوزراء)، والذين يسهرون على تنفيذ سياسة الرئيس في مختلف القطاعات.
- (14) - مولود ديدان: المرجع السابق، ص 152.
- (15) - Georges Burdeau : Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDG, France, 1976, p260.
- (16) - عباس عمار: المرجع السابق، ص 70.
- (17) - المادة 47 من دستور 1963.
- (18) - المادتان 55 و 56 من دستور 1963.
- (19) - قبل صدور دستور 1976 خضعت الدولة في تنظيمها لأحكام الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تعيين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 58 لسنة 1965.
- (20) - انظر المواد 104، 111، 113، 114 من دستور 1976.
- (21) - المادة 111 / 8 من دستور 1976.
- (22) - المادة 15/111 من دستور 1976.
- (23) - المادة 114 من دستور 1976.
- (24) - المادة 115 من دستور 1976.
- (25) - أنظر المادة 74 من دستور 1989.
- (26) - أنظر المادة 07 من دستور 1989.
- (27) - أنظر البند الخامس من المادة 74 والمادة 75 من دستور 1989.
- (28) - سعيد بوشعير: النظام السياسي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013، ص 119.
- (29) - تم إجراء هذه الانتخابات في 26 ديسمبر 1991، وتم توقيفها في دورها الأول.
- (30) - بموجب إعلان 14 يناير 1992، تم استحداث مجلس أعلى للدولة يتولى تسيير شؤون الدولة ويساعده في ذلك مجلس استشاري وطني.
- (31) - صدر هذا الدستور الساري المفعول حاليا، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتضمن إصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76 لسنة 1996.
- (32) - القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية العدد 63 لسنة 2008.
- (33) - المادة 158 من دستور 1996، وأصبحت 177 بعد التعديل الأخير للدستور.
- (34) - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 2016.

د.نوار أمجوج

(35) - استنادا إلى المادة 11 من دستور 1958، نظمت في عهد الجنرال ديغول أربعة استفتاءات: الاستفتاء الأول في 08 جانفي 1961 والاستفتاء الثاني في 08 افريل 1962، والاستفتاء الثالث في 28 أكتوبر 1962، والاستفتاء الرابع في 27 أفريل 1969 حول إصلاح مجلس الشيوخ وإعادة تنظيم الأقاليم، والذي رفضه الشعب بنسبة % 53,17، وعلى إثر ذلك أعلن الجنرال ديغول التوقف عن ممارسة مهامه كرئيس للجمهورية، ونظمت انتخابات رئاسية في نفس السنة وفاز فيها زعيم حزب اليمين جورج بومبيدو.