

السلطة السياسية  
ومسألة الحكم الصالح " الرشيد "

الكتاب: السلطة السياسية ومسألة الحكم الصالح " الرشيد"

الكاتب: د. برهان زريق

الطبعة الأولى: 2016

جميع الحقوق محفوظة لورثة الكاتب

الكتاب صدر بعد وفاة الكاتب يرحمه الله

لذا لم يحظ بالتدقيق من قبله

يرجى موافاتنا بملاحظاتكم واقتراحاتكم

على البريد الالكتروني:

[Burhan\\_zraik@yahoo.com](mailto:Burhan_zraik@yahoo.com)

موافقة وزارة الإعلام السورية على الطباعة

رقم تاريخ /113863/ تاريخ 2017/3/2

د. برهان زريق

السلطة السياسية

ومسألة الحكم الصالح " الرشيد "

أعيش... لأكتب

الحاج الدكتور  
مهدي زريبي



**لعل** استكشاف الإنسان، من أهم الموضوعات التي شملت العلوم الإنسانية بأسرها<sup>1</sup> بل لعل دراسة السلطة السياسية -وهي فرع من الأصل السابق- تستقطب جهود الدراسات الحضارية باعتبارها محور قطب ولباب وسرة هذه الدراسات.

فالسلطة السياسية هي -كما قال المفكر فوكو- المكوك الذي ينسج ما هو مشترك، واللحمة التي تجمع النسيج الضام في الأمة، وركن القيم في الجماعة البشرية، وقد وصف الفهامة "ابن خلدون" هذه الطاقة الحضارية بقوله: ((الدولة والمملك للعمران بمثابة الصورة للمادة، وهو الشكل المحافظ بنوعه لوجودها، وقد تقرر في علوم الحكمة أنه لا يمكن انفكاك أحدهما عن الآخر، فالدولة دون العمران لا تتصور، والعمران دون الدولة والمملك متعذر))<sup>2</sup>.

ولقد دلل "الدكتور طعيمة الجرف" بأهمية هذه الظاهرة بقوله: ((السلطة هي إطار الجماعة والعلاقة بينهما هي علاقة الكائن الحي بجهازه العصبي، وإن انعدام هذا الجهاز يعني تفكك الجماعة واندثارها))<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> - عبد الرحمن بن محمد ابن خلدون: المقدمة، (دار العلم، بيروت)، 1986، ص41.

<sup>2</sup> - أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، (بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع)، 1974، ج1، ص24.

<sup>3</sup> - د. طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة القانون، (مكتبة القاهرة الحديثة)، 1973، ص38.

"S, il n y a pas de gouvernement, le peuple dispersera"

ومع ذلك فعلى الرغم من الدور الذي لعبته السلطة تاريخياً وتلعبه راهنياً، فهي لم تحط بالدراسة اللازمة من المثقفين، يشرّحون جثتها، ويكتشفون طبيعتها وأساليب ممارستها عملها ويوضحون أهدافها ومراميها وغايتها ومآلاتها ومبتغاهها ومرتجى أمرها .

وفي هذا الصدد يقول الدكتور "محمد عابد الجابري": ((إن الفكر العربي الحديث والمعاصر لم يطرح مشكلة الدولة والمجتمع والعلاقة بينهما من منظور يعالج مسألة السلطة، إذ أن تناول السياسة بخطاب مستقل شيء غائب أو يكاد في الفكر النهضوي الحديث))<sup>1</sup>.

هكذا كان علينا أن نخوض -وباستقلال موضوعي - هذا الموضوع بما يحتله من رقعة واسعة، وما يتحرك فيه من ساحة عريضة ويدور حوله في الساحة الثقافية، شعارنا في ذلك أنه لا يمكن القبض على الظاهرة والسيطرة عليها، والاستفادة من قدراتها وطاقتها إلا بعد معرفة كنهها وطبيعتها وماهيتها .

هكذا كان علينا أن نعالج موضوع تأسيس السلطة institutionnalisation، بما يتفرع على ذلك من ظاهرة غزو الفكر للدولة وتنظيمه لها، وإقامتها على عنصر ثابت يقيها التبدل والتغير والمشاحنات ويضفي عليها غلالة الدوام والاستمرار والثبات.

---

<sup>1</sup> - محمد عابد الجابري: الخطاب العربي المعاصر، دراسة تحليلية نقدية، ط2، بيروت، دار الطليعة، 1985، ص99.

ويستتبع ذلك أنه لم يلهننا موضوع السلطة المستبدة *dispositif* وتاريخية ظلاماتها إلا بالقدر البسيط المتيقن، فهذه السلطة هدفها الاستبداد، والاستبداد ظاهرة عيب صفيق *grossière*، وليس هدفاً أو شعاراً أو أملاً.

لقد كان تعويلنا الأساسي على مسألة تأسيس السلطة وانتقالها من مرحلة السلطة الشخصية التي يتمتع بها الحاكم على أنها ملكه ومرتبطة بشخصيته، إلى مرحلة السلطة المجردة، التي تجد مصدرها وأساسها في الجماعة لا في الأطماع والنزاع والمشاحنات.

أجل لقد غفل العلم كل تفسير سحري ميثولوجي لتأسيس السلطة، فأصبحت ظاهرة تنظيم وترتيب تجد أساسها في المؤسسة، قال أحد المفكرين واصفاً ذلك: ((إنني أطيع الرئيس لأنني أرى عبره مشروعاً يهمه كما يهمني، ولكن يتجاوزته كما يتجاوزني)).

فالسلطة السياسية مؤسسة رهانها الديموقراطية وجوهرها جامعة النظام والحركة، النظام حركة متمثلة، ولكن الحركة تفتش عن قطاعات جديدة من الشعب كي تمتص حيويتها وتدخلها في العمل السياسي.

والسلطة بهذا المعنى فلها القانون، وحيث يوجد مجتمع يوجد قانون *ubi societate ubi iustitia*، فالقانون بالنسبة للسلطة كالكلام بالنسبة للإنسان.

ولم تتسنا هذه الدراسة أن نتكلم باستعاضة على ظاهرة السيادة وخصائصها وقيودها لصالح حرية المواطن وحقوقه.

ولقد احتل موضوع ((مجال السلطة وأهدافها)) رقعة واسعة من الدراسة، حيث تكلمنا على الصالح المشترك، وقلنا إن هذا الصالح تكمن فيه الغائية الاجتماعية، فهو ركن القيم وهدفه أو هو في الوقت نفسه أساس التنظيم وسنده ومبرر السلطة

ووجودها ونشأتها وممارستها لسلطاتها، فهذه الغائية هي ثورة الإشعاع الكبرى لوجود الجماعة، وفيها سندها ومبررها .

فالسطة تنزلق من الغائية الاجتماعية من أجل تحقيقها، وهي سلطة قائدة للمجتمع ومكمن سيادتها في الإرساء والإنشاء والتشييد، أما سيادة الشعب، فهي في قبول هذا التشييد أو رفضه .

والسيادة العليا الحكم في هذا النزاع هي الفكرة الموجهة للصالح المشترك .

هذا مع العلم أننا لم نغفل أو نتغافل عن التعرض لمواضيع كثيرة وهامة تتفرع على البحث مثل:

- الظاهرة السياسية .
- بنية السلطة في الدولة .
- معنى ومضمون السيادة .
- أساليب ممارسة السيادة لمعنى السيادة .
- فصل السلطات وتوزيعها وتنظيمها، وغير ذلك من الأمور .

ذلك هو مرمى الدراسة وغايتها ومرتها وهدفها ومرساها وعلى الله قصد السبيل وهو المستعان .



### فصل تمهيدي

**آثرنا** بحث السلطة السياسية في الدولة دون السلطة الاستبدادية التي انثالت من أعماق الماضي وجهالاته وظلاماته، على اعتبار أن المفروض بظاهرة السلطة أن يكون لها معنى معين، وأن تلتزم بغاياتها وأهدافها ومبرر قيامها ووجودها .

وغير خاف أن بقاء أية سلطة رهين بشدة تعلقها بشعارها، فالديموقراطية تزول بزوال روح المساواة، وبالمقابل فالأرستقراطية تترنح وتسقط عندما تفقد اعتدالها وتصبح سلطة النبلاء فيها كبقية السلطات، كذلك فالملكية تزول عندما يتجاوز الملك حقوق المجالس والهيئات، أي عندما يفعل كما فعل لويس الرابع عشر، فجر الدولة إلى عاصمته، وجر العاصمة إلى قصره وربط الحاشية بشخصيته .

أما الحكومة الاستبدادية، فهي في حالة فساد دائمة، لأن شعارها نفسه هو عيبها، فالرغبة لا يمكن أن تكون شعاراً تعيش عليه حكومة ما<sup>1</sup> .

فالسلطة الاستبدادية *despotisme*، ظاهرة واقع *fait* ليس لها حدود أو قيود، وهي بالتالي تتأبى على كل التزام وتقييد، وغير قابلة للدراسة إلا على أساس أنها ظاهرة رهبة فاضحة *flagrant* وخطيرة وجسيمة: *grossière*، وهي تدخل

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: المجموعة الدستورية، القسم الأول، الدولة والنظم السياسية، ج1، بيروت، ط1، 1970 ص323.

عداد انعدام الظواهر، وهكذا كان وكدنا وهاجسنا التوجه صوب ظاهر السلطة التي تعيش في فلك القانون لا القوة، دون أن ننسى أو نتغافل عن السلطة كناقض وميكانيزم في المشروع العربي النهضوي الذي يصبو ويحلم ويعمل من أجل تحقيق مجتمع الوحدة ودولة الوحدة.

هكذا مهدنا لموضوع دراستنا بهذا الفصل التمهيدي المؤلف من الأبحاث الآتية:

• المقصود بالظاهرة السياسية.

• مضمونها وآفاقها .

• المقصود بالسلطة السياسية.

• المقصود بالنظام السياسي.

وما هذه الابحاث سوى مفاتيح نفتح بها مغالق المواجهات التي تعترضنا، وفي الوقت نفسه مصابيح ورؤى تضيء ظلام وعكرة الطريق، وتزيل قتامته واكفهراره.

## المقصود بالظاهرة السياسية مضمونها وآفاقها

وستتولى هنا بحث المواضيع الآتية:



## الفرع الأول

### معنى كلمة السياسية

**أول** ما يوحي لنا أصل هذه الكلمة في اللغتين العربية والفرنسية، أننا مع هذا المفهوم في شأن من الشؤون الذي يهم الناس جميعاً، فأصل هذه الكلمة -كما يقول لسان العرب- من السوس بمعنى الرياسة، وإذا رأسوا شخصاً قيل سوسوه وأساسوه، وساس الأمر سياسة قام به، والسوس هو أيضاً الطبع والخلق والسجية.

فالسياسية هي القيام بالأمر بما يصلحه، والمقصود بالأمر هنا هو أمر الناس، فكلمة أمر شائعة الاستعمال بمعنى حكم ودولة، وهكذا درج القرآن الكريم على الاستعمال، قال تعالى: ﴿وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ﴾ الشورى/38.

وقد تطور هذا المعنى الاصطلاحي في الاستعمال إلى السياسة الإلهية والسياسة النبوية والسياسة الشرعية والسياسة المدنية والسياسة الخاصة والسياسة العامة. وفي الحديث: كان بنو إسرائيل يسوسهم أنبياءهم، أي يتولى أمورهم.

وعرفت السياسة المدنية بأنها "....علم مصالح جماعة متشاركة في المدينة... سميت بها لحصول السياسية المدنية، أي مالكية الأمور المنسوبة إلى البلدة بسببها، وفي بعض الكتب يسمى علم السياسة، والحكمة السياسة، الحكمة المدنية، وسياسة الملك، وفائدتها أن تعلم كيفية المشاركة التي بين أشخاص الناس، ليتعاونوا على مصالح الأبدان ومصالح بناء النوع".

أما كلمة *politique* الفرنسية، فمردها إلى الكلمات اليونانية التالية:

**Polis -1** وتعني الدولة أو المدينة أو الناحية أو اجتماع المواطنين الذين تتألف منهم المدينة.

2- de polieteia وتعني الدولة والدستور والنظام السياسي والجمهورية والمواطنة.

3- ta politica، وهي جمع de politicos، وتعني الأشياء السياسية، والأشياء المدنية والدستور والنظام والجمهورية والسيادة.

4- politique وتعني الفن السياسي.

ويلاحظ في هذه الكلمات المفهوم اليوناني للدولة كدولة- مدنية، ولا يعني ذلك أنها تقتصر على مدينة واحدة، فالدولة تتألف من المدينة وملحقاتها، ولكنه يعني أن العقل اليوناني لم يتصور الدولة دون المدينة، ولا المدينة دون الدولة. ومن هنا جاء تأكيد أرسطو بأن الإنسان حيوان سياسي، وإن الإنسان الذي يعيش دون دولة هو ملاك أو بهيم.

والمقصود من حيوان سياسي حيوان مدني لا حيوان اجتماعي، لأن الحيوانات يمكن أن تكون اجتماعية، ولكن الإنسان وحده يستطيع أن يكون سياسياً مدنياً.

وتحل في الاستعمال اللاتيني كلمة republica أي الشيء العام محل كلمة ta politica أو الأشياء المدنية، وأما مفهوم الدولة -المدنية اليوناني فتعبر عنه كلمة republica وترادف صفة republicoin المدني أو cirique.

وأخذت اللغة الفرنسية تستعمل كلمة politica ابتداء من القرن الثالث عشر بمعناها اليوناني، وترد الكلمة في كتاب le livre de toutes choses لمؤلفه "برونتو لاتيني Brunette Latini" وتعرف فيه السياسة بأنها ((...حكم المدن وهو أنبل العلوم وأسمائها ويتعلق بأرفع المناصب على الأرض وتشمل السياسة بصورة عامة جميع الفنون التي تهتم الجماعة الإنسانية...)).

ولقد تطور الاستعمال المذكور منذ القرن الثالث عشر، وأصبحت الكلمة تعرف اليوم في قاموس الأكاديمية بما يلي: "politique" كاسم مؤنث تتناول كل ما يتعلق بحكم الدولة وإدارة العلاقات الخارجية.

وتعني أيضاً الشؤون العامة، والأحداث السياسية، والتحدث بالسياسة، والسياسة الداخلية، وتتناول كصفة كل ما يتعلق بالشؤون العامة ويحكم الدولة وبالعلاقات المتبادلة بين الدول، والقانون السياسي هو مجموعة القوانين التي تحدد النظم الحكومية، وتعني العلاقات بين السلطة والمواطنين أو الرعايا.

وتذكر "الأنسيكلو بيديا الكبيرة" la grand encyclopédie أن politique تعني اصطلاحاً ((... فن حكم الدولة، ولذلك يمكن تعريف علم السياسة بأنه علم حكم الدول أو دراسة المبادئ التي تقوم عليها الحكومات والتي تحدد علاقاتها بالمواطنين والدول الأخرى)).

ويميز "وموريس ديفارجيه Maurice Duverger" بين حكم الدول وحكم المجتمعات، فيقول: "عرف معجم ليطره "Littré" السياسة العامة 1870 بقوله: ((السياسة علم حكم الدول))، وعرفها معجم روبر "Robert" عام 1962 بقوله: ((السياسة فن حكم المجتمعات الإنسانية)).

وللتقريب بين هذين التعريفين أمر هام، فهما يجعلان الحكم موضوع السياسة، ولكن التعريف الحديث يشمل حكم الدول وحكم المجتمعات الإنسانية الأخرى، وكلمة الحكم تعني عندئذٍ، في كل جماعة من الجماعات، السلطة المنظمة ومؤسسات القيادة والإكراه.

ونلاحظ أن كلمة سياسة العربية لا تعبر عن المعنى الأصلي اليوناني لكلمة politique الفرنسية أو politics الإنكليزية، وإن كانت كلمتا "السياسة المدنية" تعبران عن ذلك، ولذلك راجت كلمتا السياسة المدنية والعلم المدني والعلم السياسي عند فلاسفتنا الوسطيين الذين تأثروا بالفلاسفة اليونان.

ولو أردنا اليوم ترجمة أمينة لعبارة "science politique" أو "political science"، لأمكن ترجمتها بعبارة العلم المدني أو علم المدنية، ولكن مفكرينا المحدثين منذ عصر النهضة في القرن التاسع عشر ترجموا العبارتين ترجمة حرفية دون أن ينتبهوا لأصلهما اليوناني، ورجح بعد ذلك استعمال علم السياسة على عبارة العلم المدني أو علوم المدنية.

واستحوذت كلمة سلطة رقعة واسعة في مدلول السياسة إلا أن بعضهم يأخذها بمعنى واسع، ويدخل في مدلول السياسة كل ما يتصل بالسلطة أياً كانت هذه السلطة وعلى أي صورة وجدت، بينما يقصرها بعضهم الآخر على أشكال معينة من السلطة، وبالذات حينما تأخذ شكل الدولة، فتكون السياسة وفقاً لهذا المدلول الضيق هي كل ما يتصل بالسلطة في الدولة دون غيرها من صور الجماعات البشرية.

ومن ذلك يتبين أن هناك قدراً متيقناً متفقاً عليه لتحديد مدلول السياسة، ألا وهو تعلقها بالسلطة في الدولة.

والسلطة تتضمن جانبين:

- جانباً عضوياً أو شكلياً تتعلق بتنظيم السلطة وتحديد أشكال ممارستها.
- جانباً موضوعياً أو مادياً يتعلق بعمل السلطة ومجالات نشاطها.

ومن ثم تكون النظم السياسية، هي نظم الدولة وما تثيره من تنظيم الحكم بنشاط الحاكم<sup>1</sup>.

بيد أن الجانب الموضوعي أو نشاط السلطة تتطور في العصور الحديثة حتى أصبح الجانب الرئيسي في التعريف بالنظام السياسي، بينما فقد الجانب الشكلي أو

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص4.



العضوي الكثير من أهميته في الوقت الحاضر، ومن ثم أصبح المعيار الحاسم في تميز النظم السياسية الحديثة، هو ما يتعلق بنشاط السلطة دون الأشكال التي تمارس بها .

ويعطي راهنياً الفقيه الدستوري "هوريو" لهذه الكلمة مدلولاً جديداً متسعاً يشمل المستويات الآتية:

- عملية استكشاف كاملة للإنسان: نقلته وحرية من قبل الإنسان .
- خير المجتمع .
- العلاقة بين الحكام و المحكومين .

فالوسيلتان الأساسيتان -وبعكس القاعدة الخلقية- في الظاهرة السياسية هما: الإقناع بالكلمة المسموعة والمكتوبة لبيان ضرورة وفائدة وقبول هذا العرض أو ذلك<sup>1</sup>.

وفي الاستعمال العامي الدارج ينثر هذا الاستعمال ظللاً سوداء كثيفة كئيبة في روع الإنسان العربي بسبب الآلام، التي تجرّعها على يد السلطة.

---

<sup>1</sup> - أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، (بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع)،، 1974، ج1 ص24.



## الفرع الثاني

### السياسة بين الإيجابية والسلب

**هل صحيح** أن القتامة والكآبة علت وجه جانوس، كما تخبرنا الأسطورة أن لجانوس وجهين أحدهما مضيء والآخر أسود كريد ((اختلط سواده بكدره))؟

في الواقع أن علم السياسة أو العلم المدني ازدهر عبر تاريخ حيث سادت النظرة الإيجابية لرئاسة الإنسان وسياسته، وقد احتجب حيثما احتجبت هذه النظرة، وحلت محلها نظرة سلبية.

أجل لقد ازدهر هذا العلم، حيث اعتبرت السياسة شأن كل إنسان، واضمحل حيث اعتبرت شأن الحكام دون المحكومين، ولعل أبلغ من عبر عن النظرة الإيجابية لرئاسة الإنسان "بريكليسي pericles" / 429-490 ق.م./، القائد اليوناني، في الخطبة التي نسبت إليه "توسيديد Thucydide"، والتي ألقاها رثاء لشهداء السنة الأولى من حرب "البلوينز peloponese"، قال: ((أن الجميع يستمتعون بالمساواة في ظل القوانين.... وهم متساوون في حقهم في تسوية الخلافات التي تنشب بين الأفراد، ومتساوون في الانعامات التي تتألم على أساس الكفاءة لا على أساس الطبقة.... ولا يصد أحدنا عن خدمة الدولة لأنه مغمور أو فقير... ويقوم الناس أنفسهم بأعمالهم الخاصة وبأعمال الدولة، ولا يعتبر الذين يمارسون الأعمال اليدوية غرباء عن السياسة... بل نحن الوحيدون الذين نعتبر الإنسان الغريب عن الشؤون العامة لا كشخص خلي البال، بل كشخص لا خير فيه...)).

و"ابن خلدون" هو أحسن من عبر عن عواقب النظرة السلبية للسياسة، أي عما يعترى الإنسان إذا ما عطلت ملكته الرئاسية، وحرّم من المشاركة في السياسة، فقال: ((..والرئيس إذا غلب على رئاسته وكبح عن غاية عزه تكاسل حتى عن شبع بطنه وري كبده.. فلا يزال هذا القبيل المملوك عليه أمره في تناقص واضمحلال إلى أن يأخذهم الفناء.. وإنما هي طبيعة في الإنسان إذا غلب على أمره وصار آلة لغيره..)).

إن علم السياسة أي البحث المنهجي عن الحقيقة السياسية هو غاية في حد ذاته، لأن الحقيقة هي غاية الإنسان منذ أن بدأ يفكر، ومنذ أن أخذ يتأمل الظواهر الطبيعية والاجتماعية التي تكيف حياته، ولكن علم السياسة هو في الوقت نفسه وسيلة لغاية أخرى، هي تحسين المصير الإنساني، لأن الإنسان يتطلع كما قال "أرسطو"، بغريزته لأن يعرف، ولكنه يتطلع أيضاً بغريزته لتحسين الحال الذي يجد عليه نفسه.

ويظهر هذا التلازم في الإنسان نفسه بين تطلع إلى المعرفة أي إلى الحقيقة، وبين تطلع إلى الأفضل أي إلى الخير أكثر مما يظهر في علم السياسة، لأن الظاهرة السياسية تتأثر بجميع الظواهر الأخرى وتؤثر فيها، تتأثر بها منذ أن نشأ الحكم بصفته وليد الحاجة إلى تنظيم الري والزراعة في وديان الأنهار الكبرى، وتؤثر فيها لأن شكل التنظيم ليس وليد الحاجة وحدها، ولكنه وليد المصلحة والإرادة والعقل. ولذلك تتصل السياسة من قريب أو بعيد بجميع المعارف، التي يتوصل إليها الإنسان في ظل نظام ما دون الآخر، وتتصل جميع تنظيمات الاجتماعية الأخرى بالنظام السياسي الذي تقوم في ظله.

هل نذكر بأن "أدبنا القرآني" اعتبر السياسة أمانة في عنق الحكام "حسب تكييف وتوصيف ابن تيمية"، كما اعتبرت وجهاً من وجوه العبادة، فكيف إذاً نغفل ونتغافل عن هذه العبادة، وقد قال تعالى: ﴿إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاعْبُدُونِ﴾ الأنبياء/92.

## الفرع الثالث

### النزوع الحضاري الإنساني للسياسة

**لاشك** أن السياسة تتراوح بين حدها الأدنى كحاجة أولى من حاجات الاجتماع البشري، وكضرورة بديهية للتأليف بين المصالح المتنازعة للمجتمع، وبين حدها الأعلى كصورة للحضارة، وكعنوان للمستوى التنظيمي التحضيري الذي بلغه الإنسان، وهي في الحالين في خدمة التنظيم الحضاري على مختلف مستوياته، ولكنها في الحال الأولى في خدمة الحاجات الأولية لهذا التنظيم، وفي الحال الثانية في خدمة حاجاته العليا، وخير من أسكته هذه الحقيقة سيدنا علي عندما أبان أن السلطة قد تكون برة أو فاجرة، وبمعنى أوضح إنها قدرة على البقاء والأمر والاستبسال والتحكيم والدفاع، ولكنها قدرة على الخلق والتقدم والتنظيم والقيادة والتوجيه والتشريع والتنفيذ والتوفيق.

فالقدره السياسية هي في الحالين طاقة حضارية، سواء أكانت في طورها البدائي البسيط أم في طورها المتقدم المعقد .

ويعبر "ابن خلدون" عن هذا التلازم بين السياسة والحضارة، فيقول: ((...إن الدولة والملك للعمران بمثابة الصورة للمادة، وهو الشكل الحافظ بنوعه لوجودها، وقد تقرر في العلوم الحكمة أنه لا يمكن انفكاك أحدهما عن الآخر، فالدولة دون العمران لا تتصور، والعمران دون الدولة والملك متعذر، فتتعين السياسة لذلك)).

وعلم السياسة لازم للإنسان لزوم السياسة للمجتمع أو للحضارة، فمادام التنظيم السياسي ضرورة للإنسان في مختلف أطوار تحضيره، ومادام هذا التنظيم لا يمكن

أن يكون بدون ساسة وسياسات، فلا غنى للإنسان عن العلم الذي يدرس أصول هذا التنظيم.

وليس من اللازم أن يقترن اعترافنا بهذه الضرورة بالمناداة بأن السياسة شر لابد منه، أو بأنها عقاب للإنسان على ما هو عليه من شر، فمثل هذه النظرة للسياسة هي وليدة نظرة تشاؤمية للإنسان، وهي وليدة الاعتقاد بأن السلطة نشأت كأداة للحؤول دون تقاتل المتنازعين، ولذلك فهي أداة سلبية رادعة عن الشر.

وينطوي هذا الاعتقاد على تجاهل الأصل الطبيعي للسلطة في نفس الإنسان كسلطة الأب في أسرته، التي تعتبر خالقة للخير بقدر ماهي مانعة للشر، وسياسة الدولة يمكن أن تكون خالقة للخير بقدر ما تكون مانعة للشر.

وسيتاح لنا أن نتعرض إلى النظرية التي ترد الدولة في نشأتها إلى سلطة الأب. الوظيفة السياسية أجل الوظائف الإنسانية.

السياسة هي صناعة الخير العام، والخير الكامل المطلق هو الله عند "أفلاطون"<sup>1</sup>، وقد رجح "ابن خلدون" خيرها على شرها، فوصف الإنسان من حيث هو إنسان بأنه: ((... إلى الخير وخلاله أقرب، والملك والسياسة إنما كان له من حيث هو أنه إنسان لأنها خاصة للإنسان لا للحيوان، فإذاً خلال الخير فيه هي التي تناسب السياسة والملك. إذ الخير هو المناسب للسياسة)).

إن الوظائف السياسية الرئيسية كالوظيفة الحكمية أو القيادية أو التوفيقية أو التنظيمية أو التشريعية أو التنفيذية أو التقريرية، هي من أنبل الوظائف التي يمكن أن يضطلع بها الإنسان، ولا يكفي أن تسوء السياسة في زمان ما، أو أن تسوء

---

<sup>1</sup> - أفلاطون: الجمهورية، ترجمة هؤاد زكريا، (المؤسسة العامة للتأليف والنشر، القاهرة)،

ممارسة السياسيين لها في مكان ما ، لنصدر حكماً مطلقاً على السياسة والسياسيين، فنقول: ((ما دخلت السياسة شيئاً إلا وأفسدتها)).

فإبراهيم وموسى ومحمد وعيسى عليهم السلام سياسيون بقدر ما هم رسل وأنبياء، وهم في نظرنا أئمة الصلاح والإصلاح لكل زمان ومكان.

ومن الأقوال العربية السائرة: ((يزع الله بالسلطان "بالسياسة"، ما لا يزع بالقرآن)).

وليس التنديد بالسياسة السبيل لاستدراك فساد السياسيين، ولكن السبيل الأقوم هو دراسة السياسة دراسة علمية منهجية تساعدنا على أن نوجهها وجهة الخير التي نتمناها .

وقد عانينا حتى الآن أقصى المعاناة من انشقاق مجتمعا إلى أقلية حاكمة وأكثرية محكومة تباعد بينهما أشد الفواصل النسبية والإقطاعية والمالية، وتعيش الأولى حياة الاستبداد والرغد والترف بينما تعيش الثانية حياة الطاعة والبؤس وقد عبر "الكواكبي" عن ذلك فقال: ((الاستبداد لو كان رجلاً لقال أنا الشر وأبي الظلم وأمي الإساءة وأخي الغدر وأختي المسكنة وعمي الضر وخالي الذل وابني الفقر وابنتي البطالة وعشيرتي الجهالة)).

وتظل وظائف السياسي أرحم الوظائف وأعقدها وأغناها ويظل عمل السياسي شاملاً ومتنوعاً شمول الحياة وتنوعها، فقد تمس سلطة التقرير السياسي مصير ينبوع من الماء في حديقة المنزل، كما تمس مصير ينبوع الحياة في نفس الإنسان، وقد تتعلق بها حياة الطيور، كما تتعلق بها حياة الأمة بكاملها، "فليس من شيء يكونه الإنسان أو يفعله يخلو من معنى سياسي".

فالقرار السياسي الذي يتخذه رئيس الدولة الذرية بإطلاق الحرب الذرية أو بالامتناع عنها قد يتوقف عليه بقاء الحياة الإنسانية أو زوالها، ولا يعني هذا أن المقرر السياسي اختصاصي في جميع أمور الحياة، ولكنه الاختصاصي في صنع القرارات التي تمس جميع هذه الأمور.

ولن نستفيد كثيراً من اتهام السياسيين بأنهم لا يفقهون الأمور التي يتخذون قرارات بشأنها، والأفضل من ذلك أن نفقه عملية صنع القرارات والملابسات التي تحيط بصنعها وتحقيق بصانعيها، لنتوصل إلى تحسين هذه العملية وتحسين ملابساتها، وهذا ما يحاول علم السياسة أن يقوم به<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - د . حسن صعب: علم السياسة، ص27.



## الفرع الرابع

### مسؤولياتنا السياسية الجديدة

**إن** قادتنا السياسيين هم اليوم أفراد منا نختارهم في انتخابات عامة، ويتوقف بقاؤهم أو ذهابهم على إرادتنا، فنحن نمارس اليوم الحكم الذاتي، نمارسه ممارسة للديموقراطية، ويفترض فينا أن نمارسه ممارسة للديموقراطية.

إن الحكم اليوم هو حكمنا لا حكم الأجنبي، والسياسة هي سياستنا لا سياسة الأجنبي، ونحن لا الأجانب مسؤولون عن ماهي عليه من صلاح أو فساد، ولا يجوز لنا أن نستكر فسادها باتخاذ موقف سلبي منها وبالذعوة للابتعاد عنها، لأنها تجلب من الشر أكثر مما تجلب من الخير.

فهذه الدعوة إلى السلبية هي التي تحول الديمقراطية إلى استبدادية، وتمسخ الثورية استثنائية، لأن تفادي المشاركة العامة في السياسة يتيح للأقلية المتفرغة لها أن تتصرف بها كما تشاء، وقد انتشر بيننا القول السائر: "كما تكونوا يولى عليكم".

ويزكي معنى هذا القول تأكيد الفيلسوف الألماني "كانت Immanuel Kant" (1724-1804/): ((بأن المشرع لا يستطيع أن يسن لشعب ما القانون الذي لا يستطيع هو أن يسنه لنفسه))، فالشعب السادر «التائه والحائر» يتسلط عليه حكام يفرضون عليه من السياسات والقوانين ما يريدون، ولكن الشعب الواعي يختار هو الحكام، الذين يسنون له القوانين، ويضعون السياسات التي يريدها، واجتماع اليوم هو سياسة الغد، تعبيراً عن أن السياسة تنبثق من الجماعة، وأن السياسة إبرة مغناطيسية بينما الشعب هو الساحة المغناطيسية والسياسية في

نظر زعيم الوضعية المنطقية "أوغست كونت" هي تقنية الظواهر الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

ولذلك لا بد أن يعنى الحكم الوطني والحكم الذاتي أول ما يعنيه المزيد من المشاركة العامة في الحكم، والمزيد من الوعي العام للقضايا السياسية، ليظل حكماً شعبياً، وليظل حكماً ديمقراطياً.

وعلم السياسة هو علم أصول الحكم الذاتي أي أصول الحكم الوطني.

إن مهمتها الأولى هي أن تفكر بالسياسة والساسة تفكيراً جديداً، وقد تصورنا في تاريخنا القديم السياسي الملك إلهاً أو ابن إله، وآمنا به بعد ذلك رسولاً أو نبياً لله، واتخذناه بعد الرسول أو النبي خليفة أو إماماً، وخضعنا له سلطاناً أو ملكاً أو أميراً، وتحمسنا له زعيماً، وتزلفنا إليه نائباً أو وزيراً، فتراوح موقفنا منه بين العبادة والرهبنة، وبين الخشية والزلفى، وبين التجاهل والازدراء، وظلت العلاقة القائمة بيننا وبينه، علاقة السيد بالعبد، والأمر بالمأمور، والمستبد بالمسترحم.

وحقيقة هذه العلاقة ووظائفها، ووظيفة السياسي فيها أن يقود ويحكم، ووظيفة المواطن أن ينقاد ويتعاون، وأفضل أساس لمثل هذه العلاقة الثقة والاحترام، والتكامل والتضامن لا التآليه ولا الازدراء، وعلم السياسة يبحث حقيقة العلاقة بين الحاكم والمحكوم ليبلغ بها أفضل ما يمكن أن تصير إليه.

ويعطينا بعض مفكرينا دروساً نفسية سياسية حول الطرق إلى تحسين هذه العلاقة، فيقول "الوزير الكامل أبي القاسم الحسين بن علي المغربي" /980-1027م/ في مؤلفه كتاب في السياسة: ((والسياسات ثلاث: سياسة السلطان لنفسه، وسياسته لخاصته، وثالثة لرعيته، فالسائس الفاضل إنما يصلح نفسه أولاً، ثم يصلح بسياستها خاصته، وما يحملها عليه من الآداب الصالحة لرعيته، فينشأ الصلاح على تدرج وتسود الاستقامة على تدرج)).

## الفرع الخامس

### السياسة بين صانع التاريخ وطالب القدرة

**وعرفنا** في تاريخنا وتاريخ الإنسانية ساسة كانوا صانعين للتاريخ، كما عرفنا ساسة كانوا صانعين للقرارات أو منفذين لها، والفريقان ساسة، ولكن السياسة لدى الفريق الأول هي صناعة التاريخ بوحى رؤيا بعيدة المدى، وهي لدى الفريق الثاني الاستئثار بالسلطة والتمتع بالقدرة، وما يزال لدينا اليوم كما كان لدينا بالأمس ساسة من الفريقين، ولا يسوغ لنا أن نحمل السياسة مساوئ أحد الفريقين، بدون أن نذكر لها محاسن الفريق الآخر، وعلم السياسة بدراسته خصائص القيادة السياسية ووظائفها يساعدنا على التمييز بين الفريقين، وعلى توفير الشروط اللازمة لبروز السياسيين صانعي التاريخ<sup>1</sup>.

إننا نذكر دائماً أن السياسة هي فن المساومة والتسوية، وننسى أن المساومة والتسوية هما وسيلتان ضروريتان من وسائل التراضي الاختياري، والتراضي الاختياري هو أرفع صورة من صور التفاهم في المجتمع الراقي. إن الدولة من حيث هي دولة هي أمر وقهر، ولكنها بقدر ما تتقدم وتتقدم المجتمع الذي تسود فيه، يصبح حكمها حكم العقل لا حكم القسر، فتصبح له مقوماته في النفوس، وتتأصل هذه المقومات، فيصبح احترام المواطنين للقانون طوعياً وبدافع عن الأخلاق والواجب وحسن المواطنة وحسها، ويصبح تفاهم القادة على سن القوانين بالتراضي والإقناع.

وقد أشاد "ابن المقفع" /724-759م/ بالتقاء العقل والدولة في صورة حوار بينهما وبين العدل، قال فيه العدل يخاطبهما:

<sup>1</sup> - د. حسن صعب: علم السياسة، ص29.

((أيها العقل إنك بصر ونور، وأنت أيتها الدولة فقوة وقهر وتدبير، ولا تمام إلا باجتماعكما)). ومهمة العقل في الدولة التفكير والتنوير والتنظيم والتقدير والتوفيق والتوسط، والسياسي هو القائم بهذه الوظائف الهامة بقدر ما هو وسيط بين الدولة والشعب، وبين مختلف الفئات التي يتألف منها الشعب، سواء أكانت طبقية أم طائفية أم إقليمية أم مهنية.

وقد عبر "الماوردي" عن مهمة السياسي التوسطية الجامعة في وصفه لوظيفة الوزير فقال: ((وأنت أيها الوزير... في منصب مختلف الأطراف، تدبر غيرك من الرعايا وتتدبر بغيرك من الملوك، فأنت سائس مسوس، تقود بالسياسة رعيته وتتقاد لطاعة سلطانك، فتجمع بين سطوة مطاع وانقياد مطيع، فشطر فكرك جاذب لمن تسوسه، وشطره مجذوب لمن تطيعه، وهو أثقل الأقسام الثلاثة محملاً، وأصعبها مركباً، لأن الناس ما بين السائس والمسوس، وجامع بينهما، ولك هذه الرتبة الجامعة)).

إن السياسي الحقيقي هو هذا الجامع بين الدولة والأمة بمختلف فئاتها وأفرادها وإذا كنا نشكو التمزق الاجتماعي، والتعثر الوطني، فإن من أسباب ذلك، أن أكثر ساستنا ينشؤون نشأة محلية، تحتجزهم في نطاقهم الخاص، وتحول بينهم وبين التوسط الحقيقي وبين البيئة المحلية الخاصة والبيئة الوطنية أو الإنسانية العامة، والمسؤولية في ذلك هي مسؤولية ظرف معين، وطرز معين من السياسيين، لا مسؤولية السياسة من حيث هي سياسة.

إن هذه المهمة "الجامعة" هي العمل الأول السياسي في المجتمعات التي بلغت حداً من الرقي يسمح لها باعتماد التراضي الاختياري كوسيلة مثلى لمواجهة مشكلاتها العامة، ففي السياسة وحدها نجد: ((...الديالكتيك الخلاق بين الأضداد، لأن

السياسة هي احتراس جريء، ووحدة متنوعة، وتوفيق مسلح، وجهد مصطنع، وتسوية مبدعة، ولعبة جدية يتوقف عليها مصير الحضارة<sup>1</sup>.

هذا فضلاً عن أن السياسة هي النسيج الضام الذي يجمع مفاصل الأمة، والمكوك، -كما قال "فيكو" - الذي ينسج خيوطها .

ولا تعرف حضارة نشأت وازدهرت إلا في ظل الحكمة السياسية، ولئن وجد بين مفكرينا من استرذل السياسة وحمل عليها، إلا أننا نجد بينهم أيضاً من أمثال "ابن تيمية" من نظر إلى وظائفها الحضارية على أنها أمانات عليا، فعلى الساسة: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ﴾ النساء/58.

ويبرر هذا التضخم السياسي الفريد بأنه مرحلة من مراحل التطور المؤدي إلى تهافت الدولة، ولكنه يدل على أن الظاهرة السياسية مقيمة معنا في صلب أية ثورة إيديولوجية أو اقتصادية أو اجتماعية، وأنه ما يزال علينا أن ندرس قوانينها وحركتها في مختلف الأحوال.

وزوال الظاهرة السياسية وتهافت الدولة هما رؤية قديمة لفلاسفتنا وفلاسفة الإنسانية، وقد أشار "ابن خلدون" إلى ذلك منوهاً بأن ما نسمعه من السياسة المدنية إنما ((...معناه عند الحكماء ما يجب أن يكون عليه كل واحد من أهل ذلك المجتمع في نفسه وخلقه حتى يستغنوا عن الحكام رأساً، ويسمون المجتمع الذي يحصل فيه ما يسمى من ذلك بالمدينة الفاضلة، والقوانين المراعاة في ذلك بالسياسة المدنية...))<sup>2</sup>، ونرجو أن تصبح هذه الرؤيا رؤيا كل إنسان، وأن تصبح ذات يوم حقيقة حياة الإنسان،

<sup>1</sup>- د . صعب: علم السياسة، ص30.

<sup>2</sup>- ابن خلدون: المقدمة، ص279.

ولكننا نعتقد أن فقه الواقع السياسي لا تجاهله هو الذي يمكن أن يفضي بنا إلى ذلك، وعلم السياسة بمعناه الواسع هو فقه الواقع السياسي<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - د. حسن صعب: علم السياسة، ص31.

## الفرع السادس

### الغاية من تدريس علم السياسة

**نستطبع** القول إن شأن العالم السياسي مع الظاهرة السياسية هو شأن الطبيب مع الظاهرة المرضية، فالأصل في جسم الإنسانى الصحة لا المرض، ومرض الجسم حافز للطبيب لتفهم العلة فيه للاهتمام للعلاج الذي يعيد للجسم عافيته، ويمكنه من القيام بوظائفه على الوجه الصحيح، والعالم السياسي يقارب الجسم السياسي محاولاً قبل كل شيء أن يتفهم علل مرضه أو صحته تفهماً علمياً دقيقاً، وينتقل من ذلك إلى وصف العلاج الناجح، ليعيد له عافيته السياسية أي عافيته الإنسانية، ويجتهد علماء السياسة في مختلف البلاد، بأن يضعوا هذا العلم إما في سياق مجتمعه الخاص أو في السياق الإنسانى العام، ولدينا مثل على المحاولة الأولى في الدراسة التي وضعها العلماء الأمريكيون حول أغراض علم السياسة في الولايات المتحدة، ولدينا مثل على المحاولة الثانية في الدراسة التي نشرتها الأونسكو للأستاذ "روبسون W.A.Robson" حول الأغراض المتوخاة من تدريس علم السياسة في مختلف بلاد العالم.

وتبين الدراسة الأولى أن الغايات الرئيسية لتدريس علم السياسة في الولايات المتحدة هي تربية المواطن الصالح، والتوسع في تفهم العلاقات الدولية، والإعداد لوظائف الإدارة العامة الداخلية والخارجية.

وتحتل تربية المواطن الصالح المكان الأول من اهتمام مدرسى علم السياسة الأمريكيين، ولكنهم يختلفون حول الطريقة المثلى لتحقيق هذه الغاية، أتكون بالمحاضرة والمطالعة أم تكون بالمناقشة وبملاحظة الأحداث والمؤسسات السياسية، وتقول اللجنة التي وضعت الدراسة: ((أن الأفضل هو إيجاد التوازن

بين طريقتين والحؤول دون طغيان إحداهما على الأخرى))، كما توصي اللجنة بأن: ((تدرس المواطنة بالتحليل وبمساعدة الطلاب على أن يفكروا تفكيراً انتقادياً، وبتفادي تلقينهم أو التبشير بينهم بأفكار معينة... وأهم العوامل التي يمكن التعويل عليها لتحسين فعالية مدرسي المواطنة هي الرغبة والإعداد والتطبيق والمشاركة والتوازن)).

ويذكر "روبسون" في دراسته الأعم أن أكثر البلاد التي انتشر فيها تدريس علم السياسة لا تحدد غايات هذا التدريس تحديداً واضحاً .

ومع ذلك فإن بالإمكان القول بأن هذا التدريس يتراوح بين غايتين رئيسيتين، الإسهام في تكوين التربية العامة أو الإعداد للوظائف العامة أو لبعض المهن.

ويفترض في التثقيف الذي يتلقاه طالب علم السياسة أن يجعله أقدر على تفهم قضايا بلاده السياسية من الطالب الذي لا يتلقى مثل هذا التثقيف، ويختلف علماء السياسة حول دور الأستاذ في هذا التثقيف، أيكون دوراً موضوعياً صرفاً أم يكون كما ينادي به "هارولد لاسكي" دوراً توجيهياً؟.

فهل يكتفي الأستاذ بنقل نظريات المفكرين السياسيين في الموضوعات التي يتناولها أم أن له أو عليه أن يقدم لطلابه نظرياته الخاصة؟.

إن رأي "روبسون" هو أن يجمع الأستاذ بين طريقتين، فيعطي الطلاب أولاً عرضاً موضوعياً للمسائل التي يتناولها، ويبسط لهم الحلول التي اقترحها المفكرون المعنيون، وينتقل بعد ذلك إذا أراد إلى إعطاء ما عنده من اجتهادات شخصية حول هذه المسائل.

وينتقد بعض العلماء الذين ساعدوا "روبسون" في إعداد تقريره اتخاذ علم السياسة أداة لتكوين المواطن، ويفضلون أن تكون مهمته تكوين الإنسان النابه، الذي يحسن التفكير والحكم.



وينبه "روبسون" إلى أن أي تعويل على علم السياسة في سبيل التدريب لوظيفة ما أو مهنة ما يجب أن لا ينسينا دور علم السياسة في التثقيف العام أو التربية العامة.

ويخلص من ملاحظاته إلى النتيجة التالية: ((إن غاية هذا العلم هي تحليل الأفكار والأعمال السياسية وتفسيرها في سبيل الإسهام في تحسين مستوى حكم البشر.. فإذا نظرنا إليه كأداة لتحليل آليات الحكم وحركياته ظهر لنا أن فائدته أكيدة لكنها محدودة، وتزداد أهميته إذا ما نظرنا إليه كعلم يستهدف دراسة معضلات السياسة والحكم التي تواجهها الإنسانية)).

ويحاول إيجاد الحلول لها، فيبين للأمم كيف تحافظ على الأمن والسلام، وكيف تحول دون استخدام البحث العلمي لهذا العصر الذري استخداماً يؤدي إلى تهديم الحضارة، وكيف تستطيع أن تجد الوسائل اللازمة لمراقبة التوسع في ممارسة السلطة الاقتصادية المراقبة التي تقتضيها المصلحة العامة بحيث لا تشل المبادرة الفردية ولا تتناقض الإنتاجية، كما يبين لها الطرق التي يمكن الحكومات أن تعتمد عليها لرفع مستوى المعيشة كتنفادي البطالة وضبط الدورات الاقتصادية، وتلبية التطلعات إلى المساواة الاجتماعية بدون التخلي عن الحريات المكتسبة أو التوقف عن محاولة اكتساب حريات جديدة، ويبين لها أيضاً كيف يمكن للعمل السياسي أن يعزز الحس المشترك بين المواطنين، وأن يشجع الرجال والنساء على مضاعفة جهودهم في سبيل خير المجتمع الأكبر، وأن يؤدي للتفريغ عن الشعوب المضطهدة أو المحرومة أو المختلفة.

وإذا شئنا إجمال هذه الأهداف قلنا إن غاية تدريس علم السياسة اليوم هي إعداد الإنسان السياسي لمسؤوليات تحديات العهد الذري بمختلف وجوهها الفردية والقومية والدولية، وتدور هذه المسؤوليات في العالم المتقدم حول إعداد المواطن لصيانة السلام، ولاستخدام الطاقة الذرية وغيرها من الطاقات العلمية استخداماً

سلمياً، وللمشاركة في تحرير الإنسانية عن التخلف، أي في تصبير الحرية والعدالة والرفاهية حقائق فعلية في حياة جميع البشر.

وتتناول هذه المسؤوليات في العالم الثالث إعداد المواطن للحكم الذاتي، وتعويد نظام التناوب القانوني السلمي للسلطة، وتحريره من رزايا التخلف وبقايا الاستعمار، ورد اعتبار الإنسان لشخصيته وحياته.

ويعني هذا أن مسؤولية علم السياسة الأساسية هي اليوم كما كانت بالأمس هداية الإنسان إلى الطريق السياسي، الذي يفضي به إلى الحياة السعيدة في ظل الحرية والعدالة والكرامة والسلام.

وحب الوطن في أدبنا له المكانة الرفيعة، فحب الوطن من الإيمان.

والقرآن الكريم يتكلم على هؤلاء الذين أخرجوا من ديارهم من غير حق، وجعل الاعتداء على هذا الحق مساوياً للاعتداء على العقيدة.

### **تقديم وتقدير**

لقد شبه "أفلاطون" رجل الدولة بالنساج الذي يضم الخيوط ويجمعها ليصنع منها الثوب، وجاء حديث العالم الإيطالي فيكو ليشبهه رجل الدولة بالملكوك الذي يصنع الخيوط والثوب.

وقد عرضنا لرأي "ابن خلدون" المدلل بأن العمران دون الدولة متعذر، فالدولة هي الشكل الحافظ بنوعه لوجودها، واستشهدنا بقول الخليفة عثمان بن عفان القائل: ((إن الله يزع بالسلطان ما لا يزع بالقرآن)).

فالسياسة هي تقنية المسائل الأساسية للمجتمع، كما أن علم الاجتماع هو تقنية الظواهر الاجتماعية وعلم الفيزياء هو علم تقنية العلوم الطبيعية ونستطيع التأكيد والجزم باليقين الغاية من تدريس علم السياسة، فهنا مكمن الداء.

إن سر تمزق أمتنا هو علة سياسية في المقام الأول، وسر الخطأ والخطر، فهنا السم الزعاف الذي نتجرعه، وحاجتنا الأساسية وطريقنا ثورة منهجية في نظرتنا للسياسة، وفي ممارستنا لها، والثورة الحقيقية هي ثورة منهجية، إنها قبل كل شيء ثورة العقل المرتاب في مسلماته الخاطئة، لأننا ((إذا أحسننا استعمال العقل، استطاع هذا العقل أن يكون المحرر الأعظم للإنسانية، وأن فهمنا للأشياء رهين بإمكان تحليلنا لها تحليلاً عقلانياً...)).

وتحليلنا العقلي لمسلماتنا السياسية هو سبيلنا لتبين ماهي عليه من خطأ أو صواب، ولذلك يتوجب علينا أن نراجع مسلماتنا السياسية مراجعة منهجية مستمرة، منطلقين أولاً من الواقع المحسوس، ومتدرجين منه تدرجاً هادئاً إلى أفكار جديدة، وعلم السياسة هو علم المراجعة المنهجية المستمرة، أو علم النقد المنهجي الدائم للمسلمات والأحوال والأنظمة السياسية.

وموطن الخطأ الرئيسي في نظرتنا إلى السياسة هو أننا اعتبرناها حتى الآن نشاطاً سلطوياً محوره "الحاكم"، والنظرة الصحيحة إليها هي أنها نشاط إنساني محوره المواطن "الإنسان"، وعلاقة الحاكم بالمحكوم هي الصفة المميزة للنشاط السياسي عن غيره من النشاطات الإنسانية، وحيث لا تكون هذه العلاقة لا تكون سياسة، ولا تكون دولة، ولا يكون علم سياسة.

ولكن الاستسلام لهذه العلاقة السلطوية، والاسترسال في درسها أننا أن علاقة الحاكم بالمحكوم هي علاقة إنسان بآخر، وأن غايتها الحقيقية هي تحقيق إنسانية الاثنين، لا إلغاء إنسانية أحدهما تعزيراً لسلطة الآخر أو قدرته، (وصيرورة الإنسان في العالم هي الأساس الذي تتخذه السياسة أكثر فأكثر محوراً نوياً لها...).

ولذلك فإن علم السياسة، إذ يستهدف فهم حقيقة علاقة الحاكم بالمحكوم، وفقه قوانينها الفعلية، إنما يسهم بذلك في رد الاعتبار الإنساني لكل إنسان، حاكماً كان أو محكوماً.

ومبدأ هذا الاعتبار، كما بيّنه "ابن خلدون" في المقدمة، هو أن الإنسان رئيس بطبعه...، ويعني هذا قابلية كل إنسان لأن يكون رئيساً ومرؤوساً، ولأن يكون حاكماً ومحكوماً، ولأن يكون قائداً ومنقاداً، بحيث لا يميز في هذا المجال بين إنسان وآخر بقدرته المادية أي بنسبه، أو ثروته، أو سلاحه، أو طبقتة، أو طائفته، بل بطاقتة الروحية، أي بأهليته لأن يكون أكفأ من سواه لتحمل المسؤولية الرئاسية.

ولا تتحقق مثل هذه الثورة في نظرتنا لرئاسة الإنسان أو سياسته، إلا إذا أدركنا العلل التي تمكن الفرد أو المجموعة من الاستئثار بالقدرة والاستبداد بالسلطة، وفهم هذه العلل هو الضالة التي تبشرها علم السياسة.

هل نقول إن طريقنا طويل وصعب وقاس لا يقطعه -كما قال الرسول ﷺ- إلا المخفون وزمان صعب ساد فيه الفسقة وتملكته الظلمة.

### المقصود بالسلطة السياسية

**بجدر** بنا الإلماح إلى نقطة أساسية، وهي أن ظاهرة السلطة لا تتجلى فقط في الدولة، بل هي ظاهرة أشمل من ذلك، إنها قوة إرادة تتجلى لدى الذين يتولون عملية حكم جماعة من البشر، فتتيح لهم فرض أنفسهم بفضل التأثير المزدوج للقوة والكفاءة، فإذا لم تركز إلا على القوة، فهي تتحدد بأنها سلطة واقع، وتصبح سلطة قانونية برضا وموافقة المحكومين<sup>1</sup>.

لكن هل نبقى في المحاق ونسترسل الأعماق نجتر أشواك السلطة الفاجرة أم نصعد إلى ضياء السلطة البرة، السلطة الأمانة؟<sup>2</sup>.

وفي الحقيقة، فالظاهرة السياسية حقيقة أولية في كل جماعة سياسية، إذ لا توجد جماعة دون تنظيم.

حقيقة أن الجماعات السياسية تختلف صورها من بلد إلى بلد، ومن زمن إلى آخر، فقد تتخذ صورة قبيلة أو إمبراطورية فهي ضرورة تحتمها الحياة البشرية<sup>2</sup>.

وبعبارة أخرى، تولد السلطة السياسية مع مولد الجماعة، لأنه بغير السلطة لن يتحقق النظام، ولن تكون الحرية، فالسلطة السياسية تعد ظاهرة اجتماعية في

<sup>1</sup> -أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ص106.

<sup>2</sup> - Roger pinto: Eléments de droit constitutionnel, z e ed 7952 ,p52.

المقام الأول، لأنه لا يتصور وجودها خارج الجماعة، كما أنه لا قيام للجماعة دون السلطة<sup>1</sup>.

يقول "دوجي": ((يستحيل تصور مجتمع بشري بدون قانون، والرابطة الاجتماعية هي رابطة قانونية قبل كل شيء، وحيث يكون المجتمع يكون القانون ubi sociétés ubi jus، فالقانون بالنسبة للسلطة - كالكلام بالنسبة للإنسان.

كيف نشأت السلطة السياسية؟))<sup>2</sup>.

لا بد من الإلماع إلى نقطة أساسية، وهي أننا لم نطرح هذا السؤال لمعرفة أسطورة السلطة أو لمعرفة كيف انثالت من أعماق التاريخ، وكيف نشأت مع نشوء الجماعة إلى غير ذلك من الأمور التقنوية التي أكل الدهر عليها وشرب، وإنما من أجل نفخ الروح في وعينا السلطوي.

يقول "الدكتور الجابري": ((إن الفكر العربي الحديث والمعاصر لم يطرح مشكلة الدولة والمجتمع والعلاقة بينهما من منظور يعالج مسألة السلطة إذ أن تتناول السياسة بخطاب مستقل شيء غائب أو يعاد في الفكر النهضوي الحديث))<sup>3</sup>.

إذن فطرحنا مثل هكذا سؤال أو إجابتنا عنه هو مسألة وعي في المصير العربي وتعليته والذود عنه، بحيث تعني هذه الظاهرة، كيف نشأت وكيف ارتقت في معراج التقدم والتطور.

---

<sup>1</sup> - Brureau: Manuel de droit constitutionnel, 5 e éd, 1947, p6.

<sup>2</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ج1، المجموعة الدستورية، بيروت، ط1، 1997، ص29.

<sup>3</sup> - د. محمد عابد الجابري: الخطاب العربي المعاصر، دراسة تحليلية، نقدية، ط2، بيروت، دار الطليعة، 1985، ص99.

ولنعد إلى سؤالنا الأساس: كيف نشأت السلطة السياسية؟

يشرح الفقيه "جورج بيردو" -بهذا المدلول الموسع- هذه الظاهرة فيقول: ((فلنفترض أن خالداً أو مصطفى يتنازعان على كرة، خالد يريد انتزاعها من مصطفى ليعلب بها وحده، فإذا خضع مصطفى لرغبة خالد يكون هذا الأخير قد مارس السلطة، وطبعاً هذه السلطة ليس لها طابع سياسي، ويكون الأمر خلاف ذلك إذا افترضنا أنهما شريكان في فرقة واحدة وأن خالداً يطلب تمرير الكرة له لأنه يعتبر نفسه في موقع أفضل لتوجيهها إلى ساحة الفريق الآخر، عندها تتداخل مع نداء خالد واستجابة مصطفى غاية لا تنحصر في علاقتهما الفردية، ولا يمكن تصورها إلا بفعل وجود الفريق، وبالفائدة التي يمكن أن يجنيها من مجريات علاقات السلطة، فغائيتها لا يمكن تقديرها إلا بارتباطها في الجماعة، بشكل ما يمكن تسميته بالغاائية المجتمعية))<sup>1</sup>.

وهكذا تقوم العلاقات بين أعضاء كل مجتمع وفقاً لهدف خاص به، فهم يجتمعون ليصلوا أو ليمارسوا صناعة ما أو ليروحوا عن النفس، وما السياسة التي تدور فيها سوى تقنية تحقيق القيم الدينية والاقتصادية والثقافية....، وليست غاية في ذاتها، كذلك السلطة التي تمارس فيها، فهي تتسم بكونها أداة لأنها لا تجد سبب وجودها إلا في الهدف الذي تشكل من أجله المجتمع، بيد أننا نلاحظ أن سلطة خالد على مصطفى، في المثال السابق -هي سلطة انضباطية- لا ترقى إلى مستوى سلطة القهر كما نلاحظه في المجال القانوني والسياسي.

وإلى جانب هذه المجموعات المتكونة لتحقيق هدف محدد أو خاص، وفوق هذه المجموعات، تشكل المجتمعات بإجمالها حقيقة طبيعية مختلفة كثيراً، فهي لا تفسر في هدف خارج عنها، إذ يكفي أن تكون لتلمي مهمتها، فهي غاية نفسها، لأنها هي نفسها ولكن القيم التي على أساسها تنظم علاقات السلطة داخل المجتمع، لا

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص41.

تتحدد بمعيار خارجي (ديني أو اقتصادي أو ثقافي أو غيره) ، إنها نتيجة لضرورتها بالذات كشرط لوجود الكائن الجماعي، وحينئذ يوجد المجتمع السياسي، ولا تعود الصلة السياسية ذات تفسير أدواتي، وإنما تصبح تصوراً وجودياً، ومن المهم أن نفهم فعلاً أنه بقدر ما تكون الجماعة الشاملة من أجسام جزئية، كل واحدة منها ذات جوهر مختلف، بقدر ما تقضي الضرورة تأكيد قيمة مشتركة للجميع فيما يتعدى أهداف كل واحد منها، هذه القيمة لا يمكن أن تكون إلا وجود المجتمع السياسي لأن السلطة التي تظهر حقيقتها، تصب في غاية اجتماعية ترفع شأن الغاية الخاصة بكل واحد من المجموعات الثانوية.

أجل لنتأمل في هذا النص: الغائية الاجتماعية ثم ركن القيم كعبارتين تؤسسان للسلطة، ولترفع الأقالام وتجف الصحف في رفعة أدبنا السياسي -ويتابع "جورج بيردو" القول: ((ويتفق جميع علماء الاجتماع على الاعتراف بأن المجتمع السياسي ليس تجميعاً فيزيائياً بسيطاً للأفراد، وإنما يفترض لدى أعضائه وجود وعي مشترك يشد انتماءهم للمجموعة)).

وتتكاثر النظريات حول طريقة تشكل هذا الوعي الاجتماعي وطبيعته وحول العلاقات التي تتسجها مع وعي الأفراد، الأمر الذي يميز مختلف المدارس الاجتماعية، ولكن ثمة نقطة باتت راسخة، ليس ثمة مجتمع سياسي إلا حيث المجتمعية، بصفاتها تجمعاً غريزياً أوجدته الضرورة، يضاف إليها شركة يؤسسها وعي لسبب وجودها وتمثل لهدفها .

هذا الإجماع الذي يوجد المجموعة يأتي في البدء من قبول حالة واقعيه، ولكنه يغتني من صورة مستقبل ستجد الجماعة نفسها فيه أكثر حيوية وصلابة وسعادة، والوعي الاجتماعي الذي يتشكل انطلاقاً من تحقق معين ينتظم كذلك حول مشروع، وبالطبع يمكن أن يكون المشروع ضيقاً أو طموحاً، إذ يمكنه أن يتضمن المحافظة على النظام القائم فقط، كما يمكنه أن يهدف إلى إعادة بناء كاملة للمجتمع، ولكنه في كل الأحوال يكشف عن وجود مظاهر مسيطرة بالنسبة



للمستقبل المنتظر أو المرتجى، والسلطة في جوهرها العميق، هي تجسيد لهذه الطاقة التي تثيرها في المجموعة فكرة نظام اجتماعي مبتغى، إنها قوة يخلقها الوعي الجماعي تقوم مهمتها في آن واحد على تأمين ديمومة المجموعة وقيادتها في السعي نحو ما تعتبره خيرها، وهي قادرة عند الحاجة على فرض الموقف الذي يفترضه هذا السعي على الأعضاء.

وبصورة عامة، فالتحديد السابق يتضمن عنصرَي السلطة وهما القوة والفكرة، وبالتالي ليس صحيحاً أن الحقيقة الجوهرية للسلطة هي الأمر "L imperium"، وإنما هي تكمن في الفكرة، إذ لا يمكننا أن نتصور كيف يمكن لسلطة هي في جوهرها في خدمة السياسة، ألا تكون مطبوعة بالغاية التي تحددها أو تخدم شرعيتها، يقول أحد المفكرين واصفاً الزعيم: ((إذا كنت أقبل أن أرى فيه رجلاً أنحني أمامه فأقبل توجيهاته برضى واحترام، فذلك لأنني أستشف عبره تصور مشروع يهمله كما يهمني، لكنه يتجاوزه كما يتجاوزني))<sup>1</sup>.

هنا تنطوي فكرة «الغائية المجتمعية» على فكرة الصالح المشترك، وبالتالي فلا يوجد مجتمع بلا خضوع لقاعدة مشتركة ولسلطة حاكمة<sup>2</sup>.

إذن الغائية المجتمعية -الصالح المشترك- المشروع -السلطة- القانون خيوط نسجت لحم السياسة وكنهها وجوهرها.

وبفكرة الصالح المشترك تتأكد حالة معنوية هي الرغبة في التضامن والعيش المشترك، وهذه الحالة المعنوية، بحاجة إلى قوة محرّكة دافعة تحولها إلى واقع ملموس هي السلطة العامة *pouvoir public*.

---

<sup>1</sup> - F.Bourrieud: esquisse d'une théorie de l'autorités 1941,P116.

<sup>2</sup> -هوريو: الموجز في القانون الدستوري، ط2، عام 1929، ويوردو: مطوله في علم السياسة، ج2، ص299.

هكذا نخرج من نطاق الغايات لندخل في نطاق الوسائل، وإذا لم يكن المجتمع مجرد اتحاد مصالح اقتصادية، بل أخوة وصدقة مبنية على الاعتراف بالمصير المتساوي لكل منا، فالمجتمع بحاجة دائمة إلى قوة دافعة، لأن التوازن الاجتماعي المرغوب فيه ليس هو إبطال القوة المتنافسة، وإنما هو الانطلاق المشترك نحو أوضاع أفضل.

فالسطة قوة في خدمة فكرة موجهة مخصصة لقيادة الجماعة في التقصي عن الصالح المشترك، وقادرة على أن تجبر الأعضاء بالمواقف التي تأمر بها<sup>1</sup>.

والقاعدة القانونية -وهي وسيلة ممارسة السلطة- تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم، كذلك فالسلطة تأمر في ضوء غاية الفكرة الموجهة وتحقيقها، وقراراتها وسيلة لهذه الغاية ومستهدفة لتحقيقها، وتتطلق من أسبابها وهذه الفكرة أكثر وضوحاً في الأوضاع السياسية الحالية لأن ذلك القسط من القواعد القانونية التي تقتضي التدخل الإيجابي من جانب الحاكمين أكثر اتساعاً بكثير من أي وقت مضى.

فأصل السلطة على الدوام تعاهد بين فكرة موجهة وقوة خادمة لتلك الفكرة تسند كل منهما الأخرى<sup>2</sup>، والوحدة بين الفكرة والسلطة والقانون ليست وحدة جامدة يمكن للنظرة الأولى أن تكشفها وتبينها، بل نحن حيال وحدة من نوع حقيقي، إنها وحدة الحياة ذاتها عبر انبساطها وتقدمها ونمائها وتوقعاتها للمستقبل الذي لا يمكن - دون صورته الماثلة أمام الأذهان في الحاضر- أن يتسنى للروح الإنسانية الاندفاع اللازم نحو الخلق الذي يسمح لها بالتحسن الدائب الاضطراد<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> - راجع بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء أول ص 216، وقارن أيضاً هوريو في مختصره

للقانون الدستوري، ص 14.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ج 1، ص 224.

<sup>3</sup> - المرجع السابق، ج 1، ص 230 و 231.

وإذا كانت الظروف والملابسات التي تحيط بظهور السلطة في المجتمع تختلف من ناحية لأخرى، فهذه الاختلافات توجد دائماً حقيقة مشتركة ثابتة تسمح للمنطق أن يجد طريقه خلال تنوع وتعدد الملابسات الواقعية، وتلك الحقيقة هي أن ثمة ضرورة تدعو إلى تمام السلطة في المجتمع.



### المقصود بضرورة السلطة السياسية

**الإنسان** مدني بالطبع، فهو مفطور على الاجتماع ببني جلدته، تحدوه بذلك دوافع الحصول على الكساء والغذاء والدفاع عن نفسه ضد الحيوان<sup>1</sup>. والإنسان خاضع لضرورة ثانية، هي إقامة الجماعة السياسية لضبط جدلية النظام والحركة<sup>2</sup>. فالسلطة السياسية ظاهرة اجتماعية في المقام الأول، ولا يمكن تصور وجودها خارج الجماعة، كما أنه لا تمام للجماعة دون نظام سياسي<sup>3</sup>. ذلك أن هنالك قطبين يتقاسمان الوجود الإنساني، هما قطب التعاون، ثم قطب الصراع، ومن ثم فإذا ما تصورنا هذا الوجود كائناً حياً، كان لابد له من ناظم يضبط ويكبح الغرائز الفردية الجامحة، وينمي بالمقابل الإحساس بالتضامن الاجتماعي<sup>4</sup>. تلك الضرورة ظهرت جلية في الخلية الاجتماعية الأولى "الأسرة الزوجية"، وهذا يعني أن السلطة حقيقة أولية نشأت بصورة تلقائية وطبيعية مع مولد الجماعة

<sup>1</sup> - مقدمة ابن خلدون: (دار العلم، بيروت)، ط6، 1986، ص41.

<sup>2</sup> - جورج بيردو: مطوله في علم السياسة، ترجمة سليم حداد، (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع)، ط1، 1985، ص105.

<sup>3</sup> - جورج بيردو: الوسيط في القانون الدستوري، باريس ط5، 1947، ص6.

<sup>4</sup> - G.burdeou: manuel de droit constitutionnel, 5 éd. 1947, Paris, p6.

الإنسانية الأولى، وبهذا المعنى فالعلاقة بين الجماعة البشرية والسلطة هي علاقة الكائن الحي بجهازه العصبي، وإن انعدام هذا الجهاز يعني تفكك الجماعة واندثارها<sup>1</sup>.

"s'il n'y a pas de gouvernement, le peuple dispersera "

ذلك أنه من طبيعة الإنسان - ما لم يقم وازع من دين أو وازع من سلطة - أن يتغول على الآخرين، مما يجعل الجماعة مسرحاً للصراع بين الأقوياء والضعفاء، ثم بين الأقوياء بعضهم مع بعض، كل منهم يود أن يكون المنفرد بالقوة والسطوة.

فالسلطة نشأت تاريخياً تحت إلحاح ضرورات النظام الجماعي لتوازن بين القوى المتصارعة، ولتحقق قدرأ من التصالح بين الجماعات يكفل لهم جميعاً حداً أدنى من الأمن الذي يحبس نوازع الغرائز الفردية الأنانية وينمي الإحساس بالتضامن.

وبالمقابل، فلا يمكن التحدي بالمقولة الماركسية التي تدل بدويان الدولة بالمرحلة الشيوعية<sup>2</sup>، بسبب زوال علتها "الملكية الخاصة"، إذ الواقع التاريخي أثبت فساد هذا القول، بل أكد بازدياد تركيز السلطة في نظم ألغت الملكية الخاصة...

وهذا التأصيل يجعلنا نقف مع مؤيدي فكرة ضرورة السلطة حتى في أبسط شكل من أشكال الحياة الاجتماعية، وهذا ما أكده الكاتب الانكليزي "تشيستر تون" بقوله: ((لو أن جماعة كلها قادة وأبطال مثل "هانيبال" و"نابليون"، فمن الأوفق أن لا يحكموا جميعاً في وقت واحد))<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - انظر د. ثروت بدوي: النظم السياسية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1964، ص 15.

<sup>2</sup> - يرى النجدات "والمحكمة" - وهما فرقتان من الخوارج - عدم ضرورة السلطة السياسية انظر

في ذلك د. منير العجلاني: عبقرية الإسلام في أصول الحكم، مكتبة النضال، دمشق، ص 12.

<sup>3</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 11.

وهذا هو الوصف الذي قدمه الأسقف "بوسيه Bossuet" للمجتمع الخالي من السلطة، قال المذكور: ((إنه مجتمع يستطيع فيه كل الناس أن يعملوا ما يريدون، وحيث يملك الكل فعل ما يريدون، لا يستطيع أي فرد فعل شيء مما يريد، مجتمع لا تجد فيه سيدياً أو مسوداً، وحيث لا سيد فالكل سيد، وحيث الكل سيد، فالكل عبيد))<sup>1</sup>.

ولقد حسم تراثنا العربي الإسلامي هذه المسألة، واعتبرها خارج نطاق الجدل، وحسبنا في ذلك أن نشير إلى مقدمة "ابن خلدون" التي أفاضت بالحديث عن تلك المسألة.

لقد دلت "ابن خلدون" بضرورة وجود وازع وحاكم يزع الناس، بعضهم عن بعض، ويكون متفوقاً عليهم بالغلبة والحكم بالقهر، وهذا هو أساس التلاحم والتماسك في المجتمع<sup>2</sup>، ولقد نعى هذا المفكر على الفلاسفة ردهم ذلك الوازع إلى الشرع لا إلى الفكر، والضرورة الإنسانية، وفي ذلك يقول: ((إن أهل الكتاب والمتبعون للأنبياء قليلون بالنسبة إلى المجوس الذين ليس لهم كتاب، فأنتهم أكثر أهل العالم، ومع ذلك فقد كانت لهم الدول، والآثار فضلاً عن الحياة، وكذلك هي لهم لهذا العهد في الأقاليم المنحرفة في الشمال والجنوب))<sup>3</sup>.

ولقد كشف "ابن خلدون" النقاب عن جدلية العلاقة بين السلطة السياسية والمجتمع المدني، وأكد في الوقت نفسه أن انطلاق المجتمع المدني لا يتم إلا بالسلطة، ((فالدولة والملك للعمران بمثابة الصورة للمادة، وهو الشكل الحافظ بنوعه لوجودها، وقد تقرر في علوم الحكمة، أنه لا يمكن فكك أحدهما عن

---

<sup>1</sup> - د. صوفي أبو طالب: مبادئ تاريخ القانون، (القاهرة، دار النهضة)، 1967، ص23.

<sup>2</sup> - مقدمة ابن خلدون، ص139.

<sup>3</sup> - مقدمة ابن خلدون، ص44.

الأخر، فالدولة دون العمران لا تتصور، والعمران دون الدولة والملك معتذر، واختلال أحدهما يؤثر في اختلال الآخر، كما أن عدمه مؤثر في عدمه<sup>1</sup>.

ولم يقتصر تراثنا العربي الإسلامي على تحليل ضرورة السلطة على صعيد علم الاجتماع السياسي، بل تقر مظانها، وتعامل معها على صعيد الفقه، حيث اتخذ هذا العلم منها مادة حية، وأخذ يبحث عن مبرراتها ويمحص عللها، فالسلطة في نظر "الدكتور جريشة" فطرة وضرورة وفريضة<sup>2</sup>.

ولقد أقام "الدكتور زحيلي" هذه السلطة على حجة مثلثة الشعب والأركان:

- البرهان الشرعي.
- البرهان العقلي.
- البرهان الوظيفي.

فالبرهان الشرعي هو قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ﴾ النساء/59.

والبرهان العقلي يعني أن ضرورات الحياة، والحفاظ على حقوق الإنسان يقتضي وجوب الإمامة والسلطة،

أما البرهان الوظيفي فدليله، أن قيام الإنسان بأمانته بصفته خليفة الله في الأرض، هذا القيام يتطلب وجود السلطة السياسية التي تمكنه من أداء وظيفته على نحو أكمل<sup>3</sup>، وهذا ما أكده صاحب الأحكام السلطانية بأن الأمانة موضوعه

---

<sup>1</sup> - مقدمة ابن خلدون، ص 883.

<sup>2</sup> - د. علي محمد جريشة: المشروعية الإسلامية العليا، (القاهرة، مكتبة وهبة)، طبعة 1975، ص 34.

<sup>3</sup> - د. وهبة الزحيلي: الفقه الإسلامي وأدلته، (دار الفكر، دمشق)، ج 1، 1984، ص 666.



لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا، وهي واجبة بالعقل والشرع، وفرضهما على الكفاية كالجهاد وطلب العلم<sup>1</sup>.

ولقد أكد "ابن حزم" أن تلك المسألة اتفافية بين كافة المذاهب الإسلامية ((أهل السنة والشيعة والخوارج))<sup>2</sup>، فيما عدا النجدات «إحدى فرق الخوارج»، فقد قال هؤلاء بعدم لزوم فرض الإمامة، وأوصوا الناس أن يتعاملوا بالحق<sup>3</sup>.

أما شيخ الإسلام "ابن تيمية"، فقد أعار هذه الفكرة أهمية كبيرة، وخصص لها بحثاً مستفيضاً في كتابة السياسة الشرعية، حيث اعتبرها: ((من أعظم واجبات الدين ولا قيام للدين إلا بها، إذ أن بني آدم لا تتم مصلحتهم إلا بالجماعة لحاجة بعضهم إلى بعض، ولا بد لهم عند الاجتماع من رأس))<sup>4</sup>.

لقد وعى الفكر العربي الإسلامي أهمية الاستقرار في حياة الجماعة، وهذا ما عبر عنه الخليفة عليّ بن أبي طالب بقوله: ((لا بد للناس من إمارة برة كانت أم فاجرة، فقيل يا أمير المؤمنين هذه البرة قد عرفناها، فما بال الفاجرة، فقال: تقام بها الحدود، وتؤمن بها السبل، ويجاهد بها العدو، ويقسم بها الفيء))<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> - أبي الحسن بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، (دار الكتب العلمية، بيروت)، 1978، ص5.

<sup>2</sup> - محمد باقر الصدر: الإسلام يقود الحياة، (طهران، إصدار وزارة الإرشاد الإسلامي)، ط2، ص240، وهو يرى أن قيام السلطة يخضع لضرورتين: ضرورة شرعية وضرورة حضارية.

<sup>3</sup> - د. وهبه الزحيلي: الفقه الإسلامي وأدلته، ص663.

<sup>4</sup> - الشيخ الإمام ابن تيمية: السياسة الشرعية، ص139.

<sup>5</sup> - الشيخ ابن تيمية: السياسة الشرعية، ص57.

ذلك أن السلطان "هو ظل الله في الأرض، وقد قيل ستون سنة من إمام جائر أصلح من ليلة بلا سلطان"<sup>1</sup>.

هذا غيظ من فيض مما كتب حول الموضوع، ونعتقد أن هذا المناخ الفكري تمحور وانجدل حول جذر ثقافي، هو الأحاديث المتعددة التي عالجت ذلك.

فالرسول عليه الصلاة والسلام يرى ضرورة السلطة في أبسط شكل من أشكال الاجتماع الإنساني، وهو خروج ثلاثة في السفر يقول: ﴿إِذَا خَرَجَ ثَلَاثَةٌ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ﴾<sup>2</sup>.

وروى الإمام أحمد في سنده عن عبد الله بن عمرو أن النبي عليه الصلاة والسلام قال: ﴿يَجْلُ لثَلَاثَةٌ يَكُونُونَ بِفَلَاةٍ مِنَ الْأَرْضِ إِلَّا أَمَرُوا عَلَيْهِمْ أَحَدَهُمْ﴾، فأوجب تأمير الواحد في الاجتماع العارض في السفر منبهاً في ذلك على سائر أنواع الاجتماع<sup>3</sup>.

لقد أدرك الدور الذي تلعبه السلطة في عملية النهوض التاريخي، ولكنه لا يدرك ذلك كمقولة وهمية، بل فقه الواقع، بنظر التاريخ وميكانيزماته، حيث كان حريصاً على إقامة السلطة السياسية وبناء الدولة في السنة الأولى من هجرته، بل يمكن رد إرهابات هذه الدولة إلى بيعتي العقبة.

وأبعد من ذلك فالمستشرق "هاملتون جيب" يرى أن الإسلام مشروع سياسي واع، قال المذكور: ((في ذهن محمد كانت الكتلة الدينية الجديدة، ومنذ البداية ينظر

---

<sup>1</sup> - الشيخ الإمام ابن تيمية: السياسة الشرعية، ص 139.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ص 138.

<sup>3</sup> - المرجع السابق، ص 139.

إليها على أنها جماعة منظمة على أسس سياسية، وليست كتلة في إطار دولة علمانية<sup>1</sup>.

وهناك نقطة أساسية، هي أن وجود الجماعة السياسية ضروري لإقامة بعض الأحكام والواجبات والتكاليف الدينية، وفي ذلك يقول الرسول الكريم ﷺ: ﴿لَا تَشْرِيْقَ وَلَا جُمُعَةَ إِلَّا فِي مِصْرٍ جَامِعٍ﴾<sup>2</sup>.

ولقد سحب الأحناف ذلك على بعض المسائل الأخرى مثل الأوقاف والضرائب الطارئة والخاصة وإحياء الأرض الجذب والأرض المفتوحة، والزكاة بالنسبة للأموال الظاهرة، بل بلور هؤلاء اتجاههاً فقهياً يميل -خلافاً لبقية المذاهب- إلى دولنة المجتمع ((تدخل الدولة في المجتمع أو علاقة الشرعية بالسياسة))<sup>3</sup>.

تستطيع أن نؤكد أن الإسلام استشف واستشرف غاية الجماعة السياسية في حفظ الأمن وتأمين الثمرات، قال تعالى: ﴿وَإِذْ قَالَ إِبْرَاهِيمُ رَبِّ اجْعَلْ هَذَا بَلَدًا آمِنًا وَارْزُقْ أَهْلَهُ مِنَ الثَّمَرَاتِ﴾ البقرة/127.

والسلطة السياسية -كما فهمها المسلمون- تكون برة وفاجرة كما سبق تحديده، وهذا هو مبرر قيامها ووجودها وضرورتها وشرعيتها كما سنحدد.

فالسلطة ليس مبررها إقامة الأمن إنما إيناع الثمرات والخصب الدائم والأمل كما حدده "الماوردي" وإنما هي أيضاً خلافة النبوة.

---

<sup>1</sup> - الفضل شلق: مقال بعنوان الجماعة والدولة، مجلة الاجتهاد، (بيروت دار الاجتهاد)، عدد3 سنة1989، ص23.

<sup>2</sup> - د. محمد عبد الستار عبد السلام: المدينة الإسلامية، (الكويت، عالم المعرفة)، آب1988، ص24.

<sup>3</sup> - د. رضوان السيد: الفقه والفقهاء والدولة، (مجلة الاجتهاد)، عدد3 سنة1989، ص157.

لقد رسم الفكر العربي الإسلامي الخط البياني لهذه الظاهرة ابتداءً بالضرورة وصيانة الأمن، لكن السلطة العربية -راهنياً- لازالت ترسف بهذا الحد الأدنى للسلطة واضعة -كما قال عمرو بن العاص- في أقدامنا غرزاً حتى يوم القيامة تفسره السلطة تفسيراً أمنياً جاعلة مفسرة الوسيلة غاية واقفة عند حد الغرز، فلا هي تخرجنا من حفرتة أو تدعنا نخرج وننتلق.

### المقصود بالنظام السياسي

**بعد** تحديد النظم السياسية من أشق الأمور وأعقدها، ففضلاً عن صعوبة الوصول إلى تعريف دقيق شامل لأي موضوع من الموضوعات، فثمة صعوبات خاصة تعترض طريق الوصول إلى تحديد المقصود بالنظم السياسية<sup>1</sup>.

وفي الواقع، لقد كانت النظم السياسية في الماضي، وحتى عهد قريب، تعد مماثلة أو مرادفة للأشكال التي تمارس بها السلطة، أو بعبارة أخرى كان يقصد بها أشكال الحكومات لأن الحكومة بالمعنى الواسع، إن هي إلا ممارسة السلطة في جماعة معينة<sup>2</sup>.

والأخذ بهذا المعنى مؤداه أن موضوعات النظم السياسية كانت تنحصر أساساً في الجانب العضوي أو الشكلي للسلطة، أي في تحديد شكل الدولة «دولة موحدة أو اتحادية» وشكل الحكومة «ملكية أو أرستقراطية أو جمهورية أو دكتاتورية أو ديموقراطية... الخ»، ووسائل إسناد السلطة «الانتخاب أو التعيين أو الوراثة» ووظائفها القانونية «التشريعية والتنفيذية والقضائية»، أما أهداف السلطة ومجالات نشاطها فلم تكن تحظى باهتمام الباحث، كما أنها لم تكن ذات أثر في

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 5.

<sup>2</sup> - أنظر بيردو: المطول في العلوم السياسية، الجزء الرابع، ص 7.

تميز النظم السياسية المختلفة، ومن ثم كانت دراسة النظم السياسية تدور أساساً حول النصوص الدستورية المنظمة للسلطة<sup>1</sup>.

وقد كان هذا المسلك سليماً حتى عهد قريب، ذلك أن الفصل كان مطلقاً بين نشاط السلطة ونشاط الأفراد، وكان مجال النشاط الحكومي ضيقاً ومحدوداً في نطاق الدفاع عن البلاد وحفظ الأمن وإقامة العدالة بين الأفراد، ومن ثم كانت مجالات السلطة واحدة في الدول المختلفة، مهما اختلفت أشكالها أو وسائل ممارستها، بينما كانت أشكال الحكومات ووسائل ممارسة السلطة هي التي تميز بين الأنظمة السياسية المختلفة.

ولكن النظم السياسية الحديثة لم تعد تقيد نشاط السلطة في الحدود الضيقة التقليدية، بل أصبحت تتدخل في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والفكرية، وبذلك انقلبت الفكرة التقليدية التي كانت تجعل من النظام السياسي مرادفاً لشكل الحكومة، وقامت فكرة جديدة لا تستند إلى الجانب العضوي في السلطة بقدر ما تعتمد على مجالات نشاطها، وبعد أن كان شكل الحكومة هو الأساس الذي يحدد النظام السياسي للدولة، أصبح مجرد عنصر من بين عناصر أخرى تدخل في تكييف ذلك النظام.

ولذلك من اللازم -دراسة النظام السياسي لدولة معينة في الوقت الحاضر- ألا تقتصر على بيان شكل الحكم فيها، بل يلزم أيضاً تحليل نظامها الاجتماعي منظوراً إليه في الحاضر وفيما سيكون عليه في المستقبل وفقاً لما تستهدفه السلطة الحاكمة، وبعبارة أخرى لم تعد القواعد الدستورية التي تعين نظام السلطات العامة ووسائل سيرها هي التي تحدد وحدها النظام السياسي في الدولة، بل يحدده أيضاً مفهوم الحاكم لمركز الفرد وأغراض النشاط الفردي، وتنظيم

---

<sup>1</sup>- G.B urdeau: Traite de science politique, t Iv, P7.

العلاقات الاجتماعية، وباختصار الفلسفة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، حتى إنه يمكن القول إن القواعد الدستورية التي تنظم السلطة العامة إن هي إلا الأداة التي يحقق بها الحاكم فلسفته الاجتماعية وسياسته الاقتصادية، وسواء أكان نظام الحكم برلمانياً أم رئاسياً أم ديمقراطياً شبه مباشر، فإن النظام السياسي في الدولة إنما يتحدد أساساً وفقاً لفلسفتها الاجتماعية، ودورها في تنظيم اقتصادها القومي، وأثر الجماعة في توجيه السلطة.

وتطور مدلول النظام السياسي راجع إلى اتساع نشاط السلطة، فقد كان نشاط السلطة في الماضي محدوداً بحماية البلاد من الاعتداء الخارجي وبضمان الأمن في الداخل وتحقيق سلامة المعاملات بين الأفراد والقيام بإشباع الحاجات الأساسية التي يعجز عن إشباعها النشاط الفردي، ومن ثم كانت فكرة السياسة محددة، وكان نشاط السلطة تفرضه المحافظة على الجماعة وليس تعديل نظامها الاجتماعي، وبالتالي كان لكل من السياسة والاجتماع مجالهما الخاص، فالسياسة تجد مجالها في حماية بعض مصالح عامة كبرى، والاجتماع مجاله نشاط الأفراد الحر ومعاملاتهم التي لا سلطان للسياسة عليها.

ولكن نشاط الدولة أخذ يتسع شيئاً فشيئاً، وتدخلت في مجالات كانت محظورة عليها من قبل، وأصبحت توجه المعاملات الخاصة وتنظمها بصورة جعلتها تؤثر تأثيراً مباشراً في النظام الاجتماعي، فاتسعت فكرة السياسة ودخلت فيها عناصر اجتماعية، حتى أنه يمكن أن ندخل في مدلول السياسة كل ما يمكن أن يكون له تأثير على النظام الاجتماعي.

والنظام الاجتماعي لم يعد مجرد حقيقة على هامش السياسة، بل أصبح عنصراً أساسياً في النظام السياسي، بحيث يجب لتحليل النظام السياسي لبلد معين، ألا تقتصر على دراسة نظام الحكم فيها، بل يجب أيضاً تحليل نظامها الاجتماعي.

وقد مدت الدولة سلطانها إلى المجال الاقتصادي، وأصبحت توجه الاقتصاد وتنظمه بل تسيطر عليه، وكلما تقدمت الدولة في طريق المدنية، زاد تدخلها في

نشاط الأفراد عن طريق التنظيم وفرض الالتزامات المختلفة أو المنع والتحرير باسم المصلحة العامة.

فتحديد الأجور وساعات العمل، وإلزام أرباب العمل بالتأمين على عمالهم ضد الإصابات أو الأمراض أو الشيخوخة، وتسعير الضروريات من مأكّل وملبس ومسكن، كل هذه مجالات لم تتدخل فيها الدولة إلا حديثاً<sup>1</sup>.

ويلاحظ أن سير النظام في الوقت الحاضر لم يعد يعتمد على التوازن القائم بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كما كانت تقول بذلك النظرية التقليدية، أي أن نجاح النظام واستقراره لا يتوقف على حفظ مركز التوازن بين تلك السلطتين، وإنما يتوقف أساساً على طبيعة الروابط التي تنشأ بين السلطات الحكومية من ناحية وبين القوى الرئيسية في الجماعة من ناحية أخرى، بحيث يمكن القول إن بقاء الوزارة في الحكم أو عدم بقائها يتوقف على موقف النقابات منها أكثر مما يتوقف على مسلك البرلمان معها<sup>2</sup>.

والمواقع فالقوى التي تهيمن على الجماعة لم تعد محدودة في تلك القوى التي أقامها الدستور وأعطاه حق ممارسة السلطة، فوراء الحكام الذين تبؤوا الحكم وفقاً للأوضاع الدستورية والقانونية، توجد قوى هامة لها أثرها الفعال في سير الأمور، وقد أسمى الأولون الحكام الظاهرين *gouvernants apparents*، أو القوى الرسمية،

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 7.

<sup>2</sup> - راجع جورج بيردو: المطول في العلوم السياسية، الجزء الرابع، ص 13.



بينما أطلق على الآخرين اسم الحكام المستترين *gouvernants occultes*<sup>1</sup> أو القوى الفعلية<sup>2</sup>.

ومثال الحكام الظاهرين: رئيس الجمهورية والوزراء وأعضاء المجالس النيابية... الخ، أما فئة الحكام المستترين، فتتكون من كبار الرأسماليين ورجال البنوك والصناعة والتجارة ورؤساء النقابات والجمعيات ورجال الدين وأصحاب ومحرري الصحف... الخ.

على أن ذلك لا يعني أن الحكام الظاهرين ليسوا إلا أدوات في أيدي الحكام المستترين، فلاشك أن الحكام الظاهرين يمارسون سلطة حقيقية، ولكن وجود تلك السلطة في أيديهم وممارستهم لها وفقاً للأوضاع القانونية، لا ينفي وجود قوى أخرى مستترة، هذه القوى، وإن لم ينظمها الدستور، فإنها تمارس سلطة واقعية، وتوجه السلطات الرسمية أي الحكام الظاهرين، بل تملئ إرادتها عليهم في بعض الأحيان.

وقد أصبحت هذه الظاهرة، وجود قوى فعلية -إلى جانب السلطات الرسمية - من أوضح مميزات النظم السياسية الحديثة، فالوعي الطبقي والمصالحى اللذان أعقبا الثورة الصناعية في فجر القرن التاسع عشر، أبرزوا بوضوح نظام الطبقات الاجتماعية، وأديا إلى تكوين النقابات المهنية ونشأة الأحزاب السياسية ذوات المبادئ، وسرعان ما استشعرت تلك الهيئات قوتها وسعت إلى فرض وجودها، والانتصار لأهدافها.

---

<sup>1</sup> - M. Duverger: Droit constitutionnel et institutions politiques Paris, 1959, Themis t I, P27.

<sup>2</sup> - G.Burdeau: Droit constitutionnel et institutions politiques P142; \_la démocratie, 1956, P29.

وتحليل النظام السياسي في بلد ما يتطلب اليوم تحديد القوى المختلفة التي تشارك في ممارسة السلطة بطريق مباشر أو غير مباشر، سواء أكانت قوى رسمية أقامها الدستور، أم غير ذلك.

وهكذا فلتحديد النظام السياسي لبلد معين، لم يعد من الممكن الاقتصار على تحليل النصوص الدستورية المنظمة للسلطة، بل يلزم معرفة التطبيق الفعلي لهذه النصوص، نظراً لما قد يوجد من خلاف بين الواقع والقانون، بين ما هو كائن فعلاً وما يمكن أن يكون وفقاً للمنطق القانوني المجرد، أو بعبارة أخرى، فالتعريف بالأجهزة المختلفة التي يقوم عليها كل نظام سياسي، يقتضي عدم الوقوف عند تحليل النصوص الدستورية، بل يتحتم البحث في كيفية تطبيقها، ومدى تفاعلها مع الظروف الاجتماعية للبلد الذي تقوم فيه.

أجل أصبح الخلاف واضحاً بين النصوص الدستورية وتطبيقاتها الفعلية، أي بين القانون والواقع، وما أكثر البلاد التي نجد فيها نظام الحكم الفعلي بعيداً كل البعد عن التنظيم الدستوري، وما أكثر الدساتير التي تبقى حبراً على ورق وتفقد كل رباط بينها وبين قواعد ممارسة السلطة الفعلية<sup>1</sup>.

هكذا ظهرت ضرورة العدول عن المنهج التقليدي لدراسة القانون الدستوري، وما يتضمنه من دراسة وصفية محصورة في التحليل القانوني للنصوص الدستورية، فقد كانت تلك الدراسة الوصفية صالحة طالما كان النشاط السياسي في حدوده الضيقة القديمة، حيث كان الحكام يلتزمون في أمانة ودقة نصوص الدستور ويوائمون بين الواقع والقانون، أما اليوم فينبغي توسيع الزاوية التي ندرس منها النظم السياسية والمشاكل الدستورية، حتى تشمل زيادة على الوجهة القانونية الاجتماعية.

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 9.

ذلك أن الحياة السياسية على طول الخط أوسع وأشمل من دراسة القانون الدستوري، ولا تزال في مجتمعنا العربي -ومع الازدياد المستمر- كتل هائلة من الأجيال الفعلية والمستترة ملقاة في الشوارع وتنتظر حلاً وافياً لمستقبل حياتها، كما لا تزال لدينا الكثير من الأحزاب السياسية والنقابات وقطاعات الرأي لم تتبلور وتتحدد ونجد لها الجواب الشافي للسؤال الكبير لمصيرها، وكل ذلك ولاشك يدخل في صلب السياسة ومسؤولية النظم السياسية.

ونتيجة لكل ما تقدم يمكن التعريف بالنظام بأنه جملة الآراء والأفكار والمعتقدات والعادات التي تنتظم وتتسق في بيئة معينة<sup>1</sup>، كما يمكن التعريف بالنظام السياسي بأنه مجموعة من القواعد والأجهزة المتناسقة المترابطة فيما بينها التي تبين نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة وأهدافها وطبيعتها ومركز الفرد منها وضمائنه قبلها، كما تحدد عناصر القوى المختلفة التي تسيطر على الجماعة وكيفية تفاعلها مع بعضها<sup>2</sup>.

والنظام السياسي -حسب تحديد الدكتور حسن صعب- هو مجموعة المؤسسات التي تتوزع بينها آلية التقرير السياسي<sup>3</sup>.

وإذا كانت النصوص الدستورية لا تحقق مثل هذا الارتباط فإن العرف كفيل بتحقيقه، فالدستور لا يمكن أن يكتب له البقاء ما لم يُولد بعد فترة من التطبيق نظاماً سياسياً متناسقاً، يقوم على عناصر منسجمة فيما بينها، وبعبارة أخرى يلزم وجود ارتباط وثيق وتفاعل متبادل بين الأجهزة المختلفة التي يتكون منها النظام السياسي الواحد.

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ج1 ص22.

<sup>2</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ج1، ص10.

<sup>3</sup> - د. حسن صعب: علم السياسة، (بيروت، دار العلم للملايين)، ط3، 1972، ص58.

فكل صورة من صور الجهاز التشريعي مثلا تقابلها وترتبط بها صورة معينة من صور الجهاز التنفيذي، كما أن الارتباط لا بد أن يقوم كذلك بين الأحزاب وبين طريقة تشكيل الوزارة.... وهكذا.

### السلطة السياسية من منظور المشروع العربي الكبير

**ودراسة** هذه السلطة وتشريح جثتها وتبيان مآلاتها وغاياتها هو عنصر اللباب في دراستنا هذه، وهذه السلطة -كما قلنا- ستندثر بالقانون وتتحرك بأحكامه، وتجد مبتغاها في أنها أداة تحريك الصالح المشترك، على العكس من السلطة الاستبدادية التي تجد غايتها في عيب السقوط أمام منافعها ومصالحها، أي التي تجر الجماعة إليها، بدلاً من كونها وكيلة خادمة للمجتمع.

ولقد فرعنا على هذا الفصل ستة عشر بحثاً كما قسمنا البحوث إلى فروع ومطالب وبنود الخ -حسبما يتضح جلياً في مخطط الدراسة.



### المقصود من السلطة السياسية في الدولة

**كالت** المواضيع السابقة بمثابة مفاتيح لموضوعنا الأساس، ألا وهو «السلطة أو السلطات في الدولة»<sup>1</sup>، ولقد أتيت لنا سابقاً تحديد الدور الحضاري الذي تلعبه السلطة في الدولة، الأمر الذي يحدونا للمضي مع بعضهم والتدليل بأن الدولة هي السلطة، وأن هذه السلطة تلعب دوراً كبيراً في قيادة المجتمع وخدمته وتحقيق مستقبله ومرتجاه، فالدولة لا توجد إلا حيث تكون الجماعة السياسية، وقد وصلت إلى درجة التنظيم الذي يجعل لها وجوداً مستقلاً عن أشخاص الحكام الذين يمارسون السلطة فيها، الأمر الذي لا يتحقق إلا بعد الوصول إلى درجة معينة من المدنية<sup>2</sup>.

ففي الدولة يتم تأسيس السلطة، أي الانتقال من مرحلة السلطة الشخصية التي يتمتع بها الحاكم على أنها ملكه ومرتبطة بشخصيته إلى مرحلة السلطة المجردة التي تجد مصدرها وأساسها في الجماعة التي تحكمها<sup>3</sup>.

فالسلطة الشخصية، التي ترتبط بإنسان معين، لا تجد لها من سند ترتكز عليه إلا قوة صاحبها المادية أو المعنوية، الأمر الذي لا يجعل منها سلطة مشروعة، ومن ثم

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: الدولة والنظم السياسية، ج 1 ص 23.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ص 21.

<sup>3</sup> - المرجع السابق، ص 23.

كانت تلك السلطة محلاً للنزاع، ومحطاً للأطماع، وبالتالي كانت تزول بزوال صاحبها أو بانتهاء قوته أمام قوة أكبر، وهذا الوضع غير المستقر لم يكن ليرضي الحكام أو المحكومين على السواء، لذلك، فمع تقدم الجماعة السياسية وتشعب حاجاتها، وتيقظ ضميرها، استشعر أفرادها ضرورة قيام سلطة لها طابع الدوام والاستقرار، سلطة تكون بمنأى عن الهزات والتقلبات والمشاحنات، وتأخذ بيدها أمور الجماعة وتديرها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، لا وفقاً لمصلحة الحكام الذين يمارسونها، ومنذ ذلك الحين، قام الفصل بين السلطة السياسية في الجماعة والفرد أو الأفراد الذين يمارسونها، ولم تعد هذه السلطة مجرد سلطة فعلية تستند إلى القوة، ولكن سلطة قانونية يخضع لها أعضاء الجماعة بدافع الرغبة في إقامة النظام وحماية الحرية<sup>1</sup>.

فالدولة - حسب تعريف "جورج بيردو" - هي صاحبة السلطة الدائمة التي يتعاقب الحكام، بصورة عرضية على ممارستها، وهي جماعة منظمة من الأفراد المستقرين على أرض معينة يخضعون لحكومة منظمة، ولها كيان مستقل<sup>2</sup>.

نحن لا ننكر أن ثمة ميلاً دائماً يدفع الأفراد إلى ربط الولاية بالشخص، وثمة غريزة أو ميلاً عاطفياً يحثهم على إعطاء صورة أو شكل للقوة التي يحسون بأنها ترغمهم، وثمة حاجة لدى الإنسان لربط حبه أو كرهه بإشارات أو صور أو أصنام، ولكن إلى جانب هذه الاستعدادات البدائية يحمل الإنسان، ليس في لحمه وإنما في ذهنه، حركة تدفعه للتصور والتجريد، وطاقة عقلية تسمح له بأن يحب دون أن يرى وأن يؤمن دون أن يلمس وأن يطيع نظاماً لا يلجأ إلى السوط.

ففي هذا المستوى العالي من التفكير يقع تأسيس السلطة، هذه الظاهرة التي يشير "ويبر Weber" إلى سميتها العقلية عندما يرى فيها ولادة السلطة العقلانية

---

<sup>1</sup> - بيردو: السلطة السياسية والدولة، ص 943.

<sup>2</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ج 1، ص 27.



ويحدث كثيراً في المجتمعات السياسية أن تكون الصفات الشخصية للرئيس مهما بلغت أهميتها عاجزة عن تبرير الولاية التي يمارسها، آتئذ يرفض الوعي السياسي للمحكومين، القبول بأن يستند تنظيم الدولة إلى إرادة فردية، فالتطابق بين أعمال الرئيس وحاجات الشعب وحتى الرضى العام الذي يلاقه عمله، لم تعد تكفي لإيجاد أساس قدرته في نظر المجموعة، ولم يعد ممكناً التسامح مع محاذير السلطة الفردية وبالتحديد عدم الاستقرار الذي تسببه في ممارسة المهام الحكومية.

ويأخذ المحكومون والحكام أنفسهم يحملون باستمرارية دائمة في إدارة المصالح الجماعية وبطريقة تحول دون النزاعات والصراعات التي ترافق تغيير الشخصيات القيادية.

ذلك أن السمة الشخصية للسلطة يجعلها محلاً للتنافس ومهبطاً للأطماع ورهينة بإرادة الحاكم وقوته وقدرته الذاتية على الاحتفاظ بها والذود عنها<sup>1</sup>.

لهذا كان لا بد للفكر السياسي من أن يبحث عن حل يبعد فيه الجماعة السياسية عن كل عطب أو يحميها من كل نصب: من الهزات والتقلبات، ويضفي عليها غلالة من الاستقرار والثبات والديمومة.

فالسلطة الفردية عاجزة عن الاضطلاع بتبعات السلطة ومسؤولياتها باعتبارها تتجاوز إمكانات أي كائن بشري، وعندئذ ليس أمام الجماعة السياسية إلا حلان لتفسير قدرة الحكام، إما تأليه القائد لإقامة التوازن بين سلطته وصفاته الشخصية، وإما وضع أساس السلطة وسندها في مكانه الصحيح، أي في مؤسسة خارجة عن الحكام وهنا برزت فكرة تأسيس الدولة المعتبرة كمرکز وحيد للقدرة العامة، ففي الدولة تصبح السلطة مؤسسة، بمعنى أنها تنتقل من أشخاص الحكام

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، (القاهرة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية)، 1964، ص95.

الذين لم يعودوا يملكون منها سوى الممارسة، إلى الدولة التي تصبح من الآن وصاعداً المالكة الوحيدة للسلطة.

وهذا التفسير لهذه الدولة يرتبط بكل مشروع يحاول الإنسان عبره التخلص من الخضوع الذي تضعه فيه طبيعته الشخصية والقوى الخارجية، لكي يرتفع إلى وضعية الكائن العاقل.

وإذا كانت السلطة الشرعية هي تلك التي ترتبط بالحق القائم في الجماعة، فهذا يعني أن الذي يمكنه أن يستفيد من هذا الصفة هو وحده الذي يكون ملتصقاً بفكرة الحق المسيطرة في المجموعة، وهذا يعني أنها ليست من نتاج الصفات الشخصية للحكام، وبالتالي فهم لا يجدون في ذاتهم مصدر مشروعيتهم، وعليهم التفتيش عن مصدرها في مكان آخر، هذا المكان الآخر هو السلطة، الذين هم وكلاء ممارستها.

والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن هو: كيف يمكن للحكام أن يقوموا بمهامهم بأفضل مما قاموا به لو لم يقدموا أنفسهم كأدوات لفكرة لا تموت بموتهم؟

لا شك أنه ستتأمن استمرارية السلطة طالما أنها باعتبارها كياناً مستقلاً عن تجسدها المتتالية، تندمج مع مؤسسة الدولة.

هكذا تتحقق جيداً طبيعة الدولة، بأنها سلطة وهذا يعني أن أعمالها ملزمة، ولكنها سلطة مجردة، لا تتأثر بالتبدلات التي تطرأ على رجالها، وإذا كانت تدوم هكذا، على الرغم من التغيرات التاريخية، فذلك لأنها تجسد فكرة أو قل هذه الصورة عن النظام المنشود الذي أقمنا فيه أساس السلطة والذي هو أساس الحق فالدولة هي بالنسبة لنا، الشكل الذي بواسطته تتوحد الجماعة بخضوعها للحق، إنها ضرورية لديمومة الحياة الجماعية باعتبارها عائقاً أمام تشتت النشاطات الفردية، إنها تتبع من الفرد لكنها أخلد وأسمى وأبقى منه، فهي تركز على إيمان الإنسان الذي يدركها كرمز لمجموعة من القيم، ولهذا السبب يتولد الشعور بالدولة من الوعي

للنظام معين، إذ أنه بالقدر الذي يفهم فيه غرض فرض النظام الدولي وغاياته، يستطيع الإنسان أن يدرك الدولة بطريقة مختلفة عن القدرة المادية التي لا تميزها شيء عن الأشكال البدائية للحياة الاجتماعية مثل القوم الرحل أو المجموعة المغلقة أو القبيلة.

فعندما يدرك الإنسان أن السلطة وحدها المتحررة من كل ارتباط بالإرادات الذاتية للفرد الذي قد يكون رئيساً بفضل قوته الشخصية، يمكن أن تجسد نظاماً على قياس الأهداف التي تسعى إليها الجماعة والتي تتكون حولها شركة الأجيال الحالية مع الأجيال الماضية، وتلك التي ستأتي في المستقبل، وعندما يكف أخيراً التنظيم السياسي للجماعة عن أن يكون معتبراً من قبل أعضائه كتسيق عابر للقوى غير المستقرة والمصالح المختلفة، ليفهم على أنه نظام دائم في خدمة القيم التي تفيد القائد والأتباع على السواء، حينئذ تولد فكرة الدولة ومعها حقيقة الدولة نفسها التي لا توجد سوى بهذه الفكرة، وهكذا تلد الدولة وتلد مع هذا المولد مولد آخر هو تأسيس السلطة *institutionnalisation*.

ومن الواضح أن أي شكل من أشكال السلطة لا يحقق بشكل أكمل -هذا التضامن بين فكرة الحق والسلطة- إلا ذلك الذي يتحقق في مؤسسة الدولة، وهذا ما يظهر السلطة من الأهواء الإنسانية، ويحولها إلى معنى روعي لتصبح القدرة نفسها للفكرة، ومن المؤكد أنها لا تعبر عن نفسها إلا بعمل وكلائها، ولكن لأنهم ليسوا سوى وكلاء بالتحديد، فهم مرتبطون بغائية السلطة التي ينفذون اعتباراتها، والدستور الموضوع من قبل صاحب السلطان يحدد الطريقة التي يتصور بها النظام الاجتماعي المنشود، وفي الوقت نفسه يفرض احترام فكرة الحق على الحكام الذين تحدد لهم هذه الفكرة إجراءات التعيين وطرائق العمل.

فالدولة محددة بواسطة الحق لأن قدرتها مشروطة قانونياً بفكرته فهو يعطينا شرعيتها، والدولة لا تتحدد أبداً، وإنما تولد ذات حدود.

## تقويم وتقدير فكرة الدولة

اتضح لنا -بتأسيس سلطة الدولة على فكرة الجماعة أي على فكرة عامة مجردة وغير شخصية- هو انتصار العقل، قال تعالى: ﴿وَمَا مُحَمَّدٌ إِلَّا رَسُولٌ قَدْ خَلَتْ مِنْ قَبْلِهِ الرُّسُلُ أَفَإِنْ مَاتَ أَوْ قُتِلَ انْقَلَبْتُمْ عَلَى أَعْقَابِكُمْ وَمَنْ يَنْقَلِبْ عَلَى عَقْبَيْهِ فَلَنْ يَضُرَّ اللَّهَ شَيْئاً وَسَيَجْزِي اللَّهُ الشَّاكِرِينَ﴾ آل عمران/144 .

واضح تماماً أن التأسيس غير شخصي -وإنما تأسيس لمشروع عام مجرد بصفاته لا بذواته، وبذلك انتصر العقل في ولوجه الدولة وتأسيسه سلطتها على العقل، عقل الجماعة، وهذا هو مآل نظرية الفيلسوف "عمانويل" كانت في الأمر المطلق، أمر العقل الحكم في كل شيء<sup>1</sup> .

ولكن هل ينتصر العقل -على مستوى الدولة- في كل شيء أم أن الدولة تبقى خاضعة في نشاطها لفكرة الحق والدين.

لقد قلنا سابقاً بأن الدولة لا تتحدد أبداً، لكنها تولد ذات حدود .

وحدود الدولة العربية المرجوة والمنشودة ليست دائماً مشروعاً خاصاً، وإنما حدودها تتحدد من قبل سلطة الجماعة لتحقيق أهداف الأمة ومصالح أفرادها .

---

<sup>1</sup> - محمد عابد الجابري: قضايا في الفكر المعاصر، (مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت)،

### بنية السلطة في الدولة

**السلطة** من أهم العناصر في تكوين الدولة، وحجر الزاوية في كل تنظيم سياسي حتى أن بعضهم يعرف الدولة بالسلطة، وقال إنها تنظيم لسلطة القهر<sup>1</sup>.

إن بنية السلطة التي تتميز بالبساطة في نظام السلطة الفردية، هي أكثر تعقيداً بكثير في الدولة لأنه علينا أن نميز فيها بين السيد الذي يؤسس السلطة، والحكام الذين يضعونها موضع التنفيذ، وقدرة الدولة التي تمنح الفعالية لقراراتهم، وفيما يتعدى الحكام الذين يعبرون ثمة قدرة تبقى مستمرة، وأنه فوق إرادة الحكام، ثمة سلطة سيدة تعينهم وتستطيع أن تقلبهم عند الضرورة، فالسيد وإن كان لا يحكم دائماً، فهو يلعب دوراً حاسماً، وثمة قدرة الدولة التي وإن استعارت فكر الحكام وإراداتهم، فهي تتمتع باستقلال تام يشبه استقرارها وفيما يلي شرحاً لهذه العناصر.

#### من هو السيد؟

السيد هو الذي يقرر فكرة الحق الشرعية في الجماعة، فقد يكون فرداً، وهكذا كانت الحال في ظل النظام القديم عندما كان الملك السيد المطلق للدوافع التي تعطى للحياة.

وقد يكون كذلك طبقة من الأمة، كما يحصل في أنظمة النخبة، كما يمكن أن يكون الأمة بكاملها كما قررت الفلسفة السياسية للقرن الثامن عشر.

<sup>1</sup> - بيردو: المطول في العلوم السياسية، ج2، ص89.

في جميع هذه الحالات، أياً يكون صاحب السيادة، فإن سمة السيادة أن يكون السيد المطلق لفكرة الحق المؤثرة في المجموعة السياسية في شتى الأحوال، إن تعقيد العملية النفسية والاجتماعية معاً التي تؤدي إلى ولادة فكرة الحق، تحتنا على البحث بدقة عن الطريقة المناسبة لفهم سيطرة السيد على فكرة الحق، وهذا لا يعني بالتأكيد أن السيد يخلق فكرة الحق إذ أن السيد، سواء أكان ملكاً أم الشعب بكامله، ليس قادراً على تحديد صلابتها لوحده.

إن الاعتبارات المستتجة من الوسط الاجتماعي ومن التاريخ ومن درجة النضج الفكري للحكام، كذلك تلك التي تستخلص من فكرة النظام الاجتماعي نفسه، تتعارض مع إمكانية اختلاط سيطرة السيد مع تعسفه، ويقضي في الحقيقة، أن نفهم نفوذ السيد على فكرة الحق بمعنى أنها لا يمكن أن تكون شرعية وفعالة دون أن تكون مقبولة.

فالسيادة هي قوة تولد من مجمل الظروف التاريخية أو الوطنية، حيث تجد الجماعة السياسية نفسها منخرطة في لحظة معينة من وجودها، وإن عدم ارتباطها، فيما يتعلق بوجودها، بأي نظام قانوني قائم، هو الذي يجعل منها فكرة سياسية لا غير.

ليس ثمة نظام للسيد كما هي الحال بالنسبة للحكام، ثمة واقع هو أن قدرة إنسان أو جماعة، أحرار في التقرير فيما يتعلق بمستقبل المجموعة، فعليهم سياسة الترتيب القانوني بكامله.

فالسيد هو: ((السلطة التي ليست بحاجة لأن تكون على حق لتثبت صحة أفعالها))<sup>1</sup>.

السيد موضوع فوق كل نظام دستوري، فهو الذي يخلقه، لكنه ليس مديناً له بشيء، إن السمة الأساسية للسيادة هي امتلاك السلطة التأسيسية.

---

<sup>1</sup> - بوردو: الدولة، ص 63.

وبالفعل، يمسك السيد بواسطتها، في آن واحد، بالسيطرة على فكرة الحق التي تستخدم كمبدأ موجه لحياة الدولة واختبار الحكام، إن الدور الذي يمتلكه هو تعيين هيئات الدولة، ومن الضروري أن يكون الأمر كذلك إذ أنه، لو كان الحكام يستطيعون أن يثبتوا بمعزل عن إرادة السيد، لا يعود لهذا الأخير أية ضمانات بأن فكرة الحق التي يسعى لإدخالها في التنظيم القانوني هي المقبولة.

### الحكام ... من هم الحكام؟؟

إنهم الرجال الذين بعد أن حصلوا على الصلاحية لإدارة الشؤون العامة يتخذون القرارات الأولية، أي تلك القرارات التي تتأكد الحياة الوطنية عبرها، في هذا أو ذلك من قطاعات النشاط، فهم يختصون في الدولة، بسلطة التقرير وممارسة القوة القهرية في آن معاً، بشرط أن يحترموا نظامهم الدستوري، من هنا، فهم يتميزون عن الرجال أو الإداريين الذين لا يستطيعون أن يتحركوا إلا في إطار تنظيم موجود مسبقاً.

وبهذه الطريقة التي ينظر فيها إلى الحكام نضع أنفسنا على أرضية قانونية دون ما عداها، ولكن ذلك لا يستبعد بالطبع السؤال القاضي بمعرفة من الذي يتمسك في الواقع بزمام القدرة السياسية في بلد معين وفي وقت محدد.

وفي مطلق الأحوال، إن عدم التطابق غالباً بين شخصية القابض الفعلي على السلطة والحكام الرسميين لا تجعل من بحث وضع هؤلاء الآخرين غير مجد، وبالتأكيد، ثمة إغراء بالبحث وراء واجهة المؤسسات الاحتفالية، عن مركز القدرة الصحيح، ولكن علينا ألا ننسى أن الذين يتحركون في الكواليس يطمعون بمركز الشخصيات الذين يظهرون على الواجهة، وأنهم، حتى عندما يبقون المحركون للخيوط في الظل، لا يستطيعون أن يؤثروا إلا بواسطة الذين يضعهم تحت الأضواء وصفهم القانوني.

وليس من ناقل القول، التساؤل حول المعنى الذي يعلقه القانون الدستوري على صفة الحاكم والامتيازات التي يعطيه إياها والموجبات التي يفرضها عليه، وماذا يهم، في النهاية أن يكون صاحب الصوت القوي tenor هو الذي ألف الموسيقى.

والخلاصة يعود للسيد وحده أن يعتبر قرارات الحكام بمثابة التعبير عن القدرة الشخصية أو أن ينسبها على العكس إلى الدولة، وإذا اعتمد السيد هذا الموقف الأخير فذلك يتم بالقدر الذي تبدو له إرادة الحكام متفقة مع متطلبات فكرة الحق.

وباختصار، لا أحد يمكنه أن يحل محل السيد إذ يعود له أن يقرر إذا كانت فكرة الحق، التي ستتجسد في الدولة تبعاً للسلطة التي قامت مؤسسها، هي فكرة الحق المقبول في الجماعة.

### الطابع المزدوج القانوني والسياسي لوضع الحكام

يمنح الحكام صفة مزدوجة تتعلق بالنسبة المزدوجة لنشاطهم، فهم في الوقت نفسه هيئات الدولة وممثلي السيد .

وباعتبارهم هيئات الدولة، يعني أنهم لا يجدون في إدارتهم وحدها التبرير للأوامر التي يصدرونها، كما أنهم لا يجدون في قوتهم الشخصية إمكانية متابعة تنفيذها، ولا تستفيد أعمالهم من الولاية الخاصة بهم إلا لأنها تنسب إلى الدولة نفسها، فالحكام يضعون إذن قدرة الدولة موضع التنفيذ، وهذه القدرة هي التي تعطي الأساس القانوني لقراراتهم.

ولكن من الناحية السياسية، يتولى الحكام وظائفهم ليؤكدوا إرادة الذين يقبضون على القوة الأكبر في الدولة، أي سواء الملك، أو الطبقة أو الفئة الاجتماعية أو الأمة



بكاملها الذين يعبرون عن أنفسهم من خلال الرأي العام، وعبر تمثيلهم لهذه القوة السياسية الراجعة يقبض هؤلاء الأفراد أو المجموعات على السيادة. يمكننا إذن القول إن الحكام هم وكلاء السيد، ومن ثم فإذا كان هذا الأخير لا يعينهم دائماً، ومباشرة فإنه على الأقل سيد الطريقة التي يعينون بها. يجب الاعتراف، أن الحكام الذين يمارسون سياسة متناقضة لرغبة السيد يتعرض وجودهم للخطر، فضلاً عن ذلك في حال تمكن هؤلاء من الاستمرار علينا الاعتراف بأن السيادة الحقيقية انتقلت إلى مكان آخر، وإنها لم تعد حيث يجب أن تكون رسمياً، ولكنها تحولت إلى القوة السياسية الفعلية التي تدعم الحكام في أماكنهم. بعد هذه المقدمة الطويلة نعود لتساءل من هم الحكام؟؟ وتمهيداً لحصرهم وتحديددهم:

- 1- فالحكومة بالمعنى الواسع هي ممارسة السلطة في جماعة سياسية معينة<sup>1</sup>، وبالتالي يكون المقصود من كلمة الحكومة نظام الحكم في الدولة، أي كيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة وشكل الحكم<sup>2</sup>، وهذا هو الغالب في الاستعمال.
- 2- ويقصد بها أيضاً مجموع الهيئات الحاكمة أو المسيرة للدولة، أي السلطات العامة في الدولة<sup>3</sup>، وبذلك تشمل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

---

<sup>1</sup> - راجع بيردو: العلوم السياسية، الجزء الرابع، ص7.

<sup>2</sup> - جان بول إسمان: القانون الدستوري، (الطبعة الثامنة سنة 1927)، الجزء الأول ص27:

"Au sens propre et général il désigne l'exercice par le souverain de l'autorité publique; c'est la souveraineté mise en oeuvre", Esmein: Element de droit constitutionnel. 8 e éd, t I, P27.

<sup>3</sup> - راجع: د. وموريس ديفارجيه: القانون الدستوري والنظم السياسية، ص132، د. يحيى الجمل: القانون الدستوري، الجزء الأول، ص768.

3- ولكن الحكومة تستعمل أحياناً في معنى ضيق يقصرها على السلطة التنفيذية وحدها<sup>1</sup>، أي السلطة التي تقوم بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة، واستعمال الحكومة بهذا المعنى شائع جداً، لأن السلطة التنفيذية هي التي تتصل بالجمهور، والتي تجسد -أمام الأفراد- السلطة السياسية في الدولة، فهي بحكم اتصالها المستمر بهم، وظهورها كمحرك فعلي للسياسة في الدولة بصفة دائمة - بعكس البرلمان- كل ذلك جعل الأفراد يحسون بوجودها، وينظرون إليها بحسبانها الهيئة الحاكمة الحقيقية، ويخصونها بكلمة "الحكومة"<sup>2</sup>.

4- وأخيراً فإن كلمة الحكومة قد استعملت أحياناً للدلالة على الوزارة وخصوصاً في البلاد التي تأخذ بالنظام البرلماني: فإذا قيل مثلاً إن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، فإن كلمة الحكومة تنصرف إلى معنى الوزارة، أي أن الوزارة مسؤولة أمام البرلمان، كما أن رئيس الحكومة في النظام البرلماني يقصد به رئيس الوزارة وهكذا.

5- المدلولات السابقة لكلمة الحكومة خاصة بالقانون الدستوري والنظم السياسية، ولكن كلمة الحكومة تستعمل في مجال القانون الإداري بالمقابلة لكلمة الإدارة، للدلالة على نوع معين من النشاط الحكومي، وهو الذي يتصل بالسياسة العليا للدولة، تمييزاً له من الأعمال الإدارية اليومية التي تقوم بها الإدارة.

وهناك ملاحظة يجدر التنبيه إليها هي ضرورة عدم الخلط بين شكل الدولة وشكل الحكومة، فالحكومة هي الجهاز أو الأجهزة التي تمارس بها الدولة سلطتها السياسية، ولذلك نجد دولاً من شكل واحد (دولاً بسيطة مثلاً أو دولاً اتحادية

---

<sup>1</sup> - راجع إسمان، القانون الدستوري، الجزء الأول، ص36.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ص33، الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم: القانون الدستوري،

1937، ص69.

اتحاداً فيدرالياً)، ومع ذلك تختلف فيما بينها من حيث شكل الحكومة فقد يكون لدينا دولتان موحدتان تتفقان في شكل الدولة، لكنهما تختلفان في شكل الحكومة. والعكس جائزاً أيضاً، أي أنه يمكن أن تختلف دولتان من حيث شكلهما، ولكنهما تأخذان بشكل حكومي واحد.

وهكذا فأمام الدولة العربية المنشودة الفرص الكثيرة من حيث صبغ السيادة وتركيبها إضافة إلى المظاهر الثرية لشكل الحكومة، فشكل الدولة يهدف إلى وصف تركيب السلطة فيها والتمييز بين الدول ذوات السلطة الموحدة، أي التي تتضمن وحدة السلطة ووحدة القانون، والدول ذوات السلطة الموحدة، أي التي تتضمن تعدد السلطات وتعدد القوانين، أما البحث في شكل الحكومة فيهدف إلى التمييز بين الحكومات المختلفة من حيث وسائل اسناد السلطة -سواء أكانت سلطة موحدة أم سلطة مركبة- وكيفية ممارسة هذه السلطة.

ونظراً للأهمية التي حظى بها هذا الموضوع في كتابات المفكرين والفلاسفة منذ أقدم العصور، فقد أمكن تقسيم الحكومات إلى صور متعددة، تختلف بحسب الزاوية التي ننظر منها، ولكن أهم تقسيم لأشكال الحكومات هو التقسيم التقليدي الذي وجدناه عند جميع المفكرين القدماء، والذي يفرق بين الحكومات من حيث مصدر السيادة أو صاحب السلطة في الدولة.

ومن هذه الزاوية، نجد الحكومات تنقسم إلى أشكال مختلفة، إذ يقوم بعضها على أساس الحكم الفردي وبعضها الآخر يجعل السلطة في يد فئة محدودة من الأفراد، بينما تقوم غالبية الدول الحديثة على أساس اعتبار الشعب صاحب السلطة ومصدر السيادة، وهو ما يعرف بالحكم الديموقراطي<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 151.



## الفرع الأول

### قدرة الدولة

**قلنا** إن السلطة رغم تداخلها مع الدولة لا تكف عن أن تكون المحركة لفكرة الحق، فهي تفقد فقط وجهها الجسدي بتمييزها عن الشخصيات التي تمارسها، ولكن قوتها تستمر تحت أدق شكل لها ألا وهو ضغط الفكرة باتجاه تحققها .

هذه القوة هي قوة السلطة المؤسسة إنها قدرة الدولة، مركزها في الدولة، ومن هنا يأتي الحكام ليستمدوا الولاية القانونية لقراراتهم.

هذه القدرة تساوي ما تساويه الفكرة التي تساندها، ولا يمكن إنكار حقيقتها إذ أنها لا يمكن خلطها لامع قوة الحكام ولا مع قدرة السيد<sup>1</sup> .

فالحكام يتمتعون بسبب وضعهم السياسي بقوة خاصة بهم، تستند إلى الثقة التي يمنحهم إياها السيد، وكذلك على قيمتهم الشخصية، ولكن هذه القوة لا تختلط مع قدرة الدولة، إنها تتولد من الظروف السياسية، ولكن قدرة الدولة المتضامنة مع فكرة الحق هي ذات سمة قانونية، فهي لا تخضع إلا لفكرة الحق.

من الصحيح أن الحكام يمارسون قدرة الدولة، ولكن هذا الواقع لا يؤدي أبداً إلى خلط سلطتهم بقدرة الدولة، إذ إن الامتيازات التي يتمتعون بها بصفتهم هذه تأتيهم من التفويض، أما قدرة الدولة فهي على العكس لا تخضع إلا لفكرة الحق، وهذا يعني أن ولاية الحكام لا تخصصهم بذاتهم فهي مشروطة بوضعهم الدستوري،

---

<sup>1</sup> - بيردو: الدولة، ص 67.

في حين أن قدرة الدولة تؤهل السلطة التي لا يستطيع أحد أن يدعيها خارج الدولة.

ومن جهة أخرى فليس التمتع بقدرة الدولة هو الذي يعطي السيد صفته، إن الوضع الرفيع للسيد يستند على أنه هو الذي يقرر صلاحية فكرة الحق، ولكن ليس هو الذي ينقل إلى الفكرة قدرتها، إذ إنها تحملها في ذاتها كامتداد ضروري للمبادئ التي تتضمنها، بالتالي وعندما تلج هذه القدرة في الدولة، بتأثير الفعل الدستوري، تبقى متميزة عن اختيارات السيد .

إن السيد يبقى خارج الدولة، إنه الوحيد الذي يتأثر وضعه بفعل التأسيس، فقبل التأسيس، كان هو سيد فكرة الحق، وبصفته هذه كان يعود له أن يقبل بالسلطة، وعندما تصبح الدولة مؤسسة، لا يتغير وضعه، مع تأسيس السلطة في الدولة، فهو يقبل سلطة متصلة بفكرة الحق، ولكنه بصفته سيداً، لا تؤثر على وضعه عملية التأسيس.

إذا بقي هكذا خارج الدولة، من الواضح أن إدارته لا يمكن أن تماثل قدرة الدولة، إن نزعة السيطرة أمر لصيق بالدولة، وهي لا تجد أساسها القانوني في الأفراد، أميراً أو طبقة أو مجموعة مواطنين يقبضون في الواقع على القوة السياسية الراجحة، وإنما في الدولة نفسها... ليس لسيادة الدولة وقدرتها لا الطبيعة نفسها ولا صاحب الحق نفسه ولا الغرض ذاته، ليس لهما ذات الطبيعة، إذ أن للسيادة صفة سياسية تنتج عن مجموعة من الظروف التاريخية يتولد عنها بعض التوازن بين القوى المتواجدة في الجسم الاجتماعي، في حين أن قدرة الدولة المرتبطة مباشرة بفكرة الحق هي الوجه القانوني للطاقت التي تحتويها، فالسيادة تعود لأفراد يمكن أن يفقدوا هذه الصفة على أثر أحداث تاريخية، في حين أن قدرة الدولة غير قابلة للانفصال عن الدولة، فهي صفة لا يمكن إزالتها عن السلطة المؤسسة فيها .

وأخيراً ليس لهما ذات الغرض إذ أن السيادة تتعلق بمحتوى فكرة الحق، بينما تعنى قدرة الدولة بتصرفات المجموعة بغية دفعها للخضوع إلى متطلبات فكرة الحق.

## تقويم و تقديم

بان لنا أن منظومة السلطة تقوم على ثلاث قوى متواشجة متسقة ومتناسقة، وتعمل معاً في إطار فلسفة الدولة.

ولكن هذه المنظومة قد تضطرب في العلاقة بين صاحب السلطة والذي يمارسها، وكل علو في أحد أذرعه الآنية المستطرقة يقابله هبوط في الذراع الآخر، والعكس.

ويعنى أكثر إيضاحاً فالدول الحية الفعالة تغني المنظومة وتزيدها قوة ونماء، لكن قد يحدث التخلخل مع ضعف الدول المتخلفة، وينعكس ذلك التخلخل على العلاقة بين صاحب السيادة وبين الممارس الفعلي للسيادة.

ولقد تبه الفكر الدستوري والسياسي لذلك فراح يكثر من الموازنات وظواهر التنسيق وصمامات الأمن، ومظهر ذلك أن يمارس صاحب السيادة نفسه بعض مظاهر السيادة مثل الاستفتاء وأخذ الرأي الشعبي والاقتراح التشريعي والتقاضي الشعبي، وغير ذلك مما نجده من ممارسات للسيادة في الديمقراطية المباشرة، أو في النظام شبه التمثيلي كما سنوضح.

والعكس تماماً عند دول العالم الثالث وخاصة العربية، فالملاحظ أنه تكاد تختفي ممارسة الشعب لبعض مظاهر السيادة:

- عزل رئيس الجمهورية.
- الاقتراح الشعبي.
- التعديل التشريعي.

كل ذلك إيداناً يرجح كفة الميزان لصالح الحكومة وتغييباً لدور صاحب السلطة الفعلي في ممارسة سلطاته الأصلية، وكان من المنتظر أن تقوى سلطات الشعب ببروز مظاهر ممارسته لسيادته، لكن الأمر حدث خلاله في أصل الأشياء، وكأن ثقافتنا الشعبية وحتى الثقافة العالمية نسيت أو تناست أن السيادة للشعب يوليها للحاكم وعيانه مفتوحان لا تغمضان.



# أساس السلطة السياسية "السيادة"

**البحث** في منشأ السلطة السياسية وأساسها يختلط ويتداخل مع موضوع أصل السلطة، فلئن أمكن التمييز بين الأمرين -على أساس أن الأول بحث قانوني يهدف إلى تحديد الأساس الذي يقوم عليه خضوع المحكومين للحكام وسلطة هؤلاء عليهم، والثاني له طابع البحث التاريخي أو الاجتماعي إذ يرمى إلى تتبع الحوادث، التي أدت إلى ظهور فكرة الدولة، فإن تحقيقه عسير عملاً لما يوجد من ارتباط وثيق بين نشأة الدولة وأساس السلطة السياسية فيها .

وفي الحقيقة، فمتى أمكن تعيين الظروف التي أدت إلى ظهور الدولة، أمكن في الوقت نفسه تحديد الأساس الذي تقوم عليه سلطتها نظراً للارتباط بين الجزء والكل، بين الخلية ونواتها، بين الشكل والمضمون .

لهذه الاعتبارات فالنظريات المختلفة التي قيل بها في موضوع أصل نشأة الدولة تصلح في الوقت نفسه لبيان الأساس الذي تستند إليه سلطتها، كما أن العكس صحيح .

والنظريات التي قيل بها في هذا الشأن كثيرة نكتفي بأهمها وهي:

- **الأساس الإلهي:** هذا الأساس يدلل بأن السلطة مصدرها الله يختار من يشاء لممارستها، إذ مادام الحاكم يستمد سلطته من مصدر علوي، فهو يسمو على الطبيعة البشرية .

• **النظريات الديمقراطية:** وتقوم هذه النظريات على أن السلطة مصدرها الشعب، وبذلك لا تكون السلطة الحاكمة مشروعة إلا إذا كانت وليدة الإرادة الحرة للجماعة التي تحكمها .

وأهم النظريات الديمقراطية، نظرية العقد الاجتماعي التي تقول بوجود حياة نظرية تسبق حياة الجماعة، وإن الانتقال من حياة الفطرة إلى حياة الجماعة، قد تم بناء على عقد اجتماعي بين الأفراد بقصد إقامة السلطة الحاكمة<sup>1</sup> .

• **نظرية التطور العائلي:** وهذه النظرية ترجع أصل السلطة في الدولة إلى فكرة السلطة الأبوية، فالدولة كانت أسرة تطورت فكونت عشيرة، وهذه العشيرة تطورت بدورها إلى قبيلة، ثم تطورت القبيلة فكانت المدينة، وأخيراً قامت الدولة .

• **نظرية القوة:** ولقد رد بعضهم هذا الخضوع إلى فكرة القوة، فالدولة من صنع القوة، فرضها بطريق العنف صاحب القوة الأكبر على فئة مغلوبة على أمرها<sup>2</sup> .

• **نظرية التطور التاريخي أو الطبيعي:** والدولة -عند الآخذين بذلك- لا يمكن تكييف نشأتها تكييفاً قانونياً، بل هي وليدة ظروف طبيعية وتطورات طويلة، لا يمكن رد أصلها إلى عامل بالذات، أو إلى عوامل معينة، إنما ترجع إلى عوامل تختلف من دولة إلى أخرى<sup>3</sup> .

---

<sup>1</sup> - د . ثروت بدوي: النظم السياسية، ص91 .

<sup>2</sup> - من القائلين بذلك بودان .

<sup>3</sup> - د . ثروت بدوي: النظم السياسية، ص109 .

## معنى مضمون حق السيادة

لقد نظر وعالج الفقيه "لافريير" السيادة من زاويتين:

- السيادة كمسألة سياسية: وهذا يستتبع اعتبارها قدرة على القيادة.
- السيادة كمسألة قانونية: وهذا يرتب اعتبارها حقاً بالقيادة.



## الفرع الأول

### القدرة على القيادة Pouvoir de Commander

**لقد** كشفنا في بحث ضرورة السلطة أنه في كل مجتمع سياسي لابد من فرد أو جماعة تمارس سلطة قيادية مزودة بوسائل إكراهية تتمكن بها من أن تفرض نفسها على أفراد المجتمع.

فمن يتسلم القيادة في مجتمع ما، هو صاحب السيادة، وهو السلطان أو السيد *le souverain*، وقد يكون هذا السلطان فرداً، وقد يكون طبقة معينة، أو الشعب بأسره، ودراسة هذا الموضوع والتعرف على العوامل التاريخية والمادية والأخلاقية التي وفرت السلطة لمتوليها، واستكشاف الفوائد أو الأضرار التي نتجت عن ذلك، يعني درس مسألة السيادة من الوجهة السياسية والتاريخية والاجتماعية، وهو ما بحثناه في عوامل نشوء الدولة.



## الفرع الثاني

### حق القيادة Eroit de Commander

**لبست** للسيادة القدرة على القيادة فحسب، إنها قبل ذلك حق القيادة والطاعة، لهذا الصاحب الشرعي الواجب، لأن أوامره هي تعبير عن حق القيادة، وبالتالي "فحق القيادة يقابله واجب الطاعة".

فالسيادة في الدولة هي تحديد ومعرفة من له حق القيادة، أي من هو الذي يمارس السلطة الإيجابية على كل ما هو كائن ضمن حدود الدولة "فالسيادة هي قلب الدولة النابض وسر الحياة فيها.. إنها السلطة الدائمة المطلقة، وهذه الخاصة الرئيسية للسيادة في الدولة هي التي تظهر الدولة على غيرها من المجتمعات والتنظيمات البشرية، غير أن صفتها المطلقة قد تطورت عبر التاريخ وتهدبت وتشذبت وصقلت حين اصطدمت بحقوق الأفراد وبالنظم التي فرضت نفسها كحدود للإطلاقية، وهو موضوع الأبحاث المقبلة.





## خصائص السيادة في الدولة

**معلوم** أن السلطة في الدولة لها طابع خاص وصفات ذاتية تميزها من غيرها من السلطات العامة والخاصة على السواء، ولذلك فقد أطلق عليها الفقه الفرنسي اسم «السيادة»<sup>1</sup>.

وطبيعي فهذا خلط بين السلطة في ذاتها وبين أوصافها، فالسيادة ليست في الواقع إلا الصفة التي تتصف بها السلطة السياسية في الدولة، لأن السلطة ركن من أركان الجماعة، أيأ كانت هذه الجماعة، تستوى في ذلك الدولة والأشخاص العامة الأخرى والجماعات الخاصة، أما السيادة فهي وصف أو خاصية تنفرد بها السلطة السياسية في الدولة<sup>2</sup>.

وصفة السيادة مقتضاها أن سلطة الدولة سلطة عليا لا يسمو عليها شيء، ولا تخضع لأحد، ولكن تسمو فوق الجميع وتفرض نفسها على الجميع<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> - راجع كاريه دي ملبرج: النظرية العامة للدولة، الجزء الاول، ص9.

<sup>2</sup> - قارن بيردو الذي يميز بين السلطة السياسية والسيادة على أساس آخر، جورج بيردو: العلوم السياسية، الجزء الثاني، ص258 وما بعدها.

<sup>3</sup> - راجع كاريه دي ملبرج: النظرية العامة للدولة، الجزء الاول، ص 70 نمرة 26، هنري برتلمي: أساس السلطة السياسية.

وكلمة السيادة هي ترجمة اصطلاحية للكلمة الفرنسية *souveraineté* المأخوذة عن الكلمة اللاتينية *supremus* ومعناها الأعلى.

ولقد حدد الفقيه "اسمن" معنى السيادة بعبارة جلية مؤاها<sup>1</sup>:

"L'autorité qui PVE reconnaît point de puissance supérieure ou concurrente quant aux rapports qu'elle réagit, S'appelle le souveraineté".

وترجمتها، فالسلطة التي فيما ترعاه من علاقات لا تعترف بسلطان أعلى من سلطانها أو منافس له تسمى السيادة.

ومقتضى السيادة أيضاً أن سلطة الدولة سلطة أصيلة "originaire"، أي لا تستمد أصلها من سلطة أخرى ولا تمارسها بتفويض من أحد<sup>2</sup>، فالهيئات الإدارية الدنيا تستمد سلطتها من الهيئات الإدارية العليا، وهذه تستمد سلطتها من القانون، والقانون من وضع الهيئة التشريعية أو البرلمان، والبرلمان يستمد سلطته من الدستور، والدستور من صنع الأمة، وسلطة الأمة لا تعلوها سلطة، ومن ثم

---

مجلة القانون العام الفرنسية 1915، ص 671.

H.Berthelemy: le fondement de l'autorité politique, R, D p.1915, P 671.

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ج 1، ص 139.

<sup>2</sup> - راجع لافريير: القانون الدستوري، (الطبعة الثانية) سنة 1947، ص 358.

وانظر: أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية ج 1، ص 40، ود. ثروت بدوي: النظم السياسية، ج 1، ص 37.

تكون سلطة أصيلة، وبهذا تختلف سلطة الدولة عن سلطة الهيئات المحلية أو اللامركزية.

على أن أصالة السلطة السياسية في الدولة لا يعني أنها أسبق -من الناحية الزمنية- في نشأتها على غيرها من السلطات، فقد يحدث أن تكون سلطة الهيئات المحلية في الدولة الموحدة، أو سلطة الدويلات أو الولايات في الدولة الفيدرالية، أسبق في وجودها على وجود الدولة، وبالتالي على سلطة الدولة، والمقصود من أصالة السلطة في الدولة هو أنها لا تستمد وجودها من سلطة أخرى<sup>1</sup>.

والنظرية التقليدية من السيادة تجعل من سلطة الدولة وحدة لا تتجزأ، فمهما تعدد الحكام في الدولة، فالسلطة التي يمارسونها واحدة لا تتجزأ، فهم ليسوا إلا مجرد أدوات لممارسة السلطة، دون أن يكون لأي واحد منهم حق في هذه السلطة، أي أن الهيئات الحاكمة في الدولة، وإن مارست كل منها اختصاصات مستقلة، فهي لا تتقاسم فيما بينها السلطة العامة، وإنما تتقاسم الاختصاصات فقط.

ونتيجة لتأسيس السلطة وقيام الدولة مصاحباً لها، تكون هذه السلطة سلطة دائمة، تمتد إلى ما وراء الحكام العرضيين الذين يمارسونها، وأخيراً فإن السيادة تعني مجموعة من الاختصاصات تنفرد بها السلطة السياسية في الدولة وتجعل منها سلطة أمرة عليا، ولعل أهم هذه الاختصاصات هو قدرتها على فرض إدارتها على غيرها من الهيئات والأفراد بأعمال من جانبها وحدها، تكون نافذة من تلقاء نفسها، أي دون توقف على قبول المحكومين لها، وهذا الامتياز الذي تتمتع به الدولة لا يقتصر أثره في مجال التشريعات والقوانين المنظمة للجماعة، بل يشمل أيضاً المجال الإداري العادي، فيكون للدولة سلطة نزع الملكية الخاصة وسلطة إصدار أوامر التكليف للأشخاص وسلطة الشرطة... الخ، كما يكون لها أن تنظم نشاط الأفراد والهيئات، وتضع الحدود على ذلك النشاط، وتعديل فيها في كل

---

<sup>1</sup> - راجع بيردو: العلوم السياسية، الجزء الثاني، رقم 237.

لحظة، حتى إنه إذا قام خلاف بين الدولة وإحدى الهيئات الداخلية فيها فإن حسم هذا الخلاف إنما يكون بواسطة أعضاء الدولة نفسها<sup>1</sup>.

على أن للسيادة وجهين: سيادة خارجية، وسيادة داخلية، الأولى خاصة بالعلاقات الخارجية بين الدول، ومقتضاها عدم خضوع الدولة صاحبة السيادة الخارجية لأية دولة أجنبية، والمساواة بين جميع الدول أصحاب السيادة، ومن ثم فالسيادة الخارجية مرادفة للاستقلال، والدولة التي تتمتع بالسيادة الخارجية ليست -في المجال الدولي- سلطة عليا، ولكنها دولة مستقلة تقف على قدم المساواة مع غيرها من الدول ذوات السيادة.

ومن ذلك يظهر أن السيادة الخارجية دورها سلبي محض، لأن استقلال الدولة وعدم خضوعها لغيرها من الدول لا يعطيها الحق في اتخاذ أي إجراء إيجابي يمس استقلال دولة أخرى، فالسيادة الخارجية بهذا المعنى السلبي لا تتنافى مع إمكان تقييد الدولة بالتزامات دولية وارتباطها بمعاهدات مع الدول الأخرى.

أما السيادة الداخلية فلها معنى إيجابي، مضمونه أن الدولة تتمتع بسلطة عليا على جميع الأفراد والهيئات الموجودة على إقليمها، وأن إرادتها تسمو على إرادتهم جميعاً، ومن ثم فسيادة الدولة الكاملة تعني استقلالها الخارجي وسمو سلطانها في الداخل<sup>2</sup>، وهذا ما عبر عنه الأستاذ أنور الخطيب بأنها سلطة "أوجيه" supreme أي لا تعلوها ولا تساويها ولا تنافسها أية سلطة أخرى، وأخيراً فهي سلطة مستمرة<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> - راجع بيردو: العلوم السياسية، الجزء الثاني، رقم 238.

<sup>2</sup> - راجح كاريه دي مليرج: النظرية العامة للدولة، الجزء الأول، رقم 36.

<sup>3</sup> - المرجع السابق، ج 1، ص 41، وانظر د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ج 1 ص 38، وانظر أنور الخطيب: المرجع السابق، 139.

ويترتب على سمة أوجيه "السمو" النتائج الأتية<sup>1</sup>:

- الوحدة: l'unité .
  - عدم التجزئة: l'invisibilité .
  - عدم القابلية للتفرع او التنازل عنها: inaliénabilité .
  - عدم السقوط بمرور الزمن: inpriscibilité .
- وأخيراً فالسيادة عند الفرنسيين ذات طابع أوجي مستقل تمام الاستقلال<sup>2</sup>:

"Pouvoir suprême et totalement indépendant"

وبما أن الدولة شخص معنوي لا تقدر أن تمارس هذه السيادة، فلا بد من متول حقيقي لممارستها، أي لا بد من أن يتسلم في الدولة الأوجية القيادة، فكل من مارس هذه السلطة الإيجابية سواء أكان فرداً أم جماعة يطلق عليه اسم الحكومة<sup>3</sup>.

والسيادة بهذا المعنى -وكما تم تحديده- هي:

- حق القيادة<sup>4</sup>: droit de commander .
  - القدرة على القيادة Pouvoir de commander .
- وقد أضاف الفقيه أندريه "هوريو"<sup>1</sup> إلى ما سبق تفصيله الخصائص الأتية:

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ج1، ص161 .

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ج1، ص163 .

<sup>3</sup> - المرجع السابق، ج1، ص179 .

<sup>4</sup> - المرجع السابق، ج1، ص178 .

---

<sup>1</sup> - أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، ص111.

## الفرع الأول

### سلطة الدولة هي سلطة تراكمية ومركزية

**هذه** الميزة الأولى لا تبدو تلقائياً، وبصورة دائمة، خصوصاً إذا أخذنا بعين الاعتبار التنظيم السياسي لبلد شبيه بالدولة الفرنسية الحالية، والسبب في ذلك أن التطور في فرنسا، قد اكتمل، وهي تعيش منذ الثورة، في ظل نظم مركزية سياسية مطلقة، لا يوجد فيها إلا طرفان: الدولة والمواطنون.

فقد زالت كل السلطات السياسية الوسيطة، ولم يبق من وجود إلا الوحدات المحلية أو الخاصة ذات الأهداف الإدارية الخالصة: المحافظات، والبلديات، والمؤسسات العامة.

فـ "هوغ كابه"، عندما أعلن ملكاً على فرنسا، سنة /987م/، كان مجرد سيد إقطاعي أكثر قوة من الآخرين بقليل، كما كان سعيد الحظ، بصورة خاصة، لكون إقطاعيته قائمة في جزيرة فرنسا، الواقعة في قلب الأمة الفرنسية.

والسلطة الملكية، في بدايتها جاءت تزوج مع السلطات الإقطاعية، التي يحتفظ بها الإقطاعيون الكبار، وأخذ "هوغ كابه" وأحفاده يلحقون الإقطاعيين بأنفسهم بصورة تدريجية، بانتزاع السلطات منهم، تدريجياً، من أجل ربطها بالتاج باسم الحقوق الملكية (حق إنشاء جيش، وحق ضرب النقود، وحق إقامة العدالة، وحق إقرار الأمن... الخ)، ولكن عملية التجميع هذه وعملية المركزية في الحكم لم تتم بدون مجموعات كبيرة، وخير دليل هو تأنيب أو تعنيف "دو البرت"، كونت مقاطعة بريجه، لـ "هوغ كابه" الغاصب، عندما سأله هذا الأخير بعد أن اغتصب الأول ألقاب كونت بواتييه وتورز: ((من نصبك كونتاً فأجابه الآخر ومن نصبك ملكاً؟))،

وظل الحال على هذا المنوال ستمائة سنة فيما بعد إلى أن تلاشت قوة التابعين الكبار على يد "ريشليو".

وفي نهاية القول سلطة الدولة هي في الأساس سلطة تجمع مركزية، وإن كان الأمر ليس مطلقاً ويختلف من دولة لأخرى.



## الفرع الثاني

### سلطة الدولة هي سلطة سياسية

**يوجد** في كل دولة سلطة اقتصادية تتأتى من السيطرة، أو من العمل في الإنتاج أو في توزيع الثروات، ولكن الدولة، في أي بلد، لا تهمل الاهتمام بهذه الظواهر، ففي الولايات المتحدة يشير "مجلس المستشارين الاقتصاديين" على الرئيس بالتدابير الواجب اتخاذها من أجل المحافظة على سلامة الاقتصاد الأمريكي.

وفي فرنسا، تساهم المشاريع العامة بما يقارب 15 بالمائة في تكوين الناتج القومي غير الصافي.

ومع ذلك يجب اعتبار سلطة الدولة سلطة "سياسية"، أي غير متفرعة عن السيطرة على الاقتصاد، وذلك لثلاثة أسباب:

- إنها سلطة تحكيمية.
- إنها سلطة لم تعد أرنية «صوتية».
- إنها سلطة طاعتها مؤمنة بفضل العقوبات التي تنصب على الفرد لا على الأشياء الضرورية لمعاشه.



## الفرع الثالث

### سلطة الدولة المدنية

**إن** هيمنة السلطة المدنية على السلطة العسكرية، في نظام الدولة، هو نتيجة تطور طويل، فالدول، في بدايتها، ظهرت بالمظهر العسكري المبالغ فيه، والكثير من بلدان العالم الثالث يشكل دليلاً وشاهداً على ذلك،

وفي أوروبا، تستعيد الدول من وقت إلى آخر، هذه الصفة، في حالات إعلان الطوارئ، ولكن في الأوقات العادية، تكون سلطة الدولة سلطة منظمة على أساس السلم، ويمارسها بالتالي موظفون مدنيون، وإلى جانبها توجد سلطة منظمة من أجل الحرب، أو على الأقل، من أجل الدفاع الوطني، ولكن هذه السلطة العسكرية مفصولة عن السلطة المدنية، وتابعة لها في النهاية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، ص 118.



## الفرع الرابع

### سلطة الدولة زمنية

**إن** التفريق بين الزمني والديني هو شرط من شروط الحرية، فالسلطة الدينية تؤدي إلى قيام سيطرة أو نفوذ على الضمائر، والحرية تتضاءل في الجهاز الاجتماعي إذا انضمت السلطة الدينية إلى السلطة المدنية.

نحن نعرف أن المنظمات الاجتماعية القديمة كانت في قسم منها تيوقراطية، فرئيس الفخذ أو القبيلة وحتى رئيس المدينة الناشئة كان يستلم في آن واحد السلطة المدنية والسلطة الدينية، ففي ذلك العصر لم تكن الأمم قد تكونت بعد وكان من الضروري ممارسة سلطة حازمة من أجل الحصول على تماسك اجتماعي قوي، ولكن منذ التخطيط الأولي للدولة أخذ الفصل بين السلطتين يتوضح، ففي روما مثلاً: ومنذ الملكية، وإذا كان الملك قد احتفظ باختصاصات دينية مهمة، فإن المهم في السلطة الدينية كان بين يدي مجامع الأحرار.

وعلى كل، ومع ظهور المسيحية فقط، اتضح الفصل بين السلطتين بشكل واضح، ولكنه في النهاية، فصل غير كامل في البلدان التي تدين بالدين الإسلامي، حيث السلطة السياسية والشرع يستندان إلى مرتكز ديني، إلا أن هذه البلدان بالذات، تعلمت أحياناً، بشكل عنيف، كتركيا مثلاً، وأحياناً على أثر تطور بطيء كإفريقيا الشمالية.

ولكي نعود إلى البلدان ذات الدين أو التقاليد المسيحية، فإن الفصل بين السلطة السياسية والسلطة الدينية يرتكز على كلمتين للمسيح عليه السلام:

- مملكتي ليست في هذا العالم.

• أعطوا ما لقيصر لقيصر وما لله لله.

هذان القولان يضمنان حداً فاصلاً بين المجال الروحي، أي حكم النفوس القائم على أساليب روحية، والمجال الدنيوي، مجال المصالح المدنية، المؤمنة إدارتها بواسطة العقوبات المادية والتي تطلب أيضاً الفصل بين الأخلاق والدين<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ص120.

## الفرع الخامس

### سلطة الدولة الإكراه المادي

لم توجد الدولة بالمعنى العصري للكلمة، إلا من يوم أن جمعت بين يديها، بعد أن انتزعتها من الأسياد الإقطاعيين كل السلطة الإكراهية المادية «قوة مسلحة، قوة بوليسية... الخ».

وفي بعض النواحي، يكمن جوهر القوة العامة في هذا الاحتكار للقدر المادية التي بدونها لا تكون الدولة ذاتها إلا شكلاً فارغاً من المعنى عندما ترضى بالسماح لميليشيا مسلحة بممارسة تنفيذ الأوامر الصادرة عن هذه الأخيرة، فألمانيا "ويمار" تركت الدولة الجمهورية تنهار عندما سمحت بوجود تشكيلات مسلحة وطنية اشتراكية على أرضها.

واحتكار الإكراه المنظم، يقوي بشكل واسع، سلطة الدولة على وضع القواعد، عن طريق التأكيد على طاعتها، وأخيراً، فسيادة الدولة هي إلى حد بعيد، ترجمة لهذا الاحتكار للقوة المسلحة وللإكراه المنظم، بمعنى أن الحكام يوضعون في مركز السيطرة، على صعيد الفعالية بالنسبة إلى زعماء بقية التجمعات القائمة في إطار الدولة "النقابات، الجمعيات... الخ"، وكذلك بالنسبة إلى حكام بقية الدول.





## صاحب السيادة<sup>1</sup>

**سبق** أن قلنا إن تأسيس السلطة معناه قيام الدولة مصاحباً للسلطة السياسية، والحاكم لم يعد إلا مجرد أداة في يد الدولة تمارس به سلطتها<sup>2</sup>، أي أن الدولة هي صاحبة السلطة ومستقرها .

ولكن الدولة شخص معنوي مجرد، ولا بد للسلطة من صاحب محدد يمارسها بصورة فعلية، ومن ثم لا يكفي القول إن الدولة هي صاحبة السلطة ذات السيادة، بل يلزم أيضاً تحديد من هو الصاحب الفعلي لهذه السلطة، أي الأشخاص الذين يمارسونها في الواقع، وفي هذه الصدد برزت النظريتان الآتيتان:

---

<sup>1</sup> - راجع، بيردو: العلوم السياسية الجزء الخامس ص387 وما بعدها .

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ص23 وما بعدها .



## الفرع الأول

### La souveraineté Nationale<sup>1</sup> السيادة الوطنية

**ظهرت** فكرة السيادة أول ما ظهرت على لسان القانونيين الذين كانوا يدافعون عن سلطات الملك في فرنسا ضد البابا والإمبراطور في العصور الوسطى، ويؤكدون أنه يتمتع بالسيادة الكاملة في مملكته.

وقد تأكدت هذه الفكرة، ووضح مدلولها في القرن السادس عشر، وأصبحت السيادة هي السلطة الأصلية التي لا تتبع من سلطة أخرى والتي لا تجد لها سلطة منافسة أو مساوية في داخل الدولة، هذه السلطة العليا كانت للملك، ثم استعمل بودان الفكرة نفسها لوصف السلطة السياسية في الدولة، منظوراً إليها في ذاتها بصرف النظر عن صاحبها الفعلي، وكان بودان يخلط بين السيادة والسلطة السياسية، ويستعمل التعبيرين على أنهما مترادفان<sup>2</sup>.

ولما قامت الثورة الفرنسية، ظلت فكرة السيادة قائمة بما لها من صفات الأخلاق والسمو وعدم القابلية للانتقال أو التجزئة، ولكن بدلاً من نسبتها إلى الملك

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص40، أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية ج1، ص61.

<sup>2</sup> - راجع في التطور التاريخي لفكرة السيادة، لافريير، القانون الدستوري، سنة 1947 ص360، هامش رقم1، راجع أيضاً تأهيل الفكرة في القرون الوسطى في مؤلف الأستاذ دافيد عن السيادة وحدود السلطة الملكية منذ القرن التاسع حتى القرن الخامس عشر.

"marcel david , le souveraineté et les limites juridiques du pouvoir monarchique du I xe au XVe siècle, Paris, Dalloz, 1954".

أصبحت السيادة ملكاً للأمة "المجتمع مصدر السيادة وصاحبها" والنظرية التي أقامتها الثورة الفرنسية عن السيادة، هي أن السيادة للأمة، منظوراً إليها بحسبانها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها، أي أن السيادة لم تكن ملكاً لأفراد الأمة مستقلين، ولم يكن كل منهم مالِكاً لجزء من السيادة، وإنما كان للسيادة صاحب واحد، هو الأمة، التي هي شخص جماعي مستقل عن الأفراد الذين يتبعونها .

غير أن نظرية سيادة الأمة قد لقيت هجوماً عنيفاً ونقداً شديداً من جانب الفقه، إذ أنها تؤدي إلى الاعتراف للأمة بالشخصية القانونية، وبالتالي إلى قيام شخصين معنويين على إقليم واحد وهما الدولة والأمة، يتنازعان السلطة معاً .

ودفعاً لهذا النقد قال بعضهم أن الدولة والأمة شخص واحد، ولكن يبقى أن نظرية سيادة الأمة بالمعنى المتقدم تصبح عديمة الجدوى، لأنها إذ تقول بأن السيادة للأمة، وأن الأمة والدولة شخص واحد، تؤدي في نهاية الأمر إلى أن الدولة صاحبة السيادة، والمشكلة هي تحديد صاحب الفعل للسيادة في الدولة، أو من له ممارسة السيادة في الدولة .

ولكن أهم نقد وجه إلى نظرية سيادة الأمة، هو أنها تؤدي إلى السلطان المطلق وإهدار الحريات والحقوق الفردية، إذ وفقاً لهذه النظرية التي تجعل السيادة للأمة وليست للأفراد المكونين لها، يكون القانون تعبيراً عن إرادة الأمة، كما أن الانتخاب يصبح وظيفة وليس حقاً للناخب، ومن ثم يستطيع القانون أن يعين شروط الوظيفة، أي الشروط اللازمة لاكتساب صفة الناخب، وبالتالي يضيق من عدد الناخبين كما يشاء<sup>1</sup> .

---

<sup>1</sup> - د . ثروت بدوي: النظم السياسية، ص41 .

## الفرع الثاني

### نظرية سيادة الشعب أو السيادة الشعبية

#### La Souveraineté Populaire

**ولذلك** قامت نظرية جديدة تتفق مع النظرية السابقة في أن السيادة للجماعة، ولكن لا على أنها -أي الجماعة- وحدة مستقلة عن الأفراد، وبالتالي تكون السيادة لكل فرد فيها .

فالسيادة، وفقاً لهذه النظرية، تنقسم بين جميع أفراد الجماعة، أي أن كل فرد سيكون له جزء من السيادة وبالتالي سيكون الانتخاب حقاً لا وظيفة .

هذا ونوه بأن الأخذ بنظرية سيادة الأمة من شأنه أن نضع في الاعتبار مصالح الأجيال القادمة، وعلى ذلك فليس من المحتم النزول على إرادة أغلبية الناخبين دائماً، لأن مثل هذه الإرادة قد لا تمثل إلا نزعات أو نزوات خارجية، فاعتبار الأجيال القادمة يبرر الحالات التي يؤجل فيها الدستور الأخذ بإرادة الأغلبية ريثما يثبت أن هذه الإرادة تمثل الإرادة الحقيقية والمستقرة للأمة، وأنها لم تكن نتيجة نزوات عارضة أو رغبات وقتية .

وتطبيق هذه الفكرة يظهر في حالة وجود مجلسين نيابيين يختلفان فيما بينهما من حيث طريقة التكوين، بحيث يكون أحدهما ممثلاً للانتخابات المحافظة الهادئة، فقد نص الدستور على عدم العمل بقرارات المجلس الأول ما لم تحز على موافقة المجلس الثاني الذي يمثل الاتجاهات المحافظة، ففي هذه الحالة، يمكن القول بأن إرادة الأمة لم تظهر بعد في صورة أكيدة مستقرة، وبالتالي يستحيل

العمل بما قرره المجلس الأول الذي لا يعبر عن الإرادة الأكيدة للأمة حتى لو كان هذا المجلس ممثلاً لأغلبية الشعب.

أما في نظام السيادة الشعبية، فلا مندوحة من الأخذ بما تراه الأغلبية دون اعتبار لما إذا كانت تمثل إرادة أكيدة دائمة أم لا<sup>1</sup>.

ولقد كان مشروع الدستور الفرنسي الصادر في 27 من تشرين الأول سنة 1946 ينص على أن السيادة للشعب، ولكن بعد مناقشات طويلة في اللجنة التأسيسية استعرضت فيها مزايا كل من النظريتين، أي نظرية سيادة الأمة، ونظرية الشعب، عدل النص بطريقة ترمي إلى التوفيق بين الاتجاهين، وجرت صياغته على الوجه الآتي: "سيادة الأمة ملك للشعب الفرنسي".

"la souveraineté nationale appartient au peuple français"

لكن ما المقصود من كلمة شعب؟

قلنا إن كون الجماعة لا الحاكم - مستقر السيادة وصاحبها يحتمل تفسيرات مختلفة، ويؤدي إلى نتائج تتباين من نظام سياسي إلى نظام آخر بحسب وجهة النظر التي يأخذ بها، ولذلك فلا عجب إذا كانت جميع الحكومات في الوقت الحاضر تدعي أنها تنبثق عن الشعب، وأنها تستند إليه في نشأتها وبقائها.

ومرد ذلك إلى أن الشعب من حيث هو حقيقة اجتماعية *réalité social organique*، أي من حيث مجموع الأفراد الذين تتكون منهم الدولة، ليس هو الشعب صاحب السلطة السياسية في الدولة، أي ليس هو الشعب الذي تستمد منه النظم السياسية المختلفة وجودها وترتكز إليه أساساً فعلياً لسلطتها، فالشعب في أي نظام سياسي، أياً كان لون هذا النظام، يختلف - قليلاً

---

<sup>1</sup> - راجع في هذا المعنى، جورج فيدل: القانون الدستوري، سنة 1946، ص 131-132.

أو كثيراً وبدرجات متفاوتة- عن الشعب الحقيقي، أي أن الشعب الذي يمارس السلطة السياسية في الدولة يختلف دائماً عن الشعب في حقيقته الاجتماعية، فلقد نظر "لوك" ويرك للشعب على أنه حفنه من الملاكين المرتاحين الذين تهمهم الحكومة لما لها من تأثير على أملاكهم، وأما روسو فقد اعتبر الشعب شاملاً لجميع الأشخاص الذين يتألف منهم المجتمع ككل تضمهم وحدة عضوية بوصفهم مواطني دولة، هم وحدة أسيادها الحقيقيون.

وأصبح المفهوم الجديد للدولة هو أنها مؤلفة من الشعب كافة واقترن هذا بمفهوم الحكومة على أنها وكيلة للشعب تنبثق عن إرادته<sup>1</sup>.

ويلاحظ أن النظم السياسية في الوقت الحاضر توسع من قاعدتها الشعبية، والفكرة الحديثة عن الشعب تقرب كثيراً من الحقيقة، أي أن الشعب صاحب السلطة السياسية في النظم الحديثة يقرب كثيراً من الشعب في حقيقته الاجتماعية مع خلاف في درجة من نظام سياسي إلى نظام آخر.

ففي المدن السياسية اليونانية القديمة كان عدد المواطنين الأحرار الذين يشتركون في الجمعيات الشعبية، محدوداً جداً إذا قورن بمجموع سكان المدينة<sup>2</sup>، ومن ثم فإن الشعب صاحب السلطة في تلك المدن كان يختلف كثيراً عن الشعب الحقيقي، والفكرة التي أخذت بها الثورة الفرنسية عن الشعب، والتي سادت زمناً طويلاً حتى أوائل هذا القرن، تبعد كثيراً عن الحقيقة، فقد كان الأخذ بمبدأ سيادة الأمة من شأنه أن يبرر جميع نظم الحكم، ومن بينها نظم الحكم المطلق، فالشعب الأمة - وفقاً لنظرية سيادة الأمة عرف بأنه الجماعة التي "لا تميز فيها ولا تفرقه ولا معاداة"، فالأصل الاجتماعي أو الولادة أو الثروة، أو غير ذلك من الامتيازات، لا أثر

---

<sup>1</sup> - روبرت م. ماكيفر: الدولة، ص 149.

<sup>2</sup> - راجع مؤلف د. ثروت بدوي: النظم السياسية، الكتاب الأول، تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، الطبعة الأولى سنة 1961، ص 30.

لها على مختلف عناصر الشعب، والشعب الأمة هو شعب مؤلف من أشخاص متساويين، هم المواطنون المتحدون الذين لا يعرفون الطبقات الاجتماعية<sup>1</sup>.

هذا المفهوم للشعب الأمة يؤدي إلى تشبيه الكيان الوطني *la entité* بجماعة من الأفراد في تكوين هذا الكيان لمجرد انتسابهم إلى الجماعة البشرية، وهذا ما يؤدي إلى الأهداف الآتية:

• صيانة الحريات العامة.

• حماية العهد *le régime* من المطالب فيها التي تسعى إليها بعض الطبقات الاجتماعية، لأن أية محاولة لترجيح آراء جماعة أو طبقة يؤدي إلى اغتصاب السلطة التي لا يمكن أن يملكها إلا الجماعة الموحدة<sup>2</sup>.

فالشعب الأمة -وفقاً لنظرية سيادة الأمة، هم الأفراد الذين يدخلون في تكوينها، هذا الشعب هو صاحب السيادة، ومن ثم فإنه لا يحق لأحد الأفراد الادعاء بحق ممارسة السلطة، تلك السلطة التي ليس لها من صاحب إلا الأمة بوصفها وحدة مجردة ومستقلة عن أشخاص الأفراد الذين يتبعونها، وهذا الفصل بين الأمة والعناصر المكونة لها يمكن أن تؤدي إلى أشد أنواع النظم السياسية استبداداً، إذ يكفي للحكام الذين يمارسون السلطة أن يظهروا بمظهر الممثلين الحقيقيين لتلك الوحدة المجردة، أي الأمة، وهذا هو ما حدث فعلاً في فرنسا عقب الثورة الفرنسية، إذ عرفت تلك البلاد نظاماً استبدادياً ادعت أنها قائمة على أساس مبدأ سيادة الأمة.

هذه النظرة إلى الشعب لم تكن نظرة واقعية، بل تعتمد على التجريد القانوني، وقد استعان بها حكام الماضي في سبيل تدعيم سلطانهم، إذ مادامت السلطة للشعب، وحيث إن الشعب هو الأمة منظوراً إليها نظرة مجردة من التفاوت بين

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ج1، ص33.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ج1، ص33.



طبقاتها واختلاف أفرادها من حيث المولد أو الظروف الاقتصادية والاجتماعية، أي بحسبانهم متمثلين ومتحدين ومتساوين، فمن اللازم قيام ممثلين عن الأمة - تلك الوحدة المجردة- لممارسة السلطة نيابة عنها، وتحديد الشروط اللازمة لتمثيل الأمة أمر متروك تقديره لأولئك الذين يدعون تمثيلها، ويمارسون السلطة فيها أثناء وضع الدستور.

وبذلك أمكن الفصل بين الشعب الحقيقي وبين من في يدهم السلطة الفعلية أي بين صاحب السلطة إسمياً، ومن يمارسها فعلاً.

غير أن التطور الحديث في النظم السياسية يتجه إلى جعل السلطة في يد الشعب الحقيقي *le peuple réel* بما يتنازعه من قوى مختلفة، وما تتخلله من اتجاهات متعارضة، أي منظوراً إليه على أنه يتكون من أفراد لكل منهم وجود مستقل، لا الشعب بوصفه وحدة مجردة مكونة من افراد متجانسين.

فمنذ قيام النهضة الصناعية، وإحساس الطبقة العاملة بحقوقها، وظهور قوتها وأثرها في الانتخابات، انهارت الفكرة الصورية عن الشعب، تلك الفكرة التي كانت تعده وحدة متجانسة متفقة يرتبط أفرادها برباط النعرة القومية المضللة، وظهر الشعب بمدلوله الحقيقي وبطبقاته الاجتماعية وهيئاته المتعارضة، منذ ذلك الوقت عادت السلطة إلى صاحبها الأصيل، أي الشعب بمدلوله الاجتماعي الحقيقي، ولم يعد من الممكن أن ترجع السلطة إلى تلك الوحدة المجردة الوهمية<sup>1</sup>.

فالتنوع في الشعب هو الذي يبعث به الحيوية كما أن نزعة التوحيد إلى التطابق الكامل *coïncidence parfaite* بل التشابه: *identification*<sup>2</sup> أمر متعذر.

---

<sup>1</sup> - د . ثروت بدوي: النظم السياسية، ج 1 ص 46.

<sup>2</sup> - أنور الخطيب: المرجع السابق، ص 33.

على أن الخلاف لازال قائماً بين النظم السياسية المختلفة من حيث نظرتها إلى الشعب، ففي النظم الاشتراكية تختلط فكرة الشعب بفكرة الطبقة الاجتماعية، أي طبقة العمال أو طبقة البروليتاريا، فالطبقة البورجوازية الاجتماعية يجب القضاء عليها بوصفها طبقة استقلالية، ومن ثم لا يمكن عدها جزءاً من الشعب أو الأمة.

فالنظم الاشتراكية تقوم على أساس سيادة الطبقة العاملة أو البروليتاريا، ومجموع الشعب الحقيقي، يشمل طبقة العمال فقط، أما الملاك السابقون والتجار وغيرهم من أفراد الطبقة البورجوازية، فهم أعداء الشعب ولا مكان لهم في ظل النظام الاشتراكي.

كذلك نجد النظم السياسية الغربية، التي تقوم على أساس المذهب الحر ومبادئ الديمقراطية التقليدية، كانت في الماضي تأخذ بفكرة سيادة الأمة، وتجعل من الشعب وحدة مجردة لا يدخل في تكوينها جميع الأفراد الذين ينتمون إلى الدولة، ويكفي أن نذكر مثلاً أن المرأة كانت محرومة من حق الانتخاب، الأمر الذي يجعل الشعب صاحب السلطة السياسية أضيق كثيراً من الشعب الحقيقي.

وهذا ما يخل بالمبدأ الديمقراطي و بمبدأ المساواة الذي هو مبدأ أصيل في العصر الحديث.

## أساليب ممارسة السيادة في الدولة

إن القول "بأن الشعب هو صاحب السيادة" يعني حكماً تبني الديمقراطية، فالديمقراطية وسيادة الشعب هما صورتان لمفهوم واحد .  
فالديمقراطية على حد قول الفقيه "لافريير" هي الصيغة السياسية لمسألة تحاول  
"نظرية سيادة الأمة" أن تجد لها الحل القانوني:

"La démocratie est la formule politique du problème dont le principe de la souveraineté apporte la solution juridique".

فالديمقراطية هي النظام السياسي الذي تدار بموجبه المسائل العامة بواسطة  
المواطنين أنفسهم، إما مباشرة، وإما بواسطة أجهزة منتخبة .

إن تاريخ الديمقراطية الكلاسيكية يشهد أن تطورها قد تميز باتجاهين:

- الاتجاه الأول: توكيد حريات الأفراد إزاء سلطان الدولة .
- الاتجاه الثاني: التزايد المطرد في عدد الأفراد الذين يسهمون في إدارة  
الدولة واتساع مدى الإسهام في هذه الإدارة .

وفي الواقع فتطور الحريات العامة، وتوسيع حق الانتخاب، يبينان بوضوح مدى  
تقدم الديمقراطية في المفهوم الكلاسيكي، فالديمقراطية في هذا المفهوم هي حرية  
الإسهام في الحكم وحرية معارضته، وهذا يعني استقلال المواطنين، ما أمكن عن  
السلطة، كما يعني المشاركة، في تولي هذه السلطة<sup>1</sup> .

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ج1، ص207.

ولكن كيف يمكن تفسير هذا الاستقلال وهذه المشاركة في آن واحد؟.

إن الإنسان فردي النزعة واجتماعي في آن واحد، ويجب أن تصان حريته في الحالتين، فعلى الصعيد الفردي تتحقق حرية الفرد باستقلال تحديد سلوكه الخاص بنفسه، وعلى الصعيد الاجتماعي، يعرف المجتمع الحر بأنه ذلك الذي يكون تحديد السلوك الجماعي فيه موكولاً إلى مجموعة أعضاء المجتمع.

وهكذا، يستقل الفرد بتحديد سلوكه الخاص، ويشترك بتحديد سلوك الجماعة، فتتوافق في الديمقراطية الكلاسيكية هاتان النزعتان.

ولكن النزعتين المذكورتين أيضاً تتناقضان، ولكي تتوافق حرية كل فرد مع سيادة الجماعة، يجب أن يكون ثمة مجتمع متفق بالرأي، وفي مجتمع كهذا يصعب التمييز بين الفرد والمجتمع، فالجميع يسهمون بالقيادة، وكل فرد في الواقع لا يطيع إلا نفسه، ويزول هكذا كل فرق بين الحاكم والمحكوم، ولا يستبعد روسو وجود مثل هذا المجتمع المتفق بالرأي، كما أن "ماركس" لا يتخلى عن تحقيق هذه الفكرة، إذ يكفي في نظره لذلك أن تخلق، بالثورة، الشروط الموضوعية "للحرية الحقيقية"، فترى إذ ذلك جميع التناقضات في الآراء والمصالح قد زالت، لأن الحرية الحقيقية لا يمكن أن تسود إلا في المجتمع الذي تتحقق به المساواة.

والديموقراطيات الغربية، مع أملها بتحقيق الاتفاق التام في المجتمع، ترى أن نزعتي الاستقلال والمشاركة لا بد من تناقضها، وأنه يجب قدر المستطاع التوفيق بين متطلبات الحرية على الصعيد الجماعي، لأن اختلاف الأفراد يؤدي إلى تناقض حقوق الفرد مع حقوق الجماعة، وهكذا ستصبح الحرية، المعترف بها للأفراد إزاء سلطان المجتمع، غير كاملة، والحل هو صدور المقررات عن المجتمع بالأغلبية لتعذر صدورها بالإجماع، واحتفاظ الفرد بقدر كاف من مظاهر السلوك، يتمتع فيه بالحرية الكاملة إزاء الجميع، وهذا القدر هو المعروف عنه في الدساتير بعبارة «حقوق الأفراد».

فالأغلبية ستجد الضمانات الكافية في نظرية "حقوق الأفراد"، فضلاً عن أن الأغلبية ستحكم باسم الجميع،

وبهذا ستزول معظم الفوارق بين الحاكمين والمحكومين، وستتحقق قاعدة الحكم الديمقراطي المعروفة "حكومة الشعب بواسطة الشعب وللشعب":

"Le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple"

فالشطر الأول «حكومة الشعب بواسطة الشعب» يعني أن السلطة هي ملك الجميع، والشطر الثاني «حكومة الشعب للشعب»، يعني أن الأغلبية لا تقدر أن تعمل ما تريد، بل عليها أن تحترم حقوق الأفراد.

ولكن إذا قلنا إن الشعب هو مصدر السلطة وصاحب الحق بالحكم، فليس كل من يملك حقاً هو، بالضرورة، من يمارسه بذاته.

فقد يمارس الشعب السلطات نفسه، وقد يكلها إلى ممثلين فيه، وقد يكل بعضها إلى ممثليه محتفظاً بالبعض الآخر.

من هذه الزاوية يمكن أن نميز أربعة أنواع من الديمقراطيات:

- الأولى الديمقراطية المباشرة: وهي التي يمارس الشعب بها بنفسه السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فيسن القوانين ويعين الموظفين ويصدر الأحكام. وهذه الطريقة هي أقرب الطرائق للديمقراطية، ولكنها أصعبها في التطبيق العملي.

- الثانية الديمقراطية شبه المباشرة: وهي التي يمارس فيها السلطة نواب الأمة، دون أن يحول ذلك من حقهم أو من حق رئيس الدولة أن يعرض بعض المسائل الهامة في التشريع على الشعب ليقرها بنفسه عن طريق الاستفتاء

• الثالثة الديمقراطية التمثيلية: وهي التي ينتخب فيها الشعب النواب ويفوض إليهم السلطة باسمه.

• الرابعة الديمقراطية شبه التمثيلية: وهي صورة من صور الديمقراطية التمثيلية ولكن ذات مفهوم جديد .

## الفرع الأول

وينقسم هذا الفرع إلى المطالب الآتية:

### المطلب الأول:

#### انحسار حكومة الشعب

قلنا إن الديمقراطية المباشرة هي النظام الذي يتمتع به الشعب بأوسع الحقوق، فهو يمارس بنفسه سلطة التشريع والإدارة والقضاء والسياسة الخارجية، ضمن المجالس الشعبية، فالمحكومون هم أنفسهم الحاكمون، فلا تمثيل ولا تفويض.

وطبعاً فهذا النظام صعب التطبيق، والسبب هو أن يفترض ممارسة الشعب الحكم في جميع أشكاله، وهذا ما يستحيل على شعب منتشر على أرض واسعة.

هذا فضلاً عن أن توزيع العمل بين المقاطعات سيؤدي إلى الاختلاف وعدم الانسجام بين تلك المقاطعات، والديمقراطية المباشرة لم تتمكن عملياً من الاستغناء عن الحكام والقضاة المتخصصين، ولذلك كان يعهد بالإدارة وبمعظم القضايا العدلية إلى أشخاص منتخبين، أما التشريع فيمارسه الشعب مباشرة ومع ذلك فهذا النظام، حتى في المدن القديمة، لم يشمل جميع وظائف الدولة، بل كان مقتصرًا على بعض الشؤون الرئيسية المتصلة بمصير الشعب اتصالاً وثيقاً، كالسلم والحرب والقضاء والأمور السياسية العامة والضرائب.

لقد كان "مونتسكيو" معادياً للديموقراطية المباشرة، فهو يصف الديمقراطية القديمة فيقول: ((إن الشعب الذي يملك السلطة العليا يجب أن يعمل بنفسه ما يمكن أن يحسن عمله، أما مالا يحسن عمله فيجب أن يعمل بواسطة وكلائه))،

وعندما ينتقل "مونتسكيو" إلى الدول الحديثة، يجزم بعدم أهلية الشعب لأن يمارس بنفسه، لا السلطة التنفيذية فحسب، بل السلطة التشريعية أيضاً.

أما "روسو" فيقول في كتابه **العقد الاجتماعي**: (( لو كان ثمة شعب من الآلهة لحكم نفسه ديموقراطياً )):

"s il y avait Un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement".

ونشير إلى أنه لم يبق من أثر اليوم للديموقراطية المباشرة إلا في بعض مقاطعات من سويسرا، ففي هذه المقاطعات، تستعيد مجموعة المواطنين في كل سنة السيادة المباشرة، التي يكون قد انتدبت لممارسة بعض وظائفها، نخبة من المواطنين، في تلك السنة فقط.

وليس في هذه المقاطعات مجالس منتخبة، فالمواطنون يقومون مباشرة بإدارة الشؤون العامة في جمعية عامة تشملهم كافة، ومن الممكن القول إن كل مواطن هو نائب وعضو في المجلس الشعبي.

على أنه يستحيل على هذا المجلس الشعبي، عملياً، أن يمارس جميع وظائف الدولة وسلطاتها، وخاصة التنفيذية والقضائية، ولذلك فالشعب يعين أجهزة لممارسة تلك الوظائف التنفيذية والقضائية العادية، ويحتفظ لنفسه فيها بالمسائل التي لها أهمية خاصة<sup>1</sup>.

وأهم المسائل التي يحتفظ بها هي مسألة التشريع، فالقوانين هي من صنع الشعب وحده، لا يفوض أحداً بها، وهي تقرر بواسطة "مجلس الشعب" المؤلف من جميع أعضاء الشعب.

وتتناول اختصاصات هذا المجلس المسائل التالية:

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: المرجع السابق، ص 211.



- أولاً: اختيار أعضاء الحكومة، وكبار القضاة والموظفين، ونواب الكانتون لمجلس الدويلات conseil des cantons، وهو المجلس الذي تتمثل فيه جميع الكانتونات السويسرية في الدولة بمعدل نائبين من كل كانتون.
- ثانياً: إقرار القوانين والموازنة والضرائب.

وكان من اختصاص هذا المجلس في القرن الثامن عشر، النظر في القضايا الجنائية التي تصل عقوبتها إلى الإعدام.

## المطلب الثاني:

### حكومة الشعب تحاول العودة

يؤكد "هارولد لاسكي"، المفكر الاشتراكي الانكليزي، أن الإدارة الذاتية هي المدخل لإشراك الشعب في تقرير حياته وتحقيق ديموقراطيته.

فكل نظام يهيئ للشعب المنظمات والمجالس التي يرتفع صوته فيها بدون وساطة أحد، ليعبر عن أفكاره، ويؤكد قدرته على العمل والتحرك السياسي والاجتماعي، هو النظام الذي تصح فيه تسمية النظام الشعبي والديموقراطي الحقيقي.

فالتنظيم الحكومي وحده عاجز عن تحقيق العدالة الاجتماعية، ومركزية الحكومة تشل الفكر الشعبي، وتدمر الطاقات التي يمكن للحكم أن يستفيد منها.

إن الحكومة المركزية تلعب دوراً هاماً في التخطيط الشامل، وفي توحيد أساليب ذلك العمل والإدارة، ولكنها لا تقدر أن تمد جميع الأجهزة بالمرونة التي تضمن تحركها السريع، ولذلك تبقى المناطق النائية متخلفة، ولا تصل إليها مشاريع الدولة العمرانية.

ولذلك نزعت الدول منذ الحرب العالمية الثانية إلى مبدأ المشاركة الشعبية عن طريق الإدارة الذاتية.

فالإدارة الذاتية تحقق اللامركزية على نطاق واسع، وتعطي الجماهير الفرصة لتنظيم نفسها وتجنيد طاقاتها لتشارك السلطات المحلية في التطوير الاقتصادي والاجتماعي، وهكذا لا تنفرد الأجهزة الرسمية بتحمل مسؤولية العمل القومي، بل يشترك الشعب كله في حمل مسؤولية التخطيط والتنفيذ.

ولاشك أن هذه النزعة الذاتية، تركز على الاقتناع بقدرة الجماعات في المناطق والأقاليم على التعرف إلى مصالح أهالي هذه الأقاليم والمناطق وتحقيق الخدمات لهم. والتنظيم اللامركزي الحكومي، المدعوم بالتنظيم الشعبي الجماهيري، يمكن أن يسد النقص الذي يؤدي إلى فشل الشارع، لأنه يحدد الأولويات للمشاريع التي تحتاج المناطق والأقاليم لتنفيذها.

يضاف إلى ذلك أن التنظيم الشعبي المشارك في المسؤولية المحلية، هو مدرسة لتخريج رجال الدولة الذين يمكن أن يمارسوا الحكم والعمل الجماعي، ولاكتشاف القيادات الواعية ودفعها إلى المراكز الأمامية، وقيل عن الإدارة الذاتية أن عملها في إعداد الرجال هو عمل المدارس الابتدائية في التعليم، وفلسفة الإدارة الذاتية والمشاركة الشعبية تركز إلى حد بعيد على مفاهيم الديمقراطية المباشرة التي يمارس الشعب سيادته بنفسه، وهي عودة إلى هذه الديمقراطية، ودفاع عن قدرات القوى الشعبية المحلية على تطوير حياتها وظروفها، ورد على القائلين بأن الديمقراطية المباشرة هي ديموقراطية فجّة عكرة<sup>1</sup> brute.

ذلك لأن العناصر المحلية التي ستشارك في التطوير القومي والاقتصادي، هي أكثر إدراكاً وأكثر وعياً لحاجاتها.

والنشاط الشعبي، عندما يشارك النشاط الرسمي يستثير المنافسة بين جماهير الأقاليم، وترجم هذه المنافسة بنشاط واعٍ وقوي مدعوم بحماس شعبي عارم.

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: المرجع السابق، ص 213.

## الفرع الثاني

### الديموقراطية شبه المباشرة

#### Démocratie Semi-directe

**يمكننا** أن نستشعر فالديمقراطية المباشرة من مستقبل زاهر، بفضل ما تحققه من التوفيق بين الحكم النيابي من جهة، وبين ضرورة اشراك الناخبين، من جهة أخرى، في بعض الأمور الهامة المصيرية.

وللديموقراطية شبه المباشرة عدة مظاهر أهمها ما يلي:

#### المطلب الأول:

##### النقض الشعبي

##### 1-النقض الشعبي le veto populaire:

هو قرار تصدره هيئة الناخبين في الدولة بطريقة الاقتراع، يرمي إلى تعليق نفاذ قانون صوت عليه البرلمان حسب الأصول، ويرمي بالتالي إلى إبطاله وتتم عملية الفيتو على مرحلتين:

- خلال مدة معينة من تاريخ تصويت البرلمان على القانون، إذ يمكن بناء لطلب بعض المواطنين طلب ممارسة حق الفيتو.

- فإذا كان هذا الطلب موقِعاً من العدد الكافي من المواطنين المعين في الدستور، ودعي الناخبون لاستفتاءهم بشأن هذا القانون، و صوت الأغلبية على رفضه، يعتبر كأنه لم يكن.

فالأغلبية المطلوبة هي الأغلبية المطلقة من عدد من الناخبين، لا من عدد المقترعين فحسب، لأن الامتناع عن التصويت في هذه الحالة يعتبر قبولاً بالقانون ويترتب على النقص، لإلغاء القانون ابتداء من تاريخ التصويت الشعبي فحسب، بل اعتبار القانون كأنه لم يكن أصلاً منذ أن أقره البرلمان، ومن ثم إذا كان ثمة تطبيقات لهذا القانون تمت في هذه الأثناء، فيجب إلغاؤها وإعادة الحال إلى ما كانت عليه.

## المطلب الثاني:

### الاستفتاء

#### 2- الاستفتاء referendum:

هو تقصي إرادة الشعب في شأن من شؤونه.

ويختلف الفيتو عن الاستفتاء الشعبي اختلافاً بيناً:

- فالفيتو هو اعتراض من الشعب على القانون المصوت عليه، يعني أن هذا القانون، إذا لم يعترض الشعب عليه، يكون نافذاً.
- أما الاستفتاء فهو إعلان إرادة الناخبين بشأن إنشاء تدبير أو قانون أقره المرجع المختص أو ينوي إقراره، فالناخبون في هذه الحالة، يعتبرون هيئة تشريعية، لها أن تقبل أو ترفض مشروع قانون اقترحه البرلمان، ولا يمكن أن يصبح هذا المشروع نافذاً إلا إذا نال الأغلبية بالاستفتاء، ويترتب على هذا التمييز بين الفيتو والاستفتاء، أن القانون الذي يعترض عليه بالفيتو الشعبي،

لا يسقط إلا إذا صوت على إسقاطه الأغلبية المطلقة من الناخبين، لا من عدد المقترحين فحسب، أما مشروع القانون الذي يطرح على الاستفتاء فيكفي لاعتباره نافذاً أن يصوت عليه الأكثرية من عدد المقترحين.

والاستفتاء على نوعين وهما، الاستفتاء الاستشاري، والاستفتاء التأييدي:

### البند الأول:

#### أولاً- الاستفتاء الاستشاري:

هو الاستفتاء الذي يحصل قبل إقرار القانون من قبل البرلمان، ويكون رأي الناخبين فيه استشارياً، لأنه لا يقيد النواب، إلا أنه يندر أن يصوت البرلمان بعد الاستفتاء الاستشاري خلافاً لرأي الأكثرية الشعبية، وهذا النوع من الاستفتاء نادر الوقوع لأنه في الواقع ليس استفتاء، إنه بالأحرى تثبيت لقرار يتمتع بقوة قانونية.

وهذا النوع من الاستفتاء يمكن أن يحصل في الحكومة شبه التمثيلية التي سيأتي البحث عنها، وهو يمارس في عدد من الدول منها السويد "مادة 49 من الدستور" وأستراليا.

### البند الثاني:

ثانياً- الاستفتاء الذي يحصل بعد إقرار القانون من قبل البرلمان:

وهذا الاستفتاء يجعل من هيئة الناخبين جهازاً فاعلاً يسهم في إنشاء القانون، ذلك لأن القانون قبل الاستفتاء ليس إلا مشروعاً، والسؤال الذي يطرح على التصويت الشعبي هو: هل يقبل الشعب هذا القانون.

وينشر المشروع على الشعب ليكون على بينة من أمره في إبداء رأيه، وهكذا يكون الجهاز التشريعي في الدولة مزدوجاً مؤلفاً من البرلمان ومن الشعب، وبموجب الدستور السويسري، (لا تصدر القوانين إلا بموافقة المجلس، وبالإضافة إلى ذلك

يجب أن تطرح على الشعب للتصديق عليها أو لرفضها)، ثمّة إرادتان يجب إعلانهما، ولكل منهما كيانه الخاص *existence proper* واندماج هاتين الإرادتين وموافقتهما ضروري ليصير المشروع قانونياً.

ويلجأ إلى الاستفتاء في حالات تعين في الدستور بالنسبة لموضوعه أو بالنسبة لطبيعته القضائية.

أولاً- الاستفتاء بالنسبة للموضوع:

يلجأ إلى الاستفتاء في مواضع عديدة، فثمة الاستفتاء الدستوري، والتشريعي، والإداري، والمالي، والاستفتاء أحياناً في معرض معاهدة دولية تهم البلاد، إلا أن أهم الاستفتاءات بالنسبة للموضوع اثنان وهما:

الاستفتاء الدستوري، والاستفتاء التشريعي

فالاستفتاء الدستوري، هو الذي يرمي إلى استفتاء الشعب حول الدستور الجديد، أو إعادة النظر بالدستور النافذ

والاستفتاء التشريعي هو الذي يتناول القوانين العادية فقط

ثانياً- الاستفتاء بالنسبة لطبيعته القضائية:

• الاستفتاء الإلزامي.

• الاستفتاء الاختياري.

فالاستفتاء الإلزامي هو الذي يفرضه الدستور حكماً.

أما الاستفتاء الاختياري فهو الذي تطلب إجراءه الحكومة أو جزء معين من هيئة الناخبين، وفي هذه الحالة الأخيرة يصعب تمييز الاستفتاء عن "الفييتو الشعبي".

وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذا الاستفتاء يجب أن يتم خلال المدة التي يعينها الدستور، فإذا انقضت المدة دون أن تطلب الحكومة أو هيئة الناخبين إجراء الاستفتاء، يصبح القانون نافذاً من تاريخ انتهاء المدة المحددة.

البند الثالث:

الاستفتاء والاستراء plébisciter:

الاستفتاء هو ترجمة لكلمة référendum الأجنبية التي انحصر معناها بالرجوع إلى الأمة لاستطلاع رأيها في تشريع دستوري أو عادي أو غيره من الأمور الخطيرة.

أما الاستراء «الاختيار» فهو ترجمة لكلمة<sup>1</sup> plébisciter: التي تعني استطلاع رأي الأمة، مع العلم أن هذه الكلمة plébisciter تستعمل في سويسرا بمعنى التصويت على موضوع ما، بمقابل انتخاب شخص ما، أما في فرنسا فالكلمة محفوظة لدى الفقهاء للاستفتاءات التي جرت في الامبراطورية والتي هي موضوع شبهه لدى أغلبية المواطنين.

**المطلب الثالث:**

### **L'Initiative Populaire المبادرة الشعبية**

والمبادرة التشريعية هي أوسع الوسائل لاشتراك الشعب بالعمل التشريعي، وبموجب حق المبادرة هذا، يحق لعدد معين من المواطنين -يحدد طبعاً بالدستور- أذن يقترحوا وضع قانون ما، أو إعادة النظر في مادة أو أكثر من مواد الدستور، فإذا اقتصر الاقتراح على إعلان رغبة بالشأن المشار إليه، أي إذا لم يكن الاقتراح موضوعاً حسب الأصول التقنية، فعلى البرلمان أن يضع صيغة القانون ويطرحة للاستفتاء إذا كان الدستور ينص على الاستفتاء، أو يصوت عليه مباشرة إذا لم ينص على ذلك، أما إذا كان اقتراح المواطنين مصوغاً حسب الأصول التقنية بشكل مشروع قانون، فإنه، تبعاً لمنطوق الدستور، إما أن يطرح على البرلمان لإقراره، أو أن

---

<sup>1</sup> - يراجع معجم العلايلي.

يطرح على الشعب للاستفتاء مباشرة، وهكذا يكون للشعب في هذه الحالة الأخيرة حق المبادرة التشريعية وحق التشريع معاً بدون وساطة البرلمان.

## المطلب الرابع:

### قيمة الديمقراطية شبه المباشرة

إن فوائد الديمقراطية شبه المباشرة وقيمتها العملية كانت دائماً موضع جدل فقهاء القانون الدستوري.

ولاشك أن إسهام المواطنين بالتشريع والرأي، سواء عن طريق الاستفتاء أم عن طريق النقض الشعبي أم المبادرة التشريعية، يحرك الحس الديمقراطي ويقومه، الأمر الذي يؤدي إلى تعديل المفاهيم القديمة للحكومة التمثيلية وتوجيهها نحو الديمقراطية شبه التمثيلية.

فالاستفتاء هو وسيلة لتحكيم الشعب في الخلافات التي قد تنشأ بين مختلف فروع السلطات العامة (بين البرلمان ورئيس الدولة، أو بين المجلسين اللذين يتألف منهما البرلمان).

لكن إذا كان الشعب غير أهل لممارسة سيادته وإقرار أموره بنفسه، فهو من باب أولى غير أهل لمناقشة برامج الأحزاب، وبالتالي لاختيار ممثليه، مع التنويه بأن الاستفتاء الذي تستطلع بموجبه آراء المواطنين، هو أكثر صيانة لحرية الرأي من التصويت الذي يجري في المجالس التشريعية، فهذه المجالس تتأثر أحياناً بمظاهرات العامة la masse من جهة، وبممول الأحزاب ومناقشتها من جهة



أخرى، أما المواطن الذي يصوت بطريق "الرفرنديم"<sup>1</sup>، فهو يفضح الأقلية التي تحاول، بالمظاهرات والاضطرابات التناول على حقوق الأغلبية الهادئة<sup>2</sup>.

والواقع أن احترام السياسة يحمل النواب على كسب رضی الناخبين لكي ينتخبوهم ثانية.

ولا عقوبة في النظام الحالي على النائب الذي لا يكون أميناً لبرنامجه إلا أن لا يعيد الناخبون انتخابه.

وأخيراً فثمة قناعة في الرأي العام بأن الانتخاب ليس اختيار أشخاص فحسب، بل هو اختيار السياسة.

ولذلك نجد بعض الدول التي تعتق نظام الديمقراطية التمثيلية، تقترب بأنظمتها من «الديموقراطية شبه المباشرة».

ومن ذلك مثلاً قاعدة تقصير مدة ولاية النواب في الولايات المتحدة الاميركية، فهذه القاعدة من شأنها أن تمكن المواطنين من تغيير نوابهم في مدات متقاربة، ومن ذلك قاعدة حل مجلس العموم في بريطانيا التي تعتبر قاعدة نموذجية في هذا الاتجاه، فهذا المجلس، يحصل غالباً كلما طرأ على البلاد أمر جديد، وهكذا يكون للانتخاب بمثابة استفتاء حول هذا الأمر الجديد الذي طرأ.

---

1- «الرفرنديم» كلمة منقولة عن اللاتينية، تدلّ على أداة ديمقراطية شبه مباشرة تتمثل في الاحتكام إلى مجموع المواطنين، أي استفتاءهم في أمر معين، قد يتناول مبدأ قانون أو مشروعه، أو قراراً خطيراً في السياسة الداخلية أو العلاقات الخارجية. وهذه الكلمة تستعيد، اسشتقاقياً، «مفهوم المصادقة Ad référendum» وتوحي بنقطة تلاق بين مؤسسات تمثيلية تقترح، وبين الشعب الذي يمتلك.

2- أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 221.

أضف إلى ذلك فهناك دساتير تنص على حق الناخبين برقابة تصرفات نوابهم، وحق عزلهم إذا صوت على العزل أكبر الناخبين، "بعض الكانتونات في سويسرا، وبعض الولايات في أميركيا، والجمهوريات في الاتحاد السوفياتي".

ويجب أن لا يفوتنا أن الديموقراطية شبه المباشرة يمكن أن تتحرف عن طريق الديموقراطية بوسائل مختلفة، منها أخذ رأي الشعب في زمان وفي ظروف غير مواتية، إذ يكون السيطرة لزعيم أو لحزب فتكون نتيجة الاستفتاء معيبة لا تعبر عن رأي الشعب الحقيقي.

## الفرع الثالث

### الديموقراطية التمثيلية

## La Démocratie Représentative

هناك نوعان للحكومة التمثيلية:

أولاً: الحكومة التمثيلية بدون حكومة برلمانية، كحكومة الولايات المتحدة الأمريكية، والحكومة السويسرية، وحكومة فرنسا في ظل دستور 1791.

ثانياً: الحكومة التمثيلية مع حكومة برلمانية، كحكومة فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة /دستور 1875، وحكومة انكلترا، وحكومة بلجيكا، وحكومة لبنان.

وعندما يقال «حكومة برلمانية»، فذاك تعبير مختصر للاسم القانوني الحقيقي، وهو «الحكومة التمثيلية البرلمانية» أي الحكومة التمثيلية التي تحكم وفقاً لقواعد النظام البرلماني<sup>1</sup> régime parlementaire.

النبذة الأولى:

الديموقراطية التمثيلية أو النيابية هي النظام الأكثر شيوعاً في العالم الحاضر، وتتميز بإعطاء المواطنين الحق بانتخاب ممثلين عنهم لمدة يحددها الدستور. ويرجع أسباب انتشار الديموقراطية التمثيلية إلى عدة أسباب أهمها:

- الأول: استحالة تطبيق الديموقراطية المباشرة في البلاد الواسعة.

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 223.

• الثاني: إن المسائل السياسية في الدول العصرية قد تبلغ درجة من التعقيد يستحيل معها على المواطنين أن يعالجوها، بسبب مشاغلهم من جهة، وعدم كفاءتهم من جهة ثانية.

لذلك يقتصر دور هؤلاء المواطنين على اختيار الأشخاص المتعلمين المجريين المتخصصين، لكي يحكموا باسمهم، مع حفظ حق المواطنين بالرقابة، حتى إذا فقد النواب ثقتهم كان لهم أن لا يجددوا انتخاب هؤلاء النواب.

فالحكم التمثيلي يقوم إذن على الانتخاب، ولكن الانتخاب لا يتعارض مع نظام الملكية، ففي البلاد الديمقراطية التي بقيت على النظام الملكي، اعتبر الفقهاء أن للملك نفسه صفة تمثيلية كسائر الهيئات المنتخبة، وإن كان هذا الرأي يستند إلى تصور قانوني *fiction juridique* لم يبتكره أصحابه إلا للتوفيق بين المبدأ الديمقراطي وبين بقاء الملكية كإرث عن الأجيال الماضية.

لماذا كان هذا النظام موضع قبول واعتماد؟

لأنه إذا كان اعتماد نظام الحكومة التمثيلية ناشئاً عن القناعة بقيمتها وبأفضليتها على الديمقراطية المباشرة، فيجب القضاء نهائياً على هذه الأخيرة.

أما إذا كان اعتماد الديمقراطية التمثيلية ناشئاً عن استحالة تطبيق الديمقراطية في بلد كبير، فهذه الديمقراطية المباشرة تظل هي الديمقراطية المثالية التي يجب اللجوء إليها كلما كان ذلك ممكناً.

ولاشك أنه يمكن للشعب أن يمارس سلطانه بنفسه عندما تكون المسائل المطروحة للحل غير مستعجلة من جهة، ويمكن حلها بالاستفتاء من جهة ثانية، وعندئذ تندمج أساليب الديمقراطية المباشرة بالديموقراطية التمثيلية، ويتولد عن هذا الدمج نظام وسط هو الديمقراطية شبه المباشرة *semi-direct* وفي الحقيقة لقد لقيت الديمقراطية، معارضة شديدة من "جان جاك روسو"، في كتابه العقد

الاجتماعي فالنواب في نظره ليسوا ممثلين للشعب، وكل قانون لا يقره الشعب بنفسه هو باطل.

ومع ذلك فقد وجد تأييد للحكومة التمثيلية من كثيرين غيره بينهم "سييس sieyes" أحد كبار السياسيين في عهد الثورة الفرنسية، فهو يرى أن: ((الديموقراطية المباشرة عكرة brute وهي نظام بدائي خشن)).

ولكي يبرر قيام الديموقراطية المباشرة في الأنظمة القديمة، يثير الفوارق الاقتصادية بين الشعوب القديمة والشعوب العصرية . الرغبة بالثراء جعلت من جميع دول أوروبا مصانع كبرى، فأساليب السياسة العصرية تركز جميعها على العمل، ومعظم الناس في هذا العصر ليسوا غير آلات للعمل، ومع ذلك فلا يمكن أن ننكر عليهم صفة المواطنين وما يستتبع ذلك من التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وما داموا ملزمين بطاعة القانون، فيجب أن يسهموا في وضعه .

ويعرض "سييس" طريقتين للإسهام في وضع القانون فيقول: ((إما أن يمنح المواطنون ثقتهم لفريق منهم، ويفوضوا إليه ممارسة حقهم دون أن يتنازلوا عن هذا الحق، على اعتبار أن هذا الفريق هو أكثر كفاءة منهم بمعرفة النفع العام، وبالتعبير عن إرادتهم الخاصة، وإما أن يسهم المواطنون مباشرة بالتشريع، وهذه هي الديموقراطية الحقيقية .

وللاختيار بين الطريقتين لاجمال للتردد : فإن معظم المواطنين لا يتمتعون لا بالعلم الكافي ولا بالوقت الكافي للاهتمام مباشرة بسن القانون، ولذلك ينحصر دورهم بانتخاب الممثلين))<sup>1</sup>.

ولكن النظام التمثيلي، لم يكن دائماً محققاً للمفاهيم الديموقراطية، فالأنظمة التمثيلية الأولى التي ظهرت في أوروبا كانت تولي الأقلية الحكم، ولذلك فإن حكوماتها كانت "أوليغارشية"، وبالتالي لا يمكن أن يصف النظام التمثيلي

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 226.

بالديموقراطية، إلا إذا كان مجموع الأمة يسهم بانتخاب الممثلين، أي عندما يكون الاقتراع عاماً *universel*.

## المطلب الأول:

### تبرير الديمقراطية التمثيلية

تغلبت آراء "سييس" على آراء روسو بشأن الحكومة التمثيلية فكان أن اعتمدت الجمعية التأسيسية *la constituante* في دستور 1791 آراء سييس، ولكن فكرة التمثيل تحتاج إلى التبرير، ولذلك عمد فقهاء الدستور للتفتيش عن المبرر، في قواعد القانون المدني.

أولاً- نظرية التفويض *Délégation*:

الأمر الأساسي في الديمقراطية التمثيلية هو التمييز بين صاحب السلطة السياسية *titulaire* الذي له حق التمتع بها *la jouissance* وبين النائب الذي له حق ممارسة هذه السلطة *l'exercice*.

ففي القانون الخاص، إي من يتمتع بحق ما يمكن أن يفوض إلى الغير ممارسته مع احتفاظه بملكية هذا الحق أي التمتع به.

والسيادة حق تتمتع به الأمة وتملكه، فيمكن لها أن توجد بالدستور أشخاصاً أو هيئات، وتفوض إليهم ممارسة حقها بالسيادة.

وهذا التفويض لا يتناول إلا ممارسة السيادة فقط، باعتبار أن السيادة غير قابلة للتفرغ *inaliénable*، ويترتب على ذلك أن الأمة تقدر في كل حين أن تعدل هذا التفويض وتلغيه، ولقد نص دستور 1791 الفرنسي "أن الأمة مصدر جميع السلطات، ولكن لا يمكن أن تمارسها إلا بالتفويض، وبموجب نظرية تفريق

السلطات فوض دستور 1791 المذكور، السلطات مجزأة، إلى هيئات متعددة، السلطات الاشتراعية فوض بها إلى الجمعية الوطنية، والسلطة التنفيذية إلى الملك، والسلطة القضائية إلى قضاة منتخبين لمدة محددة.

وإذا طبقنا نظرية التمثيل المدنية على الحقوق الدستورية، فسنعتبر تصرفات النواب ضمن حدود السلطات المعطاة لهم في الدستور، وكأنها قد اجريت لحساب الأمة لا لحساب النائب، ومعبرة عن إرادة الأمة لاعن إرادة النائب.

ونظرية التمثيل المستعارة من القانون المدني، لم تكن جديدة على الدستور الفرنسي لسنة 1791، فقد عرفها القانون الروماني من قبل، إذ كان يعتبر الامبراطور ممثلاً للشعب، ثم اجتمعت هذه النظرية في العصر الوسيط، لتعود إلى الظهور عند إنشاء البرلمان في انكلترا، وفي مجلس الطبقات في فرنسا، حيث كان النواب يمثلون الطبقات لا مجموع الشعب.

ولكن دستور 1791 لا يعطي الصفة التمثيلية لجميع الذين يمارسون السلطة (إن الممثلين هم الهيئة التشريعية والملك).

وهكذا ميز الدستور المذكور بين مختلف السلطات التي عينها لممارسة وظائف الدولة، فهناك فرق بين الممثلين *représentants* وبين المواطنين *fonctionnaires*، أي بين سلطات التمثيل، وسلطات التفويض ولا يتمتع بصفة التمثيل إلا أولئك الذين خولهم الدستور حق التعبير عن إرادة الأمة، أي الذين تكون مهمتهم أن يريدوا للأمة *vouloir pour la nation* فيما يقرره هؤلاء الممثلون إنما هو ما تقرره الأمة على لسانهم، والإرادة التي يعبرون عنها هي إرادة الأمة.

أما الموظفون فمهمتهم تتحصر بأن يعملوا لحساب الأمة، أي أن يحققوا بعمل حسي «الإرادة الوطنية» التي عبر عنها الممثلون، والممثل «يريد» للأمة، والموظف «ينفذ» هذه الإرادة<sup>1</sup>.

#### التمثيل والانتخاب:

كانت الفكرة السائدة قبل دستور 1791، هي أن صفة الممثلين محفوظة للذين ينتخبهم الشعب، ولكن دستور 1791 لا يربط مسألة التمييز بين الممثل والموظف، بالانتخاب، فثمة وظائف المحافظين والقضاة التي تمارس عن طريق الانتخاب دون أن يكون لها صفة التمثيل، وثمة وظيفة الملك التي لا تأتي عن طريق الانتخاب وتتمتع مع ذلك بصفة التمثيل.

وإن الممثلين هم الهيئة التشريعية والملك، " هذا ما نص عليه دستور 1791، ولكن الملك وراثي، وليس للشعب أي رأي في تعيين الملك، فكيف تكون للملك إذن صفة التمثيل<sup>5</sup>.

هذا الموضوع قد أثار جدلاً في الجمعية التأسيسية، وقد حمل "روبسبير" راية المعارضة لفكرة الصفة التمثيلية للملك، فعلى حد رأيه، فالملك، لا يمكن أن يكون ممثلاً، ولا يمكن أن يكون إلا موظفاً، ومن ثم لا يمكن أن يفوض إلى الملك بسلطة ولا يجوز أن نقول «سلطان» الملك، بل «بوظيفة» الملك، هذه الوظيفة التي بموجبها يؤمن الملك تطبيق القانون فقط، ولا تعبر في شيء عن إرادة الأمة.

بيد أن أنصار الصفة التمثيلية للملك قد واجهوا أقوال "روبسبير" وانتصروا عليه، إذ يرى هؤلاء "أن ممارسة حق النقض، وعقد المعاهدات المحفوظين بموجب الدستور للملك يضيفان عليه صفة التمثيل لأنه بهذه المزاي «يريد للأمة».

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 229.



فالملك، إما أن يريد للأمة، ضمن حدود وظائفه المعينة في الدستور، وإما أن لا يكون ملكاً، ويجب إذ ذاك تغيير نظام الحكم، وبما أن الملك يريد للأمة فهو إذن يمثلها .

ثم إن هنالك وظائف انتخابية لا يتمتع أصحابها بالصفة التمثيلية، فالمحافظون كانوا ينتخبون، ومع ذلك فدورهم كان يقتصر على تأمين تطبيق القرارات التي يصدرها المجلس التشريعي والملك، والقضاة كانوا ينتخبون، ومع ذلك فهم غير مكلفين بأن يريدوا للأمة .

والخلاصة فما يضيفي الصفة التمثيلية على سلطة ما، إنما هو طبيعتها التي تجعلها معبرة عن الإرادة الوطنية.

## **المطلب الثاني:**

### **تفسير الرابطة في الوكالة التمثيلية**

ماهي الرابطة التي تتكون بين الأمة وبين نوابها؟

إن الحكومة التمثيلية تستعير نظرية الوكالة من القانون الخاص، فالهيئات التشريعية تتقلد سلطاتها بموجب وكالة صادرة عن الأمة .

وهذه الوكالة قد جرت عبر التاريخ الدستوري بمرحلتين، وكان مفهومها في هذه المرحلة الأولى يختلف تمام الاختلاف عن مفهومها في المرحلة الثانية، وقد أدى هذا الاختلاف إلى نظرية ثالثة هي نظرية العضو .

أولاً -المرحلة الأولى- نظرية الوكالة التمثيلية الإلزامية *mandate imperative*: تتألف المجالس التشريعية من نواب ينتخب كل واحد منهم في دائرته الانتخابية من قبل جزء من هيئة الناخبين، وبالتالي فكل نائب يعتبر ممثلاً للدائرة التي انتخبته.

فمن هذه الدائرة يستمد النائب سلطانه بمقتضى وكالة شخصية تعقد بينه وبين الجزء من هيئة الناخبين الذي انتخبه، ومن ثم فالناخبون يعطونه وكالة لكي يتصرف باسمهم ولحسابهم في البرلمان، ومادام كذلك فقد أصبح لزاماً أن تطبق على العلاقات بين النائب وناخبيه، قواعد الوكالة المدنية، هكذا كانت الحال في مجلس الطبقات الفرنسي *états généraux*، فقد كان يعين للنواب، في دفاتر خاصة *cahiers*، التفويضات التي لا يمكنهم أن يتجاوزوها في أي حال، كذلك فقد كان الناخبون يعزلون نوابهم، وكان الوكيل ينقذ وكالته بالعناية اللازمة، ويسأل عن خطئه في تنفيذ هذه الوكالة، ولقد أقيمت دعوى في بريطانيا على نائب من أحد ناخبيه مطالباً إياه بعتل وضرر لأنه صوت في بريطانيا في البرلمان خلافاً لما أعلنه في البرنامج الذي أنتخب على أساسه.

وبالطبع فهذا المفهوم للوكالة التمثيلية الإلزامية، يخلق علاقة ضيقة بين النائب ودائرته ويقرب نظرية التمثيل من نظرية الديمقراطية المباشرة، فالوكيل يجب أن يدير مصالح البلاد كما لو كان الشعب يديرها بنفسه.

هذه النظرية التي تستند إليها فكرة الوكالة الإلزامية هي نظرية "جان جاك روسو"، فهو يقول: ((إن الإرادة لا تمثل، وإن النائب ليس ممثلاً للأمة بل هو وكيل "commis"، للناخب، إنه آلة بين يديه ولا يستطيع تقرير شيء نهائياً، إذ أن كل قانون لا يوافق عليه الشعب هو باطل)).

ولكن التقاليد الدستورية الفرنسية قد عارضت نظرية روسو هذه، ورفضت أن يجعل كل من الناخبين جزءاً من السيادة، وهذا ما أدى إلى استبعاد فكرة السيادة

الشعبية التي نادى بها "روسو"، وتبني فكرة السيادة الوطنية التي قالت بها الجمعية التأسيسية في زمانه.

فما يعقد من المواثيق، إنما هو ذلك الذي يقوم بين النواب وبين الأمة لشخص معنوي متميز عن الناخبين، والنائب يعد أن كان متكلماً باسم الشعب لا أكثر، أصبح بالمفهوم الجديد ممثلاً للشعب يعبر عن إرادته، وأصبحت الوكالة تمثيلية بعد أن كانت إلزامية.

ثانياً- المرحلة الثانية- نظرية الوكالة التمثيلية:

لقد قضت الجمعية التأسيسية الفرنسية على فكرة الوكالة الإلزامية في دستور 1791، وأقرت الفكرة القائلة إن العلاقة بين الناخبين والنواب هي علاقة قانونية تجعل النواب ممثلين للأمة لا وكلاء عنها، ولكن كلمة "الوكالة" *le mandate*، ظلت في نصوص الدستور، ولا تزال حتى اليوم مستعملة بمفهومها الجديد بالرغم من الانتقادات التي وجهها فقهاء الدستور إليها .

ويترتب على هذا المفهوم الجديد النتائج التالية:

1- إن الأثر الرئيسي لنظرية التمثيل السياسي في الفقه التقليدي الفرنسي هو أن مجموع الممثلين يعبر عن إرادة الأمة. فالانتخاب في الدائرة الانتخابية يعتبر وسيلة لتعيين الممثل فقط، وليس من شأنه أن يخلق رابطة قانونية بين النائب والدائرة التي انتخب عنها، والنائب يسهم في تمثيل الأمة جمعاء.

وفي سنة 1879 عند تصديق المعاهدة بين ألمانيا وفرنسا، القاضية بسلخ الألزاس واللورين عن فرنسا وضمها إلى ألمانيا، قدم نواب الألزاس واللورين استقالتهم عن الجمعية الوطنية، ولكن هذه الاستقالة رفضت، باعتبار أن هؤلاء النواب لا يمثلون الألزاس واللورين فحسب، بل يمثلون الأمة الفرنسية بكاملها،

والإرادة العامة، لا يمكن التعبير عنها إلا من مجموع الممثلين، مجتمعين بجلسة قانونية وفقاً لنصوص الدستور، فكل نائب بمفرده لا يعبر عن الإرادة العامة، ولكنه يسهم في تكوينها عندما يشترك في التصويت في المجلس الذي هو عضوه.

## 2- أعمال الممثلين ليست بحاجة إلى المصادقة:

إن الإرادة العامة التي يسهم النائب بالتعبير عنها، تعتبر كأنها صادرة عن الأمة مباشرة، إذ لها القوة القانونية التي تتمتع بها إرادة الأمة عندما تصدر عن الأمة بالذات، ولذلك فلا حاجة لمصادقة الأمة على القانون الذي يقره الممثلون والذي يعبر تعبيراً عن الإرادة العامة *générale.l'expression de la volonté*. ويترتب على ذلك أن لا محل في الديمقراطية التمثيلية للاستفتاء *referendum*.

## 3- أعمال الممثلين لا تقبل الرقابة:

فما دامت الإرادة التي عبر عنها الممثلون هي إرادة الأمة نفسها، فليس ثمة إرادة أعلى يمكن أن تراقب ما أجراه هؤلاء الممثلون، ويترتب على ذلك استبعاد فكرة رقابة دستورية القوانين، وعلى العكس من ذلك أعمال المواطنين، فالموظفون لا يمثلون الإرادة العامة في تصرفاتهم، وإن تصرفاتهم هي تعبير عن إرادتهم الخاصة، ولذلك فهي تخضع للرقابة، ويمكن أن تكون سياسية عندما تخضع السلطة التنفيذية لرقابة مجلس النواب، كما يمكن أن تكون قضائية.

## 4- لا يترتب على النواب أية مسؤولية من جراء أعمال النيابة:

ذلك أنه ينبغي للنائب أن يعبر عن رأيه بكامل حريته واستقلاله، ومن هنا نشأت الحصانة النيابية، وكذلك لا يمكن عزل النائب بسبب تنفيذ نيابته، ولا يمكن تصور إنهاء الوكالة النيابية إلا عن طريق العزل الجماعي الذي يترجم عادة بحل المجلس.

5- إن الأمة كشخص معنوي متميز عن الأفراد الذين تتألف منهم قد أعطت لمجموع الممثلين وكالة لتمثيلها :

فليست الوكالة إذن مبادرة عن الدائرة الانتخابية لنائبها، وفكرة "روسو" بتقسيم السيادة على المواطنين قد استبعدت تماماً، فالسيادة هي للأمة جمعاء، والهيئة التشريعية وحدها، وبأجمعها، تمارس هذه السيادة كوحدة لا تتجزأ.

ثالثاً- نظرية العضو Théorie de l'organe :

إن نظرية الوكالة سواء بمفهومها الإلزامي المحدود، أو بمفهومها التمثيلي المطلق، قد تعرضت للنقد من الفقهاء الدستوريين:

فهذه الوكالة تتعارض مع أحكام النظام البرلماني، والوكالة التمثيلية مبنية على الافتراض والخيال، الوكالة الإلزامية تؤدي إلى تجزئة السيادة وتوزيعها على المواطنين، فيمارس كل واحد منهم جزءاً منها، وتتكون السيادة من مختلف هذه الأجزاء مضمومة بعضها إلى بعض، والوكالة التمثيلية تفترض أن الشعب يريد، وهو في الواقع لا يريد، بل يقتصر دوره على اختيار الأشخاص الذين يريدون عنه ولحسابه.

هذا النقد قد أدى إلى خلق نظرية جديدة لتفسير الرابطة بين الشعب وبين من يمارس السلطات العامة في الدولة، وهذه النظرية هي نظرية العضو فبمقتضى هذه النظرية لا وجود لفريقين: أحدهما يوكل هو الشعب، والثاني يقوم بتنفيذ الوكالة أو يمثل الموكل وهو النائب.

فالأمة بأجمعها هي شخص جماعي واحد، يتكون من مجموعة أشخاص طبيعيين، بإرادة جماعية واحدة، أما الأشخاص الذين يمارسون السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، فهم أعضاء في هذا الشخص الجماعي، فهم بمنزلة مختلف الأعضاء في جسم الإنسان.

ليس للعين واللسان إرادة مستقلة عن إرادة الإنسان، كذلك ليس للهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية إرادة مستقلة عن الأمة.

ولكن نظرية التشخيص هذه كانت أيضاً موضع نقد العلماء، لأنها ليست أكثر من افتراض مجازي وخيالي، وهي تناقض الحقيقة والواقع في كثير من الأحيان.

فإذا حكم القاضي مثلاً حكماً منافياً للعدالة، فهل يعتبر هذا الحكم إرادة الأمة؟

وإذا نفذت الحكومة سلطانها بشكل جائر فهل نعتبر الجور إرادة الأمة؟

وأخيراً، إذا أقدم المجلس النيابي على وضع تشريعات مناقضة للدستور أو لحقوق الأفراد والحريات العامة، فهل نقول إن هذا التشريع هو تعبير عن إرادة الأمة؟

## الفرع الرابع

### الديموقراطية شبه التمثيلية

#### La Démocratie Semi\_ Représentative

**لقد** أحدث تطور الفكر السياسي في نظرية التمثيل تغييراً هاماً أدى إلى تغيير سيمائها وتعديل مفهومها، حتى ليتمكن القول، إن أساليب الانتخاب اليوم، تسجل تحولاً عن النظرية التقليدية أسماء "ايسمان" «الحكومة شبه التمثيلية»، وقد استعمل الفقهاء أحياناً بمعنى واحد تعبير الحكومة شبه التمثيلية والحكومة شبه المباشرة.

"Gouvernement semi\_ représentative et gouvernement semi- direct".

للدلالة على الحكومات التي تكل إلى المجالس التمثيلية عمل التشريع، على أنه يستحسن أحياناً على حد قول العلامة "لافرير" أن يستعمل تعبير الحكومة شبه المباشرة "direct-semi" للحكومات التي تترك للشعب نفسه بعض السلطات التقريرية عن طريق المبادرة الشعبية أو الاستفتاء، وإن يحفظ تعبير الحكومة شبه التمثيلية semi-représentatif للحكومات التي مع محافظتها على المبدأ القائل بأن الشعب لا يعمل إلا بواسطة ممثليه، وإن القانون يظل دائماً من صنع البرلمان دون سواه، تسمح لهيئة الناخبين بإعلان إرادتها فيما يتعلق بالقرارات التي يتخذها الممثلون.

فالحكومة شبه التمثيلية هي مرحلة انتقال إلى الحكومة شبه المباشرة، ولكن لا بد من التأكيد على الفرق الواضح بين أساليب الحكومتين، وهو أن الحكومة شبه التمثيلية لا تسمح بتولية الشعب حق اتخاذ مقرراته بنفسه.

فالحكومة التمثيلية، كما تصورتها الجمعية التأسيسية الفرنسية سنة 1789، هي بطبيعتها، مناقضة للديموقراطية المباشرة، لأنها تمنع الشعب من اتخاذ مقرراته بنفسه أو حتى من فرض آرائه على ممثليه.

## **المطلب الأول:**

### **الحكومة التمثيلية في ضوء مفاهيم الديموقراطية**

الرأي السائد اليوم، هو أن الحكومة المباشرة هي الحكومة المثالية، وأن الإبقاء على الحكومات التمثيلية في الدول تفرضه ضرورات مادية، وبالتالي يجب تنظيم الحكومات اليوم بصورة تؤدي إلى النتائج التي كان يمكن أن تؤدي إليها الحكومة المباشرة.

وهكذا نرى تطوراً في الفكر السياسي يعدل في مفهوم الديموقراطية، ويلمس أثر هذا التطور على الحس الديموقراطي.

## **البند الأول:**

### **تطور الفكر السياسي**

لقد أثر التطور في مفهوم الحكومة التمثيلية، إلى تطور الفكرة الديموقراطية نفسها، وترتب على ذلك إعطاء هيئة الناخبين سلطة على ممثلي الشعب لم يخطر على بال الجمعية التأسيسية ورجال الثورة الفرنسية إعطاؤها لتلك الهيئة.



ففي ظل الحكومة التمثيلية بمفهومها التقليدي، يجب أن تؤمن للبرلمان سلطة التقرير بمعزل عن إرادة هيئة الناخبين، وعندما أقرت الجمعية التأسيسية الفرنسية هذا المبدأ استوحته من الواقع<sup>1</sup>.

فالمواطنون لم ينشؤا الحكومة التمثيلية إلا لأنهم يعترفون بعدم كفاءتهم لأن يحكموا أنفسهم بأنفسهم، ولذا فإن سلطتهم انحصرت بتعيين الممثلين الذين يقررون باسم الأمة، ومن ثم فقد اقتصر دور الشعب على الانتخاب فقط، فلا هو بقادر على اتخاذ أي قرار بنفسه، ولا هو بقادر أن يفرض على ممثليه إرادته بشأن المقررات التي سيتخذها باسمه.

فالإرادة العامة، قانوناً، لا تتكون في هيئة الناخبين، بل تتكون في مجلس الممثلين عند قيامه، وإن هيئة الناخبين التي قررت تفويض سلطانها إلى الممثلين الذين هم أكثر كفاءة منها بمعرفة الرأي العام، لا تقدر أن تملّي قراراتها على هؤلاء الممثلين، وإلا أصبحت الحكومة التمثيلية «حكومة مباشرة» يقول "سييس": ((إن المواطنين الذين ينتخبون ممثلين عنهم، يتنزلون، بل يجب أن يتنزلوا، فوراً عن حق التشريع، ليس للمواطنين إرادة خاصة يفرضونها، إذا أملوا إرادتهم، لم يبق هنالك حكومة تمثيلية، بل حكومة مباشرة، وما يميز ممثلي الشعب صاحب السيادة، هو أنهم، في حدود اختصاصاتهم، مدعوون لأن يقرروا، بملء إرادتهم وحريرتهم، باسم الشعب، الذي يفترض مزيداً من الناخبين لا بالإضافة إليهم)).

وهكذا يتضح أن ليست إرادة الشعب هي التي تحدد إرادات ممثليه، بل على العكس، فالشعب يتبنى سلفاً إرادات هؤلاء الممثلين، ولا يقدر الناخبون على محاسبتهم إلا عند انتهاء ولايتهم، وفي ضوء الحساب يقرر الناخبون ما إذا كانوا يحددون انتخاب الممثلين ويمنحونهم ثقتهم من جديد، أما أثناء الدور التشريعي، فليس للناخبين أي سلطة على ممثليهم، إذ ليس لهم أن يملوا عليهم تعليمات، لأن

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 237.

الوكالة الإلزامية ممنوعة بالدستور، وليس لهم أن يعزلوهم ولا يطلبوا حل المجلس، لأن هذا الحق يتناقض مع النظام التمثيلي بمفهومه التقليدي<sup>1</sup>.

فالغاية الرئيسية من الحكومة التمثيلية، إنما هي تسليم المصلحة العامة إلى نخبة يختارها الشعب ولكن لا يتسلط عليها.

ولقد عبر عن هذا المفهوم للحكومة التمثيلية فريق كبير من السياسيين والفقهاء: قال "كوندورسيه Condorcet": ((لقد انتخبني الشعب لكي أعرض أفكارى أنا لا أفكاره هو، واستقلالي المطلق بأرائي هو أول واجباتي نحو الشعب الذي انتخبني)).

وقال "شيرر cherer" في كتابه الديمقراطية وفرنسا: ((إن النائب هو رجل منحه مواطنوه الثقة وفوضوه بأن يقرر لهم ما يجب معرفته في الأمور التي تعرض عليه)).

وقال "بوركه burke": ((إن النائب لا يدين بالطاعة لناخبيه، ولكن ناخبيه هم الذين يحاكمونه، والنائب في البرلمان وجد ليعمل ما يوحيه إليه عقله)).

## البند الثاني:

### أثر تطور الحس الديمقراطي

إن تطور الحس الديمقراطي قد أدى إلى تقوية سلطة الناخبين على عمل الحكومة التمثيلية، إذ أصبحوا يتمردون على المبدأ الذي يجعل دورهم وضعياً مقصوراً على حق الانتخاب فحسب، والانتخاب لم يعد يقتصر على اختيار أشخاص لقد أصبح الانتخاب استفتاءً.

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 238.

أولاً- الانتخاب ليس اختيار أشخاص:

إن الناخبين اليوم، يعرفون أنهم يشكلون في الدولة القوة السياسية الحقيقية العليا، وهم يرفضون الفكرة القائلة بأنهم لا يتمتعون بالكفاءة لتقرير مصالحهم، وإنهم لهذا السبب، فوضوا ممثليهم بتولي هذه المصالح.

والنتيجة المنطقية لهذه النزعة الجديدة، وهي الحكومة شبه المباشرة direct-semi، أي الحكومة التي يحفظ فيها للشعب حق التقرير في بعض الأمور الهامة.

أجل فأقصى ما يمكن للناخب أن يعمل حسب رأي "سييس"، هو اقتراح النصائح، وليس على النائب أن يتقيد بهذه النصائح.

ولكن هذه النظرة قد تغيرت، والانتخاب اليوم أصبح وسيلة للناخبين لإعلان إرادتهم فيما يتعلق بسلوك الحكومة.

فبعد أن أصبح الانتخاب عادلاً univercel، ومع تطور الحس الديمقراطي، وما يترتب على هذا التطور من نتائج، ومع تضاؤل احترام الشعب للنخبة التي اختارها لتمثيله، أصبح النواب منجذبين طبيعياً وراء مطالب ناخبهم ليؤمنوا تجديد انتخابهم، وأصبح يستحيل الاستمرار في الزعم بأن الانتخاب ليس أكثر من عملية اختيار الأشخاص، لأن الاستمرار في الزعم يعني التعامي عن الحقيقة.

لقد انقضى العهد الذي يختار فيه الناخبون مرشحاً بسبب شخصيته ومناقبيته وكفاءته لينفرد بمطلق حريته وإرادته بتقرير الخير العام.

وإذا استثنينا بعض الحالات النادرة، يمكننا التأكيد بأن الناخبين اليوم، في البلاد العربية في ممارسة الديمقراطية، يقترعون للمرشح لأنه أعلن أنه يتبنى سياسة معينة، هي السياسة التي يريدونها هم، أو أنه أعلن أنه سيصوت في المجلس بشأن

موضوع معين بهذا النحو أو بذاك، أو لأنه أخيراً ينتمي إلى حزب له برنامجه وعقيدته وسياسته .

فالنخبون لم يعودوا يقنعون بالاكتماء بامتياز الأشخاص، فهم يعلنون وجهة نظرهم ورأيهم في السلوك الذي يجب أن تتجهه الحكومة .

وهكذا فالقول "إن البلاد قالت كلمتها" أو "إن الشعب أعلن إرادته"، هذه التعبيرات لم تعد أقوالاً جوفاء، بل هي تعبير عن الحقيقة الكاملة، وهي أن الانتخاب أصبح استفتاء .

ثانياً- الانتخاب استفتاء :

إن التعبير عن إرادة الناخبين بطريق الانتخاب يختلف بالتأكيد عن التعبير عن هذه الإرادة بالاستفتاء، وإن إرادة الشعب تبرز عملية عندما تجري الانتخابات العامة في وقت يطرح فيه على الرأي العام مسائل ذات أهمية بالغة، وذات أثر في سياسة البلاد، ففي هذه الحالة يأتي الانتخاب وكأنه استفتاء على المسائل الهامة المطروحة، وإن كان لا يمكننا القول إن كل انتخاب يعطي نتائج الاستفتاء، لأن النواب، فيما خرج على المواضيع ذات الأهمية البالغة-، يظلون مستقلين في آرائهم وفي تحديد مواقفهم .

ذلك، أن الشعب لا يتسنى له إعلان إرادته إلا في الانتخابات العامة، أي في آجال متباعدة، حتى ليتمكن القول إن تلك الإرادة التي عبر عنها الشعب يوم الانتخاب، قد تبدلت بمرور الزمن الذي يفصل بين دور تشريعي وآخر، وهذا ما يبقينا في جو النظام التمثيلي، لأن المقررات التي تحقق الإرادة للناخبين المعلنة لاتزال تصدر عن المجالس التمثيلية دون سواها .

فالشعب يعلن إرادته، ولكنه لا يقدر أن يتخذ بنفسه أي قرار لتنفيذها، وإلا أصبح النظام نظام الحكومة شبه المباشرة semi- direct .

فهيئة الناخبين تعلن إرادتها وتعبّر عن مطالبها التي يمكن أن تكون من الوجهة السياسية إلزامية، ولكن لا يمكن أن تكون كذلك من الوجهة القانونية، إذ القواعد التي قال بها "سييس" في الماضي لاتزال قائمة وإن يكن قد لحق معناها ومداه بعض التعديل، إذ كان من المقرر في الماضي أن المجالس التمثيلية وحدها صاحبة الحق بإبراز الإرادة العامة *la volonté générale*، وأنها كانت تقوم بذلك، لا بل كان يجب أن تقوم بذلك، بمعزل عن هيئة الناخبين.

أما اليوم فيجب الاعتراف بأن أساليب الانتخاب تتيح للشعب أن يعبر عن إرادته في النهج الذي يجب أن تتجهه الحكومة في إدارة شؤون الدولة، على أنه لا بد من التأكيد مرة أخرى بأن الشعب لا يملي قراراته على ممثليه، ولكنه يوحى إليهم بها، ويوجههم التوجيه الفعال.

فالمجالس التمثيلية باتخاذها المقررات المنسجمة مع إرادة الناخبين، لا تفعل ذلك مضطرة أو معتقدة بأنها تحد من دورها الدستوري، بل هي على العكس تحس ما يحسه الرأي العام، من أن القاعدة في الحكومة التمثيلية هي: ((إن واجب المجالس التمثيلية هو أن تتخذ مقرراتها متوافقة مع إرادة الناخبين، أو على الأقل أن لا تكون ضد هذه الإرادة)).

فتعابير ((الامتثال لقرار الشعب والإذعان لإرادة الناخبين، -ومثلها معها من التعابير أصبحت من التعابير- الرائجة في المجالس التمثيلية والتي تكشف عن مدى تقيد النواب بالناخبين، وعندما كان يقال: «إن الممثلين يريدون للأمة»، كان هذا التعبير يعني أن الممثلين يريدون «لحساب الأمة وبالنيابة عنها»، ولكن باستقلال تام، أما اليوم فعندما يقال أن الممثلين يريدون للأمة، فإن هذا التعبير يعني أن على الممثلين أن يريدوا للأمة وفقاً لمشيئتها المعلنة بطريق الانتخاب))<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 642.

## المطلب الثاني:

### أثر تعديل مفهوم الديمقراطية التمثيلية

لقد كان لتعديل مفهوم الحكومة التمثيلية أثر هام، هو استقالة الوزارة في الحكم إذا لم تتبع السياسة التي يرسمها لها الممثلون، أو على الأقل، أن لا تتبع سياسة مخالفة لإرادة هؤلاء الممثلين، ولما كانت إرادة الممثلين هي إرادة ناخبهم المعلنة، فالحكومة، إذ تعتمد رأي الممثلين تكون قد اعتمدت رأي الشعب، ولذلك أطلق على هذه الحكومة اسم حكومة الرأي *gouvernement d'opinion*.

وهكذا، فتأثير تعديل مفهوم الحكومة التمثيلية أصبح للناخبين رأي في شؤون الدولة، وإرادة خاصة يعبرون عنها عن طريق الانتخاب، والممثلون المنتخبون أخذوا يلتزمون بهذه الإرادة وذلك الرأي، على الرغم من بقاء النصوص القانونية الدستورية على حالها، وهي نصوص يقتصر دور الناخبين على الانتخاب فحسب، بحيث يمتنع عليهم أن يعملوا شيئاً إلا بواسطة ممثليهم.

فلم يعد صحيحاً إذن القول: ((إن الحكومة التمثيلية تناقض الحكومة المباشرة، وإنها تعارض، ابتداء كل أسلوب من أساليب الحكم فيها، "فالتمثيل على حد تعبير "إيسمان *esmein*" قد أصبح بديلاً للحكومة المباشرة<sup>1</sup>، هذه الحكومة التي لن تكون بعد الآن إلا تكملة للحكم التمثيلي ومصححاً له)).

ولذلك فإن تسمية الحكومة الجديدة، بالحكومة شبه التمثيلية، هي تسمية موفقة، فهي في الواقع تحتل مكانها بين الديمقراطية المباشرة والديموقراطية التمثيلية، فتأخذ من الأولى فكرة إيلاء الشعب حق تقرير شؤونه بنفسه، وتحفظ من الثانية مبدأ "التمثيل" الذي يقول إن الشعب لا يعمل إلا بواسطة ممثليه.

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 243.

وهذا التعديل الجوهري في مفهوم الحكم التمثيلي أدى إلى إدخال أساليب في ممارسة الأحكام ترمي إلى تأمين الوسائل للشعب لإعلان إرادته، وللتأثير على ممثليه من جهة أخرى.

البند الأول: الوسائل التي تؤمن للشعب إعلان إرادته  
إن أهم الوسائل التي تؤمن للشعب إرادته في ظل النظام التمثيلي هي:

- حل المجلس.
- الاستفتاء الاستشاري.

أولاً- حل المجلس:

عندما تجري الانتخابات بعد حل المجلس فإنها تحتل معنى غير المعنى الذي تحتمله عند إجرائها في نهاية ولاية المجلس.

فالحل في النظام البرلماني يعني عادة الاحتكام إلى الشعب في النزاع الذي يقوم بين الحكومة والمجلس، والناخبون في هذه الحالة، يعلنون رأيهم في المواضيع ذاتها التي كانت سبب الحل.

ولكن الحل يمكن أن يكون وسيلة لتمكين الشعب من إعلان رأيه ومطالبه بشأن موضوع معين، حتى ولو لم يكن ثمة نزاع بين الحكومة والمجلس، ففي تعديل الدستور مثلاً، تنص الدساتير على أنه بعد أن يقرر المجلس مبدأ التعديل يحل حكماً، لكي يفسح المجال للمجلس الجديد لإجراء التعديل، فالحل في هذه الحالة إذن يتيح للناخبين أن يعلنوا رأيهم في التعديل المقترح، ويمكن اللجوء إلى الحل لتحقيق هذه الغاية حتى بدون أن ينص على ذلك الدستور<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص244.

ففي انكلترا مثلاً، حل المجلس بين سنتي 1912 و1925 تسع مرات، ولم يكن السبب نزاعاً بين الحكومة ومجلس العموم، لأن الحكومة كانت دائماً تتمتع بثقة الأغلبية، ولكن بما أن مدة ولاية مجلس العموم طويلة «خمس سنوات»، فإنه إذا طرأ موضوع جديد لم يكن مطروحاً وقت الانتخابات العامة، لا يجوز للحكومة ومجلس العموم الاستقلال بالبت فيه دون استطلاع رأي الشعب، ولذلك كانت الحكومة والمجلس يتفقان على حل المجلس تلبية لرغبة الشعب الانكليزي، الذي يريد أن يقول رأيه في الموضوع الجديد المطروح، وهكذا يأتي حل المجلس كوسيلة استفتاء في المواضيع الطارئة، بعد أن كان وسيلة للاحتكام إلى الشعب في حالة الخلاف بين الحكومة والمجلس فقط.

إن الانتخاب من الوجهة القانونية يظل عملية اختيار أشخاص، ولكنه من الوجهة السياسية قد أصبح عملية استفتاء.

ثانياً- الاستفتاء المسبق والاستشاري:

عندما يطرح موضوع ذو أهمية خاصة ينقسم بشأنه رأي المواطنين، فللمجلس التشريعي نفسه في بعض الدساتير أن يطلب استفتاء هؤلاء المواطنين.

والاستفتاء هنا لا يلزم المجلس لأنه ليس استفتاء تقريرياً، إنه استفتاء استشاري فحسب، وله بعد، الاستفتاء أن يقرر ما يشاء، ولكن يستبعد أن يذهب المجلس بعد الاستفتاء مذهباً مخالفاً لرأي الأغلبية.

إن هذا النوع من الاستفتاء يمارس في السويد وفي استراليا، أما في فرنسا فقد اقترح أكثر من مرة وضع نص لإقراره فرفض الاقتراح<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 245.



## الوسائل التي تؤمن للشعب التأثير على ممثليه

### أولاً- الوكالة الإلزامية:

التطرف بتغيير مفهوم الحكومة التمثيلية، واعتبارها حالة محل الحكومة المباشرة، يترتب عليه، أن تصرفات الممثلين يجب أن تكون مماثلة قدر المستطاع لتصرفات الشعب لو كان هو الذي يمارس هذه التصرفات.

ويترتب على هذه المماثلة، الاعتراف للناخبين بالحق، بأن يملوا على ممثليهم إرادتهم في موضوع معين، وهكذا تطل من جديد الفكرة القديمة التي تقول بأن النائب يستمد وكالته النيابية من ناخبيه فقط، وتظهر نزعة ترمي إلى إلغاء "مبدأ منع الوكالة الإلزامية"، غير أن جميع الاقتراحات التي قدمت بهذا الشأن قد رفضت.

ثم إن تعليل الوكالة الإلزامية لم يعد كما كان في السابق، أي كما فهمته الجمعية الفرنسية التأسيسية، la "constituante" فالنائب يمثل الأمة جمعاء.

هذا المفهوم ولا ريب، يعبر عن الرسالة السامية للمقاة على عاتق النائب، ولكن هذا المفهوم، في التعليل الجديد، لا يتفق مع المعطيات الحقيقية للحياة السياسية فالتقاليد الانتخابية اليوم، قد جعلت للناخبين تأثيراً كبيراً على ممثليهم، فهؤلاء هم الذين يعتبرون أنفسهم ممثلين لدوائرهم الانتخابية أو لأحزابهم، لا للأمة جمعاء وللتوفيق بين المفهومين يمكن القول كما قال "سييس" سابقاً: ((إن النائب لا يمثل ناخبيه فقط، بل يمثل الأمة جمعاء)).

إن طمع النائب بإعادة انتخابه يشكل ضماناً كافية بأنه سيعمل في المجلس على تحقيق البرنامج الذي انتخب على أساسه، أما الوكالة الإلزامية فتشكل مبدأ قانونياً يلزمه، في مطلق الأحوال، أن لا يهتم إلا بشؤون دائرته ولو تعارضت مع المصلحة العامة.

فالنائب، في نظرية التمثيل الحرة، يمكن أن يرفض تنفيذ المطالب التي تمل عليه في فترة الانتخاب، ويكشف بعد حين من الزمن أنها لا تتفق مع المصلحة العامة، ولكن الوكالة

الإلزامية تحول دون ذلك لأنها تحول دون المناقشة وتصارع الآراء، تحريماً عن الحقيقة وتصحيحاً لوجهات نظر بنيت على معلومات خاطئة أو على قصر نظر.

لقد قال "سيمسو ندي Sismondi": ((إن فرض شروط إلزامية على الممثلين يعني أن القرار يسبق المذاكرة وأن الحل يسبق التفكير)).

وقال النائب "أناطول لافروج" في المجلس الفرنسي سنة 1848: ((إنه يفضل أن يكس الشوارع على أن يكون نائباً بوكالة إلزامية))<sup>1</sup>.

ثم إن الوكالة الإلزامية تظل بعيدة عن أساليب الحكومة شبه التمثيلية، ففي ظل هذه الحكومة، إذ يقوم الشعب بإعلان إرادته عن طريق اختيار ممثليه، إنما يعلن إرادة تمس التوجيه العام للسياسة الوطنية، والحكومة التمثيلية تعمل لتحقيق توافق عام بين عمل المجلس التمثيلي ورأي الشعب، في حين أن الوكالة الإلزامية، تلزم النائب أن يؤيد في المجلس وجهة نظر دائرته الانتخابية ولو كانت تتعارض كلياً مع إرادة البلاد كما أظهرتها الانتخابات بمجموعها .

وأخيراً فالوكالة الإلزامية تشوه الديمقراطية التمثيلية دون أن تحقق الديمقراطية المباشرة، فهي تجمع المساوي التي تشوب الاثنين دون أن تأخذ شيئاً من محاسنها .

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 247.

## القيود على سيادة الدولة

**هذا** إن السيادة سلطان يطلق بغير حدود؟ أم إنها مقيدة وماهي تلك القيود؟<sup>1</sup>.

يجيب عن ذلك مفكرو الأمان: ((إن خاصة سلطان الدولة هي أن لا يحد هذا السلطان إلا بنفسه، إذ لو كان يحد بغيره لأصبح مرتبطاً بإرادة أخرى خارجة عنه، وهذا ما ينفي عن هذا السلطان القدرة على السيطرة))<sup>1</sup>.

ولكن هذه النظرية الألمانية، تلاقي مقاومة في معظم النظريات الحديثة، فهي تتعارض مع وجود هيئة الأمم، هذه المؤسسة الدولية التي تنسب إليها مختلف الدول، وتلتزم بمبادئها وخصوصاً مبادئ حقوق الإنسان التي من شأنها أن تحد من سيادة الدولة المطلقة.

وثمة نظرية فرنسية يتولى شرحها دوغي، وهي تنفي تماماً فكرة السيادة المطلقة غير المحدودة للدولة حتى في الداخل، فمثل هذه السيادة تفتح الطريق للاستبداد، وتشق على الأنفس، وهذا ما ينافي الاخلاق والقانون الطبيعي وقواعد العدالة.

وفي الحقيقة لقد تطورت النظرة إلى السيادة، لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، بمبدأ أطلق عليه الفرنسيون عبارة *dévalorisation de l'Etat* وهي تعني، دستورياً، الحد من سيادة الدولة.

<sup>1</sup> - هذه هي نظرية التقييد الذاتي: *auto-limitation* التي نادى بها الفقيه الألماني هرنك.

حتى أن السيادة في الدولة تجد حدوداً في حقوق الأفراد مثلاً، وإن سيادة الدولة تجد حدودها limitations في المواثيق والمنظمات العالمية، كميثاق الأمم المتحدة، ومنظمة الأمم المتحدة نفسها من جهة، وفي الفدرالية من جهة أخرى، أي حدود السيادة التي تأتي من الخارج، والحدود التي تأتي من الداخل. وقد نص على هذه الحدود limitations في دستور الدولة نفسه فمثلاً جاء في مقدمة دستور فرنسا الجمهورية الرابعة préambule ما يلي:

"Sous réserve de réciprocité la france consentent aux limitations de souveraineté nécessaires al organisations et al défense la paix".

وفي جميع الأحوال، فقد انحسم ذلك الخلاف الفقهي لصالح قيود تحد من إطلاقية السيادة، وهذه القيود تجد مصدرها في حقوق الإنسان، وفي اعتبارات تركز على التنظيم الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

وستتولى باختصار المرور السريع على مبدأ حقوق الإنسان، هذا المبدأ الذي حضر مجراه عميقاً في تربة وأصالة الحياة، فارضاً ذاته حتى على السيادة..... ويرى بعض الفقهاء أن نظرية «العقد الاجتماعي» المستمدة بدورها من القانون الطبيعي، تؤكد أن الناس، عندما كانوا يعيشون في حالة الطبيعة، كانوا أحراراً متساوين، وأنهم لم يتفقوا على العيش جماعة، إلا لأجل ضمان هذه الحرية وهذه المساواة الأصليتين.

ونظرية حقوق الأفراد، يمكن أن تتكسر بنصوص قانونية تختلف بقوتها: فقد تنص على هذه الحقوق القوانين العادية، وقد ينص عليها «إعلان الحقوق» الذي تتوج به الدساتير، وقد ينص عليها أخيراً الدستور نفسه.

وقد يكفي بالنص على حقوق الأفراد في القوانين العادية، فحرية المعتقد مثلاً، أو حرية الصحافة، ينص عليها أحياناً في قانون عادي يتعرض كل حين للتعديل، ولكن النص على حقوق الأفراد في قانون عادي، لا يعني أن الدولة لا تحترم هذه الحقوق، ففي انكلترا مثلاً، نجد حقوق الأفراد مضمونة بقانون عادي

bill of rights، والاستهلال الفرنسي préambule الذي تضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن في دستور 1791 لم يكن له قوة الدستور، ومع ذلك فإن الحريات العامة كان مصونة في حمى القانون العادي الانكليزي، والإعلان العادي الفرنسي، وذلك لأن الروحية العامة والعادات والتقاليد، هي أهم من النصوص في هذا الشأن.

ومن جهة أخرى فإعلان الحقوق هو استهلال<sup>1</sup> تتوج به الدساتير، والسلطة التأسيسية عندما تثبت هذه الحقوق في الاستهلال الدستوري، إنما تعترف بها وتعلنها ولا تنشئها<sup>2</sup>.

وأقوى ضمانة لحقوق الأفراد، هي المنصوص عليها في صلب الدستور، إذ ليس لأي قانون عادي عندئذٍ، أن يحد من هذه الحقوق التي تكرر بنص دستوري، لأن كل قاعدة قانونية تناقض النص الدستوري يكون نصيها الإلغاء في البلاد التي تعتمد قواعد رقابة دستورية القوانين، ويكون نصيها الإهمال في البلاد التي لا رقابة فيها على دستورية القوانين.

وحقوق الأفراد متعددة، لكن حصرها ميسور في كلمتين كانتا ومازالتا وستبقيان الهدف النهائي لكل مجتمع.

1. المساواة égalité .

2. الحرية liberté .

---

<sup>1</sup> - préambule.

<sup>2</sup> - انظر استهلال الدستور الأميركي سنة 1789 واستهلال الدستور الفرنسي 1791 ودستور 1958.

## أولاً- المساواة:

يعني بالمساواة، عدم التفاوت بين جميع الأفراد، في تمتعهم بالحقوق، والتزامهم بالواجبات، دون مراعاة للجنس أو الدين أو أي عامل آخر، وقد قرر بعض الفقهاء بأن المساواة تستند إلى العقد الاجتماعي، وقرر البعض الآخر أنها تستند إلى القانون الطبيعي، وقرر غيرهم أن المساواة تستند إلى الفرد نفسه، لأن جميع الحقوق معترف بها للإنسان بصفته إنساناً، ولما كان جميع الأفراد متساويين في الصفة الإنسانية، وجب تقرير المساواة بينهم في الحقوق والواجبات. إن جميع النظم هي وليدة التجارب والممارسة، فلا يقتصر منها، وإلى أجل، إلا ما يلائم حياة الجماعة التي وضعت لها هذه النظم.

والمساواة هي إحدى النظم التي شغلت أذهان الفلاسفة ورجال الفكر والقانون، ولقد تطورت عبر التاريخ وتأثرت بالظواهر الاجتماعية والاقتصادية، فنشأ عن هذا التطور مفهومان للمساواة:

• المساواة الواقعية *Egalité de fait*.

• المساواة في الحقوق *Egalité de droit*.

فالمساواة الواقعية تنفي إمكانية اختلاف الحظوظ سواء بررته المصلحة العامة أم لا، وهي تؤدي إلى منع الأكثر كفاءة من أن يكون أحسن حالاً من الأقل...

وهذا النوع من المساواة قال به البيان الشيوعي المنشور سنة 1848 الذي ينتقد بعنف المساواة في الحقوق ويسميها (المساواة الصفيقة *légalité grossier*)، أما المساواة في الحقوق، فهي تقوم على أن لكل إنسان أن يستخلص المنفعة بقدر ما تتيحه له أنظمة الحقوق الموضوعية لجميع الناس، وهي في نظر الداعين للمساواة الواقعية سبب للظلم لأن الناس يتفاوتون في المواهب والكفاءات، ولقد ظهرت أفكار جديدة تأخذ من كل من المفهومين لمبدأ المساواة ما يلائم حياة المجتمع الحديث، فالمجتمع كل عضوي لحيوية له إلا بتنوعه.

والأفراد في مجتمع ذوو شخصيات مستقلة لكل منها وظيفتها، ويجب على المجتمع احترام هذه الشخصية وهذه الوظيفة وإتاحة الفرصة للانتفاع بها، وبذلك نبتعد عن المساواة الغوغائية التي لا تحترم شخصية الفرد .

وهذا المفهوم الجديد للمساواة هو ما يطلق عليه "المساواة الوظيفية" التي تأخذ بعين الاعتبار التفاوت الطبيعي في المواهب والمقدرة والكفاءة والأخلاق، هذا التفاوت الثابت في واقع الحال، شاء الناس أم أبوا .

هذا المفهوم الأخير للمساواة هو أقرب لمفهوم المساواة في الحقوق الذي يعني مساواة الناس جميعاً أمام القانون مع إتاحة الفرص المتكافئة للجميع<sup>1</sup> .

#### الحرية:

الحرية هي أصل في الإنسان، اعتبرها الرومان ثابتة بالقانون الطبيعي، وجهر بها عمر بن الخطاب رضي الله عنه بقوله المأثور: ((متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحراراً))، كما جهر بها الإمام عليّ بقوله: ((لا تكن عبد غيرك، وقد جعلك الله حراً)). وللحرية الشخصية *la liberté individuelle* ضمانات عملية تتخلص بالقواعد الآتية:

---

<sup>1</sup> - بهذا المعنى أقر الإسلام المساواة وجعلها مرتكز الحكم ودعامته الكبرى، فالحاكم الذي يؤثر نفسه أو أحد الناس على الآخرين يآثم في دينه، وأصدق شاهد على ذلك وصية الإمام عليّ إلى الأشرار النخعي: ((إياك والاستئثار بما الناس فيه أسوة)).

وبهذا المعنى أقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مفهوم المساواة، فنص في المادة السابعة: ((إن كل الناس سواسية أمام القانون، ولهم الحق بالتمتع بحماية متكافئة من دون أي تفریق، كما أن لهم جميعاً الحق في حماية متساوية ضد أي تمييز يخل بهذا الإعلان، وضد أي تحريض على تمييز كهذا)).

وخلاصة القول إن تحقيق المساواة بصورة مطلقة متعذر، لأن المساواة مفقودة طبيعياً، وفي عرف المجتمع وحتى في عرف القانون، فكما أن الناس متفاوتون في خلقهم وخلقهم، وثوراتهم، ونشاطهم، فهم مختلفون في الاستفادة من مبدأ المساواة القانونية، على قدر اختلافهم في تحقيق ظروفها وشروطها .

- عدم التعرض للإنسان بالذهاب والإياب والتنقل داخل البلاد وخارجها .
- منع التوقيف أو الحبس أو المعاملة العنيفة بدون مسوغ شرعي وبدون مراعاة الطرق المفروضة في القانون .
- معاقبة كل شخص يحرم آخر حريته الشخصية أو يتعدى عليها .
- فكل من برر اعتدائه على حرية الغير الشخصية بأمر رؤسائه، لا يعتد بتبريره، إذا كان أمر الرؤساء غير شرعي، و كان للمنفذ أن يناقش في شرعية هذا الأمر .
- وحرريات الأفراد يمكن أن تصنف قسمين:
- أحدهما يختص بمصالح الأفراد المعنوية .
- الثاني يختص بمصالحهم المادية .

## 1- المصالح المعنوية:

### أ- حرية الاعتقاد: Liberté de Conscience

وهي تعني حرية الفرد في الأمور السياسية والفلسفية، وخاصة في اختيار دينه، وفي إقامة ما يفرضه عليه من الشعائر والطقوس .

أو على الحض على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الأمة، أو على إذاعة ما من شأنه النيل من مكانة الدولة المالية يقع تحت طائلة العقاب .

ومنها ما يتعلق بكرامة الحكومة: إذ يعاقب كل من أقدم على الذم أو القدح برئيس الدولة، أو العلم، أو الشعار الوطني، أو المحاكم، أو الهيئات، أو الجيش أو الإدارات العامة، أو أحد الموظفين الذين يمارسون السلطة العامة .

ومنها ما يتعلق بكرامة الأفراد : يعاقب كل من أقدم على الذم أو القدح بأحد الناس، بالقول أو بالكتابة أو بأي طريقة أخرى من النشر المعروفة .

ب- الاجتماع .



إن حرية إبداء الرأي مقرونة بحرية الاجتماع، يعني حرية تنظيم الاجتماعات الخاصة أو العامة.

### ج- حريات الجمعيات *liberté d'association*:

تتشرط معظم القوانين، لصحة تأليف الجمعيات إبلاغ الحكومة والغاية المباحة، ويتم إبلاغ الحكومة، بأن يقدم الأعضاء المؤسسون نسخة عن النظام الأساسي، مرفقة بتصريح يتضمن بعض البيانات، كغاية الجمعية و مركزها و أسماء مؤسسيها .

أما الغاية المباحة فتعني أن لا تكون غاية الجمعية تغيير كيان الدولة الاقتصادي أو الاجتماعي، أو أوضاع المجتمع بأساليب الإرهاب أو بالعنف.

### د- حرية التعليم *Liberté d'Enseignement*:

ومعناها حق الفرد في أن يطلب العلم أو لا يطلبه، وحقه في اختيار مدارس له أو أساتذته إذا كان الفرد قد بلغ سن الأهلية.

### هـ- حرية الرأي<sup>1</sup> *Liberté d'Expression*:

حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة، وحرية الطباعة، وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون، فلكل مواطن أن يتكلم ويكتب ما يشاء، ولكنه مسؤول عند إساءة استعمال هذا الحق في الحالات المنصوص عليها في القانون.

إن حرية إبداء الرأي متممة لحرية الاعتقاد، وهي تتجلى في القول والكتابة، أما القول فيعني الأحاديث الخاصة والخطابة في المجالس والأندية العامة، وأما الكتابة فتعني الطباعة والصحافة.

وحرية الصحافة هي أرقى مظاهر الحرية، ومع ذلك فهي ليست حرية مطلقة، بل هي تخضع لقانون ينظمها، لأنه إذا نتج عن هذه الحرية ضرر بالمصلحة العامة، أو

---

<sup>1</sup> - انظر المادة 13 من الدستور اللبناني.

بكيان الدولة، أو اعتداء على حقوق الغير، فرضت العقوبة على مسبب هذا الضرر أو الاعتداء.

ولذلك نرى النص الدستوري يشير إلى الحريات العامة جميعاً، فيطلقها ضمن حدود القانون، والقيود على حرية إبداء الرأي متعددة منها ما يتعلق بأمن الدولة الداخلي: فكل من أقدم على إثارة العصيان المسلح ضد السلطات القائمة بموجب الدستور، أو على إثارة النعرات الطائفية أو العنصرية، يعاقب وفقاً للقانون.

## 2- المصالح المادية:

### أ- حرمة المنزل Inviolabilité du Domicile :

المنزل هو المكان الذي يأوي إليه الإنسان ليتمتع فيه بالراحة والطمأنينة، فمن الطبيعي أن يكون هذا المنزل مصوناً وأن لا يدخله إلا من يأذن لهم صاحبه بالدخول، ولذلك أجمعت الشرائع على تقديس حرمة المنزل.

وبعّين القانون الأحوال التي يجوز فيها دخول المنزل، كما ينص على معاقبة كل شخص يخرق حرمة المنزل بدون إرادة صاحبه.

### ب- حرمة الملك:

إن الملكية الفردية هي من حقوق الإنسان الأساسية.

ولقد كثر الجدل حول المذاهب التي تبرر حق الملكية الفردية.

ومن هذه المذاهب:

• مذهب الحق الطبيعي: وملخصه، أن الملكية الفردية حق طبيعي لكل فرد لا يقدر بدونها أن يعيش، فمادام الإنسان عندما يأكل شيئاً إنما يلبي حاجة ضرورية لمعيشته، فمن الطبيعي أن يمتلك هذا الشيء قبل أن يأكله.

• مذهب العمل:

وحاصله أن للفرد الحق في أن يمتلك ما يصنعه لنفسه لأنه نتيجة جهده العقلي والجسدي، فإذا لم نقرر له هذا الحق، نكون قد قضينا على العمل الذي هو أهم مصادر الثروة.

ج- حرية التجارة والعمل والصناعة:

ولا يحد من هذه الحرية إلا القوانين والتدابير التي ترمي إلى حماية الانتاج الوطني واليد العاملة الوطنية.

### الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

لقد أجمعت دول العالم على تكريس حقوق الأفراد وحررياتهم وإعلانها في وثيقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، التي صدرت بعد الحرب العالمية الثانية في قصر شايبو بباريس في العاشر من كانون الأول سنة 1948، والتي اشترك في إقرارها مندوبو ثمان وخمسون دولة.

وهي وثيقة على جانب عظيم من الأهمية، استهلكت بمقدمة تتضمن الاعتراف بالكرامة لأعضاء الأسرة البشرية جميعاً.

من أهم المبادئ التي وردت في هذه الوثيقة، المبادئ التالية:

أولاً: يولد الناس أحراراً ولا يجوز أن يعيش إنسان في الرق، والاستعباد والنخاسة.

ثانياً: الناس متساوون في الكرامة والحقوق.

ثالثاً: لا يميز بين الناس بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي أو حالة الفقر أو الغنى.

رابعاً: لكل إنسان الحق في الضمان الاجتماعي ضد البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة.

خامساً: لكل إنسان الحق في التعليم، ويجب أن يهدف التعليم إلى تنمية الشخصية البشرية، وتقوية احترام حقوق الإنسان، كما يجب أن يعمل على تعزيز مجهودات الأمم المتحدة للمحافظة على السلام.

### تقويمنا و تقديرنا للإعلان

لقد قال العلامة "جورج ريبير" تعليقاً على هذا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:

((إن معظم مواد هذا الإعلان تبدأ بعبارة «لكل شخص الحق»... ولكن ضد من؟، «لاحق بدون موجب، والميثاق لا يعين شخصاً يلعب دور المدين بالحق»، وفي الحقيقة فهذا الإعلان لم يثر اهتمام الرأي العالم الفرنسي لأن الرأي العام أصبح قليل الإيمان بالوعود التشريعية، وإن ما يجب أخذه بعين اعتبار من الإعلان هو معناه العام فالغاية المقصودة، هي أن تغرس في أذهان جميع الناس فكرة عدم سيادة السلطة السياسية، وأن يفهموا أن للإنسان حقوقاً، وأن المجتمع لم ينظم إلا لتأمين استعمال هذه الحقوق، ومن ثم "فلا يجوز الاكتفاء بتأكيد نظري لحقوق الإنسان، لأن ما يهم الإنسان هو أن تحترم حقوقه وأن تتوافر له وسائل حمايتها، والدولة التي فوّضت أركان جميع القوى التي تنازعها السلطة، تدعي اليوم أنها ستنظم بسلطان القانون نشاطات البشر)).

وهذا الإعلان، وإن يكن قد وضع بصيغة توحى بالتزام موقعيه بأحكامه، إلا أنه في الواقع غير ملزم لأحد، وكل دولة تمتلك من القوة الحربية، ولو قدراً ضئيلاً، تخرق أحكام الميثاق، دون أن تتمكن هيئة الأمم المتحدة من ردعها عن أي عمل تقوم به<sup>1</sup>.

وهذا ما نلمحه عامة في نظام القيم في الدول العربية.

فهذا النظام ينحسر شيئاً فشيئاً حتى كأنه يغوص، ولعل تقارير الأمم المتحدة والمنظمات الدولية لا تخفت عقائرها المرتفعة عالية هول التدهور، وهذا التدهور ليس منشؤه إفلاس تطوير منظومة الحقوق والحريات، بل التآمر عليها لاقتلاعها من جذورها والقضاء على البقية الباقية منها.

هل نعتب في ذلك على السلطات العربية أم أن القضية أكبر بكثير من ذلك، فالحرية حمراء ولا تتال إلا بالأظافر والسواعد، وليس هنالك بطون متخمة إلا ووراءها نفوس جائعة، ولا يمكن أن يكون هنالك حق بدون أن يكون وراءه مطالب.

---

<sup>1</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص201.



## نوسان السلطة في الدولة

**شبهه** "جورج بيردو" الدولة - بصفتها مركزاً لسلطة مجردة، وأداة الرجال الذين يحكمونها - بالإله الروماني جانوس الذي يحمل وجهين، أحدهما مشرق يعكس حكم الحق، والآخر مكتئب تطبعه كافة الأهواء التي تحرك الحياة السياسية، ونحن معنون وجاهدون لتحري هذه اللوحة والبحث في الوجهين السابقين.





## الفرع الأول

### وجه جانوس المشرق بالضياء "عقلنة التفسير السحري للسلطة"

**قلنا** إن ولاية الحكام تجد نفسها مضطرة لإيجاد أساس آخر لها غير قوتهم المادية وتميزهم الشخصي، ويبدو أن الفرق يصبح كبيراً جداً، وبالتالي غير متسامح به بين صفات إنسان أو قدرته مهما تكن استثنائية والمهمة التي تقع عليه في توجيه النشاط الجماعي وفقاً لفكرة الحق المسيطرة في المجموعة.

إن الامتيازات التي تتعلق بالسلطة، والإمكانات التي تقتضيه ممارستها وكذلك، المسؤوليات والموارد اللصيقة بها يبدو أنها تتجاوز إمكانات الطبيعة البشرية، عندها لا يبقى سوى حلين ممكنين لتفسير القوة التي تتضمنها قرارات الحكام:

- إما تأليه القائد لإقامة توازن بين سلطته وصفاته الشخصية.
  - وإما وضع أساس السلطة في مكانه الصحيح خارج الحكام، في مؤسسة قادرة على تحمل الخصائص التي تتعدى قوة البشر دون أن تترنح.
- وعلى أساس هذا الافتراض الأخير لا يعود الرؤساء سوى وكلاء، وتدخل مسافة عادلة بين ما يستطيعون القيام به وبين ما يمكن أن نتظره من إنسان.
- ومن المؤكد أنه نتيجة لوجود قدرة أعلى تبقى مهمتهم الصعبة ومسؤوليتهم الضخمة في مستوى القدرات الإنسانية.

وقد يعترض أحدهم أن وراء فكرة التفريق بين الحكام والسلطة تكمن نظرية تسعى لتأليه تصور لا علاقة له بالواقع: هذه المؤسسة التي أرى فيها الركن لكل ولاية،

ولكن التذكير بالصفة الإلهية للحكام القدامى سواء أقصدنا بذلك الفرعون أم القيصر البيزنطي، يبدو لنا بالتحديد إثباتاً لهذه القناعة التي تعشقها أكثرية ساحقة من الأفراد بأن السلطة السياسية لا يمكن أن تفسر بشكل مرضٍ بالقيمة الذاتية وحدها لمن يتولاها .

إن التفريق بين السلطة والأشخاص الذين يمارسونها مقبولة بشكل غالب، ويعطي المنظرون هذا التفريق شكله في النظرية القانونية للدولة، أما غير المتخصص فليدبه فهماً جلياً جداً مؤداه أنه لا يشك بوجود قدرة فوق الحكام تعطي القيمة لأوامرهم .

كيف يمكن إذن تفسير الحضور شبه العام الذي تلاقيه الفكرة القائلة إن الحقيقة المنظورة للسلطة لا تكفي لإدراكها بكاملها<sup>1</sup> .

يجد هذا التفسير أساسه، في كون تصور الدولة ليس، في العمق، إلا عقلية الاعتقاد الذي لا يمكن الاعتراف به في وسط متطور فكرياً .

وبما أننا لم نعد نستطيع الثقة بالخرافات والعجائب والمسح المقدس، نطلب من بناء فكري عقلاني ما كان ينتظره الناس من العصور القديمة من الخرافة أو من الميثولوجيا .

لنقل بصراحة أكبر أن فكرة الدولة جاءت تحل محل القوى الخفية التي يخضع لها ذهن القادة بفعل الفكر السحري، وبدل أن نرى فيهم وكلاء قدرة خارقة، والقبول بأنهم مدينون بصفاتهم إلى تجربة انخراط اجتازوها بانتصار أو اعتبارهم أمناء على إرادة الآلهة، فإننا نربط ولايتهم بسلطة مدركة عقلياً لإضفاء وجه إنساني عليهم دون أن يكفوا عن كونهم أعلى مستوى من عامة الناس .

---

<sup>1</sup> - بوردو: الدولة، ص76 .

إن تصور الدولة يجعل السلطة مقبولة، عبر حل التناقض الذي تخفيه والذي يكمن في كونها من الناحية الفردية غير محتملة، ومن الناحية الاجتماعية ضرورة حتمية، ومن هنا، تلتقي فكرة الدولة مع سبب وجود الفكرة السحرية التي تخضع، عبر المعنى الذي تنسبه إلى الظواهر التي تفسرها، تصرفات الأفراد للمعتقدات الجماعية.

وفي الحقيقة فالسلطة واقع لا يتدعم إلا بالمعتقدات، والفكر لا يقبل الواقعة إلا بتفسيرها والتفسير ضروري لكي يولد أثره ألا وهو خضوع المجموعة.

وخلال آلاف السنين اكتفى القادة بتفوقهم الشخصي لتدعيم ولايتهم، وعندما نضب نفوذ هذا التفوق، بات من المعقول فكراً أن تتمكن الإنسانية التي أصبحت راشدة، من التخلي عن هذا الخداع.

وهكذا قبلت ظاهرة السلطة في عريها الملحوظ: أناس قادرين على الحصول من الآخرين على طاعة أوامرهم، ولكن لم يحصل شيء من ذلك، ففي الوقت نفسه الذي كان يتخلل فيه التفوق الشخصي، ثمة قناعة أخرى، قائمة على العقل هذه المرة، جاءت لتأخذ دورها، ومن الآن وصاعداً أصبح القادة أناساً مثل الآخرين ولكن السلطة مع ذلك لم تبتذل.

إن كل ما كان يمكن أن يرفضه فيها الفكر النقدي لو أنها تمثلت بالصفات الشخصية للحكام، ستحتفظ به بعد أن وجدت مركزها في الدولة، وهكذا يمكننا اعتبار، تصور الدولة قد أنقذ السلطة عبر عقلنتها.

ولكن، يمكن القول إن هذا الخلاص لم يكن ممكناً إلا بعملية تخيلية، هذا مؤكد، إلا أن ما يقتضي فهمه، هو أن المشروع كان ضرورياً، إذ إن إلغاء ما هو خيالي، حتى ولو كان قابلاً للتصور عقلياً، كان يمكن أن يكون له وقع الكارثة من الناحية الاجتماعية ولما كانت السلطة قد قويت على البقاء.

هذا هو الأمر الواضح الذي رفضت أن تأخذه بعين الاعتبار كل النظريات الواقعية التي لا تريد أن ترى في السلطة إلا نتيجة واقعة التفريق بين الحكام والمحكومين.

ليس وارداً بالتأكيد، إنكار هذا الواقعة، ولكن عندما نتحقق منها علينا تفسيرها، والتفسير لا يمكن أن يوجد خارج التبرير الذي يعطيه الحكام لولايتهم وما يعطيه المحكومون لخضوعهم.

يشار لدى الفريقين إلى قدرة عليا، ومن خلال هذه الصورة يدرك أن الدولة ليست سوى اصطناع فكري، يهدف إلى جعل التفريق السياسي مقبولاً وبالتالي ممكناً، إلا أننا، عندما نتكلم عن الاصطناع، لا نريد أن نقول أنه يرتدي سمة العرض التخيلي المجاني، فالمجتمع لا يمكنه أن يستغني عن السلطة، إذ أن تصور الدولة، مع تأمينه لها سناً غير قابل للعطب ومع التمييز الذي يقتضيه بين السلطة والحكام، لا غنى عنه كذلك اجتماعياً كما كانت فيما مضى القوة الخفية للقادة وتطير المحاربين أو المسح الإلهي بكل بساطة، إنها محاولة لفهم الجهد الذي يبذله الناس بحثاً عن مزيد من الكرامة، السلطة هي لعنة، وليس من غير المفيد أن نرى، في الوضع الذي تضعهم فيه، كيف وجدوا الموارد الكافية للتحرر من ذل الخضوع، وكيف توصلوا إلى تدجين سر الولاية ليجعلوا في النهاية، من القوة المخصصة لإخفاء ظهورهم، أداة المصير الذي يريدون تحمل أعباءه بأنفسهم، والمسألة مسألة اعتقاد دون شك، ولكن ثمة ما يذل وثمة ما يرفع، إنها محاولة تفسير لمعتقد، ليس من المغالاة القول إنها رفعت القامة الإنسانية<sup>1</sup>.

أجل لقد شق العقل طريقة ضخماً في الدولة واستطاع أن يعقلن ظاهرة التأسيس، فإذا الشعب هو صاحب السيادة، وإذا هذا الشعب يتمثل في كل فرد بصفته يملك جزءاً من السيادة.

ولم يبق هنالك بقعة سوداء إلا في نظرية "أعمال السيادة" التي بقيت خارج نطاق رقابة القضاء يعتمدها الحاكم لمواجهة الظروف الهامة، مثل إعلان حالة الطوارئ وغير ذلك.

---

<sup>1</sup> - بورديو: الدولة، ص 79.

ومع ذلك لا يفتأ الفقه يضع القيود على أعمال السيادة مضيقاً من نفوذها وغلواتها، والانتصارات على المستوى العالمي تترى في هذا المجال.

إذن الشرعية ومبادئها استطاعا أن يعقلنا التفسير السحري للسلطة، وأن يحقنا الدولة بجرعات من التأسيس العقلي، ووصلت عملية العقلنة والتعليل والتفسير وتبيان الأسباب إلى نطاق أعمال السيادة التي أخذت بالتقلص والانحسار. ما هو الشأن في الدولة العربية؟ وهل تم التأسيس بصورة كاملة على العقل أم على السحر والبراعة وقوة الشخصية الخارقة؟

### تقويم وتقدير البحث السابق "عقلنة السلطة"

ذكرنا سابقاً أن مشروع الدولة أفرغ إفرغاً جديداً وسكب سكباً خاصاً اختلف عن التفسير القديم للسلطة ألا وهو "التفسير السحري".

لقد أصبح المشروع الجديد "مشروعاً في خدمة فكرة" وزال الثوب القديم الذي أسبغ على السلطة بالسحر والقوة الخارقة والغيب.

إن الامتيازات التي أعطيت للحاكم في السلطة الشخصية تجاوزت إمكانيات الطبيعة البشرية، وبالتالي فما كان تبرير ذلك إلا تأليه القائد أو بوضع السلطة في مكانها الصحيح أي بعقلنتها.

وفي الحقيقة يمكن القول إن الأسطورة تدخل كل مستوى من مستويات التفكير العقلي، وتكون مع أدنى هذه المستويات بدون محتوى لأن العلاقة بين القيمة والواقعة المفترضة تظل على هذا المستوى الأولي بدون تبرير عقلي، وهذا هو شأن الاعتقاد بالصنم-الإله، إذ يحرم أشياء بدون أن يفسر التحريم تفسيراً عقلياً، وبالتالي فالأسطورة السحرية خالية من أي مبدأ طبيعي أو ما فوق طبيعي من مبادئ السببية العقلية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - روبروت م. ماكيفر: تكوين الدولة، ترجمة د. حسن صعب، (بيروت، دار العلم للملايين)

وترى شيئاً من ذلك في الأسطورة الدينية الإلهية، إذ يؤدي نموها إلى فرض أوامر ونواه ترتكز على نظام اجتماعي للقيم يصبح أشد وضوحاً من النظام السحري، فتضمن هذا النظام وعداً من الله ووعداً يزكي هذه القيم، ولكنه لا يتحرر من السحر تحرراً تاماً<sup>1</sup>.

وهذا هو معنى أن الإسلام - وهو مشروع راشد - عقلن التفسير السحري والخارق للحياة وطمس وهمش وأقصى المشروع الأسطوري واكتسى الثوب العقلي، وهو يحتاج إلى بحث خاص<sup>2</sup>.

والأمر نفسه بالنسبة للزعامة المزيفة أو الكارزما المقنعة، فعلى الرغم من وجود كارزما حقيقية على صعيد التاريخ، فهذه الكارزما اعتمدت على حقائق حياتية بشرية معقلنة معللة ملموسة «شرعية الانجاز»<sup>3</sup>، على العكس من الكارزما المزيفة التي تمتلئ بها الساحة السلطوية العربية الراهنة.

وعلى هذا فخرق حجاب واقعنا البئيس لن يكون إلا بعد خرق - كخطوة أولى - حجاب السلطة الشخصية وصولاً للسلطة المجردة التي تجد مصدرها وأساسها ومبررها في الدولة<sup>4</sup>.

وهذا هو جوهر المشروع النهضوي العربي فهل رفعت الأقلام وجفت الصحف؟؟

---

<sup>1</sup> - روبروت م. ماكيفر: تكوين الدولة، ص 61.

<sup>2</sup> - مع إيماننا الوطيد بدائرة الغيب كما وردت في القرآن والسنة الصحيحة، فالإسلام همش وأقصى السحر والخرافة والأسطورة والشعوذة خصوصاً من دائرة العقل السياسي.

<sup>3</sup> - راجع في دراسة شرعية الانجاز د. غسان سلامة: نحو عقد اجتماعي عربي جديد، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية) ص 50.

<sup>4</sup> - قريب من ذلك د. ثروت بدوي: النظم السياسية: ص 23، حيث يكشف المذكور الفارق بين ظاهرة السلطة الشخصية والسلطة المجردة.

## الفرع الثاني

### الدكنة والقتامة والأهواء التي تطبع وجه السلطة

**يرى** أحد رجال القانون أن السلطة التقديرية يجب أن تعطى إلى أصغر الموظفين، بما في ذلك الضارب على الألة الكاتبة، فكم بالأحرى أن يعطى الحاكم من الصلاحية القانونية ليتمكن من مواجهة الأعباء الثقيلة للسلطة.

لكن السؤال الذي يجب طرحه هو: ألا يستغل هؤلاء الحكام هذه الصلاحية المعطاة لهم لكي يطبعوا وجوههم بالأهواء والمصالح والمغريات؟

والواقع أن الفكر -على الرغم من تدجينه للسلطة بتقييدها في الدولة- وكما تبين في البحث السابق- لم يستطع رغم ذلك من كبح ولجم أهدافها ومطامعها.

وإنه لأمر طبيعي أن يكون هذا الإبهام في أساس الأحكام المتناقضة حول الدولة، ولكن ما يقتضي فهمه أن هذا الإبهام أساسي فيها، فأرادة الله تقول الحق، ولكن على ألسنة الرجال.

ويرتفع شأن قراراتها عبر الولاية المميزة التي تتعلق بالقاعدة القانونية، ولكن جوهرها تغزيه المصالح والأطماع والعقائد.

فالسلطة هي التي تعلن القاعدة وتفرض احترامها، ومن الذي يستطيع أن يحدد محتوى هذه القاعدة غير الحكام، وهكذا تظهر فكرة الدولة وكأنها شيء صناعي تستطيع الإيرادات -التي هي بمصادرها وجوهرها إيرادات إنسانية- أن تتسبب إلى كيان، وعبر هذه العملية التي تنزع عنها الصفة الشخصية تكتسب هذه الإيرادات معنى وسلطة جديدين، بحيث تصبح إيرادات الدولة، وبالتالي لا يعود ممكناً

معارضتها دون أن يوضع النظام القانوني العام للجماعة موضع الشك، وبالطبع فلا أحد يعفي الحاكم من المسؤولية، لكن هل يعفيه المجتمع نفسه من مسؤوليته؟ في الواقع عندما تستند السلطة-الممثلة برجل الدولة أو بأقلية حاكمة- على ممثلي إحدى المجتمعات الوطنية، لا يمكنها من أجل تجسيد الفكرة التي يكونها عن الدولة، إلا أن تبني على صورة التصميم المقبول من الجماعة. (إذا كان للدولة الحديثة غالباً وجه بشع فذلك عائد بقسط كبير منه، إلى أن المجتمعات التي تعبر الدولة عن جهودها للتجمع تفتقد إلى العظمة والعزة)<sup>1</sup>.

عندما يفكر الأفراد في الدولة، فإنهم يرون فيها مؤسسة مهيأة للعمل تبعاً لبعض القواعد من أجل غاية يرتضونها، فالدولة تعكس فكرهم.

ولهذا السبب، إذا كانت الدولة شيئاً مصطنعاً، فهي ليست متصورة بشكل واحد إلى الأبد، إنها على العكس، خلق مستمر يتطلب من قبل الأفراد جهداً فكرياً تتخذ أجهزتها ونشاطها عبره معناه الحقيقي.

من الضروري أن يرى الأفراد السلطات العامة من خلال الدركي، وأن يذكرهم إيصال الضريبة بالخدمات الاجتماعية التي تقدمها المالية، وأن يشعروا أنهم معنيون بتصرفات وزارة الشؤون الخارجية، وأن لا يبدو التصويت على قانون أو إقرار خطة مجرد إجراء، وإنما أن يعني لهم تعهداً اتخذ باسمهم، باختصار يقتضي أن يضموا التظاهرات الخارجية للسلطة إلى فكرة المشروع الجماعي الذي تصوغه الجماعة للسيطرة على مصيرها .

يقصد بذلك استفتاء يومي يتعدى بكثير الشخصيات التي تستفيد منه، إذ أن غرضه هو تأكيد الدولة بصفقتها معبرة عن الوعي السياسي للمجموعة، أي بصفقتها الأداة التي يؤكد المجتمع بواسطتها سيطرته على ذاته، على الرغم من كل الأخطاء التي يحملها مثل هذا المشروع، فالدولة هي بالنسبة لنا، الشكل الذي

---

<sup>1</sup> - Fr. Perroux: Capitalisme et communauté du travail, 1938, P264.



بواسطة تتوحد الجماعة بخضوعها للحق النابع من الجماعة و المعبر عن آمالها وتطلعاتها .

إنها ضرورية لديمومة الحياة الجماعية باعتبارها عائقاً أمام تشتت النشاطات الفردية، إنها تركز على إذعان الإنسان الذي يدركها كرمز لمجموعة من القيم، تجد الشخصية الإنسانية ميل دنيوي للخضوع لها، والتي هي أداة لتحقيقها عندما يدرك الإنسان أن السلطة وحدها، المتسامية والمتحررة من كل ارتباط .

فالإرادات الذاتية، يمكن أن تجسد نظاماً على قياس الأهداف التي تسعى إليها الجماعة والتي تتكون حولها شركة الأجيال الحالية مع الأهداف الماضية، وتلك التي ستأتي في المستقبل، وعندما يكف أخيراً التنظيم السياسي للجماعة عن أن يكون معتبراً من قبل أعضائه كتسيق عابر للقوى غير المستقرة والمصالح المختلفة، ليفهم على أنه نظام دائم في خدمة القيم التي تقيد القائد والأتباع على السواء، حينئذ، تولد فكرة الدولة ومعها حقيقة الدولة نفسها التي لا توجد إلا في هذه الفكرة .

هذا الوعي لنظام ما، الذي يبدو لنا هكذا على أنه أساس فكرة الأفراد عندما يدركون الدولة، يلتقي مع فكرة السلطة التي حفظناها، باعتبارها تستجيب لشروط التعريف بالدولة في الوقت نفسه الذي تأخذ فيه بعين الاعتبار مختلف الظواهر الملموسة التي بواسطتها يكون وجود الدولة ملموساً من قبلنا، علماً أن هذا التطابق ليس عرضياً، إذ إن ظاهرة السلطة التي تعبر عن الدولة تعبيراً خارجياً، تلتقي مع فكرة النظام الذي يخضع له لتكوّن تصور الدولة في وعي الأفراد .

فجهد الفكر السياسي هو أن يفصل السلطة عن الشخصيات الذين يمارسونها، ومن نتائج هذه المحاولة تظهر فكرة الدولة السلطة بفصلها عن إرادات المقادة المنقاد له وجعلها خاضعة للفكرة التي تكونها الجماعة عن مستقبلها وعن التنظيم

السياسي - الاجتماعي الخاص بالتحكم بها، هذا مع العلم أن هذه الفكرة التي هي الركن الأول للسلطة، هي كذلك أساس الحق.

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول إنه لا وجود للمجتمع دون هدف يرسخ عبر الولاء الروحي، تعايش الأفراد الذين يجمعهم، ودون وعي واضح إلى حد ما لهذا الهدف.

وهذا التوافق الضمني الذي يضع فيه علم الاجتماع عن حق، معيار المجتمعية لا ينتج عن وحدة قائمة، إنه يتكون بالنسبة لوحدة يجب أن تصنع أو على الأقل وحدة يقتضي تمثيلها، فالمقصود بالنسبة لأعضاء الجماعة الاستمرار في العيش معاً، وإذا أمكن العيش بطريقة معينة.

ثمة تمثيل لنظام مبتغى، إلا أن هذا التمثيل، ليس تأملاً محضاً إذ يرافقه همّ التحقيق الذي يطرح مسألة الوسائل التي تؤدي إلى جعل الصورة حقيقة، من هنا تأتي فكرة مجموعة من القواعد التي توجه تصرفات الأفراد بشكل يؤدي إلى تحقيق المستقبل المرتجى، هذه القواعد هي قواعد الحق، هذا هو السبب الذي يدفعنا لأن نصف - بفكرة الحق - النظام المرغوب فيه الذي يشكل في مجتمع معين، قاعدة القوة للذهنية الجماعية، حيث يتبلور التوافق الضمني المسيطر.

إن فكرة الحق تعني فكرة ما عن نمط معين لتنظيم الحياة العامة وفقاً لقواعد موضوعة مسبقاً، فهي فكرة خاصة بنظام للحقوق والموجبات تعطي العلاقات الاجتماعية نسقها الخاص، إنها فكرة البناء العائلي وكذلك طرائق المبادلات التجارية، وإنها فكرة ما يتوجب على الفرد للمجتمع وما يمكنه أن يتوقع من المجتمع، وإنها فكرة خاصة بنظام الأموال وكذلك الأشخاص، وباختصار إنها فكرة

هذه الشبكة من علاقات الترابط والاستقلال النسبي التي يعطي تنظيمها الشكل الخاص بالجماعة<sup>1</sup>.

هكذا نرى أن القاعدة أدخلت في تمثيل النظام المرغوب فيه طالما أن هذا النظام يتحقق عبر ملاحظة القاعدة، إنه الأثر الذي ننتظره منها وهو تحقيق الهدف الاجتماعي، الذي يعطي القاعدة قيمتها وكذلك سمتها كقاعدة حق، وخصوصيتها لا تأتيها من محتواها أو من المبدأ الذي تعبر عنه.

فالدولة هي شكل للسلطة والترجمة الفعلية لها<sup>2</sup>، ولكن هل السلطة غاية في ذاتها؟؟ أم أن هنالك أهدافاً للجماعة، وتأتي السلطة لمجرد تحقيق هذه الأهداف.

لا شك أن الدولة مؤسسة، تجسد فكرة معينة، هذه الفكرة هي التي تنتج عن تمثيلات النظام المنشود: والسلطة في تحولها إلى مؤسسة لا تكف عن كونها متضامنة مع فكرة الحق، وتبقى العامل المحرك لطاقتها، إلا أنها، بصفاتها فكرة عمل المؤسسة، لا تعود الفكرة تخاطر بسمعتها مع طموحات القائد أو مصالحه، ويمكن المحافظة على كمالها باعتبارها تسمو بإرادة القادة المدعويين لوضعها موضع التنفيذ، من هنا بالذات نرى مكان السيد يرتسم، بصفته سيداً للفكرة، إنه هو الذي يدخلها في المؤسسة، ولكنه مع ذلك لا يندمج بها، وهو يسهر فقط على أن يكون أكثر قبولاً واستعمالاً وأن تعمل وفقاً لغاياتها.

أما فيما يتعلق بالديمومة التي تتسم بها مؤسسة الدولة، فإنها تنتج من كون المؤسسة تستند إلى فكرة المشروع الجاري تحقيقه، فهذه الفكرة تتجاوز في الزمن مخططات الحكام الذين يأتون بالتوالي لخدمتها، وهي تدوم في الوسط الاجتماعي

---

<sup>1</sup>- بوردو: الدولة، ص57.

<sup>2</sup>- المرجع السابق، ص56.

وتساهم في دوامه، هكذا تظهر بوضوح الصلة التي تربط الدولة بوجود الشعور الوطني وتفسر فضيلة البقاء هذه التي تتحدى دون وجل، الزمن وتناقضات الرجال في الدولة.

من جهة أخرى تؤدي ديمومة الدولة إلى الاستقلال الذاتي لقدرة الدولة، فإذا كان القانون يبقى بعد الأكثرية التي صوتت عليه، وإذا كانت تعهدات السلطة تبقى قائمة بعد غياب الشخصيات الذين وقعوا عليها، فذلك لأنه يوجد في الدولة قدرة ليست لدى الحكام، ولكنها بالأحرى تلك الخاصة بخدمة الفكرة المتجسدة في المؤسسة.

ويظهر الأثر الأساسي لتأسيس السلطة في وضع الحكام، هذا الأثر يعود إلى أن الحكام لا يمارسون السلطة بصفقتها امتيازاً شخصياً، وإنما هم مسخرون لمهمة وخاضعون لنظام تحدده أحكام المؤسسة.

إن حق الأمر والغرض ليس له سوى ولي دائم ووحيد، ألا وهو الدولة، إلا أن هذه الولاية لا يمكن أن تبقى مضمرة، وإنما تقتضي، سواء في نظام الدولة أم في نظام السلطة الشخصية، أن تصبح محسوسة عبر التدخلات المستمرة والمصادق عليها من قبل السلطة، وهذا يعني أنه عليها أن تلجأ إلى إرادات وأفعال إنسانية لتظهر وإلا يموت المجتمع في الفوضى، تلك هي إرادات وأعمال الحكام، الذين يبقون من ناحية الخارجية ما كانوا عليه قبل التأسيس، متمتعين بالمبادرة نفسها، وخاضعين للشروط نفسها.

وليس ثمة جديد إلا الصفة التي يتدخلون على أساسها، إنهم لا يضعون موضع التنفيذ سلطة تخصهم بالذات، وإنما هم ممثلو المؤسسة أو هيئاتها.

ينتج عن ذلك أنه ليس للحكام أي حق ذاتي في ممارسة الأمر، إنهم مخولون بصلاحيته، أي بأهلية شرعية لإنجاز بعض الأعمال، علماً بأن القول بالصلاحيته يتضمن الهدف الذي يمكن أن تستعمل من أجله:

إن مهمة الحكام، مثلها مثل مهمة الموظفين الإداريين، تخضع إذن لقانون خدمة الخير العام، وليس لهم صفة للتحرك إلا بالقدر الذين يخدمون فيه المؤسسة، هذا القدر هو غالباً محدد في دستور دقيق يشكل الأساس الملموس لصلاحياتهم، ولكن ليس ضرورياً أن يكون الأمر كذلك.

إذ، حتى في غياب نظام مكتوب، لا يستطيع حكام أن يضعوا موضع التنفيذ إلا ولاية مفوضة لهم، صاحبها الأساسي هي مؤسسة الدولة.

قبل التأسيس كان مازال يمكنهم أن يخلطوا في شأنهم ما يعتبر تحقيقاً لفكرة الحق وما كان في خدمة مصالحهم الشخصية.

إن صفة القيادة تغطي كل شيء شرط أن تكون ولايتهم مثبتة بشكل كافٍ.

مع وجود الدولة يكفون على أن يكونوا كذلك، ولا يعود باستطاعة الحكام أن يخدموا سوى فكرة الحق التي تجسدت في المؤسسة، إذ ليس لهم صلاحية إلا على هذا الأساس، وإذا فصلوا عن هذه الفكرة لا تفقد أوامرهم وأعمالهم شرعيتها وحسب، ولكن كل صفتها القانونية كذلك.

ولا يبقى سوى ادعاء باطل أو تظاهرة قوة، إذا كان الأمر يتعلق بموظف إداري، بوصف أي تحرك من هذا النوع بأنه الأمر الواقع، وإذا كان الأمر يتعلق بالحكام، يمكن أن تكون النتيجة مقاومة الظلم أو الثورة.

هذه الملاحظات لا تقلل من حرية الحكام في المبادرة، إنها تحد فقط للإطار الذي يجب أن تبقى فيه، يعتبر هذا الإطار مرناً لأنه إذا كان يقتضي أن تكون فكرة الحق الاهتمام الدائم للحكام، ليس ممنوعاً عليهم أن يؤثروا عليها لإغنائها أو لتطويرها .

مما لا شك فيه أن ثمة مكاناً لعدد لا يحصى من التنوع بين القوة التي يحول بواسطتها وكلاء السلطة القدرة التي في متناولهم لمصلحتهم، وبين مهارة رجل

الدولة الذي يسعى إذا لم يكن لكي يخلق فعلى الأقل لكي يوحى إلى التمثلات الفردية بطريقة جديدة لفهم النظام المبتغى.

هذه التنوعات الرئيسية في الحياة السياسية هي التي تمنع إقامة الحواجز المطلقة لاستقلال الحكام، إذ أن السياسة إذا كانت تستطيع أن تأخذ بعين الاعتبار المقاصد والصيغ التي تكفي لتحويل عمل ما، فإن الحق بفئاته الجامدة لا يستطيع ذلك، وبما أنه من المستحيل على الأقل أن نلائم بدقة قاعدة معينة مع كل تعرجات الحقيقة، فمن المناسب أن نتمسك بقوة بمبدأ كون السلطة تتوقف حيث يتوقف عملها.

إن الفصل بين السلطة والرجال المكلفين بممارستها يتضمن نتيجة ثانية فيما يتعلق بنظام الحكام، هذا التمييز عبر نقله لركن الولاية يولد فكرة الشرعية.

## الفرع الثالث

### شرعية السلطة العربية

**بَلَد** يكون هنالك إجماع عربي على الجزم واليقين بهشاشة البنى السياسية الراهنة، كيانات وأنظمة ومؤسسات.

وقد يسأل الواحد منا: هل هنالك ضمان حقيقي لسلطة ما دون شرعية أم إن هذه الشرعية غير كافية؟... الجواب عن ذلك بالنفي، ومن جهة أخرى، فالأنظمة التي تحرم من الشرعية تبقى مذعورة، غير قادرة على الانفتاح على المجتمع وإشراكه في صناعة القرار، وفي التعبئة للتنمية والاستقلال والإصلاح<sup>1</sup>.

فالغربة بين النظام والمجتمع تدفع النخب المسيطرة إلى السلوك إزاء المجتمع سلوك الخائن الباطش، فهي ترشو بعض الفئات التي تعتقد تأثيرها في مسألة بقائها في السلطة، وتستعين بها على المجتمع، وتعمل على نهب ثروات مجتمعاتها شأن من يموت أو يرحل غداً<sup>2</sup>.

وها هو عالم سياسة يجزم بأن: ((الشرعية السياسية هي مشكلة الحكم المركزية في العالم العربي المعاصر، وفقدان هذه المادة السياسية التي لا غنى عنها يفسر إلى حد كبير الطبيعة المتقلبة للسياسة العربية والطابع التسلطي المترجح لكل

---

<sup>1</sup> - د. غسان سلامة: نحو عقد اجتماعي عربي جديد، (مركز دراسات الوحدة العربية) بيروت، ط1، 1987، ص19.

<sup>2</sup> - د. رضوان السيد: الإسلام المعاصر، نظرات في الحاضر والمستقبل، (بيروت، دار العلوم العربية)، 1986، ص 62.

السلطات العربية الراهنة، وعلى السياسيين العرب أن يتحركوا في بيئة سياسية،  
شرعية الحكام والأنظمة والمؤسسات فيها متقطعة في أفضل الحالات نادرة))<sup>1</sup>.

ويقول عالم اجتماع مصري: ((الوطن العربي -بامتداده من المحيط إلى  
الخليج- تحكمه أنظمة خائفة مذعورة، مصدر خوفها وذعرها هو الشك المتبادل  
بينها وبين شعوبها، وبين بعضها الآخر، وبينها وبين قوة أو أكثر من القوى  
الخارجية... حالة الشك والخوف والذعر هذه، هي تعبير درامي كثيب عن أهم  
الأزمات التي تواجه الأنظمة العربية وهي أزمة الشرعية، وتعبير أدق أزمة تضائل  
الشرعية أو غيابها بتاتاً في أنظمة الحكم العربية الحالية))<sup>2</sup>.

وها هو عالم إسلاميات لبناني يتصدى للموضوع فيقول: ((صحيح أن مجتمعاتنا  
التاريخية عرفت اضطرابات عميقة نتيجة سوء السياسة، لكن ما تعانیه اليوم  
يكاد يتهدد وجودها ذاته في ظل الدولة المسخ التي ليست إسلامية وليست قومية،  
وليست ليبرالية غربية، إنها القوة المجردة التي تريد أن تفترس المجتمع الأهلي كله،  
أي مجتمعها لما فيه خيرها وتقدمه وصلاحه المستقبلي))<sup>3</sup>.

ويناقد مؤرخ مغربي مرموق الفكر السياسي العربي الإسلامي، فيقول: ((إن  
واقعية المفكرين العرب الكلاسيكي القصوى جعلتهم ينزعون عن الدولة أية  
شرعية، ولم تغير الإصلاحات الليبرالية شيئاً من هذا الموقف، بل يمكن القول إن  
الانتقادات الليبرالية، وبالتالي الماركسية قد عززت هذا الموقف وقوت منه)).

---

<sup>1</sup> - Michael, Hudson: A robe politics the search for Legitimacy,  
London new haven conn: jale university press, 1977,P2.

<sup>2</sup> - د. سعد الدين ابراهيم: أزمة الديمقراطية في الوطن العربي: مصادر الشرعية في أنظمة  
الحكم العربية، المستقبل العربي، السنة6، العدد62 نيسان 1984 ص93.

<sup>3</sup> - د. رضوان السيد: الإسلام المعاصر، ص43.



ويتابع المذكور القول لقد تم استبعاد أية نظرية أخلاقية للدولة، بينما قوة الدولة الحقيقية تتبع من تحول الدولة إلى فكرة، وهذا التحول يؤسس شرعية الدولة ويسمح لها بالمرور دون أذى بأصناف الهزائم العسكرية وأزمات الاستخلاف وأزمة الفقر والعوز<sup>1</sup>.

وفي الحقيقة لو استعرضنا أضرار الشرعية وأنواعها لا نجد أي ضرب متوفر يجد أبعاده في الوطن العربي يصدق ذلك على المكون الشخصي «الكارزما» والشرعية الإيديولوجية، وأخيراً الشرعية البنائية «الدستورية»<sup>2</sup>.

صحيح -كما يؤكد هدسون- أن عملية المؤسسة العربية قد تقدمت في مجال القضاء والتربية، ولكنها مازالت محدودة متواضعة في مجال المشاركة السياسية، يقول المذكور: ((من الصعب على أي كان أن يحكم العرب، فالسياسة العربية غير قادرة على إنتاج شرعية بنيوية، ولذلك فهي تواجه خيارين لا ثالث لهما وأحلاهما مر:

- إما قيام أنظمة تسلطية، استقرارها مشروط بقدراتها القمعية.
- وإما العودة إلى الحمى السياسية المخلخة التي حكمت عقدي الخمسينات والستينات))<sup>3</sup>.

لكن ما هو الحل؟؟ يرى "هدسون" بأن الحل المعقول للخروج من هذا الخيار الصعب هو بالتحديد تطوير الشرعية الدستورية -المؤسسية.

---

<sup>1</sup> - Abdallah larow: Islam et modernité, Paris, 1986, P42.

<sup>2</sup> - د. غسان سلامة: نحو عقد اجتماعي عربي جديد، ص14 وما بعدها، وهو يستعرض هذه الشرعيات ويؤكد أن شرعية الكارزما فكانت متوفرة في الرئيس جمال عبد الناصر.

<sup>3</sup> - Ruedson: Arab politics the search for Legitimacy, P329.

فالشرعية القائمة على الشخصية في نظره - أثبتت مراراً أنها مفيدة جزئياً، ولكنها غير مضمونة في المدى الطويل، وأنه يجب تطوير مشاركة ذات معنى وواسعة في مجمل العملية السياسية، بحيث يصبح الحكم أكثر تأثيراً بالرأي العام وأحسن إجابة على متطلباته.

ولا يختلف "د. سعد الدين إبراهيم" عن "هدسون"، فهو يرى أن البديل الوحيد للعنف والقهر والاستغلال والرعب الدائم عند الحكام والمحكومين على السواء، هو المشاركة في الثروة والسلطة، فالمشاركة في الثروة تعني العدالة الاجتماعية، والمشاركة في السلطة تعني الشرعية السياسية<sup>1</sup>.

أجل، لقد أكدنا سابقاً مقولة عدم إعفاء المجتمع نفسه من أية مسؤولية، بل فالمجتمع المتمتع بالكبرياء والعزة والإباء لا يقبل هذا الرضوخ تحت كابوس الخوف والذعر والخلخلة الاجتماعية، ولكن ألا يجب أن تخف قبضة الحاكم ليتمكن المواطن من أن يبني رأي عام قوي يساعده على المشاركة السياسية، وهل بيدع شعب وهو خائف مذعور، وهل شجر في قبضة الظلم يثمر، وبالتالي فهل هنالك ضمان لاستمرار أي حكم عربي بعد أن حل ما حل بالعراق؟؟.

---

<sup>1</sup> - د. غسان سلامة: نحو عقد اجتماعي عربي جديد، ص 168.

### السلطة بوصفها رهاناً للسياسة

سنولي جهدنا الآن للبحث في سلطة الدولة كما توجد منخرطة في المغامرة السياسية، وفي ذلك سنبحث الأمور الآتية:

عندما نواجه السلطة بوجهة نظر جامدة، تظهر لنا وكأنها قدرة ثابتة تحلق حولها الناس ودارت حولها الأحداث، فهذه الرؤية ذات الحركة المزدوجة للسياسة تضعف بشكل ملموس عندما نلاحظ مجراها في لحظة معينة وفي مجتمع معين، حينئذ، تتحقق أنها ليست مركزاً مشعاً لكل الطاقة التي تحركها الحياة السياسية، ولكنها ليست سوى قوة بين قوى أخرى وأن بنيتها نفسها تتغير وفق استعدادات المجموعة تجاهها، ولأنها رهان، لا يمكن إلا أن تكون مطبوعة بحدّة الصراعات التي يثيرها السعي للسيطرة عليها، وبسبب عدم الاعتراف بشرعيتها عليها أن تضمن لنفسها الحلفاء وتحدد الأعداء، ولأنها أخيراً وليدة فكرة الناس فإنها مدينة لهذا الفكر بعظمتها وبضعفها، وهي تحت رحمة أنانيتهم العمياء وعجزهم الفكري.

ويبدو بشكل أساسي أن تكون السلطة نتيجة تحقق هذا العمل المغفل الكامن جزئياً في لاوعي الناس، وأن تكون هذه الطاقة لفكرة تتجه نحو تحقيق وجه وصورة المستقبل.

إلا أننا عندما نواجه السلطة التي تمارس في إطار دولة محددة، يبدو أن هذا الترتيب المعبر عن فكرة الحق، يذوب في العديد من النظريات حيث تتصادم الآراء، وحيث تزدهر التناقضات الأكثر قساوة.

ومن المؤكد أن السلطة ما بقيت فردية، يمكنها أن تأخذ واحداً من هذه المواضيع بمثابة نشيد للحرب وتسعى لفرضه على الضجيج الغامض للأصوات المتنازعة، ولكن سلطة الدولة ليست سلطة مقاتلة، والظروف نفسها التي سمحت بتأسيسها تفترض نوعاً من الاستقرار في الإنتاجية القانونية لضمائر الأفراد، وبالتالي عليها أن تأخذ بعين الاعتبار تنوع الإيحاءات التي تصوغها الطبقات المختلفة والعائلات الروحية المختلفة التي تتكون منها الأمة.

إن السند لسلطة الدولة عندما نفكر فيها في لحظة معينة وفي مجموعة معينة، أبعد من أن يظهر بهذه البساطة وهذا التناسق الذي يمنحه التفكير، إنه متغير ومتحرك وغير مستقر، والسلطة تمثل أحسن تمثيل لفكرة الحق المسيطرة، وهي تقوم وتستمر بفضل مساندة الإرادة الأقوى اجتماعياً، ولكنها تتعرض للمحاربة من قبل قوى أخرى، فيتحول أساسها حتى لو قاومت، بشكل سريع إلى حد ما، ولكن مع إجبارها دائماً على أن تقوم على نقطة من التوازن المتغير.

والمعارضة تفرض سندها الروحي من التآكل، محرضة هذا القسم أو ذاك من الرأي العام على تقديم النظام الاجتماعي المنشود وبشكل مختلف، ولكن دققاً جديداً على سبيل التعويض ليدعم أساسها عندما تتلقى فكرة الحق التي تجسدها انضمام هؤلاء الذين كانوا قد بقوا حتى ذلك الحين غير مبالغين أو معادين<sup>1</sup>.

ينتج عن ذلك أنه من غير الصحيح اعتبار سلطة الدولة بمثابة قدرة ثابتة تحمل في ذاتها تبريرها النهائي، فهي ليست بناءً مكتملاً تظهر صيغته نقاء الأعمال التي لا تعود تنتظر من الناس سوى العجائب والاحترام، وإنما على العكس تماماً، هي بناء ضخم مركب، خاضع لجهد الأجيال الفوضوي، ففي بعض الأحيان تكون هيكلًا وفي أحيان أخرى تكون قلعة، إذ يتغير هدفها على هوى الذين يساندونها أو يستولون عليها.

---

<sup>1</sup> - بورديو: الدولة، ص 83.

لكن عدم الاستقرار هذا نفسه يضع القيمة الإنسانية لسلطة الدولة باعتبارها يكشف أن كل القلق وكل التطلعات الجماعية الوطنية تنعكس فيها .

وباعتبارها توازناً مهدداً دائماً، فهي تجد القوى الضرورية لتوازن قيامها في الحياة نفسها وليس في اصطناع البنى القانونية، إنها طاقة الإرادات الجماعية المتجهة نحو ما تعتبره الأكثر عدالة والأكثر سعادة، إنها في تماس تام مع كل الأشكال المتغيرة للعدالة ومع كل وجوه السعادة.

وهذه الهشاشة وهذه العظمة اللتين لا يأخذهما بعين الاعتبار التفحص البسيط للآلية الدستورية.

إن القاعدة الدستورية تتعلق بالسلطة القائمة، وبما أنها صنعت من قبلها، فهي تفترضها غير قابلة للتغير، ولكن ما هو غير قابل للتغير بالنسبة لها هي السلطة التي مركزها الدولة، وليسوا الحكام الذين يمارسون امتيازاتها، ذلك يؤدي إلى أن الحياة السياسية، على الرغم من أنها تتم ضمن إطار مؤسسات الدولة، هي صراع، رهانه الفوز بصفة ممارسة السلطة، لكن هذا الفوز ليس غاية في ذاته، إنه يعني امتلاك الأذواق لخلق النظام أي لفرض القاعدة، ومن باب أولى يكون الأمر كذلك عندما لا يستهدف النظام ممارسة السلطة فقط، ولكن تعريفها بالذات أي إحلال تصور آخر للنظام المرغوب فيه محل فكرة الحق المجسدة بسلطة الدولة، هنا فقط لا يعود القانون الدستوري يقدم أية فائدة، إذ أنه إذا كان ينظم طرائق الفوز بالسلطة في داخل الدولة، فهو لا يستطيع ولسبب ما أن يخضع المعركة التي تهدد أساس السلطة، لقواعد قائمة مسبقاً<sup>1</sup>.

هكذا وفي حين تعطينا المؤسسات الدستورية صورة جامدة عن الحياة السياسية، يحثنا علم السياسة على أن نأخذ عنها نظرة أكثر حيوية، إنها تؤدي بنا إلى

---

<sup>1</sup> -بورديو: الدولة، ص84.

الاهتمام بالطريقة التي تتصرف بها الدولة في الحركة التي تقود المجتمعات السياسية وتؤدي إلى وضع النظام القائم موضع المراجعة بشكل دائم.

تبدو الدولة في هذه الحركة وكأنها الفاعل والرهان في آن معاً، إنها الفاعل لأنها قوة بين قوة أخرى، قوة تخلق وتوسعى لفرض سلوك معين ولتكيف الموقف إن كل ما لدى الدولة من السلطة يؤثر على المجموعة ولكنها ليست السلطة الوحيدة، ثمة قوة أخرى من مختلف الأنواع بدءاً من مستلزمات الجغرافيا أو الاقتصاد وصولاً إلى مخالقات المصالح التي نطلق عليها تسمية مجموعات الضغط مروراً بمتطلبات الوعي الفردي، كل هذه القوى تلقي بثقلها على الجماعة لتقودها نحو هذا النمط من التنظيم أو ذاك أو نحو هذه الأغراض أو تلك.

ثمة مجال إذن للبحث عن المكان الذي تحتله الدولة وسط هذا التنافس للقوى التي تولد عنها الحركة الاجتماعية، وماهي العلاقات التي تقوم بينها وبين المحركات الأخرى للحياة الاجتماعية، ماهي وسائل الدعم أو المقاومة الاجتماعية التي تصادفها، وفي النهاية كيف تتوافق هذه الآليات الداخلية أو كيف عليها أن تتوافق مع هذا التوازن الداخلي.

في ظل هذه الحيوية السياسية ليست الدولة فاعلة فقط، ولكنها الرهان كذلك، إنها الرهان لأن الدولة، بسبب نمط السلطة الذي تجسد، تصبح الرمز والضمان لنوع من النظام الاجتماعي.

يتنج عن ذلك أنها الغرض لأطماع كل الذين يحلمون بامتلاكها وتصيب أنفسهم أسياً عليها ليجعلوا منها أداة لتحقيق تصوراتهم للعالم، من هنا تجد كل دولة نفسها ممزقة بتناقض أساسي يتعلق بكون ممارسة السلطة تحتل فيها مكاناً أقل، كما يحرك جهوداً أقل مما يتطلبه الدفاع عنها وتقتضيه الضرورة الدائمة لتبرير نفسها<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - بورديو: الدولة، ص 85.

ذلك أن المعركة من أجل السلطة يجب ألا تقلل من أهمية وظيفتها كونها المدبرة لمصالح الجماعة، ومما لاشك فيه أن الصراع أكثر غرابة، إذ نرى فيه الأهواء الإنسانية في أعلى توتراتها، والأحداث تتحول إلى مشاهدة مسرحية والشخصيات إلى ممثلين، ومن المناسب ألا ننسى مع ذلك أن هذه الحركة تتم في الوقت نفسه الذي تجز فيه السلطة التي يدور حولها التنافس وظائفها، تبنى الطرقات والمدارس وتنظم العلاقات بين العمال وأرباب العمل، توجه الاقتصاد، تقيم التحالفات وتتخلى عنها، وتسير على وحدة الإقليم وتضمن الأمن...، وباختصار تتحمل مسؤولية المهام التي تحدد وتنظم النظام السياسي القائم، وكما أن الدولة تساهم في الصراع السياسي فهي تقوم في الوقت نفسه بإدارة الوسط الذي يجري فيه هذا الصراع.

لقد ذكرنا سابقاً غموض الدولة الناتج عن كونها فكرة، ومع ذلك فهي، لا تستطيع أن تستغني عن الناس الذين يضعونها موضع التنفيذ، وهنا ينكشف نفس هذا الغموض كون الفكرة ليست صورة ثابتة، وإنما تصميمات تتطور صلابته مع تموجات الوسط الذي هو مدعو للانخراط فيه، وحينئذ تبدو السلطة، خلافاً لجانوس الذي كان يعني تعاقب حالتي السلم والحرب، على أنها جامعة النظام والحركة.

إنها النظام إذ إنها بمجرد قيامها فإن قدرتها تفرض على المجتمع نوع من السلوك، وتفرض قواعد يتم احترامها بالإجمال، وتحدد الأغراض التي تستوحىها سياستها والتي يفترض في الحكام أن يعضدوها بتصرفاتهم.

ليس مهماً في الواقع الشكلي جداً الذي نحن فيه، أن يكون هذا النظام ثمرة الاتفاق الضمني أو نتاج الأمن الفعال: إن كل سلطة هي مولدة للنظام لأنها ما إن تصبح قادرة على الأمر حتى تصبح أهلاً لأن تطاع، ولكن السلطة هي في الوقت نفسه حركة، إذ أن النظام الذي ترمز إليه يعارضه منافسوه، ولكي تحافظ على نفسها عليها أن تقاتل، وما يدخل في الحساب ليس فقط الحركة التي تتضمنها

أية معركة، وإنما كون السلطة لديها حظ بالانتصار لا باستعارة الأسلحة العائدة إلى قوى الحركة نفسها .

إن التعبير السياسي غني بالصيغ التي تترجم هذه الضرورة إذ يقال إن السلطة تتكيف وتضحى للتوصل إلى تسوية، وهي تلتقي في نهاية طريق معين مع أعدائها، وأنها تقلب تحالفاتها، كما أنها تحمل أطفال الآخرين... كل هذه التعابير تبرز استراتيجية حركة مفادها أن الحكام يستعملون بعض العناصر الواردة في برامج أخصامهم دون أن يعني ذلك تخليهم عن أغراضهم الخاصة.

جميع هذه الملاحظات تصل إلى حقيقة مؤكدة مفادها إذا كان الحكم يعني الإدارة فإنه يعني كذلك القتال، ومن خلال الحكم تساهم السلطة في الصراع السياسي، ولكن، بخلاف منافسيها الذين لا يستطيعون الاستناد إلا على مشاريع أو وعود، يسمح لها وضعها أن تدون في التنظيم القانوني المواقف التي تتبناها، وإن أي قرار تتخذه وأي نص تمليه يعكس موقفها من الصراع فضلاً عن أن النظام الذي تخلقه بموجب صلاحيتها القانونية، يدون الحركة باعتباره نهايتها المؤقتة.

الدولة سلطة ولكنها ليست السلطة الوحيدة الموجودة في الجماعة، ففي الجماعة تمثيل متعدد للنظام المنشود، وبالتالي العديد من السلطات يشكل تنافسها المحرك للحياة السياسية، إذ إن غرض هذه الأخيرة يتلخص في الفوز بسلطة الدولة التي تؤكد مطلب السلطة المنتصرة في الاعتراف بحقها على أنها الوحيدة التي يجوز لها نسبة إرادتها إلى الدولة<sup>1</sup> وهنا نجد ضرورة بحث ما يلي:

---

<sup>1</sup> -بورديو: الدولة، ص 87.



## الفرع الأول

### تعددية أفكار الحق

**يستخرج** كل فرد من نفسه ومن ضميره ومن فكره سلسلة من الاقتراحات القانونية تحته على تصور تنظيم اجتماعي تتحقق في مطالبه ذات الصلة بحاجاته وتطلعاته، عبر التحديد المناسب لنشاط الآخر، مخاطراً بضرورة اعترافه هو بالذات بشرعية خضوعه لتحديدات مشابهة.

وبما أن هذه التصورات تصدر عن أفراد منخرطين بالضرورة في بيئة اجتماعية، فإنها تتلاقى وتتداخل وتصحح بعضها البعض، لتولد نظرة متوسطة ناتجة نفسياً أكثر منها آلياً عن مختلف الميول الفردية.

يمكننا إذن، أن نواجه ظاهرتين مختلفتين، يمكننا التعايش في نفس المجموعة السياسية في لحظة معينة لعدة مراكز مولدة لنظام قانوني، والتي تخلق حقاً مقابلاً للحق الذي يصدر عن الهيئات الرسمية.

إن حقيقة هذه التعددية غير قابلة للنقاش، وهي تنتج عن كون كل مجموعة تميل عفويًا لإنتاج حق خاص بها، ويستخلص هذا الحق من اقتراحات ضمائر أعضاء المجموعة ليتحول إلى قاعدة موضوعية إلزامية في الوسط المعين.

وثمة وجه آخر للتعددية لا يشتق بالضرورة من تعدد "المجتمعات" في الأمة، ولكن من كثرة المعطيات الروحية التي تؤسس النظرة للبنى المثالية للحق، ففي هذه الحال، ترتبط التعددية بتنوع مادة أفكار الحق أكثر منها بتنوع مصادره، فالموضوع يتعلق إذن بتنوع التفسيرات الممكنة للنظام الاجتماعي المنشود، هذه التعددية هي

نتيجة لعرضية فكرة الحق ولا يمكن تحاشيها إلا إذا تلافيت الميول الروحية والمصالح المادية، وهذا افتراض خيالي تماماً، في تمثيل مزيد لنمط المجتمع القابل لإرضائهم جميعاً.

إن الليبرالية، والتنظيم المهني والاشتراكية بكل أشكالها والشيوعية بانقساماتها والمسيحية الاجتماعية الخ، كلها مواضيع يتجمع حولها قسم من أعضاء المجموعة المهتمين بتنظيمها بالحاضر والمستقبل، الأمر الذي يجعلهم ينخرطون في العمل السياسي، وفقاً للعملية الملازمة لأي تكون للسلطات، تثير صورة الغرض المستهدف طاقة تسعى للتوصل إليه، وهكذا تولد السلطة، وبما أنها افتراضياً لا تتمتع بعد بأي صفة قانونية لتفرض وجهات نظرها، يمكننا تعيينها تحت اسم سلطة الأمر الواقع.

## الفرع الثاني

### سلطات الأمر الواقع

**وبالطبع** لا تشكل جميع القوى المنخرطة في الصراع السياسي سلطات، فالسلطة -كما سبق تحديده- هي الجهة التي تملك قوة الأمر، ولكي يمكن وصفها بالسلطة يقتضي أن تكون عمومية في غرضها وفي اتساع قاعدتها الاجتماعية.

هذا الشرط يستبعد القوى غير المحددة التي تستطيع بالتأكيد أن تساند السلطة، ولكن عدم تنظيمها لا يسمح لها بادعاء هذه الصفة، فالسلطات توجد في جانب القوى المنظمة، ولكن ليس لديها جميعها تطلعاتها وعقيدتها بالأوضاع القائمة.

هكذا تكون الأحزاب، الكثيرة التي تسمو، وهكذا يكون الأمر بين مجموعات الضغط، بالنسبة لتلك التي تربط المصالح التي تدافع عنها بتنظيم إجمالي للبنى الاجتماعية، وهذه هي حال التنظيمات النقابية الكبيرة.

هذه السلطات، باعتبارها تجسيد فكرة الحق، لا تستطيع أن تكون سوى منافسة لسلطة الدولة، فهي تستطيع أن تتحالف معها، ولكن في هذه الحال لا يطول بها الوقت قبل أن تبتلعها.

وطالما أن السلطات لا تحصل على هذا التركيز فإنها تبقى سلطات الأمر الواقع، وليس ثمة فرق بينها وبين سلطة الدولة غير الصفة التي يمكنها أن تستند إليها والأدوات التي يمكنها استخدامها.

لكن هذا الفرق رئيسي، ولهذا السبب تطمح السلطات لإلغائها، وبما أنه لا مكان إلا لسلطة رسمية واحدة، تكون الوسيلة الوحيدة للتوصل إلى ذلك هي أن تحل محل ما هو قائم.

هذه الخصومة بين سلطة الدولة وسلطات الأمر الواقع تقترن من جهة أخرى بتنافس فيما بين أطراف هذه الأخيرة، وهي لا تستبعد دون شك الاتفاق بينها، ولكن إذا لم يؤد ذلك الاندماج، فلا يمكن إلا أن يبقى مؤقتاً لأنه إذا كان ثمة عدد من المنافسين فلا يوجد سوى مكان واحد للحصول عليه، في عالم السياسة، كل قوة تنزع إلى الاحتكار.

## النظام والحركة في الدولة "مسألة السلطة كاج ومحرك"

المؤكد أن أي مجتمع لا يستطيع أن يبقى ويستمر في ظل التسابق إذا كانت تتواجه فيه قوى مصممة على عدم قبول أية تسوية، إلا أنه في الواقع، من النادر أن يؤدي التنافس بين السلطات إلى مثل هذه النهاية، ذلك أنه مهما تكن جذرية في دوافعها وأغراضها البعيدة فإنها تتم وفقاً لهذه الاستراتيجية التي تعرفها جدلية النظام والحركة<sup>1</sup>، وكل فريق من الفرقاء يستعير أسلحة الآخر، يتماسك وهو يتنازل، يبدل مواقفه، يغير حلفاءه وقواته، وباختصار يكيف موقفه مع الظروف بشكل يؤدي إلى تخفيف عنف المعركة.

هذا يعني أنه لكي ندرك تنافس السلطات، يجب عدم تذكر الصورة القاسية للمواجهة بين المبارزين، وإنما الصور المنسقة لقطعة رقص تعبيري يخضع فيها الإيقاع لقواعد تنم في أكثر الأحيان عن مرونة الفنانين وليس عن قوتهم المجردة.

والحقيقة هي أن التنافس لا يصبح قاتلاً إلا عندما تكف المجموعة عن أن تكون عامل ضبط، هذا مع العلم أنه في النهاية، هي التي يجب أن تريح دائماً، إذ أن أي سلطة، ومن باب أولى سلطة الدولة لا يمكن أن تستغني عن القاعدة الاجتماعية.

<sup>1</sup> - بورديو: الدولة، ص 91.

وإن السعي إلى هذه القاعدة لا يصح دون البحث عن التوازن الذي يمكن للضغوطات الاجتماعية أن تساهم فيه كما يمكنها أن تسيء إليه.

إن غموض الدولة يتعاظم فهي على التوالي الرهان الذي تسعى إليه سلطات الأمر الواقع، وعامل الضبط لمواجهاتهم، وشريكهم في الصراع، تارة لتقاومهم وطوراً لتوافق على متطلباتهم، وأخيراً ثواب الغالب الذي، بعد أن بات مجازاً للتحدث باسمها، يجد إرادته ترتدي سلطة القاعدة القانونية.

وفي الحقيقة لا يمكن لسلطات الأمر الواقع أن يكون لها غرض آخر عبر تأمين سيادتها على وسائل خلق القانون الوضعي، وهي لا تستطيع أن تدعي ذلك إلا شرط أن تصبح هي نفسها السلطة الرسمية، أي إزالة الحكام القائمين، وإذا اقتضى الأمر إدخال سلطة أخرى في الدولة تغير الأركان الروحية والمادية للدولة معاً، ومن جهتها لا تستطيع السلطة الرسمية أن تمتن موقعها إلا عبر شل سلطات الأمر الواقع.

لاشك أن تنظيماً دستورياً مناسباً يمكنه أن يساهم في التعاون الذي لا غنى عنه للسلام الاجتماعي، ولكن يبقى أن المعطى الأساسي للحياة السياسية هو ذلك التنافس بين السلطة الرسمية، وسلطات الأمر الواقع التي تبلور التمثيل الفردي والجماعي المعادي أو الذي توجهه الرغبة في تنظيم مختلف للمجتمع.

إن انتشار أنواع التمثيل لتنظيم مرغوب فيه للعلاقات الاجتماعية، إذا لم يسهل مهمة سلطة الدولة فإنه ليس بالضرورة معادياً لها، هكذا الأمر كذلك بالنسبة للحق الذي تنتجه مختلف المجموعات المتواجدة داخل المجتمع ككل.

فيما يتعلق بهذا الحق، تستطيع الدولة إما أن تضيف عليه التكريس الرسمي بإعطائه صفة القاعدة القانونية المعمول بها في الدولة، وإما أن تضم الهيئة نفسها إلى الآليات الرسمية لإنجاز القانون الوضعي إذا رغبت في الاحتفاظ للمجموعة باستقلالها الذاتي الخلاق.

هكذا تعترف الدولة بالصفة للمجموعات المهنية بأن تملّي تنظيماتها السارية داخل المشروع «تنظيم المشغل» أو المطبقة على أعضاء المهنة «تفويض سلطة وضع التنظيمات لنقابة الأطباء وخبراء المحاسبة والمهندسين... الخ».

هذه الطريقة تحفظ للمجتمعات المتعددة الخاصة حرية تنظيم علاقاتها الداخلية على قاعدة متطلبات أغراضها دون الإساءة إلى وحدة التنظيم القانوني، وإنها تنمي فاعلية القواعد بإشراكها هؤلاء الذين يدعون الحق بإدارة شؤونهم، في سلطة الدولة وفي مهمتها كمنشئة للقانون الوضعي. في السياسية الأساسية، بادئ ذي بدء أن وضع الدولة أكثر دقة، فباعتها تجسيدا لتمثيل النظام المنشود، أليس من مهمتها أن تحمي سلامته؟ ألا تخاطر عندها بأن تحتفظ بكل وسائل القدرة العامة التي في حوزتها للحفاظ على هذه السلامة؟ وباعتبارها أداة لتحقيق فكرة الحق، ألا يدفعها ذلك لإهمال كل الأفكار الأخرى أو حتى تعطيل تحقيقها وحتى انتشارها بشكل منظم؟ هذا التساؤل الذي تبدو فكرته سهلة ومبسطة، هو من التساؤلات التي تقتضي الإجابة عليها البحث في ترتيب أوضاع النظم السياسية.

على صعيد التنظيم لممارسة السلطة، يمكن ترتيب النظم في فئتين تسمو كثيراً على الصيغ الدستورية البحتة، فهناك من جهة الأنظمة التي، باستبعادها أي تنافس حول السلطات، تجعل من تلك التي تعتبر مؤسسة الدولة ركنها، أداة فكرة للحق وحدانية، جامدة ومتمردة على أي تسامح مع التصورات المختلفة، إنها أنظمة السلطة المغلقة، بينما تقبل الأنظمة الأخرى أن تكون فكرة الحق مكونة من مظاهر تطويرية وكونها فضلاً عن ذلك ليست الوحيدة في المجموعة، من المهم أن يكون للسلطة التي تعبر عنها، بنية مرنة بشكل كاف لكي يستطيع عملها أن يتلازم مع تموجات الوعي الجماعي، ولكي تترك مكاناً في مشاريعها

لجميع المتطلبات المقبولة التي صاغتها قوى سياسية أخرى، إنها أنظمة السلطة المفتوحة<sup>1</sup>.

إن جدلية النظام والحركة هذه التي تطبع الحياة السياسية على مستوى الإدارة هي التي تجعل من الدولة عامل الضبط الذي لا غنى عنه.

إن النظام التي تنتظم فيه المجتمعات السياسية وتعيش في ظلّه ليس معطى أولياً، وباعتباره نتيجة لعمل قوى متعددة فهو، حركة تم هضمها، فالنظام يدافع عن نفسه بامتصاصه للحركة، والحركة تنشط لتتدرج في النظام، وهذه اللعبة ذات الاتجاهين، المتناقضة ظاهرياً، تصنع من الدينامية السياسية جدلية تحل فيها المواجهة بعملية تجاوز.

هذه الجدلية التي هي الإيقاع نفسه لأي حياة سياسية، لا يمكن أن تفهم إلا بالقدر الذي نعني فيه التكامل العميق القائم بين العناصر التي تجتمع فيها: النظام هو حركة متمثلة، والحركة نظام بالقوة<sup>2</sup>.

ولا يظهر النظام السياسي ثابتاً وجامداً إلا عندما يستخلص التفكير من وجوهه المتعددة، الخطوط المشتركة فيما بينها جميعاً، فالنظام ليس مستقراً إلا على مستوى التصورات، فعلى مستوى التجربة المعاشة، تظهر الملاحظة عكس ذلك، إذ أن النظام يستمد جوهره الحقيقي من حركية الصيغ، و العوامل التي يجمعها، تجدد شبابها باستمرار.

الدولة عامل ضبط لجدلية النظام والحركة «دور السلطة في آلية هذه العملية»

---

<sup>1</sup>- بوردو: الدولة، ص 94.

<sup>2</sup>- المرجع السابق، ص 107.



في الواقع، كل شيء يجري وكأن كل مجتمع يسعى ليضم إلى نظامه المقتضيات العائدة لقوى الحركة التي تبث فيه الحيوية، وبعض هذه القوى ترفض هذا التكامل، في حين أن القوة الأخرى التي تقبل بذلك تجد نفسها مستبعدة.

ذلك أن المجتمع لا يمارس العملية بنفسه مباشرة، وبقدر ما يكون المجتمع منظماً سياسياً يكون خاضعاً للسلطة التي تقضي إحدى وظائفها بالتحديد، بالانتقاء بين تلك القوى التي يمكن أن تكون أغراضها مناسبة للآليات المسؤولة في النظام القائم، تلك التي يمكن توقع أن تكون أكثر تمثيلية لمتطلبات الجماعة، وبين تلك التي لا يمكن إشراكها في أي حال، في الطاقات التي توجه تطور المجموعة، وهنالك طريقتان أمام قوى الحركة لإدخال مطالبها التي تعبر عنها، في التنظيم القانوني، الطريقة الأولى تقضي بدفع الحكام إلى تكريس قيمتها عبر تأهيل التنظيم بشكل يمكن أن يكون مرضياً لها، إلا أن هذه الطريقة تتضمن حدوداً، ليست مستعملة إلا بالقدر الذي يقدر فيه الحكام أن المطالب المصاغة متفقة مع سياسة التي يريدون اتباعها، وبالتالي، كلما كانت مطالب الحركة مجددة كانت حظوظها أقل في أن تؤخذ بعين الاعتبار، وعندها تقتضيها اللجوء إلى الطريقة الثانية التي كلما تعود لا تقضي باستخدام الحكام وإنما بتغييرهم.

وهكذا تؤدي المنافسة حول السلطة بطريقة غير مباشرة إلى إثراء النظام بتطلعات الحركة، من هنا نرى أن هذه المنافسة التي لا تؤدي إلى تصدع النظام، إذ ليست في العمق سوى مرحلة من مسيرة الجدلية التي تسمح له، عبر تجدد، بتمثل الحركة.

فإذا بدا النظام هكذا على أنه من صنع الحركة، فالحركة على العكس، محرکہا فكرة النظام الذي تسعى إلى إقامته<sup>1</sup>.

ينتج عن ذلك أن هؤلاء لا يستطيعون إدخال الحركة في النظام إلا بالقدر الذي يكون فيه هذا التكامل متلائماً مع المبادئ التي تقوم عليها سلطة الدولة، ويستتبع

---

<sup>1</sup> - بوردو: الدولة، ص 113.

ذلك أن الدولة هي سلطة بالمعنى الكامل للكلمة، قوة في خدمة فكرة يكون للدولة وحدها حق استثمارها .

ومن الضروري أن يكون الأمر كذلك وإلا لا تعود تستطيع أي قدرة أن تمنع الحكام من تصيب أنفسهم حكاماً أسياداً للسياسة التي يقدرّون أن على الدولة إجازتها، في هذه الحال، لا يكون الدستور وحده عرضة للخرق ولكن، حتى جدلية النظام والحركة، بدل أن تجري وفقاً لأصول قائمة مسبقاً، فإنها تسلك طريقاً متعثره وخطرة تتسم بها، عندما لا تمثل أي قدرة دور الحكم في اللعبة .

وهكذا، إذا فكرنا قليلاً في ضرورة سلطة الدولة، فلا نستطيع أن نفسرها إلا على أساس كون الدولة هي القدرة الوحيدة المؤهلة لضبط التنافس بين السلطات .

إذا استطاعت صراعاتها أن تصل إلى ذروتها فإنها تدمر المجتمع، وتحصل نفس النتيجة إذا توصلت إحداها إلى فرض الصمت على الأخريات إذ أن المجتمع يتفوق حينئذٍ في جمود قاتل<sup>1</sup> .

إن عالم السياسة هو نظام متحرك وما نسميه استقراراً اجتماعياً ليس سوى توازن في القوى، ولكننا رأينا أنه ليس توازناً مستقراً، وإنما هو توازن جدلي يستمر بالتجديد الدائم لشباب النظام، وإن وجود الدولة بالتجديد هو الذي يعطي هذه الجدلية الإطار الذي يسمح في الوصول إلى التجاوز وليس إلى التدمير، في الواقع تحدد سلطة الدولة قدرة النظام على استيعاب الحركة .

إن سلطات الأمر الواقع تتصادم، ولكن الدولة هي التي تحدد مدى انتصاراتها وذلك بتعريف المطالب التي ستجعل منها نظاماً لها، وهذه طريقة لصنع الواحد من متعدد، ومما لاشك فيه، أن سلطات الأمر الواقع لا تتصارع فيما بينها فقط وإنما هي تقاتل كذلك ضد سلطة الدولة، ولكن غرض الصراع ليس نفسه: ففيما

---

<sup>1</sup> -بورردو: الدولة، ص113 .

بينها، إذا كانت سلطات الأمر الواقع لا تسعى إلى تدمير بعضها، فإنها على الأقل تسعى لتتوازن، أما ما يسعون إليه في الدولة، فهي صفة الذين يأمرهم باسمها .

ليس غرضهم إذن تدميرها وإنما اجتياحها واحتلالها، من جهتها ليست الدولة بشكل مطلق، خصماً لسلطات الأمر الواقع، بما أنها تستعير منهم في النهاية مادة قراراتها، إنها فقط الضابطة لمطالبهم، وهذا الدور تؤديه باسم المجتمع ككل .

يمكننا القول، إنها قدرة انتقائية تختار الطاقات التي تجعل منها قوتها، ولهذا السبب بالتحديد، يقوم فن السياسة على تنظيم الدولة وجعلها تتحرك بطريقة لا تستعمل فيها، لغايات عملها الخاص قوة سياسية من بين القوى الأخرى وإنما ناتج ضغوطاتها جميعاً، ففي الدولة وبواسطتها تحل الخصومة بين سلطات الأمر الواقع، ولكن المسألة هي أن الحل يكون على الدوام مؤقتاً، والتوازن الذي يكرسه مطروح على بساط البحث باستمرار، علماً بأن دور الدولة يقضي بالمحافظة عليه بواسطة التجديد الدائم لمعطياته .

ويعود لسلطة الدولة أن تقدر قدرة النظام الاجتماعي على الامتصاص، بالشكل الذي هو مضمون فيه من قبل النظام السياسي القائم، تجاه القوى التي تسعى إلى تغييره، إنها تحافظ وتتوقع، وذلك بفتح نظام اليوم للمقتضيات التي تنصدر نظام الغد، إن الصحة لا تعرف إلا كما يلي: ((إنها تجديد شباب الخلايا دون الإضرار بالكائن الحي)).

والمجتمع المتوازن سياسياً هو ذلك الذي يتمتع بحيوية كافية كي يفتي بتنافس السلطات، ويلائم بالتالي بنيته مع النمو الملازم لكل كائن حي .

وعلى الدولة أن تكون من صنع الرجال الذين يفكرون فيها وأن المنظرين مثل الحكام أنفسهم يبذلون دائماً جهودهم لإعطاء سلطة الدولة قاعدة اجتماعية متجانسة بشكل كاف لكي تلتقي أفكار المرؤوسين الذين يطيعون، مع شرعية السلطة التي تأمر .

يقول "بول فاليري": ((لا بد من أن يشعر الإنسان تجاه النظام أنه قريب من الشفق إذا كان يستحق ذلك، وإذا كان لا يثق بهذه الصورة، فإنه كل شيء يصبح عرضة للانهايار))<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>– P. Valery: Préface aux lettres personnelles, Variétés ii, 1929, P55.

## السلطة في فلك القانون

**القانون** الوضعي هو أداة السلطة وعدتها: instrument de pouvoir، فهو منظم السلطة عن طريق فرض القواعد والأحكام الملزمة للأفراد، وهو الذي يجعل السلطة شرعية le droit est la légitimation du pouvoir وأخيراً فالقانون الوضعي هو التعبير عن السلطة:

"Le droit est l'expression du pouvoir"

فالقانون الوضعي على حد قول "دوفرجيه" -هو بالنسبة للسلطة كالكلام بالنسبة للإنسان<sup>1</sup>.

ذلك لأنه على حد قول "ديجي": ((يستحيل تصور مجتمع بشري بدون قانون، فالرابطة الاجتماعية هي رابطة قانونية قبل كل شيء، وحيث يكون المجتمع يكون القانون<sup>2</sup> ubi societés ubi jus)).

<sup>1</sup> -أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ج 1 ص 42.

<sup>2</sup> -المرجع السابق، ج 1 ص 17.

وضمن هذا الإطار ستتحدد جولتنا في الآتي:

- التمييز بين مشروعية السلطة الحاكمة وبين مبدأ خضوع الدولة للقانون.
- رضا الشعب والشرعية.
- خضوع الدولة للقانون في الأنظمة السياسية المعاصرة.

## الفرع الأول

### التمييز بين مشروعية السلطة الحاكمة

#### وبين مبدأ خضوع الدولة للقانون<sup>1</sup>

**يجب** التنويه -بادئ ذي بدء- بأن تبرير سلطة الحكام والمحكومين، ونعتها بأنها سلطة مشروعة، لا يعني أننا بصدد دولة قانونية.

فهناك فارق وتمييز بين مشروعية السلطة الحاكمة وبين مبدأ خضوع الدولة للقانون، أو نظام الدولة القانونية، لأن التلازم ليس حتماً بين مشروعية السلطة ومبدأ المشروعية، أو بين الحكم المشروع والدولة القانونية.

فالدولة لا تكون قانونية إلا حيث تخضع فيها جميع الهيئات الحاكمة لقواعد تقيدتها وتسمو عليها، أي أن مبدأ خضوع الدولة للقانون "أو مبدأ المشروعية" يهدف إلى جعل السلطات الحاكمة في الدولة تخضع لقواعد ملزمة لها كما هي ملزمة بالنسبة للمحكومين.

---

<sup>1</sup> -راجع في تفصيل هذا الموضوع: كتاب مبدأ المشروعية للدكتور ثروت بدوي، مذكرات على "الجسترن" لطلبة الدراسات العليا بكلية الحقوق جامعة (القاهرة، معهد العلوم الإدارية السنة الثانية)، في سنة 1956-1957، ص1 وما بعدها، الدولة القانونية، للدكتور ثروت بدوي، مقال منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة الثالثة، العدد الثالث، بوليه -سبتمبر سنة 1959، ص38 وما بعدها.

أما السلطة المشروعة، فتتحقق حينما تستند السلطة إلى رضا المحكومين وقبولهم، سواء أكان هذا الرضا مبعثه الاعتقاد في المصدر الإلهي للسلطة، أم في كونها تتبع من إرادة الجماعة واختيارها الحر.

على أن الحاكم إذا استند إلى سند إلهي في الحكم، يكون حاكماً مطلقاً تنعدم الحدود على سلطانه، ومن ثم يكون نظام الدولة القانونية متخلفاً في هذه الحالة، فلا يخضع الحاكم لأية قاعدة تسمو عليه، على الرغم من كون السلطة قانونية ومشروعة.

وفي الحقيقة فالفقه يميز بين مدلولي السلطة المشروعة *pouvoir légitime* والسلطة القانونية *pouvoir légal* أو بين الحكومة المشروعة *gouvernement légitime* والحكومة القانونية *gouvernement légal*. فالحكومة القانونية هي التي تستند في وجودها إلى القواعد المقررة في الدستور أو في النظام القانوني السابق على قيامها، وهي عكس الحكومة الواقعية التي تفتقد سنداً دستورياً أو قانونياً في النظام القانوني الذي قامت في ظلّه أو شيدت على أنقاضه، ومن ثم تكون الحكومة قانونية أو تكون واقعية حسب قيامها وفقاً للأوضاع المقررة في الدستور أو دون استناد إلى نصوص الدستور الذي سبق وجودها.

وبعبارة أخرى ليس هناك من رابط بين الصفة القانونية أو الواقعية للحكومة وبين مضمون نشاطها أو طبيعة الأهداف التي تسعى إليها، وإنما العبرة باستنادها أو عدم استنادها إلى سند قانوني لممارسة السلطة، فإذا تحققنا من وجود السند القانوني كانت الحكومة قانونية، وإذا انعدم السند أصبحت الحكومة واقعية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> -راجع في ذلك بيردو: العلوم السياسية، الجزء الثالث، ص141 وما بعدها، ص548، وما بعدها، د. وموريس ديفارجيه: (مجلة القانون العام الفرنسية)، سنة 1945، ص73 وما بعدها.



أما الحكومة المشروعة فهي صعبة التحديد نظراً إلى عدم وجود معيار موضوعي واحد لتعريفها، فتارة يقصد بها تلك السلطة التي تتفق في تصرفاتها مع مقتضيات العدالة والقانون الطبيعي، وتارة أخرى يقصد بها السلطة التي تستند إلى الشعب، وقد أطلعنا التاريخ على معايير كثيرة للتعريف بالسلطة المشروعة، وما يصلح معياراً للتعريف بالسلطة المشروعة في النظم الملكية لا يصلح كذلك في النظم الديمقراطية، فكانت النظم الملكية قديماً تقوم على أساس مشروعية السلطة المستمدة من الله، وعدم مشروعية السلطة التي تستند إلى القوة.

أما النظم الديمقراطية فهي لا تعترف بمشروعية السلطة إلا إذا كانت مستمدة من الشعب.

ومن ثم تكون سلطة الحاكم المطلق - في نظر القائلين بالمبدأ الديمقراطي - غير مشروعة وإن استندت إلى نص الدستور القائم، أي حتى ولو كانت سلطة قانونية، وعلى العكس تكون حكومة الثورة الشعبية حكومة مشروعة ولو قامت على أنقاض حكومة فردية قانونية كانت تستند إلى أحكام الدستور<sup>1</sup>.

نخلص من ذلك لتمييز الشرعية *légitimité* من القانونية *légalité* فقانونية السلطة هي انطباقها على القانون الوضعي النافذة أما شرعيته فهي انطباقها على مبادئ السلطة والسيادة، فالقانونية عادة تشكل دليلاً على الشرعية، وصاحب السلطة عماده أن لا يلجأ إلى نظرية الشرعية إلا إذا استحال عليه إثبات القانونية، يعني أنه لا يلجأ إلى نظرية القانون الطبيعي بدلاً من القانون الوضعي<sup>2</sup>.

---

Maurice Duverger: contribution a l'étude de la légitimité des gouvernements de fait. revue du droit public, 1945, P73.

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 111.

<sup>2</sup> - أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص 42.

ونحن إذ نبحث الآن في موضوع خضوع الدولة للقانون، نفترض أن السلطة القائمة فيها سلطة مشروعة تتمتع برضاء المحكومين، ولكن هذه السلطة المشروعة قد تخضع للقانون وقد لا تخضع، بحسب النظام السياسي للدولة.

فمن الأنظمة السياسية ما لا يعترف بمبدأ خضوع الدولة للقانون، ومن النظم ما يعده أساساً من أسس المدنيات الحديثة، وأخيراً فالكثير من الأنظمة السياسية يأخذ بالمبدأ في بعض مظاهره دون البعض الآخر<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص112.

## الفرع الثاني

### رضى الشعب والشرعية

وسندرس هذا الفرع من خلال المطلبين الآتيين:

#### المطلب الأول:

##### الشعب

تساءل بعض الفقهاء عما إذا كان يشترط رضا المحكومين لاعتبار السلطة قائمة وشرعية، وتكون في الرد على هذا التساؤل رأيان:

• الأول: يقول إن السلطة التي تفرض نفسها ولو عنوة واقتداراً، تصلح لأن تكون عنصراً من عناصر الدولة.

• الثاني: يقول لا تصلح، ما لم يتوافر عنصر الرضى عند المحكومين.

وهذا الرأي الثاني هو الغالب، لأن رضى المحكومين يحمل السلطة على العمل للمصالح العام، وتحقيق النفع والخير للجماعة.

فماهي الحجج التي يقول بها أصحاب هذا الرأي الأخير:

1- إن الرضى عنصر أساسي من عناصر وجود الدولة، والسلطة التي لا يرضى المحكومون بها لا تعتبر سلطة، فإذا لم يكن من له حق الحكم ومن عليه واجب

الطاعة، ثقة متبادلة، ضعفت السلطة، وكل ضعف في سلطة الحاكمين المادية مستتبع تفكك الشعب<sup>1</sup>.

2- إن تاريخ الإمبراطوريات التي لم تعمر طويلاً، يبرهن لنا على أن أي نظام سياسي، لا يمكن أن يدوم إلا بتزواج سلطة الحاكمين مع ثقة المحكومين.

3- إن الفلاسفة والفقهاء، منذ العصر الوسيط، لم ينقطعوا عن التأكيد على ضرورة رضا المحكومين، لابل إن بعضهم قد تصور صيغة قانونية معينة لتحديد هذا الرضى، عرف باسم «الميثاق الذاتي *ponctum subjectionis*»، ويقضي هذا الميثاق «باعتراف الرعايا بسلطة الأمير، شرط أن لا يمارسها إلا للخير العام».

ولقد كان هذا الميثاق مصدراً ومرتكزاً لآراء جميع الفلاسفة السياسيين في القرن السادس عشر، كما أنه هو الذي احتج به الثوار الإنكليزي في القرن السابع عشر، عندما أرادوا تثبيت الحريات السياسية والمدنية بنص دستوري، وفي القرن الثامن عشر تسلم "مونتسكيو" بهذا الميثاق لدحض آراء "هوبس" الذي كان يقول: ((إن استبداد الأمير مشروع، لأن الشعب تنازل له عن حقه بالسلطة إلى الأبد))، وكانت حجة "مونتسكيو"، أن: ((الشعب لم يتنازل عن حقه بالسلطة للأمير، ولكنه فوضه بممارستها، بشرط أن يستعملها للخير العام، وإلا كان للشعب أن ينقض الميثاق ويرفض الطاعة)).

إن فكرة رضى المحكومين قد فهمت بأشكال مختلفة، ولكن مما لا ريب فيه أن ثمة إجماعاً على أن عدم الرضا يعني الحكم بالقوة، والقوة لم تكن يوماً صالحة لتثبيت سلطان أو حكم شرعي، "قد يعمل كل شيء بالحرب إلا الجلوس عليها".

On peut tout faire avec des baïonnettes sauf s'asseoir dessus.

---

<sup>1</sup> -أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ج1، ص43.

## المطلب الثاني:

### La Légitimité الشرعية السلطة

إن نظرية الشرعية تحتل معنيين أحدهما فلسفي والثاني اجتماعي:

#### 1- الشرعية بالمعنى الفلسفي:

إن الحكومة الشرعية هي الحكومة التي تتولى السلطة، التي يؤمن بها الشعب بأنها هي السلطة الحقيقية.

فأنصار الملكية مثلاً في بلد ما، لا يعتبرون الحكومة شرعية، إلا إذا كانت السلطة بيد الوريث الشرعي للملك.

وأنصار الحكومة التمثيلية، لا يعتبرون الحكومة شرعية، إلا إذا كانت السلطة بيد حكام مستمدون ولايتهم من انتخابات حرة عامة.

إن الشرعية بهذا المعنى الفلسفي، لا ينظر إليها على صعيد الواقع، أو بالاستناد إلى المعطيات العلمية، بل على صعيد القناعة والإيمان، ذلك أنه لا يمكن علمياً إثبات أن السلطة يجب أن يتولاها ملك أو شخص منتخب من قبل الشعب.

إن فكرة الشرعية *la légitimité* تتبع من الضمير، فالقول إن السلطة محصنة بالشرعية أو مشوبة باللاشرعية، لا يمكن طرحه على صعيد الواقع والموضوعية بل على صعيد القناعة والإيمان<sup>1</sup>، وكثيراً ما يقتنع الإنسان، بفعل إيمانه، بصيغة شرعية أو غير شرعية، دون أن يقدر على البرهنة على ما آمن به.

وللشرعية أهمية كبرى، فهي في نظر من يؤمن بها حقيقة مطلقة لا يمكن مسها، فالحكومة غير الشرعية لا تستحق الطاعة، لا بل يجب على المواطنين «أدبياً»

---

<sup>1</sup> -أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص44.

عصيانها في بعض الحالات، فالسلطة بارتكازها على مبدأ الشرعية قد دخلت في نطاق المقدسات sacré .

إن علماء الاجتماع، على حد قول الفقيه "دوفرجيه"، يميزون بين فئتين من المعتقدات والعادات:

● فئة مقدسة sacré .

● فئة غير مقدسة profane .

فالمعتقدات غير المقدسة يمكن أن تكون موضع نقد ممن يعتنقونها، أنهم يقبلون بمناقشتها وبتجربتها ويسمح بعضهم لنفسه بالسخرية منها .  
أما المعتقدات والعادات المقدسة، فلا يسمح لأحد بمناقشتها ولا بتجربتها ولا السخرية منها .

وسواء أكان هذا التمييز صحيحاً أم غير صحيح، فإنه من المؤكد أن نظرية شرعية السلطة دخلت في فئة المقدسات التي هي فوق مستوى النقد والتجريح .

2- الشرعية بالمعنى الاجتماعي:

إن مفهوم الشرعية في نظر علماء الاجتماع يتبدل بتبدل الزمان والمكان فبعض الشعوب، حتى في عصرنا الحاضر، لاتزال على إيمانها بشرعية الحكومة الملكية .  
إن الحكومة الشرعية، بالمعنى الاجتماعي، هي الحكومة التي تقوم في بلد معين برضى الأغلبية الساحقة من الأهلين، وبذلك تختلف الشرعية الاجتماعية عن الشرعية الفلسفية .

الشرعية الفلسفية تستلزم اعتناق مبدأ واتخاذ موقف بالنسبة لمختلف مفاهيم الشرعية، فهي كما سبق القول حقيقة مطلقة .

أما الشرعية الاجتماعية فهي تكتفي بالواقع، دون أن نبحث فيما إذا كانت الشرعية، في ضوء هذا الواقع الاجتماعي، صحيحة أو غير صحيحة .

فالشرعية الاجتماعية هي نظرية نسبية وعارضة *relative et contingente*، وتتوقف على العقيدة المنتشرة في زمن معين في بلد معين<sup>1</sup>.

ومفهوم الشرعية في بلد ما، يمكن أن يتغير بقيام مفهوم آخر يعارضه، ويكسب جانباً كثيراً من الشعب معه، وهكذا يصبح في البلد الواحد، وفي آن واحد، مفهومان للشرعية، وهذه الأزمة في المعتقد تستتبع أزمة حكم خطيرة، إذ لا يمكن في هذه الحالة إيجاد حكومة تسلم الأغلبية الساحقة من المواطنين بشرعيتها.

هذا النوع من النزاع على مفهوم الشرعية، قد برز في القرن الثامن عشر والتاسع عشر بشأن شرعية التيقراطية أو شرعية الديمقراطية، يعني نظرية الحق الإلهي ونظرية حق الشعب.

واليوم يقوم النزاع في بعض الدول حول مفهوم السيادة، هل هي السيادة الوطنية أو السيادة البروليتارية؟ هل إن الشعب يتجسد بالأمة أو بالطبقة العاملة فقط *proletairial*.

إن نظريات الشرعية تتناول مصدر السلطة وشكل السلطة، ولكن مسألة الشكل في الواقع هي فرع من أصل.

فإذا قلنا مثلاً إن مصدر السلطة هي الشعب، ترتب على ذلك نتيجة خفية، هي أن صاحب السلطان ينتخب انتخاباً، فالسلطة الأساسية تتعلق، إذن، بمصدر السلطة، أي بمصدر السيادة.

---

<sup>1</sup> -أنور الخطيب: الدولة والنظم السياسية، ص46.





## الفرع الثالث

### مبدأ خضوع الدولة للقانون في الأنظمة السياسية المعاصرة

**باستعراض** عناصر الدولة القانونية - كما سبق تحديده - يتضح مدى سعة الارتباط بين نظام الدولة القانونية والنظام الحر *libéral*، إذ ولا شك في أن مبدأ خضوع الدولة للقانون وما يتضمنه من وجوب الاعتراف بالحقوق الفردية وضرورة الفصل بين السلطات فضلاً عن عضوية، كان وليد المذهب الحر الذي يقدر الحريات الفردية ويمنع الدولة من المساس بها أو الاعتداء عليها، ويجعل من مبدأ الفصل بين السلطات الوسيلة إلى حماية تلك الحريات من استبداد الحاكم.

ولكن المذهب الحر قد أدخل السبيل لمذاهب التدخل، وأخذت الأنظمة السياسية الحديثة بمفهوم جديد للحقوق الفردية، وأهدرت نسبياً مبدأ الفصل بين السلطات، فهل مقتضى ذلك انهيار نظام الدولة القانونية، وأن الدولة الحديثة لا تخضع للقانون؟

لا شك في أن النظم السياسية الحديثة قد وسعت من اختصاصات الحاكم، ورفعت عنه الكثير من القيود التي كانت تكبله، وكلما اتجهت الدولة نحو الأخذ بمذهب التدخل والمبادئ الاشتراكية، ضعفت القيود التي تقيد الحاكم، ولكن ذلك لا ينفي استمرار خضوعه لقواعد تقيده.

فالنظم السياسية الحديثة تعترف بالحقوق الفردية، سواء أكونت هذه الحقوق مجالاً ممتنع على الدولة التعرض له، كما يقول دعاة المذهب الفردي - أم مجرد قدرات في يد الأفراد على مطالبة الدولة بالتزامات إيجابية معينة من أجل الارتقاء بمستواهم المادي، ودفع الفقر والمرض عنهم، وتحريرهم من الاستغلال والسيطرة، كما يقول دعاة المذاهب الاشتراكية، فإنها - أي الحقوق الفردية - إذ

تفرض على الدولة التزامات معينة، سلبية أو إيجابية، تقيد سلطانها في الوقت نفسه وتعمل مبدأ الخضوع للقانون، وقد بحثنا في موضوع القيود التي تحد من سلطان الدولة.

ولئن كانت الأنظمة السياسية الحديثة لم تعد تؤمن بالفصل بين السلطات بمفهومه القديم وتتجه نحو تقوية الجهاز التنفيذي وتوسيع اختصاصاته على حساب السلطة التشريعية، فذلك لا يعني بالضرورة انهيار نظام الدولة القانونية، لأن مبدأ الفصل بين السلطات ليس إلا وسيلة لتحقيق ذلك النظام الذي يمكن أن يتحقق دونها.

فخضوع الدولة للقانون يتم بمجرد احترام الهيئات الحاكمة لقواعد اختصاصها وعدم خروجها على حدود سلطانها، الأمر الذي يمكن أن يحدث دون الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وما فصل السلطات إلا ضمانات من بين ضمانات أخرى لإجبار السلطة على احترام قواعد اختصاصها وعدم الخروج عليها<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ج 1، ص 143.

## تنظيم السلطة وتوزيعها

**لا شك** في أن مركز السلطة في يد حاكم فرد أو في أيدي هيئة حاكمة واحدة يشكل خطراً كبيراً على حريات المحكومين، وغالباً ما يعزى الحاكم أو الهيئة الحاكمة بالاستبداد والطغيان، وليس معنى ذلك أن تركيز السلطة مرادف للسلطة المستبدة، ليس ذلك إطلاقاً، لأنه ليس ثمة مانع منطقي من أن يكون الحاكم الذي يستجمع بين يديه جميع الامتيازات المرتبطة بالسلطة، حاكماً صالحاً، يستمع إلى مطالب المحكومين ورغباتهم، ويحترم حرياتهم وحقوقهم.

هذا من الناحية النظرية المجردة، ولكن من الناحية العملية، أثبت التاريخ أن تركيز السلطة غالباً ما يعرض حريات المحكومين للخطر، وحقوقهم للضياع، وأن الحاكم الذي يركز السلطة بين يديه كثيراً ما يستخدمها لتحقيق أغراضه الشخصية، وإشباع نزواته الخاصة، أو على الأقل لا يأبه في ممارسته لاختصاصاته برغبات المحكومين ومطالبهم، لذلك قام ارتباط فعلي بين نظم تركيز السلطة والنظم الاستبدادية.

ودراً لهذا الخطر، كان لابد من توزيع السلطة، فتوزيع السلطة بين هيئات حاكمة مختلفة يجعل من كل هيئة رقيباً على الهيئات الأخرى، فيمنعها من الخروج على حدود وظيفتها، ويحول بينها وبين الاستبداد بما في أيديها من اختصاصات.

ولقد لعبت الدعوة الديمقراطية دوراً كبيراً في تحقيق هذه الغاية، إذ أن الاعتراف للشعب بحقه في السلطة قد أدى إلى قيام هيئات تمثل الشعب، وتشارك الملوك في الحكم، باسم الشعب ونيابة عنه، وبذلك تعددت الهيئات الحاكمة، وتوزعت السلطة فيما بينها بعد أن كانت مركزة في يد شخص واحد «شخص الملك».

بيد أن ذلك لا يعني حتماً اختفاء التحكم والاستبداد، إذ أنه لا يكفي تعدد الهيئات الحاكمة للقول بوجود نظام حر، يكفل للمحكومين حرياتهم وحقوقهم، بل يلزم فوق ذلك أن تكون ممارسة السلطة شركة بين تلك الهيئات بحيث لا يكون لأية هيئة القدرة على التصرف منفردة.

فالاستبداد ممكن حتى مع تعدد الهيئات، إذا ما استقلت كل منها باختصاصاتها، فوجود هيئة للتشريع وأخرى للقضاء وثالثة للإدارة لا يمنع من انحراف كل منها، وعمل تشريعات ظالمة، أو إصدار أحكام تناه في العدالة، أو إهدار الهيئة الإدارية لحقوق الأفراد واعتدائها على حرياتهم، ونصل بذلك إلى قيام سلطة تشريعية مستبدة، وسلطة قضائية مستبدة، وسلطة تنفيذية مستبدة، كل منها في المجال المعين لها.

لذلك كانت المحاولات التي قامت في القرن السادس عشر والقرون التالية بقصد الحد من سلطات الملوك المطلقة، تهدف لا إلى توزيع السلطة على هيئات متعددة فقط، ولكن إلى جعل هذه الهيئات تمارس اختصاصاتها بالاتفاق فيما بينها، وإلى منع كل منها من التصرف منفردة، فيكون عمل التشريع مثلاً شركة بين الملك والبرلمان، بحيث لا يستطيع الملك وحده عمل القانون، كما أن البرلمان لا يستطيع وحده ذلك، فعلى الرغم من اعتبار البرلمان مختصاً بعمل التشريع يكون للملك حق التصديق أو حق الإصدار أو حق الاعتراض أو هذه الحقوق جميعاً، حتى لا يستبد البرلمان بسلطة التشريع.

وإذا كان الملك مختصاً بإبرام المعاهدات، فإن مصادقة البرلمان على تلك المعاهدات تكون ضرورية، وبذلك تكون كل هيئة حاكمة بمثابة ضابط أو رادع لغيرها من الهيئات، يمنعها من الاستبداد بالسلطة.

ومن هنا ظهر مبدأ الفصل بين السلطات الذي أراد به دعائه حماية الحريات والحيلولة بين الحاكم والاستبداد، وهم في سبيلهم إلى هذه الغاية أقاموا تقسيماً أساسياً، ووزعوا تلك الوظائف على هيئات مختلفة، كل ذلك أدى في نهاية الأمر إلى اختلاط فكرة توزيع السلطة وفكرة فصل السلطات وفكرة تقسيم الوظائف<sup>1</sup>.

بعد هذه المقدمة سنتطرق إلى المواضيع الآتية:

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص262.



## الفرع الأول

### التمييز بين توزيع السلطة والفصل بين السلطات

#### وتقسيم الوظائف

**فكرة** تقسيم الوظائف القانونية للدولة فكرة قديمة وجدت على الأقل منذ كتب "أرسطو" مميزاً بين وظيفة التقرير *délibération* أي تقرير القواعد المنظمة للجماعة، ووظيفة الأمر والتنفيذ *commandement*، ووظيفة القضاء، أما فكرة توزيع السلطة فهي فكرة مدنية ظهرت بظهور المدنية وتعدد مشاكل الدولة المتمدنة، وعجز الحكام عن الانفراد بسلطانهم، الأمر الذي أدى بهؤلاء الحكام إلى النزول عن بعض اختصاصاتهم شيئاً فشيئاً، وإقامة هيئات إلى جانبهم تشاركهم في الحكم، وقد بدأ ذلك أولاً بأن استعان الحاكم ببعض الأفراد أو المجالس، جاعلاً لها اختصاصاً استشارياً فقط، وقليلاً قليلاً، أخذت تلك المجالس تمارس اختصاصاتها بطريقة دورية منتظمة حتى أصبحت الاستعانة بها أمراً إلزامياً، وأخيراً أصبحت اختصاصاتها واضحة محددة، وأخذت تمارس سلطات حقيقية، وتشارك في الحكم بطريقة فعلية ومما ساعد على تأكيد اختصاصات تلك المجالس، وإعطائها سلطات فعلية ظهور المبادئ الديمقراطية التي تهدف إلى حماية المحكومين من عسف الحكام، وتتخذ من توزيع السلطة الوسيلة إلى تحقيق هذا الهدف، فنجد دعاة هذه المبادئ بمبدأ تركيز السلطة في يد واحدة، ونادوا بضرورة توزيع الاختصاصات على هيئات متعددة، ولكي يضمنوا عدم استبداد كل هيئة بما تحت أيديها من اختصاصات، لم ينادوا بتوزيع الاختصاصات على هيئات مختلفة فقط، بل جعلوا ممارسة كل من هذه الاختصاصات شركة بين أكثر من هيئة واحدة، بحيث لا يمكن لأية هيئة أن تتفرد وحدها بالسلطة، وبذلك ينتفي الاستبداد والتحكم.

من كل ذلك قام ارتباط عرضي، أدى إلى الخلط، بين توزيع السلطة وتقسيم الوظائف والفصل بين السلطات.

ذلك أن دعاة توزيع السلطة قد وجدوا أن التطبيق الأسلم للمبدأ يكون في تخصيص كل هيئة من الهيئات الحاكمة بممارسة وظيفة من الوظائف القانونية للدولة، وأقاموا تقسيمهم لتلك الوظائف على أساس التمييز بين وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء، وقضوا لكل وظيفة منها هيئة من الهيئات الحاكمة، وتحقيقاً للغاية المقصودة من توزيع السلطة، نادى الكتاب والمفكرون منذ القرن السادس عشر، بضرورة الفصل بين تلك الهيئات الحاكمة فصلاً عضوياً يجعل كل منها تمارس وظيفتها بطريقة استقلالية، ويمنعها من الاستبداد بما في أيديها من اختصاصات، وبذلك نشأ المبدأ المشهور «مبدأ الفصل بين السلطات».

لهذه الأسباب لم يكن بد من قيام خلط شائع في كثير من الأذهان بين مبدأ توزيع السلطة وفكرة تقسيم الوظائف ومبدأ الفصل بين السلطات، وقد شاع هذا الخلط إلى درجة أنه لم ينج من الوقوع فيه الكثيرون من كبار المفكرين والفقهاء، من بينهم "مونتسكيو"<sup>1</sup>.

والحقيقة إنه يلزم التمييز بين هذه الأمور الثلاثة، فتوزيع السلطة يعني تعدد الهيئات الحاكمة بما يمنع من تركيز السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.

صحيح أن هذا التوزيع يجب أن يتم وفقاً لمعيار معين، وأن فلاسفة القرن الثامن عشر قد وجدوا هذا المعيار في تقسيم الوظائف القانونية للدولة، ولكن ذلك لا يعني أن توزيع السلطة هو تقسيم الوظائف، لأن المبدأ الأول يمكن تحقيقه بوسيلة أخرى غير وسيلة تقسيم الوظائف، فتوزيع السلطة يعني أمراً واحداً، هو تعدد

---

<sup>1</sup> -راجع إدوار فيليب: نشاط الدولة، ص 83.



الهيئات الحاكمة، يستوي إذن أن يكون معيار التوزيع التقسيم التقليدي لوظائف الدولة أو أي معيار آخر، المهم وجود أكثر من هيئة حاكمة تكون لكل منها اختصاصات معينة من اختصاصات السلطة العامة.

بيد أن فكرة توزيع السلطة قد ظهرت في ظل ظروف تاريخية معينة، إذ ظهرت بعد قيام الدولة الحديثة وانتشار المدنية وما جلبته من مشاكل عديدة يعجز الحاكم الفرد من معالجتها وحده.

ولم يكن ظهور المدنية هو العامل الوحيد الذي أدى إلى وجوب توزيع السلطة، وإلا وقفنا بمبدأ توزيع السلطة عند حد تعدد الهيئات الحاكمة بقدر اتساع نشاط الدولة وتعدد مشاكلها، ولكن عاملاً آخر في غاية الأهمية قد ساعد على ظهور فكرة توزيع السلطة وإعطائها مدلولاً خاصاً، ذلك أن ظهور المبدأ الديمقراطي وانتشار الدعوة للحريات والحقوق الفردية قد كان الطابع المميز للقرن السادس عشر والقرون التالية، وقد كان من نتيجة ذلك قيام حركة قوية تهاجم السلطان المستبد للملوك، وتطالب بحقوق الشعب وبحماية المحكومين من طغيان الحكام، وقد وجد زعماء هذه الحركة أن الوسيلة إلى تحقيق هذه الغاية تكون بتوزيع السلطة، أو بالفصل بين السلطات وكأنما التعبيران مترادفان.

بيد أن توزيع السلطة يعني مجرد تعدد الحكام، أما الفصل بين السلطات فهو يعني أمراً أبعد من ذلك، لأنه يفترض سلفاً تعدد الحكام ثم ينظم العلاقة التي تقوم بينهم، ويجعلها على أساس الفصل أو إقامة الحواجز بينهم أي أن مفكري القرن الثامن عشر ومن سبقهم قد استهدفوا حماية المحكومين من عسف الحكام، ووجدوا في مبدأ توزيع السلطة الوسيلة إلى تحقيق هذه الغاية، غير أنهم أخطأوا إذ فسروا مبدأ توزيع السلطة في ضوء الغاية التي استخدموه في تحقيقها، وبذلك خلطوا الوسيلة بالغاية، ولم يتبينوا حقيقة الفارق بين توزيع السلطة والفصل بين السلطات.

هذا المبدأ الأخير، لا يقف عند حد توزيع السلطة بين هيئات مختلفة، بل يعطي حلاً معيناً لمشكلة تحديد العلاقة بين تلك الهيئات المختلفة، فيقيم بينها فصلاً عضوياً يجعلها جميعاً على قدم المساواة، ويمنع من طغيان أحدها على الأخريات، أي أنه يفترض مقدماً أن السلطة موزعة، أما مبدأ توزيع السلطة، فهو في مدلوله المجرد عن الأهداف التي أراد تحقيقها عن طريقه مفكرو القرن الثامن عشر، يعني وجود أكثر من هيئة حاكمة تتقاسم الاختصاصات المتعلقة بالسلطة.

ومن ذلك يبدو - أن مبدأ توزيع السلطة بين هيئات مختلفة قد يتضمن الفصل بين تلك الهيئات، وقد يتضمن حلاً آخر، فقد تقام العلاقة بين تلك الهيئات على أساس من التدرج الهرمي يجعل بعضها أسمى مرتبة من البعض الآخر، كما يمكن أن تكون العلاقة بين تلك الهيئات علاقة تعاون وتداخل، فيكون لكل هيئة نوع من الرقابة والمشاركة في ممارسة الهيئات الأخرى لاختصاصاتها، دون أن يخل ذلك بمبدأ المساواة بينها جميعاً<sup>1</sup>.

بغير هذا التمييز بين تلك الفكرات الثلاث: «توزيع السلطة وتقسيم الوظائف وفصل السلطات» يستحيل أن نفهم الوضع الصحيح للمشاكل المختلفة التي يثيرها موضوع تنظيم السلطات الحاكمة. وما تتضمنه كل مشكلة من حلول، فهذا الموضوع يثير ثلاث مشكلات رئيسية:

• **أولها مشكلة تركيز السلطة في يد واحدة أو توزيعها بين هيئات حاكمة مختلفة.**

• **ثانيها تعرض لبيان الوظائف المختلفة التي تقوم بها السلطة الحاكمة، سواء أعددت الهيئات التي تمارسها أم تركزت السلطة في يد واحدة - ومحاولة التمييز بين تلك الوظائف حسب طبيعتها أو الوسائل القانونية المستخدمة في ممارستها.**

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 266.

• أما المشكلة الأخيرة فهي تفترض وجود هيئات حاكمة متعددة وتبحث في تحديد نوع العلاقة التي تقوم بين تلك الهيئات المختلفة: هل تفصل بينها فصلاً مطلقاً ونجعلها هيئات مستقلة تماماً عن الأخرى "مبدأ الفصل الجامد بين السلطات؟" أم تفصل بينها فصلاً مرناً مشرباً بروح التعاون والمشاركة في ممارسة بعض الاختصاصات مع حفظ مركز التعادل بينها والإبقاء على مبدأ المساواة فيما بينها؟ "وتطبيق ذلك هو ما يعرف بالنظام البرلماني" أن يقيم العلاقة بينها على أساس من التدرج الهرمي الذي يجعل إحدى تلك الهيئات في مركز القمة بالنسبة للهيئات الأخرى، وهو ما نسميه نظام تدرج السلطات؟.



## الفرع الثاني

### السلطة بين التوزيع والتركيز في الأنظمة السياسية المعاصرة

**يلاحظ** أن النظام الأخير «نظام تدرج السلطات» الذي تهيمن فيه هيئة معينة على غيرها من الهيئات في الدولة، يختلط في الواقع مع نظام تركيز السلطة، لأنه لا يأخذ من فكرة توزيع السلطة إلا فكرة تعدد الهيئات، دون أن يسوي بين تلك الهيئات في الاختصاصات، وإنما يضع السلطة الحقيقية والاختصاصات الهامة في يد هيئة واحدة أو حاكم واحد، جاعلاً من الهيئات الأخرى مجرد هيئات تابعة أو ثانوية.

ولن يكون عجباً حينما نلمس أن نظام تدرج السلطات هو النظام الشائع في الأنظمة السياسية المعاصرة، ذلك أن فكرة الحد من سلطات الحاكم وحماية المحكومين من طغيانه واستبداده، كانت وليدة المبادئ الحرة والمذهب الفردي.

وقد استعان دعاة هذه المبادئ بفكرة توزيع السلطة لتحقيق غاياتهم وحماية الحريات ومنع الاستبداد، فأقاموا توزيعهم للسلطات على أساس المساواة بين الهيئات الحاكمة المختلفة، وجعلوا كلاً منها بمثابة رادع لغيرها يمنعها من الاستبداد والتحكم، أما وقد ولت تعاليم المذهب الفردي، ولم تعد حماية الأفراد هي الهدف السامي الذي تسعى إليه الجماعات الحديثة، بل أصبح هدفها حماية الجماعة قبل الفرد لذلك نجد النظم السياسية المعاصرة لم تعد تفسر مبدأ توزيع السلطة بمعنى الفصل بين السلطات كما كان يفعل دعاة المبادئ الحرة، وإنما تفسره بمعنى تعدد الهيئات الحاكمة في الدولة، دون أن تعني باحترام الفواصل بينها أو بكفالة استقلال كل منها، بل أن الاتجاه السائد في النظم المعاصرة يكتفي

من فكرة توزيع السلطة بالمظهر دون الجوهر، إذ يجعل السلطة الحقيقية مركزة في يد هيئة حاكمة واحدة، وإخضاع بقية الهيئات لها .

فالنظم السياسية المعاصرة تبقى على فكرة تعدد الهيئات الحاكمة، ولكن بدلاً من أن تقوم بتوزيع السلطة بينها توزيعاً عادلاً وتخص كل هيئة بوظيفة أو اختصاصات معينة تستقل بها، نجدها تميز إحدى الهيئات وتمنحها اختصاصات واسعة ووظائف متعددة، وتجعل منها هيئة عليا تهيمن على ما عداها من الهيئات. وقد تحققت هذه الظاهرة، لا في النظم الدكتاتورية فقط، بل وفي الأنظمة الديمقراطية كذلك، غاية الأمر أن ظاهرة تركيز السلطة الحقيقية تتم لصالح فرد مطلق في النظم الدكتاتورية، ولصالح الهيئة أو الحاكم الذي يمثل الشعب في النظم الديمقراطية<sup>1</sup>.

وتفسير ذلك أن فكرة توزيع السلطة بقصد الحد منها وجدت في وقت كان الحاكم لا يمثل الشعب ولا ينبثق منه، وقد وجد دعاء المبادئ الحرة في ذلك الوقت أن الوسيلة إلى منع الحاكم من الاستبداد والاعتداء على الحريات تكون بتوزيع سلطاته المطلقة بينه وبين ممثلي الشعب، وعلى هذا الأساس بدأ تقييد سلطات الملك في إنجلترا على مراحل مختلفة كانت أهمها ثورة سنة 1688، وبعد أن كان الملك يمارس سلطات مطلقة ينفرد بها وحده، أصبح التشريع شركة بينه وبين البرلمان، وتقييد القوانين وشؤون الإدارة شركة بينه وبين مجلس الوزراء، وهكذا توزعت السلطات بين هيئات متعددة بعد أن كانت مركزة في يدي الملك، وسلكت بريطانيا طريقها الطويل إلى الديمقراطية.

أما اليوم، وقد أصبح الشعب صاحب السلطة الحقيقية، لا يشاركه فيها ملك أو أمير، لم يعد ممكناً توزيع هذه السلطة بقصد الحد منها، فتوزيع السلطة في الماضي كان الوسيلة إلى الحد بين سلطات الحاكم الذي لم يكن ممثلاً للشعب، أما

---

<sup>1</sup> -راجع بيردو: العلوم السياسية، الجزء الرابع، رقم 174 .

وقد أصبحت السلطة في يد الشعب، يمارسها عن طريق ممثليه، فإن الحد من هذه السلطة لم يعد مبرراً، لأنه ليس ثمت خطر في أن يستبد ممثلو الشعب بما في أيديهم من سلطات، بل سيكون استخدامهم للسلطة مقصود أنه خير الشعب وتحقيق رفاهيته، لذلك نجد النظم المعاصرة تركز الاختصاصات الهامة في أيدي الهيئة أو الحاكم الذي يكون أكثر تمثيلاً للشعب بالنسبة إلى غيره من الهيئات والحكام، وتجعل لهذا الحاكم أو تلك الهيئة مركز الصدارة في السلم الهرمي للنظام القانوني للدولة.

وخلاصة القول إن الديمقراطيات الحرة كانت تقضي بوجود توزيع السلطة بقصد الحد منها، لأن تلك الديمقراطيات قد نشأت في أعقاب نظم مطلقة، تركت بعض آثارها، فالديمقراطيات الحرة التي عرفها القرن التاسع عشر لم يهدم كل آثار الماضي، فلم تحرم الملوك من كل امتيازاتهم وسلطاتهم السابقة، بل أبقّت على الكثير من تلك الامتيازات والسلطات، ولكن بدلاً من أن ينفرد بممارستها الملك وحده كما كان الشأن في عهود الملكيات المطلقة، أصبح ممثلو الشعب يشاركونه في ممارستها، حتى لا يستبد بها، أي أن الديمقراطيات الحرة التي قامت في أعقاب الثورتين الأمريكية والفرنسية، وفي غضون القرن التاسع عشر، لم تكن تجعل السلطة في يد الشعب وحده، يمارسها عن طريق ممثليه، بل كانت تجعل السلطة شركة بين الملك وممثلي الشعب، وبالتالي كان بعض الحكام في تلك الديمقراطيات يمثل الشعب، والبعض الآخر يستمد سلطته عن طريق الوراثة، هؤلاء الآخرون الذين لا يمثلون الشعب كان لابد من تحديد سلطاتهم، منعاً لهم من الاستبداد والتحكم.

غير أن ذلك لم يكن إلا مرحلة في طريق الديمقراطية الكاملة التي تجعل الشعب وحده صاحب السلطة، لا يشاركه فيها ملك أو أمير، وحينئذٍ تنتفي الأسباب التي تبرر الحد من سلطات الحكام، فحينما يكون الحكام ممثلين للشعب تزول خطورة استبدادهم وطغيانهم، وتنتفي مبررات توزيع السلطة باعتباره مجرد وسيلة لمنع الاستبداد والطغيان.

لذلك عدلت الأنظمة المعاصرة عن فكرة توزيع السلطة باعتبارها وسيلة للحيلولة بين الحكام والاستبداد، فقد أصبح الشعب يآتمن حكامه ويثق فيهم، وبدلاً من أن يضع العراقيين في سبيل ممارسة اختصاصاتهم، أطلق سلطانهم كي يتمكنوا من تحقيق الأهداف الكثيرة التي يسعون إليها، وبلوغ الآمال العريضة التي يعلقها الشعب عليهم.

فالشعب اليوم يطلب من حكامه، لا مجرد حماية الحريات والحقوق، بل يقتضي منهم أيضاً تعديل النظام الاجتماعي والنظام الاقتصادي بما يكفل لكل فرد حياة كريمة ومستوى لائقاً للمعيشة، ومن ثم توارت فكرة توزيع السلطة كأداة للحد من اختصاصات الحاكم، وظهرت فكرة توسيع اختصاصات الحكام، حتى يقوموا بأعمالهم الضخمة التي يضعها على عاتقهم الشعب، وحيث إن الربط قائم بين فقدان الثقة في الحكام والحد من اختصاصاتهم، كما أنه بقدر ما يكون الحاكم أكثر تمثيلاً للشعب، أي بقدر ما يحظى من ثقة الشعب، بقدر ما تتزايد اختصاصاته.

لذلك نجد أن ظاهرة تضخم اختصاصات الحكام، وتزايد سلطاتهم قد صاحبها ظاهرة أخرى، هي أن هذه الاختصاصات أخذت تتركز في الهيئة أو الحاكم الذي يكون أكثر تمثيلاً للشعب، وانتهى الأمر إلى دعوة نظام تركيز السلطة في صورة مستترة.

فالنظم المعاصرة، -الديمقراطية والدكتاتورية- قد أبقت على فكرة تعدد الهيئات الحاكمة، ولكنها جميعاً تركز الاختصاصات الرئيسية في يد هيئة واحدة أو شخص واحد، ولم تعد بقية الهيئات الحاكمة على قدم المساواة مع ذلك الحاكم أو تلك الهيئة، وإنما أصبحت مجرد هيئات تابعة أو ثانوية<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ص 270.



## الفرع الثالث

### وظائف الدولة

**قلنا** فيما تقدم إن فكرة التمييز بين وظائف الدولة فكرة قديمة وجدت قبل وجود فكرة توزيع السلطة، غير أن ثمت ارتباطاً قدم بين الأمرين، فمن الناحية المنطقية يقتضي توزيع السلطة بين هيئات متعددة، تحديد وظيفة أو اختصاص كل هيئة من تلك الهيئات، ومن الناحية العملية كان من اللازم وضع المعيار الذي يقوم عليه توزيع الاختصاص بين تلك الهيئات.

وقد وجد مفكرو القرن الثامن عشر أن هذا المعيار يكون بالتمييز بين وظائف الدولة، وأن توزيع السلطة بين الهيئات العامة يكون بتخصيص كل منها بإحدى تلك الوظائف، ومن هنا نشأ الربط بين فكرة توزيع السلطة وفكرة تقسيم الوظائف غير أن التلازم بين الفكرتين ليس حتمياً، فليس ثمت مانع من قيام تمييز بين وظائف الدولة المختلفة مع تركيز هذه الوظائف جميعاً في يد واحدة.

كما أنه من ناحية أخرى ليس من اللازم أن يقوم توزيع السلطة بين هيئات مختلفة على أساس تمييز الوظائف للدولة، فتقسيم الوظائف ليس إلا وسيلة من بين وسائل أخرى لتوزيع السلطة<sup>1</sup>، أو هو أحد المعايير التي يمكن أن يقام على أساسها هذا التوزيع.

---

<sup>1</sup> -راجع بيردو: العلوم السياسية، الجزء الرابع، رقم 172، ص296.

حقيقة إن الفقه التقليدي قد استقر منذ القرن الثامن عشر على تقسيم وظائف الدولة إلى وظيفة التشريع ووظيفة التنفيذ ووظيفة القضاء، وأنه قد أخذ من هذا التقسيم معياراً لتحديد اختصاصات كل هيئة من الهيئات العامة.

ولكن، لا نزاع في أن هذا التقسيم يشوبه القصور من ناحية، كما أنه لا يتفق مع الواقع من ناحية أخرى.

## الفرع الرابع

### العلاقة بين السلطات العامة

في الدول الحديثة حيث يتسع نشاط السلطة وتتزايد اختصاصاتها، لم يعد ممكناً تركيز السلطة في يد حاكم واحد، بل يلزم توزيعها بين هيئات حاكمة متعددة، وقد بينا فيما سبق كيف قسم الفقه التقليدي وظائف الدولة إلى ثلاث، جاعلاً من هذا التقسيم الثلاثي أساساً أو معياراً لتوزيع السلطة، فقامت هيئة مختصة بالتشريع سميت السلطة التشريعية، وهيئة مختصة بوظيفة التنفيذ سميت السلطة التنفيذية، وهيئة ثالثة تقوم بوظيفة القضاء وتسمى السلطة القضائية.

ومهما قيل في انتقاد هذا التقسيم الثلاثي، فإنه لا يزال التقسيم السائد في الفكر السياسي وفي النظم السياسية الوضعية<sup>1</sup>.

وقد أوضحنا فيما تقدم كيف ارتبط هذا التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة بفكرة الفصل بين السلطات، فظهور المبادئ الديمقراطية، وقيام الدعوة إلى الحد من اختصاصات الملوك، والمناداة بحقوق الأفراد وحررياتهم، كل ذلك أدى إلى ظهور ما عرف باسم «مبدأ الفصل بين السلطات» الذي قصد به الحد من السلطة والحيلولة دون تحولها إلى سلطة تحكيمية أو استبدادية.

---

<sup>1</sup> - كان الدستور الصيني الصادر سنة 1947 يضيف إلى السلطات الثلاث التقليدية سلطة رابعة يسميها "سلطة رقابة" ومهمتها حماية القانون، والصالح العام، وسلطة خامسة تسمى "سلطة الامتحان" وتختص بالإشراف على التعيين في الوظائف العامة، راجع في ذلك "فيدل"، القانون الدستوري، ص 159.

أي أن مبدأ الفصل بين السلطات قد ظهر بقصد تحقيق هدف معين، هو الحد من سلطات الحكام ومنعهم من الاستبداد بحقوق المحكومين أو الاعتداء على حرياتهم، ومن ثم يجب لفهم حقيقة المبدأ أن نفسره على ضوء الغاية التي تغيها القائلون بها .

غير أن خلافاً كبيراً قام حول تحديد مدلول هذا المبدأ، ثم اتخذ الفقه من المبدأ معياراً للتمييز بين النظم السياسية المختلفة، حتى أصبح التقسيم الرئيسي للأنظمة السياسية في الفقه التقليدي يعتمد على تكييف العلاقة بين السلطات العامة في كل نظام، وما إذا كانت على الفصل بينها، أو على غير ذلك.

## المطلب الأول

### تطور مبدأ الفصل بين السلطات

وقد ظهرت فكرة توزيع السلطة بقصد حماية الحرية والحقوق الفردية في كتابات الكثيرين من كتاب القرنين السابع عشر والثامن عشر<sup>1</sup>، وقد كان أظهر الكتاب الذين نادوا بهذه الفكرة "لوك" و "مونتسكيو"، غير أن هؤلاء الكتاب قد استخدموا عبارة "الفصل بين السلطات"، وهم يقصدون مجرد توزيع السلطات بين هيئات مختلفة، دون أن يستلزموا إقامة فصل جامد أو حواجز منيعة بين تلك الهيئات.

---

<sup>1</sup> -من بينهم باربيراك "berbeyrac" وبورلاماكي "BURBAMAQUI" اللذان بينا بوضوح خطورة تركيز السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، وأنه من اللازم توزيع السلطات بين هيئات مختلفة، راجع في ذلك

Robert derathe, jean, jacques rousseau et la science politique de son temps, Paris, 1950, p 286et s.

وللتدليل على حجة هذا التفسير يمكننا أن نسوق حجتين: أولهما أن الغاية التي تغيها هؤلاء الكتاب من الفصل بين السلطات هو تحقيق الحرية للأفراد ومنع الحكام من الطغيان أو الاستبداد بالسلطة.

بيد أنه يكفي لتحقيق هذه الغاية توزيع السلطة بين هيئات متعددة تستطيع كل منها أن تمنع الأخرى من الاستبداد بالسلطة، بل إن هذه الغاية المنشودة لا تتحقق على الوجه الأكمل في نظام يقوم على الفصل المطلق بين السلطات، فالفصل المطلق يجعل من كل هيئة سلطة منعزلة عن السلطات الأخرى، وتمارس اختصاصاتها بطريقة استقلالية قد تمكنها من إساءة استعمالها.

ذلك أن السلطة المستقلة لا تجد أمامها عائقاً يمنعها من الاستبداد والظغيان، لأن السلطات الأخرى لا تستطيع أن تتدخل في ممارستها لاختصاصاتها، وبالتالي لا تستطيع أن تحول بينها وبين الظغيان، ومن ثم، بدلاً من أن يكون الفصل المطلق بين السلطات ضماناً ضد التحكم والاستبداد، يهيئ الفرصة للتحكم والاستبداد.

والحجة الثانية التي تؤكد أن ما قصده "لوك" و "مونتسكيو" وغيرها من دعاة الفصل بين السلطات لم يكن إلا مجرد توزيع السلطة بقصد الحد منها، حجة مستمدة من كتابات هؤلاء الكتاب، فلوك مثلاً يبين بوضوح أن السلطات الثلاث لن تكون على قدم المساواة، بل يرى إعطاء السلطة التشريعية المكانة العليا بين السلطات الثلاث، كما أنه لم يكن يقصر وظيفة السلطة التنفيذية على مجرد تنفيذ أو تطبيق القوانين، بل كان يقر لها بإمكان ممارسة بعض الاختصاصات التشريعية في الظروف الاستثنائية<sup>1</sup>، أما "مونتسكيو" فإنه درس الفكرة تحت عنوان "دستور إنجلترا" في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر من الجزء الثاني من كتابه روح القوانين.

---

<sup>1</sup> - راجع في تفصيل ذلك مؤلف د. ثروت بدوي: في النظم السياسية، الكتاب الأول، تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، الطبعة الأولى، ص 133، ص 134.

ومن الثابت أن انجلترا لم تعرف في أية لحظة من لحظات تاريخها السياسي فكرة الفصل المطلق بين السلطات، كما أنه بالرجوع إلى هذا الفصل نجد كثيراً من الفترات يعترف فيها "مونتسكيو" للسلطة التنفيذية بحق المشاركة أو التدخل في بعض أعمال السلطة التشريعية، فيعترف للسلطة الأولى بحق دعوة البرلمان إلى الانعقاد والحق في فض دورته، ويقر كذلك بحق الهيئة التشريعية في مراقبة أعمال الهيئة التنفيذية والإشراف على كيفية تطبيقها للقوانين.

وعلى الرغم من كل ذلك فقد تصور رجال الثورة الفرنسية أن الدولة التي لا يقوم فيها فصل السلطات تفقد أساسها الدستوري، وفسروا مبدأ الفصل بين السلطات بمعنى الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات بحيث تنتفي كل علاقة أو تداخل بين الهيئات التي تتولى هذه السلطات، وفوق ذلك لم يجعل رجال الثورة الفرنسية من مبدأ الفصل بين السلطات مجرد وسيلة لتحديد السلطة، أو ضمانه لحرية الأفراد، بل وجدوا فيه مبدأ قانونياً يستند إلى اعتبار كل وظيفة من وظائف الدولة جزءاً منفصلاً ومستقلاً من أجزاء السيادة.

فقد قدروا أن السيادة تتجزأ إلى سلطات مختلفة، وأن الأمة حينما تختار ممثليها تفوض بعضهم في ممارسة السلطة التشريعية وبعضهم في ممارسة السلطة التنفيذية والآخرين في القيام بأعباء القضاء، ومن ثم تكون وظائف الدولة الثلاث ليست مجرد اختصاصات مختلفة تصدر عن سلطة واحدة، ولكنها سلطات مستقلة تعبر كل منها عن جانب من جوانب السيادة، وتمارس نشاطاً متميزاً ومستقلاً.

ويترتب على ذلك قيام فصل مطلق بين السلطات الثلاث، وحصص كل سلطة منها في نوع معين من النشاط. فمادامت الأمة قد فوضت سلطاتها الثلاث كاملة وخصت بكل منها هيئة معينة، فلا يتصور اشتراك هيئتين في ممارسة وظيفة من وظائف، كما أنه لا يمكن قيام أي تداخل أو تعاون بين اختصاصات الهيئات الثلاث، أي أن الهيئة التشريعية ستختص وحدها بالتشريع لا تشاركها فيه هيئة أخرى، وتكون الأعمال التنفيذية والإدارية قصرًا على أعضاء السلطة التنفيذية وحدهم... وهكذا وتأسيساً

على هذه الأفكار قام أول دساتير الثورة الفرنسية الصادر في 3 سبتمبر سنة 1791، ومن بعده دستور السنة الثالثة للثورة، اللذان جعلتا كل سلطة من السلطات الثلاث في عزلة كاملة عن السلطتين الأخرين، وقد كان الهدف من تلك العزلة أو الفصل المطلق بين السلطات منع الاستبداد وحماية الحرية.

غير أنه سرعان ما تبين أن ذلك الفصل المطلق بين السلطات قد أدى إلى الاستبداد والطغيان وقمع الحريات وإقامة أبشع صور الإرهاب، وانفراد كل هيئة من الهيئات الثلاث بسلطة من السلطات دون أن تشاركها فيها هيئة أخرى، يفتح المجال أمام تلك الهيئة للاستبداد والتحكم، لأنها لن تجد أمامها هيئة أخرى تقف في طريقها، أو تحول بينها وبين الطغيان.

لذا قام تفسير جديد لمبدأ الفصل بين السلطات، يستند إلى حقيقة الأفكار التي نادى بها "لوك" و "مونتسكيو"، ومضمونه أن يكون الفصل نسبياً ومرناً، يسمح بوجود بعض التعاون والمشاركة في الاختصاصات بين الهيئات العامة المختلفة، وبدرجة تتفاوت من نظام سياسي إلى نظام سياسي آخر.

دون أن نصل إلى حد إلغاء الفواصل والحدود وتركيز السلطة في يد واحدة، أو تمكين إحدى الهيئات من السيطرة على باقي الهيئات وإخضاعها لإرادتها، ومن هنا قامت فكرة الفصل النسبي أو المرن بين السلطات.

غير أن التطور الحديث للأنظمة النيابية جميعاً قد أدى إلى القضاء على مبدأ الفصل بين السلطات بمعنييه المطلق والنسبي معاً، وأصبحت العلاقة بين السلطات العامة في الدولة المعاصرة علاقة تدرج وليست علاقة مساواة، وغدا المبدأ السائد في الأنظمة المعاصرة "مبدأ تدرج السلطات" بدلاً من مبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> -راجع في هذا المعنى:

Jean- Louis suermonne: l'évolution de la hiérarchie des actes juridiques en droit public français, thèse de doctorat, Caen, 1952, p58 et s, 'voir surtout p 63.

## المطلب الثاني

### استواء وأيلولة تطور مبدأ الفصل بين السلطات

من التقسيم السابق للأنظمة السياسية المختلفة يتبين أن الفقه التقليدي يفسر مبدأ الفصل بين السلطات على خلاف الأصول الأولى التي قام عليها المبدأ<sup>1</sup>.

فقد نشأ المبدأ بقصد أن تكون كل سلطة رقيية على أعمال السلطات الأخرى وتحول بينها وبين إساءة استعمال اختصاصاتها، غير أن ذلك الهدف لا يمكن تحقيقه ما لم تتحقق المساواة والتعادل بين تلك السلطات، أما حيث تكون إحدى السلطات في مركز أسمى من السلطات الأخرى، فإن هذه الأخيرة لن يكون في مكنتها أن تحول بين السلطة العليا وبين إساءة استخدامها لاختصاصاتها.

بيد أن الفقه التقليدي يرى أنه لتحقيق الفصل بين السلطات لا يلزم أن تكون الهيئات العامة متساوية فيما بينها، وأنه من الممكن أن تسمو إحدى الهيئات على غيرها من الهيئات، دون أن يعد ذلك خروجاً أو إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

حقيقة إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يتنافى مع قيام التعاون والتداخل بين اختصاصات الهيئات المختلفة، ولكن ذلك مشروط ببقاء المساواة قائمة بين تلك الهيئات، وإلا انتفى المقصود من الفصل بين السلطات، أما وقد استبان من التقسيم السابق أن النظم السياسية المعاصرة جميعاً -دون استثناء- لا تقيم المساواة بين الهيئات العامة فيها، وأن التطور يسير في اتجاه ترجيح كفة الهيئة الأكثر تمثيلاً للشعب، فإنه يحق لنا أن نقول إن مبدأ الفصل بين السلطات في سبيله إلى الانهيار، وأن القاعدة في النظم السياسية المعاصرة هي تدرج السلطات

---

<sup>1</sup> -راجع في التفاصيل بيردو: العلوم السياسية، الجزء السابع، ص 219 وما بعدها، الجزء الرابع، ص 467.



لا المساواة بينها وانهايار مبدأ الفصل بين السلطات في النظم السياسية المعاصرة كان نتيجة حتمية لانتشار الديمقراطية وجعل السيادة للشعب، يمارسها عن طريق ممثليه، ووضع الثقة في الهيئة الحاكمة الأقرب إلى الشعب والأكثر تمثيلاً له، ويقدر ما تكون الهيئة الحاكمة أكثر تمثيلاً للشعب، تأخذ مكانة أعلى بالنسبة لغيرها من الهيئات وتتسع اختصاصاتها .

ولكي يتسنى لتلك الهيئة الحاكمة العليا القيام بوظائفها وتحقيق برامجها الضخمة، ونتيجة لظهور المبادئ الاشتراكية التي توسع في مجالات السلطة، كان لابد من إزالة العراقيل التي أقامها مبدأ الفصل بين السلطات وتمهيد السبيل أمام الحاكم الشعبي لتحقيق الأهداف الاشتراكية المنشودة .

ومن كل ما تقدم نخلص إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يعد يصلح أساساً لتقسيم الأنظمة السياسية المعاصرة، وإذا كان تقسيم النظم برلمانية ونظم رئاسية ونظم مجلسية «حكومات جمعية» قد ساد الفكر في القرن التاسع عشر وفي الثلث الأول من القرن العشرين، فإن ذلك مرجعه إلى سيادة المذهب الفردي الحر في ذلك الوقت، وإلى أن السلطة العامة في تلك النظم المختلفة كانت تمارس نشاطاً من نوع واحد من حيث مضمونه، يستوي في ذلك أن يكون النظام برلمانياً أو رئاسياً أو حكومة جمعية، أما وقد سلك الفكر الاشتراكي طريقه إلى الأنظمة السياسية الوضعية، وانطلقت السلطة فيها من الحواجز التي كانت تحبسها بينها تعاليم المذهب الفردي، واتسعت مجالات نشاطها، فإنه لم يعد من الممكن أن نقنع بتقسيم للأنظمة السياسية المعاصرة يقوم على أساس يتنافى مع أهداف الدولة المدنية، وأصبح من اللازم أن نبحث عن أساس جديد يتجاوب مع التطور الفكري والسياسي والاجتماعي في الدولة المعاصرة .

هذا الأساس الجديد الذي يكون المعيار الفاصل في تمييز الأنظمة المعاصرة، هو موضوع «مجالات السلطة وأهدافها» .



## مجالات السلطة وأهدافها

وفي هذا البحث سندرس الفرعين الآتين:

- التمييز بين موضوع مجالات السلطة وأهدافها، أي مضمون نشاط السلطة.
- موضوع الأشكال القانونية التي يمارس بها ذلك النشاط.

ليس من أمر يميز النظم السياسية المختلفة في الوقت الحاضر مثل موضوع «مجالات السلطة وأهدافها»، فتحديد نطاق النشاط العام والمجالات التي تمارس فيها الدولة سلطانها، وتعيين الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، كل هذا يعد جوهر النظام السياسي وموضوعه الأساسي.

ونشاط السلطة يمكن أن يبحث من إحدى زاويتين:

1. فمن الزاوية القانونية المحض نصل إلى تقسيم ثلاثي لأوجه نشاط الدولة مهما كان لونها أو نظامها السياسي:

• نشاط تشريعي.

• نشاط تنفيذي أو إداري.

• نشاط قضائي.

2. أما لو نظرنا من زاوية مضمون النشاط وحدوده والنطاق الذي يمارس فيه والأهداف التي يتوخاها، فنجد الدول تختلف فيما بينها حسب فلسفتها السياسية وحسب النظام السياسي الذي تأخذ به.

فبعض النظم تأخذ بالاتجاه التوسعي الذي يمد سلطان الدولة إلى كل شيء في الجماعة، فيما نجد نظماً أخرى تحصر نشاط السلطة في أضيق الحدود الممكنة وبالقدر اللازم فقط لحماية البلاد من الاعتداء الخارجي وضمان الأمن في الداخل وتحقيق سلامة المعاملات والقضاء بين الأفراد، وبين هذه النظم وتلك، توجد نظم أخرى تأخذ بمذهب وسط بين الاتجاهين<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> -المراجع باللغة الفرنسية:

G. jellineh: L'état moderne et son droit traduction français par G. fardis, 1911, T1, P961, et s.G. Burdeau: Traite de science politique t. I.I V, P140 et s. Droit constitutionnel et institutions politique, P144.

Alfred pose: Philosophie du pouvoir, Paris 1948. Marcel de la bigne de Villeneuve: L'activité étatique, Paris, 1994.

Ch. Calier: droit public et vie économique, Paris, 1948, P127 et s. Les fins du droit Publie moderne, revue du droit public 1947, P127 et s. - pierre duclos: l'évolution des rapports politiques, 1990, P119 et s. -Marcel waline: l'individualisme et le droit 2e ed. 1949 ch. Beudant, le droit individuel et l'État, 3<sup>e</sup> ed, 1920.

باللغة العربية: الدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، سنة 1949، ص18 وما بعدها، الدكتور عثمان خليل: المبادئ الدستورية العامة، 1975، ص204 وما بعدها، الدكتور مصطفى الخشاب: النظريات والمذاهب السياسية، 1975، ص199 وما بعدها، الدكتور محمد كامل ليلة: المبادئ الدستورية العامة والنظم العامة والنظم السياسية، 1975، ص289، وما بعدها، النظم السياسية 1963، ص29 وما بعدها.

ويلاحظ أن المراجع العربية التي أشرنا إليها تبحث موضوع "مجالات السلطة وأهدافها" تحت عنوان "وظيفة الدولة". وقد تم تبادلي استعمال هذا التعبير الأخير عن قصد لما يتضمنه من التعريف بالوظائف القانونية للدولة، أي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية.

وتقسيم النشاط العام إلى نشاط تشريعي ونشاط إداري ونشاط قضائي يقوم على أساس التفرقة بين الأشكال القانونية للأعمال التي تمارس بها الدولة نشاطها :

- فإما أن تكون أعمال تشريعية، إذا كانت تتعلق بوضع القوانين اللازمة لتنظيم الجماعة وسن القواعد العامة التي يخضع لها الأفراد .
- وإما أن تكون أعمالاً تنفيذية أو إدارية، إذا كانت تتعلق بتنفيذ القوانين وتطبيقها على الحالات المحددة.
- أو باتخاذ الإجراءات اللازمة لإدارة شؤون الجماعة اليومية.

وأخيراً يتخذ النشاط العام صورة الأعمال القضائية حينما يكون بصدد الفصل في منازعة أو خصومة بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة .

ولكن، على الرغم من أهمية هذا التقسيم، فهو لا يصلح للتمييز بين النظم السياسية المختلفة، لأن كل دولة أياً كان نظامها السياسي، تمارس أعمالاً تشريعية وأخرى تنفيذية وثالثة قضائية .

أما الذي يهم في تكييف النظام السياسي، ويميز بين النظم السياسية المختلفة، خصوصاً في الوقت الحاضر، فهو مضمون النشاط الذي تمارسه السلطة ونطاق الأعمال التي يستطيع القيام بها، لا أشكالها القانونية، فكل دولة تمارس أعمالاً قانونية مختلفة، تشريعية وتنفيذية وقضائية، ولكن إلى أي مدى تستطيع ممارسة تلك الأعمال؟ وماهي المجالات التي تستطيع الدخول فيها؟ أو بعبارة أخرى ما هو موضوع تلك الأعمال القانونية التي تباشرها الدولة؟ هذا ما تختلف فيه الدول المعاصرة .

فمجالات النشاط العام تختلف ضيقاً واتساعاً من دولة إلى أخرى، دون أن تختلف مع ذلك أنواع الأعمال التي يمارس بها ذلك النشاط، والقاعدة أنه بقدر ما يتجه

النظام السياسي نحو الأخذ بالمبادئ الاشتراكية، ويجعل هدفه مصلحة الجماعة لا مصلحة الفرد، يكون نشاط الدولة أكثر امتداداً وأوسع مجالاً، وعلى العكس، كلما أمعنت الدولة في التمسك بمبادئ المذهب الفردي، ضيقت من نطاق نشاطها حتى ينحصر في منع العدوان الخارجي وتحقيق الأمن الداخلي والقضاء بين الأفراد .

لذلك، رأينا من الأوفق، رفعاً لكل لبس، استعمال عبارة "مجالات السلطة وأهدافها" بدلاً من عبارة "وظيفة الدولة" التي تتناولها كتب الفقه العربي، للتعبير عن موضوع مضمون النشاط العام والنطاق الذي يتحدد به .

فالكلام عن وظائف الدولة يوحي إلى الأذهان معنى الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، أي الأشكال القانونية التي تمارس بها الدولة نشاطها، لا موضوع ذلك النشاط وأهدافه .

ونعتقد أن الخلط بين وظائف الدولة وأهدافها يعد من قبيل الخلط بين الوسيلة والغاية<sup>1</sup> .

---

<sup>1</sup> - لذلك نجد الفقه الفرنسي عامة يدرس تحت عنوان وظائف الدولة

les fonctions l'Etat الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية راجع مثلاً:

Duguit: Traite de droit constitutionnel, t. II, P.151; carre de Malberg, théorie a générale de l'Etat, t. i, P259, H. Nezand, Eléments de droit public, 7e ed, 1948. P94.

وراجع أيضاً: د. ثروت بدوي: النظم السياسية، ج 1 ص 306.

## الفرع الثاني

### حادثة تحديد مجالات النشاط وأهدافه

**ومشكلة** تحديد مجالات السلطة وأهدافها، مشكلة حديثة نسبياً، فقد يماً كانت النظم السياسية تتشابه فيما بينها من حيث أهداف السلطة وحدود نشاطها، وكان الخلاف بينها يكاد ينحصر في أشكال الحكم ووسائل ممارسة السلطة، أما موضوع الحكم وأهدافه، والمجالات التي يجب على السلطة أن تمتد نشاطها إليها، وتلك التي يتمتع عليها ذلك، كل هذه مسائل كانت واحدة، أو تكاد تكون واحدة، في النظم السياسية المختلفة.

ففي المدنيات القديمة، كان الحاكم يمد سلطانه إلى كل شيء فيخضع له الفرد في ماله وفي حرياته الشخصية، ولم يكن يعترف للفرد بأي حق قبل الجماعة.

ومن ثم كان نشاط السلطة غير محدود من حيث الموضوع أو من حيث الأهداف، تستوي في ذلك مصر الفرعونية وأثينا الديموقراطية واسبرطة الأرستقراطية وأوروبا الإقطاعية.

ولم تظهر فكرة تحديد مجالات السلطة وأهدافها إلا في عصر النهضة والعصور التالية، حيث ازدهرت النظريات السياسية القائمة على تمجيد الفرد وتقديس حقوقه واعتباره غاية النظام السياسي ودعامته الأساسية، كما أن ظهور مدرسة الطبيعيين في منتصف القرن الثامن عشر ودعوته إلى حرية النشاط الاقتصادي الفردي، ومنع الحكومة من التدخل في الحياة الاقتصادية، قد أسهم إلى حد بعيد في التضييق من نطاق النشاط العام، وتحديد أهداف معينة، والقضاء على فكرة السلطان الكلي للدولة التي تميزت بها العصور القديمة.

ولقد استوتحت النظم السياسية المختلفة في التاسع عشر هذه المبادئ، وقامت على اعتبار الفرد أساس النظام الاقتصادي والسياسي، ولئن اختلفت تلك الأنظمة في أشكالها ووسائل الحكم فيها، فقد كانت أهدافها واحدة.

فالإمبراطورية الاتحادية التي أقامها "بسمارك" في ألمانيا لم تكن تمارس نشاطاً يختلف في موضوعه أو في أهدافه عن النشاط الذي كانت تمارسه بريطانيا العظمى في ظل حكم الملكية فكتوريا، أو جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية، وإن اختلفت تلك الدول من حيث شكل الحكم ووسائل ممارسته.

ولكن، منذ قدوم المبادئ الاشتراكية واتخاذها أساساً لبعض النظم السياسية الوضعية بعد نجاح الثورة الروسية في سنة 1917 تغير الوضع، وأصبح المعيار الحاسم في تمييز النظم السياسية هو موضوع مجالات السلطة وأهدافها، ولم يعد اختلاف الأشكال التي تمارس بها السلطة ذا أثر كبير في تكييف النظام، وإنما المهم هو فلسفة النظام والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها.

ففي كل نظام سياسي نجد السلطة تسعى إلى تحقيق وضع اجتماعي معين، وهذا يتم بإحدى وسيلتين:

• إما عن طريق المجهود الفردي، أي نشاط الأفراد.

• وإما عن طريق النشاط العام، أي بتدخل الدولة مباشرة.

في الحالة الأولى يكون دور السلطة مقصوراً على تهيئة الوسائل القانونية التي يستطيع بها الأفراد تحقيق أغراضهم وممارسة نشاطهم، أما في الصورة الثانية، فإن السلطة ستتدخل مباشرة في توجيه النشاط الفردي، وتحديد أوجه ممارسته بالطريقة التي تجعل الفرد مجرد أداة في يد السلطة وتذيب مصالحه في مصالح الجماعة.

وعلى ذلك تكون السلطة السياسية في خدمة الفرد في الصورة الأولى، بينما نجد الفرد أداة في يدها في الصورة الثانية، أو بعبارة أخرى، تستهدف السلطة



السياسية مصلحة الفرد وتحسبه غايتها وأساسها في الحالة الأولى، بينما تكون مصلحة الجماعة كما يفهمها الحكام، هدف النظام في الحالة الثانية.

هذا التعارض بين أهداف السلطة هو الذي يفرق بين النظم السياسية المختلفة في الوقت الحاضر، فمن النظم ما تأخذ بالاتجاه الفردي، فتجعل الفرد غايته ويحدد نشاط السلطة بما يحقق مصالحه، بينما تأخذ النظم أخرى بالاتجاه الاشتراكي الذي يذيب الفرد في كيان الجماعة، ويجعل هذه الأخيرة أساس النظام وغاياته فيضحي من أجلها بالفرد في كيان الجماعة، وبين هذه النظم وتلك تتأرجح غالبية الدول في الوقت الحاضر، وهي الدول التي خففت من غلواء المذهب الفردي.

وحقيقة الأمر فالفرد إما أن يكون غاية النظام ويتمتع فيه بامتيازات وحقوق تجعل من السلطة مجرد حارس لهذه الامتيازات ومؤكد لتلك الحقوق «نظم المذهب الفردي»، وإما أن يكون في خدمة الجماعة تتحدد حقوقه وحرياته بما يكفل تحقيق أكبر قدر من المنفعة للجماعة، وبحيث يصبح مجرد أداة في يد السلطة تحقق أغراضها في خدمة الجماعة «النظم الاشتراكية»، وأخيراً قد يكون أداة - لا في خدمة الجماعة- ولكن في خدمة الحاكم الذي يستحوذ على السلطة «النظم الديكتاتورية»، وتحديد المركز الذي يشغله الفرد في الجماعة، ومعرفة ما إذا كانت القواعد القانونية التي تسنها السلطة تستهدف مصالحه الذاتية بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر، أو إذا كانت تلك القواعد تنفيا مصلحة أعلى من مصلحة الفرد -سواء اتصلت هذه المصلحة بالحاكم أو بالدولة أو بالجماعة أو بالشعب أو بقومية أو بجنس معين- كل ذلك يكون دون شك حجر الزاوية في بناء النظام السياسي ويعد الفيصل الرئيسي في التمييز بين الأنظمة السياسية المختلفة.

فتعيين المكان الذي يحتله الفرد في الجماعة يتضمن في الوقت نفسه تحديداً للأهداف والأغراض التي تستهدفها التشريع والنظام القانوني في الدولة، كما يكشف عن نوع العلاقات التي تقوم بين السلطة العامة والأفراد الخاضعين لها

ويبين مدى ما تتمتع به تلك السلطة من امتيازات وحقوق، ونطاق القيود التي ترد على هذه الامتيازات والحقوق.

فإذا لم يكن الفرد غاية في ذاته وكان مجرد وسيلة لتحقيق مصلحة الجماعة أو الشعب، فإن ذلك يعني أن النظام قد ضحى بالفرد من أجل الجماعة، وينتج عن ذلك أن يتخذ التشريع طابعاً جماعياً، أو غير فردي مما قد يؤدي إلى أن تهدر - أو تتحدد وتقيّد على الأقل - الحقوق والحريات الفردية باسم الجماعة وتحقيقاً لأهدافها.

وغالبا ما تكون الأقلية ضحية هذه الفكرة، فتحرم من الحقوق والحريات - سواء الحقوق الشخصية أم الحقوق والحريات (حريات الرأي والاجتماع والعقيدة والصحافة والتعليم... الخ)، أو الحقوق ذات المضمون الاقتصادي مثل حريات التملك والعمل والتجارة والصناعة.

أما إذا اعتبرنا الفرد غاية النظام القانوني للدولة، فإن النظام يكون حقيقة قد هيأ للفرد مكانة عليا وصان حقوقه وحرياته، ولكنه يكون - في الوقت نفسه - قد أدخل في كيان الجماعة عنصر تفكك وهدم يهدد تضامنها وتماسكها، وينذر بانهايار وحدتها<sup>1</sup>.

وحيث يكون الفرد غاية في ذاته لا مجرد وسيلة لتحقيق أغراض الجماعة أو أغراض الحاكم، يسمى النظام فردياً، وتصبح الحقوق والحريات الفردية دعامة أساسية من دعائمه، بحيث يتركز نشاط السلطة فيما يستهدف تأكيد تلك الحقوق وحمايتها ويمتتع عليها بالتالي كل تقييد لتلك الحقوق أو الاعتداء عليها بالقدر الضروري لحماية حقوق الجميع، أي بالقدر اللازم فقط لتمكين جميع الأفراد من التمتع بحقوقهم في حرية وأمن ودون أن يعتدوا على بعضهم البعض،

---

<sup>1</sup> -راجع بيردو: الوسيط في القانون العام، الحريات العامة، باريس، 1948 ص12.

G. Burdeau, Manuel de droit public, Paris 1948, P12.

لذلك لن نعجب إذا لمسنا ما قام من ارتباط وثيق بين نظرية الحقوق والحريات العامة أو الفردية، وبين ظهور المذهب الفردي، ففكرة الحقوق والحريات الفردية كانت ثمرة جهود المفكرين والفلاسفة منذ القرن السادس عشر، فقال بها فلاسفة العقد الاجتماعي ودعاة القانون الطبيعي، ثم نودى بها عالية إبان الثورتين الأمريكية والفرنسية، بل إن المطالبة بالحقوق السياسية للمواطنين والمناداة بسيادة الشعب دون الملوك، وبضرورة الحد من السلطان المطلق للحاكم، لم يكن ذلك كله إلا بقصد تقرير الحقوق والحريات الفردية، ومنع السلطة من الاعتداء عليها أو المساس بها وتنظيم الضمانات الكفيلة بتمتع الأفراد بتلك الحقوق من حرية ومساواة تامة، أي أن الدعوة إلى الديمقراطية وسيادة الشعب قد اقترنت بالدعوة إلى تقرير الحقوق والحريات الفردية.

وقد ظل الارتباط قائماً زمنياً بين الديمقراطية وبين المذهب الفردي بما يتضمنه من حقوق وحريات فردية لصيقة بالإنسان ومستمدة من طبيعته البشرية وبالتالي لا يمكن النزول عنها، أو المساس بها<sup>1</sup>، بل إن دعاة المذهب الفردي لا يتصورون إمكان قيام نظام ديمقراطي دون تقرير الحقوق والحريات الفردية وجعلها في مأمن من كل اعتداء أو تقييد من جانب السلطة الحاكمة، فهم يربطون بين الحقوق والحريات السياسية والحريات الفردية، ويجعلون من الأولى وسيلة لخدمة الثانية، بحيث يكون من اللازم تضحية الحقوق السياسية كلما تعارضت مع الحقوق الفردية، فتقرير الحقوق السياسية لأفراد الشعب ليس هدفاً في ذاته

---

<sup>1</sup> - راجع في الربط بين الديمقراطية والمذهب الفردي بيردو، العلوم السياسية، الجزء الخامس، ص276-ص277، كلود البيرت كوليارد: الحريات العامة، (باريس، موجز دالوز) 1959، ص30-37.

Claude- Albert colliard libertés: publiques précis dalloz 1999, P30-37.

بقدر ما هو وسيلة لتمكين الأفراد من الدفاع عن حقوقهم وحررياتهم الفردية كلما تعرضت للتقييد أو الاعتداء.

## دور السلطة في تحديد شروط الصالح المشترك

تكلّمنا سابقاً على مبدأ تقسيم الوظائف وما يتبعه ويتفرع عليه من فصل السلطات والنظريات المختلفة التي قيلت حول ذلك. ومرد هذا الآراء الكثيرة المتضاربة أنها لا تقوم على أساس، فما هو تأسيس الموضوع وماهي الفكرة التي تقوم عليها.

في نظرنا إن هذه الفكرة الجامعة التي تنطوي تحتها جميع الأفكار والمبادئ السابقة، هي فكرة الصالح المشترك، الفلك الذي يدور حوله مجمل نشاط الدولة والفكرة التي تثبت وتشع بمجمل النظام القانوني بما في ذلك القانون الدستوري.

ذلك أن النظام القانوني والسياسي والاجتماعي يشد بالجماعة نحو غاية واحدة، ويتفيا هدفاً معيناً ونقطة للوصول ومربطاً للسفينة هو الصالح المشترك.

ولقد عرضنا في المقدمة ولسنا حقيقية هذه الفكرة كأصل عام ونجمه قطب يستهدي بها مجمل نشاط الدولة أما هنا فسندرس القسم التطبيقي في الصالح المشترك ودور السلطة في تحديد شروطه. ذلك أن فكرة "القيمة الاجتماعية" المنحدرة من الغاية الاجتماعية، هذه الفكرة هي أساس السلطة والدولة.

وبالتالي ثمة فكرة وسط بين الواقع والالتزام أو الواجب، تلك الفكرة هي القيمة الموضوعية القائمة على الغاية الاجتماعية.

والغاية الاجتماعية بمعناها الصحيح هي الصالح المشترك لمجتمع له مثالياته، أو بعبارة أخرى للمجتمع كما يجب أن يكون، وهذه الغاية تعدد بالأفعال والتصرفات التي تغني كل مجتمع منظم وتضفي عليها القيمة الاجتماعية، بمعنى أنها تقدرها باعتبارها وسائل لتحقيق الصالح المشترك للمجتمع كما يجب أن يكون، وهذه

القيمة تقتضي أن يراعي أفراد ذلك المجتمع قواعد معينة من أجل تحقيق الصالح المشترك.

والحقيقة فالأمر طالما بقي ذاتياً فهو لا يدخل في كيان الفكرة القانونية، وإنما يدخل في ذلك الكيان عندما يضحى مبدأ يقوم عليه التنظيم الاجتماعي، أي عندما ينظر إليه على أنه من مقومات التنظيم الاجتماعي، فهو حينئذ يصطبغ بالصبغة الموضوعية الاجتماعية التي تجعله جزءاً من الفكرة القانونية، أما قبل ذلك فهو لا يعدو أن يكون مجرد قاعدة عادية من قواعد السلوك كالقواعد الأخلاقية والدينية.

وعلى ذلك يمكن أن نقول إن الفكرة القانونية إذا كانت تتبع عن تصور *représentation* لتنظيم يجب أن يتبعه أفراد الجماعة لكي يتأتى للصالح المشترك التحقق، فإن دور التصور الذي تتبع منه الفكرة القانونية هو دور تقييم *valorization* لبعض قواعد السلوك من خلال مقتضيات الصالح المشترك الذي يتجسده التنظيم الاجتماعي.

وهكذا فإن قيم السلوك الإنساني التي هي في الأصل ذاتية الصفة عندما ينظر إليها من خلال التنظيم الاجتماعي، تتحول إلى قيم ذات صفة موضوعية باعتبارها أصبحت من مقومات تنظيم ذلك المجتمع، وتدخل تلك القيم بذلك، في كيان الفكرة القانونية بعد أن تكون قد تجردت من طابعها الأصلي الذي تظل تكتسي به في المجال الأخلاقي والديني لتتطبع بطابع جديد بسبب النظرة إليها من خلال التنظيم الاجتماعي الذي تصبح تلك القيم من قيمه تبعاً لما يخصها به من اهتمامه، وما النظام القانوني سوى تقنية الغاية الاجتماعية المنحدرة من الصالح المشترك.

فالصالح المشترك يبسط تصوره ونفوذه على جماع النظام الاجتماعي المبتغى والمنشود، فهو يبسطه على هذا الإطار الضخم العريض الذي يتسريل به المجتمع،

وهو يبسط نفوذه على السياسة التشريعية، فيتحدد على ضوء مصابيحها، وهو يبسط نفوذه على سياسة الحرية، فيحدد الدائرة التي يتحرك بها الفرد أي الخالصة لحركته والدائرة الاجتماعية المحضة.

فالصالح المشترك هي نقطة الإشعاع الأولى ونجمة القطب التي يهتدي بنورها الكبير المضيء.

والصالح المشترك هو الدعامة للحياة الاجتماعية، لكن هذه الفكرة الكلية إن انطوت على كثير من العناصر المتغيرة إلا أن فيها عناصر ثابتة لا يخلو منها كل تصور اجتماعي لها، ومن ثم فإن اختلفت بحسب ظروفها في تصور مضمون الصالح المشترك، إلا أنها تجمع على أن تلك العناصر هي المقومات الأصولية لفكرة الصالح المشترك.

وهذه العناصر الثابتة يمكن تحديدها في ثلاثة عناصر هي:

- العدالة.
- السكينة.
- التقدم.





## الفرع الأول

### عناصر الصالح المشترك

#### المطلب الأول:

#### La justice sociale العدالة الاجتماعية

يمكننا أن ندرك مدى ثبات فكرة العدالة والتصاقها الراسخ بالصالح المشترك، ذلك أن تنوع فكرة العدالة من حيث المضمون لا يؤثر على ثباتها من حيث المبدأ<sup>1</sup>، فالعدالة فكرة لا تتطوي على مجرد عدم إيقاع الضرر بالغير، وإعطاء كل ماله، وإنما تتطوي على شيء أعمق من ذلك هو التوازن المستهدف تحقيقه بين المصالح المتعارضة بغية كفالة النظام اللازم لسكينة المجتمع الإنساني وتقدمه<sup>2</sup>، فالعدالة إذن عنصر حركي *élément dynamique* يستتبع السعي الدائب نحو ما يستحقه كل شخص وكيف يعطى له.

فالعدالة لا تفهم وتحدد إلا من خلال الصالح المشترك، وهي تبدو على حقيقتها كمصلحة إنسانية عليا ذات صلة وطيدة بالأخلاق، إذ لا يمكن أن يكون المرء خيراً أو شريفاً ما لم يكون عادلاً، فالعدالة دائماً تطلق على عدد معين من المطالب

---

<sup>1</sup> - راجع ص 77 و78 من مطول بيردو في علم السياسة جزء أول سالف الإشارة إليه وكذلك راجع:

A, Piot, droit naturel et réalism thèse Paris, 1930.

<sup>2</sup> - G. Gurvitch: l'idée du droit social Paris, 1932, P139,

P. Génys: science et technique tome LP, P49 et 50.

Jean Dabin: Théorie générale du droit, Bruxelles, 1944, P224.

الأخلاقية التي ينظر إليها جماعياً على أنها أعلى تماماً في مراتب المصلحة الاجتماعية<sup>1</sup>.

ولقد كان لـ "جون ستيوارت ميل" فضل كبير في تخليص مدلول العدالة من كثير من الأفكار الخاطئة التي شابتها، وإبراز مدلولها كمصلحة اجتماعية<sup>2</sup>، فقد لاحظ أنه كما اختلفت الآراء حول ماهية المنفعة الاجتماعية اختلفت أيضاً الحلول المتقبلة على أنها حلول عادلة.

أجل لقد ذهب بعضهم إلى أنه ليس من العدل أن توزع خيارات المجتمع على أساس آخر سوى المساواة الحسابية التامة، وذهب آخرون إلى أنه من العدل أن يتم التوزيع على الأفراد حسب حاجاتهم.

ورأى فريق ثالث أن العدالة تقتضي أن يتم التوزيع على أساس مقدار العمل أو أهميته بالنسبة إلى المجتمع.

قد يقال إن الفرد عندما يتولى تصرفاً من التصرفات لا ينصرف اهتمامه إلى الصالح الاجتماعي، بل إلى صالحه و فحسب، ولكن الواقع أن الفرد الذي يضع نصب عينيه الإجابة على السؤال التالي: هل التصرف المتخذ عادل أم غير عادل؟ لا يرى التصرف غير عادل إلا متى كان التصرف مخالفاً بقواعد السلوك التي تعتبر إتباعها كل فرد عاقل متفقاً مع صالح المجموع.

فالإحساس بالعدالة إنما هو الرغبة المتأصلة لدى المرء في رد الإيذاء أو دفع الضرر عنه أو عن أولئك الذين تربطهم به مشاركة وجدانية يمكن أن تتسع حتى

---

<sup>1</sup> -دابان: النظرية العامة للقانون، ص225.

<sup>2</sup> -راجع ص38 وما بعدها من الفصل الخامس من:

تشمل جميع أبناء الجنس البشري بفضل مكنة التعاطف والمشاركة الوجدانية، وبفضل الفهم الإنساني المستتير للصالح الذاتي<sup>1</sup>.

والمساواة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالعدالة، ولا تعني المساواة وحدة المعاملة، identity of treatment، ذلك لأن اختلاف الطبائع الإنسانية أمر لا مفر منه، وإنما تعني المساواة تأكيد أنه لا يوجد اختلاف طبيعي بين مطالب الناس في السعادة، فالناس جميعاً سيان في المطالبة بالسعادة وتقصيتها.

ولذلك وجب ألا يقيم المجتمع العوائق في وجه تلك المطالب بكيفية أثقل وطأة على البعض دون البعض الآخر.

فالمساواة إذن محاولة إعطاء الجميع فرصاً مماثلة بقدر الإمكان لينتفع كل منهم بما قد تكون بين يديه من إمكانيات.

ومن ثم تعني أن كل فرد سيعمل حسابه فيما يتخذ من قرارات في كل موضوع يمسه، وإن كل مكنة يقلدها القانون لمواطن غيره في مثل ظروفه ستلصق به هو أيضاً، وأنه متى قرر المجتمع معاملة البعض معاملة تتميز عن المعاملة التي يلقاها الآخرون، فإن كل تفرقة يجب أن يكون لها سند من الصالح المشترك<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - جون ستيوارت ميل: النفعية، ص48و49.

<sup>2</sup> - راجع ص53و54 من:

Harold laskhi: liberty in the Modern state. London,1935

ومن ثم لا مفر من اعتبار المساواة مرتبطة بالحرية لأن المساواة إنما تعني مثل كل شيء تنظيم الفرص organization of opportunities، ثم تعني بعد ذلك أن فرص الفرد لا يجوز أن يضحى بها في سبيل فرص فرد آخر إلا من أجل الصالح المشترك.

## السكينة الاجتماعية La sécurité sociale

قد تفهم السكينة على أنها القضاء على التجاء كل فرد إلى اقتضاء حقه من خصمه بالقوة، فيقال إن السكينة مستتية في بلد ما عندما يكون شعب ذلك البلد قد كف عن متابعة خصوماته الخاصة بالعنف، ودرج أفرادها على أن يعهدوا بالفصل فيما ينشأ بينهم من منازعات وبالاقتصاص لما يقع عليهم من إيذاء إلى السلطات العامة<sup>1</sup>.

فجوهر السكينة ينحصر في أنه مهما تعددت وتنوعت الروابط بين الأفراد فإنها تقوم على اعتراف متبادل بوجود الآخرين في نطاق المجتمع، وهو ما ينتج عنه ضرورة تعيين الحدود لما لكل فرد ولما عليه.

وتتحدث هذه الضرورة أولاً عن الضمير وثانياً عن أوضاع الحياة الاجتماعية، فهناك أولاً الإحساس بأن حرية الفرد لا تعني سلطانه المطلق ازاء الآخرين، وإنما تعني احترام شخصيته الإنسانية في إطار روابط تقلل من إمكانياته القائمة على الأثرة دون مساس بطبيعته الإنسانية أو بالأهداف التي تسعى إليها إنسانيته.

وهناك ثانياً الأوضاع الاجتماعية التي تجعل الفرد يجرب أن تعيين الحدود لما لكل ولما عليه إنما هو بمثابة الجو اللازم لحياته.

والواقع أن الحياة الإنسانية لا يمكن أن تترك للتحكم الفردي ولا لمجرد تلافي الأسئلة المستقلة، فليس للإنسان من سبيل إلا تحقيق الأغراض التي تتوق إليها إنسانيته في الحدود التي يحترم فيها الأفراد بعضهم بعضاً، ويتعاونون بغية تحقيق هدف مشترك مما يقتضي إخضاع سلوكهم لقاعدة عليا تسري على الجميع.

---

<sup>1</sup> -راجع ص181 وما بعدها من:

والخلاصة فالسكينة عنصر ثابت في فكرة الصالح المشترك لأن ذلك العنصر يستجيب إلى مطلب أساسي من مطالب الحياة الإنسانية، وهو الحاجة إلى الاستقرار *stabilité*، فالسكينة في حد ذاتها تدرأ عنا الخراب، على حد قول العميد "هوريو".

وإذا كانت السكينة هي العنصر المحافظ *élément statique* في الصالح المشترك، فإنه لا يجب أن نخلص من ذلك إلى تنافرها مع عنصر العدالة لأن العدالة تستعين بالسكينة لتدخل إلى حيز التنفيذ، ومن ثم كانت السكينة هي الصورة الواقعية لحالة معينة من العدالة.

والعدالة هي وعد بسكينة قائمة على دعائم أفضل، وبالتالي فإن كلاً من السكينة والعدالة تسند الأخرى، فالعدالة تجعل السكينة مقبولة، والسكينة تجعل العدالة متطلعةً إليها، وعلى ذلك تجسد السكينة عدداً من معاني العدالة، على أن نداء العدالة يتجاوز على الدوام حدود إشباع السكينة القائمة لها، ومن ثم كانت العدالة قوة تحديد مضطربة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> راجع هوريو: المرجع السابق، ص34 وما بعدها وص58 وما بعدها، كذلك ص785 وما بعدها من مقالته:

Le droit justice, l'ordre sociale Revue de droit civil, 1927.

## المطلب الثالث:

### التقدم الاجتماعي Le progrès sociale

التقدم هو القيمة الاجتماعية الثالثة التي تتكون منها القيمة الاجتماعية الأم، ألا وهي الصالح المشترك.

والحضارة الإنسانية تقدمية تسعى سعياً واعياً حثيثاً إلى السيطرة على القوى الطبيعية الاجتماعية والاقتصادية المحيطة بالإنسان، والسير بالمجتمع الإنساني إلى الأمام<sup>1</sup>.

على أن التقدم لم يسترع الانتباه كقيمة اجتماعية إلا منذ عهد ليس بالبعيد.

ولا يحتاج إلى الرجوع إلى أبعد من نهاية القرن التاسع عشر لنسجل مبدأ إعلان الإيمان في خصيصة التقدم الاجتماعي واعتباره هدفاً من الأهداف التي تسعى المجتمعات الإنسانية إليها في تاريخها، بل ويجب ألا ننكر أنه حتى يومنا هذا توجد من المجتمعات ما تحيا على أوضاع من التزم والجمود ولا تعتمل فيها بشكل واضح الرغبة في التقدم، كما نجد الرغبة في التقدم في غير تلك المجتمعات التي مازالت تلقى القهر والمناورة من بعض القوى الداخلية أو الخارجية.

ولعل إحدى النقاط الجديرة بالتقدير في فلسفة "فردريك هيجل" Fredrick Hegel السياسية- اهداء منها بالمدرسة التاريخية école Historique - فكرته عن الدولة النامية التي تخطو نحو الكمال في

---

<sup>1</sup> -راجع ص57 وما بعدها من:

Jean salvaire: Autorité et liberté, thèse Montpellier, 1932.

خطوات تمثل كل منها مرحلة من التاريخ الإنساني، وتتجسد في كل منها أقصى ما وصلت إليه الحضارة الإنسانية في كل من تلك المراحل<sup>1</sup>.

وقد عمدت فلسفة "كارل ماركس Karl Marx" إلى تشييد نظرية علمية للكفاح من أجل تحرير الإنسانية من كل عبودية اقتصادية واجتماعية، والكشف عن الطريق أمام الفرد إلى حريته الحققة وإلى النماء الكامل لإمكانياته البدنية والعقلية كافة<sup>2</sup>.

ونرى "جون سيثورات ميل" يعترف مع أستاذه "جيروم بنتام Bentham Jeoremg" بأن المنفعة وإن كانت هي المعيار الأول الذي تحل به كافة المشكلات الاجتماعية، إلا أن تلك المنفعة يجب أن تفهم بأسمى معانيها، أي باعتبارها المنفعة المؤسسة على كافة المصالح الدائمة للإنسان باعتبارها كائناً يصبو إلى التقدم والتحسين، والنظام الاجتماعي الصالح، هو النظام الذي ينمي في الشعب خير الصفات، ويحقق التقدم المادي والمعنوي للمجموع، ثم يأتي بعد ذلك توجيه هذه الصفات إلى معالجة الشؤون العامة على أكمل وجه<sup>3</sup>.

ويجب أن نلاحظ أن الإجماع وإن كان منعقداً على ضرورة التقدم الاجتماعي إلا أن ماهية هذا التقدم ومضمونه وكيفية تحقيقه يثور حوله الاختلاف في الآراء، فما قد يعد تقدماً في نظر البعض قد يعد تخلفاً ورجعية في نظر البعض الآخر، كما أن التقدم وإن كان لا يتأتى في الأصل على نحو تلقائي، بل يحتاج إلى جهد يبذل للتوصل إلى حقيقته،

---

<sup>1</sup> - راجع ص 170 من:

G. L. Wayper: Politique thought London, 1954.

<sup>2</sup> - راجع ص 5 و6 من:

Y. Umanshy: Constitutionnal Rights of soviet citizens Moscou, 1999.

وص 29-38 من فؤاد محمد شبل: الدستور السوفييتي، طبعة 1948.

<sup>3</sup> - جون ستيوارت ميل: الحكومة النيابية، ص 191-195.

مما زاد في أهمية التدخل في الفكر السياسي الحديث، إلا أن التقدم مع ذلك لا يتأتى دائماً بالتدخل، فإن الإحجام عن التدخل المدروس قد لا يقل تحقيقاً للتقدم عن التدخل.

كما يجب أن نلاحظ أيضاً أن التقدم لا يعني السير بالمجتمع إلى الأمام فحسب، بل إن الحيلولة دون رجوعه إلى الوراء تعتبر أيضاً أمراً ضرورياً بالنسبة إلى التقدم، لأن الطبيعة الإنسانية كما هي ميالة إلى الاضطراد والتحسن عرضة للسقوط والتقهقر أيضاً.



## الفرع الثاني

### تطبيق الصالح المشترك

وسنقسم هذا الفرع إلى المطالب الآتية:

#### المطلب الأول:

#### السلطة تضع شروط تطبيق الصالح المشترك

الصالح المشترك مفهوم عام غير موضح أو محدد النطاق والمضمون والمحتوى والحدود، والسلطة تتدخل للتوفيق بينه وبين أحوال الوسط الاجتماعي، وهنا يتحول الصالح المشترك، بفعل السلطة من مجرد آمال بسيطة إلى خطة أو برنامج عمل programme، بما تضي عليه من تماسك وثبات وما يسبغ عليها من فهم واضح ومعلوم.

صحيح أن السلطة لا تستقل بهذا الفهم كلية إذ أنها بحاجة إلى أن تجد لها في الرأي العام تبريراً وشرعية، إلا أنها تلعب في هذا المجال دوراً خلاقاً، إذ تنظم في خطة عمل منطقي و متماسك، وتستخلص الخط الموحد الذي ينسق حوله العمل المشترك للجماعة بأسرها، وتحول إلى برنامج تنفيذي للعناصر المختلفة لتصور الصالح المشترك، وتقدر إمكانيات التحقيق التي تسمح بها المستويات الحضارية للجماعة.

ولا تقوم السلطة بمجرد الإفصاح الصياغي عن تصور الصالح المشترك فحسب، بل هي تكشف أيضاً عن مفهومه في لحظة معينة، عليها أن تؤديها في الحرص والمثابرة على ما يجب أن تكون عليه، وهذا أمر طبيعي لأن دور السلطة ألا تسيّر في أعقاب الجماهير، بل أن توجهها وتقودها في الطريق الصاعد إلى الأهداف

المرجوة، وكثيراً ما شبه العميد "هوريو" الجماعة بالجيش الزاحف فكلاهما بحاجة إلى قيادة تبعث في رجالها الطموح والحماس للعمل المظفر<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني:

### توحيد السلوك مع الصالح المشترك

يتولد في المجتمع نمط من الحياة ينتظم حول عدد معين من القواعد المتبعة، ولكن هذه القواعد لا تتولد عن الظواهر الاجتماعية بذات الطريقة التي تتولد بها القوانين الطبيعية عن الظواهر الطبيعية، فهذه القواعد ليست حتمية التطبيق، ولا يتسنى لها أن تولد خطأً من السلوك لا انحراف عنه.

والذي ينحدر عن التصورات الجماعية ليس هو مجموعة من قواعد القانون المحددة بقدر ما هو عادة مدلول العام للنظم والروابط الاجتماعية. ولا يمكن للقانون أن يسود وهو في حالة الفكرة البسيطة.

والحياة الاجتماعية بحاجة إلى توجيه محكم يضمن أفضل إنتاج من جانب الأنشطة الفردية في سبيل الصالح المشترك، ولهذا كانت القواعد القانونية قواعد تقويمية للسلوك لا قواعد تقريرية.

ومن جهة أخرى، فلا أحد ينكر دور الرئيس أو الحاكم في تشييد التصور القانوني للصالح المشترك، ففيه تتجسد أمانى الجماعة فهو يقودها ويضبط سيرها ويساهم مساهمة فعالة في إرساء مفهوم ممكن التحقيق للنظام الاجتماعي المتطلع إليه، وعبقريته وحزمه أمام المشكلات التي تواجهها الجماعة على الدوام ينعكس

---

<sup>1</sup>- راجع ص7 من مؤلف هوريو بعنوان: Principes de droit public طبعة 1910، وكذلك ص75 من موجزه في القانون الدستوري.

أثره على المواطنين فتزدهر تصورات فردية متلونة بعقيدة الرئيس، صحيح أن الرئيس بحاجة إلى الاحتكاك الدائب بالرأي العام إلا أنه عندما يتخذ قراراً، فإن الذي يكون أمامنا هو فطنته السياسية وحكته الخاصة، ولا تغير نظرية العضو شيئاً من المقام العالي للأفراد المعين في توجيه الحياة الاجتماعية دون أن يؤثر ذلك في ثبات السلطة ودوامها<sup>1</sup>.

وهذا التوجيه يمكن للسلطة وحدها أن تتولاه بأكبر قسط من الاستمرار ومن التجرد عن النزوات الفردية، وبالطبع كل ذلك على ضوء الصالح المشترك تحديداً أو تقديراً، أي من خلال قواعد منضبطة محددة أو من خلال قواعد تقديرية.

والخضوع لمقتضيات تحقيق الصالح المشترك يكون تقريبياً، بل ومستعاناً فيه بالقوة أحياناً، ولكن السلطة تظل مع ذلك الامتداد الضروري للفكرة الموجهة، وليس بذي أهمية كبيرة في هذا المقام أنها تستعين بالإجبار لمواجهة قصور بعض الأفراد في الانسجام مع الفكرة الموجهة<sup>2</sup>.

وعلى هذا تنتج ضرورة السلطة من عدم الكفاية التي يمارسها اعتبار الصالح المشترك على السلوك الفردي، ولأجل أداء القانون وظيفته يجب، إن لم يكن مرعياً من الجميع، أن يكون معتبراً على الأقل أنه ملزم بصفة عامة.

فإذا ضرب أحد الأفراد صفحاً ما يضيفه الضمير الاجتماعي على موجبات الصالح المشترك من إلزامية، فمن المهم ألا يكون نتيجة ذلك التحلل من الرابطة

---

<sup>1</sup> - مطول بيردو في علم السياسية، جزء أول ص 342 و343.

<sup>2</sup> - ولو كان الأفراد جميعاً كاملين من الناحية الاجتماعية، أي لو كانوا ممثلين بالفهم النير للهدف الاجتماعي، لأضحت السلطة في شكلها التاريخي غير ذات جدوى ولما احتاجت فاعلية القاعدة القانونية إلى أن تتخذ شكل الجهاز الحكومي، بل لقادت مباشرة وتلقائياً كل الضمائر الفردية، وهذا هو مغزى رأى النجدات من الخوارج بإنكارهم ورفضهم دور السلطة، والأمر نفسه بالنسبة للشيوعية في المرحلة الأخيرة من تطور الشيوعية حين تذوب السلطة.

الاجتماعية، ومن ثم تبدو السلطة عندئذٍ كمصدر لا راد لأوامرها تعيد إلى حظيرة القانون أولئك الذين تسول لهم نفوسهم التحلل من الالتزام الاجتماعي.

إن الفكرة الموجهة تتطلب في بعض الأحيان الإجبار في الحدود اللازمة لكفالة التنظيم المحدد للحياة الاجتماعية بغية تحقيق هدف معترف به ومقبول عموماً، ومن الجلي أن هذا الإجبار لا يمكن أن يتأتى إلا من سلطة لها القدرة على إخضاع الإرادات المتمرده<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث:

#### السلطة تكييف المواقف الفردية مع الصالح المشترك

وعمل السلطة ليس أقل لزوماً في حال إطاعة المواطنين، إذ بدلاً من أن يكون على الفرد البحث بلا انقطاع عما يقتضيه الصالح المشترك، فسيقتصر على مراعاة القرارات التي تتخذها السلطة بافتراض أنها متفقة مع الصالح المشترك.

وهكذا ينشأ فضاء من التعود على الطاعة من شأنه أن يترك العزيمة الفردية حرة لتولى مهام أخرى، ومن هذا التعود يكتسب الفرد الكثير، فهو ليس بمثمر إذا أضحى حالة نفسية دائبة، وليس هذا تقيلاً من الثقة في الحرية، لأنها في الواقع لا تمضي دون نظام يضعها موضع الاعتبار، فالسلطة هي القوامة على هذا النظام، ولا يجدر الشك في أمانتها دون أسباب قوية.

فظهور السلطة في التاريخ ليس إذن حدثاً عرضياً، بل هي ضرورة لكل مجتمع، فهي واقعة يجب البحث عن جذورها في إدارة الجماعة للعيش وفقاً لمثل أعلى معين.

---

<sup>1</sup> -بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء أول، ص 241-242.

وكما أنه قبل أن يستحوذ على تصور معين للهدف الاجتماعي، فالاهتمام العام يوحد تصورات الصالح المشترك المتباينة والمتنافسة، كذلك فإنه قبل أن تكتب لسلطة ما السيطرة في الجماعة توجد سلطات متباينة ومتنافسة تصارع بعضها بعضاً محاولة بسط نفوذها، ولا تلقي المدلولات الأخرى سلاحها أمام مدلول الصالح المشترك الذي حاز الغلبة والعمومية، ولا تتلاشى السلطات المتحايلة تماماً إزاء السلطات الرسمية، بل تبقى مترقبة سواء خفية أو علانية وعلى استعداد لانتهاز فرصة فشل ما يقع فيه الحاكمون.

وقد يحدث أن فكرة موجهة ما تستنفد أغراضها وتفقد الحيوية التي كانت تسمح بإعطاء الدولة أساساً معتبراً، ويرسم خط سير ثبت للحاكمين متواز مع أمانى الجماعة، ومن ثم لا تصبح الدولة جهازاً أو آلة صماء تمضي بقوة الدفع السابقة، ويحركها ساسة محترفون ليس لهم إلا نفوذ زائف مصطنع.

وقد يحدث أيضاً أن يطرأ على الفكرة الموجهة تطور دفين بمنأى عن أولئك الرسميين متولين السلطة، وقد يصل ذلك التطور إلى حد إمكان القول بأن ثمة مثلاً قانونياً أعلى جديداً قدر له أن يولد في حجر الجماعة، ومن ثم يطرح مفهوم الصالح المشترك للجدل والمناقشة، وما يلبث أن يهب واقفاً على قدميه تصور قانوني يستجيب للأمانى الشعبية الجديدة، ويتجلى أمامه عجز التصور القانوني الذي كان غائباً حتى ذلك الحين عن الإيفاء بمطالب المسلمات المنبثقة عن الرأي العام في تطوره الجديد.

عندئذ تكون الرابطة التي تربط السلطة بالصالح المشترك على ما يجب أن يكون عليه، قد انفصمت أو على الأقل قد ضعفت، ولأن السلطة القائمة ترمز إلى مثل أعلى في طريقه إلى الزوال، فإنها تكون غير قادرة على لم شمل القوى الوطنية من جديد حول فكرة لم تعد سوى مرحلة متخلفة من تطور الجماعة وإذا ظلت السلطة العامة قائمة إلا أنها تكون مجردة من كل دعامة معنوية قادرة على جعل وجودها ذي جدوى، وباختصار فإن تصور السلطة الرسمية في الدولة للنظام

المحقق للصالح المشترك لن يكون هو تصور الجماعة لما يجب أن يكون عليه ذلك النظام المحقق لصالحها المشترك، ولذلك لا تكون الفكرة الموجهة الحققة في السلطة الرسمية للدولة، بل تلقى تعبيرها خارج هيئاتها، وتسعى في الوقت ذاته باحثة عن التحقيق عن طريق سبل أخرى خلاف الأوضاع الرسمية القائمة.

وعندما يحدث أن يتغير المثل الأعلى للصالح المشترك الذي يجب أن يسعى إلى تحقيقه النظام القانوني، فالسلطة غير المجسدة للأوضاع الرسمية في الدولة تجد نفسها بحاجة إلى أشخاص جديرين بالاحترام الاجتماعي يسندونها، ومن ثم يحتاج الأمر إلى رجال يستخلصون من برائن التخبط الذي تردت فيه الأوضاع الرسمية الفكرة الموجهة التي سيقوم عليها النظام القانوني للمستقبل.

وتظل هذه الفكرة في أول أمرها غير سائدة، بل بحاجة ماسة إلى الصراع والكفاح من أجل الظفر بالنجاح، ونفهم من ذلك أن أولئك الذين يوصلون تلك الفكرة إلى النجاح المنشود لا يكون قد جرفهم تيار الإجراءات التي يتكون منها ببيان الأوضاع الرسمية السابقة<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء أول، ص266 وما بعدها .

## الخضوع للسلطة هو خضوع للفكرة الموجهة "مظاهر وأضراب الخضوع"

ما هو أساس الخضوع للسلطة؟

لاشك أن فكرة الرضاء هي المدخل إلى معرفة الأساس الحق للخضوع للسلطة، لكن الاكتفاء بفكرة الرضاء هذه في التعرف على أساس الخضوع للسلطة لا يفضي إلا إلى نتيجة قاصرة، إذ يظل الذهن يتساءل بحق، لماذا نرتضي الخضوع للقائمين بالسلطة.

والواقع فالإجابة الشافية المقنعة لهذا التساؤل هي أن الخضوع للسلطة يرتبط ارتباطاً وثيقاً باعتقاد لدى الرعية بصلاحيه القائمين بالحكم لإيفاء مقتضيات الصالح المشترك.

ذلك أن الرضاء ليس منشئاً للسلطة، بل مقررراً لها ومعترفاً لها بالشرعية، والسلطة قد تنشأ وتلد بدون الرضاء، والرضاء ليس بالشرط اللازم لقيام السلطة ابتداءً، بل هو شرط لبقائها واضطرادها، وفاعلية قراراتها ونفاذها وتمتعها بالحوية والمضاء والملاءمة: *opportunité*، وإذا كان أساس الخضوع للسلطة هو اعتقاد في الصلاحيه لإيفاء مقتضيات الصالح المشترك، فدور الرضاء هو التصديق على توافر تلك الصلاحيه لدى القائمين بالحكم وتسجيل قيامهم بإيفاء تلك

المقتضيات والخضوع مزدوج، فهناك خضوع الرعية للسلطة، وهناك أيضاً خضوع القائمين بالسلطة لمقتضيات الفكرة الموجهة<sup>1</sup>.  
هكذا نخلص إلى دراسة هذا الفصل من الزاويتين الآتيتين:

### المطلب الأول:

#### خضوع الرعية للسلطة

وتتحدد عناصر هذا البحث في المطالب الآتية:

#### البند الأول:

#### السلطة ظاهرة نفسانية

الخضوع للسلطة ظاهرة نفسانية *psychologique phénomène*.  
تتطوي على رضاء ضمني، فالسلطة بحسب أصلها ملتزمة بالتصورات التي تصورها أعضاء الجماعة للمستقبل الاجتماعي، والمستقبل ذاته يجذبنا نفسانياً إلى العمل، ومن ثم كانت السلطة وسيلة بلوغ المستقبل وإخضاعه لمطالبنا.

فالسلطة هي تجسيد الأمانى الاجتماعية في مستقبل أفضل، وكثيراً ما تتضمن عنصر ميثولوجي *mythique*، محفز ومستتهض وواعد ودافع للحياة الاجتماعية *une représentation motrice de la vie sociale*، ولهذا لا يمكن اعتبار السلطة مجرد ظاهرة قوة *phénomène de force un simple*، فهي مخلوق وثيق الصلة بالحياة الإنسانية وأهدافها ذاتها<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء أول، 234 و235.

<sup>2</sup> - وقد كشفت دراسات علم الاجتماع إنه حتى في أوغل المجتمعات قدماً لم تكن السلطة سلطة فرد أو أفراد، فنظام القبيلة مثلاً لا يكشف عن أي تباين أصولي بين الحاكمين والمحكومين، فقد



فالأساس الأول للطاعة هو الهدف الاجتماعي، وحالة يقظة الأفراد واهتمامهم بالموجهات المنحدرة عن اعتبارات الصالح المشترك تشكل الجو المناسب لتكوين السلطة التي يمارسها حاكمون هم في الواقع أفراد، وهذه السلطة يمكنها أن تزيد من حالة الرضاء بها، وأن تنقل مضمون ذلك الرضاء إلى أحكام وضعية، وأن تقوى بوسائل إجبار خارجية الميول النفسية والعاطفية، ولكن لو لم يوجد ذلك الجو المناسب، فلا يمكن لمتقلي السلطة أن يجتذبوا إليهم الرضاء العام بفرض قوتهم الشخصية عن طريق العنف<sup>1</sup>.

وحيث لا يوجد الرضاء بالسلطة، أي الخضوع لها خضوعاً اختيارياً، لا يمكن أن توجد إلا سلطة مادية بحتة يمكن لها أن تبقى أمداً طويلاً، ولكن دون أن تتحول إلى سلطة منظمة، أي إلى وضع قانوني، والنظم السياسية التي تتصف بالدوام هي تلك التي توجد في نشاط مشترك بين إرادة السلطة وثقة المحكومين فيها<sup>2</sup>.

---

كان كل أفراد القبيلة يشعرون أنهم متحدون في نوع من القرابة الخفية المنحدرة عن اشتراك الجميع في الانتماء لتوتم القبيلة *le totem du clan*، ففي التوتم كان يتجسد نفوذ شامل ذو طابع مقدس يشترك فيه جميع الأعضاء باعتبارهم حقدة ذات التوتم، ونتج عن ذلك نظام اجتماعي قائم على المساواة وتمارس فيه وظائف السلطة على أساس من التفويض الضمني، ويتضح من ذلك أن الحاكمين في القبيلة إنما كانوا يؤدون مهامهم باسم العرف الجماعي الوراثي الذي هو السيد الأكبر لسلوك الجماعة والوظائف الاجتماعية *les fonctions sociales*، هي كما قال أوجست كونمت *auguste conte*: حماية في طبيعتها وفردية في ممارستها (راجع مطول بيردو في علم السياسة. جزء أول ص 235 وما بعدها).

<sup>1</sup> - بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء أول، ص 237 و 238.

<sup>2</sup> - راجع ص 296، 297 من الطبعة السابعة عام 1921 من:

ويمكن للسلطة بنشاطها القيادي التقدمي أن تكفل لقراراتها الأولوية وأن تحتكر ممارسة سلطة الأمر والنهي، ولكن برضا الشعب، ومن هذا الرضاء وحده يتولد لها السند المشروع، فالسلطة المشروعة لا يمكن أن تقوم إلا على الرضا<sup>1</sup>.

فالرضا هو الأساس الأولى لكل شرعية، كما أنه شرط لازم لفاعلية السلطة، فحق الإجبار المادي الذي تملكه السلطة وتمارسه لا يستغنى عن قدر من الرضا، وتدخل السلطة لتوقيع الجزاءات المادية لا يمكن أن يكون إلا على سبيل الاستثناء وإجراء أخيراً، وعندما تتدخل لإجرائه فإن الإجبار الذي يمارس ضد البعض لا يرتكن إلى قوة الحاكمين بقدر ما يرتكن إلى الرضا الشعبي *consensus populaire*، أو على الأقل إلى عدم معارضة القدر الأكبر من الرغبة. فالجزاءات مهما كانت فاعليتها لا تكفي بذاتها، فهي مجرد وسيلة لا يستغنى استخدامها عن وسط ملائم *ambiance favorable*.

وقد دلت التجربة التاريخية على أن أهم الدوافع على الخضوع للسلطة ليس الخوف من الجزاء الذي يمكن أن توقعه بالقوة، والرجل الذي يخضع لما يشك في وجوب خضوعه له سيبحث في النهاية عن التحايل على الخضوع، كما أن الخضوع المؤسس على القهر، سيتطلب من الحاكمين جهداً لا يتناسب من النتائج المتحصل عليها، وإذا كان الأمر أمر إجبار فإن الذي يمكن للإجبار أن يتغلب عليه هو وقائع التمرد الفردية في الوسط المتسم بالهدوء.

إن نظاماً يقوم على القوة وحدها غير مقبول عقلاً لا لأن الحاكمين لن تكون لديهم من ناحية الحكم القوة الكافية قط للتغلب على محاولات التمرد والعصيان، بل ولأن الخضوع المتحصل عليه بالقوة لن تتوافر فيه من حيث الكيف الصفات المتطلعة لسند نظام متصف بالدوام على الأخص<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء ثان، ص 110-111.

<sup>2</sup> -راجع ص 198 من الجزء الأول من:

فالخضوع المبني على الخوف هو خضوع مجرد من التأمل في الأهداف الاجتماعية، ويلقي بالمجموع في حالة من البلادة، والجمود، ويوهن أكثر التنظيمات صلاحية، وذلك في حين أن الحياة الاجتماعية قد بلغت حداً من التعقيد والتشابك الذي يتطلب الأكثر من مجرد الخضوع المسكين، إذ يتطلب فهم تنفيذ الأوامر على نحو يتصف بالتعاون مع مصدرها هذه الأوامر تعاوناً فيه مبادأة وفتنة وتلقائية.

وقد جبلت الطبيعة الإنسانية على عدم خضوع الإرادة لإرادة أخرى إلا إذا كانت تلك الإرادة الأخرى تمثل قيمة عليا، وعندئذ يكون في الخضوع عزاء مرده أن الخضوع لن يكون موجهاً إلى إرادة ذاتية، بل إلى إرادة تؤدي مهمتها ودورها ووظيفتها «خضوع وظيفي».

ويتساءل "ديجي" كيف يمكن أن تكون إرادة إنسانية بذاتها أعلى من إرادة إنسانية أخرى<sup>1</sup>.

وبالطبع فالالتزام السياسي *l'obligation politique* لا يتولد من الفعل الاجتماعي *le fait social* قبل القيام بعملية التقويم *valorisation*، وعلى ذلك فالخضوع لا يمكن أن يستخلص منطقياً من ظاهرة القوة الأكبر التي يتقلدها الحاكمون، بل الخضوع بحاجة إلى أساس آخر يجعله أكثر تقبلاً من قبل الضمائر الفردية، وهذا الأساس إنما يوجد في تصور صلاحية قاعدة ما

---

Carre De Malberg: Contribution a le théorie générale de l'etat

ورسالة سالفير، ص33-،34، ألفريد بوز: فلسفة السلطة، ص42 وما بعدها.

<sup>1</sup> -راجع ص545 من الجزء الأول من:

Leon Duguit: Traite de droit constitutionnel.

للبلوغ إلى خير مرغوب فيه، وأي خير آخر أفضل من الصالح المشترك الذي هو الفكرة الموجهة في الدولة<sup>1</sup>.

والخلاصة فالخضوع للحاكمين ليس له من سند ومبرر إلا أن هذه السلطة يفترض أنها المحققة للصالح المشترك على أكمل وجه، ومن هذا الافتراض يستمد الخضوع من قبل الرعية لقرارات الحاكمين سنده الشرعي ومفهومه المنطقي.

فالأفراد قد ارتضوا الخضوع للسلطة لكي يتحاشوا الخضوع لأفراد على شاكلتهم، وهو الخضوع الذي تتجه إليه الطبيعة البشرية، فالحاكمون عندما يمارسون سلطانهم يمارسون اختصاصاً ينحدر إليهم من الفكرة الموجهة ذاتها<sup>2</sup>.

البند الثاني: الطاعة هي اعتقاد في صلاحية المطاع لتحقيق الصالح المشترك

إذا كانت الكفاءة هي سند سلطة الأمر والنهي *le pouvoir de commander*. فالشغل الشاغل لمتولي هذه السلطة هو ألا يغيب ذلك السند عن قراراتهم الأمرة أو الناهية، وإلا سقطت شرعية قراراتهم بتخلف السند الذي يضيف عليها شرعيتها ويمكن الاقتناع بهذا الرأي عندما نتساءل عن سبب انصياع المريض لأوامر الطبيب، وعن أساس خضوع التلميذ لتوجيهات مدرسه، إلى غير ذلك من الأمثلة المشابهة، فالجواب ليس مقنعاً إلا إذا قلنا إن الخضوع مرده صفة خاصة فيمن يخضع لأوامره، ألا وهي صلاحيته.

فضلاً عن وجوب توفر الاعتقاد لدى الخاضع بأن خضوعه للأمر إنما هو خضوع فيه مصلحته العاجلة أو الآجلة، الظاهرية أو الحقيقية.

---

<sup>1</sup> - بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء ثان، ص 278-289، وكذلك راجع ص 18 من موجز هوريو في القانون الدستوري، طبعة 1929.

<sup>2</sup> - بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء ثان، طبعة 1949 ص 280-281.

كما أن مضمون الصالح المشترك يتنوع بتنوع المجتمعات والأزمنة، فالخصائص اللازم توافرها في الحاكمين تتنوع بتنوع المقتضيات الموضوعية لكل جماعة ولكل عصر، فالحاكمون خبراء يعملون لسد حاجات السكان، ومن ثم كان مبدأ الخضوع عن تدبر وروية أمراً ممكناً في الحياة العامة، ولا يصل المواطن إلى ذلك مصادفة، ولكن من جراء إدراكه لفكرة الخير الاجتماعي أو الصالح المشترك الذي يقتضي تنسيق الذكاء وتسخير الطاقات البشرية لاجتتاب أكبر قسط من البؤس وتوفير أكبر قدر من السعادة، وذلك بالعمل على استتباب أفضل الطرائق لسد الحاجات الاجتماعية، والحاكمون يسعون أصلاً إلى خير المجتمع كما يرونه، وهم يرون ذلك الخير بصفة عامة في ضوء التجربة التي يمرون بها بواسطة علاقات قوى الانتاج القومي التي تحيط بهم<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني:

### الدور الحقيقي للرضاء في ظاهرة الخضوع

الفكرة الموجهة هي مبدأ وحدة الجماعة، فلا توجد سلطة مقبولة إلا تلك التي تمضي متفقة مقاصدها وأساليبها مع الفكرة الموجهة، ويقدر هذا الانسجام يتجلى عنصر الصلاحية، وهكذا فالرضا منوط بالانصياع الصحيح من قبل الحاكم لفكرة الصالح المشترك التي يستمد شرعية وجوده منها.

---

<sup>1</sup> -راجع نظرية الدولة وأسس التنظيم والسيادة من كتاب قواعد السياسة، تأليف هاردولد

لاسكي، ترجمة اخترنا لك، عدد46، ص21و49و50و56.

وعلى ذلك فليس رضا الشعب هو الذي يصنع السلطة الشرعية، وإنما لأنه توجد تلك السلطة فالرضا يتحصل عليه، والرضاء ليس شرطاً للسلطة الشرعية بل هو مجرد نتيجة<sup>1</sup>.

فالسطة توجد منذ إرسائها مبررة ومحددة باعتبارات الصالح المشترك التي تنحدر منها، وتولد السلطة متمتعة بالسلطان منذ البداية لأنها إنما تولد من تصور الصالح المشترك الذي تستهدف تحقيقه، فبواسطة هذا الرضا تساهم الجماعة في تعيين الهدف الاجتماعي، ثم بانصياعها للهدف الاجتماعي تضي الشرعية على ممارسة السلطة.

وإذا كان صحيحاً أن السلطة لا تتولد مباشرة من رضا الرعية، ولكن من الانسجام الوثيق بين مقاصد السلطة ومضمون فكرة الصالح المشترك، فذلك لا ينتقص على أي حال من الدور الذي يلعبه الرضا، فالرضا لا يخلق السلطة الشرعية، وإنما يعترف أو يقر بأنها موجودة، وهو لا يبررها بل يسجل قيامها فحسب، وباختصار الرضا ليس سبباً بل دليلاً.

فالاعتراف للرضا بدور الإقرار والتصديق جائز ومقبول، أما أن نتنظر منه أن يخلق، فإن في ذلك مغامرة بالصوالح الدائمة للجماعة لا يؤمن عواقبها وتضحية بصفة المبادأة التي تتمتع بها السلطة، ومن ثم فالرضا قبول وليس إنشاء، وعندما نقول إن المحكومين يرضون بالسلطة فيجب أن نفهم من ذلك أن الرضاء، لا ينتقص أو يقلل من حرية المبادأة التي للسلطة طالما أنها تنزع نزوعاً متفقاً مع فكرة الصالح المشترك<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء ثان، ص215 وما بعدها .

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ص118 وما بعدها .

وليس من قبيل التقليل من شأن الرضاء أن نعترف للرضاء الشعبي بمقامه الحقيقي في السفح لا في القمة، فهو في الواقع إقرار للسلطة أكثر منه مصدر لها<sup>1</sup>. إن رضا المحكومين يظل في النهاية الاعتراف الوحيد بسند متولي السلطة في ممارستها، ولكن من الخطأ الخلوص من ذلك إلى أن السلطة لا توجد قبل ذلك الاعتراف أو التسجيل *constatation*.

وهنا يجب أن نفرق بين ما تدين به السلطة للفكرة الموجهة وبين ما يجلبه الرضاء لها، فما تدين به هو سندها الشرعي، ومن ثم تعتبر سلطة شرعية كل سلطة تتجسم فيها الفكرة الموجهة، أما الرضاء فيقتصر على ما يجلبه للسلطة على الاعتراف بالوثام بينها وبين الفكرة الموجهة.

والقبول الضمني *acceptation tacite* هو أكثر صور الرضاء الشعبي شيوعاً، ويتمثل في مجرد انعدام النزوع العدائي، ومن ثم كان مجرد دليل على النظامية ولا ينم عن أية مبادأة *initiative*. فهو لا يعبر إلا عن مجرد تسامح *tolérance* قبل السلطة، وما يجب إدراكه هو أن السلطة لن تتحصل على الرضاء الشعبي إلا في الحدود التي يعتبر فيها نشاطها متمشياً مع الفكرة الموجهة، أي مع تصور الوسط الاجتماعي لماهية الصالح المشترك<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - بيردو: مطوله في علم السياسة، جزء ثان، ص111 وما بعدها.

<sup>2</sup> - المرجع السابق، ص120 وما بعدها.





## الفرع الثالث

### خضوع السلطة لفكرة الموجهة

البند الأول:

#### طبيعة سيادة الحاكم وسيادة المحكوم<sup>1</sup>

إن تبرير السلطة بفكرة الرضائية تضرب نطاقاً واسعاً من القيود تحد من ممارسة السلطة ممارسة مطلقة، وتخلق لدى الحاكمين الشعور بالاهتمام المستمر بعدم المساس بالمواطنين مساساً يمكن أن يحملهم على سحب رضائهم عنهم والخروج على طاعتهم، ومن ثم طالما أرجعت شرعية السلطات إلى الرضائية العامة، فالمتولين لتلك السلطة سيحسبون حساب لتلك الرضائية، وذلك بعدم الضغط على المحكومين ضغطاً يفقدهم الرضا الشعبي.

وتتحدّر من فكرة الرضائية العامة ضمانة تتمثل في التفرقة بين سيادة الحاكم *la souveraineté de gouvernement* وسيادة المحكوم *la souveraineté de sujétion*، أي التمييز بين سلطة الحاكم والحكم وسلطة المحكوم في اختيار الخضوع للحاكم، وهذه سيادة بدورها لأنها تخضع الحاكم لها في النهاية<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> - راجع ص 256 وما بعدها من:

Etienne Cayret: le procès de l'individualisme juridique, these, Toulouse 1932.

<sup>2</sup> - راجع آتين كايريت: قضية الفردية القانونية، ص 239 وما بعدها .

وبذلك تثبت للسيادة الشعبية قيمة قانونية من ناحية أن الحريات التي تحميها تلك السيادة تعتبر مكنات اقتضاء يحتج بها قبل الحكومة، فلما كان الرضاء العام لازماً لممارسة الحاكمين لسيادتهم كانت سيادة الرعية ضماناً معتبرة للأفراد من عنت السلطة الحاكمة، وتتقرر بذلك علوية للحرية الفردية على أساس فكرة رضائية السلطة، إذ يكون تقدير شرعية تدخل السلطة الحاكمة في المجالات الفردية من شأن الأمة ذات السيادة المقيدة للحاكمين بغية ضمان اضطراد توافر الرضاء العام بحكمهم<sup>1</sup>.

ومن ثم يتأتى التزام السلطة الحاكمة بالخضوع لمطلب الفرد في الحرية، ذلك المطلب الذي يولده ضميره الفردي قيماً واقعياً على سلطة الحاكمين المقيدة تقييداً فعلياً بالنظام المبني على إيمان الضمائر الفردية به<sup>2</sup>.

## البند الثاني:

### التقييد الذاتي والتقييد الموضوعي للسلطة

والى جانب هذا القيد الوارد على السلطة يوجد قيد آخر هو عنصر النظام، فضرورة النظام اعتقاد جازم في الضمائر الفردية، ويتأتى بالمساهمة الحرة في إقامته، وهذا النظام ما يلبث أن يكتسب حياة قائمة بذاتها.

---

<sup>1</sup> -راجع موجز "هوريو" في القانون الدستوري، طبعة 1929- ص 89 وكذلك ص 38 و 48 و 58 و 97 و 109 وما بعدها من بحث "هوريو" بعنوان السيادة الشعبية la souveraineté Nationale طبعة 1912.

<sup>2</sup> -والواقع أنه تقوم بين الأفراد وشائج مستمرة من عائلية وطائفية ودينية وغيرها من شأنها أن تحمي باعتبارها أوضاعاً موضوعية للحريات الفردية وتحفظ توازناً فعالاً بينها وبين السلطة.

وما من شك في أن كل فكرة عمل مشترك يحتاج إلى سلطة نشيطة خالقة تصدر عنها، ولكي تحقق تلك السلطة الفكرة المشتركة المصمم عليها فإنها تنظم في هيئات تتولى شؤون الفكرة المشتركة، وتقرر إجراءات وشكليات يستلزمها بإعمال تلك الفكرة المشتركة، وعن طريق هذه الهيئات والإجراءات والشكليات يخرج إلى حيز الوجود وضع قانوني يتحد مع النظام الاجتماعي القائم، ومن ثم تجري السلطة بما لها من مكنة إيجاد التنظيمات التي تتجسد فيها الفكرة المشتركة، تقييداً ذاتياً، ولكن السلطة وإن كانت تجري التقييد لسلطانها بنفسها إلا أنه تقييد محتوم لا مفر لها منه *Limitation involontaire et fatale*، ومن الخطأ القول بعدم وجود التقييد للسلطة ولكن هذا التقييد لا يحصل في صورة قرار داخلي، وإنما يحصل في صورة إيجاد الأوضاع التي يتألف منها النظام الاجتماعي، لأن هذا النظام بما يجلبه من استقرار واستمرار واستتباب ينطوي على قوة تستعين بها السلطة ولا تستغني عنها في أداء مهامها، فهذا التقييد إذن تقييد يرد من جانب الحاكمين أنفسهم، ولكن لا مفر لهم منه<sup>1</sup>.

فالتقييد الذي تورده فكرة النظام على السلطة هو تقييد موضوعي *limitation objective*، لا ذاتي *limitation subjective*، لأن التقييد الذاتي لا قيمة له، إذ تستطيع في أي وقت أن تعدل عنه أو تغير فيه لكونه تقييداً إرادياً بحتاً، بينما التقييد الموضوعي إنما يرد كانعكاس النظام الذي ينفر أصلاً من التبديل ويميل بطبعه إلى الثبات.

وتستشعر السلطة المقيدة تقييداً موضوعياً ضرورة الاحترام الذي ينظره الأفراد فيها إزاء حرياتهم، ذلك الاحترام الذي قد يكون جزاء الاخلال به عند الاقتضاء سحب الرعية لرضائها الممنوح للسلطة القائمة بالحكم، مما يجعل السلطة تميل إلى أن تتحدد بسياج موضوعي من النظم، وهو نطاق تتحرج من أن تقوضه بعد أن خلقته.

---

<sup>1</sup> - راجع موجز هوريو في القانون الدستوري، طبعة 1929، ص 5.

فالاستبداد الذي يحتمل أن تفضي إليه فكرة السلطة المبنية على اعتبارها حقاً ذاتياً في الأمر والنهي *droit subjectif de commandement* تتراجع لكي تنفس المجال أمام توازن مزدوج *un double equilibre* يتحقق من ناحية أولى بين السلطة وحرية أفراد الرعية، وتوازن يتحقق من ناحية ثانية بين السلطة والنظام، أو بعبارة أخرى بين قوة ديناميكية *force dynamique* أي مندفعة متحركة، وقوة سكونية أي ثابتة ومحافظة *force statique conservatrice*.  
فكما أن الحرية هي توافق مع النظام الذي يتضمن ترتيب ممارستها، إذن يقع على عاتق السلطة ضمان استمرار الأمن، وذلك بكفالة ممارسة للحرية تحقق الصالح المشترك<sup>1</sup>.

### البند الثالث:

#### التوازن بين السلطة والحرية

وهكذا نلمس في الوسط الاجتماعي توازناً يجب أن يقوم بين كل من العاملين *les forces subjectives* وهما حرية أفراد الرعية والسلطة، وهذان العاملان يشكلان في المجتمع القوة الديناميكية أو قوة الحركة *force movement*، التي تقوم بدور مقاومة المادي والإفراط للذين يلحقان بالقوى المتحركة وتقف في وجه النشاط المختل للإرادات الإنسانية.

وقوة الاستقرار هذه تتخذ صورة موضوعية ممثلة في القواعد القانونية والإجراءات والشكليات التي يجب السير على مقتضاها، على أن قوة الاستقرار هذه يجب عدم التوسع في تقديرها على حساب العاملين الذاتيين حتى لا يصل الأمر إلى حد شل الحركة التي هي قوة حية خلاقة في الوسط الاجتماعي.

---

<sup>1</sup> - راجع رسالة كيريت، ص 261.

يأتي الإنشاء أو الإرساء في الجماعة إذن من جانب أقلية *pouvoir minoritaire* هي السلطة الحاكمة، وتظهر هنا سيادة الحكومة، بينما تتدخل الأغلبية *pouvoir majoritaire* لترقب ذلك الإرساء أو التشييد الذي تأتيه الفئة الحاكمة ولتصدق على تصرفاتها ولتعطيها ثقتها أو تسحبها عنها.

وتظهر هنا سيادة الرعية أو سيادة الأمة التي تنحصر في أن تكون سلطة ارتضاء واستحسان أو استتكار واستهجان، وبذلك تكون سيادة الحكومة سلطة إنشاء وإرساء، وسيادة الرعية سلطة إقرار وتصديق، مع بقاء الكلمة العليا الخلافة ممثلة في الإرادة الواعية للحاكمين الذين هم الصفة السياسية الممتازة *l'élite politique* في الجماعة.

وهكذا تبدو لنا ظاهرتان متداخلتان على قدر كبير من الأهمية:

• أولاً- علوية القوى المحركة للخلافة.

• ثانياً- تقييد قوى الاستقرار لتلك القوى المحركة<sup>1</sup>.

وعلى ذلك تأتي النظم القانونية الوضعية، مواتية للحركة الفردية، كما أنه بمجرد صدور هذه الأوضاع عن الحاكمين فإنها تكتسب وجوداً موضوعياً لما تقتضيه طبيعتها بوجوب الاستمرار والثبات، ووجودها هذا يقيد من سلطان الحاكمين ويحدده لأنهم من ناحية لا يستطيعون التعرض لها من وقت لآخر بالتبديل حسب أهوائهم، إذ يعرضهم ذلك لفقدان رضاء الرعية.

وهكذا يتولد توازن أساسي في الدولة، فهناك سيادة الحكومة، وهناك سيادة الولاء، وهناك سيادة الفكرة الموجهة، وتواجه سيادة الحكومة سيادة الولاء أو الخضوع، فالحكومة يجب أن ينظر إليها على أنها حكم وارد على مواطنين أحرار *gouvernement d'hommes libres*، وعلى ذلك تواجه سيادة الحكومة سيادة

---

<sup>1</sup>- راجع رسالة كايريت: ص 261 و262.

الولاء أو الخضوع ومؤداها على الأخص مكنة الأمة على رفض إيلاء رضائها الاختياري للحكومة القائمة وسيادة الرعية تحد من سيادة الحكومة بما يحتاجه هذه من رضا الرعية لتستمر في مهمتها .

وحد سيادة الرعية لسيادة الحكومة يفضي إلى ضمان الحرية مرة أخرى والسلطة باعتبارها قوة محرركة تصنع النظم، ثم تعود هذه النظم لتحد من السلطة وتقيدها، كما لا يجب الإفراط في التمسك بتأثير القوى المعوقة على حساب القوى المحركة حتى لا يصل المجتمع إلى الجمود الذي لا يتفق مع طبيعة الحياة، وعلى ذلك فمدلول السيادة مدلول متعدد العناصر *notion pluraliste et divisible*. نصل بفضلها إلى إيراد حل لمشكلة التقييد الذاتي، فالسيادة ليست مدلولاً مطلقاً، بل مدلولاً نسبياً شأنها في ذلك شأن الحرية<sup>1</sup> ذلك أنه للحكومة على الشعب سلطة سيطرة وأمر .

#### "Un pouvoir de centralisation et de commandement"

وبالعكس فإن للشعب على حكومته سلطة مردها مكنة الرعية في إعطائها رضاها الاختياري أو رفضه عنها، وسلطة الخضوع أو الولاء هذه التي نجد مصدرها في حريات الحياة المدنية *les libertés la vie civile* والتي تخص الجماعة الأهلية تصير سيادة خضوع وولاء<sup>2</sup>، وذلك إذا راعينا أن تلك المكنة غير المنكرة تجعل الشعب قوياً كحكومته، فهناك الجماعة الأهلية، وهنالك الحكومة وكل منها عنصر من عناصر الدولة ولكل منهما سيادته .

سيادة الولاء للجماعة الأهلية، وسيادة الأمر والنهي للحكومة، والسيادة الثالثة هي سيادة الفكرة الموجهة، وتعتبر سيادة الفكرة الموجهة أسمى صور السيادة وبفضلها

<sup>1</sup> - موجز هوريو في القانون الدستوري، طبعة 1929، ص 87 وما بعدها .

<sup>2</sup> - المرجع السابق، طبعة 1929، ص 89 .

تتحقق وحدة السيادة<sup>1</sup> l'unité de la souveraineté وتتوافر بواسطتها الوضع المتخذ صورة الدولة الشخصية المعنوية القانونية وتتأني بفضل هذا الترابط بين هذه الأنواع الثلاثة من السيادة، التقييد الموضوعي للدولة.

وهذه النسبية ومواجهة الحقائق بعضها ببعضها تذكرنا بالطابع الذي تميزت به فلسفة "مونتسيكيو" Montisquieu السياسية، فالسلطة عنده تحد السلطة le pouvoir arête le pouvoir، والحقيقة القانونية في نظره لا يمكن أن تكون مطلقة، وبالتالي لا يمكن أن يكون أي من السلطة والحرية إلا نسبياً.

---

<sup>1</sup> - موجز هوريو في القانون الدستوري، طبعة 1929، ص 81.





### إدارة المجتمع والدولة – الحكم الصالح

على الرغم من كثرة المضامين والأسماء التي أخذت تنهال على نص الكلمة: *governance*، فقد وسمنا العنوان بالمعنى المعطى أعلاه وبالحال الذي وسمت فيه الورقتان المقدمتان إلى المؤتمر القومي العربي، الأولى من قبل الأستاذ "نادر الفرجاني"<sup>1</sup>، والثانية من قبل الأستاذة "سلوى شعراوي جمعة"<sup>2</sup> مع العلم أن الورقة الثانية والأخيرة دارت حولها "حلقة نقاشية" نشرت على صفحات مجلة المستقبل العربي عقب ورقة الأستاذة "جمعة":

((ومعلوم أن كل مفهوم علمي -لاسيما إذا كان عالمياً- هو مادة حية، ظاهرة من الحياة، يصيبها ما يصيب الحياة نفسها من نشوء وتطور وتمدد وتقلص، ولادة جنينية تحبو بها ثم تترعع، وتهاجر وتموت وتهجر، وتتفاعل وتؤثر وتتأثر بغيرها من المفاهيم، فلو أخذنا مثلاً مفهوم المذهب الفردي لوجدنا أن هذا المفهوم نشأ وترعع في أوروبا في القرن السادس عشر، ثم أخذ يشب ويترعع، لكن سرعان ما غاب وانتضى أمام معاول نواميس الحياة، بحيث لم يعد له ذكر لدى التيارات الفكرية والسياسية باعتباره يدعو خالصاً و كلياً لمصلحة الفرد دون الجماعة))<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> -نادر الفرجاني: قوة العرب في صلاح الحكم في البلدان النامية، مجلة المستقبل العربي، عدد 256، 2000/6 ص4 وما بعدها .

<sup>2</sup> -سلوى شعراوي جمعة: مفهوم إدارة الدولة والمجتمع- الحكم الرشيد، المستقبل العربي عدد 249-16/1999، ص107 وما بعدها .

<sup>3</sup> - ثروت بدوي: النظم السياسية، 1964، ص31.

ولو أخذنا ثانياً مفهوم "الدولة القانونية"، فقد نشأ هذا المفهوم -بادئ ذي بدء- في وسط الفقه الألماني: "ستال -مول- جنيست"، حيث أعطوه مضمونه، ثم استوى على سوقه مكرسا ست مبادئ مشهورة، لكن هذا المفهوم، ما فتئ ينمو ويتوسع حتى راهنيتنا، ويتجرع شحنات زريده ثراء ومضاء.

وتزداد الولادة عسراً وثقلاً إذا كان المفهوم مطروحاً بالأصل على الصعيد العالمي، عندئذ تتراكم وتتراكب وتتكدف العوامل التي تولده وبالتالي يخضع لشد وجذب شديدين، كما هو حادث بالنسبة للمفهوم المطروح، حيث ان دول الغرب لا تهتم إلا بشحنه بجرعات إدارية، على عكس ما هو عليه الحال في الساحة العربية -وكما يتبدى من الورقتين المطروحتين- التي تولي اهتمامها لإعطائه مضموناً يتعلق بالحكم بمعناه الواسع، بشحنه بمضمون تعبوي نهضوي ورقة "الاستاذ الفرجاني" ومن المعلوم أن المفهوم ظهر عام 1989 في كتابات البنك الدولي عن كيفية إحداث التنمية الاقتصادية ومجاربة الفساد، وفي بداية التسعينيات أصبح التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع المدني، ولقد تطور المفهوم ليصبح مؤشراً لحقل -أي محدد يشمل كل الأنشطة المرتبطة بالحكم والحكومة، وإن كان المفهوم بحد ذاته أشمل من مفهوم الحكم، ولقد ذكرنا سابقاً التطور الموضوعي المقصود من الحكم، وإنه لم يعد يقتصر فحسب على الحكام الظاهرين apparent، بل يتعدى تأثير ذلك إلى الذين في الدولة، أي الحكام الفعليين أو الضمنيين occultey، وفضلاً عن ذلك فقد ظهر تعبير نسق الحكم الذي يفيد جماع القوى والفعاليات والمؤسسات الحديثة المرتبطة بالحكم.

ونعتقد أن مفهومنا "الحكم الصالح أو الرشيد" وليد وثبة الحداثة، أو بالأصح الظروف التي واكبت ما بعد الحداثة والتي جعلت من المسكونة قرية واحدة.

وحيال الشد والجذب الشديدين الذين يكتنفان استواء المفهوم، يصعب علينا تحديد مضمون نهائي ثابت لهذا المفهوم، اللهم إننا نؤمن ونتمسك بعلوية المفهوم ورفعته ونهضويته مضمونه، وحيال ذلك فإننا نحدد موقفنا من المفهوم في الآتي:

1- لقد عرضنا بصورة كاملة وحرفية للورقتين السابقتين الذكر.

2- تعرضنا حرفياً للندوة النقاشية التي اکتفت ورقة الأستاذة سلوى شعراوي جمعة.

3- المفهوم ينطوي على مظلة واسعة تظل نسقا من المعاني. منها الضيق: Stricto-Sensu، ومنها الواسع: Lato-Sensu، ونحن أميل إلى التوسع في المفهوم، إذ أن هذا التوسع يستجيب للتكامل بين الأفكار التي يحملها (دولة-حكم-إدارة-مجتمع مدني... الخ) ، وبالتالي فمن يستطيع أن يفصل-مثلا- الإدارة عن الحكومة ومن جهة أخرى، فالمنبت اللغوي يحمل هذه الوشيجة، فكلمة حكم توأمة لكلمة حكمة، وتنطوي على معنى الصلاح والرشاد، وفي النهاية فالبشرية عهدت "حرب المفاهيم، أو النضال من أجل المفاهيم ومن ثم، فمن ذا الذي يحرم أمتنا من هذا النضال الذي هو المقدمة الأولى والمفتاح لكل نضال.

وعلى ضوء ذلك فإننا نعرض ما يلي:

1- ورقة الأستاذة جمعة والحلقة النقاشية حولها .

2- ورقة الأستاذ "نادر الفرجاني".

## ورقة الأستاذة جمعة

تشوب العلوم الاجتماعية العديد من المشاكل المنهجية التي من أهمها صعوبة وضع تعريف محدد للمفاهيم المستخدمة، حيث عادة ما يصعب تقديم تعريف "شامل مانع جامع" لأي ظاهرة.

وعلى الرغم من اعتراف الباحثين والباحثات بهذه المشكلة، إلا أنها لم تمنعهم من البحث المنظم، ومحاولة الوصول إلى تعريف إجرائي أو تعريف محدد لشرح الظاهرة موضع الدراسة.

وموضوع هذه الورقة ما هو إلا مثال لهذه المشكلة المنهجية، ومن هذا المنطلق تهدف هذه الورقة إلى دراسة مفهوم "إدارة الدولة والمجتمع" أو مفهوم "Governance" الذي ظهر في نهاية الثمانينات، وأثار -وما زال يثير- العديد من الجدل حول فحواه، والأسباب التي دعت إلى ظهوره وانتشاره، وتقوم هذه الدراسة على تحليل للأدبيات التي تتناول هذا المفهوم بهدف معرفة المقصود منه وتطوره وأسباب ظهوره، والإشكاليات التي يثيرها ثم أخيراً أثره في الحقلين العلمي والعملي.

أولاً- أسباب ظهور المفهوم وتطوره:

أصبح استخدام مفهوم "Governance" أو "إدارة الدولة والمجتمع" شائعاً جداً في أدبيات الإدارة العامة، والسياسات العامة، والحكومات المقارنة، فعلى سبيل المثال تبين من خلال حصر الأدبيات على شبكة الإنترنت أن عدد الرسائل العلمية التي يحتوي عنوانها على المفهوم وصل إلى 126 رسالة، كما أن هناك على الأقل 326 كتاباً يتناول كل منها جانباً من جوانب المفهوم أو تطبيقاً عملياً له في بلد من البلاد.

وعلى الرغم من شيوع استخدام المفهوم إلا أنه ليس هناك إجماع على المعنى المقصود منه، ويمكن القول إن المفهوم يأخذ بعدين متوازيين:

• البعد الأول: يعكس فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم.

• البعد الثاني: يؤكد الجانب السياسي للمفهوم، حيث يشمل إلى جانب الاهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية<sup>1</sup>.

ولقد ظهر المفهوم في عام 1989 بكتابات البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومكافحة الفساد في الدول الأفريقية جنوب الصحراء "sub-Saharan Africa"، حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي. فوفقاً لهذه الأدبيات، فإن الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من المفروض فقط أن تكون اقتصادية وفعالة، ولكن أيضاً لابد من أن تكفل العدالة والمساواة<sup>2</sup>، ولقد نما المفهوم بعد ذلك ليعكس قدرة الدولة على قيادة المجتمع في إطار من سيادة القانون.

وفي بداية التسعينيات أصبح التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع المدني وكل ما يجعل من الدولة ممثلاً شرعياً

---

<sup>1</sup>- Adrian Leftwich: Governance, Democracy and Development in the Third World, Third World Quarterly, vol. 14, no 3, September, 1993, p 605.

<sup>2</sup>- World Bank, sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, 1989.

لمواطنيها، ففي اجتماع اللجنة الوزارية لمنظمة التنمية الاقتصادية "OECD" الذي عقد في باريس في آذار/مارس 1996 ربط رئيس اللجنة "أليس ريفيتيم Alice Rivitim" بين جودة وفعالية وأسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع ودرجة رخاء المجتمع، وأكد أن المفهوم يذهب إلى أبعد من الإدارة الحكومية إلى كيفية تطبيق الديمقراطية لمساعدة الدول في حل المشاكل التي تواجهها، ومن هذا المنطلق تم تعريف "Governance" إدارة شؤون الدولة والمجتمع على أنه يتعرض لما هو أبعد من الإدارة العامة والأدوات والعلاقات والأساليب المتعلقة بالحكم ليشمل مجموعة العلاقات بين الحكومة والمواطنين سواء كأفراد أو كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية، وركز على أن محور اهتمام المفهوم لا ينصب فقط على فعالية المؤسسات المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ولكنه يركز أيضاً على القيم التي تحتويها تلك المؤسسات مثل المساءلة والرقابة والنزاهة.

ولقد تطور المفهوم ليصبح مؤشراً لحقل دراسي محدد يشمل كل الأنشطة المرتبطة بالحكم والحكومة، وإن كان المفهوم في حد ذاته أشمل من مفهوم الحكم. الأمر الذي يدفع بالتساؤل حول ما إذا كان ظهور المفهوم حتمية فرضتها ظروف واقعية وعملية متمثلة في ظروف تغير دور الدولة، أم أن ذلك ما هو إلا انعكاس لتغيرات على المستوى النظري تمثل سواداً لمدرسة فكرية معينة. ويمكن القول إن ظهور المفهوم ما هو إلا انعكاس للتغير الحادث في طبيعة ودور الحكومة من جانب، والتطور المنهجي الأكاديمي من جانب آخر. فعلى الجانب العملي نلاحظ:

1- ظهور العديد من المتغيرات التي جعلت من النظرة التقليدية للدولة كفاعل رئيسي في صنع السياسات العامة موضع شك، فالتتبع للاتجاهات الحديثة في صنع وتنفيذ السياسات العامة يلاحظ ازدياد أهمية البيئة الدولية أو العامل الخارجي في عملية صنع السياسات، فلقد أصبح للمؤسسات والمنظمات الدولية

ومؤتمرات الأمم المتحدة دور كبير ليس فقط في المبادأة بطرح قضايا السياسات العامة، ولكن أيضاً في وضعها على جدول أولويات الحكومات<sup>1</sup>. ولقد بدا واضحاً في ظل العولمة وثورة الاتصالات ضعف قدرة الدولة على مقاومة التأثير بالضغط الدولي وانخفاض قدرتها على ممارسة وظائفها التقليدية على النحو المعهود .

2- تغير العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص، حيث أصبح للفاعلين المجتمعيين «القطاع الخاص والمجتمع المدني» دور أكبر في التأثير في السياسات العامة والإدارة على نحو لم يكن متصوراً من قبل، وكثر الحديث عن الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والقطاع الأهلي<sup>2</sup>.

وعلى الجانب الأكاديمي أو النظري نلاحظ أن علم الإدارة العامة مر منذ نهاية التسعينيات بمرحلة انتقالية أو ما يمكن أن نطلق عليه Paradigm Shift، حيث تم إحلال منظومة قيم جديدة محل المنظومة التقليدية لتسمح بالانتقال من مفهوم الإدارة العامة إلى مصطلح الإدارة الحكومية التي تعكس الانتقال من حكومة تدار بواسطة البيروقراط إلى حكومة تدار بواسطة الرواد<sup>3</sup> Entrepreneures.

---

<sup>1</sup> -سلوى شعراوي جمعة: "السياسات العامة بين النظرية والتطبيق" ورقة قدمت إلى المؤتمر العلمي السنوي الثالث لقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 18 نيسان/أبريل 1996.

<sup>2</sup> - Petar Aucion: Political Science and Democratic Governance, Canadian journal of Political Science, vol 25, (December 1996). David Osborne and Ted Gaebler: Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector "New York, Plume, 1992".

<sup>3</sup> -سلوى شعراوي جمعة: ثقافة الإدارة العليا للخدمة المدنية وتأثيراتها على جهود الإصلاح والتطوير الإداري ورقة قدمت إلى ندوة "ثقافة الإدارة العليا والإصلاح الإداري"، (جامعة

وتشير الأدبيات إلى انهيار الإجماع العلمي على مجموعة القيم التي تشكل نمطاً أو أسلوب الإدارة العامة مثل احترام الأقدمية والتدرج الوظيفي، وظهور مجموعة أخرى من القيم تحل محلها مثل التمكين وإعطاء فرصة أكبر للمسؤولية الفردية من خلال هيكل إداري متكامل والتركيز على النتائج<sup>1</sup>.

ولقد ساعد على هذا التحول انتشار المشاكل الاقتصادية والإسراف المالي الذي ساد تصرفات العديد من الحكومات، الأمر الذي دفع العديد من الدارسين لمحاولة إيجاد حلول لهذه المشكلة، وساعد على ذلك أيضاً انتشار التيار المحافظ سياسياً ووصوله للحكم في العديد من الدول مثل انكلترا والولايات المتحدة وانتشار رؤية هذا التيار لطبيعة الدولة ودورها، حيث تبنى المحافظون سواء تحت قيادة "تاتشر وميجر" في بريطانيا أو في فترة الرئيس ريغان في الولايات المتحدة دوراً مختلفاً للحكومة يقلص ويحدد اختصاصاتها، بحيث يصبح دور الدولة هو التوجيه والإشراف وليس التنفيذ، على نحو تتخلى الدولة معه عن القيام بالعديد من الخدمات العامة التي كانت جزءاً لا يتجزأ من وظيفتها الأساسية.

وظهرت العديد من الكتابات التي تتناول بالتحليل عملية إعادة تحديد العلاقة بين الدولة والمجتمع<sup>2</sup>.

---

القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية)، 23 تشرين الثاني/نوفمبر 1995، وإصلاح الخدمة المدنية في المملكة المتحدة والولايات المتحدة ومصر، في أوراق غير دورية "القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، مركز دراسات واستثمارات الإدارة العامة.

<sup>1</sup> - Colin. Campbell and B. Guy Peters, eds: Organizing Governance, Governing Organizations "Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1988".

<sup>2</sup> - Qsborne and Gaebler: Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Schoolhouse to State House. City Hall to Pentagon.



ومنذ ذلك الحين ساد اتجاه الإدارة الحكومية القائم على إعادة تحديد دور الدولة والنظر إليها كمحفز أو موجه وليس كمنفذ، و زاد الاقتراب من السياسات الاقتصادية الكلية كوسيلة للتحكم في المصاريف العامة والحد من الإسراف الحكومي، وانتشرت دراسات الإدارة العامة التي تأخذ في أساليبها أو محتواها من نظريات تحليل السياسات أو التخطيط الاستراتيجي وإدارة الأعمال.

ومع ظهور كتابات "أوزبرن وغيبلز Osborne&Gaebler" في بداية التسعينيات أصبحت هنالك دعوة لإعادة اختراع حكومة تستطيع أن تؤدي وظائفها بكفاءة أعلى وتكلفة أقل<sup>1</sup>، وبعد أن كان هناك فصل بين القطاع العام والخاص في أسلوب العمل ومجالاته طالب أنصار الإدارة الحكومية بالاستعانة بأسلوب القطاع الخاص، بل ونقل أسلوب إدارته إلى الإدارة الحكومية تطبيقاً للإصلاح والكفاءة والرشادة والربحية<sup>2</sup>.

ومنذ ذلك الحين سادت مفاهيم استعادة التكلفة ورسوم الانتفاع والتعاقد الخارجي وآليات السوق سواء على المستوى النظري أو في برامج الإصلاح.

ثانياً- إشكاليات المفهوم:

### 1-مشكلة الترجمة:

إن العديد من المفاهيم قد لا تكون لها ترجمة حرفية باللغة العربية تعكس المعنى نفسه أو الدلالات نفسها التي تعكسها باللغة الإنكليزية أو الفرنسية. ويعد مفهوم

---

<sup>1</sup>- Creating a Government that Works Better and Casts Less, The Report of the National performance Review, Vice president Al Gore, foreword by Tom peters "New York, plume,1993, p56.

أحمد رشيد: إعادة اختراع وظائف الحكومة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1996.

<sup>2</sup>-مركز دراسات واستثمارات الإدارة العامة، "أوراق المشروع البحثي إدارة الدولة وشؤون المجتمع"، (جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية).

«أسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع» مثلاً حياً لهذه القضية. فالمفهوم باللغة الإنكليزية هو "Governance" الذي لوحظ عند ترجمته إلى العربية وجود أكثر من ترجمة لا تعكس دلالة المفهوم والمحتوى والهدف المقصود منه. فعلى سبيل المثال هناك ثلاث ترجمات للمفهوم حتى الآن وهي الحكم أو أسلوب الحكم، والحاكمية، وإدارة شؤون الدولة والمجتمع.

وبينما تبنت الأمم المتحدة مفهوم الحاكمية تعبيراً عن "Governance"، إلا أنه يمكن القول إن هذه الترجمة لا تتفق والمقصود بها في اللغة العربية، حيث تعكس مصطلح «الحاكمية»، الإطار المرجعي لشيء ما، ومن ثم فإننا لا نتصور أن أي شخص عندما نذكر أمامه مصطلح «الحاكمية» سوف يتعرف عليه بالمعنى المراد في مصطلح "Governance" باعتباره سيتحدث عن الدولة والمجتمع والفاعلين الأساسيين والجدد. بالإضافة إلى ذلك فإن مصطلح «الحاكمية» في حد ذاته يجعل صبغة دينية وتاريخية قد تجعل القارئ أو المستمع يتوقع الحديث عن فترة تاريخية معينة.

أما أنصار استخدام كلمة الحكم مثل باحثي مركز دراسات منتدى العالم الثالث في مشروعهم البحثي عن المفهوم، فعلى الرغم من إدراكهم أن مصطلح «الحكم» لا يعبر بطريقة جيدة عن المفهوم حيث تركز الترجمة على جانب الحكم والدولة وتغفل الجانب المجتمعي، إلا أنهم يدفعون بأنه من الأفضل استخدام كلمة عربية واحدة تعبر عن المصطلح موضع البحث بدلاً من استخدام عبارة كاملة للتعبير عنه<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> -سلى شعرواي جمعة: الجندرة وإدارة شؤون الدولة والمجتمع- إشكاليات نظرية، ورقة قدمت إلى اللقاء الثاني للباحثات العرب بعنوان "إدارة شؤون الدولة والمجتمع"، القاهرة، 16-18 نيسان/إبريل 1999.

وهناك محاولة تبناها غير مركز بحثي -منها مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة- من خلال ترجمة مصطلح "Governance" إلى مصطلح «إدارة شؤون الدولة والمجتمع». وتتبنى هذه الورقة تعريف إدارة شؤون الدولة والمجتمع كترجمة لمصطلح "Governance"، لأنه يعكس في محتواه المعنى الأساسي لكلمة "Governance" التي تعكس العلاقة بين طرفي المعادلة، وهما الدولة من جانب والمجتمع من جانب آخر<sup>1</sup>.

## 2- مشكلة التعريف:

هناك غير تعريف للمفهوم، ويثير تعدد هذه التعريفات الجدل حول طبيعة ومحتوى هذا المفهوم على النحو الذي دفع بعض الباحثين إلى القول إن الحديث عن المفهوم هو مثل الحديث عن (الدين حيث المعتقدات قوية للغاية ولكن الأدلة والبراهين القابلة للقياس معقدة)<sup>2</sup>. كما أن التعريف تقابله المشاكل العامة التي تقابل التعريفات في العلوم الاجتماعية، والتي تتمثل في تقديم تعريف بسيط وواضح وشامل لعناصر الظاهرة ويمكن تعميمه على كافة المجتمعات، حيث كثيراً ما يضحى الباحث بوضوح المعنى في التعريف رغبة في الشمول وإدراج عناصر الظاهرة كافة، أو أن يتم تبسيط التعريف بطريقة تخل بالمعنى وتغوق الباحث عن الرؤية المتعمقة للمفهوم، أو أن يعكس التعريف خصوصية مجتمعات بعينها بحيث

---

<sup>1</sup>- Jonathan Isham, Daniel kaufman and Iant H.pritchett: Governance and the returns to investment, An Empirical investigation, World bank policy research working paper; no,1550 (Washington. DC: world bank, policy research dept, poverty and human resources Division 1995 .

<sup>2</sup> World Bank: Governance and Development ,Washington, DC: The Bank,1992.

تنتفي صفة العمومية من التعريف، الأمر الذي يضاعف من قوته كتعريف علمي، وسوف تتجسد هذه المشكلات عند تعرضنا للتعريفات المختلفة للمفهوم. فعلى سبيل المثال قدم البنك الدولي أول تعريف للمفهوم حيث تم تعريفه بأنه (أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية)<sup>1</sup>.

ونلاحظ أن التعريف ينظر إلى المفهوم على أنه أسلوب أو طريقة لممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية، وهو في هذه الجزئية يكاد يتقرب من تعريف "ديفيد إيستون David Easton" الشهير لعلم السياسة باعتباره «التوزيع السلطوي للقيم»، حيث اشتمل كلا التعريفين على ممارسة للسلطة أو القوة في توزيع القيم. وبينما استخدم "إيستون" السلطة في تعريفه، حرص تعريف البنك الدولي على استخدام كلمة القوة التي تشمل السلطة والنفوذ معاً، وتعتبر أيضاً عن الأساليب الرسمية وغير الرسمية في الإدارة والحكم، وبالتالي تسمح بوجود أدوار لفاعلين رسميين وغير رسميين، إلا أن التعريف لم يذكر بوضوح من هم الفاعلون المشاركون في ممارسة القوة لإدارة الموارد من أجل التنمية، وإن كانت كتابات البنك الدولي والأدبيات التي تتناول المفهوم تتحدث عن فاعلين محددين هم الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

وتؤكد أدبيات البنك الدولي على أن جودة أو نوعية إدارة الدولة والمجتمع هي محدد مهم للتنمية الاقتصادية العادلة القابلة للاستمرار، وهي أيضاً مكون رئيسي لأية سياسات اقتصادية ناجحة، إلا أن القارئ لهذه الأدبيات لابد من

---

<sup>1</sup>- Deborah Brautigam: "Governance, Economy and Foreign Aid" studies in comparative international development, vol 27,no 3 (fall1992), p3-25.

أن يتساءل عن كيفية قياس الأسلوب الجيد أو جودة نوعية إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

ونلاحظ هنا ان هناك شبه إجماع حول ما هو جيد وما هو سيء، حيث إنه عادة ما تشير الأدبيات إلى قائمة من المؤشرات تشمل الديمقراطية، والاستقرار، واحترام حقوق الإنسان، ووجود جهاز خدمة مدنية قوي وكفاء، والشرعية والتعددية المؤسسية، والمشاركة، والعلانية، والرقابة، وسيادة القانون. وتتخذ هذه المؤشرات كتعبير عن الأسلوب الجيد لإدارة الدولة والمجتمع<sup>1</sup>.

إلا أن هناك من يرى أن هذه المؤشرات واضحة من الناحية النظرية، ولكنها متداخلة من الناحية العملية، فهناك أمثلة على حكومات فعالة ولكن غير ديمقراطية، أو ديمقراطية وفسادة، أو ديمقراطية ولا تهتم بحقوق الإنسان. ومن هذا المنطلق يمكن القول إن المفهوم يتناول بالشرح أنماطاً مثالية لعناصر إدارة الدولة والمجتمع، ولا يسمح بالتعرف على النماذج الواقعية التي هي مزيج من هذه العناصر الجيدة والسيئة معاً.

ومنذ ظهور تعريف البنك الدولي لم تتوقف الأدبيات عن محاولة تحسين أو تجويد التعريف حتى يصبح أكثر شمولاً وأكثر تحديداً، وفي هذا الإطار حاول "رودز R. A. Rohdes" أن يصنف التعريفات التي تتناول المفهوم في الأدبيات المختلفة إلى ستة محاور أو استخدامات، تلخصها في الآتي:

- **المحور الأول:** يدرس العلاقة بين آليات السوق من جانب، والتدخل الحكومي من جانب آخر، فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة. وعادة ما يعكس هذا الاتجاه الحد من التدخل الحكومي وضغط النفقات العامة والاتجاه نحو الخصخصة

---

<sup>1</sup> - Islam, Ksufman and Pritchett: Governance and the Returns to Investment; An Empirical Investigation.

كمؤشرات للتعبير عن دولة الحد الأدنى The Minimal State التي لا تتدخل إلا عند الضرورة فقط.

- **المحور الثاني:** يتحدث عن "Governance" من خلال التركيز على المنظمات الخاصة ومنظمات إدارة الأعمال بالذات عند الحديث عن المصطلح المعروف "Corporate Governance"، وفي هذا السياق يركز أنصار هذا المحور على طلبات الـ "Stock Holders" وكيفية إرضاء العميل، كما يركزون على كيفية عمل نظام داخل الشركة على النحو الذي يحقق مصالح المنتفعين بها.

- **المحور الثالث:** يعبر عن اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة New Public Management والقائم على إدخال أساليب إدارة الأعمال في المنظمات العامة وإدخال قيم جديدة مثل المنافسة، وقياس الأداء والتمكين، ومعاملة متلقي الخدمة على أنه زبون أو عميل... وغيرها من المفاهيم. وهذا المنهج على الرغم من أنه يتبنى فكرة الكفاءة والفاعلية داخل المنظمات الحكومية، وأنه يرى أن منظمات الأعمال بتبنيها لقيم معينة حققت قدراً من الكفاءة والفاعلية، إلا أنه يغفل الدور الاجتماعي للدولة بصفة عامة والحاجة إلى وجود فاعل يستطيع أن يتوجه بخدماته للمواطنين بصرف النظر عن كون هذه الخدمة تحقق ربحاً أو لا تحققه.

- **المحور الرابع:** والذي يعبر عن الإدارة الجيدة للدولة والمجتمع "Good Governance" هو امتداد للمحور الثالث، ولكن يزيد عليه في محاولة الربط بين الجوانب السياسية والإدارية، أنصار هذا المحور عادة ما يربطون بين الأبعاد السياسية للمفهوم والمحددة في منظومة القيم الديمقراطية من جانب، ومؤشرات شرعية النظام والمساءلة، من جانب آخر. ويمثل هذا المحور استخدام البنك الدولي للمفهوم في عام 1989 وتبنيه لسياسات مرتبطة به مثل الإصلاح

الإداري، وتقليص حجم المؤسسات الحكومية، وتشجيع الاتجاه نحو القطاع الخاص، وتشجيع اللامركزية الإدارية، وتعظيم دور المنظمات غير الحكومية.

- **المحور الخامس:** يعبر عن أن السياسات العامة، ماهي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من المتفاعلين (مثل الدولة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص) على المستويين المحلي والمركزي، وبعبارة أخرى لم تعد الدولة في الفاعل الوحيد المؤثر في صنع السياسات العامة، ومن هذا المنطلق لم تعد السياسات العامة بالضرورة نتاج الحكومة فقط، ولكنها تعبر عن قرارات مركزية من جانب إدارات أو تفاعلات على المستويين المركزي والمحلي. وبالتالي يمكن القول إن النظام السياسي الداخلي وفقاً لهذا المحور، هو نظام متعدد المراكز يكاد يكون دور الدولة فيه مساوياً لدور المراكز أو الفاعلين الآخرين.

- **المحور السادس:** يرى أن جوهر مفهوم "Governance" يتمثل في إدارة مجموعة من الشبكات المنظمة في عدد من الأجهزة والمنظمات، ويرى أنصار هذا المحور أن هذا التعريف أوسع وأشمل من مجرد الحديث عن الحكومة، لأنه يشمل فاعلين غير حكوميين بالإضافة إلى الحكومة كما أنه يتيح الحديث عما هو عام/خاص وتطوعي، كما أن هناك نوعاً من الاستقلالية بين الحكومة من جانب، وهذه الشبكات من جانب آخر، حيث إن هذه الشبكات ليست تحت سيطرة الحكومة لأنها منظمة ذاتية، وإن كانت الحكومة تستطيع بطريقة غير مباشرة توجيه هذه الشبكات.

ولقد خلاص "رودز R. A. Rohdes" إلى تعريف "Governance" يمكن أن يشتمل على العناصر التالية:

- التنسيق بين التنظيمات الحكومية وتنظيمات القطاع الخاص والعام والمنظمات غير الحكومية.

- إن الحدود بين أنشطة مختلفة التنظيمات ليست ثابتة ولا واضحة.
  - إن قواعد التعامل بين مختلف التنظيمات تستند إلى التفاوض.
  - إن مختلف الأعضاء في هذه الشبكة يتمتعون بدرجة عالية من الاستقلال.
  - تستطيع الدولة أن توجه باقي أعضاء الشبكة بما لها من موارد.
- إلا أن هناك من يرى أن مفهوم «إدارة شؤون الدولة والمجتمع» ليس بالمفهوم الجديد، ولكنه اسم جديد لمفاهيم قديمة ظهرت من قبل، فهو بمثابة منتج قديم وضع في عبوة جديدة Old Wine in a New Bottle.

ومن الجدير بالذكر أن هذا الانتقاد قد وجه من قبل إلى العديد من المفاهيم المرتبطة بالعلوم الاجتماعية بصفة عامة، فعلى سبيل المثال لقد ساد الجدل الجماعة العلمية من قبل حول مفاهيم التنمية والتغيير وحول البنائية الوظيفية والمؤسسية الجديدة، وهل التغيير ما هو إلا اسم جديد للتنمية، وهل المدرسة المؤسسية الجديدة ماهي إلا عودة إلى البنائية الوظيفية القديمة؟ وعلى الرغم من أنه للوهلة الأولى قد يبدو أن هذا الانتقاد له بعض مبرراته إلا أن الآخذ به يدفع الباحثين إلى الإيمان بأنه ليس هناك جديد تحت الشمس على نحو يدفعهم للتمسك بالاتجاه المحافظ الذي يرى أن الماضي أفضل من الحاضر وأن الحاضر أفضل من المستقبل، إلا أنه يمكن القول إن المفهوم يحتوي على عناصر التجديد التي ظهرت نتيجة ظهور متغيرات عديدة سواء عملية أو علمية قادت للحاجة إلى ظهور مثل هذا المفهوم، مثل الحاجة للأخذ بما يعرف بالمنهج المتكامل في الدراسات والبحوث Integrated Research حيث أصبحت الظواهر العلمية شديدة التداخل والتعقيد، الأمر الذي يستلزم الأخذ بالمنهج المتكامل سواء المبني على تعدد الحقول العلمية Multidiscipline أو داخل الحقل الواحد.



### 3- مشكلة النموذج:

يثير الحديث عن المفهوم، وبخاصة عند التعرض لأسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع الجيد وغير الجيد كثيراً من الجدل، حيث تتبادر إلى الذهن فكرة النموذج في أدبيات التنمية في الستينيات.

وكما تعرضت نظريات التنمية للنقد من داخل الجماعة العلمية لتبني بعض هذه النظريات فكرة وجود نموذج سياسي مثالي غربي بالأساس لابد من الأخذ به بواسطة الدول النامية حتى تلحق بركب التقدم والتنمية، فإن مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع يتعرض لمثل هذه الانتقادات عند الحديث عن أسلوب الإدارة والحكم الجيد حيث تتبادر إلى الأذهان منظومة من القيم تعكس خبرة تاريخية غربية، ويصبح الحديث عن تطبيق الأسلوب الجيد للإدارة والحكم كأنه دعوة للأخذ بالنموذج الغربي.

حتى نخرج من هذا الجدل يمكن أن ننظر إلى مجموعة القيم التي يقدمها هذا المفهوم من رقابة وشفافية وعلانية، ونتساءل هل هذه القيم تنطبق على كل المجتمعات أم أنها قاصرة على مجتمعات بعينها؟ وهل هذه القيم قابلة للتحقق أو محققة بالفعل في بعض المجتمعات حالياً؟

ولكن في الحقيقة المشكلة ليست القيم في حد ذاتها، ولكن المشكلة تكمن في آليات تطبيقها، وهنا يمكن المزج بين عمومية القيم وخصوصية آليات تطبيقها لتتلاءم مع ظروف وطبيعة كل مجتمع.

والأدبيات المتعلقة بأسلوب الحكم والإدارة الجيد تقدم العديد من الأمثلة لممارسات محلية جيدة تتمثل فيما يعرف بـ "Best Practices" والآليات المستخدمة فيها لمكافحة الفساد والحد من انتشاره، كما أنها تحتوي على أدلة أو إرشادات للمواطنين عن الخطوات التي يجب أن يتخذوها لدعم أجهزة الرقابة وأساليب الشفافية والعلانية.

ثالثاً- أشر المفهوم في الحقلين العلمي والعملية:

على الرغم من الانتقادات والإشكاليات التي تثيرها المفهوم، إلا أنه قدم بعض الإسهامات الإيجابية في دراسة السياسات العامة، والإدارة العامة، والحكومات المقارنة، يمكن تلخيصها فيما يلي:

1- أدخل مفهوم إدارة الدولة والمجتمع آليات جديدة لتقييم وتفسير، بل ولبناء عملية سليمة لصنع السياسات العامة، وذلك باستخدامه لمفهوم Policy Community ويقصد به الأفراد والجماعات المشاركة في عملية صنع السياسات، ومفهوم الشبكات Policy Network ويقصد به طبيعة العلاقات بين هذه الجماعات. ويشير هذان المفهومان إلى وجود غير جماعة فاعلة في صنع السياسات العامة، تتغير هذه الجماعات من مجال سياسي لآخر ومن وقت لآخر. ويشير إلى وجود أكثر من نمط اتصالي أو صور مختلفة من التشابكات وأنواع متعددة من الشراكة التي تساهم في تشكيل هذه السياسات.

وقد يبدو أن هذين المدخلين غير جديدين، ولكن ترجع أهمية المفهوم إلى ملاءمته لتساؤلين مهمين:

الأول: من يشارك؟

الثاني: من يملك القوة؟

ونظراً لأن العلاقات الإنسانية متشابكة ومعقدة وتتم على غير مستوى، فإن هذين المدخلين يضيفان الترتيب في مجال فوضوي حيث يوفران إطاراً نظرياً منظماً يعطي انطباعاً بالشمولية، وإن كانا في الوقت نفسه يتمتعان بالمرونة.

2- المفهوم هو بمثابة مظلة تسمح للباحث بالتعامل مع الظاهرة موضع البحث من جوانبها الإدارية، والسياسية، والاقتصادية. كما يتيح للباحث التنقل بحرية عبر مستويات التحليل المختلفة ((المحلية، والقومية، والإقليمية، والعالمية)) وبسهولة دون الخروج عن الإطار النظري الأساسي.

3- المفهوم يربط بين دراسة الإدارة العامة والسياسات العامة والحكومات المقارنة، وهو بذلك يساعد على تحقيق التداخل والتكامل بين حقول المعرفة المختلفة بدلاً من معاملة كل حقل علمي لمفاهيمه ومنهجياته كجزء منفصل عن الحقول العلمية الأخرى.

4- يحتوي المفهوم على جزء تعليمي تثقيفي حيث تقدم الدراسات التطبيقية المرتبطة به للمواطن العادي طرقاً وأساليب للمشاركة الفعالة، سواء على المستوى الإداري أو السياسي.

وفي النهاية يمكن القول إن المفاهيم النظرية بمثابة العدسات التي تقوي النظر، إذا لم تساعد الباحث على فهم الظاهرة بطريقة أوضح والتعامل معها بكفاءة وفعالية لا يكون منها نفع.

### الحلقة النقاشية

#### علي الدين هلال

بداية أرحب بكم باسم مركز دراسات الوحدة العربية والمركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل في هذه الحلقة النقاشية المخصصة لمناقشة ورقة العمل المقدمة من سلوى شعراوي جمعة عن مفهوم "Governance"<sup>1</sup>، والذي ترجمته الباحثة باسم «إدارة شؤون الدولة والمجتمع»، ونبدأ النقاش بعرض الباحثة لأهم القضايا التي تطرحها الورقة.

---

<sup>1</sup> - يلاحظ أنه سوف يتم استخدام المصطلح في أصله الانكليزي نظراً لعدم وجود اتفاق عام على ترجمته (المحرر).

## سلوى شعراوي جمعة

في البداية أود الإشارة إلى أن مفهوم "Governance" أو «إدارة شؤون الدولة والمجتمع» هو مفهوم له جانب عاطفي أو شخصي بالنسبة لي، فقد عملت في مجال العلوم السياسية لأكثر من عشر سنوات، ثم بعد تخصصي في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في مجال السياسات العامة في إطار قسم «الإدارة العامة»، شعرت -لأول وهلة- بالاغتراب الشديد وسط منهاجية علم الإدارة العامة وأدبياته، إلى أن وجدت هذا المفهوم الذي قام بعمل جسر ما بين السياسات العامة والإدارة العامة والحكومات المقارنة، وعندئذ لم أعد أشعر بالاغتراب عند مطالعة أي أدبيات، بل أصبحت أشعر أنه يمكن لهذا المفهوم إعطاء دفعة ليس لي فقط كباحثة، وإنما أيضاً لعلم الإدارة العامة الذي يتعرض في الوقت الحاضر للعديد من الضغوط والانتقادات، من ذلك مثلاً أن بعض المدارس في الخارج بدأت تترك اسم «الإدارة العامة» وتتحدث عن أشياء أخرى.

وقد حاولت الورقة المقدمة للنقاش البحث في أصل هذا المفهوم، وأسباب ظهوره، والإشكاليات التي واجهها، وبدأت بالإشكالية الخاصة بترجمته إلى اللغة العربية؛ وتساءلت هل يترجم بالحاكمية؟ أم الحكم؟ أم إدارة شؤون الدولة والمجتمع؟... الخ، وقد تناولت الورقة رأي الباحثة في هذه المفاهيم الثلاثة. ثم انتقلت بعد ذلك لإشكالية التعريف، ولاسيما من الناحية المنهجية، وفي هذا الإطار رصدت الورقة دراسات عديدة سواء من خلال الكتب أو عبر ما جاء في المؤتمرات أو على شبكة الإنترنت... الخ، وتبين لها أن هناك أكثر من خمسمائة وثيقة مكتوبة، ما بين كتب ومقالات ومؤتمرات، تتناول مفهوم "Governance" بأشكال مختلفة، وقد حاولت الورقة التعرض لهذه التعريفات لكي ترى ما الذي يمكن أن تساهم به في هذا المجال، ومن هنا قامت بالنظر إلى المفهوم من زاوية إسهاماته الأكاديمية والعملية، وتساءلت هل كان ظهوره تعبيراً عن ظهور منظور عملي جديد أو مؤشراً له؟ أم أنه كان نتيجة حاجة عملية؟ أم للسببين معاً؟ كما عرضت الورقة للانتقادات التي

وُجّهت لهذا المفهوم، وانتهت بالإسهامات التي يمكن أن يقدمها هذا المفهوم على المستوى العملي والعلمي.

وأود الإشارة في هذا الصدد إلى أن المفهوم يطرح تساؤلاً حول ما إذا كان أسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع شيئاً مهماً، وإذا كان الأمر كذلك فكيف؟ واعتقادي أن هذا المفهوم يعطينا الفرصة للتعامل مع ثلاثة معطيات أساسية هي:

أولاً: النظر إلى الظاهرة موضع البحث كعملية تفاعلية ديناميكية.

ثانياً: جوهر هذه العملية هو الأداء، تقييم هذا الأداء يساعدنا على معرفة كيف يمكن أن تقوم الدولة بالعمل الذي تحتاج إلى القيام به بطريقة جيدة.

ثالثاً: مخرجات هذا الأداء أو بعبارة أخرى ما هو المخرج الاجتماعي المطلوب؟ فالمفهوم في رأبي يُثير بصفة عامة سؤالاً هو هل الحكومة هي شيء مهم؟ وإذا كانت الإجابة بالإيجاب، فبأي كيفية وعلى أي نحو؟

وثمة نقطة أخيرة أود الإشارة إليها، وهي أن هذا المفهوم يقدم - في رأبي - بعداً آخر قد لا تقدمه بعض المفاهيم الأخرى، وهو الخاص بالعملية التعليمية، فهذا الجانب غير ظاهر في مفهوم الحكومة على رغم وجود كتابات كثيرة تتحدث عن التعليم والعلاقة بين العملية التعليمية وهذا المفهوم، كما أنه يسمح بالحديث عن أفضل أداء للدول، والحالات المختلفة التي توضح لنا ماهي الحكومة الجيدة والحكومة السيئة، بل ماهي الحكومة الكفؤة والحكومة غير الكفؤة، فضلاً عن جوانب إدارية وسياسية واقتصادية أخرى يتضمنها المفهوم، أوردتها الورقة ولا يسمح المجال بتكرارها.

## علي الدين هلال

أتصور أنه يمكننا التعامل مع هذا الموضوع من ثلاثة جوانب أساسية على النحو التالي:

**الجانب الأول:** ما هو أصل هذا المفهوم؟ وما هو تاريخه؟ وكيف ظهر في الفكر السياسي والاجتماعي؟ وكيف تغير مضمونه ومحتواه؟ بعبارة أخرى، ماهي المعاني الجديدة التي اكتسبها هذا المفهوم عبر تطوره؟ وهو ما يمثل، في رأيي، جزءاً من علم تاريخ الأفكار وتطورها .

**الجانب الثاني:** أين يمكن وضع هذا المفهوم وتسكينه في البناء المعرفي؟ وهل هو مفهوم خاص بعلم الإدارة؟ فمن الواضح أنه قد بدأ استخدام هذا المفهوم في كافة فروع علم الاقتصاد وعلم الاجتماع، فضلاً عن علم السياسة، ومن ثم فالسؤال هو إلى أي العلوم الاجتماعية ينتمي هذا المفهوم، وهل يمكن أن يحل مفاهيم أخرى مثل الحكومة أو الدولة؟

**الجانب الثالث:** إن أي مفهوم جديد لا بد من أن تكون له إضافة يقدمها، فما الذي يمكن أن يقدمه ويضيفه هذا المفهوم، في حالة ما إذا قررنا استخدامه في بحوثنا ودراساتنا؟

## اسماعيل صبري عبد الله

بداية أود الإشارة إلى فيلسوف سياسي اندونيسي، هو "سوتجا توموكو" الذي ينحدر من أسرة مسلمة كانت تمتلك بعض الجزر في إندونيسيا، وكان قد تم اختياره في عام 1981 مديراً لجامعة الأمم المتحدة في طوكيو "اليابان"، وقد نشأت بيني وبينه علاقة خاصة آنذاك، إذ أنني -لأسباب ما- قبلت ترشيح نفسي أيضاً كمدير لهذه الجامعة، وكانت هناك لجنة تقوم باختيار خمسة من المرشحين

لشغل هذا المنصب لكي يتم اختيار أحدهم بالاشتراك ما بين مدير اليونسكو وسكرتير عام الأمم المتحدة، وكان أن وقع الاختيار على هذا المرشح الاندونيسي، وقد بدأ الرجل مهام منصبه بطلب مقابلة المرشحين الآخرين لكي يتبادل معهم الرأي حول ما الذي كان يمكن لهم أن يقدموه لو أن أياً منهم تولى هذا المنصب، ولما كنت متعاقداً مع الجامعة قبل مجيئه إليها، فقد أتاح لي ذلك فرصة العمل معه، والحقيقة أنه في عام 1985/1984 طرح هذا الرجل -ولأول مرة- مفهوم "Governance" وكان ذلك في مناسبتين مختلفتين:

الأولى: في اجتماع مديري بحوث جامعة الأمم المتحدة في طوكيو، حيث كانت تعقد لقاءات لمناقشة هذه البحوث، وكانت فكرته الأساسية تتجه إلى ضرورة أن يتم البحث العلمي في داخل بلاد العالم الثالث ذاتها، لا أن يتم من خارجها، وكنت مع مجموعة تضم كلاً من "سمير أمين" و"ريتشارد فولك" وغيرهما، نطرح فكرة أن العلوم الاجتماعية تحتاج إلى علم طبيعي أساسي يكون مثل الفيزياء بالنسبة للعلوم الطبيعية الأخرى، وربما يعبر هذا عن التيار الأول من الفكر الماركسي وغيره من التيارات التي عملت على دراسة وبحث المجتمع بكل مكوناته، وأن يكون هذا العلم هو مصدر المفاهيم الأساسية للعلم العام، ثم يهتدي به علم الاقتصاد والسوسيولوجي... الخ، وكنا نرى ان هذه فرصة تتيح لنا دراسة بلاد العالم الثالث، لأن بالتأكيد النماذج الموضوعية في العلوم الاجتماعية والخاصة بالمجتمعات الأوروبية لا تصلح للتطبيق على مجتمعات العالم الثالث، فهم في الغرب قاموا ببحث مجتمعاتهم وقدموا إسهاماتهم في هذا المجال، ومن ثم فعلينا أيضاً بحث مجتمعاتنا ودراستها وتقديم إسهاماتنا في ذلك، ومن هنا يمكن عمل علم اجتماعي أساسي واحد.

وفي هذا الإطار، طرح "سوتجا توموكو" الاندونيسي المنتخب مديراً لجامعة الأمم المتحدة، مفهومه للـ "Governance" بالمعنى الذي يطرحه "روسو" و"فولتير"، ومؤداه أن الحكومة شيء طارئ على المجتمع البشري، وأن هذا الأخير رأى أن من

مصلحته وجود الحكومة، من هنا جاءت نظرية «العقد الاجتماعي»، ومن ثم كانت الفكرة الأساسية المطروحة تتمثل في العودة إلى أصول الفكر المجتمعي أو الفكر السياسي، وكان هذا الطرح يرى أن أي مجتمع لكي يعيش لا بد له من مجموعة ضوابط قد تكون دينية، أو خلقية، أو قانونية، أو استبدادية أو مزيجاً من هذا كله، فلكي يعمل هذا المجتمع البشري ويتفاعل مع بعضه البعض لا بد له من عدد معين من الضوابط، وهذا يبدأ من الأسرة والمدرسة والمصنع والحكومة... الخ، فأى مجتمع مثل أي ظاهرة طبيعية له ضوابطه الذاتية التي يحترمها البشر الموجودون في هذا المجتمع.

وفي هذا السياق أشير إلى مثال عملي يوضح الفرق بين الضوابط والقوانين، إن من حق الفرد المسلم تطليق زوجته من دون أسباب، بينما قديماً في الصعيد كان من الممكن أن يتزوج الرجل للمرة الثانية ولكنه أبداً لا يطلق زوجته الأولى، لأن هذا يمثل إهانة لأسرتها، إلا إذا لم يكن لديها أولاد، فهنا تأتي الأسرة لتأخذها، لكن إذا كان لديها أولاد لا بد من الاحتفاظ بها لتربيتهم ورعايتهم، وهذا يوضح إلى أي مدى يمكن أن تحول الضوابط دون استخدام رخصة شرعها الدين.

ومن هنا قامت هذه الدراسات الإمبريقية<sup>1</sup> بالبحث فيما وراه التشريعات والداستير والأديان، وخلصت إلى أنه كلما استشعر المجتمع حاجة ما، فإنه يقوم بوضع ضوابط معينة لتنظيم هذه الحاجة.

إن ما سبق يمثل إطاراً مرجعياً لكل الأشكال التنظيمية التي اخترعها القانون، وفي اعتقادي أن هذه الفكرة تعبر عن تجديد فكر القرن الثامن عشر الذي ذهب إلى أن الإنسان حر، وأن البشر أحرار، وأن اجتماعهم في مجتمع ما إنما يكون لكي

---

<sup>1</sup> - هي المذهب الذي يرى أن أصل معرفة هو التجربة، لذى يطلق عليه أحياناً ((المذهب التجريبي)). فالمقولة الأساسية لهذا المذهب هي أن الإنسان لا يمكنه أن يعرف إلا الأشياء التي هي نتيجة مباشرة للمشاهدة والملاحظة والتجربة .



يستفيد الجميع من هذا المجتمع، ولا بد من البحث عن وسائل لتنظيم حياتهم بعضهم مع بعض في ضوء الظروف التي يعيشون فيها، وبخاصة أن هذا الإنسان لا بد من أن يعرف "كوزمولوجي"<sup>1</sup> معينة، بمعنى ما الذي يحتوي عليه الكون؟ وعادة فإن هذا "الكوزمولوجي" يجعل الإنسان مركزاً أساسياً للكون، وأشير هنا إلى أن علم التنجيم وكل ما يتصل بالعلاقة بين الطبيعة والإنسان له تصور من حيث وجود الجزاء والعقاب، وأن الحياة ستمتد -بطريقة أو بأخرى- من الدنيا إلى العالم الآخر.

والمناسبة الثانية التي طرح فيها مدير جامعة الأمم المتحدة هذا المفهوم كانت في معهد آسبن، وكان من سمات أعضائها أنهم يتحدثون كثيراً ولا ينشرون إلا القليل، فهم يفكرون أكثر لأنفسهم، وهم عادة ما يذهبون إلى مناطق جبلية لكي ينعزلوا فيها بعضهم مع بعض لمدة معينة يتبادلون خلالها الآراء والبحث والتفكير في شؤون الحياة المختلفة، فهم يأخذون بتقاليد الرهبة القديمة، بيد أنها «رهبة مؤقتة»، وهم في ذلك يختلفون تماماً عن أعضاء معهد "بروكلين" لأنهم -كما أشرت من قبل- غير راغبين في نشر أفكارهم، فمن هنا لم تحدث من جانبهم أي حملات في اتجاه الترويج لمفهوم "Governance"، ومن هنا أيضاً كان تركيز "سوتجا توموكو" على جامعة الأمم المتحدة، وربما كان هذا أفضل حتى لا تصدر الأفكار أو المفاهيم الجديدة من بيئة أمريكية أو غربية، وإنما من مكان تمثل فيه البشرية كلها وعلى يد طلاب من جنسيات مختلفة ومن كل مكان، وكان هذا هو الأساس الذي بدأ منه تعميم مفهوم "Governance" والذي لم يكن موجوداً في القاموس من قبل.

---

<sup>1</sup> - علم الكون الفيزيائي هو أحد فروع علم الفيزياء الفلكية والذي يختص بدراسة البنية الواسعة النطاق للفضاء الكوني، يهتم علم الكون الفيزيائي بالإجابة عن الأسئلة الأساسية حول بنية الكون ونشأته وتشكله وتطوره ومحاولة التنبؤ بطريقة نهايته.

## سلوى شعراوي جمعة

أود فقط الإشارة إلى وجود هذا المفهوم في القاموس، قاموس "ويسترز" في القرن التاسع عشر، حيث ورد كاشتقاق لغوي بمعنى: كيف يمكن ان تدير، أو كيف يمكن أن تحكم.

## اسماعيل صبري عبد الله

استكمالاً لما سبق، لم يستمر الحديث في هذا الاتجاه، لأن المعركة ما بين اليونسكو والجامعة انتهت لصالح اليونسكو تماماً، والتي كانت تعارض فكرة إنشاء هذه الجامعة ابتداءً، وكانت تعارض بشدة أن تكون الجامعة مستقلة عنها، ولكي يتم إرضاء اليونسكو تم أخذ رأيها في تعيين مجلس أعضاء الجامعة، وكان أن تم تعيين وزراء تعليم عال سابقين لكي يديروا جامعة المستقبل التي تم إنشاؤها من دون طلبة ومن دون مدارس أو دهايز... الخ، وكانت هناك شبكة تضم مجموعة المراكز والمعاهد التي تعمل معها.

وفي هذا الإطار الذي نشأت فيه الجامعة كان الهدف هو زيادة المعرفة بأكثر مما كان هو تقييم "Governance" من حيث الجودة أو السوء، لأن السؤال هنا سيكون جيد بالنسبة لماذا؟ وسيئ بالنسبة لماذا؟ هل بالنسبة لحاجات مجتمع معين في ظل فلسفة معينة وفي تاريخ معين؟ لم بصفة مطلقة؟ وهل يجوز هذه الصفة المطلقة؟ هناك إذن أسئلة كثيرة يمكن إثارتها في هذا المجال.

ما أريد قوله إن المرحلة الأولى لهذا المفهوم قد تمثلت في الكشف عن القواعد أو الضوابط التي يضعها المجتمع لنفسه، والتي قد يأخذ بعضها الشكل القانوني، أو يظل بعضها في الإطار الأخلاقي، وبعضها الآخر في إطار الإيمان... الخ، وعندما يخرج الـ "Governance" عن التقاليد التي يعيشها المجتمع أو القواعد الأساسية الخاصة به، يحكم على نفسه بالإخفاق، وهذا يعني دراسة تطور الـ "Governance" مع تعقد ظروف الحياة، وكما ذكرت من قبل فالإنسان

المتوحش كان لديه ذهن كوزمولوجي «تكوين أو تصور عالمي» للكون كله، وكان دائماً يحاول الاقتراب من هذا الكون قليلاً قليلاً عن طريق البحث العلمي لكي يعرف الحقيقة، وكان كلما يتقدم ويعرف حقيقة ما كان يطور بعض الضوابط الخاصة به.

وأود في هذا الصدد الإشارة إلى مثال عملي آخر عن الـ Governance فيما يتعلق بقضية تحديد النسل، فطوال التاريخ البشري لم يكن لدى المجتمعات المستقرة في أرض غنية ووافرة الغذاء أي مشكلة احتياجات، فهي كانت احتياجات محدودة وموجودة، لكن المجتمعات كانت مهددة بأخطار أخرى كثيرة مثل الأمراض، والوحوش الكاسرة... الخ، وكان فزعها الأكبر يتمثل في خوفها من أن تفتن، لذلك كان أفرادها يسعون لأن يحموا حياتهم من الفناء، وكان الإلحاح من جانب هذه المجتمعات على كثرة النسل، هذا في الوقت الذي مارست فيه مجتمعات أخرى تعيش في أماكن قاصية وتصبح فيها سبل الحصول على لقمة العيش، مسألة تحديد النسل بأشكال مختلفة، منها ذلك الشكل الذي عرفته مجتمعات الجزيرة العربية والمتمثل في وأد البنات عند العرب. وبعيداً عما يثيره البعض في هذا المجال من تمييز ضد المرأة وأنها عبء... الخ، فكان هذا -في رأيي- مجرد وسيلة لتحديد النسل عن طريق تقليل عدد النساء اللاتي يلدن، وكانت هذه الظاهرة موجودة أيضاً في بعض مناطق الصين، وبعض القبائل التي تعيش في جنوب أفريقيا "صحراء كلهاري"، حيث كانت هناك تقاليد لهؤلاء الذين يعيشون على حافة الصحراء تتمثل في ضرورة أن يهجر الرجل الذي تلد زوجته الجماعة لمدة خمس سنوات، بسبب التخوف من مشكلة زيادة النسل... الخ.

وهذه كلها أمثلة توضح كيف أن هناك ضوابط قبل اختراع فكرة الحكومة أو الإدارة العامة أو الخاصة، كما تفسر الطموح المعلق على مفهوم "Governance" لدراسة مثل هذه الأوضاع، وأخذ عينات وأفكار وإعادة قراءة الكتب القديمة بهدف استخلاص جوانب جديدة منها لم ننتبهنا عند قراءتنا الأولى لها، لكن هذه

البداية المبكرة لم تكتمل، لأن الجامعة سقطت خارج هذا الاهتمام الحر الذي كانت فيه، لأن الميثاق الخاص بها كان يبيح لمن يعمل بها أو يعمل معها كامل الحريات الأكاديمية، فالباحث هو الذي يختار موضوعه ومراجعته، ويمكنه النشر على حساب الجامعة من دون أي رقابة، وكل ما هو مطلوب منه في هذا الصدد أن يؤكد اثنان من قرنائهم أن الكتاب المراد نشره مستوفٍ للسمات الخارجية للنشر العلمي من حيث وجود المراجع وليس لهما الحق في الرد أو تقييم الآراء الموجودة في الكتاب.

### علي الدين هلال

توضح مداخلة اسماعيل صبري عبد الله، وورقة العمل المقدمة أن هناك بدايتين لمفهوم "Governance" الأولى هي ما أشار إليه د. اسماعيل منذ عام 1981، والثانية تضمنتها ورقة العمل، وتبدأ منذ عام 1986 من خلال ما أعلنه البنك الدولي حول هذا المفهوم، وهنا قد يكون من المفيد أن يوضح د. اسماعيل ما إذا كانت البداية الثانية تعتبر منبئة الصلة بسابقتها؟

### اسماعيل صبري عبد الله

الحقيقة أن البنك الدولي استخدم مصطلح الحكم السيئ للتعبير عن «حكومة فاسدة»، وكان عندما يعبر عن حكومة ما بأنها نظيفة أو أن نسبة الفساد فيها قليلة كان يستخدم مصطلح الحكم الجيد، فهو إذن استخدم المفهوم بمعنى يكاد يحصره فقط في الحكومة وتقييم أدائها، فالبنك الدولي -رغبة منه في عدم الخوض في السياسة- كان لا يريد انتقاد الدول المساهمة فيه ويصفها بأنها حكومات فاسدة، ومن هنا وجد أن مفهوم "Governance" غير معروف معناه تحديداً، فاستخدم مصطلح الحكم الجيد والسيئ، وهو مثلاً عندما يذكر مصطلح الحكم الجيد يقوم بحصر الشروط التي تقاوم الفساد مثل الشفافية، وحرية الرأي، وحقوق الإنسان... الخ.

## علي الدين هلال

أود في هذا الصدد طرح التساؤل حول ما إذا كانت هناك وثائق للأمم المتحدة تتضمن هذا المفهوم؟.

## اسماعيل صبري عبد الله

اعتقادي أن هذه الأمور مسجلة، إلا أنها لم تُنشر، ومن هنا فأنا لا أريد إجهاد أنفسنا في تعريف مفهوم الـ Governance والذي قد يُساء استخدامه في الخارج، ولعل الفرق بين الفكرة الأصلية للمفهوم وتطبيقاته العملية يتضح من خلال استخدام البنك الدولي له كبديل من مصطلح «حكومة فاسدة»، وقد أدرك عدد من الكتاب الذين استخدموا هذا المفهوم أنه أوسع من أن يتم حصره في نطاق الحكومة، لأنه يتصل بالنظام المجتمعي ككل.

وفي هذا الصدد أود الإشارة إلى الكتاب الذي أصدرته لجنة الإدارة الدولية لشؤون الدولة والمجتمع التي كانت تبحث عن تعريف الإدارة الدولية في إطار مواجهة العولمة وآثارها، لذلك تحدثت عنها بوصفها تعبر عن القواعد والضوابط، وفي حدود معرفتي لم أقرأ كتاباً مخصصاً بالكامل لمفهوم Governance وأصله، ومن هنا فالباحثة لديها كل الحق عندما تشير إلى أنها لم تجد تعريفاً واحداً مقنعاً لهذا المفهوم بحيث يمكنها الاعتماد عليه في التحليل، وكل ما أنصح به الباحثة - والتي قدمت مسحاً جيداً- هو أن تستخدم مفهوم Governance ولكن تضع في اعتبارها أنه أوسع كثيراً من الحكومة.

## محمد سيد أحمد

بداية، لا بد من الإشارة إلى أنني لم أعرف مطلقاً هذا الجانب التاريخي لمفهوم "Governance"، ولكنني أود الحديث عن نقطة أخرى مختلفة وتتعلق بأسباب رواج هذا المفهوم، وكيف أنه أصبح شائعاً، لقد أشارت الباحثة إلى وجود هذا

المفهوم في قاموس "وبسترز" منذ القرن التاسع عشر، كما روى د. اسماعيل صبري عبدالله قصة محددة ذات ملامح تاريخية محددة فيما يتعلق بنشأة هذا المفهوم، ومن الطبيعي أن ننظر إلى الحالة الطبيعية والبحث عن كيفية رصد هذا الواقع وتحديده، فنميز بذلك الثوابت من المتغيرات، ومن ثم يتقرر عدد من القواعد المختلفة.

وانطلاقاً من هذا، يأتي السؤال، ماذا يعني مفهوم "Governance" هو يعني- في تقديري- أن شيئاً ما يتقرر كنظام حكم دون تخطيط مسبق ودون رسم نظام، فهو نظام ينبع من الضرورة، وليس نظاماً يتقرر وفق تصور سابق.

وأذكر في هذا الصدد أنه كانت لي لقاءات طويلة مع مجموعة دولية كان منهم "ريتشارد فولك" -الذي أشار إليه د. اسماعيل- ووجدت أنه أدخل تعبير الـ "Governance" في الأدبيات المستخدمة ولم يسأله أحد عن معنى هذا المفهوم الذي تم قبوله حينذاك من دون أي فحص له.

وما أريد قوله إن شيوع هذا المفهوم له - في تقديري- سبب آخر يختلف عما أثاره "د. اسماعيل" من حيث الانطلاق من قواعد المجتمع البدائي، ومن حيث إنه يعني إبراز المتغيرات البطيئة جداً أو الثوابت التي تشكل ملامح محددة لفترة طويلة، فأنا لدي تفسير آخر لهذا المفهوم، ربما يمثل التفسير المعاصر له، بل ويعطيه المصدقية، فنحن ننتقل من مجتمع لا قواعد له إلى مجتمع تتكون له قواعد، وأنا هنا أريد البدء من عكس هذه المقولة، بمعنى أن لدينا مجتمعاً له قواعد معينة وهو الدولة القومية أو الحكومة بالمعنى التقليدي إلى مجتمع عولمي مختلف، وفي ظل هذا المجتمع العولمي لا تكون الدولة القومية هي الفاعل الوحيد أو العامل المطلق لكنها عامل ضمن عوامل أخرى، ومن هنا فإن أي نظام ذاتي الانضباط أو التنظيم لا يستطيع أن يعالج بكفاءة هذا الواقع العولمي الجديد لو أننا فقط التزمنا فقط بالحكومة في شكلها التقليدي، ويبدو لي أن مفهوم "Governance" يفتح الباب لمدخلات جديدة في نظام الضوابط، مدخلات محملة بالقيم، فعندئذٍ لن

نتحدث فقط عن الجيد والسيئ وإنما يمكننا الحديث أيضا عن الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والمساواة... الخ.

لذلك أتصور أن الذبوع المعاصر لهذا المفهوم لا يمت بصلة للأسباب التاريخية له، إنما أصبح المفهوم شائعا لأنه يلبي حاجة جديدة في ظل ظرف مختلف، وهذه الحاجة الجديدة لها وزن وقيمة، فيه ليست هامشية أو جزئية أو ثانوية وإنما هي حاجة جوهرية، ومن هنا فالتعريف الذي اختارته الباحثة للـ "Governance" بأنه «إدارة شؤون الدولة والمجتمع» ليس- في رأيي- التعريف الجامع المانع، ومن هنا فإن المعنى الذي بدأ يبرز ويأخذ الأهمية هو «الحكم العولمي»، وهو الحكم في ظل نظام ليس هو نظام الدولة القومية، لكنه نظام حكم جديد وبآليات جديدة، وبنوعيات جديدة من العناصر والمكونات، ومن هنا فالسؤال المطروح الآن هو؛ هل هناك استلهام لمفهوم العولمة؟ وهل من الممكن عمل مضاهاة بين مفهوم العولمة وهذا الواقع الجديد؟

### علي الدين هلال

الحقيقة أن الورقة تشير إلى اختلاف طرق استخدام مفهوم Governance، فقد استخدمه البعض للدلالة على جودة الحكم، وهناك من استخدمه بمعنى فني، أي مجموعة القواعد والإجراءات، سواء الرسمية أو غير الرسمية، الحكومية أو غير الحكومية، المكتوبة أو غير المكتوبة، والموجودة في شكل شبكة تؤدي إلى صنع السياسة أو صنع القرار، ومن هنا يتحدث البعض عن الـ Governance باعتباره طريقة الحكم أو أسلوب صنع القرار.

ما أريد قوله في هذا الصدد إنني كباحث في العلوم السياسية عندما أنظر عبر التاريخ علم السياسة لماهية المفاهيم الرئيسية في هذا المجال، أرى أن المفهوم الأثير تقليدياً حتى العشرينيات من هذا القرن كان هو مفهوم الحكومة وأن علم السياسة هو العلم الذي يدرس الحكومة، وبعد ذلك انتقلنا من الحكومة إلى الدولة فأصبح

علم السياسة هو علم الدولة، ثم بدأ الحديث في الخمسينيات عن النظام السياسي، وفي فترة السبعينيات كان هناك فكرة العودة مجدداً إلى الدولة، وكان أن عادت الدولة مرة أخرى لكي تصبح هي الفكرة المركزية، ثم بعد ذلك ظهر مفهوم المجتمع المدني، وبرز تعبير شهير هو تقدم المجتمعات وتراجع الدول، وكل هذه التعبيرات أو المفاهيم: الدولة، والنظام السياسي، والحكومة... الخ تشير إلى منظمات وهيكل قائمة، سواء رسمية أو غير رسمية. ففي النظام السياسي هناك جماعات المصالح، والنقابات، والأحزاب باعتبارها جزءاً من هذا النظام السياسي، فقد كان التركيز دائماً على البعد المؤسسي.

هذا بالإضافة إلى أن كل هذا كان في إطار الدولة القومية، بمعنى أن كل المفاهيم التي تعاملنا معها في علم السياسة كانت ذات بعد مؤسسي، وحتى عندما كنا نتحدث عن ثمة تفاعل، فكنا نعني أنه تفاعل بين مؤسسات، وأن كل هذه التفاعلات تدور داخل الدولة القومية.

وأتصور أن مفهوم **Governance** ليس مرادفاً للعولة، ولكنه كان التعبير السياسي أو الأكاديمي السياسي عن مفهوم العولة، فهو تعبير عن تحديد جديد للظاهرة التي يدرسها، ظاهرة علم السياسة، من حيث إن علم السياسة هو علم الـ **Governance**.

وأتصور أن الجديد الذي جاء به المفهوم هو ما يلي:

أولاً: أن الدولة لم تعد هي الوحدة الأساسية في التحليل، فهناك، كما أشارت الورقة، ما يسمى بالشبكة السياسية. ومن هنا يمكن القول إن هذه الشبكة يمكن أن تكون متعلقة بجمعيات حقوق الإنسان في العالم، أو البيئة... الخ.

ثانياً: إن هذا المفهوم يخلق التداخل دون التمييز بين ما هو خارجي وما هو داخلي، فهذا المفهوم يشير إلى عملية معينة ويبحث فيمن يؤثر فيها، وعندئذٍ يتناولها بالدراسة.



لذلك أتصور ان العولمة هي الإطار المرجعي أو الفكري لمفهوم Governance وهذا ليس حكماً قيمياً من جانبي أقصد به السلب أو الإيجاب، وإنما هو -في رأيي- يحقق هدفين:

• **الأول:** أن الدولة لا تعتبر وحدة التحليل الأساسية، وإنما يمكن النظر إلى مجموعة عمليات وتفاعلات لنعرف من يفعل ماذا؟ وكيف؟.

• **الثاني:** يتمثل الهدف الثاني في أنه يعطي دوراً أساسياً في العملية السياسية تفاعلين آخرين غير الدول.

### سلوى شعراوي جمعة

الحقيقة لدي تساؤلان أساسيان:

• **السؤال الأول:** أنه من الواضح -كما أشار اسماعيل صبري- أن البنك الدولي عندما استخدم هذا المفهوم استخدمه كغطاء سياسي لحديثه عن الفساد... الخ، إلا أنني كباحثة أتساءل عما إذا كان هذا المفهوم -بصرف النظر عن مصدره التاريخي- يمكنه تناول الظاهرة السياسية بطريقة أوضح.

• **والسؤال الثاني:** حول تطور التعريفات السياسية الذي قدمه علي الدين هلال، وأشير إلى أنني قمت بتدريس مدخل علم السياسة لمدة أحد عشر عاماً، وكنت أتناول تطور هذه التعريفات إلى أن وصلت في النهاية إلى القول إن كل هذه التعريفات تغيرت، وأصبح هناك التعريف الأساسي وهو التفاعل ما بين الدولة أو الحكومة من جانب، والمجتمع المدني من جانب آخر، حيث تحاول الحكومة السيطرة بينما يحاول المجتمع المدني التأثير... الخ.

وأتصور -كما أشار علي الدين هلال- أن مفهوم Governance قد تعدى هذا التعريف الثالث لعلم السياسة، إذ لم تعد الدولة تحاول السيطرة أو يحاول المجتمع

المدني التأثير، فنحن نتحدث عن الشبكات أو التنظيم الشبكي العنكبوتي الذي أصبح أساس التنظيم الإداري الحالي، فهنا ينظر مفهوم Governance إلى أشياء مختلفة مثل القواعد أو الضوابط التي وضعها المجتمع، أو نظام القيم والعادات والتقاليد التي أخذت أشكالاً مختلفة، أما لماذا ظهر؟ فهذا لأنه تأثر بالعملة والظروف التاريخية وفلسفة العلم والعلم الطبيعي والعلم الاجتماعي وقدم منظورات جديدة سواء في الإدارة أو في السياسة... الخ.

ومن هنا تشير الأدبيات الموجودة إلى أن هناك من استخدم الـ Governance بصفة عامة، ومن أضاف إلى المفهوم صفة الجيد أو الكفاء، والمفاهيم الثلاثة تعتبر -في رأيي- مؤشرات للمفهوم، فعلماء السياسة قد اهتموا بعوامل وعناصر الديمقراطية والاستقرار ومن ثم ركزوا على صفة الجودة وقدموا منظومة من القيم تعبر عن هذه الجودة، أما علماء الإدارة العامة قد اهتموا بمجموعة أخرى من المؤشرات المختلفة، ومن هنا يحاول كل منا الاقتراب من هذا المفهوم ويشير إلى أنه هو الـ Governance، وهذا يعبر -في رأيي- عن شمول واتساع هذا المفهوم الذي يسمح لكل منا بالتعبير عما يريده.

## علي الدين هلال

في هذا السياق، أود الحديث عن الـ Governance كمفهوم تحليلي بمعنى مجموعة القواعد والإجراءات الرسمية أو غير رسمية، الحكومية أو غير حكومية، الوطنية أو العالمية والتي تساعد على اتخاذ القرار... الخ، والسؤال المطروح الآن: أين موضع كل هذا في الإطار العلمي؟ فهل هذا المفهوم هو مفهوم مركزي؟ أم منهج؟ أم أداة بحث؟ أم أنه فكرة تفسيرية... الخ؟ بمعنى أين نضع الـ Governance وداخل أي بناء معرّف؟.

## اسماعيل صبري عبد الله

أود الإشارة هنا إلى تطبيق عملي في دراسة "مصر 2020" وهو المشروع الذي يتبناه منتدى العالم الثالث، فقد كان هناك في دراسات بعض المناطق استخدام مفهوم **Governance** وقد تمت ترجمتها بالعربية إلى «إدارة شؤون الدولة والمجتمع»، وهي ترجمة ما زلت غير راضٍ عنها حتى الآن، وما زلت أبحث عن ترجمة أخرى للمفهوم، وقمت بتضمين الترجمة مفهوم الحكم، والحكم في اللغة العربية الأصلية ليس استخدام القهر فهذا متروك لأولي الأمر، فالحكم في الشريعة الإسلامية يعني الحكمة وليس القوة والقهر، ومن هنا الآية الكريمة التي تتحدث عن السيد المسيح «وأتيناه الحكم صبيهاً»، فالمقصود هنا بالحكم الحكمة، هذا في حين أن الآيات التي تتحدث عن الحكام تشير إليهم باعتبارهم أولي الأمر، ومن هنا فقد اقترحت مفهوم الحكم في ترجمة الـ **Governance**، ولكن انتهى الأمر بالاتفاق على مفهوم «إدارة شؤون الدولة والمجتمع»، وكان الأهم - في رأيي - هو المحتوى أو المضمون لهذا المفهوم، والذي يشير إلى الآتي:

1- الإدارة العامة.

2- إدارة الأعمال.

3- إدارة كل مؤسسات المجتمع المدني (الأحزاب، والجمعيات، والنقابات... الخ) بمعنى الوصول إلى كل مكان يتخذ فيه قرار، والتعرف على عملية اتخاذ هذا القرار بدءاً من الأسرة، إلى المدرسة، والمصنع، والنقابة، والجمعية الخيرية... الخ. وكان هناك ثمة اتفاق على أن مفهوم **Governance** يتجاوز الحكومة والإدارة العامة، ويضم كافة المؤسسات التي تتخذ قراراً على أي مستوى، ومن هنا فإن قيمة مفهوم **Governance** - في رأيي - أنه يدرس حركة المجتمع وليس حركة أولي الأمر أو من هم في السلطة فقط. ومن ثم فعلياً توسيع النظرة لهذا

المفهوم، فالمجتمع ليس فقط هو الحكومة والأفراد، وإنما هو تركيب عضوي معقد جداً، جزء منه مكتوب وآخر غير مكتوب، فهناك تنوعات مختلفة جداً، والحالة المصرية خير نموذج على ذلك في التطبيق، فهناك عدد لا يحصى من التشريعات الملزمة والتي تقابلها هذه الطاقة الضخمة للشعب المصري للتحايل عليها، ومن هنا فإذا قام باحث ما بتحليل القرارات الحكومية وحدها فهو إذن بعيد عن حركة المجتمع المصري الحقيقي، إذ لا بد له من رؤية هذه التشريعات في التطبيق العملي، وهذا هو مصدر ثراء يقدمه مفهوم **Governance** حيث يشمل كل آليات عملية اتخاذ القرار، وما يحكم تصرفات الأفراد بصفة عامة.

ومن هنا تؤكد مرة أخرى على أن الدولة ليست هي الحكومة فقط، وإنما هي مجتمع تحكمه اعتبارات عديدة، فالبدائية إذن هي المجتمع باعتباره سابقاً للدولة، ومفهوم **Governance** يضيف الجوانب الأخرى للمجتمع في مدلولها السياسي وليس الفسيولوجي فقط.

### محمد سيد أحمد

الحقيقة إنني أميل إلى اعتبار الـ **Governance** منهجاً وليس مفهوماً مركزياً، فليس هناك تسليم من جانب الأطراف المعنية باعتباره الـ **Governance** مفهوماً مركزياً. والموضوع ما زال مفتوحاً حتى الآن، فما زالت هناك حتى اليوم مقاومة - وذات مبررات موضوعية- لفكرة أن الدولة ذات سيادة وتمثل مرجعية... الخ. وأنا أرى أن ميزة المنهج أنه أكثر مصداقية، ونحن في حاجة إلى أن نضع في الاعتبار أشياء أكثر مما كان مقرراً من قبل، فقد كان هناك مفهوم الدولة كمرجعية، أما اليوم فنحن نتحدث عن الدولة داخل محيط أوسع، ونحن اليوم جزء من هذا المحيط، ومثل هذا الواقع لا يمكن إسقاطه أو إغفاله، فهو الذي يعطي المجتمع كيانه وتضاريسه. فالدولة ليست فقط مؤسسات وأفراداً، وإنما هي ما سبق بالإضافة إلى تضاريس، وتزداد هذه التضاريس وضوحاً عندما ندخل في

الاعتبار ما أشرت إليه بالمحيط أو البيئة التي لا يمكن إغفالها وتجنبها، ومن هنا فإن ما سبق يمثل منهجاً لبحث قضية متحركة ومتغيرة.

### علي الدين هلال

الحقيقة التي لا أرى ثمة تناقضاً بين ما ذكره اسماعيل صبري عبد الله وما ذكره "محمد سيد أحمد"، فمثلاً عندما نتحدث عن مفهوم صراع الطبقات، فهو مفهوم حاكم، وهو أيضاً منهج للبحث فقد استخدمه البعض بمعنى فكري وكجزء من بناء فكري، كما قد يستخدم للتحقق من حالة العلاقة بين الطبقات المختلفة للمجتمع، ومن هنا فإن أي منهج يحتوي على فكر، وأي فكرة تعكس ذاتها في منهج للبحث.

### سلوى شعراوي جمعة

لقد حاولت الورقة الإجابة عن هذا السؤال حينما ذكرت أن هذا المفهوم بمثابة مظلة تدرج تحتها مفاهيم ومناهج أخرى، ولكن ما قيل حتى الآن في النقاش أثار في ذهني تساؤلاً حول إمكانية اعتبار الـ Governance منهجاً جديداً للبحث المتكامل الذي نسعى له أو للفهم المتكامل للظاهرة التي نسعى لتفسيرها.

### محمد سيد أحمد

أود هنا الإشارة إلى أهمية إعطاء البعد التاريخي لمفهوم Governance، لأن هذا مرتبط بظاهرة عالمية متغيرة، فهذا المفهوم لم يأخذ بعد الشخصية ذات الأهمية المركزية البارزة إلا في ظرف جديد، وهو أننا نعيش في عالم توجد فيه مرجعيتان في الوقت نفسه، فما زالنا في إطار «الدولة ذات السيادة»، ولكن أيضاً في ظل إطار أوسع وهو «العولمة»، وهاتان المرجعيتان متعايشتان وأحياناً متافرتان، ولا يوجد حتى الآن أي ترتيب أو تنظيم للعلاقة بينهما فهذه قضية مازالت مثارة حتى

الآن، ولم يتم تقريرها بعد، ومن هنا يبدو مفهوم Governance من المفاهيم التي أصبحت ذات أهمية خاصة لأنها في ملتقى طرق هاتين المرجعيتين، ومن هنا تكون عملية إعطاء البعد التاريخي لهذا المفهوم عملية بالغة الأهمية.

### اسماعيل صبري عبد الله

الحقيقة التي اختلف مع "محمد سيد أحمد" اختلافاً عمره أكثر من 35 عاماً، فهو دائماً في أي تحليل ينطلق من العالم كله، أما أنا فأبدأ من قرיתי في الصعيد، وأنا هنا أشير إلى أن مفهوم العولمة لا علاقة له بظهور مفهوم Governance، وإذا كان لهذا المفهوم من أهمية في رأيي فلأنه يقاوم الآثار السلبية لهذه العولمة المفروضة. أيضاً أشير إلى أنه ليس هناك أيديولوجيا أو قوة تجعل النظام الكوكبي بمثابة نظام عالمي، فالصراع دائماً يكون من أجل استرداد أكبر قدر ممكن من حرية الإرادة الوطنية في تشكيل الحاضر والمستقبل، فأنت وإن كنت لا تستطيع الخروج من إطار هذا النظام فإنك على الأقل يمكنك تحسين مكانك ووضعك بداخله، لأن هذا النظام دارويني أساساً، والداروينية تعني البقاء للأصلح والهلاك للضعيف.

ومن الأمثلة التي يمكن الاستشهاد بها في هذا الصدد، أن أفريقيا تموج بالحروب الأهلية فيها منذ أكثر من عشرين عاماً دون أن يتحرك أحد، في حين أنها كانت إبان الحرب الباردة عبارة عن لعبة شطرنج إذا خلا فيها مكان لإحدى القوتين العظيمتين ملاء الطرف الآخر، أما اليوم فالطرفان غير مهتمين أساساً بما يحدث في أفريقيا، وربما يعبر هذا الوضع عن نموذج واضح لظاهرة التهميش التي تعانيه حالياً أغلبية دول العالم الثالث. وهناك من يقول أن المليار إنسان غير القادرين على إنتاج غذائهم لا يستحقون البقاء، وأن بقاءهم عبء على تقدم البشرية، وأن تاريخ البشرية كله بني على أساس اندثار بعض المجتمعات وظهور مجتمعات أخرى جديدة، ومن هنا تركت أفريقيا فريسة للحروب الأهلية الدائرة فيها، ومن هنا

أيضاً ليس من قبيل الصدفة أن الخمسين عاماً الأولى في تاريخ الرأسمالية العالمية لم تشهد اندلاع حرب بين دولتين رأسماليتين، وأن كل الحروب التي وقعت في الخمسين عاماً الماضية كانت في العالم الثالث، فالمجتمعات المتقدمة تريد التخلص من حوالي 40 بالمائة من البشرية لا مكان لها عندها، ونحن نكافح لأن يكون لنا مكان، ولن يتأتى هذا إلا من خلال العمل على زيادة المعرفة العلمية، وألا نعيش عالة على معرفة الآخرين، فنحن كنا في العالم الثالث، نفتخر بأننا أول من طرح مفهوم **Governance**، وأنه كان بمثابة إسهامنا نحن العالم الثالث، على رغم أننا نعلم تماماً أن مفهوم **Governance** لم يكن في أي دولة أعجز من أن يغير المجتمع كما هو في بلدان العالم الثالث حالياً. لذلك فهذا المفهوم - في رأيي - غير كاف، ولا بد لنا من المقارنة وإثبات الشخصية الحضارية والدور، وكما ذكرت فإن هذا لن يتحقق إلا من خلال اكتساب المعرفة ودراسة الواقع أكثر، إذ يمكن - من خلال منظورنا الذاتي - استخلاص عناصر قوتنا والبحث في كيفية توظيف الضوابط لكي نستحق الحياة، فالحضارة تكون حية بقدر ما تكون قادرة على إفراز المعرفة العلمية أو التقنية، أما إذا فقدت القدرة على إفراز هذه المعرفة فهي إذن حضارة ميتة ولا حياة فيها.

### سلوى شعراوي جمعة

بالنسبة لما ذكره "محمد سيد أحمد" حول أن مفهوم **Governance** في ملتقى الطرق بين العولة ودور الدولة، أشير إلى أن الأدبيات النظرية حددت نفسها في هذه النقطة بالذات، فهناك مجموعة تتحدث عن الحكم من دون حكومة، فهي قد حسمت هذا الوضع، ومن هنا جاءت عملية خلق الشبكات وغيرها.. الخ.

## علي الدين هلال

أود الإشارة إلى أن الباحثين في علم الاجتماع والمعرفة يميزون بين ظهور المفهوم ورواج المفهوم، فالمفهوم لا يذيع لسلامته الذاتية، وإنما لأنه يلبي حاجات اجتماعية ونفسية معينة، إذن لا بد هنا من السؤال ما الذي جعل المفكرين الأمريكيين يهتمون بمفهوم Governance؟ لا بد من أن الفكر السياسي والاجتماعي الأمريكي وجد أن هذا المفهوم يكمل حاجة ما في بنائه الفكري المتعلق بعالم جديد وحضارة جديدة... الخ. وفي الوقت نفسه فإن هذا لا يمنع -وهذا ما أشار عليه اسماعيل صبري- أننا حينما نستقبل أو نتعامل مع هذا المفهوم علينا أن نكسبه طابعاً ثقافياً وحضارياً خاصاً بنا كمصريين أو كمرب بعبارة أخرى، إن المفهوم يروج عندنا لأسباب تختلف عن أسباب رواجه عند الآخرين، ولاسيما إذا تعاملنا معه كمفهوم تحليلي، ومن هنا فلا علاقة لنا بالجودة أو السوء كصفتين للحكم، إنما نحن نتحدث عن الـ Governance كأداة تحليلية، ومنهج، وفكرة حاكمة تساعدنا على تحليل الظواهر والعمليات الاجتماعية والسياسية والثقافية في بلادنا، ومن ثم فمن حقي بعد ذلك -كمفكر عربي- أن أتساءل عن ما هو الحكم الجيد؟ لأنه قد يجوز القول إن الحكم الجيد في بلادنا هو الذي يحترم الخصوصية الثقافية، أو الذي يتيح تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية، بينما في مجتمعات أخرى قد تكون مثل هذه الأشياء تحققت ولم تعد هي المعيار الأساسي لوصف الحكم بالجودة أو بالكفاءة.

## محمد سيد أحمد

إن ما ذكرته بشأن وجود مرجعيتين في الكون لا يعني على الإطلاق أنني أحبذ إحداهما على الأخرى، وإنما أردت القول أن هناك مرجعية استقرت تاريخياً، فعلى سبيل المثال نجد أن الدولة القومية قد استقرت كمرجعية، وما عداها كان بمثابة نماذج مثالية، فمفهوم الدولة القومية قد تبلور وحكم التاريخ كلحظة بغض



النظر عن الزمن، فالشيء المهم هنا أن ثمة مفهوماً قد استقر وأصبح مرجعاً طاعياً على أي شيء آخر في ظرف معين، ونحن اليوم إزاء مفهوم جديد يتجاوزه بشكل أو بآخر، فهناك شبكات حديثة، وهناك الثورة الإعلامية التي لن تستطيع - سواء أردنا أو لم نرد- الإفلات من تأثيرها .

### مصطفى كامل السيد

لدي مجموعة من الملاحظات الأساسية. إحداهما، أنه فيما يتعلق بأصل مفهوم **Governance** وأسباب رواجه، أتصور أن ملاحظة ما بدا أنه تجارب ناجحة في التنمية الاقتصادية في فترة السبعينيات والثمانينيات -وأعني بذلك تجربة دول جنوب شرق آسيا- قد جعل البعض يعتقد أن السبب الذي يؤدي إلى نجاح عملية التنمية ليس توافر رؤوس الأموال أو الموارد الطبيعية، ولكن أسلوب الحكم، ولذلك قيل إن الذي يميز بلدان جنوب شرق آسيا- بالإضافة إلى عوامل أخرى تتعلق بالتنمية البشرية- هي طريقة الحكم، فعلى الرغم من أنها لم تكن أبداً بلداً ديمقراطية، إلا أنه كانت هناك سمات معينة لصنع القرار فيها منها الرشادة والواقعية وحسن إدراك النظرية السياسية، لذلك رأى البعض أن هذا هو السبب في النجاح الذي حققته هذه البلدان،

ومن هنا أضيف إلى الأسباب الفكرية التي أدت إلى ذبوع هذا المفهوم وأقول إن هناك أيضاً أسباباً تتعلق بالتجارب العملية، وأكرر أن دول جنوب شرق آسيا لم تتسم إطلاقاً - وحتى الآن- بنظم حكم ديمقراطية، وينطبق الأمر نفسه على اليابان، إلا أنه على الرغم من هذا الطابع السلطوي في نظم الحكم في هذه البلدان، فإن أسلوب الحكم فيها قد اتسم بنوع من الرشادة، وهذا- في رأيي- مهم جداً حتى يمكن التمييز بين هذا المفهوم ومفاهيم أخرى قد ترتبط به مثل الديمقراطية أو المشاركة الشعبية، فهذا المفهوم يؤكد أنه على الرغم من غياب الديمقراطية وغياب المشاركة الشعبية، إلا أن النظرة كانت تتمثل في أنه يمكن

للحكام أن يجيدوا استخدام ما لديهم من أدوات حتى يمكن دفع مسار التنمية الاقتصادية في بلادهم.

أما فيما يتعلق بموقع هذا المفهوم في البناء المعرفي في علم السياسة، فأنا أرى أنه لا يضيف جديداً في هذا الإطار، وإنما هو توسيع لمفاهيم أخرى سابقة في مجال السياسة المقارنة، حيث كان هناك نوع من التقابل بين نمطين من صنع القرار، النمط الرشيد والنمط الآخر الذي يعبر عن الاستجابة لمشاغل اللحظة الراهنة ولا يأخذ في الاعتبار كل العوامل ذات الأثر، ولا المدى الزمني البعيد، ومن هنا فمفهوم Governance هو المقابل لمفهوم الأسلوب الرشيد في صنع القرار، وهذا لا يقتضي الديمقراطية بقدر ما يقتضي توافر المعلومات والتشاور حول البدائل المختلفة والاستقرار حول البديل الذي يؤدي إلى تعظيم الفوائد وتقليل النفقات، ويتطلب هذا الأسلوب أيضاً المتابعة وإمكانية تعديل القرار بناءً على ما تكشف عنه التجربة العملية، وهذا الأسلوب الرشيد في صنع القرار هو - في رأيي - المقابل تماماً لما يسمى بالحكم الجيد، وأتصور أن هذا المفهوم الأخير ذو طبيعة تقديمية، وما يؤكد ذلك أننا لا نجد تعريفاً لما هو الـ Governance، ولكننا نجد تعريفاً لما يسمى بالحكم الجيد والحكم الرديء، ومن هنا يمكن القول إن جودة الحكم هي التي تقوم على الشفافية وتحقق المساءلة وتوافر المعلومات والتشاور والمشاركة الواسعة... الخ. وبالمقابل يمكن معرفة سمات وخصائص أسلوب الحكم السلبي أو السيئ فهي السمات النقيضة لسمات الحكم الجيد أو الرشيد.

وفي هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أنه من النادر أن نجد تعريفاً لماهية الـ Governance، وهنا أثير بعض التساؤلات حول ترجمة هذا المفهوم باللغة العربية، فأنا أميل - في الحقيقة - إلى التضييق من نطاق هذا المفهوم بحيث يكون أقرب إلى «أسلوب الحكم» منه إلى «إدارة شؤون الدولة والمجتمع»، وليس السبب في ذلك رفض الاهتمام بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ولكن الظرف التاريخي والفكري الذي ظهر فيه هذا المفهوم كان ظرفاً معادياً للنظريات الكبرى التي تدعي

تقديم تفسير شامل لشؤون المجتمع في أبعادها كافة، في الماضي وفي الحاضر والمستقبل، فعندما نتحدث عن شؤون الدولة والمجتمع نفترض أن هناك من لديه تصور عما هو في صالح الدولة وما هو في صالح المجتمع، وربما كان ذلك في حال النظريات التي يبدو الآن- من وجهة نظر البعض- أنه قد انتهى أو أنها لم تعد صالحة مثل النظرية الماركسية، ومن هنا يوحى تعبير «إدارة شؤون الدولة والمجتمع» بنمط من النظام السياسي والاقتصادي الذي تضطلع فيه الدولة بدور واسع، وهكذا فظروف ظهور هذا المفهوم تقترن بالدعوة إلى التضييق من الدور الذي تقوم به الدولة، كما تقترن أيضاً برفض النظريات الكبرى. وأعتقد أن الذين طرحوا هذا المفهوم كانوا يريدون قصره على ما تقوم به الحكومة، بيد أنهم وضعوا شروطاً لما تقوم به الحكومة وللأسلوب الذي تتبعه في صنع قراراتها.

وفي هذا السياق، لا بد من التأكيد على أن هذا المفهوم لا يستند إلى نظرية، فلا توجد نظرية لما هو الـ **Governance**، فهو مفهوم يمكن استخدامه في تقييم أنماط الحكم في دول مختلفة، ولكن ليس وراءه نظرية تشرح كيف يمكن الوصول إلى نمط للحكم الصالح، أو أسلوب الحكم الطيب، أو حسن الحكم.

وتبغى الإشارة إلى أنه يجب عدم الربط بين هذا المفهوم والتجربة الغربية، لأن الأسباب والظروف التي أدت إلى ذيوعه لم تقترن في الحقيقة بالتجربة الغربية، بل على العكس هناك في الدول الغربية ثمة نماذج لسوء الحكم، فعلى سبيل المثال لا يمكن أن تكون حالة الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية بمثابة نموذج للحكم الجيد، إذ تشير الأزمت الأخيرة هناك إلى التضارب الهائل بين أجهزة صنع القرار المختلفة داخل السلطة التنفيذية نفسها كما ظهر مثلاً في الفضيحة المعروفة بـ"إيران غيت"، كما أشير تحديداً إلى تلك الفترة القريبة ((منذ حوالي ثلاث سنوات)) التي توقفت فيها الحكومة الأمريكية عن العمل بسبب الخلاف بين الإدارة الأمريكية والكونغرس فيما يتعلق بالميزانية، وقد توقفت أجهزة الحكومة الأمريكية في واشنطن عن العمل لبضعة أيام بسبب هذه المشكلة.

ما أريد قوله في هذا الصدد أن سوء الحكم لا يرتبط بالضرورة بما إذا كان النظام السياسي ديمقراطياً أو غير ديمقراطي، فهناك نماذج على سوء الحكم في دول ديمقراطية مثل إيطاليا، وفي حالة الولايات المتحدة الآن عندما لا يكون من الممكن وضع قيود على عملية استخدام السلاح - وهو النقاش الدائر في الكونغرس الأمريكي الآن - بسبب قوة جماعات صانعي السلاح، فهذا بكل تأكيد ضد صالح المجتمع، وعلى هذا الأساس أتصور أن الولايات المتحدة ليست نموذجاً للحكم الجيد، وهكذا لا يمكن الربط بين الحكم الجيد واستيراد القيم والنماذج الغربية، فالحكم الجيد لا يرتبط أساساً بالتجربة الغربية.

ومن المفيد الإشارة في هذا السياق إلى ذلك النقاش الذي دار حول أسلوب اتخاذ القرار في الدول الآسيوية، وكانت المقارنة بين أسلوب اتخاذ القرار الذي يعتمد على الوصول إلى أغلبية في الآراء بنسبة 51 بالمائة، وأسلوب صنع واتخاذ القرار الذي يعتمد على الوصول إلى التوافق في الآراء، وكان هناك نقاش شهدته على إحدى قنوات التلفزيون الأمريكي حول كيفية اتخاذ قرار الاستثمار، وكانت المقارنة بين الولايات المتحدة واليابان. ففي الحالة الأمريكية كان هناك فرد يتخذ القرار ويذهب للحصول على تمويل من البنك، بينما في الحالة اليابانية كان لابد - للوصول إلى قرار معين - من التشاور الواسع بين فئات متعددة من العاملين، وقد يستغرق هذا التشاور وقتاً طويلاً، ولكنه يصل في النهاية إلى تراضي كل الأطراف، إذ ليس من المهم أن تكون هناك أغلبية عددية، وإنما المهم أن يكون هناك توافق عام وشعور من الجميع بأنهم ساهموا في اتخاذ القرار يمثل القاسم المشترك الأعظم بين كل هذه الأطراف.

أما فيما يتعلق بالتطبيقات الخاصة بمفهوم **Governance**، فهذا المفهوم مازال مهماً ومفيداً في تقويم أساليب صنع القرار وأساليب الحكم في العديد من الدول، إذ لابد من التأكيد على توافر المعلومات والتشاور حول البدائل المختلفة وإمكانية

المحاسبة وتوافر الشفافية، فهذه هي القيمة الكبرى للمفهوم، ولكن لا توجد وراء هذا المفهوم نظرية يمكن أن تفسر لنا نمطاً من أنظمة الحكم.

## علي الدين هلال

بالعودة إلى تيار القانون الطبيعي والحقوق الطبيعية في القرن الثامن عشر، والحديث عن المجتمع المدني الانضباط، بمعنى أن كل مجموعة من البشر من دون قانون مكتوب، ومن دون حاكم واضح، ومن دون حكومة أو شرطة... الخ تضع لنفسها قواعد ونظماً للعمل، وأن المجتمعات تنظم نفسها بنفسها، وأكد أن هناك على سبيل المثال أحياء كاملة في عدد من الدول تنظم نفسها بنفسها، في لحظة معينة قد توجد الحكومة لكي تقوم بدور في هذا التنظيم، إنما ليس كل القواعد المنظمة للمجتمع مكتوبة، بمعنى أنه ليس كل ما يحكم المجتمع صادراً عن الحكومة، ومن ناحية أخرى، ليس كل ما تصدره الحكومة من تعليمات ينفذه المجتمع، فمثلاً نجد أن الذين يتهربون من دفع الضرائب قد يحرصون على أداء الزكاة، وحتى في نظام الدولة الحديثة هناك بعض القواعد والإجراءات ديني، وبعضها تقاليد اجتماعية، وبعضها أوامر حكومية أو أعراف... الخ.

ومن هنا إذا تجاوزنا عما يقوله علماء السياسة المتخصصون من أن الـ **Governance** هو عملية البحث عن مجموعة القواعد والإجراءات الحكومية وغير الحكومية، الرسمية وغير الرسمية، المكتوبة وغير المكتوبة، الداخلية والخارجية التي تنظم حركة المجتمع، وحركة المجتمع هنا تتضمن اتخاذ قرارات معينة أو تبني سياسات معينة، وهذا هو المعنى الذي تم اعتماده في مشروع دراسة "مصر 2020" عندما تم التساؤل عن كيفية التعامل مع مفهوم **Governance** ورداً على ما ذكره مصطفى كامل السيد عندما انتقد المفهوم من حيث اتصاله وعلاقته بالدولة؛ أقول إن هذا المفهوم، بحسب هذا التعريف السابق إنما يتخطى الدولة، ومن هنا قد لا يعتبر الدولة أو الحكومة بالضرورة هي المسألة الأساسية،

إنما هو يهتم أساساً بمجموعة التفاعلات، ومن هنا يمكن الحديث عن Governance بالنسبة للأزهر الشريف، وللكنيسة، وللأسرة، وللجامعات، وقد تكون هناك شبكة علاقات بمعنى الـ Governance لمنظمات المجتمع المدني في مصر أو الجمعيات العاملة في مجال البيئة، أو الطرق الصوفية... الخ.

### مصطفى كامل السيد

الحقيقة أنني لم أقرأ أدبيات هذا الطرح الواسع للمفهوم، وكان اعتمادي فيما قرأته ليس فقط على أدبيات البنك الدولي، ولكن على الأدبيات الشائعة عموماً، والتي تؤكد هنا الفهم الضيق للمفهوم، وأنه متصل أساساً بما تقوم به الحكومة. حتى التعريفات الواردة في الورقة تركز في أغلبها على أسلوب الحكم بهذا المعنى الضيق، ومن هنا فأنا أميز بين الحكومة والدولة والمجتمع، فالحكومة لا تعني الدولة، والدولة أيضاً لا تعني المجتمع، بل على العكس هناك تقابل بين الدولة والمجتمع، وقد يكون هناك تعارض فيما بينها، ومن هنا فقد لا يكون الظرف مناسباً لتقييم هذا الطرح الواسع للمفهوم، ولكنه مختلف بكل تأكيد عن المعنى الذي تقدمه معظم الأدبيات الشائعة لهذا المفهوم.

### اسماعيل صبري عبدالله

في البداية لابد من تعريف ماهي النظرية، هي فكرة يتم لها عمل تطوير وبأمثلة يتم دراستها، ثم يحدث لها رواج، ومن ثم تأخذ مكانها في تاريخ الفكر البشري.

أما بالنسبة لمفهوم Governance - بالمعنى الذي أشرت إليه سابقاً - فأتصور أنه مفيد جداً في معالجة مجتمعات العالم الثالث، لأننا لن نكون في يوم ما مثل أي من المجتمعات الغربية، ولكن هذا ليس سبباً في أن نعيش في استبداد وتخلّف وإهدار حقوق الإنسان... الخ. وأيضاً لا يكفي القول في هذا الصدد بمفهوم

الحكومة الجيدة ذات النيات الطيبة، فإذا لم يكن هناك نوع من المتابعة فلن نصل إلى نتيجة.

ومن هنا لا يمكن فهم معجزة نجاح اليابان التاريخي دون إدخال البعد الثقافي العام، ففي اليابان مثلاً لا ينفرد أحد باتخاذ القرار، فلا بد من التشاور والتداول... الخ، وبعد اتخاذ القرار لا تتم كتابته، وهنا أشير إلى مثال في الحالة اليابانية خاص بالسياسة التكنولوجية حيث كان هناك نوع من التداخل بين الحكومة وطبقة رجال الأعمال، وهي الطبقة الاجتماعية نفسها التي يقوم بعض المنتمين لها بدور الحكومة، وكانت تحدث اجتماعات عديدة غير رسمية بين الجانبين يتم فيها النقاش والحوار حول هذه السياسة التكنولوجية، وحدث أنهم قرروا عدم الدخول في مجال الكمبيوتر إلا بعد الجيل الثالث لكي تتحمل الولايات المتحدة العبء الأول لهذه العملية، وعندما بدأ دخولهم في هذا المجال كانت لهم مصانع كومبيوتر في الولايات المتحدة، والأمر اللافت للنظر هنا أن الجميع قد التزم بهذا القرار.

وثمة مثال آخر أشير إليه وهو عندما احتلت الولايات المتحدة اليابان بعد الحرب العالمية الثانية، وظهرت فكرة محاكمة مجرمي الحرب لم يكن هناك قرار عسكري واحد موقع عليه للقيام بأي عملية عسكرية واحدة، فهذه - في رأيي - هي الثقافة التي أتحدث عنها، أشير أيضاً إلى مقاومة اليابانيين لإنشاء مطار ناريتا، فعندما تم افتتاح هذا المطار هاجمه البعض بالحجارة... الخ، وعندما سألت أحد اليابانيين حول أسباب هذا الهجوم على المطار الذي سوف يحقق لهم فرص عمل جديدة، أشار إلى أن رئيس الوزراء قد أخطأ - على رغم إعطائهم تعويضات كبيرة - عندما لم يذهب إليهم ليشرح موقف الحكومة.

من هنا فأنا عندما أنظر إلى المجتمع لا أختصره في الدولة، ولا أختصر الدولة في الحكومة، وبالتالي لا أختصر الحكومة في الحزب الحاكم، ومن هنا أتصور أن المفهوم في شكله الأصلي ثري بالإمكانيات المعرفية التي تمكننا من معرفة

مجتمعاتنا، وإلى أين تسير الضوابط الخاصة بها، وماهي القواعد - سواء القانونية أو غير القانونية- التي يتم احترامها، وربما كانت دراسة الحالة المصرية في هذا الصدد مفيدة جداً، فقد ظلت مصر محكومة مركزياً منذ نشأتها وحتى الآن، وغزاها الكثيرون، وعلى الرغم من ذلك مازال الشعب المصري يعيش بعضه مع بعض ولم يتفرق، ومن هنا السؤال، ما هو هذا الشيء الذي جمعهم عبر هذه السنين الطوال؟

هنا أود الإشارة في هذا الصدد إلى أنه كانت القرية في صعيد مصر حتى عهد قريب لا علاقة لها بالحكومة سوى أن الصراف كان يأتي ليأخذ الأموال وبذهب، فقد كان هناك اكتفاء ذاتي من كل النواحي، حتى أن الأمن لم يكن يتدخل في شؤون القرية في ظل وجود عمدة القرية، فالمجتمع كان أكثر تعقيداً، وأشير في هذا الصدد إلى مثال آخر من مجتمع متقدم، وهو أن علماء الاجتماع الفرنسيين قاموا بدراسة مهمة عن ظاهرة التفسخ الاجتماعي حيث تتحلل الأسرة بعد أن يتركها الأبناء عند سن الـ 18 ويقيمون في أماكن أخرى طلباً للاستقلالية، وأيضاً عندما يصلون إلى سن التقاعد نجدهم يتركون المدنية بسبب الضغوط والزحام ويسكنون مدينة صغيرة، وهنا نجد أشخاصاً لا يعرفون بعضهم بعضاً وقد اجتمعوا في هذا المكان، ولديهم دخل يعيشون منه ولكن تنقصهم «الحياة الجماعية»، لذلك يبدوون في تكوين جمعيات مختلفة حيث تجد الشخص منهم مشتركاً في أكثر من جمعية، وهذا مثال يوضح كيفية تأثير التقدم التقني في هدم الوحدة التاريخية التي تسمى الأسرة حتى أنها تختفي ويكون الأفراد لأنفسهم أسرة جديدة، ومن هنا فالبشر لديهم القدرة على الإبداع والتجارب للتغلب على المصاعب التي تواجههم، والمجتمع ليس من صنع الحكومة أو الدولة أو الدستور، ومن هنا تمسكي بهذا المفهوم الخاص بـ **Governance** والذي يثيرنا عند دراسة مجتمعاتنا ومقارنتها بمجتمع مثل المجتمع الهندي الذي يعيش أفراده -على رغم تعددهم وتنوعهم- بعضهم مع بعض دون حروب منذ حوالى خمسين عاماً، فمن الذي وضع هذه الضوابط الخاصة بهذا المجتمع؟ ولماذا يأخذ أفراد الانتخابات هناك



بجدية؟ ولماذا هي دائماً انتخابات نظيفة؟ فنحن لم نسمع أبداً بمن يشكك في هذه الانتخابات. إن الهند منذ لحظة إنشائها كانت دولة ديمقراطية تعددية برلمانية انتخابية، ويعود هذا الوضع الهندي الناجح - في رأيي - إلى أنهم نشأوا على حل مشاكلهم بأنفسهم، ومن ثم فهم لا يستدعون الدولة في حياتهم، فالهند من البلاد التي ظهر فيها مفهوم الحركات القاعدية، والذي تمكن من حل مشاكل كثيرة جداً.

على هذا الأساس لا أعتبر أن هناك ثمة نظرية متكاملة، وإنما هي مجرد فكرة أو أداة تحليلية يمكن استخدامها لكي يكون لدينا فهم أوسع وأعمق لتطور المجتمع، ومن ثم تزيد معرفتنا بهذا المجتمع، وإذا زادت المعرفة تزيد البدائل والحلول، نحن نعلم أن هناك ضوابط قبل ظهور وكتابة القوانين، بل وقبل ظهور الدولة القومية، التي لا يزيد عمرها على مائتي عام، فالبشرية عاشت قبل ظهور هذه الدولة القومية. ومن هنا السؤال كيف عاشت؟ فليست هناك حياة مجتمعية من دون ضوابط، فكيف كان يتم عمل هذه الضوابط، ومن هنا اهتمامي بالمجتمع المدني، ليس لأنه معارض للحكومة، وإنما لأنه يمكن أن يكون مرآة أوضح لنشاط ذاتي التنظيم أو ذاتي الانضباط.

وأنا عندما أنتقد الولايات المتحدة من حيث إنه ليس هناك بلد فيه جريمة منظمة بالحجم الموجود فيها، وكذلك الحال بالنسبة لعمليات غسل الأموال وتجارة المخدرات... الخ، فهذه كلها ظواهر جديدة لم تكن موجودة من قبل، والمشكلة هنا ليست في أن الحكومة عاجزة عن مواجهة هذه الظواهر الجديدة، ولكن في أن المجتمع يفرز أشياء جديدة بصرف النظر عن مدى خطئها أو صحتها.

لذلك فأنا متحمس جداً لمفهوم **Governance**، ولا أريد حصره في ذلك المعنى السيئ الذي استخدمه البنك الدولي من أن الحكم الجيد يعني حكومة غير فاسدة، والتي هي على عكس الحكومة الفاسدة في الحكم الفاسد. وكما ذكرت من قبل فإن البنك الدولي قد استخدم هذا المفهوم لأنه كان محظوراً عليه الخوض في مجال السياسة، تماماً مثلما افتقد وضع القطاع الخاص في مصر حيث لم يشر

إلى المضاربة العقارية أو النشاط الطفيلي... الخ، وإنما أشار إلى أن هناك عجزاً في الميزان التجاري، وأنه يجب الاستثمار في الصناعة حتى يمكن التصدير... الخ.

### سلوى شعراوي جمعة

أُتفق تماماً مع ما ذكره د. اسماعيل صبري من حيث تحمسه لمفهوم الـ **Governance** وأهميته وصلاحيته لدراسة مجتمعات العالم الثالث، أما فيما أثاره البعض عن ترجمة المفهوم إلى العربية، فأتصور أن تعبير «إدارة شؤون الدولة المجتمع» مفهوم يوضح تماماً معنى الـ **Governance**، فهو يتحدث عن الدولة والمجتمع، ومن هنا فهو تعبير واقعي جداً ويعبر عن مضمون هذا المفهوم ومحتواه.

وكما أشرت في البداية للعامل الشخصي لمفهوم **Governance**، فقد ازداد شعوري بهذا الحماس نتيجة استفادتي من مجال العلوم السياسية والإدارة العامة، فمما لاشك فيه أن الجمع بين هذين الفرعين من العلوم الاجتماعية قد أتاح لي النظر إلى المفهوم من غير زاوية، الأمر الذي يختلف عن ينظر إلى المفهوم من زاوية واحدة فقط ويغفل باقي الجوانب الأخرى.

### اسماعيل صبري عبدالله

أود الإشارة هنا إلى بعض التقاليد التي نشئت عليها في صعيد مصر في مجال المحافظة على البيئة، من ذلك أنه عند ولادة الحفيد لابد من زراعة نخلة، ومن المعروف أن بعض أنواع النخل يطرح ثماره بعد أكثر من عشرين أو ثلاثين عاماً، ولذلك فغالباً أن من يزرع النخل لا يرى ثماره، ومن هنا كانت القرية الصعيدية في وسط غابة من النخيل، أيضاً كان هناك تقليد خاص بزراعة شجرة توت - لظلها الوفير- على الطريق وبجوارها زير وكوب مياه لعابر السبيل... الخ، فهذه كلها أنواع من النظم الذاتية التي نشأنا عليها، وعندما جاءت صدمة الوافد من الخارج كان السؤال كيف التكيف معه؟ ليس بمعنى تكيف الداخل مع الخارج، بل كان العكس بالضبط هو المطلوب بمعنى تطويع الخارج تطويعاً طبيعياً للداخل،

وإلا ظللنا، كما عبرت عن ذلك من قبل، وكل مهمتنا أن نقلد المجتمع الغربي، بحيث تتحول إلى مجموعة من القردة، لأن المهارة التي أعطاها الله إلى القرد هي التقليد، أما التي أعطاها للإنسان فهي العقل لكي يفكر به، فإذا كان كل المطلوب هو أن نقلد الغرب، فنحن بذلك نهبط إلى مستوى القرد، فلا بد لنا من التفكير وأن نكون ناقلين، فالغرب تقدم من خلال هذه النظرة النقدية لكل شيء، فلماذا يحرموننا إذن من أن نكون ناقلين لهم؟.

ما أريد قوله إن الضوابط الذاتية للمجتمع ليست ثابتة عبر السنين، ولكنها تشهد تحولات وتغيرات كثيرة، ومن ثم فلا بد من متابعتها، وهناك مداخل محددة لذلك يعرفها علماء السوسيولوجيا مثل القيم وتحليل القيم، ولكن أتصور أن القيم هي أداة من أدوات الضبط والتنظيم ولها سياق معين، وقد يكون تغييرها مرتبطاً بسياقات أخرى.

ومن هنا فأنا أشجع الباحثة على الاستمرار في هذا الاتجاه، ولكن عليها قراءة ودراسة الأدبيات التي تحتوي على الإضافة وليس الحذف، فمفهوم Governance لا يلغي الصراع الطبقي، ولا يلغي الدولة، وإنما يضعهما في السياق الذي يعملان من خلاله.

وفي هذا الصدد أشير إلى أنه لا يمكن الحكم على التجربة السوفياتية من غير النموذج الخاص بها، فروسيا لم تعرف الديمقراطية أبداً، فهي شعب يعيش على أرض واسعة جداً، وتم غزوه من جهاته الأربع، فقد غزاه المغول والصينيون والتتار من الشرق، والسويد وبولندا من الشمال، والإمبراطورية العثمانية من الجنوب، وحروب نابليون وهتلر من الغرب، ومن هنا كان الروس يرون في قوة السلطة المركزية الضمان الوحيد لوحدة الدولة، بل إنهم قاموا بتأليها، فقد كان القيصر هو رئيس الكنيسة في الوقت نفسه، فهذه هي التجربة العملية، وحينما يطلب إليهم -بين يوم وليلة- أن يحكموا أنفسهم بأنفسهم فسوف يتعثرون، وسوف

يحاولون مرة أخرى، لأن البيروقراطية ستكون أقوى منهم وسوف تمتصهم، وهذه هي المأساة الحقيقية.

وفي النهاية أشير إلى وجود بعض الظواهر الفرعية التي تتعلق بمفهوم Governance وتحتاج إلى دراسة، مثل وضع البيروقراطية المصرية، التي يزيد عمرها على خمسة آلاف عاماً، وأذكر أنني في إحدى المرات ذكرت للرئيس جمال عبد الناصر أن كل الأجهزة التي بينه وبين الشعب المصري موصل رديء لرغبات الشعب ولتوجهاته إلى الشعب، حيث تقوم هذه البيروقراطية بتحريف توجهاته ورغبات الشعب.

### مصطفى كامل السيد

على الرغم مما قد يبدو تناقضاً بين هذين الفهمين والطرحين لمفهوم Governance، فإنهما يكملان أحدهما الآخر، فالقول إن هناك المجتمع الذي ينظم نفسه بنفسه يمثل دعوة للحكومة لكي تضيق من تدخلها في شؤون المجتمع، ومن ثم فإن الـ Governance بالمعنى الذي قصده البنك الدولي لا يتنافى إطلاقاً مع كون المجتمع خارج الحكومة قادراً على تنظيم أموره بنفسه، ومن ثم فهذا ادعى لأن تترك الحكومة العديد من المجالات لكي يقوم هذا المجتمع بتسييرها، وهذا أيضاً ادعى من ناحية أخرى لأن تتشاور الدولة مع هذا المجتمع الذي يمتلك خبرة وتجربة واسعة وقدرة على تسيير أموره بنفسه. ولذلك ربما يكون من المفيد في ختام هذا النقاش التأكيد أن هذين الفهمين غير متعارضين، والحقيقة أنهما يكملان بعضهما بعضاً.

وأيضاً أود التأكيد على أهمية إدراك أن مفهوم Governance – بالمعنى الوارد في الأدبيات الشائعة عنه – يؤكد على الأقل في أحد جوانبه على أسلوب صنع القرار الذي يجب أن يقوم على التشاور والمعلومات الصحيحة والاختيار بين البدائل

المختلفة، وأن الحكم الحسن بهذا المعنى يتوافق مع توفر المعلومات والشفافية والمساءلة.

### علي الدين هلال

والخلاصة أن هذه المناقشات أوضحت أن هناك غير رأي حول أصل مفهوم Governance وتعريفه ودلالاته، إلا أنه كان من الواضح أن هناك شبه اتفاق على أن هذا المفهوم يرجع بجذوره إلى حقبة الثمانينات، وأنه مفهوم تحليلي، فهو أداة تحليلية ومنهج وفكرة حاكمة، وأنه التعبير الأكاديمي السياسي عن مفهوم العولمة حيث إنه لا يتخذ من الدولة وحدة أساسية للتحليل، وإنما يركز على مجموعة التفاعلات والإجراءات الحاكمة لحركة المجتمع، وأن ظهور هذا المفهوم وانتشاره ارتبطا بتلبية حاجات اجتماعية وفكرية معينة، وأن تلك الاحتياجات من الأرجح أن تختلف من سياق ثقافي واجتماعي لآخر.

أود في ختام هذا النقاش التوجه إليكم جميعاً بالشكر، وإلى اللقاء في ندوات أخرى قادمة.

### مقال الاستاذ فرجاني

#### الحكم الصالح رفعة العرب في صلاح الحكم في البلدان العربية<sup>1</sup>

لا رفعة للعرب في القرن الحادي والعشرين دون إنجازين:

الأول: تجاوز حالة الانكسار التي تسم الموقف العربي الراهن في معترك الصراع العربي-الإسرائيلي، وإن غلقت أحياناً بعبارات تجميل براقعة، ولكن زائفة.

---

<sup>1</sup> - في الأصل ورقة قدمت إلى المؤتمر القومي العربي العاشر الذي عقد في الجزائر خلال الفترة

الثاني: نقلة جوهرية في مضمار التنمية الإنسانية، وهو مفهوم التنمية الجدير بالاعتبار في بلدان لن تتقدم إلا برقي البشر<sup>1</sup>.

والأمران لصيقا الصلة، إذ يقوم تضافر قوى بين نوال انتصار، أو حتى تفادي هزيمة منكرة في الصراع العربي-الإسرائيلي، من ناحية، وبين أن يجد العرب لهم موقع وجود مقتدر في عالم الألفية الثالثة فالضعيف، لامحالة، يملى عليه.

مثل هذا الوجود المقتدر رهن، في النهاية، ببناء القدرة العربية، في المعرفة، في الإنتاج، وفي القوة في المعترك الدولي، وكل ذلك رهن في البداية بنسق الحكم في البلدان العربية.

فأنساق الحكم الفاسدة (غير المثلة لعموم الناس وغير الخاضعة للمساءلة الفعالة من قبلهم) لا تسهر على مصالح الشعب في بناء التنمية الإنسانية ولا تحقق، من ثم، طموحاتهم في العزة والكرامة بوجه عام، وفي مسألة الصراع مع إسرائيل بوجه خاص، مثل اتساق الحكم هذه، على النقيض، تسخر البلاد، والعباد، لخدمة مصالح ثلة من المتنفذين تمسك بمقاليد السلطة والثروة عنوة.

---

<sup>1</sup> -يقوم مفهوم التنمية الإنسانية الذي يتبناه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن "البشر هم الثروة الحقيقية للأمم، وأن التنمية الإنسانية هي "عملية توسيع خيارات البشر"، "والخيارات" تعبير عن مفهوم أرقى، هو "الاستحقاقات"، ويعبر عن حق البشر الجوهري في هذه "الخيارات"، ومن حيث المبدأ، فإن استحقاقات البشر يمكن أن تكون غير محدودة، وتتغير مع الزمن، ولكن عند أي من مستويات التنمية، فإن الاستحقاقات الثلاثة الأساسية هي "العيش حياة طويلة وصحية، والحصول على المعرفة، وتوافر الموارد اللازمة لمستوى معيشي لائق"، ولكن مفهوم التنمية الإنسانية لا يقف عند هذا الحد، بل يتعداه إلى استحقاقات إضافية أخرى، تشمل "الحرية السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، وتوافر الفرص للإنتاج والإبداع، والاستمتاع باحترام الذات وضمن حقوق الإنسان، وعلى هذا، فإن المكونات الجوهرية للتنمية الإنسانية هي قيام نسق حكم صالح "good governance".

لقد أمسى تعويق أنساق الحكم القائمة في البلدان العربية للتقدم في هذه البقعة من العالم، وتكريس هذه الأنساق لانكسار العرب في الصراع العربي - الإسرائيلي، مسألتين تحظيان بشبه إجماع، إلا من الأنظمة والمستفيدين منها بالطبع، فقد استمرت أنساق الحكم المتقاعسة عن إحداث تنمية حق الهروب من ساحة الصراع العربي الإسرائيلي تحت ستار السلام، دون عدل ودون حتى سلام -انظر في حال لبنان-، وعليه، فقد صار لزاماً التعمق في فهم آليات الحكم في البلدان العربية، سبيلاً للعمل تجاه أنساق حكم صالحة تتيح للأمة أسباب الرفعة والعزة.

#### أولاً - في المصطلح والمغزى:

لقد عربنا مصطلح اللغة الإنكليزية Governance بالكلمة العربية «الحكم»، ولنا للأصل اللغوي -الثري- عودة، وقد فضلنا كلمة «الحكم» خلافاً لعدد من محاولات التعريب التي نزعنا لتفادي الحساسية الفائقة التي تحيط بمسألة الحكم في كثرة من البلدان النامية باللجوء لكلمات، أو عبارات، تنقل الموضوع من ميدان السياسة، الوعر، إلى مضمار الإدارة، الأسهل تناولاً، مثل «نظام إدارة الدولة». ولعل أقل التعريبات حظاً من التوفيق العبارة الطويلة «إدارة شؤون الدولة والمجتمع»<sup>1</sup> التي بدأت في دوائر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتبناها بعض العرب، وبخاصة في ميدان «الإدارة العامة»، ويوحى تعريب، بدأ هو الآخر في

---

<sup>1</sup> -يوحي هذا التعبير بقدر من الفصل، غير مرغوب، بين الدولة والمجتمع، حيث في نسق للحكم الصالح ترتبط الدولة والمجتمع بشبكة قوية من عمليات التمثيل والمساءلة، وتزداد مغبة هذا الفصل، كما سيظهر في المنظور التنموي، وحتى في الأصل اللغوي تشتق كلمة governance من الأصل govern وليس manage .

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو «الحاكمية» إichاءات دينية صارمة، ناهيك عن عدم دقته<sup>1</sup>.

وفي رأي الكاتب أن مثل هذه التعريبات يمكن أن تفسر بما يستبعد جانب مساءلة الدولة من قبل الناس من مفهوم الحكم، وفي هذا خطر عظيم، بل أن هذه التعمية ربما كانت أحد أسباب هذه التعريبات.

والحق أن هذا الضرب من التناول يعود، جزئياً، إلى آفة النقل الحريف من الغرب إلى حالة البلدان النامية، دون اعتبار للفروق الجوهرية بين الجانبين، وإن كان هذا النقل مفهوماً في ضوء سيطرة الشمال على مقدرات العالم، فإنه غير مفيد، وبخاصة في منظور التنمية.

ففي الغرب يعود الاهتمام المعاصر بمسألة الحكم، إلى حقبة الليبرالية المحدثة التي قامت في المجتمعات الرأسمالية الناضجة في الغرب، أساساً تحت حكم "مارغريت تاتشر" في انكلترا ورونالد ريغان في الولايات المتحدة، داعية لتقوية السوق، بدعوى أنه الآلية الأكثر كفاءة لتخصيص الموارد، وللتقليل من دور الدولة في المجتمع، بدعوى أن الحكومة التقليدية أصبحت من الضخامة<sup>2</sup> وتقل الحركة حتى أصبح

---

<sup>1</sup> -مسألة التعريب في المنظمات الدولية بحاجة لوقفه، في أحيان يترجم في هذه المنظمات مصطلح بلغة أجنبية إلى العربية من دون أن يتوافر للمترجم من معرفة بالموضوع أو اللغة العربية ما يكفي لصوغ مصطلح دقيق، وسلس، بالعربية، ومع ذلك، يعامل العرب هذا المصطلح الآتي من "المنظمة الدولية" بقدسية غير مستحقة.

<sup>2</sup> -من القضايا التي تغيب في غمار الدخان العقائدي الكثيف الذي تثيره بعض الدوائر الغربية أن الحكومة في البلدان النامية لم تكن ابداً بضخامة الحكومة في البلدان المصنعة، فحكماً بالمقياس المعتاد لدى ضخامة الحكومة في الاقتصاد، أي نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي، كان الإنفاق الحكومي في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يوازي ضعف نظيره في البلدان النامية في عام 1990، وبالإضافة، فإن هذه النسبة كانت في ازدياد مطرد في المجموعة الأولى بين عامي 1960 و1995. أما في مجموعة البلدان النامية فقد انخفض نصيب الإنفاق الحكومي من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1990 إلى مستواه في عام



يتعذر عليها أن تعمل بكفاءة في البيئة الاجتماعية والاقتصادية السريعة التغير التي تميز العصر الحالي، ويعني هذا التحول في منظور الليبرالية المحدثة ضرورة أن تقوم الدولة بدور تنسيقي، أكثر منه قيادي، في مجتمع يسوده السوق والمجتمع المدني.

في نسق الحكم الجديد هذا، يدعي أن التفاعل الأوثق بين الدولة والمجتمع يؤدي إلى تقوية الممارسة الديمقراطية من ناحية، وزيادة الكفاءة كم الناتج نسبة الموارد من ناحية أخرى، غير أن هذا التصور قد شبه بمحاولة وضع السياسات دون السياسة.

والواقع أن الدعوة في جوهرها هي سيادة «سياسة السوق»، أي «سياسة رأس المال وحافز الربح»، وهذا أمر غير مقبول، وبخاصة في منظور الأجل الطويل، وحتى في الأجل القصير، فإن السوق، وإن كان آلية كفاء لمقابلة العرض والطلب من السلع والخدمات وتحديد أسعارها، فهو ليس أكفأ السبل لتخصيص الموارد المجتمعية بوجه عام، ولا أكثر هذه السبل عدالة<sup>1</sup>.

هذه أمور يترتب فيها على الصفة التمثيلية للدولة، وما يتفرع عنها من مساءلة الناس لها، أولوية للدولة على الفاعلين المجتمعيين في القطاعين الخاص والمدني،

---

1980، لاريب بسبب برامج "التكيف الهيكلي". وهكذا إذا كانت الحكومة ضخمة في البلدان المصنعة، فلم تكن كذلك في البلدان النامية، وعلى حين لم تتمكن الليبرالية المحدثة، ونسق الحكم المرتبط بها في الغرب، من تقليل دور الحكومة، حكماً بمستوى الإنفاق فقد نجحت ضغوط المؤسسات المالية الدولية والبلدان المصنعة في الحد من دور الحكومة في البلدان النامية، لغير صالح التنمية الإنسانية في تقديرنا.

<sup>1</sup>- A. Kazancigil: "Governance and Science: Market –like Modes of Managing society and producing Knowledge", International social science jaunal "unesco", vol 155, '1998', p 71-72.

وتكتسب هذه الحجة قوة في حالة البلدان النامية، وبخاصة في منظور إقامة التنمية الإنسانية، وحرى بنا، في هذا المقام، التنبه إلى أن مفهوم الحكم الجديد قد ظهر في البلدان المصنعة بعد أن حققت تاريخياً إنجازات ضخمة في التنمية، أساساً تحت قيادة الدولة، وأن الدولة مازالت في الاقتصادات الرأسمالية الناضجة مسؤولة أساساً عن ضمان كفاءة النشاط الاقتصادي من خلال حماية المنافسة والحد من غلواء الرأسمالية الطليقة من خلال العدالة التوزيعية.

ولاربيب في أن تحاشي التناول الصريح للجوانب ذات الطابع السياسي في مسألة الحكم في غالبية البلدان النامية، وربما العربية بخاصة، يتوخى أيضاً درء مضار متوقعة، أو متوهمة -والإحساس بالأخيرة ربما أبلغ دلالة- قد تنجم عن التناول المباشر لأمر غير مسموح بالخوض فيها لغير ذوي الشأن، وليسوا إلا قلة في رأس هيكل القوة.

والخوف أن هذا التناول، المبني على نقل حريفي غير مبرر أو على استحياء، أو تقية، لمسألة الحكم يؤدي، إذا استفحل، لإفراغ المفهوم من مضامين جوهرية في البلدان النامية التي مازال أمامها تحديات ضخام سواء في بناء الحكم الصالح في حد ذاته، أم في إحداث التنمية الإنسانية.

على الصعيد المعرفي، يؤدي الاستحياء، أو التقية، إلى قصور في الفهم، أم في منظور بناء الحكم الصالح والتنمية الإنسانية، فإن الاستحياء قد يعني التقليل من فرص تعظيم التنمية، وبخاصة من خلال إقامة الحكم الصالح، والعلاقة بين المسعفين عظيمة.

والواقع أن تحاشي مصطلح «الحكم» يعبر، في حد ذاته، عن تأزم التعامل مع الموضوع، خصوصاً وقد تواتر استعمال الكلمة للدلالة على ما يسمى أحياناً، بالعربية المحدثه، «نظام الحكم»، الذي يقارب قدس الأقداس في البلدان القهرية، هذا على رغم أن «الحكم» ليس، من حيث المبدأ، إلا بفئة علمية، scientific category عادية تماماً في دراسة السياسية والتنمية.

وليست أزمة التعامل مع المصطلح هذه في الحقيقة، إلا انعكاساً قوياً لأزمة في نسق الحكم في البلدان العربية، ومن ثم في علاقة الحكم بالعلم، وبالناس، وفي النهاية، بالتنمية الإنسانية.

### 1-مصطلح الحكم في اللغة العربية:

لعله من المثير أن تشتق من مصدر ثلاثي واحد في اللغة العربية «ح ك م» كلمات متعددة تخص جوانب مختلفة من نسق الحكم، بالمعنى الحديث -لاحظ تعدد الأصول اللغوية للكلمات المناظرة باللغة الإنكليزية أو الفرنسية للألفاظ العربية المنشقة من هذا المصدر-، وتضفي اللغة العربية بذلك على مفهوم الحكم، في الوقت نفسه، جلال العلم والحكمة والعدل -على أساس من القاعدة القانونية.

وفقاً للمعجم الوسيط<sup>1</sup> يقال -في الزمن الماضي: حَكَمَ- أي قضي، ويقال: حكم له، وحكم عليه، وحكم بينهم. فالحكم يقوم على القضاء بين الناس، ولكن وفق أي معيار؟،

يعني «الحُكْمُ» أيضاً العِلْمُ، والتفْقُه أي «العلم العميق بالقواعد القانونية وبتفسيرها»، مما يبين أن المعيار في الحكم هو إعمال القواعد القانونية، وتفسيرها، ويعني «الحكم» كذلك الحكمة، مما يتيح في المجال لاعتبار مبادئ سامية «الرحمة فوق العدل»، أو المصلحة العامة في القضاء والعدل هو أحد معاني «الحكمة» و«المحكِّمة»، هي «هيئة قضائية تتولى الفصل في المنازعات»، والحكومة تعني رد الرجل عن الظلم، ولكنها تستخدم محدثاً بمعنى «الهيئة الحاكمة»، الأصل في الحكومة إذاً هو الرد عن الظلم، أو إقامة العدل.

والحاكم هو من نصب للحكم بين الناس، وينطوي التنصيب، من قبل آخر، منطقياً على إمكان التنحية الذي ينطوي بدوره على مساءلة الحاكم، ويشتق من المصدر

<sup>1</sup> -مجمع اللغة العربية، القاهرة، المعجم الوسيط، 2ج (القاهرة: المجمع، د.ت.).

الثلاثي أيضاً تحكّم أي استبد، ولا ريب في ضوء كون العدل قيمة عليا، أن الاستبداد موجب للعزل.

هكذا تضم اشتقاقات هذا المصدر الواحد البسيط «ح ك م» كل مفردات نسق الحكم المعاصر تقريباً، وتقييمه على دعائم نبيلة من العلم والعدل والحكمة، ويعيننا على وجه الخصوص، أن يتضمن هذا الشراء اللغوي مفاهيم التمثيل والمساءلة، وهي، كما تفهم، جوهر الحكم.

## 2- مشكل المعلومات:

يواجه الرصد، الموضوعي والشامل، لبنية نسق الحكم، والظواهر والمؤسسات المرتبطة به، والتطورات فيها عقبة ضخمة من فقر المعلومات، بل يخضع بعض هذه الأمور للتعتيم والكتمان في المجتمعات الاستبدادية، وتزداد جرعة التكتّم، والتحيز في الإبلاغ، عن هذه الأمور كلما ارتفعت حساسية الموضوع، أو قلت شفافية الحكم. ويترتب على ذلك ألا تعرف بعض الأحداث المهمة، أو تتكشف أبعادها الحقيقية، إلا بعد مرور فترة زمنية تطول أو تقصر حسب الحدث، وملاساته، ومدى إعتام نسق الحكم، وهذه مشكلة تصيب الورقة الحالية على وجه الخصوص، حيث ينصب الاهتمام على عدد من الدول لا يعرف الحكم فيها بالشفافية.

وتفرض ندرة المعلومات الشاملة والموضوعية، وكذلك تفادي الحساسية الفائقة للحكام، وعلى الكاتب اللجوء للتعميم، أو التجهيل أحياناً، حيث يقع التناول المباشر لوقائع موضوعية في مجال البحث العلمي هذا تحت طائلة القانون في بعض المجتمعات القهرية، وإن لم يكن هذا التناول محرماً قانوناً، فلغضب الحاكم في هذه البلدان تعبيرات أخرى، قد تكون أشد، هي في النهاية من سمات فساد الحكم.

الموضوع المطروح إذا هو، في ختام المطاف، واسع ودقيق، وتندر فيه المعلومات وينصب على منطقة شديدة التنوع ولا تشتهر، كما سنرى، بصلاح الحكم، وتضيق

ورقة مثل الحالية، موجزة، إلا عن التركيز على الخطوط العريضة والقسمات العامة.

ثانياً- نسق الحكم:

### 1-مضمون نسق الحكم:

تتنوع صنوف الحكم كثيراً، وربما تتعدد بتعدد الدول في العالم إذا أردنا تمييز الخصائص التفصيلية، ولكن يمكن القول بأن هناك خصائص رئيسية مشتركة للحكم غير الاستبدادي في العالم المعاصر تتمثل في قيام مؤسسات مجتمعية قوية، والتوازن بينها، من خلال شبكة متينة من علاقات الضبط الرقابة regulation والمساءلة accountability، وتضمن فعالية الضبط شفافية transparency الحكم، الأمر الذي ييسر المساءلة، بما يضمن احترام المصلحة العامة بداية. وعلى هذا نعرّف الحكم الصالح على أنه نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، تربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة، في النهاية بواسطة الناس، يستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس في المجتمع.

وتمثل مؤسسة «التمثيل-التشريع»، أو السلطة التشريعية، حلقة الوصل الجوهرية بين الحكم والناس، وتأخذ في النظم البرلمانية «الليبرالية» صورة المجالس النيابية المنتخبة، انتخاباً حراً نزيهاً، ودورياً، وتتوب هذه المؤسسة عن الناس في وضع القواعد القانونية التي تحكم مختلف الفاعلين المجتمعيين، وفي ضبط الرقابة على «الحكومة، أو السلطة التنفيذية»، التي يأتي على رأسها عادة أكثر القيادات السياسية حصولاً على ثقة الناس في الانتخابات.

ويعد وجود تمثيل معارض للتيار السياسي الذي يتولى مسؤولية الحكومة، في مؤسسة «التمثيل-التشريع» ضماناً لصلاح الحكومة، تزداد فاعليتها بقوة المعارضة داخل المجلس النيابي أو خارجه.

ولكن، في النهاية، يجب أن تخضع مؤسسة «التمثيل -التشريع» لمساءلة الناس دورياً من خلال أسلوب انتخابي متين، وهذه هي آلية تداول السلطة سلمياً في النظم البرلمانية.

والمفترض، حيث تعكس مؤسسة «التمثيل -التشريع» مصالح الناس بشفافية، أن يحكم وضع قواعد القانون معيار تحقيق مصالح الناس، بما في ذلك حماية الحقوق والحريات الإنسانية، التزاماً بالكرامة الإنسانية، وعلى وجه خاص، بالسرعة الدولية لحقوق الإنسان، وبخاصة عناصرها المتضمنة في اتفاقات واجبة النفاذ، ولعل أهم الحقوق والحريات تلك الخاصة بالتعبير والتنظيم، لما لهما من دور حيوي في تقوية علاقات التمثيل والمساءلة بين الناس ومؤسسات الحكم، ويمكن هنا الإشارة، بصورة خاطفة، لمؤسستين مجتمعتين على جانب كبير من الأهمية في المجتمعات المعاصرة، وهما الإعلام وتنظيمات المجتمع المدني سواء السياسية «الأحزاب» المتنافسة على ثقة الناس أو الأهلية الناشطة في العمل العام، ولا يقوم لهاتين المؤسستين دور فعال دون ضمان أكيد لحريات التعبير والتنظيم.

ويتمحور دور مؤسسة «القانون -القضاء» حول ضبط باقي المؤسسات المجتمعية في نسق الحكم، جميعها، بما في ذلك مؤسسة «التمثيل -التشريع» وعلاقتها بالناس، ومؤسسة الحكومة، وفقاً لقواعد القانون، ولتفسير السلطة القضائية لتلك القواعد إن تطلب الأمر، ولنتذكر العروة الوثقى، في اللغة العربية، بين الحكم والقضاء.

وتعد هذه المؤسسة، من وجهة نظر مهمة، أكثر المؤسسات المجتمعية حرجاً، حتى يمثل استقلال هذه المؤسسة أحد الشروط الجوهرية للحكم الصالح، فبالإضافة إلى اقتراح الحكومة لمشروعات القوانين، والدور التشريعي لمؤسسة «التمثيل -التشريع»، يقتصر تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في شؤون مؤسسة

«القانون-القضاء» في العادة على المشاركة في اختيار من يتولون المناصب الرئيسية في سلك القضاء.

ويكتمل تكوين «الدولة» state بمؤسسة الحكومة وهي الجهاز التنفيذي الذي يقوم على وظائف الإدارة administration أو التسيير management. لشؤون المجتمع، بما في ذلك تنفيذ أحكام القضاء. وتتكون الحكومة في الأساس من جهاز دائم من الفنيين والإداريين، ولكن قيادتها عادة ما يكون لها طابع سياسي، نيابي عن الناس، تفرزها الانتخابات الدورية، مما يخضع القيادة السياسية للحكومة لمسألة الناس مباشرة في هذه المناسبات، أما بين الانتخابات العامة، فيتعين أن تخضع الحكومة لمسألة النواب عن الشعب في مؤسسة «التمثيل-التشريع»، وبخاصة من قبل المعارضين للتيار السياسي القائم على الحكومة.

ومن المهم هنا الإشارة إلى مؤسستين حكوميتين، لهما أهمية فائقة في بعض البلدان النامية، وهما الجيش والشرطة، على حين لم نتعرض لهما على أنهما من مؤسسات الحكم الجهورية، ففي نسق الحكم الصالح، يكون كل من الجيش والشرطة جهازاً مهنيّاً متخصصاً، بعيداً عن السياسة، يستهدف صيانة أمن المواطنين، يختص الأول بالدفاع عنهم ضد الأخطار الخارجية، ويسهر الثاني على حماية المواطنين في الداخل، تنفيذاً للقانون بوجه عام، ولأحكام القضاء بوجه خاص.

ويمكن التفرقة بين صنفين رئيسيين من قيادة الحكم الصالح في العصر الحديث: الملكي الدستوري والجمهوري، في الأول يتوارث منصب الملك، ويكون منصب الملك في الأساس، احتفالياً وتشريعياً، بينما يتولى قيادة الحكم فعلاً رئيس وزراء منتخب.

وفي الحكم الجمهوري ينتخب رئيس الدولة، غير أنه يمكن التمييز بين الجمهورية الرئاسية التي يتولى فيها الرئيس قيادة السلطة التنفيذية، وتلك التي يلعب رئيس الجمهورية فيها دوراً مناظراً للملك في الملكيات الدستورية -دون توريث المنصب بالطبع- بينما يتولى قيادة الحكم فعلاً رئيس وزراء منتخب هو الآخر، وفي انتخاب

قيادة الحكم الفعلية، ومن ثم مساءلتها دورياً، يكمن جوهر الحكم الصالح، ولذلك فإن مسألة رأس الحكم تمثل أحد أهم تجليات نسق الحكم.

وإضافة للدولة، تقوم مؤسسات القطاع الخاص الهادفة للربح، ومؤسسات العمل الأهلي أو، بالتعبير الشائع الآن «المجتمع المدني» التي تستهدف الخدمة المجتمعية، دون استهداف الربح، وتخضع هاتان المؤسساتان للضبط دون السيطرة، في الحدود التي يرتبها القانون، من قبل الحكومة، وبالطبع بواسطة القضاء.

والمفترض في مؤسسات العمل الأهلي الصالحة، أن تتعرض لمساءلة الناس المنتمين إليها مباشرة، بل يتوقع من مؤسسات العمل الأهلي الصالحة أن تساهم، مع الحكومة والقضاء في ضبط النشاط الهادف للربح، مثل حالة جمعيات حماية المستهلكين.

وليست المساءلة المباشرة من قبل الناس مفترضة، على الأقل للدرجة المتوقعة في حالة منظمات المجتمع المدني، في المشروعات المستهدفة للربح، فالأصل أن المشروع المستهدف الربح خاضع لمساءلة ملاكه فقط، وصحيح أن عامة الناس يمكن، في النهاية، أن تقبل على منتجات المشروع أو تنصرف عنها، وصحيح أيضاً أن مراعاة الصالح العام، وسمعة المشروع لدى الناس، أصبحتا من سمات الإدارة الناجحة للمشروعات الربحية في العصر الحديث، والمؤكد أن هذه الاعتبارات لا ترجح كفة حافز إن قام تعارض، خاصة في المشروعات الكبيرة المنتفذة المحتكرة، ولكن هذه السمات رهن بوجود مؤسسات حكومية ومنظمات أهلية تحد من غلواء حافز الربح، والمفترض أن غياب حافز الربح يعصم مؤسسات العمل الأهلي من مغبة هذا التعارض.

ويكتمل الحكم الصالح بقيام نسق المؤسسات المجتمعية، والعلاقات الصحيحة بينها، على المستوى المحلي، وبخاصة في البلدان الكبيرة والمترامية الأطراف، إذ كلما صغر النطاق الجغرافي والبشري للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة



في نسق للحكم الصالح، وقل احتمال إهمال الأطراف نتيجة لسيطرة المركز على المجتمع كله - وهي من آفات الحكم في البلدان النامية.

وفي أنظمة الحكم الديمقراطي، يكون الحكم المحلي ميداناً لتبلور قدرات المساهمة الفعالة في مجالات الحكم المختلفة، وبرز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي.

وبالطبع تقوم مؤسسات نسق الحكم، والعلاقات بينها، في محيط خارجي، إقليمي وعالمي، تتأثر به حسب ظروف كل مجتمع، ويمكن أن يكون السياق الإقليمي، على وجه الخصوص، شديد التأثير «وجلي أنه كذلك في المنطقة العربية، كما يرتب تصاعد العولمة وقعاً متزايداً للبيئة العالمية على نسق الحكم في بلدان العالم، وبخاصة النامية، ولهذا التأثير خصوصيات في البلدان العربية، حسب خبرة الاستعمار، قديمه أو حديثه.

## 2- فساد نسق الحكم:

يفسد نسق الحكم بغياب بعض مؤسساته، أو فساد تلك القائمة، أو فساد العلاقات بين مؤسسات الحكم، وبالأخص علاقات الضبط والمساءلة. ويتباهى أحد أكثر انساق الحكم فساداً وبهتاناً، بهيكل مؤسسي يشابه البنية المؤسسية لنسق الحكم الصالح الموصوفة أعلاه مع ضمان تعطيل هذه المؤسسات عن القيام بمهامها الأصلية، ومن أكثر أشكال فساد الحكم انتشاراً في البلدان النامية تحول وظائف جهازَي الجيش والشرطة، ونموهما سرطانياً، بحيث يصبحان أجهزة لحماية هيكل قوة قهري، يسيطر على مقدرات المجتمع، ويهمش الناس، أو يقمعهم عسفاً إن اقتضى الأمر. ويترتب على ذلك أن تصبح هاتان المؤسساتان أهم دعائم نسق فاسد للحكم، مهمتهما الأولى هي تأمين سدة الحكم، ولو أدى الأمر إلى ترويع المواطنين أي النقيض التام للوظيفة المفترضة لهذين الجهازين في نسق للحكم الصالح، بل قد يصل الأمر إلى أن تمارس الحكم علناً، أو من وراء ستار، ولو رقيق.

ويعود هذا الوضع المختل، في الأساس، إلى قدرة الجيش والشرطة على القهر الواسع النطاق، المنظم والفعال. وفي مثل هذه الحالات تقوم شبكة علاقات معقدة، يمتزج فيها الإغداق على الجيش والشرطة - شراء للولاء - بإحكام الرقابة على حركة هذه الأجهزة والعناصر النشطة داخلها، خوفاً من تمردهما، وفي مثل هذه المجتمعات يتصف الجهازان بالكفاءة النسبية الناتجة من توافر الموارد لهما من ناحية ومن أهميتها الحرجة لحماية الحكم من ناحية أخرى، بينما تترك باقي الأجهزة الحكومية فريسة للإهمال ولقلة الكفاءة، وتكون النتيجة أن تصبح الدولة رخوة في رعاية مصالح المواطنين، بما في ذلك السهر على أمنهم، على حين تكون غاية في الصلابة عندما يتصل الأمر بأمن نظام الحكم.

ويستفحل شر هذا النوع من فساد الحكم عندما يستقر في المجتمع العنف، وليس النشاط السياسي السلمي في سياق من سيادة العدل والقانون، هو السبيل الفعال للتعبير عن أي جدول أعمال مجتمعي، وبخاصة إن كان يقوم على دفع مظالم شديدة، في هذه الحالة يتحول المجتمع إلى ساحة صراع بين قوى عنف منظم متعددة، داخل هيكل السلطة وخارجها، يندى لها جبين مجتمع الغابة.

وفي نسق الحكم الفاسد تنتهك الحقوق والحريات الإنسانية دون خشية أو حياء، وبوجه خاص يضيق الخناق على حريات التعبير والتنظيم بحيث تضعف المؤسسات المجتمعية التي تزدهر في مناخ الحريات مثل وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني، وبخاصة الأحزاب والمنظمات الأهلية، بل يحدث أحياناً أن تعكس هذه المؤسسات المجتمعية في ظل نسق حكم فاسد سوءات هذا النسق الذي لا يعدم الوسائل لتشكيل هذه المنظمات المجتمعية على شاكلته، وإن ساعد مناخ الحكم الفاسد ذاته على تسرب صنوف من الفساد إلى المنظمات المجتمعية ذاتها.

ويترتب على فساد نسق الحكم كذلك استئثار الفساد «الاقتصادي والاجتماعي»، بمعنى تخصيص الموارد، وهي نادرة في البلدان النامية، وتوزيع الناتج في المجتمع، وهو

محدود، تبعاً لاعتبارات غير الكفاءة والصالح العام، مثل الحظوة من مصادر القوة كالسلطة والمال، وينجم عن استئثار الفساد حلقة شريرة تعيق التنمية، وتزيد من فقر الفقراء، بسبب تفاقم سوء توزيع الدخل، والثروة، ومن ثم القوة في المجتمع. ويندر أن تفسد إحدى مؤسسات الحكم فساداً بيناً، لفترة طويلة، مع صلاح باقيها وقوة علاقات الضبط والمساءلة. وهذه هي الحكمة الأساسية لتعدد المؤسسات، ولدقة شبكة الضبط والمساءلة في نسق الحكم الصالح، بعبارة أخرى، في نسق حكم فاسد عادة ما تفسد مؤسسات نسق الحكم كلها، وكذا علاقات الضبط والمساءلة بينها.

### ثالثاً- خصائص الحكم في البلدان العربية:

يبدأ هذا القسم بتوصيفات عامة لجوانب متباينة من أنساق الحكم في بعض البلدان العربية، من مصادر دولية متباينة، تشي بانحراف شديد عن نموذج الحكم الصالح، ويلى هذا التوصيف محاولة لتفسير هذا الانحراف من خلال التعرض لبعض الخصائص الجوهرية لمؤسسات الحكم، والعلاقات بينها، في تلك البلدان، بالمقارنة بالوضع النموذجي، ونتيجة للطبيعة الموجزة للدراسة، وكذلك تقديراً للمحاذير، تلتزم محاولة التفسير بالتعميم دون التخصيص وبالإشارة دون التصريح.

### 1- مؤشرات على أزمة في الحكم:

أ- التطور الديمقراطي - نظرة كلية<sup>1</sup>:

ينشر "بيت الحرية freedom house" وهو مؤسسة أمريكية لا تستهدف الربح، تقيماً لحالة الحرية في بلدان العالم ومناطقه سنوياً، منذ عام 1972/1973، على صورة مقياس رقمي، ويقوم التقييم على وضع درجات لمدى توافر نطاق واسع

---

<sup>1</sup> - تلك التي تمكن الناس من المشاركة الحرة في "العملية السياسية" وتشمل اختيار قيادة الحكم، وممثلين تشريعيين ذوي قوة فعلية، من خلال انتخابات حرة ونزيهة، وحق تنظيم الجماعات السياسية المتنافسة، ووجود معارضة مهمة لها فرصة واقعية لزيادة تأييدها وللتوصل إلى الحكم من خلال الانتخابات، وحق تقرير المصير على المستوى القومي وللأقليات ولا مركزية الحكم.

من الحقوق والحريات السياسية والمدنية<sup>1</sup> في الواقع، وليس في الوثائق والسياسات المعلنة<sup>2</sup>، ويتكون المقياس من سبع فئات، وتتراوح قيمته بين حد أدنى، يساوي /1/، يعبر عن أعلى مستوى للحرية، وحد أعلى، يساوي /8/، يقابل أدنى مستوى، بعبارة أخرى، يعبر عن مدى غياب الحرية.

ودون تبن لكامل مضمون تقييم «بيت الحرية»، أو لأسلوب التقييم المتبع، فإن مقياس الحرية يمكن أن يستخدم لتوصيف إجمالي مدى توافر الحقوق والحريات اللازمة لقيام نسق حكم صالح، من ناحية، ومن ثم كمؤشر على مدى صلاح الحكم، من ناحية أخرى، عبر الزمن.

غير أن البلدان العربية، تتسم بمستوى أدنى من توافر الحريات بالمقارنة بدول أفريقيا وآسيا، غير العربية، ومن ثم أدنى كثيراً بالمقارنة بباقي تجمعات الدول في العالم، في أغلب سنوات الدراسة<sup>3</sup>، وهذا ليس سجلاً يدعو للاطمئنان.

---

<sup>1</sup> -وتشمل حرية التعبير والاجتماع، واستقلال وسائل الإعلام، وحرية التنظيمات النقابية والمهنية والمؤسسات التعاونية والدينية، والمساواة أمام القانون، والحريات الاجتماعية الفردية "المساواة بين النوعين، حرية الملكية والتنقل والزواج.... الخ".

<sup>2</sup> - Freedom house: "Annual Survey of freedom, Country Scores 1972-73 to 1998-99", freedom house Web Site, Visited on 11 February 1999.

<sup>3</sup> -يترتب على قاعدة بيانات أخرى نتائج مشابهة عن موقع البلدان العربية من باقي العالم في ميدان التطور الديمقراطي "انظر:

Keith Jagers and Robert Gurr Ted: "Tracking Democracy's third wave with the polity III date", journal of peace research vol 32, no4, 1995, p469-482.

ب-احترام الحقوق المدنية والسياسية الأهم:

توفر "منظمة العفو الدولية Amnesty International" وهي حركة تطوعية عالمية تسعى إلى منع بعض أخطار انتهاكات حقوق الإنسان الأساسية<sup>1</sup> تقييماً آخر، تفصيلياً، مدى احترام بعض من أهم الحقوق المدنية والسياسية، ومن ثم يعد انتهاكها الأكثر خطورة<sup>2</sup>.

ويبين مضمون تقرير المنظمة للعام 1998، معلومات عن أحد عشر انتهاكاً من أخطر انتهاكات الحقوق الداخلة في نطاق عملها، خلال العام الميلادي 1997، في البلدان العربية، مرتبة حسب عدد البلدان التي يقع فيها كل انتهاك، ومتضمناً تقدير المنظمة لعدد الأفراد الذين تعرضوا لانتهاك حقهم، إن وجد.

ومن دون تبينٍ لكامل محتوى تقرير المنظمة الذي عادة ما تنازع فيه الحكومات، فإن المؤشرات المستمدة منه يمكن أن تعبر عن تقييم مهم، ولو تقريبي، لمدى احترام الحقوق والحريات الأساسية في البلدان المختلفة، وليس من بديل من ذلك إلا أن

---

<sup>1</sup> -منظمة العفو الدولية، تقرير منظمة العفو الدولية لعام 1998 "نيقوسيا: المنظمة، وحدة

النشر العربية عباي، 1998".

<sup>2</sup> -يتمثل المحور الرئيسي لنضال الحركة في:

- إطلاق سراح جميع سجناء الرأي، وهؤلاء هم الذين اعتقلوا بسبب معتقداتهم، أو أصلهم العرقي، أو جنسهم، أو لونهم، أو لغتهم، أو أصلهم القومي أو الاجتماعي، أو وضعهم الاقتصادي، أو مولدهم، أو أي وضع آخر، ولم يستخدموا العنف، أو يدعوا إلى استخدامه.
- ضمان إتاحة محاكمة عادلة للسجناء على وجه السرعة.
- إلغاء عقوبة الإعدام والتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية التي يلقاها السجناء.
- وضع حد لعمليات الإعدام خارج نطاق القضاء، وحوادث "الاختفاء"، انظر المصدر نفسه.

تتعامل الحكومات مع الناس على أساس التطبيق الصارم لقوانين عادلة، تحت قضاء مستقل، وفي سياق من الشفافية والعلانية الكاملتين<sup>1</sup>.

والصورة التي تظهر من تلك المعلومات جد مفرعة، وبخاصة أنها تعبر، من وجهة نظر معينة، عن حد أدنى، حيث يحاط انتهاك الحقوق في الأغلب الأعم، بسياج من الكتمان.

فقد أبلغ عن ثلاثة انتهاكات خطيرة في غالبية من البلدان العربية وهي: اعتقال واستمرار حبس سجناء رأي، أو مسجونين سياسيين صدرت أو لم تصدر ضدهم أحكام و تفشي التعذيب وسوء المعاملة في السجون أو أماكن الحجز والتوقيف الأخرى، وانتهاك المحاكمات للمعايير الدولية للمحاكمة العادلة سواء في حالة مواطنين أم سجناء سياسيين أم سجناء رأي، وأبلغ عن احتجاز معتقلين دون توجيه تهمة في قرابة نصف الدول العربية.

ولم يقتصر انتهاك الحقوق على الحكومة، ولكن شاركت فيه جماعات المعارضة «المسلحة أحياناً»، ويعبر انتشار العنف المنتهك للحقوق في معسكري الحكومة والمعارضة عن حدة أزمة الحكم في خمسة من البلدان العربية.

---

<sup>1</sup> - يلاحظ أن توصيف منظمة العفو الدولية لانتهاك الحقوق والحريات ليس قريباً، وعلى سبيل المثال، تصدر وزارة الخارجية الأمريكية "US department of state" تقارير دورية عن حالة حقوق الإنسان، تعد أساسها السفارات الأمريكية في دول العالم، وتغطي نطاقاً أوسع من اهتمام منظمة العفو، وتصل لنتائج حتى أخطر فيما يتعلق بمسألة الحكم انظر:

US State department: "The 1997 human rights report country reports for Egypt, Tunisia, Algeria and morocco" US state department web site, visited on, 9 February, 1999. and j. Shattuck, "overview of the 1997 human rights report" US state department web site, 30 January, 1998.

وأبلغ عن القبض على أشخاص لمجرد الاشتباه في أن لهم نشاطاً دينياً أو سياسياً، وعن الوفاة أثناء الحجز أو الشك في الوفاة بسبب التعرض للتعذيب، في أربعة بلدان.

وبعض الانتهاكات الواردة في التقرير، وإن لم يبلغ عنها إلا في عدد محدود من البلدان العربية، مثل اعتقال ومضايقة زوجات معارضين مسجونين أو منفيين وأقاربهم واستمرار حبس معتقلين بالرغم من تبرئة ساحتهم واختفاء أشخاص بعد اعتقالهم بواسطة قوات الأمن، غاية في القسوة، وبخاصة أنها تطال أبرياء تماماً.

#### ج- الانطباع على الفساد:

أشرنا عند عرض نموذج الحكم الصالح إلى أن فساد الحكم يرتبط بانتشار الفساد بالمعنى المتواتر تخصيص الموارد أو الناتج خلافاً لاعتبارات الكفاءة أو المصلحة العامة، وقد توافرت مؤخراً قياسات لمدى انتشار الفساد في معاملات قطاع الأعمال من خلال مسح "لانطباع perception رجال الأعمال" تجريها منظمة "الشفافية الدولية transparency international"، وهي منظمة غير حكومية تركز جهودها لدعم مساءلة الحكومات والحد من الفساد على المستويين الدولي والمحلي<sup>1</sup>.

ومرة أخرى، دون تبين مطلق لتعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد أو منهجيتها، فإن مقياس الفساد الذي تنشره، يعد مؤشراً تقريبياً لجانب من أزمة الحكم في بلدان العالم، يجد له تعبيراً في مجال المال والأعمال.

---

<sup>1</sup> - Transparency international: "The 1998 corruption perceptions index" transparency international and Guttingen university web site, 19 September 1998.

ويحتوي التقييم الأحدث للمنظمة عام 1998 الذي شمل 85 دولة، موقع أربع دول عربية شملها هذا التقييم، ويلاحظ أن المقياس يتناسب عكسياً مع الانطباع على مدى انتشار الفساد، وتظهر أي من البلدان العربية في مصاف الدول الأقل فساداً في العالم، وحسب منظمة "الشفافية الدولية"، يظهر إن إحداها تقع في مستوى متوسط من انتشار الفساد، على حين يرتفع الانطباع عن انتشار الفساد عن المتوسط في اثنتين منها بلغ ترتيب الأولى 50، والأخيرة 66، بين 85 دولة في اتجاه الأكثر فساداً.

وفي قياس سابق، لعام 1996، أنتجت هذه المنظمة تقييماً لعدد أكبر من الدول العربية، وإن لم تضعها في الترتيب الرسمي، لقلّة عدد المشاهدات التي قامت عليها، وبغض النظر عن قياسات الانطباع عن الفساد في دوائر الأعمال، وعلى الرغم من قلة التوثيق، فالشواهد أن الفساد مستشر، وهائل الأبعاد، في البلدان العربية.

في كثرة من البلدان العربية أصبح «فساد الصغار»، من قبيل اقتضاء صفار موظفي الحكومة الرشاوى لتسهيل معاملات المواطنين، أمراً متوقفاً، وربما مقبولاً إلى حد ما، حيث لا تطبق الغالبية الساحقة من هؤلاء الوفاء بحاجياتها الأساسية بالاكْتفاء بأجورها الضئيلة.

إلا أن «الفساد الكبير» الذي ينغمس فيه رجال الأعمال وكبار موظفي الدولة يبلغ حدوداً تستعصي على التصديق، ويفضي إلى آثار مدمرة في الاقتصاد والمجتمع على حد سواء.

ويفضي التمعن في بعض حالات الفساد الشهيرة في البلدان العربية إلى الاستنتاج بأنه في أنساق الحكم الفاسدة يمكن أن يتسرب الفساد إلى المؤسسات ذاتها التي يفترض أن تقوم على دحره، من دون استثناء مؤسستي «التمثيل والتشريع» والقضاء، وهذا هو الفساد الأعظم.



2- جوهر أزمة الحكم في البلدان العربية ثنائية الفرد - المؤسسات وما يتفرع عنها:

أين يكمن تفسير التردّي المشار إليه أعلاه؟

لعل أبلغ التفسيرات لابتعاد واقع الحكم في البلدان العربية عن نموذج الحكم الصالح، الذي عرضنا أعلاه، هو الدور الحاسم للفرد - رأس الدولة في سياق من ضعف مؤسسات الحكم الصالح، وتهتك علاقات الضبط التي يتعين أن تقوم بينها، وصعود مؤسسات القهر المنظم، وقرب غياب المساءلة الفعالة، وبخاصة بواسطة الناس مباشرة.

فعلى اختلاف الشكل الرسمي للحكم في البلدان العربية يدور نظام الحكم في غالبيتها، حول فرد يكاد يكون مطلق اليد في السلطات، كلها، يرأس الدولة منذ مدة طويلة نسبياً.

وبغض النظر عن السبيل الذي أوصل الحاكم إلى السلطة، يبدو وجوده على رأس السلطات في كثرة من هذه الدول، رهناً فقط ببقائه على قيد الحياة، بصرف النظر عن الأسلوب الذي يتم به تجديد مدة الحكم عند انتهاء واحدة، وبعض هذه الدول، في الشكل، ديمقراطي، وتستخدم إمكانات السلطة لإنشاء ذهنية عامة باستحالة الاستغناء عن الحاكم، من جانب، وضمنان عدم تبلور شخصية عامة يمكن أن تشكل منافساً له، من جانب آخر بما في ذلك مثلاً، إضعاف آليات المشاركة الشعبية الفاعلة، وتركيز آلة الإعلام الرسمية على شخص رأس السلطة بما لا يدع مجالاً لآخر في المخيلة العامة... الخ.

ونتيجة لكل ذلك، فإن مسألة «الخلافة» في كثرة من البلدان العربية أصبحت شائكة ومعقدة، إذ ممكن أن تكتسي مسألة الخلافة طابعاً درامياً كما حدث في الأردن مؤخراً، غير أن أمر الخلافة حتى أعرب في الجمهوريات ومشتقاتها العربية، كما أن المنطقة العربية توشك أن تقدم للعالم صنفاً جديداً من أنساق الحكم ونسمة «الجمهورية الوراثة».

وعادة ما يتم تأهيل الورثة في ميدان الأعمال وتدريبهم على العمل العام في مجالات مختلفة، حسب طبيعة نظام الحكم، وفي مثل أنظمة الحكم القائمة في البلدان العربية، لا تعدم الأجهزة وسيلة لترتيب مطالبات شعبية لإعطاء الورثة مسؤوليات رسمية.

ويترافق مع التركيز الحاسم على شخص رأس الدولة، ووريثه، ضعف شديد في المؤسسات المجتمعية للحكم الصالح، أو إضعاف دؤوب لها، إن قامت وبوحه خاص لعلاقات الضبط والمساءلة، إن وجد، شكلاً.

وتعاني غالبية البلدان العربية حالة متأخرة من النمو السرطاني لجهازي الجيش والشرطة، وبخاصة الأولى، مع انحراف شديد عن الوظيفة المفترضة لهما في نسق الحكم الصالح، وفي كثرة من هذه الدول يرتبط شخص رئيس الدولة، وفرص استمراره في الحكم، بالجيش، انتماء -ولو خلع البزة العسكرية- أو رضاه عنه.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى ظاهرة الإغداق على جهازى الجيش والشرطة -ركني الحكم القهري- في غالبية البلدان العربية من خلال المزايا المادية لشراء الولاء مع تنقيتهما أولاً بأول من العناصر التي يمكن أن تكون منوثة عن طريق الاعتزال المبكر، مع منح مكافآت اعتزال ضخمة وإتاحة فرص مجزية في مجال الأعمال، الأمر الذي يطبع بدوره قطاع الأعمال بطابع خاص، ويساعد غياب القضية الوطنية للجيش تحت ستار السلام إضافة، على تكريس انضوائها تحت أنساق الحكم القائمة.

ويمكن القول إن مشكلة البناء المؤسسي للحكم في البلدان محل الدراسة لا تتمثل، في المقام الأول، في غياب مؤسسات الحكم المجتمعية، وهي فعلاً غائبة في البعض، وإنما في ضعفها الشديد، وبخاصة، فيما يتصل بوظائف الضبط والرقابة، وانتشار الفساد فيها في بعض الأحيان، مما يحرفها شديداً عن دورها المفترض في نسق الحكم الصالح، بل يثير التساؤل عما إذا لم يكن وجودها -على شاكلتها الراهنة- معوقاً لقيام الحكم صالح.

ولا يتسع مجال هذه الدراسة لمعالجة تفصيلية لأبعاد ثنائية الفرد - المؤسسات هذه، والتي تتفاوت خصائصها، وتجلياتها، بشكل واضح بين الدول محل الدراسة، وإنما نكتفي بإشارات سريعة لجوانب من حالة المؤسسات المجتمعية الجوهرية في نسق الحكم، بالتركيز على الدولة، وبوجه خاص على أهم المؤسسات الحكم، وبخاصة في منظور علاقته بالناس، أي مؤسسة التمثيل - التشريع.

تتعدد الأحزاب السياسية في بعض الدول العربية، وتنتخب فيها مجالس نيابية، ولكن يشوب البيئته التي تقوم فيها هذه الأحزاب، وعملية انتخاب هذه المجالس، وأدائها - وبخاصة دورها الرقابي - نقائص عديدة تقلل من قيمتها كمكون عضوي في نسق الحكم الصالح.

والمعروف أن الانتخابات تدار إلى حد كبير من قبل السلطة المهيمنة في المجتمعات المختلفة، فتمارس السلطة التنفيذية التدخل في عملية الترشيح بداية، وتؤثر جوهرياً في مجريات عملية الانتخاب بكاملها، وتتعرض الانتخابات لأنواع متباينة من الإفساد - ومن بينها توظيف الحظوة من السلطة والمال - وانتهاك الحقوق، بل تقوم مؤشرات على معالجة، النتائج محلياً ومركزياً<sup>1</sup>.

وفي أحيان يصدر القضاء أحكاماً ببطلان الانتخابات في بعض الدوائر، لكنها لا تنفذ<sup>2</sup>.

ماذا إذاً عن أداء المجالس النيابية التي يتم انتخابها في مثل هذه الظروف؟ تتحول مثل هذه المجالس، في الأغلب، إلى ما يشبه إدارات متدنية الكفاءة للسلطة

---

<sup>1</sup> - من المفارقات غير السعيدة أن توظيف التقدم التلقائي، على صورة توافر الحواسيب الالكترونية لوزارة الداخلية العربية، قد ساعد على التمرس في أساليب "المعالجة" هذه، وبخاصة على المستوى المركزي.

<sup>2</sup> - ويتعين ملاحظة أن الوصول إلى المجالس النيابية، في مثل هذه المجتمعات، يرتب مزايا، مادية، ومجتمعة ضخمة، يحرص عليها، وعلى استمرارها، "نواب الشعب" والسبيل إلى ذلك هو رضا القوى المهيمنة، وأساساً السلطة التنفيذية.

التففيذية، تتوسل لرضاهها، بأن تأتمر بأمرها، ولا ينتظر من مثل هذه المجالس أن تمارس، جدياً، دورها الأصيل في الرقابة على السلطة التنفيذية.

وبالنسبة لمؤسسة القانون - القضاء، يلاحظ أن الدساتير غالباً ما تضم نصوصاً نبيلة، غالباً ما تكون مستمدة في الأصل من مصادر أجنبية، ولكن كثيراً من نصوصها يبقى حبراً على ورق، وكثيراً ما يعطل العمل بالقوانين العادية وتفرض حالة الطوارئ لسنين طوال، كذلك تسن بعض القوانين مكرسة لانتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بحيث تتحول سيادة القانون تكتة للاستبداد، وقد لا تنفذ القوانين الحامية للحريات، حتى وإن حكم بها القضاء. فینص القانون في أغلب الدول مثلاً على تعقب الضالعين في التعذيب وعقابهم، ولكن هذا نادراً ما يحدث، وتصبح الإجراءات الإدارية أحياناً سلاحاً شديداً للخطر، فيقع الحجز والتوقيف من دون أمر قضائي، أو يتهاون في تنفيذ أحكام القضاء، حتى عند التبرئة.

ويعاني سلك القضاء في بلدان المنطقة من مشكلات جملة تقلل من هيئته، وفي النهاية، من استغلاله، ويأتي في المقام الأول، تقاعس الحكومة عمداً عن تنفيذ أحكام الجهات القضائية، وتتحايل الحكومات في بعض بلدان المنطقة على استقلال القضاء، بأن يرأس رئيس الدولة جهات قضائية عليا، أو تجري تعيين القضاة في وظائف الحكومة العليا التي ترتب مزايا لا تتوافر للقضاء، ولا يحصل عليها بالطبع من لا يتعاون، ويواجه القضاة عبء عمل ضخم، وظروف عمل شاقة، وتعويضات مالية تقلل من مقتضيات الحياة الكريمة، وليس القضاة بمنجى من بعض أشكال القهر والتخويف التي تلجأ لها بعض أجهزة الحكم الفاسدة، وليس غريباً والحال كذلك أن يتسلل الفساد إلى القضاة والقضاء.

والمعروف ان وظائف مجتمعية مهمة تبقى على عاتق الحكومة حتى في النظم الرأسمالية الناضجة، مثل العدالة التوزيعية وضبط إيقاع النشاط المجتمعي تحقيقاً للمصلحة العامة، ولذلك يترتب على مستوى كفاءة الحكومة تبعات مهمة

للنشاط المجتمعي بوجه عام، وعلى نشاط القطاع الخاص والمجتمع المدني على وجه الخصوص، ومع ذلك فإن الحكومات في البلدان المتخلفة سيئة السمعة بسبب قلة كفاءتها، واستشراء الفساد .

وفي النهاية، ليس الحكم المحلي في أغلب البلدان محل الدراسة إلا امتداداً، في المحليات، للحكم المركزي، يستهدف إحكام قبضة السلطة المركزية على عموم الناس.

وقد ساهم نمط «التكيف الهيكلي» الذي نفذ في كثير من البلدان العربية في تكريس نمط مشوه من النشاط الاقتصادي الخاص، فلم يؤد بيع المشروعات العامة إلى الخاصة بالضرورة إلى تحسن واضح في الكفاءة، ولكن غالباً ما نجم عنه أسعار أعلى، وأحل احتكاراً خاصاً محل الاحتكار الحكومي في كثير من الأحيان، وينذر السياق الاجتماعي السياسي للتكيف الهيكلي في هذه البلدان بأسوأ عواقب الأسواق الطليقة في خضم من تشوهات السوق قيام حواجز أمام الحصول على المعلومات، والدخول إلى الأسواق، والمنافسة الكاملة، مثل الإجراءات المعقدة، والمحاباة، والفساد، وتفادي المخاطرة .... والأدهى أن صنف التكيف الهيكلي الذي اتبع يساعد على تقوية تشوهات الأسواق هذه حيث لا يتلقى الإصلاح المؤسسي أولوية مرتفعة على جدول أعمال التكيف الهيكلي، وعلى وجه الخصوص، فإن هذا الإصلاح المؤسسي يتناقض مع مصالح التحالفات الحاكمة وملاك رأس المال الجدد الذين تتراكم ثروتهم من خلال شراء المشروعات العامة في أحيان كثيرة، وتؤدي زيادة التفاوت الحتمي في توزيع الدخل والثروة، ومن ثم في القوة، إلى إحباط النمو الاقتصادي ومن ثم إلى أن يضيق خناق حلقة الفقر.

وقد عملت أنظمة الحكم في بلدان المنطقة على إضعاف منظمات العمل الأهلي، وهو تعبير تفضله كثيراً على «المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية»، وقد حققت منظمات العمل الأهلي إنجازات مهمة في ميدان التنمية الاجتماعية في

بلدان المنطقة، قبل أن يتبلور مفهوم المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية مؤخراً، على سبيل التأثر بتيار دولي في معنى الحكم أشرنا إليه في التمهيد .

ولكن الدولة الاستبدادية عبثت، وبخاصة في الخمسينيات والستينيات، بالأساس القانوني الرائع للعمل الأهلي الذي كان قائماً في بعض البلدان العربية، باعتباره حلقة جوهرية في سلسلة المشاركة الشعبية الفعالة في شؤون المجتمع، وعمدت إلى وضعه تحت سيطرة الجهاز التنفيذي، ومن الأسف أن بعض بلدان المنطقة التي كانت تزدهو، وبحق، بمجتمع مدني نابض، تتحو المنحى نفسه في التسعينيات .

والنتيجة الآن أن أصبحت جميع المنظمات غير الحكومية تقريباً ضعيفة وفقيرة، ونتيجة لذلك فهي عرضة للتأثر بالمانحين تحت صيغة تمويل المشروعات، وبخاصة مع زيادة تركيز المانحين الأجانب على دعم المنظمات غير الحكومية مؤخراً، وتساعد هذه الصيغة للتمويل السخي - الذي لا يمكن أن يمتد لعدد محدود من المنظمات غير الحكومية المحظوظة على أية حال- على خلق نوع من الاعتمادية على تمويل المانحين، مما يضعف التقاليد التطوعية ويقوض أسس الاستمرارية .

وما يقال عن المنظمات غير الحكومية في هذا الصدد، يصح لدرجة أكبر في حالة النقابات واتحادات العمال، ويزاد عليه، نظراً للأهمية السياسية الكبيرة لمنظمات العمال الحيوية، وقد وصل الحال إلى تأميم نقابات العمال، من خلال الانتخابات المدارة وغيرها من وسائل «ذهب المعز وسيفه»، بحيث أصبحت قياداتها تعبر أحياناً، عن الحكومات، وفي عصر إعادة الهيكلة الرأس مالية، عما يبتغيه، أو يقبل به، أصحاب الأعمال، أكثر مما تعبر عن العمال، حتى أنه في بعض بلدان المنطقة يعد النجاح في إدارة اتحاد العمال، لمصلحة الحكم، هو المؤهل الأساس لتولي وزارة العمل في الحكومة .

### 3-الحكم على الصعيد القومي:

ربما لا تتاح لمجموعة من الدول في العالم مقومات التعاون والتكامل، بل التوحد، بقدر ما يتوافر للبلدان العربية، وعلى حين تسعى بلدان العالم جميعها للانتماء لكيانات أكبر وبخاصة في عصر العولمة والمنافسة الشرسة، فما زالت البلدان العربية تواجه العالم الخارجي، وإسرائيل، فرادى، الأمر الذي يفوت على العرب ثمار التعاون الوثيق في كلا مضماري التنمية الإنسانية والصراع العربي - الإسرائيلي، وعليه فإن التشرذم العربي من أشد معوقات رفعة العرب في العصر الآتي.

وفيما يتصل بمسألة الحكم، فإن فساد أنساق الحكم على المستوى القطري يتكامل مع هشاشة مؤسسات الحكم «فوق القطري» العربية، وسيطرة القطري على القومي في مجمل نسق الحكم العربي، مما يؤدي في النهاية لقللة صيانة مصالح العرب جميعاً، وإنما يدور نسق الحكم العربي حول خدمة مصالح الثلث المتنفذة في كل من البلدان العربية، وقد تتعارض هذه، وليس من ضمان لأن تتوحي، إن هي تلاقت، الصالح العربي العام.

رابعاً- نحو حكم صالح "ممكن من رفعة العرب في المستقبل":

تقوم حاجة لإصلاح جوهر الحكم، أي مؤسسة الدولة، في البلدان محل الدراسة، غير أن نجاح هذا الإصلاح الرئيس يتطلب العمل على إحداث تحولات بعيدة المدى في مجالي النشاط الهادف للربح، وفي العمل الأهلي، على حد سواء.

### 1-إصلاح جوهر الحكم -مؤسسة الدولة:

• التمثيل -التشريع: لا سبيل إلى إصلاح حق لنسق الحكم إلا من خلال تمثيل نيابي، حر ونزيه وفعال، على وجه الخصوص، لكي يصبح صوت الناس مسموعاً، وتضان مصالحهم، يتعين أن يصبح الحكم ممثلاً بحق وخاضعاً للمساءلة الفعالة أمام الناس كافة.

• **القانون - القضاء:** تقوم حاجة لتنقية القوانين والإجراءات الإدارية بهدف ضمان حقوق المواطنة، والاتساق مع حقوق الإنسان الأساسية، وبخاصة حقوق التعبير الحر وحرية التنظيم للمواطنين كافة، ولا غنى عن تكريس سيادة القانون تحت حكم قضاء مستقل قطعاً.

• **الحكومة:** يمثل إصلاح الخدمة المدنية مكوناً جوهرياً للإصلاح المؤسسي، هناك، بداية، حاجة لإصلاح نسق الكسب في الخدمة الحكومية من خلال شفافية هيكل الكسب، وكفاية الأجور، وتقليل الفوارق في السلم الأجرى، وإزالة التفاوتات بين قطاعات الخدمة المدنية المختلفة، كذلك يجب توفير المخصصات للمعدات، وللتشغيل والصيانة، اللازمة لكفاءة الأداء الحكومي، ويتعين تأسيس أصول الإدارة العامة السليمة المؤدية إلى ارتفاع الإنتاجية، بما في ذلك اعتماد الجدارة كأساس للتعيين والترقية ولإنهاء الخدمة في الحكومة، وفي حالة التقليل من عدد العاملين في الخدمة المدنية الأمر الذي يبدو ضرورياً، يتعين تبني إجراءات تعويضية كافية مثل تعويضات نهاية الخدمة، وإعادة التشغيل والتدريب، وبرامج الائتمان الميسر والأشغال العامة، ولتقليل عجز الميزانية، ينبغي إصلاح هيكل الضرائب لضمان العدالة من ناحية، ورفع كفاءة جمعها من ناحية أخرى، وبخاصة من الأغنياء الذين ينجحون بالتهرب من الضرائب أكثر من الفقراء، وترشيد الإنفاق الحكومي.

• **الحكم المحلي:** الحكم المحلي الحق، وليس مجرد لامركزية الجهاز الحكومي، أو ما يسمى في بعض البلدان العربية «الإدارة المحلية»، هو ركن جوهري للحكم الصالح بعامة، فوق أنه يضمن مشاركة أكثر فعالية للناس، وبخاصة الفقراء، في الحرب على الفقر.

## 2- ضبط القطاع الخاص - ضمان تنافسية الأسواق:

تقوم حاجة واضحة لتدعيم تنافسية الأسواق، ويستدعي هذا الطلب فعلاً أوسع، من قبل الدولة، لضبط الأسواق من أجل محاربة الاحتكار، وضمان التنافسية، من



خلال حرية الحصول على المعلومات والدخول في الأسواق، وهنا هو الضمان الجوهري لكفاءة الأسواق وتقليل الأثر الاجتماعي الضار للرأسمالية الوحشية.

### **3-تنمية المجتمع المدني:**

لقد بات مطلوباً، ولاشك، القضاء على العوائق القانونية والإدارية لإنشاء مؤسسات المجتمع المدني وإدارة نشاطها، إلا أن منظمات المجتمع المدني نفسها بحاجة إلى أن تتحول إلى حركة جماهيرية، واسعة الانتشار، تقوم على العمل الاجتماعي الجمعي، والقابل للاستمرار بالموارد الذاتية.

### **4-الحكم على الصعيد القومي:**

تقوم حاجة ملحة لتقوية مؤسسات للحكم فوق القطري في الوطن العربي مع العمل على تقوية تنظيمات المؤسسات الأهلية والناس، وإحكام مساءلة مؤسسات الحكم فوق القطري أمام عامة الناس في البلدان العربية قاطبة.



## السيرة الذاتية

### الدكتور برهان خليل زريق

ولد في محافظة اللاذقية - قضاء الحفة- قرية الجنكيل (القادسية حالياً) 1933.  
المؤهلات العلمية:

- الثانوية العامة الفرع العلمي - ثانوية البنين (جول جمال) اللاذقية عام 1951.
- إجازة في الآداب - قسم اللغة العربية وعلومها - جامعة دمشق عام 1958.
- إجازة في الحقوق - جامعة حلب عام 1965.
- ماجستير في القانون الإداري من كلية الحقوق جامعة القاهرة عام 1970.
- دكتوراه في الحقوق - جامعة المنصورة عام 1984.

### العمل المهني:

- التدريس في ثانويات محافظة اللاذقية عامي 1952-1953.
- العمل في المديرية العامة للتبغ والتبناك حتى عام 1975.
- العمل في مهنة المحاماة من بداية عام 1976 حتى آذار 2007.

### النشاط المجتمعي:

- عضو في الاتحاد الاشتراكي فرع سوريا حتى عام 1975.
- عضو نقابة المحامين حتى عام 2007.
- عضو المؤتمر القومي العربي حتى وفاته 2015 .
- شارك في العديد من الندوات والمؤتمرات أبرزها ندوة الوقف التي أقامها مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت عام 2002 .
- ✓ تم الاستعانة بخدمات محرك البحث Google لتدقيق وتصويب أسماء المراجع والمؤلفين، وبعض محتويات هذا المؤلف بسبب رحيل الكاتب قبل النشر، فالشكر كل الشكر للقائمين على هذا المحرك للخدمات الجليلة التي تقدم للإنسانية.

## المحتويات

5	مدخل عام.....
9	الفصل الأول: فصل تمهيدي.....
11	البحث الأول: المقصود بالظاهرة السياسية مضمونها وأفاقها.....
13	الفرع الأول: معنى كلمة السياسية.....
19	الفرع الثاني: السياسة بين الإيجابية والسلب.....
21	الفرع الثالث: النزوع الحضاري الإنساني للسياسة.....
25	الفرع الرابع: مسؤولياتنا السياسية الجديدة.....
27	الفرع الخامس: السياسة بين صانع التاريخ وطالب القدرة.....
31	الفرع السادس: الغاية من تدريس علم السياسة.....
37	البحث الثاني: المقصود بالسلطة السياسية.....
45	البحث الثالث: المقصود بضرورة السلطة السياسية.....
53	البحث الرابع: المقصود بالنظام السياسي.....
61	الفصل الثاني: السلطة السياسية من منظور المشروع العربي الكبير.....
63	البحث الأول: المقصود من السلطة السياسية في الدولة.....
69	البحث الثاني: بنية السلطة في الدولة.....
77	الفرع الأول: قدرة الدولة.....
81	البحث الثالث: أساس السلطة السياسية "السيادة".....
83	البحث الرابع: معنى مضمون حق السيادة.....
85	الفرع الأول: القدرة على القيادة.....

87	الفرع الثاني: حق القيادة .....
89	البحث الخامس: خصائص السيادة في الدولة .....
95	الفرع الأول: سلطة الدولة هي سلطة تراكمية ومركزية .....
97	الفرع الثاني: سلطة الدولة هي سلطة سياسية .....
99	الفرع الثالث: سلطة الدولة مدنية .....
101	الفرع الرابع: سلطة الدولة زمنية .....
103	الفرع الخامس: سلطة الدولة الإكراه المادي .....
105	البحث السادس: صاحب السيادة .....
107	الفرع الأول: السيادة الوطنية .....
109	الفرع الثاني: نظرية سيادة الشعب أو السيادة الشعبية .....
115	البحث السابع: أساليب ممارسة السيادة في الدولة .....
123	الفرع الثاني: الديمقراطية شبه المباشرة .....
131	الفرع الثالث: الديمقراطية التمثيلية .....
143	الفرع الرابع: الديمقراطية شبه التمثيلية .....
155	البحث الثامن: القيود على سيادة الدولة .....
167	البحث التاسع: نوسان السلطة في الدولة .....
169	الفرع الأول: وجه جانوس المشرق بالضياء "عقلنة التفسير السحري للسلطة" .....
175	الفرع الثاني: الدكنة والقنامة والأهواء التي تطبع وجه السلطة .....
183	الفرع الثالث: شرعية السلطة العربية .....
187	البحث العاشر: السلطة بوصفها رهاناً للسياسة .....
193	الفرع الأول: تعددية أفكار الحق .....
195	الفرع الثاني: سلطات الأمر الواقع .....
197	البحث الحادي عشر: النظام والحركة في الدولة "مسألة السلطة كايح ومحرك" .....

205	البحث الثاني عشر: السلطة في فلك القانون.....
207	الفرع الأول: التمييز بين مشروعية السلطة الحاكمة وبين مبدأ خضوع الدولة للقانون.....
211	الفرع الثاني: رضى الشعب والشرعية.....
217	الفرع الثالث: مبدأ خضوع الدولة للقانون في الأنظمة السياسية المعاصرة.....
219	البحث الثالث عشر: تنظيم السلطة وتوزيعها.....
223	الفرع الأول: التمييز بين توزيع السلطة والفصل بين السلطات وتقسيم الوظائف.....
229	الفرع الثاني: السلطة بين التوزيع والتركيز في الأنظمة السياسية المعاصرة.....
233	الفرع الثالث: وظائف الدولة.....
235	الفرع الرابع: العلاقة بين السلطات العامة.....
243	البحث الرابع عشر: مجالات السلطة وأهدافها.....
257	الفرع الأول: عناصر الصالح المشترك.....
265	الفرع الثاني: تطبيق الصالح المشترك.....
281	الفرع الثالث: خضوع السلطة للفكرة الموجهة.....
289	الفصل الثالث: إدارة المجتمع وإدارة الدولة - الحكم الصالح.....