

الفصل الأول

جودة الديمقراطية

تشهد العلوم السياسية ظاهرة صعود المفاهيم وأفولها. كل مفهوم له دورة حياة حيث يجد من يكتشفه، يروجه، ثم يتحول إلى مادة بحثية للأكاديميين، وقد يصبح جزءا من الخطاب الإعلامى. لكن ما تلبث الشيخوخة أن تعتريه، توجه له سهام النقد إلى أن تصيبه رصاصة الرحمة الأخيرة على يد من يكتشف مفهوما جديدا يحل محل المفهوم القديم. يعرف ذلك الباحثون جيدا. ويخشى النابهون منهم ظاهرة «المفاهيم الموضة»، التى تتغير مع تبدل الأذواق والأمزجة.

يمثل مصطلح الديمقراطية - على ما يبدو - استثناء على دورة حياة المفاهيم. هو فى حالة تناسخ دائم. ساعد على ذلك خروجه من أسوار الدراسات الأكاديمية إلى فضاء الممارسة السياسية الواسع. صار على أجندة الساسة، حكاما ومعارضة، وتحول إلى مطلب جماهيرى، وبند مستمر على أجندة «المشروطة السياسية» فى العلاقة بين العديد من دول العالم من ناحية، والقطب العالمى الأوحده - الولايات المتحدة وحلفائها الأوروبيين من ناحية أخرى. كل بطريقته.

ومثل كل المفاهيم، يجد من ينتجه ويعيد إنتاجه، يجليه من غبار السياسة والتشويه المتعمد والتوظيف المشوه، والاستدعاء الذرائعى. الباحث الأمريكى المرموق «لارى داي몬드 - Larry Diamond» أحد أبرز الخبراء فى مجال دراسة الديمقراطية، لا يكتفى بدراسته، ولكنه يعنى بتجويده. الكل يتحدث عن الديمقراطية بطريقته. اختلطت عناصر المفهوم، وتحول على يد البعض إلى «غاية مقدسة»، وألصق به البعض الآخر أوصافاً تقربه من «المسخ الشيطانى». إنه مفهوم يعانى من وهن التعريف رغم كثرة ما كتب عنه.

حاول لارى داي몬드 فى كتاباته المتعددة أن يجلى المفهوم، يعيد إليه بريقه الحقيقى فى واحدة من دراساته المهمة التى تحمل عنوان «جودة الديمقراطية - The Quality of Democracy». لارى داي몬드 هو أستاذ فى العلوم السياسية،

وزميل دائم فى معهد «هوفر» الشهير بجامعة إستانفورد. عملت كوندوليزا رايس فى هذا المعهد حتى انتقلت للعمل فى إدارة الرئيس جورج بوش ، مستشارا للأمن القومى ثم وزيرة للخارجية. كرس لارى دايموند حياته الأكاديمية فى دراسة الديمقراطية، ولم تجد إدارة الرئيس بوش أفضل منه كى ترسله للعراق إلى جوار پول بريمر - حاكم العراق - فى أعقاب الاحتلال الأنجلو - أمريكى عام ٢٠٠٣م لإرساء دعائم نظام ديمقراطى هناك. عاد الرجل إلى الولايات المتحدة بعد عدة أشهر ليقدم كتابا مهما أثار جدلا واسعا «الفوز المجهض فى العراق». إذن نحن نتعامل مع باحث من طراز فريد، يعرف أصول البحث العلمى، ولديه خبرة عملية على أرض الواقع فى العديد من قارات العالم. من هنا فإن التحليل الذى يطرحه حول جودة الديمقراطية، لم يكن يأتى من وحى دراسة أكاديمية محضة، أو من خلال بحث مكتبى يعتمد على أدبيات، لكنه يستند فى الأساس على مزاجفة فريدة بين الدراسة والتأمل، البحث والاختبار، النموذج والتطبيق.

يذهب لارى دايموند إلى أن جودة الديمقراطية لها ثلاثة مجالات أساسية: النتائج، المضمون، الإجراءات. وينطوى كل منها على عدد من العناصر المحورية، التى تمثل مقياسا لمستوى الديمقراطية فى أى مجتمع من المجتمعات يطلق على نفسه، أو يطلق عليه مسمى «ديمقراطى».

١- ديمقراطية النتائج تعنى وجود نظام حكم يلبى توقعات المواطنين فى وجود «حكم رشيد - Good Governance» يستند إلى المساءلة والشفافية وحكم القانون وإدارة عامة كفئة قادرة على تنفيذ السياسات العامة.

٢- ديمقراطية المضمون تشير إلى الحريات السياسية والمدنية التى يتمتع بها المواطنون فى أى نظام ديمقراطى.

٣- ديمقراطية الإجراءات تشمل الآليات التى تكفل للمواطنين القدرة الكاملة غير المنقوصة على مساءلة الحكومة من خلال الانتخابات، فى الوقت الذى تباشر فيه مؤسسات المساءلة فى أى مجتمع دورها فى الحفاظ على النزاهة والالتزام بحكم القانون فى مباشرة الوظيفة العامة.

النظر إلى هذه المجالات الثلاثة مجتمعة يقودنا إلى تحديد ثمانية عناصر لتقييم مستوى جودة الديمقراطية فى أى مجتمع من المجتمعات.

حكم القانون

يعنى مصطلح «حكم القانون – The Rule of Law» فى أبسط معانيه أن المواطنين سواء أمام القانون بصرف النظر عن الاختلاف فى اللون أو الجنس أو الدين أو العرق، أو الوضع الاجتماعى، أو المركز السياسى، ... إلخ. القانون ذاته يجب أن يكون ديمقراطيا، أى يمثل مخرج مؤسسة تشريعية تمتلك «شرعية الانتخاب وتقنية التشريع»، ويطبّق عن طريق مؤسسة قضائية مستقلة. يصعب تصور – إن لم يكن مستحيلا – أن توجد ديمقراطية حقيقية فى ظل غياب حكم القانون. هنا يجب أن نسجل ملاحظة أساسية ومهمة. قد توجد ديمقراطية غير ليبرالية – أى أنها جاءت عن طريق انتخابات تعددية – لكن تُدار شئونها، وتصنع القرارات السيادية فيها عن طريق مؤسسات تسيء استخدام السلطة، وتزدرى بالقانون.

ويؤدى غياب حكم القانون إلى تهميش قطاعات واسعة من المواطنين الفقراء، و«معدومى القوة – Powerless»، تنتهك حرياتهم الأساسية على يد مؤسسات أمنية قمعية، لا تحترم حقوقهم المنصوص عليها فى الدساتير والقوانين.

وفى كل الأحوال تحتاج القوانين – حتى وإن كانت ديمقراطية – إلى مؤسسات عدالة قادرة على تطبيقها. تتمتع باستقلال عن السلطة التنفيذية، وتمتلك المقومات الاقتصادية والفنية والإدارية التى تعينها على أداء وظيفتها، وتجعل لأحكامها معنى على أرض الواقع.

المشاركة

الديمقراطية تعنى مشاركة المواطن. إذا غابت المشاركة لم يعد للديمقراطية معنى أو غاية سوى إعادة إنتاج «نماذج استبدادية للحكم». مشاركة المواطن تعنى حقه فى الانتخاب، التنظيم، الاجتماع، الاحتجاج، التظاهر، الالتئام مع غيره من المواطنين

للدفاع عن مصالحهم الفئوية الخاصة. من هنا ليس للديمقراطية معنى فى ظل غياب «المجتمع المدنى - Civil Society» الذى يمثل «رأس مال اجتماعى - Social Capital» يضاف إلى رأس المال «المادى» ، و«البشرى» و«الدينى... إلخ». تعنى المشاركة الفعالة وجود روابط تنظيمية يؤسسها الأفراد بإرادتهم الحرة على أساس من الثقة والاحترام المتبادل للدفاع عن مصالحهم بشكل سلمى. الديمقراطيات «غير الليبرالية» التى تسمح لمنظمات المجتمع المدنى بالظهور، ثم تكبلها بقوانين معوقة وإجراءات بوليسية قمعية، ليست ديمقراطيات حقيقية، وليست إلا واجهة شكلية لنظم استبدادية مستبطنة. هناك عدة عوامل أساسية تؤثر فى مستوى مشاركة المواطنين: المستوى التعليمى، الوعى السياسى، امتلاك المعلومات الأساسية عن كل ما هو «عام» أو يتعلق بإدارة شئون الدولة والمجتمع فى سياق من الشفافية الكاملة. هذا إلى جانب وجود درجة مرتفعة من التسامح السياسى مع الأحزاب السياسية وقوى المعارضة، بحيث لا يترتب على مشاركة المواطن فى أنشطتها عقاب من أى نوع سواء كان سياسيا، أو اقتصاديا، أو أمنيا، أو اجتماعيا.

المنافسة

الديمقراطية تعنى المنافسة. وفى ظل غياب المنافسة تصبح الديمقراطية بلا معنى. الملحق الأساسى للمنافسة فى أى نظام ديمقراطى هو إجراء انتخابات دورية، حرة، نزيهة تعكس الوزن النسبى الفعلى لمختلف الأحزاب والقوى السياسية. تتنوع النظم الانتخابية، وتختلف من مجتمع لآخر، لكن يتعين أن تشمل بصفة عامة عددا من السمات الأساسية.

١- انتخابات حرة:

أ - انخفاض القيود القانونية المفروضة على دخول الفاعلين السياسيين - الأحزاب السياسية مثلا - الحلبة السياسية.

ب - حرية حركة «ذات اعتبار» لكل الفاعلين السياسيين، حزبيين كانوا أو غير حزبيين، لإطلاق حملاتهم الانتخابية، والترويج لبرامجهم وآرائهم.

ت - انتفاء وجود أية قيود أو تهديد من أى نوع على الناخبين عند ممارسة حق التصويت.

ث - أن يكون العائد النهائى من الانتخابات « ذا معنى » ، والمقصود هنا أن يمتلك الأفراد المنتخبون القدرة على ممارسة سلطتى البرلمان فى التشريع والرقابة. إذا افتقروا إلى ذلك تصبح الانتخابات ذاتها بلا معنى ، رغم أنها جرت بشكل ديمقراطى.

٢- حرية المرشحين :

أ - حرية الإعلان عن البرامج.

ب - حرية الحركة فى مختلف الدوائر الانتخابية.

ت - حرية الاجتماع والتنظيم.

٣- انتخابات نزيهة :

أ - تُدار من خلال « سلطة محايدة » سياسيًا تمتلك الكفاءة والموارد التى تعينها على التصدى لعمليات التزوير أو « سرقة العملية الانتخابية » من جانب السلطة أو أية قوى سياسية أخرى.

ب - تعامل أجهزة الدولة - بالأخص الشرطة والجيش والمحاكم - المرشحين على قدم المساواة دون أى اعتبار لموقفهم السياسى.

ت - تمتع كل المرشحين بالمساواة الكاملة فى الإعلان عن برامجهم من خلال وسائل الإعلام. وفى بعض الحالات بسبب هيمنة الحزب الحاكم على مقاليد الحكم لفترات طويلة ، وما يرافق ذلك من تشويه متعمد أحيانا للمعارضة ، يصبح التواصل مع الجمهور عبر وسائل الإعلام « أمرًا حتميًا ».

ث - لا يجب أن يخل تقسيم الدوائر الانتخابية بموقف المعارضة فى الانتخابات لصالح السلطة الحاكمة أو الحزب الذى أتت منه.

ج - ضمان حق الناخب فى الإدلاء بصوته دون عقبات إدارية أو تنظيمية ، وأن تتخذ كافة الإجراءات للحفاظ على سرية عملية التصويت.

ح - تجرى عملية فرز الأصوات فى أجواء من الشفافية الكاملة ، وأن توجد آلية محايدة ومعلنة لتسوية المشكلات والنزاعات المترتبة على العملية الانتخابية.

المساءلة الرأسية

تعنى المساءلة «التزام القيادات السياسية المنتخبة بتقديم كشف حساب عن القرارات التى اتخذتها للمواطنين – الناخبين، أو الهيئات الدستورية التى يحق لها محاسبتها». ينطوى مفهوم المساءلة على ثلاثة عناصر أساسية: تداول المعلومات، تفسير القرار، الثواب أو العقاب. فمن يحق له مساءلة السلطة السياسية يجب أن يمتلك أولاً المعلومة، ثم يتعرف على الأسباب التى دفعت لاتخاذ القرار، وأخيراً أن يقرر ما إذا كان متخذو القرار يستحقون الثواب أم العقاب. وبالنسبة للناخب فإن الثواب يعنى الموافقة على استمرار هؤلاء المسؤولين السياسيين فى مناصبهم، أما العقاب فيعنى استبدال غيرهم بهم فى أقرب فرصة انتخابية.

تعنى «المساءلة الرأسية – Vertical Accountability» ذلك النمط من المساءلة الذى يمارسه المواطنون الناخبون فى الانتخابات، سواء بإعادة انتخاب من هم فى مواقعهم التنفيذية، أو انتخاب غيرهم كنوع من العقاب لهم. ومن الطبيعى أن تصبح المساءلة الرأسية بلا معنى إذا كانت المنافسة السياسية مقيدة فى المجتمع. وهو ما يعيدنا إلى التأكيد على ضرورة وجود درجة عالية من التنوع السياسى، وتمتع القوى والأحزاب السياسية الموجودة بحرية التكوين والتنظيم والممارسة السياسية، وأن يكون لها الحق فى خوض انتخابات حرة نزيهة على النحو الذى سبق تناوله.

المساءلة الأفقية

إذا كانت المساءلة الرأسية تنبع من أسفل لأعلى – أى من المواطن إلى مؤسسات الحكم، فإن «المساءلة الأفقية – Horizontal Accountability» تمارس على مستوى مؤسسات الدولة والمجتمع فى علاقاتها المتشابكة بعضها ببعض. فى هذا السياق تراقب السلطة التشريعية أعمال السلطة التنفيذية، وتراقب السلطة القضائية السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتتشكل لجان تحقيق رسمية محايدة للنظر فى بعض القضايا، وتنظم هيئات رقابية على أسس مختلفة لضمان نزاهة الوظيفة العامة، وفى مقدمتها الهيئات التى تكافح كافة صور الفساد. بالطبع إذا غاب مبدأ حكم القانون فى الدولة، وسادت

مستويات متقدمة من الفساد، تصبح المساءلة الأفقية بلا معنى. أو تتحول إلى أداة تنظيمية لإضفاء مشروعية على الفساد.

الحرية

تشمل « الحرية – Freedom » ثلاثة أنماط من الحقوق: السياسية، والمدنية، والاقتصادية – الاجتماعية. تنطوي الحقوق السياسية على الحق فى الانتخاب، والترشيح، والتنظيم. وتؤسس فى مجملها المشاركة السياسية والمنافسة والمساءلة الرأسية. تضم الحقوق المدنية كلا من الحريات الشخصية، والحق فى الأمان، والخصوصية، والاجتماع، والحصول على المعلومات، فضلا عن حرية الاعتقاد والتعبير. وفى قلب الحقوق المدنية تأتى حرية تشكيل تنظيمات مدنية – الأحزاب والنقابات والمنظمات غير الحكومية – وكذلك حرية الانتقال والحركة والمقاومة السلمية، والحق فى محاكمة عادلة. أما الحقوق الاقتصادية – الاجتماعية فهى تشمل ليس فقط الحق فى الملكية، ولكنها تمتد إلى الحقوق المرتبطة بممارسة العمل، مثل: الحصول على أجر عادل، وعطلة دورية، والحق فى الإضراب، والتفاوض الجماعى.

فى هذا السياق يتعين وجود سلطة قضائية مستقلة، قادرة على حماية حقوق الأفراد من أى افتئات عليها سواء من جانب مختلف أجهزة الدولة، أو على يد الأفراد أنفسهم فى علاقاتهم بعضهم ببعض. هذا إلى جانب توفر منظمات فاعلة للمجتمع المدنى – وبالأخص المنظمات الحقوقية والإعلامية – التى تنهض دائما على حماية حقوق الأفراد، وصيانتها، والكشف عن كافة صور الانتهاك التى قد يتعرضون إليها.

المساواة

تعنى المساواة – كما أوضحنا سابقا – أن كل المواطنين سواء أمام القانون بصرف النظر عن الاختلاف فى اللون أو العرق أو الدين أو الجنس أو المركز السياسى أو الوضع الاجتماعى... إلخ. وإذا نظرنا إلى المساواة من منظور الجماعات، فإن ذلك يعنى أن تتمتع كل الجماعات – سياسية أو اجتماعية أو دينية أو ثقافية – بحقوق متساوية، وحماية قانونية متساوية، وحظوظ متساوية فى العدالة والوصول إلى السلطة. وفى

الوقت الذى تحتاج فيه الحقوق القانونية والسياسية إلى ترتيبات قانونية مؤسسية تنهض على حمايتها، والحد من أية مظاهر انتهاك لها، فإن الحقوق الاقتصادية الاجتماعية - التى تمثل الجيل الثالث من حقوق المواطنة - فإنها تتطلب من الدولة الإنفاق على الرعاية الاجتماعية، والاستثمار فى العنصر البشرى، سواء من خلال التعليم والصحة، والحد من الفقر.

الاستجابية

تعنى «الاستجابية - Responsiveness» «وضع وتنفيذ السياسات العامة التى يرغب فيها المواطنون». هذا يتسنى من خلال عدد من النقاط الأساسية:

أ - وجود حرية اختيار للناخبين بين حزمة من السياسات تنطوى على بدائل متعددة، تطرحها مختلف الأحزاب والقوى السياسية فى برامجها الانتخابية.

ب - وضع تفضيلات الأفراد فى سياسات عامة قابلة للتحقق.

ت - تنفيذ السياسات العامة التى تعكس خيارات الأفراد - الناخبين، على نحو يسمح بقياس عوائدها، ومحاسبة واضعيها والقائمين على تنفيذها.

بالطبع فإن مسألة قياس مدى استجابة النظام لمطالب الجماهير ليست بالأمر الهين، ولا سيما فى حالات عديدة تسود فيها انقسامات، ويرى واضعو السياسة أهمية الموازنة بين الأهداف قصيرة المدى والأهداف بعيدة المدى فى ضوء محدودية الموارد العامة، وهو أمر يجهله المواطنون لافتقارهم إلى المعرفة المتخصصة بمفردات السياسات العامة المتعلقة بالقضايا ذات الطابع التقنى. هنا يأتى دور منظمات المجتمع المدنى التى تضع توقعات ومصالح الأفراد فى شكل منظم منضبط يمكن التعبير عنه. فى كثير من الحالات يميل صانع القرار إلى صياغة أو إعادة تشكيل تفضيلات الجماهير أكثر من الاستماع إليها والسعى لتحقيقها - عملية أقرب إلى تزيف الوعى، وهو أمر يجعل من مسألة استجابة نظام الحكم لرغبات المواطن ليس ذات معنى.

نظرة شاملة

تقدم هذه العناصر الثمانية مقياسا لجودة الديمقراطية. يمكن من ناحية دراستها

فرادى ، لكنها من ناحية أخرى تعكس منظومة متكاملة ومتشابكة. هناك عدد من مناطق التماس المهمة فيما بين هذه العناصر.

١- إذا لم تكن هناك حماية حقيقية للحقوق المدنية والسياسية فى المجتمع يصعب على المواطنين أن يشاركوا بفعالية فى الانتخابات ، ترشيحا وانتخابا.

٢- إذا لم تتمتع كل الأطراف فى الحقل السياسى بفرص متساوية فى العملية الانتخابية ، فإن ذلك يسبب «عطلا» للمساءلة الرأسية.

٣- صيانة الحقوق المدنية والسياسية يمثل ضرورة أساسية لكل من المشاركة ، والتنافس بين الأحزاب ، والمساءلة الرأسية ، واستجابة الحكومة لتفضيلات المواطنين.

٤- فى حالة ضعف مبدأ «حكم القانون» أو غيابه يصبح من الصعب التصدى للفساد ، أو سوء استخدام السلطة ، ومن ثم تتحول المساءلة الأفقية إلى هياكل تنظيمية وآليات مؤسسية «معطلة» ، وقد تصبح مسوغة قانونيا للفساد.

وبالرغم من هذا التلازم والتداخل بين العناصر الثمانية مجتمعة ، فإن هناك محاذير يتعين وضعها فى الاعتبار. إذا حرصت حكومة - على سبيل المثال - فى الاستجابة إلى رغبات الأغلبية فقد يكون ذلك دافعا من جانبها لتهميش الأقلية ، أو حرمانها من بعض الحقوق الأساسية ، وهكذا.

