

2

تأثيرات العولمة

على استقلال سلطات الدولة، والعلاقة بينها

الفصل الثاني

تأثيرات العولمة

على استقلال سلطات الدولة، والعلاقة بينها

تمهيد:

الأصل أن تكون الدولة تعبيراً عن المجتمع، وتتبع وظائفها من مفهوم ثابت هو حماية القيم الحضارية، فالدولة أداة الاتصال بين الماضي والحاضر والمستقبل، وهي تعبير عن الماضي بلغة القيم، وعن الحاضر بلغة المصالح، وعن المستقبل بلغة الاستمرارية والثبات، مع التعايش مع المستجدات التي تطرأ على الساحة الداخلية والخارجية للدولة، وإن لم تستطع أن تحقق هذه الوظائف بهذا المعنى، وأن تخلق التوازن بين هذه الأبعاد المتعددة تصير دولة فاقدة شرعيتها من أجل ذلك تحرص الدولة الحديثة على تضمين دستورها أو نظامها الأساسي قواعد تؤكد الفصل بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)، وذلك من منطلق الحرص على سيادة القانون في الدولة؛ بحيث يكون لكل سلطة صلاحية مراقبة السلطة الأخرى، فيتولد عن ذلك توازن المصالح مما ينعكس إيجاباً على العملية السياسية فيها.

ومن خلال هذا الفصل سوف نقسم الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم الفصل بين السلطات والأسس التي يقوم عليها هذا المبدأ.

المبحث الثاني: تأثيرات العولمة على مبدأ الفصل بين السلطات في دساتير وتشريعات الدول العربية.

المبحث الأول

مفهوم الفصل بين السلطات

والأسس التي يقوم عليها هذا المبدأ

إن تحقيق الفصل المتوازن بين سلطات الدولة وتفعيل الرقابة المتبادلة بينها واحترام كل منها للاختصاصات الوظيفية المنوطة بالسلطة الأخرى وفقا للقواعد الدستورية والقانونية المرعية والمعتمدة يساعد على تحقيق النزاهة في مؤسسات الدولة وقطاعاتها المختلفة^(*). إذ أن من شأن قيام كل سلطة بدورها المنوط قانونا خلق مناخ تكاملي يعزز الشفافية ويرقى بالأداء ويحترم حقوق الآخر، وما أوجبنا في بلدان الوطن العربي إلى هذه المؤسسات التي تؤدي دورها بحسب ما أقرته الدساتير والقوانين، دونما أن تستغل أو توجه لخدمة فئة أو حزب بعينه، فالناس سواسية، والوطن للجميع.

ومن خلال هذا المبحث سنتعرض بالدراسة لهذا الموضوع الهام من خلال مطلبين، على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الفصل بين السلطات والأسس التي يقوم عليها هذا المبدأ.
المطلب الثاني: مبررات الفصل بين السلطات.

^(*) تقوم النزاهة على توسيع قاعدة المحاسبة الأفقية إلى الحد الذي لا تعود القوة في يد سلطة واحدة، ويصبح كل من يشغل منصبا عاما مسؤولا عن عمله على نحو منفصل في حلقة متصلة، كما يقوم على برنامج إصلاح كلي يشمل جميع القضايا والمجالات المتصلة بنظام الحكم.

المطلب الأول

مفهوم الفصل بين السلطات

والأسس التي يقوم عليها هذا المبدأ

"مبدأ فصل السلطات، في تفسيره السليم هو قاعدة من قواعد فن السياسة، ومبدأ تمليه الحكمة السياسية، ذلك أنه لكي تسير مصالح الدولة سيرا حسنا، وحتى تضمن الحريات الفردية، ونحول دون استبداد الأنظمة الحاكمة، فإنه من اللازم ألا تركز السلطات كلها في هيئة واحدة، ولو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب، فجوهر مبدأ فصل السلطات يتلخص في دعامتين:

الأولى: تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف؛ هي: الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

الثانية: عدم تجميع هذه الوظائف الثلاث في هيئة واحدة. على أن نقل القاعدة يتجلى في هذا الشق الثاني الذي أبرزه مونتسكيو، فاستحق أن ينسب المبدأ إليه. وبهذا المعنى لا يعد مبدأ فصل السلطات فكرة قانونية مثل سيادة الأمة، ولكنه مجرد قاعدة من قواعد الفن السياسي"^(١)

وتعد السلطة التشريعية واحدة من السلطات الثلاث إلى جانب التنفيذية، والقضائية ويمكن القول إنها أهم السلطات كونها تملك في البلاد التي تقرر مبدأ فصل السلطات في نظامها القدرة على سن القوانين والتي تعني سن مبادئ عامة، أو كلية للدولة.

وتطوير هذه القوانين وجعلها تختص في حدود ما تتطلب حاجة المجتمع وتطوره، وما تتضمنه شؤون الحياة للدولة بأسرها، وهي بهذا كما وصفها هيجل (لحظة الكلية في الفكرة) يكمن الغرض في توزيع السلطات، عدم تركيز

(١) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ٤٥٢.

السلطة بيد فرد أو جماعة أو لجنة أو مجلس، بل إن السلطات الثلاث مجتمعة تسهم وبشكل مشترك في ممارسة السلطة الواحدة في الدولة، لذا فإن التأثير المتبادل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية يتجسد خصوصا في مسؤولية السلطة التنفيذية أمام المجلس النيابي في الدولة، وتلك أهم المميزات في النظام البرلماني، مما يعني تحقيق التوازن بين السلطتين من خلال استخدام الوسائل القانونية المنصوص عليها في الدستور أو النظام الأساسي بحسب ما هو عليه هذا المسمى في بلد الدراسة.

إن الفكرة الأساسية في التقسيم الوظيفي للسلطات وخصوصا الوظيفة التشريعية، هي قيام المكلفين بها، إعطاء الإطار العام لكل النشاطات التي تتم داخل الدولة ولتحقيق ذلك أسندت للقائمين بهذه الوظيفة مهمة إصدار القوانين، لتكون بعد ذلك شعبية وعامة لكل مواطني الدولة، وليكون القانون متمتعا بصفة العموم وبعيدا عن الفردية.. مما يعني أن القانون لا يوجه إلى شخص معين بالذات، بل إلى مجموعة من الأشخاص حددت صفاتهم بصورة عامة ومجردة، ولزومية هذه القوانين وقواعدها العامة، تدخل في صميم اختصاص ومهام الوظيفة التشريعية.

وأولى المحاولات في هذا التقسيم قام بها جون لوك ومن بعده مونتسكيو، ثم جان جاك روسو الذي ألقى الضوء على جوانب هذا التقسيم. إن لوك يرى أن (السلطة العليا هي السلطة التشريعية.. المهم صنع القوانين) وعدم اجتماع السلطات في الأيدي نفسها من شأنه أن يجعل السلطة التشريعية أعلى من السلطة التنفيذية (أنها الروح التي تعطي الشكل والحياة والوحدة للدولة)^(١)، وبفضل مونتسكيو أصبح مبدأ فصل السلطات شكلا ثابتا وإن أي مجتمع لا يتم فيه مبدأ فصل السلطات (ليس له دستور). وقد يفهم البعض مما ذكر من قبل المفكرين: لوك، ومونتسكيو، وروسو أن فصل السلطات يعني استقلالية كل

(١) جان توشار، تاريخ الفكر السياسي، ص: ٢٩٦.

منهما عن الأخرى بصورة مطلقة، وهذا غير صحيح بل المراد منه إقامة نوع من الموازنة في توزيع السلطة مستتبع بالتناغم والإسناد التضامني (وغير مجزئ للسلطة العليا إلى الأجهزة الثلاثة . انه يدعو إلى المشاركة في السيادة بين القوى السياسية الأخرى)^(١)، واعتبار أن المجتمع أو الدولة سلطة واحدة يمكن أن يكون لها عدة أجهزة عليها عدد من القائمين لتسيير مهامها . وبحسب تعبير روسو " تتداخل السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية " ^(٢)، وهو بهذا يختلف عن مونتسكيو في استنتاجاته حول شكل الحكومة وإحلاله النسبية أو ما يسمى بالراهنية المتعلقة بالأوضاع المحلية، واهم ما يواجهه الحكومة الديمقراطية هو تأمين التضامن في الجسم الاجتماعي... . إن التطور الاجتماعي والاقتصادي أدى إلى تطور الديمقراطية بشكل كبير ووظائف القائمين على السلطة، فضرورة التوجهات الاقتصادية وتسارعها أدى إلى زيادة دور السلطة التنفيذية ووزاراتها في حياة الدولة، وتحولت من منفذ فقط إلى موجه ومحرك للدولة وخصوصا بعد التطور الهائل في الاقتصاد الحديث وتعقيداته التكنيكية مما أدى إلى بروز طبقة جديدة فرضت حضورها كسلطة هي فئة التكنوقراط^(٣)، وأصبح من الضروري إشراكها في التوجهات العامة لصناعة القانون والقرار، مما أعطى السلطة التنفيذية مقدرة جديدة في لعب دور المحرك والموجه.

(١) جان توشار، المرجع السابق، ص: ٣١٢.

(٢) جان توشار، المرجع السابق، ص: ٣٣٧.

(٣) تكنوقراطية: مصطلح سياسي نشأ مع اتساع الثورة الصناعية والتقدم التكنولوجي، وهو يعني (حكم التكنولوجيا) أو حكم العلماء والتقنيين، وقد تزايدت قوة التكنوقراطيين نظراً لازدياد أهمية العلم ودخوله جميع المجالات وخاصة الاقتصادية والعسكرية منها، كما أن لهم السلطة في قرار تخصيص صرف الموارد والتخطيط الاستراتيجي والاقتصادي في الدول التكنوقراطية، وقد بدأت حركة التكنوقراطيين عام ١٩٣٢ في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث كانت تتكون من المهندسين والعلماء والتي نشأت نتيجة طبيعة التقدم التكنولوجي. أما المصطلح فقد استحدث عام ١٩١٩ على يد وليام هنري سميث الذي طالب بتولي الاختصاصيين العلميين مهام الحكم في المجتمع الفاضل.

ودور التنفيذ لم يعد كما كان بل أضحى التخطيط السياسي، والاجتماعي، والاقتصادي، من المهام الرئيسية التي تقوم بها، وأمام هذا التطور في الوظائف يقف البرلمان (المجلس النيابي) ليلعب دور المراقب والمعارض في بعض الأحيان.

من كل ما تقدم، يمكن القول ان السلطة التنفيذية في نشاطاتها المتعددة، كمحرك للحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ليست حرة بل تخضع لتقييد البرلمان، ومما جاء في مواد بعض الدساتير مثل دستور دولة الكويت وجمهورية مصر العربية ولبنان نلاحظ ان السلطة التشريعية "البرلمان" قيدت بصورة مسبقة السلطة التنفيذية ونشاطها في حدود الإطار القانوني، ويبدو ذلك واضحاً من خلال الصلاحيات الرقابية لهذه المجالس والتي تتيح لأعضائها، رقابة أعمال الحكومة عن طريق الأسئلة والاستجواب الذي يوجه للحكومة أو أحد وزرائها. والبرلمان منبر تسمع منه أصوات المعارضة والمصالح الخاصة وأصوات المدافعين عن حريات المواطنين الأساسية، وهذا يعني أن وظيفة البرلمان تتجاوز دور الرقابة والتقييد لتلعب أيضاً دور المحرك للسلطة التنفيذية.

. التفسير الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات (فكرة الفصل المرن) :

كما أثبت الواقع ، فإن فكرة الفصل المطلق بين السلطات لم تعمر طويلاً، وذلك لتعارضها مع وحدة السلطة في الدولة، فالسلطات العامة في الدولة هي في الحقيقة جملة اختصاصات ترتد جميعاً إلى أصل واحد، ومن ثم لا يمكن ممارستها بطريقة استقلال كلاً منها عن الأخرى، بل يلزم أن تقوم بين الهيئات التي تمارسها علاقات تعاون وتداخل، تتسق بينها، وتوجه نشاطها جميعاً إلى الهدف المشترك؛ لذلك كانت النظرية التي سادت إبان الثورة الفرنسية، والتي نادى بالفصل المطلق بين السلطات ، نظرية قصيرة العمر، سرعان ما هجرت واستعيض عنها بمبدأ الفصل النسبي أو المرن بين السلطات.

ومضمون فكرة الفصل المرن: تقوم على الفصل النسبي أو المرن بين السلطات العامة على أساس أن " سلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ " The indivisible and is, state power forms a unity. وكما سبق البيان فإن للدولة وظائف ثلاث هي الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، وهذه الوظائف الثلاث يجب أن توزع على هيئات ثلاث، بحيث تكون هناك هيئة تختص بممارسة التشريع، وهيئة تختص بممارسة أمور التنفيذ، وهيئة تباشر الوظيفة القضائية؛ غير أن تلك الهيئات عندما تباشر تلك الوظائف لا تباشرها باعتبارها سلطات منفصلة يمثل كل منها جانباً من جوانب السيادة، بل باعتبارها مجموعة من الاختصاصات تصدر من سلطة موحدة هي سلطة الدولة، وهذه الاختصاصات لا يمكن الفصل بينها فصلاً مطلقاً لسببين: السبب الأول: أن هذه الاختصاصات جميعاً إنما تمارس لأجل تحقيق الصالح العام، وبناء عليه فإنه يجب أن يقوم تعاون وتنسيق بين الهيئات التي تباشرها، وذلك لأجل تحقيق تلك الغاية.

والسبب الثاني: مفاده أن هذه الاختصاصات يتداخل بعضها مع البعض الآخر لدرجة لا تسمح بالفصل بين هذه السلطات فصلاً مطلقاً، وبناء عليه يجب أن تكون هناك درجة معينة من المشاركة في ممارستها بين الهيئات العامة المختلفة، شريطة ألا تؤدي تلك المشاركة إلى إلغاء الفواصل القائمة بينها، أو تركيز السلطة في يد واحدة منها.

أما عن تطبيقاتها: فقد عدلت أنظمة الدول الليبرالية عن فكرة الفصل المطلق بين السلطات كونها تمثل نظام خيالي لا يمكن أن يتم له التطبيق في العمل، وانتهجت التفسير الصحيح للمبدأ، والمتمثل في فكرة الفصل النسبي المرن، فهذه

الفكرة هي التي أمكن تطبيقها على صعيد الواقع ، كما أنها هي الفكرة السائدة في الفقه المعاصر^(١).
ومن أهم الأسس التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الديمقراطي:

١. ضرورة وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.
 ٢. تتمتع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصيلة ومحددة في النظام الأساسي (الدستور).
 ٣. تتمتع كل سلطة منها باستقلال نسبي عن الأخريات في عملها وفي آليات اتخاذ القرارات وبما يسند لها من صلاحيات.
 ٤. لا يجوز استئثار أي سلطة من السلطات الثلاث سابقة الذكر بصلاحيات مطلقة في تنفيذها للمهام الموكولة لها، بمعنى الحيلولة دون الاحتكار المطلق للسلطة (power) في أي مجال من المجالات حتى لا يتم الاستبداد باستعمالها.
 ٥. لا بد من وجود رقابة متبادلة وفعالة بين السلطات الثلاث بحيث تمارس كل منها صلاحياتها تحت رقابة السلطات الأخرى أو رقابة أي جهة دستورية مفوضة عن الشعب لضمان التزام كل سلطة بحدودها.
- إن الفصل المقصود بين السلطات في النظام الديمقراطي هو الفصل المتوازن في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام ويحد من هيمنة أي منها على الشأن العام.

(١) انظر للمزيد من المعلومات، -<http://livetodie-devil.blogspot.com/2008/05/blog-post.html>

المطلب الثاني

مبررات فصل السلطات

عرف مبدأ الفصل بين السلطات اهتماما كبيرا في العهد الحديث، حيث وجد هذا المبدأ حظوة كبيرة لدى فقهاء القانون العام، فأخذوا يتحمسون له ويدافعون عنه، وذلك من خلال إبراز مزاياه وشرح مبررات الأخذ به وتطبيقه؛ وقد وصل بالبعض إلى القول أنه " لكي يمكن القول بأن هناك دولة قانونية، فإنه يتعين أن تتوافر مبادئ معينة منها مبدأ الفصل بين السلطات، ويعني توزيع وظائف الدولة الثلاث على سلطات ثلاث: السلطة التشريعية وتختص بإصدار القوانين، والسلطة التنفيذية وتختص بتنفيذ القوانين، والسلطة القضائية وتختص بتطبيق القوانين على ما يعرض عليها من منازعات ^(١)، ويعني بذلك أن فصل السلطات وتحديد اختصاصات كل سلطة أمر هام بالنسبة للدولة القانونية، فمن المسلمات في العصر الحديث أن الدولة لا بد أن تخضع للقانون، ويعد هذا الخضوع للقانون، بما يؤدي إليه من حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم مظهرًا من مظاهر المدنية الحديثة.

والدولة لا تكون قانونية إلا حيث تخضع فيها جميع الهيئات الحاكمة لقواعد تقيدها وتسمو عليها، أي أن مبدأ خضوع الدولة للقانون «أو مبدأ المشروعية الذي يهدف إلى جعل السلطات الحاكمة في الدولة تخضع لقواعد ملزمة لها كما هي ملزمة بالنسبة للمحكومين».

وأغلب الدول المعاصرة إن لم يكن جميعها لم تعد بالدولة الاستبدادية التي يختلط فيها القانون بإرادة الحاكم ومشئته، دون أن تخضع هذه الإرادة أو المشيئة لقيود محددة معلومة، إلا أن مستوى تطبيق هذا المبدأ قد يختلف من

(١) د. فاروق عبدالبر، دور المحكمة الدستورية في حماية الحقوق والحريات، النسر الذهبي للطباعة، ص: ٢٠٥.

دولة إلى أخرى، إذ لا زال في دول العالم النامي ومنها الدول العربية تحايل على القانون من قبل النخب الحاكمة وتسخيرها بما يخدم أهدافها وطموحها بخلاف ما تقضي به نظمها وقوانينها المعمول بها؛ وهذا يقلل من شأن ما يجب أن تكون عليه الدولة المعاصرة من أنها دولة قانونية تحكمها قاعدة خضوع الحاكم والمحكوم للقانون.

ويجمع فقهاء القانون على أن الدولة المعاصرة لم يعد يكفي لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة أن يسود القانون علاقتهم مع الدولة وما يتفرع عنها من هيئات عامة، لأنه بغير خضوع الدولة للقانون فلن يكون الحكم لغير القوة المادية ولغير سياسة الاستبداد والطغيان.

والدولة القانونية، بمفهومها الذي قدمناه، لها مقومات تقوم عليها هي أساس في وجودها؛ بوجودها توجد، وبانتفائها لا يتصور وجود الدولة القانونية؛ وهذه المقومات هي:

- ١- وجود الدستور. ٢- تدرج القواعد القانونية. ٣- خضوع الإدارة للقانون. ٤- الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية.

فأما وجود الدستور كأساس للدولة القانونية، فلأن الدستور يقيم نظاماً في الدولة، ويؤسس الوجود القانوني للهيئات الحاكمة في الجماعة، محدداً من يكون له حق التصرف باسم الدولة، ومحدداً أيضاً وسائل ممارسة السلطة، كما يبين طريقة اختيار الحاكم وحدود سلطاته واختصاصاته، ويمنحه الصفة الشرعية، إذ هو أسمى من الحاكم، وعلى ذلك تكون السلطة التي مصدرها الدستور مقيدة بالضرورة، وبذلك يحيط الدستور الهيئات الحاكمة بسياج قانوني لا يمكنها الخروج عليه، وإلا فقدت صفتها القانونية، وفقدت تصرفاتها الصفة الشرعية. ووجود الدستور يعني تقييد جميع السلطات المنشأة في الدولة، أي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، لأن الدستور هو الذي أنشأها ونظمها وبيّن اختصاصاتها، ولأنها سلطات تابعة للسلطة التأسيسية.

ومع هذا المفهوم الذي قدمناه، يتعذر وجود الدولة القانونية بدون وجود الدستور، ومن هنا كان الدستور أول مقومات الدولة القانونية. وأما تدرج القواعد القانونية، فإنه الركن الآخر في بناء الدولة القانونية. ذلك أنه لا يمكن تصور النظام القانوني للدولة القانونية بدون هذا التدرج الذي يظهر في سمو بعض القواعد القانونية على بعض، وتبعية بعضها للبعض الآخر.. فالقواعد القانونية ليست في مرتبة متساوية من حيث القوة والقيمة، ففي قمته القواعد الدستورية، ثم تتلوها التشريعات العادية، ثم اللوائح الصادرة من السلطات الإدارية.. وهكذا يستمر هذا التدرج حتى يصل إلى القاعدة الفردية، أي القرار الفردي الصادر من سلطة إدارية دنيا. وهذا التدرج يستلزم بالضرورة خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى، شكلاً وموضوعاً، فأما خضوعها شكلاً فبصدورها من السلطة التي حددتها القاعدة الأعلى وبإتباع الإجراءات التي بينتها، وأما خضوعها موضوعاً فذلك بأن تكون متفقة في مضمونها مع مضمون القاعدة الأعلى. وهذا التدرج بين القواعد القانونية يؤدي إلى وجوب تقيد القاعدة القانونية الدنيا بالقاعدة العليا، إذ لا يصح أن تتعارض قاعدة قانونية دنيا مع أخرى تعلوها في مرتبة التدرج، حتى لا يحدث خلل في انسجام البناء القانوني للدولة. ومع هذا المفهوم لتدرج القواعد القانونية، أو تدرج النظام القانوني في الدولة، يتعذر أيضاً تصور وجود الدولة القانونية بدونه، ومن هنا كان تدرج القواعد القانونية أحد مقومات الدولة القانونية، لا قيام لها إلا به. وأما خضوع الإدارة للقانون، فهو ركن لا قيام للدولة القانونية إلا به، ومقتضاه أن الإدارة لا يجوز لها أن تتخذ قراراً إدارياً أو عملاً مادياً، إلا بمقتضى القانون وتنفيذاً لأحكامه، فالإدارة لكونها إحدى سلطات الدولة يتعين عليها، كغيرها من السلطات، أن تحترم مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، وأن تمارس نشاطها في نطاقها، والتزام بالعمل في دائرة وحدة النظام القانوني المقرر في

الدولة، وهو ما يطلق عليه مبدأ الشرعية أو «مبدأ سيادة حكم القانون»، أي خضوع الإدارة للقوانين المعمول بها.

ومع هذا المفهوم عن خضوع الإدارة للقانون، باعتباره أحد مقومات الدولة القانونية، يتعذر أيضاً قيام الدولة القانونية بدونه، ومن هنا كان واحداً من مقوماتها وركناً من أركانها، لا قيام لها إلا به.

وأما الاعتراف بالحقوق والحريات الفردية، كأحد مقومات الدولة القانونية، فإن الهدف الأساس من قيام الدولة القانونية، لأن نظام الدولة القانونية يهدف إلى حماية الأفراد من تعسف السلطات العامة واعتدائها على حقوقهم، فهو يفترض وجود حقوق للأفراد في مواجهة الدولة، لأن المبدأ ما وجد إلا لضمان تمتع الأفراد بحرياتهم العامة وحقوقهم الفردية.

ومتى اختفت الحقوق والحريات الفردية أو انعدمت في النظام القائم صار الأمر أمام دولة بوليسية، ومتى وجدت ولكن كان من حق الحاكم أن يعسف بها ويستبد بأمر الأفراد كنا أمام دولة استبدادية، وفي الحالتين لا وجود للدولة القانونية.

فمع هذا المفهوم للاعتراف بالحقوق والحريات الفردية، كأحد مقومات الدولة القانونية، يتعذر أيضاً تصور وجود الدولة القانونية بدون الاعتراف بهذه الحقوق والحريات، إذ يتعذر تصور دولة قانونية ليس للأفراد فيها حقوق ولا حريات، ومن هنا كان الاعتراف بتلك الحقوق والحريات أحد مقومات الدولة القانونية، لا قيام لها إلا به.

ضمانات تحقيق الدولة القانونية، أو خضوع الدولة للقانون:

ومع هذه المقومات التي تم الإشارة إليها لقيام الدولة القانونية، توجد ضمانات أخرى تتعلق بتنظيم أجهزة الدولة تنظيمياً يمنع الاستبداد، ويحول دون الطغيان، ويصب في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وتتمثل هذه الضمانات في: ١- الفصل بين السلطات. ٢- تنظيم رقابة قضائية. ٣- تطبيق النظام الديمقراطي.

ونتفق مع هذا الاتجاه فقد توجد دولة، إلا أن الدولة القانونية من سماتها فصل السلطات وتحديد دور كل سلطة في الحياة العامة، ولكن مبدأ فصل السلطات شأنه شأن غيره من المبادئ السياسية والقانونية لم يسلم من النقد والهجوم عليه، فقد عاداه بعض الفلاسفة والفقهاء، وشكّوا في أصالته وفي جدواه .

وبناء عليه، سنتناول بالدراسة مبررات مبدأ فصل السلطات، ثم بعد ذلك نتناول الانتقادات الموجهة إلى هذا المبدأ، وذلك وفقاً لما يلي :

أولاً - مبررات مبدأ الفصل بين السلطات :

أيد معظم رجال الفقه مبدأ الفصل بين السلطات ودافعوا عنه بحرارة، حيث قام هؤلاء بتعزيز دفاع مونتسكيو المؤسس على أنه ضرورة لمنع الاستبداد وضمان الحقوق والحريات وسيادة القانون، فضلاً عن أنه يحقق للهيئات المنفصلة أسباب التخصص والخبرة والإجادة .

وعلى ذلك، فإن المبررات التي أدت إلى الأخذ بهذا المبدأ وتطبيقه تتلخص فيما يلي:

١ - منع الاستبداد وصيانة الحريات: لقد كان هدف مونتسكيو من فصل السلطات هو تفادي إساءة استخدام السلطة، وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وبمعنى آخر، فإن مونتسكيو قد نادى بمبدأ فصل السلطات كوسيلة لتفتيت السلطة، ومنع تركيزها في يد واحدة على نحو يهدد حريات الأفراد ويعرض حقوقهم للخطر، " وقد كان رأيه في هذا الشأن قد دونه في عبارته الشهيرة " يجب أن توقف كل سلطة عند حدها بواسطة غيرها، بحيث لا تستطيع أية سلطة أن تسيء استعمال سلطتها أو أن تستبد بتلك السلطة". ومرجع ذلك إلى طابع الأمور: فقد أجمع المفكرون في مختلف العصور على أن السلطة المطلقة من شأنها أن تغري بإساءة استعمالها حتى قيل " أن

السلطة المطلقة مفسدة مطلقة" وأن " للسلطة نشوة تعبت بالرؤوس"^(١) باعتبار أن تجمع السلطات كلها، التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، سواء كانت تلك اليد هي يد حاكم فرد أو مجموعة من الحكام، وسواء وصل أولئك الحكام إلى مناصبهم بالوراثة أو الانتخابات أو بفرض أنفسهم على المجموع، هذا التجمع الخطير هو أخص خصائص الاستبداد، بل هو الاستبداد بعينه، وأن أخص ما يهدد الإنسان وحياته، تجمع سلطات متنوعة في جهة واحدة"^(٢).

٢- ضمان مبدأ الشرعية في الدولة: حيث يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات المهمة التي تكفل قيام دولة القانون Lawful State، فهو وسيلة فعالة لكفالة احترام القوانين وتطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً؛ " ذلك أن مبدأ الشرعية يقضي بأن تتسم القواعد التشريعية بالعمومية والتجريد، فتصدر التشريعات دون نظر إلى الحالات الفردية، بل تطبق القاعدة على كل فرد تتوافر فيه شروط تطبيقها. ولا يتحقق ذلك إلا إذا فصلنا بين المشرع والمنفذ.." ^(٣) وبيان ذلك، أنه إذا جُمع التشريع والتنفيذ بيد واحدة زالت عن القانون صفته الأساسية، وهي كونه قواعد عامة مجردة توضع للمستقبل دونما نظر إلى الحالات الخاصة التي قد تؤثر في حيادها وعموميتها، فتجنح بها إلى الجور أو المحاباة؛ هذا الصفة في القانون لا تتحقق إن كان المنفذ في نفس الوقت مشرعاً، إذ يستطيع أن يعدّل القانون في لحظة تنفيذه على الحالات الفردية التي يحوطها الغرض، ويخشى منها الجور أو المحاباة، وبهذا تنتفي عن القانون عموميته وحياده، وتنتفي عن الدولة تبعاً لذلك صفة حكم القانون بمعناه الصحيح ، ليسودها حكم الجور والأهواء.

(١) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ٤٥٢.

(٢) د. فاروق عبدالبر، مرجع سابق، ص: ٢٠٩.

(٣) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: ٤٥٢.

وبتطبيق ما تقدم ذكره على حالة الجمع بين سلطتي التشريع والقضاء، أو الجمع بين التنفيذ والقضاء، فإن من شأن هذا الجمع أن يحول القاضي إلى مستبد، ولن تكون هناك حرية، إذا لم تكن السلطة القضائية منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٣- يحقق مبدأ فصل السلطات الفوائد المترتبة على مبدأ تقسيم العمل: حيث إن هذا المبدأ يتفق مع مبدأ إداري مهم، ويعتبر تطبيقاً سليماً له، ألا وهو " مبدأ التخصص وتقسيم العمل " Division and Specialization of Work الذي أصبحت تسير عليه كافة المشروعات الإدارية الناجحة. باعتبار أنه إذا كان ذلك المبدأ يطبق في كافة المشروعات العامة والخاصة على حد سواء، ويعتبر شرطاً أساسياً من شروط نجاحها، فإنه من باب أولى واجب التطبيق على الدولة، باعتبارها أكبر الأنشطة حجماً، وأكثرها أهمية، وأشدّها تنوعاً، وبالتالي أحوجها إلى التخصص وتقسيم العمل.

ويؤدي منطق مبدأ الفصل بين السلطات . كما سبق البيان . إلى توزيع وظائف الدولة الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات أو سلطات ثلاث، فتمارس الأولى مهمة التشريع، والثانية مهمة التنفيذ، في حين أن السلطة الثالثة تمارس مهمة القضاء؛ وتقسيم الوظائف على هذا النحو يؤدي إلى تخصص كل سلطة من هذه السلطات بالمهام الموكلة إليها، وإتقان كل سلطة لعملها، وقيامها به على خير وجه، مما يحقق في النهاية حسن سير العمل في كافة المجالات الرئيسية في الدولة : التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ثانياً . الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات:

لم يسلم مبدأ الفصل بين السلطات، رغم مزاياه الواضحة، من الانتقادات، شأنه في ذلك شأن أي مبدأ آخر، وإن كان بعض هذه الانتقادات له مبرراته المقنعة إلى حد ما، إلا أن بعضها الآخر لا يحظى بتأييد، وكلاهما لا يبرر العدول

عن ذلك المبدأ المهم، لما له من مزايا وفوائد عديدة سبق الإشارة إليها آنفاً، خاصة وأنه يمكن التخلص من مساوئه دون القضاء على المبدأ ذاته .

ويمكن حصر أهم الانتقادات التي وجهت إلى مبدأ فصل السلطات في الآتي:

١- أن مباشرة خصائص سيادة الدولة بواسطة هيئات مستقلة عن بعضها أمر غير ممكن، لأن هذه الخصائص كأعضاء الجسم البشري متصلة اتصالاً طبيعياً، كذلك أن وظائف الدولة المختلفة تحتاج إلى قيادة واحدة مركزة، فلا يمكن فصلها وإسنادها إلى هيئات مختلفة مستقلة، حتى لا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة ويؤدي إلى تعطيل أعمالها وتعريضها للخطر، خصوصاً في أوقات الأزمات التي تحتاج إلى تجميع القوى وتركيز السلطات، حتى يمكن التغلب عليها والتخلص منها. إلا أن هذا النقد مردود عليه لأن أنصاره يعتقدون أن مبدأ الفصل بين السلطات يقيم حاجزاً منيعاً بين السلطات العامة في الدولة، أي أنه يفصل بينها فصلاً مطلقاً، ويمنع كل اتصال أو تعاون فيما بينها؛ وهذا الاعتقاد اعتقاد خاطئ، ويتجاوز حدود نظرية مونتسكيو حول هذا المبدأ، حيث إن هذا الأخير لم يخطر على ذهنه مطلقاً أن يقيم فصلاً كاملاً بين الهيئات الحاكمة، وهذا ليس دفاعاً حول نظريته، وإنما بحسب الواقع، فإنه لم ينكر على سلطات الدولة التعاون والاعتدال والانسجام في الحركة وهي تؤدي وظائفها خدمة للصالح العام، أي أنه قدّر دائماً وجود علاقة تعاون مستمرة وتواصل فيما بين سلطات الدولة واتحادها في أداء أعمالها في حدود القانون، مع وجود رقابة متبادلة فيما بينها، وذلك كله في إطار المصلحة العامة.

٢- أن الفصل بين السلطات يؤدي إلى تعدد الهيئات تعدداً يضعف من سلطة كل منها، فتصير عاجزة عن أداء دورها، وتشيع المسؤولية بينها على نحو

يصعب تحديدها، الأمر الذي يؤدي بكل سلطة إلى التهرب منها، وإلقاء عبء المسؤولية على غيرها، في حين أن تركيز السلطة يجعل الهيئة قادرة على تحقيق رسالتها ومسئولة عن مباشرتها. إلا أن هذا الانتقاد يمكن التقليل من شأنه، إذا ما تم تحديد اختصاصات ومسؤوليات وواجبات كل سلطة من السلطات الثلاث تحديداً واضحاً لا لبس فيه ولا غموض، وكذلك بتشديد الرقابة على كل سلطة بما لا يسمح لها بتجاوز اختصاصاتها، وبما يكفل وقوفها عند حدها فيما لو حاولت تجاوز هذه الاختصاصات، وعندئذٍ ينتفي تمزق المسؤولية أو تجهيلها، ويكون من السهل حصرها وتحديدها.

٣- أن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح الآن غير ذي موضوع، فلقد كان الغرض منه في أول الأمر هو انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك للحد من سلطانهم المطلق، أما وقد تحقق هذا الغرض في أغلب بلدان العالم، فإن مبدأ الفصل بين السلطات في وقتنا الراهن يكون غير ذي جدوى أو فائدة.

ويرد على ذلك، بأنه وإن كان هذا المبدأ قد ظهر إلى الوجود في بادئ الأمر كسلاح من أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة للملوك، فإنه لا يزال له في العصر الحديث جدواه، فما زال الكثيرون يؤمنون بضرورته الأصلية وبفائدته الذاتية، لأن تركيز السلطة ليس حكراً على النظام الملكي فقط، فكما قد يوجد في هذا النظام؛ قد يظهر كذلك في الأنظمة الجمهورية والديمقراطية نتيجة بروز تسلط سلطة على أخرى، أو تمكن شخص رئيس الدولة من بسط نفوذه وسلطته ضارباً بالقوانين عرض الحائط؛ ويؤدي ذلك دائماً وأبداً إلى الشر والمفسدة والطغيان.

٤- أن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي غير مستطاع التحقيق، فإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يستهدف أن تكون كل سلطة على قدم المساواة مع السلطتين الأخرين، بحيث يكون لكل سلطة منها ثقلاً ووزناً

تستطيع بواسطته أو من خلاله أن تقاوم السلطات الأخرى، وتتف عقبه في سبيل استبدادها، فإنه من الملاحظ عملاً، وفي جميع الدول، أنه لا بد وأن تطغى إحدى السلطات على باقيها، فالميزان إما أن يميل إلى جانب السلطة التنفيذية، وإما إلى جانب المجلس النيابي. وهذا النقد مردود عليه بدوره، بأن طغيان إحدى السلطات الثلاث وتفوقها على غيرها من السلطات الأخرى ليس عيباً يوجه إلى مبدأ الفصل بين السلطات ذاته، بل يوجه إلى التطبيق العملي لذلك المبدأ، وإلى القائمين على كل سلطة من السلطات الثلاث هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى، فإن رجحان إحدى السلطات وتفوقها على غيرها، لا يحول مبدأ الفصل بين السلطات إلى وهم أو سراب، أو كما يقال مجرد حبر على ورق، وذلك لأن إحدى السلطات قد تعلو في فترة ما ولظروف معينة، ثم لا يلبث الوضع أن يتغير بالنسبة إليها، فتعلو سلطة أخرى مؤقتاً، أو يعود التوازن من جديد، وهذا ما أظهرته التجربة الدستورية في الولايات المتحدة^(١)، حيث تناوبت كل سلطة من السلطات الثلاث النفوذ ورجحان الكفة في إدارة دفة الحكم في البلاد دونما إهدارٍ للمبدأ، حتى أصبح من المعروف أن هناك ثلاثة نظم مختلفة وجدت في فترات مختلفة:

أ . حكومة الكونجرس *Gouvernement Congressionnel Le* (وهي الفترة التي تميزت بهيمنة الكونجرس الأمريكي وتفوقه الواضح على سائر السلطات).

ب . حكومة القضاة *Le Gouvernement des Juges* (وهي الفترة التي مارست فيها المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية دوراً سياسياً واضحاً، خاصة في الفترة ما بين الحربين العالميتين).

(١) لمزيد من التوضيح راجع مؤلف، د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: ٤٥٣، ٤٥٩ وما بعدها .

ج . الحكومة الرئاسية Le Gouvernement présidentiel، أو كما يطلق عليها بعض الفقهاء " الرئاسة الإمبراطورية " Le Présidence Impériale (وهي الفترة التي تميزت بتفوق نفوذ رئيس الجمهورية وتزايد سلطاته إلى حد كبير، خاصة خلال الحرب العالمية الأولى).

أما إذا كان المقصود بعلو إحدى السلطات وتفوقها على غيرها، هو طغيانها وسيطرتها تماماً على أعمال السلطات الأخرى، لدرجة تصل فيها هذه الهيمنة إلى حد الخلط أو الاندماج، فإنه في مثل هذه الحالة نخرج عن دائرة فصل السلطات، ونكون بصدد تركيز السلطة، ولا يكون هذا النقد عندئذٍ موجهاً للمبدأ المذكور، وإنما نقداً موجهاً إلى الخروج على أحكام الدستور التي حددت اختصاصات كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة.

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات إنما ترجع إلى عدم إدراك لمفاهيم وأبعاد هذا المبدأ، فهي لا تنصب عليه في ذاته، وإنما تنصب على الإسراف في تطبيقه، فهي تخص في الحقيقة بعض النتائج السيئة التي تنجم عن ذلك الإسراف، أما تطبيق المبدأ في حدوده المعقولة، فإنه يجعله بريئاً من معظم ما وجه إليه من انتقادات.

المبحث الثاني

تأثيرات العولة على مبدأ الفصل بين السلطات

في دساتير وتشريعات الدول العربية

تمهيد:

كتب أستاذنا الدكتور سليمان الطماوي في كتابه السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي أنه تبين له أنه لم ينص على مبدأ فصل السلطات صراحة . فيما يعلم . إلا دستوران عربيان هما: الدستور الكويتي في المادة (٥٠) منه حيث تقول : " يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور . ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليه في هذا الدستور " . وورد ذات الحكم . وفي أسلوب مقارب . في المادة (٣٢) فقرة " أ " من دستور البحرين حيث تؤكد على أنه: " يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقاً لأحكام هذا الدستور . ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور ، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة ولموضوع وموضوعات بالذات فتمارس وفقاً لقانون التفويض وشروطه" (١) .

وإذا كان ما تقدم هو الحال في وقت تحرير أستاذنا الدكتور لكتابه سالف الذكر، فإن الواقع قد تغير بعد أن صدرت دساتير جديدة في بعض البلاد العربية وعدلت دساتير أخرى، وسنتعرف على ما تضمنته في هذا الخصوص، من خلال مطلبين:

(١) د. سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٧١ .

المطلب الأول: تأثيرات العولمة على مبدأ الفصل بين السلطات في دساتير وتشريعات بعض الدول العربية. المطلب الثاني: مقومات نظم الحكم الديمقراطي وما إذا كان شيئاً منها في واقع أنظمة الحكم في الدول العربية.

المطلب الأول

تأثيرات العولة على مبدأ الفصل بين السلطات

في دساتير وتشريعات بعض الدول العربية

أولاً: سلطنة عمان - البلد الذي تدور حوله الدراسة - فقد أشرنا من قبل أن نظامها الأساسي الوحيد صدر في عام ١٩٩٦م بموجب المرسوم السلطاني رقم (١٠١ / ٩٦)، ولم تعرف في عهدها الحديث نظاماً أو دستوراً بالمعنى المقصود من هذا المصطلح، ويتضح من أحكام هذا النظام أنه لم يتضمن نصاً صريحاً يقر فيه مبدأ الفصل بين السلطات، وخصص لكل سلطة من السلطات العامة باب مستقل، فقد تضمن الباب الرابع، الأحكام والصلاحيات المقررة لرئيس الدولة (السلطان) أتبعه بتحديد صلاحيات مجلس الوزراء، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، وتضمن الباب الخامس؛ وفي مادة واحدة فقط مجلس عمان المكون من مجلس الشورى، ومجلس الدولة، قبل أن يتم تعديل هذا النظام بالمرسوم السلطاني رقم (٩٩ / ٢٠١١) وأحال في هذه المادة بيان اختصاصات كل منهما ومدته وأدوار انعقاده ونظام عمله ليتم تحديدهم بقانون، وقد صدر تطبيقاً لذلك قانون مجلس عمان بالمرسوم السلطاني رقم (٨٦ / ٩٧) إلا أن هذا القانون نقل بعد تعديل النظام الأساسي للدولة إلى الفصل الخامس من هذا النظام، وأجرى عليه بعض التعديلات، وتم النص عليه في هذا الفصل من خلال (٤٤) مادة مكررة للمادة (٥٨) من النظام الأساسي للدولة، أما عن القضاء فقد نص عليه في الباب السادس من النظام المذكور وهو الوحيد الذي أطلق عليه سلطة مستقلة بنص المادة (٦٠) " السلطة القضائية مستقلة ... " ويستخلص من ذلك أن المشرع الدستوري لم يشر إلى أي من الجهاز التنفيذي ومجلس عمان

بمسمى سلطة، وكأنه أراد بذلك أن يكون هذين الجهازين مجتمعين السلطة العامة في الدولة، وتطلع السلطة القضائية بدور الرقابة بحيث يضمن الأخير ألا يتعدى أحد الجهازين على صلاحية الآخر، وبذلك يكون ما قرره هذا النظام أقرب إلى عدم الأخذ بمبدأ فصل السلطات، كما عليه الحال في دول أخرى.

ثانياً: المملكة العربية السعودية، وقد تضمن نظام الحكم فيها؛ في المادة (٤٠) التي ورد نصها على أنه: " تتكون السلطات في الدولة من: ١- السلطة القضائية. ٢- السلطة التنفيذية. ٣- السلطة التنظيمية. وتتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة والملك هو مرجع هذه السلطات". ويتضح من هذا النص أنه رغم تقرير سلطات الدولة إلا أن مرجع السلطات الثلاث هو الملك، كما أنه اختلف عن الأنظمة الحديثة في تسمية السلطة التشريعية بأن أطلق عليها مسمى السلطة التنظيمية، وبدلاً أن تكون السلطة التنظيمية في طليعة سلطات الدولة أورد السلطة القضائية مكانها وأتبعها بالسلطة التنفيذية، وفي الأخير جاءت السلطة التنظيمية، ويمكن تفسير ذلك أن السلطة التنظيمية في حقيقتها يمثلها الملك بجانب أنه يمثل السلطنتين الأخريين، فهو المرجع لهذه السلطات جميعاً، ولا يتعدى صلاحيات مجلس الشورى كما سبق أن أوضحنا الدور الاستشاري، فهو ليس له صلاحية تقرير قوانين أو رقابة على أعمال الحكومة، ومن ثم فلا يمكن والحال كذلك القول أن في المملكة العربية السعودية فصل للسلطات، فهي في الحقيقة والواقع تجتمع في شخص الملك.

ثالثاً: دولة الكويت، وقد نصت المادة (٥٠) من دستورها على أنه: " يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها، وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها

المنصوص عليه في هذا الدستور". ونصت المادة (٥١) على أن : " السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقا للدستور". بينما نصت المادة (٥٢) على أن : " السلطة التنفيذية يتولاها الأمير، ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور". ونصت المادة (٥٣) على أن: " السلطة القضائية تتولاها المحاكم باسم الأمير، في حدود الدستور". ونستطيع أن نقرر من قراءة هذه النصوص، أنه برغم الإقرار على قيام نظام الحكم في دولة الكويت على أساس فصل السلطات، ورغم العلم بوجود مجلس أمة في الكويت يقوم بدوره الدستوري في الرقابة على أعمال الحكومة، إلا أن هذا المجلس وفي مجال التشريع أي سن القوانين يشترك معه الأمير، ويتولى الأمير كذلك السلطة التنفيذية بجانب مجلس الوزراء والوزراء، كما أن الأحكام التي تصدر عن محاكم السلطة القضائية تصدر باسم الأمير وليس باسم الشعب، وبذلك يتضح أن صلاحيات الأمير تتداخل مع السلطات الثلاث، وهو ما يعني أن استقلال السلطات في هذه الدولة منقوص بالنص على وجود الأمير في أعمال كل سلطة.

رابعا: دولة الإمارات العربية المتحدة، تنص المادة (٤٥) من الدستور على أنه: " تتكون السلطات الاتحادية من: ١- المجلس الأعلى للاتحاد. ٢- رئيس الاتحاد ونائبه. ٣- مجلس وزراء الاتحاد. ٤- المجلس الوطني الاتحادي. ٥- القضاء الاتحادي". وقد تضمنت الفصول من الأول إلى الخامس من الباب الرابع من الدستور تنظيم واختصاصات كل سلطة، والملاحظ أن الإمارات تأخذ بنظام قريب من النظام الفيدرالي، وإن كانت تتفرد ببعض الخصوصيات، نظرا لطبيعتها المنبثقة من تركيبها السكانية وعادات وتقاليد أهلها، إلا أن القدر المتيقن بحسب النصوص أن كل سلطة من السلطات المذكورة تمارس اختصاصها وفق أحكام الدستور، وما يأخذ على السلطة التشريعية (المجلس الوطني الاتحادي) هو أنه يجوز لمجلس

الوزراء أن يحجب على المجلس النظر في موضوع ما إذا قدر أن مناقشة ذلك الموضوع مخالفة لمصالح الاتحاد العليا، ومن المعلوم أن تعبير المصالح العليا مصطلح مرن، وبذلك تكون السلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء وصية على بعض أعمال المجلس، فيحل محله في تقدير المصلحة العليا، مع أن الأولى أن يحدد نطاقها الدستور أو القانون حتى لا تستغل من قبل سلطة على حساب سلطة أخرى.

خامسا: دولة قطر، وقد نصت المادة (٥٩) من الدستور على أن: "الشعب مصدر السلطات ويمارسها وفقا لأحكام هذا الدستور". ونصت المادة (٦٠) على أنه: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور". وتنص المادة (٦٠) من الدستور ذاته على أنه: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها على الوجه المبين في هذا الدستور". وجاء في المادة (٦١) على أن: "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى على الوجه المبين في هذا الدستور. بينما نصت المادة (٦٢) على أن: "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير، ويعاونه في ذلك مجلس الوزراء على الوجه المبين في هذا الدستور". ونصت المادة (٦٣) على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على الوجه المبين في هذا الدستور، وتصدر الأحكام باسم الأمير".

وبحسب ما هو مقرر في أحكام الدستور، فإنه يتعين الإقرار أن ثمة فصل بين سلطات الدولة في قطر دون أن يعني ذلك فصلا تاما بدليل أن الدستور أقر تعاون هذه السلطات، وذلك من منطلق الحرص على الصالح العام بأن تكون سلطات الدولة متعاونة لا متصارعة بحيث يفقد الصالح العام مقتضاه تحت شعارات استقلالية كل سلطة عن الأخرى.

سادسا: مملكة البحرين: حيث تنص المادة (٣٢) من الدستور على أنه: " أ- يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع تعاونها وفقا لأحكام هذا الدستور، ولا يجوز لأي من السلطات الثلاث التنازل لغيرها عن كل أو بعض اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا الدستور، وإنما يجوز التفويض التشريعي المحدد بفترة معينة وبموضوع أو موضوعات بالذات، ويمارس وفقا لقانون التفويض وشروطه. ب- السلطة التشريعية يتولاها الملك والمجلس الوطني وفقا للدستور، ويتولى الملك السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء، وباسمه تصدر الأحكام القضائية، وذلك كله وفقا لأحكام الدستور".

ويتضح من أحكام دستور مملكة البحرين أنه ولئن كان الدستور أقر نظام فصل السلطات، إلا أنه أتى على ذلك عندما منح الملك بجانب المجلس الوطني سلطة التشريع، في الوقت ذاته يشترك الملك مع مجلس الوزراء والوزراء السلطة التنفيذية، ومن ثم لا يمكن الإقرار بأنه يوجد في مملكة البحرين استقلال للسلطات، في ظل هذا الوضوح لنص الدستور.

سابعا: المملكة الأردنية الهاشمية: وقد نصت المادة (٢٤) من الدستور على أن: " ١- الأمة مصدر السلطات. ٢- تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور". ونصت المادة (٢٥) على أن: " تتناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب". كما نصت المادة (٢٦) على أن: " تتناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور". ونصت المادة (٢٧) على أن: " السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون باسم الملك"

ويتضح أن النظام في الأردن لا يختلف عنه في مملكة البحرين فالملك يجمع بين السلطة التشريعية والتنفيذية بمشاركة مجلس الأمة والوزراء، ومن ثم لا يوجد فصل بين السلطات وفق النهج الذي تسير عليه الدول الديمقراطية، وإنما هناك تداخل في اختصاصات هذه السلطات من خلال شخص الملك.

ثامنا: الجمهورية التونسية: وتنص المادة (٣) من الدستور على أن: " الشعب التونسي هو صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور". ونصت المادة (١٨) على أنه: " يمارس الشعب السلطة التشريعية بواسطة مجلس النواب ومجلس المستشارين او عن طريق الاستفتاء...". بينما نصت المادة (٣٧) على أن: " رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية بمساعدة حكومة يرأسها وزير أول". ونصت المادة (٦٤) على أن: " تصدر الأحكام باسم الشعب، وتنفذ باسم رئيس الجمهورية".

يتضح مما تقدم أن الدستور التونسي لم يتضمن نصا يقر فيه استقلال سلطات الدولة على غرار بعض الدساتير التي استعرض نصوصها، إلا أنها لا شك تقرر نظام استقلال السلطات، وكل منها اختصاصاتها المستقلة عن الأخرى، ولا يوجد ما يشير أن ثمة تداخل في هذه الاختصاصات.

تاسعا: جمهورية الجزائر: وتنص المادة (٦) من دستورها على أن: " الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده". ونصت المادة (٧٠) على أنه " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة".

ونص الفصل الثاني تحت عنوان " السلطة التشريعية "

المادة (٩٨) على أنه: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". ونصت المادة (٩٩) على: " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد ٨٠ و ٨٤ و ١٣٣ و ١٣٤ من الدستور.

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد ١٣٥ إلى ١٣٧ من الدستور".

وفي الفصل الثالث، وتحت عنوان " السلطة القضائية " نصت المادة ١٣٨ على أن: " السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون". ويتضح أن المجلس الشعبي الوطني في جمهورية الجزائر ذات اختصاصات تخوله مناقشة برنامج الحكومة (المادة ٨٠) والبيان الذي تقدمه الحكومة سنويا عن السياسة العامة والذي يترتب عن المناقشة التي يقوم بها المجلس أما تأكيد الثقة في الحكومة أو طرح الثقة فيها (المادة ٨٤)، كما أن رقابة المجلس على الحكومة تتم من خلال حق أعضائه استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، وبتوجيه الأسئلة الشفوية والكتابية إلى أعضاء الحكومة، ومن خلال التصويت، فإنه يتعين أن يحظى بـ (٣ / ٢) من النواب، فلو صوت على هذا النحو تعين على رئيس الحكومة أن يقدم استقالته (المواد من ١٣٣ إلى ١٣٧)، وبالتالي فإن الدور الرقابي لهذا المجلس على قدر من الأهمية، ويطلع برقابة حقيقية فاعلة لا يحد منها إلا تعطيل الأحكام الدستورية التي تقرر هذا الدور.

عاشرا: جمهورية مصر العربية: نظم الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م نظام الحكم، حيث تضمن الفصل الأول من الباب الخامس الأحكام المتعلقة برئيس الدولة، وتضمن الفصل الثاني من الباب ذاته السلطة

التشريعية، فنصت المادة (٨٦) على أنه: " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور". وقد سار على ذات النهج دستور ٢٠١٢م حيث تناول السلطات في الباب الثالث منه وخصص الفصل الأول للسلطة التشريعية، والفصل الثاني للسلطة التنفيذية، وفي الفصل الثالث: السلطة القضائية.

ويتضح أن النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية يقر فصل واضح بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ولأخيرة حق ممارسة الرقابة على الأولى التي يتولاها رئيس الجمهورية عملاً بحكم المادة (١٣٧) من الدستور ذاته، كما استقر في هذا النظام أن: " السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون" الأمر الذي يدعونا للقول أن ثمة استقلال واضح في عمل سلطات الدولة في جمهورية مصر العربية، استقلال قائم على التعاون بين السلطات، وليس الاستقلال المطلق الذي يجعل كل سلطة تعمل بمنأى عن الأخرى.

المطلب الثاني

مقومات نظم الحكم الديمقراطي

وما إذا كان شيئاً منها في واقع أنظمة الحكم

في الدول العربية

إن ما تم الوقوف عليه من أحكام الدساتير التي تم الإشارة إليها في شأن سلطات الدولة، يحثنا أن نبحث عن إجابة لسؤال يتبادر للكثير من الباحثين في هذا المجال وهو: هل لمقومات نظم الحكم الديمقراطي وجود في أنظمة الدول التي تعرضت لها الدراسة؟. إن الديمقراطية، مفهوم متداول وكلمة براقعة مغرية للكثير من شباب البلدان النامية، والدول العربية على وجه الخصوص؛ إلا أن الحقيقة هو أن الكثير منهم بما فيهم بعض من القائمين على أنظمة الحكم، لا يعلمون بمضمون هذا المصطلح وبأدوات تحقيقه على أرض الواقع، على النحو الذي ينفع حاضر الأمة، ويكون مثمراً للأجيال المتعاقبة من بعدهم، ولا أشك أنه لو سلمنا أن ثمة معرفة لدى البعض؛ إلا أنها لا تتعدى القدر الذي أريد لهم أن يعرفوه من خلال ما تبثه وسائل الإعلام الوطنية التي حرصت على إحاطة هذا المصطلح بغطاء يخفي من ورائه مصالح الأنظمة القائمة التي لا تريد للديمقراطية العيش على الوجه الذي يخدم مستقبل هذه الشعوب ورفاهيتها؛ فالديمقراطية على وجهتها الصحيحة هي منهج ونظام حكم يتأثر مضمونه بالضرورة، باختيارات المجتمعات التي يطبق فيها.

وعن نظم الحكم الديمقراطية؛ فهي نظم مُحَكَّمة لها مقومات مشتركة من مبادئ ومؤسسات وآليات وضوابط وضمانات، لا تقوم لنظام الحكم الديمقراطي قائمة إذا انتقص منها شيء.

ويمكن إذا دققنا في قراءة نُظم الحكم الديمقراطي في العالم، أن نجد مقومات عامة مشتركة بين أنظمة الحكم التي تكتسب اليوم صفة الديمقراطية. وتتمثل هذه المقومات في خمس مقومات عامة مشتركة:

أولاًها: مبدأ "الشعب مصدر السلطات" نصاً وروحاً وعلى أرض الواقع، لأن نظام الحكم الديمقراطي يعبر عن حق الشعب في اختيار الحاكم، ومشاركته ذلك، وهو بالضرورة يتطلب أن يكون الشعب مصدر السلطات وأن لا تكون هناك بشكل ظاهر أو مبطن سيادة أو وصاية لفرد أو لقلّة على الشعب أو احتكار للسلطة أو الثروة العامة أو النفوذ.

ثانيتهما: مبدأ المواطنة الكاملة المتساوية الفاعلة، واعتبار المواطنة مصدر الحقوق ومناطق الواجبات دون تمييز.

وأبرز مظاهر المواطنة الكاملة هي تساوي الفرص من حيث المنافسة على تولي الوظائف العامة، وتقويض من يتولاها، وكذلك الحق المتساوي في الثروة العامة التي لا يجوز لأي أحد أن يدعي فيها حقاً خاصاً.

ثالثتها: مبدأ التعاقد المجتمعي المتجدد الذي يتم تجسيده في دستور يستند إلى مبادئ الديمقراطية، ويكون ملزماً لكل مواطن، حاكماً كان أو محكوماً، ويتجلى ذلك في كفالة حق المشاركة الفاعلة لأفراد الشعب في وضع الدستور وتعديله عبر الأجيال.

رابعتها: الاحتكام إلى شرعية دستور ديمقراطي؛ يجب أن يؤسس على ستة مبادئ عامة مشتركة لازمة لاكتساب أي دستور صفة "الديمقراطي" (*).

(*) المبادئ الستة الهامة المشتركة التي يجب أن توجد في كل دستور ديمقراطي، هي:

- أن لا سيادة لفرد أو لقلّة على الشعب، مع اعتبار الشعب مصدر السلطات، يفوضها دورياً عبر انتخابات دورية فاعلة وحرّة ونزيهة.
- إقرار مبدأ المواطنة باعتبارها مصدر الحقوق ومناطق الواجبات.
- سيادة أحكام القانون والمساواة أمامه، ومقتضى ذلك سيادة حكم القانون لا مجرد الحكم به.
- عدم الجمع بين أي من السلطات التنفيذية أو التشريعية أو القضائية في يد شخص أو مؤسسة واحدة.

خامستها: ممارسة الديمقراطية داخل منظمات المجتمع المدني وفيما بينها، وهذه هي الديمقراطية في المجتمع وهي الأساس للديمقراطية في الدولة التي تحتاج أن يربى عليها الناشئة منذ مراحل دراستهم الأولية.

وإزاء ذلك يجب على كل شعب يتوق للخروج من حكم الفرد أو القلة إلى نظام حكم ديمقراطي، أن يتفحص ثوابت المجتمع من ناحية، ومقومات الحكم الديمقراطي من ناحية أخرى، من أجل مقارنة وجهات النظر وإزالة سوء الفهم من خلال قراءة مدققة هادئة للإشكالية، بهدف إزالة اعتراضات وتحفظات الأطراف المختلفة حول مدلول المبادئ المتعارضة التي أدت إلى بروزها.

وفي مجتمعاتنا العربية نجد على وجه الخصوص من بين هذه الإشكاليات ما يسمى إشكالية الإسلام والديمقراطية، وتنبثق من احتمالات تعارض مبدأ "الشعب مصدر السلطات" وما يتضمنه هذا المبدأ من حق الشعب في التشريع، مع الأحكام القطعية للشريعة الإسلامية.

ويدور الجدل بين المتمسكين بمدلول مبدأ "الشعب مصدر السلطات" والذين يُصرون على إطلاق صلاحية التشريع دون قيود، باعتبار أن إيمان المسلمين بعقيدتهم وحرصهم على تجنب الحرام هو القيد الحقيقي على المشرع لأن مضمون الديمقراطية في أي حضارة لا يخرج عن قيم تلك الحضارة إذ هو في المقام الأول نابع من خياراتها . هذه من ناحية . ومن ناحية أخرى، بين الذين يصرون على أن تكون الشريعة الإسلامية قيلاً على المشرع، ويختلفون بين أن يكون النص الدستوري هو الشريعة الإسلامية مصدراً رئيساً أو الرئيس للتشريع.

-
- ضمان الحقوق والحريات العامة من خلال الدستور والقانون ونفاذ أحكام وضمان فاعلية مؤسسات المجتمع المدني المستقل ووسائل الإعلام وكافة وسائل التعبير، وتأكيد حق الدفاع عن الحريات العامة وعلى الأخص حرية التعبير والنقد البناء.
 - تداول السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية سلمياً وفق آلية انتخابات حرة ونزيهة وفعالة تحت إشراف قضائي كامل ومستقل، بوجود شفافية تحد من الفساد واستغلال النفوذ العام في العملية الانتخابية.

كما يختلفون في تعريفهم للشريعة الإسلامية هل هي المبادئ والمقاصد التي جاء بها الوحي أم إنها الفقه والفكر الإسلامي أيضا؟.

وفي بعض الأحيان يبدو أن بعض المقيدين للمُشرع بالشريعة الإسلامية، يدعون إلى وضع هذا القيد في يد "رجال الدين"، الأمر الذي سيجعل القول الفصل في التشريع في يد قلة، مما يثير شبهة الدعوة إلى حكومة دينية.

ومن وجهة نظرنا؛ فإن الإسلام لا يفرض حكومة دينية بالمعنى الذي يدعو إليه البعض من المغالين، وإنما الحكومة مدنية مرجعها الأحكام القطعية المنزلة، وفيما لا يتعارض مع جوهر العقيدة؛ فإنه لا مانع من تنظيمه بتشريعات تصدرها السلطة المختصة، "والديمقراطية تقبل القيود الدستورية على التشريع والحد دستوريا من سلطة المشرع، ما دامت لا تخل بالمقومات الجوهرية لنظام الحكم الديمقراطي يمكن النص عليها في الدساتير، ويمكن للقضاء الدستوري الحكم بها دون نص بإعتبار أن نظام الحكم الديمقراطي لا يعمل في فراغ وإنما تضبطه إلى جانب مبادئ وأحكام الدستور مرجعيات وقيم ومنها مواثيق حقوق الإنسان والاتفاقيات الدولية ذات البعد الدولي"^(١).

لذلك فإن مراعاة التشريع في الدول التي يكون معظم سكانها من المسلمين للشريعة الإسلامية لا يتعارض في حد ذاته من حيث المبدأ مع الديمقراطية، ما دام ذلك لا يقيم حكومة ثيوقراطية ولا يعطي لعلماء الدين سلطة معطلة لمبدأ "الشعب مصدر السلطات" ولا يقيم سيادة أو وصاية لفرد أو لقلّة مهما كانت صفتها الدينية على الشعب.

وإذا كان للباحث أن يحدد أهم بعدين يتطلب مقارنتهما حتى تكون الشريعة الإسلامية قيماً ديمقراطياً على الممارسة الديمقراطية دون أن تمس مبدأ "الشعب مصدر السلطات"، فإنني أذكر التالي:

(١) يقبل الإخوان المسلمون في مصر مثلاً أن تكون المحكمة الدستورية هي الجهة التي يناط بها الحكم في مراعاة مبادئ الشريعة الإسلامية في التشريع، جاء ذلك على لسان الدكتور عصام العريان في ندوة عقدت في الإسماعيلية عام ٢٠٠٦م.

أولاً: لابد من تحديد ما هو المقصود بالشريعة المقيدة للمُشرّع، هل هي ما جاء به الوحي ومقاصده والأحكام القطعية العامة في القرآن والسنة، أم إنها الفقه والفكر الإسلامي؟.

وفي تقديرنا أن قبول مقاصد الوحي قيداً دستورياً على المُشرّع لا يخل بمبدأ "الشعب مصدر السلطات" فهو إحالة إلى مرجعية تُؤمّن بها الأغلبية العظمى من الشعب ولا تقبل الخروج عليها.

ثانياً: لابد من تحديد الجهة التي تفصل في أمر مدى مراعاة الشريعة الإسلامية من عدمه في التشريع. وفي تقديرنا أيضاً أن هذه الجهة يجب أن تكون المحكمة الدستورية أو الهيئة المناط بها هذا الاختصاص التي تنتظر في دستورية القوانين وليس أية جهة أخرى.

وهذا التحديد جوهري لما يؤدي إليه من إبعاد الممارسة الديمقراطية عن وصاية أشخاص بعينهم أو قلة منهم، كما يؤكد على مبدأ "الشعب مصدر السلطات". وقد كان مبدأ المواطنة الكاملة المتساوية أيضاً، يثير إشكالية لدى الجماعات الإسلامية لما يفرضه من المساواة السياسية بين المواطنين دون تمييز ديني، ولما يتيح من حق تولي المناصب العامة في نظام الحكم الديمقراطي دون اعتبار للجنس أو الدين أو المذهب.

ولحسن الحظ فقد برز عدد من المقاربات أزلت اللبس عن هذه الإشكالية وتوصلت إلى أن مبدأ المواطنة الكاملة المتساوية من حيث المبدأ لا يتعارض مع جوهر العقيدة الإسلامية، وأن الولاية جائزة لكل مواطن في نظام الحكم الديمقراطي حيث يكون كل مسؤول منفذا للدستور والقانون^(١).

ومن الإشكاليات أيضاً احتمال تعارض نظام الحكم الديمقراطي مع قيم العدل والإنصاف والوظيفة الاجتماعية للملكية الخاصة والثروة العامة، وكذلك إخضاع

(١) علي خليفة الكواري وآخرين: الخليج العربي والديمقراطية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ٢٠٠٢، ص: ١٥ وما بعدها.

الحريات الفردية المتطرفة لمتطلبات الحريات الجماعية المعتدلة التي يحتاج إليها كل مجتمع. ومن هنا نجد أن الاستبداد في الحياة السياسية العربية، يتم تحسينه وتجميله بالعدل، لما للعدل من مكانة في مقولة "العادل المستبد. بل إن الشعب في كثير من الأحيان قد يقبل الاستبداد ويتنازل عن حق تحديد الخيارات واتخاذ القرارات العامة مقابل حصوله على العدل الذي هو أساس لكل حكم مرغوب في البلاد العربية والإسلامية^(٢). إن تأسيس نظم الحكم المنشودة في الدول العربية وتضمين دساتيرها مبادئ العدل والإنصاف والوظيفة الاجتماعية، أمر لا يتعارض مع مقومات الديمقراطية.

كما توجد إشكاليات أخرى بجانب ما ذكر تتمثل في الفصل المصطنع بين الديمقراطية والوطنية واتخاذ الديمقراطية سبيلا لتفكيك الهويات واختراق الأمن القومي للدول العربية.

وهذه ليست إشكالية حقيقية وإنما برزت نتيجة التشويه الذي تتعرض له الديمقراطية في الدول العربية عندما يتم تصديرها واستيرادها ضمن مفاهيم الهيمنة الخارجية ومشاريع الشرق الأوسط الكبير أو الجديد الذي تنادي به بعض القوى.

من هنا فإن على مؤسسات المجتمع المدني التي تنشئ التغيير أن تميز نفسها وأن تطرح نظام الحكم الديمقراطي باعتباره نظام حكم وطني يسد ثغرات الاختراق الخارجي ويفوّت الفرص على الراغبين في تفكيك الدول العربية وإضعاف مجتمعاتها من خلال الديمقراطية.

فضلا عن أن من بين الإشكاليات الأخرى هو ضمان حق مشاركة الأقليات العرقية والاعتراف بثقافتها دون أن يؤدي ذلك إلى تفكيك الدولة الوطنية الديمقراطية أو فتح المجال للتدخل الخارجي.

(٢) فريد عبد الخالق، الفقه السياسي الإسلامي، دار الشروق القاهرة ١٩٩٨، ص: ١٩٥ وما بعدها.

ومقاربة هذه الإشكالية تكتسب أهميتها من الظلم الذي وقع على الأقليات العرقية والدينية والمذهبية أحياناً، كما تستمد أهميتها من ضرورة توفير مكانة لائقة للأقليات في أنظمة الحكم الديمقراطية، تحقق من خلالها ذاتها وتمارس ثقافتها في إطار اندماج وطني حقيقي ينطلق من التأكيد على القواسم المشتركة للعيش المشترك ويجنب الأقلية استبداد الأغلبية.

من هنا فإن التوافق بين مختلف أطراف المجتمع، في المرحلة الأولى للتحويل الديمقراطي مهمة، حتى تطمئن الأقليات وتأمين استبداد الأغلبية، وفي ذلك أيضاً سد لشغرة التدخل الخارجي واللعب بالنسيج الوطني لكل دولة عربية. المهم أن تؤسس الديمقراطية على مبادئ دستور ديمقراطي، وأن يؤسس للعودة إلى الديمقراطية التنافسية تدريجاً من خلال تحقيق الاندماج الوطني، باعتبار الديمقراطية الحقبة هي تعاقد مجتمعي متجدد لا يجمد عند ضرورات مرحلة من مراحل التعاقد.

وبنظرة فاحصة إلى أنظمة الحكم العربية المعاصرة، نجد الكثير منها لم ينتقل مبدئياً -من حيث النص الدستوري- إلى نظم حكم ديمقراطية. بل هي توصف علمياً بأنها من أنظمة حكم الفرد المطلق حيث تكون إرادة الحاكم الفرد ملكاً أو سلطاناً أو أميراً أو رئيس جمهورية، هي مصدر السلطات، وإن بدا من خلال النصوص خلاف ذلك، فالتطبيق على أرض الواقع لا زال يقر بنظام حكم الفرد المطلق. وذلك ما يمكن استقراءه من أن الدستور أو النظام الأساسي في هذه الدول، إما أنه يحتفظ للحاكم بالسلطة المطلقة بشكل صريح، أو أنه يلتف على المواد الدستورية -التي تقول إن الشعب مصدر السلطات- بمواد دستورية أخرى تجهض هذا المبدأ الديمقراطي الجوهرى وتتيح للحاكم الفرد أن يحتفظ بالسلطة والثروة والنفوذ ويوزعها كيفما شاء في شكل "مكرمات" حينما يشاء، سواء احتاج ذلك منه إلى تعديل الدستور وتزوير إرادة المواطنين، أو دون

حاجة لتعديل دستور المنحة أو عقد الإذعان، طالما أنه يتمتع بالحماية الخارجية^(١).

أما الدول العربية الأخرى التي تنص دساتيرها على أن الشعب هو مصدر السلطات فإن معظمها إن لم تكن كلها تقوم بتعطيل ذلك المبدأ بقوانين الطوارئ المزمّنة وغيرها من القوانين.

كما أنها تتحايل على مبدأ "الشعب مصدر السلطات"، بتوفير شكل الممارسة الديمقراطية دون الالتزام بموضوعها عن طريق تسخير السلطة التشريعية والقضائية إلى جانب السلطة التنفيذية والإدارة العامة وأجهزة الأمن لإرادة الحاكم الفرد المطلق من خلال "حزب الحاكم" الذي يسمى ظلماً في عدد من الدول العربية "الحزب الحاكم" وهو ليس له من الحكم شيء.

من هنا فإن معظم أنظمة الحكم في الدول العربية إن لم تكن كلها، لم تنتقل إلى نُظم حكم ديمقراطية بعد، بالرغم من ضرورة التأكيد بأن هناك فروقاً جوهرية بين أنظمة الحكم العربية من حيث الانفتاح السياسي ومستوى حرية التعبير وحكم القانون ونمو المجتمع السياسي والمجتمع المدني. وهذه الفروق بالرغم من أهميتها في عملية الانتقال إلى نُظم حكم ديمقراطية، مازالت قاصرة عن تأهيل معظم نُظم الحكم العربية المعاصرة لاكتساب صفة نظام الحكم الديمقراطي.

(١) مناقشات اللقاء الثالث عشر لمشروع دراسات الديمقراطية: علي خليفة الكواري (محرر)، الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ٢٠٠٤ (مداخلة عبد الملك المخلافي، ص: ٢٨٠).