

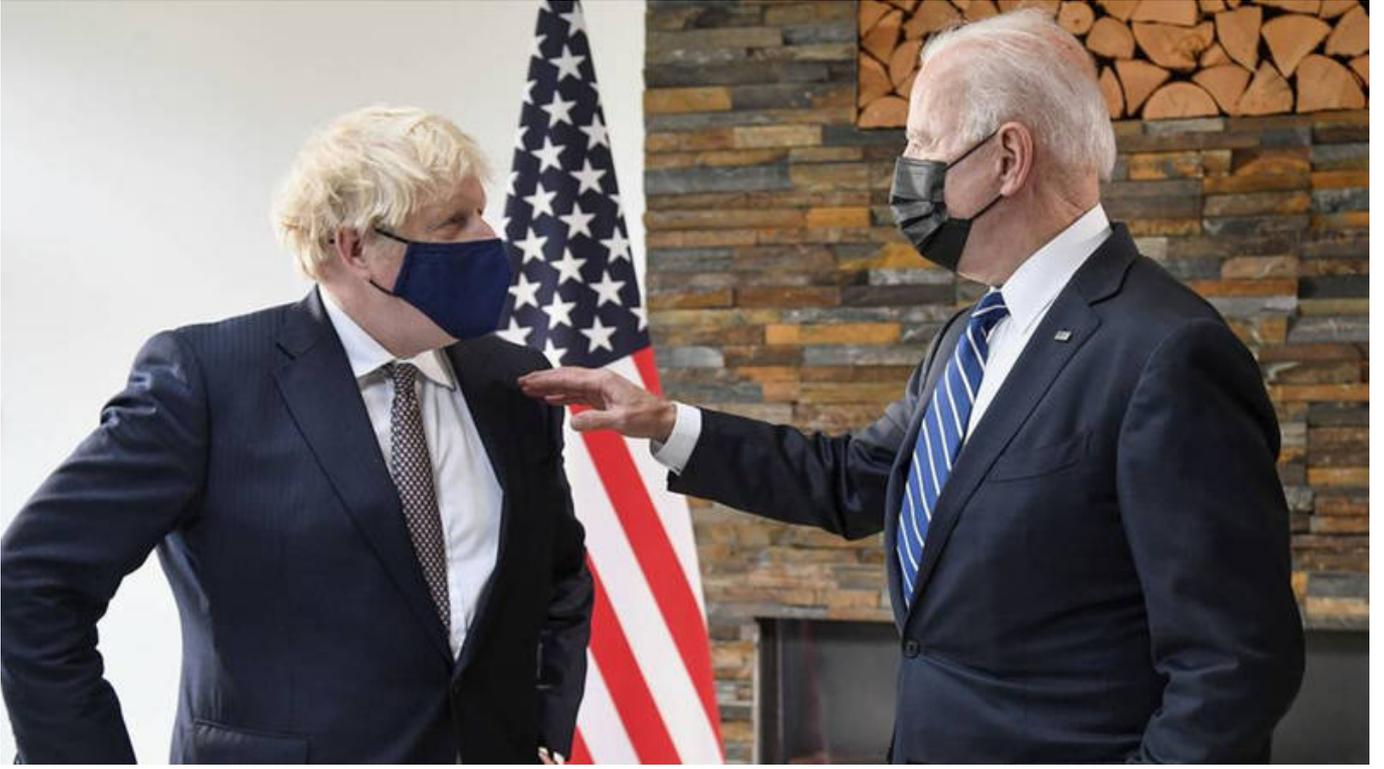
الخليج

كتب و كتاب

24 ديسمبر 2021 22:22 مساء

الديمقراطية والسلطة التنفيذية





عن المؤلف



سوزان روز أكرمان

سوزان روز أكرمان، أستاذة فخرية في القانون والعلوم السياسية بجامعة ييل في الولايات المتحدة

أصبح التفويض القانوني لسلطة وضع القوانين الخاصة بالسلطة التنفيذية في الآونة الأخيرة، مصدراً للجدل في الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا. يناقش هذا العمل كيفية صنع السياسة العامة في هذه الديمقراطيات الأربع، مركزاً على المشاركة العامة داخل عمليات صنع القوانين التنفيذية وضرورتها في الحفاظ على الشرعية التنظيمية.

تحاول الكاتبة سوزان روز أكرمان في عملها هذا إثراء مناقشات الإصلاح الحكومية في أماكن أخرى بالعالم أيضاً وليس في الدول المذكورة أعلاه، لاسيما في الديمقراطيات الناشئة وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية بعد الاستبداد، وهي تحت الجميع على الانخراط في مناقشات ومقارنات متعلقة بالقيم الديمقراطية والسمات المميزة لكل نظام سياسي واقتصادي واجتماعي يتمتع بقبول لدى الشعوب.

تقول المؤلفة: «البيروقراطيون هم مصدر النكات الموجهة وإحباط الجمهور. يصفهم النقاد بأنهم طبقة فاسدة أو تعسفية أو غير كفؤة. يحلم الإصلاحيون المرموقون بحكومات تعمل من خلال المشاركة العامة المباشرة على أساس الأخذ والعطاء. يتجنب القادة الكاريزماتيون التسلسلات الهرمية القائمة لتوحيد الجمهور في دعم قضية ما. إن سلبيات

الديماغوجية واضحة من التاريخ والخبرة الحالية. من الناحية العملية، يظل القادة ذوو الكاريزما في السلطة من خلال بيروقراطيات جيدة التجهيز، وقدرات عسكرية هرمية، ومراقبة محلية منظمة. تحتاج الحكومات التي تمتلك السلطة بمرور الوقت إلى منظمات بيروقراطية للعمل إلى جانب السياسيين المنتخبين؛ حتى نقاد البيروقراطية يجب أن يتقبلوا ضرورتها. يكمن التحدي في وضع قانون عام يعزز المساواة الديمقراطية للبيروقراطيين والمعينين السياسيين». وتضيف: «تعد الخبرة الفنية للبيروقراطيين والخبرة في تنظيم البرامج ذات أهمية مركزية. ومع ذلك، فإن إعطاء سلطة تقديرية للتكنوقراط غير كافٍ في ديمقراطية تعتمد على الدعم الشعبي. تعتبر وجهات النظر السياسية المتباينة أمراً طبيعياً في الديمقراطية. الموافقة بالإجماع ليست هدفاً واقعياً لمعظم خيارات السياسة. في بعض الأحيان، بعد مناقشة مستنيرة، يتفق الجميع تقريباً على أن سياسة معينة هي أفضل بديل للوضع الراهن، لكن الخلافات الجادة ستستمر عادة. التشاور ضروري، لكن لن يتحرك أي شيء إلى الأمام إذا كان لابد من أن تسعى العمليات التشاركية المفتوحة إلى الحصول على موافقة بالإجماع من دون حدود زمنية. بدلاً من ذلك، يجب أن يتفق المواطنون على إطار مؤسسي لاتخاذ الخيارات السياسية، مع إدراك أنهم لن يحصلوا دائماً على نتائج السياسة المفضلة لديهم. تتطلب الشرعية الديمقراطية أن تكون الأطر المعيارية المتنافسة شفافة للجمهور، وليست مخفية في اللغة الباطنية».

أسئلة حول الديمقراطية

تركز المؤلفة على أربع ديمقراطيات راسخة هي الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وألمانيا وفرنسا. تمثل دراسات الحالة الأربع أشكالاً مختلفة من الديمقراطية التمثيلية: نظامان رئاسيان (الولايات المتحدة وفرنسا) ونظامان برلمانيان (المملكة المتحدة وألمانيا). قد تبدو فرنسا، برئيس منتخب بشكل مباشر ورئيس وزراء، مختلطة، لكن من الناحية العملية، لديها رئيس قوي. أما الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، ذات خلفية في القانون العام، في حين أن فرنسا وألمانيا لهما جذور في القانون المدني. يربط كل نظام القانون الإداري بصنع السياسات البيروقراطية، ولأغراض تمهيدية، تكتفي الكاتبة بتحديد أربع قضايا مترابطة وهي:

أولاً، لماذا صنع السياسات في الفرع التنفيذي ضروري؟ ألا ينبغي للمجالس التشريعية الديمقراطية أن تحل جميع قضايا السياسة في نص القوانين؟

ثانياً، حتى لو كان التفويض للبيروقراطيات حقيقة عملية، فكيف يمكن أن يعمل وفقاً للمبادئ الديمقراطية؟ كيف يجب على صانعي السياسات أن يوازنوا بين معرفة الخبراء والانفتاح على المدخلات العامة؟ من الجيد جداً الدعوة إلى المشاركة العامة، لكن من الذي يجب أن يشارك، ومتى يجب أن تحدث المشاركة، وكيف ينبغي أن تنظم الحكومات المشاورات؟ هل يمكن أن يساعد القانون الإداري على تأطير الإجابات عن هذه الأسئلة، أم أنها خيارات سياسية بحتة؟ ثالثاً، هناك العديد من الطرق لتنظيم مؤسسات السلطة التنفيذية والوكالات واللجان المرتبطة بها. كيف يمكن لهذه الخيارات التنظيمية أن تشجع المدخلات العامة والكفاءة البيروقراطية؟ هل تستطيع الهيئات الخاصة أداء بعض الوظائف في صنع السياسات، وإذا كان الأمر كذلك، فهل يجب أن تتوافق مع ممارسات المشاركة والشفافية للهيئات العامة؟

رابعاً، كيف يمكن للقانون العام أن يراقب ويتحكم في صنع السياسات دون الحد من ممارسة الحكم السياسي؟ ما هو الدور الذي يجب أن تلعبه المحاكم في تطبيق متطلبات القانون الإداري؟

تختلف الإجابات عن هذه الأسئلة في الولايات المتحدة اختلافاً جوهرياً عن الإجابات في المملكة المتحدة وألمانيا وفرنسا، فلكل دولة تقليد مختلف في القانون العام. لكن على الرغم من الاختلافات المهمة، فإن الدول الأوروبية الثلاث تشبه بعضها بشكل عام في تجنب المنافسة على النمط الأمريكي بين الأغلبية التشريعية والسلطة التنفيذية، فهي تعتمد بشكل كبير على الخبرة البيروقراطية وتضع ثقة أكبر في أخلاقيات الخدمة العامة للموظفين المهنيين. لا يوجد في أي منها أحكام قانونية، مثل إجراءات الإشعار والتعليق لقانون الإجراءات الإدارية الأمريكي التي تفرض التشاور العام

وتوضيح الأسباب في إنتاج القواعد بقوة القانون. في الوقت نفسه، تلعب المحاكم الوطنية في القضايا الأوروبية دوراً رقابياً مهماً، ويفرض قانون الاتحاد الأوروبي قيوداً إضافية على المديرين التنفيذيين الوطنيين في الدول الأعضاء.

اختلافات قانونية وسياسية

وهو مصطلح (Verwaltungsakt) تشير الكاتبة إلى أن القانون الإداري الألماني التقليدي يركز على القانون الإداري يشير إلى إجراء عام تتخذه سلطة حكومية لتنظيم حالة فردية بموجب القانون العام، وتقول: «تتمتع ألمانيا بخدمة مدنية قوية تضمن بشكل معقول للمواطنين جديتها في السعي لتحقيق المصلحة العامة. هنا، حقق نموذج سلسلة الشرعية أقصى قدر من المصادقية؛ حيث انتقل من الناخبين إلى الأحزاب السياسية إلى الممثلين المنتخبين لرئيس الوزراء والحكومة إلى البيروقراطية»، وتضيف: «يأخذ القانون الفرنسي وجهة نظر مختلفة تماماً عن السلطة التقديرية البيروقراطية عن القانون الألماني. يرفض الدستور الفرنسي الحكومة البرلمانية الصارمة لكنه يؤسس رئيساً قوياً. ينتخب الناخبون الرئيس مباشرة لولاية مدتها خمس سنوات، يمكنه حل الجمعية الوطنية والدعوة إلى انتخابات برلمانية جديدة دون الاستقالة. يرشح الرئيس رئيس الوزراء، رهناً بموافقة الجمعية الوطنية، لكن طالما أن الرئيس يتمتع بأغلبية برلمانية، فإن الحليف سيشغل هذا المنصب. يطبق موظفو الخدمة المدنية القانون الوضعي، ويعملون تحت طبقة رقيقة من المعينين السياسيين. فرنسا، مثل ألمانيا، ليس لديها قانون عام يحكم إجراءات وضع القواعد».

وبالنسبة للوضع البريطاني تقول إنه «عادة ما تمنح حكومة وستمنستر البريطانية، مع اتباع قواعد التصويت في الماضي، لرئيس الوزراء أغلبية ثابتة في مجلس العموم. حتى إذا اعترضت المعارضة البرلمانية وبعض أعضاء مجلس النواب على قرارات بيروقراطية معينة، يمكن لرئيس الوزراء تنفيذ خيارات سياسة الحكومة من خلال إصدار صكوك تنظيمية لها قوة القانون. تتطلب معظم المؤسسات الأمنية الدولية موافقة برلمانية، لكن مع وجود نفس الحزب أو التحالف الذي يسيطر على كل من مجلس العموم والحكومة، تكون الموافقة شكلية بشكل عام. كان الجدل حول خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي (بريكست) بمثابة اختبار لمنطلقات نموذج وستمنستر. ومع ذلك، لم يتحد الاعتماد على الصكوك التنظيمية. على العكس من ذلك، فإن السلطة التقديرية البيروقراطية تملأ العديد من الثغرات في القانون التي «فتحتها خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي».



المحكمة العليا الاتحادية في الولايات المتحدة

وعلى الصعيد الأمريكي ترى أنه «القانون العام في الولايات المتحدة يسعى إلى ضمان المساءلة السياسية لعملية وضع القواعد التنفيذية أمام الجمهور الأمريكي، وكذلك أمام المتضررين بشكل مباشر. بموجب نسخته الخاصة بفصل السلطات، قد يفشل حزب الرئيس في السيطرة على أحد مجلسي الكونغرس أو كليهما. ينتج عن هذا منافسة حزبية بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ والرئيس للسيطرة الفعالة على القرارات البيروقراطية.

حتى عندما يسيطر حزب واحد على جميع المؤسسات الثلاث، فإن النظام الانتخابي يمنح كل عضو في الكونغرس دائرة انتخابية فردية مع أولويات لا يجب أن تتطابق مع أولويات الرئيس أو قادة مجلسي النواب والشيوخ. وبالتالي، فإن التشريع عادة ما ينطوي على حلول وسط تولد لغة غامضة وأحكام غير متسقة. نتيجة لذلك، تتمتع الإدارات والوكالات المنفذة بسلطة تقديرية واسعة لتفسير مسؤولياتها».

بنية الكتاب

يطمح هذا الكتاب إلى إرساء بعض المبادئ الأساسية للقانون العام، والتي تنطبق على الديمقراطيات في كل مكان. ومع ذلك، فالكاتبة تدرك تماماً أنه لا توجد وصفات صارمة وسريعة لإدارة التوترات على الحدود بين السياسة والمهنية

والمساءلة العامة. تتعامل المؤلفة بطريقة مختلفة؛ حيث تجد صنع السياسات التنفيذية كضرورة واقعية في الدول الحديثة، لكنها تبحث عن طرق لجعل الإجراءات الإدارية أكثر انفتاحاً على المدخلات العامة دون التخلي عن قيمة الكفاءة الفنية. تُظهر كيف تكافح هذه الديمقراطيات الأربع هذه المشكلة، حتى في الوقت الذي تتعارض فيه بعض الإصلاحات المقترحة مع النماذج التقليدية للمساءلة الديمقراطية.

يقدم الفصل الأول الإطار الأساسي لبناء قانون عام يعزز الممارسة الديمقراطية للسلطة التقديرية البيروقراطية، فهو يميز ثلاثة أنواع من أداء المساءلة القائمة على الحقوق والموجهة نحو السياسات.

يطور الفصل الثاني العلاقة بين الهياكل الدستورية وصنع السياسات التنفيذية، ويقيم الحوافز والمثبطات للمساءلة في مجال صنع السياسات التي تنشأ في ظل الأشكال البديلة للديمقراطية التمثيلية.

ويستعرض الفصل الثالث عمليات صنع السياسات في السلطة التنفيذية مع التركيز على المساءلة الديمقراطية والكفاءة.

ينتقل الفصل الرابع إلى التعقيد الإضافي للسلطات العامة المستقلة والهيئات شبه العامة. كما ينظر في الوكالات المستقلة التي تراقب سلوك الموظفين العموميين أنفسهم.

أما الفصل الخامس، فينتقل من العملية إلى الجوهر، ويعاين تقنيات تقييم السياسات التي يستخدمها موظفو الخدمة المدنية المحترفون، ويقيم علاقتهم بمبادئ الحكومة الديمقراطية. ويأخذ في الاعتبار دور تقييم الأثر وتحليل التكلفة والمنفعة، ويناقش الهياكل المعيارية الأساسية وإمكانية أن تتلاعب بها مجموعات المصالح والسياسيين لتحقيق غايات حزبية ضيقة. الموضوع الرئيسي هنا هو استحالة عزل الخبرة بالكامل عن السياسة؛ إذ يجب على الدولة أن تجد طرقاً لإدارة هذا التفاعل.

ينظر الفصل السادس في الكيفية التي يمكن أن تساعد بها المشاركة العامة في سد فجوة الشرعية التي تنشأ عندما تمارس السلطة التنفيذية حرية التصرف في صنع السياسات.

يتعامل الفصل السابع مع المحاكم، ترى الكاتبة أنه يجب أن يوفر القضاة الإشراف دون أن يصبحوا صناع السياسات. تتساءل المؤلفة فيه: «هل المحاكم مصممة على تجنب التدخل في السياسة بحيث تمتنع عن أي إشراف على السلطة الصانعة للسياسات؟ ما هي المبادئ التي يمكن أن تساعد القضاة في الإشراف على العملية دون تحويلهم إلى صانعي سياسة بحكم الأمر الواقع؟»

تختتم الكاتبة الفصل الثامن بالقول: «إن تحليلي المقارن والمعياري، على الرغم من تركيزه على أربعة بلدان، له صلة بالديمقراطيات التمثيلية في كل مكان. تعتمد التفاصيل على الحقائق الخاصة بكل بلد والمعايير القانونية، لكن الاهتمامات الأساسية عامة جداً.

التاريخ والقانون

على الرغم من الترابط العميق بين التاريخ والمذاهب القانونية، فإن هذا الترابط ليس بالضرورة حتمياً. لا يجب أن تمنع الموروثات التاريخية الإصلاح. بدلاً من ذلك، يجب أن يركز القانون الإداري بشكل أكبر على المساءلة في صنع السياسات كجزء من النضال المستمر لبناء الديمقراطية وترسيخها.

ترجمة وعرض:

نضال إبراهيم

