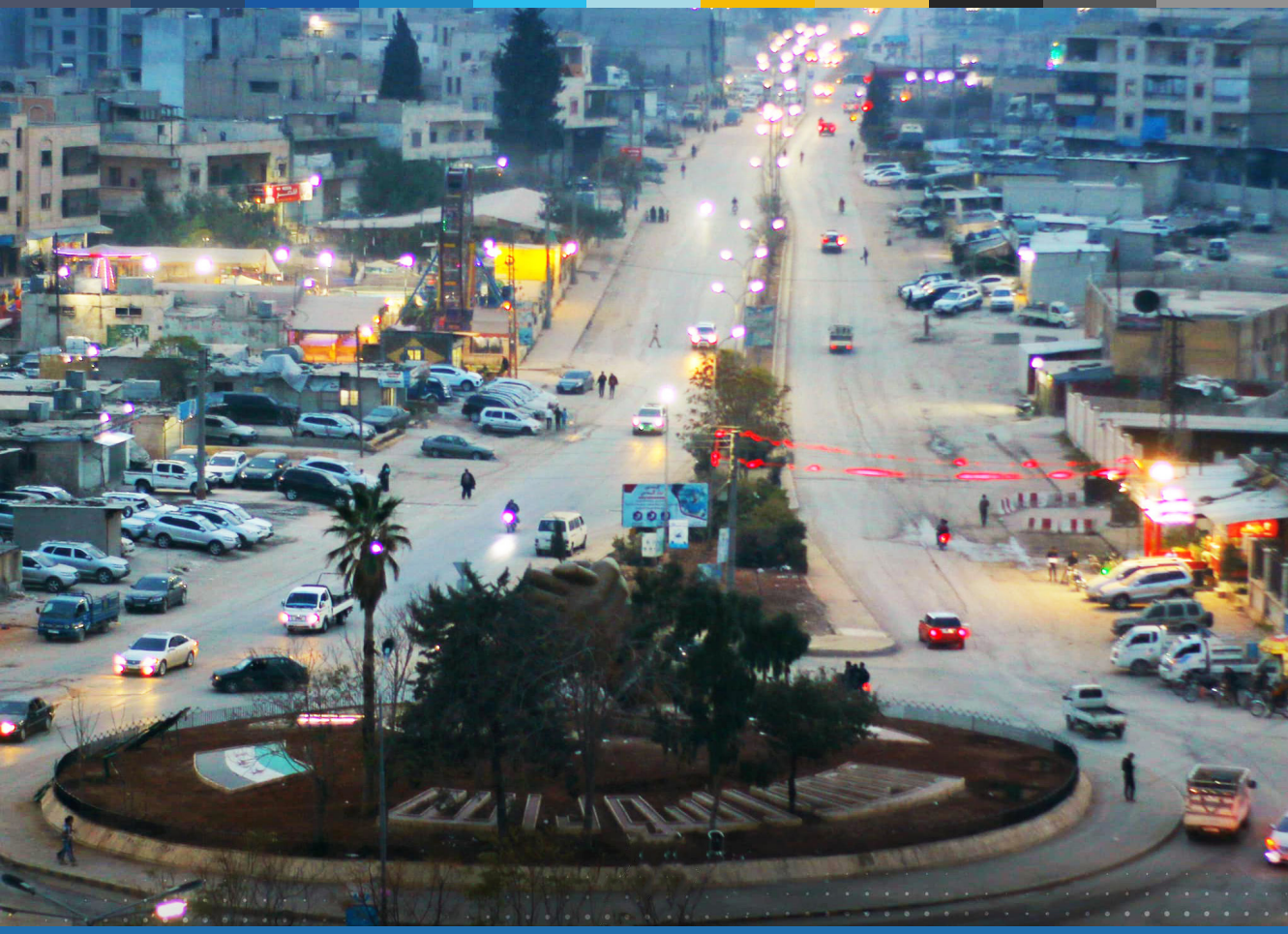


سيادة القانون كمدخل لحوكمة المناطق المحررة

محمد سليمان دحلا

باحث في مركز نما

أبحاث

كانون الأول - ديسمبر / 2022

NMA for Contemporary Research

«مركز نما للأبحاث المعاصرة»

مؤسسة بحثية مستقلة غير ربحية تُعنى بتقديم الدراسات والأبحاث السياسية والاقتصادية والاجتماعية حول القضية السورية، لإسناد صناع القرار والمجتمع بالمعلومات والتحليلات العلمية المساهمة في اتخاذ القرارات العقلانية، وزيادة الوعي وتحقيق التنمية السياسية للوصول إلى تمكين المجتمع.

تأسس المركز في أيلول 2019 في الشمال السورية كمؤسسة ريادة في تقديم الدراسات والأبحاث المعمقة لصناعة سياسات أكثر فاعلية من خلال استجلاب المعلومة الصحيحة وإخضاعها لعملية تحليلية علمية للوصول إلى النتائج المنطقية التي يمكن الاستناد إليها في عملية صناعة القرار الرشيد.

تاريخ النشر: ديسمبر-كانون الأول/2022

الموقع الإلكتروني
nmaresearch.com

البريد الإلكتروني
info@nmaresearch.com

جميع الحقوق محفوظة © مركز نما للأبحاث المعاصرة

الفهرس والمحتويات

الملخص 4

المقدمة 5

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمصطلح الحوكمة 8

المطلب الأول: السياق التاريخي للمصطلح وتطور مفهومه 8

المطلب الثاني: السياق الموضوعي للمصطلح 14

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي لسيادة القانون 19

المطلب الأول: سيادة القانون في سياق أدبيات الحوكمة 21

المطلب الثاني: سيادة القانون في السياق القانوني 25

المبحث الثالث: جدلية العلاقة بين الحوكمة وسيادة القانون 30

الخاتمة 35

المراجع 37

تمهيد:

تتزايد المطالبات بحوكمة المناطق المحررة لتهيئة البيئة اللازمة لجذب رؤوس الأموال، بما ينعكس تحسناً في الواقع المعيشي الصعب لسكان المحرر مقيمين ومهجرين. حيث تعاني المناطق المحررة في الشمال السوري من غياب الحوكمة مما ينتج عنه واقع معيشي وأمني يتسم بالفوضى الإدارية والأمنية وعدم الاستقرار ويتمثل ذلك في[1]:

- ضعف المنظومة القانونية والقضائية وغياب سيادة القانون
- بروز دور الفصائل العسكرية كضابط للأمن والنظام وسيطرتها على الموارد والمرافق الاقتصادية بالذات أو بالواسطة، بالإضافة إلى فوضى انتشار السلاح
- غياب مرجعية حكومية مركزية ناظمة للامركزية الإدارية مع تعدد مرجعيات الإدارة المحلية من الجانب التركي (الولايات) مما أدى لتفاوت في نماذج الحوكمة المحلية.

الملخص

انطلق هذا البحث من محاولة الإجابة على إشكالية انطلاق عملية حوكمة المحرر في ظل غياب الإطار القانوني العام بداية من القانون الأسمى وهو الدستور وبالتالي البحث عن ممكنات الحوكمة في مثل هذا الواقع، فتطرق الباحث بداية إلى الأبعاد المفاهيمية لمصطلح الحوكمة في مبحث أول، ومبدأ سيادة القانون في سياق أدبيات الحوكمة وكذلك في الفقه القانوني في مبحث ثان، حيث أظهر البحث بعض التمايزات في تحرير مبدأ سيادة القانون بين فقه القانون الدستوري الذي يركز على الشرعية، وفقه القانون الإداري الذي يركز على المشروعية القانونية، ومن ثم تطرق إلى طبيعة العلاقة بين الحوكمة وسيادة القانون، واستنتج في المبحث الأخير الأساس القانوني المناسب لتحرير مبدأ سيادة القانون كمرتكز لإطلاق عملية الحوكمة في المناطق المحررة من خلال إسقاطها على مبدأ المشروعية القانونية وفق فقه القانون الإداري، مما يفتح نافذة للبحث في ممكنات حوكمة المناطق المحررة على أساس نظري وقانوني أكثر وضوحاً في ظل الفجوة التشريعية والدستورية الراهنة. ولئن كانت الرؤية والخطة الاستراتيجية لمؤسسة ما هي من متطلبات عملية حوكمتها، فإن **تخطيط عملية حوكمة المناطق المحررة بحد ذاته يبدو أولوية. لذلك توصل الباحث إلى تعريف جديد لمفهوم الحوكمة واقترح مخططا بيانياً لانطلاقها في المناطق المحررة.**

المقدمة ومشكلة الدراسة:

بحسبان أن الحوكمة مفهوم متلازم مع الدولة الديمقراطية دولة القانون والمؤسسات المحكومة بالدستور، وأن المناطق الخارجة عن سيطرة النظام لا وجود فيها للدستور، وأن الدستور هو الركيزة التي لا بد منها لتحقق مبدأ سيادة القانون لذلك:

فإن الحديث المتصاعد عن حوكمة المناطق المحررة يطرح إشكالية رئيسية مفادها:

كيف يمكن انطلاق عملية الحوكمة في المناطق المحررة في ظل الفجوة الدستورية؟

ويترتب على هذه الإشكالية عدة أسئلة فرعية:

ما طبيعة العلاقة بين الحوكمة وسيادة القانون؟

هل سيادة القانون من مرتكزات الحوكمة أم من مؤشراتها؟

هل مفهوم سيادة القانون في سياق الفقه القانوني هو ذاته في السياق الحوكمي؟

ما هو الأساس القانوني الذي يمكن الاستناد له للمضي في حوكمة المحرر؟

ونعتقد أن تحقق مبدأ سيادة القانون هو نقطة الارتكاز لحوكمة المناطق الخارجة عن سيطرة النظام وهو ما يتطلب وجود القانون الأسمى وهو الدستور، وبالتالي يمكن صياغة فرضية البحث بالعبارة التالية:

> "وجود الدستور هو الشرط اللازم لتحقيق مبدأ سيادة القانون وانطلاق عملية حوكمة المحرر"

منهجية الدراسة:

ومن اجل الإجابة عن هذه التساؤلات والمشكلات فإن الباحث سيتبع في هذا البحث المنهج الوصفي والتحليلي، الذي يقوم على جمع المعلومات من الوثائق والدراسات والأبحاث والكتب ذات العلاقة بالموضوع، ولحاجة الدراسة للتركيز على البحث عن المقاربة المناسبة للحوكمة في الشمال المحرر، اعتمد الباحث على المنهج المقارن لاستنباط المجالات التي من الممكن أن تعمل بها الحوكمة في المناطق المحررة.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة من الحاجة الملحة لحوكمة المناطق المحررة بهدف تحسين الواقع المعيشي من خلال تهيئة البيئة اللازمة لجذب الاستثمارات وتفعيل عملية الإنعاش المبكر وإطلاق المشاريع التنموية وهو ما يتطلب بيئة أمنية وإدارية مختلفة عن الواقع الحالي الذي يتسم بالاضطراب وعدم اليقين القانوني[2]؛

وكذلك عدم وضوح نموذج الحكم المحلي القائم والمرتكزات القانونية التي يقوم عليها في مختلف جوانب وقطاعات الإدارة العامة ومرافقها ومنها قطاع الإدارة المحلية أو الحكم المحلي التي تزايدت بشكل كبير المهام والأعباء الملقاة على عاتقه للاستجابة لاحتياجات ومتطلبات المجتمع المحلي المقيم والمهجر في تلك المناطق، وذلك في ظل ضبابية النظام القانوني والإداري الموجود في المناطق المحررة والذي يتباين من وحدة إدارية إلى أخرى ومن قطاع جغرافي إلى آخر، مما يطيح بمبدأ المشروعية أو سيادة القانون من أساسه، ويعيق بالتالي عملية الحوكمة بشكل يغدو معه الحديث عن الحوكمة حديثاً عبثياً وأقصى ما يمكن الحديث عنه في غياب سيادة القانون هو عملية تحسين محدود وغير مضمون النتائج للإدارة العامة وليس عملية

حوكمة ولو بأقل معاييرها، إذ لا يمكن في مثل هذه العملية الركون إلى الرغبات والتمنيات الطيبة أو الاعتماد على نزاهة الموارد البشرية في الإدارة، بل لا بد من وجود إطار ونظام قانوني يضبط عمل الإدارة واختياراتها ويحقق معيار سيادة القانون كأهم مرتكزات الحوكمة.

وبسبب ندرة الأبحاث المتعلقة بالإطار النظري والقانوني العام لعملية حوكمة المناطق المحررة واكتشاف المقاربة المناسبة للتخطيط لتلك العملية؛ لذلك لا بد من تحديد الأساس القانوني الذي يضبط عمل الإدارة وينظم علاقاتها بالأفراد وفق معايير ومؤشرات سيادة القانون وبما يحقق التوازن بين الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة وتمكين الإدارة العامة من النهوض بأعبائها من جهة أخرى وفق ضوابط تضمن تلك الحقوق والحريات وتمنع في الوقت نفسه الفساد بمختلف أشكاله أو تحد منه على الأقل بشكل كبير.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمصطلح الحوكمة

يتردد مصطلح الحوكمة كثيراً على مستوى مساهمات الناشطين في مجال الفكر، والسياسة، والاقتصاد، والقطاع العام، والمجتمع المدني، وذلك عند الحديث عن الحكم الرشيد، ويطرح في العديد من المحاور المتصلة بالجدل المجتمعي، ويرتبط في ذهن الكثيرين بالسلطة الحاكمة وقضايا الفساد تحديداً. حيث أصبحت الحوكمة من الموضوعات الهامة في كافة الإدارات والمؤسسات والمنظمات، المحلية والدولية، سواء كان مجال عملها في القطاع العام أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني.

المطلب الأول: السياق التاريخي للمصطلح وتطور مفهومه وتعريفه

ارتبط ظهور المصطلح بدايةً في مجال الشركات التجارية في أعقاب الانهيارات الاقتصادية، والأزمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية، وروسيا في عقد التسعينيات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد العالمي من أزمة مالية عالمية، وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا.، حيث تم إرجاع تلك الانهيارات إلى الفساد الإداري والمحاسبي بصفة عامة والفساد المالي بصفة خاصة، مما تسبب بفقدان الثقة في الأسواق المالية وانصراف المستثمرين عنها؛

وتزايدت أهمية الحوكمة نتيجة لاتجاه كثير من دول العالم إلى التحول إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، وذلك بعد نهاية الحرب الباردة وانهيار المنظومة الاشتراكية، وقد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى انفصال الملكية عن الإدارة، وشرعت تلك المشروعات في البحث عن مصادر للتمويل أقل تكلفة من الاستدانة،

فاتجهت إلى أسواق رأس المال. وساعد على ذلك ما شهده العالم من تحرير للأسواق المالية، فتزايدت انتقالات رؤوس الأموال عبر الحدود بشكل غير مسبوق، ودفع اتساع حجم الشركات، وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المسؤولين والمديرين، وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمات مالية.

مما يعني أن الحوكمة هي الرد العملي على الفساد بمختلف صوره من خلال تعزيز إجراءات الشفافية وتدفق المعلومات إلى أصحاب المصلحة ومشاركتهم في صنع القرارات ومساءلة المسؤولين ومحاسبتهم بموجب أطر قانونية واضحة بهدف حماية أصحاب المصالح والحد من الفساد الإداري والمالي. من هنا يتضح أن مفهوم الحوكمة يدور حول وضع الضوابط التي تضمن حسن إدارة الشركات أو المؤسسات بما يحافظ على مصالح الأطراف ذات الصلة بها، وتفعيل دور مجالس الإدارة فيها[3].

وظهر مفهوم الحوكمة الجيد «Governance Good» في الأدبيات الغربية قبل انقضاء القرن العشرين، من قِبل المنظمات الدولية المانحة للقروض والمساعدات كصيغة موازية للمشروطية «Conditionality» التي كانت أساسا لإقراض الدول النامية من قِبل المنظمات المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. و تتضمن فرض عدد من الشروط لقيام هذه الدول بحزمة من التغيرات- الاقتصادية بالأساس و السياسية في بعض الأحيان- في هياكلها لتصبح أكثر رأسمالية اقتصادياً، وديمقراطية سياسياً، وهو ما عُرف في ذلك الوقت ببرامج التكيف الهيكلي التي فرضت على الدول التي تعاني من صعوبات اقتصادية- كتصاعد التضخم، وتدني الناتج الإجمالي المحلي والرغبة في الحصول على قروض للتغلب على هذه الصعوبات وتحقيق التنمية، وكان على هذه الدول تطبيق إجراءات مثل محاولة تقليص الإنفاق العام، وتحرير التجارة، و تبني استراتيجيات السوق و الخصخصة و تحفيز الادخار و الاستثمار الخاص و إعادة هيكلة دور الدولة التوزيعي لصالح آليات السوق، وهو ما أسفر عن تقليص قدرة الدولة بالفعل من جانب، وكذا تداعي الجانب الاجتماعي في

سياسات الدول النامية من جانب آخر، فكانت المحصّلة النهائية – في أغلب الحالات – هي فشل و تعثر الدول النامية في تحقيق الأهداف الاقتصادية المشروطة؛ المفروضة عليها خارجيا، وتآكل شرعيتها على المستوى الداخلي، وهو ما جعل العديد من هذه الدول تعاني وضعا متأزما، فوجدت المنظمات المانحة نفسها مضطرة لصياغة آلية جديدة تستطيع من خلالها تحقيق الأهداف التي تصبو إليها بصورة أكثر كفاءة و فعالية وأقل تكلفة، فبدأ التفكير في العمل على صياغة مفهوم جديد يعبر عن حزمة من السياسات و المبادئ العامة المتعلقة «بالأداء الاقتصادي»، والتي يتوجب على الدول النامية التي تبغي الحصول على قروض من المنظمات الدولية المانحة تبنّيها، والعمل على تحقيقها. وكانت النتيجة ظهور مفهوم الحكم الجيد[4].

وظهر أيضا مفهوم حوكمة القطاع العام، أو ما يعرف حوكمة الحكومات بشكل تطبيقي في نقاشات قادة وزارة المالية الهولندية في عام 2000؛ حيث عقدت عددا من الاجتماعات وورش العمل التي تهدف تفعيل دور حوكمة القطاع العام في هولندا، ومحاولة الإجابة عن ماهية هذا النوع من الحوكمة وكيفية تطبيقها.

وأهم ما اهتمت به حوكمة القطاع العام هو تكريس تضافر الجهود من كافة القطاعات الحكومية لدرء حدوث الأزمات الإدارية التي تؤدي بشكل عام إلى هدر الأموال الحكومية والعامة، وإلى فقدان التحكم في النظام الإداري، وفقدان المسؤوليات عند حدوث خلل في تطبيق الأنظمة والمشاريع المختلفة، فأصبحت حوكمة القطاع العام في أغلب دول العالم مطلباً ملحاً بهدف إصلاح الأنظمة الإدارية والتشغيلية في القطاعات العامة المختلفة.

ثم انسحب مفهوم الحوكمة ليشمل الجهود التي تبذلها المنظمات الدولية في مجال التنمية الإنسانية بمختلف أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث استخدم للتركيز على المساءلة المالية

للحكومات التي ينبغي أن تكفل سياساتها تحقيق العدالة والمساواة أيضاً، حيث تم التركيز على الجوانب الديمقراطية للحوكمة من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل دور المجتمع المدني بما يعزز شرعية تمثيل الدولة لمواطنيها، فأصبح هذا المفهوم لا يقتصر على المؤسسات المالية والاقتصادية وحسب، بل يتعرض لما هو أبعد من الإدارة العامة والأساليب المتعلقة بالحكم ليشمل مجموعة العلاقات القائمة بين السلطة والمواطنين سواء كانوا أفراداً أو كجزء من مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية. حيث أصبحت الحوكمة موجهة نحو تحقيق التنمية البشرية وليس فقط النمو الاقتصادي، وبالتالي فإن الهدف الرئيسي من تطوير المؤسسات والقواعد الحاكمة يجب أن تكون الارتقاء بحياة الأفراد.

وهكذا أصبحت الحوكمة تقدم كمفهوم شامل يتضمن كل أشكال الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسساتية للبلد وتؤكد على الاستناد الدائم لقيمة الديمقراطية وما يرتبط بها من تمكين الأفراد من المشاركة الفعالة في صنع الخطط التنموية وتنفيذها.

تعريف مصطلح الحوكمة

تُرجم المفهوم إلى اللغة العربية ضمن أكثر من عشر ترجمات هي: إدارة الحكم، أسلوب الحكم، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، الإدارة الرشيدة للحكم، حسن الحكم، الحكم الجيد، الحاكمية، الحكمانية، الحكم التشاركي، الحكم الرشيد، الحكم الصالح، الحكم الموسع، الحوكمة[5].

وكلمة «Governance» معناها حاكمة من الإحكام الحاكمية؛ وبالرجوع إلى معاجم اللغة العربية والبحث تحت لفظ «حكم» نجد أن العرب تقول: حكمت وأحكمت وحكّمت؛ بمعنى: منعت، ومن هذا قيل للحاكم بين الناس حاكم لأنه يمنع الظالم من الظلم، ومن المعاني لكلمة «حَكم»: حَكَمَ الشيء وأحكمه: أي منعه من الفساد والظلم

إن السياق التاريخي والموضوعي وشمولية مفهوم الحوكمة جعل من الصعب الوصول إلى إجماع في الأدبيات على تعريف موحد لمصطلح الحوكمة، إذ لا يمكن فصل المفاهيم عن مصالح واهتمامات المفكرين والعلماء والباحثين وانحيازهم لمجتمعاتهم ونسقهم الحضاري، ونظرتهم لذاتهم وللآخرين وترتب على ذلك ظهور الكثير من التعريفات التي تختلف بحسب زاوية بحث كل منهم، و أصبحت الحوكمة الرشيدة» كلمة طنانة مناسبة للجميع الحالات إلا أنها تفتقر إلى معنى ومحتوى محدد، و يرتبط المصطلح بشكل عام بالأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعتبر ضرورية لتحقيق التنمية،

وبالتالي، فإن الحوكمة الرشيدة[6]:

هي العملية التي تدير بها المؤسسات العامة الشؤون العامة وتدير الموارد العامة بطريقة تعزز سيادة القانون وإعمال حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويُعرّفها جونستون بأنها «طرق شرعية وفعّالة وخاضعة للمساءلة للحصول على السلطة العامة والموارد واستخدامهم في السعي من أجل تحقيق أهداف اجتماعية مقبولة على نطاق واسع». ويربط هذا التعريف الحوكمة الرشيدة بسيادة القانون والشفافية والمساءلة ويجسد الشراكة بين الدولة والمجتمع وبين المواطنين. وتشير وفق أكرمان إلى «جميع أنواع الهياكل المؤسسية التي تعزز كل من الشرعية العامة والنتائج الموضوعية الجيدة »[7].

وفي تعريف **للبنك الدولي (WB)** ورد بأن الحوكمة مفهوم « يتضمن التقاليد والمؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطة في الدول من أجل الصالح العام، ويتضمن ذلك: العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومة، ومراقبتها وتغييرها، وقدرة الحكومة على صنع السياسات وتنفيذها بنجاح وفاعلية، واحترام المواطنين للمؤسسات التي تحكم تفاعلاتهم الاقتصادية والاجتماعية».

أما **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)** فقد عرف المفهوم بكونه:

«ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبّر المواطنون عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويوفقون بين اختلافاتهم «.

وعرف تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002 الحوكمة بأنه: « الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب[8]».

كما عرف على أنه «التقاضي أو التحاكم بصورة ترتبط بشكل مباشر في النظام القضائي، حيث يجب أن يكون نزيهاً وشفافاً ومستقلاً، ومؤمناً بضرورة سرعة التقاضي لتحقيق العدالة، وخاصة عند وجود انحرافات وفساد إداري أو مالي، أو تلاعب بمصالح المساهمين أصحاب المصالح من مجلس الإدارة أو الإدارة التنفيذية أو أي جهة أخرى.[9]

ولو تمعنا جيداً في التعاريف السابقة، يتبين لنا بأن التعريف الذي قدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أكثر شمولاً، وذلك لاحتوائه على معظم أبعاد المفهوم، وهي:

أولاً، البعد السياسي القانوني: ويتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصياغة وتكوين السياسات.

ثانياً، البعد الاقتصادي - الاجتماعي: ويتضمن عمليات صنع القرارات التي تؤثر في أنشطة الدولة الاقتصادية في المجتمع.

ثالثاً، البعد الإداري: ويتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.

ويمكن تصنيف تلك التعريفات إلى صنفين أساسيين:

الأول، يصبغ مصطلح الحوكمة بصبغة اقتصادية، أي يبرز الجانب الاقتصادي للمفهوم.

والثاني، فنجده يعطي المصطلح مفهوماً واسعاً بحيث يرتفع من المستوى الاقتصادي الى مستوى السياسة، فيعالج مسألة الحكم والعلاقة بين عامة الناس (المواطن) والإدارة العامة (الدولة)، باعتبارها مكونات الحوكمة، وتذهب الى ذلك المصادر الحديثة للبنك الدولي وكذلك تعريفي برنامج الامم المتحدة الانمائي وتقرير التنمية الانسانية العربية.[10]

المطلب الثاني: السياق الموضوعي للمصطلح

مع أواخر تسعينيات القرن الماضي، أُعيد تعريف أسلوب الحكم، وأضحت الحوكمة عملية تشمل التقاليد والمؤسسات والعمليات التي تحدد كيفية إعمال القوة، وكيف يمارس المواطنون حقوقهم، وكيف تتم صناعة القرارات المتعلقة بالقضايا ذات الاهتمام العام، وماهية الحوافز المقدمة للأفراد[11].

وترتبط مفاهيم الفساد والحوكمة الرشيدة مع بعضها البعض بعلاقة سببية ثنائية الاتجاه وتغذي بعضها البعض في حلقة مفرغة. وإذا لم تكن مبادئ وهياكل الحوكمة الرشيدة موجودة فسوف يوفر ذلك فرصة أكبر للفساد. ومن الممكن أن يمنع الفساد بدوره من تنفيذ مبادئ وهياكل الحوكمة الرشيدة أو وضعها موضع التنفيذ. ويبدو أن انتهاكات مبادئ الشفافية والمساءلة وسيادة القانون ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالفساد وفي النهاية، يمثل الفساد والحوكمة السيئة تحديات أمنية تقوض الديمقراطية وسيادة القانون والتنمية الاقتصادية.[12]

وبالتالي أصبحت الحاجة ماسة إلى أسلوب إداري جديد قادر على الجمع بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، وإدخالها في عملية صنع القرار وتنفيذه، وذلك من خلال ضرورة الانتقال بوضعية السلطة داخل المجتمع من مفهوم الحكومة «Government» الذي ينهض على مسلمة قيام الحكومة بالدور الرئيس في ممارسة السلطة إلى مفهوم الحوكمة «Governance» الذي يستند إلى مشاركة جميع أطراف المجتمع للحكومة في إدارة شؤون المجتمع.

فالحوكمة تعني هنا:[13]

- القضاء على الفساد الناتج عن ضعف المساءلة والمحاسبة وتجسيد الشفافية والمصداقية والمساءلة
- مزيدا من الديمقراطية والحريات و حقوق الإنسان وحرية تداول المعلومات.
- تفعيل الشركات والمنظمات، وإصلاح شؤون الموظفين.
- نظام مالي وإداري متطور مع تفعيل اللامركزية.
- إستراتيجية إنمائية فعالة مع توظيف القوانين بما يحقق فعالية المؤسسات.

وتتجلى أهداف الحوكمة الرشيدة في[14]:

- تعزيز ثقة المواطنين وأصحاب العلاقة والقطاع الخاص بمؤسسات الدولة، وبما يسهم في رفع معدلات الاستثمار وتحقيق معدلات نمو مرتفعة.
- تحقيق مبدأ النزاهة والعدالة والشفافية في استخدام السلطة وادارة المال العام وموارد الدولة، والحد من استغلال السلطة العامة لأغراض شخصية.
- تحقيق مبدأ المحاسبة والمساءلة للدوائر والمؤسسات الحكومية وموظفيها والالتزام بالقوانين والأنظمة
- تحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين والموظفين وغيرهم من أصحاب العلاقة المتأثرين من السياسات والإجراءات الحكومية
- تحقيق مستوى من الكفاءة والفاعلية والمشاركة لدى الأفراد والمؤسسات لخلق بيئة اجتماعية داعمة ومحفزة على التطور والإبداع.
- زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام
- رفع مستوى القدرات التنافسية للحصول على مصادر تمويل تساهم في جهود التوسع والنمو وتوفير فرص عمل، وتحقيق الاستقرار المالي للدوائر الحكومية
- تحسين القدرة على التكيف مع متغيرات البيئة الخارجية

ووفقاً لمكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان فإن السؤال الرئيسي لتقييم الحوكمة الرشيدة هو:

هل تضمن مؤسسات الحكم بشكل فعال الحق في الصحة والسكن اللائق والغذاء الكافي والتعليم الجيد والعدالة والأمن الشخصي؟ فإذا كان الجواب بالإيجاب فذلك يعني أن الحكم جيداً أو رشيداً وعكس ذلك يكون الحكم سيئاً.

وقد ربط البنك الدولي بين الإدارة الرشيدة لموارد الدولة وديمقراطية الحكم، حيث عرّف الحكم السيئ على أنه شخصنة السلطة وعدم احترام حقوق الإنسان، واستشراء الفساد ووجود حكومات غير منتخبة وغير ممثلة. وعرّف الحكم الجيد على أنه الطريقة التي يتم من خلالها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وجعل للحكم الجيد ثلاثة أبعاد: شكل النظام السياسي (الهياكل والمؤسسات)، إدارة العملية السياسية (اتخاذ القرارات من أجل استغلال موارد الدولة لتحقيق التنمية فيها)، وقدرة الحكومة على تخطيط وتنفيذ السياسات المناسبة. وبالتالي، فإن تعزيز الحكم الجيد هو المقابل الطبيعي للحصول على مساعدات التنمية أو استثمارات من وكالات الإقراض، ومن ثم ربطه بتبنيّ الدول لسياسات جديدة.[15]

وعلى الرغم من أن وظائف الحكومة من حيث العمل على إشباع الرغبات العامة وخدمة المواطنين، وتوزيع الدخل، من خلال استخدام الموارد العامة لا تختلف باختلاف نوعية النظام السياسي، إلا أنها في سياق الحكم الجيد تتبع نظاما أكثر عدالة في توزيع المخرجات الاقتصادية.

وترتبط الحوكمة الرشيدة ارتباطًا وثيقًا بمكافحة الفساد. ووفقاً لذلك، فإن بعض المبادئ الأساسية للحوكمة الرشيدة هي أيضا مبادئ لمكافحة الفساد، وعندما لا تلتزم الأنظمة السياسية بهذه المبادئ، فمن الممكن أن تكون مؤسساتها غير قادرة على تقديم الخدمات

العامــة وتلبيــة احتياجــات النــاس. وتلــك المبــادئ هــي[16]:

المشاركة
منح الفرصة لمشــاركة جميع قطاعات المجتمع بشكل فعال في عملية اتخاذ القرار المتعلق بجميع القضايا ذات الأهمية

سيادة القانون
ممارسة ســلطة الدولة باستخدام وتوجيه أطر قانونية منشورة وتجسد القيم الاجتماعية وتتجنب الخصوصية وتتمتع بدعم عام واسع النطاق

الشفافية
على المســؤولين إتاحة المعلومــات الواضحة والمفهومــة، وأن يكون هناك أشــخاص ومجموعــات لديهم فرص لاســتخدام المعلومات بمــا يمكنهم من فحص عملية صنع القرار المتخذ

الاستجابة
أن تخدم المؤسســات والعمليــات جميع أصحاب المصلحة بســهولة وبطريقة سريعة ومناسبة بحيث تتم حماية مصالح جميع المواطنين

توافق الآراء
أن تخدم الأنظمــة الحالية المصالح العليا للمجتمــع. ولذلك، يجب أخذ وجهات النظر المختلفة في الاعتبار. وللوصول إلى حل وسط

الإنصاف والشمول
يتحقــق عندما يكون لدى كل فرد فرص لتحســين رفاهيتــه أو الحفاظ عليها. وهذا يعني أخــذ جميع أفراد المجتمع وخاصة الأكثر ضعفــاً في الاعتبار عند وضع السياسات

الفعالية والكفاءة
استخدام العمليات والمؤسســات للموارد أفضل استخدام لتحقيق نتائج تلبي احتياجات المجتمع

المساءلة
كل شخص أو مجموعة مســؤولون أمام المجتمع المدني عن أعمالهم التي تؤثر على المصلحة العامة، وأن أولئك الذين يطالبون بالمساءلة يجب أن يكونوا واثقين بأنهم يمكنهم القيام بذلك بأمان

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي لسيادة القانون

من الناحية الجوهرية، تعني سيادة القانون أن المواطنين ومن يحكمونهم ينبغي أن يطيعوا القانون. ولا يمكن تصور قيام دولة مدنية حديثة دون أن يكون سيادة القانون هو العمود الفقري لها.

وقد ترجم مصطلح«Rule of Law» في الفقه القانوني العربي بـ «سيادة القانون» أو «حكم القانون» كمفهوم قانوني وحقوقي عالمي تحدث عنه كبار الفلاسفة ورجال القانون والقضاء منذ عهد الاغريق وحتى العصر الحديث.

وقد تبلور مفهوم سيادة القانون حديثاً في النظريات المختلفة في الفقه الانجلوسكسوني او اللاتيني (ومنهم الفرنسي) وكذلك الجرماني. والباحث في هذه النظريات يجد أن القواسم المشتركة لسيادة القانون تتمثل في:

أولاً أن الذي يحكم العلاقات في المجتمع هو القانون نفسه وليس الرأي التحكمي للأفراد، وأن جميع أشخاص المجتمع المعنويين والطبيعيين - بما في ذلك الدولة وموظفيها- خاضعون بقراراتهم وتصرفاتهم الى نفس القانون.

ثانياً أن الكل مسؤول عن أفعاله وتصرفاته ضمن القانون وان الجميع متساوون في هذه المسائلة.

فيما تضيف بعض النظريات عناصر أخرى لسيادة القانون فيما يتعلق بالقانون نفسه، وذلك بان يكون صادراً عن جهة منتخبة انتخاباً حراً ومتاحاً لاطلاع عموم الناس وان يناط الفصل في النزاعات في تطبيقه الى قضاء مستقل نزيه.

وتعد الدولة القانونية السمة الأساسية للمجتمعات المعاصرة، التي يتم فيها تنظيم العلاقات والروابط بين أفرادها الذين ارتضوا العيش المشترك بينهم في ظل نظام قانوني يجسد الحق والعدالة، ويهدف إلى تحقيق المصالح العامة والأهداف الجماعية والغايات المشتركة، وإذا كانت الدولة هي الإطار الذي يتحقق داخله المظهر السياسي لهذه المجتمعات، وهي مجتمعات سياسية بالدرجة الأولى، فإن القانون هو أداة هذه الدولة ووسيلتها لكفالة تحقيق المقاصد والأغراض العامة للمجتمع، لذلك يذهب الفقه إلى أن المجتمعات في الدول الحديثة على وجه الخصوص لا تقوم دون قانون

ويقوم مفهوم دولة القانون باختصار على ان الدولة تخضع للقانون في جميع مظاهر نشاطها سواء من حيث التشريع أو الإدارة أو القضاء من خلال ما يلي[17]:

أولاً- احترام مبدأ هرمية القواعد التشريعية او تدرج القاعدة القانونية، حيث يمثل الدستور قمة هذا الهرم ثم تليه القوانين الصادرة عن البرلمان ثم الأنظمة التي يضعها مجلس الوزراء وانتهاءً بالتعليمات او القرارات التي يصدرها المسؤولون في الدولة.

ثانياً- الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كضمانة لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ويقصد بذلك توزيع السلطات العامة للدولة على ثلاث سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية.

ثالثاً- الرقابة القضائية على أعمال السلطات العامة تتوافر فيها ضمانات تؤكد حيادية القاضي واستقلاله وتوفير الفرصة لكل خصم في أن يدافع عن حقوقه

رابعاً- المساواة امام القانون.

المطلب الأول: سيادة القانون في سياق أدبيات الحوكمة

يميز فوكو ياما بين «سيادة القانون» و «الحكم بالقانون»:

ويشير مصطلح «الحكم بالقانون» إلى الاستخدام التنفيذي للقانون باعتباره أداة بيد رجال السلطة؛ في حين أن «سيادة القانون» تكون عندما تكون السلطة التنفيذية نفسها مقيدة بنفس القوانين التي تنطبق على أي شخص آخر.

ورغم أن الخصائص الرسمية لسيادة القانون يمكن أن تتحقق إلى حد ما أيضا في بعض النظم السياسية غير الديمقراطية، حيث قد يمارس السياسيون السلطة من خلال القوانيين، وإن كانوا لا يخضعون هم أنفسهم في المعتاد للقوانيين. فتتسم هذه النظم بالحكم بواسطة القانون، وليس بواسطة سيادة القانون[18].

وقد وصف الأمين العام للأمم المتحدة سيادة القانون بأنها[19] "مبدأ للحوكمة يكون فيه جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علنا، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمساءلة أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية»

ووفق لجنة البندقية[20] لا ترتبط سيادة القانون بحقوق الإنسان فحسب بل ترتبط أيضا بالديمقراطية، وتتعلق الديمقراطية بإشراك المواطنين في عملية صنع القرار في المجتمع؛ وتهدف حقوق الإنسان إلى حماية الأفراد من التدخلات التعسفية والمفرطة في حرياتهم وحقوقهم

وضمان الكرامة الإنسانية؛ وتركز سيادة القانون على تقييد ممارسة السلطات العامة ومراجعتها بشكل مستقل. وتعزز سيادة القانون الديمقراطية عن طريق إنشاء آلية للمساءلة لمن يتمتعون بالسلطة العامة وكذلك عن طريق حماية حقوق الإنسان، التي تحمي الأقليات من قواعد الأغلبية التعسفية[21].

لقد أصبحت سيادة القانون «فكرة وطموحا عالمياً ومع ذلك، فهذا لا يعني أن تنفيذها يتعين أن يكون متطابقا بغض النظر عن السياق الاعتباري أو التاريخي أو السياسي أو الاجتماعي أو الجغرافي المحدد.[22]

ويُعد النظام القانوني ككل أحد العناصر السياقية ذات الصلة. وتُعد مصادر القانون ّالتي تُكرس القواعد القانونية، وبالتالي تمنح اليقين القانوني، غير متطابقة في جميع البلدان، فبعض الدول تلتزم إلى حد كبير بالقانون التشريعي، عدا استثناءات نادرة، في حين أن دول أخرى تعتمد على القانون الذي ينطق به القاضي (القانون العرفي).

وقد يؤثر توزيع السلطات بين مؤسسات الدولة المختلفة وينبغي أن يكون متكيفا بشكل سليم من خلال نظام من الضوابط والتوازنات. وينبغي أن تكون ممارسة السلطة التشريعية والتنفيذية خاضعة للإشراف الذي يتعلق بمدى دستوريتها وشرعيتها من خلال هيئة قضائية مستقلة ومحايدة. وتُعد السلطة القضائية التي تعمل بشكل جيد، والتي يتم تنفيذ قراراتها على نحو فعال ذات أهمية قصوى في صون وتعزيز سيادة القانون.

ولا تقتصر العناصر السياقية لسيادة القانون على العوامل القانونية. بل يساعد وجود (أو غياب) الثقافة السياسية والقانونية التشاركية داخل المجتمع والعلاقة بين تلك الثقافة والنظام القانوني في تحديد إلى أي مدى وبأي مستوى من الواقعية ينبغي التعبير صراحة عن الجوانب المختلفة لسيادة القانون في قانون مدون. ولذا، على سبيل المثال، سيكون للتقاليد الوطنية في مجال تسوية المنازعات وحل الصراعات تأثير على الضمانات الملموسة للمحاكمة العادلة المتوفرة في بلد ما. ومن الأهمية بمكان أن تدعم الثقافة السياسية والقانونية الراسخة في كل دولة آليات وإجراءات محددة لسيادة القانون، والتي ينبغي مراجعتها وتكييفها وتحسينها باستمرار. فلا يمكن أن تعلو سيادة القانون إلا في بلد يشعر مواطنوه بالمسؤولية التضامنية عن تنفيذ هذا المفهوم، ما يجعله جزءا لا يتجزأ من ثقافتهم القانونية والسياسية والاجتماعية[23].

ومن شأن التنفيذ القوي لسيادة القانون، على نحو يحمي حقوق الإنسان، أن يساعد في منع وتخفيف الجرائم والنزاعات العنيفة من خلال توفير عمليات مشروعة لتسوية المظالم، ومثبطات للجريمة والعنف. وعلى العكس من ذلك، فإن ضعف التنمية الاقتصادية وعدم المساواة يمكن أن يكونا دافعين للجريمة والعنف، فسيادة القانون هي الأساس لمجتمعات العدالة وفرص التنمية والسلام ويجب أن يكون تعزيز هذا الأساس أولوية قصوى لفترة التعافي[24].

ويُعد إنشاء مؤسسات معنية بسيادة القانون أمرا حيويا لضمان ترسيخ الأمن الفوري والاستقرار اللازم لبناء السلام. وتتسم مؤسسات العدالة والإصلاحيات القوية، جنبا إلى جنب مع الشرطة ووكالات إنفاذ القانون الخاضعة للمساءلة، والتي تحترم حقوق الإنسان احتراما كاملا، بأهمية بالغة لاستعادة السلام والأمن في فترة ما بعد النزاع مباشرة. فهي تتيح تقديم مرتكبي الجرائم إلى العدالة، وتشجع الحل السلمي للنزاعات واستعادة الثقة والتماسك الاجتماعي القائم على المساواة في الحقوق. وتتسم تهيئة تلك الأوضاع بنفس القدر من الأهمية في تحقيق السلام والأمن، والتنمية المستدام.

وتشكل الدساتير الإطار القانوني الأساسي الداعم لنظام سيادة القانون. وكثيرا ما تكون عمليات صياغة أو إصلاح الدساتير، التي تجسد مبادئ المساواة وعدم التمييز، أساسية لاتفاقات السلام ولجهود بناء السلام[25].

المطلب الثاني: سيادة القانون في السياق القانوني

مبدأ سيادة القانون أخذ حيزاً كبيراً في جدل الفقه القانوني قبل ظهور مصطلح الحوكمة بمراحل زمنية طويلة ويشار له في الأدبيات القانونية بمبدأ المشروعية، وتناوله كل من فقه القانون الدستوري وفقه القانون الإداري.

وفي حين ذهب بعض الفقهاء إلى عدم التمييز بين مصطلحي الشرعية والمشروعية وأنهما يدلان على معنى واحد يتعلق بضرورة احترام قواعد وأحكام القانون، نجد أن أغلب الفقه يميز بين المفهومين:

فالشرعية هي مسألة سياسية تتعلق بالهيئة أو المؤسسة السلطوية التي تتخذ القرار، سواء أكانت سلطة سياسية أو إدارية أو اقتصادية أو دولية، وتعني حيازتها للسلطة بشكل شرعي ووفق الإطار الذي يحدده القانون، لذلك يوصف نظام حكم ما بأنه شرعي، إذا حاز على الرضا والقبول الشعبي وفق إطار قانوني يحدده الدستور والنظام الانتخابي.

أما المشروعية فتتعلق بالتصرفات والقرارات التي تتخذها المؤسسة بمعزل عن شرعيتها أو عدم شرعيتها، فرجال القانون يصفون القرار بأنه مشروع إذا جاء طبقا لمبدأ المشروعية والذي يعني توافق القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة الأعلى وعدم مخالفتها شكلاً وموضوعاً، وفي حالة حصول مخالفة يصاب القرار بعيب عدم المشروعية ويدخل ضمن نطاق القرار المعيب.

والعلاقة بين المشروعية ومبدأ سيادة القانون علاقة وثيقة ومتينة تقوم على التطبيق الكامل للقانون، وهما عبارة عن مصطلحات مترادفة يستخدمها الفقه للتعبير عن سيادة حكم القانون وتطبيقه في المجتمع وبغيابهما يغيب القانون وتتحول الدولة الى دولة دكتاتورية او استبدادية.

واصطلاح «سيادة القانون» يعدّ الأكثر استخداماً وشيوعاً في المجال

السياسي بينما مصطلح المشروعية هو الأكثر استخداماً في الجانب القانوني[26].

والمقصود بمبدأ المشروعية (سيادة القانون) هو الالتزام بأحكام القانون بالنسبة إلى الجميع حكاماً ومحكومين، وعلى قدم المساواة؛ فمن ناحية المحكومين أو الأفراد، يلتزم جميع الأفراد بالخضوع للقانون وعلى قدم المساواة، ومن دون أي تفرقة بسبب الجنس أو اللون أو العقيدة أو السن أو الوضع الاجتماعي أو الاقتصادي، إنه قانون للناس كافة، ويجب أن يطبق على الناس كافة على قدم المساواة.

ومن ناحية السلطات، تلتزم جميع السلطات بالخضوع لأحكام القانون، بما في ذلك السلطة التشريعية، حيث يجب عليها الالتزام بأحكام الدستور فضلاً عن مراعاة المبادئ القانونية العامة. كما أن القضاء مطالب باحترام كل القوانين وتطبيقها على المنازعات التي يفصل فيها.

أما السلطة التنفيذية فهي المطالَبَة الأولى بالخضوع للقانون والالتزام بأحكامه، ذلك أن التخوف من عدم التقيد بالقانون عادةً يكون من السلطة التنفيذية كحكومة في مستواها الأعلى، وكإدارة في مستوياتها الأخرى.

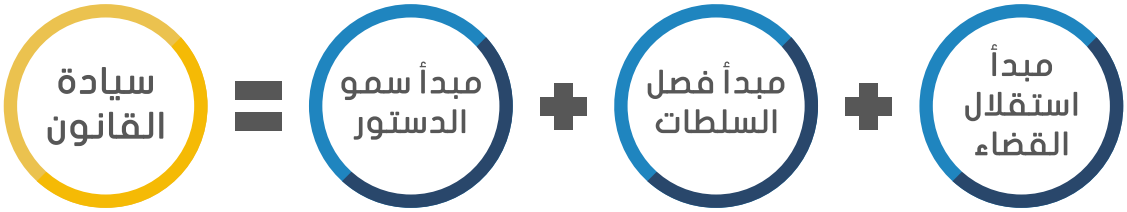
والواقع أن الهدف الأول لمبدأ المشروعية هو إلزام السلطة التنفيذية بصفة عامة، والإدارة بصفة خاصة؛ بالخضوع لأحكام القانون والالتزام به وعدم الخروج عليه.

على أن المقصود بالقانون هنا هو القانون بمعناه الواسع، أي القاعدة القانونية بصفة عامة وبغض النظر عن مصدرها، سواء كانت نصوص الدستور، أم نصوص القوانين، أم نصوص اللوائح، أم العرف، أم المبادئ القانونية العامة. فهو يعني ضرورة الالتزام بكل قواعد الهرم القانوني في الدولة على تنوع مصادره واختلاف مستوياته، وهو التزام عام بكل القواعد القانونية سواء كانت قواعد مكتوبة أم قواعد غير مكتوبة.

أولاً- سيادة القانون في فقه القانون الدستوري:

من منطلق إيجاد توازن بين حقوق الأفراد في أن ينعموا بالحرية وبين حق السلطة في فرض النظام، كان من إبداعات الفكر القانوني الدستوري ظهور مبدأ تقييد سلطات الحاكم وخضوعه لمبدأ المشروعية، والتي بمقتضاها ينفصل القانون بمجرد صدوره عن إرادة من وضعه، ويصبح قاعدة عامة مجردة تحكم سلوك كل من في الدولة من هيئات عامة وأفراد بما في ذلك من وضعه، فهو يسمو على إرادة جميع أفراد المجتمع والسلطات العامة في الدولة، مهما بلغ دورها في وضعه أو إقراره وإصداره، بحيث يتعين أن تتم كافة تصرفاتهم الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام أو البناء القانوني للدولة، والذي يضم جميع القواعد القانونية النافذة والسارية فيها، بما مؤداه اعتبار كل تصرف مخالف لهذه القواعد غير مشروع.

ولعل أشهر وأهم المبادئ والمقومات التي يقوم عليها مبدأ سيادة القانون:



وعلى هذا الأساس يمكن القول أن غالبية الفقه الدستوري يتجه إلى عدم التمييز بين مصطلحي الشرعية والمشروعية واعتبارهما مصطلحين مترادفين، فالشرعية في القانون الدستوري تتعلق بطريقة الوصول للسلطة في الدولة، فالسلطة التي تستند إلى قبول ورضا المحكومين هي سلطة شرعية، أما التي تستند في وجودها إلى القوة والقهر لإخضاع المحكومين لإرادتها فهي سلطة فعلية، ومثل هذه السلطة لا تسمح بقيام الدولة بالمعنى الحديث إذ لا يكفي وجود سلطة عامة يخضع لها الأفراد بل يجب أن تنال قبولهم، وأما عدد السلطات العامة وكيفية الوصول لها بصورة شرعية فهو ما يحدده الدستور الذي وضعه الشعب عن طريق ممثليه[27].

ثانياً- سيادة القانون في فقه القانون الإداري:

أشار بعض الفقهاء إلى أن لمبدأ المشروعية معنيان أحدهما واسع يعني خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون أي أن تتوافق كل التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة مع أحكام القانون وهو ذاته مبدأ سيادة القانون أو الدولة القانونية، والبعض الآخر يشير إلى خضوع الإدارة (تصرفات السلطة التنفيذية) فقط للقانون، لذلك ينبغي أن تحترم الإدارة القانون في تصرفاتها القانونية سواء الأعمال القانونية كالقرارات الإدارية والعقود الإدارية أو الأعمال المادية[28].

فالمقصود بمبدأ المشروعية هنا هو خضوع كافة وحدات الجهاز الإداري في الدولة عند مباشرة مختلف أوجه نشاطها المكلفة بها لحكم القانون بمفهومه الواسع وإلا اتسمت تصرفاتها بعدم المشروعية وأصبحت محلاً للجزاء المقرر قانوناً بهذا الخصوص.

ولكن ينبغي أن يُحقق التوازن بين احترام الإدارة لمبدأ المشروعية لما في ذلك من ضمان لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وبين عدم اعتبار هذا المبدأ عامل عرقلة وجمود لنشاط الإدارة والتضحية بالمصلحة العامة من أجل المصلحة الفردية أو الخاصة، لذلك يجب أن يترك للإدارة قدر من الحرية في العمل تضمن به حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وهو ما يبعد عنها وعن أعمالها سمة النمطية والروتين، بل يبعث فيها روح التطوير والابتكار. وهذه كلها أمور تصب في النهاية بصالح الأفراد أنفسهم،

من هنا أقر الفقه والقضاء بل المشرع في بعض الأحيان بوجود نظريات تحدد ضوابط سلطة الإدارة في التصرف، وتقوم بالتخفيف من حدة مبدأ المشروعية وصلابته من ناحية، ولا تضحي بحقوق الأفراد وحرياتهم من ناحية أخرى، كنظرية السلطة التقديرية للإدارة، ونظرية الظروف الاستثنائية[29].

وتجـدر الإشـارة إلـى أن القضـاء الإداري يـؤدي دوراً جوهريـاً فـي حمايـة حقـوق الأفـراد وحرياتهـم، وذلـك عـن طريـق إلـزام السـلطة الإداريـة باحتـرام مبـدأ المشـروعية فـي جميـع تصرفاتهـا. فهـو بمـا لـه مـن خبـرة واسـعة عـن النشـاط الإداري يـزن مبـررات الإدارة التـي تتـذرع بهـا فـي المسـاس بحقـوق الأفـراد وحرياتهـم، حتـى إذا مـا وجـد أن مـا اسـتندت إليـه مـن أسـباب لا يتفـق ومبـدأ المشـروعية؛ ردهـا إلـى جـادة الصـواب عـن طريـق مـا يجريـه مـن رقابـة علـى أعمالهـا؛ حفاظـاً علـى حقـوق الأفـراد وحرياتهـم.

المبحث الثالث: جدلية العلاقة بين الحوكمة وسيادة القانون (استنتاجات الدراسة)

◊ إن العلاقة بين الحوكمة وسيادة القانون هي علاقة تبادلية باتجاه واحد لا باتجاهين، فكلما توفرت سيادة القانون كانت عملية الحوكمة ممكنة ومنتجة، أما إن اختلت فالعملية مجرد تحسين للواقع المؤسسي وليست عملية حوكمة.

سيادة القانون ← حوكمة ← مزيد من سيادة القانون

◊ ركزت أدبيات الأمم المتحدة على أن سيادة القانون مسألة تربط الركائز الثلاث للأمم المتحدة وهي السلام والأمن، وحقوق الانسان، والتنمية، **ولعل تلك الركائز الثلاث التي تربطها سيادة القانون تختزل أهداف الحوكمة**، مما يؤكد تلازم العلاقة بين الحوكمة وسيادة القانون وفق ما سبق.

◊ مبادئ الحوكمة الثمانية واحد منها مبدأ سيادة القانون بينما كل من المشاركة والشفافية والعدل والشمولية وكذلك المساءلة، جميعا ترتبط بشكل مباشر بوجود الإطار القانوني اللازم لتحققها وتعتبر سيادة القانون مؤشراً رئيسياً من مؤشرات قياس تلك المبادئ فضلاً عن كونه بحد ذاته مبدأً من مبادئها.

◊ مبدأ سيادة القانون في السياق الحوكمي يكافئ مفهوم المشروعية القانونية بمفهومها الواسع الذي يشتمل على ثلاثة أبعاد:

1. الشرعية السياسية للمؤسسات من حيث آلية الوصول لمناصبها
2. المشروعية القانونية من حيث خضوع المؤسسات للقانون
3. قانونية التصرفات الصادرة عن الإدارة بمعزل عن شرعيتها

- مبدأ سيادة القانون في السياق الحوكمي يتطابق إلى حد كبير مع مبدأ المشروعية في سياق الفقه الدستوري والذي يتضمن أيضاً الشرعية السياسية والمشروعية القانونية لمؤسسات وهيئات السلطة وما تقوم به من تصرفات، وهذا المفهوم الواسع لسيادة القانون يتطلب اليقين القانوني بدءاً من القانون الأسمى، وذلك غير متاح في المناطق المحررة على الأقل على المدى المنظور.

- مبدأ سيادة القانون في السياق الحوكمي يتقاطع مع مبدأ المشروعية في أدبيات فقه القانون الإداري المتعلق بـ **قانونية التصرفات الصادرة عن الإدارة بمعزل عن شرعيتها**.

- ثمة فرق كبير بين الحكم الجيد والحكم السيئ، تماماً كالفرق بين سيادة القانون والحكم بالقانون، فالحكم السيئ يرتبط بالنظم الاستبدادية التي تتخذ من القانون أداة من أدوات الحكم والسيطرة فتطوعه وفقاً لرغباتها ومصالحها وهو ما يوصف بالحكم بالقانون أو الحكم بواسطة القانون، أما الحكم الجيد فهو ذلك الحكم الذي يخضع للقانون ويسود فيه القانون فيطبق على الحاكم والمحكوم وهو مرتبط بالنظم القائمة على الشرعية الشعبية في تشكيلها، والمشروعية القانونية في أدائها.

وبعبارة أخرى، التطبيق العملي لمصطلح الحوكمة مرتبط بتحقيق مبدأ سيادة القانون أي بالدولة القانونية وشرعية مؤسسات السلطة فيها ومشروعية قراراتها وإجراءاتها، وليس بالسلطة الاستبدادية حتى ولو استندت في أدائها إلى مشروعية قانونية ما بمعزل عن جودة القانون الذي تطبقه من عدمها.

على هذا الأساس يمكننا تعريف **الحوكمة** على أنها[30]:

عملية مخططة ومنتظمة ومستمرة تطبق على الحكم السيئ بغية تحويله إلى آخر رشيد يسود فيه القانون بإرادة جادة من مستويات الإدارة في المؤسسة ورضا ومشاركة الشركاء والموظفين والمستفيدين وبطريقة تمكنهم من الاطلاع والمساءلة، بصرف النظر عن نوع المؤسسة وحجمها ووظيفتها، كما يستمر تطبيقها على الحكم الجيد بهدف تحسين جودته.

ويمكننا القول إن: **سيادة القانون هي الوجه الآخر للحوكمة**

وإن الحوكمة هي التعبير السياسي عن مبدأ سيادة القانون وهي بذات الوقت الآلية التي يتم من خلالها تعزيز مبدأ سيادة القانون

إذا أسقطنا ما تقدم على الجغرافيا السورية سنجد أن هناك أربعة نماذج للحكم في سوريا في أربع قطاعات جغرافية: ثلاثة منها تقوم فيها سلطة مركزية تستند إلى الحكم بالقانون (أسد – مسد – الإنقاذ) **وهي جميعاً نماذج حكم سيئ** وبالتالي من الخطأ القول إن هناك نموذج حوكمي ما في أي منها.

أما المنطقة الرابعة (الحكومة السورية المؤقتة)، وهي موضع تركيز الدراسة، فهي مع الأسف لم تبلغ مرحلة الحكم السيئ بل لا تزال في مرحلة فوضى، بسبب تعدد سلطات الفصائل وتباين نماذج الإدارة المحلية وغياب الإطار المرجعي، الحكومي أو الشعبي، الذي يضبط اللامركزية ويراقبها وينسق عملها.

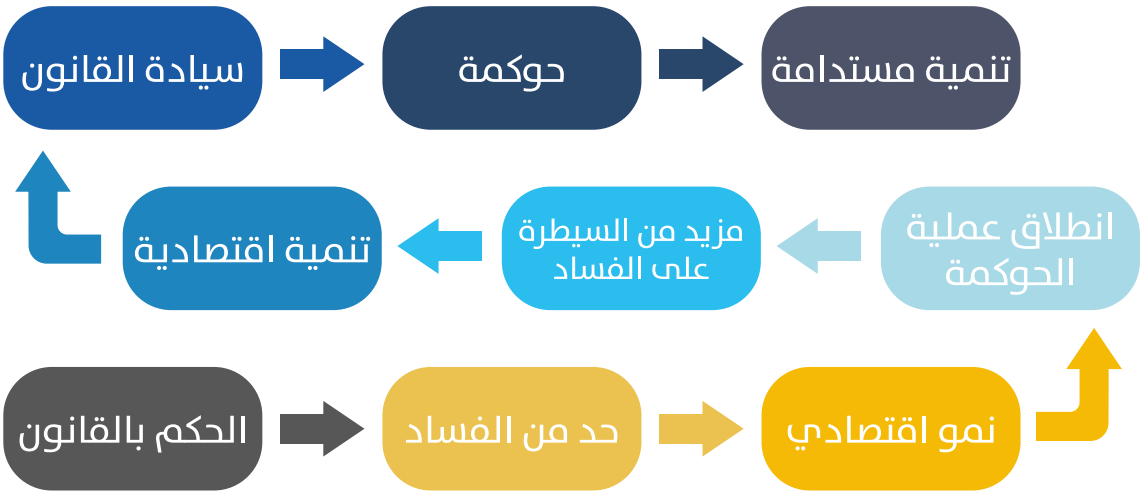
وإذا انطلقنا من المفهوم الواسع لسيادة القانون وفق الفقه القانوني والذي يتطابق مع مفهوم سيادة القانون في أدبيات الحوكمة **فلا يمكن الحديث عن حوكمة المناطق المحررة في ظل غياب الأطر القانونية وأولها دستور يقوم على مبدأ فصل السلطات وضمانات للحقوق والحريات وأسس تضبط صلاحيات ومسؤوليات الهيئات التي تمارس السلطة وضوابط العلاقة فيما بينها.. الخ، ولكن ذلك أمر متعذر في الواقع الحالي وعلى المدى القريب بل والمتوسط**

ويستلزم زمناً طويلا.

إلا أنه يمكن الانطلاق في عملية الحوكمة في الشمال المحرر انطلاقاً من تحقيق المفهوم الضيق لسيادة القانون وهو المرتبط بخضوع الإدارة للقانون، وذلك الفرع من الحوكمة القابل للتطبيق هو حوكمة القطاع العام بدايةً من الحوكمة المحلية والأساس القانوني المناسب في هذه الحالة هو سيادة القانون وفق فقه القانون الإداري.

وانطلاقاً من التمييز بين حكم أو سيادة القانون (القانون الذي تصدره هيئة تمثل الشعب وبالتالي المصلحة العامة) وبين «الحكم بالقانون» (القانون الذي تصدره سلطة فعلية لتستند إليه في تصرفاتها وقد يكون تمييزياً ويراعي مصالح فئوية) يمكن إيضاح مسار حوكمة المحرر وفق الشكل التالي:

وإذا ربطنا المعادلة بمفاهيم التنمية الاقتصادية والسيطرة على الفساد والتنمية المستدامة[31] يمكن أن تبدأ عملية حوكمة المحرر انطلاقاً من حالة الفوضى القائمة وفق الشكل التالي:



الخاتمة

انطلقت هذه الدراسة من محاولة الإجابة على إشكالية رئيسة مفادها كيف يمكن انطلاق عملية حوكمة المحرر في ظل غياب الإطار القانوني العام بداية من القانون الأسمى وهو الدستور وبالتالي البحث عن ممكنات الحوكمة في مثل هذا الواقع، واعتمد فرضية أن « وجود الدستور هو الشرط اللازم لتحقيق مبدأ سيادة القانون وانطلاق عملية حوكمة المحرر»، بغرض اختبارها، فتطرق الباحث بداية إلى الأبعاد المفاهيمية لمصطلح الحوكمة في مبحث أول، ومبدأ سيادة القانون في سياق أدبيات الحوكمة وكذلك في الفقه القانوني في مبحث ثان، ليستنتج العلاقة بين المفهومين في مبحث ثالث، حيث أظهر البحث بعض التمايزات في تحرير مبدأ سيادة القانون بين فقه القانون الدستوري الذي يركز على الشرعية السياسية والمشروعية القانونية أيضاً وهو ما يتطابق تقريباً مع مفهوم سيادة القانون في سياق مفهوم الحوكمة، فيما يركز فقه القانون الإداري على المشروعية القانونية التي تتقاطع مع الحوكمة المحلية كفرع عن حوكمة القطاع العام حيث يتقاطع معه في بعض الجوانب ويتمايز عنه ويتسع في بعضها الآخر، ومن ثم تطرقت الدراسة إلى طبيعة العلاقة بين الحوكمة وسيادة القانون، فوجدت أن العلاقة بين الحوكمة وسيادة القانون هي علاقة تبادلية باتجاه واحد، وأن سيادة القانون هي ركن أساسي في عملية الحوكمة فهو مبدأ من مبادئها وبنفس الوقت هو مؤشر لقياس مجمل مبادئها وأبعادها الأخرى واستنتجت الدراسة في المبحث الأخير الأساس القانوني المناسب لتحرير مبدأ سيادة القانون كمرتكز لإطلاق عملية الحوكمة في المناطق المحررة من خلال إسقاطها على مبدأ المشروعية القانونية وفق فقه القانون الإداري، مما يفتح نافذة للبحث في ممكنات حوكمة المناطق المحررة على أساس نظري وقانوني أكثر وضوحاً في ظل الفجوة التشريعية والدستورية الراهنة، كما استخلص الباحث تعريفاً جديداً لمفهوم الحوكمة على أنه :

عملية مخططة ومنتظمة ومستمرة تطبق على حكم سيئ بغية تحويله إلى آخر رشيد يسود فيه القانون، بإرادة جادة من مستويات الإدارة في المؤسسة ورضا ومشاركة الشركاء والموظفين والمستفيدين وبطريقة تمكنهم من الاطلاع والمساءلة، بصرف النظر عن نوع المؤسسة وحجمها ووظيفتها، كما يستمر تطبيقها على الحكم الجيد بهدف تحسين جودته.

وتبين من حيث النتيجة أن الفرضية التي اعتمدتها الدراسة هي فرضية وإن كانت صحيحة من حيث المبدأ عندما نتكلم عن عملية حوكمة كلية على المستوى الوطني، **إلا أنه من الممكن انطلاق عملية الحوكمة في المناطق المحررة من خلال الاستناد إلى مبدأ المشروعية في فقه القانون الإداري وتطبيقه على الحوكمة المحلية حصراً**. مما يعني أن الفرضية صحيحة نسبياً فيما يتعلق بحوكمة المناطق المحررة.

المراجع

1 - التطورات الأمنية وأثرها في الحوكمة - مركز الحوار السوري file:///C:/Users/HP/67PrReport.pdf/Downloads

2 - من المبادئ الهامة لقيام الدولة القانونية هو مبدأ اليقين القانوني فحتى يمكن إلزام الأفراد بما يصدر عن سلطات الدولة من قوانين لابد من توفر العناصر الأساسية في هذه النصوص وأولها أن تكون مكتوبة في وثيقة رسمية صادرة عن سلطة مختصة وفقاً للشروط والقواعد الدستورية، فضلاً عن ذلك يجب أن تكون هذه النصوص واضحة بالقدر الذي لا تحتمل أكثر من تفسير يخرجها عن مضمونها بما يخل بالعدالة التشريعية التي تعد من أهم الغايات لقيام الدولة القانونية بما يحقق المصلحة العامة والعدالة والمساواة بين الأفراد عند تطبيق القواعد القانونية على علاقاتهم وتصرفاتهم.

3 - انظر (سليمة بن حسين -الحوكمة - دراسة في المفهوم- مجلة العلوم القانونية والسياسية-ص183) - الموقع http://dspace.univ-eloued.dz/1/4860/123456789/bitstream

4 - انظر مفاهيم وسياسات الحوكمة في الأدبيات العربية والغربية - برنامج الديمقراطية وحقوق الانسان- كلية العلوم السياسية جامعة القاهرة ص44 pdf.011336/file:///C:/Users/HP/Downloads

5 - مفاهيم وسياسات الحوكمة في الأدبيات العربية والغربية - مرجع سابق - ص44

6 - مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة UNODC key-issues/what-is-/2-https://www.unodc.org/e4j/ar/anti-corruption/module good-governance.html

7 - المرجع السابق

8 - انظر أمين فرج شريف -مدخل إلى مفهوم الحوكمة -الحوار المتمدن العدد 2018/5861 597535=https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid

9 -محامون بلا حدود -الحوكمة الشاملة في منظمات المجتمع المدني- ص18- -/https://www.lwbjo.org/Admin_Site/files/PDF

10 - مدخل إلى مفهوم الحوكمة- مرجع سابق

11 - الحوكمة الشاملة في منظمات المجتمع المدني - مرجع سابق ص19

12 - الفساد والحوكمة السيئة- الأمم المتحدة - UNODC key-issues/corruption-/2-https://www.unodc.org/e4j/ar/anti-corruption/module and-bad-governance.html

13 - نفس المرجع ص 184

14 - مفاهيم وسياسات الحوكمة في الأدبيات العربية والغربية -مرجع سابق ص 5

15 - المرجع السابق ص 199

16 - UNODC- المرجع السابق

17 - د غازي العودات - وكالة عمون الإخبارية- https://www.ammonnews.net/article/

18 - سيادة القانون - دليل للسياسيين- معهد راؤول ويلنبريغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني ص9 https://rwi.lu.se/app/uploads/06/2013/Rule-of-Law-Arabic.pdf

19 - المرجع السابق UNODC- تقرير الأمين العام: سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع.

20 لجنة البندقية: جهاز استشاري حول القضايا الدستورية لـ «مجلس أوروبا للدفاع عن حقوق الإنسان» الذي يضم، 47 دولة 28 منها أعضاء في الاتحاد الأوروبي، وقّعت جميعها على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، أنشئت في10 أيار/ مايو1990

21 - القائمة المرجعية لمعايير سيادة القانون- لجنة البندقية ص13- 20mages/SITE IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List_ARA.pdf

22 - المرجع السابق نفس الصفحة

23 - المرجع السابق ص15

24 - (بيل نيوكم المدير التنفيذي لمشروع العدالة العالمية WJP) - مؤسسة مشروع العدالة العالمية WJP Rule of Law Index® 2021

25 الأمم المتحدة وسيادة القانون - سيادة القانون والسلام والأمن

https://www.un.org/ruleoflaw/ar/rule-of-law-and-peace-and-security

26 - ظافر فيصل ونادیا ظریفي - ضمانات مبدأ سيادة القانون- ص289

file:///C:/Users/HP/Downloads/document.pdf

27 د محمد طه الحسيني -مجلة العلوم القانونية - جامعة بغداد - ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرهما -ص112

28 - فادي علاونة- مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه- جامعة النجاح نابلس -ص12

29 - المرجع السابق ص15 وما بعد

30 - التعريف للباحث

31 - مقال - الشمال المحرر من الجمود إلى الحوكمة - الباحث - https://nmaresearch.com/?p=3754

NMA

for
Contemporary
Research

مركز نما للأبحاث المعاصرة

NMAforContemporaryResearch

www.nmaresearch.com

info@nmaresearch.com