

في مفهوم الادارة الشعبية
اعداد الدكتور

صبيح بشير مسكوني
استاذ في كلية القانون
جامعة قاريوش

مقدمة

يفرز كل نمط من أنماط النظم السياسية ، الاقتصادية ، اداته التنفيذية - الادارية ، ويحدد لها الابعاد العامة لهيكلها ووظائفها والوسائل التي تستعين بها لتحقيق أهدافها .

فالنظام الرأسمالى القائم على الديمقراطية التمثيلية ، وتملك طبقة فيه لوسائل الانتاج ، تكون ادارته حكومية فوقية قهرية ، منظمة على أساس هرمى مركزى تدرجى ، تمارس السلطة الحقيقية فى المجتمع ، وتحقق مصالحها الذاتية ، ومصلحة الطبقة التي أفرزتها ، ولا تعدو أن تكون مساهمة الافراد فى الادارة ان وجدته ، سوى محاولة القابضين على السلطة لتخفيف ثقلها ، بانفتاحها جزئيا على المواطنين ، كما فى حاله انتخاب المجالس المحلية واقامة الهيئات الاستشارية .

أما فى النظام السياسى - الاقتصادى القائم على ملكية الدولة لوسائل الانتاج ، والمرتكز على هيمنة الحزب ، فينتهى الى افراز ادارة حكومية حزبية بيروقراطية تحل محل الطبقة ثم محل الشعب فى ممارسة السلطة الحقيقية .

وفى حالة تصور تغيير المجتمع جذريا بالغاء حكم الجزء للكل ، أى قيام سلطة الشعب ، تتحقق المشاركة الكلية والمباشرة للمواطنين فى وضع القرارات السياسية واختيار اداة تنفيذها والرقابة عليها . وهو الامر الذى يقتضى تصفية السلطة السياسية - الادارية باعتبارها جهازا منفصلا عن الجسم الاجتماعى وقمعيا له ، وقيام الادارة الذاتية للمجتمع .

وقيام مثل هذا المجتمع ، يستلزم ازالة التناقض بين الحاكم والمحكوم والمستغل واسقاط التفرقة بين الحرية السياسية والمساواة الاقتصادية من جهة ، وبين مفهوم السلطة من جهة أخرى .

وعلى هذا الاساس تبنت الجماهيرية الديمقراطية المباشرة أساسا لنظامها السياسى ، والتي تعنى اسقاط حكم الانسان للانسان ، كما تبنت أيضا الاشتراكية الجديدة التي تفيد الغاء استغلال الانسان للانسان .

وبذلك يتحقق للمجتمع حق تقرير مصيره . الامر الذى يتفرع عنه حرية فى اختيار الاداة التي يحقق بها هذه الاهداف ، ومن ثم تنشأ شرعية جديدة للنظام السياسى الكلى ، لا تحدد شرعية اداته الادارية فحسب ، وانما ايضا طبيعتها الهيكلية والوظيفية .

وهذا الاساس الجديد لشرعية الادارة يجد سنده فى الممارسة الفعلية

للميمقراطية المباشرة التي تحقق مشاركة المواطنين فى اختيار اجه
المجتمع ورسم سياستها ومباشرة الرقابة عليها ، فالادارة القائمة على
الشعب ، أو الادارة الشعبية يراد بها اذا معارضة نقيضتها الادارة الحكو
المنفصمة عن الوسط الاجتماعى التي تتعامل مع طبقات أو فئات الشعب
بشكل غير موحد وانتقائى ، وتنتهى الى ادارة عقيمة ، خلافا للاد
الشعبية التي تقوم على اختيار الشعب للاجهزة القائمة على ادارة المر
لتتوجه هذه المرافق بأنشطتها نحو المجتمع كله .

وتتكون الادارة الشعبية عضويا من مجموع اللجان الشعبية
الجماهيرية ، باعتبارها لجانا تتفرع عن التنظيمات القاعدية للشعب ،
عن المؤتمرات الشعبية الاساسية ، وتتولى هذه اللجان نفسها على المس
البلدى القيام بجميع مرافق الخدمات تحت اشراف وتوجيه وتنسيق الل
الشعبية العامة النوعية على مستوى الجماهيرية التي تتفرع ذاتها
اللجان الشعبية فى البلديات الى ان تصل اللجنة الشعبية العامة الى
أعضائها من مؤتمر الشعب ملتقى المؤتمرات الشعبية الاساسية .

وترتبيا على النظر المتقدم ، يقع علينا دراسة الادارة الحكو
(أولا) باعتبارها سلطة ادارية بيروقراطية فوقية قائمة فى الن
التقليدية المقارنة ، كانت لها تطبيقاتها ايضا فى ليبيا .

كما يقع علينا (ثانيا) بحث المبادئ العامة التي يقوم عليها الن
السياسى الجماهيرى الذى يحدد الشرعية الجديدة للادارة الشعبية وبن
ووظائفها . و (أخيرا) سنتناول تنظيم الادارة الشعبية ، باعتبارها
تبعيا للنظام السياسى القائم على سلطة الشعب .

وبذلك نعتقد أننا بمشاركتنا « بهذا البحث المتواضع ، حاولنا
ابعاد الحل السياسى الذى يطرحه الكتاب الاخضر للادارة ، والذى يقت
فى « أن يكون الشعب هو اداة الحكم من المؤتمرات الشعبية الاساسية
مؤتمر الشعب العام ، وان تنتهى الادارة الحكومية لتحل محلها اللج
الشعبية » .

بنغازى فى ١٩٧٩/٤/٥م

الفصل الاول

السلطة الادارية البيروقراطية وتنظيمها

تفرع عن النظام السياسى الاقتصادى للدولة الليبية قبل ثورة الفاتح وبعدها مباشرة ، اسلوبان لتنظيم السلطة الادارية البيروقراطية ، وهما النظام المركزى والنظام اللامركزى .

فقد كانت السلطة الادارية قبل الثورة مركزية فوقية ، بيروقراطية ، ومن ثم فقد كانت اداة لخدمة مصالح اعضائها ومصالح الفئات الاجتماعية ذات انطابع الطبقي .

وبعدها اتجهت الدولة نحو الاخذ تدريجيا بنظام الاقتصاد الموجه الهادف نحو تحقيق الاقتصاد الاشتراكى ، واستتبع هذا الامر تبنى النظام اللامركزى القائم على أساس سلطة الهياكل الادارية الفوقية ، وفى نفس الوقت ، تمكين الشعب جزئيا من الاسهام فى النظام الادارى ، بتطبيق المبدأ التمثيلى .

وفى مرحلة لاحقة ، وذلك عندما انشئت اللجان الشعبية فى الوحدات الادارية ، بمقتضى القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ بشأن ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الادارية ، قام نظام هجين يجمع بين فكرة السلطة الادارية الفوقية ، والادارة الشعبية .

ووفقا للعرض السابق يقع علينا تتبع تطور الادارة الليبية . وان كان تاريخ الادارة لا يضيف جديدا بحد ذاته ، فان أهميته هى بقدر ما يقدم من عناصر تكفل فهم سير عمليات التطور ، وتقييم مدى التحولات التى وقعت .

ومن ثم ، فستتولى (أولا) عرض اسس السلطة الادارية البيروقراطية ، التى قام عليها ، وبدرجات متفاوتة التنظيم الادارى فى ليبيا ، الى أن استقر على ما هو عليه فى صورة ادارة شعبية .

(وثانيا) مظاهر تطبيق السلطة الادارية على أساليب التنظيم الادارى التى شهدتها ليبيا فى صورة النظام المركزى قبل الثورة ، وفى صورة النظام اللامركزى ، أو نظام المساهمة فى الادارة ، والذى أخذت به الثورة فى النظام الجمهورى ، الى أن استبدل بنظام الادارة الشعبية الكلى ، وذلك بازالة الهياكل الادارية الفوقية وتحويلها الى هياكل ادارية شعبية مسخرة لتقديم الخدمات والقيام بالمشروعات ، اشباعا للحاجات الجماهيرية .

المبحث الاول

فى السلطة البيروقراطية

كلمة البيروقراطية (Bureaucratie) مركبة من شقين :

الاول (Bureau) أى المكتب ، والثانى (Cratie) ويعنى أصلها اليونانى حكم أو سلطة ، وتعنى الكلمة بشقيها حكم المكاتب والشائع استعمال هذا الاصطلاح للدلالة على تنظيم ادارى معين تحول الى نظام سلطوى بوسائله الذاتية .

غير أن هذا الاصطلاح قد يستعمل أيضا للإشارة الى معان أخرى : فـ يكون كناية عن تركيز السلطة فى المكاتب الادارية ، أو الى جموع الموظفين العموميين الذين اصبحوا يكونون طائفة اجتماعية قائمة بحد ذاتها . وقد يفيد هذا المصطلح نمطا للتنظيم الادارى وفى هذه الحالة يشار اليه بالمصطلح (Bureaucratisme) .

والحال أن هذه المعانى جميعها متصلة ، وتمثل الابعاد المختلفة لظاهرة البيروقراطية التى لا يمكن فصلها عن نمط تنظيمى معين يؤول الى ظهور فئة اجتماعية معينة تتركز فى يدها السلطة .

ولا تقتصر هذه الظاهرة على الادارة الحكومية ، انما تتعداها لوصف الادارة فى القطاع الخاص . كما انها ليست خاصة بالنظام الرأسمالى ، وانما هى ظاهرة معروفة وقائمة أيضا فى الدول التى تأخذ بنظام الرأسمالية الحكومية ، طالما أنها تتعلق بمشكلة التنظيم (Organisation) أكثر مما هى خاصة بنظام سياسى - اقتصادى معين .

اذ توجد هذه الظاهرة فى كل مرة تكون فى مواجهتها تنظيم مركزى تدرجى (Centralisme hiérarchique) ومثل هذا التنظيم لا تعكسه الانظمة الرأسمالية بصورتها السابقتين ، اذ كلاهما يفرزان سلطة قائمة بحد ذاتها بتحول البيروقراطية الى قوة سياسية يسعى القابضون عليها من الموظفين الى تحقيق أهداف خاصة بهم ، أى لا تتعلق ممارستهم بالمصلحة العامة .

وقد اعتبرت البيروقراطية فى بداية الامر شذوذا أو انحرافا أو مظهرا من مظاهر انحطاط النظام الديمقراطي سواء كما تصوره الليبراليون لوجوب خضوع الادارة للسلطة السياسية أو كما تصوره الماركسيون باعتبارها نظاما زائلا بتولى الافراد تدريجيا القبض على زمام جميع مظاهر السلطة فى الدولة . غير أن استقرار الوقائع فى العالم كله تقريبا يشير الى

جنوح الادارة كما رأينا لتصبح مركز السلطة ، ولتحافظ على اختصاصها وتقوية استقلالها ازاء السلطة السياسية التي منحها الدستور حق التقرير السياسى فهى اى الادارة البيروقراطية ، ليست مجرد شذوذ ، أو انحراف طارىء .

أولا : النموذج البيروقراطى :-

ان تزايد الامتيازات القانونية المخولة للادارة تعطى اذا لمصطلح البيروقراطية معنى معيناً يفيد حكومة المكاتب ، وكناية عن نظام ادارى تسوده المركزية والهرمية والالتزام بحرفية القواعد الذى تنظمه ، الامر الذى يؤدى الى التزمّت فى الالتزام بتنفيذ القوانين واللوائح والقواعد ، والبطء فى اتخاذ المعاملات والانحراف عن المصلحة العامة من اجل تحقيق المصلحة الخاصة لفئة الموظفين . وتحول الجهاز الادارى الى طائفة تتوارث الحكومة وتحتكرها تحفيقا لمصلحتها الخاصة ويتحول عملها الى غاية فى حد ذاته .

غير أن اصطلاح البيروقراطية يعنى أيضا نموذجا للتنظيم الادارى المثالى الذى يتعين على الدولة ، والمتروعات الخاصة تطبيعه ، والذى يتميز بالخصائص التى حددها (M. Weber) ، والتى هى :-

١ - ان الانشطة المكتبية موزعة على وظائف رسمية تتحدد على اساس مبدأ تقسيم العمل ، وبحيث يقع على شاعل الوظيفة القيام بالواجبات والمسئوليات المنوط بها . والسلطة اللازمة لاصدار الاوامر الضرورية لتنفيذ هذه الوظائف قائمة على اساس ثابت ومحكومة بقواعد تتضمن الوسائل اللازمة التى يجب توفيرها للموظفين .

٢ - تنظيم الوظائف المختلفة على اساس تدرجى هرمى . اى تبعا لنظام السلطة الرئاسية (hierarchie) أو التبعية بحيث يكون للاطارات العليا الرقابة على الاطارات الدنيا فى هرم تنظيم الوظائف ، وهذا لا يعنى قيام الاولى بأعمال الاخرى ، وانما الحلول محلها استثناءا .

٣ - قيام الادارة البيروقراطية على أساس الاحتفاظ بوثائق مكتوبة من قرارات ومستندات واطابير ، وقواعد عمل .

٤ - ان الادارة البيروقراطية تقوم على اساس الفصل بين الوظيفة الرسمية والحياة الخاصة للموظف . فالعاملون فى الادارة لا يمتلكون وسائل العمل والانتاج فيها ، ولا يمارسون وظائفهم فى محل سكنهم ، فالفصل

تام بين ممتلكات الادارة وملكية الموظف الشخصية .

٥ - ان الادارة البيروقراطية تستخدم موظفيها بحيث ينقطع لوظائفهم وحدها رغم عملهم ساعات معينة أى خلال دوامهم الرسمى .

٦ - ان الوظيفة الادارية تفترض اختصاصات مهنية دقيقة ، وهو الا الذى يتحقق فى المدارس المتخصصة أو الجامعات ، أو عن طريق التدريب فى الوظيفة .

٧ - يتقاضى الموظفون مرتبات نقدية ، بصرف النظر عن تحقيق المرفق لارباح ، ويمتنع عليهم تقاضى مقابلا ماليا من المنتفعين من خدم المرافق .

ثانيا : الاساس الاجتماعية للتنظيم البيروقراطى : -

يعتبر مبدأ تقسيم العمل ، الاساس الرئيسى فى توزيع الوظائف على سلطات الدولة ، وفى توزيعها أيضا على الهيئات والوحدات التى تتك منها كل سلطة من السلطات . ويتلاقى أسلوب الانتاج الرأسمالى الذى يطمح مبدأ تقسيم العمل على الصعيد الاجتماعى - الاقتصادى ، مع تطور أسلوب التنظيم البيروقراطى أو البيروقراطية الذى يعبر عنه على مستوى مؤسس الدولة .

ان هذه العلاقة الوثيقة بين النظام الرأسمالى والبيروقراطية ، وق كلاهما على مبدأ تقسيم العمل أشار اليه كل من عالم الاجتماع الالماني ماكس فيبر M. Weber و كارل ماركس K. Marx . وتعتبر فسرهما كل منهما على أساس يختلف عن الآخر ، فعند الاول ، تعتبر البيروقراطية نموذجا مثاليا ودائما لتنظيم العمل وتوزيعه بسبب طابعه العقلى (Rationnelle) أو الترشيدي . خلافا للاخ الذى رأى فيه افرازا طبقيًا يزول مع انتهاء الصراع بين الطبقات .

١ - رأى (M. Weber)

اوضح ماكس فيبر التلاقى بين تطور انموذج العمل البيروقراطى تعميم أسلوب الانتاج الرأسمالى وتحديثه . فمن خصائص الدولة الحديثة عنده قيامها على أجهزة ادارية ذات كفاية وفعالية ، فلم يعد هناك مجال للخلط بين وظائف مراكز توعية الادارة ، وبين ملكية وسائل الادارة الاقتصادية ، اذ أن الموظفين العموميين هم عمال مثقفون ومتخصصون واصحاب كفاءة عالية ، ويحرك نشاطهم احساس مهنى رفيع . ومن جهة اخرى فان الادارة العامة تعمل بدقة ووضوح ، وعلى سرعة انجاز المعاملات والاطراد انطلاقا من قواعد عامة لا شخصية ومكتوبة ، واستنادا الى الحسابات

الرياسية الادارية . فالجهاز البيروقراطى بحكم تكوينه اذا من موظفين محترفين يعمل وفقا لنظام قانونى ورشيد (Legal, Rationnel) لا بد من أن يحتكر المعرفة والسلطة الادارية .

وهذا التطور للتنظيم البيروقراطى يرتبط اذا ارتباطا وثيقا بالاقتصاد الرأسمالى القائم على المنافسة بين المشروعات الخاصة ، والتي تكون بحاجة الى ادارة تستند فى عملها على قواعد لا شخصية ، أمره ، دقيقة ، ومحسوبة بحيث لا تترك شيئا للصدف ، وتعتمد على موظفين متجربين ، موضوعين ، يعملون دون محاباة أو كراهية . وكما أن المشروع الرأسمالى لا يمكن أن يسير وفقا لنظام تسوده الاعتبارات الشخصية كالمحسوبية والولاء والعرفان ، فان البيروقراطية بدورها تستبعد من الوظائف الرسمية كل اعتبار شخصى ولا عقلى وعاطفى لان مثل هذه الاعتبارات يتعذر حسابها بدقة ، ولم يستطع النمط البيروقراطى الوصول الى اعلى مراتبه الا نتيجة تقدم المعرفة الفنية ، وتطور وسائل الاتصال ، وهو التقدم الذى حدث فى عهد ارتقاء النظام الرأسمالى . فالنظام البيروقراطى ينتج اذا عن الحاجة للمعرفة المتخصصة ، وهى الحاجة التى اقتضاها التطور الفنى الحديث ، وأساليب الانتاج الاقتصادية .

ومن ثم فان (M. Weber) لا يعتبر - مثل ماركس - تكون الظاهرة البيروقراطية نتيجة قيام نظام الطبقات ، وانما هى ثمرة معطيات فنية وهى أوضاع الانتاج الاقتصادى ، وسياسة تمثل استراتيجيات الحاكمين .

كما أن (M. Weber) يقف فى صف الظاهرة المذكورة ويعتبرها نمطا فعالا ورشيدا للتنظيم . ولذا فهو يعتبر البيروقراطية نمطا يتفوق على غيره من النماذج الاخرى فى التنظيم ولا بد أن يسود ، كما يلاحظ أيضا عليها أنها أصبحت لذلك ظاهرة عالمية ونافعة ، ورمزا للدولة الحديثة .

٢ - رأى (K. Marx)

يقيم الماركسيون علاقة أقوى بين البيروقراطية وأسلوب الانتاج الرأسمالى فهذه الظاهرة عندهم ليست عارضة ، ولا تمثل تشويها باثولوجيا . كما أن البيروقراطية ليست نمطا عالميا للتنظيم الادارى ، وانما هى الاسلوب اللازم لتنظيم جهاز الدولة فى النظام الرأسمالى والاساس الذى يقوم عليه هذا الجهاز .

فالبيروقراطية تعيد تجسيد الروابط الرأسمالية فى نطاق جهاز

الدولة . وهى لا تمثل بهذه الصفة مجرد تنظيم للهيكل الادارية ، وانما
ايضا انموذج ايديولوجى طالما أنها تتولى تحديد طريقة حياة وعمل ، و
يوازى ذلك أيضا من طريقة تفكير وبشكل يتناسب مع المعطيات الاقتصادية
والاجتماعية للاقتصاد الرأسمالى .

فاحتكار البيروقراطى للمعرفة ، وحجبه المعلومات تحت ستار السر
والتخصص فى الوظائف وفى تادية الخدمات هى تطبيق لمبدأ تفصل
العمل .

كما أن الخضوع الكلى والهرمى للعاملين استنادا الى مبدأ السلم
الرياسية ومركزية اتخاذ القرارات يؤديان الى الرقابة الكلية للمنظمين فى
قمة الهرم التنظيمى للوحدة الادارية على بقية العاملين فى طبقات
المتدرجة ، الامر الذى يؤدى الى قتل روح المبادرة والدفع المباشر عن
العاملين فى قاعدة الهرم الادارى المذكور . لذا اعتبر الماركسيون
البيروقراطية بأنها نقيض التنظيم المرشد للعمل طالما أنها تعبر عن المنطق
الرأسمالى ، واعتبروها جسما طفيليا مقيتا أو أشبه بالغشاء الذى يجب
بالجسم الاجتماعى ليسد مسامه ، اذ يصبح جهاز الدولة بسبب تشدد
وثقلها وتركيز السلطة فيها عاجز عن معالجة التوترات الاجتماعيات
ومواكبة وظائفه لتطلعات المواطنين ، ومن ثم التغلب على أزمة النظم
الرأسمالى ، وانما يكون مردود ، البيروقراطية العكس ، أى تعاضم الازم
غير أن مثل هذا التحليل تكذبه التجارب القائمة فى الدول
وذلك للأسباب التالية : -

إذا كانت البيروقراطية هى نتاج الروابط الرأسمالية فى جهاز الدولة
فيقتضى اذا زوالها بالغاء الملكية الفردية والاستغلال الطبقي ليقوم محلها
نظام جديد فى ادارة الاشخاص ، وحتى لو افترضنا أن جهاز الدولة سيستمر
مؤقتا لتحقيق التقدم نحو الاشتراكية ، فان طبيعة هذا الجهاز وتنظيمه
يجب أن يصادفان تحولات كبرى تؤدى بجميع مظاهر البيروقراطية -

غير أن مثل هذا التحليل تكذب التجارب القائمة فى الدول
الشيوعية ، اذ أن البيروقراطية ليست قائمة فيها فحسب وانما الملائمة
ايضا تناميها ، الامر الذى يشير الى انها لا ترتبط بنظام قانونى معين لتتغير
وسائل الانتاج .

ثالثا - المركز الاجتماعى للبيروقراطية : -

لا تحدد اساليب الانتاج عند الماركسيين نمطا معيناً فحسب لتنظيم
الجهاز الادارى للدولة (Bureaucratisme) ، وانما ايضا الحوكمة

الاجتماعى للعاملين فى الجهاز المذكور (Bureaucratie) أى السلطة البيروقراطية ، فالجانبيان العضوى والتنظيمى ظاهران مترابطتان . فكما أن السلطة البيروقراطية تجد سندها فى الممارسات الاجتماعية للموظفين ، فان تولى الوظائف فى الدولة أى الانتماء الى البيروقراطية يحدد الدور الاجتماعى الموضوعى لهم ومكانتهم فى النظام الطبقي . ومن ثم فلا يوجد تطابق دائم بين الاصل الاجتماعى للموظفين وبين مركزهم الطبقي فى المجتمع .

١ - الاصل الاجتماعى للموظفين : يشير التكوين الاجتماعى للعاملين فى جهاز الدولة الى أنهم من الطبقات المتحالفة مع الطبقة المالكة لوسائل الانتاج ، اذ فى مصلحة هذه دعم الطبقة البورجوازية الصغيرة لها التى تجد فى جهاز الدولة الوظائف الشاغرة لابنائها والنفوذ الاجتماعى الذى تنشده ، وعلى أى حال ينتمى عرفا العاملون فى جهاز الدولة الادارى الى مجموعة طبقية متحدة المصالح نظرا للمردود الذى يعود عليها من الابقاء على النظام الطبقي .

ولكن الملاحظ أيضا انفتاح جهاز الدولة الادارى فى النظام الرأسمالى على طبقات اجتماعية مختلفة عند اختيار العاملين فيه وان كان مثل هذا الانفتاح نسبيا ومحدودا ، وهو يتجه عموما نحو الطبقة المتوسطة والبورجوازية الصغيرة التى تمثل مكانة هامة بالنسبة لاهميتها الاجتماعية خلافا للطبقات المحكومة فمن النادر وصول افرادها الى المناصب العليا ، كما أن عدد الموظفين الذين ينتمون الى الطبقة المالكة لا يتناسب مع ثقلها فى المجتمع ان مثل هذا التفاوت يبرز الضغط الاجتماعى السياسى الذى تمارسه الطبقة المذكورة على جهاز الدولة الادارى .

٢ - المركز الاجتماعى للموظفين

لا يرتبط المركز الاجتماعى للموظفين بأصلهم الاجتماعى ، وانما يتحدد تبعا لمناصبهم فى جهاز الدولة . وهو الانتماء الذى تترتب عليه نتيجتان متناقضتان وهما الخصوصية والتماثل .

فمن جهة يقلد الموظف مركزا وظيفيا معيناً يحدد مستواها الوظيفى والانتماء الطبقي له من المجتمع ، ومن جهة أخرى يحدد انتماء الموظف لجهاز الدولة ومن ثم انتماءه الى طبقة اجتماعية معينة الدور الذى تلعبه فى المجتمع السلطة البيروقراطية .

ان الوظيفة التى يشغلها الموظف فى جهاز الدولة تحدد موقعه الطبقي

فى المجتمع . فكبار الموظفين كما يرى الماركسيون ينتمون الى الطبقة البورجوازية خلافا لموظفى الادارة الوسطى وصغارهم الذين ينتمون الى الطبقة البورجوازية الصغيرة ، ومن ثم فان صراع الفئات المختلفة للموظفين فى سلم التدرج الوظيفى يعكس الصراع الطبقي ، والحقيقة أن الانتماء الطبقي وحده لا يحدد موقع الموظف فى سلم التدرج الوظيفى والالتحاق بالوظيفة العامة ، اذ بمقدور الموظفين الذين ينتمون الى الطبقة البورجوازية ، والبورجوازية الصغيرة الوصول الى المناصب العليا باعتبارها وسيلة اساسية للارتقاء من طبقة الى اخرى واسلوب يسمح بتجديد الطبقة الحاكمة .

ومع ذلك ورغم انتماء الموظفين لعدة طبقات اجتماعية فان مجموعهم يشكل فئة اجتماعية مخصوصة يرتبط تجانسها الداخلى ووحدتها بالمها التى يقوم بها جهاز الدولة فى المجتمع ، وعليه فالصراع الطبقي فى جهاز الدولة ، لا يؤدى الى تصديع وحدة الجهاز الادارى بحكم الوسائل التى يلجأ اليها لتحقيق ذلك . ومنها خاصة الاجراءات الانضباطية ، ووجوب السلطة الرياسية التى تحقق خضوع مصالح الموظفين لمصلحة الدولة .

وبعبارة اخرى ان نظام السلطة الرياسية والتبعية واللجوء الى اسلوب القهر المتمثل بالنظام التأديبي كفيلا يحل التناقض الخفى بين الدولة الاجتماعى لسلطة البيروقراطية والانتماء الطبقي لاعضاءها .

رابعاً : مصادر السلطة البيروقراطية : -

يبدو أن البيروقراطية ظاهرة لا مفر منها لقيامها على معطيات عام تقوم عليها ممارسة السلطة فى المجتمعات المعاصرة ، وعلى خصائص معينة تستند عليها النظم الادارية التى تفرزها ، فلكى تستطيع الادارة أن تقوم بكفاءة بالوظائف التى تتولاها ، تجنب البيروقراطية فيها نحو تركيز السلطة فيها وتوسيعها ، بحكم قيام العمل الادارى على مقومات معينة كالثبات والاطراد والتجانس والتخصص . والاكثر من ذلك فان الادارة تعتمد على خلق علاقات خاصة مع الوسط الذى تتولى تنظيمه يكون من شأنه تقوية استقلالها ، لما تمنحه لها هذه العلاقات من قدرة على المبادرة ، وصحة شرعية خاصة بها باعتبارهما معطيتين مستقلتين عن الشرعية التى تستمد من السلطة السياسية .

فالسلطة الادارية محكومة اذا بأن لا تقبع فى النطاق المحدد لها سلطة وان لا تبقى مجرد اداة انما تتحول من سلطة خادمة الى سلطة مخدومة .

١ - أهمية التنظيم :

يعتبر التنظيم عاملا حاسما فى تغليب شوكة السلطة البيروقراطية فى تسيير الشئون العامة .

اذ أن نشوء أى دولة يرتبط بمبدأ ديمومتها عبر استمراريتها فى ظروف متغيرة وتعتبر البيروقراطية نموذجا للتنظيم البيروقراطى للسلطة ، ويفسر مبدأ استمرارية الادارة البيروقراطية ، بحاجة المجتمع الى تنظيم هياكل الادارة على أساس السلطة الرئاسية **التدرجية** .

وتؤثر العوامل التنظيمية من ناحيتين : الاولى ايجابية : فالعوامل المذكورة تضمن نسبيا علوية الاجهزة الادارية على السلطات السياسية فى الوقت الذى يفترض بأن الاجهزة الاخيرة تمارس رقابتها على الاولى ، والناحية الاخرى سلبية اذ يجهد التنظيم البيروقراطى لحجب الادارة عن المؤثرات الخارجية تأكيدا لسلطة البيروقراطيين واحتكار ممارستها تحقيقا للمصلحة الخاصة للادارة التى تتحول الى غاية فى حد ذاتها .

ذلك أن الادارة تتمتع فى بادىء الامر باستقلالية محدودة غير أن الذين يقبضون على زمام السلطة فيها ميالون الى زيادة سلطاتهم أكثر وأكثر ، وفى الوقت الذى كان يجب على الادارة باعتبارها الوسيلة اللازمة لقيام الدولة بوظائفها وتحقيق سياسة الدولة ، نراها تحسن تنظيمها وطرق العمل فيها لتكون اكثر قوة وفعالية هادفة من وراء ذلك تحقيق أهداف خاصة بها ، والتى لا تستطيع الادارة تحقيقها دون تمتعها باستقلال نسبى تضمنه لها عوامل مختلفة . من ذلك أن اعضائها يتمتعون بنوع من الحصانات تمكنهم من التصدى للضغوط الخارجية والداخلية الواقعة عليهم كما انهم يخضعون لقواعد قانونية تنظيمية دقيقة ويتمتعون نسبيا بسلطات تقديرية ، والاكثر من ذلك بأن الادارة تمارس رقابتها على الوسائل القانونية والمادية والبشرية التى تستعين بها وتنفرد بالوثائق والمعلومات ، ولا تلحق بها غير المتخصصين وأصحاب الخبرات وتضمن لهم الثبات والاستقلالية ، ان جميع هذه العوامل تميل بالادارة الى تكوين جسم مستقل ومقفل الى حد ما يعمد على الدفاع عن مصالحه الخاصة ويستطيع بحكم التنظيم الهرمى المحكم له ، والتجانس القائم بين خلاياه ، والروح البيروقراطية التى تسوده . **مواجهة السلطة السياسية المهددة بالانقسام والتغير خاصة فى الدول الليبرالية** .

٢ - الاختصاص الفنى :

تقوم السلطة البيروقراطية ايضا على تخصص الموظفين فى ادارة

١ - أهمية التنظيم :

يعتبر التنظيم عاملا حاسما فى تغليب شوكة السلطة البيروقراطية فى تسيير الشئون العامة .

اذ أن نشوء أى دولة يرتبط بمبدأ ديمومتها عبر استمراريتها فى ظروف متغيرة وتعتبر البيروقراطية نموذجا للتنظيم البيروقراطى للسلطة ، ويفسر مبدأ استمرارية الادارة البيروقراطية ، بحاجة المجتمع الى تنظيم هياكل الادارة على أساس السلطة الرئاسية **التدرجية** .

وتؤثر العوامل التنظيمية من ناحيتين : الاولى ايجابية : فالعوامل المذكورة **تضمن نسبيا** علوية الاجهزة الادارية على السلطات السياسية فى الوقت الذى يفترض بأن الاجهزة الاخيرة تمارس رقابتها على الاولى ، والناحية الاخرى **سلبية** اذ يجهد التنظيم البيروقراطى لحجب الادارة عن المؤثرات الخارجية تأكيداً لسلطة البيروقراطيين واحتكار ممارستها تحقيقاً للمصلحة الخاصة للادارة التى تتحول الى غاية فى حد ذاتها .

ذلك أن الادارة تتمتع فى بادىء الامر باستقلالية محدودة غير أن الذين يقبضون على زمام السلطة فيها ميالون الى زيادة سلطاتهم أكثر وأكثر ، وفى الوقت الذى كان يجب على الادارة باعتبارها الوسيلة اللازمة لقيام الدولة بوظائفها وتحقيق سياسة الدولة ، نراها تحسن تنظيمها وطرق العمل فيها لتكون اكثر قوة وفعالية هادفة من وراء ذلك تحقيق أهداف خاصة بها ، والتى لا تستطيع الادارة تحقيقها دون تمتعها باستقلال نسبى تضمنه لها عوامل مختلفة ، من ذلك أن اعضائها يتمتعون بنوع من الحصانات تمكنهم من التصدى **للضغوط الخارجية والداخلية** الواقعة عليهم كما انهم يخضعون لقواعد قانونية تنظيمية دقيقة ويتمتعون نسبيا بسلطات تقديرية ، والاكثر من ذلك بأن الادارة تمارس رقابتها على الوسائل **القانونية والمادية والبشرية** التى تستعين بها وتنفرد بالوثائق والمعلومات ، ولا تلحق بها غير المتخصصين وأصحاب الخبرات وتضمن لهم الثبات والاستقلالية ، ان جميع هذه العوامل تميل بالادارة الى تكوين جسم مستقل ومقفل الى حد ما يعتمد على الدفاع عن مصالحه الخاصة ويستطيع بحكم التنظيم الهرمى المحكم له ، والتجانس القائم بين خلاياه ، والروح البيروقراطية التى تسوده ، **مواجهة السلطة السياسية المهددة بالانقسام والتغير خاصة فى الدول الليبرالية** .

٢ - الاختصاص الفنى :

تقوم السلطة البيروقراطية ايضا على تخصص الموظفين فى ادارة

الشئون العامة ان المعرفة الفنية تضمن للبيروقراطية سلطة ومشروعية خاصة بها بحكم ما يملكه الموظفون من معارف ينمونها خلال عملهم المكتبي الذي يمكنهم دوما من اكتساب معارف فنية تتصل بحقائق العمل الهامة ، ان هذه المعرفة الفنية والمكتسبة هي التي تؤكد استقلالهم الفني لمواجهة الخصوم السياسى لاعضاء السلطة السياسية . ويلاحظ (أولا) بهذا الصدد أن سلطة التقنيين والاختصاصيين معروفة قديما ، ومتعاظمة حاضرا ، نظرا لتعقيد مشاكل الادارة وتشعبها ، ولتطور التقدم العلمى ، الامر الذى ادى بالادارة وبشكل متزايد ، الى الاستعانة بالفنيين المتخصصين والخبراء على حساب الاداريين غير المتخصصين (Généralistes) وذلك لى تستطيع اشباع الحاجات المادية المتزايدة واستعمال طرق مرشدة لتحقيق الاهداف العامة ، والانجازات السريعة بالتخطيط لها ، ويملك هؤلاء الفنيين والخبراء وحدهم المعرفة العلمية والتقنية اللازمة التى تمكنهم من الادلاء بأرائهم واستشاراتهم لدى الحكام السياسيين ، ومن ثم فدور الادارة العامة فى تحضير القرارات وصنعها يتعاظم بقدر ما يتوافر لديها من وثائق ومعلومات وما تستطيع وضعه من دراسات علمية وفنية وخبرة عملية لتتنبأ بالمشكلات المستقبلية وتدير كيفية مواجهتها على المدى الطويل ، وان كانت السلطة السياسية سابقا هي التى تتولى ذلك باعتبار ان التخطيط للمستقبل هو أحد وظائفها الاساسية . فان الدور انقلب وأصبحت الادارة لا تعنى فحسب باشباع الحاجات اليومية للأفراد ، وانما تتولى ايضا توقعها والتخطيط لاشباعها .

كما أصبحت الحاجة أكبر الى الفنيين والمتخصصين فى الدولة المنظمة للحياة الاقتصادية منذ ادى تنامى القطاع العام والقيام بعملية التخطيط والاشراف على القطاع الخاص الى الاستعانة بأعداد أكبر منهم ومن ثم تعاظم دورهم ، غير أن هذه الحاجة هي من باب أولى اشد فى الدول الاشتراكية لسيطرتها الكلية على وسائل الانتاج وما يتطلب ذلك من الاستعانة بالعلماء والخبراء والمنظمين الكفوئين .

كما يلاحظ (ثانيا) ان الادارة الفنية للشئون العامة تؤدى الى غياب الرقابة السياسية على الادارة من الناحية العملية والى قيام مؤكد لصورة جديدة من السلطة وهي سلطة الموظفين الفنيين والمتخصصين او ما يعرف بالتكنوقراسى (Technocratie) ، وهو النظام الذى لا يقوم على أساس استشارة السلطة السياسية ، للخبراء فحسب ، وانما أيضا منحهم سلطة التقرير فى الخيارات الاساسية ، وفى هذه الحالة يكون للاعتبارات العملية والفاعلية والترشيد الفنى المقام الاول وتصبح الاعتبارات السياسية فى المرتبة الثانية .

خامسا : مظاهر السلطة البيروقراطية : -

تتولى السلطة السياسية تنظيم الادارة العامة فيها وفقا للنمط البيروقراطى تحقيقا لزيادة فعاليتها واستمراريتها . ويفترض فى الادارة البيروقراطية أن تكون عوناً للسلطة السياسية عند استعمالها للسلطة العامة . الا أن الملاحظ دائماً خروج الادارة البيروقراطية عن رقابة السلطة السياسية فى الوقت الذى يفترض تنفيذ أهدافها ، وتحول الادارة الى قوة سياسية مستقلة بما تستعين به من وسائل ، وعليه فالسؤال الذى يطرح نفسه ، لمصلحة من تعمل الادارة البيروقراطية بعد أن أصبح بمقدورها ايصال أعضائها الى المراكز القيادية وان تهىء لهم تحقيق مصالحهم الخاصة .

يبدو أن السلطة البيروقراطية أصبحت وثيقة الصلة بظهور طبقة اجتماعية جديدة تمارس السلطة تحقيقاً لمصالح خاصة بها .

١ - البيروقراطية كقوة سياسية : -

تظهر البيروقراطية كقوة سياسية فى كل مرة يصبح التفريق واضحاً بين وظائف الدولة بشقيها الى وظائف سياسية وأخرى ادارية ، وكذلك عندما تصبح الادارة ليست مجرد جهاز يتولى تنفيذ القرارات السياسية وانما صنعها ايضا .

ولكن ما هو حجم القوة السياسية للادارة ؟ وما هى الآثار المترتبة على ممارسة مثل هذه القوة على توزيع السلطات فى جهاز الدولة ؟

ان الاجابة على هذه التساؤلات يعتمد على طبيعة النظام السياسى الذى تعمل داخله البيروقراطية .

الثقل السياسى للبيروقراطية فى النظم الليبرالية : -

يترتب الثقل السياسى للبيروقراطية فى النظم الليبرالية كنتيجة للتحول فى مركز السلطة ، فالسلطة التنفيذية أصبحت تشارك السلطة التشريعية فى وظائفها ، وفى ذات السلطة التنفيذية اصبح كبار الموظفين يمارسون سلطات رجال السياسة .

وبعبارة اخرى ان التنظيم الدستورى الليبرالى القائم على المبدأ

التمثيلي اصابه التغيير بانحطاط دور البرلمان التشريعي ، وتضاؤل ر
على السلطة التنفيذية نتيجة توسع وظائف الدولة ، والطابع الفني ل
بها ، ومشاركة الموظفين في تحضير القرارات التشريعية وفي تنفيذ
والخلط بين العمل السياسي والعمل الفني الذي ادى الى زيادة ع
الموظفين والوظائف في المراكز القيادية في الدولة ان هذه المظاهر تف
قيام سلطة بيروقراطية لها طابع الدوام رغم التغييرات السياسية والص
على السلطة .

ويظهر الثقل السياسي للبيروقراطية في صورة مقاومة ال
البيروقراطية للوسط السياسي الذي يعجز عن فرض ارادته عليها ،
هذه الحالة تظهر الادارة المذكورة وكأنها موقع للمقاومة لها تصور
للمصلحة العامة وساعية للعمل المستقل استنادا الى مثل هذا التصور أن
الاستقلالية الوظيفية المتصلة بالاستقلال العضوي للبيروقراطية جاء نتي
اخراج الادارة عن المؤتمرات السياسية .

وقيام البيروقراطية بالعمل السياسي يحرف النظام السياسي
أساسه الديمقراطي التمثيلي طالما أنها تؤدي الى حرمان الموظفين من
شئونهم وتقدير طريقة حياتهم .

غير أن دور البيروقراطية واثرها واحد في الانظمة السياسية التصف
الليبرالية والشيوعية .

الدور القيادي للبيروقراطية في النظم الشيوعية : -

استعمل اصطلاح البيروقراطية اصلا لوصف شكل السلطة في الاق
السوفييتي ، في الوقت الذي اعتبرت هذه الظاهرة في الدول الرأسم
كمرادف لمشكلة التنظيم والتوازن داخل السلطة التنفيذية اكثر من اعتب
وسيلة للهيمنة على المجتمع ، وقد رفضت هذه الظاهرة في الاتح
السوفييتي بعد قيام الثورة ، باعتبارها انحراف عن الاهداف والمب
الثورية ومصادرة جهاز الحزب لسلطة الجماهير .

غير أن البيروقراطية في الاتحاد السوفييتي تتفرع عن طبيعة الح
القائم فيه كما ذهبت الى ذلك (Rosa Luxemburg) ، طالما أن
غير الممكن التوفيق بين المقولة التي تذهب بأن « كل السلطة للسوفييتا
ومن التأكيد على الدور القيادي للحزب باعتباره الرائد الطبيعي والو
والمنظم للطبقة العاملة . ان مثل هذا التناقض واضح بين المقولتين وال

على ذلك أن السوفيتيات لم تعد تمارس سلطة حقيقية فقد انتقلت السلطة المذكورة من السوفيتيات الى اللجان التنفيذية ومن هذه الى الحزب ومنه الى جهازه الادارى .

ومما عجل فى السلطة البيروقراطية القيام بعمليات التخطيط المركزية واشباع سياسة الاسلوب الجماعى فى الزراعة وتقوية الجهاز البوليسى .

وبذلك سادت البيروقراطية جهاز الادارة والحزب فى آن واحد ، مما يحمل على التفكير بأنها ليست ظاهرة شذوذية أو عابرة ، وانما هى سلطة وهى السلطة الحقيقية الوحيدة .

٢ - البيروقراطية طبقة مهيمنة :

أصبحت البيروقراطية تقوم بدور سياسى هام يضطربنا الى التساؤل عن حقيقة ظهور طبقة جديدة مهيمنة على المجتمع ومكونة من العاملين فى جهاز الدولة ، وتمارس السلطة تحقيقا لغايات خاصة بها . الحقيقة أن البيروقراطية تؤلف طبقة جديدة ، متى جمعت بين السلطة السياسية والقوة الاقتصادية والامتيازات الثقافية ، أو أنها على الأقل تشكل وسطا اجتماعيا مخصصا تتمتع فيه بامتيازات وتقبض على جزء من السلطة .

الواقع أن من الصعب تفسير المركز الاجتماعى للبيروقراطية بشكل متماثل وبصرف النظر عن النظام السياسى والاقتصادى فالامر يختلف فى الدول الليبرالية عن الدول الشيوعية ، وفى دول العالم الثالث .

البيروقراطية طبقة مهيمنة فى الدول الرأسمالية : -

يصعب القول بأن البيروقراطية تشكل طبقة مهيمنة فى الدول الرأسمالية للأسباب التالية : -

أولا : ان كانت البيروقراطية تشكل طائفة اجتماعية معينة . وعالما خاصا ، لها خصائصها المميزة فانها لا تكون جسما واحدا بحكم انها تجد عناصرها فى طبقات اجتماعية مختلفة وتتوزع على مجموعات وظيفية متدرجة ، وانتظام أعضائها فى وحدات نقابية متعددة الامر الذى يترتب عليه وجود صراع داخلى بين طوائفها ، ومن ثم فلا توجد هيئة بيروقراطية واحدة ، وانما بيروقراطيات متعددة لا يجمع بين أفرادها احساس متماثل بوحدة المصالح خارج تطلعاتهم المسلكية .

ثانيا : يفترض القول بأن البيروقراطية أصبحت تؤلف طبقة اجتماعية

جديدة ، وجوب اثبات انها تسعى لتحقيق مصلحة خاصة بها ، وهو افتراض يتعارض مع التحليل الليبرالى القائم على عقيدة المصلحة العامة . اذ يقول هيجل (Hegel) « ان البيروقراطية هى الطبقة البورجوازية التى تحقق المصلحة العامة » .

كما يتعارض هذا القول أيضا مع التحليل الماركسى القائل بأن المصالح البورجوازية تدافع عنها البيروقراطية ليست مصالحها هى ، وإنما مصلحة الطبقة البورجوازية ، ومصلحة التطور الرأسمالى ، والاعتراف بالبيروقراطية تقبض على سلطة أو على السلطة لا يكفى وحده لوصفها بـ طبقة مهيمنة طالما أنها تباشر السلطة تحقيقا للمصلحة العامة أو لحساب الغير .

ومع ذلك فإن ظهور بعض العوامل التى غيرت هيكل السلطة بالفعل تحولات أصابت المجتمع الصناعى أدت الى إعادة النظر فى التحولات السابقة للبيروقراطية . فالدراسات التى قام بها كل من (Galbraith و Burnham) فى هذا المجال تشير « ان الطبقة الاوليكارشية هى فى طريق التحول : فهى لا تضم فحسب القابضين على أدوات الانتاج وإنما أيضا وخاصة الفنيين والمدراء والمنظمين ، وكبار الموظفين الذين يشرفون على سير العمل فى المشروعات ، وفى وسط مثل هذا الجهد المتباين تتداخل السلطة السياسية بالسلطة الاقتصادية ، وتتحد فيها أواكاف السلطة السياسية واصحاب المناصب الادارية العليا ورجال الاعمال ، غير اعتبار البيروقراطية هى فى عداد الطوائف الحاكمة لا يعنى بحد ذاتها تكوينها لطبقة اجتماعية بالمعنى الضيق اذ أن قيام مثل هذه الطبقة رهنا بتملك وسائل الانتاج » .

ومع ذلك فقد أدرك بعض الكتاب ومنهم المشايخ الماركسيون أن تمسك وسائل الانتاج ليس ضروريا لتكوين طبقة اجتماعية ، ذلك أن مشكلة علاقات الانتاج بالسلطة هى قضية معقدة ومتشابكة الاطراف فى المجتمع الصناعى ، هذا بالإضافة الى أن موضوع الرقابة على الانتاج والتوزيع أحد من موضوع النظام القانونى للملكية ، وعليه فإن الطبقة الجديدة الحاكمة أو « الارستقراطية الجديدة » تتحدد وفقا لضابط آخر وهو التحكم فى ادارة الاجهزة الاقتصادية والسياسية الضخمة التى توجه التنمية ، والطبقة المحكومة فهى التى تخضع لمثل هذه الاجهزة ، والعاجزة عن مباشرة رقابة على القرارات الصادرة عنها .

ويترتب على ما تقدم بأن المعارضة الاساسية القائمة فى المجتمع

المتقدمة صناعيا بين الطبقات المالكة والطبقات المعدومة تخففت تدريجيا ليحل محلها فكرة التباعد بين القادة والمنفذين فى عمليات الانتاج ، ومن ثم فالرأى الذى يذهب بأن البيروقراطية فى الدول الرأسمالية هى فى سبيل تكوين طبقة حاكمة ، هو بالتالى متصل اتصالا وثيقا بالفرضية التى تذهب بوجود تقارب بين اشكال النظم السياسية القائمة فى الدول الرأسمالية والدول الشيوعية .

٢ - البيروقراطية كطبقة مهيمنة فى الدول الشيوعية : -

لا تؤلف البيروقراطية فى الدول الشيوعية طبقة اجتماعية بالمعنى العلمى ، ان مجرد تمتع اطارات الحزب وجهاز الدولة والمشروعات بامتيازات مادية محروم منها بقية الشعب ، وتجنح نحو ايلولتها الى ابناء الاطارات المذكورة بالوراثة بحكم الفرص المتزايدة لهم لدخولهم الجامعات وتبوء المناصب الهامة بعد تخرجهم منها ، لا يؤدى ضرورة الى تكوين طبقة اجتماعية حاكمة .

فالذين يعتبرون الاقتصاد التخطيطى للدولة كما فى الاتحاد السوفييتى نظام رأسمالية الدولة ، (ومنهم الاقتصادى الفرنسى Bettelheim) ، لا يرون فى البيروقراطية نفسها طبقة جديدة ، وانما هى طائفة فى خدمة « برجوازية الدولة » التى اصبحت هى المالكة حقيقة وبصورة جماعية ، لوسائل الانتاج ، وان هذه البورجوازية الجديدة تتمثل بالاطارات العليا للبيروقراطية .

بينما يرى كتاب آخرون ومنهم (Rizzi) ان البيروقراطية طبقة مستغلة من نوع جديد اطلق عليها اصطلاح البيروقراطية الجماعية (Collectivisme bureaucratique) نشأت نتيجة وجود نظام اقتصادى جديد لاستغلال العمل يختلف عن الرأسمالية التقليدية والاشتراكية الحقيقية ، اذ أن الطبقة الجديدة لا تقوم بالاستيلاء المباشر على فائض القيمة وانما بصورة غير مباشرة عبر الدولة التى تحصل عليه ليعاد توزيعه على الموظفين . فالاستغلال يتخذ شكلا فى صورة ملكية جماعية بيروقراطية تستمد قوتها من احتكارها وسائل الانتاج الاقتصادية فهى المالكة فعلا للرأسمال وهو العمل ، وهى التى توجه الانتاج وتوزع الدخل الاجتماعى ، وتحدد الاجور والاسعار كما تهوى ، لكى تستولى على فائض القيمة فى النهاية لتوزعه على الموظفين .

ويذهب بعض اليوغوسلافيين المنشقين الى نفس الرأى ، اذ يرى

(Djelas) بأن الطبقة الجديدة (Nouvelle classe) تستوعب الاموال العامة وتنتفع بها وتتصرف ، فهي اذا المالكة الرئيسية من الناحية الفعلية .

ان هذه الآراء تظهر حقيقة هامة ، وهى ان العنصر الحاسم الانقسام الطبقي ، لم يعد يجد تفسيره فحسب فى تملك وسائل الانتاج وانما ايضا فى تقسيم العمل بين البروليتاريا التى تتولى وظائف تنفيذية صرفه وبين البيروقراطية التى تحتكر سلطة اتخاذ القرارات المتعددة بالحياة الاقتصادية والسياسية ، ان هذا الانقسام الوظيفى أصبح كافيا لخلق طبقة مستغلة فى مواجهة طبقة حاكمة .

وبذلك يتفق نظام رأسمالية الدولة مع النظام الرأسمالى الفردى .

٣ - البيروقراطية كطبقة حاكمة فى الدول النامية :

يتحدد وضع البيروقراطية فى الدول النامية نتيجة عوامل معينة من التركة الاستعمارية والظروف التى تم فيها استقلالها والهيكل الاقتصاد والاجتماعية والنظام السياسى ، ومن ثم فمن الصعب تعميم اساس واحد لتفسير الظاهرة المذكورة .

ومع ذلك فهناك ملامح معينة تجمع بين هذه الدول ، فقد أدت قلة عدد المثقفين الى ظهور بيروقراطية حادة تبدو كأنها القوة الوحيدة القادرة على النهوض بمهمة التطوير الاقتصادى وضمان وحدة واستقرار سياسى نسبين فى دول منقسمة وغير متجانسة سكانيا ، وتعتبر الوظيفة العامة مطمح « النخبة » المحترفة والمنفعة من هذه الدول ، والطائفة التى تقتصر بامتيازات ونفوذ يتمثل وضعها المادى مع المستعمرين الاداريين القدامى اكثر من بقية المواطنين وبحيث اصبح التباعد متزايدا بين هذه البورجوازية من النوع الجديد ، وبين بقية الطوائف الاجتماعية الاخرى .

ولم يعد وضع هذه النخبة الادارية الجديدة ، التى حلت محل النخبة السياسية التقليدية التى اختفت والنخبة السياسية الجديدة ، يتحدد بالاستناد الى ضابط تملك وسائل الانتاج ، وانما من واقع انها تملك مقدرات ادارة الدولة .

سادسا - البيروقراطية وطبيعتها فى ليبيا :

تسنى لقائد الثورة ، فى الخطاب الذى القاها فى زوارة عام ١٩٧٣

تحليل الظاهرة البيروقراطية ، باعتبارها ظاهرة طبقية عازلة ، اذ جاء فيه ما يلي :

« هؤلاء الذين يرقدون فى بيوتهم والذين كونوا عازلا بين الثورة الجماهير . الذين يتركون العمل اذا لم يكن هناك رئيس يراقبهم ، او يقفلون المكاتب فى وجوه المواطنين ويماطلون فى قضاء مصالحهم ... الطبقة البورجوازية . هذه الطبقة المكتبية التى لا تتحرك الا بالخوف ، تستوجب اعلان الثورة الادارية بواسطة جماهير الشعب التى سأسلحها ، لكى تحطم البيروقراطية وتحطم الطبقة العازلة » .

وأنا اعرف أن هناك جهازا اداريا يعزل الجماهير ويكبر يوما بعد يوم ، هذا الجهاز لا بد أن تعلو عليه الثورة ويتحطم ، وقد أعذر من أنذر . فالذى يريد أن يمضى معنا يمضى ، والذي ليس معنا يبقى تحت أقدامنا .

من يريد أن يمضى معنا عليه أن يشعر ويصبح ثوريا ويستمر ، والذي يتخلف ندوسه بالاقدام ، لان الثورة لم نعملها من أجل المرتزقة ، الثورة كانت لاجل الشعب الليبى المحروم الكادح الفقير .

ان كانت مصلحة الشعب ستضيع فى المكاتب فلتتحطم المكاتب لتبقى مصلحة الشعب الليبى . . اذا كانت مصلحة الشعب ستضيع لاجل الحكومة فلتسقط الحكومة وليحيا الشعب » . . .

والبيروقراطية طبقة مفسدة ، فقد ورد فى الخطاب الذى القاه الاخ العقيد فى كلية الآداب بتاريخ ٤ يناير ما يلي :

« . . . كل ما تشكل لجان شعبية يتم تطهير الجهاز الاداري ، وهكذا لن تتكون مكتبية بيروقراطية فى هذه النظرية من هذا النظام الجديد . . . العالم كله يشكو من المكتبية ، من البيروقراطية . . . الحزب الواحد هو رب البيروقراطية . . . لان اصحابه هم الذين يحكمون وبغيرهم من نفس الحزب . . . الذين هم معينين تعيينا هؤلاء هم الذين يمثلون الحكومة ، هذه الحكومة لا تغير نفسها . . اذا العالم كله يشكو من هذا الداء الذى يقتل التقدم ، يقتل الانتاج مثل البكتريا يفسد المكان الذى هو فيه . . الجهاز الادارى اذا قعد طويلا يتعفن ، يخرب نفسه . . . والدواء لهذا الداء هو الثورة الشعبية . . . لما تتجدد اللجان الشعبية دوريا . . يتم تجديد الجهاز الادارى كذلك » . . .

والبيروقراطية طفيلية ، فقد جاء فى الخطاب الآنف الذكر ما يلى :

« . . . أنت جاينا فى خانة الخدمة العامة ، انك أنت تقوم بخدمة

عامة للشعب ، وبناء عليه يقوم الشعب بتوفير حاجاتك ... انت شخص
اشتغلت فى خانة الخدمة العامة حتى تشبع حاجاتك على
ال جماهير ... اللى اتضح لنا انه هكذا سيتم اسقاطه ويعدى يخدم
راسه .. وما عاد يدخل فى الجهاز الادارى واحد اتكالى يلعب على
.. فيه واحد يأكل بالحرام .. داير روجه يخدم فى الشعب وهو ما يخدم
فيه ... وفى المقابل يقدم له فى معاش لكى يعيش منه ... صار
يخدعنا يضحك علينا بيش يعيش ما يبى يبذل جهد ... الوظيفة العامة
هى الخدمة العامة » .

ومن ثم يقع علينا فيما يلى كيف تم التحول من الادارة الحزبية
الى البيروقراطية الى الادارة الشعبية .

المبحث الثانى

التنظيم المركزى واللامركزى انعكاس للسلطة الادارية

تضطلع السلطة التنفيذية فى الدولة التقليدية بالوظيفة الادارية . غير أن هذه السلطة قد تقوم بهذه الوظيفة وحدها ، وعندئذ تكون الدولة أخذت بالنظام المركزى أو أن تتولاها بالاشتراك مع هيئات مستقلة اقليمية أو مصلحة ، طبقا للنظام اللامركزى وبذلك يكون اختصاص هذه الهيئات فى الحالة الاخيرة قد اجتزىء من السلطة التنفيذية .

وعليه فالمركزية واللامركزية هما صورتان لتنظيم الدولة من الناحية الادارية . فالنظام المركزى يعمل على حصر الوظيفة الادارية فى ايدى السلطة التنفيذية وحدها ، فى حين يتجه النظام اللامركزى صوب توزيع هذه الوظيفة ما بين السلطة التنفيذية وهيئات اقليمية أو مصلحة .

واختيار الدولة لاحد هذين الاسلوبين يعبر عن اختيار سياسى . اذ أن النظام المركزى يركز سلطات الحكومة فى العاصمة ، ويعنى ارادة الحكومة التسلطية الصرفة فى احتكار القرارات ، حتى ولو كانت هذه تتصل بالحياة اليومية للشعب . بينما النظام اللامركزى يعبر عن اختيار ديمقراطى تقليدى وجزئى ، اذ يترك حرية اختيار ممثليهم لادارة وحدات ادارية اقليمية واحيانا مرفقية ، ومن ثم اتخاذ القرارات التى ينصرف مباشرة مردودها .

ان الجماهيرية اختطت لها اسلوبا آخر فى التنظيم الادارى يخالف هذين الاسلوبين التقليديين لتصور الادارة ، واللذين مرت بهما أيضا وكما يلي :

أولا : السلطة الادارية المركزية قبل الثورة

يراد بالمركزية ، حصر ممارسة النشاط الادارى فى الدولة فى هيئات واحدة متدرجة خاضعة كليا لسلطة تنفيذية فوقية ، ضمنا لتحقيق الانساق والتجانس والوحدة بين فروع الادارة الموجودة فى العاصمة ، وبين تلك الموجودة خارجها فى اقليم الدولة .

وتعتمد الدولة فى تحقيق المركزية عن طريق جموع الموظفين ، الذى يخضع الرؤوس منهم لاوامر رئيسه ، وفقا لقاعدة التدرج الرئاسى أو التسلسلي ، أو كما تسمى أيضا السلم الادارى . وتسمى هذه « التبعية » منظورة من جانب الرؤوس ، و « سلطة رياضية » منظورة من جانب الرئيس . فالتدرج الرئاسى أو السلم الادارى هو أساس التنظيم الذى يكون

على رأسه الوزير أو رئيس الوزراء أو رئيس الدولة ، وبحيث ي
الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة .

وتبنى الدولة لمثل هذا النظام يعبر عن ارادتها الدكتاتورية فى
سلطة ادارية فوقية منفصلة عن الوسط الاجتماعى ، وفى اهدار الم
الديمقراطى القائم على مشاركة الشعب فى تسيير شؤونه الذاتية .

وقد أخذت ليبيا فى بداية العهد الملكى بنظام رأسمالى اقليمى
قبلى ، كان تنظيمه القانونى أولا : برلمانيا - اتحاديا . اذ قسمت الد
الى ولايات ثلاثة يمارس الملك السلطة الحقيقية وتشاركه فى ذلك حكو
الاتحاد ، والمجالس التنفيذية للولايات ، والولاة الذين كانوا على رأس
والذين يعينون بمرسوم ملكى ، وبظهور النفط واحتكار الثروات ، تركز
السلطة أكثر فى يد الطبقة الحاكمة السياسية - الرأسمالية - وتحول الن
الاتحادى الى نظام الدولة الموحدة التى قسمته الى عشر محافظات ، و
انشاء مجالس محلية ومجالس بلدية فى هذه الوحدات .

وفرضت طبيعة النظام السياسى - والاقتصادى المذكور تشك
لا ديمقراطيا فى انشاء المجالس البلدية . اذ أن المشرع اتبع طريقة الت
تمشيا مع النظام القبلى .

وان جمع المشرع ايضا اسلوب التعيين واسلوب الانتخاب الج
لبعض أعضاء المجالس البلدية فان هذا الامر لا يغير شيئا من جوهر الن
الادارى . اذ أن الاعضاء المنتخبين كانوا من أعيان المدن والريف . لذا
الاعضاء الذين تتكون منهم المجالس المذكورة ، كانوا من « فئة » واحد
سواء ، تم تشكيلها بطريقة التعيين أو الانتخاب أو الجمع بينهما .

أما المجالس المنشئة فى المحافظات فكانت مجالس استشارية
تشكيلها من أعضاء يعينون بقرار من مجلس الوزراء وتكون فيها الريا
للمحافظ الذى يعين أيضا بقرار من المجلس المذكور .

ومن مظاهر تركيز السلطة أيضا بعد قيام الدولة الموحدة أن أعد
المجالس البلدية كان يتم تعيينهم بقرار من السلطة المركزية وكذلك عم
البلديات . وقرارات المجلس البلدى لا يجوز تنفيذها الا بعد مصاد
المحافظ عليها . واذا امتنع المحافظ عن التصديق فيجب أن يرسلها الى و
الداخلية الذى يكون قراره بهذا الشأن نهائيا .

كما فرض النظام السياسى - الرأسمالى ، قيام الادارة بوظائف ادا
صرفة ، وعدم تدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية كقاعدة عامة ، وهى
تدخلت وقدمت بعض الخدمات ذات الطابع الاقتصادى ، فانها كانت تس
فى هذا الخصوص سبيل انشاء مؤسسات عامة متفرعة عن السلطة المركز

وخاضعة لنفس النظام القانونى الذى تخضع له الادارة المركزية من حيث أموالها وموظفيها وتصرفاتها القانونية . ولم تكن المؤسسات العامة المذكورة فى حقيقة علاقاتها مع السلطة الادارية المركزية سوى اسلوب من اساليب عدم التركيز الادارى ، بحكم ارتباطها الوثيق بالسلطة المذكورة ، وانغلاقها عن أفراد الشعب .

وأرست قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة نظاما قانونيا مخصصا ، ضمن وجود فئة اجتماعية معينة من الموظفين ، تتميز من الداخل بوحدها والتجانس القائم بينها ، ووجود مصلحة جماعية خاصة بها تحقق ترابطها فى مواجهة الوسط الاجتماعى الخارجى .

ونشأ عن هذه الفئة سلوك معين بتباعدها عن الجمهور . بحكم أنها بدأت تكوين وسط منغلق على نفسه فى خدمة الطبقة التى تنتمى اليها وتحظى مصالحها . كما مارست الفئة المذكورة موقفا تسلطيا ازاء الجمهور بحكم تربعها على الجاز الادارى الذى سخرته لمصالحها الخاصة .

وان نشأت بجوار فئة الموظفين فئة اخرى عاملة فى الجهاز الادارى ، فانها لم تكن تتمتع بنفس الحقوق والامتيازات والاستمرارية والثبات ، وانما كانت تخضع لقانون العمل . ومن ثم فالتمييز الطبقي كان منعكسا على الجهاز الادارى نفسه . فرغم قيام كل من الفئتين خدمة « عامة » ، الا أن كلا منهما كان خاضعا لقانون يختلف عن الآخر .

وعلى هذا الاساس قسم كل من قانون الخدمة المدنية الصادر عام ١٩٥٦ وفى عام ١٩٦٤ ، الموظفين الى ثلاثة اصناف ، وخص كلا منهم بوضع قانونى معين وهم « الموظف المصنف » ، « والموظف غير المصنف » « والموظف الموقت » .

وقد جاء القانون الجديد رقم ٥٥ لسنة ٧٦ والذى هذه التصنيفات التى تعكس التمييز بين الموظفين انطلاقا من مبدأ المساواة بين الموظفين ولتحقيق تكافؤ الفرص بينهم ووحدة معاملتهم فى الواجبات والحقوق ، واطلق اصطلاح الموظف على من يقوم بخدمة عامة .

ولم يقتصر التمييز فى جهاز الدولة على العاملين ، وان انعكس ايضا على الاموال التى يستعين بها لتحقيق أهدافه . فالاموال العامة هى المخصصة للمنفعة العامة ، أما الاموال الخاصة ، فهى التى تملكها الدولة دون أن يكون الهدف منها تخصيصها للنفع العام ، اى لاستعمال الجمهور لها مباشرة ، أو لخدمة المرافق العامة ، وانما بقصد استغلالها أو الحصول على ما تنتجه من موارد مالية كالمباني والاراضى التى تستغلها الادارة استغلالا ماليا . وهو نفس الغرض الذى يستهدفه الافراد فى النظام الرأسمالى من تملكهم الاموال اى تحقيق الربح .

وحيث أن الهدف من تملك الاشخاص الاعتبارية للاموال الخاصة هو

نفس الهدف الذى يسعى له الافراد الى تحقيقه من تملكهم الاموال ، تحقيق النفع الخاص ، لذا وجب خضوع هذه الاموال وحدها للنظر القانوني الذى تخضع له الاموال التى يملكها الافراد ، اى قانون الاستغلال التجارى .

ان المعارضة بين هذين الصنفين من الاموال ، والتى تستند الى فكرة الغائية اصبحت غير واقعية فى النظام الجماهيرى التى تنهج الاشتراكية الجديدة ، وهو الامر الذى يجعل تملكها للاموال التى لا زالت تصنف تشريعا ، فى القانون المدنى ، وقانون التسجيل العقارى ، بأنها «خاصة» لصيق ايضا بتحقيق المصلحة العامة للمجتمع كله .

ومن ثم يجب تقرير حماية قانونية مدنية وجنائية واحدة لاموال الادارة التى اصبحت ملكيتها شعبية .

وانعكست أخيرا ، فكرة السلطة الادارية الفوقية على تصرفات الادارة الاحادية الجانب فمن جهة ، هناك القرارات الصادرة عن الادارة بوصفها سلطة عامة ، وهى القرارات الادارية . ومن ثم فان الذى يتحكم فى وصية القرارات بأنها ادارية هو الطابع السلطوى لها ازاء المخاطبين باحكامها فهى تفرضها عليهم رغم أنهم لم يساهموا فى تحضيرها أو صنعها ، انما يتعين عليهم تنفيذها فحسب .

اما القرارات الاحادية الجانب المتعلقة بممارسة السلطة العامة للادارة ، اى الشبيهة بتلك التى يجريها الافراد فتخضع ليس لنظام القانون العام الادارى ، وانما للقانون الخاص الذى ينظم اصلا فى الدولة الرأسمالية علاقات الافراد الاستغلالية .

وبذلك فان الفقه والتشريع التقليديين لم يكتفيا بتقرير انفصال السلطة العامة وفوقيتها على المجتمع ، وانما اكدا ازدواجيتها ايضا بمناسبة العاملين فيها واموالها ، والتصرفات القانونية التى تجريها وهو الامر الذى كان قائما على اساس من تقسيم المجتمع والقانون الى عام وخاص ، الامر الذى ترفضه الادارة الشعبية كما سنرى .

ثانيا : السلطة الادارية اللامركزية بعد الثورة :

أصاب السلطة الادارية تطور فى جانبها الوظيفى والتنظيمى . اتجهت الدولة حثيثا ، بقيام الثورة ، نحو تبنى النظام الاقتصادى الموجه الذى انتهى بقيام النظام الاشتراكى . وقد جاء ذلك تطبيقا لنص المادة السادسة من الاعلان الدستورى الذى يقول : « تهدف الدولة الى تحقيق الاشتراكية وذلك بتطبيق العدالة الاجتماعية التى تحظر اى شكل من اشكال الاستغلال ... » ، وكذلك نص المادة السابعة منه التى ورد فيها : « تعمل

الدولة على تحرير الاقتصاد القومى من التبعية والنفوذ الاجنبيين وتحويله الى اقتصاد وطنى وانتاجى يعتمد على الملكية العامة للشعب الليبى والملكيات الخاصة لافرادهم .

وقد صاحب السير فى الطريق الاشتراكى ، اعادة النظر فى تنظيم السلطة الادارية ، وارساء وحداتها المحلية وبعض وحداتها المرفقية النظام اللامركزى القائم فى بداية الامر على النظام التمثيلى .

وفى مرحلة لاحقة ، واعتبارا من خطاب زوارة التاريخى ، عرف النظام الجمهورى نظاما هجيناً يجمع بين مفهوم السلطة الادارية الفوقية ، ومفهوم الادارة الشعبية .

ان المرحلتين الانفتى الذكر تقومان على مفهوم المساهمة فى الادارة ، التى هى صورة دنيا من نظام الادارة الشعبية . وفيما يلى اولا : عرض للاساس النظرى لنظام المساهمة لنعقب ذلك بدراسة للمرحلتين اللتين مرت بهما الادارة حتى قيام نظام الادارة الشعبية .

١ - الاساس النظرى لمساهمة المواطنين فى السلطة الادارية :

اتخذ مبدأ المساهمة فى الدول التى تبنته صوراً مختلفة كانت كفيلة باظهار عيوب النموذج البيروقراطى فى تنظيم الادارة خاصة بعد أن اصبحت هذه تضطلع بشئون اقتصادية ، اضافة الى وظائفها الادارية التقليدية ، ومن ثم فقد أصبح شائعاً معارضة النموذج الاخير بالمبدأ المذكور الذى يحقق تطبيقه سد بعض ما فى التنظيم البيروقراطى من مثالب وتحسين سير الجهاز الادارى بتطويعه بما يكفل مواكبة مقتضيات المجتمع الصناعى .

غير أن المساهمة ليس لها مضمون ومدى محددين ، بحكم شمولها ممارسات متفاوتة وذات اهمية مختلفة تبدأ من مجرد استشارة المواطنين والنقابات ، وتنتهى ، وبتمثيلهم فى الاجهزة الادارية كما يمكن أن تكون أهدافها متفاوتة أيضاً . فقد يراد بها تحقيق مزايا سياسية بحكم انها تؤدى الى جعل الادارة اكثر ديمقراطية ، وذلك بتخفيف الروابط التحكمية والهرمية للسلطة العامة كما يمكن أن يكون هدفها رفع مستوى العمل الوظيفى بالغاء الانفصال الحاد بين الوظائف ، وازالة الشلل الذى يلزم اى تنظيم بيروقراطى .

ويرى البعض ان المساهمة هى طريقة لادارة اكثر مواكبة للبيئة التى تعمل فيها وهى البيئة المستمرة التغيير ، والتى تتطلب توزيع المسئولية الادارية بصورة لا مركزية . كما ان المساهمة تؤدى الى التقليل من عدد المستويات التدرجية فى الهرم التنظيمى لادارة العامة والتخفيف من الانفصام بين الادارة والمجتمع ، والتسريع فى اتخاذ القرارات فى نفس

الوقت الذى تؤدى الى تحسين مستواها .

وتتجسد مثل هذه الاهتمامات من الناحية العملية بوضع اصلاح
تبدأ بتثبيت نظام لامركزية الجهاز الادارى ، وتنويع هياكله ، وتخ
التدرجية التقليدية ، وتعدد مراكز اتخاذ القرارات اعمالا لمبدأ توز
الاختصاصات والمسئوليات .

ولكن رغم الحلول الاصلاحية التى اجراها نظام المساهمة على التق
البيروقراطى ، فقد بقى هذا قائما على المركزية والهرمية ولم تنل منه
الا بصورة جزئية ، اذ أن التعديلات المذكورة ان كانت تؤدى سطحيا
تغيير فى اساليب اتخاذ القرارات وفى تفتيت بعض الاجهزة الادارية وخ
على الصعيد المحلى ، فانها لا تؤدى الى تبدلات جذرية فى بنى الان
العامة وفى وظائفها واهدافها هذا بالاضافة الى ان هدف المساهمة هو
زيادة فعالية الادارية التقليدية القائمة واضفاء الشرعية عليها .

ومن ثم يقع علينا اولا : عرض اسباب المساهمة واهميتها وحدود
وعدم كفايتها .

(١) اسباب المساهمة : -

مضمون الديمقراطية التقليدية سياسى ، أما الديمقراطية الحقيقية
فلا بد وان تكون ذات مضمون اقتصادى واجتماعى فى المجتمع الصناعى
ففى مثل هذه المرحلة من الديمقراطية ، يخرج عن مقدور السلسل
العامة الاقتصار على اتخاذ قرارات شاملة وادارة المرافق العامة الاساس
ذات الصفة الادارية الصرفة .

فقد اصبح لازما حتى فى اكثر الدول الرأسمالية تنظيم العلاقة
الخاصة بين الافراد بشكل فعال واشباع حاجات ذات طابع جديد ، ومن
فان ظاهرة تعاظم دور السلطة العامة اصبح امرا مسلما به فى المجتمع
التي تأخذ بالاقتصاد او التى تسير فى الطريق الاشتراكى .

غير أن ما يجب أن يوازى تدخل الدولة الاقتصادى أو عند قياد
بالتنظيم الاشتراكى الشامل هو الممارسة الديمقراطية للسلطة لضمان مرد
اكثر فعالية .

ويلاحظ بهذا الصدد تزايد ضغط المواطنين على الادارة كلما زاد تدخل
الدولة ، وبالمقابل اصبح ضروريا لدى الدولة التدخلية أو الاشتراكية مساهمة
المواطنين فى الادارة .

(أ) تعاظم مطالبة المواطنين بالمساهمة الديمقراطية فى ادارة النشاط
الاقتصادى : -

كان مجال احتكاك المواطنين بالادارة محدودا فى الدولة الليبرالية

للدور المقنن الذى تقوم به فى تنظيم العلاقات بين الافراد .
غير أن اتباع الدولة المعاصرة سياسة التدخل على الاقل أدى الى
المساس بالمصالح الحيوية للافراد وعليه أصبح هؤلاء معنيين بالقرارات التى
تسعى الادارة الى اتخاذها ، كما قام الشعور لديهم بأنهم ليسوا مجرد
رعايا (Sujet) لادارة تسلطية مركزية ، وإنما يجب أن تتاح
لهم فرصة المساهمة على الاقل فى اتخاذ القرارات التى تعنيهم والتى تستقل
الادارة فى اتخاذها .

فالاتجاه التدخلى أو الاشتراكى للدولة يوقع الزاما عليها اذا ، باضفاء
الطابع الديمقراطي على بنیان بعض الوحدات الادارية على الاقل ، وعلى
القرارات الادارية .

ومما يزيد فى المطالبة بالديمقراطية الادارية ، تنظيم المصالح الخاصة
فى هيئات كالجمعيات والاتحادات والنقابات ، الامر الذى يعطى ضغطا
اضافيا على الادارة العامة باتباع النهج الديمقراطى عند اتخاذ قراراتها
المتعلقة خاصة بالمصالح التى تدافع عنها المنظمات المذكورة .

(ب) حاجة الادارة العامة فى الدولة التدخلية أو الاشتراكية لانضمام
الافراد عند اتخاذ القرارات :

ان حاجة الدولة التدخلية أو الاشتراكية لمساهمة الافراد فى اتخاذ
القرارات أصبح لا غنى عنه .

ويلاحظ بهذا الشأن من جهة ، ان الاساليب الادارية التقليدية لم تعد
تتناسب مع الدور المتعاظم المذكور التى تنهض الدولة به .

كما أصبح لزاما من جهة اخرى مساهمة المواطنين فى نشاط الادارة
الجديد :

أ - نشأت مبادئ القانون الادارى ، واساليب الادارة العامة فى
تحقيق اهدافها فى عصر سادته المذهب الليبرالى - الفردى ، واقتصرت فيه
وظائف الدولة على النهوض بخدمات لصيقة بفكرة السيادة يتعلق تحقيقها
بالوسائل الاساسية للسلطة العامة كالقوات المسلحة ، والشرطة
والديبلوماسية ، والشئون المالية والضريبية . وأمام مثل هذه الوظائف
المحاطة بأبهة خاصة كان لا يملك الفرد الا الانحناء تلقائيا أمام التصرفات
التي تضعها موضع التنفيذ .

والاكثر من ذلك أن الدولة احاطت نفسها بفضاء واسع من السلطة
التقديرية عند اضطلاعها بالوظائف المذكورة .

وان استمرت الدول فى القيام بالوظائف الادارية اللازمة للمحافظة

على وجودها واستمراريتها ، فان مثل هذه الوظائف لم تعد كافية لاشباع الحاجات الجديدة خاصة الاقتصادية للأفراد ، والتي تقتضيها المصلحة العامة ، والتي لا تدور ضرورة حول فكرة السيادة .

وحيث أن مثل هذه الوظائف الجديدة تتعلق بالمصالح الحيوية للأفراد فلا محل اذا لتجاهل هؤلاء عند اتخاذ القرارات المتعلقة بالمصالح المذكورة ولا مانع في اشراكهم في عملية اتخاذها اذا اريد انجاح العمليات المتعلقة بالوظائف الانفة الذكر .

ان لجوء الادارة العامة الى الاساليب التقليدية في اصدار القرار باعتبارها سلطة عامة ، والتي تفترض احتوائها على الزام معين وجبر تنفيذها بالقوة بالنص فيها على عقوبات معينة توقع على من يخالفها ، يؤدي الى انجاح الدور الاقتصادي الجديد للدولة ، وانما الى تقوية الجبر العقابي الامر الذي يرفضه المواطنون ، كما يشك في فعاليته ، ومن ثم مندوحة من اتباع اسلوب جديد يقوم على مشاركة هؤلاء في عملية اتخاذ القرارات الادارية وصنعها وتنفيذها ضمانا لتحقيق الاهداف الجديدة للادارة العامة بشجاعة وانطلاقا من موقف معين ازاء الفكر الديمقراطي الذي يجب أن يفرض تطبيقه على الصعيد الاداري .

ب - يتجه نظام المساهمة نحو اقرار اساليب معينة لتحقيق انضمام الافراد وقبولهم لنشاط الادارة الاقتصادية . فبالاضافة الى الاخذ بنظر الحوافز يلاحظ اتجاه النظام الآنف الذكر نحو الاخذ بمبدأ التعريف بأهداف الخطة الاقتصادية والمشاركة في وضعها .

غير أن تطبيق مبدأ المساهمة على الادارة لا يقتضيه فحسب النشاط الاقتصادي والاجتماعي الذي تقوم به ، وانما يقتضي تطبيق المبدأ المذكور بمناسبة قيام الادارة بوظائفها الاخرى ودون استثناء . اذ أن فعالية التنفيذ تعتمد أكثر على انضمام المخاطبين بأحكامها ، من على سلطة الادارة . ومن هنا تتأتى ضرورة اعادة النظر في أساليب بنیان الادارة وتحضير القرارات الادارية فيها وتنفيذها .

وان كان الاسلوب التقليدي في تحضير القرارات المذكورة وتنفيذها يقوم على الاقناع وانما على القسر والاكراه ، فلا مناص اذا من الرجوع الى المبدأ الطبيعي وهو الاختيار الحر الديمقراطي في وضع القرارات الادارية اذ من الواضح أن الانسان يحترم طوعا القرارات التي يضعها بنفسه أو يساهم في وضعها أكثر من تلك التي تفرض عليه من الغير لينصاع اليها كرها . كما أن التنفيذ الطوعي هو التطبيق المجدي لها وليس التنفيذ الجبري .

وخلاصة ما تقدم تم تطبيق المبدأ الديمقراطي ليحكم الادارة العامة

غير أن تطبيقه فى الدولة الرأسمالية ذات الاقتصاد الموجه اتخذ له فى بعضها شكل نظام المساهمة القائم خاصة على التمثيل ، وبالنسبة لبعض الوحدات الادارية ، وليس على السلطة الادارية المركزية نفسها .

(٢) اهمية المساهمة فى الادارة : -

يصبح لازما اذا اضاء الطابع الديمقراطى على الادارة بحكم دورها الجديد المتمثل بتحقيق اهداف المجتمع كله .

غير أن السؤال الذى يطرح نفسه هو الاسلوب الديمقراطى الواجب تطبيقه عليها . وبهذا الصدد يمكن تصور عدة حلول لبلوغ مثل هذه الغاية يبلغ اقصاها تطبيق الديمقراطية المباشرة .

اي بعبارة اخرى يتعين تطبيق الديمقراطية المباشرة كحل بديل للديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المحلية اللامركزية ، نظرا لتصور مبدأ المساهمة القائم عليهما .

الديمقراطية التمثيلية ومدى تطبيقها على الصعيد الادارى : -

صادف التطبيق العملى للديمقراطية الحقيقية اول هبوط له فى اللجوء الى اسلوب الديمقراطية التمثيلية ، بحكم أن هذه الصورة من الديمقراطية لا تمنح المواطنين الولاية الكلية فى ممارسة السلطة مباشرة ، وهى الصورة التى ادانها جان جاك روسو .

والديمقراطية التمثيلية هى اسلوب تقليدى يتم بمقتضاه ممارسة السلطة عن طريق تفويض الشعب لسيادته السياسية لمثليه عن طريق الانتخاب . وهو ايضا الحل الذى وصل اليه رجال الثورة الفرنسية رغم انهم وجدوا فيه صورة دنيا للديمقراطية . وقد اثبتت الممارسات المعاصرة بأن هذه الصورة من الديمقراطية غير المباشرة لا تلبى لا المتطلبات التى تقوم عليها الحكومات الحديثة ، ولاهداف المواطنين الذين ليسوا هم مجرد أدوات آلية تتولى القيام بعملية الاقتراع .

والاساس الذى يقوم عليه النظام التمثيلى لا يؤدى حقيقة الى التعبير عن الارادة ، اذا اريد اصلا بالنظام المذكور منح الشعب الارادة ، لا التعبير عن ارادة الشعب التى هى سابقة على التمثيل نفسه .

والدافع لتقرير النظام المذكور له سببان اولهما : يقوم على اعتبارات كما قيل بأنها « عملية » مؤداها صعوبة تولى الشعب بنفسه ممارسة السلطة نظرا لكثرة السكان فى دولة كبيرة مما يتعذر معه تطبيق النظام الديمقراطى المباشر ، الامر الذى يوجب تعيين بعضهم لاتخاذ القرارات

باسم الجميع . وقد كان الرائد فى مثل هذا التفسير الواقعى فى وجود وجود ممثلين عن الشعب هو روسو .

ولكن اعتبر التمثيل وسيلة سيئة لممارسة السلطة ، ولا مفر منها بشرط موازنتها أولا بمبدأ « الوكالة الالزامية » (Mandat Impératif) وبمقتضاها تبقى تبعية النائب أو الممثل للجمهور ناخبه تبعية مطلقة وخضوعه له خضوعا تاما وثانيا بنظام الاستفتاء (Référendum)

اما السبب الاخر لتبرير النظام فهو « عقلي » (Rationnel) أورده مونتيسكو ، ويقوم على أساس أن الشعب غير مؤهل ثقافيا بشكل كاف للتصدى للمشكلات العامة كما ليس له المتسع من الوقت ، لذلك ومن ثم فان كان الشعب غير قادر على اتخاذ القرارات بنفسه فهو مؤهل لانتخاب ممثليه عنه ممن يملكون الحكمة والثقافة والخبرة لممارسة الشؤون العامة .

وقد ابتدعت نظرية الديمقراطية التمثيلية لاضفاء هالة على القرارات التى يتخذها الممثلون باعتبارها مظهرا من مظاهر السيادة العامة للشعب فى الوقت الذى لا تمثل هذه القرارات الا صورة مخففة للارادة الحقيقية للشعب والتى لا تعبر عنها فعلا ارادة ممثليهم .

لذا فان الديمقراطية القائمة على صناديق الاقتراع هى مدانة عالميا وخاصة على الصعيد السياسى ، ولا يمكن العمل بها ايضا على الصعيد الادارى ، هذا بالاضافة الى انه من العسير أيضا تطبيقها كأسلوب لانتخاب الاداريين .

الديمقراطية المحلية او اللامركزية : -

يعتبر أيضا أسلوب اللامركزية الاقليمية محاولة لتطبيق الديمقراطية من الناحية المكانية (الديمقراطية المحلية) غير أن تطبيق هذا الأسلوب لا يعدو أن يكون مجرد دواء مسكن لمعالجة مشكلة الديمقراطية المحلية .

ذلك أن اللامركزية المحلية تقوم أيضا على اساس اقتباس النظام التمثيلى كما هو والذي يستند عليه التنظيم السياسى وتطبيقه على النطاق المحلى . غاية ما فى الامر أن اللامركزية المحلية تأخذ اكثر بنظر الاعتبار مصالح المواطنين من النظام المركزى وتقيم علاقة بين الممثل المحلى وبين مواطنى الاقليم الذى يمثله ، وحتى هذه العلاقة لا تتحقق الا اذا كانت المجموعة السكانية للوحدة المحلية محدودة العدد ، والسلطات المحلية تملك حقيقة سلطة التقرير فى الشؤون المحلية .

غير أن الملاحظ اتجاه التشريعات نحو الحد من الاختصاصات التى تتدخل فى نطاق الشؤون المحلية ونقلها للدولة للمركزية ، والاكثر من ذلك أنه كلما اتسعت رقعة الوحدة المحلية كلما وهنت العلاقة بين مواطنيها

والسلطات المحلية القائمة على ادارة شئونها ، فى نفس الوقت الذى تتولى هذه تطوير اجهزتها الادارية الدائمة وتثبيتها وممارستها لسلطات واسعة تمكنها من اتخاذ قرارات تفرضها على السكان المحليين .

وعليه فان الحل اللامركزى التمثيلى لا يؤدى الى نتائج حاسمة ، ويبقى مجرد واجهة للديمقراطية (Une Façade Democratique) ما لم يستند النظام اللامركزى الاقليمى على اساس انشاء علاقة مباشرة بين الادارة والمواطنين وذلك بقيام نظام لا مركزى محلى كلى بتطبيق المبدأ الديمقراطى على اجراءات اتخاذ القرارات الادارية نفسها ، وليس على مجرد اسلوب اختيار الممثلين حتى ولو كانوا محليين .

٢ - الثورة وتطور البناء الديمقراطى للادارة

(١) - الوحدات المحلية

يلاحظ على التشريعات التى صدرت بعد الثورة والتى نظمت بنيان الوحدات المحلية (المحافظات او البلديات) ، انها سارت بشكل مطرد نحو الاخذ بالنظام الديمقراطى المباشر فى تشكيل اللجان الشعبية الادارية .

فالذى يلاحظ أن المشرع اخذ أولا بالخطوط العريضة لنظام الادارة المركزية سواء عندما اصدر قانون الادارة المحلية رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ ، أو عندما احل محله القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ . وكلاهما ، فى الحقيقة ، يتفرعان عن الاسلوب البيروقراطى فى تنظيم السلطة الادارية . وهو الامر الذى يبرز سواء من كيفية تشكيل الوحدات الاقليمية أو محدودية اختصاصاتها ، او ثقل الرقابة عليها .

غير أن تعديلا جذريا جرى على القانون الاخير عندما تولت اللجان الشعبية ممارسة الوظيفة الادارية على صعيد الادارة الاقليمية - والمرفقية ايضا - بعد اعلان « الثورة الادارية » فى خطاب زوارة التاريخى فى ١٥ ابريل ١٩٧٣ م .

وقد وجد هذا التحول الفعلى فى التنظيم الادارى وجوده القانونى الجزئى بصدور قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الادارية رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٢ ، والذى اريد به تصفية التنظيم الادارى البيروقراطى بتولى الجماهير مسئولية العمل الادارى الثورى ، وتأكيد السلطة الشعبية على الجهاز الادارى للدولة وتطويعه لتنفيذ مطالب الجماهير ، والانطلاق نحو تحقيق اهداف الثورة .

وقد أقر القانون المذكور الديمقراطية المباشرة على الادارة ، ولاول مرة والتى وجدت صداها أولا فى اعادة تشكيل مجالس البلديات

والمحافظات ، ثم فى قانون البلديات النافذ رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ ، وفى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ بشأن نقل اختصاصات ومسؤوليات المحافظ والمديريات الى الوزارات التى فوضت اختصاصاتها فى نطاق الادارة المحلية الى وحدات مرفقية يطلق عليها « المراقبات » وتتم ادارتها وبنائها وفقاً للنظام الديمقراطي المباشر .

وفيما يلى بيان للتطور الذى اصاب تشكيل الوحدات المحلية بعد الثورة :

١ - اقر قانون الادارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ ، ومن قبله القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ مبدأ تكوين مجالس الوحدات المحلية والتى كانت واهل المحافظات والبلديات ، من ثلاثة اصناف من الاعضاء : منتخبين ومختارين ومعينين بحكم وظائفهم . وبهذا الصدد يلاحظ بأن القانون الاول تضمن تعديلا لاحكام المنظمة لتشكيل مجالس المحافظات والبلديات الواردة فى القانون الثانى ، بما يحقق تقوية الصفة التمثيلية للمجالس المذكورة . حيث نص القانون على اجراء انتخابات عامة لعضوية هذه المجالس وبشرط ان يكون الاعضاء المنتخبين اغلبيية فى كل مجلس . كما نص على تعديل صفات الاعضاء بحكم وظائفهم فى المجالس المحلية بحيث اصبحوا يعتبرون موظفين محليين وغير تابعين للوزارات المركزية وهو امر اقتضاه نقل المراقبات الى مجالس المحافظات وتحقيق بذلك انهاء ازدواجية فى صفاتهم الذى كان ينشأ عنها تعقيد وتطويل .

وقد نصت المادتان الخامسة والخامسة عشر من القانون رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ ان المجلس البلدى او مجلس المحافظة يؤلف من :

١ - عدد من الاعضاء من بين الاتحاد الاشتراكى العربى بالمحافظة او البلدية ينتخبون انتخابا مباشرا لعضوية مجلس المحافظة او مجلس البلدية ، ويحدد عددهم بقرار من مجلس الوزراء . على أن تتولى الامانة العامة للاتحاد الاشتراكى العربى اجراء هذه الانتخابات .

٢ - عدد من الاعضاء العاملين فى الاتحاد الاشتراكى العربى يختارون من ذوى الكفاءة يصدر بتعيينهم قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الامانة العامة للاتحاد الاشتراكى العربى وبعد أخذ رأى المحافظ المختص .

٣ - اعضاء بحكم وظائفهم وهم مديرو المديريات فى المحافظات او من يمثلون الجهات العامة التى يتصل عملها باختصاصات المجلس البلدى بالنسبة للبلديات .

ولكى نستطيع ان نقيم الطريقة التى كان قد اتبعها المشرع عندما اصدر قانون الادارة المحلية الآنف الذكر . ونبرز فى نفس الوقت الميزة التى

اتصف بها قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الادارية ، فلا بد لنا أن نتساءل عن مدى تحقق اللامركزية الاقليمية والديمقراطية فى تكوين مجالس المحافظات والبلديات ، اى مدى توفر جانبها السياسى المتمثل خاصة بنقل سلطة التقرير النهائى فى الشئون العامة الى هيئات محلية توسيعا لمفهوم الديمقراطية وما تتضمنه من مساهمة الشعب فى تحمل مسئولياته على الصعيد المحلى .

الواقع ان اللامركزية ، القائمة على النظام التمثيلى ، تتخذ فى العمل احدى صورتين يتوقف التمييز بينهما على وجود بعض العناصر المركزية داخل مجالس الهيئات الادارية المحلية او عدم وجودها . فهناك أولا اللامركزية الكلية التى تقوم على تشكيل مجالس الهيئات اللامركزية من اعضاء منتخبين جميعا بواسطة الشعب فى النطاق الاقليمى لاختصاص هذه الهيئات اى بعبارة اخرى ان السلطة المركزية لا تمثل فى هذه الهيئات من داخلها . ولكن تبقى لها سلطة غير مباشرة عليها بما تباشره من وصاية ادارية .

اما الصورة الاخرى فهى اللامركزية النسبية او الجزئية القائمة على تشكيل الهيئات المحلية اللامركزية من اعضاء منتخبين بواسطة الشعب واطراف معينين من قبل الحكومة المركزية فى وقت واحد .

وقد اختار المشرع الصورة الثانية عند تكوين المجالس المحلية بادخاله اعضاء مختارين معينين فيها . والواقع أن هذا الادخال فيه اخلاخل بالمبدأ الديمقراطى التمثيلى ، الا انه لا يؤدى الى هدم كلى للصفة اللامركزية للمجالس المذكورة ، طالما اشترط القانون فى نفس الوقت أن يراعى دائما أن تكون الاغلبية للاعضاء المنتخبين . اى بعبارة اخرى أن المشرع أخذ بالديمقراطية الجزئية واللامركزية النسبية ، مقتبسا هذا النظام من جمهورية مصر العربية منعا للتفتت الكامل للوظيفة الادارية وممارستها من قبل ممثلى الشعب أو الشعب نفسه .

خلاصة ما تقدم ، فان تشكيل الوحدات المحلية فى ليبيا قبل صدور قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الادارية لم يكن ديمقراطيا ، لا تمثيلى كاملا ، ولا مباشرا ، وانما كان قائما على أساس الجمع بين النظام التمثيلى ونظام التعيين البيروقراطى ، وكلاهما لا يمتان للديمقراطية المباشرة بصلة .

ذلك أن قيام السلطات المركزية بتعيين كل أو بعض اعضاء المجالس المحلية يستتبع قيامها بممارسة رقابة داخلية على أعمال هذه المجالس ، بحكم أن الاعضاء المعينين من قبلها هم مدينون بمناصبهم لها ، ومن ثم فبواسطتهم تستطيع توجيه القرارات التى يساهمون فى صنعها .

وبقيام الادارة العامة الشعبية ، اصبح جميع اعضاء اللجان الشعبية في المحافظات والبلديات يختارون مباشرة ، ودون أن يكون للسلك المركزي أمر تعيين بعضهم ، وبذلك زالت نهائيا الرقابة الداخلية للسلطة المركزية على اعضاء المجالس المحلية ، ولكن الرقابة الادارية اعمالها بقت .

٢ - يقوم نظام الادارة المحلية على القانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٧٥ الذي بشأن البلديات والصادر في ٦ ابريل ١٩٧٥ . وقد تبني القانون المذكور وحدة الاشخاص الاعتبارية الاقليمية . اذ لا يسمح قانون البلديات لاقط الدولة بالانقسام اداريا الا الى نوع واحد من الوحدات المحلية التي تتم بالشخصية الاعتبارية والتي هي البلديات . وبعد أن كانت وحدات الادارة المحلية هي المحافظات والبلديات وفقا للقانونين رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٠ و ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ .

وقد وضع المشرع وفقا للقانون النافذ ، هيكلا عضويا موحدا للبلديات وللوحدات التي تنقسم عليها . اذ تنقسم البلديات الى محلات ويجوز ان فروع ضمن البلديات تضم محلة أو اكثر . وتتولى الوظيفة الادارية في المحلات وفروع البلديات والبلديات لجان شعبية تشكل طبقا لاحكام القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ .

وتنص المادة الثانية من القانون الانف الذكر على أن « تقوم اللجان الشعبية في البلديات بممارسة السلطات والصلاحيات المقررة في القوانين واللوائح لمجالس البلديات » .

ويتطابق التنظيم الهيكلي المذكور للبلديات مع مقولات وردت في الكتاب الاخضر وهي أن « المؤتمرات الشعبية هي الوسيلة الوحيدة للديمقراطية الشعبية . . » و « ليس لسلطة الشعب الا وجه واحد ، يمكن تحقيق السلطة الشعبية الا بكيفية واحدة . . . » وهي المؤتمر الشعبية . . . فلا ديمقراطية بدون مؤتمرات شعبية واللجان في كل مكان لذا جرى العمل على اختيار اعضاء اللجان الشعبية بأسلوب الاختيار المباشر الامر الذي يطبع السلطات القائمة على ادارة البلديات وفروعها والمحلات التي تنقسم عليها بالطابع الديمقراطي المباشر الكلي .

ولا بد من ان نشير أخيرا الى كيفية اختيار رئيس اللجنة الشعبية على مستوى المحلات أو الفروع او البلديات . فقد سكت قانون البلديات ذلك . غير أن قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الادارية نظم ذلك في المادة الاولى منه عندما نص :

« لكل لجنة رئيس تختاره من بين اعضائها أو من غيرهم يتولى ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون . . » وعند غير

الرئيس أو قيام مانع به يتولى عمله بصورة مؤقتة من تنتدبه اللجنة لذلك من بين اعضائها أو من غيرهم » .

ومن ثم فاختيار رؤساء اللجان الشعبية يتم ديمقراطيا ولكن بشكل تمثيلي وليس مباشر الامر الذى يعتبر تحولا عن الاسلوب الذى كان متبعاً فى قانون الادارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ ومقتضاه تعيين عميد البلدية بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس الوزراء ، أى أن اختياره كان يتم من السلطة المركزية فهو مدين بمنصبه لها .

ولما كانت اللجان الشعبية المنشأة فى نطاق البلديات لها طابع لا تمثيلي ، لذا كان اسقاط العضوية عن اعضائها أو عن رئيسها يجب أن يتم أيضا بطريق ديمقراطى مباشر ، وذلك بممارسة الجماهير مثل هذا الاختصاص الذى تستقيه من حقها فى الرقابة العضوية على اللجان المذكورة .

(٢) - على صعيد الوحدات الادارية المرفقية

١ - تنص المادة الثالثة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسؤولياتها الادارية على ما يلى :

« تتولى اللجان الشعبية المشكلة فى الهيئات أو المؤسسات والشركات العامة الاختصاصات المقررة لمجالس ادارة تلك الهيئات والمؤسسات والشركات ويكون لرؤساء اللجان المذكورة اختصاصات رؤساء مجالس الادارة وذلك كله على النحو المبين فى القوانين والقرارات المنظمة للهيئات والمؤسسات والشركات المذكورة .

فاذا كان رئيس مجلس الادارة هو المدير العام فى ذات الوقت تولى رئيس اللجنة اختصاصاته » .

كما تنص المادة الرابعة من القانون الانف الذكر على ما يلى :

« تمارس اللجنة الشعبية للجامعة الاختصاصات المخولة لمجلس الجامعة فى القوانين واللوائح ويتولى رئيس اللجنة الاختصاصات المقررة لرئيس الجامعة كما تمارس اللجان الشعبية فى الكليات الجامعية الاختصاصات المقررة لمجالس الكليات ويكون لرؤساء اللجان اختصاص عمداء الكليات .

وتختص اللجان الشعبية بالمعاهد والمدارس على اختلاف مراحلها بممارسة الصلاحيات المقررة لمديرى ورؤساء المعاهد والمدارس المذكورة أو الاجهزة القائمة على ادارتها » .

وبذلك يكون القانون الانف الذكر قد اخضع الوحدات الادارية المعلن لنظام الادارة الشعبية بتطبيق الديمقراطية المباشرة على بنيان هيكلها

العضوى ، وذلك باستبدال مجالس الادارة التى كان يعين اعضائها من السلطة الادارية المركزية بهيئات مديرة تختار مباشرة وبالنسبة لك اعضائها ، ومن ضمنهم رئيسها ، من قبل القواعد الشعبية للمؤتم الاساسية التى تعمل فى نطاق المؤسسات .

غير أن ما يلاحظ هو قصر تطبيق المبدأ الديمقراطى المباشر ، حيث الواقع على بعض الوحدات المذكورة فبالنسبة للهيئات العامة ، انشاء اللجان الشعبية فى الجامعات ، وكذلك فى الوحدات التى تتفرع أى الكليات والمعاهد .

وبالنسبة للمؤسسات العامة تم تكوين لجان شعبية فى المؤسسة للكهرباء والمؤسسة العامة للنقل ، والمؤسسة العامة للبريد ، والمؤسسة للموانى والمنائر . وقد خص المشرع أولا هذه الوحدات بلجان شعبية غيرها ، نظرا لتقديمها خدمات مباشرة للجماهير ولا بد من أن ينبع المبدأ الديمقراطى على جميع الهيئات العامة والمؤسسات العامة اعمالا « اختيار الجماهير المؤتمرات الشعبية الاساسية لجان شعبية ادارية لمحل الادارة الحكومية ، فتصبح كل المرافق فى المجتمع تدار بواسطة شعبية » .

٢ - ولم يقتصر تكوين بنىان الوحدات الادارية بصورة ديمقراطية تلك التى تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، اذ تجاوزها المبدأ الديمقراطى المباشر الى الوحدات الادارية التى تتفرع اصلا عن السلطة الادارية المركزية بغية تحويلها من ادارة بيروقراطية الى ادارة شعبية .

وعلى هذا الاساس نص (اولا) قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسئولياتها الادارية فى المادة الخامسة منه على أن « يكون للجان الشعبية الاخرى المشكلة فى المديرىات والمستشفيات ودور العلاج والمطابع الحكو والوحدات الادارية والانتاجية الاخرى الاختصاصات المقررة لمديرى رؤساء تلك الجهات واللجان التنفيذية أو الاجهزة القائمة على ادارتها » .

٣ - وبمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ الخاص بنقل اختصاص ومسئوليات المحافظات والمديرىات الى الوزارات ، فى أمانات التعل والتربية والصحة ، والاسكان والشباب ، والشئون الاجتماعية والعمل والخدمة المدنية ، والزراعة والاصلاح الزراعى والمواصلات والخزانات والاقتصاد وانشاء مراقبات تتولى تنفيذ الخدمات التى تمارسها المحافظ والمديرىات التابعة لها ، وبحيث يبقى لكل أمين فيما يخصه مسئولية اد وتسيير هذه الخدمات مباشرة فى مختلف نواحي اقليم الدولة .

ونص القانون على أن يكون لكل من الامانات الانفء الذكر مراقب مباشرة واداء الخدمات التابعة لها والقيام باداء الخدمات المنوطة به

وتقديمها للمواطنين بأسرع الطرق دون تعقيدات ادارية .
وقد شكلت لجنة شعبية فى كل مراقبة من المراقبات التابعة للامانات
الانفة الذكر وفقا للقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٧ .

وبذلك يكون المشرع عند اصدار القانون المذكور ، قد أخذ بنظام فريد
الى حد كبير بتبنيه نظاما يجمع بين المركزية ، من حيث ان المراقبات تتبع
الامانة مباشرة ، واللامركزية الديمقراطية المباشرة بحكم أن المراقبات
تضطلع بادارة مصالح ذاتية فى قطاع جغرافى معين ، تقولى ادارتها لجان
شعبية مختارة هى اللجان الشعبية للمراقبات التى يتم اختيارها من قبل
جماهير فروع البلدية .

اذ يختار كل فرع بلدى عضوا ، ثم يجتمع المختارون لاختيار اعضاء
لجنة شعبية للمراقبة مكونة من خمسة اشخاص ، يختار رئيسها من بينهم
أو من خارجهم .

وبانشاء نظام المراقبات ، القائمة ادارتها على اللجان الشعبية ، اراد
المشرع نقل مزيد من سلطة الدولة الى المجتمع ، اى الى الوحدات التى
يمارس الشعب سلطتها عن طريقها . باعتبارها اقدر على الاحساس بمشاكله
وأقدر على حسمها .

٤ - غير أن العمود الفقرى للادارة العامة بقى فى منأى عن
الديمقراطية المباشرة . وبعبارة اخرى بقت الوظيفة العامة أساسا لممارسة
السلطة الادارية فى الجماهيرية ويبقى اسلوب الامتحان أو المسابقة هو
الاساس الرئيسى فى اختيار الموظفين وفقا لقوانين الخدمة المتعاقبة ، فى
الوقت الذى اتبعت فيه بعض الدول ، ولو بصورة جزئية انتخاب الموظفين
عن طريق الشعب ، أو بواسطة ذوى الشأن ممن يهتمهم أمر الوحدة الادارية
التى يراد شغل الوظائف فيها .

وقد يبدو على طرق اختيار الموظفين الاداريين ، قيامها على مبدأ
ظاهرة ديمقراطى ، ومفاده التزام الادارة العامة بتعيين اكفأ المرشحين
للوظائف العامة . اذ يقع عليها تعيين الناجحين فى الامتحان أو المسابقة
حسب الاسبقية فى مستويات النجاح . وبذلك تعين الادارة العامة أفضل
المرشحين واكثرهم كفاءة وتحقق العدالة بين جميع المرشحين وتوفر الثقة
فى نفوسهم حتى لا يعين فى الوظيفة العامة الا من يستحق ذلك .

غير أن حقيقة هذا النظام القائم على اختيار الكفاء من بين المتنافسين
فيه محاباة لطائفة المثقفين فى الدولة الذين ينتمون الى الطبقة الاجتماعية
الاكثر رخاء . اى أن نظام المنافسة يكون نظاما شبه منغلق ، اذ يقتصر
على أفراد طبقة اجتماعية معينة وذلك بحكم الظروف المعيشة المتيسرة
لهم ، والتى تضمن تحصيلهم العالى الامر الذى يفرغ نسبيا مبدأ التكافؤ

بين الفرص من مضمونه . وهو المضمون الذى يتحقق ابتداء بازالة الفو
الطبقية بين المواطنين .

٥ - ويلاحظ مما تقدم ، عدم تطبيق النظام التمثيلى على السلط
الادارية الا بصورة جزئية : اى أن استعمال المواطن لحقه فى انتخ
القائمين على ادارة الوحدات كان غير شامل لجميعها ، وانما هو مقص
على بعضها . فى الوقت الذى كان يجب للوصول الى تطبيق نظام تمثي
صحيح ، تقرير مبدأ التوسع فى حق الانتخاب بشمول جميع الوحدات
الادارية به ، وليس بعضها بتقرير حق المواطنين بانتخاب ممثلين عن
لادارتها .

ومن ثم فان الانفصال الاكثر وضوحا بين وضع المواطن فى مواجهة
السلطة الادارية المركزية ، ووضعه ازاء الوحدات الادارية ذات التنظيم
الشعبى ، لم يعد يمكن تبريره . ولما كانت ممارسة السلطة الادارية الحقيقية
هى بيد السلطة الادارية المركزية . لذا كان الاجدر ان توجد الممار
الديمقراطية ، تطبيقا للمبدأ التمثيلى حيث توجد السلطة وتتحكم فى
المواطن .

غير أن المشكلة لم تكن بهذه السهولة ، فالملاحظ على بنية الاد
العامة بعد الثورة وحتى اكتمال التنظيم الشعبى ما يلى :

١ - كانت الوحدات الادارية تبتعد عن الاخذ بالمبدأ الديمقراط
التمثيلى ، كلما اتجهنا من قاعدة الهرم التنظيمى للادارة العامة نح
قمته . وتفريعا على ذلك كان يتم صنع القرارات الادارية فى القاعدة
قبل وحدات ادارية خاضعة مباشرة للسلطة التنفيذية ، التى تمارس سل
فوقية ، وتؤلف جهازا بيروقراطيا فى الوقت الذى يتعين مشاركة الاف
فى بنائها ، وصنع القرارات المذكورة الصادرة عن السلطة الاداري
المركزية ، اعمالا للمبدأ الديمقراطى التمثيلى الذى كان قد تقرر الاخذ به

٢ - لم تكن جميع الوحدات الادارية ذات طبيعة واحدة ، فمنها
كان ينظم على اساس من اسلوب عدم التركيز الادارى Concentration
فى علاقتها مع الحكومة ، الا ان بعضها كان لها تنظيما شعبيا متم
بالمراقبات . واخرى كانت منظمة على اساس لا مركزى Centralisation
أى تمتعها باستقلال ذاتى فى مواجهة السلطة المركزية للدولة
سواء كانت الهيئات المذكورة هيئات ادارية اقليمية او هيئات ادارة مصل
أو مهنية .

٣ - يلاحظ ايضا على بنيان الوحدات الادارية المطبق عليها النظر
التمثيلى استقلال اعضائها فى مباشرة السلطة الادارية خلال مدة انتخاب
عن هيئة الناخبين ، وبحيث يقف دور هؤلاء عند حد الادلاء ببطاق

التصويت فى صناديق الاقتراع ، ودون الاشتراك مباشرة مع المنتخبين فى ممارسة الوظيفة الادارية او عزلهم .

والضمانة الوحيدة للناخبين ازاء الاداريين الذين يتم انتخابهم هو عدم اعادة انتخاب من لم يحظ بثقة الناخبين خلال مدة توليه المسئولية . غير ان ما يضعف اكثر هذه الضمانة ان مدة ولاية اعضاء المجالس المنتخبة (البلديات والمحافظات) هى طويلة نسبيا تصل الى اربع سنوات وفقا لقانون الادارة المحلية رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٠ وقانون الادارة المحلية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٧٢ وهى مدة كافية لخلق فجوة كبيرة تكفى لتخلف الاداريين عن مطالب الجمهور الناخب .

ولا شك بأن اطلاق مدة تمثيل الاداريين أو اطالتها لفترة طويلة تجعل منهم اداريين لا يمثلون حقيقة اتجاهات الهيئة الناخبة وارادتها . بعكس ما اذا كانت المدة قصيرة او امكانية عزلهم او اسقاطهم فى اى وقت ، جائزة . اذ سيحقق هذا الامر وذاك ، نسبا متفاوتة من مبدأ رقابة الشعب على ممثليه ويمنع هؤلاء بالتالى من الانحراف بسلطتهم والانفراد بتصوراتهم الخاصة وارادتهم الذاتية المنفصلة عن الارادة الشعبية .

وعليه فالادارة التمثيلية ، لا تؤدى الى مساهمة المواطنين الحقيقية فى العمل الادارى . بالاضافة الى انها تباعد بينهم وبين ممثليهم عند انعدام وسائل ارغامهم على ترك مناصبهم وعند امتداد مدة عضويتهم لفترة طويلة نسبيا . وهو الامر الذى يتعارض مع جوهر النظام الديمقراتى فى تحقيق اعلى قدر من التطابق بين الحاكمين والمحكومين .

خلاصة ما تقدم ، ان نظام المساهمة الذى طبق بصورة جزئية على تنظيم السلطة الادارية ، بالاخذ بالمبدأ التمثيلى هو نظام قاصر ، لقيامه على المساهمة التمثيلية وليس على المشاركة المباشرة فى الادارة . ولان مساهمة المواطنين بحد ذاتها تقف عند حد انتخاب ممثليهم ، ولا تمتد الى اتخاذ المبادرات الادارية بأنفسهم ، وهى ايضا مساهمة مقيدة بحكم وجود رقابة مركزية على اعمال الهياكل التمثيلية واعضاءها ، وليست مشاركة تقوم على الرقابة الذاتية .

ومن ثم فان عدم شمولية اللجان الشعبية لكل المرافق العامة ، وعدم اتباع اسلوب اختيار الموظفين لتشغيلها كان مخالفا لمبدأ الادارة الديمقراطية . وهو امر يكمن تفسيره بالمرحلة الانتقالية التى كانت - ولا تزال - تمر بها الجماهيرية من مرحلة تحطيم التنظيم البيروقراطى للادارة الى مرحلة بناء الادارة الديمقراطية تحقيقا لمقولة « ان السلطة هى للشعب » .

الفصل الثانى

الادارة الشعبية والمبادئ العامة للنظام السياسى الجماهيرى

يستهدف النظام الجماهيرى الى بناء نظام اجتماعى جديد ، يخضع للنظم السياسية القائمة ، ومدركه رفض ادوات الحكم التمثيلية والطبقية والحزبية والفئوية والفردية ، بتحرير الانسان ، واعتباره مواطنا ومنتجا يحتل كل موقع فى ادارة الشئون والمصالح الاجتماعية ، ويخلق بعد الظروف التى تسمح له - مع الآخرين - استكمال ذاتيته ، ومسقطا التناقض التاريخى بين السلطة والانسان .

ان وصول الانسان الى مثل هذا الهدف يجب أن ينهض على علاء طبيعى جديدة ، قوامها الغاء حكم او استغلال الانسان او الدولة للانسان وهو الامر الذى لا يتأتى الا بالمشاركة فى السلطة والثروة والسلاح .

ومن ثم جاء الطرح الايديولوجى الجديد ليعبر عن حتمية قيام المجتمعات على الديمقراطية المباشرة ، والاشتراكية الجديدة ، كأداة لتحرير الانسان .

وانطلاقا من هذين المبدأين سنتولى عرض النظام السياسى والاقتصادى والجماهيرى ومدى انعكاسهما على هيكل ووظائف الادارة الشعبية باعتبارها نظاما متفرعا عن النظام الجماهيرى وجزءا منه .

المبحث الاول

الديمقراطية المباشرة والاشتراكية الجديدة

أولا : الديمقراطية المباشرة :

الديمقراطية المباشرة لها جذور فى الفكر الانسانى ، وتطبيقاتها المتفاوتة ، والتي تعبر عن مفهوم معين لممارسة السلطة وتنظيمها .
وقد تولت نصوص رسمية ، وهى خاصة الكتاب الاخضر ، واعلان سلطة الشعب ، رسم الابعاد العامة النظرية ، والتنظيمية للديمقراطية المباشرة ، والتي يجب أن تنعكس على البنيان السياسى الادارى للجماهيرية .

ومن ثم يقع علينا (أولا) ، تحديد مفهوم الديمقراطية المباشرة ، و (ثانيا) عرض مصادرها ، و (أخيرا) تعيين اثارها على النظام السياسى - الادارى .

١ - مفهوم الديمقراطية المباشرة :

يمكننا تعريف الديمقراطية المباشرة ، بأنها السلطة الدائمة للشعب المنظم فى تقرير مصيره بنفسه ، الامر الذى يتفرع عنه حق كل مواطن بالمشاركة فعليا فى اتخاذ القرارات ، ايا كان مضمونها ، وايا كان موقعه فى المجتمع ، طالما تتصرف اليه اثارها .

فوحدها اذا تضع موضع التنفيذ الفعلى مبدأ السيادة الشعبية ، بحكم اعترافها بحق كل مواطن بالمشاركة بنفسه دون وسيط او عائق فى تنظيم المجتمع وسيره ، وبعبارة اخرى ، تفترض الممارسة الكاملة والمباشرة للديمقراطية المباشرة ، قيام المواطنين بوظائف التشريع والتنفيذ والرقابة .
فهى اذا ، الوسيلة لخلق الانسان الواعى بمسئوليته والتحقق بنفسه وبمناسبة المسائل المعينة ، اثر مشاركته فى اتخاذ القرار ازاء الموضوع الذى طرح عليه للبت فيه .

كما انها وسيلة خلق الوعى الجماعى لدى المواطنين لحل المشاكل الاجتماعية .

وان كانت الديمقراطية المباشرة تعنى سلطة كل الشعب ، فهى تختلف عن الديمقراطية التمثيلية ، أو الديمقراطية شبه المباشرة ، وكما يلى بايجاز : -

١ - تقوم الديمقراطية التقليدية الحديثة فى العالم على اساس
وتجد تطبيقها السياسى فى المجالس النيابية ، وعلى الصعيد
بمجالس الادارة المحلية خاصة ، غير أن مثل هذه المجالس « تقوم
نيابة عن الشعب ، وهذا الاساس ذاته غير ديمقراطى ، لان الديمقراطية
تعنى سلطة الشعب لا سلطة نائبة عنه (الكتاب الاخضر ، الجزء الاول
فمساهمة الشعب الديمقراطية فى النظم التمثيلية تقف اذا
انتخاب ممثليه الذين يستقرون فى مناصبهم مدة انتخابهم ، Lieberow
عن وجهة نظرهم ، وتصورهم الخاص ، وتشير الوقائع الى انحدار
التمثيلية الى نظام منقسم عن الشعب ، لذا يرفض النظام
الجماهيرى المبدأ التمثيلية .

٢ - وتختلف أيضا الديمقراطية المباشرة عن الديمقراطية
المباشرة ، اذ أن الاخيرة تفترض وجود نظام سياسى قائم اصلا على
التمثيلية ، وعلى مشاركة الشعب فى صنع قرارات ذات صفة تشريعية
(دستورية أو عادية) . ويتخذ هذا الاشتراك صورة الاستفتاء ، والم
الشعبية فى طرح مشروع قانون على الشعب أو المجلس النيابى لصنعه
غير أن استقراء وسائل الديمقراطية شبه المباشرة ، تشير الى
مجرد ادوات جزئية أريد بها تخفيف السلطة التحكيمية للسلطة السياسية
وخاصة المجالس النيابية ، والتي انحرفت مع ذلك ممارستها عن غاياتها
الاساسية ، وانتهت الى تركيز السلطة لا ديمقراطيتها ، فالذى يلاحظ
انحراف الاستفتاء ، كمظهر لممارسة الشعب للسلطة ، بتحويله الى
عمل سياسى ، يراد به تأكيد سلطة الحاكمين الذين غالبا ما يتولون هم
المبادرة بطرحه ، فهو فى حقيقته استفتاء سياسى شخصى ، لذا يرفض
أيضا النظام الجماهيرى مثل هذا الحل التوفيقى .

ولا تعنى الديمقراطية المباشرة رفضها للنظم السابقة فحسب ، ولا
تجاوزها لجميع ظواهر تسلط الاقلية على الشعب ، اذ انها تستهدف
سلطة الشعب على جميع المستويات فى المنشآت الاقتصادية والوحدة
الادارية المرفقية والاقليمية ، ووفقا لتنظيم جديد ، لا يقوم على
مركزى وهرمى ، الذى لا بد وان يعزز نظام الفئة البيروقراطية وانما
اساس أفقى مفتت للسلطة لا مركز لها .

وبايجاز ، تتجاوز الديمقراطية المباشرة حكم الجزء لكل : أى
التمثيلية ، والبيروقراطية ، والحزبى والطبقى .

٢ - مصادر الديمقراطية المباشرة فى الجماهيرية :

لمحة تاريخية : الاصول والحركات :

أ - جرت أول محاولة لتطبيق الديمقراطية المباشرة فى العالم القدي

عند الاغريق ، غير انها كانت مقصورة على ملاك الرقيق ، وعلى الذكور دون الاناث ، وعلى المواطنين دون الاجانب حتى ولو كانوا من المتجنسين ، هذا بالاضافة الى أنها لم يكن لها محتوى اجتماعى ، « وافتقارها الى امكانية التطبيق على أرض الواقع والخالية من الجدية لفقدانها للتنظيم الشعبى على المستويات الدنيا » .

ولهذا السبب لم تكن الديمقراطية المباشرة الاغريقية الا محاولة عقيمة ، ولم تترك أثرا سياسيا على النظم السياسية التى سادت العالم بعدها .

ب - ويعتبر روسو أول من تصور مجتمعا يقوم على الديمقراطية المباشرة فى العصر الحديث ، والذي رأى فى الادارة العامة *Volonté Générale* ارادة الشعب ، والقانون عنده هو التعبير عن الارادة العامة ، لذا آمن روسو بالسيادة الشعبية التى لا يمكن تطبيقها الا فى نظام ديمقراطى مباشر .

أما الحكومة ، فما هى الا هيئة تتألف من اعضاء مندوبين عنه لا ممثلين له ، يفوض اليهم التنفيذ المجرد للقوانين ، فهم موظفون ، وبوسع الشعب نصبهم وعزلهم .

لقد كانت لآراء روسو الاثر الواضح على دساتير الدول الحديثة الليبرالية خاصة ، وعلى الاعلان العالمى لحقوق الانسان والمواطن ، لشجبه الحكم المطلق ، والنيابى ، وتأكيدده ، على سيادة الشعب ، الا ان الديمقراطية المباشرة عنده كانت فردية وليست جماهيرية .

ج - وفى عام ١٨٧١ قامت كوميوته باريس *Commune de Paris* على أساس ممارسة الشعب لجميع مظاهر السلطة ، اذ حققت خلال الفترة القصيرة التى عاشتها قبل سحقها ، اشتراك الشعب فى السلطة والثروة والسلاح .

د - ويمكن أن نرى فى مجالس السوفييتات التى قامت اثر الثورة الفاشلة فى روسيا عام ١٩٠٥ ، وعلى أثر الثورة الناجحة عام ١٩١٧ ، محاولات لتطبيق الديمقراطية المباشرة ، غير أن اصرار لينين على تنظيم حزب من ثوريين محترفين ، ادى فى بادىء الامر الى احلال سلطة الحزب محل سلطة الطبقة البورجوازية وبعد وفاته ، اصبحت ادارة الحزب معصومة من الخطأ ، وسارت تدريجيا للحلول محل الحزب كله ثم محل الطبقة العاملة واخيرا محل الشعب ، وهكذا « فالحزب يقوم اصلا ممثلا للشعب ، ثم تصبح قيادة الحزب ممثلة لاعضاء الحزب ، ثم يصبح رئيس الحزب ممثلا لقيادة الحزب » (الكتاب الاخضر ، الفصل الاول) .
ورغم أن الدستور السوفييتى الحالى - الصادر عام ١٩٧٧ ، ينص فى

مادته الثانية على « أن كل السلطة فى الاتحاد السوفييتى هى للشعب فانه يردف بقوله « ان الشعب يمارس سلطة الدولة عن طريق مجالس سوفيات مندوبى الشعب التى تكون الاساس السياسى للاتحاد السوفياتى » .

فالسلطة تبشر من قبل هيئات وسيطة عن الشعب ، وبتوجيه كل من الحزب ، وكل ذلك خلافا للنظام الجماهيرى ، الذى يقوم على اساس الممارسة المباشرة لكل السلطة ، دون وجود اجسام وسيطة ، تمثيلية أو حزبية .

هـ - يلاحظ على النظم المعاصرة سواء تلك التى اختارت الفكر الماركسى أو الفكر الليبرالى ، قيامها على دساتير تنظم بدرجات متفاوتة ادوات حكم لا تستند على الديمقراطية المباشرة ، كما يلاحظ أيضا الاثر الذى تمر بها النظم المذكورة متمثلة بالثقل المتزايد للطبقة أو الفئة التى تستأثر بالدولة وجهازها التنفيذى - الادارى .

ومن ثم فان بناء نظام اجتماعى جديد ، مدركه رفض حكم الجزر لكل ، لا بد وان يقوم على حكم الشعب ، اى بالديمقراطية المباشرة ، وهذا ما أفصح عنه الكتاب الاخضر ، واعلان سلطة الشعب .

(١) - الكتاب الاخضر :

الكتاب الاخضر ، ايدىولوجية تعبر عن حتمية قيام مجتمع يمارس الشعب وبنفسه السلطة من خلال خلاياه الطبيعية ، السلطة النابعة من القانون الطبيعى . وهو ليس بدستور تضعه ادوات الحكم التسلطية ، طالما أنه يلغى التناقض بين الحاكمين والمحكومين ، ويسقط اداته الدستورية ، كسند للحاكمين ، وكقانون وضعى يعبر عن مصالحهم .

ولا يعتبر الكتاب الاخضر مصدرا فكريا للنظام السياسى فحسب ، وانما ايضا للنظام الادارى المتفرع عنه ، اذ بالاضافة الى القواعد العامة التى يوجبها لتنظيم جميع أجهزة المجتمع ، يورد فقرات عن تنظيم الادارة الشعبية معارضا بها الادارة الحكومية التقليدية .

والحل الذى يطرحه الكتاب الاخضر ، فى الفصل الاول منه ، هو حل ضرورى ، وحتمى ونهائى ، يستهدف اعادة الانسان الى وضعه الطبيعى حرا ومتساويا فى علاقاته مع اقرانه : « لان القواعد الطبيعية هى المقياس والمرجع والمصدر الوحيد فى العلاقات الانسانية » (الفصل الثانى من الكتاب الاخضر) . لان حرية الانسان ومساواته مع غيره يجب أن لا تحددها القوانين الوضعية ومنها الدساتير : لان الدساتير عبارة عن قانون وضعى اساسى . . . يحتاج الى مصدر يستند عليه حتى يجد مبرره . . . » و . . ان الدساتير

صارت هي شريعة المجتمع لا تستند الا على رؤية ادوات الحكم السائدة في العالم » .

« ان سنة ادوات الحكم الدكتاتورية هي التي حلت محل سنة الطبيعة والقانون الوضعي حل محل القانون الطبيعي ففقدت المقاييس ، ان الانسان هو الانسان في أى مكان واحد في الخلقة . . . وواحد في الاحساس ولهذا جاء القانون الطبيعي ناموسا منطقيا للانسان كواحد ثم جاءت الدساتير كقوانين وضعية تنظر للانسان غير واحد ، وليس لها ما يبررها في تلك النظرة الا مشيئة ادوات الحكم الفردية ، او المجلس أو الطبقة او الحزب للتحكم في الشعوب ، وهكذا نرى الدساتير تتغير عادة بتغير اداة الحكم وهذا يدل ان الدساتير مزاج ادوات الحكم وقائم لمصلحتها وليس بقانون طبيعي » .

ومما تقدم ، يتبين لنا ان الكتاب الاخضر في فصله الاول يمكن تجزئته الى قسمين : اولهما خاص بتجريح ادوات الحكم الدكتاتورية والنظم السياسية التقليدية . والآخر يطرح المدرك السياسي الطبيعي والحل العملي لمشكلة السلطة وهي الديمقراطية المباشرة . وبهذا القدر فهو - اي الكتاب الاخضر - ليس بدستور من حيث انه ليس سنداً واداة لممارسة الحكم بمعناه التقليدي ، وانما هو منهج يكشف عن القواعد العامة الطبيعية في ممارسة السلطة السياسية وحتمية استقرارها في يد كل الناس ، لان السنة الطبيعية التي يملئها العقل والمنطق والواجبة الوجود هو حرية الافراد والمساواة بينهم ، الامر الذي يتفرع عن الغاء حكم واستغلال انسان لانسان ، وخلاف ذلك يسقط الانسان والمجتمع في حالة اللاحرية واللامساواة .

ان حرية الانسان تقتضى من جهة تحديد الاداة التي يقرر بها الانسان وجوده مع غيره ، وهو الامر الذي لا يتحقق الا بوجود نظام سياسي ينهض على الديمقراطية المباشرة ، اي الاختيار الحر للانسان في المشاركة بنفسه في صنع القرارات التي يكون لها انعكاس على وضعه ، ومن ثم فمثل هذا النظام يتعارض مع النظام الفتوى الذي يحصر السلطة بيد قسم من الشعب كنظام الطبقة الواحدة او الحزب الواحد أو مجموعة الاحزاب ، او نظام سلطة طائفة ، او قبيلة او عائلة او فرد وای نوع من السلطة النيابية ، ان جميع ادوات الحكم المذكورة لا تمثل كل الشعب من ثم فهي دكتاتورية ، تخالف سنة الطبيعة طالما انها لا تضمن حرية كل الناس ومساواتهم وتكرس حكم جزء من الشعب ، وليس سلطة الشعب كله ، وتصادر ارادة « الكل » في تقرير الاتجاهات الاساسية للمجتمع .

ان الفكر الجديد المطروح ، يعد عملا اصيلا ، له بعد انساني يتعدى

فى اهتماماته الجماهيرية ، طالما انه يكشف عن نظام طبيعى ، فهو ي
اذا بالضرورة الى الانسان فى كل مكان ، ليسقط سواء التصورات التى
ستار « الضرورة التاريخية » تجعل من مستقبل الاشتراكية والديمقراط
رهينا بوجود نظام وضعى اساسه دستور تتركز فيه السلطة السياسية
البروليتاريا ، كما يرفض ايضا فكرة وجود نظام وضعى يقوم على د
يحدد اداة الحكم الديمقراطية التقليدية ، ان هذين الانموذجين من الاد
يبرران قيام سلطة منعزلة عن الجماهير ومتحكمة فيها .

كما أن المجتمع الجديد يقوم على حرية الانسان الاقتصادية بتحر
من الحاجة التى تحكم بها الغير فى النظام الطبقي ، باقراره المس
الاقتصادية ، « اذ أن غاية المجتمع الاشتراكى الجديد هى تكوين مج
سعيد لانه حر وهذا لا يتحقق الا باشباع الحاجات المادية والمعنوية للانسان
وذلك بتحرير هذه الحاجات من سيطرة الغير وتحكمه فيه » .

وهكذا فان الكتاب الاخضر بجزئيه يعبر عن تصور معين ، يخالف
التصورات التى سبقته للديمقراطية والاشتراكية ، وبترتيب علاقة تكا
غير منفصلة بينهما ، يجب أن يقوم عليها المجتمع السياسى الجديد و
افراده منتجون احرار ومتساوون بالعمل وحده يتولون اشباع حاج
المادية والمعنوية الفردية والجماعية » .

كما أن فكرة علوية الدستور التقليدية ، يقابلها طبيعة القواعد التى
يكشف عنها الكتاب الاخضر ، كقواعد اساسية كلية للتنظيم ، والتى
أن يهتدى بها عند اصدار القوانين الوضعية ، لان القواعد المذكورة تك
عن الاوضاع الطبيعية الواجبة الوجود عند تنظيم العلاقات الانسانية
وما على الشعب صاحب السلطة الا ان يتلمس القواعد الطبيعية عند تنظ
نفسه ودون قيد أو عائق ، كما تضع ذلك النظم التقليدية باعتبار الدستور
قيدا على السلطة الحاكمة المنفصلة عن الشعب .

ومما تقدم ، فان النظام السياسى الذى يطرح تصوره الكتاب الاخضر
ليس بنظام ارادى ، وانما هو نظام طبيعى ، يكرس حرية الافراد وحقوق
الطبيعية ، وهو نظام طبيعى تلقائي واجب الوجود ، اى حتمى - كما يف
من الكتاب الاخضر عندما يقول فى خاتمته : -

« واخيرا ان عصر الجماهير وهو يزحف حثيثا نحونا بعد عدد
الجمهوريات يلهب المشاعر .. ويبهر الابصار ولكنه بقدر ما يبشر عن ح
حقيقية للجماهير ... وانعتاق سعيد من قيود ادوات الحكم ... فهو يت
بمجيء عصر الفوضى والفوضى من بعده ان لم تنتكس الديمقراطية
الجديدة التى هى سلطة الشعب وتعود سلطة الفرد أو الطبقة أو القبيلة
أو الطائفة أو الحزب » .

أى بعبارة أخرى ان الكتاب الاخضر ، يكشف أيضا حركة الظلم السياسية وعن تعاقبها التلقائي وفقا لآلية طبيعية داخلية ، Automatismes Interne ، فالجمهوريات تعقبها الجمهوريات ، وهذه قد تتحول الى مجتمعات فوضى وغوغائية ، التى لا بد أن تنتهى بحكم جمهورى اداته دكتاتورية ، وهكذا الى أن يقيض المجتمع فيلسوف ، يعيد السلطة الى أصحابها الشرعيين .

خلاصة ما تقدم فان الكتاب الاخضر ينهج الى تأسيس السلطة السياسية فى المجتمع على القانون الطبيعى وليس على القانون الوضعى ، ويرى فى قيام هذه السلطة ، الحل الحتمى والطبيعى لمشكلة الديمقراطية ، التى لا تتحقق الا بمباشرة كل الشعب السلطة وفقا لتنظيم يقرره دون قيد ، طالما أن الاساس الطبيعى للنظام هو الحرية ، ومن ثم فلا محل لدستور بالمفهوم التقليدى ، اى لقواعد تنظيم السلطة السياسية وتقييدها ، عندما يباشر الشعب السلطة بنفسه ، ويجمع مظاهرها التشريعية والتنفيذية والقضائية ، ولا محل لدستور بالمفهوم الماركسى فى الوقت الذى يمر فيه المجتمع بمرحلة انتقالية عميقة بتغيراتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، الامر الذى يتأبى مع وضع قواعد قانونية فى تغير سريع يصطدم مع التقنين ، فلا مناص اذا من حتمية تقرير مبادئ كاشفة فحسب لاهداف الثورة الاقتصادية والسياسية المستقبلية وهو الامر الذى اوجزه اعلان سلطة الشعب .

(٢) - قرار اعلان سلطة الشعب :

قرار اعلان سلطة الشعب ، وثيقة كاشفة عن الركائز الاساسية للمجتمع والتى لا يمكن النيل منها ، بحكم انها اقرار رسمى بأولويات لها قيمة شرعية مطلقة ، ومن ثم فلها قيمة تعلو اى تشريع آخر .

وهذه الاولويات تعبر عن تقاليد الشعب ومثله العليا ، باعتبارها اهداف وتوجيهات تتسع لجميع المبادئ التى يجب أن تقوم عليها موضوعات العمل السياسى والعمل التشريعى الواجب ارتباطهما اذا بمبادئ سامية فى العدالة ، وبأسس ذات طبيعة خلقية جوهرها حرية الانسان ، والمساواة بين البشر .

ذلك أن اعلان سلطة الشعب يكشف عن قوانين ثلاث متدرجة فى قوتها ومرتبة كالاتى : القانون الالهى ، والقانون الطبيعى ، والقانون الوضعى .

أ - اما القانون الالهى : فتنص عليه المادة الثانية بقولها أن « القرآن

الكريم هو شريعة المجتمع فى الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية .

وما ورد ايضا فى مقدمة الاعلان من أن « الشعب العربي الليبي استرد بالثورة زمام أمره وملك مقدرات يومه وغده مستعينا بالله وامتد بكتابه الكريم ابدا مصدرا للهداية وشريعة للمجتمع يصدر هذا الاعلان ايذانا بقيام سلطة الشعب » .

وهذا يعنى بأن سلطة الشعب وحدها هى قائمة بأمر الله تطبيقا للكريمة « وأمرهم شورى بينهم » وغنى عن البيان ان لفظ « بينهم » انما يشير الى المجتمع بأكمله ، ومن ثم فلا بد من ان تستوحى الجماهير تحركاتها السياسية والاقتصادية ، القرآن الكريم .

وبذلك تأتى الشريعة الالهية فى قمة النظام الشرعى للمجتمع باعتبارها قيما اخلاقيا وعقليا ، لان الوحي يعلو فى العقل ولا يتعارض معه .

وعلى هذا الاساس تنطق ايضا مقدمة الاعلان بأن مؤتمر الشعب العام . . « يعلن تمسكه بالقيم الروحية ضمانا للاخلاق والسلوك والادب الانسانية . . . » ومن ثم فان الاخلاق والسلوك والارادة البشرية لا تكون معقولة وهادفة وحسنة الا اذا اقتربت من القيم المطلقة اى من الشريعة الالهية .

والشريعة مسألة ايمان واعتقاد بالوحي الالهى لا مسألة عقل واستدلال لانها تعلو فى جملتها عن فهم الانسان ، ولكن على الرغم من أن الوحي يعلو على العقل ، فانه لا يتعارض مع العقل الانسانى الذى يستطيع عن طريق الآثار والنتائج المترتبة على القانون الابدى التعرف على هذا القانون عن طريق النظام النابع عنه فى الطبيعة ، وفى طبيعة البشر باعتبار مخلوقات عاقلة ، وهذا النظام هو القانون الطبيعى .

٢ - اما القانون التالى فهو القانون الطبيعى ، الذى يمثل المبدأ الطبيعى للانسان وحركة المجتمع الحتمية .

ومن معالم هذا القانون فى اعلان سلطة الشعب ، ما ورد فى صدر المادة الثالثة منه من أن السلطة الشعبية المباشرة هى أساس النظام السياسى فى الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية ، فالسلطة للشعب وسلطة لسواه . وما ورد فى صدر المادة الرابعة من الاعلان من أن « الدفاع عن الوطن مسئولية كل مواطن ومواطنة . . »

وكذلك ما ورد فى مقدمة الاعلان من أن الحل الحاسم والنهائى لمشكلات الديمقراطية (هو) اقرار سلطة الشعب الذى لا سلطة لسواه . . وان مؤتمرا

الشعب العام . . يعلن تمسكه بالحرية واستعداده للدفاع عنها فوق أرضه وفى أى مكان من العالم وحمايته للمضطهدين من أجلها ويعلن تمسكه بالاشتراكية تحقيقا للملكية الشعب . . . »

وبذلك يكون اعلان سلطة الشعب قد أقر ثلاثة مبادئ مستمدة من القانون الطبيعى وباعتبارها انعكاسا للحكمة الالهية فى المخلوقات وهى : حرية الانسان السياسية ، وحرية الانسان الاقتصادية ، وحق الانسان فى الدفاع عن هاتين الحريتين .

فحرية الانسان السياسية ، تعنى عدم حكم الانسان للانسان ، وانما ممارسة كل الشعب السلطة السياسية بنفسه ، أى بالديمقراطية المباشرة . وحرية الانسان الاقتصادية ، تعنى عدم استغلال الانسان للانسان بتطبيق الاشتراكية .

أما ضمانه حرية الانسان السياسية والاقتصادية فتتمثل بحق الدفاع الطبيعى للانسان عن حريته .

ومثل هذه المبادئ الطبيعية المدرجة عقليا يجب أن لا تكون خاصة بفرد أو شعب وانما هى عامة للبشر جميعا ، لأنها مستمدة من الطبيعة البشرية ، كما أن هذه المبادئ هى لصيقة بالانسان ومن ثم لا يجوز التنازل عنها والا سقطت عن الانسان مثل هذه الصفة ، ومن باب أولى لا يجوز للغير التصرف بحرية غيره .

٣ - القانون الوضعى : ويأتى فى الدرجة الثالثة ، ليحقق عمليا تنظيم العلاقات فى المجتمع الانسانى ، باستخدام القانون الطبيعى فى بنيان الكيان الواقعى للمجتمعات المختلفة .

وقد ورد القانون الوضعى (أولا) فى عجز المادة الثالثة التى تنص على ممارسة « الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام ، ويحدد القانون عملها .

و (ثانيا) فى عجز المادة الرابعة التى تقوم « وعن طريق التدريب العسكرى العام يتم تدريب الشعب وتسليحه وينظم القانون طريقة اعداد الاطارات الحربية والتدريب العسكرى العام » .

وعليه فالنصوص الانفة الذكر لم تأت بمبادئ جديدة ، انما هى مجرد تطبيق للمبادئ العظمى لنظام يسود طبيعة البشر . فالشريعة الوضعية هى ادنى درجات الشرائع ، وهى ما يستخرج من قواعد القانون الطبيعى باعتبارها مقياسا يقتضيه العقل ، ويجب أن يسير على هديه البشر .

وحيث ان الشرائع الوضعية يجب أن توضع تطبيقاً للمبادئ الطبية
فى الحرية والمساواة والدفاع ، وعليه فلا بد من أن يكون القانون مقياً
لخير المجموع وليس لمنفعة فرد أو طائفة أو طبقة . ولهذا السبب ذاته ي
أن يركز القانون الى المجموع كله ليحقق سعادتها وفقاً للمعطيات المادية
فى كل زمان ومكان لانه نتاج جهود المواطنين جميعاً وهم يعملون لخير
جميعاً عن طريق وضع التشريعات او عن طريق خلق القواعد العرفية ويؤ
لهم جميعاً امر حمايتها ، لان النظام السياسى وما يستلزمه من استخ
القوة لحمايته يرجع الى طبيعة الانسان ، ولان استخدام القوة ليس شيئ
جديداً ، بل مجرد تأييد لما هو بالفطرة حق ومعقول .

عليه نرى ، أن القانون الوضعى ، فى مفهوم اعلان سلطة الشعب
هو مجموعة القواعد التى يملئها العقل الاخلاقى الجماعى للشعب اشياء
لحاجاته المادية والمعنوية تبعاً للظروف والمعطيات المادية فى الزمان
والمكان .

خلاصة ما تقدم فان اعلان سلطة الشعب يكشف عن قوانين متدر
فى قوتها الهية وطبيعية ووضعية وان كان كل من القانون الالهى والقانون
الطبيعى ثابتان ، فان القانون الوضعى متغير تبعاً لوضع المجتمع ، و
الذى يحكم هذا التغير هو القانون الطبيعى .

وهذه القواعد الوضعية ليست عملاً ارادياً بحتاً ، ولا اساسها مادية
وانما هى قواعد متغيرة تستهدف تحقيق المصلحة الجماعية المستلزمة اب
من القواعد الثابتة المهيمنة على القواعد الطبيعية .

وتؤلف القوانين الانفة الذكر ، المتدرجة فى قوتها ، كتلة الشرع
التى يتعين الالتزام بها ، وعدم الخروج عنها عند تنفيذها .

(٣) - الديمقراطية المباشرة والنظام السياسى :

انطلاقاً من الكتاب الاخضر ، ومن قرار اعلان سلطة الشعب ، ينهض
النظام السياسى فى الجماهيرية ، على أسس معينة تنعكس على البناء
العام للسلطة الشعبية السياسية - الادارية ، لتضفى عليها وحدتها نظراً
وعملها وخلافاً للنظم القائمة .

تقر الديمقراطيات الغربية « بنظرية » الفصل بين السلطات لتنتهى
بوحدة السلطة السياسية - التطبيقية كما تأخذ الدول الماركسية « بنظرية
وحدة السلطة ، لتنتهى بوحدة السلطة الحزبية .

وعليه يتعين علينا بأن نعرض اولاً لكل من هاتين النظريتين ومدى
تطبيقهما من الناحية العملية ، لننتهى بعد ذلك الى عرض مبدأ وحد
السلطة فى النظرية والتطبيق فى الجماهيرية .

(١) مبدأ الفصل بين السلطة ومبدأ وحدة السلطة ، ومدى تطبيقهما فى النظم المقارنة : -

يقر الفقه التقليدى وجود ثلاث سلطات فى الدولة هى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، والاصل ان كل سلطة من هذه السلطات المؤلفة من هيئة أو اكثر تختص بممارسة وظيفة معينة تصدر بمناسبة أعمالها قانونية معينة .

والسند النظرى لهذا التقسيم ، يرتد الى مونتسكيو الذى يقول : « لقد اثبتت التجارب الابدية أن كل انسان يتمتع بسلطة يسىء استعمالها أو يتمادى فى هذا الاستعمال حتى يجد حدودا توقفه ، ان الفضيلة نفسها فى حاجة الى حدود وللوصول الى عدم اساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائما على اساس أن السلطة توقف السلطة .

وقد تعرضت نظرية الفصل بين السلطات لتغييرات جذرية منذ ظهور تطبيقاتها الاولى ، خاصة فى انكلترا فى القرن السابع عشر ، وفى دستور الولايات المتحدة الامريكية عام ١٧٧٨ م .

وقد وقعت هذه التطورات نتيجة التحولات التى اصابته البنية الاقتصادية والعلاقات السياسية ، ومدى تطبيق الديمقراطية ودور الاحزاب السياسية .

وتفرغت عن مبدأ الفصل بين السلطات صور لنظم سياسية وهى النظام الرئاسى والنظام البرلمانى ونظام حكومة الجمعية ويدعى كل منها انه الاكثر ديمقراطية ، الا ان اختلاف الصور المذكورة يستند على تفسير المبدأ المذكور ، وكيفية تطبيقه من زاوية علاقات السلطات بعضها ببعض ، وخاصة من حيث توزيع الوظائف بين السلطات .

ورغم الاخذ على الاقل من الناحية النظرية ، بمبدأ الفصل بين السلطات ولمدة طويلة ، فان تطبيقه كثيرا ما تعثر وانتهى من حيث الواقع بظاهرة تركيز السلطة ، فقد تولى كل من « اليمين » و « اليسار » نقده فالنازعون نحو العودة الى الماضى من المدافعين عن اعطاء سلطات فعلية للملوك ، أو اقامة نظم سياسية مطلقة أو كلية او فاشية ، يرفضون مبدأ الفصل بين السلطات ، باعتباره تعبيراً عن « دولة ضعيفة » .

أما أوساط « اليسار » فترفض مبدأ الفصل بين السلطات ، لان سيادة الشعب والديمقراطية لا تتجزأ .

هذا بالإضافة الى أن نظرية الفصل بين السلطات تقوم على مدرك مجرد للسلطة ، وتحليل طبيعتها استقلالاً عن الواقع الاقتصادى - الاجتماعى ، وبتصويرها اداة منفصلة عن المجتمع .

فالسلطة السياسية هي من جهة ، ذات طبيعة طبقية ، ولما كانت الطبقات لا يمكن التوفيق بينها ، لذا ، فلا بد من أن تكون الدولة وتنظّم السياسى الإدارى ذات طبيعة طبقية ، الأمر الذى يتفرع عنه اعتبار الأ العامة فى مجتمع ما ، هي أداة طبقية أيضا ، بحكم أنها هيئة من هيئات السلطة العامة .

ومن ثم فلا يمكن تحليل سلطة الدولة بصورة مجردة ، أى بعرض صورها (وجود برلمان ، وحكومة ، ومحاكم ، وقواعد قانونية متدرجة ...) وإنما تبعا لطبيعتها الطبقية ، أى باعتبارها تمثل مصالح فئة معينة ، وهو الأمر الذى يقتضى ربط مفهوم السلطة بالقوى الاقتصادية فى المجتمع .

إن تحقيق ملكية الشعب لوسائل الإنتاج ، بجانب الملكية الشخصية المستغلة ، كفيلا بتحقيق مبدأ وحدة السلطة ككلية أى سلطة الشعب ، والفرضية الأخيرة وحدها تكون الإدارة شعبية .

هذا ومن جهة أخرى ، فإن الانظمة التى تتمخض عن مبدأ الفصل بين السلطات تنتهى - فى الواقع الى تفوق السلطة التنفيذية ، وما يصاحبه ذلك من قيام الظاهرة البيروقراطية فى الوقت الذى يتحول البرلمان الى هيئة تدور فيها المناقشات والمناورات والخطابات الديماكوجية .

ويرى البعض بأن النظام الأقرب للديمقراطية المباشرة هو نظام حكومة الجمعية الذى وجد أول تطبيق له بانتخاب « المؤتمر » convention

(أو الجمعية الجديدة للشعب) غداة الثورة الفرنسية ، اذ اتجهت الاوساط اليسارية للثورة وخاصة Robespierre, Marat, Saint Just

متأثرين بجان جاك روسو ، الى تقرير مبدأ انعكس على قيام « المؤتمر » ومفاده أن المؤتمر لا يعتبر هيئة تشريعية فحسب وإنما أيضا جسم يتولى اتخاذ القرارات واصدار التوجيهات من الناحية الفعلية ، وما السبل التنفيذية الا امتداد له ، واعضاؤها هم اعضاء فى « السلطة التشريعية » وما الوزراء الا مندوبون وموظفون لدى « المؤتمر » وهيئاته التنفيذية «

هذه الافكار التى اريد بها اضافة الطابع الديمقراطى على السلط السياسية ، اخذت طريقها عند الاشتراكيين والحركات الشعبية التقدمية التى قامت فى فرنسا بين عامى ١٨٣٢ - ١٨٧١ والتى كان من ورائها برودون واليعقوبين خاصة عندما قامت ثورة ١٨٤٨ م . وعندما تأسس كوميون باريس عام ١٨٧١ م .

ولقد لقي نظام « سلطة المؤتمر pouvoir conventionnel والسلطة القائمة على « التنظيم البلدى organisation communale الديمقراطى

صدي لها عندما تسلم لينين السلطة ، وتولى تنظيم سلطات السوفيات وتنظيمها في مؤلفه « الدولة والثورة » . غير أن تطبيقها اللاحق جرى بشكل مغاير حرفها عن طابعها الاصلى ، وانتهى الامر عمليا بالتخلي عنها واحتكار السلطة فعليا من قبل جهاز الحزب والسلطة التنفيذية ، الامر الذي انتهى بمركزية السلطة ، والى الخلط بين وحدة السلطة ، ومشكلة تنظيمها ديمقراطيا ، وما ترتب على ذلك من قيام البيروقراطية وحكم الفرد أو الاقلية تحت قبة الحزب .

وفيما يلي تفصيل مبدأ وحدة السلطة وتقويمه من حيث النظرية والتطبيق في كل من الاتحاد السوفيتي ويوغسلافيا .

العلاقة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية في الاتحاد السوفيتي : -

يأخذ التنظيم السوفيتي بمبدأ وحدة السلطة في العلاقة بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية ، ورفض قسمة مظاهر السيادة في الدولة فيما اصطلح على تسميته بـ « السلطات » فيستعيز عن تقسيم مظاهر السيادة بنقسيم للوظائف ، وترتيباً على ذلك ، يتخذ البنيان الدستوري السوفيتي شكل البناء الهرمي القائم على تدرج رياضي للتفويضات . يبدأ بتفويض صادر من صاحب السيادة ، أي الشعب العامل ، الى السوفييت الاعلى بوصفه ممثلاً له ، ثم يفوض السوفييت الاعلى هيئة رياسته ومجلس الوزراء في اداء فسط من وظائف الدولة .

ذلك أن النظام السوفيتي اخذ بالاسلوب النيابي الى جوار تقرير الديمقراطية المباشرة ومن ثم انشأ التنظيم السوفيتي هيئة نيابية عليا ، حولها ممارسة مظاهر السيادة العليا في الدولة بوصفها منوطة من الشعب ونائبة عنه وسميت هذه الهيئة « السوفيات الاعلى » التي تعتبر الهيئة العليا لسلطة الدولة والتي تتألف من مجلسين : مجلس الاتحاد ومجلس القوميات . ويتم انتخاب اعضاء المجلس الاول من قبل المواطنين على اساس الدوائر الانتخابية بينما يكون انتخاب اعضاء المجلس الثاني من قبل المواطنين على اساس تمثيل الشعوب المختلفة للاتحاد السوفيتي .

ويختص السوفيت الاعلى بالوظيفة التشريعية ، واختيار اعضاء الهيئات العليا للسلطة ، وهي هيئة رياسته « البريزيديوم » ، ومجلس الوزراء ، الذي اناط بها اداء بعض الوظائف ، كما يعين كبار موظفي الدولة مثل اعضاء المحكمة العليا ، والمدعى العام . كما له تشكيل لجان تحقيق ومراقبة .

وتعكس هيئة الرئاسة ، مبدأ وحدة السلطة ، اذ خولت بوصفها لجنة منبثقة من السوفيت الاعلى اختصاصات تدرج ضمن وظائف الدولة التقليدية

الثلاث تجمع فى آن واحد بين وظيفة رئيس الدولة وصفته السلطانية التشريعية والقضائية ، فمن أمثلة الوظيفة الاولى ، دعوة السوفيت الاعلى للانعقاد وحله عند استفحال النزاع بين مجلسيه ، واجراء استفتاء شعبي وممارسة مظاهر السيادة الخارجية .

أما مظاهر ممارسة السلطة التشريعية فتتصل فى اصدار مراميم يكون لها قوة القانون حتى يتم التصديق عليها من السوفيت الاعلى وتحريك المسئولية الجماعية أو الفردية للوزراء ، ومن الواضح تماثل هذه الاختصاصات وتلك التى تمارسها السلطة التشريعية فى دول الديمقراطية التقليدية .

أما مظاهر ممارسة الوظيفة القضائية ، فتتمثل فيما نصت عليه المادة ٤٩ فقرة (ج) من الدستور من اختصاص هيئات رئاسة السوفيات الاعلى بتفسير القوانين السارية فى البلاد والغاء قرارات واوامر مجلس وزراء الاتحاد السوفيتى ومجالس وزراء الجمهوريات المتحدة عند مخالفتها للقانون .

وعليه فالهيئة المذكورة هى لجنة برلمانية او « جمعية مصغرة » فى قلب الجمعية الكبيرة تنوب عنها فى اداء بعض اختصاصاتها مقيدة فى ذلك بمبدأ وحدة السلطة فى الدولة .

أما مجلس الوزراء فيقع فى درجة دنيا فى سلم الهيئات المفوضة للاتحاد السوفيتى . غير أنه لا يندرج ضمن « الهيئات العليا لسلطة الدولة » وإنما ينتمى الى « هيئات ادارة الدولة » ، وبذلك يكون المشرع الدستورى قد ميز بين السلطة السياسية ، وقصرها على الهيئات الاولى ، والسلطة الادارية بما تحمله من معنى التبعية والخضوع للسلطة الاولى فأسندها الى الهيئة الثانية التى هى « الهيئة التنفيذية والادارية العليا لسلطة الدولة » وهو بهذه الصفة له اصدار القرارات والاوامر التنفيذية للقوانين ويراقب تنفيذها ويبسط اشرافه على كافة اوجه النشاط الادارى والاقتصادى للاتحاد ، ويمارس المجلس هذه الاختصاصات بوصفه الهيئة الادارية المنبثقة عن السوفيت الاعلى .

يتضح مما تقدم أن التنظيم الدستورى السوفيتى يأخذ بمبدأ وحدة السلطة على نحو يسفر عن اقامة بناء دستورى وفقا لنمط الحكومة الجمعية اذ يعتبر السوفيت الاعلى ، وفقا لما يسجله الدستور ، الهيئة العليا الممثلة للشعب لممارسة السيادة فى الدولة .

غير أن التطبيق العملى ، خاصة ، ابان العهد الستالينى ، اتى على نقىض ذلك ، اذ أن الهيئات التى تصورها الدستور تابعة للسوفيات الاعلى

اصبحت فى حقيقة الامر متبوعة ، بحكم أن نشاط الهيئة المذكورة يقتصر على عقد دورة سنوية مدتها لا تزيد على اسبوعين تصدر خلالها قرارات لا تتعدى فى جوهرها أن تكون تصديقا للقرارات الصادرة عن هيئات الدولة الاخرى وفى مقدمتها الحزب .

وتأسيسا على ما تقدم ، يتضح أن البناء السياسى السوفيتى ، يقوم على مبدأ وحدة السلطة التى تتحصل من الناحية النظرية فى سيادة الهيئة النيابية العليا المنتخبة ، وهيمنتها على سائر هيئات الدولة ، ومن الناحية الواقعية فى سيادة الحزب ، وهو خلاف البناء التنظيمى فى الجماهيرية والذى يرفض المبدأ التمثيلى او السلطة الحزبية .

فى العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى يوغسلافيا :

يشير المفكرون اليوغسلاف ، الى ان تنظيمهم السياسى تبنى مبدأ وحدة السلطة فى ارساء العلاقة بيد الهيئة النيابية والجهاز التنفيذى للدولة ، وقد تحقق ذلك فيما يرون على اساس : « تركيز السلطة السياسية بين ايدى الهيئة الممثلة للشعب » على نحو ما نادى انجلز .

وان كان هذا القول صحيحا ، من الناحية النظرية ، فى الحقبة الاولى لتشييد البنيان الدستورى اليوغسلافى ، الا انه اضحى فى المراحل التالية مخالفا من الزاويتين النظرية والعملية لهيكل البناء الدستورى اليوغسلافى .

فقد أفصحت القيادة الشيوعية اليوغسلافية ، فى بادىء الامر عام ١٩٤٣ م . عن ارادتها فى اقامة بناء دستورى على نسق حكومة الجمعية ، ودارت النظرة الى المجالس الشعبية المنتخبة باعتبارها الهيئات العليا للسلطة تجمع السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وتكون الهيئات التنفيذية والادارية مسئولة امامها ، وكرس دستور ١٩٤٦ هذا الاتجاه (المواد ٥٠ ، ٥١ ، ٧٣ ، ٧٤) وحافظ دستور ١٩٥٣ على هذا التقليد (المواد ١٣ ، ١٤) .

أما فى ظل دستور ١٩٧٤ فنلاحظ أنه بالرغم مما نصت عليه المادة ٢٨٢ من أن « البرلمان الاتحادى هو جهاز التسيير الذاتى للمجتمع واعلى اجهزة السلطة فى نطاق ما للاتحاد من حقوق وواجبات مقررة للاتحاد » وذلك تعبيرا عن التزام القيادة اليوغسلافية بمفهوم حكومة الجمعية غير أن التنظيم الذى تضمنته هذه الوثيقة الدستورية للعلاقة بين البرلمان وكل من رئيس الجمهورية والمجلس التنفيذى للاتحادى ، تتجافى والاصول المقررة لنظام حكومة الجمعية .

فقد تقرر فى الدستور المذكور اختصاصات واسعة لرئيس الجمهورية

(المواد ٣٣٥ - ٣٤٥) وهيئة رئاسة الجمهورية (المواد ٣١٣ - ٣٠٢) واستقلالهما ، مما يتعارض مع مبدأ وحدة السلطة ونظام حكومة الجمهورية وبالإضافة الى ما تقدم ، فان الدستور اليوغسلافى ، وان وصف الم التنفيذى الاتحادى فى المادة ٣٤٦ بأنه « الجهاز الذى يمارس الوظ السياسية والتنفيذية للبرلمان الاتحادى وذلك فى نطاق حقوق وواجبات الاتحاد » الا ان العلاقة بينه وبين البرلمان الاتحادى لا تتوافق ايضا الاصول المقررة لنظام حكومة الجمعية ومبدأ وحدة السلطة .

اذ أن الدستور نفسه زود فى المادة ٣٥٩ المجلس التنفيذى بقسم الاستقلال حيال البرلمان ، فهو لا يستمد مباشرة اختصاصاته من البرلمان الاتحادى ، هذا بالإضافة الى انه يملك طرح الثقة بنفسه تعبيرا معارضته لقرارات معروضة على البرلمان الاتحادى ، الذى يكون له الاستجابة لموقف المجلس التنفيذى ، او الاستقالة ، ولا يخفى ما يترتب عليه هذا التنظيم من تحقيق قدر من الاستقلال للمجلس التنفيذى لمواجهة البرلمان وتعارضه مع القواعد العامة التى يقوم عليها نظام الجمعية والذى يتحصل فى امتناع حق الحكومة فى طرح الثقة بنفسه ترتيبا على تبعيتها للجمعية النيابية ، مما يقتضى تجريدها من وسائل التأثير على البرلمان واملاء شروطها للبقاء فى الحكم .

تأسيسا على ما تقدم ، ووفقا للمعايير التقليدية ، يصح القول بوحدة السلطة فى التنظيم السياسى اليوغسلافى ، غير أن التنظيم المذ استعاض عن هذه الوحدة ، بنمط يستحدث يتمثل فى وحدة السلطة المذ التى يكفلها الدور القيادى الذى يؤديه الحزب الشيوعى ، باعتباره وحدة السلطة الحقيقية فى التنظيم السياسى والقائد والموجه لكافة هي السلطة .

التطبيق السوفيتى واليوغسلافى لمبدأ وحدة السلطة الحزبية :

لو سلمنا جدلا بصحة المفهوم الماركسى للحزب ، اى بوصفه تعبرا عن مصالح طبقية معينة ، فقد تنطبق تسمية الحزب فى الفترة التى يوصف فيها ، بأنه حزب الطبقة البروليتارية الذى يخوض صراعا ضد اجتماعية اخرى دفاعا عن المصالح الطبيعية للبروليتاريا ولكن حين الاتحاد السوفيتى ، قيام « دولة كل الشعب » الخالية من الصراع الطبى ويسجل اليوغسلافيون الامر ذاته بالنسبة لبلادهم ، فيعلنون قيام التفسير الذاتى الاجتماعى ومقتضى ذلك ، زوال الصراع الطبى وتحول الحزب الى حزب كل الشعب ، وممثل الامة بأسرها ، وذلك امر يتجلى بغير شك ، والمفهوم الماركسى للحزب السياسى .

ج - مبدأ وحدة السلطة فى الجماهيرية :

تولى اعلان سلطة الشعب ، تقرير مبدأ وحدة السلطة فى المادة الثالثة منه والتي تنص على أن « السلطة الشعبية المباشرة هى اساس النظام السياسى فى الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية ، فالسلطة للشعب ولا سلطة لسواه ... »

واستنادا على ما تقدم ، ووفقا ايضا للمفهوم الذى طرحه الكتاب الاخضر تكون السيادة اجماعية ، تقوم على قرنية تطابق الحاكمين والمحكومين واستقرارها فى الشعب الذى تتحد جماهيره فى جمع متجانس سياسيا واقتصاديا تتلاقى فيه مصالحه وتتكامل ، فيحوز بالتالى ، ارادة جماعية تمارس سلطة جماعية .

وتأسيسا على النظر المتقدم ، يجب أن يرفض وفقا للمادة الانفة الذكر واستنادا الى الكتاب الاخضر ، المبدأ القائل بالفصل بين السلطات باعتباره مبدأ توفيقيا أملتته الظروف التاريخية ابان الصراع الدائر بين البورجوازية والاقطاع والذى تحول فى ظل حكم الطبقة البورجوازية الى واجهة لديمقراطية تستر - كما رأينا - تركيز السلطة بيد الطبقة الرأسمالية ، اذ أن السلطة التنفيذية الممثلة للأقلية البورجوازية تستأثر بحقيقة السلطة فى الدولة ، وتخضع الهيئات النيابية لهيمنتها .

وتحقيقا لتطابق الحاكمين والمحكومين ، ولبدأ وحدة السلطة ، اردفت المادة الانفة الذكر بقولها « ويمارس الشعب سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام ويحدد القانون نظام عملها » .

وبذلك يكون اعلان سلطة الشعب قد استعاض عن مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ توزيع الوظائف ، المنبثق عن مبدأ وحدة السلطة ، وبموجبه يكفل هذا المبدأ للشعب صاحب السيادة ممارسة الوظيفة التشريعية بنفسه ومباشرة ، وله تفويض ممارسة الوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية الى لجان شعبية ادارية ، أو ذات اختصاص رقابى .

وهكذا يخضع البنيان السياسى ، على الاقل من الناحية النظرية ، لمبدأ وحدة السلطة مع الاخذ بنظر الاعتبار بالظروف الموضوعية الانتقالية التى تمر بها الجماهيرية .

وفيما يلى الكيفية التى تم بها عمليا تنظيم الاجهزة الشعبية التى تكفل تطبيق المبدأ المذكور .

البنيان العام لاجهزة السلطة الشعبية السياسية :

يقول الكتاب الاخضر : « ليس لسلطة الشعب الا وجه واحد ، ولا يمكن تحقيق السلطة الشعبية الا بكيفية واحدة .. وهى المؤتمرات الشعبية

واللجان الشعبية « فلا ديمقراطية بدون مؤتمرات شعبية » واللجان كل مكان » .

أولا : « يقسم الشعب الى مؤتمرات شعبية اساسية ويختار كل لجنة لقيادته ومن مجموع اللجان التي تتكون مؤتمرات شعبية غير الاعلى لكل منطقة ، ثم تختار جماهير تلك المؤتمرات الشعبية الاساسية لـ شعبية لتحل محل الادارة الحكومية ، فتصبح كل المرافق فى المجتمع بواسطة « لجان شعبية » .

ومن ثم ، فالوظيفة التشريعية تمارسها المؤتمرات الشعبية الاساسية اما الوظيفة الادارية فتمارسها اللجان الشعبية ، (واستثناء اجهزة اخرى وردت على سبيل الحصر فى قرار صادر عن الامانة العامة للشعب العام بشأن اعادة تنظيم الامانات) .

ومن ثم فالقنوات السياسية لممارسة الشعب للسلطة هي المؤتمرات الشعبية الاساسية وملتقاها مؤتمر الشعب العام ، اما القنوات الادارية تخضع للاولى تنظيميا ووظيفيا فهي اللجان الشعبية .

وسنتولى فيما بعد وبايجاز عرض الهيئات الاولى ، عند الكلام انعكاس النظرية الديمقراطية على الادارة الشعبية .

ثانيا : الاشتراكية الجديدة :

اذا كانت الديمقراطية المباشرة هي وسيلة تعبير الشعب عن سلطته فان الاشتراكية الجديدة هي مضمونها : -

١ - التعريف بالاشتراكية : -

تعرف الاشتراكية تبعا لعدة وجهات نظر :

فقد تعرف وفقا لضابط فنى باعتبارها « نظام الانتاج الجماعى الذى على التخطيط الاقتصادى » .

وقد ينظر الى الاشتراكية من الزاوية السياسية لتعنى انها « نظام تتولى بمقتضاه الدولة ملكية وسائل الانتاج واداراتها بنفسها ، فى الدولة الذى تكون الدولة نفسها مقودة من حزب باعتباره طليعة الطبقة العاملة ان هذا التعريف للاشتراكية غير محايد لانه يشير فى حقيقته الى اشتراكية الدولة (ملكية الحكومة) كالنظام المطبق فى الدول الشيوعية » .

ويمكننا تعريف الاشتراكية - استنادا الى الكتاب الاخضر - « بأن النظام الحتمى القائم على ملكية الشعب لوسائل الانتاج ، بمقتضاه يتولى الفرد فى مشروعه القائم على غير الاستغلال الانتفاع بانتاجه ، كما يتولى المنتجون فى المؤسسات الاشتراكية ادارتها بأنفسهم والاشتراك فى انتاجها » .

من اجل اشباع حاجاتهم الفردية والجماعية ، على اساس من الحرية
والمساواة .

ومن ثم فان هدف النظام الاشتراكى الجديد هو تحقيق الاشتراكية
الشعبية من اجل اقامة العدالة الاجتماعية والحرية والمساواة ، والاكثر من
ذلك عموما ايجاد قيم اخلاقية جديدة ، نتيجة نشوء روابط جديدة بين
الافراد من حيث الانتاج وتوزيع الدخل ، وقيام نظام يتحرر فيه العمل
الاجتماعى والفردى ، ويسقط بموجبه استغلال الانسان للانسان ، او
استغلال الدولة ممثلة بالفئة البيروقراطية القابضة على السلطة فيها ،
للانسان .

وعليه فمركز الفرد فى العلاقات الاساسية للمجتمع هو الاساس فى
تحديد الاشتراكية طالما ان النظام الاشتراكى يقوم على علاقات من افراد
منتجين واحرار ومتساوين تكون فيه غاية العمل « اشباع الحاجات المعنوية
والمادية والفردية للانسان » .

فجوهر الاشتراكية يكون فى وضع الانسان ودوره من العمل . اذ ان
الغاء الفعاليات الاجتماعية التى تقوم على الاستغلال هو شرط تحرير
العمل وقيام النظام الاشتراكى ، ففى هذه الحالة ، تعنى الاشتراكية
انطلاقها من الانسان ، ومن العمل المنتج ، واشتراك الانسان فى اشباع
جميع الحاجات الاجتماعية .

ان مركز الانسان هذا ينظم وضعه ايضا مع المجتمع ، فهو لا يقع
« خارج » النظام كما فى النظم الرأسمالية الفردية ، كما انه لا يقع
« تحته » كما فى نظم رأسمالية الدولة ، او النظم البيروقراطية أو
التكنوقراطية ، وانما هو « فى النظام الاشتراكى » و « الديمقراطية »
الذى اسسه وفيه يحقق شخصيته ، ان مركز الانسان الاشتراكى هذا هو
العنصر الاول من عناصر الشرعية الجماهيرية . ومن ثم فان اى تشريع
يجب أن يستهدف تحقيق هذا المركز .

٢ - الشرعية والديمقراطية المباشرة :

نشأت فكرة قيام شكل جديد ، أو « نموذج » جديد للديمقراطية
لتلافى عيوب الديمقراطية « التقليدية » أو البورجوازية أو السياسية ، فى
نفس الوقت الذى ظهرت فيه النظرية الاشتراكية باعتبارها نقدا للنظام
الرأسمالى ، اى بموازاة قيام النظام الرأسمالى أو الديمقراطية السياسية
الدستورية ، وذلك فى النصف الاول للقرن التاسع عشر ، فقد كان التنظير
يدور حول « ديمقراطية العامة » .

والديمقراطية البروليتارية ، او الدولة العمالية ، ثم الديمقراطية الاجتماعية ، اما الديمقراطية الاشتراكية ، فهي المحور الاساسى للمناقشة السياسية والايدولوجية والفلسفية القائمة اليوم فالديمقراطيات القائمة اوليكارشية او بيروقراطية ومن هنا جاء البحث عن شكل سياسى جديدا للديمقراطية تتأكد فيه حرية الافراد ومساواتهم .

وقد جاء « الكتاب الاخضر » بأفكار جديدة حول تطور المجتمع وجوهر الديمقراطية وباعتبار الاشتراكية الجديدة هي النتيجة الجدلية بين النظام الرأسمالى الفردى ونظام رأسمالية الدولة .

وفى ظل مثل هذه العلاقات بين هذين الصنفين من الانظمة فان الافكار الجديدة والمؤسسات التى يراد بناؤها عليها ، والتى تنطلق من نظرية جديدة للديمقراطية الاشتراكية القائمة على اساس مصلحة « المجموع » أى مصلحة الجماهير ، وليس من مصلحة الاقلية أو الاكثر سواء تمثلت بالفرد أو العائلة أو الطبقة أو الحزب أو القبيلة أو الطائفة ان وسائل الحكم السابقة هي تعبير عن ارادة الدولة ، اما الديمقراطية الاشتراكية فهي شكل من اشكال الدولة فى مرحلة الاضمحلال من الدولة وذلك بتحويل شكل الدولة الى مجموعة من المؤسسات القائمة على الديمقراطية المباشرة .

اي بعبارة اخرى أن الديمقراطية المباشرة هي الشكل السياسى الذى يجب أن يتخذه المجتمع بحكم أن السلطة السياسية هي للمجتمع كله وبعبارة ثالثة ، ان الديمقراطية المباشرة هي سلطة المجتمع السياسى وادارة سلطة الدولة السياسية ، بموجبها يملك الشعب السلطة ويمارسها بنفسه مباشرة .

ان المجتمع الاشتراكى ذو طابع مخصوص ولن يكون حقيقيا الا خلال عمليات تحرير العمل ، والشرط الحتمى لقيام سلطة سياسية يمارسها الشعب كله يكمن فى ملكية وتولى المنتجين ادارتها والمشاركة فى الانتاج من الانتاج .

ومن الناحية النظرية فان الديمقراطية الاشتراكية التى هي ضمان التحول الذى لا بد وان يكون مباشرا وحتميا ، اذ هي لا تقام على رفض الاغلبية ولا هي منحة ، وانما هي مشاركة المنتجين فى الادارة المباشرة لشئون المجتمع ...

ان الديمقراطية الاشتراكية ليس مجرد انعكاس للمجتمع الاشتراكى غير أن هذا لا يعنى دور الحتمية التاريخية الجدلية التى تقوم على الربط

بين النظام الاجتماعى - الاقتصادى وبين النظام السياسى اذ يجب رفض التفسير القدرى لهذه الحتمية ، اذ أن المجتمع الذى يقوم ببناء نفسه على المبادئ الاشتراكية يمكن أن تتواجد فيه نظم ديمقراطية محدودة ، او حتى فردية او اوليكارشية غير أن بناء الاشتراكية من الناحية الفعلية وتطوره لا يمكن أن يتم الا بوجود ديمقراطية مباشرة .

ولا بد من بناء مثل هذه الديمقراطية وضمان استمراريتها بقيام مؤسسات قائمة اساسا مع القوة ، ولها طبيعة خاصة وذلك لى تستطيع حل المعضلة السياسية والاجتماعية والاقتصادية فى مجتمع انتقالى ، كبير بمتناقضاته ، والصراعات الجانبية ، وفى مثل هذه الظروف فان السياسة لا بد وان تتخذ اتجاهات مختلفة واختيارات متعددة قد تؤدى الى قيام اشكال جديدة من التنازل عن السلطة لمصلحة فرد او مجموعة افراد . ومن ثم فلا بد من تثبيت الاشتراكية فى نظام سياسى يقوم على الديمقراطية المباشرة .

وحيث أن الاشتراكية تعنى النظام الاجتماعى القائم على علاقات بين منتجين احرار ومتساويين يهدف عملهم اشباع الحاجات الفردية والجماعية ، ان مثل هذا النظام يقتضى حتما أن يردف بالممارسة الديمقراطية المباشرة التى تنطلق من الانسان باعتباره الهدف من عملية تحرير العمل واداته . وهو الامر الذى لا يمكن تحقيقه الا بمشاركة كل فرد وبنفسه فى تحولات المجتمع وذلك عن طريق الديمقراطية المباشرة .

ان الديمقراطية المباشرة هى القاعدة التى يستند عليها التحرر الاجتماعى السياسى ، وباعتبارها شكلا جديدا للديمقراطية تسمح للفرد بالمشاركة فى اتخاذ القرارات السياسية والادارية والاقتصادية .

ان مثل هذه الصورة من الديمقراطية اقتضى ترسيخها سياسيا وقانونيا بالنص عليها فى اعلان سلطة الشعب كمبدأ لممارسة السلطة من قبل الشعب كما اشار اليها من قبل الاعلان العالمى لحقوق الانسان والمواطن ولكن كمبدأ سياسى لم يجد له الا تطبيقا جزئيا ونسبيا فى الواقع .

ذلك أن المبدأ الديمقراطى المذكور يقتضى احاطته بجو اجتماعى وسياسى واقتصادى يتناسب مع تطبيقه ، لا بالنسبة للاسس التى اعلنها المبدأ المذكور والتى وجدت المؤسسات الرسمية تجسيدا له ، وانما ايضا فى السلوك الفعلى وفى التصرفات والوعى والتنظيم التى يؤلف مجموعها المجتمع الانسانى الكلى والمجتمع الانسانى المحدود .

وعلى اساس من هذا الجو الاخلاقى ، يتحقق احترام الانسان باعتباره

انسان يملك ممارسة حريات مختلفة ، كما يملك ايضا حق المشاركة
المجتمع ، ان مثل هذه الحقوق هي لصيقة بالانسان والمجتمع فهي فرد
وجماعية في آن واحد .

لذا تتخذ الديمقراطية موقفا لها من المساواة بتقرير حق الجميع
المساواة امام الفرص ، وحق كل انسان في اظهار قوته الخلاقة ، ان
الحق يجب أن يكون متساويا بالنسبة للجميع ، ومن هنا فلا بد أن تكون
الديمقراطية مباشرة ، لان مثل هذه الديمقراطية وحدها هي التي
على تطلعات الانسان وتفهمه وتعيد اليه ذاتية الانسانية مسقطه الواسع
بينه وبين المجتمع .

ان الديمقراطية تنطلق من فكرة ضمان شروط مادية واجتماعية
واخلاقية تتطلبها ظروف الحياة والعمل وتصرفات الانسان ، وليس من
« منحها » أو من فكرة منح الانسان سيد أو وصي ينظم حياته وفكره وسيرته
بدلا عنه ، متخذا شكل النظام الحزبي أو التمثيلي أو الفتوى أو الفرد
وهي النظم التي تقرأها من حيث النظرية أو التطبيق صورتها الشرعية
التقليديتين .

خلاصة ما تقدم :

غاية الديمقراطية المباشرة ليس توسيع حركة الحاكمين
البيروقراطيين لسد الطريق أمام غيرهم . انما هي تفترض - مقرونة
بالاشتراكية - تحول سلطة الاقلية أو سلطة الاكثرية ، الى الجميع ،
يمارسها الشعب سياسيا واقتصاديا من اجل التحرير المستمر للانسان من
سياسيا واقتصاديا ، ان الديمقراطية المباشرة تفترض كما وتتطلب تصب
ادوات الحكم التسلطية « وتوزيعها على عدة مراكز لاتخاذ القرارات تقتضي
باستقلال ذاتي » .

ان الديمقراطية المباشرة تتطلب اذا الغاء الاحتكار السياسي وتحكم
السلطة ومن ثم احتمال وجود جماعة تقوم باستغلال الآخرين وحكمهم .
ان هذه الافكار الاولى هي اساسية لفهم الديمقراطية المباشرة التي
جاء بها الكتاب الاخضر وعلان سلطة الشعب وجعل منها المبدأ الاساسي
الذي تقوم عليه الادارة الشعبية .

غير أن الديمقراطية المباشرة لا تعنى قيام المجتمع بادارة شئ
بنفسه فوريا ، بحكم مرور المجتمع اولا بمرحلة انتقالية ، وعليه فلا بد
التعايش في هذه المرحلة بين التطبيق المطرد للديمقراطية المباشرة ، وبين
ظاهرة تثوير البناء التقليدي للسلطة .

المبحث الثانى

العلاقة بين نظام الادارة الشعبية والنظام الديمقراطى

تتميز العلاقات القائمة بين اى نظام ادارى والنظام السياسى فى دولة ما ، بخصائص معينة ، او قد تكون احيانا غير واضحة المعالم .
فمن جهة تبدو الادارة وكأنها مرتبطة بقوة بالسلطة السياسية ، التى تضى على الاولى شرعيتها ، وتتم عملها بسلطة الدولة .

وبالعكس ، يلاحظ من جهة اخرى على الادارة جنوحها نحو تكوين خصائصها الذاتية بنفسها ، وتحقيق استقلالها ، بمعارضة ديمومتها واختصاصها فى مواجهة السلطة السياسية والقوى التى تحاول السيطرة عليها .

ومن ثم يتعين علينا تحديد مدى انطباع الادارة الشعبية بمثل هذين الامرين .

أولا : مدى ارتباط الادارة الشعبية بالنظام الديمقراطى :

يضى النظام الديمقراطى على نظام الادارة الشعبية مشروعيته من ناحيتين : -

فهو من جهة يحدد اهدافه ، والقواعد الاساسية التى تحكم تنظيمه ومن جهة اخرى يتولى النظام السياسى تصفية وتوجيه مطالب الافراد التى يراد بها اشباع الحاجات « العامة » الى النظام الادارى لتحقيقها بتفريغ الارادة العامة على أرض الواقع ، وكل ذلك تحت رقابة النظام السياسى الذى يضمن امثال النظام الادارى للمبادئ الاساسية ، وعليه فالنظام الادارى تبعى للنظام السياسى ، ويمارس هذا الرقابة عليه .

١ - نظام الادارة الشعبية نظام تبعى للنظام الديمقراطى :

(١) الترابط الايديولوجى بين النظام الديمقراطى ونظام

الادارة الشعبية :

لا تختص اية ادارة فى دولة ما ، بايديولوجية خاصة بها ، اذ أن العمل الادارى لا يضى بنفسه لمشروعية عليه ، وانما يستمد العمل الادارى مشروعيته من نظام القيم السائدة ، فوحدة المبادئ هى التى تحكم بنيان المؤسسات السياسية والادارية .

فالنظم الرأسمالية التقليدية ، التى تؤكد على « حرية » الف
الاقتصادية تفرعت عنها نظم ادارية ذات اختصاصات محددة لا تع
المحافظة على النظام واحترام قواعد المنافسة ، وخاصة لمبدأ الشرعية
يتحقق عن طريق المجالس التمثيلية النيابية والرقابة القضائية .

أما فى الدول الفاشية ، فان عبادة السلطة ادت الى توسيع ض
لسلطات الادارة باعتبارها الاداة الضرورية لتحقيق اهداف الحزب الواحد
وهو الامر الذى يفسر سلطاتها التقديرية الواسعة ، وعدم خضوعها بد
لاحكام القانون وضعف الرقابة عليها .

وفى الدول الاشتراكية التى استهدفت تحطيم الجهاز الاداري القديم
وجعله فى خدمة بناء الاشتراكية ، تحولت الادارة الى اداة للحزب ،
الوقت الذى كان مقدرا لها ، من الناحية النظرية ، الاندثار باست
الشعب بها ، يلاحظ تقوية الجهاز الاداري فى جميع الدول الاشترا
(عدا يوغسلافيا) ، رغم بعض النصوص الدستورية التى تعلن « دو
كل الشعب » .

أما فى الجماهيرية ، فيفترض تطبيق الديمقراطية المباشرة
والاشتراكية الجديدة على الادارة تنظيما ونشاطا ووسائل ، بتحويل الاد
الحكومية الى ادارة شعبية مختارة عن الشعب وتحقق مصالحه الكلية .
اي أن اعمال الديمقراطية المباشرة يقتضى تسيير الجهاز الادارى
قبل اللجان الشعبية ، بفرز الشعب نفسه من يتولى ذلك .

واعمال الاشتراكية ، بالنسبة للوحدات الادارية يقتضى تحقيق
الاهداف الاجتماعية بتقديم الخدمات اشباعا لحاجات الشعب وبالوس
غير القهرية .

ولكن مثل هذه الوسائل ، لا بد وأن تكون فى مرحلة تحول انتقالي
باهظة لكى تكفل تنظيم العلاقات الاجتماعية على اساس من المساواة ف
اشباع حاجات الشعب تحقيقا لحرية جميع افراده .

(٢) اثر المؤسسات السياسية على الادارة :

تمارس انماط العلاقات بين السلطة وشروط الصراع السياسى عند
وجوده ، تأثيرها على الادارة ، وتفسر ايضا الاشكال المتفاوتة لتنظيمها
فى ظل نظام سياسى معين .

اي أن وضع الادارة يعتمد على تنظيم السلطة السياسية فيها : —
ففى الدول ذات النظام البرلمانى ، تكون رقابة المجلس النيابى
ضعيفة على الادارة بحكم انتماء الحكومة فى النظام المذكور الى الأغلبية
البرلمانية ، وفى هذه الحالة يترك للحكومة مهمة الرقابة على السلط

الادارية ، وبذلك لا يخضع الموظفون لتأثيرات البرلمان الا عبر الحكومة التى تشكل حاجزا بينهم وبين البرلمان الذى يعجز عن محاسبة الادارة دون التعرض للحكومة . ومن ثم تتمتع الادارة بسلطة واسعة ازاء الحاكمين .

أما فى النظام الرئاسى ، فتخضع الادارة الى رقابة اشد من قبل الهيئات التشريعية لعدم وجود حاجز يحميها ، هذا بالاضافة الى رقابة رئيس الجمهورية .

أما فى النظام الديمقراطى المباشر ، فلا يتصور عدم مساءلة الادارة التى تصبح الرقابة عليها شعبية ومتعددة ومتنوعة تفريعا عن طبيعة النظام .

ويؤدى تطبيق الديمقراطية المباشرة وظيفة معينة من حيث أن الشعب يمارس رقابة مباشرة على الادارة ، بحكم عدم وجود حاجز بينها وبين المؤتمرات الشعبية وخلافا لما هو قائم فى الاتحاد السوفيتى ، الذى ينتخب فيه الشعب مجالس السوفييتات التى تتولى هى الرقابة ، بجانب رقابة الحزب .

ويؤثر بنيان الدولة ايضا على الادارة ، فالدولة الاتحادية يتواجد فيها نوعان من الادارة ، ويقوم بها صنفان من الموظفين الخاضعين لنظام قانونى يختلف احدهما عن الآخر ، الاول خاص بالدول الفيدرالية ، والآخر خاص بالوحدات السياسية الاعضاء . أما فى الدولة الموحدة ، فيوجد فيها نظام ادارى موحد تمارس فيه السلطة الادارية قيادة وتوجيه جميع الوظائف الادارية ، وفقا للاسلوب المركزى أو اللامركزى .

٢ - النظام الديمقراطى رقيب على الادارة الشعبية :

يعتبر النظام السياسى هيئة « وسيطة » تتولى نقل التوجيهات والقرارات من المجتمع ، الى الجهة التى تتولى تنفيذ العمليات التى يستهدفها النظام السياسى ، اى الى الادارة التى يتولى النظام الانف الذكر ، الاشراف أيضا على سير العمليات فيها وقيادتها .

(١) فالنظام السياسى هو الذى يتولى استقبال و « تصفية » المطالب التى يتقدم بها الوسط الاجتماعى عبره ، والذى يلعب فى هذه الحالة دور « حارس البوابة » ازاء النظام الادارى بتحديد شروط قبول تلبية الطلبات وفرضها على النظام الادارى .

وفى هذه الحالة يتولى النظام السياسى ايضا ايقاف عدد من هذه المطالب من المرور فى النظام الادارى خاصة تلك التى تأتى من خارج المجتمع او تلك التى تتنافى مع اهدافه .

كما يتولى التعريف الصريح أو الضمني بأولويات الطلبات وكي
المفاضلة بينها ، بتقديم الالهم قبل المهم منها ، فالتصفية السياسية هي
تكون العنصر الاول عند تلقى الطلبات ، ليتولى النظام الادارى بعد
الاختيار من هذه الطلبات .

غير أن شروط « تصفية » الطلبات تعتمد على روابط السلطة فى ن
سياسى معين . ففى النظم الليبرالية ، تتولى السلطة السياسية (المجلس
النيابى ، والاداة التنفيذية - الحكومة) مثل هذه التصفية لمصلحة الط
التي تفرز السلطة . وتلتزم الادارة بحكم القانون الذى يحدد توجيه
الهيئات المذكورة بهذا الخصوص .

أما فى الدول الاشتراكية ، فإن الحزب هو الذى يحدد الاهد
السياسية والمهام التي تقع على الهيئات الحكومية والادارية ، غير أن مث
هذا الدور القيادى لا يتبلور بشكل اوامر ملزمة ، وعلاقات تدرجية ، و
من مفهوم وحدة القيم المشتركة .

أما فى نظام الادارة الشعبية فإن من يتولى تصفية مطالب الجماهير
هو الشعب نفسه منظما فى مؤتمراته الشعبية ، وبذلك يتجاوز النظم
الجماهيرى الاجسام الوسيطة كما فى نظم اخرى ، بتحديد نفسه الخطو
العريضة لاهداف الادارة وأولويات تنفيذها للخدمات اشباعا لحاجات
الشعب .

(٢) رقابة النظام الديمقراطي على الادارة الشعبية تتفرع عن سلطة التوجيه :

تختلف شدة الرقابة تبعا لنطاق « التصفية » السياسية ، ومدى م
يتركه النظام السياسى للنظام الادارى من سلطة تقديرا ازاء الطلبات
التي تصله .

وبهذا الصدد نستطيع القول بأن التصفية التي تقوم بها الاجهز
السياسية فى النظم الليبرالية ، والتي يقوم بها البرلمان ، وحتى الرأ
العام عن طريق الاحزاب والنقابات هي محدودة ، بحكم الدور الهام
والمتزايد الذى تلعبه « الكتلة التنفيذية » فى النظام السياسى ، ومن ث
فالرقابة السياسية على الادارة هي محدودة نسبيا .

أما فى الدول الاشتراكية ، فإن كانت الرقابة البرلمانية هي محدود
ايضا . ويتحقق الخضوع السياسى (أولا) عن طريق هيئات الحزب ازا
ما يقابلها من اجهزة السلم الادارى وبأساليب مختلفة تتراوح بين اختيار
الاطر الادارية فى المنشآت الاقتصادية او فى المرافق .

كما تتولى (ثانيا) المنظمات الاجتماعية الرقابة على الادارة ،
و (أخيرا) فان هيئات الدولة التى يطلق عليها الادعاء العام تتولى
أيضا هذه الوظيفة .

أما فى نظام الادارة الشعبية فان الرقابة تنبسط على جميع مرافق
الخدمات والانتاج التى تتولى اداراتها اللجان الشعبية أولا ، وعلى أعضاء
اللجان المذكورة ، وهى رقابة النظام السياسى الكلى وعن طريق المؤتمرات
الشعبية ، واللجان الثورية ، ورقابة اللجان الشعبية بعضها على بعضها تبعا
لمستوياتها ، وعلى النحو الذى سنفصله فيما بعد .

ثانيا : خضوع الادارة الشعبية للنظام الديمقراطى - الاشتراكى :

تجنح الادارة فى الدول التقليدية ، نتيجة معطيات معينة ، نحو
تكوين جسم يتمتع بسلطات ذاتية ، ويعمد نحو تقوية استقلاله تجاه
النظام السياسى ، والخروج عن رقابته لتنتهى الادارة الى تكوين وسط
خاص بها لها قيمها ومشروعيتها الذاتية .

وهذا ما يرفضه نظام الادارة الشعبية ، ويرفض بالتالى اسس الادارة
السلطوية القائمة على رأس المال والبيروقراطية والتكنوقراطية ،
والرياسية التدرجية ، اذ أن مثل هذه الظواهر لصيقة بحكم الاقلية للكل ،
والغاء مثل هذه الظواهر يمكن الجماهير من ممارسة السلطة بنفسها وهو
الامر الذى لا يتحقق الا اذا اتخذت الروابط الاجتماعية صورة جديدة
تخالف وضعها الهرمى السابق الاقتصادى والسياسى والادارى .

١ - رفض البيروقراطية : -

يجد النظام البيروقراطى تفوقه بقدرته على تسيير الشؤون والمرافق
العامة بمحاولة تحررها من الخضوع للنظام السياسى .

اذ تفترض البيروقراطية ، تكوين وسط اجتماعى خاص بها تنكفىء
فيه على نفسها ، لتتصدى للسلطة السياسية وتدخلاتها ، ولتتباعد ايضا عن
المواطنين ، وتكمن اسباب ذلك - كما ذكرنا فى الفصل الاول من هذا
البحث - فى أساليب اختيار الموظفين والامتيازات والمعرفة التى يتمتعون
بها ، والاصل الاجتماعى الطبقي لهم .

غير أن البيروقراطية تتنافى مع الادارة الشعبية ، اذ هى افراز طبقي
بصرف النظر عن نظام سياسى معين ومن ثم فالبيروقراطية تتعارض نظريا
مع الديمقراطية - الاشتراكية التى ترفض ممارسة اية فئة للسلطة أو للشئون

العامة دون أن تكون لها الشرعية .

أما من الناحية العملية ، فإن الظاهرة البيروقراطية انتجت (التمييز بين من لهم سلطة التقرير ومن يقع عليهم التنفيذ داخل الجهاز الإداري و (ثانيا) التباعد في المكان بين من لهم سلطة الأمر وبين من يطبق التعليمات والأوامر دون مناقشة الأمر الذي أدى الى ظهور متوسطة بينهما تزيد من التكاليف ، و (أخيرا) أدت البيروقراطية استحالة قيام حوار بين المنفذين وبين القائمين على رأس الجهاز الإداري بحكم بعدهم ، ومن ثم استحالة ممارسة هؤلاء الرقابة عليهم .

وقد أدى هذا الأمر (أولا) الى عدم كفاءة الانتاجية في النظام البيروقراطي للانفصال الواقع بين الشعب والجهاز الإداري السلطوي وبهذا الصدد يقول قائد الثورة في خطابه بتاريخ ٤ يناير ٧٨ ، مشيرا الى مهام اللجان الثورية ، ودورها في تطهير الجهاز الإداري ما يلي : « ولأن تكون مكتبية بيروقراطية في هذا النظام الجديد ... العالم كله يشكو من المكتبية البيروقراطية . الحزب الواحد هو رب البيروقراطية أصحابه هم الذين يحكمون ... اذن العالم كله يشكو من هذا الداء يقتل التقدم ويقتل الانتاج مثل البكتريا الذي يفسد المكان الذي فيه »

كما يؤدي النظام البيروقراطي (ثانيا) الى « السادية والماسوشية في الجهاز الإداري السلطوي ، فالنظام المذكور يؤدي الى فرز طائفتين من الموظفين : فمن جهة هناك الطائفة التي يصاحبها الشعور بالتقاعس والشراسة والاحتقار ، ومن جهة أخرى هناك الطائفة التي يقوم لديها الشعور بالخضوع والعبودية والغيرة .

ويعلم الانسان في ظل البيروقراطية على التضحية بالشرف والمثل وبالحقيقة وبالقواعد الاخلاقية من اجل الحفاظ على مركزه في الهيكل التدرجي والصعود فيه ، ومنع الآخرين من التقدم ، ان مثل هذه العقول تؤدي الى قتل المبادرة الفردية والحرية والمسئولية من اجل ضمان الامن والخضوع للرؤساء .

٢ - رفض التكنوقراطية :

تحقق التكنوقراطية ، كما ذكرنا ، التفوق في ادارة الشؤون العلمية والفنية ، من مهندسين ، وعلماء ، واقتصاديين ، الذين بحكم اختصاصهم تكون لهم القدرة في اتخاذ القرارات وتحديد الخيارات العامة ، دون الاخذ بنظر الاعتبار المتطلبات السياسية ، وانما اعتبارات الكفاءة الفنية .

وخلافا للبيروقراط ، لا يكتفى التكنوقراط بتطبيق القواعد وانما

القدرة على انشائها وفرضها .

غير أن اختلاط الفعاليات الادارية باهتمامات فنية محضة ، يجعل الرقابة السياسية على الادارة وهمية ، الامر الذى يتعارض مع المبدأ الديمقراطي .

ذلك لان الحق فى ممارسة السلطة يجب أن لا يجد تبريره فى المعرفة او فى الاختصاص . غير أن السؤال الذى يطرح نفسه هو التالى : يوجد دائماً من يملك المعرفة ، ومن تنقصه ، فهل يمكن التبرير بأن الاول يجب أن تكون له سلطة التقرير ، وان الاخر يتعين له الخضوع لقرار لم يشارك فى صنعه ؟ ان الردود على هذا التساؤل هى التالية :

(١) يعتبر التخصص شكل من اشكال المعرفة ، وهى ملكية موروثه غالباً ، ومن ثم ، فان التخصص متى ما ارتبط بحق الملكية ، يجب أن يحاط بالشروط الضرورية لممارسته ، وكأى سلطة ، علماً بأن السلطة اصبحت تتأسس فى النظام الديمقراطى الاشتراكى على ارادة الشعب باعتباره الوحيد الذى له حق ممارستها .

(٢) يوجد ما يعرف باسطورة المتخصصين ، ان تفوق الرؤساء يقوم على احتكارهم للمعلومات وحجزها لكى يضمنوا لانفسهم علوية مفتعلة ، ومن الناحية المادية يجب أن لا يشكل التخصص المهنى امتيازاً بحكم أن اكتسابه قد تم ، نتيجة النفقات المالية التى تحملها المجتمع ، ان النظام الديمقراطى الاشتراكى يقوم على اساس اقتسام السلطة والثروة .

(٣) ان التخصص المهنى اصبحت يفقد اهميته وباعتباره وظيفة متميزة ، تقدم المستوى الثقافى والتكنولوجى للمجتمع .

وعليه يجب أن يتمثل خضوع التكنوقراطى فى نظام الادارة الشعبية على قيامه بتحضير الدراسات الاولية والمقترحات ، لكى يتم اتخاذ القرارات الادارية وتطبيقها من قبل مندوبى الشعب .

والخلاصة :

ان هدف البيروقراطية والتكنوقراطية هو الانحراف عن المبدأ الديمقراطى بتسلم السلطة الفعلية ومصادرتها من النظام السياسى ، ومن هنا يأتى تكاملها ، اذ أن التكنوقراطية تضى على البيروقراطية سلطة نافذة ، وبالمقابل ، فان البيروقراطية تشكل دعماً هاماً للتكنوقراطية ، اذ يعتمد التكنوقراط الى الاستناد الى الجهاز البيروقراطى الاكثر تهيؤاً لاستقبالهم ، لتقوية نفوذهم .

ان الادارة الشعبية ترفض اذا السلطة البيروقراطية ، او التكنوقراطية ،

او التكنوقراطية القائمة على اهمية التنظيم الفوقى الادارى ، و
التخصص الفنى ، لان مثل هذه الاجسام لا تحقق خضوع الادارة للا
السياسى ، اى أنها تصدر سلطة الشعب .

٣ - رفض التنظيم التدرجى التسلطى :

فى المجتمعات التقليدية ، يوجد من جهة عدد من الحاكمين ، ينفر
بالتفكير والتوقع والتخطيط والحكم ، ومن جهة اخرى الجماهير
تنفذ ، ولقد قيل بأن هذا الامر لا مفر منه اذ ان الملاحظ عن التاريخ
الثورات التى قامت بها الاغلبية ، تمخضت عن استئثار الاقلية بنتائج
فقد تمت تصفية الطبقة الاقطاعية لصالح الطبقة البورجوازية ، وفى
الشيوعية تمت مصادرة اموال الطبقة البورجوازية لحساب الفئة البيروقرا
ان الصراع تم دائما لمصلحة قوة ثالثة حاولت ديمومة سلطتها على
مجموع الشعب .

ومن ثم يجب طرح اى نظام قائم على التدرج والتسلط ، وهو
الذى يتحقق بالغاء التفرقة الطبقيه بجميع مظاهرها والغاء التفرقة
الحاكمين والمحكومين والرؤساء والمرؤوسين .

٤ - رفض النظام الحزبى :

يرفض النظام الجماهيرى النظام الحزبى القائم على الحزب الواحد
أو الحزبين أو تعدد الاحزاب . وهو النظام الذى ينتهى بأن يصير
« المجلس النيابى للحزب هو مجلس الحزب ... والسلطة التنفيذية
يكونها المجلس هى سلطة الحزب على الشعب » (الكتاب الاخضر
الفصل الاول) .

ومن ثم النظام الحزبى يمثل جزءا من الشعب بحكم نيابته عن
الشعب ، ويحول الادارة اداة له ، الا ان الادارة الشعبية تعنى مشاركة
الشعب كله وليس جزء من الشعب فى تسيير الاداة التنفيذية وخضوعها
أجهزة الادارة الشعبية لا تؤلف سلطة قائمة بحد ذاتها :

ان ظاهرة « النفاذ » بين الطبقة والسلطة فى النظم الرأسمالية
ووجود ظاهرة النفاذ بين الحزب والدولة فى الدول الماركسية ، يؤدى الى
ظهور طبقة حاكمة جديدة تمارس السلطة الحقيقية .

أما فى النظام الجماهيرى الذى يرفض حكم الطبقة أو الحزب
وافرازهما للادارة التسلطية ، فانه يستهدف ممارسة الشعب للسلطة ،
ثم فليس للاجهزة الادارية سلطة خاصة بها بحكم انها لا تتولى تحديد

الخيارات الاساسية ، ولا هى تتمتع بايديولوجية تستقل بها ، ولا بأهداف مخصصة ، وانما هى اداة تحقيق الخيارات الاساسية وتعمل فى طريق مرسوم لها وهو تحقيق المصلحة العامة وفقا للتحديد الذى تقرره المؤتمرات الشعبية .

ومن جهة أخرى ، فان ما يقع عليها يعتبر ثانويا ويتمثل فى تنفيذ الواجبات التى يحملها به النظام السياسى الكلى ، بعد أن تتولى تقديم المعطيات الفنية اللازمة لكى يتخذ النظام المذكور قراراته ، ويقع على الادارة بعدئذ اتخاذ الاجراءات الخاصة بتنفيذ القرارات المذكورة ، ووضع السياسة العامة موضع التنفيذ ، وعليه فوظيفة الادارة الشعبية اساسا هى جمع المعلومات وتحضير القرارات ، وتنفيذهما بتكليفها تبعا للوقائع .

فالمؤتمرات الشعبية وحدها هى التى تملك السلطة بدون قيد أو شرط أو عائق ، أما اللجان الشعبية وبقية الاجهزة الادارية فهى تنفيذية تستمد اختصاصاتها وتباشر انشطتها ، وتبنى هيكلها استنادا الى ارادة المؤتمرات المذكورة ، اى أن الادارة الشعبية هى عضويا ووظيفيا خاضعة للشعب ، فهى ليست سلطة منافسة او موازية او محايدة ازاء المؤتمرات الشعبية ، وانما تقوم العلاقة بينهما على اساس من تقسيم العمل والمشاركة وليس من علاقة « سلطة » بسلطة اخرى .

ثالثا : مفهوم نظام الادارة الشعبية وسندها :

غاية الديمقراطية المباشرة هى اذا ضمان مشاركة المواطنين فى ممارسة السلطة ، بتطبيق الديمقراطية على كافة هيئات المجتمع والمنظمات القائمة فيه دون استثناء ، وصولا به الى ادارة شئونه بنفسه ، فى اجهزته الادارية ، وفى هيئاته الاقتصادية ، وفى منظماته الاجتماعية .

ان تبنى الاشتراكية الجديدة المتمثلة خاصة بالمقولات التالية : « شركاء لا اجراء » ، و « البيت لساكنه » ، و « الارض لا مالك لها » ، و « فى الحاجة تكمن الحرية » يؤدى بالادارة الى اشباع حاجات جديدة ذات طابع اجتماعى ، وهو الامر الذى يقتضى الى تغيير البنيان الاقتصادى والاجتماعى ، وحلول الجماهير محل الافراد باعتبارهم اطرافا فى العلاقات السياسية .

وحلول الجماهير محل الفرد فى العلاقات السياسية ، اصبحت ظاهرة يؤكددها التطور الحديث للمجتمعات ، ومن ثم فان طبيعة هذه العلاقات قد اصابها التغير والى حد اصبحت الحديث يدور حتى فى الدولة التقيدية ليس عن العلاقة بين الفرد والسلطة ، وانما عن « سلطة الجماهير » .

وتستبعد ، مثل هذه السلطة استئثار الطبقة البورجوازية - الن
فى النظام الرأسمالى الفرد ، والطائفة الحزبية - البيروقراطية فى
رأسمالية الحكومة ، من ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والاد
اذ أن النظامين السابقين لا يستمدان مشروعيتهما من الاساس
يبرر قيامهما ، وهو مبدأ الارادة الشعبية ، والغاء التفرقة بين الحاكم
والمحكومين ، وانما يجدان سندهما من الواقع ، اى ارادة طبقة او
فى فرض ارادتهما عن طريق جهاز الدولة .

ان اعادة الامور الى وضعها الطبيعى ، يتم بتأسيس السلطة
المبدأ الطبيعى ، اى على الارادة العامة للشعب ، ومن ثم فسند
يجب أن يوجد فى الارادة الشعبية . ودورها يجب أن يبرر فى انها
باشباع حاجات المجتمع ، اذ فى الوقت الذى تصبح فيه السياسة هى
المباشر عن الارادة العامة للجماعة ، يصبح مدرك الادارة كمؤسس
اداة يستعين بها المجتمع لتنظيم نفسه وترشيد تصرفات اعضاءه من
تحقيق النفع العام .

ومن ثم فالادارة الشعبية هى ناتجة عن ضرورة تنظيم ش
للمجتمع ، وباعتبارها جهاز منضم يفرزها المجتمع ضمانا لتحقيق اهد
فهى تفريع عن السلطة الشعبية . ومعنى هذا أن الادارة الشعبية هى وس
لتحقيق متطلبات المجتمع الذى يتولى حصرها وتحليلها وتفريغها فى
قواعد منظمة تتوجه بخطابها للمجتمع وتكون الادارة ذراعه فى تنفيذ
وبذلك تصبح الادارة ليست كيانا مفروضا من الخارج على المجتمع وا
هى وليدة الترشيح العام للارادة الشعبية ، وهى الارادة التى يجب
تنعكس على الادارة الشعبية فى بنيانها الديمقراطى ، وفى صنع القرار
فيها ديمقراطيا ، وفى الرقابة الديمقراطية على بنيان الادارة ونشاطها
وفقا للتفصيل التالى .

الفصل الثالث

السلطة الشعبية والادارة الشعبية

يستقى التنظيم الديمقراطي للادارة مصادره الفكرية والتشريعية من جملة من الوثائق التى اهمها هى الكتاب الاخضر ، وعلان سلطة الشعب ، وبيانات وخطب واحاديث قائد الثورة المنشورة خاصة فى السجل القومى ، ومن قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية ، واللوائح والقرارات الصادرة عن اللجنة الشعبية العامة وغيرها من اللجان والهيئات .

والقاسم المشترك بين الوثائق المذكورة ، اعتبار المنظمات والوحدات الادارية النوعية (التخصصية) أو المكانية (البلديات وفروعها ، واللجنة الشعبية العامة) هى جزء لا يتجزأ من نظام سياسى موحد . اذ أن الادارة الشعبية لا يمكن اعتبارها جهاز منفصل عضويا أو وظيفيا عن المؤتمرات الشعبية (المؤتمرات الشعبية الاساسية ، والمؤتمرات الشعبية غير الاساسية) « مؤتمر البلدية » ومؤتمر الشعب العام ، وانما هى مجموعة من الاجهزة التى تديرها لجان شعبية مختارة من القاعدة الشعبية وتستهدف اشباع حاجاتها .

ويتم التنسيق بين المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ، وفقا لمبدأ وحدة تطبيق الديمقراطية المباشرة ، كما أن المبدأ المذكور هو الذى يحكم ايضا تكوين اللجان الشعبية ، اذ تتولى المؤتمرات الشعبية كوحدات متكاملة ينقسم عليها الشعب تنظيميا ، الفصل فى المسائل الاكثر اهمية ، مع الاخذ بنظر الاعتبار خصوصية المشاكل فى نطاق كل مؤتمر شعبى ، أما المسائل ذات البعد المحلى فيتم الفصل فيها من قبل اللجان الشعبية فى ظل الرقابة الشعبية التى تباشر عليها ، واعمال المبدأ المذكور يقتضى ان تتولى المؤتمرات الشعبية ليس اختيار اللجان الشعبية فحسب وانما ايضا تولى اللجان المذكورة صنع القرارات بصورة ديمقراطية اخذت بنظر الاعتبار البعد المحلى أو البعد الوطنى لها .

ولهذا السبب تولى المشرع نقل اختصاصات اللجنة الشعبية العامة الى اللجان الشعبية العامة فى البلديات لكى تمارس كل منهن اختصاصات اللجنة الشعبية العامة ، ولكن تحت اشراف الاخيرة ، المكونة ديمقراطيا من اللجان النوعية فى نطاق البلديات .

وبذلك يكون المشرع قد الغى مفهوم السلطة الادارية الفوقية المركزية ،

الفصل الثالث

السلطة الشعبية والادارة الشعبية

يستقى التنظيم الديمقراطي للادارة مصادره الفكرية والتشريعية من جملة من الوثائق التى اهمها هى الكتاب الاخضر ، وعلان سلطة الشعب ، وبيانات وخطب واحاديث قائد الثورة المنشورة خاصة فى السجل القومى ، ومن قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية ، واللوائح والقرارات الصادرة عن اللجنة الشعبية العامة وغيرها من اللجان والهيئات .

والقاسم المشترك بين الوثائق المذكورة ، اعتبار المنظمات والوحدات الادارية النوعية (التخصصية) أو المكانية (البلديات وفروعها ، واللجنة الشعبية العامة) هى جزء لا يتجزأ من نظام سياسى موحد . اذ أن الادارة الشعبية لا يمكن اعتبارها جهاز منفصل عضويا أو وظيفيا عن المؤتمرات الشعبية (المؤتمرات الشعبية الاساسية ، والمؤتمرات الشعبية غير الاساسية) « مؤتمر البلدية » ومؤتمر الشعب العام ، وانما هى مجموعة من الاجهزة التى تديرها لجان شعبية مختارة من القاعدة الشعبية وتستهدف اشباع حاجاتها .

ويتم التنسيق بين المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ، وفقا لمبدأ وحدة تطبيق الديمقراطية المباشرة ، كما أن المبدأ المذكور هو الذى يحكم ايضا تكوين اللجان الشعبية ، اذ تتولى المؤتمرات الشعبية كوحدات متكاملة ينقسم عليها الشعب تنظيميا ، الفصل فى المسائل الاكثر اهمية ، مع الاخذ بنظر الاعتبار خصوصية المشاكل فى نطاق كل مؤتمر شعبى ، أما المسائل ذات البعد المحلى فيتم الفصل فيها من قبل اللجان الشعبية فى ظل الرقابة الشعبية التى تباشر عليها ، واعمال المبدأ المذكور يقتضى ان تتولى المؤتمرات الشعبية ليس اختيار اللجان الشعبية فحسب وانما ايضا تولى اللجان المذكورة صنع القرارات بصورة ديمقراطية اخذت بنظر الاعتبار البعد المحلى أو البعد الوطنى لها .

ولهذا السبب تولى المشرع نقل اختصاصات اللجنة الشعبية العامة الى اللجان الشعبية العامة فى البلديات لكى تمارس كل منهن اختصاصات اللجنة الشعبية العامة ، ولكن تحت اشراف الاخيرة ، المكونة ديمقراطيا من اللجان النوعية فى نطاق البلديات .

وبذلك يكون المشرع قد الغى مفهوم السلطة الادارية الفوقية المركزية ،

وفقدت اختصاصاتها ووزعها على اللجان الشعبية المختارة من الشعب
كما فتت أيضا بنيتها ، بأن جعل الامانات نفسها لجانا شعبية ، تتحد
بينها عن طريق امنائها لتكون اللجنة الشعبية العامة ، والتي ي
اعضاؤها من قبل الشعب عن طريق مؤتمر الشعب العام ، وبذلك تحقق
سلطة الشعب عمليا وفي جانبها التشريعي والتنفيذي .

وسنتولى في هذا الفصل ، شرح الهيئات التشريعية (أولا)
علاقتها باللجان الشعبية لننتقل (ثانيا) الى شرح التنظيم الادارى
في نطاق البلديات ، وعلى مستوى الجماهيرية و (أخيرا) سنعرض ل
الشعبية على الادارة .

المبحث الاول

المؤتمرات الشعبية

« المؤتمرات الشعبية هي الوسيلة الوحيدة للديمقراطية الشعبية ، ان
اي نظام للحكم خلافا لهذا الاسلوب ، اسلوب المؤتمرات الشعبية هو نظام
حكم غير ديمقراطى ، ان كافة انظمة الحكم السائدة فى العالم الان ليست
ديمقراطية ما لم تهتد الى هذا الاسلوب ، المؤتمرات الشعبية هي آخر
المطاف لحركة الشعوب نحو الديمقراطية ... » .

« ... ليس لسلطة الشعب الا وجه واحد ولا يمكن تحقيق السلطة
الشعبية الا بكيفية واحدة .. وهى المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية
فلا ديمقراطية بدون مؤتمرات شعبية » واللجان فى كل مكان .

اولا : يقسم الشعب الى مؤتمرات شعبية أساسية ، ويختار كل مؤتمر
لجنة لقيادته ، ومن مجموع اللجان تتكون مؤتمرات شعبية غير الاساسية ،
لكل منطقة ... ثم تختار جماهير تلك المؤتمرات الشعبية الاساسية لجانا
شعبية ادارية لتحل محل الادارة الحكومية ، فتصبح كل المرافق فى المجتمع
تدار بواسطة لجان شعبية ، وتعتبر اللجان الشعبية التى تدير المرافق
مسئولة امام المؤتمرات الشعبية الاساسية التى تملى عليها السياسة وتراقبها
فى تنفيذ تلك السياسة ، وبهذا تصبح الادارة شعبية والرقابة شعبية وينتهى
التعريف البالى للديمقراطية الذى يقول « الديمقراطية هي رقابة الشعب
على الحكومة ، ليحل محله التعريف الصحيح وهو الديمقراطية هي رقابة
الشعب على نفسه » .

ان المواطنين جميعا الذين هم اعضاء تلك المؤتمرات الشعبية ينتمون
وظيفيا او مهنيا الى فئات او قطاعات مختلفة كالعمال والفلاحين والطلاب
والحرفيين والموظفين والمهنيين ... لذا عليهم أن يشكلوا نقابات
واتحادات مهنية خاصة بهم ، علاوة على كونهم مواطنين اعضاء او قيادات
فى المؤتمرات الشعبية الاساسية او اللجان الشعبية .. ان ما تتناوله
المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات المهنية . وان
ما يتناوله مؤتمر الشعب العام الذى يجتمع سنويا يطرح بالتالى على
المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات ليبدأ التنفيذ من
قبل اللجان الشعبية المسؤولة امام المؤتمرات الشعبية الاساسية . ان مؤتمر
الشعب العام ليس مجموعة اعضاء او اشخاص طبيعيين كالمجالس النيابية

انه لقاء المؤتمرات الشعبية الاساسية واللجان الشعبية والاتحادات والنقابات وكافة الروابط المهنية . . . » .

ان الفقرات السابقة من الكتاب الاخضر توضح وترسم النظام السياسي الجماهيري والنظام الاداري الشعبى ، بالاضافة الى نص المادة الثامنة من اعلان سلطة الشعب التى لا يخرج فحواها عما طرحه الكتاب الاخضر بهذا الخصوص .

وفيما يلى عرض للمؤتمرات الشعبية الاساسية التى تحدد السياسات التى يقع على اللجان الشعبية تنفيذها ، كما تتولى اختيار اللجان المذكورة

أولا : المؤتمرات الشعبية الاساسية :

وهى الخلايا الجماهيرية المحلية التى تغطى حاليا قطاع الشعب ضمن النطاق المكانى لفروع البلديات ، باعتبارها السلطة الشعبية المباشرة عن ارادة الجماهير فى نطاق المؤتمر ، وهى نطاق التوفيق بين المصالح الفردية والجماعية للمقيمين فى المؤتمرات الشعبية والمصلحة العامة لجميع المواطنين ، اى انها المركز الضامن لوحدة النظام الاجتماعى والسياسى الكلى وصياغة سياسته العامة ، فهى ليست وحدات منفصلة ذاتها وتكفى نفسها بنفسها ، وانما هى جزء من كيان المجتمع الاجتماعى ومندمجة فيه عضويا ووظيفيا ، والذى يزيد من هذه الرابطة وجود مخارج اقتصادية للمجتمع ، والتقاء المنتجين فى المؤسسات الاشتراكية والنقابات والاتحادات والروابط المختلفة .

ويباشر المؤتمر مسئولياته مؤكدا سلطة الشعب فى تحقيق المبادئ الاساسية للمجتمع والتمكين لتطبيقها وتعميقها فهما وعملا ، وكشف الانحراف عن مسارها والتصدى لها جامعيا ، وكذلك التعرف على المشاكل المحلية ودراستها ومناقشتها ووضع التوصيات بشأنها ، وحشد الطاقات الشعبية المتاحة من اجلها مع بحث ودراسة مشروعات ميزانيتها وخطط وسياسة الدولة فى نطاق المؤتمر وابداء الراى فيها .

وعليه ، فالمؤتمرات الشعبية الاساسية هى هيئات شعبية تمارن وظيفة سياسية تشريعية كما تقوم باختيار اعضاء اللجان الشعبية والرقابة على الاعمال الصادرة عنها وبذلك تكون السلطة بالكامل للجماهير « تمارس بالكامل عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية . . . » اربع الجماهير المنتظمة فى المؤتمرات الشعبية . . . هى صاحبة السلطة فى كل السلطة فى الجماهيرية . ولا سلطة لسواها ولها القرار ولها وحدها . اصدار القوانين ، ولها وحدها سلطة تشكيل اللجان الشعبية فى كل مكان

من الجماهيرية ، من لجان المحلات حتى اللجنة الشعبية العامة ، ولها وحدها سلطة اختيار امانات المؤتمرات ، عن المؤتمرات الاساسية حتى الامانة العامة ولها وحدها سلطة حلها واعادة النظر فى اعضائها ان السلطة الشعبية تكون فى المؤتمرات الشعبية واداتها التنفيذية اللجان الشعبية . . وللجماهير السلطة فى المؤتمرات واللجان والامانات ، ولها حق ممارستها دون سواها ، بارادتها الحرة الطليقة وللشعب ان يختار من يشاء لعضوية الامانات ، بما فيها الامانة العامة والامين العام ، وعضوية اللجنة الشعبية بما فيها اللجنة الشعبية العامة (من البيان الثورى للاخ العقيد فى الفاتح من سبتمبر ١٩٧٨) « .

وبذلك يجد مبدأ السلطة اصلته وتطبيقه الصرف ، فالمؤتمرات الشعبية الاساسية هى التى تستقر فيها اصلا وظائف التشريع والتنفيذ والقضاء ، ومن ثم فكل الشعب يمارس كل الوظائف ويختار كل مؤتمر شعبى له لجنة قيادته ومن مجموع اللجان القيادية تتكون المؤتمرات الشعبية غير الاساسية التى تتولى بحكم وعيها الثورى قيادة الجماهير فى نطاق المؤتمرات الشعبية الاساسية نحو تحقيق مبدأ الشرعية الديمقراطية الاشتراكية بحكم ما يقع عليها من تحقيق وحدة الفكر بين اعضائها ثم بينهم وبين اعضاء المؤتمر .

كما تختار اللجنة القيادية للمؤتمر ، امانة لجلساته تكون مسئولة مباشرة امام المؤتمر الشعبى الاساسى وتتولى ادارة جلساته وصياغة قراراته وتوصياته ، ان مجموع اللجان القيادية للمؤتمرات الشعبية الاساسية فى نطاق البلدية تؤلف المؤتمر الشعبى غير الاساسى للبلدية الذى بدوره تكون له قيادة تتكون من امانة المؤتمرات الشعبية الاساسية للبلدية ، ولكل لجنة قيادية امين وامينين مساعدين يتولون نقل خلاصة الاراء التى تطرح فى المؤتمرات الشعبية الاساسية الى مؤتمر الشعب العام الذى يتولى مناقشتها واتخاذ القرارات والتوصيات لتنفيذ بعد ذلك ، فالامناء والامناء المساعدون « هم وسيلة اتصال من حركة الى حركة لنقل ارادة الشعب » (من خطاب الاخ العقيد فى المؤتمر الشعبى الاساسى لتاورغاء فى ٣ اكتوبر ١٩٧٦ م) .

ثانيا : مؤتمر الشعب العام

مؤتمر الشعب العام هو نسبيا الهيئة المركزية للتنظيم السياسى الديمقراطى وهو هيئة لا تقع فى قمة التنظيم السياسى لان فلسفة التنظيم هى افقية . كما أن الفلسفة المذكورة تتعارض مع اعتبار المؤتمر مجلسا نيابيا ، اذ لا نيابة عن الشعب ، لان مقتضى الديمقراطية المباشرة تقتضى ممارسة الشعب السلطة بنفسه . وبهذا المعنى قال الاخ العقيد بمناسبة افتتاح

مؤتمر الشعب العام فى ١٣ نوفمبر ١٩٧٦ : « ان الملتقى الذى امامنا مجلسا نيابيا ، فالمجلس النيابى حكمت عليه بأنه حكم غيابى ، النيابى هو حكم غيابى عن الشعب ، ينوب عن من ؟ ينوب عن الشعب السلطة ... المجلس النيابى تمثيل خادع للشعب ، والتمثيل تدجى يمكن لاية مجموعة ان تنوب عن مجموع الشعب ، وتدعى انها تمثل وسيادته بل بالعكس ، فالذى يحدث أن هذه المجموعة التى تريد ان تتسلط على الشعب ، تسلب سيادة الشعب ، وتسلب ارادة الشعب . والسيادة لنفسها .

فالمؤتمر هو هيئة سياسية - اقتصادية يتم فيها لقاء قيادات المؤتمرات الشعبية الاساسية واللجان الشعبية والاتحادات والنقابات وكافة الرهبة المهنية . وبعبارة اخرى ان المؤتمر لا يشبه نظام الجمعية المطبق فى السوفيتى او يوغسلافيا وانما هو اشبه بالهيئة القاعدية الكونفدرالية « التى يرسم فيها الصورة النهائية لما تتخذه الوحدات الاساسية للمؤتمرات من قرارات وتوصيات اساسية تحدد اهداف المجتمع او تبلورها ، و اساس من تعبيره عن المصالح السياسية المحضة ، فيكون بالتالى سياسية لتحقيق الديمقراطية واداة اقتصادية لتحقيق الاشتراكية » .

ويلاحظ ايضا على مؤتمر الشعب العام ، انه ليس هيئة تنفرد بالسلطة لا افقيا ولا عموديا ، لا فى مواجهة المجتمع ، ولا ازاء المؤتمرات الشعبية ذات التكوين الاجتماعى - السياسى - انما هو هيئة « تنسيقية يمارس الشعب السلطة من خلاله بحكم تكوينه العضوى الذى هو لقاء الوحدات السياسية - الادارية - الاقتصادية القائمة فى المؤتمرات الشعبية والذى ترسم فى اطاره الخطوط العريضة للاسس العامة فى المجتمع على الشعب ، او ان يتولى تقنين الاتجاهات العامة للشعب فى صورة قرارات وتوصيات وقوانين .

كما يجدر التأكيد ايضا ، ان المؤتمر ليس مصدرا للسلطة او محلا للسيادة ، اذ يجب أن تثبت السيادة فى النظام الاجتماعى - السياسى الجماهيرى للشعب وحده ، وما يصدر عن المؤتمر من اعمال سياسية قانونية هى بلورة لقرارات وتوصيات صادرة ابتداء من المؤتمرات الشعبية ومن ثم ، لا يعتبر المؤتمر مفوضا عن المؤتمرات الشعبية فى اصدار القرارات لتتعارض فى ذلك مع مبدأ سلطة الشعب ، وانما هو اداة لتسجيل الاتجاهات العامة للمؤتمرات المذكورة وصياغتها او اقتراحها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة لكل الشعب بصرف النظر عن قطاع جغرافى او اقتصادى معين .

مؤتمر الشعب العام فى ١٣ نوفمبر ١٩٧٦ : « ان الملتقى الذى امامنا مجلسا نيابيا ، فالمجلس النيابى حكمت عليه بأنه حكم غيابى ، الم
النيابى هو حكم غيابى عن الشعب ، ينوب عن من ؟ ينوب عن الشعب
السلطة . . . المجلس النيابى تمثيل خادع للشعب ، والتمثيل تدجيل
يمكن لاية مجموعة ان تنوب عن مجموع الشعب ، وتدعى انها تمثل ار
وسيادته بل بالعكس ، فالذى يحدث أن هذه المجموعة التى تريد ان
عن الشعب ، تسلب سيادة الشعب ، وتسلب ارادة الشعب . وتسلب
السيادة لنفسها .

فالمؤتمر هو هيئة سياسية - اقتصادية يتم فيها لقاء قيادات المؤن
الشعبية الاساسية واللجان الشعبية والاتحادات والنقابات وكافة الرو
المهنية . وبعبارة اخرى ان المؤتمر لا يشبه نظام الجمعية المطبق فى ال
السوفيتى او يوغسلافيا وانما هو اشبه بالهيئة القاعدية الكونف
» والتى يرسم فيها الصورة النهائية لما تتخذه الوحدات الاساسية للم
من قرارات وتوصيات اساسية تحدد اهداف المجتمع او تبلورها ، و
اساس من تعبيره عن المصالح السياسية المحضة ، فيكون بالتالى
سياسية لتحقيق الديمقراطية واداة اقتصادية لتحقيق الاشتراكية » .

ويلاحظ ايضا على مؤتمر الشعب العام ، انه ليس هيئة تنفرد و
بالسلطة لا افقيا ولا عموديا ، لا فى مواجهة المجتمع ، ولا ازاء المؤتمر
الشعبية ذات التكوين الاجتماعى - السياسى - انما هو هيئة « تنسيق
يمارس الشعب السلطة من خلاله بحكم تكوينه العضوى الذى هو لقاء
الوحدات السياسية - الادارية - الاقتصادية القائمة فى المؤتمرات الشعبية
والذى ترسم فى اطاره الخطوط العريضة للاسس العامة فى المجتمع لت
على الشعب ، او ان يتولى تقنين الاتجاهات العامة للشعب فى صورة قرا
وتوصيات وقوانين .

كما يجدر التأكيد ايضا ، ان المؤتمر ليس مصدرا للسلطة او مح
للسيادة ، اذ يجب أن تثبت السيادة فى النظام الاجتماعى - السي
الجماهيرى للشعب وحده ، وما يصدر عن المؤتمر من اعمال سياسيه
قانونية هى بلورة لقرارات وتوصيات صادرة ابتداء من المؤتمرات الشعبيه
ومن ثم ، لا يعتبر المؤتمر مفوضا عن المؤتمرات الشعبية فى اصدار القرار
لتتعارض فى ذلك مع مبدأ سلطة الشعب ، وانما هو اداة لتسجيل الاتجاه
العامة للمؤتمرات المذكورة وصياغتها او اقتراحها وفقا لمقتضيات المصل
العامة لكل الشعب بصرف النظر عن قطاع جغرافى او اقتصادى معين .

ويقول قائد الثورة بهذا الخصوص : « والذى أمامنا الآن ، هو ملتقى للمؤتمرات الشعبية ، واللجان الشعبية ، والنقابات المهنية ، وليس ممثلين لاحد . . . وكيف لا يكون هذا هو الذى أمامنا تمثيل ؟ لان جدول الاعمال المتكون من سبع نقاط امامنا ، لا نستطيع المتواجدون فى هذه القاعة ، ان نخرج عنه ، أو نضيف عليه شيئاً ، ومهمتنا نحن احضار ما قالتها الجماهير ومناقشته فى المؤتمرات الشعبية ، واللجان الشعبية ، وصياغته فى هذا المكان .

نحن فى النهاية عبارة عن لجنة صياغة عليا . . . نحن هنا لا نملك ان نخالف الخطة التى يسير عليها المجتمع ، التى اقرها المجتمع بكامله . . ليس فينا احد يجتهد هنا ، او يقترح ، لانك هنا لست ممثلاً لاي احد . . . نحن اتينا نحمل رأى المؤتمرات الشعبية وليس امامنا الا صياغة ما قالتها الجماهير » (فى افتتاح مؤتمر الشعب العام فى دورته الثانية ١٣ نوفمبر ١٩٧٦ م) .

والخلاصة ان المؤتمر هو امتداد عضو للتنظيمات السياسية الاقتصادية للمجتمع ، والبناء المصغر له ، اعضائه اعضاء فى التنظيمات المذكورة والناقلون لاتجاهاتها وليس لارائهم الخاصة .

اختصاصات مؤتمر الشعب العام :

لم يرد فى اية وثيقة عرض باختصاصات مؤتمر الشعب العام ، ويجب أن لا يقوم التصور بوجود اختصاصات ينفرد بها وحده ليمارسها استقلالاً ، والا تعين اعتباره فى حكم المجلس النيابى القائم على النظام التمثيلى .

ومع ذلك يتولى المؤتمر باعتباره سلطة شعبية اختصاصات لاحقة تتعلق باقرار سياسة الدولة ، وخططها العامة ، وميزانيتها ، ومحاسبة اللجنة الشعبية العامة ، وتوجيه ومتابعة المؤتمرات الشعبية ولجانها القيادية ، وكل ذلك من مناقشة خلاصة آراء الجماهير ، وعلى هذا الاساس يقول قائد الثورة ما يلى : « جدول اعمال مؤتمر الشعب العام هو جدول اعمال المؤتمرات الشعبية الاساسية فى جميع انحاء الجماهيرية . . . مؤتمر الشعب العام هو عبارة عن التقاء المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات . والكلام الذى يقولونه فى مؤتمر الشعب العام من أين جاؤا به ؟ جاؤوا به من هذه المؤتمرات الشعبية . . لا شئ فى مؤتمر الشعب العام الا وناقشتموه فى المؤتمرات الشعبية الاساسية » (من خطاب الاخ العقيد فى المؤتمر الشعبى الاساسى لتاورغاء فى ٣ اكتوبر ١٩٧٦ م) .

واهتداء بالجريدة الرسمية يمكن تصنيف الوظائف التى يتولاها

المؤتمر كالتالى :

١ - وظائف ذات طابع تشريعى :

وممارسة المؤتمر لمثل هذه الوظائف لا يعنى كما ذكرنا آنفا انه يحدّد القيام بها ، وانما يقع عليه من جهة رسم الخطوط العريضة للتشريعات التى تتعلق بموضوعها بتحقيق اهداف الشعب أو بلورتها بعد توصى بها المؤتمرات الشعبية ، وبذلك يحقق المؤتمر رؤيا واحدة للتشريع بخصوص مسألة معينة ، بعد أن قام بدراستها واقرارها كل مؤتمر شعبى أو تنظيم اقتصادى اجتماعى ، بشكل جزئى ، فانعقاد مؤتمر الشعب لا يفترض أولا انعقاد المؤتمرات الاساسية وانتهائها من دراسة جدول اعماله ومن جهة اخرى يتولى مؤتمر الشعب العام ، المبادرة فى اقتراح مشروعات القوانين وبعد اقتراحها من اللجنة الشعبية العامة ، ليطرحها بعد ذلك للمؤتمرات الشعبية لاقرارها ، أو أن تقترحها المؤتمرات الشعبية بنفسها .

٢ - وظائف التخطيط الاقتصادى والميزانية :

يتولى مؤتمر الشعب العام اقرار الميزانية الادارية ، وصياغة خطة التنمية الاقتصادية ، وتحديد التخصيصات المالية لها .

٣ - رسم السياسة العامة :

لا ينشئ ايضا المؤتمر ، بالمعنى العلمى ، الوضع السياسى العام للمجتمع ، ذلك لان السياسة هى معطية لعمل واعى وعنصر من عناصر الصراع بين الجماعات والافراد التى تتم فى ظروف موضوعية معينة داخلية وخارجية ومن ثم فهى درجة من درجات الوعى ، وباحساس الجماهير بالدور الذى يتعين عليها الاضطلاع به .

والخلاصة فدور المؤتمر هو « المشاركة » فى رسم الخط السياسى الداخلى والخارجى الذى ينتهجه الشعب ، ويستطيع المؤتمر القيام بدور بحكم موقعه وتكوينه وتأثيره على الجماهير ، وتظهر اسس السياسة العامة للمجتمع فى محتوى القوانين التى يصدرها المؤتمر والخطط الاجتماعية التى يساهم فى وضعها ، وفى الميزانية الادارية وميزانية التقدم التى يعتمدها .

ويمارس مؤتمر الشعب الاختصاصات الانفة الذكر ، سواء عن طريق « الاعمال القانونية التقليدية » كوضع التشريعات ، أو اصدار القرارات لمعالجة مسائل معينة أو عن طريق التوصيات التى يتخذها باعتباره هيئة ادارية ديمقراطية للمجتمع كله ، ومن ثم فان مثل هذه التوصيات تفتقد

للطابع القانوني « التقليدي » الا ان لها طبيعة سياسية خاصة ملزمة من الناحية الادبية وتتوجه بخطابها المتعلق بالمصلحة العامة ، للوحدات السياسية والاقتصادية والادارية فى المجتمع حول مسائل محدودة اذ « أنها روح القانون » (من حديث للاخ القائد حول اعلان قيام سلطة الشعب فى ٢٩ ديسمبر ١٩٧٦) .

تنظيم مؤتمر الشعب العام :

يختار مؤتمر الشعب العام امانة له تكون مسئولة تحت رئاسة الامين العام عن كل ما يتصل بالشئون السياسية والفنية والادارية والمالية للمؤتمر (الجريدة الرسمية ، العدد الاول ، السنة الخامسة عشر ، قرار مؤتمر الشعب العام بتشكيل الامانة العامة لمؤتمر الشعب العام فى ٢ مارس ١٩٧٧ م) .

وللامانة امين عام يختاره مؤتمر الشعب العام ، ويتولى ادارة جلسات المؤتمر ، ويوجه امانته ، ويوجه المؤتمر ويضبط هذه الامور فهى مسألة ادارية بحتة تخص المؤتمر ، كما يوقع الامين العام على القوانين بأمر المؤتمر .

المبحث الثانى

الادارة الشعبية للمرافق

ان الحل الذى يطرحه الكتاب الاخضر لمشكلة الادارة ، هو انه الادارة الحكومية التسلطية ، واقامة ادارة شعبية تدير كافة المرافق وم أجل تقديم الخدمات للمجتمع كله وادارة الانتاج فيه .

والتطبيق العملى للحل النظرى الآنف الذكر ، يقوم على اس وجود لجان شعبية على مستويين : اللجان الشعبية فى نطاق البلديات (و اللجان الشعبية فى المحلات وفى فروع البلديات ، واللجان الشعبية العامة البلديات) .

أما على مستوى الجماهيرية ، فهناك اللجان الشعبية النوعية فى نطاق البلديات واللجان النوعية للامانات ، ولقاء اللجان الاخيرة فى اللجنة الشعبية العامة .

وبذلك حقق التطبيق العملى لسلطة الشعب تفتيت الاجهزة الادارية وما تقوم به من وظائف بنقل ممارستها من « الفرد » كما هو عليه الحال ، النظم الادارية الفوقية الى « الجماعة » ، ولكن بما يكفل وحدة التنظيم الديمقراطى للادارة .

وسنتولى فيما يلى بيان التنظيم الشعبى للادارة فى نطاق البلديات وعلى مستوى الجماهيرية : -

أولا : التنظيم الشعبى للادارة فى نطاق البلديات :

١ - اللجان الشعبية للمحلات : هيكلها :

كان القانون رقم ٣٩ لسنة ٧٥ بشأن البلديات ، قد اوجب تقسيم « الجمهورية » الى بلديات وان « تقسم البلدية الى محلات » واجاز اختار فروع للبلدية يشمل نطاق كل منها محله او اكثر .

كما جعل تقسيم البلدية الى محلات وانشاء فروع لها ، وتحديد نطاق كل منها وتعيين مقارها ، والغاؤها بقرار من أمين البلديات بناء على اقتراح اللجنة الشعبية للبلدية (المادة الثانية منه) .

كما اوجب أن يكون لكل بلدية ولكل فرع أو محلة منها لجنة شعبية تشكل طبقا لاحكام القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ م الخاص بممارسة اللجان

الشعبية لمسئولياتها الادارية ، واطلق على جميعها اسم اللجان البلدية الشعبية .

ومن ثم كانت المحلة وحدة ادارية قائمة بحد ذاتها ينص عليها القانون ، وان لم يمنحها الشخصية الاعتبارية ، كما كان لها ادارتها الخاصة المسيرة لشئونها وهى اللجنة الشعبية للمحلة .

ونظرا للاهمية المحدودة للمحلة كتجمع سكانى وعمرانى واقتصادى ، فقد الغى المشرع المحلة كوحدة ادارية مستقلة ، وذلك بصدور قرار الامانة العامة لمؤتمر الشعب العام رقم ١ لسنة ١٩٧٩ م بشأن اللجان الشعبية فى البلديات بحكم انه ينص على سبيل الحصر على الوحدات الادارية القائمة بذاتها ، والتي تنقسم عليها الجماهيرية ، وهى البلديات وفروع البلديات وحدها . ومن ثم ، فان المحلة لم تعد وحدة ادارية وجوبية قانونا ، وانما هى تقسيم ادارى للفرع البلدى الذى يخضع فى هذا الشأن لحكم المادة الثالثة من القرار الانف الذكر والذى ينص على ما يلى : « يتم تنظيم البلديات وفروعها والقطاعات الاخرى وتحديد اختصاصاتها بقرارات من اللجنة الشعبية العامة ، ودون التقييد بأحكام القوانين النافذة » .

ولكن تبقى المحلات هى « النواة الاولى » تقسيمات شعبية ادارية للفرع البلدى ، اذ يمكن أن يشمل هذا بنطاقه محلة أو اكثر . وتتولى ادارة المحلة لجنة شعبية من خمسة اشخاص تختارهم جماهير المحلة مباشرة ، ومن بينهم امين اللجنة الشعبية للمحلة ، « ويمكن الجمع بين اللجنة الشعبية للمحلة سواء اعضاءها او امينها وبين قيادة المؤتمر الشعبى بحيث يكونوا فى هذه اللجنة ، وفى قيادة المؤتمر » (من حديث القائد فى تصعيد قيادات المؤتمرات الشعبية فى ٩ فبراير ١٩٧٨ م) .

اختصاصاتها :

تمارس اللجان الشعبية للمحلات اختصاصات تنفيذية ، واخرى ذات طابع قضائى ، على أن ما يلاحظ على هذين الصنفين من الاختصاصات انها غير نهائية كقاعدة عامة ، وكما يلى : -

(١) الاختصاصات التنفيذية :

تختص لجنة المحلة عموما بتنفيذ احكام القوانين واللوائح ، وما يوكل اليها من اختصاصات بموجب قرارات اللجان الشعبية العليا مباشرة ، كما تختص بابداء الاراء والمقترحات المتعلقة بتخطيط وتنفيذ الخدمات بدائرة المحلة ، وبالتوعية الاجتماعية للمواطنين ، وحل المشكلات الاجتماعية التى يلاقيها المواطنون والتى تعرقل المسيرة الثورية .

(٢) الاختصاصات شبه القضائية :

أناط المشرع باللجان الشعبية للمحلات بمقتضى القانون رقم ٧٤ ، والقانون المعدل له رقم ٤ لسنة ١٩٧٩ م اختصاص التوفيق والتحكيم بين المواطنين .

وبممارسة وحدات محلية ، اختصاصات ذات طابع قضائى ، المشرع قد استحدث لأول مرة « قضاء شعبيا » طالما أصبحت تضطلع من الوظيفة القضائية هيئات شعبية مختارة من الوسط السكانى للمحلات والقضاء الشعبى يعتبر فى الوقت الحاضر ، استثنائى ، اذ لا الاصل العام اختصاص المحاكم بالفصل فى كافة المنازعات والجرائم الا استثنى بنص خاص (المادة ١٤ ق قانون نظام القضاء رقم ٥١ لسنة ١٩٧٩ م) « الشعب اداة الحكم » ، و « الشعب هو الرقيب على نفوسه » « وتصبح جميع المرافق فى المجتمع تدار بواسطة لجان شعبية » من الاصل الواجب الوجود هو القضاء الشعبى بحكم أن القضاء هو من يتعين ادارته اذا من قبل اللجان الشعبية .

وقد تناول القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٥ وتعديله ، الاختصاصات القضائية المذكورة ، فبالاضافة الى تولى اللجان الشعبية للمحلات والقوانين واللوائح التى تتعلق بمصالح المواطنين وتمس حياتهم اليوم وتوجيهاتهم الى التزام احكامها ، واقتناء الجريدة الرسمية تباعا وهى ذلك نشر الوعى القانونى بين افراد الشعب ، فان القانونين الانفى نصا على :

التوفيق والتحكيم بين المواطنين المقيمين فى المحلة او بينهم غيرهم فيما ينشأ بينهم من منازعهم بالنسبة لحقوقهم الشخصية وما يترتب عليها ، وذلك فى المسائل العينية العقارية ، وفى المسائل المتعلقة بالشخصية عقارية كانت او منقولة وفى المسائل المتعلقة بالنفقات الشخصية . وقد وسع تعديل القانون اختصاص اللجان الشعبية للمحلات فأضاف الى التوفيق بين المواطنين المقيمين فى المحلة او بينهم وبين غيرهم من منازعهم بالنسبة لحقوقهم الشخصية وما يترتب عليها ، وذلك فى المواد الجفافة التى تدخل فى اختصاص المحكمة الجزئية دون الاخلال باختصاصات ضبط القضائى والنيابة العامة والمحاكم .

كما وسع المشرع ايضا اختصاصات اللجان الشعبية للمحلات ، فبعد كان اختصاص اللجان المذكورة ينعقد للنظر فى المنازعات الانفة الذكر قبل الفصل فيها من قبل المحاكم الجزئية ، أصبحت لا تقبل الدعاوى الداخلة

فى اختصاص المحكمة الجزئية والمحكمة الابتدائية فى المواد المدنية والتجارية ، وتلك المتصلة بالنفقات الشرعية الا اذا كان النزاع موضوع الدعوى قد عرض على اللجنة الشعبية المختصة لمحاولة انهاء صلحا أو تحكيما .

ومما تقدم ، يتبين أن المشرع ، اراد عندما اوكل للجان الشعبية للمحلات اختصاصات ذات طابع قضائى ، فض النزاعات صلحا بين الاطراف ، « والصلح سيد الاحكام » ، وذلك قبل وصولها الى المحاكم دفعا اولا لمشكلة تراكم الدعاوى امام المحاكم ، وتقريبا للجهة التى تتولى فض المنازعات بين الافراد ، ولا سيما ان اعضاء اللجنة الشعبية على علاقة ومعرفة بالمتنازعين ، وبمقدورهم التأثير فى فض النزاع سلما ، كما أن المشرع عندما اصدر هذا القانون خطى فى طريق تفتيت السلطة القضائية التى ما زالت فوقية ، وذلك بنقلها الى الشعب .

علما بأن التوفيق لا يشترط فيه انهاء النزاع ، اذ يبقى لاطرافه اللجوء الى القضاء خلافا للتحكيم الذى متى قبل اطراف النزاع حكم اللجنة اصبح هذا ملزما لهم .

والمؤمل ان يمنح المشرع سلطة نهائية للجان الشعبية للمحلات فى الفصل فى المنازعات المذكورة ، سيرا بالقضاء نحو شعبيته على أن يتم تطعيم اللجنة الشعبية للمحلة بقضاة متخصصين يتم اختيارهم من قبل المواطنين انفسهم .

(٣) اختصاصات اخرى

يلاحظ أيضا أن تولى جماهير المحلات تصعيد اعضاء اللجنة القيادية للمؤتمر الشعبى الاساسى مع ملاحظة الاتى : اذا كان نطاق المؤتمر لشعبى الاساسى يغطى دائرة محلة واحدة ، فعندئذ تختار المحلة خمسة اعضاء للجنة القيادية . اما اذا شمل المؤتمر الشعبى الاساسى محلتين فتصعد كل محلة ثلاثة اعضاء للجنة القيادية . اما اذا كان المؤتمر الشعبى الاساسى يشمل ثلاث محلات فما فوق فان جماهير كل محلة تتولى تصعيد عضوين للجنة القيادية .

ويتولى المختارون من اعضاء اللجنة القيادية ، اختيار امين وامين مساعد من بينهم .

وفى الحالتين يقع على المؤتمر الشعبى غير الاساسى اختيار أمناء اللجان الشعبية النوعية فى نطاق البلدية ، كما أن امينه ويعتبر الامين والامين المساعد اعضاء فى مؤتمر الشعب العام .

٢ - اللجان الشعبية للبلديات وفروعها : هيكلها

تنص المادة الاولى من قرار الامانة العامة الانف الذكر
يأتى : « تقسيم الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية الى
وفروع بلديات يتم تحديدها وتسمياتها وتعيين نطاق كل منهم بقر
اللجنة الشعبية العامة ، ويراعى فى ذلك التجمعات السكانية وال
العمرانية » .

وتنص المادة الثالثة على ما يلى : « يتم تنظيم البلديات وف
والقطاعات الاخرى وتحديد اختصاصاتها بقرارات من اللجنة الشعبية
ودون التقيد بأحكام القوانين النافذة » .

ويفهم من النصين السابقين أن المشرع هو الذى يتولى (أولا)
الوحدات الادارية الاساسية التى تنقسم عليها الجماهيرية مكانيا ،
على مستويين : البلديات وفروعها .

كما يفهم (ثانيا) من النص المتقدم ، ان الذى يتولى تحديد
وفروعها ، وتسمياتها ، وتعيين نطاق كل منها هى اللجنة الشعبية
ويتفاوت التطبيق العملى بشأن انشاء البلديات ، فمنها ما ينشأ فى
فرع بلدى واحد ، اى يمتد نطاقه ليشمل مؤتمرا شعبيا واحدا ، وفى
الحالة تجتمع جماهير المؤتمر لاختيار خمسة اشخاص يشكلون
الشعبية فى البلدية (بالاضافة الى اختيارهم لجانا شعبية فرعية) .

وتتولى اللجنة القيادية للمؤتمر الشعبى الاساسى ، اختيار
اللجان الشعبية النوعية وامين اللجنة الشعبية العامة فى البلدية .
يكون للبلدية اكثر من فرع ، فعندئذ يتم اختيار اعضاء اللجنة الشعبية
للبلدية (وكذلك اللجان الشعبية النوعية فيها) وفقا للفرضيات التالية

١ - اذا كانت البلدية مقسمة الى فرعين أو ثلاثة ، ففي هذه
يختار كل فرع بلدى عضوين ليصعدا لعضوية اللجنة الشعبية للبلدية
يختار نفس العدد لعضوية كل لجنة شعبية نوعية) .

٢ - اما اذا كان للبلدية اكثر من ثلاثة فروع ، ففي هذه الحالة تختار
الجماهير فى الفروع الخمسة اعضاء اللجنة الشعبية للبلدية ، وت
الجماهير ايضا اختيار أمين اللجنة الشعبية للبلدية من بين الخمسة وي
أمناء اللجان الشعبية للفروع اللجنة الشعبية للبلدية ليختار المؤتمر الش
غير الاساسى من بينهم امينا لهذه اللجنة والذى يصبح عضوا فى الل
الشعبية العامة فى البلدية . ويلاحظ (اخيرا) على المادتين الانفتى الذ
ان القرار الصادر عن الامانة العامة ، حدد الاداة القانونية التى

بموجبها تقسيم الجماهيرية الى بلديات وفروعها ، وهذا « القرار الصادر عن اللجنة الشعبية العامة سواء تعلق الامر بانشاء الوحدات المذكورة ، او تحديدها وتسمياتها ، وتعين نطاقها أو الغائها . ولا شك انها الاداة المناسبة لخلق الوحدات الادارية باعتبارها جزءا من هيكل البناء الادارى الكلى ، ومن ثم فالهيئة التنفيذية العامة هى التى يجب أن تكون مسئولة عن خلق التنظيمات المحلية » .

ولا يعنى هذا ان اللجنة الشعبية العامة تتمتع بسلطة غير محدودة في هذا المجال ذلك أن اجراء التقسيمات الادارية للدولة يراعى فيه عادة تمثيل المصالح المشتركة لقطاع جغرافي مابين من السكان . ومن ثم فانشاء البلديات يجب أن يتم مع الاخذ بنظر الاعتبار الاوضاع والحاجات الاقتصادية والاجتماعية لمجموعة معينة من السكان القاطنين فى منطقة جغرافية معينة والتي تخلق نوعا من التضامن من سكان هذه الوحدات الاقليمية التى تنشأ عنها حاجات ومصالح متميزة نسبيا عن الحاجات والمصالح العامة للمجتمع ، ومن ثم ، يجب ادارتها من قبل هيئات ادارية منفصلة نسبيا عن اخرى ، وهو الامر الذى يجعل انشاء والغاء البلديات وفروعها محتما من الناحية الموضوعية تبعا « للتجمعات السكانية والظروف العمرانية » .

اختصاصاتها :

ترك القرار الانف الذكر تحديد اختصاصات اللجان الشعبية للبلديات دون تحديد ، اذ اكتفى بقوله : « يكون للجان الشعبية للبلديات ... الاختصاصات والصلاحيات المخولة للامين والوكيل فى كل ما يتعلق بتنفيذ المشروعات وتسيير مرافق الخدمات وشئون العاملين فيها » . ومن ثم ، فان الاختصاصات الرئيسية للجان الشعبية للبلديات هى التالية : -

١ - تنفيذ المشروعات ، اى القيام بالمشروعات ذات الطابع الانتاجى الاقتصادى او التعاونى او غير الانتاجى ، كمشروعات توفير المياه الصالحة للشرب ، وتنمية مصادرها ، وانشاء الخزانات ، وشبكات المواسير ، ومشروعات شبكات المجارى العامة ، ومحطات التنقية الخاصة بها .

٢ - تسيير المرافق : للبلدية انشاء وتنظيم وادارة المرافق الشعبية اللازمة لممارسة اختصاصاتها كمرافق المياه والانارة والطرق والنقل ، ولها فرض الرسوم مقابل الخدمات التى تؤديها هذه المرافق بشرط اعتمادها من اللجنة الشعبية العامة فى البلدية (م٤ ف٦ من القرار الانف الذكر) .

٣ - شئون الموظفين : اخضع القرار الانف الذكر جميع العاملين فى

البلدية للجنة الشعبية فيها وذلك بكل ما يتعلق بشئونهم الوظيفية

٣ - اللجان الشعبية التخصصية (او النوعية) :

« اللجان الشعبية الفرعية هي اللجان الشعبية التخصصية التي كل منها ادارة مرفق معين فى نطاق البلدية ، والتي كانت تدار من او الهيئات العامة او المؤسسات العامة ونقلت ادارتها الى اللجان المهنية انهاءا للهياكل الفوقية » (من خطاب القائد فى ٤ يناير ٧٩ فى مبنى الاداب بجامعة قاريونس) .

اي بعبارة أخرى ان المرافق العامة والمشروعات كانت تدار من سلطات ادارية مركزية لا يتم اختيارها من قبل الجماهير وتحقيقا للمبدأ الديمقراطي ثم الغاء التنظيم العلوى للامانات والهيئات والمؤسسات العامة (عدد استبقيت بنص) ونقلت اختصاصاتها الى لجان شعبية تختارها المؤتمرات الشعبية .

تكوينها :

القاعدة العامة فى تكوين اللجان الشعبية النوعية ، هو اختيار ج. المؤتمر الشعبى الاساسى لجنة شعبية نوعية فيه مؤلفة من خمسة اشخاص متى ما كانت البلدية تتألف من فرع بلدى واحد .

ويكون لكل لجنة شعبية نوعية أمين يختار من قبل مؤتمر البلدية ويصبح الامين عضوا ايضا فى اللجنة الشعبية العامة فى البلدية .

أما اذا كان للبلدية اكثر من فرع ، فيتم اختيار اللجنة الشعبية النوعية فيها وفقا للفرضين التاليين : -

اذا كانت البلدية مقسمة الى فرعين أو ثلاثة فروع ، ففي هذه الحالة يختار كل فرع بلدى عضوين لعضوية اللجنة الشعبية النوعية فى البلدية .

أما اذا كان للبلدية اكثر من ثلاثة فروع ، ففي هذه الحالة يختار فرع بلدى عضو لكل لجنة شعبية نوعية .

وعليه فالحد الأدنى لعدد اعضاء لجنة شعبية نوعية هو اربعة ، الحد الاقصى فيتعين طبقا لعدد فروع البلدية .

وفى الفرضين الاخيرين يختار امين اللجنة الشعبية النوعية من المؤتمر الشعبى غير الاساسى (المكون من مجموع القيادات للمؤتمرات الشعبية الاساسية فى نطاق البلدية) .

الوضع الخاص لبعض اللجان الشعبية الفرعية :

تخضع كل من اللجنة الشعبية للرياضة ، واللجنة الشعبية للاعلام ،
فى تكوينها لوضع جديد ، يقوم اساسا على فكرة نقل الاختصاصات الادارية
التى كانت تمارسها وحدات ادارية فوقية الى منظمات اجتماعية ، اصبحت
تسيرها لجان شعبية نوعية .

ويتلخص التصور الجديد للبناء الرياضى ، فى أن جماهير المؤتمر
الشعبى الاساسى تتولى تصعيد اللجنة الشعبية للنادى (التى حلت محل
مجلس الادارة للنادى او الاندية الواقعة فى نطاق الفرع البلدى الذى تتكون
من خمسة اعضاء وامينا للنادى ، ومجموع اللجان الشعبية للاندية فى
نطاق البلدية تكون نواة المؤتمر الرياضى للبلدية ، وتختار امناء واعضاء
الاتحادات الفرعية القائمة لهذه البلدية ويصبح امين كل اتحاد فرعى عضوا
بالمؤتمر الرياضى للبلدية بمعنى أن المؤتمر الرياضى للبلدية يتألف من
مجموع اللجان الشعبية للاندية بالاضافة الى امناء الاتحادات
الفرعية) .

ويقوم المؤتمر الرياضى للبلدية ، بعد اكتمال هيئته ، بتصعيد « لجنة
شعبية لادارته وتنفيذ توصياته والاشراف الادارى اليومى لقطاع الرياضة
ككل بالبلدية ، وباختصار تعتبر هذه اللجنة هى الاداة التنفيذية الموازية
لغيرها من اللجان الشعبية النوعية داخل نفس البلدية » .

ويتم اختيار امين اللجنة الشعبية لقطاع الرياضة بالبلدية من قبل
المؤتمر الشعبى البلدى ، وهو الذى يترأس اللجنة الشعبية ، كما يتولى
مع غيره من اعضاء اللجنة الشعبية مهمة امانة المؤتمر الرياضى .

ومن مجموع امناء اللجان الشعبية للرياضة بالبلديات ... تتكون
اللجنة الشعبية العامة للرياضة فى الجماهيرية التى تتولى مهام الاشراف
والمتابعة والتقييم من خلال امانة الرياضة الجماهيرية ويرأسها امين
الرياضة الجماهيرية .

٤ - اللجان الشعبية العامة فى البلديات :

تكوينها :

تولى قرار الامانة العامة لمؤتمر الشعب العام رقم ١ لسنة ١٩٧٩ انشاء
اللجان الشعبية العامة فى البلديات ، وينص فى المادة الثانية منه على أن
« يكون فى نطاق كل بلدية لجنة شعبية عامة فى البلدية » .

وهذه اللجان التى اشار اليها قائد الثورة فى خطابه الذى القاه فى
٤ يناير ١٩٧٩ م بجامعة قاريونس ، والذى جاء به بهذا الخصوص ما يلى :

« اللجان الشعبية هذه المرة يجب ان ينظر اليها من قبل الجماهير ..
تمكنوا الجماهير من هذا (مخاطبا بذلك اللجان الثورية) .. ينظر
من قبل الجماهير على أنها مختلفة تماما عن اللجان الشعبية فى السن
الماضية .. لماذا ؟ لان اللجان الشعبية التى تصنعها المؤتمرات الشعبية
الاساسية ... وتضعها امام مؤتمرات البلديات (اى المؤتمرات الشعبية
غير الاساسية) وتقوم مؤتمرات البلدية باختيار امناء لهذه اللجان ،
الامناء سيشكلون لجانا شعبية عامة فى كل بلدية .. ويصبحوا بـ
اللجنة الشعبية العامة التى كانت ... مجلس وزراء .. ثم أن امناء
النوعية ... يشكلوا لجانا شعبية عامة على مستوى الجماهيرية » .
ومن ثم فان اللجان الشعبية العامة تتألف من امناء اللجان الشعبية
النوعية فى كل بلدية . ويكون للجنة الشعبية العامة فى البلدية
يختار من بين الامناء المذكورين من قبل المؤتمر الشعبى غير الاساسى
البلدية .

ويتم تنظيم البلديات وفروع البلديات والقطاعات الاخرى بقرا
من اللجنة الشعبية العامة ودون التقيد بأحكام القوانين النافذة ، اى بص
النظر عن التنظيم الذى جاء به خاصة قانون البلديات رقم ٣٩ لسنة ٥
اختصاصاتها :

اتبع القرار الانف الذكر معيارا معيننا عاما فى تحديد اختصاص
اللجان الشعبية فى البلديات ، بأن نص فى المادة ١/أ ب منه على ممار
اللجان المذكورة اختصاصات اللجنة الشعبية العامة فى نطاق البلدية ،
سلك المشرع بعد ذلك طريق التخصيص بعد التعميم بأن اورد على س
التمثيل لا الحصر قائمة بالمسائل التى يقع عليها ممارستها نظرا لاهميتها
الخاصة ، والتى هى التالية : -

- ١ - تطهير الجهاز الادارى .
- ٢ - تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية المتعلقة بالامور المحلية فى نط
البلدية .
- ٣ - تنفيذ ما يخص البلدية من قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية
التي يصيغها مؤتمر الشعب العام ، وذلك بالتنسيق مع الامان
المختصة .
- ٤ - الاشراف على اعمال اللجان الشعبية والتنسيق بينها .
- ٥ - دراسة الصعوبات التى تعترض تنفيذ المشروعات أو تأدية الخدما
وخاصة المشتركة بين اكثر من قطاع واحد ، وتقرير الحلول المناسبة

وتكون هذه الحلول ملزمة لكافة اللجان الشعبية فى نطاق البلدية .

٦ - اعتماد القرارات المتعلقة بتقرير الرسوم المحلية .

٧ - تقديم اقتراحات الى الامانات بخصوص الميزانية الادارية وميزانية التحول والملاكات وكل ما يتعلق بشئون التخطيط فى مجال المشروعات والخدمات .

وقد تولى قرار صادر عن الامانة العامة لمؤتمر الشعب العام تنفيذ لقرارات المؤتمرات الشعبية فى دور انعقادها بتاريخ ٢١ اكتوبر - ٢٠ نوفمبر ٧٨ ، والتي صاغها مؤتمر الشعب العام ، فى دور انعقاده العادى الرابع عام ٧٨ ، اعادة تنظيم الامانات والتي اصبحت هى التالية :

أمانة العدل ، والصحة ، والنفط ، والاستصلاح الزراعى وتعمير الاراضى ، والاسكان ، والاقتصاد ، والخزانة ، والصناعات الثقيلة ، والصناعات الخفيفة ، والتعليم ، والاعلام ، والكهرباء ، والمواصلات والنقل البحرى ، والبلديات ، والرياضة الجماهيرية ، الخارجية ، والتخطيط ، والخدمة العامة ، والضمان الاجتماعى .

ويتم تنظيم الامانات وتحديد اختصاصاتها وانشاء المصالح والادارة العامة والغاؤها ونقلها من امانة الى اخرى بقرارات من اللجنة الشعبية العامة دون التقيد بأحكام القوانين النافذة .

وتتألف كل لجنة شعبية لامانة من الامانات من مجموع امناء اللجان الشعبية النوعية فى البلديات ، اى تتألف حاليا اللجنة الشعبية العامة للامانة ، من اعضاء بقدر عدد أمناء اللجان الشعبية النوعية فى بلديات الجماهيرية .

ويستثنى من ذلك امانة الاعلام التى تتكون لجنتها الشعبية من المصعدين من النقابات والاتحادات والروابط تبعا لما ورد فى الكتاب الاخضر فى فصله الاول .

ويتولى مؤتمر الشعب العام اختيار امناء اللجان الشعبية العامة للامانات الذين يكون مجموعهم اللجنة الشعبية العامة .

ويوضح الخطاب الانف الذكر لقائد الثورة ذلك والذى ورد فيه ما يلى : « ثم ان امناء اللجان النوعية .. سيشكلوا لجانا شعبية عامة على مستوى الجماهيرية ... يقوم مؤتمر الشعب العام باختيار رؤساء .. امناء لهذه اللجان .. هؤلاء الامناء الذين يصبحون بعد ذلك اعضاء اللجنة الشعبية العامة » .

ومن مطالعة نصوص القرار الانف الذكر واستنادا على معد النظام السياسى الذى يستهدف نقل جوهر السلطات والاختصاصات الشعب لى تمارسها لجان مختارة منه ، فان اللجان الشعبية فى البلد والمشكلة ديمقراطيا ، باعتبارها ملتقى اللجان الشعبية النوعية فى البلد تمارس كقاعدة عامة الوظائف الادارية والاقتصادية والاجتماعية عدا التى لها طبيعة خاصة ، او طبيعة فنية ، وهى النفط والصناعات الثق والشئون الخارجية ، وكذلك بعض المؤسسات والهيئات وبعض المؤسسات وهىئة امن الجماهيرية ومؤسسة الطاقة الذرية .

وتتولى اللجان الشعبية فى البلديات اتخاذ القرارات والتعليمات بمناسبة تنفيذ المشروعات او تأدية الخدمات ، وخاصة المن بين اكثر من قطاع واحد ، وتقرير الحلول المناسبة لها .

وبحكم أن اللجان المذكورة هى الجهات الوحيدة القائمة على تص المرافق والقيام بالمشروعات ، فان جميع العاملين فى الوحدات الاد يخضعون لاشراف اللجان الشعبية فيها . فاللجان المذكورة هيئات تنفيذ تتولى تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية المتعلقة بالامور المحلية فى البلدية او تنفيذ ما يخص البلدية من قرارات وتوصيات المؤتمرات التى التى يصيغها مؤتمر الشعب العام وذلك فيما يتعلق بتنفيذ المشروعات ومرافق الخدمات وشئون العاملين فيها . ويكون لها بهذا الصدد اختصاصا وصلاحيات الامين والوكيل .

ثانيا : التنظيم الشعبى للادارة على مستوى الجماهيرية :

تقوم بنية اللجان الشعبية على مستوى الجماهيرية على التنظيم الديمقراطى ، وهذه اللجان هى اللجان الشعبية للامانات ، واللجان الشعبية العامة ، (بالاضافة للجان الشعبية فى الجامعات وبعض الهيئات والمؤسسات العامة) .

١ - اللجان الشعبية العامة للامانات :

تكوينها :

اللجان الشعبية للامانات هى لجان شعبية تنفيذية ، حلت محل اللجان « السابق » فى ممارسة اختصاصاته ، وبعبارة اخرى ان الامانة لم تدار من « فرد » وانما من قبل هيئة جماعية اسوة بأية وحدة ادارية مر وعلى أى مستوى كان .

ويلاحظ ايضا على الخطاب الانف الذكر انه اكد على الاختصاص

عند اختيار اعضاء اللجان الشعبية ، على الاقل بعضهم : « ممكن أى عضو فى أى لجنة شعبية يمكن ان يصبح امينا فى اللجنة الشعبية العامة ، اى يصبح فى مكانة وزير فى الدول الاخرى . . ويتولى هذه الامور التى هى على هذا المستوى قضايا مع نظيره فى دول العالم الاخرى . . مش يطلعوا لى كيف وزراء القرن البائد مضحكة قدام العالم . . . لازم يطلع واحد فاهم . . » .

اختصاصاتها :

تقتضى الديمقراطية المباشرة ، نقل « السلطة الادارية المركزية » الى صاحب السلطة اى الشعب ، ليمارسها عن طريق اللجان الشعبية فى البلديات والقطاعات الاخرى ، الامر الذى يترتب عليه زوال اختصاصات الامانات فى تقديم الخدمات بنفسها ، ووجوب قيام لجان شعبية فى الامانات ليقصر اختصاصها على الاشراف على اعمال اللجان المذكورة والتنسيق بينها . ويعنى ذلك أن كل امانة عامة تتولى الاشراف على اللجان الشعبية النوعية فى البلديات بالنسبة للشئون التى تدخل فى اختصاصاتها ، ومتابعة تنفيذ اللجان المذكورة للقوانين واللوائح ، ولها فى سبيل ذلك اصدار التعليمات بهذا الخصوص ، وتلتزم اللجان الشعبية العامة فى البلديات واللجان الشعبية للقطاعات الاخرى التقييد بالتعليمات الصادرة اليها من الامانات فى نطاق اختصاصها ، (م ٧ من القرار الانف الذكر) .

ومن ثم فكل امانة هى حلقة الوصل بين قواعد التخطيط وعمليات الانتاج وتقديم الخدمات والقيام بالمشروعات ، اذ تتولى مهمة ترشيد القرارات التى تتخذها اللجان الشعبية فى نطاق البلديات وموجهة اياها محليا ووطنيا .

فالامانات لا تتولى بنفسها تقديم الخدمات والقيام بالانتاج ، وانما تقوم بها اللجان الشعبية فى البلديات وتكتفى الامانات بالتخطيط التنفيذى والدراسة والتوجيه . ومع ذلك فقد استثنى القانون حالتين بهذا الخصوص : الاولى ، تتعلق بالمشروعات والخدمات التى تخص اكثر بلدية ، اذ تقوم بها فى هذه الحالة الامانات مباشرة بالتعاون مع اللجان الشعبية فى نطاق البلدية ، والثانية تتعلق بجواز تكليف الامانات بمشروعات أو خدمات لها صفة فنية خاصة ولو كانت ضمن نطاق بلدية واحدة (المادة السادسة من القرار الانف الذكر) ، كانشاء مشروع صناعة ثقيلة .

الوضع الخاص لبعض الامانات :

ليست كل الامانات تدار شعبيا : فقد استثنيت من ذلك ، امانة النفط ،

وأمانة الصناعات الثقيلة ، وأمانة الاتصال الخارجى ، نظرا للطبيعة الخاصة لهذه الامانات ، ولظروف المرحلة الانتقالية الحالية .

٢ - اللجنة الشعبية العامة :

اللجنة الشعبية العامة هى مركز توحيد البنيان العضوى والوحد لجمعية اللجان الشعبية ، باعتبارها هيئة تنفيذية عامة مسئولة امام الشعب العام الذى يختار اعضائها ومسئولة ايضا امام الشعب منضمات المؤتمرات الشعبية الاساسية .

وتقابل اللجنة المذكورة مجلس الوزراء السابق التى حلت محله ، أن كان مجلس قيادة الثورة هو الذى يتولى تعيين اعضائه واقتالهم واستقالتهم واعفائهم من مناصبهم ، ويختار مؤتمر الشعب العام امناء اللجنة الشعبية العامة للامانات من بين اعضاء اللجان الشعبية العامة النوعية مستوى الجماهيرية ويصبح امناء اللجان الشعبية العامة النوعية تلاءم اعضاء فى اللجنة الشعبية العامة للجماهيرية ، ويقوم ايضا مؤتمر الشعب العام باختيار امين لهذه اللجنة (رئيس مجلس الوزراء سابقا) .

وبذلك يتحقق الخضوع الكلى للجنة الشعبية العامة ازاء مؤتمر الشعب العام ملتقى المؤتمرات الشعبية الاساسية من الناحية العضوية كما اشرنا ، ومن الناحية الوظيفية كما يلى : -

اختصاصاتها :

تنص المادة التاسعة من القرار الانف الذكر باختصاص اللجنة الشعبية العامة وحدها ودون غيرها باصدار اللوائح ولم ينص على غير ذلك فالوظيفة الاساسية للجنة الشعبية العامة هى وظيفة تنفيذية محضة .

اذا أن اللجنة الشعبية العامة لا تملك صنع التشريعات العادية كما عليه حال بعض السلطات التنفيذية فى الديمقراطيات التقليدية التمثيلية بحكم انها لا تستطيع التعبير عن الارادة الشعبية التى هى للشعب وحد وانما لها اصدار لوائح تنفيذية تفصل فيها الاحكام الاساسية والكلية الواجب فى القوانين ، ومن ثم ، لا يجوز لمثل هذه اللوائح ان تضيف حكما جديا او تعدله ، او تصدر لوائح مستقلة دون الاستناد على قانون سابق عليه يجيز اللوائح صراحة او ضمنا .

وعن طريق اللوائح تحقق اللجنة الشعبية العامة الاشراف على اعم اللجان الشعبية فى البلديات والتنسيق بينها بمطابقة مدى تنفيذ الاخ للقوانين ومدى ملاءمة هذا التنفيذ .

ووظيفة اللجنة الشعبية العامة تنظيمية ايضا ، بحكم انها تتولى عن طريق القرارات الصادرة عنها تنظيم وتحديد اختصاصات البلديات وفروعها والقطاعات الاخرى ، اى اللجان الشعبية النوعية فيها ، منعا لتضارب اختصاصاتها .

وبجانب الاختصاص التنفيذى القىادى للجنة الشعبية العامة ، تبشر اللجنة الاختصاصات التالية : -

- ١ - تعيين رؤساء مجالس ادارة المؤسسة الوطنية للنفط ، والمصرف الزراعى والمصرف الصناعى العقارى والسفراء والوزراء المفوضين بالسلك السياسى .
- ٢ - انشاء الشركات العامة والمصالح العامة .
- ٣ - التصرف فى حالة تأخر اجتماع المؤتمرات الشعبية ومؤتمر الشعب العام باعتماد الميزانية واجراءات الصرف بالتجاوز على المشروعات المعتمدة فى الخطة .
- ٤ - منح المعاشات والمكافآت الاستثنائية او الاضافية .
- ٥ - اعتماد مخططات المدن .
- ٦ - مباشرة جميع الاختصاصات المنصوص عليها فى قانون انشاء معهد الانماء العربى لسلطة الوصاية الادارية عليه .
- ٧ - اعتماد انظمة الجمعيات الخاصة ذات النفع العام .

المبحث الثالث

الرقابة الشعبية على الادارة

تتنوع وتتعدد اساليب الرقابة على الادارة الجماهيرية ، بحكم اتساع مرافق الخدمات وتولى الادارة انشاء المشروعات ، الامر الذى يقتضى ممارسة رقابة عليها ، لانها ليست سلطة ادارية فوقية ، وانما هى اجهزة شعبية تخضع اساسا لرقابة الشعب باعتباره مصدر كل سلطة ومصالح لا انحراف .

ولا بد أن تكون الرقابة ايضا فاعلة وقوية منعا من « تعشعش بيروقراطية جديدة » ، وفى مثل هذا الواقع الجديد ، تكون الرقابة فى جميع الاتجاهات ، وعلى جميع اوجه النشاطات ، فهى افقية يمارسها الشعب فى مؤتمراته الشعبية ، او تحرضه عليها اللجان الثورية ، وهى عمودية تباشرها اللجان الشعبية الواحدة ازاء الاخرى تبعا لمستويات واختصاصاتها النوعية .

كما انها رقابة فردية يمارسها الافراد عن طريق المرافق القضائية وغاية اية صورة من الرقابة ، هو ضمان تحقيق مبدأ الشرعية الجماهيرية القائم على الديمقراطية المباشرة والاشتراكية الجديدة ، وبالتأكيد من المسار الصحيح للادارة وتحقيقها اهداف الثورة .

ومن ثم ، فالرقابة فى الجماهيرية لا تشكل بنيانا خاصا ومستقلا يمكن حصره وتحديدده فى مؤسسات رسمية واسوة بدول اخرى ، ووجود هيئات رقابة متخصصة لا يعنى احتكارها الرقابة . وتتفرع عدم خصوصية الرقابة عن طبيعة النظام السياسى الجماهيرى الذى يقتضى وجود اساليب متنوعة من الرقابة تتضافر جميعها من اجل تصحيح الاخطاء وضمان التنفيذ المباشر والصحيح الناجز للقوانين واللوائح والقرارات وتحديد اسباب الانحراف وعلى من تقع مسئولية ذلك .

وقد تكون الرقابة على شرعية الاعمال التى تقوم بها اللجان الشعبية ومدى موافقتها للخطط الموضوعة لها مسبقا ، ومدى قيامها بتنفيذ القوانين ، كما يمكن ان تكون رقابة ملائمة يراد بها تحديد شروط ممارسة نشاط معين ، وما يجب أن يترتب من نتائج بالذات ، ومن ثم شل اى عمل للجنة شعبية قدرت هيئات الرقابة ان ممارسة اختصاصات او صلاحيات معينة فيه انحراف

عن المصلحة العامة ، او اهمال فى اشباعها ، او اضرار بالامور المالية أو الادارية أو الفنية .

واستنادا على ما تقدم ، سنتولى عرض اساليب الرقابة الشعبية وحدها على الادارة ، بدراستها وفقا لممارستها الافقية والعمودية : -

أولا : الرقابة الافقية :

تمارس الرقابة الافقية من قبل الشعب مباشرة ، منظما فى مؤتمراته ، أو بصورة غير مباشرة من قبل اللجان الثورية ، وكما يلى : -

١ - الرقابة الشعبية :

الرقابة الشعبية هى الرقابة الاساسية التى اعلن عنها الكتاب الاخضر فى أكثر من موضع منه ، والتى عارض بها الرقابة النيابية والرقابة الحزبية القائمة فى الدول الاخرى ، ذلك أن « المعارضة ليست رقيبا شعبيا على سلطة الحزب الحاكم بل هى متربصة لصالح نفسها ، فهى تحل محله فى السلطة ، اى الرقيب الشرعى وفق هذه النظرية الحديثة فهو المجلس النيابى الذى غالبية هم اعضاء الحزب الحاكم ، اى الرقابة من حزب السلطة ، والسلطة من حزب الرقابة ، هكذا يتضح التدجيل والتزييف ... » .

أما الرقابة الشرعية ، فهى رقابة الشعب منظما فى مؤتمراته الشعبية الاساسية التى تملى على اللجان الشعبية السياسة وتراقبها فى تنفيذ تلك السياسة وبهذا تصبح الادارة شعبية والرقابة شعبية ، وينتهى التعريف الصحيح وهو « الديمقراطية هى رقابة الشعب على نفسه » .

كما ورد فى الكتاب الاخضر بخصوص الرقابة ما يلى : « السؤال من يراقب المجتمع لينبه الى الانحراف عن المجتمع لينبه الى الانحراف عن المجتمع اذا وقع ، ديمقراطيا ليس ثمة جهة تدعى حق الرقابة النيابية عن المجتمع فى ذلك ، اذن « المجتمع هو الرقيب على نفسه » ان اى ادعاء من اية جهة ، فردا او جماعة بأنها مسئولة عن الشريعة هو ديكتاتورية ، لان الديمقراطية تعتبر مسئولية كل المجتمع ، تلك هى الديمقراطية ، اما كيف يتأتى ذلك فعن طريق اداة الحكم الديمقراطية الناتجة عن تنظيم المجتمع نفسه ، فى المؤتمرات الشعبية الاساسية ، وحكم الشعب بواسطة اللجان الشعبية ثم مؤتمر الشعب العام (المؤتمر القومى) الذى تلتقى فيه لجان المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية الادارية والنقابات والاتحادات وكافة التنظيمات المهنية الاخرى ووفقا لهذه النظرية فالشعب هو اداة الحكم والشعب فى هذه الحالة هو الرقيب على نفسه ، وبهذا تتحقق الرقابة

عن المصلحة العامة ، او اهمال فى اثباعها ، او اضرار بالامور المالية او الادارية او الفنية .

واستنادا على ما تقدم ، سنتولى عرض اساليب الرقابة الشعبية وحدها على الادارة ، بدراستها وفقا لممارستها الافقية والعمودية : -

أولا : الرقابة الافقية :

تمارس الرقابة الافقية من قبل الشعب مباشرة ، منظما فى مؤتمراته ، أو بصورة غير مباشرة من قبل اللجان الثورية ، وكما يلى : -

١ - الرقابة الشعبية :

الرقابة الشعبية هى الرقابة الاساسية التى اعلن عنها الكتاب الاخضر فى أكثر من موضع منه ، والتى عارض بها الرقابة النيابية والرقابة الحزبية القائمة فى الدول الاخرى ، ذلك أن « المعارضة ليست رقيباً شعبياً على سلطة الحزب الحاكم بل هى متربةصة لصالح نفسها ، فهى تحل محله فى السلطة ، اى الرقيب الشرعى وفق هذه النظرية الحديثة فهو المجلس النيابى الذى غالبية هم اعضاء الحزب الحاكم ، اى الرقابة من حزب السلطة ، والسلطة من حزب الرقابة ، هكذا يتضح التدجيل والتزييف ... » .

أما الرقابة الشرعية ، فهى رقابة الشعب منظما فى مؤتمراته الشعبية الاساسية التى تملى على اللجان الشعبية السياسة وتراقبها فى تنفيذ تلك السياسة وبهذا تصبح الادارة شعبية والرقابة شعبية ، وينتهى التعريف الصحيح وهو « الديمقراطية هى رقابة الشعب على نفسه » .

كما ورد فى الكتاب الاخضر بخصوص الرقابة ما يلى : « السؤال من يراقب المجتمع لينبه الى الانحراف عن المجتمع لينبه الى الانحراف عن المجتمع اذا وقع ، ديمقراطيا ليس ثمة جهة تدعى حق الرقابة النيابية عن المجتمع فى ذلك ، اذن « المجتمع هو الرقيب على نفسه » ان اى ادعاء من اية جهة ، فردا او جماعة بأنها مسئولة عن الشريعة هو ديكتاتورية ، لان الديمقراطية تعتبر مسئولية كل المجتمع ، تلك هى الديمقراطية ، اما كيف يتأتى ذلك فعن طريق اداة الحكم الديمقراطية الناتجة عن تنظيم المجتمع نفسه ، فى المؤتمرات الشعبية الاساسية ، وحكم الشعب بواسطة اللجان الشعبية ثم مؤتمر الشعب العام (المؤتمر القومى) الذى تلتقى فيه لجان المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية الادارية والنقابات والاتحادات وكافة التنظيمات المهنية الاخرى ووفقا لهذه النظرية فالشعب هو اداة الحكم والشعب فى هذه الحالة هو الرقيب على نفسه ، وبهذا تتحقق الرقابة

الذاتية للمجتمع على شريعته » .

واستنادا الى ما تقدم ، فان الرقابة الشعبية تكون مباشرة تمارس
طريق المؤتمرات الشعبية الاساسية ، وبصورة غير مباشرة وذلك عن
تحريض اللجان الثورية للشعب على ممارسة الرقابة ، وكما يلى : -

(١) - رقابة المؤتمرات الشعبية :

تؤلف المؤتمرات الشعبية الاساسية سلطة الشعب ، ويباشر كل مؤ
شعبى اساسى مسؤولياته فى نطاقه المكانى من المجتمع مؤكدا سلطة
فى تحقيق المبادئ الاساسية للمجتمع فى الديمقراطية المباشرة والاشتر
الجديدة ، والتمكين لتطبيقها وتعميقها فهما وعملا .

ويمارس كل مؤتمر شعبى الرقابة على اللجان الشعبية وغيرها
الاجهزة الادارية ، بالكشف عن كل انحراف عن تطبيق الشرعية الجماه
والتصدى لها جماعيا .

واذا كان المؤتمر الشعبى الاساسى هو السلطة الشعبية الوحيدة الم
عن ارادة الجماهير فى نطاقه ، فان مجموع المؤتمرات هى محط سي
الشعب وهى التى يقع عليها اتخاذ القرارات السياسية ، والتشريعية وج
الوظائف الاخرى فى المجتمع ، غير انه يصعب تصور انعقاد الشعب
اجتماعات دائمة لمناقشة الشئون اليومية ، والدخول فى الجزئ
والتفصيلات التى تتعلق بوقائع معينة ، وبأفراد معينين بصورة مسبقة
لذا فان افتراض قيام الشعب بنفسه بالتشريع والتنفيذ معا يعنى اجتماع
بصور ةدائمة وهو امر غير ممكن ، ومن ثم فهو يجتمع ليملى السياس
العامة ، ويختار اللجان الشعبية التى تتولى تنفيذ السياسة ويراقب ك
تنفيذها ، اى بعبارة اخرى ، تكون اللجان الشعبية مسئولة امام المؤتمر
الشعبية الاساسية التى تملى عليها السياسة وتراقبها فى تنفيذ تلك السياس
وبهذا تصبح الادارة شعبية والرقابة شعبية .

غير أن أعضاء اللجان الشعبية ليسوا سوى مكلفين او مندوبين اذ يخ
عن مقدورهم التقرير انهاءى ، اذ هم مسئولون امام الشعب الذى
اسقاطهم واستبدالهم بغيرهم ، وبذلك يتحقق الارتباط الحقيقى والوف
العضوى والوظيفى بين أعضاء اللجان الشعبية والمؤتمرات الشعبية التى
اختارتهم لتنفيذ سياستها وعدم الحيدة عنها .

واستنادا الى ما تقدم صدر قرار الامانة العامة رقم ٧٩/١ مؤكدا
المادة الحادية عشرة منه ، على مسئولية أعضاء اللجان الشعبية امام
المؤتمرات الشعبية وكما يلى : « امناء واعضاء اللجنة الشعبية مسئولون

امام المؤتمرات الشعبية عما يقع منهم من اهمال او اخلال بواجباتهم ،
وللمؤتمر الشعبى المختص ان يوقع عليهم احدى العقوبات المنصوص عليها
فى قانون الخدمة المدنية وذلك بناء على عرض امانة المؤتمر .

ولاى من المؤتمرات الشعبية الاساسية ان يطلب مساءلة امين او عضو
اللجنة الشعبية فى نطاق البلدية .

ولا يخل ذلك بمسألة امناء واعضاء اللجان الشعبية امام مجالس
التأديب المختصة بمحاكمة موظفى الادارة العليا وفقا لاحكام القوانين
النافذة .

وبذلك يكون الشعب قد قنن عن طريق القرار المذكور ، الرقابة
الشعبية على كل عضو من اعضاء اللجان الشعبية ، وهى رقابة فردية لا
تستبعد المسألة الرئاسية امام مجالس التأديب .

ولما كانت المؤتمرات الشعبية تنعقد لفترات محدودة ، ولدورات
معدودة فى السنة ، لذا فان الذى يحقق هذه الرقابة ، خلال فترة عدم
انعقاد المؤتمرات الشعبية ، هى اللجان القيادية ، والتي يقع عليها تبعا
للفقرة (د) من المادة الحادية عشرة من اللائحة الداخلية للمؤتمرات
الشعبية « تتبع سير المرافق العامة للشعب ، والعمل على الحيلولة دون
انحراف القيادات والهيئات والاجهزة المختلفة فى نطاق المؤتمر الاساسى ،
والمصلحة العامة بتقديم التقارير عنها للمؤتمر واقتراح المحاسبة الشعبية عن
كل انحراف بمبادئ المجتمع وقيمه .

وعلى اللجنة القيادية أن تمارس الرقابة بالاسلوب الذى يشعر الكافة
أن المؤتمرات الشعبية تتحرك فى هذه المجالات من واقع الحرص على
المصلحة العامة للجماهير الشعبية بالتعاون مع الجميع والتآزر والاقناع دون
قصد الوصول الى السلطة او التسلط .

فجوهر الرقابة التى تمارسها اللجان القيادية هى متابعة تنفيذ
قرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية الاساسية ، التى تهم دائرة المؤتمر ،
وقرارات وتوصيات المؤتمرات الشعبية الاساسية التى تخص المجتمع بأسره .

وهذا ما اشار اليه الاخ العقيد فى الجلسة الافتتاحية لمؤتمر الشعب
العام فى دور انعقاده العادى الرابع ١٩/١٦ ديسمبر ١٩٧٨ م عندما قال :
« المؤتمرات الشعبية الاساسية هى التى ناقشت هذه المرة ما تم تنفيذه فى
قراراتها وتوصياتها التى اقترتها فى السنة الماضية ، وهكذا فى نهاية كل
سنة يراجع الشعب بنفسه ماذا فعل فى القرارات التى اقرها فى السنة
الماضية ويقرر قرارات جديدة ليسيروا عليها فى السنة القادمة » .

وضمنا لتحقيق قيادة المؤتمرات الشعبية رقابتها على اللجان الشعبية ، تقرر عدم الجمع بين عضوية القيادات المذكورة ، وعضوية اللجان الشعبية ، وفى هذا الصدد يقول قائد الثورة : « ولا زال قائما عدم الجمع بين عضوية اللجان الشعبية الادارية وقيادة المؤتمرات الشعبية ، وهذا الاشياء التى ثبت جدواها خلال التجربة ، فلا يمكن لشخص ان يكون ا لمؤتمر شعبى وفى ذات الوقت رئيسا للجنة شعبية او عضوا فيها ، و لى نجعل الادارة الشعبية مستقلة عن الرقابة الشعبية المتمثلة فى المؤتمر الشعبية » (حديث عن عملية التصعيد فى ٧ فبراير ١٩٧٨ م) .

ومن صور تحقيق المؤتمرات الشعبية رقابتها على اللجان الشعبية عن طريق اللجان القيادية عقدت هذه الاخيرة اجتماعات دورية مع اللجان الشعبية التى تعمل على مستوى المؤتمر لمناقشة حاجيات الجماهير ا تقوم بتنفيذها اللجان الشعبية وذلك للتغلب على المشاكل التى تواجه التنفيذ ، وعلى اللجنة القيادية أن تعرض ما يكشف لها عن انحراف تقصير تراه فى حق اى من اللجان الشعبية على مستواها وذلك باقتراح اللجنة ، او لفت نظرها حسب ظروف التقصير .

وبذلك لا تقتصر رقابة المؤتمرات الشعبية على اللجان الشعبية على اللجان الشعبية على مستوى البلدية منظورا اليها بصورة فردية فحسب كما رأينا - وانما ايضا بصورة جماعية ، لتمتد الى جميع اشخاص اللجان الشعبية ويفهم ايضا من المادة الانفة الذكر ، ان الاصل بقاء نشاط اللجان الشعبية فى نطاق السياسة العامة ، وفى حدود المصلحة الوطنية والمحلية ومن ثم فاذا تعارض وجود احدى اللجان مع الاهداف السابقة ، او اصبحت عاجزة عن ممارسة اختصاصاتها او انها اصبحت لا تمارسها على الوجه المطلوب ، او انحرفت انحرفا خطيرا بسلطتها جاز اسقاطها .

واحتاط المشرع لضمان انتخاب لجنة شعبية جديرة ، تحل محل اللجنة حلت ، اعمالا لمبدأ استمرارية تقديم المرافق للخدمات ، والقيام بالمشروع بانتظام واطراد ، لذا اوجب اختيار لجنة شعبية جديدة .

الرقابة على اعضاء اللجان القيادية ، واعضاء المؤتمر المؤتمر الشعبى الاساسى :

تمتد ايضا رقابة المؤتمر الشعبى الاساسى على اعضاء المؤتمر واعضاء اللجنة القيادية نفسها ، اذ لا يتمتع هؤلاء جميعا بحصانة تجعلهم فى محف

عن الرقابة الشعبية ، فهم يحاسبون تنظيميا عما يقع من خطأ او انحراف يفقد الثقة او يسىء الى العمل السياسى وتعلق الالتزام به او عن تقصير في القيام بواجبات ومسئوليات المؤتمر .

خلاصة ما تقدم ، تمتد رقابة المؤتمرات الشعبية على اللجان الشعبية فرديا وجماعيا ، وعلى اعضاء اللجان القيادية ، وعلى اعضاء المؤتمرات الشعبية نفسها ، وبذلك تتحقق مقولة « الشعب اداة الحكم والشعب فى هذه الحالة هو الرقيب على نفسه ... بهذا تتحقق الرقابة الذاتية للمجتمع على شريعته » .

(٢) - اللجان الثورية :

« ان اللجان الثورية تساعد المؤتمر الشعبى فى كيفية محاسبة اللجان الشعبية (من حديث قائد الثورة عن عملية التصعيد لقيادات المؤتمرات الشعبية الاساسية فى ٩ فبراير ٧٨) » « اللجان الثورية ليست اداة حكم بل اداة تحريض على الثورة » . « ان الثورة .. يجب ان تكون مختلفة تماما عن السلطة . ولكى اكون صادقا معكم اقول .. اننا كنا مضطرين فى السنوات التى مضت أن ندمج الثورة مع السلطة وان نمارسها معا وفى ذلك اساءة للثورة ، اذ أن الثورة ليست السلطة ولكن ممارسة الثورة والسلطة معا جعلنا نعتقد وكأن الثورة هى السلطة . ولكن من الان فصاعدا يجب أن تمارس السلطة على حدة ولا يعنى هذا أن ممارسة السلطة من الان ستكون ممارسة غير ثورية . ان السلطة تمارس ثوريا وستكون السلطة ثورية ، والذى يؤكد هذا هو الفصل بين الثورة والسلطة فبوجود الثورة خارج السلطة يجعل السلطة ، سلطة ثورية ، وكان يمكن أن يحدث العكس عند دمج السلطة بالثورة ، وقد تصبح السلطة غير ثورية ، لعدم وجود ثورة فوقها ومن حولها ، تحريضها وتدفعها وتمارس عليها رقابة ثورية .

ولكن عندما تصبح الثورة هى السلطة ، يغيب الرقيب الثورى على السلطة وتتحول الثورة للدفاع عن نفسها ، ولماذا تدافع الثورة عن نفسها ، وهل من المنطق ان تدافع الثورة عن نفسها ، ليس من المنطق ولا الطبيعى ان تدافع الثورة عن نفسها ، ولكن السلطة هى التى تضطر للدفاع عن نفسها ، وعندما تدافع الثورة عن نفسها ، ذلك لانها اندمجت مع السلطة ..

والعمل الثورى هو ممارسة الرقابة الثورية ، ووضع نتائج هذه المراقبة بين يدى ونظر الجماهير فى المؤتمرات الشعبية لتمارس رقابة ثورية شاملة وحقيقية لحساب الجماهير الشعبية .. والعمل الثورى ايضا هو تحريض الجماهير على ممارسة السلطة وسيكون تحريضا مستمرا ملازما قاسيا حتى تعى الجماهير السلطة وتمارسها بجدارة .

بهذه الكلمات حدد قائد الثورة دور اللجان الثورية وذلك فى الب
الثورى الذى القاه فى الاحتفال الشعبى بالذكرى التاسعة لثورة الفاتح
سبتمبر العظيمة .

وفى مناسبة اخرى حدد الاخ العقيد طبيعة اللجان الثورية ، وات
مع ما جاء فى الكتاب الاخضر ، والدور الرقابى الذى يجب أن ت
بقوله : « والذى سيشرف على اعادة اختيار قيادة المؤتمرات الشعبية
جميع أنحاء الجماهيرية هي اللجان الثورية ، حتى تفهموا قيمة ال
الثورية ومهمتها ايضا ، فهذه اللجان ليست جهة حكومية ، او جهة رسم
فالحكومة والرسميات قد انتهت بقيام سلطة الشعب ... فالشعب هو
يقوم بهذه الامور لتنظيم صفوفه ، حيث قامت سلطة الشعب ، والش
هو الذى يعيد الان اختيار قيادات المؤتمرات الشعبية وهو الذى صنع الل
الشعبية الادارية المسئولة امام المؤتمرات الشعبية ، وهو الذى افرز الل
الشعبية لكى تقوم بهذا العمل لأول مرة حيث أن اللجان الشعبية حد
التكوين ، وهى نتاج الثورة ، وهى منسجمة مع مقولة الكتاب الاخ
« اللجان فى كل مكان ، من اللجان الشعبية الى اللجان الثورية ، والل
الثورية ليست لجانا ادارية ، او لجانا شعبية ، كما هو معروف بالاس
ولكن هى لجان ثورية ، لا تصدر قرارات ، ولا تعزل ، ولا تحبس وتطل
ولا تحاسب ، ولكنها تراقب رقابة ثورية ، ولا تحاكم احدا ، وتقيم تف
ثوريا ، وتقوم بقيادة الجماهير فى اتجاه تأكيد سلطة الشعب » (من ح
قائد الثورة عن عملية التصعيد لقيادات المؤتمرات الشعبية الاساسية ف
فبراير ١٩٧٨ م) .

خلاصة ما تقدم ، ليست اللجان الثورية ، لجانا ادارية ، ولا
حزبية ، ولا اداة حكم او تسلط وانما هى النماذج الواعية من الشعب
تحض جماهيره على الممارسة الفعلية للسلطة وتحقيق الاشتراكية وتر
مسيرة الثورة . « القوى الثورية هى التى تجسد النموذج ، وهى
ترسم الصورة النموذجية للمجتمع الجماهيرى الذى يجب أن يصل
كل الناس فى المستقبل ، وكل واحد منكم يمثل انسان الغد ، الانسان
الذى لا يفرط فى السلطة اتى بيده ، والذى يقرر مصيره بيده ، ولا ي
مصيره لغيره ويموت دون ان تسلب منه السيادة والسلطة ، ومهمة الق
الثورية تحريك الجماهير التى لا تقدر أن تستوعب قضية مصيرها
القوى الثورية من رجال ونساء » (من الكلمة التى القاها الاخ العقيد
افتتاح الدورة الفكرية بجامعة قاريونس فى ٦ ابريل ١٩٧٧ م) .

ثانيا - الرقابة الشعبية العمودية :

١ - رقابة اللجان الشعبية تبعا لمستوياتها :

تتولى اللجنة الشعبية العامة تنفيذ الارادة الشعبية التى تتخذ شكل القوانين والقرارات والتوصيات التى تصيغها المؤتمرات الشعبية ، وتصيغها مؤتمرات الشعب العام او امانته .

ويتخذ هذا التنفيذ شكل اللوائح ، اى وضع قواعد عامة ، مضمونها الاشراف والتوجيه ازاء اللجان الشعبية والتنسيق بينها .

وتستقل اللجنة الشعبية العامة وحدها فى اختصاص ممارسة اصدار اللوائح تحقيقا لوحدة البنيان الكلى وبشكل ديمقراطى طالما أن محتوى اللوائح من المراكز القانونية هو واحد ومتماثلة بالنسبة لجميع الوحدات الادارية التى تديرها اللجان الشعبية ، والتى تخاطبها اللوائح بأحكامها .

كما تلتزم اللجنة الشعبية العامة فى البلديات ، واللجان الشعبية للقطاعات الاخرى بالتقيد بالتعليمات الصادرة اليها من الامانات فى نطاق اختصاصاتها .

أما اللجان الشعبية النوعية فى البلديات فتخضع فى اعمالها لاشراف اللجنة الشعبية فى البلدية التى تباشر هذه التنسيق بينها .

كما تكون الحلول التى تقدم اللجنة الشعبية العامة ملزمة لكافة اللجان الشعبية فى نطاق البلدية عندما تعترض هذه صعوبات فى تنفيذ مشروعات او تأدية خدمات ، وخاصة المشتركة بين اكثر من قطاع واحد .

وبذلك يتحقق اشراف كل لجنة شعبية ورقابتها على غيرها التى هى فى مستوى ادنى منها تحقيقا لمبدأ الوحدة الديمقراطية للبنيان الادارى ، كما تخضع جميع اللجان الشعبية وفى جميع مستوياتها لرقابة المؤتمرات الشعبية الاساسية تحقيقا لمبدأ الوحدة الديمقراطية للنظام السياسى .

٢ - رقابة الاجهزة الادارية المتخصصة :

الاجهزة الادارية المستقلة التى تتولى الرقابة على الادارة ، دون ان يكون لها طابع شعبى داخلى ، اى لا تديرها لجان شعبية هى الجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة ، وديوان المحاسبة .

ولسنا الان فى معرض استعراض الاحكام القانونية التى تنظمها ، وانما مجرد استعراض اهدافها واختصاصاتها الاساسية ، وامكان الدمج بين الجهاز والديوان .

فالجهاز المركزى للرقابة الادارية العامة يتولى اساسا تحقيق فعالة على الاجهزة التنفيذية فى الدولة ومتابعة اعمالها للتأكد من تحقيقها لمسئولياتها وادائها لواجباتها فى مجالات اختصاصاتها وتنفيذ القوانين واللوائح ، ومن أن العاملين فى الدولة يأستهدفون فى اعمالهم خدمة الشعب ، كما يعمل الجهاز على الكشف عن المخالفات المتعلقة باداء واجبات الوظيفة او الخدمة العامة واتخاذ الاجراءات اللازمة لمسألة مرتكبيها .

وفى سبيل تحقيق هذه الاغراض ، يباشر الجهاز اختصاصات الرقابة والتحقيق بالنسبة الى الامانات والمصالح ووحدات الادارة والمؤسسات والهيئات العامة والخاصة ذات النفع العام وشركات القطاع الخاص التى تباشر اعمالا لحساب الجهات السابقة ، وكذلك التى تسهم فيها الدولة او تشرف عليها واى جهة فى الدولة .

واذا تبين للجهاز ان مخالفة تنفيذ القوانين واللوائح هى مالية ، عليه عند التحقيق فيها احالة اوراق القضية الى ديوان المحاسبة للمراجعة ، ويعيد الديوان الاوراق الى القسم بمذكرة تتضمن وجهة نظر اما اختصاصات ديوان المحاسبة ، فهى فحص ومراجعة حسابات الدولة وحسابات الهيئات والمؤسسات العامة ، والشركات التى تساهم الدولة او الهيئات والمؤسسات العامة بما لا يقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها التى تضمن لها حدا ادنى من الارباح ، والمشروعات التى يحصل ارباحها على اعفاءات او اعانات مباشرة من الدولة او على قروض منها ، اذا اشترط عقد القرض اخضاعها لمراجعة الديوان .

ويعتبر خاصة من المخالفات المالية ، مخالفة القوانين المالية وقواعد الميزانية او اسس اعدادها او تنفيذها والاخلاق بأحكام لوائح المناقص والمزايدات او المخازن او المشتريات او غيرها ، من اللوائح والنظم المحاسبية والمالية ، وكل تصرف خاطيء او اهمال او تقصير يترتب عليه ضياع مبالغ من الاموال العامة بغير وجه حق او ضياع حق من الحقوق المالية للدولة او غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان .

ومن ثم يمكن تصور دمج هذين الجهازين المستقلين فى جهاز واحد متكامل وظائفها ومن الصعب فصل الجانب المالى عن الجانب الادارى الرقابة على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات والاوامر والتعليمات ، ويمكن تصور وجود اقسام للجهاز الجديد تعمل سواء على صعيد الوحدة الادارية التى تعمل على مستوى الجماهيرية ، أى فى نطاق جميع البلديات التى تنقسم عليها الجماهيرية ، لكى يتولى كل قسم عن طريق

فروعه التى هى بقدر عدد اللجان الشعبية العامة فى البلدية ، تحقيق الرقابتين الادارية والمالية على الاجهزة التى تتبعها اللجان المذكورة .

خلاصة ما تقدم :

تناول هذا البحث دراسة الادارة الشعبية باعتبارها جزءا من بناء متماسك لنظام سياسى ديمقراطى اشتراكى ، لتعارض بها الادارة الحكومية الفوقية ذات الطبيعة البيروقراطية التى تفرزها المجتمعات التى يحكم فيها الجزء للكل .

واستعرضنا فى هذا البحث كيف أن الثورة فى الجماهيرية لم ترفض جذريا التنظيم الادارى التقليدى فحسب ، والذى كان قائما فيها على اساس من مفهوم السلطة الادارية المنفصلة عن الشعب ، وانما اتخذت لها موقفا مغايرا ايضا ازاء الادارات القائمة فى النظم التقليدية ، ببناء نظام سياسى - ادارى يستند فى شرعيته على سلطة الشعب ، وعلى الادارة الذاتية للمجتمع .

وضرورة قيام مثل هذا التنظيم الادارى الذى يحقق اقصى كفاءة ادارية ، ويعتمد فى نفس الوقت على تطبيق الديمقراطية ، يقتضى اعمال مبدأ وحدة البنين الديمقراطية للادارة . القائم على التوفيق بين وحدة الجهاز الادارى التنسيقى الاعلى ، ممثلا باللجنة الشعبية العامة ، وبين تعدد اللجان الشعبية مكانيا ونوعيا ، وبحيث يستند هذا البنين الكلى على سلطة الشعب ، التى تحدد مهام المرافق الادارية فى القطاعات المختلفة ، وتسمح بتنوع المبادرات المحلية فى نطاق البلديات التى تنقسم عليها الجماهيرية .

وبذلك تختلف وحدة البنين الديمقراطية للادارة عن وحدة البنين البيروقراطى للادارة . اذ تقوم الاخيرة على اساس وجود جهاز تنفيذى ادارى يتربع فى قمته شخص او اكثر ، وتتفرع عنه اجهزة فى بقية اطراف الدولة ، وتمارس هذه الاجهزة السلطة الحقيقية فى المجتمع ، كما تحقق ايضا مصلحة القائمين عليها والطبقة التى ينتمون اليها . ويقوم جوهر وحدة البنين الديمقراطية للادارة على الحركة بين اتجاهين : وهى اختصاص جهة التنسيق الادارى ، المتمثلة باللجنة الشعبية العامة ، فى اتخاذ القرارات الادارية القاعدية اللائحية ، وحرية الوحدات الادارية المختلفة ، وهى بقية اللجان الشعبية الاخرى ، فى نقل المبادرات الشعبية الى الجهة العامة للتنسيق ، ثم تنفيذها .

وبايجاز ، فان النظام السياسى - الادارى الجديد ينظر الى المجتمع

كله كأداة للسلطة وهدفه . الامر الذى يترتب عليه قيام نظام حركة و متبادل بين الاتجاهين ، دون ان يكون لاي منهما التغلب على الاخر ان اختلال مثل هذا التوازن كثيرا لصالح اللجنة الشعبية العامة يؤدى قيام « الحكم البيروقراطى » ، وبالمقابل ، فان الاختلال الكبير للتوازن لصالح اللجان الشعبية الاخرى ، يؤدى الى قيام الفوضى . ومن ثم لا أن يقوم التوازن بين مظاهر الوحدة ومظاهر الاستقلال ، ولصالح اللجان الشعبية فى البلديات ، من أجل اعطاء حركة دائمة ودفع خلاق الاطراف نحو المركز ، واقتصار هذا على اتخاذ قرارات ذات طابع تنسيقي وعلى هذا الاساس ، تتولى المؤتمرات الشعبية ، اختيار جميع اعضاء اللجان الشعبية التى تكون مسئولة امام الاولى ، وبشرط تطبيق قاعدة خضوع اللجان فى مستوياتها الدنيا للجان فى المستويات العليا .

وتقوم وحدة النظام على القواعد التالية :

الاستقلال الذاتى للتنظيمات القاعدية ، اى المؤتمرات الشعبية واختيارها اعضاء لمؤتمر الشعب العام ، ثم اختيارها لجميع ادوات تنفيذ قراراتها ، وهى اللجان الشعبية ، وخضوع ومسئولية هذه اللجان امام المؤتمرات الشعبية الاساسية ، والطبيعة الالزامية لقرارات اللجان الشعبية الاعلى مستوى ازاء اللجان الشعبية الادنى مستوى .

ان قيام شرعية وتنظيم جديدين للإدارة يقتضى اذا اعادة النظر فى المفاهيم القانونية وفى كتلة الشرعية وفى بعض التشريعات القائمة التى اصبحت تتعارض مع الفكر القانونى والسياسى المطروح .

La PROPRIETE d'après le LIVRE VERT

par

SARWAT ANIS AL-ASSIOUTY

La tâche principale de cet article c'est de faire saillir les convergences qui existent entre les principes fondamentaux de l'Islâm et ceux du « Livre Vert » du Chef de la Révolution du Fateh; ensuite, de situer le Livre Vert à la place qui lui convient parmi les grands courants de la pensée humaine.

Aussi, l'article débute par l'évolution du concept de propriété dans les temps modernes. Grotius et l'école bourgeoise de Droit Naturel annoncent que le droit est un pouvoir. Locke et Rousseau essaient de limiter le droit de propriété privée sur les moyens de production, tout en la conservant. Le premier code bourgeois, le Code Napoléon, déclare que la propriété est un droit absolu. Le positivisme du XIXe et du XXe siècles s'attache aux textes et aux règles bourgeoises. Mais bientôt les crises économiques conséquentes aux deux guerres mondiales forcent la doctrine bourgeoise à repenser ses concepts, on parle de propriété-fonction.

Les courants socialistes passent par deux phases; le socialisme utopique finit par l'anarchie de proudhon; le socialisme scientifique analyse les causes de l'injustice, la théorie du « Mehrwert », et entreprend la refonte révolutionnaire de la société existante.

Le Livre Vert, dans son second chapitre, traite la question des rapports de production; il préconise le retour au droit naturel qui existait avant la division de la société en classes. Celui qui produit doit être celui qui consomme; le salaire doit être aboli, l'ouvrier doit se transformer en participant. Les prolétaires doivent s'emparer des moyens de production, qu'il s'agisse du secteur public bureaucratique, ou de secteur privé bourgeois; un tiers du revenu doit aller aux moyens de production, un autre tiers pour l'achat de matériaux, et la troisième part revient aux producteurs. Le Frère Chef Qadhafi, contrairement à St. Thomas, reconnaît le droit à

évolution; mais le pouvoir doit passer au peuple entier, non à certaine classe.

Les formes de propriété préconisées par le Livre Vert sont suivantes. La richesse nationale et les principaux moyens de production, en commençant par la terre, appartiennent au peuple; plus de 13 siècles que les Compagnons du Prophète, sur l'instigation du Khalife Omar, ont décidé que la « terre du Fâd », la terre arable de la Syrie, du Iraq, de l'Egypte, appartenait à l'ensemble des musulmans.

Le Livre Vert connaît aussi la forme de propriété personnelle pour les objets de consommation. Ici interviennent la notion « besoin » et celle du travail, qu'on retrouve déjà chez le Khalife Omar, voire même dans les principes du Qor'ân. Chaque personne reçoit une part des richesses nationales, selon son travail selon son besoin. Tout excédent est un attentat sur la part d'autrui. La maison, la voiture, les autres biens de consommation, sont la propriété personnelle sacrée, inviolable.

Enfin vient la propriété privée dans les arts et métiers, portant sur les moyens secondaires de production: atelier, outils de l'artisan. Elle est sujette à deux conditions: le travail en personne, dans les limites du besoin. Aucune main-d'œuvre n'est permise, le salaire est une forme d'exploitation.

En somme, la propriété du peuple des richesses nationales et des principaux moyens de production, la propriété personnelle sacrée sur les biens de consommation, la propriété privée conditionnée de l'artisan, telles sont les formes de propriété d'après le Livre Vert.