المجلة السياسية والدولية

اسم المقال: العلاقة بين المؤسسات السياسية وحكم القانون ودورهما في بناء الدولة
اسم الكاتب: أ.د. خيري عبد الرزاق جاسم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/2231
تاريخ الاسترداد: 2025/05/06 01:41 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من الصفحة الخاصة بالمجلة السياسية والدولية على موقع المجلات الأكاديمية العلمية العراقية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

العلاقة بين المؤسسات السياسية وحكم القانون ودورهما في بناء الدولة

أ.د. خيري عبد الرزاق جاسم(*)

المقدمة :

يمثل البناء الدستوري مرحلة متقدمة من مراحل تطور الدول ، والأمم بانتقالها من مرحلة إلى أخرى من حيث شرعية الدولة ونظامها السياسي فمن الشرعية الثورية أو التاريخية إلى الشرعية القانونية – الدستورية التي تعد غاية كل النظم السياسية على اختلاف تصنيفاتها ، ويترتب على هذا الانتقال في أغلب الأحيان وقوف الدولة على عتبة دولة القانون ، وبفعل النظام السياسي ، وسعيه في ترسيخ الديمقراطية بركائزها الثلاث الرئيسة : المؤسسات السياسية وترقية مؤسسات المجتمع المدني ، وحكم القانون يمكن انتقاله إلى دولة القانون التي تعد الغاية المطلوبة أو المرحلة الأسمى في رقيّ البناء الدستوري .

ان العلاقة بين البناء الدستوري وحكم القانون علاقة جدلية ، إذ لا يمكن الحديث عن بناء دستوري سليم من دون الحديث عن حكم القانون والمؤسسات السياسية والعكس صحيح . ونعتقد أن الإصلاح في البناء الدستوري حالة سليمة ذلك أنها تساعد على التعاطي مع المطالب الاجتماعية المتصاعدة واستيعابها من خلال الإصلاح الدستوري ، على أساس أن التغيير هو السمة الأساس لكل المجتمعات .

مشكلة البحث

منذ مدة ليست طويلة صار الاهتمام بدراسة المؤسسات السياسية بوصفها أداة من أدوات تهذيب السلطة السياسية، وديمومتها واستمرارها وبقائها، والمؤسسات السياسية، مجسدة للسلطة بدون تحنيط أشخاصها، وبقاء المؤسسة واستقرارها، يعتمد بصورة فاعلة على وجود القانون وسيادته على جميع الأفراد بصرف النظر عن الشكل والجنس والعقيدة، والحديث عن المؤسسات السياسية وحكم القانون هو حديث عن الدولة العصرية بكل ما تحمله من معنى، ويكسب الحديث أهميته من صعوبة ترسيخ دولة المؤسسات وسيادة حكم القانون فيها ، والحاجة إليهما اليوم أكثر من أي وقت مضى لأسباب تتعلق بالتحولات المجتمعية من جانب والتحولات الدولية من جانب آخر .

(*) مركز الدراسات الإستراتيجية و الدولية، جامعة بغداد.

فرضية البحث

ننطلق في دراستنا من فرض رئيس مفاده " لا يستقر حكم القانون من دون وجود مؤسسات سياسية حقيقية وفاعلة ، ولا تستقر المؤسسات السياسية من دون حكم القانون وسيادته " . وإذا كان الحديث عن المؤسسات السياسية ، وحكم القانون بعدهما ركيزتين رئيستين من ركائز الحكم الرشيد والديمقراطية ، فإن التركيز عليهما يساعد على ترسيخ بناء دولة عصرية .

أهمية البحث

يعد موضوع بناء الدولة من الموضوعات المهمة أكاديميا" " ، ذلك أن بناء الدولة على أسس صحيحة يعافيها من مشكلات تعد أمراضاً مزمنة في دول العالم الثالث من قبيل الشرعية ، والهوية ، والاندماج ، ... بعبارة أكثر دقة مشكلات التنمية السياسية ، التي عانت منها كثير من الدول على وجه الإجمال أي الأزمات بمجملها أو منفردة حسب درجة رقيّ هذه الدولة أو تلك . لقد صار بناء الأمم هو المشروع الأول بالنسبة للسياسات العالمية سواء كان القصد منه إعادة بناء مجتمعات طغت عليها النزاعات أو مزقتها الحروب، أم لإزالة أرض يفرخ فيها الإرهاب ، أو لمساعدة الدول الفقيرة لتنمو اقتصادياً . إذا كان هنالك علم أو فن أو تقنية لبناء الأمم فإنها ستحقق كل هذه الأهداف وسيكون الطلب عليها كبيراً ، ونعتقد أنه من المفيد في ذلك هو بناء الدولة على أسس قانونية ودستورية . وتجارب الدول المتقدمة تدلل على أن البناء على أسس قانونية ودستورية يؤدي إلى التقدم في كل مناحي الحياة ، والى رقيّ الدولة بالمعنيين المعنوي والمادي لها. من هذه الأهمية حاولنا أن ندرس بناء الدولة من الناحية الدستورية للوقوف على النواحي الايجابية ومحاولة تعميقها وتشخيص السلبيات ، ومحاولة وضع الحلول لها من الناحية الأكاديمية ليكون إسهاماً أكاديمياً .

وسيكون التركيز في بناء الدول على الجانب المؤسسي منها مجتهدين في ذلك انطلاقا" من أن الجانب المؤسسي القانوني والدستوري هو الأساس في بناء الدولة / الأمة [١].

---

[١] يشير فوكوياما إلى أن الولايات المتحدة ، تعرف هذه المحاولة باسم بناء – الأمة . ولعل الاصطلاح يعكس التجربة القومية الأميركية . حيث تشكلت الهوية الثقافية والتاريخية إلى درجة بعيدة بتأثير المؤسسات السياسية كالمؤسسات الدستورية والديمقراطية . على النقيض من ذلك . غالياً ما يكون الأوربيون أكثر وعياً بالفرق بين الأمة والدولة ، فيشيرون إلى أن بناء الأمة بمعنى إقامة مجتمع يرتبط أفراده بتاريخ وثقافة مشتركتين يتجاوز قدرة أي قوة خارجية على تحقيقه.= =وهم بالطبع محقون في ذلك لكن الدول يمكن بناؤها عن عمد وبشكل مدروس . وإذا نجم عن بناء الدولة أمة ، فتلك قضية حظ وحسن طالع أكثر منها قضية تصميم وتخطيط .

هيكلية البحث :

قسم البحث على ثلاثة محاور رئيسة – فضلاً عن المقدمة والخاتمة وقائمة المراجع – على النحو الآتي :

المحور الأول : المؤسسات السياسية

أولاً : إدراك المؤسسات السياسية .

ثانياً : اتجاهات تفسير دور المؤسسات السياسية .

المحور الثاني : حكم القانون

أولاً : العلاقة بين السيادة القانونية والدولة.

ثانياً : متطلبات حكم القانون .

المحور الثالث : الدولة : بناؤها – معوقاتها

أولاً : الدولة .

ثانياً : بناء الدولة .

ثالثاً : معوّقات بناء الدولة .

المحور الأول : المؤسسات السياسية

أولاً : إدراك المؤسسات السياسية

كثيرة هي الدول في عالم اليوم، ولكن قليلة هي الدول التي تُعد دول مؤسسات ، وبين هذه وتلك الكثير من الفروقات، وليس بالضرورة أن تكون كل دولة "دولة مؤسسات". تعني المؤسسة بصورة عامة " شبكة هياكل وإجراءات وقيم مشتركة في نظام اجتماعي يستمر مدة من الزمن ويعني بوظيفة اجتماعية أو مجموعة وظائف: المحكمة العليا في الولايات المتحدة (تقوم بوظائف حسم الصراعات والتفسير الرسمي للدستور)، والبرلمان البريطاني (له وظائف وضع قواعد السيطرة على السلطة التنفيذية وغيرها)، والنظم الانتخابية للأنظمة الديمقراطية (لها وظائف التعيينات السياسية والاختبار لتولي ادوار السلطة).[٢]

ينظر : فرانسيس فوكوياما ، بناء الدولة : النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن العشرين ، ترجمة : مجاب الإمام ، مكتبة العبيكان ، السعودية ، ٢٠٠٧ ، ص ص ١٧٤–١٧٥ .

[٢] ينظر : جيفري روبرتس و الستر ادواردز ، المعجم الحديث للتحليل السياسي ، ترجمة : سمير عبد الرحيم الجلبي ، الدار العربية للموسوعات ، بيروت ، ١٩٩٩ ، ص ٢١٦.

المؤسسة السياسية: هي: "مجموعة حية ومتماسكة من الأفكار والمعتقدات والعادات التي تتجسم في تنظيم كياني من التنظيمات القائمة داخل المجتمع أو المنتظم السياسي".[٣]

تنشا المؤسسة وليدة حاجة ، أو ابنة فكرة ، وتأتي وليدة إرادة إنسانية أو جماعية . ولكنها ما تلبث أن تكتسب شخصية تضعها فوق إرادة مؤسسيها وتبقيها بعد زوالهم . وتعد الدولة ابلغ مثل على المؤسسة التي تبقى وتتطور بعد أن يزول مؤسسوها فهي " مؤسسة المؤسسات " . من شروط تنظيم المؤسسة هو أن تصبح لها أصول وقواعد تبقى بعد زوال واضعيها . وإن مهمة المؤسسة هي تنظيم الحياة السياسية، وبشكلٍ أساسي، فرض وضعية على الحاكمين يؤدي فيها الاحترام دور اشتراط الطابع القانوني الإلزامي لإرادتهم. في الواقع، مادامت قدرتهم لا تُستمد من خاصية كامنة في شخصهم، فيتعين عليهم التوفر على الصفة التي ستمكنهم من ممارسة الحكم . لقد وجدوا هذه الصفة في الدستور الذي يحدد الشروط التي تخول الحق في الحكم والإجراءات التي في ضوئها ستتم ممارسة الحكم... إنه يحدد الصيرورة التي تكون فيها الإرادات، والتي هي في حد ذاتها إرادات إنسانية، منسوبة للدولة ، وتستفيد في الوقت نفسه من السلطة التي ترتبط بقاعدة الحقّ والعقاب التي تؤدي إلى تدخل القوة العامة .[٤]

وبذلك، فإن كل دول العالم حتى أكثرها تخلفاً تضم مؤسسات ، ولكن بين دولة المؤسسات التي تقف على عتبة " دولة القانون " أو " دولة المؤسسات " ، وبين دولة اللا قانون أو اللا مؤسسات بونا شاسعا ، ويزداد اتساعاً بتمحور كل طرف نحو نفسه ، بشكل تكون فيه الأولى " دولة المؤسسات " دولة ترتكز على الدستور [٥]، والقوانين ، والفرد فيها خاضعاً للقانون والدولة ترتكن إليه في معظم حركتها سواء أكانت داخلية أو خارجية ، وفيها تكون المؤسسة ثابتة والفرد متغيّر. بينما في الثانية يكون القانون فيها مخترق والمؤسسات عبارة عن مباني هشة للفرد فيها علوية على القانون والمؤسسة معا. ودولة المؤسسات تتسم بعدد من السمات هي أولا: دولة سيادة القانون في كل المجالات وعلى جميع المستويات . وهي ثانيا : الدولة التي تمتلك رؤية واضحة ونظرة مستقبلية إلى

---

[٣] المركز اللبناني للدراسات، مؤتمر الحوار الوطني حول جدول أعمال ١٩٩٦-٢٠٠٠، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ في www.ICPS_Lebanon.org

[٤] محمد الهلالي و عزيز لزرق (إعداد وترجمة) ، الدولة ، دار توبقال للنشر ، الدار البيضاء – المغرب ، ٢٠١١ ، ص ص ١٠-١١ .

[٥] يُعد الدستور النظام الأساس للدولة ، والشكل الأعلى للتعاقد الاجتماعي بين المواطنين . ينظر : عبد الإله بلقزيز ، في الإصلاح السياسي والديمقراطية ، دار الحوار للنشر والتوزيع ، اللاذقية ، ٢٠٠٧ ، ص ١١١.

الدور المطلوب منها . وهي دولة ملتزمة وقادرة على تحديد الأهداف، ورسم السياسات، والخطط والبرامج. وهي دولة الإدارة الحديثة، والفاعلة ، التي تنظر إلى المواطنين لا كمستهلكين يتلقوّن الخدمات، بل كمواطنين يشاركون في صنع القرار ، وفرض التغيير لإلزام الإدارة بتطوير وتحسين خدماتها.

ومن اجل ذلك فان دولة المؤسسات تولي موضوع المساءلة ، والشفافية ، والبعد عن الغموض ، العناية القصوى . وهنا يظهر دور الإصلاح الإداري الذي يهدف إلى تحديث الإدارة بإنسانها ، ونصوصها ، وطرقها ، وأساليبها ، ومفاهيمها لجعلها الإدارة الفاعلة ، والمحركة ، والمنفذة لقرارات السلطة السياسية .[٦]

تبعا لما سبق فان بناء المؤسسات يؤدي إلى بناء دولة ترتكز على قاعدة متينة ، وفعالة ، فضلا عن أنها تؤدي إلى إعادة هيكلة القديم منها ، وعلى الرغم من أن هذه العملية لن تتم دون مشكلات وعقبات بسبب ممانعة القوى المستفيدة من الوضع القائم بوضعها العصيّ في طريق عجلة البناء ، والمدد الزمنية الطويلة التي ستستغرقها تلك العملية ، إلا أن هذه العملية أضحت ضرورة لابد منها .[٧]

ويمكن التمييز بين دولة المؤسسات والدولة التقليدية ، فدولة المؤسسات بالقياس إلى الدولة التقليدية التي هي دولة مشخصنة ، دولة الأمير أو السلطان. و السلطة في الدولة التقليدية متمركزة كليا وبشكل مطلق في شخص واحد ، هو بمثابة الواهب للخيرات أو الحارم منها ، مثلما هو السيد المطلق واهب الحياة ، والموت ، فإن دولة القانون أي الدولة العصرية الديمقراطية هي دولة يتم فيها توزيع السلطات ، واقتسامها لا على أفراد بل مؤسسات: مؤسسات تشريعية ، مؤسسات تنفيذية ، مؤسسات قضائية .

دولة المؤسسات = احترام الدستور ، والقانون ، والقواعد المرعية في المجتمع .

دولة اللامؤسسات = صوريّة الدستور ، والقانون وعدم احترام القواعد ، والأعراف في المجتمع .

في الأولى الولاء للوطن ، وفيه غلبة على الو لاءات الفرعية . بينما في الثانية ، غلبة الولاءات الضيقة والفئوية والعوامل الفردية والشخصية . صعود الولاءات الضيقة ، والفئوية ، والعوامل

---

[٦] موراي بوكشين ، نحو نمط جديد من الممارسة السياسية ، ترجمة مازن كم ألماز ، في
Php?option=com_content&task=view&id=3378&Itemid=57www.Iraknacom/index

[٧] ابتسام محمد العامري ، " الأكراد وإستراتيجية بناء الدولة في العراق بعد الاحتلال " ، في مجموعة باحثين ، إستراتيجية بناء دولة العراق بعد الانسحاب الأميركي ، بيت الحكمة ، بغداد ٢٠١١ ، ص ص ٧٢٢– ٧٢٣ .

الفردية ،[٨] والشخصية لم تدع السلوك المؤسسي يظهر على الرغم من وجود المؤسسات لان السلوك يبتعد عن أحكام موجودة أو مكتوبة في الدستور إذ يتم الالتفاف على نصوص الدستور ، والقانون معا. تخلق دولة المؤسسات أصول و قواعد لدولة مستقرة تكون بعيدة نوعا ما عن أزمات التنمية السياسية التي تعاني منها أو بعضها كثير من البلدان، وبذلك فان "دولة المؤسسات" تؤدي إلى دولة مستقرة تتسم بالشرعية، بينما دولة اللامؤسسات غالبا ما تعاني من عدم الاستقرار وشرعيتها محل نظر.

خذ على سبيل المثال مقارنة بسيطة لانتخابات تعقد في "دولة المؤسسات" وأخرى في " دولة اللامؤسسات " ونقصد بدولة اللامؤسسات كما نوهنا سابقا الدولة التي يغلب عليها الولاء الضيق والفئوية والعوامل الفردية والشخصية . وأدناه المقارنة :[٩]

دولة المؤسسات	دولة اللامؤسسات
١- تتسم بحالة من التوازن بين عناصر المجتمع.	**١ – الارتباط الوثيق بين الانتماء القبلي وبين السلوك ألتصويتي للناخبين.**
٢ – تذوب الو لاءات المتعددة في وعاء الولاء للوطن. وتعد عملية تداول السلطة ركنا رئيسا في العملية السياسية	**٢- تشجع الو لاءات المتعددة التي تعلو على الولاء للوطن**
٣ – وجود معارضة سياسية تعارض الحكم ، ولكنها لا تشكك بشرعية الدولة .	**٣- وجود معارضة لا يعترف بها النظام السياسي مما يضطرها أحيانا إلى التشكيك بشرعية النظام .**
٤- الأحزاب السياسية فيها مؤسسة لتحقيق مصالح خاصة ، وتعمل ضمن النظام والياته .	**٤- الأحزاب السياسية فيها فئوية وتعمل على إقصاء الآخر ولا تعترف به .**
٥- توازن نسبي بين المؤسسات السياسية والسلطات الرئيسة، التنفيذية والتشريعية والقضائية.	**٥- غياب التوازن بين السلطات الرئيسة وعلوية أحداهما على الأخرى،كغلبة المؤسسة العسكرية على المؤسسات الأخرى...**

في دولة اللامؤسسات العملية السياسية عرضة دائما لاختلال التوازن لصالح فئة لها الغلبة على الفئات الأخرى ، وهذا الاختلال محتمل الوقوع في مثل تلك الدولة التي لم تتوطد تقاليدها الدستورية أو تغييبها من الفئة التي لها الغلبة في أحيان كثيرة .

من الملاحظات المهمة التي ينبغي مراعاتها عند الحديث عن دولة المؤسسات الآتي : " انه حتى في دولة المؤسسات هناك خروقات ، وينطبق هذا على أكثر دول المؤسسات عراقة في ترسخ

---

[٨] **صادق الأسود، علم الاجتماع السياسي: أسسه وأبعاده، مطابع جامعة الموصل، الموصل، ١٩٨٦، ص ص ٢٤٨-٢٤٩.**

[٩] **خيري عبد الرزاق جاسم، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول إلى دولة القانون، مطبعة البينة، بدون المكان، ٢٠٠٩، ص ٢٦-٢٧ .**

المؤسسات فيها " فالخروقات للقوانين المرعية والنصوص الدستورية واردة لاسيما في أوقات ألازمات التي تمر بها الدول ، وينطبق هذا الأمر على الدول المتقدمة والدول الأخرى على حد سواء ". [١٠]

ثانياً : اتجاهات تفسير دور المؤسسات السياسية

على الرغم مما قيل عن دولة المؤسسات ودولة اللامؤسسات إلا انه في الدراسات السياسية المهتمة بالشأن نفسه وردت اتجاهات في التفسير تذهب مذهبا مخالفا لما أشرنا إليه لابد من تناولها ، وأهمها :

١ :الاتجاه الفئوي والتوازن المجتمعي

يقوم الاتجاه الفئوي على افتراض ((انه مهما كانت درجة التماسك القومي في المجتمع، فان المصالح السياسية الفاعلة هي مصالح فئوية، وما ندعوه المصلحة العامة ليس شيئا فوقها بل هو توازنها مع بعضها البعض)). ابرز ممثلي هذا الاتجاه"دافيد ترومان" "David Truman" في الولايات المتحدة. ويرى ترومان " إن تأكيد وجود مصلحة عامة أو مصلحة قومية شاملة هو حيلة فعالة يتذرع بها في الظروف العصيبة. ولكن هذا التأكيد لا يتفق مع واقع الحياة السياسية للأمة الحديثة المعقدة التركب، ولذلك لا نحتاج في اعتمادنا التفسير السياسي الفئوي لان نتحدث عن مصلحة كلية شاملة، لان مثل هذه المصلحة لا وجود لها ."[١١] يتناول هذا الاتجاه المجتمع السياسي على اعتباران فعالياته الفئوية تؤلف عملية سياسية في حالة تغير دائم . ويظهر الثبات خلال توازن هذه الفعاليات ، ولكنه هو أيضا توازن متغيّر.

٢ : اتجاه التوازن العام للقوى السياسية و التوازن الدستوري

العلاقة ضرورية بين التوازن العام للقوى السياسية وبين التوازن الدستوري ، فتوازن القوى قائم في ظل نظام دستوري تريد جميع الفئات أن تكون حقوقها ومصالحها محترمة فيه. ولذلك فان

---

[١٠] ترد الكثير من الشواهد على اختراق الدولة الحديثة والمعاصرة للدساتير كما هو الحال في الولايات المتحدة الأميركية والمملكة المتحدة وفرنسا وروسيا ومصر وموريتانيا والجزائر ، وفي الأخيرة قرر البرلمان الجزائري في شهر تشرين الثاني / نوفمبر ، تعديل الدستور الجزائري للسماح للرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة بالترشيح لفترة رئاسية ثالثة ، بينما نص دستور الجزائر النافذ (١٩٩٦) ، في المادة (٧٤) منه على الآتي " مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات". "يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة " . ينظر : الدساتير العربية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية ، المعهد الدولي لحقوق الإنسان ، جامعة دي بول ، شيكاغو ، ٢٠٠٥ . ص ١٤٨ .

[١١] ورد في : الأزهر بوعوني ، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي ، مركز النشر الجامعي ، تونس ، ٢٠٠٢ ، ص ١٢-١٣.

الغاية الدستورية من التوازن هي أن يظل التكافؤ بين مختلف الفئات، وان لانتهك أية فئة حقوق الفئات الأخرى .

ويعني التوازن في هذا المجال التوزيع العادل للقدرة بين مختلف فئات المجتمع السياسي ، ويبدو هذا التوزيع كشرط أساس لاحترام القانون، وصون الحريات التي يكفلها الدستور للجميع، وهو توزيع تنشده الفئات داخل النظام السياسي ، كما تنشده مختلف الدول على الصعيد الدولي.

عليه صار واضحا ، أن لا نظام أفضليات على مستوى الداخل فكل مسؤولية في الحكم هي مسؤولية شاملة . ولا ضير في التجمع شريطة أن لا يكون مبنيا على أسس طائفية.

٣: اتجاه شخصنة المؤسسات السياسية

إن دولة المؤسسات ليست مؤسسات فقط ، أنها قبل ذلك نمط من التفكير والذهنية المؤسساتية التي تضع حدا فاصلا بين ما هو مؤسساتي وما هو شخصي، وهي أيضا تحل للمجتمعات التي استوعبت الحداثة وتجاوزت هيمنة الأطر ما قبل الحديثة مثل العائلة والعشيرة والطائفة والعرق . المجتمعات المتقدمة مجتمعات تحكمها المؤسسات ، ليست هناك عشوائيات متحكمة ، فكل شئ منشد إلى اطر تنظيمية تقوم في الأساس على المصلحة والعقلانية والكفاءة والقدرة على المنافسة ، هنالك تنافس في كل الحقول والمجالات ، والأقدر على النجاح هو الذي يمكنه أن يتجاوز انغلاق التفكير التقليدي ، ويتصالح مع التطور ، والذهنية الخلاقة التي أنتجت للبشرية كل ما أنتجته من تطور كان عصيّاً على التطور .[١٢]

تفرض الشخصنة المفرطة نفسها كعامل إضافي للفشل والانسدادات التي تواجه إعادة بناء الدولة ومؤسساتها ، وكأن الاستقطابات الطائفية والقومية والجهوية غير كافية . ويبدو أحيانا إن من العسير التجرد من الأجندة الشخصية عند الخوض في معترك السياسة ونشاطات الدولة المختلفة ، فتبرز الصراعات الشخصية على السطح متلبسة أحيانا بثوب أوسع يغطي خجل المتصارعين تجاه الأصل الحقيقي لصراعاتهم ، وتغدو المؤسسات في أحيان كثيرة رهينة التطلع الشخصي لمديريها فتفقد تدريجيا محتواها التنظيمي وتغدو جزءا من لعبة الصراع على الكراسي ، وهذا الصراع المستدام والمتحرك الذي يضعف قدرة المؤسسات على الرسوخ والتحرك بأفق استراتيجي .[١٣]

---

[١٢] **بخصوص شخصنة السلطة : ينظر : موريس دوفرجية ، الأحزاب السياسية، ترجمة: علي مقلد & عبد الحسن سعد، دار النهار، بيروت، ١٩٧٢، ص ١٨٦– ١٩٠. كذلك : صادق الأسود، مصدر سبق ذكره، ص ص ٣١٣–٣٢١ .**

[13] **www.asharqalawsat.com**

ولا يبدو الأمر قاصرا على هذه الدولة أو تلك ،" فالتاريخ العربي بشكل عام هو تاريخ مشخصن ، بمعنى تاريخ يتحكم به الأشخاص والأفراد قبل أي عامل آخر"[١٤] وحين تهيمن الشخصانية على تاريخ مجتمع ما ، تصبح الاستمرارية فيه صعبة إن لم نقل مستحيلة، فالاستمرارية لا تكون ألاحين تسود المؤسسات ، وتتجسد الأفكار والإجراءات والإنجازات المتراكمة في مؤسسات قادرة على الرسوخ والاستمرار.[١٥] ودولة المؤسسات هي دولة سيادة القانون في كل المجالات وعلى جميع المستويات [١٦].

المحور الثاني: حكم القانون

أقرب التوصيفات التي تتفق عليها أغلب التعريفات لدولة القانون بأنها: "الدولة التي يخضعُ فيها الحكام والمحكومين لأحكام القانون". بعبارة أخرى " انها الدولة التي تُنظم فيها العلاقة بين الحكام والمحكومين، وهذا التنظيم يتم من خلال إيجاد علاقة متوازنة بين طرفي العلاقة فالحاكم كأحد طرفي العلاقة في ممارسته للسلطة يرغب بتغليب ضرورات ممارسة السلطة، والمحكومين باعتبارهم الطرف الآخر لهذه العلاقة يرغبون بتغليب ضمانات الحقوق والحريات العامة. وعليه فان دولة القانون هي الدولة التي تقيم التوازن بين ضرورات السلطة دون أن تؤدي إلى الاستبداد وتغليب ضمانات الحقوق والحريات العامة دون أن تؤدي إلى الفوضى " .[١٧]

يقترح روبرت جاكسون تعبير "شبه الدولة" لتفسير الحالات التي يكون فيها تباعد بين السيادة القانونية وواقع الدول الحقيقي. فرغم امتلاك الدول للعناصر القانونية التي تمنحها السيادة

---

[١٤] تركي الحمد، حول التراكم المؤسسي، جريدة الشرق الأوسط، العدد (١٠٥٨٢)(بغداد ، الأحد ٢٠٠٧/١١/١٨) ص ٩ .

[١٥] تركي الحمد، المصدر السابق، ص ٩. وللمزيد من التفاصيل ينظر : صادق الأسود ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٠٨ .

[١٦] ثمة صعوبة في الإحاطة بمفهوم المؤسسة وبالخصائص الناجمة عنه ، حتى وان استخدم هذا المفهوم في صيغة نظرية وتجريبية متعددة . ويمكن الانطلاق من الفرضية القائلة بان المؤسسة تعني : " كياناً يقوم مبدأه الضابط بتنظيم غالبية نشاطات أعضائه ، داخل مجتمع أو جماعة ، وذلك وفق نموذج تنظيمي محدد ، يكون وثيق الارتباط ، اما بالمشكلات الأساسية وأما بحاجات هذا المجتمع أو هذه الجماعة ، أو ببعض من أهدافه " . ان التمأسس يشكل الصيرورة التي بواسطتها تصبح النماذج الاجتماعية مستقرة .
ينظر : علي وتوت ، الدولة والمجتمع في العراق المعاصر : سوسيولوجيا المؤسسة السياسية في العراق ١٩٢١– ٢٠٠٣ ، مركز دراسات المشرق العربي ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٨ .

[١٧] حسان محمد شفيق العاني ، " آفاق الدولة القانونية في العراق " ، مجلة العلوم السياسية ، كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد ، العدد (٢٩) ، تشرين الأول ٢٠٠٤ ، ص ٥٥ .

الرسمية (أو الشكلية) والشخصية القانونية، فان ممارستها للسيادة يكتنفها العديد من العراقيل الواقعية، داخلياً وخارجياً، التي تعوّق فرض سلطتها كدولة ذات سيادة، بحيث تفتقد تلك الدول الخصائص المؤسسية التقليدية للدولة، بما في ذلك وسائل اشباع معظم الحاجات الاجتماعية – الاقتصادية للشعب. ويبدو أن مفهوم "شبه الدولة" الذي صاغه روبرت جاكسون، هو شكل الدولة الذي وصفه جون ستيوارت ميل في القرن التاسع عشر بـ"الدولة الآيلة للسقوط".[١٨]

أولاً : العلاقة بين السيادة القانونية والدولة

ولدت العلاقة بين السيادة القانونية والدولة الاهتمام ب " حكم القانون " باعتباره المنهج الذي يؤكد على ترسخ الخصائص المؤسسية للدولة . وبذلك فان دولة القانون تعني بلغة العصر " تحديد ممارسة السلطة بإطار قانوني وعدم حصر السلطة كلها بين أيدي جهاز واحد واحترام التسلسل الهرمي للقواعد القانونية ". أو " خضوع القانون لمبادئ وأسس أعلى منه أي لمراقبة دستورية القوانين . وبدوره يشكل الاعتراف الأخير بتقرير حقوق الأفراد وحرياتهم الفردية والعامة وإقرار المساواة الجانب الأخير وليس الآخر من هذه القيم المعولمة وهو جانب مما يعرف بحقوق الإنسان الأساسية"

وعلى ذلك نشأت فكرة دولة القانون وتفيد " أن السلطة العامة لا يمكن أن تتصرف إلا على أساس القواعد التي تؤسس لنشاطها وفي حدود تلك القواعد التي تلزمها " . وقد ساهمت هذه الفكرة في إحداث آليات احترام الدستور واحترام إرادة السلطة التأسيسية من خلال تسليط الرقابة على دستورية القوانين . وفي مرحلة لاحقة تطورت الفكرة من دولة القانون الشكلية إلى دولة القانون الجوهرية . ففي إطار دولة القانون الشكلية وقع التركيز على احترام التسلسل الهرمي للقواعد القانونية بصرف النظر عن محتواها من قبل المشرع والسلطة التنفيذية على حد سواء. تدلنا التجربة الإنسانية في مجال النظم السياسية على ان عبارة سيادة القانون كثيرا" ما استعملت خداعا" وغطاء لأنواع من القهر والظلم والاستغلال .

ان القانون الذي تحق له السيادة هو ذاك الذي يعبر عن ضمير المجموع لا عن مصلحة طبقة معينة أو فئة ممتازة لسبب من أسباب الامتياز ، وبغير تعبير القانون عن ضمير الجماعة يفقد

---

[١٨] نقلا" عن : سعيد الصديقي ، الدولة في عالم متغير : الدولة الوطنية والتحديات العالمية الجديدة ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية ، أبو ظبي ، ٢٠٠٨ ، ص ٥١ .

صفة العمومية والموضوعية ، ومن ثم يفقد صفة القانون ولا تجب له السيادة . وإذا خرجت الممارسة عن إطار سيادة القانون كانت ضربا" من الغصب والطغيان .[١٩]

وفي إطار دولة القانون الجوهرية يقع احترام جملة من المبادئ التي تلزم السلطة العمومية وتوضع للغرض جملة من آليات المراقبة لتحقيق ذلك بما فيها رقابة دستورية القوانين . وهكذا يتم التحول إلى فهم واسع لدولة القانون يهدف إلى ممارسة السلطة العمومية على أساس الدستور والقوانين الملائمة له شكليا وجوهريا والهادفة إلى حماية ألذات البشرية وتحقيق الحرية والسلامة القانونية.[٢٠]

ثانياً : متطلبات حكم القانون

ما دمنا بصدد الحديث عن حكم القانون ودولة المؤسسات فان ما ينبغي إدراكه بالنسبة للبلدان السائرة باتجاه التحول الديمقراطي والتي تنشد الوصول إلى دولة القانون [٢١]، أن تلزم نفسها بجملة من الأمور التي ينبغي أن لا تحيد عنها منها الآتي :

١- إتقان فن إدارة التنوع المجتمعي ، وبخلافه تواجه الدولة بالنزاعات الإثنية ، حيث تلجأ الجماعات المهمّشة إلى إتباع أساليب مضادة ، ومناوئة كرد فعل على تهميشها من السلطة الحاكمة ، وهو ما يسهم بدوره في إضعاف بنية الدولة ، ومؤسساتها ، وخلق فجوة بين ما بين الدولة ، والمجتمع ، والتي من نتائجها ، تزايد لجوء الدولة إلى الوسائل القمعية لضمان سيطرتها على المجتمع . أيضا ، غياب أو

---

[١٩] يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ٢٧٨ .

[٢٠] الأزهر بوعوني ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢ .

[٢١] تقوم الدولة المعاصرة على أساس من حكم القانون ، وهذه العبارة تعني من ناحية أن تصرفات الحكومة خاضعة لقواعد ثابتة ومستقرة ومن ناحية أخرى يستطيع الأفراد أن يطالبوا باحترام تلك القواعد عن طريق التمسك ، في مواجهة الحكومة ، بحقوقهم أمام قضاة يتمتعون باستقلالهم ، فالقواعد العامة للتضامن الاجتماعي وللرقابة الاقتصادية التي يسنها المشرع الحديث لا يمكن أن تؤتي ثمارها كاملة ما لم يكن أصحاب الشأن من القدرة بحيث يدركون معانيها وفحواها ويحرصون على الإفادة منها . ينظر : جاك دونديه دي فابر ، الدولة ، ترجمة : احمد حسيب عباس ، مكتبة نهضة مصر ، القاهرة ، ١٩٥٨ ، ص ص ٩ – ١٠ . ويعرف الحكم الجيد على انه الحكم " التشاركي ، ذو الطبيعة الاجماعية ، الخاضع للمساءلة والمحاسبة ، الشفاف ، المستجيب ، الفعال ، الكفوء ، المنصف ، الشامل ، والذي يتبع حكم القانون . وهو يضمن تخفيف الفساد إلى أدنى حد ويأخذ وجهات نظر الأقليات وأصوات الفئات الأشد تعرضا للأخطار في المجتمع بعين الاعتبار عند اتخاذ القرارات . كما يستجيب الحكم الجيد أيضاً إلى الحاجات الحالية و المستقبلية للمجتمع " . ظهر هذا التعريف للمرة الأولى في نشرة أصدرتها الأمم المتحدة في العام ٢٠٠٧= =وهو يقتبس منذ ذلك الحين على نطاق واسع . مجلة الحكم والنمو الصادرة عن مكتب برامج الإعلام الخارجي / وزارة الخارجية الأمريكية ، المجلد ١٤ ، العدد (١٢) ،كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٩ . على الرابط

http//www.america.gov/publications/ejournalusa.htm/

تدني مستوى المشاركة السياسية بسبب ضعف قنواتها من جهة ، وغلبة الطابع المركزي على العملية السياسية من جهة أخرى ، هذا فضلا عن ، اتجاه بعض القوى والتيارات السياسية إلى استخدام أساليب الاحتجاج أو العنف السياسي ضد السلطة الحاكمة ، ثم ، استشراء الفساد السياسي ، والإداري في أجهزة الدولة ومؤسساتها . وأخيراً ، فشل الدولة في المحافظة على وحدة المجتمع وتماسكه مما يؤدي إلى تصدع جسد الدولة ويدفع بها إلى الصراعات ، والحروب الداخلية .[٢٢]

٢- احترام التداول السلمي للسلطة : يقصد بتداول السلطة وجود آليات لانتقال المنصب السياسي إلى آخر سواء كان شاغل المنصب رئيسا للجمهورية أو للوزراء في النظم الرئاسية و البرلمانية على الترتيب . وقد شاع هذا التعبير في الفقه الليبرالي الغربي على أساس النظر إلى التداول السلمي للسلطة باعتباره احد معايير وجود نظام ديمقراطي على النمط الغربي ." وتتم العملية وفق آلية انتخابية حرة ونزيهة وفعالة تحت إشراف قضائي كامل ومستقل بوجود شفافية تحد من الفساد ، والإفساد ، والتضليل ، واستغلال النفوذ العام في العملية الانتخابية ، حتى ترتقي" الانتخابات " إلى معنى الانتخابات وليس مجرد الاقتراع ، والتصويت الذي لا يعبر عن قناعة ". [٢٣]

ويرتبط بذلك الحديث عن وجود آليتين رئيسيتين لانتقال السلطة من شخص أومن مجموعة أو من حزب إلى آخر أو لأخرى ، وهما الانتخابات أي الانتقال السلمي وفقا لإرادة الناخبين ، والعنف أي إجبار شاغل أو شاغلي المنصب السياسي على ترك موقعه رغما عنه باستخدام صورة من صور الإجبار أو الإكراه .

٣- ولا ريب أن وجود انتخابات دورية حرة ونزيهة يعتبر أمرا جوهريا لتحقيق التداول السلمي للسلطة بالمعنى الغربي . ومرة أخرى يعتبر إجراء هذا النوع من الانتخابات الدورية إحدى سمات النظم الديمقراطية الغربية لأنها – أي الانتخابات – الوسيلة الوحيدة لتحقيق التداول الدوري للسلطة بعد مرور عدد من السنوات ، الأمر الذي يسمح للناخبين بمحاسبة الرئيس أو رئيس الوزراء او الحزب أو الائتلاف الحزبي الذي وصل إلى السلطة في الانتخابات السابقة.

٤- ويرتبط بالتداول السلمي للسلطة أيضا وجود تعدد حزبي حقيقي يسمح بتنافس فعلي بين عدد من الأحزاب ذات التوجهات المتباينة كي تنتقل السلطة من حزب إلى آخر أو من زعيم احد الأحزاب

---

[٢٢] **ابتسام محمد العامري ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧٢١-٧٢٢ .**

[٢٣] **علي خليفة الكواري ، " نحو مفهوم جامع للديمقراطية في البلدان العربية " في ، مجموعة باحثين ، الدولة الوطنية المعاصرة : أزمة الاندماج والتفكيك ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ٢٠٠٨ ، ص ١١٢ .**

إلى زعيم حزب آخر ، الأمر الذي يعني أن التداول السلمي للسلطة قد لا يستقيم في ظل وجود حزب وحيد وان كان من الممكن حدوث نوع من التداول بين زعماء الحزب أو زعماء الاتجاهات المختلفة داخله.[٢٤]

المحور الثالث : الدولة : بناؤها – معوقاتها

أولاً : الدولة

تعبير " دولة " ليس قديما" للغاية ومع ذلك فان أغلب الأفكار التي يثيرها ذلك التعبير في الذهن على أنها فكرة للسلطة والنظام ترجع إلى عهد المدينة اليونانية والإمبراطورية الرومانية . وفي القرن السادس عشر بدأ استعمال كلمة الدولة بمعناها الحديث في اللغة السياسية بعد أن كانت تتعارض مع الحلم القديم لفكرة السيادة العالمية في طابعها المثلث : الروماني والمسيحي والجرماني . [٢٥] وإذا كانت هنالك فكرة واحدة عن الدولة يقبلها الناس عموما" وان غمضت بعض الشئ فأن التاريخ يضفي على كل دولة أسلوبا" وتكوينا" مبتكرا" .[٢٦]

تثير كلمة الدولة في الذهن أولا" فكرة السلطة ونعني بها السلطة الفعلية والمحمية المنظمة . والدولة شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي ، تكفل الأمن لنفسها والرعاية لبنيها ضد الأخطار الخارجية والداخلية وتحقيقا" لهذا الغرض فإنها تملك القوة المسلحة والكثير من وسائل الإكراه والقمع . ولا تقوم دولة بدون تماسك اجتماعي على درجة عالية وتنظيم متدرج يسمح لها بنشر سلطانها وتنفيذ قراراتها . وحقوق الإنسان وحقوق المواطنين وحق الدفاع أكثر قابلية للاستغلال الشعبي من أمن الدولة . ووجود الدولة أول ضمان لتلك الحقوق التي لا يتسنى الدفاع عنها إلا بقيام هيئات من البوليس والجيش والنيابة العمومية تضطلع بدور لا يقل أهمية عن دور أفراد الجماعات والنقابات والمحامين .[٢٧] ويعرفّ القانون الدولة : " بأنها مؤسسة تمارس سيطرتها السياسية على إقليم وشعب محددين " أو أنها

---

[٢٤] ورد في : صفي الدين خربوش ، تداول السلطة في الوطن العربي بين التشريعات والتطبيقات ، في : www.aljazeera.net/NR/exeres/BA8C7694_2EB3_4368_8C4C_93A78F68BA7Bhtm

[٢٥] جاك دونديه دي فابر ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢ .

[٢٦] المصدر نفسه ، ص ١٣.

[٢٧] المصدر نفسه ، ص ٣ .

" التنظيم السياسي والقانوني للأمة التي تجسدها " . ويضيف مؤلفو معجم الحقوق الدستورية " بأن الدولة شخصية اعتبارية تمتاز بحيازة سلطات القدرة العامة ، بإخضاع التبعيات المرتبطة بها " . [٢٨]

تعبر وحدة الدولة واستمرارها ، رغم الاضطرابات والانقسامات السياسية عن حاجة أساسية إلى الاستقرار والتضامن الاجتماعي . وفوق ذلك فان تكوين الدولة تكوينا" ديمقراطيا" يعين على تفهم مشروعية السلطة عن طريق إتباع إجراءات متلائمة ويرمي ذلك التكوين الديمقراطي إلى إحلال المعارك الانتخابية محل الحروب الأهلية والأزمات الوزارية محل الانقلابات الحكومية ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان محل الأقضية السياسية .[٢٩] إذن فالدولة هي نتيجة لمفهوم تطويري للسلطة المتصلة باجتماع ثوابت ثلاث هي :[٣٠]

- المأسسة الفعالة للسلطة .
- المركزة الحقيقية الصحيحة للإكراه .
- تخصيص العوامل المضطلعة بمصير جماعي .

ثانياً : بناء الدولة

المقصود ببناء الدولة هو؛ إنشاء مؤسسات حكومية جديدة وتقوية الموجود منها . أريد أن أدلل في هذا الكتاب على أن بناء الدولة هو من أهم أمور المجتمع الدولي لأن الحكومات الضعيفة أو الفاشية هي مصدر لكثير من المشكلات العالمية العظمى من الفقر إلى الإيدز إلى المخدرات إلى الإرهاب . وأريد أن أبين (بحسب فوكوياما) ، كذلك أنه بينما نعلم الكثير عن بناء الدولة إلا أن هنالك الكثير مما لا نعلمه ولا سيما عن كيفية نقل المؤسسات القوية إلى الدول النامية .[٣١]

ولأغراض أكاديمية صرفة يمكن القول أن موضوع بناء الدولة له مداخل متعددة ، تركز هذه المداخل على بداية الشروع في العملية وليس تجاهلا" لبقية المداخل في بناء الدولة ، أهمها :

١- المدخل الفلسفي – المثالي .

---

[٢٨] **جاك باغنار، الدولة مغامرة غير أكيدة، ترجمة: نور الدين اللباد ، عربية للطباعة والنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص١١**

[٢٩] **، جاك دونديه دي فابر ، مصدر سبق ذكره ، ص ٧ .**

[٣٠] **جاك باغنار ، مصدر سبق ذكره ، ص ص ٢٠-٢١ .**

[٣١] **جعفر شيخ إدريس (تلخيص)، فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة: الحكم والنظام العالمي في القرن الواحد والعشرين . على الرابط : www.islamdaily.org/ar/scholars/5425.article.htm**

أثبتت التجربة الإنسانية للدول وما زالت تثبت أن تحقيق العدالة في الحدود الإنسانية الممكنة . وفي كل زمان ومكان يستلزم ليس فقط وجود سياسات وتشريعات قانونية تضمن ذلك وتؤمن بلوغه ، بل ويستلزم أيضا" وقبل ذلك وجود المؤسسات القادرة على رسم تلك السياسات وتنفيذها وإصدار تلك التشريعات وتطبيقها . فقد أثبتت ذات التجربة وتثبت أيضا" أن المؤسسات السياسية هي المسؤول الأول والأخير عن تحقيق العدالة في الحياة الإنسانية أو نقصها فيها أو غيابها عنها استنادا" إلى واقع أن سيطرة أي عنصر وبعد من عناصر الحياة الاجتماعية وأبعادها على كل عناصرها وأبعادها الأخرى ، وتحكمه في جملة مفاصلها وتفاصيلها بشكل معلن أو خفي ، مباشر أو غير مباشر . يعني بالنتيجة وحتما" أولوية هذا العنصر والبعد وأسبقيته وهيمنته على كل عنصر وبعد سواه في هذه الحياة .[٣٢]

٢– المدخل القانوني – الدستوري .

ويقصد به مجموعة المؤسسات والقواعد الإجرائية التي تتصل بتنظيم الخلافة السياسية وتضبط سير العملية السياسية . ومن الممكن أن تسعى الشخصية الكارزمية في مرحلة نضجها إلى إقامة الأبنية والمؤسسات التي تخلد أثرها وتضمن عدم وجود فراغ سياسي في السلطة بعد اختفائها . ولقد تعرض ماكس فيبر لتلك النقطة وذكر أن الزعيم يتحول في هذه الحالة إلى مؤسسة ، أي أنه مأسسة الكاريزما.[٣٣]

عليه ، فان أهم شروط بناء الدولة [٣٤] يستند على الدستور حتى يكون مرصوصاً ، فهو الذي يحدد شكل الدولة ، ونظامها ، والسلطات العامة فيها ، واختصاصاتها ، وعلاقة بعضها بالبعض الآخر . كما انه يبث الحقوق والحريات العامة التي ينعم بها الأفراد . ويسخر الضمانات الفاعلات لحمايتها من التغوّل والتعسف . وعلى هذا فانه يجب أن يأتي ترجمة صادقة للفكرة القانونية السائدة في الدولة والتي قوامها عادات البلد وتقاليده وارثه الحضاري وتطلعاته المستقبلية في العيش الهانئ الرغيد وحسن هذا غرضاً . أما إذا اخفق الدستور في هذا التعبير وجاءت نصوصه متهالكة متناقضة يعروها

---

[٣٢] علي عباس مراد ، " حول بعض مشكلات إعادة بناء الدولة في العراق " ، في مجموعة باحثين ، بناء الدولة ، المؤتمر العلمي السنوي لبيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ١١٩ .

[٣٣] علي الدين هلال & نيفين مسعد ، النظم السياسية العربية : قضايا الاستمرار والتغيير ، ط ٥ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٧٣ .

[٣٤] علي عباس مراد ، مصدر سبق ذكره ، ص ١٢٤ .

القصور وينقصها التماسك انعكس ذلك على بناء الدولة فأصبح على شفا جرف هار ولبئس عاقبة الأمور .[٣٥]

١- المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون أي تفضيل أو تمييز .

٢- اعتراف كل طرف مجتمعي وسياسي بحق الأطراف الأخرى في الوجود واحترام حقوقها وحرياتها .

٣- احتكام كل الأطراف السياسية والمجتمعية إلى صندوق الاقتراع وقبولها بنتائجه .

٤- التداول الدوري والسلمي للسلطة بين كل الأطراف السياسية والمجتمعية وفقا" لنتائج صندوق الاقتراع ونتائجه .

٥- امتناع كل الأطراف السياسية والمجتمعية عن استغلال الاختلافات وحتى الخلافات الدينية والمذهبية في العملية السياسية لما في ذلك من احتمالات تفجر الخلاف ونشوب الصراع ليس بين القوى المختلفة دينيا" أو مذهبيا" بل وحتى بين القوى الموحدة دينيا" أو مذهبيا" لكنها تتبع مرجعيات مختلفة ضمن الاتجاه الواحد .

٦- امتناع كل الأطراف السياسية والمجتمعية عن إدارة العملية السياسية وفقا" لقواعد اللعبة الصفرية التي تجعل علاقة أطرافها صراعا" مصيريا" نتيجته الربح الكامل لطرف على حساب الخسارة الكاملة للطرف الآخر وإخراجه من العملية كليا" وبشكل نهائي أحيانا" . وتأسيس هذه العملية والمشاركة فيها على قواعد التنافس السلمي والتفاوض والتوافق والتنازلات المتبادلة والحلول الوسط التي تجعل خسارة أي طرف جزئية وخروجه مؤقتا" بانتظار ربح قادم وعودة جديدة وإلا فسيكون البديل عودا" غير محمود لكل ما عارضته هذه الأطراف وسعت للتخلص منه من سياسات الحكم الفردي والعقيدة الواحدة والكاملة والمطلقة بكل ما يمهد لها وينتج عنها آليات الاستبداد والتعسف والقمع .

ثالثاً : معوّقات بناء الدولة

اختلفت الآراء حول تحديد العوامل التي تقف وراء ظاهرة تعثر الدولة التي تعصف بالكثير من البلدان المتخلفة . فهناك من الباحثين من يرجع هذه الأسباب إلى عوامل داخلية كامنة في هذه المجتمعات ؛ وخصوصا" الحكام والمتحكمين في زمام السلطة ، بينما يحمل آخرون مسؤولية هذا التعثر للبنية الخارجية ، وخاصة الطريقة التي تشكل بها النظام الدولي الحالي .

---

[٣٥] غازي فيصل مهدي ، " بناء الدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ " ، في مجموعة باحثين ، بناء الدولة ، المؤتمر العلمي السنوي لبيت الحكمة ، بغداد ٢٠١٢ ، ص ١٩ .

فبالنسبة للرأي الأول ، يرى روتبرج أن التعثر من صنع الإنسان (بمعنى إنسان هذه الشعوب) ، فهو ليس فقط مسألة عرضية ، كما انه ليس ناتجا" بشكل أساسي عن عوامل جغرافية أو بيئية أو خارجية ؛ فهو يرى أن قرارات القيادة وإفلاس الزعامات دمرت الدول وتستمر في اضعاف السياسات الهشة التي تقود إلى التعثر . بمعنى ارجحية عامل فساد الحكام في ظاهرة تعثر الدولة .

أما الرأي الثاني فيؤكد أن ظاهرة تعثر الدولة في عالم الجنوب كان نتيجة للطريقة التي تشكل بها النظام الدولي ؛ فيرى هانس هنريك هولم (من خلال تحليله النسقي) ، أنه مع نهاية مرحلة الاستعمار شكلت مجموعة من الدول ما سميّ بأشباه الدول على أساس الشرعية القانونية ، وقد ضمنت ظروف الحرب الباردة لهذه الدول القدرة على الاستمرار، بغض النظر عن فقدانها للمشروعية أو غياب دولة القانون أو الأساس الاجتماعي للدولة . نتج عن هذه الصيرورة غياب نظام دولة فعال في عالم الجنوب وهو ما اصطلح عليه البعض ب " أشباه الدول " .

وفي الواقع كلا العاملين ؛ سواء فساد الحكام ، أو بيئة النظام الدولي السائد يمكن أن يفسر جانبا" من ظاهرة تعثر الدولة ، ذلك أن العوامل الداخلية غالبا" ما تجعل هذه الدول لها القابلية للتعثر والانهيار . ويجوز لنا الحديث اليوم عن قابلية جديدة وهي القابلية للتعثر والانهيار ، حيث تمثل الظروف الداخلية مقدمة لتفعيل العوامل الدولية فعلها في انهيار الدولة في عالم الجنوب .[٣٦] يميز دانييل ثور بين المقترب القانوني السياسي والمقترب الاجتماعي في تفسير ظاهرة الدولة " المتعثرة " .

فبحسب وجهة النظر القانونية – السياسية ، توجد ثلاثة مظاهر تميّز ظاهرة الدولة "المتعثرة" هي: أولا" ، المظهر الجغرافي والإقليمي ، بمعنى أن تعثر الدولة يتصاحب جوهريا" مع مشكلات داخلية وباطنية النمو ، حتى وان كانت لها بشكل عرضي تأثيرات تتجاوز الحدود . وتمثل هذه الظاهرة انفجارا" لبنى القوة والسلطة ، وتفكيكا" للدولة وتدميرا" لها أكثر منه تقطيعاً لأوصالها ؛ وثانيا" المظهر السياسي ، بمعنى الانهيار الداخلي للقانون والنظام . يكون التأكيد هنا على الانحلال التام أو شبه التام للبنى الضامنة للقانون والنظام ، أكثر من أي شكل من أشكال انقسام سلطة الدولة التي تظهر في الحروب الأهلية عندما يتقاتل العسكريون أو أفراد المنظمات شبه العسكرية فيما بينهم لتعزيز موقعهم داخل الدولة أو الانفصال عنها . وثالثا" المظهر الوظيفي ، الذي يعني غياب الأجهزة القادرة على تمثيل الدولة وعلى تسهيل تفاعلها على المستوى الخارجي ؛ فالمؤسسات الموجودة إما أنها لا تملك السلطة للتفاوض والتمثيل والتنفيذ ، أو أنها غير جديرة تماما" بالثقة ، وأنها تتصرف على نحو نموذجي

---

[٣٦] **نقلا" عن : سعيد الصديقي ، مصدر سبق ذكره ، ص ص ١٣٠ – ١٣٤ .**

ك " رجل دولة في النهار ، وقاطع الطريق بالليل " . باختصار يمكن أن ننظر إلى الدولة " المتعثرة " من خلال وجهة النظر القانونية – السياسية بأنها على الرغم من احتفاظها بالقدرة القانونية (الشرعية) ، فإنها تفتقد إلى القدرة على ممارستها في سبيل تحقيق أهدافها .

أما بالنسبة للمنظور الاجتماعي ، فان الدولة " المتعثرة " تتميز بظاهرتين : أولاً وجود انهيار لجوهر الحكم الذي وصفه ماكس فيبر ب " احتكار الاستعمال المشروع للعنف المادي " . نجد في هذه الدول الشرطة والقضاء وباقي الأجهزة الأخرى المكلفة بالحفاظ على القانون والنظام ، إما أنها لم تعد موجودة أو أنها غير قادرة إلى حد كبير على الاشتغال ، وفي حالات كثيرة تستعمل لأغراض أخرى غير تلك المقصودة من إنشائها . والخاصية النموذجية الثانية لهذه الدول هي وحشية العنف المستعمل وحدته .[٣٧]

وإذا كان الحوار ينصب أحيانا" على بناء الدولة فانه ينصب حيناً على إعادة بناء دولة ، وإعادة بناء الدولة ، لا يحتاج بالضرورة إلى إعادة بناء الدولة في البداية ، ولكن إعادة النظر بوظائفها وتحديد أدوارها بالمجتمع ، وقد مكنت آلية المناهج المتبعة في دراسة العلوم الاجتماعية ، المتمثلة بالمنهجين النظمي والوظيفي ، القادة السياسيون والحكام من توفير أفضل المداخل التي من شأنها أن تغير وظيفة المؤسسات السياسية كي تتكيف مع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية . وقد أصبحت مؤسسات الدولة بفضل آليات هذه المناهج مؤسسات أكثر مرونة في التعامل مع التحديات المحيطة بالبيئة [٣٨].

كان الرأي السائد في الماضي أن الخصخصة وحدها تكفي للمساعدة على النمو الاقتصادي ، لكن تجارب بعض الدول مثل روسيا ، وتايلاند ، وجنوب أفريقيا ، أثبتت أن هذا ليس بصحيح . بل الذي اتضح الآن أنه لا بد للنمو من مؤسسات قوية . قال الأستاذ "فريدمان" أكبر دعاة اقتصاد السوق الحر إن نصيحته لكل دولة تتحول من الاشتراكية " خصخصوا، خصخصوا ، خصخصوا " لكن تبين له الآن أنه كان مخطئاً . إنه يدرك الآن أن حكم القانون ربما كان أهم للتنمية من الخصخصة .

---

[٣٧] **نقلاً عن المصدر نفسه ، ص ص ١٢٩–١٣٠ .**

[٣٨] **نقلا" عن ، رند حكمت محمود ، مشكلة بناء الدولة في العراق للمدة ١٩٢١–٢٠٠٦ ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢١٤ .**

وقد برهن برنارد دي سوتو Bernando de Soto في كتابه " الطريق الآخر " على أهمية المؤسسات القانونية للتنمية ، إذ وجد أن الحصول على رخصة لعمل تجاري صغير يستغرق في مدينة ليما Lima ببيرو Peru عشرة أشهر ويمر بأحد عشر مكتباً ، ويكلف ١٢٣١ دولاراً ، بينما لا يستغرق طلبا كهذا أكثر من يومين في الولايات المتحدة وكندا .[٣٩]

إن عدم الطلب للمؤسسات أو ضعفه هو أكبر سبب لعدم تطور المؤسسات في البلاد الفقيرة . ولذلك فإن هذا التطور كثيرا ما يحدث بأسباب خارجية ، لكن الدراسات تدل على أنه لا جدوى كبيرة من مؤسسات يحدثها هذا التدخل الخارجي . إنه كثيرا ما يثنى على الولايات المتحدة بأنها كانت هي السبب في بناء ناجح للأمة nation building في ألمانيا واليابان . لكن الحقيقة أنه كان في هذه البلاد قبل غزوها نظم بيروقراطية كانت هي السبب الحقيقي لتطورها . تنشئ المطالبة المحلية بالمؤسسات الجيدة وبتغيير السياسات.

لذلك فان المفاهيم الأساسية ، والمنشودة في بناء الدولة أو إعادة بنائها تتركز في [٤٠]:

١- التمسك بمنح الحريات ، وتصفية الاستبداد ، وحماية حقوق الإنسان ، واحترام المواطنة الحقّة بمعزل عن أي انحراف طائفي أو عنصري .

٢- تعميق آليات الحكم من خلال التعددية الحزبية ، وتداول السلطة ، وتكافؤ الفرص ، وإقامة مؤسسات الحكم بصورة نزيهة ، وغير متحيزة ، وفقا" للكفاءة ، والخبرة ، والاختصاص .

٣- تحقيق الوحدة الوطنية ، والعيش السلمي ، والمتكافئ بين جميع المكونات الاجتماعية ، وضمن برامج سليمة للمصالحة الوطنية .

٤- احترام حقوق المرأة ، واستقلال القضاء ، وحرية الإعلام ، وتثبيت مبدأ الرقابة ، والمسائلة ، ومكافحة الفساد ، والمحسوبية بجميع أنواعها .

الخاتمة

يعد موضوع بناء الدولة من المواضيع المهمة بالنسبة للبلدان التي تعاني مشكلات ترسيخ ذلك البناء ، وتزداد أهميته كونه يتعلق ببقاء الدولة واستمرارها ، لاسيما تلك التي خرجت من حروب واحتلال جعل من الضروري بناء الدولة ، ولكن قطعاً على أسس جديدة وتبعاً لمتطلبات الداخل

---

[٣٩] نقلا" عن جعفر شيخ إدريس ، مصدر سبق ذكره .

[٤٠] مهدي الحافظ ، " الإطار ألمفاهيمي لبناء الدولة " ، في مجموعة باحثين ، بناء الدولة ، المؤتمر العلمي السنوي لبيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ، ب .

وموجبات الخارج . وإذا كانت مداخل بناء الدولة تتباين بحسب وجهة نظر الكتاب والمفكرين ، فإننا نعتقد أن المهم في بناء الدولة هو البناء القانوني – الدستوري – المؤسسي انطلاقاً من ان تجارب الدول المتقدمة تؤكد أن السبيل الذي تم اللجوء إليه هو السبيل القانوني الدستوري ، والذي هيأ لدولة مستقرة وقابلة للنمو والتقدم . ان بناء الدولة وانطلاقاً من المنهج القانوني – الدستوري اعترضته معوقات لابد من تذليلها عبر إيجاد دساتير أو تعديل الدساتير الموجودة بما ينسجم والواقع المجتمعي لكل دولة ، فضلاً عن بناء مؤسسات سياسية لها صفة الديمومة ، لان من شأن ذلك ان يجعل من الدستور والمؤسسات السياسية الدائمة يسيران بطريقة متوازية ومتوازنة باتجاه دولة القانون .

الملخص

منذ مدة ليست بعيدة صار الاهتمام بدراسة المؤسسات السياسية باعتبارها أداة من أدوات تهذيب السلطة السياسية، وديمومتها واستمرارها وبقائها ، والمؤسسات السياسية ، مجسدة للسلطة بدون تحنيط أشخاصها، وبقاء المؤسسة واستقرارها ،يعتمد بصورة فاعلة على وجود القانون وسيادته على جميع الأفراد بصرف النظر عن الشكل والجنس والعقيدة ، والحديث عن المؤسسات السياسية وحكم القانون هو حديث عن الدولة العصرية بكل ما تحمله من معنى ، ويكسب الحديث أهميته من صعوبة ترسيخ دولة المؤسسات وسيادة حكم القانون فيها ، والحاجة إليهما اليوم أكثر من أي وقت مضى لأسباب تتعلق بالتحولات المجتمعية من جانب والتحولات الدولية من جانب آخر .

The Relationship between Political Institutions and the Rule of Law and their Role in Nation-Building

Dr.KHAIRI ABDUL RAZAAK JASIM
muthanakhairi@yahoo.com

The interest of studying political institution embodying power without glorifying old characters , being a tool to correct political power and to achieve its permanence , continuity and survival has depended, since not a long time , on applying law to all individual regardless the appearance , race and belief. The talk about the political institution and modern state is resemble .

The importance of this talk is represented in strengthening the state of institutions and the rule of law . The necessity of them is due to many reasons concerning societal transformations on one side and the international ones on the other.