

# قراءة نقدية في مشروعية هيئات التنظيم المستقلة في الأنظمة الليبرالية المعاصرة

محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق محلة الحقوق

**د. سيمون بدران**

أستاذ مساعد

كلية القانون، جامعة الشارقة- الإمارات

E-mail: sbadran@sharjah.ac.ae

## قراءة نقدية في مشروعية هيئات التنظيم المستقلة في الأنظمة الليبرالية المعاصرة

د. سيمون بدران

أستاذ مساعد

كلية القانون، جامعة الشارقة- الإمارات

### الملخص

يعالج بحثنا ظاهرة مستجدة تزيد من زعزعة الأسس والمبادئ الديمقراطية التي قامت عليها مشروعية الأنظمة الليبرالية المعاصرة، وذلك بانجرار العديد من الحكومات الوطنية إلى نقل اختصاصات إدارية وسلطات سياسية من مؤسساتها الديمقراطية وإداراتها العامة التقليدية إلى "هيئات التنظيم المستقلة"، حيث لا قدرة مباشرة وفعالة للمواطنين لمحاسبتها ومساءلة قراراتها أو المشاركة في اتخاذها، وذلك بغية تحقيق الهدف المنشود في الوصول إلى تجسيد كامل لنموذج "الدولة النازمة" ... في هذا السياق، نرى بأن إضفاء الشرعية على هيئات التنظيم المستقلة لا يمكن أن يحصل خارج إطار ديمقراطي شامل، تحويلي وجذري، يمكن المواطنين "العاديين" من مساءلة القائمين بأعمال تلك الهيئات مباشرة، وذلك من خلال تشكيل مجالس شعبية، يُختار أعضاؤها عشوائياً بواسطة القرعة، وذلك لضمان أعلى مستويات الاستقلالية والحيادية والتمثيل العادل لمختلف الفئات الشعبية في الدولة المعنية، حيث تلتزم الهيئات المستقلة بإقناع تلك المجالس الشعبية بصوابية القرارات التي تبغي اتخاذها، وصولاً إلى الحصول على موافقتها قبل الشروع في تنفيذ خططها الاستراتيجية.

## A Critical Reading of the Independent Regulatory Agencies' Legitimacy in Contemporary Liberal Systems

**Dr. Simon Badran**

Assistant Professor

College of Law, University of Sharjah- UAE

### Abstract

The controversy surrounding the Independent Regulatory Agencies (IRA) has from the outset revolved around the idea of a significant failure to meet democratic requirements. For instance, the creation of the IRA took place in a very specific context leaving few avenues to express democratic concerns. These independent public authorities were created with aim of circumventing the hierarchical power of the executive branch and Parliaments, too, had no more control over their action or their functioning. However, more current reflections on the concept of democracy make it possible to envisage a reconciliation between IRA and democratic principles through the use of randomly selected citizen councils to hold independent public authorities accountable and scrutinize their important decisions. In fact, these councils will play a crucial role in preventing the capture of the IRA by powerful private interests and the plutocrats who run the big corporations.

---

**Keywords:** Independent Regulatory Agencies, Legitimacy, Contemporary Liberal Systems, Accountability, Citizens' Assembly, Sortition.

## المقدمة

تواجه الأنظمة التمثيلية الليبرالية حول العالم تحديات جمة في مجالات عدة وعلى مستويات مختلفة، تساهم بدورها في خفض «منسوب الديمقراطية» في مؤسساتها الدستورية. إذ تنظر شرائح واسعة من مواطني تلك الأنظمة بعين الريبة إلى اتساع الهوة التي تفصلها عن نخبتها السياسية التي تبسط هيمنتها الأحادية على المؤسسات التمثيلية «الشعبية». وهذا ما يدفع العديد من المواطنين إلى الإحجام عن المشاركة في الآليات الإجرائية للديمقراطية، كالاقتراع الانتخابي والاستفتاءي، أو الانسحاق خلف خطاب شعوبي متطرف، مما ينعكس سلباً على مشروعية المؤسسات الدستورية التمثيلية ودورها في نسج الخطوط العريضة للمصلحة العامة... في هذا السياق، يعالج بحثنا ظاهرة أخرى مستجدة تزيد من زعزعة الأسس والمبادئ الديمقراطية التي قامت عليها مشروعية الديمقراطيات التمثيلية، وذلك بانجرار كثير من الحكومات الوطنية إلى نقل اختصاصات إدارية وسلطات سياسية من مؤسساتها الديمقراطية وإدارتها العامة التقليدية إلى «هيئات التنظيم المستقلة»<sup>١</sup>، حيث لا قدرة مباشرة وفعالة للمواطنين لمحاسبتها ومساءلة قراراتها أو المشاركة في اتخاذها، وذلك بغية تحقيق الهدف المنشود في الوصول إلى تجسيد كامل لنموذج «الدولة الناعمة»<sup>٢</sup>. فقد أثبتت التجارب العملية فشل المشرعين، دستوريين كانوا أو عاديين، على حصر هذه الهيئات المستقلة في نطاق تنفيذ خطط تنظيمية رئيسية، ولجم جموحها للعب دور محوري في صنع القرارات المرتبطة بالسياسية العامة للدولة.

لذلك، تكمن إشكالية بحثنا في تحديد كيفية إسباغ الشرعية على تلك الهيئات الحديثة نسبياً، غير المنتخبة وغير التمثيلية، والخارجة عن المفهوم الكلاسيكي للهرمية السياسية والإدارية للدول المعاصرة، وذلك على الرغم من تمتعها بسلطات كبيرة ومتشعبة. فالتطورات التي طالت في العقد الأخير المراكز القانونية لهيئات التنظيم المستقلة، وانخراط غالبية حكومات المعمورة، بما فيها دول المنطقة العربية، في مسلسل توطين مبادئ الحكم الرشيد، واستماتها في تبني نموذج

١. مصطلح «هيئات التنظيم المستقلة» هو تعريب لمصطلح "Independent Regulatory Agencies" الشائع في الأوساط التشريعية والقضائية والفقهية في الدول الناطقة بالإنجليزية، وفي العديد من الدراسات القانونية المعاصرة في اللغة العربية... أما المشرع الوطني في الدول العربية، فقد لجأ إلى مروحة متنوعة من المصطلحات للدلالة عليها، على غرار «الهيئات المستقلة» و «سلطات الضبط». في حين شاع مصطلح «السلطات الإدارية المستقلة» في كتابات فقهاء القانون الإداري العرب، وذلك لتأثرهم بنظرائهم الفرنسيين. بالمقابل، ارتقت عدد من الدول العربية خلال العقد الأخير بتلك المؤسسات إلى مكانة «هيئات دستورية مستقلة»، كتونس ومصر والمغرب... للمزيد من المعلومات، انظر: الورقة التقديمية للمؤتمر المعنون «هيئات التنظيم المستقلة والحكومة الإدارية في الدول العربية»، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبريل ٢٠٢٠، ص ١.

٢. «Regulatory State» أو «الدول الناعمة»، هي تلك الدول التي تعمد إلى تنظيم الأنشطة الإدارية والاقتصادية من خلال احتفاظها بسلطة وضع النظم القانونية الكفيلة بضبطها، مع منح التكتلات المالية والاقتصادية غير الحكومية إمكانية مباشرة أعمالها وأنشطتها ضمن تلك الضوابط الناعمة.

J. Braithwaite, 'The Regulatory State?', in R. E. Goodin (eds.), The Oxford Handbook of Political Science (Oxford University Press, Oxford, 2011) 11.

الحكومة التنظيمية، أثار العديد من التساؤلات حول الخطاب القانوني والسياسي المدافع عنها والمسوق لمزاياها<sup>٢</sup>. ما دفع كثيرا من المراقبين أصحاب الاختصاص إلى التشكيك في مشروعية هيئات التنظيم المستقلة، ومدى فاعلية مساءلتها من قبل النخب السياسية المنتخبة، كمحاسبتها على أعمالها أمام السلطتين التشريعية والتنفيذية.

هذا، وتوزع أهمية الإضاءة على مشروعية هيئات التنظيم المستقلة على أصعدة عدة: أولاً «معياري»، حيث يقابل فائض التفويضات الممنوحة لهذه الهيئات، والخارجة عن إطار النظريات التقليدية للديمقراطيات الانتخابية، خسارة حتمية لشرعية المؤسسات الدستورية، تشريعية كانت أو تنفيذية... ثانياً، ومن وجهة النظر «التحليلية»، يؤكد هذا القصور الديمقراطي فشل التفويضات التنظيمية «المحايدة» والتي تتفنن في وأد جميع المحاولات الهادفة إلى تسييس تلك الهيئات المستقلة، محوّلة إياها إلى استراتيجيات سياسية هشّة وغير مكتملة، وهو ما يجعلها عرضة للاندثار مع أول تبدل في الحقل المعرفي السائد في الوقت الحالي.

فمنذ اكتمال ملامح النظام الرأسمالي المعولم، وهيمنة الأيديولوجية النيوليبرالية الداعية إلى انتقال الدول من دول متدخلة إلى دول ناظمة، نجحت المؤسسات التجارية الكبيرة، ومن ورائها المصالح المالية والتكتلات الاقتصادية الخاصة، بفرض أجندتها على المؤسسات التمثيلية العامة. لا، بل تمكنت في العقود الثلاثة الأخيرة من شل الهيئات «المستقلة» التي وُجِدَت في الأساس لمراقبتها والحد من هيمنتها على الفضاءات الاقتصادية والسياسية، حتى وصل الأمر في بعض الحالات إلى استمالتها وتحويلها إلى أداة طيعة لخدمة مصالحها الخاصة. في هذا السياق، نرى بأن إضفاء الشرعية على هيئات التنظيم المستقلة لا يمكن أن يحصل خارج إطار ديمقراطي شامل، تحولي وجذري، يمكّن المواطنين «العاديين» من مساءلة القائمين بأعمال تلك الهيئات مباشرة، وذلك من خلال تشكيل مجالس شعبية، يُختار أعضاؤها عشوائياً بواسطة الفرعة، لضمان أعلى مستويات الاستقلالية والحيادية والتمثيل العادل لمختلف الفئات الشعبية في الدولة المعنية، حيث تلتزم الهيئات المستقلة بإقناع تلك المجالس الشعبية بصوابية القرارات التي تبغي اتخاذها، وصولاً إلى الحصول على موافقتها قبل الشروع في تنفيذ خططها الاستراتيجية. وهناك العديد من التجارب التي شهدت دول مختلفة في العقد الأخير، وإن بمستويات متفاوتة، وسنحاول في بحثنا هذا الانطلاق منها لرسم الخطوط العريضة لمشروع جذري يعيد هيئات التنظيم المستقلة إلى كنف الشرعية، والتي بمقدور السلطات العامة في الأنظمة التمثيلية الليبرالية المعاصرة الاستفادة منها لضخ منظوماتها الدستورية بجرعات إضافية من الشرعية والمسؤولية الديمقراطية للهيئات المستقلة الدائرة في فلكها.

٢. محمد العفيف الجعدي، استقلالية الهيئات الدستورية: قراءة في المنازلة الدستورية، مجلة الفكرة القانونية، بيروت، نوفمبر

على الرغم من تعدد المناهج التي يمكن الانطلاق منها لدراسة مشروعية هيئات التنظيم المستقلة، تتبعنا في هذا البحث المنهج التحليلي النظامي من منطلق أن الخطاب القانوني والسياسي الناظم لها ينطوي على أبعاد ودوافع معقدة ومتشابكة. لذلك اقتضى الأمر منا سحب هذه الحقائق ووضعها على مائدة التحليل والاستقراء للوصول الى وصف موضوعي وعلمي. وهذا ما يفسر اهتمامنا بالجانب النظري العام للمقومات الديمقراطية التي تختزلها المجالس الشعبية المختارة بواسطة القرعة، ومحاولتنا المتواضعة لربطها بألية عمل هيئات التنظيم المستقلة واختيار أعضائها... كما تنمأى المنهجية المعتمدة مع الحقل المعرفي لبحثنا هذا، والذي يندرج ضمن إطار ما يسمى زوراب «الديمقراطيات الليبرالية»، والتي هي أقرب إلى أنظمة تمثيلية نخبوية أوليغارشية، والتي تشكل الأحزاب السياسية عصب ديناميكيتها وبنيتها السياسية والدستورية. فالأدوار والمهام المضخمة التي أنيطت بالأحزاب السياسية، أبرزها قدراتها الخارقة على المساءلة والمحاسبة الآنية والمستمرة للذين يتقلدون المناصب السياسية، شكلت أحد الأوهام الضرورية للسردية الاستعلائية التي رفعت شعار تفوق هذا النوع من الأنظمة الليبرالية. لذلك، لا بد لنا بداية من عرض الإطار العام الدستوري والسياسي لهذه السردية، مركزين على تشديدها على ضرورة إشراف الأحزاب السياسية الحاكمة على أعمال الإدارة العامة وإخضاعها لمشيئتها. لتتحول هذه الرقابة والمساءلة الحزبية الى المصدر الرئيسي وشبه الوحيد لإضفاء المشروعية على النشاط الإداري للسلطات العامة. غير أن هذه السردية نفسها، ولأسباب عملية براغماتية، سمحت للأحزاب السياسية، ومن خلفها النخب الحاكمة، التفيؤ في ظلال رجالات الإدارة «الكنوقراط» المنضوين في «هيئات التنظيم المستقلة»، مع احتفاظ هذه النخب بمروحة من الآليات التي تلجأ إليها في الأوقات المناسبة لتدجين هؤلاء الأخصائيين والخبراء القابعين في المجالس الإدارية لتلك الهيئات المستقلة. غير أن التجربة العملية أثبتت قصور آليات إخضاع هيئات التنظيم المستقلة للمساءلة والمحاسبة الفعاليتين. ليتكبد، بالتالي، رصيد شرعيتها خسائر فادحة. لا، بل وصلت الأمور في عدد من الدول إلى حدود إخراج هيئات التنظيم من الهيكلية الدستورية التي تقوم عليها الأنظمة السياسية المعاصرة، وجعل «استقلاليتها» شبه مطلقة. مما زاد من تصدع مشروعية الأنظمة التمثيلية الليبرالية ككل، ورفع منسوب التشكيك في صحة الخطاب المهيم حول مدى ديمقراطيتها (المبحث الأول). في المقابل، حاولت بعض الأطروحات الإصلاحية في العقد الأخير استحداث آليات جديدة لمحاسبة هيئات

٤. لا تزال تشكل هيئات التنظيم المستقلة في العديد من الحالات، جزءاً من «الديكور السياسي» التي تعتمد عليها بعض الأنظمة القمعية حول العالم للتغطية على طبيعتها الاستبدادية. كما تتحول تلك الهيئات «المستقلة» إلى فضاءات توفر من خلال مناصبها، مكافآت لمن ثبت إخلاصهم للنظام أو لمن كانت هناك حاجة لشراء ولائهم». محمد العفيف الجمعي، الهيئات المستقلة من الانتشار إلى الاتهام: قراءة في مسار أوهنته أمراض الماضي، مجلة المفكرة القانونية، بيروت، ٢٠١٧، ٩، ٤.

\* يخرج هذا النموذج من هيئات التنظيم المستقلة في الأنظمة الاستبدادية، رغم أهميته، من إطار بحثنا هذا، والذي سيقترن بصورة رئيسية على دراسة تلك الهيئات في الأنظمة التمثيلية الليبرالية المعاصرة.

التنظيم المستقلة، وذلك بغية ضخ جرعات إضافية من المشروعية في دمائها. غير أن التمحيص العلمي الدقيق أكد ديمومة خضوع هذه الهيئات لنفوذ الكتل المالية الفاعلة والمهيمنة على النظام الرأسمالي المعولم. لذلك نرى بأن إعادة هذه الهيئات المستقلة إلى الحظيرة الديمقراطية محكوم بمدى إشراك الشعب في قراراتها. ولا سبيل للوصول إلى هذا الهدف المنشود إلا بمد «صاحب السيادة» بالآليات الدستورية والقانونية لتمكينه من مباشرة رقابة فعلية على تلك الهيئات المستقلة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: قصور النموذج الحالي في إضفاء المشروعية على هيئات التنظيم المستقلة في الأنظمة الليبرالية المعاصرة

المطلب الأول: المساءلة الحزبية: المصدر الرئيسي لإضفاء المشروعية على النشاط الإداري للسلطات العامة

المطلب الثاني: الأسباب الكامنة وراء تنازل المؤسسات السياسية الدستورية عن جزء من اختصاصاتها التنظيمية لصالح هيئات مستقلة

المطلب الثالث: الآليات التقليدية لمساءلة هيئات تنظيم المستقلة وكيفية محاسبتها

المبحث الثاني: الآليات المستحدثة لمساءلة هيئات التنظيم المستقلة في الأنظمة الليبرالية المعاصرة  
المطلب الأول: عجز وسائل المساءلة المستحدثة في تعويم شرعية هيئات التنظيم المستقلة لطابعها التقليدي

المطلب الثاني: نحو إنشاء "مجالس شعبية" لمساءلة فعالة لهيئات التنظيم المستقلة

## المبحث الأول

### قصور النموذج الحالي في إضفاء المشروعية على هيئات التنظيم

#### المستقلة في الأنظمة الليبرالية المعاصرة

مع مطلع القرن العشرين، سادت قناعة راسخة لدى غالبية منظري الديمقراطيات السياسية في الغرب بأنه لا يمكن تخيل استمرار وازدهار الديمقراطيات الجماهيرية الشعبية المعاصرة دون وجود أحزاب سياسية تلعب دور الوسيط بين مطالب الفئات الشعبية المختلفة، من جهة، والنخب الحاكمة المهيمنة على مقاليد السلطة وأجهزة الدولة حيث تتم صناعة القرارات السياسية، من جهة أخرى. وبالتالي، تحولت المساءلة الحزبية إلى المصدر الرئيسي لإضفاء المشروعية على أنشطة وأعمال المؤسسات السياسية الدستورية، بما فيها النشاط الإداري (المطلب الأول). غير أن أسبابا عديدة دفعت في الآونة الأخيرة باتجاه تنازل تلك المؤسسات الدستورية عن

جزء من اختصاصاتها التنظيمية الإدارية لصالح هيئات مستقلة (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### المساءلة الحزبية : المصدر الرئيسي لإضفاء المشروعية

#### على النشاط الإداري للسلطات العامة

لا يخفى على الباحث القانوني بأن التنافس المحتدم في مجال السيطرة على المؤسسات الدستورية في المجتمعات الديمقراطية المعاصرة، يجري بين جماعات وتكتلات منظمة تتماهى والمبادئ العامة التي تقوم عليها منظومة الحوكمة الحزبية في الدول التي تطلق على نفسها اسم "الديمقراطيات الليبرالية". إذ تقوم تلك الأنظمة التمثيلية النخبوية على قاعدة هيمنة الكوادر الحزبية على مقاليد السلطة التنفيذية، وذلك بعد فوزها بانتخابات برلمانية نزيهة جمعتها مع مثيلاتها من الأحزاب الأخرى التي تحمل مشاريع وتطلعات سياسية بديلة. لتتحول الأحزاب السياسية بدورها إلى عصب المنظومة الدستورية لتلك الأنظمة التمثيلية الليبرالية، حيث يتم تحديد السياسات العامة للدولة من قبل الحزب أو الأحزاب الحاكمة المهيمنة على السلطة التنفيذية. بالمقابل، تخضع الأخيرة لمراقبة فعلية ومستمرة من قبل الأحزاب السياسية عينها<sup>5</sup>. وقد أصرت السردية المهيمنة في أوساط منظري الأنظمة الدستورية الليبرالية المعاصرة على التأكيد بأن الهدف من هذا التصميم الدستوري للحياة السياسية هو خلق ديناميكية سياسية تحرص على تلبية رغبات المقترعين، وهو ترجمة صادقة ومؤثرة «للإرادة العامة» المنبثقة من الصناديق الانتخابية<sup>6</sup>.

غير أن هذه «الحبكة» للمؤسسات الدستورية لن تكتمل دون إخضاع الإدارة العامة لإرادة الأحزاب السياسية الحاكمة، التي تحتاج بدورها إلى الهيئات البيروقراطية لضمان تنفيذ فعال للسياسات العامة المقررة على مستوى السلطة التنفيذية. فانتفاء مثل هذه الآليات سيضعف قدرات النخب الحاكمة على تحويل تطلعات الناخبين ورغباتهم إلى مشاريع سياسية مطبقة على أرض الواقع. وتعتبر سيطرة النخب الفاعلة على مستوى السلطة التنفيذية وإخضاعها لهيئات الإدارة العامة، بغية ضمان تنفيذ سياساتها، من البديهيات التي قامت عليها سردية منظري «الديمقراطيات» الليبرالية المعاصرة منذ النصف الثاني من القرن العشرين. فعلى حد قول أحد منظري تلك الحقبة، على النخبة السياسية في الحكومة الاعتماد على جهاز اداري بيروقراطي ضخم ومتناسك، ولكن في الوقت عينه خنوع، ينحصر عمله في تنفيذ تعليماتها بأفضل الأساليب

5. W. Veenendaal, 'How democracy functions without parties: The republic of Palau' (2013) 22 Party Politics 27-36.

6. P. Mair, 'The challenge to party government' (2008) 31 West European Politics 211.

7. R. S. Katz, 'Party government: A rationalistic conception', in F. G. Castles & R. Wildenmann (Eds.), Visions and realities of party government, (Walter de Gruyter, Berlin, 1986) 32.



وأنجمها، دون تحوير أو مراوغة<sup>٨</sup>.

فقد كانت ولا تزال مسألة تمكين رغبات وأولويات الناخبين من التأثير على رسم السياسة العامة للدولة من المتطلبات البنيوية للأنظمة الدستورية التي تصبو إلى الديمقراطية. في هذا الإطار، تتربع الأحزاب السياسية قائمة الهيئات التي تحاول لعب دور الوسيط بين المقترعين وصناع القرار، خاصة في الأنظمة الدستورية البرلمانية، حيث تتنافس تلك الأحزاب فيما بينها على جذب أصوات الناخبين بغية الاستئثار بألية تشكيل الحكومة، وضمان وصول مشاريع ومقترحات قوانينها إلى النهاية المنشودة تحت قبة البرلمان. وبالتالي، تتحول الأحزاب السياسية إلى المحرك الرئيسي لعجلة آليات المحاسبة والمساءلة التي تكتنفها الأنظمة الدستورية البرلمانية، والتي تعتبر أساسية لضبط قواعد «التفويض» الذي حصلت عليه النخبة الحاكمة من المقترعين<sup>٩</sup>.

بالمقابل، يتفق غالبية منظري الأنظمة الدستورية الديمقراطية المعاصرة على ضرورة تحييد عدد من الهيئات واللاعبين الفاعلين ضمن أجهزة الدولة من التأثير المباشر للسياسة من النخب الحاكمة، على غرار قضاة المحاكم بمختلف درجاتها وأنواعها. فلا وجود لنظام ديمقراطي معاصر ما لم يتبنّ مبدأ فصل السلطات والمبادئ التي يقوم عليها «حكم القانون»، وعلى رأسها مبدأ «استقلالية القضاء»<sup>١٠</sup>. في السياق عينه، يلاحظ المراقب القانوني في العقود الأخيرة، المحاولات الحثيثة للمنظومات الدستورية لتوسيع دائرة «الاستقلالية» خارج حدود المؤسسات القضائية، من خلال تحرير عدد من هيئات الإدارة العامة من سطوة النخب السياسية الحاكمة. وتعتبر المصارف المركزية حول العالم المثال الصارخ على هذا «التحرر»، وذلك بعد أن تجلت استقلاليتها بهامش الحرية الواسع التي تحدد فيه السياسية النقدية للدول المعنية<sup>١١</sup>. غير أن انسياق العديد من الدول إلى تجسيد كامل لنموذج «الدولة الناظمة»، نقل هذا «التحرر» إلى مستويات متقدمة جدا. فقد انجرت العديد من الحكومات الوطنية إلى نقل اختصاصات إدارية وسلطات سياسية من مؤسساتها الديمقراطية وإداراتها العامة التقليدية إلى «هيئات التنظيم المستقلة»، والمحاولات الحثيثة لعزلها وتحصينها من هيمنة الأحزاب الحاكمة. وهو ما جعل تلك الهيئات خارج إطار المساءلة الديمقراطية، حيث لا قدرة مباشرة وفعالة للمواطنين لمحاسبتها ومساءلة قراراتها أو المشاركة في اتخاذها. كما تمت عمليات التحرر تلك بذريعة تدعيم مصداقية جوانب مهمة

8. R. Rose, 'The variability of party government: A theoretical and empirical critique' (1969) 17 Political Studies 418.

9. W. C. Müller, 'Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work' (2000) 37 European Journal of Political Research 309.

10. R. B. Barber, Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age (Berkeley: University of California Press, 2004) 21.

11. S. Polillo, M. F., 'Globalization pressures and the State: The worldwide spread of central bank independence' (2005) American 110 Journal of Sociology 1764.

من السياسية العامة للدولة، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على المخرجات السياسية المنشودة في الأنظمة التمثيلية الديمقراطية<sup>12</sup>.

## المطلب الثاني

### الأسباب الكامنة وراء تنازل المؤسسات السياسية الدستورية عن جزء من اختصاصاتها التنظيمية لصالح هيئات مستقلة

تعددت النظريات التي حاولت تفسير رغبة النخب الحزبية الحاكمة، سواء تعلق الأمر بإرادة الحكومات أو المشرعين، في التنازل عن جزء من سلطاتهم إلى هيئات التنظيم المستقلة. فقد ركزت أقدم تلك النظريات على «العوامل المعرفية»، كافتقار الساسة إلى الخبرات المطلوبة لتصميم السياسات العامة بجزئياتها وتفصيلاتها الدقيقة، بالإضافة إلى إمكانياتهم المحدودة في التعديل التقني للقواعد القانونية النازمة لتلك السياسات لتتأقلم مع الظروف المتغيرة أو المستجدات الطارئة. في حين أن تكدر أعداد الخبراء وأصحاب الاختصاص في أروقة هيئات التنظيم المستقلة، يمدّها بالطاقات اللازمة للشروع في تخطيط علمي للسياسات العامة وترشيدها وتنفيذها بمستويات متقدمة من الكفاءة والفاعلية تفوق مثيلاتها التي وضعتها الكوادر الحزبية الحاكمة الموزعة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>13</sup>... غير أن هذه السردية اصطدمت بالطاقات التي رشحت على مدار عقود طويلة عن النخب السياسية المنتخبة خلال نحتها لقواعد قانونية في حقول تتطلب تقنيات متقدمة، كالتشريع المالي والضريبي على سبيل المثال. ناهيك عن أن اللجان البرلمانية والهيئات الوزارية واطلبت على الاستعانة بشكل روتيني بمستشارين وخبراء من الطراز الأول لاستطلاع آرائهم وانطباعاتهم حول مشاريع القوانين المقترحة... وبالتالي، فإن «العوامل المعرفية» لا يمكنها أن تفسر بمفردها الأسباب الكامنة وراء تنازل المؤسسات الدستورية في الأنظمة التمثيلية المعاصرة عن جزء من سلطاتها لصالح هيئات التنظيم المستقلة<sup>14</sup>.

بالمقابل، ارتكز عدد من الباحثين على تفسيرات أكثر تعقيداً للتفويضات الواسعة الممنوحة لهيئات التنظيم المستقلة، قوامها مساهمة تلك الهيئات في تخفيض «تكلفة اتخاذ القرارات»، وذلك لتوفيرها الوقت والمجهود عن كاهل أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية لإيجاد التحسينات والتفويضات الضرورية للقوانين، أو الدخول في مفاوضات شاقة ومرهقة للوصول إلى تسويات تتيح لتلك التحسينات والتفويضات أن تبصر النور. فمن المسلم به أن «تكلفة» الوصول إلى قرارات

12. L. Ennsner-Jedenastik, 'Credibility Versus Control: Agency Independence and Partisan Influence in the Regulatory State' (2015) 48 Comparative Political Studies 825.

13. R. Baldwin, C. Scott, C. Hood, A reader on regulation (Oxford University Press, New York, 1998) 21.

14. G. Majone, 'The Regulatory State and its Legitimacy Problems' (1999) 22 West European Politics 1.

نهائية ترتفع كلما أبحر الفرقاء المتحاورون، سواء كانوا في الحكومة أو تحت قبة البرلمان، في تحديد تفصيلات القوانين التشريعية، وذلك بسبب المشقات التي تواجههم في التوصل إلى اتفاق يرضي كافة الفرقاء بعد أن تضع كل منها تفصيلات القوانين المقترحة في ميزان الربح والخسارة. بناء عليه، ونظرا إلى الإمكانيات المحدودة التي بحوزة المشرعين، عاديين كانوا أو لائحين، فإن انكبابهم على إيجاد تحسينات وتقيحات لمقترحات تشريعية معينة، يشكل هدرا جسيماً لطاقتهم وقدراتهم على المضي قدماً نحو البت في مشاريع قوانين وسياسيات أخرى ملحة<sup>15</sup>. في السياق عينه، يتحول تنازل السلطات الدستورية التقليدية عن جزء من اختصاصاتها إلى وسيلة فعالة تستعين بها النخب السياسية الحاكمة للتوصل من المحاسبة أو المساءلة الشعبية، وذلك عبر "تجبير" مسؤولية الإخفاق والفضل إلى هيئات التنظيم المستقلة. وبالتالي، فإن آلية "تخفيض التكاليف" لا تنحصر في تهرب المشرعين من إهدار أوقاتهم وإمكانياتهم في اتخاذ قرارات تفصيلية، بل تتعداها إلى نجاحهم في التواري خلف هيئات التنظيم المستقلة لدرء تدمير الفئات الشعبية من نتائج السياسات المتبعة<sup>16</sup>.

هذه النظريات، على أهميتها، لا تزال قاصرة عن إيجاد تفسير كلي وشامل للطفرة التي شهدتها أعداد هيئات التنظيم المستقلة في العقود الثلاث الأخيرة في الأنظمة التمثيلية الليبرالية، في حين أنها ظلت غير مألوفة، لا، بل شبه غائبة لعقود طويلة في الأنظمة ذاتها. هذا الإخفاق قد يعود إلى احجام تلك النظريات عن التعرض إلى أحد أهم الأسباب التي وقفت وراء التنازل «الطوعي» للمؤسسات الدستورية في «الديمقراطيات الليبرالية» عن كثير من سلطاتها واختصاصاتها لصالح هيئات التنظيم المستقلة في العقود الأخيرة. فقد رأى عدد من الباحثين في أدبيات «الحكومة التنظيمية» في حاجة النخب الحاكمة المعاصرة إلى تحقيق التزامات سياسية ذات مصداقية عالية وجديرة بالثقة، السبب الرئيسي وراء توسع ظاهرة هيئات التنظيم المستقلة<sup>17</sup>.

في هذا السياق، تجدر الملاحظة إلى أن ضمان مزيد من الضمائية والشفافية والتنافسية والجودة في الخدمات التي تقدمها المؤسسات السياسية والهيئات الإدارية العامة، بطبيعة الحال، ليست مسألة جديدة أو طارئة على الأنظمة التمثيلية الليبرالية. غير أن النخب السياسية الحاكمة في تلك الأنظمة دائمة الانشغال بالتحضير إلى الانتخابات المقبلة، بغية ضمان ديمومة هيمنتها على مقاليد الحكم<sup>18</sup>. وبالتالي، تحرم الانتخابات الدورية النخب السياسية المعاصرة من الحوافز البنوية التي

15. M. D. McCubbins, T. Page, 'A Theory of Congressional Delegation', in M.D. McCubbins and T. Sullivan (eds.), Congress: Structure and Policy (Cambridge University Press, Cambridge, 1987) 409.

16. M. P. Fiorina, 'Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?' (1982) 39 Public Choice 47.

17. G. Majone, 'Non majoritarian institutions and the limits of democratic governance: A political transaction-cost approach' (2001) 157 Journal of Institutional and Theoretical Economics 57.

18. J. Linz, 'Democracy's Time Constraints', (1998) 19 International Political Science Review 19.

قد تدفعها لاعتماد سياسات تُقطف ثمارها في المستقبل البعيد. لا، بل تصب الجهات الحاكمة في الدول الليبرالية جل اهتمامها على الانتهاء من تنفيذ مشاريع قصيرة الأمد. وذلك لتمحور تقييم أداء الحكومة يوم «الحساب» الانتخابي على السياسات والمشاريع «المنجزة» خلال فترة استلامها مقاليد الحكم<sup>19</sup>. هذا ولا تستثنى تلك الآفة السياسيين الذين قرروا العزوف عن الترشح للانتخابات المقبلة. إذ تدفع رغبتهم بإظهار «إرثهم السياسي» وتلميعه، إلى تفضيل السياسات القصيرة الأمد والإصرار على تنفيذ المشاريع بأوقات قياسية، والتي يمكن لعامة الشعب تحديدها بسهولة ووضوح... كما أن احتمال انتقال السلطة إلى الخصم أو الحزب السياسي المعارض، نتيجة الانتخابات البرلمانية المقبلة، يحد من اندفاع النخبة السياسية الحاكمة في الانكباب على التخطيط لمشاريع طويلة الأمد، قد تقرر الحكومات المقبلة إبطالها والعودة النهائية عنها... هذه العوامل وغيرها تفسر انكفاء الطبقة السياسية عن الاهتمام الجدي بقضايا ترتبط بالبيئة والتغير المناخي، التي تستلزم منها وضع خطط ودراسات بعيدة الأمد ويتطلب تنفيذها سنين طويلة. فلا عجب إن كانت «الديمقراطيات الانتخابية» تعاني من «قصر نظر» مزمن، يمنعها من الإمعان في محاربة التلوث ووقف استفاد التنوع البيولوجي، وغيرها من القضايا التي ترتبط بالمصالح الحيوية للأجيال المقبلة. كما تساهم وسائل الاعلام، بإيقاع عملها السريع اللاهث دوماً خلف أخبار جديدة و«السبق الصحفي»، في حجب الأضواء عن القضايا التي تتطلب مقاربات طويلة الأمد<sup>20</sup>.

في المقابل، يحول تمتع هيئات التنظيم المستقلة بهامش واسع من الاستقلالية ومن وسائل العمل القانونية والبشرية والمالية الضخمة، دون غرقها في وُحُول «الانتخابات الدورية»، وبالتالي عدم انحصار سياساتها وخططها في منظور زمني قريب الأمد. مما يهيئ الأرضية المناسبة للانكباب على معالجة قضايا مهمة ترتبط بالتنمية الاقتصادية والاستدامة، ناهيك عن المساعي الجدية في ترجمة فعلية للتقييم المرجعية التي تقوم عليها الحوكمة التنظيمية كضمان التنافسية والشفافية وتكافؤ الفرص<sup>21</sup>... هذا ويساعد عدم خضوع تلك الهيئات المستقلة إلى انتخابات دورية في توسيع الآفاق الزمنية للمواضيع المعروضة على بساط النقاش. وبالتالي، عدم تقوقعها في فترات زمنية تنحصر في المراحل الفاصلة بين الحملات الانتخابية المتتالية، والتي بدورها تحوّل «أعرق الديمقراطيات حول العالم إلى ديكتاتوريات المصالح والقضايا الآنية»<sup>22</sup>. في هذا السياق، يلاحظ

19. D. Bourg, K. Whiteside, Vers une démocratie écologique, (Seuil, Paris, 2010) 70.

20. Y. Sintomer, Petite histoire de l'expérimentation démocratique : tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours, (La Découverte, Paris, 2011) 26.

21. F. Gilardi, M. Maggetti, 'The independence of regulatory authorities', in D. Levi-Faur (ed.), Handbook of Regulation, (Edward Elgar, Cheltenham, 2011) 84.

22. P. V. Parijs, 'Electoral democracy and its rivals. In Is there an editor?', in D. Caluwaerts & M. Reuchamps (eds.), The malaise of electoral democracy and what to do about it, (Re-Bel ebook, 2014)

الباحث في أدبيات "الحوكمة التنظيمية" كثافة التوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية خلال العقود الأخيرة، والهادفة إلى تسويق شعرات كـ "ترسيخ سيادة القانون" و "ترشيد السياسات العامة"، بالإضافة إلى اضاءتها على الأدوار المهمة التي يجب أن تضطلع بها هيئات التنظيم المستقلة "للدفع بعجلة التنمية الوطنية بوجه عام، وتحسين أداء القطاعات التي تشرف على تنظيمها بوجه خاص، حيث ينعكس تطبيق مبادئ الحوكمة التنظيمية إيجاباً على تنافسية القطاع العام والاقتصاد الوطني ويعزز ثقة الشركاء الدوليين ويوفر البيئة الملائمة لجلب الاستثمارات والمشاريع التنموية، علاوة على تحسين التصنيف الدولي الذي تحظى به القطاعات الوطنية القائمة على أساس هذه المبادئ"<sup>٢٣</sup>. لذلك، تلجأ الحكومات المعاصرة، والحريصة على إضفاء مستويات متقدمة من المصداقية على سياساتها العامة، إلى إخراج الاختصاصات التنظيمية من عباءة الطاقم السياسي المنتخب، وتجييرها، بالمقابل، لمصلحة هيئات مستقلة، لتصبح عصية المنال على النخب الحزبية الحاكمة. إذ يساهم التفويض خارج الإطار التقليدي للهرمية البيروقراطية للإدارة العامة، في تصعيب مهام الحكومات الراغبة بعدم الامتثال لتعهداتها السابقة في وقت لاحق. لتتحول بالتالي استقلالية هيئات التنظيم المستقلة إلى آلية فعالة لإلزام المؤسسات السياسية بخطط وبرامج طويلة الأمد، لن يتأثر تبنيها لها بالظروف السياسية أو الانتخابية المتقلبة، حيث تضخ هذه الآلية جرعات إضافية من المصداقية في عدد من السياسات العامة ذات الطابع الإجرائي<sup>٢٤</sup>.

### المطلب الثالث

#### الآليات التقليدية لمساءلة هيئات تنظيم المستقلة وكيفية محاسبتها

على الرغم من أن الانتشار الكثيف لهيئات التنظيم المستقلة، وتحولها إلى خيار لا بد منه في الأنظمة التمثيلية الليبرالية المعاصرة، أثارت استقلاليته عددا من التساؤلات حول كيفية مراقبتها أو محاسبتها. هذا ويحيل مفهوم "المحاسبة" إلى التزام شخص (أو هيئة) بتبرير تصرفاته إلى شخص (أو هيئة) آخر<sup>٢٥</sup>، مع احتفاظ الطرف الأخير بإمكانية إنزال عقوبات في حال إساءة التصرف من قبل الطرف الأول<sup>٢٦</sup>. لذلك، يختزل مفهوم «المساءلة» على بعدين اثنتين، يُربط أولهما بمنح أحدهم إمكانية «تقديم تصور ما»، يُطرح بدوره على طاولة النقاش بين الأطراف المعنية.

49.

٢٢. الورقة التقديمية للمؤتمر المعنون «هيئات التنظيم المستقلة والحوكمة الإدارية في الدول العربية»، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبريل ٢٠٢٠، ص.٢.

24. Ennsner-Jedenastik, op. cit., 833.

25. M. Bovens, 'Analysing and assessing accountability: A conceptual framework', (2007) 13 European Law Journal 450.

26. M. Bovens, 'Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism' (2010) 33 West European Politics 952.

في حين يتكفل الثاني «بتحميل أحدهم المسؤولية»<sup>٢٧</sup>. كما يعتبر تلازمهما في منظومة دستورية وقانونية واحدة، مسألة ضرورية لقيام علاقة تمثيلية عادلة وصحيحة بين الحكام والمحكومين بصورة عامة<sup>٢٨</sup>. فقد تحول مفهوم المساءلة إلى أحد الأعمدة الرئيسية التي تقوم عليها النظريات الديمقراطية الحديثة، وذلك لاحتوائه على الآلية التي بموجبها تتم دعوة النخب الحزبية السياسية الحاكمة إلى شرح سياساتها وتبرير تصرفاتها للناخبين، الذين بمقدورهم معاقبة المعنيين بوضع تلك السياسات، أو عند إخفاقهم في تنفيذها. في هذا السياق، أثارت الاستقلالية التي تتمتع بها «هيئات التنظيم» حفيظة منظري الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، حيث تحولت تقويض السلطات والاختصاصات من المؤسسات السياسية الدستورية لصالح تلك الهيئات، إلى مصدر تهديد مباشر للعملية الديمقراطية ككل، حيث يشعر مواطنو الأنظمة التمثيلية الليبرالية أن العديد من جوانب حياتهم اليومية تتم قولبتها بقرارات صادرة عن مؤسسات غير منتخبة، وغير خاضعة للرقابة المباشرة من قبل الطاقم الحزبي السياسي المنتخب<sup>٢٩</sup>. فالناخبون لا يمتلكون على أرض الواقع الوسائل الكافية لمعاقبة هيئات التنظيم المستقلة من خلال صناديق الاقتراع، بعد أن تقصدت المنظومات الدستورية للأنظمة التمثيلية الليبرالية إخراج تلك الهيئات من دوامة الدورات الانتخابية. وبالتالي، لا يبقى أمام الناخبين سوى التعويل على تدقيق النخب الحاكمة المنتخبة ومساءلتها للقائمين بمهام هيئات التنظيم المستقلة، ومعاقبتهم، "باسم الشعب"، إذا لزم الأمر. ولكن، كيف للنخب الحزبية الحاكمة مساءلة تلك الهيئات المستقلة، والتأكد من أن سياستها العامة موضع تنفيذ دقيق، متقن وأمين؟ علماً بأن الآليات الرقابية التقليدية المعتمدة في هذا الإطار في الأنظمة التمثيلية البرلمانية، لا يمكن الركون إليها للأسباب المذكورة أعلاه<sup>٣٠</sup>.

بالمقابل، تتركز أبرز الآليات المستحدثة لمساءلة هيئات التنظيم المستقلة على نظرية «الموكل والوكيل»، حيث تنحصر المساءلة في العلاقة التي تربط الموكل، الذي غالباً ما يكون فرعاً من فروع السلطة التنفيذية في الدولة، وإحدى الهيئات البيروقراطية التنظيمية المستقلة، وذلك بعد لجوء الموكل إلى تفويض جزء من سلطاته أو اختصاصاته إلى الوكيل للأسباب المذكورة أعلاه. غير أن عملية التفويض تستتبع كثيراً من المخاطر والخسائر التي قد يتكبدها الموكل<sup>٣١</sup>. على سبيل المثال،

27. E. M. Busuioic, 'Accountability, control and independence: The case of European agencies' (2009) 15 European Law Journal 599.

28. M. Warren, Castiglione, D., 'A Transformation of Democratic Representation' (2004) 2 Democracy & Society 20.

29. F. Gilardi, Maggetti M., 'The independence of regulatory authorities', in D. Levi-Faur (ed.), Handbook of Regulation, (Edward Elgar, Cheltenham, 2011) 201.

٣٠. تتمحور تلك الآليات الرقابية حول فكرة تربع النخب الحزبية الحاكمة على رأس الهيئات الوزارية، حيث يخضع موظفو الإدارة العامة إلى القرارات والتعليمات الصادرة عن وزرائهم بصفتهم رؤساء الهرم الإداري.

31. S. Gilmard, 'Accountability and principal-agent models', in M. Bovens, R.J. Goodin and T. Schillemans (eds.), The Oxford Handbook of Public Accountability, (Oxford University Press, Oxford,

قد تفتقر الجهات السياسية إلى المعلومات الكافية لاختيار أكثر الأعضاء كفاءة وحرفية لإدارة هيئات التنظيم المستقلة. كما قد يلجأ الأعضاء بعد تعيينهم إلى الانكباب على تحقيق مآربهم ومصالحهم الخاصة، مستفيدين من فائض المعلومات التي بحوزتهم... بالمقابل، حاول أنصار تلك المقاربة التخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن عامل «المعلومات غير المتماثلة» بين الموكل والوكيل، وذلك من خلال الموازنة بين مصالحهما<sup>32</sup>. وما جلسات الاستماع البرلمانية التي تنظمها اللجان النيابية للعديد من رؤساء هيئات التنظيم المستقلة، إلا المثال الصارخ لتلك الأدوات التي تلجأ إليها النخب السياسية لمساءلة تلك الهيئات<sup>33</sup>.

بالمقابل، أثبتت الدراسات التطبيقية والميدانية في أدبيات الحوكمة التنظيمية قصور هذا النسق من الآليات الوطنية المستحدثة والهادفة إلى مساءلة هيئات التنظيم المستقلة وعجزها عن كبح جموح القائمين بأعمالها نحو مزيد من الاستقلالية. فارتباط تلك الهيئات بالمنظومة الرأسمالية المعولة واحتضانها لها، مدها بقدرات مادية وتقنية عالية، ساهمت في نسجها شبكة من النفوذ امتدّت إلى خارج حدود الدولة<sup>34</sup>. وهذا ما عسّر مسألة مراقبتها ومساءلتها من جانب المؤسسات الدستورية الوطنية. في السياق عينه، ساهمت توصيات المنظمات الدولية الرامية إلى ترسيخ «سيادة القانون» و«ترشيد السياسات العامة» في قولبة «المساءلة» ضمن مفهوم حيادي، خارج المبادئ والقيم التي تكتنفها النظريات الديمقراطية. فقد نجحت تلك التوصيات الدولية في فرض إيقاعها على علاقة الحكومات الوطنية بهيئتها التنظيمية المستقلة، من خلال استبدال مصطلح «الرقابة»، بمصطلح آخر أكثر مرونة وهو «المساءلة». هذا التحول التدريجي في اختيار المصطلحات لم يكن قراراً اعتباطياً أو بريئاً. ف«الرقابة» كمفهوم قانوني، ينطوي على علاقة تبعية بين أطراف متعددة، شبيهة إلى حد بعيد بتلك التي تربط الرئيس بمرؤوسيه. في حين أن «المساءلة» تستيع مفاهيم أخرى كالحوار والتداول، وما تفرضه من تقديم حجج ومبررات لإقناع الأطراف الأخرى، التي بدورها لا تدرج بالضرورة ضمن علاقة تبعية أو هرمية معينة، مع احتفاظ تلك الأطراف بعدد من وسائل الضغط وأساليب العقاب التي من النادر أن تلجأ إليها<sup>35</sup>. وبالتالي، ساهم الانتقال التدريجي في الدلالات اللفظية من «الرقابة» إلى «المساءلة» في تقزيم دور المؤسسات الدستورية

92 (2014).

32. K. Strøm, 'Delegation and accountability in parliamentary democracies' (2000) 37 European Journal of Political Research 261.

33. M.D McCubbins, Noll R.G., Weingast B.R., 'Administrative procedures as instruments of political control', (1987) 3 Journal of Law, Economics, and Organization, 255.

34. W. I. Robinson, A theory of Global Capitalism: Production, Class and State in a Transnational World, (Johns Hopkins University Press, Maryland, 2004) 21.

35. E. M. Busuic, 'European agencies and their boards: Promises and pitfalls of accountability beyond design' (2012) 19 Journal of European Public Policy 719.

السيادية في "مساءلة" هيئات التنظيم المستقلة<sup>36</sup>. في حين، أن "رقابتها" كانت أكثر فاعلية وتأثير عندما كانت هيئات التنظيم جزءا لا يتجزأ من الإدارة العامة والبيروقراطية الهرمية للقطاع العام في الدولة. فعلى سبيل المثال، وبدل أن تصوب المجالس النيابية جهودها نحو تفعيل الرقابة البرلمانية التي كانت تمارسها «بالنيابة عن الناخبين»، انسأقت إلى التلهي "بمساءلة" مدى فاعلية الأدوات والبرامج التي تطرحها هيئات التنظيم المستقلة لدى إشرافها على ضبط القطاعات التي تتطلب اهتماما خاصا بالجوانب المتعلقة بالحياد والشفافية وغيرها من مبادئ «الحكم الرشيد»<sup>37</sup>. بالمقابل، تقارب النظريات الديمقراطية إشكالية "مساءلة" هيئات التنظيم المستقلة على ضوء التحديات التي توجهها مشروعية الأنظمة الديمقراطية المعاصرة. إذ يبقى الهدف الأوحد من وراء المساءلة، الحؤول دون ممارسة تلك الهيئات المستقلة للسلطات المنوطة بها بطريقة استنسابية وتعسفية. فالنظريات الديمقراطية حريصة على صون الوكالات التمثيلية التي حصلت عليها النخب الحاكمة من صناديق الاقتراع. في هذا الإطار، تنظر تلك النظريات بعين الريبة إلى الاتساع المستمر في هامش الحرية التي تستفيد منه هيئات التنظيم المستقلة<sup>38</sup>. فأى خلل يصيب مشروعية تلك الهيئات، ستسحب آثاره السلبية على مشروعية النظام الديمقراطي ككل في الدولة المعنية. على هذا المستوى، يظهر التناقض البنيوي بين السردية الداعمة لتمتين هيئات التنظيم المستقلة وتمكينها، من جهة، وبين النظريات الديمقراطية التي لا ترى سبيلا لإضفاء الشرعية على تلك الهيئات سوى إخضاعها للرقابة ومساءلة قراراتها بشكل فعال من قبل المؤسسات الدستورية الشرعية، من جهة أخرى. وأمام العجز التي تتخبط فيه البرلمانات والحكومات في الأنظمة التمثيلية الليبرالية، وافترارها للمقومات الأساسية لمراقبة هيئات التنظيم المستقلة<sup>39</sup>، تستببح التكتلات الاقتصادية للشركات الرأسمالية الكبرى تلك الهيئات بغية إخضاعها بالكامل. بناء عليه، نرى بأن السبيل الوحيد لانتشال هيئات التنظيم المستقلة من العجز الديمقراطي التي تعاني منه، هو في تعزيز الأبعاد الديمقراطية والسياسية لمفهوم «المساءلة»، بعد أن أثبتت التجارب العملية خلال العقود الثلاثة الأخيرة، أن تقوقعه في منطوق حيادي، أي خارج الأطر الديمقراطية والسياسية، لم يفلح في درء إملاءات التكتلات الاقتصادية الكبرى وفرض أجندتها على الهيئات المستقلة التي وجدت في الأساس لتنظيمها<sup>40</sup>.

36. G. Nesti, 'Strengthening the accountability of independent regulatory agencies: From performance back to democracy' (2018) 16 Comparative European Politics 474.

37. R.D. Behn, Rethinking Democratic Accountability, (The Brookings Institution, Washington DC, 2001) 21.

38. M. Bovens, 'Analysing and assessing accountability: A conceptual framework', op. cit., 451.

39. T. Schillemans, M. Busuico, 'Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift' (2015) 25 Journal of Public Administration Research and Theory 205.

40. M. Maggetti, K. Ingold, F. Varone, 'Having your cake and eating it, too: Can regulatory agencies be both independent and accountable?' (2013) 19 Swiss Political Science Review 3.



## المبحث الثاني

### الآليات المستحدثة لمساءلة هيئات التنظيم المستقلة في الأنظمة الليبرالية

#### المعاصرة: بين الاستمرارية والتغيير الجذري

ظهر في العقد الأخير عدد من الأطروحات الإصلاحية التي هدفت إلى استحداث آليات جديدة لمحاسبة هيئات التنظيم المستقلة في الأنظمة الليبرالية المعاصرة. غير أن تلك الأطروحات فشلت في ضخ جرعات جديدة من المشروعية في دماء تلك الهيئات المستقلة وذلك لطابعها التقليدي (المطلب الأول). بالمقابل، تشير الدوافع الديمقراطية والضرورات المعرفية لاختيار أعضاء مجالس شعبية بواسطة القرعة، بأن تلك المجالس كفيلة بإعادة هيئات التنظيم المستقلة إلى الحضيرة الديمقراطية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### عجز وسائل المساءلة المستحدثة في تعويم شرعية هيئات التنظيم المستقلة

#### لطابعها التقليدي

حاول قسم من الباحثين وصناع القرار في عدد من الدول الليبرالية خلال معالجتهم للعجز الديمقراطي الذي يفتك بهيئات التنظيم المستقلة، الركون إلى آليات بعيدة عن الأطر التقليدية للرقابة أو المساءلة الهرمية المعمول بها في بيروقراطيات القطاع العام، وذلك بدل العودة إلى المبادئ الأساسية التي قامت عليها الأنظمة الديمقراطية التقليدية.<sup>41</sup> غير أن تلك الطروحات الليبرالية (على غرار «الرقابة القضائية» و«المشاركة الشعبية الرمزية» في مساءلة السلطات العامة)، وعلى الرغم من النفس التقدمي الجريء الذي يلفها، لم تفلح في تعويض القصور الديمقراطي الذي يكبل هيئات التنظيم المستقلة، ليوصلها إلى فريسة سهلة المنال لمآرب المؤسسات التجارية الكبرى.<sup>42</sup> بناء عليه، سنحاول في هذا المطلب الإضاءة على قصور الرقابة القضائية على هيئات التنظيم المستقلة في ضبط إيقاع عملها، بالإضافة إلى تبيان عدم فاعلية ما يعرف بـ «المشاركة الشعبية الرمزية» في مساءلة تلك الهيئات المستقلة.

## الفرع الأول

### الرقابة القضائية على هيئات التنظيم المستقلة ودور المحاكم

#### في ضبط إيقاع عملها المستقلة

لا يخفى على الباحث في أدبيات الحوكمة التنظيمية إصرار عددٍ من المشرعين خلال العقود

41. G. Nesti, op. cit. 469.

42. M. Martino, 'Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review' (2010) 2 Living Reviews in Democracy 5.

الأخيرين على إقحام السلطات القضائية في نوع من الرقابة على القرارات الصادرة عن هيئات التنظيم المستقلة. غير أن هذه «الانتفاضة القضائية» ليست مستغربة، إذ تدخل ضمن السياق العام الذي يطغى على غالبية الدول الليبرالية منذ مطلع الألفية الثالثة، والهادف إلى غلغلة التقاضي والمقاضاة في كافة جوانب العلاقات الاجتماعية<sup>٤٣</sup>. في هذا الإطار، يرى عدد من الباحثين في مبدأ «المراجعة القضائية» الأسلوب الأفضل لمساءلة هيئات التنظيم المستقلة<sup>٤٤</sup>. فكما هو معلوم، يندرج ضمن اختصاص تلك الهيئات الإشراف على ضبط عدد من القطاعات التي تطلب اهتماما خاصا بالجوانب المرتبطة بمبادئ «الشفافية»، و«التعددية» و«الحياد»<sup>٤٥</sup>. وقد أشرنا أعلاه إلى أن السردية الليبرالية المهيمنة أصرت على ضمان الاستقلال العضوي والوظيفي لهيئات التنظيم المستقلة، وذلك تحت ذريعة تمكينها من تأدية الأدوار المنوطة بها على أكمل وجه. وقد تضمن هذا الاستقلال الاعتراف لتلك الهيئات بالشخصية المعنوية القانونية، وبالتالي، حقها في ذمة مالية مستقلة وهيكلية إدارية خاصة بها. كما حرصت هذه السردية على أدلجة المنظومة التشريعية للعديد من الأنظمة التمثيلية الليبرالية، وذلك من خلال مواظبتها على اناطة هيئات التنظيم المستقلة بسلطات شبه قضائية تمنحها القدرة على توقيع جزاءات على الجهات المخالفة التي تعمل في القطاعات التي تحتكر تلك الهيئات سلطة وضع الضوابط والقواعد الكفيلة بتنظيمها، ناهيك عن إشرافها المباشر على تطبيق تلك القواعد. غير أن الاعتراف لهيئات التنظيم تلك «بالاستقلال العضوي والوظيفي لم يمنع إخضاع ما يصدر عنها من قرارات وأعمال مادية لرقابة القضاء إلغاء وتعويساً، وذلك بحكم طبيعة الإدارة لهذه القرارات والأعمال»<sup>٤٦</sup>. وقد بررت السردية الليبرالية المهيمنة هذه الانعطاف بتأكيدا على أن الرقابة القضائية هي الوسيلة الأنجح لتصويب قرارات هيئات التنظيم المستقلة متى اقتضت المصلحة العامة ذلك.

بالمقابل، بينت دراسات علمية كثيرة كيف أنّ بإمكان «المراجعة القضائية» أن تتحول إلى فرصة استراتيجية للمؤسسات التجارية الكبرى في بسط سيطرتها على هيئات التنظيم المستقلة، التي وجدت في الأساس من أجل ضبط تلك التكتلات والمؤسسات التجارية ومراقبتها! فقد شرعت الأنظمة التمثيلية الليبرالية أبواب سلطاتها القضائية أمام جميع الذين يمتلكون الصفة والمصلحة

43. K. Van Kersbergen, F. Van Waarden, 'Governance as a bridge between disciplines: Crossdisciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy' (2004) 43 European Journal of Political Research 153.

44. OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, (OECD, Paris, 2012), 29.

٤٥. على غرار «مجالس المنافسة» في عدد من الدول العربية، أو «المجلس الوطني للإعلام» و«هيئة الأوراق المالية» في الإمارات العربية المتحدة.

٤٦. الورقة التقديمية للمؤتمر المعنون «هيئات التنظيم المستقلة والحوكمة الإدارية في الدول العربية»، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبريل ٢٠٢٠، ص. ٢٠.

للمعلن في القرارات الصادرة عن هيئات التنظيم المستقلة. وقد اعتقدت تلك الأنظمة الليبرالية بأنها بذلك تساهم في تعزيز مشروعية هيئاتها التنظيمية من خلال آليات المساءلة القضائية تلك. غير أن المؤسسات التجارية الكبرى استغلت تلك الفرصة لتدفع بكامل عتاها وإمكانياتها المادية والقانونية، والتي تفوق بأضعاف تلك التي بمتناول هيئات التنظيم المستقلة، لخوض الإجراءات القضائية الطويلة، المرهقة والمكلفة<sup>٤٧</sup>.

ومن الأفكار الشائعة في الأنظمة التمثيلية الليبرالية بأن المساءلة القضائية هي أكثر وسائل المساءلة وضوحاً وشفافية، وذلك لأنها تقوم على التمهيص والتدقيق القضائي، الذي بدوره يلجأ إلى معايير قانونية لا لبس فيها، تتوضح معالمها وتترسخ تبعاً لما يعرف بـ «السوابق القضائية»<sup>٤٨</sup>. في هذا الإطار، تسوّق السردية الليبرالية «المراجعة القضائية» على أنها أكثر الآليات نزاهة وحيادية لمساءلة هيئات التنظيم المستقلة. ولكن، سبق أن أشرنا إلى مجموعة الدراسات التي أكدت أن المراجعات القضائية بعيدة كل البعد عن نموذج «الأنشطة المحايدة» المزعوم. فقد كشفت تلك الدراسات النقاب عن الغطرسة التي تمارسها المؤسسات التجارية الكبرى من خلال استئناؤها للتقاضي للقرارات الصادرة عن هيئات التنظيم المستقلة، وذلك بغية عرقلة عملها الرقابي، واستنزاف إمكانياتها المادية والقانونية، وعدم اكتراثها للمبالغ المالية الهائلة التي ستكبدتها، بالرغم من إدراكها الكامل بأن نتيجة الدعوى القضائية غير مضمونة لصالحها، إذ يبقى هدفها الأسمى تأخير القرارات التي تعنيها، والصادرة عن هيئات التنظيم المستقلة، وارهاق الأخيرة من خلال وضع العصي في عجلاتها التنظيمية، وذلك بغية شلها وإخضاعها في المستقبل القريب<sup>٤٩</sup>.

في هذا الإطار، لا يقتصر مصدر تهديد استقلالية هيئات التنظيم بالمؤسسات التجارية الكبرى التي «تضبطها»، بل يتعداه إلى رغبة السلطات القضائية في لعب الدور التنظيمي كاملاً، أي ممارسة كافة الاختصاصات التي أنيطت بهيئات التنظيم المستقلة. وبالتالي، تتحول المراجعات القضائية إلى وسيلة فعالة للمحاكم المعنية، للانتقاص من مصداقية هيئات التنظيم، من خلال الزعزعة الدائمة لقراراتها التنظيمية والضبطية، ولحرمانها عامل الثبات واليقين<sup>٥٠</sup>. هذه النزعة لدى المحاكم الوطنية في الهيمنة على هيئات التنظيم المستقلة، لم توفر القضاء الإداري، إذ دأبت العديد من المحاكم الإدارية على استغلال الطعون القضائية المقدمة أمامها لتوسيع دائرة

47. C. Hood, 'Control over bureaucracy: cultural theory and institutional variety' (2009) 15 Journal of Public Policy (2009) 207.

48. B. Bovens, 'Analysing and assessing accountability', op. cit., 456.

49. M. Thatcher, A. S. Sweet, 'Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions' (2002) 25 West European Politics, (2002) 12.

50. BIS, Streamlining Regulatory and Competition Appeals in Consultation on Options for Reform, (Department for Business, Innovation and Skills, London, 2013) 23.

نفوذها في المجال التنظيمي، من خلال محاولاتها الحثيثة للحلول مكان هيئات التنظيم المستقلة، واخضاعها لنوع من الوصاية القضائية، أو تحويلها إلى هيئات استشارية، لا تكتمل مفاعيل قراراتها إلا بعد موافقة المحاكم الإدارية عليها<sup>٥١</sup>...

## الفرع الثاني

### عدم فاعلية المشاركة الشعبية "الرمزية" في مساءلة هيئات تنظيم المستقلة

في إطار إيجاد حل لمعضلة مساءلة هيئات التنظيم المستقلة، رأى عدد من الباحثين في رفع مستوى الشفافية والانفتاح والعلانية لعملها التنظيمي وسيلة ضرورية لتعزيز شرعيتها<sup>٥٢</sup>. ومن أبرز الإجراءات والأساليب التي اقترحوها لتحسين تلك المستويات، تنظيم القائمين على تلك الهيئات المستقلة جلسات استماع علنية ومشاورات مع أصحاب المصلحة المعنيين. على سبيل المثال، ذهبت العديد من الأنظمة التمثيلية الليبرالية في أوروبا باتجاه إلزام هيئاتها التنظيمية المستقلة المشرفة على قطاع الاتصالات، إجراء مشاورات مع الضمّة المعنيين في كل مرة تكون فيها حقوق المستخدمين على المحك، أو عند إصدارها قرارات تتمخض عنها مفاعيل وآثار مهمة على الأسواق<sup>٥٣</sup>. وبالتالي، تحوّل فتح قنوات الاتصال للمشاركة المباشرة في عملية اتخاذ القرارات، إلى أكثر الطرق شيوعاً من أجل تطعيم هيئات التنظيم المستقلة بآليات المراقبة التشاركية<sup>٥٤</sup>. فقد مكّنت تلك المشاورات كل من المؤسسات التجارية الكبرى المعنية، والمواطنين، بالإضافة إلى الجمعيات والنقابات المهنية، من الدخول في حوار بناء مع هيئات التنظيم المستقلة واقتراح إجراءات ومقاربات مختلفة للمسائل العالقة أمامها. بناء عليه، ذهب عدد من الباحثين إلى حد وضع تلك المشاورات والمحادثات ضمن خانة «المساءلة الفعلية» لهيئات التنظيم المستقلة، حيث تقوم الأخيرة بشرح الأسباب الموجبة للقرارات والتدابير التنظيمية المتخذة لكافة الأطراف المعنية بها<sup>٥٥</sup>.

غير أن دراسات عديدة شككت في الأثر الحقيقي لمشاركة أصحاب المصلحة المعنيين بالجلسات التشاورية التي تعقدها هيئات التنظيم المستقلة، وذلك لأسباب عدة، أولها حصر المشاركة في تلك

51. J.M. de Figueiredo, 'Strategic plaintiffs and ideological judges in telecommunications litigation' (2005) 21 Journal of Law, Economics & Organization 501.

52. T. Christensen, P. Laegreid, 'Regulatory Agencies: The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control' (2007) 20 Governance 499.

53. G. Majone, 'Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union', in K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union, (Oxford University Press, Oxford, 2001) 32.

54. D. Levi-Faur, 'Regulation & regulatory governance', in Handbook on the Politics of Regulation, (Edward Elgar, Cheltenham, 2011) 14.

55. Ofcom, Consultation guidelines November 2007, Ofcom report, (2007) <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/how-will-ofcom-consult>> accessed 10 May 2020.

المشاورات بجهات تمثل مصالح محددة من المجتمع المدني<sup>٥٦</sup>. كما أن الأطراف المدعوة للانضمام إلى عملية اتخاذ القرارات، تتميز بالتفاوت الفاضح في الإمكانيات والخبرات. وهذا ما ينعكس سلباً على عدالة التمثيل للمصالح المعنية، بالإضافة إلى تداعياته السلبية على فاعلية مشاركتها وقوتها التأثيرية خلال المفاوضات. فعلى سبيل المثال، واطلت المؤسسات التجارية الكبرى على المشاركة الفعالة في المشاورات التي نظمتها الهيئات المستقلة النازمة لقطاع الاتصالات، في حين كانت مشاركة المواطنين العاديين خجولة<sup>٥٧</sup>. في السياق عينه، لا يخفى على الباحث في أدبيات الحوكمة التنظيمية أن مساءلة أصحاب المصالح الخاصة من المؤسسات التجارية الكبرى لهيئات التنظيم المستقلة تتجاوز بأضعاف تلك التي يمارسها المواطنون العزل. وكأن الهدف من تلك الآلية التشاركية خلق نوع من «الوعي المغلوط»، وذلك من خلال منح المواطنين شعوراً بالأهمية لدعوتهم إلى تلك المشاورات وجلسات الاستماع والمساءلة العلنية، في حين أن تأثيرهم الفعلي شبه معدوم<sup>٥٨</sup>. في هذا الإطار، حاول عدد من الباحثين الاستعانة بأدبيات «الديمقراطية التشاركية أو التداولية» من أجل «دمقرطة» هيئات التنظيم المستقلة، من خلال تمكين المواطنين والارتقاء بهم إلى مصاف الشركاء الفعليين في اتخاذ القرارات التي تعينهم<sup>٥٩</sup>. غير أن كافة المقاربات المرتبطة بذلك النوع من الديمقراطية تتطلب تمتع جميع المواطنين بدرجات عالية من الإلمام والدراية بالمسائل المطروحة على طاولة النقاش. لذلك، كان من السهل على عامل «المعلومات غير المتماثلة» نسف كل المقومات الضرورية لإسقاط منطق «الديمقراطية التداولية» على هيئات التنظيم المستقلة. فقد أثبتت الدراسات الميدانية ضعف المشاركة الفعلية للمواطنين العاديين في المشاورات العامة، خاصة في مجالات ذات طابع فني وتقني متقدم. في المقابل، سلّطت الدراسات نفسها الضوء على هيمنة المؤسسات التجارية الكبيرة على مجريات المشاورات، وذلك لاعتمادها على ترسانة واسعة من الخبرات الفنية والإمكانات التقنية<sup>٦٠</sup>...

انطلاقاً مما سبق ذكره في ثنايا هذا المطلب، يتضح للباحث في أدبيات تنظيم المستقلة التخبط الذي ينتاب نموذجي «المساءلة القضائية» و«المساءلة الشعبية الرمزية». فلا سبيل لتلك الهيئات المستقلة إلى المساءلة الحقيقية والفعلية، سوى الاستناد إلى الدعائم الأساسية التي يقوم عليها المنطق الديمقراطي السليم، أي من خلال مشاركة شعبية مباشرة وفعالية، تعكس تنوع الفئات الشعبية بكافة أطيافها، دون مبالغة أو تضخيم لأحجامها، مع منحها سلطات رقابية فعلية، لتعيد

56. S. Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance*, (Oxford University Press, Oxford, 2010) 204.

57. M. Maggetti, 'The role of independent regulatory agencies in policymaking: a comparative analysis' (2009) 16 *Journal of European Public Policy* 445.

58. Van Kersbergen, Van Waarden, op. cit., 160.

59. P. Hupe, A. Edwards, 'The accountability of power: Democracy and governance in modern times' (2012) 4 *European Political Science Review* 177.

60. G. Nesti, op. cit., 472.

هيئات التنظيم المستقلة إلى الحظيرة الديمقراطية<sup>61</sup>.

## المطلب الثاني

### نحو إنشاء "مجالس شعبية" لمساءلة فعالة لهيئات التنظيم المستقلة

تتركز الجزئية من الإشكالية التي حاولنا الإجابة عنها في بحثنا حتى الآن، حول مخاطر سيطرة هيئات التنظيم المستقلة على جوانب مهمة وواسعة من النشاط الحكومي، على الرغم من عدم خضوعها إلى مساءلة فعالة من المؤسسات الدستورية التقليدية، في الوقت الذي يلاحظ انصياعها التام لإملاءات مصالح المؤسسات التجارية الكبيرة، وذلك بدل الإشراف على ضبط أنشطتها ووضع القواعد الكفيلة بتنظيم القطاعات التي تعمل فيها.

وبعد استعراضنا لعدد من آليات المساءلة وبيان عجزها في مقارنة خصوصية هيئات التنظيم المستقلة، نقدم تصورنا الإصلاحي الذي يندرج في خانة الحلول الديمقراطية الجذرية، والقائم على تدعيم السلطة العامة للدولة، من جهة، وتعزيز الوسائل الرقابية والتشاركية الفعلية للمواطنين، من جهة أخرى. وبذلك نكون قد حاولنا الحد من النزيف المستمر الذي يصيب مشروعية الأنظمة التمثيلية الليبرالية المعاصرة، من خلال إضفاء المشروعية على هيئاتها التنظيمية المستقلة وإعادة تأسيسها إلى كنف المؤسسات العامة الخاضعة للمساءلة المباشرة والفعالة من قبل جميع الفئات الشعبية... وفي حين شدّد عددٌ من الطروحات الإصلاحية التي تدعي الجذرية على تعديل القواعد الناظمة للعمليات الانتخابية، غاب عن بالها أن سطوة «حيثان المال»، وعلى رأسها المؤسسات التجارية الكبرى المهيمنة على الاقتصاد الرأسمالي المعولم، لا تتوقف عند عتبة الحملات الانتخابية. فمنذ بزوغ فجر النيوليبرالية الاقتصادية مع مطلع الثمانينات من القرن الماضي، دأبت تكتلات المصالح الخاصة العملاقة على استقطاب القابضين على مقاليد المؤسسات الدستورية خدمة لمآربها الربحية، من خلال استمالة أعضاء الحكومات والمجالس التشريعية، وصولاً إلى هيئات التنظيم المستقلة<sup>62</sup>. فقد حققت المؤسسات التجارية الكبرى نجاحاً باهراً في إضعاف وعزل تلك الهيئات المستقلة التي أنشأتها المنظومات الدستورية والقانونية لمراقبتها خلال المرحلة الأولى، قبل استمالتها وإخضاعها الكامل لنفوذها، في المرحلة التالية. إذ يحفل تاريخ هيئات التنظيم المستقلة في الأنظمة التنظيمية الليبرالية الموكل إليها تنظيم قطاعات اقتصادية مهمة كالاتصالات أو الطيران المدني، على سبيل المثال، بتفضيلها مصالح الشركات الخاصة العاملة في تلك القطاعات

61. M. Flinders, J. Buller, 'Depoliticization, Democracy and Arena Shifting', in T. Christensen and P. Laegreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, (Cheltenham: Edward Elgar, 2006) 32.

62. J. A. Scholte, 'Global Capitalism and the State' (1997) 73 *International Affairs* 427.

على حساب مصلحة المنتفعين منها من المواطنين العاديين<sup>٦٣</sup>.

بالمقابل، لا يمكننا حصر النقاش في كيفية انتقاء أعضاء هيئات التنظيم المستقلة بغية تحريرهم من مخاطر هيمنة المصالح الاقتصادية الكبيرة. فالانتقال من آلية التعيين إلى آلية الانتخاب، على سبيل المثال، لن يكون كافياً، وذلك لكثافة الدراسات والأبحاث القانونية والسياسية الصادرة في السنوات الأخيرة التي سلطت الأضواء على مكامن الخلل للاقتراع الانتخابي وتداعياته السلبية كألية لإسناد المناصب السياسية أو الإدارية العامة في الأنظمة التمثيلية الليبرالية. فقد أبعد الاقتراع الانتخابي تلك الأنظمة السياسية عن النموذج الديمقراطي السليم، دافعاً إياها باتجاه نموذج «الأنظمة الأوليغارشية»، حيث تحتكر حفنة صغيرة من النخب الحزبية والسياسية، والمدعومة من أصحاب المال والثروات، وإن كانت منتخبة، مقاليد الحكم<sup>٦٤</sup>. لذلك، يجب ألا يفهم من وراء طرحنا الإصلاحي الخاص بهيئات التنظيم المستقلة، بأننا نبغي اعتماد الاقتراع الانتخابي كألية لاختيار القائمين عليها. فنحن لا نهدف إلى تبديل الآليات المعتمدة لاختيارهم، بالرغم من اعترافنا بإمكانية وضرورة تحسينها، بل نرى بأن التغيير الإصلاحي الحقيقي والجذري يفترض تمكين المواطنين العاديين من مساءلة المعنيين بالشأن العام، بما فيهم أعضاء هيئات التنظيم المستقلة، بطرق مباشرة وفعالة. وفي سياق هذه المقاربة الديمقراطية لعمل تلك الهيئات المستقلة، نرى ضرورة إنشاء مجالس شعبية، يُختار أعضاؤها عشوائياً بواسطة القرعة، وذلك لضمان أعلى مستويات الاستقلالية والحيادية والتمثيل العادل لمختلف الفئات الشعبية في الدولة المعنية، حيث تلتزم الهيئات المستقلة بإقناع تلك المجالس الشعبية بصوابية القرارات التي تبغي اتخاذها، وصولاً إلى الحصول على موافقتها قبل الشروع في تنفيذ خططها الاستراتيجية<sup>٦٥</sup>.

٦٣. صدر قرار حظر طيران «بوينغ ٧٣٧ ماكس» في معظم أنحاء العالم في العام ٢٠١٩، وذلك بعد حادثي تحطم ذلك النوع من الطائرات، اللذين أوديا بحياة ما مجموعه ٢٤٦ راكباً. غير أن الباحثين في ميدان هيئات التنظيم المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية أصابهم الدهشة لدى اكتشافهم بأن «إدارة الطيران الفدرالية» قد فوضت المسائل المرتبطة بتقييم سلامة هذا النوع من الطائرات إلى شركة بوينغ نفسها!

L. C. Schmeer, 'Expect further clearance: Conflict preemption for aviation manufacturer defendants in holding pattern' (2019) 32 The Air and Space Lawyer 10.

64. C. Achen, L. Bartels, Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government, (Princeton University Press, Princeton, 2017) 42.

65. M. Schulson, S. Bagg, 'Give Political Power to Ordinary People' (2019) Dissent <[https://www.dissentmagazine.org/online\\_articles/give-political-power-to-ordinary-people-sortitionm](https://www.dissentmagazine.org/online_articles/give-political-power-to-ordinary-people-sortitionm)> accessed 10 May 2020.

## الفرع الأول

### الدوافع الديمقراطية والضرورات المعرفية لاختيار أعضاء

#### المجالس الشعبية بواسطة القرعة

تعود فكرة إسناد المناصب السياسية والوظائف الإدارية بواسطة القرعة إلى آلاف السنين. فقد بينت التجارب التاريخية السابقة، كيف أن «القرعة» لم تكن مجرد دخيل على الحياة السياسية والمؤسسات الدستورية، بعدما تحولت إلى آلية رئيسية لإسناد المناصب السياسية والمراكز الإدارية في العديد من المدن والجمهوريات الغابرة. فقد دفعت المكانة المرموقة التي حظيت بها تلك الآلية العشوائية للعب دور محوري في كل من أثينا القديمة، مهد الديمقراطية، والجمهوريات الإيطالية خلال عصر النهضة، بالإضافة إلى بعض مقاطعات المملكة الإسبانية وغيرها من المدن الأوروبية<sup>٦٦</sup>... فقد نجحت القرعة في تثبيت نفسها كألية «حيادية ونزيهة» لحل الخلافات بوسائل سلمية وعادلة في خضم تسابق النخب السياسية على السلطة، وذلك لحماية مؤسساتها التمثيلية الهشة، بالإضافة إلى ضمانها المساواة الكاملة في إمكانية وصول المواطنين إلى تبوء المناصب السياسية والوظائف الإدارية، ومساهمتها في تمكينهم من حكم أنفسهم بأنفسهم<sup>٦٧</sup>...

بالمقابل، لم يعن التناسي شبه الكامل للآلية العشوائية في الفضاء السياسي منذ نهاية القرن الثامن عشر اختفاءها من الممارسات الاجتماعية خلال القرون اللاحقة. لا، بل تضاعف اللجوء إلى القرعة في المجالات «غير السياسية وغير الإدارية»، وذلك بفضل الانتشار الواسع والنجاح الباهر الذي حققته هيئات المحلفين في المجال القضائي<sup>٦٨</sup>. فقد جاءت ثورات الإصلاح الدستوري ابتداء من النصف الثاني للقرن الثامن عشر لتدعيم الدور الرائد لهيئات المحلفين وتثبيتته في الولايات المتحدة الأمريكية، قبل إدخالها إلى المنظومات القضائية في كل من فرنسا والعديد من الدول الأوروبية الأخرى<sup>٦٩</sup>. فقد رأت السلطات الدستورية المعنية في تلك الدول في الآلية العشوائية وسيلة لإحقاق الحق بنزاهة وتجرد، بالإضافة إلى أنها عنصر فعال في ضمان أداء سليم للسلطة القضائية. فقد نُظر إلى «هيئات المحلفين» كأحد أبرز المؤسسات التي تقي المواطنين تعسف الدولة واستبداد سلطاتها الرسمية. كما ضمنت تلك الهيئات محاكمة عادلة للموقوفين على ذمة التحقيق من قبل أناس عادييين يشبهونهم اجتماعياً وثقافياً، لا ترتبط مصالحهم الخاصة بالقرارات التي

66. B. Manin, The Principles of Representative Government, (Cambridge University Press, Cambridge, 1997) 45.

67. Y. Sintomer, 'Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension?' (2011) 1 Participations 239.

68. Y. Sintomer, 'Tirage au sort et démocratie délibérative : Une piste pour renouveler la politique au XXIe siècle?' (2012) Laviedesidees.fr.

69. O. Dowlen, The Political Potential of Sortition, (University of Oxford, Oxford, 2006) 211.



تصدر عنهم في إطار هيئة المحلفين. كما يساعد حصر مشاركتهم في هيئة المحلفين في قضية واحدة لا غير، على تحصينهم من المغريات المادية والمؤثرات الخارجية، خلافاً للنخب السياسية «المحترفة» التي ترتبط بعلاقات شبه عضوية مع جماعات المال والأعمال.<sup>٧٠</sup>

في هذا السياق، نرى بأن العديد من المزايا التي تتصف بها مؤسسة هيئات المحلفين، معطوفة على آلية القرعة، بالإمكان الاستفادة منها خارج قاعات المحاكم، كاعتمادها في النموذج المقترح أعلاه القائم على وجود مجالس شعبية تُساءل هيئات التنظيم المستقلة، التي بدورها ستحاول إقناع تلك المجالس الشعبية بصوابية القرارات التي تبغي اتخاذها، وصولاً إلى الحصول على موافقتها قبل الشروع في تنفيذ خططها الاستراتيجية.

وقبل البحث في كيفية ترجمة هذا النموذج الاصلاحى على أرض الواقع، لا بد لنا بداية من تسليط الضوء على الدوافع الديمقراطية والمعرفية لاختيار أعضاء تلك المجالس الشعبية عشوائياً بواسطة القرعة.

فمن الأسباب التي تتف خلف إلحاحنا على ضرورة إسناد مقاعد المجالس الشعبية بواسطة القرعة، الإمكانيات الضخمة التي تخزنها الآلية العشوائية لتمتين المساواة في الأنظمة الديمقراطية التمثيلية، بالإضافة إلى قدرة تلك المجالس على الخروج بقرارات عقلانية وحيادية.

فقد واظب الباحثون في أدبيات الأنظمة السياسية على الربط التاريخي بين الآلية العشوائية من جهة، ومفهوم المساواة، من جهة أخرى، الذي يشكل بدوره شرطاً أساسياً لبلورة الحرية الفردية. فعلى حد قول أحدهم، تعود جذور العلاقة الوطيدة بين المساواة السياسية ومفهوم المداولة إلى أئنا القديمة، حيث كان الذين تم اختيارهم عشوائياً بواسطة القرعة يجتمعون مشكلين بالتالي عينة مصغرة من مواطني المدينة، للتداول في مواضيع مختلفة تنتهي باتخاذ قرارات مصيرية تعنى بشؤون المدينة<sup>٧١</sup>. وبالتالي، تتكفل القرعة بتأمين «عدالة إحصائية» بين أفراد الجماعة الواحدة، من دون الحاجة لاعتماد سياسية «حجز الحصص المحفوظة» أو الاتكال على «آليات إنعاش» ملائمة لفئات مهمشة، بغية ضمان تمثيل عادل لمكونات المجتمع<sup>٧٢</sup>. إذ يتمتع كل فرد بالحظوظ ذاتها في احتمال وقوع القرعة عليه، وبالتالي إسناده المنصب السياسي أو الإداري دون تدخل لأي إرادة بشرية لتفضيله على الآخرين<sup>٧٣</sup>.

70. H. Bonin, La démocratie hasardeuse : essai sur le tirage au sort en politique, (Xyz, Canada, 2017) 25.

71. J. Fishkin, R. Luskin, 'Experimenting with a democratic ideal: deliberative polling and public opinion', (2005) 40 Acta Politica 287.

72. G. Delannoi, Le retour du tirage au sort en politique, (Fondapol, Paris, 2010) 23.

٧٣. سيمون بدران، «آلية إسناد المناصب التشريعية بواسطة القرعة: مع إشارة خاصة لمجلس الشيوخ اللبناني»، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، جامعة الشارقة، ١٦، ٢٠١٩، (٢)، ٦٠٣ - ٦٣٣.

وبالتالي، تتجلى للمراقب أهمية اعتماد القرعة في عملية اختيار المجالس الشعبية المشرفة على هيئات التنظيم المستقلة. إذ تتفوق هذه الآلية على التعيين أو الاقتراع الانتخابي في ضمان المساواة التامة للمواطنين العاديين للانضمام إلى تلك المجالس الشعبية، حيث بإمكانهم إسماع أصواتهم والتعبير عن مطالبهم مباشرة<sup>٧٤</sup>. ناهيك عن مضاعفة حظوظهم في التأثير على القرارات التي تُتخذ في مثل تلك المجالس الشعبية باعتبارهم أعضاء فيها، ولو لفترة وجيزة<sup>٧٥</sup>.

بالمقابل، ما فتئت الباحثة هيلان لاندومور تصر في أعمالها الأكاديمية على أهمية عامل «التعددية»، وما يضيفه من قيمة معرفية على السياسات الديمقراطية المعاصرة. فقد ركزت كتاباتها على آليات ترتبط «بالتداول الجماعي» و«التصويت الأكثرية» لتدعيم تأييدها للديمقراطية كنظام حكم يختزل درجات عالية من الإدراك المعرفي. واعتمدت على أطروحات خبراء في أدبيات مفهوم الديمقراطية<sup>٧٦</sup>، لتقديم تصور جديد لتصويب القرارات السياسية والإدارية العامة<sup>٧٧</sup>، من خلال تأكيدها على قدرة المجموعات ذات الأعداد الكبيرة نسبياً، والتي تمتاز بخلفيات فكرية متعددة، على التوصل إلى اتخاذ قرارات «جيدة» ذات قيمة معرفية متقدمة<sup>٧٨</sup>، «أفضل» من تلك التي تخرج بها مجموعة متجانسة تفكر في الطريقة ذاتها<sup>٧٩</sup>.

وفي حين ركز منظرو مفهوم الديمقراطية التقليديين على فكرة «الجهل الأزلي المخيم على الجماهير الشعبية»، والذي يحول دون توصلها إلى اتخاذ قرارات عقلانية مستنيرة<sup>٨٠</sup>، أثبتت الباحثة لاندومور أن فسح المجال لمجموعة من الأفراد القادمين من خلفيات فكرية ومعرفية متنوعة على التداول في القضايا ترتبط بالشأن العام، سيؤدي حتماً إلى نتائج «أفضل» من تلك التي سيخرج بها بعض الساسة «المخضرمين» ورجالات الإدارة العامة «المتمرسين». في هذا السياق، تظهر أفضلية الركون إلى آلية القرعة لإسناد مقاعد المجالس الشعبية، حيث تتكفل العشوائية في إقامة مجالس تمثيلية ممن وقعت عليهم القرعة، ينتمون إلى بيئات اجتماعية وفئات مهنية متعددة ومتنوعة بتنوع مجتمع الدولة المعنية<sup>٨١</sup>. وبالتالي، تتحول هذه المجالس التي ينتخب أعضاؤها عشوائياً إلى

74. D. Courant, 'Thinking Sortition. Modes of Selection, Deliberative Frameworks and Democratic Principles' (2017) 68 Les Cahiers de l'IEPHI 18.

٧٥. سيمون بدران، مرجع مذكور، ٦١٥.

76. L. Hong, S. E. Page, 'Some microfoundations of collective wisdom', in J. Elster & H. Landemore (Eds.), Collective wisdom, Principles and mechanisms, (Cambridge University Press, UK, 2014) 56.

77. S. E. Page, The difference: How the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies, (Princeton University Press, NJ, 2007) 23.

٧٨. شرط أن تتوفر لها عوامل وضوابط أساسية لتنظيم تداولاتها ومناقشاتها، علنية كانت أو سرية.

79. H. Landemore, Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many, (Princeton University Press, NJ, 2013) 103.

80. J. A Schumpeter, Capitalism, Socialism and Democracy, (HarperPerennial, New York, 1942) 223.

81. H. Pitkin, The Concept of Representation, (University of California Press, California, 1967) 23.

«مرأة» تعكس تطلعات وآمال مواطني الدولة بخلفياتهم الاجتماعية والاقتصادية المتنوعة.<sup>٨٢</sup>

## الفرع الثاني

### التطبيق العملي للمشروع الجذري القائم على مساءلة

#### المجالس الشعبية لهيئات التنظيم المستقلة

ما هي الخطوط العريضة التي سيقوم عليها نموذج المجالس الشعبية المختار أعضاؤها بواسطة القرعة؟ وكيف ستم ترجمة هذا النموذج على أرض الواقع لمساءلة هيئات التنظيم المستقلة؟ سيكون واجبا على هيئات التنظيم المستقلة، قبيل اتخاذ قرار مهم، طرحه على مجلس شعبي تم انشاؤه خصيصاً للنظر في هذه المسألة. أي أنه بمجرد الانتهاء من دراسة القرار المعروض عليه والبت فيه، يُحُلُّ المجلس، ويفقد أعضاؤه صفتهم التمثيلية<sup>٨٣</sup>... وعلى غرار أعضاء هيئة المحلفين، لن يقتصر استماع أعضاء المجلس على الحجج والمبررات التي تقدمها هيئة التنظيم المستقلة صاحبة المشروع، وإنما سيطلعون أيضاً على آراء ووجهات نظر الأطراف المعارضة له، سواء كان مصدرها جمعيات أهلية، أو نقابات مهنية، أو حتى مؤسسات تجارية كبيرة معنية به... وبعد انتهاء جلسات الاستماع، يختلي أعضاء المجلس بأنفسهم للمداولة السرية، على أن تنتهي مشاوراتهم بصورة قرار الموافقة على المقترح، أو رفضه، أو إعادته إلى هيئة التنظيم المستقلة لإجراء التعديلات اللازمة عليه وعرضه على مجلس جديد في وقت لاحق.

تساهم هذه الآلية في دعوة المواطنين العاديين إلى تمحيص وتدقيق قرارات سوف تتسبب آثارها على حياة الملايين من أبناء الدولة... ولكن، تجدر الإشارة هنا إلى أن هذا الطرح الإصلاحي لا يهدف إلى تسويق الفكرة القائلة بأن الأشخاص العاديين أكفأ من أصحاب الاختصاص، أو أنهم يتمتعون بقدرات خارقة تسمح لهم بالكشف عن خبايا «الإرادة العامة» والتعبير عنها في قراراتهم. بدلا من ذلك، تهدف تلك المجالس الشعبية إلى دفع صناع القرار على مستوى هيئات التنظيم المستقلة، إلى إثبات صحة سياساتهم وخططهم لجمهور حيادي، وإقناعه بصوابيتها، أي كيف أن تلك القرارات والسياسات ستعود بالفائدة على الأشخاص العاديين مثلهم<sup>٨٤</sup>.

بناء عليه، لا يهدف هذا الطرح الإصلاحي إلى إزاحة أصحاب الاختصاص بأي شكل من الأشكال من دائرة صناعة قرارات هيئات التنظيم المستقلة، التي تتطوي على أبعاد فنية وتقنية، وتحتاج بالتالي إلى خبرات ومهارات أولئك الخبراء... وكما ينحصر دور أعضاء هيئات المحلفين في الدعاوى الجزائية في الإجابة عن سؤال واحد: «هل المتهم بريء أم مذنب؟»، ستركز مهمة أعضاء

٨٢. سيمون بدران، مرجع مذكور، ص. ٦١٦.

٨٣. أي أنهم يعودون إلى الحياة التي كانوا يعيشونها قبل وقوع القرعة وانضمامهم إلى المجلس الشعبي.

84. Schulson, Bagg, op. cit., 4.

المجالس الشعبية على تحديد ما إذا كان مشروع القرار المطروح من قبل هيئات التنظيم المستقلة «مناسب»، أو «غير مناسب»، أو «بحاجة إلى إعادة دراسة» من قبل الهيئة المستقلة المعنية... لا، بل إن وجود أصحاب الاختصاص والخبراء إلى جانب المواطنين العاديين المختارين بواسطة القرعة، يشكل مسألة ضرورية لمساعدتهم على فهم الموضوع المطروح للبحث. كما أن اعتماد مبدأ «المواجهة بين الخصوم»، أي الحرص على جلب أخصائيين وخبراء من خلفيات أيديولوجية ومدارس فكرية وعلمية متنوعة، سيحول دون تحول أعضاء المجالس الشعبية إلى فريسة سهلة للمعلومات المغلوطة، أو لوجهات نظر تقف خلفها تكتلات المصالح الاقتصادية الكبيرة... كما ستضمن تلك الآلية للمواطنين العاديين أن يكونوا أصحاب الكلمة الأخيرة في الموضوع المطروح أمامهم<sup>٨٥</sup>.

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن صفة «الجزرية» التي ألقناها بهذا الطرح الإصلاحي، تعود إلى إدخالنا العامل الثوري المتمثل في مجالس شعبية يختار أعضاؤها دون منة من أحد بواسطة القرعة لمساءلة النخب السياسية وأذرعها في هيئات التنظيم المستقلة، ودفعها باتجاه أخذ المصلحة العامة على محمل الجد. غير أن الجزرية التي تحملها الأطروحات القائمة على آلية القرعة، تتمتع أيضاً بطابع عملي برغماتي، كشفت عنه النقاب التجارب التي شهدتها كثير من الدول منذ مطلع الألفية الثالثة.

فعلى سبيل المثال، أنشأت إحدى المقاطعات الكندية في العام ٢٠٠٢ «جمعية مواطنين»، حصرت جدول أعمالها ببند واحد وهو إصلاح القانون الانتخابي. وقد تم اختيار أعضائها، والبالغ عددهم مئة وخمسين عضواً، بواسطة القرعة. كما تم تخصيص مقر لاجتماعاتهم التي امتدت طوال عطل نهاية الأسبوع، حيث استمع أعضاء الجمعية إلى مروحة واسعة ومتنوعة من الخبراء في القوانين والعمليات الانتخابية، بالإضافة إلى جمعيات متخصصة من المجتمع المدني ومن المنظمات غير الحكومية، بالإضافة إلى فتح باب المشاركة أمام عامة الجمهور لطرح الأسئلة أو تقديم المقترحات. وقد تفاجأ الباحثون في الأدبيات الانتخابية، كيف خرج أعضاء الجمعية، والذين هم من «الأشخاص العاديين»، بعد مداوات مكثفة، بمقترح لتبديل النظام الانتخابي في المقاطعة الكندية، واعتماد «نظام الصوت الواحد المتحول»، والذي يعتبر من أكثر الأنظمة الانتخابية تعقيداً وصعوبة<sup>٨٦</sup>.

ومن التجارب الأكثر حداثة، دعوة البرلمان الإيرلندي في العام ٢٠١٦ إلى إنشاء «جمعية مواطنين» تتألف من تسعة وتسعين عضواً، تم انتقاؤهم عشوائياً بواسطة القرعة، لتحضير تقرير

85. S. Threlkeld, 'Let Juries Choose Public Officials, Dissident Voice' (2019) <<https://dissidentvoice.org/2019/10/let-juries-choose-public-officials/>> accessed 10 May 2020.

٨٦. طرح المشروع الجديد على الاستفتاء المحلي في العام ٢٠٠٢. ورغم أن ٥٨٪ من المشاركين في التصويت أيدوا الاقتراح، فقد كان مصيره الفشل، إذ كان يفترض أن يتخطى التصويت الإيجابي عتبة ٦٠٪ ليرى هذا الاقتراح النور.

K. Gronlund, A. Bachtiger, M. Setälä, *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process*, (ECPR Press, Colchester, 2014) 23.

عام حول خمس مسائل اجتماعية، أبرزها على الإطلاق معضلة تحريم الإجهاض المنصوص عليه في دستور الجمهورية<sup>٨٧</sup>. وقد تقصدت النخبة السياسية إحالة هذا الملف الشائك والحساس على ”المواطنين العاديين“، وذلك لتجنب الفرق في وحوله، والضياح في متاهاته التي قد تحدث تصدعات في قواعد المحازبين وانشقاقت في صفوف المناصرين. وخلافا للمثال الكندي، أيد معظم الإيرلنديين الذين شاركوا في الاستفتاء الدستوري في العام ٢٠١٨ المقترح الذي رشح عن المداولات والمشاورات المستفيضة التي أجراها أعضاء الجمعية، انطلاقاً من ورش العمل والندوات التي قادها أصحاب الاختصاص والخبراء، والجمعيات الأهلية والدينية بتوجهاتها وآرائها المختلفة والمتضاربة حول مسألة الإجهاض<sup>٨٨</sup>...

هذه عينة صغيرة من التجارب المعاصرة لإسناد بعض المهام المرتبطة بالعملية التشريعية لهيئات ومجالس تم انتقاء أعضائها بواسطة القرعة. ولا نجد ما يمنع إسقاط المنطق نفسه على هيئات التنظيم المستقلة. كما أن المقترح الذي رسمنا خطوطه العريضة، كفيل بإسكات الأصوات التي تتذمر من وجود حفنة من الخبراء المتربعين على هيئات التنظيم المستقلة، والذين يرسمون السياسات والخطط العامة، ويصدرون القرارات التي تعكس آثارها على جميع المواطنين، دون رقيب أو حسيب.

## الخاتمة

عكست الطفرة التي شهدتها ”هيئات التنظيم المستقلة“ حول العالم الصراع الخفي بين مفهومين لمشروعية المؤسسات العامة. ففي حين ركز المفهوم الأول على القواعد التقليدية للانتقال السلمي للسلطة واستناد الأكثرية الحاكمة لمشروعية صناديق الاقتراع لاستلام مقاليد الحكم وتحديد السياسية العامة للدولة خلال فترة زمنية معينة، صوب المفهوم الثاني الأنظار نحو فائض المشروعية التي سيكتسبها النظام الدستوري والسياسي ككل بعد نجاح السياسات العامة في تأمين حاجات المواطنين والترجمة الفعلية لتطلعاتهم وآمالهم. هذا النجاح الذي لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال إخراج ”الهيئات الإدارية المستقلة“ من الهيكلية البيروقراطية للإدارات العامة، وبالتالي تحريرها من هيمنة النخب الحزبية الحاكمة، وذلك على الرغم من امتلاك تلك النخب تفويض صريح من المقترعين برسم السياسات العامة للدولة. فقد نظر مؤيدو الرأي الفقهي الأول

٨٧. تعتبر إشكالية الإجهاض من أكثر الموضوعات الخلافية والانقسامية في أيرلندا، وذلك نظرا للحساسية الدينية للمجتمع الإيرلندي، حيث تلعب الكنيسة الكاثوليكية دورا مهما في تحديد منظومة القيم وتشكل الوعي لدى الغالبية العظمة من سكان الجمهورية.

88. D. Courant, 'Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalization. The Irish Citizens' Assemblies' (2018) Working Paper Series IEPHI 3.

بعين الريبة إلى التفكك الذي شهده القطاع العام في العقود الأخيرة وتشظيه، مقابل تضخم أعداد هيئات التنظيم المستقلة حول العالم. ورفعوا تلك التبدلات إلى مصاف التهديدات البنوية لنموذج الحكم القائم على الدور المحوري للأحزاب السياسية فيه، وما له من تداعيات سلبية على المشروعية السياسية للأنظمة الدستورية الديمقراطية المعاصرة ككل.

في المقابل، شددت السردية النيولبرالية المهيمنة على الخطاب الحقوقي والسياسي منذ ثمانينات القرن الفابر، والمتحالفة مع النظام الاقتصادي الرأسمالي المعولم، على تسليط الأضواء على مساهمة الهيئات الخارجة عن الهيكلية التقليدية للمؤسسات الدستورية في انتشار النظم التمثيلية الديمقراطية من التخبط الذي وقعت فيه نخبها الحاكمة، جراء اتكالها المفرط على المشروعية التي أفرزتها صناديق الاقتراع. فقد نجحت تلك الهيئات المستقلة في تحويل المكنة الإدارية المهترئة للقطاع العام إلى نموذج فعال في الحوكمة الرشيدة، من خلال تحقيق نتائج ملموسة على الأرض. وبالتالي، ما خسرت هيئات التنظيم المستقلة على صعيد مشروعية تشكيلها، لافتقادها إلى غطاء صناديق الاقتراع، عوضته بأضعاف من خلال النتائج الباهرة التي حققتها على مستوى الدخل الوطني وغيرها من الإنجازات المرتبطة بالحوكمة...

في هذا السياق، حاولنا في بحثنا تمحيص آليات مساءلة هيئات التنظيم المستقلة، انطلاقاً من الفرضية القائلة بأن تقوقع وانكفاء مفهوم المساءلة في حقل معرفي «محايد»، لا يقيم اعتباراً سوى للشفافية، والتنافسية، والجودة في الخدمات، والإنجازات التي ترشح عن تلك الهيئات، يضعف من فاعلية آليات المساءلة تلك. ولعل أبرز النتائج التي توصلنا إليها خلال محاولتنا مقارنة موضوع البحث بأسلوب علمي وموضوعي، تتمحور حول فكرة أن سلخ مفهوم المساءلة عن النظريات والقيم الديمقراطية، يؤدي في نهاية المطاف إلى تمييعه وإضعافه، مما يساهم في تقلت هيئات التنظيم المستقلة من أية قيود أو رقابة من قبل المؤسسات الدستورية التمثيلية، من جهة، ويجعلها عرضة للاستغلال والتلاعب من قبل المصالح المالية والتكتلات الاقتصادية الخاصة، من جهة أخرى. وقد خلصنا أيضاً إلى عجز المشاركات الشعبية الرمزية من جهة، والمساءلة القضائية من جهة أخرى، عن حماية هيئات التنظيم المستقلة من مخالب المؤسسات التجارية الكبرى. لا، بل أضافت آليات المراقبة التي أوجدتها المحاكم إلى قائمة التهديدات التي تتعرض لها هيئات التنظيم المستقلة، السلطات القضائية نفسها. وهو ما ساهم في امتصاص ما تبقى من مشروعية هيئات التنظيم تلك... لذا نرى بأن السبيل الوحيد لتعزيز فاعلية آليات المساءلة تلك، وبالتالي مشروعية هيئات التنظيم المستقلة، يكمن في إعادة القيم الديمقراطية إلى حظيرة الحوكمة التنظيمية.

لذلك، سيشكل النموذج الإصلاحي والتغييرى القائم على «المجالس الشعبية»، والذي نوصى باعتماده في أقرب وقت ممكن، جزءاً من الحل الجذري للأزمات التي تواجهها الأنظمة الليبرالية

المعاصرة، القابعة تحت قبضة الأيديولوجية النيوليبرالية الرأسمالية المتوحشة، والتي تمنح شعوبها خيارين لا ثالث لهما: إما أن تُحكّم تلك الشعوب من قِبَلِ نخب سياسية حزبية ومن يدور في فلكها من خبراء وأخصائيين غير خاضعين للمساءلة الشعبية، وإما أن تغرق في سرديات نظريات المؤامرة السائدة في أوساط الأحزاب المتطرفة، والتي يَكُنُّ أنصارها العداء «للخبراء المتعجرفين»، والذين ينظرون بعين الريبة إلى كل ما تجمع عليه الأوساط العلمية... في حين أن نموذج «المجالس الشعبية» يرفض هذا الخيار الزائف بين هذين الاحتمالين اللذين يُقدِّمان وكأنهما الوحيدان المتوفران لشعوب الأنظمة الليبرالية المعاصرة. بل هو يقدم تصوّرًا لعلاقة أسلم بين الخبراء والأخصائيين، من جهة، والبقية من المواطنين العاديين، من جهة أخرى، حيث تقوم الفئات الشعبية بلعب دور فعال ومباشر في مساءلة الخبراء الذين يديرون هيئات التنظيم المستقلة، وذلك عملاً بالمبادئ والأسس التي تقوم عليها النظريات الديمقراطية التقليدية. وبالتالي، ستضخ تلك الآلية جرعات إضافية من المشروعية في جسم هيئات التنظيم المستقلة المترهل، ومن ورائها النظام الدستوري والسياسي ككل للدول الليبرالية المعاصرة.

## المراجع

### المراجع الأجنبية

- ACHEN, C, BARTELS, L., Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government, (Princeton University Press, Princeton, 2017).
- AUTIN, J-L., 'Autorités Administratives Indépendantes, Démocratie et État De Droit' (2016) 93 Droit et société 285-295.
- BEHN, R.D., Rethinking Democratic Accountability, (The Brookings Institution, Washington DC, 2001).
- Black, J., 'Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes' (2008) 2 Regulation & Governance 137-164.
- BONIN, H., La démocratie hasardeuse : essai sur le tirage au sort en politique, (Xyz, Canada, 2017).
- BOURG, D., Whiteside K., Vers une démocratie écologique, (Seuil, Paris, 2010).
- BOVENS, M., 'Analysing and assessing accountability: A conceptual framework', (2007) 13 European Law Journal 450.
- BOVENS, M., 'Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism' (2010) 33 West European Politics 952.

- BRAITHWAITE, J., 'The Regulatory State?', in R. E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Political Science* (Oxford University Press, Oxford, 2011) 11.
- BUSUIOC, E. M., 'Accountability, control and independence: The case of European agencies' (2009) 15 *European Law Journal* 599.
- BUSUIOC, E. M., 'European agencies and their boards: Promises and pitfalls of accountability beyond design' (2012) 19 *Journal of European Public Policy* 719.
- COURANT, D., 'Thinking Sortition. Modes of Selection, Deliberative Frameworks and Democratic Principles' (2017) 68 *Les Cahiers de l'IEPHI* 18.
- COURANT, D., 'Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalization. The Irish Citizens' Assemblies' (2018) *Working Paper Series IEPHI* 3.
- DELANNOI, G., *Le retour du tirage au sort en politique*, (Fondapol, Paris, 2010).
- DOWLEN, O., *The Political Potential of Sortition*, (University of Oxford, Oxford, 2006).
- DUBITON, S., *La confrontation des autorités administratives indépendantes au principe démocratique*, (PhD Dissertation, University of Montpellier, France, 2012).
- ENNSER-JEDENASTIK, L., 'Credibility Versus Control: Agency Independence and Partisan Influence in the Regulatory State' (2015) 48 *Comparative Political Studies* 823.
- FIGUEIREDO, J.M., 'Strategic plaintiffs and ideological judges in telecommunications litigation' (2005) 21 *Journal of Law, Economics & Organization* 501.
- FIORINA, M. P., 'Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?' (1982) 39 *Public Choice* 47.
- FISHKIN, J., *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, (Oxford University Press, Oxford, 2018).
- FISHKIN, J., LUSKIN R., 'Experimenting with a democratic ideal: deliberative polling and public opinion', (2005) 40 *Acta Politica* 287.
- GAILMARD, S., 'Accountability and principal-agent models', in M. Bovens, R.J. Goodin and T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, (Oxford University Press, Oxford, 2014) 92.
- GILARDI, F., MAGGETTI M., 'The independence of regulatory authorities', in D. Levi-Faur (ed.), *Handbook of Regulation*, (Edward Elgar,



- Cheltenham, 2011) 201.
- GIN DIN, S., PANITCH L., The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire, (Verso, London, 2013).
- GRONLUND, K., BACHTIGER A., SETÄLÄ M., Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process, (ECPR Press, Colchester, 2014).
- HERTZ, N., The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy, (Harper Business, 2003).
- HONG, S., PAGE, L. E., 'Some microfoundations of collective wisdom', in J. Elster & H. Landemore (Eds.), Collective wisdom, Principles and mechanisms, (Cambridge University Press, UK, 2014) 56.
- KATZ, R. S., 'Party government: A rationalistic conception', in F. G. Castles & R. Wildenmann (Eds.), Visions and realities of party government, (Walter de Gruyter, Berlin, 1986) 32.
- LANDEMORE, H., Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many, (Princeton University Press, NJ, 2013).
- LEVI-FAUR, D., Regulation & regulatory governance, In Handbook on the Politics of Regulation, (Edward Elgar, Cheltenham, 2011) 14.
- LINZ, J., 'Democracy's Time Constraints', (1998) 19 International Political Science Review 19.
- LOMBARD, M., 'Autorités administratives indépendantes et démocratie politique' (2005) AJDA 530.
- MAGGETTI, M., Ingold K., Varone F., 'Having your cake and eating it, too: Can regulatory agencies be both independent and accountable?' (2013) 19 Swiss Political Science Review 3.
- MAIR, P., 'The challenge to party government' (2008) 31 West European Politics 211.
- MAJONE, G., 'The Regulatory State and its Legitimacy Problems' (1999) 22 West European Politics 1.
- MANIN, B., The Principles of Representative Government, (Cambridge University Press, Cambridge, 1997).
- MARTINO, M., 'Legitimacy and Accountability of Independent Regulatory Agencies: A Critical Review' (2010) 2 Living Reviews in Democracy 1-9.
- MCCUBBINS, M. D, Noll R.G., Weingast B.R., 'Administrative procedures as instruments of political control', (1987) 3 Journal of Law, Economics, and Organization 255.
- MCCUBBINS, M. D., Page T., 'A Theory of Congressional Delegation',

- in M.D. McCubbins, T. Sullivan (eds.), Congress: Structure and Policy, (Cambridge University Press, Cambridge, 1987) 409.
- MÜLLER, W. C., 'Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work' (2000) 37 European Journal of Political Research 309.
- NESTI, G., 'Strengthening the accountability of independent regulatory agencies: From performance back to democracy' (2018) 16 Comparative European Politics 474.
- PAGE, S. E., The difference: How the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies, (Princeton University Press, NJ, 2007) 23.
- PARIJS, P. V., 'Electoral democracy and its rivals. In Is there an editor?', in D. Caluwaerts & M. Reuchamps (eds.), The malaise of electoral democracy and what to do about it, (Re-Bel ebook, 2014) 49.
- PITKIN, H., The Concept of Representation, (University of California Press, California, 1967).
- POLILLO S., GUILLEN M. F., 'Globalization pressures and the State: The worldwide spread of central bank independence' (2005) American Journal of Sociology 1764.
- ROBINSON, W. I., A theory of Global Capitalism: Production, Class and State in a Transnational World, (Johns Hopkins University Press, Maryland, 2004).
- ROSE, R., 'The variability of party government: A theoretical and empirical critique' (1969) 17 Political Studies 418.
- ROSS, R. J. S., Trachte K. C, Global Capitalism: The New Leviathan, (State University of New York, New York, 1990).
- SCHATTSCHNEIDER, E. E., Party government, (Rinehart, New York, 1942).
- SCHILLEMANS, T., BUSUIOC, M., 'Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift' (2015) 25 Journal of Public Administration Research and Theory 205.
- SCHOLTE, J. A., 'Global Capitalism and the State' (1997) 73 International Affairs 427.
- SCHULSON, M., BAGG S., 'Give Political Power to Ordinary People' (2019) Dissent <[https://www.dissentmagazine.org/online\\_articles/give-political-power-to-ordinary-people-sortitionm](https://www.dissentmagazine.org/online_articles/give-political-power-to-ordinary-people-sortitionm)> accessed 10 May 2020.
- SINTOMER, Y., 'Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension?' (2011) 1 Participations 239.
- SINTOMER, Y., Petite histoire de l'expérimentation démocratique : tirage

- au sort et politique d'Athènes à nos jours, (La Découverte, Paris, 2011).
- SINTOMER, Y., 'Tirage au sort et démocratie délibérative : Une piste pour renouveler la politique au XXIe siècle?' (2012) Laviendesidees.fr.
- THRELKELD, S., 'Let Juries Choose Public Officials, Dissident Voice' (2019) <<https://dissidentvoice.org/2019/10/let-juries-choose-public-officials/>> accessed 10 May 2020.
- VAN KERSBERGEN, K., VAN WAARDEN, F., 'Governance as a bridge between disciplines: Crossdisciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy' (2004) 43 European Journal of Political Research 153.
- VAN REYBROUCK, D., Against Elections: The Case for Democracy, (Random House UK, UK, 2016).
- VEENENDAAL, W., 'How democracy functions without parties: The republic of Palau' (2013) 22 Party Politics 27-36.
- WARREN, M., CASTIGLIONE, D., 'A Transformation of Democratic Representation' (2004) 2 Democracy & Society 20.
- WILLIAM, R., Global Capitalism Theory and the Emergence of Transnational Elites (2012) 38 Critical Sociology 349.

### المراجع العربية

- بدران، سيمون، «آلية إسناد المناصب التشريعية بواسطة القرعة: مع إشارة خاصة لمجلس الشيوخ اللبناني»، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، جامعة الشارقة، ٢٠١٩، ١٦، (٢)، ٦٠٣ - ٦٣٣.
- بن مولى، مراد، «الرقابة القضائية على قرارات الهيئات الدستورية المستقلة»، أعمال الملتقى العلمي حول الهيئات الدستورية، تونس، ٢٠١٨.
- الجعدي، محمد العفيف، «استقلالية الهيئات الدستورية: قراءة في المنازلة الدستورية»، مجلة المفكرة القانونية، بيروت، ٢٠١٧، ٩، ٥.
- الجعدي، محمد العفيف، الهيئات المستقلة من الانتشار إلى الاتهام: قراءة في مسار أوهنته أمراض الماضي، مجلة المفكرة القانونية، بيروت، ٢٠١٧، ٩، ٤.
- صرصار، محمد شفيق، «أعمال الملتقى العلمي حول الهيئات الدستورية»، مؤتمر منن تنظيم الجمعية التونسية للانتقال الديمقراطي والجمعية التونسية للعلوم الإدارية، تونس، ١ و٢ مارس ٢٠١٨.
- عبد الرحيم المصلوحي، الورقة التقديمية للمؤتمر المعنون «هيئات التنظيم المستقلة والحوكمة الإدارية في الدول العربية»، جامعة الإمارات العربية المتحدة، أبريل ٢٠٢٠.