

جامعة المنصورة

كلية الحقوق

مجلة الكلية

آليات الرقابة الشعبية على نشاط المرافق العامة

بحث مقدم من

جمال عبد العليم عبد الكريم السيد

أشراف

أ. د / صلاح الدين فوزى

أستاذ ورئيس قسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة المنصورة

آليات الرقابة الشعبية

تمهيد وتقسيم :

تختلف آليات الرقابة الشعبية باختلاف الجهة القائمة بالرقابة ، فقد تمارس الرقابة الشعبية من قبل آحاد الأفراد بشكل انفرادى ، كما هو الحال فى الشكاوى التى يقدمها الفرد المتضرر من مرفق معين إلى الجهات المختصة ، وقد تتعدى ذات الشكاوى مجموعة من الأفراد ، فهنا يتكون رأى عام تجاه هذا المرفق .

وبين الحين والآخر تطالعنا الصحافة ، وخاصة صحف المعارضة بالكشف عن العديد من قضايا الفساد التى تسود بعض المرافق العامة ؛ ولأهمية الصحافة فى توجيه الرأى العام ، فقد اتخذتها الأحزاب السياسية المعارضة منبرا لكشف فساد بعض المرافق ، هذا فضلا عن الدور المحدود الذى تقوم به المجالس الشعبية المحلية فى القيام بدورها الرقابى على أنشطة المرافق العامة المحلية ،

وعليه سوف نتناول آليات الرقابة الشعبية على النحو التالى :

المبحث الأول : الشكاوى كآلية للرقابة الشعبية

المبحث الثانى : الرأى العام ودوره فى الرقابة الشعبية

المبحث الثالث : الدور الرقابى للصحافة

المبحث الرابع : الدور الرقابى لمنظمات المجتمع المدني والنقابات المهنية

المبحث الخامس : رقابة الأحزاب السياسية

المبحث الأول الشكوى كآلية للرقابة الشعبية

تعد الشكاوى والعرائض من الآليات المبدئية التي قد يلجأ إليها الأفراد عند مخاطبة الأجهزة الرقابية والسلطات العامة ، بمناسبة طلب اقتضاء الخدمة من المرفق العام ، وما قد يثور من مشاكل ، أو يلحقهم من أضرار نتيجة ذلك ، وسواء كان مقدمو الشكوى أو العريضة من الأفراد العاديين أو الموظفين العموميين ، وبالإضافة لإمكانية تقديم الشكوى أو العريضة للسلطة العامة أو الجهات الرقابية الأعلى ، يمكن للأفراد أيضا التبليغ عن الجرائم ، والمساعدة في كشف مرتكبيها ، وسنتعرض لذلك في القانون المصري مقارنة بالقانون الفرنسي والشريعة الإسلامية .

وسوف نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : شكوى الأفراد العاديين

المطلب الثاني : شكوى الموظفين العموميين

المطلب الأول

شكاوى الأفراد العاديين

حق الشكوى :

نظام الشكاوى أو العرائض نظام معروف فى بريطانيا وفرنسا ومصر ؛ فهو نظام أساسى فى الدستور البريطانى ، ويرجع أصله إلى عصر إوار الأول ، وكان من مقتضاه إيجاد طريقة لدفع مظالم الملك أو الإدارة عن الناس ، وقد تطورت الأوضاع إلى أن أصبح من الممكن تقديم هذه العرائض لمجلس اللوردات وكذلك لمجلس العموم ، وقد أخذت فرنسا أيضا بنظام العرائض سواء فى الجمهورية الثالثة أو الرابعة ذات النظام البرلمانى ، وترجع أصول العرائض فى مصر إلى دستور ١٩٢٣م على أساس النص الدستورى القائل " للأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشئون " (١) .

وتعد الشكوى من الحقوق الدستورية للأفراد بشأن ما يقع عليهم من ظلم أو جور من جانب الإدارة ، وجاء النص على هذا الحق فى دستور مصر الدائم الصادر ١٩٧١م فى المادة ١٦٣ التى جاء فيها لكل فرد مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه ٠٠٠ وعليه فإن سائر الأفراد لهم الحق فى مخاطبة السلطات العامة والحق فى الشكوى والتظلم بوجه عام ، وهذا الحق مقرر لكافة الموظفين وغير الموظفين بل إنه من الحقوق الطبيعية للأفراد (٢) .

(١) راجع د. صلاح الدين فوزى : الإدارة العامة - المدخل العلمى التطبيقى - ٢٠٠٠م ، ص ١٢٦

وما بعدها ؛ د. إيهاب زكى سلام : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى ، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، ص ٢٤٤ .

(٢) راجع فى ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦١١ لسنة ٤١ ق عليا الدائرة الرابعة

جلسة ٢٥ / ١١ / ١٩٩٥م الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء ٤٣ القاعدة رقم ١٦٨ ص ٥٣٠ .

وحق الشكوى مكفول لأصحاب المصلحة وللغير ، وهو يهدف إلى حماية المصالح المشروعة للمواطنين بمعناها الواسع ، كما أنه وسيلة لزيادة كفاية أجهزة الدولة وهو نابع من طبيعة الدولة الحديثة التى تتلاقى فيها مصالح المواطنين مع مصالح الدولة ، وواجب أجهزة الإدارة أن تدرس وتلخص الشكاوى المقدمة بقصد تحسين سير المرافق العامة والتأكد من احترام القوانين .

وقد استقر القضاء المصرى على أنه لا يجوز اعتبار سكوت الإدارة عن الرد على الشكاوى أو تظلمات أو طلبات الأفراد بمثابة قرار سلبى بالامتناع ، إلا إذا كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح (١) .

تقديم العريضة :

حق تقديم العريضة مكفول لأى مواطن ، وكذلك مكفول لأى فئة من فئات الشعب كطبقة العمال ، أو مجموعة منهم ، ويشترط أن تكون الجماعات هيئة نظامية أو أشخاصا اعتبارية ، وهذه العرائض أو الطلبات تقدم إلى المجلس التشريعى كما فى جمهورية مصر العربية ، أى إلى مجلس الشعب ، أو أى من المجلسين مجلس اللوردات أو مجلس العموم فى بريطانيا ، ومجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية فى فرنسا .

وإذا ما تقدم صاحب العريضة بها فيجب أن يوقع عليها ، ولا يتطلب صياغتها بأسلوب معين ، ولكن يشترط فى بريطانيا صياغة معينة تختلف بحسب مجلس اللوردات أو مجلس العموم ، كذلك يجب أن يوقع مقدم العريضة بنفسه ما لم يكن لديه عجز يحول دون ذلك .

(١) حيث نصت المادة رقم ١٠ من قانون مجلس الدولة المصرى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه " يعتبر فى حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح "

ويبين موقع العريضة موضوعها فى العريضة ذاتها ، وأن تكون خالية من العبارات غير
اللائقة ، أو كما فى بريطانيا أن تكون العريضة مكتوبة بلغة محترمة ، خالية من العبارات
المسيئة للسيادة أو البرلمان أو القضاء أو أى سلطة دستورية (١) .

ويشترط فى بريطانيا بالإضافة إلى ذلك أن تكون العريضة مكتوبة بخط اليد ، ولا يقبل إذا
كانت مطبوعة أو مكتوبة على الآلة الكاتبة ، وقد يفهم ألا تكون مطبوعة على أساس أن الشئ
المطبوع قد لا يعبر عما فى ضمير صاحبه ، وأنه فرض عليه فرضا لا يملك فيه تغييرا ، أما
أن تكون مكتوبة على الآلة الكاتبة ، فهذا أمر غير مفهوم ، ففى كتابتها على الآلة الكاتبة
صيانة للعريضة من الخط الرديء أو غير المقروء ، كذلك لا يجوز الكشط أو التحشير فى
العريضة أو إرفاق مستندات أخرى معها ، وأن تكون مكتوبة بلغة انجليزية ، أو مرفق بها
ترجمة واضحة .

وحق تقديم العرائض يقتصر فقط على المصريين دون الأجانب ؛ فدستور ١٩٢٣
كان يقصر هذا الحق على المصريين فقط صراحة حيث ورد النص " للأفراد المصريين
مخاطبة السلطات العامة " غير أن دستور ١٩٧١م جاء خاليا من هذا التخصيص ؛ فقد نص
على أن " لكل فرد " ومع ذلك فإن المقصود بالفرد هنا " الفرد المصرى " ؛ لأن هذه
المادة قد وردت فى الباب الثالث من الدستور الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامة ،
وهى حقوق وواجبات المصريين ، ولكن ليس فى الدستور ما يمنع الأجانب من تقديم هذه
العرائض ، وخاصة إذا كانت تنطوى على المطالبة بحقوقهم ، لا التدخل فى أعمال الدولة ؛
لأن السيادة للشعب لا يجوز مشاركتهم فيها .

(١) راجع د. إيهاب زكى سلام : المرجع السابق ، ص ٢٤٥ .

عيوب الشكوى :

على الرغم من أن جميع الأنظمة تقريبا قد حرصت على أن تؤتي شكوى المواطنين ثمارها ، إلا أن الكثير من الشكاوى التي يقدمها المواطنون لا تسيير في طريقها بالشكل الذي يكفل فاعليتها ، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تحقيق التأثير الرقابى المطلوب منها ، فهي ترسل عادة من أصحاب الشأن إلى جهات متنوعة ومتفرقة ، بعضها مختص والآخر غير مختص ، بطريقة كثيرا ما تطبعها العفوية ، وتحكمها العاطفة والانفعال الوقتى دون الفكر وتقدير النتائج ، وكثير من الجهات التي ترد إليها الشكوى تحيلها إلى الجهة الإدارية التي تفترض أنها الجهة المختصة ، وهذه بدورها تعمل على الرد بأسلوب الدفاع عن النفس أكثر من العمل على إصلاح الخطأ الذى ترتبت عليه الشكوى ، وقد تتابع الجهة الإدارية الشكوى ، وقد تحفظ وفقا لدرجة الاهتمام بها ، الأمر الذى يؤدي فى كثير من الأحوال إلى إهمال بعضها وعدم الموضوعية عند الرد عليها .

وحتى يمكن تفعيل دور الشكوى فى الرقابة يتحتم أن يوجد نظام مستمر يكفل جعل الشكوى وسيلة فعالة لرقابة الشعب المباشرة على المرافق العامة ، وذلك بأن تنظم تدفق الشكاوى والبت فى المطالبات الفردية مع دراستها من الناحية الموضوعية، واستخلاص النتائج الإصلاحية منها ؛ بحيث يمكن القضاء على مسبباتها من عيوب تنظيمية وإنسانية حتى لا تؤثر على العمل أو معنويات العاملين ، ويكمل هذا النظام إعلام مقدمى الشكوى بنتائج شكاوهم حتى تتم الاستجابة ويتولد الشعور بالمشاركة فى تطور الإدارة (١) .

(١) وفى بعض الدول كالسعودية مثلا لا يكتفى بتشكيل مكاتب لهذا الغرض ، وإنما يخصص الملك جزءا من وقته لاستقبال المواطنين وسماع آرائهم وانتقاداتهم بدلا من إتباع سلسلة من الخطوات الرئاسية المتدرجة . وهذه الطريقة عملية ومفيدة إلا أنه لا يمكن تعميمها ، فلو أراد كل المواطنين مقابلة الملك للشكوى له من تصرف ادارى لاستحال ذلك ، إلا أنها مفيدة فى حدود

ولجوء الأفراد للسلطة العليا فى الدولة مباشرة وبكثرة يعود إلى أن هناك اعتقاداً بين المواطنين بأن الإدارة العامة تغلق آذانها عن سماع الملاحظات التى يبديها المواطنون العاديون ، وأن روح التضامن التى تربط بين رجال الإدارة التابعين لسلك إدارى واحد تجعلهم يميلون إلى الدفاع عن تصرفات زملائهم أو الخاضعين لرئاستهم ، ولهذا فإن الحل لكى يبقى اللجوء إلى الرئيس الأعلى للدولة تصرفاً استثنائياً محدوداً هو استعادة الثقة المفقودة بين المواطنين والإدارة .

التبليغ عن الجرائم :

التشريع المصرى : يأخذ قانون الإجراءات المصرى رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥١م بفكرة الاتهام العام الذى تباشره النيابة العامة نيابة عن المجتمع ، فتتص الفقرة الأولى من المادة الأولى على أنه تختص النيابة العامة دون غيرها برفع الدعوى الجنائية ومباشرتها، ولا ترفع من غيرها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون ، كما أن لجهات القضاء حق رفع الدعوى بطريق التصدى فى حالات معينة نص عليها القانون (١) ، وإذا كان حق النيابة العامة فى تحريك الدعوى ليس مطلقاً ؛ إذ ترد عليه بعض القيود كتوقف حقها على التقدم بشكوى من

معينة شريطة ألا يغالى فيها ، وأن يكون هدفها هو فعلاً تصحيح مسار الإدارة العامة بما يخدم المصلحة العامة .

(١) وذلك كحق محكمة الجنايات والدائرة الجنائية بمحكمة النقض فى التصدى لإقامة الدعوى الجنائية إذا رأت عند النظر فى دعوى مرفوعة أمامها - بالنسبة لمحكمة النقض - عند النظر فى الموضوع بناء على الطعن للمرة الثانية أن ثمة متهمين آخرين غير من أقيمت عليهم الدعوى أو وقائع أخرى غير المسندة فيها اليهم أو أن ثمة جنائية أو جنحة مرتبطة بالتهمة المعروضة أمامها فلها أن تقيم الدعوى على هؤلاء الأشخاص أو بالنسبة لهذه الوقائع ويمثلها إلى جهة التحقيق ، أو أن تنتدب أحد أعضائها لإجراء هذا التحقيق (راجع المواد ١١ ، ١٢ ، ١٣ من قانون الإجراءات الجنائية) ، وكذلك حق المحاكم بصفة عامة بأن تقيم الدعوى وتحكم فيها وذلك بالنسبة للجنح والمخالفات التى تقع حال جلساتها (المواد ٢٤٣ ، ٢٤٤ إجراءات جنائية ، والمواد ١٠٤ ، ١٠٦ ، ١٠٧ من قانون المرافعات) .

المجنى عليه، أو من وكيله الخاص (١) ، أو تعليقه على طلب يقدم من الجهة المختصة (٢) ، أو على أذن من الجهات صاحبة الشأن (٣) ، إلا أن الذى يعيننا هنا فى مجال التبليغ عن الجرائم هو حق الأفراد فى تحريك الدعوى، وهذا يتوافر فى حالتين :

(الأولى) تقرير حق من أصابه ضرر وقع من مخالفة أو جنحة فى رفع دعوى مدنية أمام المحكمة الجنائية المختصة ، ويترتب على قبول الدعوى المدنية تحريك الدعوى الجنائية (٤) ، على أن قصر هذا الحق على من لحقه ضرر من الجريمة دون المجنى عليه بصفة عامة ، ينتج عن أن الدعوى العمومية تنشأ عن قبول الدعوى المدنية التى تستند إلى ضرر أصاب رافعها ، كما أن هذا الحق يقتصر على تحريك الدعوى دون مباشرتها أو استعمالها ، إذ يبقى ذلك للنيابة العامة حسب الأصل العام .

(الثانية) حق الأفراد فى تحريك الدعوى بناء على شكوى كما هو وارد فى مواد قانون العقوبات ، إلا أن المشرع قد قيد مدة استعمال هذا الحق ، فقرر ثلاثة شهور لسقوط الحق فى الدعوى ،

وبذلك يكون التشريع المصرى قد أخذ بفكرة الاتهام العام مع وضع بعض الاستثناءات بتقريره الاتهام الفردى لمن أصابه ضرر وفى أوضاع محدودة .

(٢) وذلك كالمواد ٢٧٤ عقوبات الخاصة بزنا الزوجة ، والمادة ٢٧٧ الخاصة بزنا الزوج ، والمادة ٢٧٩ عن الفعل الفاضح مع امرأة فى غير علانية ، والمادة ٢٩٢ عدم تسليم الولد الصغير إلى من له الحق فى طلبه ، والمادة ٢٩٣ الامتناع عن دفع نفقة أو أجره الحضانة أو الرضاعة المحكوم بها ، والمادة ١٨ ، ٣٠٣ ، ٣٠٦ ، ٣٠٧ ، ٣٠٨ عن القذف فى حق أحد الموظفين العموميين بسبب أداء الوظيفة ، والمادة ٣١٢ عن السرقة من الأصول والفروع والأزواج .

(٣) وذلك كما فى الجرائم المنصوص عليها فى المادتين ١٨١ ، ١٨٢ ، ١٨٤ عقوبات .

(٤) وذلك كالجرائم المنصوص عليها فى المادة ٩٦ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ م .

(٥) راجع المادة ٢٣٢ من قانون الإجراءات الجنائية فقرة (١) .

أما حق الأفراد فى إبلاغ سلطات الدولة عن الجرائم التى يعلمونها ، فإن ذلك ما هو إلا إعلاما
لسلطة الاتهام بالجريمة دون التدخل فى رفع الدعوى؛ حيث تبقى لسلطة الاتهام العام وهى
النيابة العامة حرية رفع الأمر إلى القضاء أو عدم الالتفات إلى ذلك .
وبالنسبة للقضاء الإدارى فقد نص قانون مجلس الدولة على اشتراط المصلحة الشخصية لقبول
دعوى الإلغاء (١) ، وقد نهج القضاء الإدارى من قبل هذا النهج ومن ذلك ما أبرزه مجلس
الدولة

فى قضائه من أول الأمر ، ومنه على سبيل المثال حكمه الصادر فى ٣٠ / ٤ / ١٩٤٨م
(٢) ، وكذلك الحكم الصادر فى ٢١ مارس سنة ١٩٥٧م (٣) .

التشريع الفرنسى :

تردد النظام الفرنسى بين انفراد هيئة معينة بحق الاتهام وبين منح هذا الحق للأفراد ،
ثم انتهى أخيرا إلى العودة إلى نظام الاتهام العام ، فقد كان قانون تحقيق الجنايات الفرنسى
ينص فى الفقرة الأولى من المادة الأولى منه على أن الدعوى الجنائية تمارس بصفة أساسية

-
- (١) راجع قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م المادة ١٢ فقرة (١) .
(٢) ومن حيث أنه وإن كان لا يشترط فى المصلحة المسوغة لطلب الإلغاء أن تقوم على حق أهده
القرار الإدارى المطعون فيه - كما هى الحال فى دعوى التعويض - بل يكتفى أن يمس القرار
الإدارى حالة قانونية ما بالطاعن تجعل له مصلحة مادية أو أدبية فى طلب إلغائه ، إلا أنه من ناحية
أخرى يجب أن تكون تلك المصلحة شخصية ومباشرة ، فلا يقبل الطعن من أى شخص لمجرد أنه
مواطن يهيمه إنفاذ حكم القانون حماية للصالح العام أو أنه أحد أفراد جماعة من الناس تعنيه
مصالحها بل يجب فوق ذلك أن يكون فى حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار المطعون فيه من شأنها
أن تجعله مؤثرا فى مصلحة ذاتية للطالب تأثيرا مباشرا كأن يقترن بوصفه العام كمواطن وعضو
الجماعة وصف آخر يخصه (مجموعة الأحكام السنة الثانية ، ص ٥٦٠) .
(٣) وقد جاء فى هذا الحكم أن المصلحة فى رفع دعوى الإلغاء تتوافر عندما يكون رافعها فى حالة
قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيرا مباشرا حيث تكون له مصلحة شخصية مباشرة أدبية أو
مادية فى طلب إلغاء القرار سواء كانت تلك المصلحة حالة أو محتملة (مجموعة الأحكام ، السنة
١١ ، ص ٢٩٣)

بواسطة الموظفين الذين يعينهم القانون لذلك ، وتطبيقا لذلك حكمت المحاكم الفرنسية بأنه لا يجوز للمتهم أن يعلن الشخص الذى يدعى أنه هو فى نظره الفاعل الحقيقى للجريمة (١) ، وقد عرف التشريع الفرنسى نظام قاضى الصلح ، وهو المختص بنظر الدعاوى التى يرفعها الأفراد بشأن وقوع جريمة معينة ، إلا أن الأمر عاد سريعا إلى نظام الاتهام العام وذلك بدعوى أن الأفراد فى فرنسا نادرا ما يباشرون الدعوى الجنائية مادامت صوالحهم الخاصة لم تمس ، وكذلك لاعتبارات فنية هى عدم كفاية قضاة الصلح من ناحية الإعداد الفنى ، كما أن مجلس الدولة الفرنسى جرى على وضع شرط المصلحة الشخصية قيدا على من يريد أن يرفع دعوى إلغاء القرارات الإدارية (٢) ، ويفسر الفقهاء صمت المشرع فى قانون مجلس الدولة الصادر سنة ١٩٤٥م عن ذكر هذا الشرط بأنه إقرار لما سار عليه قضاء المجلس من تنظيم دعوى الإلغاء ؛ فهذه الدعوى فى معظم أحكامها من صنع القضاء (٣) .

(٤) مشار إليه فى رسالة د. عبد الحكيم حسن محمد عبد الله : الحريات العامة فى الفكر والنظام

السياسى فى الإسلام ، دراسة مقارنة ، حقوق عين شمس ، ١٩٧٤م ، ص ٦٥٤ .

(٥) وقد عرف القانون الرومانى نظام الاتهام الفردى ، فكان يحق لكل فرد عدا النساء والقصر ورجال

الجيش وذوى السمعة السيئة أن يباشر الاتهام الجنائى بشرط أن يكون قد ناله ضرر من الجريمة

وعن طريق موافقة الحاكم على مباشرته الاتهام ، وإذا ثبت أن المدعى كان يكيد بدعواه للمدعى

عليه كانت تفرض عليه بعض العقوبات البدنية مثل الكى فى الوجه أو اليبدين أو الساقين ، إلا أن

القانون الرومانى قيد حق دعوى الحسبة بعض الشئ ذلك أنه إذا تعدد طالبو رفع دعوى الحسبة من

أجل موضوع واحد وكان هذا التعدد كثير الحدوث نظرا لما كان يناله رافع الدعوى من نصيب من

الغرامة أو العقوبة المحكوم بها ، فإن البريتور كان يختار أحد المتقدمين وفقا لقواعد وضعها

المشرع بمقتضاها يفضل أولا من تكون له مصلحة شخصية فى الدعوى ، كما لو كان قد أصابه

ضرر من الفعل المعيب ، ثم من يكون طلبه أكثر وجهة كأن يكون له صلة قريبي أو نسب بذى

المصلحة الشخصية ، ثم من يكون أكثر مقدرة على حسن مباشرة الدعوى من حيث المؤهلات

والزكاء ٠٠ راجع د. عبد الوهاب العشماوى : الاتهام الفردى أو حق الفرد فى الخصومة الجنائية ،

دار النصر للجامعات ، ١٩٥٣م ، ص ٢٦؛ د. سليمان الطماوى : القضاء الادارى ، ص ٣٨٢ .

(١) انظر د. سليمان الطماوى : القضاء الادارى ورقابته لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، ١٩٦١م ،

ص ٣٨١ .

التشريع الاسلامى :

الإسلام لا يبيح لمعتنقيه السلبية والانعزالية ، بل عليهم أن يردوا الفرد عن الخطأ ويقوموا الحاكم إذا اعوج ؛ حيث يقول صلى الله عليه وسلم " من لم يهتم بأمر المسلمين فليس منهم " (١) ، ويقول " كيف بكم إذا رأيتم المعروف منكرا والمنكر معروفا " (٢) .

وليس فى العودة إلى تقرير حق الحسبة فى الإسلام ما يتعارض مع المبادئ الأساسية للنظم المعاصرة ، وذلك يكون على النحو التالى :

بالنسبة لحق الأفراد فى الاحتساب على رجال الحكم فإن ذلك يكون بالتعريف والوعظ دون غيرهما من الوسائل ، وقد يكون ذلك عن طريق الاتصالات الفردية ممن تتوافر فيهم الخبرة والقدرة ؛ فالحسبة مناط وجوبها القدرة .

كما أنه لا تعارض بين حق النيابة العامة وبين تقرير دعوى الحسبة للأفراد فيما يخص المجتمع من حقوق إلى جانب حق النيابة العامة فى الاتهام العام ، بحيث تكون الأولى دعوى تكميلية بالنسبة للثانية يحق للأفراد والهيئات استخدامها إذا لم تقم النيابة العامة بها ، إذ الحسبة العامة من فروض الكفايات إذا قام بها فرد سقطت عن الباقيين .

على أن تقرير دعوى الحسبة لا يتعارض مع وضع القواعد المنظمة لها ووسائل رفع الدعوى على ألا تصل هذه القواعد إلى مصادرة أصل الحق ، ونرى أن يكون ذلك على النحو التالى :

بالنسبة لحقوق العباد فلكل صاحب مصلحة أن يرفع دعواه ؛ إذ لا يعدو ذلك أن يكون طالبا لحق قررتة الشريعة له أو دفعا لظلم .

(٢) رواه الحاكم عن حزيمة بن اليمان والطبرانى

(٣) الغزالي : إحياء علوم الدين ج ٧ ص ١١٩١ .

وفيما يتعلق بحقوق الله وهي المتعلقة بحقوق الجماعة ، فإن لكل فرد أن يقيم الدعوى بشأنها سواء كان صاحب مصلحة أم لا ، مادام قد علم بالاعتداء على هذا الحق فهي شهادة يؤديها (١) .

أما فيما يختص بالحقوق المشتركة فما كان منها يغلب فيه حق الله يأخذ حكمه ، وما كان منها يغلب فيه حق العباد يأخذ حكمه ، على أن تكون الدعوى مكفولة دون قيود مالية فى جميع الأحوال ؛ فإقامة العدالة واجب من واجبات الحاكم فى الإسلام لا يتوقف على قدرة مالية أيا كانت ، ولا يمنع ذلك من تقرير العقوبات التعزيرية على رافعى الدعوى التى لا تثبت صحتها ؛ فقد جرم الإسلام شهادة الزور ورمى المحصنات ، فتقرير التعازير بشروطها من حق الحاكم فى الإسلام .

والخلاصة : أن الشكوى مقررة للكافة باعتبارها من الحقوق الطبيعية للأفراد (٢) ، وسواء كان الشاكى من الموظفين العموميين أو من غيرهم ، غير أن شكاوى الموظفين العموميين لها طبيعة خاصة ، وهو ما سوف نتعرض له فى المطلب التالى .

(٥) ابن تيمية : السياسة الشرعية ، ص ٣٤

(١) راجع فى ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦١١ لسنة ٤١ ق على الدائرة الرابعة جلسة ٢٥ / ١١ / ١٩٩٥م الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء ٤٣ القاعدة رقم ١٦٨ ص ٥٣٠

المطلب الثانى

شكاوى الموظفين العموميين

من له حق الشكوى :

هذا الحق ثابت للموظف إذا بدر من رئيسه ما يعد جورا عليه أو انتقاصا لبعض حقوقه (١) شريطة أن يتبع المرؤوس فى شكواه التدرج الرئاسى بحيث توجه الشكوى للرئيس الأعلى ؛ فلا يجوز أن يتقدم الموظف بشكواه إلى السلطات العليا مباشرة ، وتطبيقا لذلك أدان مجلس الدولة البلجيكى فى ١٥ / ١ / ١٩٦٥م موظفا تجاهل هذا المبدأ بقيامه بالشكوى للرئيس الأعلى مباشرة دون اتباع التسلسل القيادى ، واعتبره المجلس خطأ تأديبيا (٢) .

حدود حق الشكوى :

ممارسة الموظف لهذا الحق يجب أن يكون فى إطار التعليمات الوظيفية وما تفرضه الوظيفة العامة من ضرورة احترام وتوقير الرؤساء ، فحق الموظف فى الشكوى إلى الرؤساء مما قد يصادفه فى العمل من متاعب يجب أن يكون فى الحدود التى لا تخل بالعمل ومقتضياته أو انتظام سيره أو النظام الذى يسير عليه ، وإلا صار الأمر فوضى ومهاترة مما يعد إخلالا بالواجب الوظيفى ؛ إذ يجب على الموظف أن يلتزم فى شكواه حدود اللياقة وأن يراعى واجب التحفظ .

(١) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى ٢٣ / ١ / ١٩٦٥م السنة ١٠ ص ٢٤٦٧ .
(٢)

V. François Delepères: L'élaboration du droit Disciplinaire de la fonction publique 1969, p. 183 .

وانظر أيضا حكم مجلس الدولة البلجيكى ١٥ / ١ / ١٩٦٥م مشار إليه فى كتاب د. عاصم عجيلة : طاعة الرؤساء ، مرجع سابق ، ص ٢١٤ .

وذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه يتمتع على الموظف أن يستخدم فى شكواه وقائع صحيحة وبإمكانه إثباتها ، أو أنه اعتقد صحة هذه الوقائع وكان اعتقاده هذا مبنيا على أساس واقعى ومقبول ودون أن يلقى بالاتهامات المرسله التى لا دليل على صحتها ولا سند يؤيدها ويؤكد قيامها (١) ، ذلك حتى لو انتهى التحقيق إلى عدم سلامة ما ورد بالشكوى (٢) ، وللموظف كذلك اللجوء إلى المنظمات النقابية أو الاتحادات العمالية داخل جهة عمله لعرض موضوع شكواه وطرحه للمناقشة فى المجلس المشترك ، وذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه " لا جناح على المتظلم إذ لاذ برئيس الجمهورية الذى تبسط رقابته على إدارة جميع المرافق العامة شارحا له شكواه " (٣) .

كما أن للموظف أن يعبر من خلال الصحف عن تظلمه ، وللموظف أن يقترح ما يراه من وجهة نظره وأساليب الإصلاح ورفع مستوى الخدمات والإنتاج بشرط ألا ينطوى ذلك على تجريح أو امتهان للرؤساء (٤) .

والقضاء الإدارى فى مصر يؤكد على أن استعمال حق الشكوى ليس مبررا للتطاول والتشهير بالرؤساء ، والخروج على واجب الاحترام المقرر للرئيس على مرؤوسيه ، أو الطعن على الرؤساء دون أساس من الواقع ، وإسناد وقائع غير صحيحة لهم (٥) .

(٣) راجع المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٩٩٢ لسنة ٣٩ ق عليا الدائرة الرابعة جلسة ٥ / ٢ /

١٩٩٧م الموسوعة الإدارية الحديثة ص ٥٤٩ قاعدة رقم ١٧٢ .

(٤) المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ١٠٠٦ لسنة ٣٨ ق جلسة ١٢ / ٤ / ١٩٩٨م .

(٣) راجع المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦٨ لسنة ٣١ ق جلسة ٧ / ١٢ / ١٩٨٥م .

(٤) المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٠٠ لسنة ٣٠ ق جلسة ١٣ / ٥ / ١٩٨٩م .

(٥) راجع فى ذلك محكمة القضاء الإدارى الطعن رقم ١٤٥٦ لسنة ١٤٥٦ ق جلسة ٢٣ / ١ / ١٩٦٥م

مجموعة السنة العاشرة ص ٤٦٣ ؛ وأيضا المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٦ لسنة ٤٠ ق الدائرة الثالثة جلسة ١٤ / ٣ / ١٩٩٥م ؛ وكذلك الطعن رقم ٣٣٣٧ لسنة ٨ ق ٤٠ جلسة ٢ / ٨ /

التبليغ عن الجرائم :

التبليغ عن الجرائم التي تصل إلى علم الموظف وإن كانت واجبا عليه تمليها المصلحة العامة حتى لو كانت تمس الرؤساء ، إلا أنه يجب على الموظف عند الإبلاغ عن تلك الجرائم إذا ما تعلقت برؤسائه ، ألا يخرج عما يقتضيه واجبه الوظيفي من احترام وتوقير هؤلاء الرؤساء ؛ بحيث يكون هدفه الأساسي هو الكشف عن تلك المخالفات وضبطها ، وليس الإضرار بالزملاء وكشف مستورهم والنيل من أسرارهم والاندفاع وراء شهوة الانتقام والكيد لرؤسائه والطعن في نزاهتهم على غير أساس من الواقع والقانون (١) .

وفي هذه الحالة يكون الموظف قد حاد عن جادة المشروعية ، وخرج عن هدفها المنشود ، إذ يجب أن يكون الشاكي أو المبلغ على يقين من صحة ما يبلغ عنه ويملك دليل صحته ، أو يستطيع الاستشهاد عنه دون أن يلقي بالاتهامات التي لا سند لها (٢) ، وانتهت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأنه إذا تبين أن الوقائع محل الشكايات ليست وليدة اختلاق الشاكي ، فإنه لا يجوز معاقبته على ما جاء بهذه الشكايات ، خاصة وإن كانت لم تخرج على مقتضيات توقير الرؤساء .

على أن كثرة الشكاوى من الموظف نتيجة لما لحق به من ظلم وعدم الاستجابة من السلطات الرئاسية لا يعد كذلك مبررا لمعاقبته تأديبيا إذا استبان للمحكمة أن كثرة الشكاوى إنما هي

١٩٩٧م ؛ الدائرة الرابعة (٢) الإدارية العليا فى الطعن رقم ٧٩ لسنة ٣٨ ق جلسة ٢ / ٨ /

١٩٩٧م .

(١) المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٥٥٩ ، ٢٧٧٦ لسنة ٢٩ ق .ع جلسة ١٦ / ٤ / ١٩٩٨م
الدائرة الثالثة ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، ص ٥٤٤ وما بعدها .

(٢) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١٥٨٦ لسنة ٣٧ ق جلسة ١ / ٥ / ١٩٩٤م ، الدائرة الثالثة ؛
وكذلك الطعن رقم ٢١٧٣ لسنة ٣٠ ق جلسة ٢٧ / ٢ / ١٩٨٨م .

تعبير عما ألم بالشاكي من ظلم حذا به لتكرار شكواه طالما خلت تلك الشكاوى من التطاول أو الخروج عن اللياقة والتحفظ (١) .

والمحكمة الإدارية العليا جعلت من فداحة الظلم الواقع على الموظف عذرا يعفى من المسؤولية عما يصدر من هذا الموظف من أقوال في شكواه ، وذهبت إلى القول بأنه من العدل ألا يطلب من المظلوم أن يشنف آذان ظالميه بصرخاته ، وطبقت في حقه القاعدة الشرعية التي جاء بها القرآن الكريم في قوله تعالى " لا يحب الله الجهر بالسوء من القول إلا من ظلم " (٢) .

ولثبوت مسؤولية الموظف عما يضمنه شكواه من أقوال ووقائع ، فإن المحكمة لا تنتظر لتلك الألفاظ الصادرة من الشاكي مجردة ، بل إنها تقوم بالتحقق من تلك العبارات لفظا ومعنى فى إطار الظروف والملابسات التي حررت فيها تلك الشكاوى ومدى استفزاز الرئيس له ، فالمحكمة تزن كل الملابسات والظروف ؛ حتى يتسنى لها أن تقر مسؤولية الموظف من عدمه (٣) .

حق العسكريين فى تقديم العرائض :

كان الرأى فى ظل دستور ١٩٢٣م أن لا تقبل العرائض المقدمة من العسكريين ما دامت هذه العرائض تتعلق بالشئون العسكرية ، ذلك لأن القانون كان يحرم العسكريين من حق الانتخاب ، بالإضافة إلى منافاة ذلك للواجب العسكرى الذى يحتم على الخاضعين له رفع

(١) الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٥٨٠ لسنة ٣٥ ق جلسة ٣٠ / ٥ / ١٩٩٨م ؛ وكذلك الطعن رقم

١٧٧١ لسنة ٣٣ ق جلسة ١٥ / ٣ / ١٩٩٨م .

(٢) الآية رقم ١٤٨ من سورة النساء

(٣) راجع فى ذلك المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٠٩٠ لسنة ٣٧ ق جلسة ٨ / ٣ / ١٩٩٤م

الدائرة الثانية ، الموسوعة الإدارية ، ص ٥١٠ ؛ وكذلك الطعن رقم ٧٩ لسنة ٣٨ ق جلسة ١٦ / ٣ /

١٩٩٦م ، الدائرة الرابعة ، الموسوعة الإدارية ، ص ٥٢٧ .

شكواهم إلى رؤسائهم المباشرين دون سواهم ، غير أن هذا الرأى كان يسمح للعسكريين بتقديم مثل هذه العرائض ما دامت لا تخص الشؤون العسكرية (١) ، ولكننا نعتقد أنه لا مانع من تقديم العسكريين للعرائض حتى فى الشؤون العسكرية ، ولو أن ذلك قد يكون منافيا للنظام العسكرى ، لكنه لا يجوز أن يكون النظام العسكرى منافيا للدستور ، الذى يتيح لكافة الأفراد مخاطبة السلطة العامة ، أضف إلى ذلك أن العسكريين أصبح لهم حق الانتخاب ؛ أى المساهمة فى اختيار ممثلى الشعب فى البرلمان ، فكيف لا يكون لهم حق مخاطبة ممثليهم بشأن تجاوزات السلطة التنفيذية!؟

المبحث الثانى

الرأى العام ودوره فى الرقابة الشعبية

للرأى العام دور هام فى تغيير الحياة السياسية داخل الدولة باعتباره تجسيدا لكل الحريات ؛ لذلك تسعى الدولة إلى تنظيم هذه الحرية ، ووضع القيود والضوابط على ممارستها وهو من أهم الحريات السياسية فى النظم الديمقراطية ، ومن ثم سوف نتناول فى هذا المبحث تعريف الرأى العام باعتباره آليه من آليات الرقابة الشعبية ، ثم دوره فى الرقابة الشعبية ، وذلك على النحو التالى :

المطلب الأول : تعريف الرأى العام

المطلب الثانى : دور الرأى العام فى الرقابة الشعبية

(١) راجع د. إيهاب زكى سلام : المرجع السابق ، ص ٢٤٧ .

المطلب الأول

تعريف الرأى العام

الرأى العام ليس له مفهوما واحدا يتفق عليه الباحثون والدارسون ؛ فالرأى العام اصطلاح يتردد على ألسنة الناس فى حياتهم اليومية وأحاديثهم العامة والخاصة ، وعلى الرغم من اختلاف الباحثين فى تعريف الرأى العام ، إلا أنهم يتفقون على عناصر محددة بالنسبة لهذا المفهوم (١) ، فالرأى العام يمثل مجموعة من آراء جمع كبير من الأفراد ، وأن هذه الآراء تتصل بالمسائل المختلف عليها والتي تبغى الصالح العام ، وأنها يمكن أن تمارس تأثيرا على سلوك الأفراد والجماعات والسياسة الحكومية أو العامة ، ولكى نتوصل للرأى العام لابد أن يكون هناك مناقشة منظمة للوصول لهذا الرأى ؛ فالرأى العام ليس مجرد جمع آراء أفراد متفرقة ولكنه تفاعل منظم ينتج عن عملية الاتصال والتفاعل بين هؤلاء الأفراد .

وفى تقديرى أن اختلاف الفكر والعقيدة والأيدولوجيات المختلفة يؤدى إلى اختلاف الفقهاء فى تعريف الرأى العام ، فبينما يهتم المذهب الديمقراطى بحرية الفرد فى إبداء آرائه ، نجد النظم

(١) ترجع جذور فكرة الرأى العام إلى الفلسفات القديمة ، ويقصد بها إرادة الأمة ومشئئة الشعب ، بل قد وجد المؤرخون بين نصوص الرومان ما يوضح فكرة الرأى العام بعدالة صوت الشعب وصوت الجماهير ، وقد لعبت الأديان السماوية دورا هاما فى تحديد هذا المضمون ، فعرف الدين المسيحى اصطلاح الاتفاق العام ، وفى العالم الإسلامى اتجه الخلفاء الراشدون إلى معرفة آراء الرعية فى الشئون المختلفة ، وفى عصر النهضة نادى ميكافيلى بضرورة الاهتمام بالرأى العام فى كتاب الأمير ، وكذلك مونتسكيه وجان جاك روسو والذى عبر عن الرأى العام بالإرادة العامة - يراجع د. أحمد أبو زيد : سيكولوجية الرأى العام ورسالته الديمقراطية ، القاهرة ١٩٦٨م ، عالم الكتب ، ص ٩٦ وما بعدها .

التسلطية تفرض قيودا على الرأى العام ، غير أن ما يهمننا فى مجال بحثنا هو الحق فى التعبير وعقد الاجتماعات والنقد وتكوين الجمعيات (١) .

وقد تعددت تعريفات الفقه لمفهوم الرأى العام (٢) ، فقد عرفه البعض (٣) بأنه " مجموعة آراء الناس ووجهة نظرهم فى الحياة العامة وأسرار الدولة وسعيها لإسعاد الناس فى وجوب أن تعمل الدولة أو الجماعات القومية أو الدولية فى علاج شتى المسائل والمشكلات التى يقاسى منها الفرد والجماعة " .

ويرى البعض (٤) أن الرأى العام هو الفكرة السائدة لدى جمهور من الناس تربطهم مصلحة مشتركة إزاء موقف من المواقف ، أو تصرف من التصرفات ، أو مسألة من المسائل الهامة التى تثير اهتمامهم ، أو تتعلق بمصالحهم المشتركة ، ومع وضوح هذا التعريف وبساطته ، إلا أنه استخدم لفظ الفكرة، وهى مرحلة سابقة على تكوين الرأى العام الذى يأتى بعد مناقشات عديدة ووجهات نظر متباينة .

(١) يعتبر القرن الخامس قبل الميلاد هو العصر الذهبى للحريات وأولها الرأى العام ٠٠ راجع د.

أميرة مطر : الفلسفة عند اليونان ، دار الثقافة العربية للنشر والتوزيع ، ١٩٨٦م ، ص ١٥٥ .

(٢) ويرجع اختلاف الفقهاء فى تعريف هذا المصطلح إلى اختلاف التخصصات والخبرات لدى

الباحثين المهتمين بالرأى العام ، حيث جعلت كل واحد يذهب إلى اتجاه خاص فى تحديد مضمون

هذا المصطلح نتيجة اختلاف التخصصات والخبرات لدى المهتمين بالرأى العام فقد أدى ذلك إلى أن

يتجه كل فقيه إلى اتجاه خاص فى تحديد مضمونه راجع د. سعيد سراج : الرأى العام ومقوماته

وأثره فى النظم السياسية المعاصرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨م ، ص ٢ ؛ د. محمد

أبو ضيف باشا خليل : جماعات الضغط ، وتأثيرها على القرارات الإدارية والدولية ، دار الجامعة

الجديدة ، ٢٠٠٨م ، ص ١٦٥ .

(٣) راجع د. احمد سويلم العمرى : الرأى العام والدعاية ، القاهرة ، بدون تاريخ نشر ، ص ٦ .

(٤) راجع د. إبراهيم إمام : الإعلام والاتصال بالجماهير ، مكتبة الانجلو المصرية ، الطبعة الأولى ،

١٩٦٩م ، ص ٢٠٥ .

كما عرفه البعض (١) بأنه " الرأى السائد بين أغلبية الشعوب الواعية لفترة معينة بالنسبة لقضية أو أكثر يحتدم فيها الجدل والنقاش وتمس مصالح هذه الأغلبية أو قيمتها الإنسانية الأساسية مسا مباشرا " ومع أن هذا التعريف قد ذكر مدلولاً محددًا للرأى العام، إلا أنه قد استخدم فكرة الوعى لدى الشعوب، وهذا اللفظ غير محدد المعنى بالإضافة إلى أن الرأى العام يتكون من جميع الآراء دون تحديد لدرجة الثقافة .

وعرفه البعض أيضا (٢) بأنه " الحكم الذى تصل إليه الجماعة فى قضية ما ذات اعتبار ما " ، وأعتقد أن هذا التعريف يمتاز بالإيجاز ، إلا أنه لم يوضح ماهية الحكم ولا نوعية الجماعة التى تصل إلى هذا الحكم، وهو ما يضى الغموض على هذا التعريف .

ويعرفه البعض (٣) بأنه " التعبير الحر عن آراء الناخبين ، أو من فى حكمهم بالنسبة للمسائل العامة المختلف عليها على أن تكون درجة اقناع الناخبين بها وتبينهم عليها كافية للتأثير على السياسة العامة والأمور ذات الصالح العام ، وبحيث يكون التعبير ممثلاً لرأى الأغلبية ولرضا الأقلية .

ولا شك أن هذا التعريف قد ذكر أكثر عناصر تكوين الرأى العام ، فضلا عن أنه حدد دائرة الرأى العام للناخبين مع أن غير الناخبين يشتركون فى تشكيل الرأى العام وتقييمه . كما عرفه كلارينج بأنه " الحكم الذى تصل إليه الجماعة فى مسألة ذات اعتبار عام ، وذلك فى مناقشات عالمية ومستوفاة . وعرفه الأستاذ ليونارد دوب (٤) بأنه " اتجاهات

(١) راجع د. مختار التهامى : الرأى العام والحريات النفسية ، دار المعارف ، الطبعة الثانية ، ١٩٧٢م ، ص ٢٠٥ .

(٢) راجع د. حامد ربيع : نظرية الرأى العام ، مكتبة نهضة الشروق ، القاهرة ١٩٦٩م ، ص ١٢٤ .

(٣) راجع د. أحمد بدر : الرأى العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره فى السياسة العامة ، مكتبة غريب ، ١٩٧٦م ، ص ٥٢ .

(٤) راجع

الأشخاص نحو مشكلة ما حين يكونون أعضاء في الأمة باعتبارها جماعة اجتماعية " ،
وواضح من التعريفين أنهما يعتمدان على أن الاتجاه الذي يصل إليه الرأي العام هو الحكم ،
في حين أن الاتجاه لا يعبر عن الرأي العام ، والرأي العام ليس اتجاها ، لأن الاتجاه العام
عنصرا من عناصر الرأي العام ، فضلا عن أنهما لم يذكرنا مكونات الرأي العام .
ويرى جيمس برايس (١) " أن الرأي العام هو اصطلاح يستخدم للتعبير عن مجموع الآراء ،
والتي يدين بها الناس إزاء المسائل التي تؤثر بمصالحه العامة والخاصة " ، ويلاحظ على هذا
التعريف أنه غير واضح ؛ حيث أشار إلى مجموع الآراء وأغفل ذكر باقي العوامل
والعناصر الأساسية للرأي العام ، فضلا عن الإشارة إلى المصالح الخاصة ، وهي لا تدخل
في تعريف الرأي العام .

ويعرفه دايسى (٢) بأنه " التعبير عن آراء منظمة حول موضوعات عامة أو خاصة ولهذه
الآراء تأثيرها على الحكومة وعلى القرارات التي يتخذها الحاكمون .
ومما تقدم يتضح أن التعريفات السابقة لم تحدد المعنى المقصود بالرأي العام ، حيث يشوبها
الغموض ؛ لأنها لم تحدد الفئة التي تعبر عن الرأي العام ولا مكوناته ، ومن ثم لا يوجد
تعريف جامع مانع للرأي العام ، ولعل ذلك يرجع إلى اختلاف وجهات النظر الأيديولوجية ،
واختلاف تخصص المفكرين في النواحي المتعددة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها

Leonard Doob : public opinion and propaganda Archon Books, 1966, P. 35

(١)

Jemes Bryce : The American common Wealth MacMillan Ltd.,London 1889,
vol. 11p.225

(٢) يراجع في هذه التعريفات

Dacy : Law and public opinion edition, London, 1962, P. 216

، ومع ما تقدم فإننى أنضم مع البعض (١) إلى تعريف الرأى العام بأنه " وجهة نظر الأغلبية تجاه قضية عامة معينة فى زمن معين تهتم الجماهير ، وتكون مطروحة للنقاش والجدل بحثاً عن حل يحقق الصالح العام " .

ولا شك أن هذا التعريف يوضح أن الرأى العام هو الوسيلة التى يستطيع بها الحاكم أن يقف على رغبات شعبه ، ومواقفه من القضايا التى تمس الصالح العام .

وهكذا فإن الرأى العام يقصد به " اجتماع كلمة أفراد الشعب على أمر معين تجاه مشكلة معينة أو حادث ماضى فى حالة انتمائهم إلى مجموعة اجتماعية واحدة (٢) ، ومن ثم يتضح أن الرأى العام صورة من السلوك الجماعى الناتج عن مناقشة مجموعة من الأفراد بخصوص مسألة بغية الوصول إلى هدف مشترك " .

المطلب الثانى

دور الرأى العام فى الرقابة الشعبية

للرأى العام دور هام فى الرقابة الشعبية ، بل فى توجيه الحياة السياسية داخل الدولة ، باعتباره الأداة الفعالة للتعبير عن حريات الشعوب ، ومن ثم فإن معظم الدول تسعى إلى استقطاب الرأى العام وتوجيهه بغية تأييد الرأى العام لسياسة الحكومة ، ويزداد دور الرأى العام قوة فى الحكم الديمقراطى (٣) ، والذى يركز على حرية الفكر والتعبير ، وهو

(١) راجع د. سعيد سراج : الرأى العام ومقوماته وأثره فى السياسة المعاصرة ، الهيئة المصرية

للكتاب ، ١٩٧٨م ، ص ٧ .

(٢) راجع د. رمزى الشاعر : الوجيز فى القانون الدستورى ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ،

١٩٨٢م ، ص ٢٩٨ .

(٣) راجع د. محمد الشافعى أبو راس : القانون الدستورى ، مطبعة دار الهنا ، ١٩٨٤م ، ص ٥٣٤ .

الوسيلة الوحيدة للوصول إلى ديمقراطية فعلية ؛ فعن طريق المناقشة الحرة يستطيع الأفراد ممارسة التأثير والرقابة على نشاط الإدارة (١) ، ولا شك أن حرية الرأي وإبداء الرأي العام ترتبط بصورة أخرى تدعمها وهي حرية الاجتماع بطريقة سلمية ، سواء تضمنت هذه الاجتماعات جماعات كبيرة أو صغيرة ، من أجل تحقيق المصالح المشتركة التي تكونها المناقشة ، والتي تدور بين الحاضرين في هذه الاجتماعات .

ويعتبر الرأي العام صدى لحرية الرأي (٢) ، فمتى أردنا تكوين رأي عام سليم فينبغي أن يتاح للجمهور حرية كاملة في التفكير والحديث والاجتماعات ، ذلك أن حرية الرأي هي صمام الأمان للرأي العام ، والذي يقي من الانفجار بسبب التعسف وإساءة استعمال السلطة ، وعلى ذلك فإن رقي الرأي العام لا يتضح إلا إذا توافرت الحرية للأفراد ، بحيث يناقشون قضاياهم ويعلنونها حتى لو كانت مخالفة لأراء السلطة (٣) .

-
- (١) محمد الشافعي أبو راس : التنظيمات السياسية ، المرجع السابق ، ص ٤٣٩ وجد في نظام دولة الكويت أنه يقوم على أساس التشاور بين الأمير وكبار الشخصيات والزعماء وقد أغفل الأمير هذه القاعدة التي تستقر في وجدان الجماعة فقام رأي عام يستنكر هذا المسلك ويرى ضرورة العودة إلى نظام الشورى ولم يكن أمام الأمير سوى الاستجابة إلى طلب الرأي العام راجع د. عبد الفتاح حسن : مبادئ نظام الدستوري في الكويت ص ١٠٧ وما بعدها .
- (٢) راجع د. ثروت بدوي : أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٧م ، ص ٢٩ .
- (٣) أما في النظم غير الديمقراطية (النظم التسلطية) فإن الرأي العام لا يشارك في العمل السياسي وتسعى الحكومة إلى وضع القيود على وعى الجماهير وتقييد حرية الرأي العام ، ومن ثم فلا تتوافر الحرية لإبداء الرأي في هذه النظم وإن وجد رأي عام فهو يكون مستترا حتى يتمكن من الخروج إلى النور ويتخلص من القيود المفروضة عليه ويطيح بنظام الحكم التسلطي أو يجبره على تقرير الحريات للشعب وإطلاق يد الرأي العام للمشاركة في الحياة السياسية حتى يساهم في الرقابة على السلطة الحاكمة خاصة وأن حرية التعبير عن الرأي العام هي الضمان الأساسي ضد الاستبداد والتسلط .

وجدير بالذكر أن النظم الديمقراطية هي المناخ المناسب لنمو الرأى العام وازدهاره ؛ ذلك أنها تهتم بحقوق الإنسان وحياته ، فهذه الحقوق من العوامل المساعدة لنشأة الرأى العام ، خاصة وأن حرية إبداء الرأى والتعبير تساعد على النقد الجرى وتساعد على إظهار العيوب لصالح المجتمع ، لذا فإن الحكومات الديمقراطية فى العصر الحديث تستمد قوتها من تأييد الشعب ، لذلك فإن الحكومات تسعى دائما لأن تكون القرارات السياسية والاقتصادية مرضية لجميع فئات الشعب (١) ، وبذلك تعطى للشعب مزيدا من الحرية فى التدخل فى شئون الحكم والرقابة والمشاركة الايجابية فى الميدان السياسى .

وسائل رقابة الرأى العام على نشاط المرفق العام :

تختلف رقابة الرأى العام على نشاط المرافق العامة للدولة من مرفق إلى مرفق ، فتأثير الرأى العام على المرافق العامة يمكن أن يكون تأثيرا ضعيفا أو معدوما ، ويمكن أن يكون تأثيرا محسوسا وكبيرا ، كما أن هذا التأثير يمكن أن يتم بسرعة أو ببطء ، ويمكن أن يتغير هذا التأثير بمرور الوقت ، ويمكن أن يثبت على حال واحدة ، كما أن هذا التأثير يمكن أن يكون مباشرا أو غير مباشر (٢) .

ويرى البعض أن تأثير الرأى العام على نشاط المرافق العامة يظهر بطريقتين على الأقل

١- ما يمكن أن يضعه الرأى العام من حدود على القرارات الحكومية ، وعلى صناعة السياسة ، نظرا للقناعة العامة بما يمكن أن يتقبله الجمهور ودرجة استجابته .

(١) راجع أحمد سويلم العمرى : الرأى العام والدعاية ، ص ٢٩ ؛ د. أحمد بدر : الرأى العام وطبيعته

وتكوينه وقيامه ودوره فى السياسة العامة ، مكتبة غريب ، ص ١٨٥ .

(٢) راجع د. أحمد بدر : المرجع السابق ، ص ٣١٥ .

٢- إجماع المسؤولين عادة عن اتخاذ موقف صعب في مواجهة معارضة شعبية ظاهرة ، والرأى العام نادرا ما يقوم بدور إيجابى فى المبادرة بسياسة جديدة ، ولكنه عادة يقوم بدور سلبى فى إظهار سخطه على السياسات القائمة ، وبالتالي فإن الرأى العام يكون أداة قوية للضبط الاجتماعى والسياسى بعد وقوع الحدث لا قبله .

وترتبط وسائل رقابة الرأى العام على المرفق العام ، باختلاف الأنظمة السياسية ، وما إذا كانت ديمقراطية أو ديكتاتورية ، وكذلك ما إذا كانت ديمقراطية نيابية أو ديمقراطية مباشرة ؛ فرقابة الرأى العام تتسع فى الدول المتقدمة والديمقراطية أكثر منها فى الدول المتخلفة والتي تمارس عمليا نظاما ديكتاتوريا ، كما أنها أيضا تتسع فى الدول التي تمارس الديمقراطية شبة المباشرة والتي يتم فيها نوع من التعاون بين المواطنين ومسئولى المرفق العام فى ممارسة الدور الرقابى أكثر من الدول التي تمارس الديمقراطية غير المباشرة .

ووفقا لذلك يمكن القول بأن رقابة الرأى العام تتجلى بصورة واضحة على نشاط المرافق العامة بالوسائل الآتية (١) .

- ١- اختيار قيادات المرافق العامة بالاختيار ، مع الأخذ فى الاعتبار الرأى العام نحوهم .
- ٢- الاستفتاءات الشعبية ، وهى التي يشارك فيها الشعب برأيه فى مسائل معينة فى الأنظمة الديمقراطية شبة المباشرة ، أو ما يشابهها فى النظم الديمقراطية التمثيلية مثل تقديم العرائض أو المسودة .

(١) راجع د. عبد العزيز شيحا : أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف جامعة الإسكندرية ، ص ١٨٤ ؛ د. إيهاب زكى سلامة : الرقابة الإدارية على أعمال السلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى ، رسالة دكتوراه حقوق القاهرة ، بدون سنة طبع ، ص ٢٣٣ وما بعدها .

٣- كما قد تتمثل هذه الرقابة فى ممارسة بعض القوى السياسية المنظمة ؛ كالتقابات والجمعيات على توجيه قرارات الإدارة نحو تحقيق المصالح المشتركة لها وعن طريق تقديم المساعدة بالرأى فى إنجاز بعض الأعمال ذات الصلة بالإدارة العامة .

٤- كما أن هذه الرقابة تظهر بصورة واضحة فى قياسات الرأى العام (١) ، وهى عملية استطلاع واستقصاء الرأى العام فى أمر من الأمور السياسية والتي تمارسها السلطة التنفيذية ؛ فقياسات الرأى العام تعتبر أداة هامة من أدوات رقابة الرأى العام على أعمال السلطة التنفيذية ، وتمارس هذه الوسيلة بطريقة سلبية ؛ فالرأى العام لا يمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسه على أعمال السلطة التنفيذية ، ولكن يمارسها إذا قامت الحكومة أو أحد الجهات المختصة فى قياسات الرأى العام القياس من أجل التعرف على آرائهم فى المسائل الهامة التي تقوم بها الحكومة وتؤثر على المصلحة العامة (٢) .

عوامل فاعلية رقابة الرأى العام على نشاط المرافق العامة :

تتمثل أهم العوامل المؤدية إلى فاعلية الرأى العام كوسيلة رقابية على نشاط المرافق العامة للدولة فيما يلى :

-
- (١) عرفت المجتمعات القديمة طرقا بسيطة لقياس الرأى العام مثل تنكر الحاكم أو إطلاق العسس للتجسس ، أما فى العصر الحديث فمن أهم هذه الوسائل إلى جانب الاستبيان الملاحظة والمقابلة وتحليل مواد الإعلام من صحف محلات ونشرات وكتب وغيرها من وسائل النشر الأخرى فهى قد تكون مرآة صادقة للرأى العام . راجع د. أحمد بدر : المرجع السابق ، ص ٢٥٨ .
- (٢) وتعرف أيضا بالاستبيان وهى عبارة عن استمارة إحصائية تحتوى على أسئلة معينة فى موضوع معين يراد معرفة اتجاهات الرأى العام فيه ويتم اختيار عينة عشوائية أو عينة لجماعة المراد استفتائها تمثيلا صحيحا وبذلك يختلف عن الاستفتاء الشعبى الذى يمارسه فقط من لهم الحق بمباشرة الحقوق السياسية فى المجتمع أى من لهم الحق بالانتخاب راجع د. رمزى الشاعر : النظم السياسية والقانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٩ .

١- ديمقراطية النظام ، ففي الدول الديمقراطية يقوم رأى فعال ، فالديمقراطية تعتمد أساسا على حرية تكوين الرأى العام وحرية التعبير عنه ، ثم تمكين هذا الرأى من أداء وظائفه الرقابية والتأثير على نشاط المرفق العام نحو الأفضل .

٢- الإعلام والدعاية ، فلها دور كبير فى فاعلية أو عدم فاعلية رقابة الرأى العام ؛ فالإعلام الذى يزود الجماهير بالمعلومات الدقيقة والأخبار الصحيحة والحقائق الواضحة والنتائج المبنية على الأرقام والإحصاءات ، كل ذلك يؤدى إلى مساعدة الجماهير على تكوين رأى صائب فى المسائل المعروضة عليه ، بحيث يعتبر هذا الرأى تعبيراً موضوعياً عن عقلية الجماهير وميولهم واتجاهاتهم ، وكذلك الحال بالنسبة للدعاية ، فهى إما أن تكون دعاية للكشف عن بعض الحقائق الهامة والأخبار الحقيقية ، مما يؤدى إلى فاعلية الرأى العام ، وإما أن تكون الغرض الأساسى منها هو التأثير على عواطف الناس ومشاعرهم بتحقيق غايات غير سلمية .

٣- الأحزاب السياسية لها دور أساسى فى وجود رأى عام فعال (١) ؛ فالمهمة الأولى للحزب هى تنظيم إرادة الشعب وبلورتها فى شكل محدد ، وتعليمه للجماهير المسئولية السياسية وكيفية طرحهم لوجهات نظرهم ، وفى اختيارهم للبدائل المتاحة للحركة السياسية ، مما ينتج عنه فاعلية الرأى العام فى قيامه بدوره الرقابى الكامل على الحكومة سياسياً وإدارياً.

(١) راجع لاحقاً أكثر تفصيلاً فى الأحزاب السياسية كآلية من آليات الرقابة الشعبية .

٤- مدى الأخلاق العامة فى الشعب ، والتعليم (١) ، والثقافة السياسية والحالة الاقتصادية والاجتماعية ، كل ذلك عوامل إذا ما وجدت تؤدى إلى وجود رأى عام قوى ومستنير .

٥- وجود زعماء أو قادة بارزين فى المجتمع ؛ فالزعماء أو القادة يلعبون دورا هاما فى قيادة الرأى العام والتأثير عليه ، وتوجيهه إلى طريق الخير أو الشر .

٦- ويمكن القول بأنه لكى يكون هناك رأى عام فعال مؤثر على المرافق العامة ، لا بد أن يكون هناك توازن بين السلطات الدستورية المختلفة فى الدولة ؛ فالنمو المتزايد للسلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى من خلال القرارات الإدارية المتلاحقة التى تصدرها الإدارة ، وكذلك التحكم فى وسائل الإعلام واحتكارها لمصلحتها كل هذا وغيره يؤدى إلى تحول تدريجى من رأى عام يؤثر على الحكومة إلى حكومة تؤثر على الرأى العام (٢) .

(١) فالتعليم فى هذه الحالة لا يعنى التعليم العادى وإنما يعنى أيضا المعرفة للحقائق الأساسية بالنسبة للقضايا السياسية والإدارية الجارية وكذلك الحلول البديلة .٠٠ راجع د. أحمد بدر : المرجع السابق ، ص ٢٩٥ .

(٢) راجع د. أحمد بدر : المرجع السابق ، ص ٢٩٨ .

المبحث الثالث

الدور الرقابي للصحافة

لم يقف السعي لتحقيق التنمية الديمقراطية عند حدود تنظيم السلطات التقليدية التنفيذية ، والتشريعية ، والقضائية ، بل أصبح يبحث عن سلطات جديدة تتمثل في قوة وسائل الاتصال الجماهيري من صحافة وإذاعة وغيرها ، وفي هيئة الناخبين ومدى تأثيرهم بها وتأثيرهم في السلطات التقليدية ، وذلك لأن الرأي العام اتجاه فكري يؤثر ويتأثر بالظروف الطبيعية والبيئية والشخصية ، وبالحالة الاقتصادية ، والسياسية والثقافية ، وبآراء الماضي وأحداث الحاضر وآمال المستقبل كنتيجة حتمية للعلاقات بين الناس التي تقوم فيها وسائل الإعلام بدور فاعل في الاتصال بالجمهور المحلي الصغير، وبالجمهور العالمي الكبير بغير حدود .

ومن ثمَّ ظهرت أهمية وسائل الاتصال الجماهير، وبخاصة الصحافة بحكم تأثيرها في الرأي العام حتى أصبح يُطلق على الصحافة اسم "صاحبة الجلالة" ، السُّلطة الرابعة ، كسلطة مضافة إلى السلطات الثلاث السابق ذكرها ، وعلى ذلك سوف نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : تقنين الصحافة كسلطة شعبية

المطلب الثاني : الصحافة كآلية للرقابة الشعبية

المطلب الأول

تقنين الصحافة كسلطة شعبية

دور الصحافة ووظائفها المجتمعية :

نصت دساتير كافة الدول على حرية الرأي والنشر، وهو ما يعرف بحرية الصحافة (١) ، ولقد باتت وسائل الإعلام - وخاصة الصحافة - تتمتع بأهمية كبيرة للغاية في المجتمع المعاصر إلى درجة خصصت الحكومات أقساما ودوائر ووزارات إعلام تتولى تحقيق أهداف داخلية وخارجية عن طريق تلك الوسائل ، ومن تلك الأهداف رفع مستوى الجماهير ثقافيا، وتطوير أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية هذا داخليا ؛ أما خارجيا فمن أهداف دوائر الإعلام تعريف العالم بحضارة الشعوب ووجهات نظر الحكومات في المسائل الدولية .

(١) حرصت الدساتير المعاصرة على منح حرية الصحافة وأن تكفل الدولة للإنسان حرية التعبير عن رأيه مثال ذلك المادة ٧١ من دستور بولندا الشعبية التي تكفل للمواطن حرية التعبير والصحافة ، م ٥ من دستور جمهورية المانيا الاتحادية ، م ٢١ من دستور جمهورية إيطاليا ١٩٤٧م التي تنص على حرية الصحافة ، المادة ٤٨ من دستور جمهورية مصر العربية التي تنص على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام والرقابة على الصحف محظورة ٠٠ راجع د. إسماعيل البدوي : الدولة في ميزان الشريعة ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٦م ، ص ٣٩٢ وما بعدها ؛ ومن بين الدساتير العربية م ١٩ من الدستور الجزائري الصادر في ٧ أغسطس ١٩٦٣م ، م ٣٠ من الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة في ٢ / ١٢ / ١٩٧١م ؛ كما نصت عليها المادة ٣٨ من دستور الجمهورية السورية الصادر في ٣١ يناير ١٩٧٣م ، م ٨٧ من دستور الجمهورية الشعبية الصينية الصادر في ٢٠ سبتمبر ١٩٥٤م ، م ٢٢ من دستور الجمهورية التركية الصادر في ٩ يولية ١٩٦١م ، الدستور الياباني الصادر في ٣ نوفمبر ١٩٦٣م ٠٠ انظر د. مصطفى عفيفي : الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، المرجع السابق ، ص ٣٨٦ .

ولم يقتصر اهتمام وسائل الحكومات بوسائل الإعلام ، بل إن مؤسسات اجتماعية وسياسية واقتصادية اهتمت بها، ووجدت أن تلك الوسائل تخدمها وتخدم أهدافها وتساعد في ازدهارها ،

وليس أدل على أهمية الإعلام ووسائله مما أصبح معروفا في العالم، من أن الدولة ذات الإعلام القوي تعتبر قوية وقادرة، فلقد أصبح الإعلام رئيسيا في بقاء بعض الدول وخاصة تلك التي وجدت فيه إحدى دعائمها الرئيسية الأولى، وقدمته على باقي دعائم الدولة ؛ وسبب ذلك أن وسائل الإعلام مؤثرة في الجماهير وفاعلة سلبا أو إيجابا ، وتتجلى هذه الأهمية في طبيعة الوظائف والأدوار المجتمعية التي تمارسها وسائل الإعلام وفي طبيعتها الصحافية ، وفي هذا الخصوص تشير الأدبيات الإعلامية بوجه عام إلى أن وسائل الإعلام وفي مقدمتها الصحافة تمارس أو من المفترض فيها - من الناحية النظرية- أن تمارس مجموعة من الوظائف والأدوار المجتمعية المهمة والحيوية .

الصحافة سلطة شعبية :

الصحافة سلطة شعبية تنهض برسالتها بحرية واستقلال من أجل تأمين وممارسة حرية الرأي والفكر والتعبير والنشر والحق في الاتصال والحصول على المعلومات الصحيحة ونشرها وتداولها كحقوق أصيلة غير قابلة للمساس بها ، وتسهم الصحافة في نشر الفكر والثقافة والعلوم والارتقاء بها .

والصحافة وسيلة للرقابة الشعبية على مؤسسات المجتمع من خلال التعبير عن الرأي والنقد ونشر الأخبار والمعلومات في إطار من الدستور والقانون مع احترام المقومات الأساسية

للمجتمع وحقوق وحرريات الآخرين ، وحرية الرأي والتعبير مكفولة لكل مواطن ، وله أن يعبر عن رأيه بكافة الطرق : كالقول والكتابة والتصوير والرسم وغيرها من وسائل التعبير (١) .

وقد استحدث القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠م المعدل بالقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦م تنظيم الصحافة مقرراً بأن الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها بحرية في خدمة المجتمع ، وكان هذا النص ترجمة للتعديل الدستوري الذي تم في ٢٢ مايو ١٩٨٠م الذي بمقتضاه

أضيفت إلى سلطات الدولة سلطة جديدة وهي سلطة الصحافة ، وخصص لها الفصل الثاني من الباب السابع تحت عنوان سلطة الصحافة ، حيث تعد حرية الصحافة النواة الأساسية لباقي

حريات التعبير عن الرأي (٢) .

وواقع الأمر أن المشرع الدستوري المصري يعنى بالمفهوم الفنى للتعبير بأن الصحافة هي سلطة شعبية وليس المفهوم الدستوري لها ، فالقول بأن الصحافة سلطة شعبية لا يعد أن يكون

(١) راجع د . عبد الله إسماعيل البستاني : حرية الصحافة ، دراسة مقارنة - دكتوراه - حقوق القاهرة ، ١٩٥٠م ، ص ١٧ وما بعدها ؛ د . سعيد الحكيم : الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ١٧٠ .

(٢) تعتبر الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين في الدستور والقانون، وقد نص الدستور على أن حرية الصحافة مكفولة والرقابة على الصحف محظورة، وتعد مصر أول بلد عربي عرف الصحافة ، حيث صدرت أول صحيفة رسمية مصرية عام ١٨٢٨ وهي صحيفة (الوقائع المصرية) ثم توالى بعد ذلك الصحف المختلفة لتعبر الصحافة عن الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تشهدها البلاد ، كما تعاقبت التشريعات التي تعنى بشئون الصحافة ، حيث صدر أول تشريع للمطبوعات في ١٤ يناير ١٧٩٩ وأنشئت نقابة الصحفيين في عام ١٩٤١ ثم توالى القوانين الخاصة بالصحافة ، ففي ٢٤ مايو ١٩٦٠ صدر القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم الصحافة ، وفي عام ١٩٨٠ صدر القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ الذي ينص على أن الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها بحرية في خدمة المجتمع تعبيراً عن اتجاهات الرأي العام واسهاماً في تكوينه بمختلف وسائل التعبير، وفي عام ١٩٩٦ صدر القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة ، وتتنوع الصحافة المصرية ما بين الصحف القومية والصحف الحزبية والمستقلة التي تصدر عن الأحزاب والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة .

مجازاً ويكون المقصود بالكلمة هو إبراز ما للصحافة من مكانة عظيمة في المجتمع بما لها من قوة تأثير في الرأي العام (١) .

وبدیهی أن وصف الصحافة بالسلطة الرابعة یعنی إضافتها إلى ثلاث سلطات قائمة ، وهی سلطات الدولة المعروفة والمنصوص علیها فی الدستور ، وعلى ذلك نستطيع أن نقرر أن التعديل الدستوري وإن استبدل عبارة السلطة الرابعة بعبارة السلطة الشعبية ، إلا أنه فی حقيقة الأمر كان یقصد المعنى الفنى لكلمة السلطة ، وكان یعنی إضافة سلطة جديدة بجوار سلطات الدولة الثلاثة المتعارف علیها فی الفقه الدستوري المقارن .

وقد انتقد الرأي الغالب فی الفقه مذهب المشرع المصرى فی إصراره على اعتبار الصحافة سلطة رابعة ، أو سلطة شعبية كما ورد فی التعديل ؛ فاعتبار الصحافة سلطة أمر یصطدم ببديهيات قانونية مسلم بها ؛ فالسلطة فی لغة القانون هی هيئة ذات سلطان لقراراتها فی حدود الاختصاص المحدد لها قوة الإلزام ، وهی تقوم بوظيفة من وظائف الدولة ، وليس هذا من أمر الصحافة ؛ فهی مهنة حرة تستمد قوتها من قوة الإفادة والإقناع (٢) ، فضلاً عن القول بأن الصحافة سلطة رابعة فی الدستور، ليس معناه أن تكون الصحافة بمثابة البرلمان فی التشريع ، أو بمثابة القضاء فی إصدار الأحكام واجبة التنفيذ، وإنما معناه أن تنظيم الصحافة لابد أن يكون شاملاً وأساسياً، وأن القوانين المنظمة للصحافة ينبغي أن تتكامل وتتناسق، بحيث تشكل هيكلاً متوازناً يعبر عن كافة الأبعاد الضرورية للعملية الصحفية من بداية التفكير، فی إصدار صحيفة، إلى وصولها إلى يد القارئ، والتخطيط لإصدار الصحيفة،

(١) انظر د. محمد سيد أحمد : الصحافة سلطة رابعة كيف ، ١٩٧٩م ، ص ٦ .

(٢) راجع د. عبد الحميد متولى : نظرات فی أنظمة الحكم المعاصرة وبوجه خاص مصر ، ١٩٨٥م ؛

د. جابر جاد نصار : الاستفتاء الشعبى والديمقراطية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٢م ، ص ٢٣٣

وما بعدها .

والتنظيم القانوني لإصدارها، والحصول على المعلومات والأخبار ونشرها ، وحق المجتمع

في المعرفة ، وحق الفرد في عدم تشويه سمعته ، حسب قوانين وقواعد مختلفة .

فالجحافة ليس لها شئ من ممارسة مظاهر السيادة وسلطة الأمر ، ولا يعقل أن يكون لها

مثل ذلك ، وإن كان لها - وهو محض افتراض - فعلى من تمارس سلطتها ؟ ومن تأمر؟

ومن تنهى ؟ فمن ناحية أولى لا يتصور أن يكون هذا الأمر والنهى فى مواجهة الأفراد ؛

فالجحافة مفروض فيها أنها تعبر عن آرائهم وآمالهم ، ولا يتصور أن يكون ذلك فى مواجهة

الدولة بسلطاتها المختلفة فذلك يتنافى مع وظيفة الصحافة .

كما أنه لا يوجد فارق يذكر بين تسمية الصحافة سلطة رابعة أو سلطة شعبية (١) ؛

فتعبير سلطة شعبية كسلطة رابعة ؛ فالسلطات كلها مردها إلى الشعب ، وكل سلطة من

سلطات الدولة الثلاثة يمكن نعتها بهذا الوصف ولا حرج فى ذلك ، فالمادة الثالثة من

الدستور المصرى الصادر فى ١٩٧١م تنص على ذلك ، حيث تقضى أن " السيادة للشعب

وحده وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها على الوجه المبين فى

الدستور " .

ونخلص من ذلك إلى أن تقنين الصحافة كسلطة شعبية إن هو إلا بدعة لا يستقيم أمرها

والمنطق القانونى السليم ، ولا يمكن بهذا أن نضمن لها حريتها ونزاهتها ، فهذه وتلك إنما

(١) وهناك رأي يقول، إن أول من أطلق صفة السلطة الرابعة، على الصحافة، هو الإنجليزي آدموندديورك

(المتوفى عام ١٧٩٧)، عندما اتجه، إلى مقاعد الصحفيين، فى مجلس العموم البريطانى، وهو يقول أنتم

السلطة الرابعة، أو قال: توجد سلطات، ولكن عندما ينظر الإنسان إلى مقاعد الصحفيين، يجد السلطة

الرابعة، بما لها من أهمية اقتصادية، واجتماعية، وسياسية جعلتها جزءاً من الحياة الديمقراطية. ، وثمة

رأي آخر يرى أن تسمية الصحافة، بالسلطة الرابعة، ترجع إلى المؤرخ توماس ماكولاي، المتوفى عام

١٨٥٩، إذ قال إن المقصورة، التي يجلس فيها الصحفيون، أصبحت السلطة الرابعة، فى المملكة.، أنظر د.

محمد سيد أحمد : الصحافة سلطة رابعة كيف ، ١٩٧٩م ، ص ٦ .

تكون بعدم التدخل فى شئونها سواءا من جانب سلطات الدولة ، أو من جانب مراكز القوى وجماعات الضغط فى المجتمع .

العلاقة العدائية أو التعاونية بين الصحافة والحكومة :

العلاقة بين الصحافة والحكومة تأخذ أحد شكلين ، الشكل العدائي أو الشكل التعاوني ، فالعلاقة العدائية بين الصحافة والحكومة توجد فقط فى الدول التي تنتهج الفلسفة الليبرالية التي تقوم على أساس حرية الرأي والصحافة وحق القراء فى معرفة شؤون البلاد والعالم فى مختلف مجالات الحياة ؛ حتى يتمكن الفرد من الإدلاء برأيه تجاه الأحداث والقضايا التي يمر بها المجتمع، ويشارك إيجابياً فى الحياة السياسية ، ولن يتمكن من الحصول على حق المعرفة هذا إلا من خلال منح وسائل الإعلام الحرية الكاملة فى الوصول إلى المعلومات، وعرضها بحرية كاملة ، ليس هذا فقط، بل تقوم الفلسفة الليبرالية على حق وسائل الاتصال فى تقييم أنشطة الحكومات وانتقادها ، وقد خلق هذا الوضع علاقة صراع وعلاقة عداوة بين الحكومة ووسائل الإعلام ، ونشأ الخلاف بين الجانبين فى العديد من القضايا (١) .

وفى مواقف الاختلاف بين وسائل الإعلام والحكومة فى الدول الغربية خاصة الولايات المتحدة الأمريكية تكون لوسائل الإعلام الكلمة المؤثرة فى إنهاء الموقف ؛ فالحكومة لا تستطيع أن تصل إلى الجماهير إلا من خلال هذه الوسائل ، ولهذا الوسائل قوة كبيرة فى التأثير على الرأي العام ، كما أن ثقة الجمهور بوسائل الإعلام تفوق عادة ثقته بالحكومات.

(١) راجع د . عيسى عبد الباقي موسى : معالجة الصحف المصرية لقضايا الفساد ، رسالة دكتوراه ، كلية

الأداب بقنا ، جامعة جنوب الوادى ، ٢٠٠٤م ، ص ١٠٩ وما بعدها .

وفي مقابل ذلك فإن الحكومة تستطيع أن تفرض سرية كاملة على اجتماعات مهمة ، وأن تحرف المعلومات لصالحها ، وأن تقرب منها إعلاميين بعينهم ، وتقدم لهم المكافآت المادية وغير المادية ، وتستخدم دافع الحفاظ على الأمن القومي لحجب المعلومات عن الصحافة ، كما تستطيع أن تكون لها وسائلها الخاصة التي تمكنها من عرض سياستها على الجماهير، والحصول على تأييدها ، خاصة وأن ذلك يتفق مع مفهوم التعددية.

وبناء على ذلك ، فإن إظهار عدااء الصحافة للحكومة لا بد أنه سوف يجعلها تخسر مصادر رسمية للأخبار، ويفقدها معلومات كثيرة تعوق القيام بنشاطها على الوجه الأكمل في مراقبة الحكومة ، وفي ظل علاقات الصراع والعداء هذه ، تظهر الحاجة الماسة لنظام إعلامي يقوم على أساس المسؤولية الاجتماعية لوسائل الإعلام ، والتي تقوم على أساس أن لهذه الوسائل حق الوصول إلى المعلومات ، ونشرها، وحق انتقاد سلبيات ممارسات الحكومة ، وعليها واجب إظهار الإيجابيات في ممارسات الحكومة وأن تلتزم المثل العليا لآداب المهنة تحقيقاً للصالح العام .

العلاقة التعاونية بين الصحافة والحكومة توجد في الدول النامية وكافة الدول التي ترتبط فيها وسائل الإعلام بالحكومة التي ترى أن دور الصحافة يتمثل في تقديم دعم كامل لكل ما تعرضه الحكومة ، وأن صحافة غير مدربة وشعباً أمياً غير متعلم في معظمه لا يمكن أن يكون أدوات لبناء أمة مستقرة ، كما أن وسائل الإعلام الغربية التي يباهي البعض بحريتها ما هي إلا وسائل لترويج المادية والنزعة الاستهلاكية ، ومن ثم تصبح وسائل الإعلام جزءاً لا يتجزأ من النظام السياسي ، تؤمن بما يقوله النظام وتصفق لما يتخذه من إجراءات، وتضخ

أبواق دعاية لكل ما يحمله النظام من أفكار، ويختص دورها البناء في المبادرة والتقييم مما قد يهدد المجتمع بأسره مستقبلاً.

صحافة المعارضة :

هي واسطة التعبير عن الأقليات ، سواء كانت أقليات سياسية فشلت في الوصول إلى السلطة بالطريق الديمقراطي ، أو أقليات دينية ، أو عرقية ، أو لغوية.

وإذا كانت المعارضة وصحافتها ، من الظواهر التي لا يمكن أن يخلو منها مجتمع من المجتمعات ؛ فإن وجود صحافة المعارضة يخضع لاعتراف النظام السياسي بالمعارضة نفسها ، ومنحها حرية العمل ، والتنظيم والتعبير، كما يخضع للمساحة التي يمنحها النظام الإعلامي لها في أصوله القانونية ، وفي الدول التي تتبنى النظام الإعلامي الليبرالي يختلف النظر إلى صحافة المعارضة من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المتبع، وما إذا كان نظاماً ثنائياً أو متعدداً ، ففي ظل نظام الحزبين السياسيين اللذين تتبناهما كل من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا تتمتع الصحافة بمساحة واسعة من الحرية في علاقتها بالسلطة السياسية واستقلالها عن سلطة الدولة التي يشترك الحزبان معاً في السيطرة عليها، الأمر الذي أدى إلى تراجع أهمية الصحافة الحزبية من جانب، وتضاؤل اهتمام الحزبين بإصدار صحف خاصة بهما .

وفي بريطانيا كثيراً ما تواجه الحكومة الحزبية برغبة الصحف ، ومحطات الإذاعة والتلفزيون التي يحق لها الإشراف عليها في الخروج من إطار الحزبية، وإظهار استقلالها من خلال عدم تلبية رغبات الحزبيين بعدم النشر، أو النشر حول موضوع ما .

وعلى هذا الأساس لا يمكن القول بوجود صحافة معارضة بالمفهوم الحزبي في هذا النظام ، حيث ينظر للصحافة عموماً وليس الصحافة الحزبية فقط على أنها صحافة رقابة شعبية ؛ بمعنى أنها تراقب الحكومة، والسلطة السياسية بصفة عامة لحساب الجمهور العام استناداً إلى الاعتقاد بأن مراقبة الحكومة هي الوظيفة أو الدور الأساسي للصحافة الذي يفوق كل وظائفها الأخرى في الأهمية على أساس أن مثل هذا التدخل سيؤثر على وظيفة المراقبة ، وأن الصحافة التي تخضع للتنظيم ستكون عرضة للضغوط السياسية .

ويقتصر وجود صحافة المعارضة في هذا النظام (الليبرالي) على ما تصدره جماعات المصالح ، أو ما يطلق عليه الأحزاب الثلاثة من صحف وينحصر دورها في مناصرة قضايا محددة أو معارضة سياسات معينة ؛ كمحاربة التمييز العنصري، ومنع الخمر، ومقاومة الحروب، وصناعة الأسلحة النووية... الخ .

أمّا في الولايات المتحدة ، فقد جرى العرف التاريخي على إطلاق صفة الصحافة السرية على الصحف التي انتشرت في حقبة الستينيات ، والتي عبرت عن معارضي الإمبريالية، والليبرالية، والفصل العنصري ، ودعاة اليسارية، والسلام ، وحقوق السود، وحركة المرأة، ومناهضة الحروب ، وكانت هذه الصحف في مجملها صحافة ضعيفة تعتمد على أساليب الإثارة العاطفية ، وكانت تصدر بأموال قليلة ، وعدد قليل من الصحفيين ، وبإمكانات طباعية هزيلة ، أو من دون مطابع على الإطلاق.

أمّا بالنسبة للنظم الاشتراكية فكانت الصحافة تعمل فيها كأداة للدعاية والتعبئة ، وانتفى وجود صحافة المعارضة في ظل هذه النظم على اختلاف مسمياتها ، اشتراكية كانت ، أو ماركسية ، أو يسارية ، وذلك نتيجة حظرها قانوناً بحجة أن النظم المعارضة بكل صورها

بما فيها صحافة المعارضة تقع ضمن جرائم الثورة المضادة لسيطرة الطبقة العاملة ، وفي التجربة السوفيتية – وهي التجربة الأم – حرم الدستور الفيدرالي الصادر عام ١٩٣٦ المعارضة ، ونقد الدولة السوفيتية ، وقصر حرية الصحافة ، على الطبقة العاملة ، وحدد مهمة الصحافة في تأييد الحكم الاشتراكي ، ومن ثم كان استخدام الصحافة ، من جانب غير الشيوعيين أمراً خارج المناقشة ، وعلى هذا الأساس نُظر إلى صحافة المعارضة ، على أنها صحافة أعداء الشيوعية ، وأعداء الطبقة العاملة ، والدولة الشيوعية .

وبالنسبة لدول العالم الثالث : لا يمكن إصدار حكم جامع على مفهوم صحافة المعارضة فيها لاختلاف الأنظمة الإعلامية داخل العالم الثالث اختلافاً كبيراً ؛ حيث تتنوع قوانين الإعلام ، وتتذبذب بين الحرية وبين تقييد الحرية ، وبين الملكية العامة والملكية الخاصة ، ووفقاً لطبيعة النظام السياسي يتحدد الاعتراف بالمعارضة ، والسماح بصحافة المعارضة ؛ ففي الدول التي تتبنى نظام الحزب الواحد ، يمتلك الحزب كل وسائل الإعلام ، وفي الدول التي أخذت طريقاً سياسياً يسمح بالتعددية السياسية ، وحرية تشكيل الأحزاب ، سُمح فيها للصحف المعارضة بالظهور والعمل إلى جانب صحف الحكومة ، وإن ظل الحزب الحاكم الذي كان في الأصل الحزب الواحد ، أو حركة التحرير يسيطر على غالبية الصحف .

المطلب الثاني

الصحافة كآلية للرقابة الشعبية

من المتفق عليه أن أهم وأخطر الوظائف التي تمارسها الصحافة هو ما يتمثل في دورها الرقابي على أداء السلطة التنفيذية ، بما ينطوي عليه هذا الدور من تسليط الضوء على مواطن الخلل وأوجه القصور، وكشف بؤر وصور وأشكال الفساد التي قد تعترى أداء المرافق والمؤسسات والهيئات الحكومية في مختلف المجالات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتزويد الجهات الرقابية المعنية بالبيانات والحقائق والوثائق والمستندات التي تمكنها من معالجة الأوضاع غير السليمة وغير المشروعة .

ولاشك أن اضطلاع الصحافة بدورها الرقابي هذا على الوجه المبتغى يزدهر في ظل توافر المناخ السياسي والقانوني والمجتمعي الملائم ، فقد قيل إن أردت أن تعرف ديمقراطية بلد ما فانظر إلى صحافته ، وقد جرت العادة على اعتبار الصحافة السلطة الرابعة في المجتمع ، بل إنه مع التطور الحاصل في مجال تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات ، عدها البعض سلطة أولى أو «سلطة السلطات» ؛ إذ إنه في عصر الانترنت والإعلام العالمي أصبح من يملك الصحافة - سيطرة و نفوذاً - يتحكم بمفصل حيوي من مفاصل الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية في أي مجتمع ، فضلاً عن ذلك ، فإنه تقع على عاتق الصحافة مسؤوليات جسام في صياغة توجهات ومسيرة مجتمعا ، من حيث إنها قناة تواصل مع الرأي العام ، تعكس همومه وقضاياه الأساسية

، تؤثر فيه ، وتشارك في صنعه وتوجيهه ، ومن ثم فللصحافة دور حيوي في حياة الشعوب والمجتمعات ، ومصائر الدول ومستقبل الأمم .

أهمية الدور الرقابي للصحافة على المرافق العامة :

حرية الصحافة تعني حق الأفراد والجماعات في إصدار الصحف والعمل بها ، والتعبير عن آرائهم ونشرها ، ومعرفة ونقل ونشر الأخبار والمعلومات بموضوعية وتزويد المواطنين وتنقيفهم بواسطتها ، والرقابة على الهيئات العامة والخاصة (١) ، ومن ثم تأتي أهمية الدور الرقابي للصحافة على نشاط المرافق العامة في الآتي :

١- حماية المصلحة العامة ، وهو محور الرقابة الشعبية ، وذلك بمراقبة نشاط المرفق ، وتتبع سير العمل به وفق خطته وبرامجه في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوه ، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية.

٢- توجيه صانع القرار أو السلطة المسؤولة على رأس المرفق العام إلى التدخل السريع ، لحماية المصلحة العامة ، واتخاذ ما يلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الأخطاء من أجل تحقيق الأهداف .

٣- ما يحتمل أن تكشف عن عملية الرقابة من عناصر وظيفية أسهمت في منع الانحراف ، أو تقليل الأخطاء ، وهذا يؤدي إلى مكافأة هذه العناصر وتحفيزها معنوياً ومادياً .

(١) راجع د. رمضان محمد بطيخ : الرقابة على أداء الجهاز الإداري ، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤م ، ص ٣٧٧ . وانظر أكثر تفصيلاً د. جابر جاد نصار : حرية الصحافة ، دراسة مقارنة في ظل القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠م ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤م ، ص ٩ ، د. حسين فايد: حرية الصحافة - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى حقوق القاهرة ، ١٩٩٣م ، ص ٢٥ .

وتتعاضم أهمية الرقابة الصحفية على المرافق العامة بالنظر إلى :

١- طابعها غير الرسمي ما يجعلها تشتمل على أنواع متداخلة من الرقابة من جهة التوقيت ، فهي بهذا المعنى - حيث لا يحدد نوعيتها قانون ملزم - قد تكون مزيجاً من الرقابة الوقائية ، و الرقابة المتزامنة وتسمى أيضاً بـ الرقابة المتابعة ، و الرقابة اللاحقة وتسمى أيضاً بـ الرقابة العلاجية .

٢- تعدد وتنوع الآليات المتاحة لدى الصحافة (١) ، ووسائل الإعلام عموماً ، من أجل ممارسة هذا النوع من الرقابة الشعبية .

وتتعدد محاور وآليات الدور الرقابي للصحافة حيث تركز الصحف في مراقبتها وتقييمها لمجمل أداء الحكومة من زوايا عدة مثل مراقبة وتقييم الأداء السياسي المؤسسي للحكومة ، ومراقبة وتقييم الأداء الخدمي للحكومة - وهذا هو محل البحث - وكذلك مراقبة وتقييم الأداء التنموي للحكومة ، والكشف عن مواطن الخلل والقصور، وفضح الفساد المالي والإداري أينما وجد .

ولقد لعبت الصحافة على مر تاريخها المعاصر بأدوار رقابية حيوية ومهمة وساهمت في الكشف عن العديد من قضايا الفساد الحكومي ، ونجح بعضها في عزل مسئولين كبار من مناصبهم سواء بالاستقالة أو الإقالة (٢) .

(١) وتمارس الصحافة دورها الرقابي من خلال آليات مختلفة تتمثل في استخدام جميع فنون العمل الصحفي من تحقيق وحوار وخبر وملف صحافي وكاريكاتير ومقالات الرأي ، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للمواطنين أن يعبروا عن آرائهم ومواقفهم من القطاعات الإدارية في الدولة ، وهذه الإسهامات تصب في إطار فكرة سلطة الصحافة في المجتمع ، وكلما زادت هذه النسبة فعلت الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى دوراً كسلطة رابعة مؤثرة في المجتمع .

(٢) وثمة أمثلة تاريخية ماثلة للعيان كعلامات على الدور الرقابي الحيوي للصحافة العالمية .. نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي :

العولمة وتعاضم الدور الرقابي للصحافة :

لاشك أنه ليس بخافاً الدور المميز والمتعاضم الذي أصبح للإعلام اليوم كقوة مهيمنة وموجهة في عصر العولمة ؛ إذ مع ازدهار الإعلام الإلكتروني ، والمواقع الإخبارية ، والفضائيات ، والرسائل الإخبارية على أجهزة الهاتف المحمول ، لم تعد المعلومة حكراً على مؤسسة إعلامية رسمية أو خاصة ، أو جهاز أمني ، أو أي أداة أخرى للمراقبة . الأمر الذي فتح السبل والأبواب الموصدة أمام وسائل الإعلام للتفاعل مع الرأي العام والتأثير فيه سلبياً أو إيجابياً بحسب الرسالة الإعلامية التي تحملها وطبيعة الهدف الذي تعمل على تحقيقه الوسائل المذكورة لتصبح الصناعة الإعلامية في يومنا

١ - فضيحة «ووترجيت»:

في هذه القضية برز دور صحيفة «واشنطن بوست» التي كشفت في صيف العام ١٩٧٢ عن تورط إدارة الرئيس الأميركي السابق ريتشارد نيكسون، الذي كان ينتمي إلى الحزب الجمهوري، في التنصت على المقر الانتخابي لمرشح الحزب الديمقراطي المنافس، فيما عرف بفضيحة «ووترجيت»، الأمر الذي اضطر الرئيس نيكسون إلى تقديم استقالته.

٢ - فضيحة وزير البحرية البريطاني «بروفيمو»:

حيث أماطت الصحف الانجليزية اللثام عن تورط وزير البحرية البريطانية في علاقات غير شرعية مع سيدة تدعى كريستين كيلر، وهي العلاقة التي استغلت من قبل جهاز الاستخبارات السوفيتية في الحصول على معلومات دقيقة عن الجيش البريطاني ومنظومات تسلحه وعتاده الحربي.

٣ - فضيحة «الماس» للرئيس الفرنسي الأسبق جيسكار ديستان: فقد أثارت الصحافة الفرنسية في سبعينيات القرن الماضي فضيحة تلقي الرئيس فاليري جيسكار ديستان هدية ماس باهظة الثمن من امبراطور أفريقيا الوسطي «بوكاسا»، وذلك حين كان ديستان وزيراً للمالية قبل توليه منصب الرئاسة في الإليزيه.

٤ - «فضيحة إيران - كونترا» فضيحة إيران - كونترا: كشفت الصحافة الأميركية أبعاد قضية إيران كونترا التي عقدت بموجبها إدارة الرئيس «الأميركي الاسبق رونالد ريجان» اتفاقاً مع «إيران» في عام ١٩٨٥ لتزويدها بالأسلحة بسبب حاجة طهران إلى أنواع متطورة منها أثناء حربها مع العراق وذلك لقاء إطلاق سراح بعض الأميركيين الذين كانوا محتجزين في لبنان، حيث كان الاتفاق يقضي ببيع إيران وعن طريق إسرائيل ما مجموعه ٤٠٠٠ صاروخ من نوع «تاو» المضادة للدروع مقابل إخلاء سبيل خمسة من الأميركيين المحتجزين في O لبنان، وقد أدى كشف الصحافة لهذه الفضيحة إلى تراجع شعبية الرئيس ريجان وعدم نجاحه في الانتخابات الرئاسية التي تلت الإعلان عن هذه الصفقة.

الحاضر أداة مهمة من أدوات ترتيب الأولويات لدى الجماعات الإنسانية بكل أطيافها وتوجهاتها من جهة وسياسات الدول من جهة أخرى لاسيما حين تكون مخرجات تلك الصناعة هادفة ومصرة على نقل الحقائق لا تزييفها ، إيماننا منها بحاجات الناس ومكونات المجتمع السياسية والفكرية والاجتماعية ، الأمر الذي يجعل الدور الرقابي لوسائل الإعلام في أعلى درجات مهنيته ومرادفا حقيقيا لحرية الصحافة ، ما يمكنها من أداء واجباتها على الوجه الأمثل كسلطة رابعة .

خلاصة القول .. أن للإعلام عموماً ، وللصحافة على وجه الخصوص ، أدواراً أساسية في مراقبة نشاط المرافق العامة ، وإيصال معلومات العمل الحكومي إلى الجمهور، ويساعد في اختصار البيانات وصياغتها لعرضها كمواضيع للنقاش العام لتسهم في تحقيق النزاهة والمصلحة العامة.

الدور الرقابي للصحافة في مصر :

تقوم الصحافة بتوجيه للرأي العام ، وتزويده بالأخبار والآراء والمعلومات ، ومن ثم تكون معبره عن آمال الشعب وتطلعاته (١) ، وقد كفل الدستور المصري للفرد حق تكوين رأيه في كل ما يجري حوله من أحداث ، وإعلان هذا الرأي على الكافة دون خوف أو تردد طالما كان يهدف إلى تحقيق الصالح العام ، ومن المؤكد أن الصحافة تلعب دوراً لا يمكن إنكاره في تكوين الرأي العام وذلك من خلال عرض ما يقع في حياة الناس والمجتمع من قضايا ومشاكل تمس حياتهم ووجودهم ، فتبنيح للكافة أن

(١) RIVERO (J.); les libertes publiques les droits de l'homme coll the mis paris 1981 p. 189

يعملوا بها ويتخذوا موقفا حيالها ، كما أنها تسمح للمسؤولين فى مختلف مواقعهم أن يطلعوا على تلك المشاكل وأن يقفوا على مضمون تلك القضايا مما يتيح لهم فرص مواجهتها وتلافى أضرارها وحماية المجتمع مما قد يناله من أضرار (١) .

وفى الواقع فإن الصحافة تساعد على كشف الانحرافات التى تقع ، أو تلفت النظر إلى ما يقع من أخطاء بغية حماية المجتمع وتحقيق الصالح العام (٢) ، وتحقيقا لتلك المعانى فى مصر ، صدر قانون الصحافة رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠م (٣) وقد نصت المادة الأولى من لائحته التنفيذية على أن الصحافة أداة المجتمع للإحاطة بشئون وسبيل نشر المعرفة .

ومن ثم فإن الصحافة ووكالات الأنباء المختلفة تساعد على نشر الأخبار وبيانها بوضوح وتحيط المجتمع بكافة شئونه على نحو يرسم صورة للأوضاع السائدة فى المجتمع بأبعادها المختلفة ، وقد جاء التنظيم القانونى لسلطة الصحافة فى مصر تأكيدا لدورها فى الرقابة الشعبية وامتشيا مع المواثيق الدولية ونصوص الميثاق الوطنى فى مصر (٤) .

(١) راجع د. محمد أبو زيد : رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، ص ٩٤٠ ؛ د. زين بدر فراج :

النظام الدستورى المصرى ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ .

(٢) راجع د. عيسى عبد الباقي موسى : الرسالة السابقة ، ص ١٥٧ وما بعدها .

(٣) راجع د. عبد الله مبروك النجار : الرقابة ودور الفرد فيها ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ وما

بعدها .

(٤) فقد أكدت المواثيق الدولية بتقرير حق الحصول على المعلومات من مصادرها ونشرها وفقا لنص المادة ١٩ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان والتى تنص على أن " لكل شخص الحق فى حرية الرأى والتعبير عنه ويشمل هذا استيفاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت " .

وقد نصت المادة ٤٨ من دستور ١٩٧١م^(١) على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها بالطريق الإداري محظور ، وقد أشارت المادة ٤٧ من ذات الدستور أيضا إلى أن حرية الصحافة مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون والنقد الذاتي والنقد البناء ضمانا لسلامة البناء الوطني .

وخلاصة ما تقدم أن الصحافة تلعب دورا هاما في الرقابة الشعبية على نشاط المرافق العامة ، لأنه من خلالها يستطيع المواطنون كشف أخطاء الإدارة أو توجيه النقد للقائمين عليها ، فضلا عن تحديد مصادر الخلل وأوجه الانحراف ، ومن ثم يجب أن تتمتع الصحافة بالحرية الكافية للتعبير عن مشاكل المواطنين حتى ولو كان ذلك يمثل نقدا لأجهزة الحكم أو المسؤولين في الجهاز الإداري .

الصفات التي يجب أن تتصف بها الصحافة في أدائها لدورها الرقابي :

لكي تتم رقابة الصحافة والإعلام على أساس سليم ، ولكي يكون الأداء والإنجاز الحكومي على النحو الذي تحدده الأهداف والمعايير الموضوعية ، ولأجل أن تكون الرقابة أكثر فاعلية ، فلا بد من الاسترشاد ببعض المبادئ :

١- التزام الصحف الصدق في توصيل الكلمة ، التي هي بدورها أمانة في عنق كل من يتعامل مع هذه الكلمة ، ويعني ذلك ضمن ما يعنيه عدم التعتيم أو طمس الحقائق ، وكذلك عدم التأويل والتهويل وقلب الحقائق ، لتكون هذه الصحافة هي التي تعكس

(١) المعطل العمل به بمقتضى الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١م

الوجه الحضاري الناصع لأي بلد كان في العالم ، وإلا ستكون هذه الصحافة مجرد صحافة صفراء أو مأجورة كما يقال ، وسينتهي دورها كسلطة رابعة تقوم بدور فعال في تقويم الاعوجاج والقضاء على الفساد بكل أشكاله وألوانه وأطرافه ، وتمنع من تفشي الأوبئة والأمراض الاجتماعية الأخرى ، وتصب في النهاية للمصلحة العامة ومصلحة ومنفعة الأمة بأسرها.

٢- القناعة التامة قولاً وسلوكاً من قبل الصحف والقائمين عليها ، بأن الرقابة وسيلة وليست غاية ، ومن ثم فإن الهدف منها ليس العقاب أو منح الثواب بقدر ما تستهدف التعرف على أسباب الانحرافات وكيفية علاجها .

٣- إن توافر المعلومات أساس للرقابة الجيدة ، وأن النظام الرقابي الجيد هو الذي يوفر ويبلغ عن الانحرافات بسرعة قبل تفاقم المشكلة .

٤- تنبيه صانع القرار للخلل في الإدارات الحكومية برسالة متسامحة لا تعتمد التجريح.

٥- أن تكون الصحافة شعبية غير تابعة للسلطة فيما تكون معبرة عن آراء الشعب وتقوم بدور الرقابة الشعبية ، وأن تكون صحافة حرة ، بمعنى أن تمارس رسالتها من دون ضغط أو تأثير من جانب السلطة حتى يثق فيها الشعب ويعدها مرآة حقيقية لإرادته.

٦- أن تكون صحافة مسؤولة ، أي تستشعر وتراعي المصلحة العامة عند اضطلاعها بعملها ؛ فلا تنحى إلى الإثارة ، ولا تستهدف الاتجار ، ولا تتحرف عن الصالح العام .

المبحث الرابع

الدور الرقابى لمنظمات المجتمع المدني والنقابات المهنية

فى ظل المتغيرات الدولية والإقليمية ، أصبحت للتجمعات البشرية أهمية لا يستهان بها ، سواء كانت فى شكل جماعة أو منظمة أو نقابة مهنية ، لما لها من تأثير بالغ على كافة مناحى الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، حيث يمكن أن تعد وسيلة من وسائل الضغط ، فيما عرف فى بعض النظم السياسية بجماعات الضغط ، كما يمكن أن تعد وسيلة أيضا من وسائل الرقابة وآلية من آلياتها تأتي بثمارها إذا ما اتيح لها الجو المناسب لقيامها بدورها الرقابى ، ومن ثم سوف نتناول دور منظمات المجتمع المدني والنقابات المهنية فى إمكانية الرقابة على نشاط المرافق العامة ، وذلك من خلال مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : دور منظمات المجتمع المدني فى الرقابة

المطلب الثانى : دور النقابات المهنية فى الرقابة

المطلب الأول

دور منظمات المجتمع المدني فى الرقابة

نشأة منظمات المجتمع المدني

برز مفهوم المجتمع المدني فى إطار أفكار ورؤى بعض المفكرين والفلاسفة خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر والتي تعتمد أفكارهم أساساً على أن الإنسان يستمد حقوقه من الطبيعة لا من قانون يضعه البشر، وهذه الحقوق لصيقة به تثبت بمجرد ولادته ، وأن المجتمع قد ارتأى طواعية الخروج من الحالة الطبيعية ليكون حكومة نتيجة عقد اجتماعي اختلفوا فى تحديد أطرافه ، والمفهوم المستقر للمجتمع المدني يقوم على أساس أنه مجموعة المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزاً وسطياً بين العائلة باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي والنظام القيمي فى المجتمع من ناحية والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الصبغة الرسمية من جهة أخرى (١) .

والمجتمع المدني هو الإطار لكل تنظيم نقابى، وهو لا يكون كذلك إلا إذا كان مفتوحاً لكل الآراء، قائماً على ضمان فرص حقيقية لتداولها وتفاعلها، مقيداً بما يكون منها محققاً لمصلحة مبتغاة ، موازناً بين حقوق المنتمين إليه وواجباتهم، نائياً عما يعد بالمعايير الموضوعية انحرافاً بالسلطة؛ مؤمناً مباشرة أعضاء هذا التنظيم لحقوقهم وحياتهم التي كفلها الدستور؛ وفى الصدارة منها حرية التعبير، فلا يكون العمل النقابى إملاءً أو التواءً؛ بل تراضياً والتزاماً، كافلاً للمنظمات النقابية على تعدد مستوياتها ديموقراطية بنيانها؛ وفقاً للدستور والقانون، فلا يتصل القائمون على تطبيقها من القواعد التي ارتضوها ضابطاً لأعمالهم، بل تتم محاسبتهم؛ وفقاً لمعاييرها، ذلك أن تنظيمًا نقابياً محددًا نطاقاً على ضوء هذه

(١) راجع د. عبد الحميد إسماعيل الانصاري: نحو مفهوم عربي اسلامي للمجتمع المدني، دار الفكر

العربي، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٨.

المفاهيم، لا يستقيم بتحتيتها، بل يكون التقيد بها- إنفاذاً لمحتواها- ضرورة لامحيص عنها (١).

والمجتمع المدني لا يعني كل أفراد المجتمع من العناصر المدنية ، بل ينحصر في العناصر الواعية الفعالة المنظمة من المواطنين (مجتمع منظمات تطوعية) ، ولا تدخل في منظمات المجتمع المدني تلك التي تقوم العضوية فيها وفق أسس تقليدية عمودية مثل العشيرة - القبيلة ، الطائفة- المذهب ، والمنظمة الدينية ، رغم أن هذا لا يعني إهمالها أو محاربتها ، طالما تشكل الأغلبية في المجتمعات التقليدية .

ومنظمات المجتمع المدني تساهم بدور هام في ضمان احترام الدستور وحماية حقوق الأفراد وحياتهم ، وتمثل الأسلوب الأمثل في إحداث التغيير السلمي والتفاهم الوطني مع السلطة في سبيل تعزيز الديمقراطية وتنشئة الأفراد على أصولها وآلياتها (٢) .

تخضع مؤسسات المجتمع المدني لقيود عديدة تضعها تحت وصاية الحكومة ، خاصة وأن القوانين المنظمة للجمعيات الأهلية والتعاونيات ومراكز الشباب تعطي للأجهزة الإدارية حق حل هذه المنظمات ، والاعتراض على المرشحين لمجالس إدارتها وإيقاف تنفيذ أي قرار ترفضه الحكومة .

من الناحية النظرية يعتبر المجتمع المدني " الإطار الذي تنتظم فيه العلاقات بين الأفراد والجماعات على أسس ديمقراطية ، أي ذلك المجتمع الذي تحترم فيه حقوق المواطن السياسية والاقتصادية والثقافية في حدها الأدنى ؛ إنه ذلك المجتمع الذي تقوم فيه دولة المؤسسات.." .

(١) راجع القضية رقم ١٩٥ لسنة ١٩٩٥ قضائية "دستورية" بجلسة ٢ / ٦ / ٢٠٠١ ج٩ "دستورية" ص ٩٧٢

(٢) وقد وقعت مصر على اتفاقية مكافحة الفساد في ٩ سبتمبر ٢٠٠٣ تنفيذاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي تنص على تشكيل هيئة مستقلة للاضطلاع بدور في محاربة الفساد، وتمكين منظمات المجتمع المدني من القيام بدور المراقبة والمساءلة لتحقيق الشفافية والنزاهة .

فالمجتمع المدني يفترض أن يكون متميزاً عن الدولة ، كما يفترض أن يكون للفرد في هذا المجتمع حقوق سياسية واقتصادية وثقافية ، فالمجتمع المدني يزيد من فرص الأفراد بأن يُعترف لهم بحقوقهم التي يستحقونها وفقاً لإنسانيتهم ، وأن يُمكنوا من التمتع بهذه الحقوق ، وهذه الحقوق تمكن الفرد من حرية الاختيار ، وأحد أهم الوسائل لتحقيق ذلك يكون من خلال مساهمة منظمات المجتمع المدني في نشر الوعي الديمقراطي ، ومساهمتها في إرساء أسس دولة المؤسسات والتوعية بدورها الرقابي على المرافق العامة في الدولة ، فالمجتمع المدني يفترض سيادة القانون، واستقلال القضاء ، ووجود الأحزاب السياسية والمنظمات والجمعيات ، وحرية ممارسة الشعائر الدينية وغيرها من الحريات . إن تحقيق الديمقراطية ونجاحها يتطلب أن يكون لمنظمات المجتمع المدني دوراً أساسياً في هذه العملية ، كما أن هذه المنظمات لا يمكن لها أن تعمل إلا في ظل أجواء ديمقراطية ؛ ذلك أن العلاقة التي تربط بين نشوء وتطور المجتمع المدني والممارسة الديمقراطية تجعل من الصعب الكلام عن أولوية أحدها على الآخر، فليس هناك ممارسة للديمقراطية بدون حد أدنى من القدرة على الانتظام حول أفكار ومصالح وغايات محددة .

وقد شهد العالم وخاصة في العقدين الأخيرين من القرن الماضي تزايد الاهتمام بالمجتمع المدني وزيادة عدد منظمات المجتمع المدني (1) ، وهناك أسباب عديدة أدت إلى هذا الازدياد ، منها : عدم قدرة الدولة وحدها على سد احتياجات المجتمع وانتشار النظام الديمقراطي

(1) وقد ظهرت منظمات عديدة لدعم المجتمع المدني منها المؤسسة العربية لدعم المجتمع المدني وحقوق الإنسان ، وهي مؤسسة غير حكومية -أنشئت المؤسسة في يناير ٢٠٠٦- تهدف إلى دعم مفهوم المجتمع المدني في المجالين المصري والعربي ورصد الانتهاكات الموجهة إلى منظماته وتقديم المساعدة القانونية والتدريبية إلى مؤسسات المجتمع المدني، ومن أبرزها الأحزاب والنقابات والجمعيات والمؤسسات الأهلية والاتحادات العمالية والطلابية والتجارية .

والعولمة وانهيار النظم السياسية الشمولية وبروز التحولات السياسية والاقتصادية التي شملت غالبية دول العالم الثالث ودول أوروبا الشرقية ، فقد أصبحت العولمة تفرض نفسها على الجميع كقطار يمر على الجميع و في حالة عدم مواكبة هذا القطار ، فإن الشعوب هي التي ستدفع الثمن . إن الجهات التي كانت تلعب دوراً رئيسياً في القيام بالأنشطة المختلفة في المجتمع سابقاً هي القطاع الحكومي (العام) وقطاع الشركات الخاصة ، ولكن حالياً بدأ قطاع المنظمات غير الحكومية ، الذي يقع في النطاق المتوسط بينهما ، يلعب دوراً ناشطاً في المجتمع وخصوصاً في مجال التنمية .

الدور الرقابي لمنظمات المجتمع المدني

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تلعب دوراً كبيراً نحو التحول الإيجابي للأفراد في القيام بدور المراقب لنشاط المرافق العامة (١) من خلال عدة خطوات ، بداية عن طريق

(١) في مجال مكافحة الفساد في بعض الدول، نجد أن مبادرة بلغاريا كانت نابعة من منظمات المجتمع المدني، التي قامت بإنشاء هيئات غير حكومية لمراقبة ومتابعة الفساد في البلاد، وفي الهند كانت الاستجابة لرغبة الشعب في القضاء على الفساد والمشاركة الإيجابية وعدم ترك هذه المهمة على عاتق الحكومة وحدها، وفي المكسيك اتخذت الحكومة عدد من الخطوات لمكافحة الفساد منها : إنشاء وحدة إدارة مشروع "مكافحة الفساد" بوزارة الإدارة العامة، والسماح بإنشاء " الهيئة الفدرالية للحصول على المعلومات" وهي هيئة مستقلة تعمل على حصول المواطن على المعلومات والبيانات الحكومية . وتعتبر تجربة سنغافورة من أنجح التجارب الدولية في مكافحة الفساد، حيث تحتل المرتبة الرابعة بين دول العالم طبقاً لتقرير منظمة الشفافية العالمية، ويرجع هذا النجاح إلى عدة عوامل منها : وضع استراتيجيات وآليات جادة لمحاربة الفساد . ورفض المجتمع المدني للفساد كوسيلة للعيش . ونزولاً على رغبة السلطة والمجتمع المدني، فقد قامت سنغافورة بإنشاء "مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد" والذي يعتبر هيئة مستقلة عن الشرطة، تقوم بالتحقيق في وقائع الفساد سواء في القطاع العام أو الخاص . أما مصر فهي دائبة على تفريغ مثل هذه المنظمات من مضمونها وذلك بتركيزها على تشكيل لجان حكومية أو شبه حكومية كما هو الحال في المجلس القومي لحقوق الإنسان، والمجلس القومي لرعاية الطفولة والأمومة، ومركز المعلومات، ومركز العقد الاجتماعي، لتحول دون اضطلاع منظمات المجتمع المدني بدور مستقل في مثل هذه الأمور .

تعريف المجتمع بمزايا الدور الرقابي للأفراد على المرافق العامة ، والدفاع عن حق الأفراد في المراقبة ، والتنقيف بشأن القواعد الحاكمة للممارسة الرقابية ، والتعريف بمزايا وأهمية سيادة القانون وإقامة دولة المؤسسات ، والتعريف بمبادئ حقوق الإنسان، وضرورة احترامها والدفاع عنها ، ونشر الثقافة القانونية والإدارية ، ونشر ثقافة الحوار البناء والتفاوض لحل النزاعات ، ونشر ثقافة القبول بالآخر الذي نختلف معه في الرأي ، ونشر ثقافة الوحدة الوطنية تحت راية الولاء للوطن ، والعمل على فضح الممارسات الخاطئة في المرافق العامة ، بما فيها الفساد الاداري والمالي ، والتعريف بأهمية الحفاظ على المكتسبات التي تحققت ، والعمل على تصويب الأخطاء .

إشكاليات العمل المدني في مصر :

أهم إشكاليات العمل المدني في مصر هي القوانين المنظمة حيث يستطيع المراقب لعمل منظمات المجتمع المدني في مصر أن يلحظ تغيراً سلبياً ملموساً من أجهزة الدولة تجاهها بعد ثورة ١٩٥٢؛ فنجد أن دستور ١٩٢٣ أعطى المواطنين حق تكوين الجمعيات التي كانت تحكمها مبادئ وأحكام القانون المدني، وكانت تنظم نشأة الجمعيات وأنشطتها وطرق حلها عن طريق القضاء ، وانتعش العمل الأهلي في تلك الفترة في ظل أحكام القانون المدني ، حتى جاءت الثورة وصدر القانون ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ الذي أعطى الجهة الإدارية حق حل الجمعيات وهنا بدأت مرحلة الانحسار ، وصدر القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ في مناخ سياسي أصر على إقصاء المجتمع المدني وتهميشه فألغى الأحزاب السياسية وأقر نظام الحزب الواحد ، وسيس النقابات المهنية واشترط فيمن ينضم إليها ويترشح وينتخب لمجالس إدارتها ، أن ينتمي إلى

التنظيم السياسي الرسمي للدولة ، وقضى على التعددية النقابية العمالية ، وفرض التنظيم النقابي الهرمي الرسمي، في هذا المناخ شرع القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ ليمسح لسلطة التنفيذية في الدولة في التسلط والتدخل في العمل الأهلي، وهو ما قضى على النشاط الأهلي في مصر فأقتصر على تقديم خدمات خيرية لمساعدة الفقراء ، والتكلى، والأيتام ، وإنشاء دور الحضانات ، مع انحسار النشاط السياسي والمدني وزيادة حالة الاحتقان الديني.

وأخيراً صدر القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ ولائحته المنظمة له الذى نظم بصورة واضحة حق تلقي الجمعيات للتمويل بالإخطار دون موافقة الجهة الإدارية ، ومع ذلك تصدر الجهة الإدارية قرارات إدارية تخالف القانون ، وتتدخل السلطات الأمنية في شئون الجمعيات الأهلية ، وهو شيء مخالف للقانون المعيب في الأصل ٠ فالقانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ يخالف روح المادة ٥٥ من الدستور الذي أعطى للمواطنين حق تنظيم وتكوين الجمعيات السلمية ، فقد ألزم القانون مؤسسي الجمعيات في وضع نظام أساسي، وأجبرهم على الالتزام ببيانات وارده في القانون ، كما أشترط القانون ضرورة موافقة الجهة الإدارية على تكوين الجمعيات كشرط لاكتساب الشخصية الاعتبارية ، كما أعطى القانون للجهة الإدارية حق في التدخل في إدارة الجمعيات الأهلية ، وأعطى لها سلطة حل الجمعيات ، بالإضافة إلى مواد التأييم الجنائي في القانون، حيث اشتمل القانون على حكم الحبس للنشطاء في حالة مخالفتهم مواد القانون ، كما أن للمجتمع المدني مشكلاته الكثيرة ، تتقدمها ضعف الوعي ، وانتشار قيم الأنانية، والنفور والسخرية واليأس، وقلة الأدبيات وضعف الثقافة الموجهة لدعم هذا الحقل، وتحتل مشكلة سوء التوزيع وتعاطف قوة تأثير المال في السياسة مكانة متقدمة في هذه المشكلات والتي تبرز جلية في الأنظمة الليبرالية الغربية .

المطلب الثانى

دور النقابات المهنية فى الرقابة

النقابات هى مجموعة من الأفراد تمارس عملا ونشاطا معيناً ، وهذه النقابات تمثل كافة المهن الصناعية والتجارية والزراعية كل حسب الفئة التى يمارس مهنتها ، وكانت النقابات فى بداية الأمر تمثل العمال فقط ومحصورة فى هؤلاء ، إلا أن التطور الاجتماعى والسياسى سمح بتكوين نقابات تمثل جميع فئات المجتمع من أطباء ومهندسين ومحامين وموظفين وأرباب أعمال وغير ذلك باعتبارها تتولى الدفاع عن مصالح أعضاء هذه النقابات ، ونشأت فى جميع دول العالم قوانين لهم ترعاهم بل وتساعدهم على التعبير عن آرائهم (١) .

الحق فى تكوين تنظيم نقابى :

عُنت الموائيق الدولية و دساتير الدول المختلفة العربية منها والأجنبية على ترسيخ المفهوم الديمقراطى للنقابات ، ودورها فى الضمير العالمى والوطنى ، وتمهيد الطريق أمامها للنهوض بواجباتها فى خدمة المجتمع ، ومن ذلك ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة (٣) من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٠/١٢/١٩٤٨ من أن " لكل شخص الحق فى أن ينشئ وأن ينضم إلى نقابات حماية لمصلحته " ، كما نصت المادة (٢٢) من العهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن " لكل فرد حق فى حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين بما فى ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه ، ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسته هذا

(١) راجع د. سعيد سراج : الرأى العام ، مرجع سابق ، ص ٢٣٥ .

الحق إلا تلك التى ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية فى مجتمع ديمقراطى لصيانة الأمن القومى أو السلام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم " . وعلى الهدى ذاته ، رددت الوثائق الدستورية فى عديد من الدول على اختلاف نظمها السياسية وتوجهاتها الاقتصادية وموروثاتها الثقافية مفاهيمًا وأحكامًا قاطعة الدلالة على أن حق تكوين النقابات على أسس ديمقراطية إنما هو من الأصول الدستورية التى لا مرأى فيها .

والبين من استقراء الدساتير المصرية المتعاقبة حرصها على النص على كفالة الحق فى تكوين النقابات وذلك وفق عبارة نص المادة (٥٥) من دستور سنة ١٩٥٦ ، ونص المادة (٤١) من دستور سنة ١٩٦٤ ، وهو الحد الذى جاوزه دستور سنة ١٩٧١ بتقريره مبدأ الديمقراطية النقابية ، إذ نص فى الفقرة الأولى من المادة (٥٦) منه على أن " إنشاء النقابات والاتحادات على أساس ديمقراطى حق يكفله القانون ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية " . ومؤدى ما تقدم أن المشرع الدستورى عنى بأن يكون لأعضاء النقابة الحق فى أن يختاروا بأنفسهم وفى حرية قيادتهم النقابية التى تعبر عن إرادتهم وتتوب عنهم ، وكذا حقهم فى صياغة أنظمة النقابة وبرامجها ، وتنظيم إدارتها وأوجه نشاطها فى حرية تامة ، كذلك فإن الديمقراطية النقابية فى محتواها المقرر دستوريًا لازمها أن يكون الفوز داخل النقابة بمناصبها المختلفة مرتبطًا بإرادة أعضائها الحرة الواعية ، وفاء بأهدافها ، وضمانًا لتقدمها فى الشئون المختلفة التى تقوم عليها ، توكيدًا لديمقراطية العمل الوطنى فى واحد من أدق مجالاته وأكثرها اتصالًا به (١) . وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون رقم

(١) راجع القضية رقم ١٩٣ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية"

١٠٠ لسنة ١٩٩٣ بشأن ضمانات ديمقراطية للتنظيمات النقابية المهنية المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ (١) .

ومبدأ الحرية النقابية مؤداه حق العمال فى تكوين منظماتهم النقابية ، بغض النظر عن معتقداتهم وآرائهم السياسية ، فحرية العمال فى تكوين تنظيمهم النقابى ، وكذلك حرية النقابة ذاتها فى إدارة شئونها ، بما فى ذلك إقرار القواعد التى تنظم من خلالها اجتماعاتها ، وطرائق عملها وتشكيل أجهزتها الداخلية ، وأحوال اندماجها فى غيرها ، ومساءلتها لأعضائها عما يقع منهم بالمخالفة لنظمها ، لا ينفصلان عن انتهاجها الديموقراطية أسلوبًا وحيدًا يهيمن عليه نشاطها، ويكفل الموازنة بين حقوقها وواجباتها، وكذلك بناء تشكيلاتها وفق الإرادة الحرة للعمال المنضمين إليها -المؤهلين منهم وغير المؤهلين - ودون قيد يتعلق بعدد الأولين منسوبيًا إلى عدد العمال غير المهنيين ، ذلك أن مبدأ الحرية النقابية يعنى حق العمال - وأيا كان قطاع عملهم ودون ماتمميز فيما بينهم - فى تكوين منظماتهم النقابية بغض النظر عن معتقداتهم أو آرائهم السياسية أو توجهاتهم أو انتماءاتهم ، ودون إخلال بحق النقابة ذاتها فى أن تقرر بنفسها

(١) راجع القضية رقم ١٩٣ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية" التى قضت بأن القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ بشأن ضمانات ديمقراطية للتنظيمات النقابية المهنية والمعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ المطعون فيه يكون قد توافر فى شأنه العنصران الشكلى والموضوعى اللازمان لارتقائه إلى مصاف القوانين المكملة للدستور ، التى أوجبت المادة (١٩٥) من الدستور ، قبل تعديلها طبقاً لنتيجة الاستفتاء الذى جرى فى ٢٦/٣/٢٠٠٧ ، أخذ رأى مجلس الشورى فى مشروعه ، وإذ لم يقم بالأوراق دليل على عرض مشروع القانون المشار إليه على مجلس الشورى ، بل ثبت من كتاب أمين عام مجلس الشورى رقم ٨٧ بتاريخ ٣٠/٨/٢٠٠٤ المرفق بالأوراق أنه لم يسبق لمجلس الشورى أن ناقش مشروع القانون المذكور لأخذ رأيه فيه ، فإنه يكون مشوبًا بمخالفة نص المادة (١٩٥) من الدستور قبل تعديلها . وحيث إنه لما كان ما تقدم ، وكان العيب الدستورى المشار إليه قد شمل القانون المطعون عليه بتمامه ، فإن القضاء بعدم دستوريته برمته يكون متعينًا ، دون حاجة إلى الخوض فيما اتصل ببعض نصوصه من مظنة انطوائها على عوار دستورى موضوعى .

أهدافها ووسائل تحقيقها وطرق تمويلها ، وإعداد القواعد التي تنظم بها شئونها، ولا يجوز - بوجه خاص - إرهابها بقيود تعطل مباشرتها لتلك الحقوق ، أو تعلق تمتعها بالشخصية الاعتبارية على قبولها ، ولا أن يكون تأسيسها رهناً بإذن من الجهة الإدارية ، ولا أن تتدخل هذه الجهة في عملها بما يعوق إدارتها لشئونها ، ولا أن تقرر حلها أو وقف نشاطها عقاباً لها ، ولا أن تحل نفسها محل المنظمة النقابية فيما تراه أكفل لتأمين مصالح أعضائها والنضال من أجلها (١) .

وتكوين التنظيم النقابي - مهنيًا كان أم عماليًا - فرع من حرية الاجتماع التي لا تجوز إعاقتها بقيود جائرة لاتندرج تحت تنظيمها، وإنما تعتبر عدواناً عليها يعطلها أو ينال من دائرة ممارستها ، ويجب بالتالي أن يكون تكوين هذا التنظيم عملاً إراديًا، فلا يكون الانضمام إلى نقابة بذاتها، ولا تركها عملاً قسريًا، وإنما تتمثل الحرية النقابية التي كفلها الدستور بنص المادة (٥٦) في إرادة اختيار المنظمة النقابية التي يطمئن الشخص إليها، ولو من خلال إنهاء عضويته في إحداها إيثارًا لغيرها؛ وكذلك في انتقاء أكثر من منظمة - عند تعددها - لينضم إليها جميعًا إذا كان مستوفيًا شروط القيد في كل منها، وفي أن يعزل عنها بأكملها، فلا يلج أيًا من أبوابها (٢) .

وقد تواتر قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن الديمقراطية النقابية التي كرسها ، وأقام صرحها نص المادة (٥٦) من الدستور ، تحتم أن يكون التنظيم النقابي قائمًا وفق مقاييس ديمقراطية يكون القانون كافيًا لها ، توكيدًا لأهمية وخطورة المصالح التي يمثلها ، وعمق

(١) راجع القضية رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" بجلسة ١٥/٤/١٩٩٥ ج٦ "دستورية" ص٦٣٧

(٢) راجع القضية رقم ٣٨ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" بجلسة ١٨/٥/١٩٩٦ ج٧ "دستورية" ص٦٣٧ ؛
الدعوى رقم ٨٦ لسنة ١٨ قضائية "دستورية" بجلسة ٦/١٢/١٩٩٧ ج٨ "دستورية" ص٩٩٢ .

اتصالها بالحقوق المقررة قانوناً لأعضائها ، فلا ينحاز العمل النقابي لمصالح جانبية لبعضهم محدودة أهميتها ، بل يكون تقديمياً بالضرورة ، متبنياً نهجاً مقبولاً من جموعهم ، وقابلاً للتغيير على ضوء إرادتهم . كما وأن الديمقراطية النقابية تعتبر مفترضاً أولياً لوجود حركة نقابية تستقل بذاتها ومناحي نشاطها ، وبها يكون العمل النقابي إسهاماً جماعياً فى المجتمع المدنى ، متى كان هذا العمل منفتحاً لكل الآراء ، قائماً على فرص حقيقية لتداولها وتفاعلها ، بما يوفق بينها قدر الإمكان أو يبدلها بغيرها ، فلا يكون العمل النقابي إملاءً أو التواءً ، بل تراضياً والتزاماً ، وإلا كان مجاوزاً الحدود التى ينبغى أن يترسمها .

وسوف نتناول دور النقابات فى كل من انجلترا وفرنسا ومصر، وذلك على النحو التالى :

أولاً (دور النقابات فى انجلترا :

تعد انجلترا أول بلد فى العالم شهد ميلاد تنظيمات نقابية (١) ، ولقد سعت العديد من النقابات فى العالم اتخاذ النموذج النقابى الانجليزى مثلاً لها ، منذ ذلك الحين اتجه النقابيون إلى عدة وسائل للتأثير على السلطات الموجهة بعد تحقيق مصالحهم فكونوا التنظيمات الإضرابية للضغط على الحكومة ، وفى نفس الوقت اتجهوا نحو البرلمان محاولين الضغط على أعضائه لتنفيذ مطالبهم .

وقد سلكت النقابات فى انجلترا مسلك يتجه نحو تأسيس حزب سياسى خاص بها ، وبحق تعتبر لجنة تمثيل العمال بمثابة الحزب السياسى الخاص بالنقابات البريطانية ، وتعتبر طريقة

(١) لمزيد من التفصيل راجع د . طارق فتح الله خضر : دور الأحزاب السياسية فى ظل النظام النيابى ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، حقوق عين شمس ، ١٩٨٦م ، ص ٩٠ وما بعدها ؛ د. محمد أبو ضيف باشا خليل : المرجع السابق ، ص ١٣١ .

التشاور بين النقابات الوسيلة التي يتم بها التنسيق مع الأحزاب باتخاذ قرار جماعي (١) ،
ويحسب للقيادات الانجليزية تحت قيادة مؤتمر اتحاد النقابات TUC دور هام داخل الحكومات
العملية المتعاقبة ، بل اشتركت النقابات عام ١٩٢٦ فى العديد من اللجان الحكومية والأجهزة
والمؤسسات الحكومية ، وكان هذا التدخل المتزايد فى السلطة نتيجة طبيعية للإضراب العام
الذى نظمته النقابات عام ١٩٢٦م ، بالإضافة إلى اشترك النقابات العمالية بعد ذلك فى العديد
من الأجهزة التى يمثل فيها أرباب العمل والدولة (٢) ، وبدأت الحركة النقابية تشهد نشاطا
ملحوظا بدءا من ١٩٤٥م فى الفترة التى تولى فيها العماليون السلطة .

وقد شهدت الفترة من عام ١٩٤٦م إبان حكومة ولسون من حزب العمال السابق والنقابات
البريطانية نوعا من الفتور ، وبلغت هذه العلاقة أزمة فعلية فى عام ١٩٧٠م عندما أعلن
رئيس الحكومة تجاه حكومته إلى إعداد مشروع القانون ينظم الأحزاب مما أثار حفيظة
النقابات التى اعترفت أن هذا يقيد من حرية النقابات (٣) ، وليس هذا فحسب ، بل نشطت
النقابات إبان حزب المحافظين ، كما أن الاحتجاجات الواسعة لاتحادات النقابات فى إنجلترا
أدى إلى صدور قانون ١٩٧٤م ، والى إضراب المحافظين عن خوض الانتخابات عام
١٩٧٨م (٤) .

(١) راجع د. عبد الله الحنفى : النقابات ودورها فى الحياة السياسية ، مرجع سابق ، ص ٣٢٣ وما
بعدها .

(٢) من هذه الأجهزة والمؤسسات على سبيل المثال ١- المجلس الوطنى للأجهزة الاقتصادية ٢-
لجنة التدريب ٣- لجنة الصحة والأمن ٤- إدارة التشاور والتحكيم ٥- لجنة تكافؤ الفرص

(٣) راجع د. عبد الله الحنفى : النقابات ودورها ، مرجع سابق ، ص ٣٢٨ .

(٤) راجع مزيد من التفصيل د. عبد الله الحنفى : مرجع سابق ، ص ٣٢٩ .

والخلاصة أنه مع مرور الزمان وقعت أحداث ذات طابع اجتماعي أو اقتصادي أو سياسي ، بالإضافة إلى السوق الأوروبية المشتركة ، وغيرها من العوامل التي حددت دور النقابات في بريطانيا ، ومن ثم أخذ حزب العمال يتقلص شيئاً فشيئاً من ضغط النقابات .

ثانياً (دور النقابات في فرنسا :

تعتنق فرنسا حرية النقابات وحق مشاركتها في المجال السياسي (١) ، وقد صدرت العديد من التشريعات التي تؤكد هذا المبدأ ، بدءاً من وضع الخطة الخاصة بالتنمية الاقتصادية حق قيامها بتنظيم وتقييد برامج التدريب المهني حتى إيداء رأيها للحكومة في المشاركة في مشاريع اللوائح والقرارات التي تهتم العمال وتنظيماتهم النقابية (٢) .

وللمنظمات النقابية في فرنسا دوراً هاماً في إيداء الرأي والمشورة والبحث وإعطاء التقارير والمقترحات بصدد سياسة الحكومة في المجال الاقتصادي والاجتماعي وكذلك دورها الاستشاري بالنسبة لمشروعات القوانين (٣) .

ولقد قوى دور النقابات في النظام السياسي الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة لأسباب متعددة (٤) ، حيث أصبح من المستحيل التسليم بوجود حاجز بين مجال سياسي ومجالات أخرى اقتصادية أو مهنية ، وظهر أن العديد من المشاكل المهنية هي في حقيقتها سياسية .

(١) يقصد بالمشاركة هنا تدخل المنظمات المعيشية في المنافسة في كافة مجالات الحياة ، يراجع د. داود

الباز : حق المشاركة السياسية ، مرجع سابق ، ص ٨ وما بعدها .

(٢) راجع د. طارق فتح الله خضر : المرجع الرسالة السابقة ، ص ٩٣ وما بعدها ؛ د. محمد أبو ضيف

باشا حليل : المرجع السابق ، ص ١٣١ .

(٣) راجع د. عبد الله الحنفى : المرجع السابق ، ص ٢٨٣ .

(٤) راجع في تلك الأسباب :

ومن تلك الظروف أيضا تغير ظروف العمل والعمال وازدياد مكانة الأجراء ، وبالتالي أصبح

للنقابات صلة بالسياسة ، وأخذت تتدخل في اتخاذ القرارات .

وقد ظهرت في فرنسا العديد من النقابات منها نقابات أرباب الأعمال ، ونقابات للأجراء ، كما

ظهرت كثير من النقابات سميت النقابات ذات الأساس الطائفي (١) ، مثل الاتحاد الفرنسي

للعمالين المسيحيين (٢) الذي أنشئ في نوفمبر عام ١٩١٩م لتحسين وضع الأجراء عن

طريق تطبيق مبادئ المسيحية .

ويوجد أيضا في فرنسا ما يسمى بالنقابات الفئوية (٣) ، ومن أهمها اتحاد التعليم الوطني (٤) ،

والاتحاد العام للموظفين الإداريين (٥) ، كما يوجد في فرنسا العديد من نقابات الزراعيين (٦).

" Les syndicates à base confessionnelle. " (١)

" La confédération française des travailleurs chrétiens." (٢)

" Les syndicates catégoriels." (٣)

" La tédération de l'education nationale (F.E.N.) (٤)

" Le confederation générale de cadres (C.G.C.)" (٥)

(٦) حيث تلعب دورا هاما في مجال الضغط ، ومن أهمها ، الاتحاد العام للزراعة EGA ، والاتحاد الوطني لنقابات المستثمرين الزراعيين ، ونقابات المصالح الجماعية ، والاتحاد المركزي للنقابات الزراعية ، الجمعية الدائمة لرؤساء الغرف الزراعية ، والاتحاد الوطني لشباب الزراعة

ثالثاً (الدور الرقابى للنقابات فى مصر

شهدت الساحة النقابية تطوراً جديداً منذ بداية التسعينات بعد صدور دستور مصر الدائم ١٩٧١م الذى تضمن الحق فى إنشاء النقابات على أسس ديمقراطية ، ويوجد فى مصر نوعان من التنظيم النقابى ، وهما النقابات العمالية ، والنقابات المهنية مثل (نقابة المحامين ، نقابة الأطباء ، نقابة المهندسين ، ٠٠٠ الخ) (١) .

ولعل دور النقابات السياسى قد ازداد بعد أن اتجهت معظم الأحزاب السياسية الى البحث عن قواعد شعبية مساندة . فكانت النقابات من أهم تلك القواعد الشعبية ، ومن الملاحظ أن السلطة قد حاولت منع معارضيها من تبؤ المواقع القيادية داخل النقابات ومحاولة القضاء عليهم بشتى الطرق مما ترتب عليه وجود مضايقات بين الحكومة والمعارضين ، وتمكنت قوى المعارضة للحكومة من تبؤ بعض المواقع القيادية فى النقابات واستطاعت أن تعبر عن رأيها فى العديد من المواقع على المستوى الداخلى والخارجى .

وقد أثير التساؤل عما اذا كان من حق النقابات ممارسة العمل السياسى (٢) ، حيث وجد رأيان فى هذا الصدد أحدهما يرى أن النقابات يجب أن تبتعد عن الميدان السياسى ، مستندا فى ذلك

(١) والى جانب هذه النقابات توجد بعض الجماعات ذات المصالح مثل اتحاد رجال الأعمال وأقدمها اتحاد الصناعات المصرية ، أما أهمها فهو الاتحاد العام للغرف التجارية لاتساع قاعدته وفعالية نشاطه ، وقد انشئ اتحاد الصناعات المصرية عام ١٩٢٢م ، وقام بإعداد مقترحات للتشريعات اللازمة لتقديم الصناعة فى مصر ، ودعا للإصلاح الزراعى قبل عام ١٩٥٢م ، وفى الستينات تحول ممثلاً لكبار رجال الإدارة فى شركات القطاع العام الصناعية ، أما فى السبعينات فلقد انعكست التطورات الاقتصادية عليه فعاد لتمثيل مصالح القيادات الصناعية فى مصر فى القطاع العام والقطاع الخاص . . . راجع د. مصطفى كامل السيد : المجتمع والسياسة فى مصر " دور جماعات المصالح فى النظام السياسى المصرى " (١٩٥٢ - ١٩٨١) ، دار المستقبل العربى ، القاهرة ، ١٩٨٣م ، ص ٧٤ ؛ د. محمد أبو ضيف باشا خليل : المرجع السابق ، ص ١٣١ .

(٢) راجع د. محمد أنس قاسم جعفر : الموظف العام وممارسة الحق النقابى ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، عدد يونيو ١٩٨٥م ، ٦١ ، ٦٢ .

إلى أن النقابات نشأت أساسا للدفاع عن المصالح المهنية لأعضائها ، ومن ثم يجب أن تعمل بعيدا عن التيارات السياسية التي قد تؤثر على العمل النقابي ، والرأى الآخر يرى أنه لا يوجد ما يحول دون ممارسة النقابة للعمل السياسى ، لأن المشاكل ذات الطابع السياسى والاجتماعى تداخلت مع بعضها ولا يمكن فصل هذه عن تلك ، ويضاف إلى ذلك تطور وظيفة الدولة فأصبحت تشمل كثيرا من الميادين التي كانت محجوزه للأفراد .

ونحن نرى ضرورة مشاركة النقابات فى العمل السياسى بصفة عامة سواء كانت النقابات عمالية أو مهنية ، لأن العمل النقابى فى جوهره هو عمل سياسى ، كما أن تشابك جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والمهنية والاجتماعية يحتم هذه المشاركة ، ومما يؤكد هذا الرأى أن حزب العمال البريطانى نشأ أصلا عن طريق اتحاد نقابات العمال .

وفى نطاق الدور الرقابى للنقابات فى مصر ، فإنه إذا كانت النقابات تهتم فى المقام الأول بمصالح أعضائها وتلبية احتياجاتهم تحقيقا للأغراض التي أنشئت من أجلها هذه النقابات ، إلا أن النقابات لها دورا آخر فى المجتمع بوصفها جزءا لا يتجزأ من هذا المجتمع ، يتأثر بما يتأثر به أفرادها سلبا أو إيجابا ، هذا الدور الآخر للنقابات هو المشاركة المجتمعية والرقابة على أنشطة مرافق الدولة ، فلا يتصور أن تقف النقابة مكتوفة الأيدى تجاه ما يسود المرفق الذى تنتمى إليه من تجاوزات أو مخالفات أو فساد . فنقابة الأطباء مثلا يتعين أن يكون من مهامها بالإضافة للمطالبة بحقوق أعضائها ، أن يكون لها دور رقابى على أعضائها ومواجهة التجاوزات التى تصدر عنهم ومحاسبتهم نقابيا وتأديبيا واحالتهم للجهات الرقابية والقضائية المختصة إذا أسفرت المخالفات ما يستوجب ذلك ، ولا يتصور فصل دور النقابة

عن الممارسة العملية لأعضائها ، فالأصل أن النقابة وأعضاءها يسعيان معا الى أداء الخدمة
لجمهور المنتفعين على أفضل صورة

المبحث الخامس

رقابة الأحزاب السياسية

تعد الأحزاب السياسية أحد أركان المشهد السياسى فى الدول الديمقراطية ، فبدون
أحزاب سياسية حقيقية ، فلا حديث عن ديمقراطية ولا تداول للسلطة ولا غيرها من صور
المشاركة السياسية ، ولا حديث أيضا عن دور رقابى فعال لأحزاب ضعيفة وهامشية ليس
لها تأثير على الحزب الحاكم .

فالأحزاب السياسية تلعب دور هام فى الرقابة على أنشطة المرافق العامة ، تكمن هذه
الأهمية إذا ما توافرت للأحزاب السياسية فاعليتها واستقلالها ، والتغلب على الخلافات
الداخلية بها

وسوف نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : ماهية الأحزاب السياسية

المطلب الثانى : الدور الرقابى للأحزاب السياسية

المطلب الأول

ماهية الأحزاب السياسية

تعريف الحزب السياسي :

تعددت الاتجاهات في تعريف الأحزاب السياسية (١) ، فمنها من ينظر إلى الحزب باعتباره تنظيمًا أي جماعة منظمة ، والبعض الآخر ركز على المبادئ والأهداف التي يتغياها الحزب ،

والفريق الثالث نظر إلى الحزب باعتبار وظائفه ، وبصفة خاصة وظيفة تولى الحكم (٢) .

(١) راجع تعريفات الفقه المصري للحزب السياسي د. صلاح الدين فوزى : النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨-١٩٩٩ م ، ص ٤٥٢ ؛ د. سليمان محمد الطماوى : النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٨ م ، ص ٢٥٧ ؛ د. إبراهيم درويش : النظام السياسي ، دار النهضة العربية ، الطبعة الرابعة ، ١٩٧٨ م ، ص ١٥٩ ؛ د. جابر جاد نصار : الوسيط في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ م ، ص ٣٠٠ ؛ د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري فقها وقضاء منشأة المعارف بالاسكندرية ، ١٩٩٦ م ، ص ٢٩٧ ؛ د. فاروق يوسف أحمد : النظم السياسية - الغربية والإسلامية في حالتى الاستمرار والتغيير ، مكتبة عين شمس ، الطبعة الثالثة ، ١٩٩١ م ص ١٥٣ ؛ د. نعمان أحمد الخطيب : الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر ، رسالة دكتوراه ، حقوق عين شمس ، ١٩٨٣ م ، ص ٧٣٧ ؛ د. السيد خليل هيكال الأحزاب فكرة ومضمون ، مكتبة الطليعة بأسبوط ، ١٩٧٩ م ، ص ٢٧ ؛ د. حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية ، ١٩٩٨ م ، ص ٥٥١ ؛ د. خالد محمد حسن أحمد ربيع : التعددية الحزبية في مصر - دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة حلوان ، ٢٠٠٧ م ، ص ٢٥ وما بعدها ؛ د. أسامة الغزالي حرب : الأحزاب السياسية في العالم الثالث ، المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، سلسلة عالم المعرفة ، العدد ١١٧ ، ١٩٨٧ م ، ص ١٤ ، ١٥ ؛ د. محمد أبو ضيف باشا خليل : المرجع السابق ، ص ١٤١ .

راجع أيضا

-Maurice Duverger: les parties politiques,Armand colin,1981,p.466 et s.

- George Burdeau : Traité de science

politique,tom111,vol.1,L.G.D.J.,1982,p.311

(٢) راجع د. نبيلة على الحليم كامل : الأحزاب السياسية في العالم المعاصر ، الجزء الأول ،

النظرية العامة ، ١٩٨٠ م ، ص ١٠٠ .

ومن واقع النظر لهذه التعريفات ، يمكن الإشارة إلى أن الحزب السياسي هو اتحاد بين مجموعة من الأفراد ، بغرض العمل معاً لتحقيق مصلحة عامة معينة ، وفقاً لمبادئ خاصة متفق عليها ، وللحزب هيكل تنظيمي يجمع قادته وأعضاءه ، وله جهاز اداري معاون ، ويسعى الحزب إلى توسيع دائرة أنصاره بين أفراد الشعب .

كما عرفت الأحزاب السياسية بأنها تنظيمات شعبية تستقطب الرأي العام و تستهدف تولي السلطة في الدولة ، وذلك باستعمال طرق ووسائل مشروعة ، و لذلك نقول أن الديمقراطية تركز على التعددية الحزبية وعلى وجود ضمانات فعلية لممارسة الحريات العامة و خاصة لضمان حقوق المعارضة ، كما تركز على سيطرة روح من التسامح تترجم عملياً باحترام متبادل لكل الآراء .

كما عرفت الأحزاب السياسية بأنها هيئات خاصة تخضع في مزاولتها لنشاطها لأحكام القانون الخاص - لا يغير من طبيعتها القانونية ما تضمنه القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المنظم لهذه الأحزاب من إخضاعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو اعتبار أموالها في حكم الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات(١) .

وقد عرفه أستاذنا الدكتور صلاح الدين فوزى ، بأنه منظمة سياسية دائمة وليست مؤقتة . مفتوح أبوابها لجميع مواطنى الدولة بلا استثناء كقاعدة عامة ، تستهدف التعبير عن آراء أعضائها فى كل المجالات سياسية واقتصادية واجتماعية ، وتبتغى الاستيلاء المشروع على السلطة السياسية أو بالأقل المشاركة الايجابية والفعالة فى العمل السياسى أو الاحتفاظ بالسلطة السياسية إذا ما كانت فى مقعد السلطة سعياً لتطبيق برنامجها الخاص .٠٠ كما تسعى دائماً إلى كسب التأييد الشعبى الواسع من خلال الانتخابات أو الطرق الدعائية الأخرى المشروعة (٢)

(١) شبكة المحامين العرب www.mohamoon.net

(٢) راجع أستاذنا الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق ، ص ٤٥٢ .

كما تعرض القضاء لتعريف الأحزاب السياسية ، حيث عرفت المحكمة الدستورية العليا الأحزاب السياسية بأنها " جماعات منظمة تعنى أساسا بالعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة فى مسئوليات الحكم لتحقيق برامجها التى تستهدف الإسهام فى تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى للبلاد " (١) .

كما عرفت المحكمة الإدارية العليا الأحزاب السياسية بأنها " جماعة منظمة أو جمعية منظمة أو تنظيما لمجموعة من المواطنين يعملون كوحدة سياسية بتجميع الناخبين والحصول على تأييدهم لأهداف وبرامج تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد " (٢) .

وتعد الأحزاب السياسية إحدى أدوات التنمية السياسية فى العصر الحديث . فكما تعبر سياسة التصنيع عن مضمون التنمية الاقتصادية ، تعبر الأحزاب والنظام الحزبي عن درجة التنمية السياسية فى النظام السياسى.

وقد حافظت الأحزاب السياسية على أهميتها بالرغم من تطور مؤسسات المجتمع المدني ، التى اكتسب بعضها مركزاً مرموقاً على الصعيد الخارجى من خلال التحالفات عابرة القومية ، ولكن تلك المؤسسات لم تستطع أن تؤدي وظيفة الأحزاب فى عملية التداول السلمى للسلطة ، إضافة إلى وظائفها الأخرى فى المجتمع .

أهمية دور الأحزاب السياسية :

الأحزاب السياسية هى مجموعة من الأفراد اتفقت على أن تتضامن معا وتتضم إلى منظمة سياسية معترف بها قانونا ، وتسير وفق ضوابطه ، وتعبّر عن الآراء والمصالح المشتركة

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٤٤ لسنة ٧ ق دستورية ، بتاريخ ٧ مايو

١٩٨٨م ، مجموعة أحكام المحكمة ، الجزء الرابع ، ص ٩٨ .

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا فى الدعوى رقم ٣٢٩٣ لسنة ٣٦ ق عليا ، بتاريخ ١٥ مارس

١٩٩٢م .

لهؤلاء الأفراد والتي غالبا ما يتضمنها برنامج الحزب (١) ، كما تلعب الأحزاب السياسية دورا كبيرا فى العصر الحديث وخاصة فى الأنظمة الديمقراطية باعتبارها ضرورة تقتضيها طبيعة النظام الديمقراطى ، لذلك فإن الأحزاب السياسية هى تجسيد حقيقى لإرادة الشعب ، وتعتبر الأحزاب السياسية هى همزة الوصل بين رأى العام والسلطة المنتخبة من الشعب ، وتكمن أهمية الأحزاب فى خلق المعارضة ، وذلك بإثارة وتوير رأى العام عن طريق الاجتماعات والنشرات والصحف و الإذاعات ، وتهدف من وراء ذلك إلى زيادة وتنمية الوعى السياسى لدى المواطنين ، وأسلوب المعارضة فى تنمية هذا الوعى السياسى يساعد على قيام دور المعارضة فى الرقابة على أعمال الإدارة ، كما أنها تحول دون التعسف والاستبداد (٣) ، وتحد من خروجه السافر على القانون .

-
- (١) أنظر فى التعريفات المختلفة للأحزاب السياسية فى رسالة د. نعمان أحمد الخطيب : الأحزاب السياسية ودورها فى أنظمة الحكم المعاصر ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٨٣م ، ص ١٧ .
- (٢) أنظر د. سليمان الطماوى : السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الإسلامى ، دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٦م ، مطبعة جامعة عين شمس ، ٦٢٧ .
- د. سعيد سراج : رأى العام مقوماته وأثره فى النظم السياسية المعاصرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨م ، ص ٢٢٥ .

-PURDEAU(G);traité de Science Politique, 1re édition, 7 volumes (1949-1956)
, 2em édition, tome 1-10 (1966- 1978) , paris, p.253.
- DUVERGER(M.);constitutions et documents politiques, paris 1968,1970, p.9

- (٣) أنظر د. نعمان الخطيب : الأحزاب السياسية ودورها فى أنظمة الحكم المعاصرة ، دكتوراه ١٩٨٣م ، عين شمس ، ص ٩٦ وما بعدها ؛ د. محمد الشافعى أبو راس : التنظيمات السياسية ، المرجع السابق ، ص ٥٥ .

مهام الحزب السياسي :

تقوم الأحزاب السياسية بعدة مهام رئيسية في الحياة العامة (١) ، وهي مهام تختلف حسب النظام الحزبي القائم ، لكن أهمها على وجه العموم تنظيم إرادة قطاعات من الشعب وبلورتها ، وتوفير قنوات للمشاركة الشعبية والصعود بمستوى هذه المشاركة إلى درجة من الرقي والتنظيم الفاعل ، بشكل يسهل للأفراد طرح أفكار واختيار البدائل للتفاعل السياسي . وبمعنى آخر ، أن مهمة الأحزاب هي سد الفراغ الناشب عن إحساس الهيئة الناخبة بالحاجة للاتصال مع الهيئة الحاكمة ، والحصول على تأييد الجماعات والأفراد ، بغية تسهيل الهدف المركزي من وجود الحزب وهو الوصول إلى السلطة والاستيلاء على الحكم بالوسائل السلمية . وفي هذا الشأن تقوم الأحزاب باختيار مرشحين لها في الانتخابات لتمثيلها وتحقيق مبادئ محددة (هي مبادئ الحزب) ، وإدارة كيفية الرقابة على الحكومة ، وتشريع ما تريده من قوانين ، لأن الأفراد لا يستطيعون بمفردهم القيام بهذا العمل ، لا عن عجز ولكن لعدم توافر التنظيم والمعلومات اللازمة للقيام بذلك

ومن أسس تقييم الحزب السياسي ، مدى قيامه بتحقيق الوظائف العامة المنوطة بالأحزاب ، والمتعارف عليها في أدبيات النظم السياسية (٢) ، وهي تتضمن سواء كان حزباً في السلطة أو المعارضة (٣) ، خمس وظائف أساسية هي التعبئة ، ودعم الشرعية ، والتجنيد السياسي ، والتنمية ، والاندماج القومي ، والمعروف أن تلك الوظائف يقوم بها الحزب في ظل البيئة التي ينشأ فيها والتي يعبر من خلالها عن جملة من المصالح في المجتمع ، وهو في هذا الشأن

(١) راجع د. صلاح الدين فوزى :النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة ، المرجع السابق ، ص ٤٥٥ .

(٢) راجع د. طارق فتح الله خضر : دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، حقوق عين شمس ، ١٩٨٦ ، ص ٥٦

(٣) راجع د. إلهام محمد عبد الملك المتوكل : المرجع السابق ، ص ٧٦ .

يسعى إلى تمثيل تلك المصالح في البيئة الخارجية ، الأمر الذي يعرف في أدبيات النظم السياسية بتجميع المصالح والتعبير عن المصالح .

شروط تأسيس الأحزاب السياسية :

يشترط لتأسيس أى حزب سياسى توافر الشروط المحددة فى المادة ٤ من القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ وهى تتمثل فيما يلى (١) :

- ١- أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم .
- ٢- عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع الدستور، أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الديمقراطى
- ٣- أن تكون للحزب برامج تمثل إضافة للحياة السياسية وفق أهداف وأساليب محددة .
- ٤- عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشاطه أو فى اختيار قياداته أو أعضائه على أساس دينى أو طبقى أو طائفى أو جغرافى أو على استغلال المشاعر الدينية أو التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العقيدة .
- ٥- عدم انطواء وسائل الحزب على اقامة اى نوع من التشكيلات العسكرية أو شبة العسكرية

(١) نشأت الأحزاب السياسية فى مصر قبل ظهور دستور ١٩٢٣م وبغير أن يوجد قانون ينظمها ، ولعل أهمها قبل ١٩٥٢م حزب الوفد باعتباره حزب الأغلبية الشعبية ثم أحزاب الأقلية الحزب الوطنى ، حزب الأحرار الدستوريين ، حزب الاتحاد ، حزب الشعب ، الحزب الاشتراكى ، حزب الهيئة ، الكتلة الوفدية المستقلة . . .

للمزيد يراجع د. إبراهيم شلبى : تطور النظم السياسية والدستورية ، دار الفكر العربى ، القاهرة ١٩٧٤م ، ص ٤٩٩ وما بعدها ، د. صلاح الدين فوزى : النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٤٦٣ وما بعدها ، د. زين بدر فراج : القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ .

٦- عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى أجنبى (١)

٧- علانية مبادئ الحزب (٢) وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله .

فمتى توافرت هذه الشروط ،كان على لجنة الأحزاب أن تصدر قرارا بقبول تأسيس الحزب أو رفض قبوله خلال ثلاثة أشهر من تقديم طلب تأسيس الحزب ، فإذا لم ترد لجنة شؤون الأحزاب السياسية خلال هذه المدة ، فإنه يعتبر قرارا سلبيا برفض التأسيس وتنتشر القرارات التى تصدرها اللجنة بالموافقة أو بالاعتراض على تأسيس الحزب فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين متتاليتين خلال عشرة أيام على الأكثر من صدور القرار، ولطالبى تأسيس الحزب الاعتراض بالإلغاء على القرار أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التى

(١) راجع أستاذنا الدكتور صلاح الدين فوزى : المرجع السابق ، ص ٤٦٤ .

(٢) يقصد بالحزب بصفة عامة جماعة متحدة من الأفراد تصل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسى معين ، راجع د. سليمان الطماوى : السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الإسلامى ، دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٦م ، مطبعة عين شمس ، ص ٦٢٧ .

وقد عرف د. سعيد سراج الحزب بأنه إطار يمارس الشعب فيه دوره السياسى ومن خلاله يؤثر فى السلطة وفى صنع القرار ، راجع لسيادته : رأى العام مقوماته وأثره فى النظم السياسية المعاصرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨م ، ص ٢٢٥ ، وقد عرف القانون المصرى فى المادة الثانية من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١م الأحزاب بأنها كل جماعة منظمة مؤسسة طبقا لأحكام هذا القانون تقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة فى مسؤوليات الحكم

وفى الفقه الاجنبى فان الأستاذ بيردو يرى أنه لا يمكن إعطاء تعريف واحد شامل للحزب نظرا لأنه يختلف باختلاف المكان والزمان

PURDEAU(G) ;traité de Science Politique Paris op. cit.,p253

وعرفه ديفرجيه بأنه جماعة من الناس منظمة فى بناء معين وملتزمة بأفكار وعقيدة وبرنامج سياسى محدد وتنتمى بشكل عام إلى طبقة بذاتها إما انتماء اقتصادى واجتماعى مباشرا وإما انتماء فكريا غير مباشر .

يرأسها رئيس مجلس الدولة وذلك خلال ثلاثين يوماً التالية لنشر قرار الاعتراض على تأسيس

الحزب .

ويلزم توافر هذه الشروط بشكل دائم ، فإذا فقد الحزب شرطا منها يتعين إلغاؤه ، ولقد حرص

المشرع على أن يؤكد هذا المعنى في المادة ١٧ من القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ م (١) .

ولما كانت الأحزاب السياسية تلتزم باحترام المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري

المنصوص عليها في الدستور طبقاً للمادة (٥) منه، كما تلتزم بالألا تتعارض مقوماتها ومبادئها

وأهدافها وبرامجها وسياساتها وأساليبها مع مبادئ كل من الشريعة الإسلامية وثورتي ٢٣ من

يوليو ١٩٥٢ و ١٥ من مايو ١٩٧١، وتلتزم بالحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي

والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية على النحو المنصوص عليه في المادة

(٤) أولاً من قانون الأحزاب المشار إليه، فإن مؤدى ذلك ولازمه ضرورة اتفاق الأحزاب

القائمة منها وطالبة التأسيس في أمور غير مسموح بشأنها الاختلاف دستوريا وقانونيا ، مما

يجعل التميز محصوراً في غير هذه الأمور ، وبالتالي يكون التماثل والتطابق مفترضاً في

المقومات الأساسية على نحو لا يمكن معه أن يكون عدم التميز فيها مانعاً دون تأسيس

الحزب واستمراره ، وإنما اشترطت المادة (٤) ثانياً ، تميز برنامج الحزب وسياساته أو

أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى ، وهي في هذا الشرط لا

تتطلب الاختلاف التام أو التباين المطلق، ولكن استلزمت - فحسب - التمايز الظاهر مما

يكتفي معه بالاختلاف والتباين ولو جزئياً أو نسبياً على نحو يفرق الحزب عن سواه، ويميزه

(١) أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة مرسوماً بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١١ بتعديل بعض أحكام

القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية. ومنها المادة ١٧ من القانون رقم ٤٠

لسنة ١٩٧٧ م .

عن غيره في البرامج أو السياسات أو الأساليب المرسومة (١) .

المطلب الثاني

الدور الرقابي للأحزاب السياسية

تقوم الأحزاب السياسية وخاصة أحزاب المعارضة بدور فعال في الرقابة على مرافق الدولة ؛ فتكشف عن السلبيات التي تشوب المرفق العام ، كما تظهر كذلك الخلل أو الانحراف في تنفيذ المشروعات العامة (٢) .

وتستخدم الأحزاب المستقلة والمعارضة في ممارستها لتلك الرقابة وسائل متعددة ، إما عن طريق ممثلي تلك الأحزاب في المجالس النيابية ، أو ما ينشر في الصحف التي تصدرها ، أو في الاجتماعات والندوات والمؤتمرات التي تعقدها ، والتي تطالب فيها بتصحيح الأوضاع وإصلاح المخالفات في سبيل تحقيق المصلحة العامة .

ومما يجعل للرقابة التي تمارسها الأحزاب السياسية تأثير كبير ويدفع الحكومة جاهدة إلى إصلاح الأخطاء وتلافى العيوب والانتقادات التي توجه لسياستها بصفة عامة ولإدارتها للهيئات والمصالح العامة بصفة خاصة ، هو خشيتها من قيام رأى عام قوى معارض يستطيع سحب الثقة منها أو عدم مساندتها في الانتخابات القادمة وبالتالي عدم استمرارها في الحكم ،

(١) راجع الطعن رقم ٢٢٩٣ لسنة ٤٩ ق . عليا - جلسة ٢٠٠٤/٥/٨م - الدائرة الأولى - أحزاب ؛ الطعن رقم ١٧٨٥ لسنة ٤٦ ق . عليا - جلسة ٢٠٠٤/٢/٧م - الدائرة الأولى - أحزاب .

(٢) راجع د. الهام محمد عبد الملك المتوكل : الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية ، المرجع السابق ، ص ٧٦ .

ولذلك يمكن القول بأن أحزاب المعارضة تعتبر عنصر هام من عناصر الرقابة تستطيع من خلال المؤتمرات والجلسات التي تعقدها والصحف التي تصدرها أن تقوم بانتقاد الحكومة وكشف الفساد والانحرافات بالمرافق العامة التي تضع يدها عليها أمام الرأي العام .

وتأخذ رقابة الأحزاب المستقلة والمعارضة على المرافق العامة صور مختلفة ، وذلك إما بالتوجيه والنصح أو النقد الذى يصل إلى التجريح ، وقد يتطور إلى شحن الرأي العام حتى يجبرها على إعادة النظر فى تصرفاتها ، وقد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة أو عدم مساندتها فى الانتخابات القادمة (١) ، غير أن هناك بعض القيود الداخلية والخارجية التى تحد من عمل الأحزاب السياسية ، ودورها المنشود فى مجال الرقابة الشعبية ، وغيرها من الأدوار المنوطة بعمل الأحزاب ، وهو ما سوف نوضحه فيما يلى :

قيود الأحزاب السياسية المؤثرة فى الرقابة :

هناك جملة من القيود العملية التى تعوق حركة عمل الأحزاب السياسية من حيث الممارسة ، والتى تؤثر بطبيعة الحال على ممارستها للرقابة ، وهذه القيود تختلف شدة وطئتها من حزب إلى آخر ، لكنها إجمالاً تشكل قيوداً عامة أو شبة عامة تتعرض لها الأحزاب السياسية والمعارضة منها تحديداً ، ويمكن إجمال أهم هذه القيود فيما يلى:-

(١) تعتبر الصحف من أهم وسائل الرقابة على نشاط المرافق العامة بالنسبة لأحزاب المعارضة ، فتعبئة الرأي العام بواسطة الصحافة ضد أخطاء الجهاز الإدارى يعتبر أمراً هاماً وخطيراً على السلطة التنفيذية لما لذلك من آثار سياسية غير مرغوبة من السلطة التنفيذية ، ولذلك ذهب البعض إلى القول بأنه من الناحية النظرية كان قادة أمريكا يريدون صحافة حرة مستقلة تراقب الحكومة ومن الناحية العملية لم يكونوا يريدون ذلك انظر هذا الرأى وليام ل. ريفرز- تيودور بيترسون - جى. جنسن ترجمة د. إبراهيم إمام، الناشر دار المعرفة ، ص ١٣٠ .

١ - قيود النظام السياسي :

أدت القيود التي يفرضها النظام السياسي على الأحزاب السياسية المعارضة إلى بقاء تلك الأحزاب خارج المنظومة الإدراكية للمواطن المصري ، خاصة وأن غالبيتها لا يصدر صحفاً . وتتعدد القيود التي يفرضها النظام السياسي في هذا الشأن ، وهذه القيود أدت بالفعل إلى وضع العديد من المصاعب أمام حركة أحزاب المعارضة الأكبر نسبياً من غيرها . وتنقسم القيود التي تقف في مواجهة الأحزاب إلى قيود قانونية ، وقيود غير قانونية . ويرتبط النوع الأول بجملة من القوانين على رأسها قانون الطوارئ ، الذي يحظر تنظيم تجمعات ومؤتمرات حزبية إلا بعد اتخاذ إجراءات محددة .

أما النوع الثاني من القيود ، فهو قيود غير قانونية ، ويرتبط بمنع استفادة الأحزاب السياسية المعارضة من الموارد القومية التي يجب أن تتاح للجميع على قدر من المساواة ، دون تفرقة بين حزب حاكم وحزب معارض . وفي هذا الصدد ، يبرز على سبيل المثال ، قلّة ظهور أحزاب المعارضة في وسائل الإعلام المملوكة للدولة أو الصحف القوي، وتوظيف مخصصات الإدارة المحلية للحزب الوطني وحده خاصة إبان الانتخابات . وإذا كانت تلك الأمور هي ما تشكو منه أحزاب المعارضة الكبيرة نسبياً ، فكيف يكون الحال بالنسبة للأحزاب الصغيرة ، التي لا يعلم المواطن عنها إلا أقل القليل .

٢ - مشكلة التنظيم الحزبي :

المقصود بتلك المشكلة ، هو أنه بالرغم من أن الأحزاب المصرية جميعها يمتلك تنظيمياً وهيكلًا إدارياً ، إلا أن هذا الوضع لا يعدو أن يكون أمراً نظرياً ، تسطره كافة الأحزاب في أوراق تأسيسها ، بغية تمرير عملية التأسيس دون أية معارضة من الجهة القائمة على تأسيس الأحزاب في مصر وهي لجنة الأحزاب السياسية . وفي هذا الشأن ، فإن غالبية الأحزاب هي

أحزاب أقرب في تعاملاتها الداخلية إلى النمط العائلي . إذ أن الكثير من مؤسساتها يتألف بالتعيين ، أو بانتخابات يطعن في نزاهتها آخرون من داخل الحزب ، كما أن الكثير من دماء تلك التنظيمات قد أصابها الجمود والتجلط ، بحيث لم يعد هناك تصعيد وحراراك نخبوي أو تجديد للدماء . إضافة إلى ذلك فإن الكيانات التنظيمية للحزب كالمؤتمر العام القومي ، والأمانة العامة ، وغيرها من المسميات كالمكتب السياسي ، وأمانات المحافظات ، واللجان الموضوعية ، لا تتعقد بشكل دوري ، وأحيانا كثيرة لا تتعقد على وجه الإطلاق في بعض الأحزاب وعلى أية حال ، فقد أدى ضعف الهياكل التنظيمية للأحزاب ، وتدهور دورة المعلومات بها ، إلى المزيد من ترهلها وفقدانها ثقة المواطنين بها ، لاسيما مع افتقاد بنيانها الداخلي لكل ما استصرخت به السلطة التنفيذية من شعارات حول تداول السلطة في مؤسسات الدولة ، والنزاهة ومواجهة الفساد ، والتغلب على هيمنة القيادة على كافة المستويات ، والدعوة إلى تجديد النخبة على مستوى الوزراء وعلى مستوى الهيئات والمؤسسات العامة ، ورفض التعيين في الكيانات التي يفترض تشكيلها بالانتخاب .

٣ - أزمة القيادة :

تتمثل أحد مشكلات الأحزاب المصرية في وجود أزمة قيادة طاحنة داخل غالبيتها ، وترتبط أزمة القيادة بأمر أساسي يسبقها ، يتعلق بضعف وهشاشة المؤسسات السياسية ، وعجزها عن التدخل لوقف أو توقيراطية الزعامة الحزبية ، نتيجة لضعفها بسبب عدم دورية انعقادها ، أو شلليتها ، أو طريقة تشكيلها من عناصر قد تكون معينة من قبل رئيس الحزب ... الخ .

أما فيما يتعلق بلحظة وقوع أزمة القيادة ، فهو يرتبط عادة بخروج القيادة الحزبية من الحياة السياسية - غالبا نتيجة الوفاة - ، تاركة الحزب خلفها دون قيادة بديلة منتخبة من مؤسسات

الحزب وعادة ما تكون تلك القيادة ، هي القيادة التي أسست الحزب . أما الشكل الآخر من أزمة القيادة ، فيرجع إلى صراع رئيس الحزب نفسه مع قيادات الصف الثاني .

ويتمثل السبب الأكثر شيوعاً في بروز أزمة القيادة داخل الأحزاب المصرية ، في وجود غبن حقيقي أو متصور واقع على قيادات الصف الثاني ، بسبب هيمنة مؤسس أو رئيس الحزب على ناصية القرار بالحزب ، ورفضه مشاركة الآخرين في القيادة ، وتجميده من الناحية العملية لمؤسسات الحزب . وقد يكون السبب مجرد الرغبة في الاستيلاء على الدعم السنوي للحكومة للأحزاب المصرية ، أو الرغبة في الواجهة . وفي جميع الأحوال يكون الصراع المتبادل صراعاً على النفوذ وليس على أعمال المبادئ، الأمر الذي يستدعي من قيادات الصف الثاني الغاضبة القفز على قيادة الحزب ، سواء كانت تلك القيادة على رأس الحزب ، أو عقب خروجها من الرئاسة ، وذلك قبل أن يقوم الآخرين بذلك . ويتمثل المظهر العام لأزمة القيادة أو سيناريو أحداثها داخل الأحزاب التي تعاني من تلك المشكلة ، في وجود الصراع بين أعضاء الحزب الذين ينقسموا بدورهم بين مؤيد لهذا الطرف أو ذاك . ووفقاً لتسلسل الأحداث ، فقد تقوم الأطراف المتصارعة بدعوة تنظيمات الحزب للاجتماع ، في محاولة لكسب كل منهم شرعية الوجود على رأس الحزب ، الأمر الذي ربما ينتهي إلى تدخل لجنة الأحزاب السياسية - المنشأة وفقاً للقانون ٤٠ لعام ١٩٧٧ - وتجميد نشاط الحزب .

٤- ضعف التمويل :

تتسم الأحزاب السياسية المصرية بصغر حجم أعضائها ، وقد أثر هذا الحجم المحدود على فعالية وحجم تلك الأحزاب في الساحة الحزبية المصرية ، وقيل تعديل قانون الأحزاب السياسية ، كان الحزب يحصل مهما كان حجمه على ٥٠ ألف جنية من الدولة سنوياً ، نظير

القيام بنشاطه ووظائفه ، كما يحصل كل حزب له عضو في مجلس الشعب أو مجلس الشورى على ألف جنية سنوياً عن كل ممثل له في أي من المجلسين . ومما لا شك فيه أن تلك الأموال لا تمثل الكثير بالنسبة لأحزاب المعارضة في ظل محاولاتها القيام بأنشطتها ، من اجتماعات ، ومؤتمرات ، وتقديم نظير للخدمات العامة التي تقدم إليها ، وطبع الصحف...الخ ، ولذلك تسعى بعض الأحزاب للحصول على مصادر أخرى للتمويل ، فيعتمد الوفد الذي يرفض الحصول على دعم الدولة على سبيل المثال على تبرعات أنصاره التي وضعت في شكل ودیعة مصرفية فينفق الحزب من عائدها ، ولكن تم إنفاق الجزء الأكبر من هذه الودیعة على حملة الانتخابات الرئاسية في الوقت الذي لا يجد الحزب تبرعات جديدة ، أما الحزب الوطني المنحل ، فنتيجة للتداخل الشديد بينه وبين مؤسسات الإدارة المحلية ، كان يحصل على تمويله من تلك الإدارات ، كما كان يعتمد على أعضائه خصوصاً من رجال الأعمال.

دور الصحافة الحزبية والمستقلة :

سادت مقولة منذ بداية التجربة الحزبية في مصر عام ١٩٧٦ ، تعبر عن الحال المذري للأحزاب السياسية وجهل الجماهير بها ، وحتى أن المواطن المصري لا يعرف من الأحزاب السياسية سوى صحفها ، فهو لا يدري إلا بوجود حزب مايو وحزب الأهالي وحزب الشعب...الخ . وإذا كان هذا الوضع الشائك هو حال الأحزاب الكبيرة نسبياً وجميعها يصدر صحفاً ، فماذا يمكن أن يتخيله الشخص بالنسبة لحال الأحزاب المصرية الصغيرة وأغلبها لا يصدر صحفاً ، من ناحية أخرى فإن معظم الصحف الحزبية تعاني من أزمة كبيرة ترتبط بهيمنة

رؤساء الأحزاب عليها أو بنقص التمويل ، وضيق الكوادر المهنية ، ونمطية وبيروقراطية الأداء ، وترهل هيكلها الإدارية ، وزيادة العمالة (١) .

وخلاصة القول أن الحق في المشاركة السياسية وتكوين الأحزاب هو حق كفله الدستور في المادة الخامسة منه أصبح لا وجود له في الواقع السياسي بسبب استمرار العمل بالقانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧م والذي يعطي لجنة شؤون الأحزاب الحق في إجهاض أي محاولات لميلاد أحزاب جديدة أو تجميد أحزاب قائمة بالفعل بذات الحجة وهي الصراع على رئاسة الحزب بين أعضاء الحزب ، وهو ما ينعكس سلبا على الحق في تعدد الأحزاب ، وممارسة دورها وتحقيق هدفها المنشود وهو التداول السلمي للسلطة .

وبعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١م ، ومع حل الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم ، كانت المناداة بتعديل قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته حتى تمكن الأحزاب السياسية ولادة الثورة من المشاركة في الحياة السياسية (٢) .

(١) جدير بالذكر أن الأحزاب السياسية التي نشأت حديثاً تتفاقم فيها تلك المشكلة مقارنة بالأحزاب التي سبقتها . فهناك أحزاب لا تصدر صحفاً مثل الخضر المصري ، ومصر ٢٠٠٠ فضلاً عن الأحزاب السياسية الجديدة التي نشأت بعد ثورة ٢٥ يناير ، ومنها من لا يصدر صحفاً بسبب تجميده ، مثل حزب مصر الفتاة ، وحزب الشعب الديمقراطي ، وحزب الوفاق القومي ، وحزب العدالة الاجتماعية. أما الأحزاب الصغيرة التي تصدر صحفاً ، فهي أحزاب الأمة ، والتكافل والاتحادي الديمقراطي، والجيل .

(٢) أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة مرسوماً بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١١ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية. ، فيما يلي نص المرسوم بقانون: (المادة الأولى) يستبدل بنصوص المواد أرقام ٤ و ٦ بند (١) و ٧ و ٨ و ٩ و ١١ و ١٧ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية المواد الآتية: **مادة ٤** يشترط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما يأتي: أولاً: أن يكون للحزب اسم لا يماثل أو يشابه اسم حزب قائم. ثانياً: عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع المبادئ الأساسية للدستور أو مقتضيات حماية الأمن القومي المصري أو الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الديمقراطي. ثالثاً: عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو في اختيار قياداته وأعضائه على

مقترحات لتفعيل دور الأحزاب السياسية :

الكثير من الأحزاب تحول إلى أرث عائلي يتعاقب عليه الأبناء والأحفاد ، وعدم الاعتماد على أساليب ديمقراطية فى الصعود لقمة العمل الحزبى ، الأمر الذى أدى إلى صراع حاد على المناصب القيادية داخل معظم الأحزاب السياسية ، وكانت النتيجة هى حدوث انشقاقات رهيبة داخل الأحزاب فور اختفاء رئيس الحزب وأحيانا أخرى قبل اختفائه ، ومن هنا فإنه إذا كان لتلك الأحزاب أن تتجاوز تلك الأزمة وتداعياتها على الحياة السياسية ، فلا بد من إصلاح العديد من أوجه الضعف التى تعترى تلك الأحزاب ، وأوجه القصور التى يعانى منها النظام الحزبى فى مجمله ، ومن هنا يمكن اقتراح ما يلى :

أساس ديني أو طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة. رابعاً: عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أي نوع من التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية. خامساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي أجنبي. سادساً: علانية مبادئ الحزب وأهدافه وأساليبه وتنظيماته ووسائل ومصادر تمويله. مادة ٦ بند ١: ١- أن يكون مصرياً، فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد مضى على تجنسه ٥ سنوات على الأقل، ومع ذلك يشترط فيمن يشترك في تأسيس الحزب أن يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون من أب مصري.

مادة ٧: يقدم الإخطار بتأسيس الحزب كتابة إلى لجنة الأحزاب المنصوص عليها في المادة ٨ من هذا القانون، مصحوباً بتوقيع خمسة آلاف عضو من أعضائه المؤسسين مصدقاً رسمياً على توقيعاتهم. ويرفق بهذا الإخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب، وبصفة خاصة نظامه الأساسي ولائحته الداخلية وأسماء أعضائه المؤسسين وبيان الأموال التي تم تدبيرها لتأسيس الحزب ومصادرها واسم من ينوب عن الأعضاء في إجراءات تأسيس الحزب.

ويعرض الإخطار عن تأسيس الحزب والمستندات المرفقة به على اللجنة المشار إليها في الفقرة الأولى خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم هذا الإخطار.

(المادة الثانية) تلغى المادة ١٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية. (المادة الثالثة) ينشر هذا المرسوم بقانون في الجريدة الرسمية، وتكون له قوة القانون، ويعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره.

١- البناء التنظيمى للأحزاب هو أول ما يستوجب التغيير والتحديث ، فكل الأحزاب المصرية ارتبطت بأشخاص بعينهم ، وارتفع هؤلاء إلى مراتب التقديس والتبجيل فكان منهم المجاهد الكبير وزعيم الأمة والمناضل العظيم ، لكونهم يحتكرون السلطة والقيادة الحزبية ، ومن هنا لابد من قيام تلك الأحزاب بإعادة النظر فى لوائحها الداخلية ، بحيث تنص على عدم جواز بقاء رئيس الحزب فى منصبه لأكثر من دورتين مثلاً ، وكذلك الأمر فيما يتعلق ببقية المناصب القيادية لإتاحة الفرصة لكل أعضاء الحزب وتجديد الدماء ومنع الشللية من السيطرة على مقدرات الحزب ، والنص على ضرورة أن تكون كل تشكيلات الحزب من القاعدة للقمة بالانتخاب وليس بالتعيين دون تدخل من جانب رئيس الحزب ، وحتى المرشحون للمجالس النيابية يمكن اختيارهم من خلال انتخابات تمهيدية ، وأن تكون هناك صلاحيات محددة لكل مستوى تنظيمى فى الحزب ، و الحد من السلطات الواسعة التى تتيحها اللوائح الداخلية فى تلك الأحزاب للرئيس التى تجعله ينفرد بصنع القرار ، كما أنه من الضرورى وضع إليه محددة لمحاسبة ورقابة كل مسؤولى الحزب بما فى ذلك رئيسته ، وهذا هو الأسلوب الوحيد للحفاظ على تلك الأحزاب من خطر انفجارها من الداخل ، والحد من خلافاتها التى تتلفها الحكومة للقضاء على تلك الأحزاب من خلال الترويج لرأى مؤداه أن هذا هو حال أحزاب المعارضة التى تحمل مطالب الديمقراطية وحقوق الإنسان للمجتمع والدولة (١) .

(١) ولعل التجربة الرائدة التى قادها حزب التجمع بمراجعة لائحته الداخلية بحيث تنص على عدم جواز بقاء أى مسئول حزبى فى منصبه لأكثر من مدتين ، يمكن أن تكون تجربة تحتذى فى هذا المجال لأنها ستفتح الطريق أمام اختفاء الزعامات التاريخية للأحزاب بطريق آخر غير الوفاة .

٢ - ان برامج معظم هذه الأحزاب قد تجاوزها الزمن بكثير، ولم تعد تتلاءم مع متطلبات العصر الجديد الذى نعيشه (١) ، ومن ثم فإن هذه البرامج فى حاجة إلى المراجعة والتعديل والتفقيح بما يجعلها تستجيب للتحديات الجديدة المطروحة ، فليس من المعقول أن تتجاهل كافة برامج هذه

الأحزاب دور المجتمع المدنى خاصة الجمعيات الأهلية وغيرها من المنظمات غير الحكومية فى دعم الديمقراطية (٢) .

(١) راجع د. على الدين هلال : التطور الديمقراطى فى مصر: قضايا وإشكاليات ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٦ م .

(٢) فإنه من غير المعقول أن يتحدث برنامج أحد هذه الأحزاب عن عدم الانحياز والعلاقات مع المعسكرين الشرقى والغربى، وعن المقاطعة العربية لمصر باعتبارها أمورا لا تزال قائمة، ومن هنا فإن الحاجة ماسة وضرورية لأن يشكل كل حزب من تلك الأحزاب المعنية، لجنة خاصة تعكف على دراسة برنامج الحزب وتفتيحه من كل ما تجاوزه الزمن وتضمينه رؤى جديدة تتناسب مع العصر ، حتى تستطيع هذه الأحزاب مواجهة القضايا الحقيقية التى يعيشتها المواطن، على أن يخصص بعد ذلك مؤتمر عام لكل حزب لمناقشة ما انتهت إليه لجنة تطوير البرنامج واعتماده كبرنامج جديد للحزب ، وقد كان أول الأحزاب المدعوة إلى مراجعة برنامجها هو حزب الأمة، تليه أحزاب مصر العربى الاشتراكى، ومصر الفتاة والشعب ، والاتحادى والعدالة الاجتماعية والخضر المصرى.

ولعل ما يدعوا إلى ضرورة مراجعة وتعديل برامج تلك الأحزاب بالإضافة إلى خلوها من مطالب ومبادرات حقيقية للإصلاح ، هو ما يشوب تلك البرامج من تناقض فى بعض الأحيان، ومن التعرض لمسائل أصبحت فى عداد التاريخ، فلا يعقل أن يتحدث برنامج حزب عن العلاقة مع المعسكرين الشرقى والغربى، وعن المقاطعة العربية لمصر باعتبارها أمورا لا تزال قائمة. كما أن هناك العديد من المفارقات والتناقضات التى تزخر بها برامج تلك الأحزاب ومنها ما هو مثير للسخرية، فليس من المعقول مثلا أن ينص برنامج حزب الخضر فى المقومات الدستورية والسياسة

ولا شك أن القيام بمهمة المراجعة هذه تتطلب وجود كوادر محترفة ومدربة على صياغة الأفكار والبرامج وخطوط العمل المستندة إلى معايشة الواقع ، والى بحوث علمية حقيقية تجريها مراكز بحوث متطورة ترتبط بهذه الأحزاب ، فالهروب الشائع في تلك الأحزاب إلى الماضي والشعارات الأيديولوجية يعود في كثير منه إلى غياب تلك الأحزاب عن الحاضر والمستقبل .

٣- بالإضافة إلى تحديث برامجها ولوائحها ، فإن تلك الأحزاب مطالبة أيضا بتحديث أدائها السياسي بحيث تخلق لها قواعد جماهيرية تتجاوز بها ما تعانيه من أوجه قصور ونقص .

التي يؤمن بها الحزب على "ضرورة سيادة القانون عن طريق الرقابة على دستورية القوانين واللوائح من خلال المحكمة الدستورية العليا ، في حين ينص برنامج الحزب في الجزء الخاص برؤيته للإصلاح القضائي على إحالة الرقابة على دستورية القوانين إلى إحدى هيئتي محكمة النقض وإعادة سائر اختصاصات المحكمة الدستورية العليا إلى القضاء، وهذا يستتبع إلغاء الفصل الخامس من الدستور وقانون المحكمة الدستورية العليا، حيث يرى برنامج "الخضر" انه لا مبرر لقيام هذه المحكمة في دولة موحدة. ومن تلك المفارقات أيضا أن تكون فلسفة حزب الشعب الديمقراطي هي "اشتراكية" تعاونية، ديمقراطية، وان يكون أحد أهدافه العشرة هو المحافظة على المكاسب الاشتراكية، في حين انه يدعو إلى تدعيم سياسة الانفتاح الاقتصادي وتحويله من انفتاح استهلاكي إلى انفتاح إنتاجي، كذلك حزب مصر العربي "الاشتراكي" الذي يدعو أيضا إلى تدعيم سياسة الانفتاح الاقتصادي مع أن المضمون الذي يحمله اسمه يدل على غير ذلك. أما آخر هذه المفارقات فهو ما اختتم به حزب الأمة برنامجه ، ففي بيان البرنامج للفارق بين حزب الأمة وبقية الأحزاب ، أكد أن "حزب الأمة هو حزب الله" و"الانضمام إليه والعمل فيه لتحقيق أغراضه عبادة نتقرب بها إلى الله تعالى."

فلا يكفي أن تتضمن برامج تلك الأحزاب مطالب معينة للإصلاح ، ولا يكفي أن تكون لوائحها وأنظمتها الأساسية متنسقة مع هذه المطالب ، وإنما لابد من عمل جاد ومقنع لتحقيق ما تؤمن به من أفكار ورؤى ، فالأفكار العظيمة على مدى التاريخ لم تتحقق من تلقاء ذاتها وبمجرد طرحها ، وإنما بعد جهاد عظيم من قبل القائمين عليها ضد قوى عاتية تقف دائما ضد ما قد يهدد مكانها ومكانتها (1) .

وهذه الدعوة لمراجعة البرامج واللوائح الداخلية وتطوير الأداء يجب أن تؤخذ على محمل الجد ، لأنه بدون هذه المراجعة لن تستطيع هذه الأحزاب أن تقوم بوظائفها التقليدية ، مثل أن

(1) ولعل الداعي إلى هذا الكلام وهو ما تجلى في غياب معظم الأحزاب المصرية عن كل مبادرات الإصلاح السياسي التي طرحتها قوى وطنية في السنوات الأخيرة و اقتصر تلك المبادرات على أحزاب المعارضة الأساسية وبعض القوى السياسية الأخرى ، مثل وثيقة أحزاب المعارضة حول الإصلاح الدستوري عام ١٩٧٧ ، واللجنة الوطنية التي تم تشكيلها للمطالبة بتحقيق الإصلاح السياسي في البلاد ، والمفارقة هنا هو أنه في حين غابت تلك الأحزاب عن المشاركة في مثل هذه المبادرات على الرغم من المشروعية القانونية التي تتمتع بها ، إلا أن قوى سياسية أخرى محظورة قانونا - في ظل النظام السابق - وبالتالي لا تتمتع بهامش الحركة المتاح لتلك الأحزاب - إلا أنها شاركت بفاعلية في صياغة مثل تلك المبادرات ، مثل جماعة الاخوان المسلمين والحزب الشيوعي المصري ، الأمر الذي قد يثير سؤالا محرجا (تلك الأحزاب وللنظام الحاكم) :أيهما أولى بالتواجد القانوني.... ؟

حيث أثبتت التجربة الحزبية الحالية، عدم استيعابها لبعض التيارات الفاعلة بشكل أساسي في المجتمع ، فلا توجد على سبيل مثال أحزاب مستقلة للتيار الإسلامي المعتدل ، مع أن هذا التيار اثبت من خلال جماعة الاخوان المسلمين أنه اكثر فاعلية بكثير من كل أحزاب المعارضة مجتمعة وأنه يحظى ب جماهيرية وشعبية كبيرة ، وهذا ما تجلى في الانتخابات التشريعية الأخيرة لسنة ٢٠١١م ، وقد أدى هذا الوضع إلي قيام تحالفات غير طبيعية أسهمت في تمييع الأساس الاجتماعي والفكري للأحزاب وظهور مناخ يساعد علي البلبلة ويحول دون تنشئة سياسية عندما تغفل في تكوين حزب جديد ، فإنها تتصارع بشراسة على السلطة في حزبها القائم ، وبالتالي فان حرية تأسيس الأحزاب السياسية على اختلاف تياراتها الفكرية والسياسية مادامت غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية يمكن أن يساهم في تخفيف ما يعانيه النظام الحزبي من مشاكل .

تكون حلقة اتصال بين المواطنين والحكومة وإدارة الصراع في المجتمع بالطرق السلمية وتقنين الممارسة السياسية ، إلى جانب دورها في بلورة توجهات فئات اجتماعية وجماعات سياسية مختلفة ، والتعبير عن مصالحها من خلال القنوات السياسية الشرعية وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية والتأثير في الرأي العام .

هذا بالإضافة إلى أن عدم قيام تلك الأحزاب بالمراجعات المطلوبة لن يمكنها من لعب أهم أدوارها ، وهو طرح بدائل للسياسات القائمة الاقتصادية والسياسية وغيرها ، وبالتالي ستظل قدرة النظام السياسي على طرح وتنفيذ سياسات عامة رشيدة وفعالة مرهونة فقط برؤية وإدارة المسؤولين الحكوميين ، طالما أن الرؤى الناقدة أو المصححة الآتية من أحزاب المعارضة تظل محدودة في تأثيرها أو فعاليتها ، كما أن قدرة النظام السياسي على اقتحام المشكلات من جذورها ، مثل إجراء إصلاح دستوري يجد منها الحرص الشديد على الاستقرار وإبقاء الأوضاع القائمة على ما هي عليه حتى ولو كان لذلك آثارا وخيمة على المدى الطويل ، كما أن الجمود وعدم التطور سيفقد الأحزاب القدرة على القيام بوظائفها الأخرى التقليدية .

٤- ضرورة تصحيح الاختلال في العلاقة بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة ، فجوهر هذا الاختلال هو احتكار الحزب الحاكم للحكم مع بقاء الأحزاب المعارضة دون أمل حقيقي في المشاركة في الحكم ؛ فأحزاب المعارضة تمارس السياسة وليس لها رصيد سوى قدرتها كأحزاب على تعبئة وحشد الجماهير ، أما الحزب الحاكم فرصيده بالأساس أنه يحكم بالفعل ، ومن هنا فالتنافس السياسي يتم فعليا بين أحزاب وحكومة ، وبالتالي لا بد وأن يكون التنافس الصحيح هو بين أحزاب وأحزاب ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال عدة أساليب مثل الفصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحزب الحاكم والفصل بين إمكانيات الحزب الحاكم

وإمكانيات الدولة ، والحد من نفوذ السلطة التنفيذية في الانتخابات ، مثل إلغاء القيود المفروضة على عمل الأحزاب ، إلغاء حالة الطوارئ... الخ ، وإذا تم ذلك فإنه يمكن أن يكون هناك نظام حزبي تعددي تنافسي أكثر قوة وأكثر فاعلية وأكثر قدرة على تحسين أداء النظام السياسي وتطوير قدراته ، لأنه من خلال المنافسة الحقيقية وإمكانية الوصول إلى السلطة ، لا بد وأن يخلق ذلك قيادات حزبية قادرة على أن تخوض بأحزابها تلك المنافسة ، وأن تصعد بها إلى قمة السلطة ، ومن ثم تفرز قيادات سياسية خلاقة جديدة على المستوي القومي .