

ISSN 2966-8048 Print
ISSN 2966-8056 Online

مجلة العلوم السياسية والقانون

دورية دولية محكمة

العدد 21 -مارس/آذار 2020 . المجلد 04

مجلة العلوم السياسية والقانون
المركز الديمقراطي العربي

Journal of Political Science and Law

International scientific periodical journal

Issue : March 2020 . N° 21 Vol :04

مجلة العلوم السياسية والقانون
هي مجلة دولية محكمة تصدر من المانيا- برلين
وتعنى المجلة بمجال الدراسات والبحوث في العلوم السياسية
والعلاقات الدولية والقانون والسياسات المقارنة والنظم المؤسسية الوطنية
أو الاقليمية او الدولية
الترميز الدولي للمجلة:
الاصدار الالكتروني : ٨٠٥٦ -ISSN 2566
"***Journal of Political Science and Law***" is an international peer-reviewed journal
issued by the Democratic Arabic Center - Germany - Berlin
The journal is concerned with research studies and research papers in the fields of
political science, international relations, comparative law and policy, and national or
regional institutional systems
ISSN 2566-8056 Online
الناشر:
المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية
برلين- المانيا
Germany :
Berlin 10315 GensingerStr: 112 Tel: 0049-Code Germany
030- 54884375
030- 91499898
030- 86450098
mobiltelefon : 00491742783717
E-mail : journal@democraticac.de

رئيس المركز الديمقراطي العربي

أ. عمار شرعان

رئيس التحرير واللجنة العلمية

د. عائشة عباش

مساعد رئيس التحرير:

د.أسية حمور

ب-بدرة ثلجة

مدير التحرير

أ.نهى الدسوقي

مساعد مدير التحرير

أ. أميرة حرزلي

الإخراج الفني و التصاميم

أ.بن حتة الياس

اللجنة العلمية :

- أ.د ميلاد مفتاح الحراثي أستاذ زائر وباحث مقيم جامعة كيمبريدج بريطانيا
- أ.د. سالم برقوق جامعة الجزائر 3– الجزائر
- أ.دنداء مطشر صادق الشرفه أستاذة بكلية العلوم السياسية الجامعة المستنصرية العراقس
- د شاهر إسماعيل الشاهر أستاذ العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة صن يات سين –الصين
- د. عمار كوسة أستاذ بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2–الجزائر
- د.مسيح الدين تسعديت أستاذة بالمدرسة الوطنية للعلوم السياسية –الجزائر
- د. منال الريني أستاذة العلوم السياسية بأكاديمية العلاقات الدولية –تركيا
- د. يوسف ازرول الأستاذ في العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة تبسة – الجزائر
- د. عبد الكريم كاظم عجيل أستاذ العلوم السياسية جامعة سومر– العراق
- د. عنترة بن مرزوق أستاذ العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة المسيلة– الجزائر
- د. جواد الرباع أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية جامعةابن زهر اكادير –المغرب
- د. منير مباركية أستاذ بكلية العلوم السياسية والقانونية جامعة عنابة–الجزائر
- د.حسين عبد الحسن مويح أستاذ بكلية العلوم السياسية–جامعة ميسان –العراق
- د. علي بقشيش أستاذ بكلية العلوم السياسية والقانونية جامعة الأغواط –الجزائر
- مُحَمَّد عبد المعبود أبو سيد – أستاذ مساعد – جامعة المنوفية –مصر.
- د.شريفة فاضل مُحَمَّد بلاط – بور سعيد– مصر .
- سامية قلوشة –أستاذة بجامعة أبو بكر بلقايد. تلمسان– الجزائر .
- أحسن غربي – جامعة سكيكدة – الجزائر

فهرس العدد

المحتوى	رقم الصفحة
الفهرس	
الممارسة الحزبية وسؤال الديمقراطية والمشاركة السياسية قراءة في المحددات الموضوعية والذاتية لقصور التجربة الحزبية المغربية- **Party practice and the question of democracy and political participation** ***- A reading in the objective and subjective determinants of the shortcomings of the Moroccan party experience -*** د. محمد سكلى - جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية الحقوق -سلا	01
فاعلية توظيف أدوات القوة الناعمة السياسية في محاربة الفكر المتطرف في المملكة الاردنية الهاشمية **The Effectiveness Of Employing Political Soft Power Tools In Combating Extremist Ideology In The Hashemite Kingdom Of Jordan** ياسمين جهاد محمد الدباس شهد بسام سعد الرقاد	21
الأنظمة الجماعية لتعوض الأضرار البيئية **Collective systems to compensate environmental damage** أ/نورة سعداني- كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة طاهري محمد بشار- الجزائر	40
الطفل الجانح من منظور قانون حماية الطفل الجزائري رقم 15- 12. **A delinquent child from the perspective of the Algerian Child Protection Law N° 15-12.** **د/جيلالي عبدالحق.-- جامعة عبد الحميد بن باديس بمستغانم - الجزائر.**	55
تفتيت النشاط الإداري من عمل مركب إلى منفصل **Fragmentation of administrative activity from complex to separate work** د/حبيبة عتيق- كليةالحقوق والعلوم السياسية- جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان- الجزائر	65

فهرس العدد

قراءة في قانون تنظيم الأحزاب السياسية الليبي(دراسة تحليلية) 85

A Reading in the Libyan political parties' organizing law (an analytical study)

أ . إسماعيل أبوبكر أحمد المحجوبي - قسم العلوم السياسية- الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا..
أستاذ دكتور: جمال أحمد بشير بادي أستاذ بكلية معارف الوحي والعلوم الإنسانية بالجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا.

دور القضاء في تفعيل الصلح الأسري على ضوء التشريع الجزائري

The role of the judiciary in activating family Magistrate in the light of Algerian legislation 101

د/إيمان سي بوعزة- بالمركز الجامعي عين تموشنت- الجزائر .

مؤسسات الحكامة الجيدة في ظل الدستور المغربي 2011 أي إسهام في العمل التشريعي ؟ 119

Good governance institutions under the 2011 Moroccan constitution Any contribution to the legislative work?

د. مولود اسباعي - باحث في القانون الدستوري والعمل التشريعي- جامعة عبدالمالك السعدي

التنظيم القانوني للآثار في ليبيا 144

Legal Regulation of Antiquities in Libya

د.عمر عبدالله عمر أمبارك كلية القانون – جامعة سرت- ليبيا

الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية"المغرب وتونس أنموذجاً" 163

Legislative protection of the principle of the free administration of local authorities against interference by the central authority *"Morocco and Tunisia as a model"*

د/مصطفى عبدي - جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق، سطات، المغرب

فهرس العدد

التوافق بين القانون الإسلامي و القانون الدولي الإنساني 178

The compatibility between Islamic law and international humanitarian law

د.غازي فاروق- كلية الحقوق جامعة عنابة – الجزائر-

الأبعاد الدولية للتنمية المستدامة "رؤية مستقبلية" 190

International dimensions of sustainable development"Vision for the future"

د/ شريفة فاضل محمد بلاط -أستاذ العلوم السياسية المساعد -جامعة بورسعيد – مصر

فكرة تفويض المرفق العام في القانون الجزائري 225

The idea of delegating public utility in Algerian law

د/ بن عمارة محمد جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر

ط.د /دريسي ميلود: باحث دكتوراه قانون عام

Payment the Case Force A Comparative Study between the two laws: Bahraini and Jordanian 239

الدفع بقوة القضية المقضية"دراسة مقارنة بين القانونين: البحريني والأردني"

Dr. Mohanad Ahmad Mahmoud Sanouri

Faculty of Law Applied Sciences University Kingdom of Bahrain

الممارسة الحزبية وسؤال الديمقراطية والمشاركة السياسية
قراءة في المحددات الموضوعية والذاتية لقصور التجربة الحزبية المغربية-
Party practice and the question of democracy and political participation

***-** A reading in the objective and subjective determinants of the shortcomings of the Moroccan party experience -*

د. محمد سكلى - جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية الحقوق -سلا

الملخص:

من خلال الدراسة المعمقة للتجربة الحزبية يتبين أن الفضاء الذي ظهرت ونشأت فيه الأحزاب السياسية المغربية ولا زالت تشتغل فيه هو فضاء غير ديمقراطي، مرتبط بطبيعة النظام السياسي بالمغرب وحدود توزيع السلط في هذا المجال. ثم إن المشهد الحزبي المغربي لايعرف تعددية سياسية بقدر ما يعرف تعددية حزبية فقط، ليس لها أي مغزى سياسي. بالاضافة إلى غياب الديمقراطية داخل الأحزاب السياسية، فضلا عن فشل الخطاب الحزبي في الانسلاخ عن الشرعية التاريخية وبناء شرعية جديدة ترتكز على الفعل و الانجاز، ثم ضعف الثقافة السياسية لدى الفاعل السياسي الحزبي ومحدودية التواصل مع المواطن وغيرها من المظاهر السلبية ، مما ولد شعورا بالتذمر، وأثر هذا سلبا على المشاركة السياسية وانخراط المواطن في الحياة العامة.

الكلمات المفتاحية : التجربة الحزبية، الممارسة ، الأحزاب السياسية، الديمقراطية، النظام السياسي، المشاركة السياسية.

Abstract:

Through an in-depth study of the partisan experience, it becomes clear that the space in which Moroccan political parties emerged and originated and still operate in it is an undemocratic space, linked to the nature of the political system in Morocco and the limits of the distribution of power in this area. Moreover, the Moroccan partisan scene does not know political pluralism as much as it knows party pluralism only, it has no political significance. In addition to the absence of democracy within political parties, as well as the failure of partisan discourse to break away from historical legitimacy and build a new legitimacy based on action and achievement, as well as the weakness of political culture among the partisan political actor and the limited communication with the citizen and other negative manifestations, which generated a sense of complaining, This negatively affected political participation and citizen engagement in public life.

Key words: party experience, practice, political parties, democracy, political system, political participation

مقدمة:

ارتبطت الظاهرة الحزبية بالمغرب بالنضال من أجل المطالبة بالاستقلال عن القوى الاستعمارية[1] و انتقلت بعد الاستقلال الى السعي لبناء أسس ديمقراطية حديثة والانخراط في المشروع المجتمعي الى جانب المؤسسة الملكية، لكن طبيعة العلاقة بين التنظيمات الحزبية و المؤسسة الملكية، لا سيما مسألة التنازع في المشروعيات المؤطرة لكل منهما، أبانت أن هذه الممارسة لم تنتج فكرا سياسيا حديثا، بإمكانه أن يؤطر ويساهم في التحديث السياسي لمؤسسات الدولة والانخراط الفعلي في العملية الديمقراطية و المشاركة السياسية[2].

و يمكن أن نميز بين ثلاثة مسارات هامة في التجربة الحزبية المغربية؛ الأول ارتبط بمواجهة السياسات الاستعمارية بالمغرب، و الثاني برغبة النخبة السياسية المغربية في الخروج من الوضعية الاستقلالية-الاصلاحية و التأسيس لممارسة ترتكز بالأساس على المشاركة في السلطة السياسية الى جانب المؤسسة الملكية، وما عرفه هذا المسار من صراع أحيانا، و توافق أحيانا أخرى ، وبضبط وتقنين المشهد الحزبي في مرحلة معينة[3] والمسار الثالث الحالي، الذي سجل بدايته بعد أحداث ما سمي بـ«الربيع العربي»، والذي انحنت فيه الدولة نسبيا لعاصفة التغيير التي هبت على مجموعة من الدول، وساهم ذلك في صياغة دستور جديد للبلاد سنة 2011، وهنا وجدت التنظيمات الحزبية نفسها أمام موقف الداعم لكل خطوات الدولة لمواجهة المرحلة ، الأمر الذي جعل منها مؤسسات حزبية طيعة في يد الدولة، إلى درجة أن تماهيها مع الدولة شكل لهذه الأخيرة حرجا، جعلها تنتقدها باستمرار، وتفكر في خلق جيل جديد من المؤسسات الحزبية يقطع مع المشروعية التاريخية، ويكرس لمشروعية الولاء للسلطة والعمل على تنزيل مشاريعها السياسية، ويتحمل مسؤولية إخفاقاتها.

وبالتالي فإن أزمة الديمقراطية التمثيلية في المغرب تبقى بنيوية أساسا ، بحيث أن بعض الأحزاب كانت وليدة لظروف وسياقات سياسية دقيقة ، وبالتالي لم تأت فكرة التنظيم الحزبي استجابة وتعبيرا عن حاجة المواطنين لقنوات الوساطة والتمثيل بينهم وبين أجهزة الحكم، "فالعلاقة المباشرة بين الشعب والملك المتعالي عن كل توسط للتنظيمات السياسية والنقابية المنبثقة من المجتمع شكلت رهانا وهدفا من أجل إضعاف شرعية الوساطة التي تقوم بها نظريا تنظيمات المجتمع المدني، بحيث كان الملك يرى بأنه ليس في حاجة لوساطة بينه وبين شعبه".

تشكل طبيعة السلطة السياسية المحدد الهام و المحوري لتطور الحياة السياسية في المغرب وفي تحديد قواعد اللعبة السياسية وضبط المجال السياسي. "فمكانة الملكية في الحياة السياسية المغربية هي رقم محوري ومعطى صعب في معادلة السياسة في المغرب؛ لذلك ظل المشهد السياسي الحزبي المغربي مطبوعا بتأثير المؤسسة الملكية، مبادرة وتوجيها وتخطيطا وإشرافا، ولئن سعت الوثيقة الدستورية لعام 2011 إلى توسيع مجالات تدخل المؤسسات الدستورية الثلاث

[1] ادريس جنداري: التجربة الحزبية في المغرب ، غموض التصور و إعاقة الممارسة : المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات الدوحة، فبراير 2012 ص 8
[2] نفس المرجع، ص 8
[3] محمد ضريف : الأحزاب السياسية المغربية، الدار البيضاء ،الطبعة الأولى 2001 ص 45

(البرلمان، الحكومة، القضاء)؛ فقد استمرّت البنية العميقة لتوزيع السلطة تابثة على صعيد مكانة الملكية الدينية والدستورية[1]" فالملكية مالكة لأهم مفاتيح السلطة بالمغرب[2].

والى جانب المعيقات الموضوعية للممارسة الحزبية بالمغرب المرتبطة بطبيعة السلطة السياسية و النظام السياسي وتوزيع الأدوار بين الفاعلين السياسيين، فإن هناك معيقات أخرى مرتبطة بالمنهجية الداخلية لاشتغال هذه الأحزاب، أي بالديمقراطية الداخلية لهذه الأحزاب، فلا يمكن لهذه الأخيرة أن تتبنى قضية الديمقراطية وتطالب بالمنهجية الديمقراطية في التعامل معها، وهذه الأخيرة غائبة أو ضعيفة الوجود على مستوى الهياكل الداخلية للأحزاب. فمن غير المنطقي مطالبة الدولة باحترام القانون في الوقت الذي لا تحترم فيه التنظيمات السياسية نفسها قوانينها. كما أن انغلاق التنظيم السياسي الحزبي وعدم تجديده بنخب لها كفاءات أدى إلى ندرة المناضلين ووضوح اللاتسييس لدى فئات كبيرة من الشعب، فضلا عن فشل الخطاب الحزبي في الانسلاخ عن الشرعية التاريخية وبناء شرعية ترتكز على واقعية سياسية وهي شرعية الفعل و الانجاز، بالإضافة الى ضعف الثقافة السياسية لدى الفاعل السياسي الحزبي ومحدودية التواصل مع المواطن وغيرها من المظاهر السلبية ، مما ولد شعورا بالتذمر، وأثر هذا سلبا على المشاركة السياسية وانخراط المواطن في الحياة العامة.

و تأسيسا على ما سبق، فإن هناك محددين مركزيين في فهم الآليات المتحكمة في السلوك السياسي للأحزاب المغربية، يتجلى الأول في العمل في سياق ومناخ سياسي عام مأزوم، ويتمثل الثاني في الانكفاء التنظيمي.

ولتفكيك هذين المحددين والإحاطة بمرتكزاتهما وأبعادهما المختلفة، سنعتمد التصميم المنهجي التالي:

المحور الأول : الممارسة الحزبية والسياق السياسي: قراءة في محددات العلاقة بين الأحزاب و السلطة السياسية.

المحور الثاني: الممارسة الحزبية و السياق التنظيمي : قراءة في اشكالية الديمقراطية الداخلية للأحزاب السياسية.

[1] امحمد مالكي المغرب: تحولات مكونات المشهد السياسي الحزبي مركز، مقال بتاريخ 19 يونيو 2014، تقرير مركز الجزيرة للدراسات، ص 4 موجود على الموقع الالكتروني التالي http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2014/06/201461981253956621.html

[2] نفس المصدر، ص 5

المحور الأول : الممارسة الحزبية والسياق السياسي: قراءة في محددات العلاقة بين الأحزاب و السلطةالسياسية.

يظل التساؤل عن الحزب السياسي في المغرب بالأساس تساؤلا عن طبيعة النظام السياسي، إذ لا يمكن منهجيا تحليل مواطن الخلل في الفعل الحزبي دون استقراء الأساس الاستراتيجي المهيكل لهذا السلوك متمثلا في جوهر السلطة السياسية. وهذا مرتبط الى حد كبير "بالوظيفة القرارية" في أي نظام سياسي، أي من يتخذ القرار في الدولة، ورغم أن الصعوبات التي تصطدم بها دراسة وتحليل "الظاهرة القرارية"، إلا أنها تزداد تعقيدا عندما يدرس القرار السياسي في نظام له خصوصياته التاريخية ونمطه التنظيمي الثقافي كالنظام السياسي المغربي[1].

أولا : الحزب في علاقته بالنظام السياسي

على الرغم من أن الأحزاب السياسية ليس التنظيمات الوحيدة في النظام الديمقراطي، حسب الفقيه جورج بوردو ، إلا أنها تجسد بالأساس الإرادة الشعبية. فهي تحافظ على استمرار الديمقراطية،[2]، فمن الوظائف الأساسية للأحزاب السياسية في الأنظمة الديمقراطية الحديثة هي السعي للوصول الى السلطة أو على الأقل المشاركة فيها[3]، لكن الممارسة الحزبية المغربية لا تندرج ضمن هذا التصور بحكم طبيعة النسق السياسي المغربي القائم و الذي تلعب فيه المؤسسة الملكية دورا محوريا في العلاقة مع باقي القوى و الفاعليين السياسيين والذي لا يعطي إلا هامشا ضيقا للأحزاب السياسية للاضطلاع بهذه المهام و الوظائف[4].فالحزب السياسي لا يمكن أن يحدد لنفسه كهدف الوصول الى المواقع الرئيسية لاتخاذ القرارات الدالة و الوازنة في البلاد، فجون واتربوري مثلا يعتبر أن السلطان يسعى باستمرار إلى تجاوز كل المؤسسات وتقديم مؤسسة السلطان كمؤسسة وحيدة قارة ودائمة تعمل دوما على احتلال موقع الصدارة في بنية النظام السياسي المغربي، وفي المقابل يلاحظ تراجع مختلف الفاعلين السياسيين بما فيهم الأحزاب السياسية، فمن المعروف أنه كانت دائما موجودة لدى السلطة السياسية نزوع نحو الحد من نشاط كل ظاهرة حزبية وتحجيمها، فنشاط الحزب محدد من طرف النظام في إطار ضيق يصعب تجاوزه مهما تواترت لحظات الانفتاح وذلك على الأقل قبل تبني قانون الأحزاب السياسية.[5] إن المرتكز الهام في صيرورة براديغم الانتقال الديمقراطي هو الامكانيات المتوفرة للتفاعل و الحوار مع مختلف القوى السياسية والتخلي عن منطق مركزة السلطة واتخاذ القرار في حدود ضيقة ودائرة مرسومة.[6]

ويرى بعض الباحثين والمتتبعين للشأن الحزبي بالمغرب أن هذه الوضعية ترتبط أساسا بطبيعة وبنية النظام السياسي ، التي لا تسمح بممارسة سياسية حزبية حقيقية تساهم على نحو فعال في ممارسة السلطة والمشاركة الفعلية

[1] عبد الله ساعف: دراسة في ميكانيزمات القرار السياسي المغربي : 2006- 2007 ص 1 غير منشور.

[2] محمد شقير: القرار السياسي في المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، دار الألفية ، الدار البيضاء 1992 ص 54.

[3] Maurice Duverger :Les parties politiques Armand Collin paris 1951

[4] ادريس جنداري : التجربة الحزبية في المغرب ، مرجع سابق.

[5] عبد الله ساعف: المرجع أعلاه، ص 12

[6] برنوصي عمر: الانتقال الديمقراطي بالمغرب، مجلة وجهة نظر، العدد 23، خريف 2004، ص 21.

فيها واتخاذ القرار على نحو مستقل في القضايا الدالة و الوازنة في المجتمع، أي بالنظر للمكانة التي تحتلها المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي، ومن تواري باقي الفاعلين السياسيين ومنهم الفاعل الحزبي[1]، ثم المحاولات المتكررة للحد من النفوذ القوي لأي حزب سياسي بإمكانه أن ينافس المؤسسة الملكية ويتقاسم معها مداخل وأسس الشرعية السياسية، وبالتالي "تنتقل وظيفة الحزب من الهدف الأساسي المتمثل في الوصول الى السلطة الى هدف أدنى منه وهو دعم النظام في مواجهة التخلف الاقتصادي و الاجتماعي"[2]. بمعنى تحويل الأحزاب السياسية الى أطراف غير وازنة فيما يتعلق بتقاسم السلطة و المشاركة السياسية الفعلية فيها.[3]

و لاشك، وانطلاقا من كل الوثائق الدستورية الستة التي عرفها المغرب، فإن الملكية تستمد سلطاتها أساسا من المرجعية الدينية لتوظيفها في خطابها السياسي قصد تأكيد سموها السياسي الدستوري، فأمر الحكم والسلطة بالمغرب منذ عهود سابقة يتصل برابطة بين الملك والشعب والتي ، يقول الملك الحسن الثاني، "تبقى أكبر عامل في صنع تاريخنا المديد ،فهي التي كفلت استمرار المغرب طيلة قرون تحت سلطة أسلافنا المقدسين كدولة لها كيان محفوظ وحوزة منيعة ومقومات محترمة "[4] . كما أن عرش المغرب كان على الدوام - يقول الملك محمد السادس – "أكثر من رمز للسيادة ،لأنه ظل ولايزال ، قيادة وطنية مسؤولة واعية لأمانتها العظمى ضمن ملكية شعبية ، العرش فيها بالشعب والشعب بالعرش"[5].

ويبرز هذا من خلال جملة الخطب الملكية الموجهة للشعب، حيث يشدد من خلالها على العلاقة السياسية الدينية التي تجمع هرميا أمير المؤمنين بمجموع أفراد الأمة، فالخطاب موجه لكل من يرتبط بأمير المؤمنين، بحيث يظهر الملك كإمام يتعهد بحماية المرتكزات الدينية الاسلامية والذود عنها، كما أن عبارة الرعية المستعملة بانتظام في الخطاب السياسي الملكي في مقابل سلطان أو ملك تشير الى خلفية تاريخية وسياسية، وإلى وجود علاقة تبعية وولاء للسلطان أينما كانت هذه الرعية وأينما كان موقعها الجغرافي أو العرقي أو الثقافي، وتحرص أجهزة بروتوكولات الدولة على تكريسها من خلال مراسيم الولاء التي تعقد كل سنة بمناسبة عيد العرش حيث تقدم فروض الطاعة و الولاء.[6] ووفق هذا المنطق تتحول العلاقة بين الملكية والشعب الى ارتباط عضوي لا يحول دونه حائل [7]، بما في ذلك المنظمات الوسيطة وفي مقدمتها الأحزاب السياسية . فالعلاقة قبل كل شيء هي علاقة أبوية في جوهرها وكنهها [8] .

إن ما يميز الحياة الحزبية المغربية منذ الاستقلال إلى الآن هو الدوران موضوعيا وذاتيا حول المؤسسة الملكية، إما تفاعلا أو تجاذبا أو تصارعا بشكل حول الممارسة الحزبية إلى رد فعل مستمر إزاء الملكية وخصوصا إزاء تطورات الحقل السياسي والدستوري الوطني[9]

---

[1] محمد شقير: القرار السياسي في المغرب، مرجع سابق ص55

[2] يونس برادة : وظيفة الحزب في النظام السياسي المغربي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام ،كلية الحقوق، الدار البيضاء، 2000 ،ص64

[3] نفس المرجع، ص 10

[4] خطاب العرش . 3 مارس 1963.

[5] خطاب العرش . 30 يوليوز 2001

[6] عبد الله ساعف، دراسة في ميكانيزمات القرار السياسي المغربي، مرجع سابق ص 26

[7] M.Arkoun : Essai sur la pensée politique, Maisonneuve, Paris 1984, p.157

[8] صرح الملك الحسن الثاني في خطاب الشعب اثر محاولة 10 يوليوز 1971 الانقلابية في الصخيرات قائلا: "كنت اليوم شعبي العزيز ستمسي يتيما ".

لقد تم منح الأحزاب السياسية فقط أدوارا محدودة تتجلى في التمثيل و التنظيم للمواطنين، إذ لا تحمل في ثناياها أي شحنة سياسية، بل تندرج في سياق عادي كالذي تشتغل فيه هيئات المجتمع المدني ، وكان هذا بارزا منذ البدايات الأولى للاستقلال، من خلال ما نص عليه ظهير تأسيس الجمعيات لسنة 1958، فالتوصيف المعطى للحزب السياسي هو توصيف ملتبس ويكتنفه الغموض ولا يندرج في سياق التوصيف الذي يحمله في الأنظمة السياسية الديمقراطية وفي الفكر السياسي الحديث[1]، وهي بهذا المعنى تنظيمات تندرج في المجتمع المدني أكثر من اندراجها في المجتمع السياسي، حيث يتم افراغ الحزب من مضمونه ووظائفه الأساسية، إذ يراد له أن يكون جوهر نشاطه مدنيا أكثر منه سياسيا.[2] وهذا ما يجعل التنظيمات الحزبية لا تبحث عن تطبيق برنامجها السياسي أو تسيير المجتمع بحسب مشاريعها، بل تتنافس للتأثير على الحكم وخدمته فقط.[3]

وإذا ما تتبعنا المدلولات المختلفة للحزب السياسي في الوثائق الدستورية المختلفة التي عرفها المغرب، فإننا نلاحظ تجاهل الحديث عن الوظيفة الايديولوجية و الانتخابية للحزب السياسي[4]، بحيث ظلت وظيفته مسيجة ومحددة في الاسهام والمشاركة والتحرك تنظيميا وتأطيريا، لبث نوع من الديناميكية في الحياة السياسية.[5] والقراءة المتمعنة للوثيقة الدستورية الحالية (الفصل الثالث من دستور 2011) تفيد إعادة انتاج نفس المضمون الوارد في ظهير الحريات العامة السابق مع بعض الاختلاف الغير الجوهري، للإشارة فالدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة 1958 ينص على أن " الأحزاب السياسية والتجمعات السياسية تساهم في التعبير عن الاقتراع"، كما ينص القانون الأساسي الألماني على أن الأحزاب السياسية تساهم في " تشكيل الإرادة السياسية والتعبير عنها".

كما أن الحياة السياسية المغربية منذ الاستقلال عرفت فترات لم يكن فيها للانتخابات أي موطئ قدم، ومع ذلك تعاملت الملكية مع المكونات الحزبية انسجاما مع تقييمها الخاص لمكانة كل حزب على حدة ولثقله السياسي." 6

ومما تجدر الإشارة إليه كذلك أن القوانين المتعلقة بالأحزاب السياسية ورغم المستجدات التي جاءت بها، إلا أنها حافظت على المضمون الذي كان في الظهير المذكور أعلاه، لاسيما التعريف المقدم للحزب ،حيث يتضح من خلال تفحص الاطار المفاهيمي المعطى للحزب أنه يفتقد لحضور سياسي قوي ووازن ودال، فهو يكتفي بتدبير الشؤون العمومية دون الوصول إلى التأطير السياسي الحقيقي والتنشئة السياسية والاجتماعية الناجعة، بالمقارنة مع دوره في الأنظمة السياسية الديمقراطية.

[1] ادريس جنداري : التجربة الحزبية في المغرب ، غموض التصور و اعاقة الممارسة : مرجع سابق، ص 13
[2] نفس المرجع ص 14
[3] محمد معتصم : الحياة السياسية المغربية ، الدار البيضاء، المغرب، الطبعة الأولى ، 1992 ص 144
[4] نفس المرجع، ص 36
[5] حامي الدين عبد العالي: "سؤال الانتقال الديموقراطي بالمغرب. المعوقات الدستورية للانتقال". وجهة نظر عدد 2004/23، ص 19.

[6] يونس برادة : طبيعة النظام السياسي المغربي وجوهر الممارسة الحزبية، مقال موجود على الموقع الالكتروني التالي: https://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/632d515ea084-45e9-908d-bdb042e646d4

" فوضعية الأحزاب السياسية وخلال مراحل متعددة من التاريخ السياسي المغربي الحديث، لم تكن بعيدة عن التخطيط النظري للأنظمة السلطوية، حيث يتم الإقرار القانوني بالحق في تأسيس الأحزاب وبحرية عملها، لكنها ترمي إلى حالة من الهشاشة والعجز الوظيفي، حيث تصبح أحزابا بلا سلطة ولا تأثير لها في القرار العمومي" [1].

ومن تم، فوظيفة الحزب بالمغرب تحولت من وظيفة التأطير السياسي والتنشئة السياسية والاجتماعية إلى وظيفة إنتاج نخب تكنوقراطية قابلة للاندماج والانصهار والدفاع عن مصالح وأفكار السلطة السياسية والتخلي عن شعاراتها السياسية مقابل إغراءات مادية. [2]

ففي ظل وضع كهذا، يكون طبيعيا أن يفقد الحزب الكثير من قيمته، ولن تعود له إلا أدوارا شاحبة، وهي حالة أصبح معها المواطنون ينظرون للأحزاب والمتحزبين بمنظار الريبة والتشكك وحتى التحقير.[3] وفي هذا السياق من الترابط بين العوامل التي تمت الإشارة إليها، أضحت النخبة السياسية تعاني من نقص كبير في الثقة والاعتبار، مما رسخ ثقافة حزبية سياسية انهزامية [4]. وأصبحت نظرة الرأي العام للسياسة تتجسد في كون هذه الأخيرة أصبحت مقتصرة على "مجموعة من المتخصصين والمحترفين الذين يجنون لحسابهم الخاص منافع مسار ديمقراطي مراقب، لتظهر الحياة السياسية في الأخير كمجال محفوظ لبعض الرجال وبعض الشبكات وبعض المدن." [5]

لقد تحولت الأحزاب إلى تنظيمات متكيفة مع الواقع ومحافظة على القيم السياسية العتيقة، وتحولت من دور المجمع لمصالح الفئات الاجتماعية التي يفترض أنها تمثلها إلى دور موزع المنافع والقيم بين الاتجاهات المسيطرة داخلها. وتبعا لذلك، أصبحت السياسة عبارة عن آلية تمكن الأشخاص المتنفذين في التنظيمات الحزبية من أخذ مواقعهم داخل مراكز النفوذ وتوزيع القيم والامتيازات وهو ما ينتج الريع السياسي القاتل للحياة السياسية السليمة.

و بالرغم من إقرار دستور 2011، وإجراء انتخابات مبكرة، تشكلت أول حكومة بزعامة حزب العدالة والتنمية، وبفعل توجس السلطة من هذا الحزب ذو التوجه الإسلامي، فقد بدا جليا أن ثمة حالة من الشد والجدب أدخلت الطرفين في "توافق حذر" أملته ظروف وسياقات معينة. لكن، سرعان ما تعرض هذا التوافق لاهتزاز مرات عديدة ، مما أثر سلبا على الممارسة السياسية وعلى تنزيل الوثيقة الدستورية. فقد لوحظ على مدار التجربتين الحكوميتين الأخيرتين أن الفاعل الحزبي بشكل عام ينزع نحو ثقافة التقليد والانتظارية والاتكالية، وهو سلوك وممارسات تقليدانية باتيرمونالية. وما تزال الطبقة السياسية محكومة بهذه التقاليد والطقوس التي تحول دون تحديث وتطور الممارسة السياسية. [6]

---

[1] حسن طارق المسكي محمد: الظاهرة الحزبية بالمغرب بين غياب النظرية السياسية وغياب المشروع المجتمعي: وجهة نظر عدد 2002/14، ص 20.

[2] نفس المرجع، ص 20.

[3] حسني عبد اللطيف: مجلة وجهة نظر، عدد 14، 2002، ص 3.

[4] عبد الرزاق فلالي : مشروع قانون الأحزاب المغربي و مسعى تأهيل الأحزاب، موجود على الموقع الالكتروني لقناة العربية الفضائية:
http:// www.alarbiya.net

[5] SANTUCCI Jean Claude : Les partis politiques marocains à l'épreuve du pouvoir. REMALD, Collection études et travaux universitaires N°26, 1ère éd, 2001, p47.

[6] يونس برادة: الموقع الالكتروني المشار إليه أعلاه.

وأمام هذا النسق السياسي المغلق، فإن صورة المؤسسة الحزبية تتأثر، ومن تم يكون هناك خلل على مستوى تصور المواطن للعمل السياسي و الانخراط في الحياة العامة والمشاركة في الاستحقاقات الانتخابية المختلفة، مما يضر بصورة الدولة وبشرعيتها السياسية ، ومن تم العزوف عن المشاركة في الحياة العامة[1]. فيجب على الأحزاب السياسية أن تساهم في عملية الانتقال الديمقراطي الحقيقي وذلك من خلال إنتاج نخب قادرة على الرقي بأوضاع المجتمع و المساهمة في خلق ممارسة حزبية سليمة يرتاح فيها المواطن ويتحول الى مشارك فاعل في القرار العمومي.[2]

ثانيا : تعددية حزبية أم تعددية سياسية

من المعلوم أن النظام السياسي المغربي و منذ الاستقلال أقر بالتعددية الحزبية، لكن يرى البعض أن منع الحزب الواحد منذ البدايات الأولى للاستقلال جاء للرد على طروحات حزب الاستقلال الذي كان يعتبر نفسه الحزب الوحيد في المغرب، وترتبط الخلفية السياسية لذلك بضرورة ضمان عدم صعود أية قوة سياسية مؤطرة يمكنها الى جانب الملكية الأخذ بدواليب الدولة و التحكم في اللعبة السياسية[3]، أي تجاوز الحضور الوازن و القوي للحركة الوطنية أنذاك كشريك محتمل للمؤسسة الملكية في ممارسة الحكم لا سيما حزب الاستقلال ، حيث كان يضم هذا الحزب نخبا عريضة من المجتمع كالمفتين و القضاة الشرعيين و المدنيين وكبار الموظفين المخزنيين وأساتذة جامعة القرويين والمدارس الثانوية[4]، فالتيارات الاستقلالية المقاومة للاستعمار كانت مرشحة أكثر من غيرها في العالم لتسلم السلطة و الحكم، ومن تم فحزب الاستقلال ومن خلال مطالبه بالديمقراطية الى جانب تقديمه عريضة الاستقلال سيشكل أكبر المنافسين للشرعية مع المؤسسة الملكية، وبالتالي تم السعي إلى اقصاء الحزب بكل الوسائل من المشاركة في الحكم، وتم الاقتصار على مشاركته المحدودة و الغير الوازنة في الحكومات الأولى لمرحلة لم تتجاوز الخمس سنوات.[5]

وانطلاقا من هذا المعطى سيتم فيما بعد دعم السلطة المركزية وإعطائها صلاحيات واسعة في الحكم و التحكيم وفرض الرقابة على الأحزاب "الممانعة" أو "المارقة" ،فضلا عن إعادة تشكيل الوسائط التقليدية في البوادي وجعل العالم القروي المدافع القوي عن العرش بالاعتماد على النخب المحلية المساندة، فالتعددية بهذا المعنى عملت على تمييع العمل السياسي وخدمة التوازن السياسي الدستوري والمؤسساتي الضروري لاستمرار دوران العملية السياسية ضمن فلك مضبوط.[6]

وإذا كانت التعددية التي ظلت إلى حدود الستينات والسبعينات من القرن الماضي منطقية وعقلانية، من خلال اعتبارها انعكاسا لضرورات سياسية محددة.[7] لكن الغير الطبيعي هو تناسل العديد من الأحزاب في الساحة السياسية ، إلى الحد الذي صارت هذه التعددية تشكل عبئا على الحياة السياسية. وهو واقع أدى بالمواطن الى التهان وسط هذا

[1] ادريس جنداري : التجربة الحزبية بالمغرب ، غموض التصور و إعاقة الممارسة، مرجع سابق، ص 16
[2] نفس المرجع ،ص 15
[3] عبد الله ساعف، دراسة في ميكانيزمات القرار السياسي بالمغرب، مرجع سابق، ص 36
[4] علال الفاسي الحركات الاستقلالية في المغرب العربي: مطبعة الرسالة القاهرة،1948، ص247
[5] حسن عبد الخالق: حزب الاستقلال او معارك الوحدة و الديمقراطية والتنمية مجلة نوافذ العدد 8و9 2000 ص، 57
[6] نفس المرجع ،ص 9
[7] زين العابدين حمزاوي: الأحزاب السياسية وأزمة الانتقال الديمقراطي بالمغرب، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 91 ، اكتوبر 2007، ص 9

العدد من التشكيلات الحزبية، بما تطرحه من برامج أو ترفعه من شعارات أو مطالب أو أهداف تبقى في مجملها، وعلى مستوى الخطاب على الأقل، مكررة ومستنسخة لبعضها البعض، مما أفقد العديد منها مقومات الصدقية و القدرة على الاقناع وامتلاك جاذبية التحفيز و الاستقطاب، مما نجم عنه نفور من السياسة ومقاطعة أهلها وعالمها.[1]

لقد أبرزت التجربة والممارسة الحزبية المغربية وجود أعطاب حالت دون قيام الأحزاب المغربية بالأدوار والوظائف المنوطة به، ومن بينها ظاهرة الانشقاقات الحزبية، هذه النزعة الانشطارية داخل الأحزاب السياسية والتي لا يوجد ما يبررها، في غالب الأحيان، سوى ضعف الحوار أو انعدامه، والعجز عن التدبير الديمقراطي للاختلاف الطبيعي في الآراء وطغيان نزعة الإقصاء،[2] في حين أن المطلوب في العمل الحزبي هو أنه بدل سيادة لغة الإقصاء والتهميش، يجب أن تسود ثقافة الاختلاف التي تعتبر ركنا أساسيا من أركان التدبير المجتمعي.[3] وهكذا تولدت أحزاب مغربية كثيرة من أحزاب قامت نتيجة خلافات في التوجهات السياسية والفكرية بين الأعضاء المتنافسين أحيانا، أو نتيجة ضغوط خارجية من القصر أو من وزارة الداخلية أحيانا أخرى[4]، وفي بعض الحالات نتيجة طموح شخصي.[5]

لكن السؤال المحوري الذي يطرح بهذا الشأن هل التعددية بالمغرب ذات طبيعة سياسية تتأسس على تعدد المشاريع والخلفيات الاديولوجية، أم هي تعددية حزبية فقط مفرغة من كل شحنة سياسية، لا تبرز فيها المرجعية الفكرية والاديولوجية ولا تسعى الى تطبيق برامجها ومشاريعها الانتخابية على أرض الواقع ، فبقراءة المشهد الحزبي المغربي يتضح جليا بأن التعددية في المشهد السياسي المغربي هي تعددية حزبية فقط، لا ترقى إلى التعددية السياسية، بحيث لا يمكن تمييز خطاب وبرامج مجموعة من الأحزاب عن أحزاب أخرى، باستثناء بعض الأحزاب، وهي قليلة، مميزة من حيث الخطاب والبرامج والتوجهات والأهداف.[6] وما هو متعارف عليه في التجارب والممارسات الديمقراطية أن التعددية الحزبية تتطابق مع التعددية السياسية، بحيث يكون الحزب تأطيرا لتوجه سياسي معين وقوة اجتماعية متميزة، الأمر الذي يسمح بخلق نوع من التباين بين حزب وآخر. فالتعددية الحزبية بالمغرب تتميز بطابعين الطابع التسيبي، يتمظهر في تعدد عدد الأحزاب، و الطابع الوهمي لهذه التعددية.[7] فأغلبية الأحزاب لا تتوفر على اديولوجية متميزة واضحة المعالم يستقل بها كل حزب عن الأحزاب الأخرى، فرغم اختلاف "التقارير الاديولوجية" والوثائق المرجعية و البرامج الانتخابية و البرامج الحكومية المعلنة، فإنها تتغذى في آخر المطاف من مصدر ايديولوجي شبه مشترك في إطار ما يسمى ب " المتوحد الأيديولوجي"، [8] أي أن الأحزاب المغربية تعاني من فقدان التمايز في البرامج أو الشعارات أو في الهوية والايديولوجية.[9]

---

[1] مصطفى محسن: الثقافة الرديئة، الخطاب الاصلاحي التربوي بين أسئلة الأزمة وتحديات التحول الحضاري، رؤية سوسيولوجية نقدية، بيروت، المركز الثقافي العربي1999 ص 46 و 47

[2] العلمي عبد القادر: في الثقافة السياسية الجديدة، منشورات الزمن، العدد 47، 2005، ص 210.

[3] محمد زين الدين محمد زين الدين: "الفعل الحزبي بالمغرب وسؤال الدمقرطة". مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 2005/3، ص 54.

[4] فايز سارة، الأحزاب والقوى السياسية في المغرب، منشورات رياض الرايس، لندن، 1990

[5] الحركة الشعبية كانت على رأس التنظيمات السياسية الأكثر عرضة للانشطار.

[6] أحمد مفيد: "مشروع مسودة قانون الأحزاب السياسية، دراسة تحليلية في السياق، النص، والآفاق" .الاتحاد الاشتراكي 7795 بتاريخ 2004/12/16، ص 5.

[7] - ضريف محمد: حقوق الإنسان بالمغرب. دراسة في القانون العام المغربي، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الرباط، 1994، ص 107.

[8] ميشال روسي محمد سبيلا : للسياسة بالسياسة- في التشريح السياسي. إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2000، ص 63.

[9] على سليمان صايل: النظام السياسي في المملكة المغربية : قراءة في طبيعة عمل المؤسسات السياسية والدستورية مجلة دراسات دولية، العدد 53، 2006

والمفارقة هنا هي أن نفس النخب التي تتحدث اليوم لغة الليبرالية وحرية السوق والخوصصة، هي نفسها النخب التي كانت تطالب في السابق بالتأميم والتصنيع وحماية السوق، واعتبار الدولة هي صاحبة الدور الريادي في الاقتصاد، وأن البورجوازية المغربية غير وطنية. فقد تم تغيير الخطاب بدون مراجعة ولا نقد ذاتي.[1]

هذا الواقع خلق أزمة اللامرجعية في السياسة والفكر. وفي هذا السياق يعتبر المفكر المغربي محمد سبيلا أن " التحول من خطاب الإيديولوجيا السياسية إلى مصطلح الثقافة السياسية، رافقه انتقال من الحديث عن قضايا إيديولوجية كبرى من قبيل العلاقة مع التراث ومع الحداثة والهوية والاستيلاب، إلى الحديث عن التدبير الديمقراطي وإدارة الأزمة السياسية الظرفية من قبيل التعديلات الدستورية والاستحقاقات الانتخابية والخوصصة والشراكة والعولمة. وهذا يدل على نوع من التصحر الفكري وطغيان البارغماتية السياسية على الإرادة التنظيرية. ومن هذه الزاوية، يبدو مصطلح الثقافة السياسية خادعا لأنه يعكس غياب الاحتمالات الفكرية الكبرى ويوحي، بل يوهم، بأننا أمام اجتهادات فكرية عميقة " .[2]

ومن هنا يصعب اعتبار الأحزاب السياسية المغربية معبرة عن وعي طبقي بحيث أن العديد من الاحزاب تجمعها روابط مختلفة اقليمية مهنية عائلية شخصية أكثر من الرابط الطبقي، و مفهوم الحزب ينبني على الفرقة و التقسيم، وبالتالي يتعذر انغراسها في المخيال الجماعي المغربي القائم على الوحدة و التضامن و التآلف[3] وبالمحصلة فالنخبة السياسية لازالت تتشكل من منظور تقليدي وبدائي يرتكز على ظواهر القرابة والدم و الانتماء القبلي والاثني و المحسوبية و الوساطة.[4]

فكل هذه المحددات ساهمت في خلق تعددية حزبية شكلية ليس لها مغزى سياسي، بالإضافة الى خلق أحزاب إدارية لا ترتبط بمشروع المجتمع التنموي و الديمقراطي، فالتعددية الحزبية في جوهرها ترتبط ببرامج ومقترحات وتوجهات جديدة مختلفة عن تلك التي تطرحها الأحزاب القائمة[5]. " فالتعددية السياسية" بالمغرب لم تؤدي الى تعدد طرق التفكير السياسي، فهناك سوق سياسية بدون سوق ثقافية موازية، تتصارع وتتصادم فيها الأفكار والمقترحات الى جانب المواقف و المواقع" [6].

و انتقلت ملامح الحياة السياسية الحزبية من مرحلة تفريخ الأحزاب في السابق، إلى مرحلة أكبر الآن وهي مرحلة "التفريغ"، أي تفريغ الأحزاب السياسية من محتواها ومن قادتها الأكثر ثقلا فكريا وثقافيا وسياسيا، وبالتالي استجلاب

[1] زين العابدين حمزاوي: الأحزاب السياسية وأزمة الانتقال الديمقراطي بالمغرب، مرجع سابق ص 54

[3] محمد المدني : المشهد السياسي المغربي، دار القلم، الرباط 2006

[4] عبد الرحيم العطري : صناعة النخبة بالمغرب : المخزن والمال و النسب و المقدس طرق الوصول الى القمة، مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى الدار البيضاء ، 2007 ،سلسلة دفاتر وجهات نظر.

[5] عبد القادر العلمي: في الثقافة السياسية الجديدة، منشورات الزمن العدد45، 2005 ،ص 21

[6] بوجداد أحمد: الملكية والتناوب: مقاربة لاستراتيجية تحديث الدولة وإعادة إنتاج النظام السياسي، مطبعة النجاح، الطبعة الأولى، 2000، ص 113

ودعم قيادات ضعيفة الثقافة والمستوى العلمي والمراس السياسي1، وذلك ضمن مسار إعلامي تضليلي أطلق عليه " الشعبوية" والتي ما هي إلا استراتيجية تفريغية تسعى إلى إفراغ العمل الحزبي من قياداته الجادة.[2]

من ناحية أخرى، " أتبتث سيرورة التعددية الحزبية في المغرب، في علاقتها بالتجارب البرلمانية المتعاقبة، أن مفاصل أساسية من وهن العمل البرلماني مرتبط بشكل جوهري بواقع الفعل الحزبي ومحدودية الديمقراطية داخل تنظيماته وفيما بينها بالنظر إلى عوامل متعددة ساهمت في تعطيل مفهوم التمثيلية وإبعاده عن دلالاته السياسية والثقافية ، وبالنتيجة، شجع كل هذا على تقهقر صورة البرلمان في المخيال الاجتماعي للجسم الانتخابي" 3.

المحور الثاني : الممارسة الحزبية و اشكالية الديمقراطية الداخلية : قراءة في العوامل والمحددات المرتبطة بالخصائص الذاتية للأحزاب السياسية

لا يمكن الحديث عن أحزاب سياسية فاعلة ومؤثرة في الحياة السياسية، إلا إ ذا كانت تجعل من الديمقراطية الداخلية منهجية لا محيد عنها. فلا ينبغي أن تتبنى التنظيمات الحزبية مسألة الديمقراطية وتدافع عن مقوماتها ومبادئها و أسسها وهي شبه غائبة على مستوى الهياكل الداخلية لهذه الأحزاب. فلا يجب أن نناقش الطريقة التي يسير بها الأمير دولته أو إمارته، ولكن أيضا الطريقة التي يسير بها الفاعلون السياسيون إماراتهم، إذ لا يمكن رفع شعار الدولة الديمقراطية بدون أن تسود الديمقراطية إمارات الفاعلين السياسيين[4]. بمعنى آخر لا يمكن مطالبة الدولة باحترام القانون في الوقت الذي لا تحترم فيه التنظيمات السياسية نفسها قوانينها[5].فمن الواضح أن تطوير ممارسة حزبية قادرة على المساهمة إيجابيا في إنجاح مهام الانتقال الديمقراطي رهينة أساسا بأسلوب الممارسة الداخلية للأحزاب، وربح معركة التغيير الديمقراطي الذاتي.[6]

أولا : في إشكالية الديمقراطية داخل التنظيمات الحزبية

رغم أن جميع الأحزاب تعطي الانطباع -بنسب متفاوتة- على حرصها على تفعيل قوانينها الداخلية وممارسة نشاطها السياسي وفق المنهجية الديمقراطية، فإن هذه الأخيرة لازالت البعد الغائب في الممارسة الحزبية المغربية، فالهيئات الحزبية لا تعيش حياة سياسية حقيقة وفق ثقافة سياسية محددة، " فالجسد الحزبي أصبح اليوم بئيسا ومريضا ومنخورا لا يقوى على العمل، وابتعد عن رسائله ووظائفه الأساسية، ولم يعد يراعي مصالح الجمهور، وإنما صار يشتغل ضمن دائرة ضيقة لخدمة مصالح ذاتية[7]."

---

[1] يوسف وقسو . الديمقراطية الداخلية للحزب السياسي المغربي وسؤال الأداء البرلماني المركز الديمقراطي العربي، برلين ،يوليوز 2017

[2] نفس المرجع

[3] امحمد مالكي: حول تعزيز حكم القانون و النزاهة في الوطن العربي، مرجع سابق.

[4] مودن عبد الحي: الحداثة السياسية في المغرب، مجلة الثقافة المغربية، عدد 17،أكتوبر 2000، ص 32.

[5] قاسمي عبد الحفيظ: الانتقال الديمقراطي بالمغرب بين الممكنات والمعوقات، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، 2001/2000،ص 117.

[6] ادريس جنداري: التجربة الحزبية المغربية، مرجع سابق ص 9

[7] محمد ضريف، الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1934-1999، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، دار الاعتصام، 2001.

فالممارسة الحزبية المغربية أبانت عن غياب الحركية التنظيمية بشكل تتحول معه هذه التجربة إلى ممارسة قيادات أو سلوك نخبة فوقية فقط، دون أن يكون للقاعدة الحزبية أي دور حقيقي وفعال ومؤثر في صياغة القرارات الهامة و الاستراتيجية[1]. ويرجع بعض الباحثين غياب اعتماد الأسلوب الديمقراطي لحل المشاكل العالقة داخل الأحزاب المغربية إلى "هيمنة الثقافة المخزنية على سلوك قياديها، رغم أنهم ما فتئوا يشتكون منذ الاستقلال من النموذج الثقافي المخزني الذي يسيطر على سلوكيات الحكم، ويحول دون قيام قواعد قارة وشفافة للتعامل السياسي." [2]

فلا يمكن تحديث البنية الحزبية ودمقرطتها إذا لم يتم تبني برنامج للتأهيل السياسي، ورفض مفهوم المواطنة الامتيازية للقادة، وتقرير حالات التنافي بعدم الجمع بين المهام، وتطوير آليات التخليق [3]. " فكلما غاب الوضوح الفكري والمناخ المساعد على الخلق والإبداع، يتقدم الموروث الثقافي والاجتماعي التقليدي ليملأ الفراغ. وهكذا، تشيع ثقافة الولاء والنصرة للقيادات التي تحتكر المنافع المادية والرمزية داخل الحزب." [4]وبهذا تصبح معايير القيادة والمسؤولية داخل الحزب تتجسد فقط في القدرة على المناورة والتفاوض لكسب المواقع، واللعب على المتناقضات والاستقواء بالدولة على الخصم الحزبي وتشويه صورته، وليس القدرة على إنتاج الأفكار والمبادرات التي تخدم الصالح العام.[5]

" فالذي لا زال يميز الحزب المغربي ،مع بعض الاستثناءات القليلة، هو جمود بنياته الداخلية، حيث لا يسمح بتحقيق طموح سياسي داخله، فمن يوجد في القواعد السفلى لا يستطيع التسلق إلى الأجهزة القيادية إلا في بعض الحالات النادرة، وهو ما يؤثر على دورة النخب داخل الحزب" . في ظل الوصاية باسم المشروعية التاريخية للزعيم وقدرته الهائلة على التدبير، وبالتالي تصبح ظاهرة الانشقاقات الحزبية المزمنة أكبر دليل على غياب الديمقراطية الداخلية.[6] مما نتج عنه ندرة المناضلين ووضوح اللاتسيس لدى فئات كبيرة من الشعب، " كما فشل الخطاب الحزبي في الانسلاخ عن الشرعية التاريخية وبناء شرعية ترتكز على واقعية سياسية من شأنها التأثير على المواطن المهتم بمتطلباته اليومية الباحث عن تلبيتها." [7]

من زاوية أخرى، ومما ينم عن قصور في الديمقراطية الداخلية داخل التنظيم الحزبي المغربي، أنه لا توجد هناك دراسات علمية ميدانية تبين حجم كل حزب من الأحزاب المكونة للمشهد الحزبي في المغرب .بل لا نجد حتى داخل الأحزاب نفسها أرشيفات تستجلي هذا الأمر وتبين بوضوح قوتها الكمية والنوعية .لذلك، يصعب تحديد قوة كل تنظيم سياسي على وجه الدقة ، فكل ما هو متوفر هو عبارة عن تقديرات عامة حول حجم كل حزب، تأسيسا على تاريخه وبرنامجه وامتداداته في المجتمع[8].

[1] برادة يونس: الملكية والأحزاب في المغرب. مقاربة السياسية الحزبية للملكية، مجلة فكر ونقد عدد 65/يناير 2005، ص 6.
[2] عبد اللطيف أكنوش: واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن 21. الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1999، ص 84-85.
[3] نفس المرجع، ص 86
[4] بوعشرين توفيق: "أزمة الديمقراطية الداخلية في الحزب السياسي المغربي- فرضيات تفسيرية". وجهة نظر عدد 2002/14، ص 34.
[5] نفس المرجع، ص 34.
[6] عبد الوهاب الطراف الأحزاب السياسية ، مقاربة سوسيولوجية ، مجلة رهانات العدد 17 ، 2010 ، ص 9
[7] بوعشرين توفيق: المرجع أعلاه، ص 34.
[8] امحمد مالكي: نحو تعزيز حكم القانون و النزاهة في المنطقة العربية، مرجع سابق. ص 22

ومما يجب التأكيد عليه هو التراجع الخطير لدور المثقف في الحياة السياسية بشكل عام و الحزبية بشكل خاص، في وقت كان فيه الرأسمال الثقافي أساس أي عمل حزبي، "فأحزاب اليوم تكاد تخلو من المثقفين بسبب المنزع الشعبوي الذي لم يعد يدرك قيمة الرأسمال الثقافي، لأن الاعتقاد السائد هو دغدغة عواطف الشعب لكسب وده عوض تقديم برامج للناس".

وإذا كانت القيادات تتمتع بعمر سياسي طويل، فإنها تتمنى البقاء في القمة، ولاشك أن للعوامل النفسية ارتباطا وثيقا بذلك، فعندما ينجح القادة في فرض أنفسهم، فإنهم يستمدون من ذلك شعورا متزايدا بالاستمرار نظرا لأهميتهم، مما يجعل مسألة الرجوع الى القاعدة أمر غير مقبول[1]. فكثيرا ما ارتبطت الأحزاب السياسية المغربية بأشخاص زعمائها، ومن شدة هذا الارتباط بين الأحزاب السياسية و"فكرة الزعيم" ظلت هذه الأخيرة "ظاهرة ممأسسة" وراسخة في المنظومة الحزبية المغربية.[2] " فتاريخ الأحزاب المغربية هو تاريخ بعض الرجالات أكثر منه تاريخ التنظيمات" ،[3] لأن أسلوب اختيار الزعماء وسلطتهم لا تتحدد بقواعد اشتغال الحزب"[4]. و هذه المظاهر تكشف عن هشاشة الديمقراطية في التنظيم الحزبي المغربي، سواء من خلال الطريقة التي يتم بها الوصول إلى منصب الأمانة العامة للحزب أو المدة التي يقضيها الأمين العام في هذا الموقع، والصلاحيات التي يتوفر عليها الأمين العام، سواء تلك التي تكرسها له القوانين المعمول بها داخل هذا الحزب، أو تلك التي يستطيع فرضها من خلال الممارسة.

كما أن تزكية الشخصيات الحزبية في مواقع المسؤولية يبقى على العموم نتاج السلطة التقديرية للزعيم أولا وللقيادة ثانيا ، أي وفق منطق العلاقة الشخصية أو الارتباط العاطفي للتيار السائد داخل الحزب أو العائلي -خاصة في المناصب الوزارية- ، وبالمحصلة ينتقل الفعل الحزبي إلى ممارسة مصلحية ترنو إلى المناصب والمراكز وتنشد المواقع دون أن يكون لذلك أي تأثير على مستوى العمل السياسي العام.[5]

فإذا ما تمكن جزء من النخبة القائدة داخل التنظيم الحزبي من فرض سيطرتها، قامت النخب الأخرى بالتحالف فيما بينها لمعادلة الكفة، وبذلك تنتهي الحياة السياسية الى الدوران في حلقة مفرغة من النخب والنخب المضادة ، مما يؤدي الى فقدان النخب لتأثيرها المطلوب دون الاهتمام بالارادة الجماهيرية[6].وبهذا المنطق فإن السياسة تصبح فقط مجالا واسعا للتسويات وتبادل الخدمات بين الشركاء، أي بمثابة آلية للترقي لفائدة من يمارسونها وليس كعمل جماعي يهدف إلى تحقيق مصالح وطنية [7].

و رغم محاولات تقنين وضبط العمل الحزبي وتأهيله من خلال الإطار القانوني المنظم لعمل الأحزاب السياسية لتجنب الممارسات السلبية المختلفة، فإن ذلك لن يمثل لحظة قوية في الحياة السياسية، مادام التقنين الحقيقي هو

---

[1] نفس المرجع، ص 5

[2] شقير محمد: الديمقراطية الحزبية في المغرب: بين الزعامات السياسية والتكريس القانوني، منشورات أفريقيا الشرق، الطبعة الأولى، 2003، ص 117.

[3] أحمد بوز : الأمين العام في الحياة الحزبية المغربية، دراسات و أبحاث، مجلة فكر ونقد، العدد 92 نونبر 2007 https://www.aljabriabed.net/n92_01bouz.htm

[4] أحمد بوز : الأحزاب المغربية و اشكالية الوظيفة ، دراسات و أبحاث، مجلة فكر ونقد العدد 96 مارس 2008، https://www.aljabriabed.net/n92_01bouz.htm

[5] يونس برادة ، طبيعة النظام السياسي المغربي وجوهر الممارسة الحزبية : مصدر سابق.

[6] عبد السلام نوير : قضايا التحول الديمقراطي في المغرب ،في التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي ، القاهرة مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، 2004 ، ص 27

[7] زين العابدين حمزاوي : الأحزاب السياسية و أزمة الانتقال الديمقراطي بالمغرب : مرجع سابق ص 103

التقنين الذاتي الذي يحسم الأمور في نهاية المطاف.[1] أي أن المقاربة القانونية وحدها غير قادرة على حل أزمة الأحزاب السياسية بالمغرب، فالإشكال أعمق من ذلك بكثير، وعلى درجة كبيرة من التعقيد، إذ لا يتعلق فقط بقصور في البنية القانونية المؤطرة لنشاط الأحزاب، وإنما يتعداه ليصبح قصورا في القيم والمبادئ والأخلاق المؤطرة للسلوك السياسي.

من زاوية أخرى ، وحيث أن العمل البرلماني يعد فعلا حزبيا بامتياز، فمن الواجب أن تستوعب الأحزاب قيمة هذا الدور وتعمل على تعميقه بإمداد البرلمان بنخبة قادرة على تمثل مفهوم التمثيلية والسعي إلى الاجتهاد و المبادرة والفعل والمتابعة والتقييم، الأمر الذي يستلزم تغييرا نوعيا وعميقا في الممارسة السياسية الحزبية على هذا المستوى[2] ."فالأحزاب السياسية و الدولة معا ساهما في استيلاد نموذج قيم ،حول البرلمان إلى مرفق للاغتناء، عبر شراء الذمم، وتوظيف سلطة المال، وترتيب بناء التوازنات داخل المؤسسة التشريعية. إن الديمقراطية في الدولة ومؤسساتها تبدأ من بناء الديمقراطية في" الأنا"، أي في الحزب، باعتباره كيانا مستقلا عن الدولة ونموذج قيمها .لذلك، فقد ترتب عن عسر انغراس قيمة الديمقراطية داخل الأحزاب عسر تكون نخبة برلمانية محترفة قادرة على مراكمة ثقافية سياسية ديمقراطية جديرة بالمحافظة على المغزى العميق لمفهوم التمثيلية ودلالاته السياسية والثقافية."[3]

ثانيا : في إشكالية التواصل الحزبي وأزمة المشاركة السياسية

يحيل مفهوم المشاركة السياسية إلى العمل الذي يقوم من خلالها المواطن بالتأثير في الاختيارات السياسية، مما يعني أن المشاركة لا تنحصر شكليا في عملية الانتخابات، بل تتعدى ذلك لتؤثر في القرار السياسي، الأمر الذي يستلزم تواصلا مباشرا ودوريا بين الناخب والمنتخب[4] ."كما أن المشاركة السياسية هي إحدى آليات إضفاء الشرعية على النظام السياسي ، سواء كان عن طريق التأييد أو الرفض أو المقاومة أو التظاهر" [5].

وفي المقابل، فإن ما يلاحظ على مستوى المشاركة السياسية هو استفحال ظاهرة العزوف عن المشاركة في الحياة العامة، مما يدق ناقوس الخطر وينذر بفراغ سياسي بدأ ينمو ويتفاقم وتتسع دائرته باستمرار، فهو تجريد للمجتمع من السياسة أو التسيس، وهو واقع يجعلنا أمام مجتمع مستقيل أو مقال من المشاركة السياسية، غير مسؤول عنها وغير مدرك لفعاليتها وقيمها ونجاعتها الاجتماعية [6] ،فالعزوف في بعض جوانبه يعد مؤشرا حقيقيا على هشاشة أو حتى غياب ثقافة سياسية واجتماعية مكرسة للقيم الايجابية للعمل السياسي ولمبادئ المواطنة والمسؤولية والديمقراطية و السلوك المدني، والبروز اللافت لما يمكن تسميته بثقافة الرداءة، بما تتضمنه من قيم مختلة ومن فساد مالي وسياسي.[7]

---

[1] مداخلة الأستاذ ساعف عبد الله في الندوة التي نظمتها الشبيبة الاتحادية حول قانون الأحزاب بالرباط بتاريخ 2004/11/04. الصحيفة عدد 184 بتاريخ 10-16 نونبر 2004.

[2] مالكي امحمد : نحو تعزيز حكم القانون و النزاهة في الوطن العربي: مرجع سابق.ص54

[3] نفس المرجع . ص35

[4] نفس المرجع ص 43

[5] سامية محمد جابر وآخرون: السياسة والمجتمع. دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1993، ص 308.

[6] مصطفى محسن: الثقافة الرديئة، مرجع سابق ص 46 و 47

[7] سعيد بنسعيد العلوي: شروط المصالحة مع السياسة في المغرب. منشورات الزمن عدد 2006/51, ص ص 7- 8.

وحتى على مستوى المؤسسة التشريعية، يشكو المواطنون عموما من القصور الحاصل على صعيد التواصل مع ممثليهم داخل البرلمان من قبل الأحزاب الممثلة في البرلمان، إذ لا يتوفر العديد من النواب على مكاتب قارة ودائمة تسهل للناخبين فرص التواصل المباشر مع ممثليهم،[1].فعلى الرغم من الإجراءات القانونية والتنظيمية التي اتخذت لتشجيع التواصل بين الأحزاب و المواطنين في مختلف المحطات و الاستحقاقات كالاستفادة من وسائل الإعلام، والتمويلات، والمساعدات المالية الخاصة المكفولة بالقانون وغيرها، لكنه لوحظ على هذا المستوى أن الهوة لازالت كبيرة بين التقنيات والوسائل التواصلية العصرية والأساليب التقليدية التي دأبت الأحزاب على اعتمادها،[2]في الوقت الذي أصبح فيه الفضاء العمومي الالكتروني بالمغرب يستوعب فاعلين جددا كانوا حتى عهد قريب مقصيين من النقاشات العمومية.[3] هذا الفضاء العمومي الإفتراضي حل محل الآليات التعبوية التقليدية أو الأدوات الأيديولوجية للدولة ، باعتبار أن الوسائط التقليدية أضحت مخترقة من قبل الدولة، ولم تعد تقوم بالأدوار التعبوية التي كانت منوطة بها، أو أن تلك الأدوار قد تم تجاوزها لعدم فاعليتها وعدم قدرتها على خلق التعبئة المرجوة بالزخم والأهداف المنشودة.

فالفضاء العمومي الافتراضي تمخض عنه بزوغ نقاشات عمومية رقمية تكمن خطورتها في كونها متنوعة إيديولوجيا وترفض كل تأطير حزبي- نقابي- جمعوي، لأنها تنظر لهذه التنظيمات التقليدية بأنها مجرد تكتلات برغماتية تسيطر عليها نخب معينة .[4]

فما يميز التجربة الحزبية بالمغرب هو عدم انفتاحها على الفضاء العمومي الافتراضي ، فبالرغم من توفر المنظومة الحزبية على قنوات للتواصل السياسي، إلا أنه يلاحظ بأنها سخرتها للهجوم على بعضها البعض، وهو ما يلاحظ من خلال المفاهيم السياسية التي أضحت تؤثث الفضاء العمومي وتبادل الاتهامات بين الفاعلين الحزبيين، وهي الظاهرة التي أثرت تأثيرا سلبيا على القواعد الناظمة للفعل التواصلي بالفضاء العمومي.

فوظيفة الحزب السياسي تتحدد في كونه جهازا للوساطة بين الدولة والمجتمع وضابطا للصراعات ومدمجا للمطالب الشعبية في النظام السياسي، ربطا للعلاقة بين المجتمع والدولة، وبواسطة الاستجابة لهذه المطالب يعي المواطن مشاركته في الحياة السياسية[5].

إن غالبية الحركات الإحتجاجية الاجتماعية التي عرفها المغرب عبرت عن نفسها خارج فعاليات الوساطة التقليدية كالمجتمع المدني والنقابات والأحزاب؛ وهو" نتيجة مباشرة للضعف المسجل في مشاركة المواطن في الانتخابات التشريعية والجماعية ولانخفاض نسبة الانخراط في النقابات والاحزاب السياسية" [6]. مما يضعف من منسوب الثقة ويذكي الهشاشة بين المواطن والمؤسسات والهيئات الوسيطة.

---

[1] نفس المرجع ص 9

[2] أحمد مالكي الديمقراطية داخل الأحزاب في البلاد العربية بيروت :مركز دراسات الوحدة العربية، 2005 مؤلف جماعي.

[3] فريدة صغير عباس : تجليات الفضاء العمومي الافتراضي من خلال التفاعل الافتراضي عبر المجموعات الافتراضية دراسة تحليلية اثنوغرافية .

[4] سلمي نجاة: "الالتزام السياسي بين أزمة التنظيم السياسي والتأسيس للمواطنة". مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 2005/3، ص 40

[5] نفس المرجع ص 40

[6] التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، 2019 ص 44

خاتمة :

انطلاقا من التحليل السابق، فإن الأحزاب السياسية المغربية لا تحظى بمكانة مؤسسية متميزة، لأن الفضاء الذي ظهرت ونشأت فيه الأحزاب السياسية المغربية هو فضاء غير ديمقراطي، وبالتالي فان جزءا كبيرا من المسؤولية لا يرجع فقط الى طبيعة الممارسة الذاتية للأحزاب السياسية للعمل السياسي فقط ، بل إلى المناخ السياسي العام وطبيعة السلطة السياسية بالمغرب والى دائرة اشتغال هذه الأحزاب في إطار العلاقة مع باقي الفاعليين السياسيين وحدود توزيع السلط في هذا المجال.[1] ثم إن المشهد الحزبي المغربي لا يعرف تعددية سياسية بقدر ما يعرف تعددية حزبية شكلية فقط، ليس لها أي مغزى سياسي ، لأنه يصعب تمييز خطاب وبرامج مجموعة من الأحزاب عن أحزاب أخرى، فهي تعرف نوعا من "التوحد الإيديولوجي"، مع بعض الاستثناءات التي تجعل من بعض الأحزاب، وهي قليلة، مميزة من حيث الخطاب والبرامج والتوجهات والأهداف.

وإلى جانب معيقات الممارسة الحزبية بالمغرب المرتبطة بطبيعة النظام السياسي وتوزيع الأدوار بين الفاعلين السياسيين ، فإن هناك عوامل أخرى مرتبطة بالمنهجية الداخلية لاشتغال هذه الأحزاب أو بالديمقراطية الداخلية لهذه الأحزاب. كما أن انغلاق التنظيم السياسي الحزبي وعدم تجديده بنخب لها كفاءات أدى إلى ندرة المناضلين ووضوح اللاتسييس لدى فئات كبيرة من الشعب، فضلا عن فشل الخطاب الحزبي في الانسلاخ عن الشرعية التاريخية وبناء شرعية ترتكز على واقعية سياسية وهي شرعية الفعل و الانجاز، بالإضافة الى ضعف الثقافة السياسية لدى الفاعل السياسي الحزبي ومحدودية التواصل مع المواطن وغيرها من المظاهر السلبية ، مما ولد شعورا بالتذمر، وأثر هذا سلبا على المشاركة السياسية وانخراط المواطن في الحياة العامة.

قائمة المراجع و المصادر:

المراجع باللغة العربية :

1- الكتب:

[1] خالد خميس السحاتي : ملامح التجربة الحزبية في المملكة المغربية ، دراسة حالة المشاركة الحزبية لحزب الاستقلال (1997-2007)، مجلة الدراسات الافريقية وحوض النيل، المجلد الثاني العدد الخامس المركز العربي الديمقراطي برلين 2019 ص 225.

- ادريس جنداري : التجربة الحزبية في المغرب ، غموض التصور و إعاقة الممارسة : المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات الدوحة، فبراير 2012
- امحمد مالكي: المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة، تقرير حول تعزيز حكم القانون و النزاهة في الوطن العربي، 2009
- امحمد مالكي: الديمقراطية داخل الأحزاب في البلاد العربية بيروت :مركز دراسات الوحدة العربية، 2005 مؤلف جماع
- أحمد بوجداد: الملكية والتناوب: مقاربة لاستراتيجية تحديث الدولة وإعادة إنتاج النظام السياسي، الطبعة الأولى، 2000
- عبد الله ساعف: دراسة في ميكانيزمات القرار السياسي المغربي : 2006- 2007 ، غير منشور.
- علال الفاسي الحركات الاستقلالية في المغرب العربي: مطبعة الرسالة القاهرة، 1948،
- عبد الرحيم العطري : صناعة النخبة بالمغرب : المخزن والمال و النسب و المقدس طرق الوصول الى القمة، مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى الدار البيضاء ، 2007 ،سلسلة دفاتر وجهات نظر.
- عبد اللطيف أكنوش: واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن 21. الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1999.
- عبد السلام نوير : قضايا التحول الديمقراطي في المغرب ،في التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، 2004 محمد ضريف : الأحزاب السياسية المغربية، الدار البيضاء ،الطبعة الأولى 2001
- محمد شقير: القرار السياسي في المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، دار الألفية ، الدار البيضاء 1992
- محمد ضريف : الأحزاب السياسية المغربية، الدار البيضاء ،الطبعة الأولى 2001
- محمد معتصم : الحياة السياسية المغربية ، الدار البيضاء، المغرب، الطبعة الأولى ، 1992
- مصطفى محسن: الثقافة الرديئة، الخطاب الاصلاحي التربوي بين أسئلة الأزمة وتحديات التحول الحضاري، رؤية سوسيولوجية نقدية، بيروت، المركز الثقافي العربي1999
- ميشال روسي محمد سبيلا : للسياسة بالسياسة- في التشريح السياسي. إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2000.
- محمد المدني : المشهد السياسي المغربي، دار القلم، الرباط 2006
- محمد شقير : الديمقراطية الحزبية في المغرب: بين الزعامات السياسية والتكريس القانوني، منشورات أفريقيا الشرق، الطبعة الأولى، 2003.
- سامية محمد جابر وآخرون: السياسة والمجتمع. دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1993.

- سارة فايز: الأحزاب والقوى السياسية في المغرب، منشورات رياض الرايس، لندن، 1990
- فريدة صغير عباس: تجليات الفضاء العمومي الافتراضي من خلال التفاعل الافتراضي عبر المجموعات الافتراضية دراسة تحليلية اثنوغرافية-
- يوسف وقسو ، الديمقراطية الداخلية للحزب السياسي المغربي وسؤال الأداء البرلماني، المركز الديمقراطي العربي، برلين ،يوليوز 2017

2- الأطروحات و الرسائل:

- قاسمي عبد الحفيظ: الانتقال الديمقراطي بالمغرب بين الممكنات والمعوقات، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال، 2001/2000.
- يونس برادة : وظيفة الحزب في النظام السياسي المغربي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام ،كلية الحقوق، الدار البيضاء، 2000 ،

3- المقالات

- أحمد مفيد: "مشروع مسودة قانون الأحزاب السياسية، دراسة تحليلية في السياق، النص، والآفاق" .الاتحاد الاشتراكي 7795 بتاريخ 2004/12/16.
- أحمد بوز : الأمين العام في الحياة الحزبية المغربية، دراسات و أبحاث، مجلة فكر ونقد، العدد 92 نونبر 2007
- أحمد بوز : الأحزاب المغربية و اشكالية الوظيفة ، دراسات و أبحاث، مجلة فكر ونقد العدد 96 مارس 2008،
- امحمد مالكي : تحولات مكونات المشهد السياسي الحزبي ، مقال بتاريخ 19 يونيو 2014، تقرير مركز الجزيرة للدراسات.
- توفيق بوعشرين: "أزمة الديمقراطية الداخلية في الحزب سلمي نجاة: "الالتزام السياسي بين أزمة التنظيم السياسي والتأسيس للمواطنة". مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 2005/3.
- حسن عبد الخالق: حزب الاستقلال او معارك الوحدة و الديمقراطية والتنمية، مجلة نوافذ، العدد 8و9 2000
- خالد خميس السحاتي : ملامح التجربة الحزبية في المملكة المغربية ، دراسة حالة المشاركة الحزبية لحزب الاستقلال (1997-2007)، مجلة الدراسات الافريقية وحوض النيل، المجلد الثاني العدد الخامس المركز العربي الديمقراطي برلين 2019
- زين العابدين حمزاوي: الأحزاب السياسية وأزمة الانتقال الديمقراطي بالمغرب، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 91 ، اكتوبر 2007
- سعيد بنسعيد العلوي: شروط المصالحة مع السياسة في المغرب. منشورات الزمن عدد 2006/51.

- عبد العالي حامي الدين: "سؤال الانتقال الديموقراطي بالمغرب. المعوقات الدستورية للانتقال". وجهة نظر عدد 2004/23.
- عبد الله ساعف : مداخلة في الندوة التي نظمتها الشبيبة الاتحادية حول قانون الأحزاب بالرباط بتاريخ 2004/11/04. الصحيفة عدد 184 بتاريخ 10-16 نونبر 2004
- عبد القادر العلمي: في الثقافة السياسية الجديدة، منشورات الزمن، العدد 47، 2005،
- عمر برنوصي: الانتقال الديمقراطي بالمغرب، مجلة وجهة نظر، العدد 23، خريف 2004.
- علي سليمان صايل: النظام السياسي في المملكة المغربية : قراءة في طبيعة عمل المؤسسات السياسية والدستورية ،مجلة دراسات دولية، العدد 53، 2006
- عبد القادر العلمي: في الثقافة السياسية الجديدة، منشورات الزمن العدد45، 2005
- عبد الوهاب الطراف الأحزاب السياسية ، مقاربة سوسيولوجية ، مجلة رهانات، العدد 17 2010
- عبد الحي المودن: الحداثة السياسية في المغرب، مجلة الثقافة المغربية، عدد 17،أكتوبر 2000.
- محمد ضريف: حقوق الإنسان بالمغرب. دراسة في القانون العام المغربي، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الرباط، 1994.
- محمد ضريف محمد: المغرب في مفترق الطرق، قراءة في المشهد السياسي، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الطبعة الأولى، 1996.
- محمد زين الدين محمد زين الدين: الفعل الحزبي بالمغرب وسؤال الدمقرطة. مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 2005/3
- محمد المسكي: الظاهرة الحزبية بالمغرب بين غياب النظرية السياسية وغياب المشروع المجتمعي: وجهة نظر عدد 2002/14
- محمد ضريف، الأحزاب السياسية المغربية من سياق المواجهة إلى سياق التوافق 1934-1999، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، دار الاعتصام، 2001.
- محمد زين الدين: الفعل الحزبي بالمغرب وسؤال الدمقرطة، مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 2005/3.
- يونس برادة: الملكية والأحزاب في المغرب. مقاربة السياسية الحزبية للملكية، مجلة فكر ونقد عدد 65/يناير 2005

4-الوثائق والخطب الرسمية:

- الدساتير الستة للمغرب.
- التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي المغربي، 2019
- خطاب العرش ، 3 مارس 1963.
- خطاب العرش، 30 يوليوز 2001

5- **المواقع الالكترونية:**

- https://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/632d515ea084-45e9-908d-bdb042e646d4
- http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2014/06/201461981253956621.html
- https://www.aljabriabed.net/n92_01bouz.htm
- http:// www.alarbiya.net

المراجع باللغة الأجنبية:

1- Les ouvrages :

-Maurice Duverger : Les parties politiques Armand Collin paris 1951

-M.Arkoun : Essai sur la pensée politique, Maisonneuve, Paris 1984

2- Les articles :

- SANTUCCI Jean Claude : Les partis politiques marocains à l'épreuve du pouvoir. REMALD, Collection études et travaux universitaires N°26, 1ère éd, 2001.

فاعلية توظيف أدوات القوة الناعمة السياسية في محاربة الفكر المتطرف في المملكة الاردنية الهاشمية

The Effectiveness Of Employing Political Soft Power Tools In Combating Extremist Ideology In The Hashemite Kingdom Of Jordan

ياسمين جهاد محمد الدباس
شهد بسام سعد الرقاد

ملخص

هدفت الدراسة لتحليل السياسات والمبادرات الاردنية المتبعة في محاربة الفكر المتطرف، وكون الدراسة تتناول فكر الجماعات المتطرفة، واستخدمت الدراسة المنهج التحليلي والمنهج الوصفي التحليلي، وأثبتت الدراسة فاعلية أدوات القوة الناعمة السياسية في الحد من أنتشار الفكر المتطرف وقدرة الجماعات المتطرفة على نشر فكرها بين الشباب في المجتمع الاردني، والنهج الأردني في التعامل مع ظاهرة الإرهاب كان يأخذ جانباً سياسياً بعيداً عن المعاملة بالمثل، أو اتخاذ إجراءات سياسية متشددة تجاه الجهات التي تقوم بعمليات إرهابية، مما نتج عنه سياسة الوسطية والاعتدال التي هي من ثوابت السياسية الأردنية، وتوصي الدراسة بتنمية الوعي لدى المواطن الأردني بخطورة الفكر المتطرف، وإن محاربة التنظيمات المتطرفة أمر ضروري لوقاية المجتمع من أخطار هذا الفكر.

الكلمات المفتاحية : فاعلية، توظيف، أدوات القوة الناعمة، السياسية، محاربة الفكر المتطرف.

Abstract

The study analysis the adopted Jordanian policies and initiatives to combat extremist thought and dealing with extremist movements. The study deals with the extremist groups' thought. The researcher adopted the critical analytical approach, since it is the most appropriate in addition to the descriptive analytical method. The study proved the effectiveness of soft political tools in limiting the spread of extremist ideology, and the extremist groups' ability to spread their thought among the youth in the Jordanian community. It also showed that the Jordanian approach in dealing with the extremism phenomena was political, and far from respiratory, or taking tough measures against the parties carrying out terrorist attacks; resulting in a moderation and balance policy, which is one of the Jordanian policies' constants. The study recommends the development of awareness among citizens regarding the dangers of terrorism, and that combating extremist organisations is necessary to protect the society from the dangers of this ideology.

Keywords: effectiveness, employment, Soft power tools, Political, combating extremist ideology.

المقدمة:

قام الأردن بتوظيف موارده لحماية الأمن الوطني من الفكر المتطرف من خلال تطوير استراتيجية خاصة لمواجهة الفكر المتطرف والإرهاب والتي ارتكزت بشكل أساسي على المحافظة على الأمن والاستقرار وحماية الحدود وإنشاء منظومة أمن حدود متكاملة تتعاون فيها القوات المسلحة والأجهزة الأمنية والجمارك، وبعض المؤسسات الأخرى المعنية لمنع اختراق الحدود وشن الأعمال الإرهابية، كما تضمنت الاستراتيجية برامج تعليمية وتدريبية لتحصين الشباب الأردني من الانجراف وراء التيارات المتطرفة وتبني أفكارهم.

وفي إطار محاربة الفكر المتطرف والحركات المتطرفة التي تهدد الأمن والاستقرار في الأردن، قامت الاستراتيجية الأردنية في التعامل مع الفكر المتطرف على استخدام القوة الذكية سواء على المستوى العسكري من خلال تدعيم عمل الأجهزة الأمنية وتفعيل دورها في محاربة الفكر المتطرف ومن خلال المشاركة الأردنية في التحالفات الدولية لمحاربة الفكر المتطرف، وكذلك اعتمدت الاستراتيجية على استخدام أدوات القوة الناعمة (السياسية والإعلامية والثقافية وإعادة التأهيل) بهدف وقائي وعلاجي للتعامل مع الفكر المتطرف والحد من انتشاره في الأردن، وعليه جاءت الدراسة لتركز على فاعلية توظيف الجهود السياسية والمبادرات السياسية الاردنيةضمن أدوات القوة الناعمة في محاربة الفكر المتطرف الذي يهدد الأمن الوطني الأردني.

مشكلة الدراسة: هنالك ضبابية في التعامل الرسمي الأردني مع ظاهرة التطرف وانتشار الفكر المتطرف، مما ينعكس على فاعلية الجهود السياسية في محاربة الفكر المتطرف،بالإضافة الى أن المنطقة العربية وخصوصاً دول الجوار سوريا والعراق تشهد حالة العنف السياسي وعدم الاستقرار مما يترتب عليه زيادة معدلات انتشار الفكر المتطرف في الاردن، مما يثير تساؤل حول درجة الترابط بين المؤسسات التي تحارب التنظيمات المتطرفة، فهنالك مسارات مختلفة للتعامل مع التطرف والفكر المتطرف، من هنا تحاول الدراسة الاجابة عن الإشكالية الرئيسية التالية: **ما فاعلية توظيف أدوات القوة الناعمة السياسية في محاربة الفكر المتطرف في المملكة الاردنية الهاشمية؟**

أهمية الدراسة:تنبع أهمية هذه الدراسة من تحليلها للسياسات والإجراءات التي تتخذها الحكومات الأردنية لمواجهة الفكر المتطرف، إذ أن تركيز معظم الدراسات السياسية كان منصبّاً على العمل الإرهابي ودوافعه وأسبابه ووسائله، أما الدراسة الحالية فتتناول توضيح للمبادرات السياسية الأردنية لمحاربة الفكر المتطرف خاصة أن تحليل فاعلية إجراءات الحكومة الوقائية والعلاجية سوف يساعد على وضع استراتيجية وطنية لمكافحة هذه الظاهرة وفهم نقاط الضعف في هذه الإجراءات، سواء العلاجية أو الوقائية مما يؤدي إلى الحد من هذه العمليات وتدعيم نقاط القوة في محاربة الفكر المتطرف.

أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى:

1. تحليل السياسات الاردنية المتبعة في محاربة الفكر المتطرف والتعامل مع الحركات المتطرفة.
2. تحليل للمبادراتالأردنية السياسية في محاربة الفكر المتطرف والتعامل مع الحركات المتطرفة.
3. تحليل للجهود السياسية الأردنية الهادفة الى محاربة الفكر المتطرف.

فرضية الدراسة:تعالج الدراسة الفرضية التالية: يوجد تأثير إيجابي فعال للسياسات والمبادرات السياسية الاردنية كأحد ادوات القوة الناعمة في محاربة الفكر المتطرف.

مصطلحات الدراسة:

التطرف: التطرف يعني أسلوباً مغلقاً للتفكير يتسم بعدم القدرة على تقبل أية معتقدات تختلف عن معتقدات الشخص أو الجماعة أو التسامح معها.[1]

المتطرف: هو من "يفرض فرضاً أن غيره ليس مكافئاً له لأنه يقول بمجرد رأي. أما هو فينطق بنطق مقدس. هو لا يفرق بين العقيدة وبين الفكر الديني، بين النص المقدس وتعدد المعنى، بل يقيم مطابقة مطلقة بين ما يقوله هو وبين النص المقدس. ملغياً المسافة بين النص والتأويل وهو ما قامت عليه المذاهب والفرق الدينية في كل زمان. يرفض المتطرف كل التجربة التاريخية، وما أدت إليه من تجديد مستمر للصلة بين نص آمر وواقع متغير"[2].

التوظيف السياسي: يرتبط مفهوم التوظيف السياسي بمفاهيم سياسية أخرى ومن أهمها مفهوم "القوة"، والقوة كما عرفها الواقعيون هي التأثير على الآخرين وصولاً لأهداف محددة [3]،ويعتبر التوظيف السياسي أحد آليات القوة التي أوضحها "نيكولاس سبيكمان" – أحد أقطاب النظرية الواقعية – في تعريفه للقوة بأنها المقدرة على تحريك الآخرين في الاتجاه المرغوب والذي يتحقق إما بالإقناع أو بالإغراء أو المقايضة أو الاكراه أو بأي وسيلة أخرى تتيحها الظروف[4].

الإطار النظري والدراسات السابقة:

نظرية القوة الناعمة:

يرى جوزيف ناي (2004) وهو أول من أوضح مضمون القوة الناعمة ونادى في ضرورة أخذها بعين الاعتبار حيث عرفها سنة 1990 على النحو الاتي: (القوة الناعمة هي في جوهرها قدرة امة معينة على التأثير في امم اخرى وتوجيه خياراتها العامة وذلك استناداً الى جاذبية نظامها الاجتماعي والثقافي ومنظومة قيمها ومؤسساتها بدل الاعتماد على الاكراه او التهديد)، وهذه الجاذبية يمكن نشرها بطرق شتى: الثقافة الشعبية، الدبلوماسية الخاصة والعامة، المنظمات

(1) لقد دلت دراسات وبحوث علم النفس والطب الشرعي على ان الشخصية المتطرفة شخصيه مريضه وان هناك خصائص عديده مشتركه بين المتطرفين وبين مرضى العقل وبخاصة المرض المعروف باسم جنون العظمة، انظر: احمد، سمير نعيم، **الدين في المجتمع العربي**. ط2، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000، ص 218.

(2) اومليل، علي، **حول اسباب العنف السياسي**. عمان: منتدى الفكر العربي، 1987، ص 20.

(3) ربيع، محمد مقلد، اسماعيل صبري، **موسوعة العلوم السياسية**. الكويت: جامعة الكويت، 1993، ص60

(4) مقلد، اسماعيل صبري، **نظريات السياسة الدولية: دراسة تحليلية مقارنة**. الكويت: ذات السلاسل، 2004، ص133.

الدولية، مجمل الشركات والمؤسسات التجارية العاملة ويحصر ناي القوة الناعمة لأي دولة من الدول الكبرى الفاعلة في المسرح العالمي في ثلاثة عناصر اساسية : أولاً : الثقافة العامة وما اذا كانت جاذبة أم منفرة للأخرين، ثانياً: القيم السياسية ومدى جدية الالتزام بها سواء في الداخل أم في الخارج سلماً أم حرباً، ثالثاً: السياسة الخارجية المنتهجة ودرجة مشروعيتها وقبولها الطوعي من طرف دول العالم وشعوبه[1].

وفي سياق تعريف القوة الناعمة، أرتكز معظم الباحثين على الدبلوماسية العامة والتي تعد جزءاً من القوة الناعمة؛ حيث تعددت تعريفاتها؛ ومنها تعريف لجير سميث (2006) الذي عرّف الدبلوماسية العامة بأنها تعني (زراعة معايير السلوك والفهم في الخارج والذين ينسجمان مع المصالح الوطنية الأمريكية طويلة المدى). ومنها دراسة وينبرينر Weinbrenner والذي يرى أن قدرة القوة الناعمة لجذب الآخرين في الاتجاه المرغوب يعتمد على الدبلوماسية العامة[2].

الدراسات السابقة:

من أهم الدراسات التي تناولت موضوع الدراسة مايلي:

الدراسات العربية:

- **دراسة الحجاجحه (2017م) بعنوان: "السياسة الأردنية في مواجهة التطرف والإرهاب 2011-2017"**[3]، هدفت الدراسة لبيان السياسة الأردنية في مواجهة التطرف والإرهاب خلال الفترة (2011-2017) ، وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها: هنالك دور واضح للأردن في مواجهة التطرف والإرهاب خلال الفترة (2011-2017) ظهرت من خلال الخطوات التالية: (زيادة مفردات الخطاب السياسي تجاه التطرف والإرهاب، وزيادة التعاون الدولي في مكافحة التطرف والإرهاب، والدخول في تحالفات عسكرية وأمنية، بالإضافة إلى تفعيل الدور التشريعي والمؤسسي للحد من هذه الظاهرة). كما أثبتت الدراسة وجود تحديات كبيرة أمام صانع القرار في مواجهة التطرف والإرهاب من أبرزها: حالة عدم الاستقرار الإقليمي، وملف القضية الفلسطينية، والملف الاقتصادي.
- **دراسة الحمادين (2016)** بعنوان: أثر الإرهاب الفكري على الشباب في المجتمع الأردني من وجهة نظر القضاة في الأردن[4]، هدفت الدراسة إلى التعرف على أثر الإرهاب الفكري لدى الشباب في المجتمع الأردني من وجهة نظر القضاة في الأردن، واعتمدت على منهج المسح الاجتماعي لمجتمع الدراسة ، وقد توصلت الدراسة إلى وجود مستوى متوسط لدى قضاة المحاكم في الأردن لمتغير مفهوم الإرهاب بمتوسط كلي بلغ (3.62)، وأن أكثر الوسائل التي يستخدمها الإرهابيون لنشر الفكر الإرهابي كانت المحاضرات الدينية المباشرة، تلتها متابعة المواقع الإلكترونية التابعة للمنظمات الإرهابية.

---

(1) Nye, Joseph, **power and strategy after Iraq**, foreign affairs, 2003, p 57.

(2) العبيدي، مصطفى محمد، **الامبراطورية الناعمة: السياسة الخارجية الامريكية تجاه الشرق الاوسط**، بيروت: مؤسسة مسارات للتنمية الثقافية والاعلامية، 2015، ص 8

(3) الحجاجحه، صدام أحمد، **السياسة الأردنية في مواجهة التطرف والإرهاب 2011–2017**، 2017م، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

(4) الحمادين، جمعة زيدان، **أثر الإرهاب الفكري على الشباب في المجتمع الأردني من وجهة نظر القضاة في الأردن**. أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن، 2016.

- **دراسة المعايطة (2016)** بعنوان: "تداعيات الإرهاب الدولي على الأمن الوطني الأردني من وجهة نظر أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الأردنية الرسمية"[1]، هدفت هذه الدراسة للتعرف إلى تداعيات الإرهاب الدولي (الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والأمنية) على الأمن الوطني الأردني من وجهة نظر أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الأردنية الرسمية. واعتمدت الدراسة على منهج المسح الاجتماعي، وتكون مجتمع الدراسة من أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الأردنية الرسمية وبلغ عددهم (400) أكاديمي ، وخلصت الدراسة الى وجود تأثيرات سلبية للإرهاب الدولي والتنظيمات الارهابية على الامن والاستقرار في الاردن .

الدراسات الاجنبية:

- **دراسة أوغلوا(KayaOglu,2008)**[2]، والتي هدفت إلى اكتشاف الضغوط التي يخبرها أعضاء المنظمات الإرهابية قبل الالتحاق بتدريب المنظمة، ومحاولة فهم التأثير التراكمي للضغوط على السلوك العدواني للإرهابيين، وأجريت الدراسة على عينة مكونة من (144) عضواً من حزب الله التركي، وتوصلت الدراسة إلى أن الأفراد من حزب الله الذين لديهم ضغوط أكثر لديهم استعداد أكثر للعنف من الآخرين، ووجود علاقة بين الضغوط النفسية والإرهاب.
- **دراسة وايك (Wike,2005)**[3] بعنوان: أين يجد الإرهاب الدعم في العالم الإسلامي، وذلك باستطلاع للرأي في ست دول إسلامية هي الأردن (9607 مسلماً) وإندونيسيا (970 مسلماً) ولبنان (563) مسلماً، والمغرب (1000) شخصاً والباكستان (1203) مسلماً وتركيا(956) مسلماً، وقد توصلت الدراسة إلى النتائج الآتية: أنخفض اتجاه عينة الدراسة نحو دعم التفجيرات الإرهابية ضد الغربيين في العراق ما بين عامي (2004-2005) في الدول التي شملتها الدراسة، حيث أنخفض التأييد في الأردن من(49% إلى 7%) وفي الباكستان من (46%إلى 29%) وفي المغرب من (66% إلى 56%) وفي لبنان من(65% إلى 49%). وعند سؤال مؤيّدي العنف ضد المدنيين حول ثقتهم بأسامة بن لادن، وُجد بأن (71%) من الأردنيين و(57%) من الباكستانيين و(48%) من الإندونيسيين و(39%) من اللبنانيين و(7%) من المغاربة و(5%) من الأتراك يثقون بأسامة بن لادن.

ما يميز الدراسة عن الدراسات السابقة: تتميز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة بكونها تبحث في موضوع الأبعاد السياسية والمبادرات السياسية الأردنية لمحابة الفكر المتطرف والحد من تأثيرات السلبية للحركات المتطرفة في الأردن، حيث أن أي من الدراسات السابقة لم تتناول موضوع الدراسة الحالي.

منهجية الدراسة: بناءً على التساؤلات والفرضيات التي طرحتها الدراسة، وكون الدراسة تتناول فكر الجماعات المتطرفة، لذا فإن المنهج الملائم هو المنهج التحليلي، وتم استخدام المنهج في تحليل الجهود الأردنية في محاربة الفكر المتطرف،

([1]) المعايطة، عبد الله عبد ربة، **تداعيات الإرهاب الدولي على الأمن الوطني الأردني من وجهة نظر أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الأردنية الرسمية**. أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة مؤتة، الكرك، الأردن، 2016.

([2]) KayaOglu, M. **terrorism and strain: an exploratory analysis of the impact that individual strain and negative affect have on violent behavior among trained Turkish Hezbollah members** ,Dissertation Prepared for the Degree of Doctor Philosophy, 2008.

([3]) Wike,R, **Where Terrorism Find Support in The Muslim World**, www.pewgloal.org.(17/12/2006), visit, 25/9/2019

وتقويم ونقد الأدوات الحكومية في محاربة الفكر المتطرف في الأردن. كما تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي، حيث يعتمد في هذا المنهج على دراسة الظاهرة كما هي في الواقع ويهتم في وصفها وصفاً دقيقاً، مع الأخذ بخصائصها ووقائعها ضمن سياق محدد في المنظور لكيفية استخدام المنهج الوصفي التحليلي، إذ تم تناول مصطلحات (العنف والمقاومة والإرهاب) وتحليلها مع ذكر الخصائص المميزة لكل منها، والإجراءات الحكومية.

المبحث الاول: الأبعادوالمبادراتالسياسية لمحاربة الفكر المتطرف وتوظيفها في محاربة الفكر المتطرف:

لقد تعرض الأردن منذ تأسيسه للعديد من العمليات الإرهابية التي أدت الاستشهاد الكثير من المواطنين الأردنيين، فقد استشهد ضحية الإرهاب في الأردن الملك عبد الله الأول مؤسس الدولة الأردنية وأثنين من رؤساء الحكومات الأردنية (وصفي التل، وهزاع المجالي)، وأن استهداف الأردن من قبل الجماعات الإرهابية خصوصاً الجماعات ذات التوجهات الدينية الراديكالية ليس بالأمر الجديد[1]. وتعود بدايات ظهور السلفية الجهادية في الأردن مع عودة الأفغان الأردنيين الذين شاركوا في الجهاد الأفغاني ضد الاتحاد السوفيتي, حيث كان من ضمن العائدين أحمد فضيل الخلايلة المعروف باسم "أبي مصعب الزرقاوي", والذي كان يتبنى فكرة "العدو البعيد" الغرب الصليبي والصهيونية العالمية وأصبح يتبنى فكرة محاربة "العدو القريب" وهم حسب اعتقاده "بالمسلمين المرتدين"[2]، وسيتم تناول الابعاد والمبادرات السياسية الاردنية لمحاربة الفكر المتطرف من خلال المطالب التالية :

المطلب الاول: الأبعاد السياسية لمحاربة الفكر المتطرف وتوظيفها في محاربة الفكر المتطرف:

أكد الملك عبد الله الثاني بعد تفجيرات عمان عام 2005 على ضرورة محاربة التطرف مشيراً إلى: (أن الحرب هي بين الأغلبية من المسلمين الذين يؤمنون بالإسلام الصحيح وبين فئة ضالة تريد تشويه صورة الإسلام والمسلمين وتدمير حضارتنا، وأن رسالة عمان التي شكلت هجوماً مباشراً ضد هؤلاء المتطرفين جاءت لتؤكد أن لا علاقة لديننا بالأفعال التي يرتكبونها)، ومن هنا يتضح أن الملك عبدالله الثاني قد ركز بشكل كبير على محاربة التطرف وعلى إظهار صورة الإسلام الحقيقية بعيدة عن أي تشويه، ولعل رسالة عمان هي أكبر الدلائل على ذلك، وبالتالي قد تكون الأردن هي نقطة البداية لنهاية التطرف[3].

تقوم الاستراتيجية الأردنية لمكافحة الإرهاب والفكر المتطرف على عدة محاور لكنها تستند أساساً إلى اعتبار أن الفكر السليم والحجة القوية والإقناع والحوار الأيديولوجي عناصر مهمة وأساسية في الاستراتيجية، لذا تركز على أساس نشر الوعي بخطورة التطرف والإرهاب عبر مختلف المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني، وتهدف الاستراتيجية إلى تحصين وحماية المجتمع من الأفكار المتطرفة من خلال برامج التوعية، ونشر مفاهيم الوسطية والتسامح، وهي

([1])العدوان،علي عيسى (2017).**السياسة الخارجية الأردنية تجاه التنظيمات الإرهابية العابرة للحدود: (تنظيم داعش دراسة حالة 2010-2016)**. أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة مؤتة. الكرك. الأردن. ص120.

([2]) RODEN, N (2006). "Iraq's Jordanian Jihadis", The New York Times Magazine, FEB. 19, **http://www.nytimes.com/**

([3]) الفاعوري، وائل ابراهيم, جلالة الملك عبد الله الثاني ودوره في محاربة الإرهاب. وشارك في الإعداد سنا كأمل الشعلان, دار الخليج. 2006، ص ص 123-125.

تستند على عدة أبعاد منها على المستوى الداخلي، وتتمثل بالإجراءات الوقائية بأبعادها الأمنية والايدولوجية من خلال الاجراءات الأمنية لمنع انتشار الفكر المتطرف وتجفيف منابعه وبالتوازي مع اجراء حوارات ولقاءات لنشر الفكر الإسلامي المعتدل، فيما تقوم الأبعاد الإقليمية على حماية الحدود ومنع تسلل المقاتلين من وإلى البلاد. أما الأبعاد الدولية فتتمثل بمشاركة الدولة الاردنية في التحالف ضد الإرهاب والتطرف والتعاون مع الدول الأخرى لمنع انتشاره[1].

وتتمثل المجالات الرئيسية للاستراتيجية الرسمية الاردنية في محاربة التطرف، بمواجهة الأيديولوجيات المتطرفة عبر تعزيز التماسك الاجتماعي، وبناء مرونة داخل المجتمع الأردني، وهو ما يتطلب وضع آليات لكيفية التعامل مع البؤر التي يشتبه أنها حاضنة لتيارات متطرفة، ومواجهتها سياسياً وأمنياً واجتماعياً وفكرياً ومراجعة الخطط والسياسات للتصدي للفكر التكفيري بهدف تحصين المجتمع الأردني من هذا الفكر الظلامي وترسيخ قيم التسامح في الأردن[2]،وتستند الاستراتيجية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والرفاه الاقتصادي والحدّ من البطالة، الأمر الذي يترك آثاراً إيجابية للحد من انتشار التطرف، وتعزيز القيم الديمقراطية في الحرية والعدالة والمساواة واحترام الأديان والأقليات ونبذ التشدد الديني والطائفي، ومراقبة مروجي الفكر المتطرف، وتحديد مصادر الفكر المتطرف ومحاصرتها، وتجميد ومراقبة مصادر التمويل وعمليات غسيل الأموال للجماعات المتطرفة. كما تقوم على مراقبة التبرعات الفردية والخيرية وتوجيهها لتصبّ في أهدافها الشرعية والمشروعة، ومراقبة تحركات العناصر المتطرفة عبر الحدود، ومنع تسللهم إلى المملكة أو مغادرتها بطرق غير مشروعة. اضافة إلى إيجاد الوسيلة الأمثل لاستيعاب فئة المقاتلين المتطرفين العائدين إلى البلاد[3].

بينما ترتكز الاستراتيجية الأمنية في المملكة الأردنية الهاشمية على ما يلي[4]:

- تطوير قدرات الأجهزة الأمنية في الدولة علمياً وتقنياً، وفنياً، في مجال المنع والمقاومة للعمليات الإرهابية من خلال التركيز على تحديد الوسائل العملية التي تمكّن الدولة قدرتها على منع الإرهاب.
- تعزيز سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان ونظم العدالة الجنائية الفعالة، وتحسين حماية الأهداف غير الحصينة.
- تأمين الحماية اللازمة للمصالح الحيوية الأردنية والإقليمية والدولية في الأردن، لكونها تعتبر من الأهداف الرئيسية التي تستهدف إليها المنظمات الإرهابية.
- إطلاع الرأي العام الأردني على جميع القضايا الأمنية الهامة عند ضبط أي تنظيم إرهابي ليطلع على الأهداف الخطيرة التي تمس حياة المواطنين.

([1]) منشاوي، ابراهيم، قراءات سياسية التمدد الإقليمي: الاستراتيجية الأردنية لمواجهة تهديدات تنظيم داعش، 2016، نقلا عن الرابط: http://www.rsgleb.org، تاريخ الزيارة 2019/9/26.

([2]) النسور، أحمد، 15عملية إرهابية استهدفت المملكة خلال 22 عاماً وإفشال العشرات – صحيفة الرأي، 2016، نقلا عن الرابط: http alrai.com، تاريخ الزيارة 2019/9/26.

([3]) منشاوي، ابراهيم، مرجع سابق، تاريخ الزيارة 2019/9/26.

([4]) الغد، تنشر الخطة الوطنية لمواجهة التطرف، 2016، نقلا عن الرابط، **http**://**www.alghad.com**، تاريخ الزيارة 2019/9/30.

المطلب الثاني: المبادرات الأردنية في مجال محاربة الفكر المتطرف ما يلي:

ركز الخطاب السياسي الاردني على محاربة الإرهاب والفكر المتطرف من خلال مجموعة من المبادرات، حيث جاءت ما يعرف بـ" رسالة عمان" التي أطلقها الملك عبد الله الثاني في تشرين الثاني 2004، وهدفت هذه الرسالة إلى توضيح الأعمال التي تمثل الإسلام حقيقته وقيمه القائمة على حسن النية، والاعتدال والمساواة، والسلام[1]، وأشارت رسالة عمّان إلى أنه: "لا يمكن لإنسان أنار الله قلبه أن يكون مغالياً متطرفاً، وفي الوقت نفسه نستهجن حملة التشويه العاتية التي تصور الاسلام على أنه دين يشجع العنف ويؤسس للإرهاب". يتضح من خلال النص السابق من رسالة عمّان الهدف الأساسي من هذه الرسالة على المستوى الدولي، فهي تسعى إلى نفي "تهمة الإرهاب" عن الإسلام والمسلمين الحقيقيين، بالإضافة إلى اتهام" جهات لم تحددها" بأنها وراء هذه الحملة المنظمة ضد الإسلام وأهله[2].

وتشير وثيقة "كلمة سواء" على أن الإسلام والمسيحية بقيمتين جوهريتين هما، "محبة الله" و"محبة الجار" اللتان تشكلان أساساً للتفاهم والعيش المشترك ، وضماناً لتحقيق العدالة وحرية الأديان، وتعد أكبر مبادرة عالمية للسلام بين رجال الدين المسلمين والمسيحيين. وكنتيجة لمبادرة " كلمة سواء" أقيم المؤتمر العالمي الثالث" في 23 كانون الثاني 2008 حول " التعايش الديني وصنع السلام" في البحر الميت بالأردن، بحضور عدد من البطاركة المسيحيين العرب وممثليهم الذين يؤيدون هذه المبادرة[3].

تعد مبادرة "الأسبوع العالمي للوئام بين الأديان" التي أطلقها الملك عبدالله الثاني ثالث مبادراته نحو العيش المشترك، والحوار، ورفض العنف والتطرف الذي أصبح السمة السائدة في الشرق العربي، وبخاصة بعد ما يسمى "الربيع العربي" الذي اجتاح المنطقة في العام 2011، وهذه المبادرة الداعية للسلام والوئام مبادرة أردنية بامتياز، كونها قدمت من قبل الملك "عبدالله الثاني" وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة أسبوع الوئام العالمي بين الأديان في قرارها رقم A/RES/65/5 والذي اتخذ في 20 تشرين الأول 2010، وتنص على أن يكون الأسبوع الأول من شهر شباط من كل عام أسبوعاً للوئام والسلام بين أتباع الأديان في العالم[4].

وفيما يلي عرض تفصيلي للمبادرات السياسية الاردنية لمحارب الفكر المتطرف:

أولا: رسالة عمان: انطلاقاً من التزام الملك عبدالله الثاني ابن الحسين برسالة الهاشميين الدينية والتاريخية، وفهمه الصحيح لمبادئ الاسلام الحنيف، أطلق في 27 رمضان 1425هـ الموافق 9 تشرين الثاني 2004 (رسالة عمان) للتأكيد على رسالة الإسلام الحقيقية، وابراز صورته المشرقة القائمة على مبادئ التسامح والاعتدال والعدل والمساواة والتعايش والانفتاح والحوار ونبذ العنف والتطرف والإرهاب والتكفير والتصدي للدعايات الزائفة، وقد صدرت الرسالة بمضامينها المستمدة من العقيدة الإسلامية القائمة على توحيد الله في وقت اشتدت فيه الهجمة الظالمة على الإسلام متهمة اياه

---

[1] الشلبي، جمال، التعددية الدينية في الأردن: إنموذج للسلام في الشرق الأوسط، 2012، نقلا عن الموقع: http://www.alghad.com. ، تاريخ الزيارة 2019/10/2.

[2] المتولي، أحمد، نص محاضرة بابا الفاتيكان المثيرة للجدل"، 2014، موقع اسلام ويب:articals.islamweb.net ، تاريخ الزيارة 2019/10/1.

[3] الخلايلة، باسم، **ادارة العيش المشترك الاسلامي – المسيحي في عهد الملك عبدالله الثاني**، رسالة ماجستير، الجامعة الهاشمية، الزرقاء، الأردن، 2014، ص106

[4] أسبوع الوئام العالمي بين الأديان، 1-7 شباط 2010، أنظر الموقع الرسمي/www.un.org//ar، تاريخ الزيارة 2019/9/28.

بالجمود والرجعية والتخلف والارهاب خصوصاً بعد أحداث 11 أيلول 2001، من هنا جاءت رسالة عمان لتلقي الضوء على مضامين الدعوة الإسلامية التي نشرت المحبة والرحمة والعدل والتسامح والسلام بين الناس جميعاً على اختلاف أجناسهم، كما جاءت لتؤكد على أن الدين الإسلامي دين يجمع ولا يفرق، يبني ولا يهدم، يزرع بذور الخير في كل مكان ، ولا يضمر الكراهية والبغضاء للناس، ويرفض الطائفية والعنصرية والاقليمية، وهذا الدين جاء بالأساس ليصحح مسيرة البشرية ويُقوّم اعوجاجها[1].

ويمكن القول أن الفكرة الرئيسية التي تنتظم حولها رسالة عمان تتمثل في الانطلاق من مفاهيم القوة والمقدرة في التعامل مع الآخرين وليس من منطلق البطش والقهر بل من منطلق الثقة بالنفس القائمة على أساس المساهمة في بناء الحضارة الانسانية والايمان بوحدة الخالق عز وجل وأصل الخليقة الواحد، والتأكيد على الأسس الراسخة للحضارة الانسانية في الماضي واتخاذها نقطة انطلاق نحو المستقبل لإعادة بعث المشروع الاسلامي الحضاري القائم على الاهتمام بالبحث العلمي والتعامل مع العلوم المعاصرة، والاستفادة من الانجازات العصرية في مجالات العلوم والتكنولوجيا، وقد وضعت رسالة عمان أسس سليمة لنهضة الأمة من خلال رد الاعتبار للدين الاسلامي على أرض الواقع، هذا الأمر الذي لا يرتبط بممارسة العبادات فحسب بل من خلال التأكيد على أن الدين الاسلامي يدعو إلى الانخراط والمشاركة في المجتمع الانساني والاسهام في رقيه وتقدمه بالتعاون مع كل قوى الخير، وحددت رسالة عمان أنواع العلاقات على القواعد والمبادئ المنظمة للسلوك الانساني بثلاثة أنواع هي[2]:

أولاً: علاقة العبد بالله تعالى: وأساسها التوحيد القائم على الايمان بالله عز وجل ورسالة سيدنا محمد ﷺ ويتجلى هذا الايمان بتربية النفس وتقويمها وتطهيرها من خلال الصلاة وصوم رمضان والتكافل بالزكاة، ووحدة الأمة الاسلامية بالحج إلى بيت الله الحرام.

ثانياً: علاقة الانسان بأخيه الانسان: وتقوم هذه العلاقة على عدة مرتكزات أهمها وحدة الجنس البشري والمساواة في الحقوق والواجبات والسلام والعدل وتحقيق الأمن الشامل والتكافل الاجتماعي وحسن الجوار والحفاظ على الأموال والممتلكات والوفاء بالعهود والمواثيق وأكدت الرسالة أن هذه القواعد هي قواسم مشتركة بين أتباع الديانات السماوية، وأن الاسلام لا ينكر أياً من الرسالات السماوية ويؤمن بالرسل والانبياء جميعاً وانكار أياً منهم خروج من الاسلام.

ثالثاً: علاقة المسلمين بغيرهم: وتقوم هذه العلاقة بمفهوم الاسلام على مجموعة من المرتكزات من أهمها: التسامح والعفو اللذين يعبران عن سمو النفس، والعدالة في معاملة الآخرين، وعدم بخس الناس أشياءهم، واحترام المواثيق والعهود وتحريم الغدر والخيانة، وتحريم الاعتداء على المدنيين المسالمين وممتلكاتهم كما أن الاسلام فتح المجال أمام أبناء الديانات الأخرى للمساهمة في بناء الحضارة الاسلامية.

([1]) رسالة عمان، مركز الرأي للدراسات، وانظر أيضاً مجلة أنباء الجامعة الهاشمية، ك2، 2006، ص7.

([2]) النسور، أحمد، مرجع سابق.

أهداف ومضامين رسالة عمان:

- ابراز دور العقيدة الإسلامية في توجيه نظرة الانسان إلى الكون، هذه النظرة التي تقوم على خلافة الله واعمار الأرض وتحقيق أمن الانسانية وازدهار المجتمعات في كافة المجالات.
- اظهار قيمة الأديان كمعتقدات سماوية علوية سعت لإنقاذ البشرية من حالة الجهل والظلم إلى حالة العلم والمعرفة والهداية والعدل والحرية ومن حالة التعصب والكراهية والتطرف إلى حالة التسامح والعفو والاعتدال والأمن والسلام والتكامل الاجتماعي.
- اظهار الوجه الحقيقي للدين الاسلامي واعلاء شأن القيم السامية التي دعا إليها للارتقاء بالعقل الانساني وتطوير مخرجاته لخلق منهج انساني تقوم مبادئه على الفهم والوعي والادراك والاستدلال بالفكر والبحث والتدريس وتجمع بعض معطيات العلم وأساليبه ومقتضيات الايمان بانسجام وتوافق.
- الدعوة إلى ايجاد منظومة قيمية جديدة تتعامل بها المجتمعات وتركز عليها المؤسسات في تعليم الأجيال القائمة والقادمة كجوامع مشتركة لكل الأديان والعقائد لخلق شخصية انسان متكامل منسجم مع بيئته وحضارة أمته والحضارة العالمية.
- الدعوة إلى التعاون العالمي لخلق عالم مستقبل أفضل يرتكز على الحوار والانفتاح وتقبل الاختلاف في الرأي والثقافة ويرفض الأحكام التي لا تقوم على أساس، وحالة الشك والاتهامية في مصادر الأديان والثقافات ويقبل الحرية في الفكر والتعبير والبحث والتسامح والتبادل القائم على التفاهم والتعايش والحوار وفهم الآخر.[1]

ثانياً: وثيقة "كلمة سواء": تشير وثيقة "كلمة سواء" التي صدرت عام 2007 على أن الاسلام والمسيحية يؤمنان بقيمتين جوهريتين هما، "محبة الله" و"محبة الجار" اللتان تشكلان أساساً للتفاهم والعيش المشترك، وضماناً لتحقيق العدالة وحرية الأديان، وتعد أكبر مبادرة عالمية للسلام بين رجال الدين المسلمين والمسيحيين، وكنتيجة لمبادرة "كلمة سواء" أقيم المؤتمر العالمي الثالث" في 23 كانون الثاني 2008 حول "التعايش الديني وصنع السلام" في البحر الميت بالأردن، بحضور عدد من البطاركة المسيحيين العرب وممثليهم الذين يؤيدون هذه المبادرة[2].

وتوفر وثيقة كلمة سواء دستوراً مشتركاً للعديد من المنظمات البارزة والأفراد العاملين في مجال الحوار بين الأديان في جميع أنحاء العالم، وعقب شهر عن إعلان صيغة الوثيقة، وجّه 138 عالماً وداعية رسالةً مفتوحة: "كلمة سواء بيننا وبينكم"، والتي صاغها الأمير غازي بن محمّد كبير مستشاري الملك عبد الله الثاني للشؤون الدينية والثقافية، حيث انطلقت من مدينة أبوظبي إلى قادة الكنائس المسيحية في العالم والمسيحيين كافّة، تدعوهم إلى التلاقي على أرضية

(1) رسالة عمان، مرجع سابق، ص 8.
(2)الخلايلة، باسم، مرجع سابق، ص106.

مشتركة أساسها حب الله الواحد وحب الجار.ونتيجة لوثيقة كلمة سواء، وأعلن في عام 2010م فكرة مبادرة أسبوع الوئام بين الأديان[1].

ووقع على الرسالة (138) شخصية من كبار الشخصيات الإسلامية من مختلف المذاهب من بينهم أكاديميون ومفكرون وعلماء دين ووزراء[2].وأحدثت المبادرة صدى عالمياً واسعاً واهتماماً اعلامياً كبيراً وردوداً مسيحية متوالية من كنائس ومنظمات وشخصيات دينية مسيحية وكان أولها ترحيب كبير أساقفة كنتربري د. روان وليامز بالإضافة إلى بعض السياسيين منهم رئيس الوزراء البريطاني جوردون براون وتوني بلير. علىالمغزي وقامت جامعة بيل بتاريخ 2007/11/18 بنشر بيان في نيويورك تايمز وقع عليه (300) شخصية مسيحية بروتستانتية في الغالب يثني على المبادرة ويقدم اعتذاراً تاريخياً غير مسبوق عن آثام ارتكبها المسيحيون بحق المسلمين في الماضي "الحروب الصليبية" و"الحرب على الارهاب"، وفي 2007/11/19 جاء رد الفاتيكان يثني فيه البابا على المبادرة ويدعو إلى لقاء مجموعة من العلماء[3].

ثالثاً: الأسبوع العالمي للوئام بين الأديان:تعد مبادرة "الأسبوع العالمي للوئام بين الأديان" التي أطلقها الملك عبدالله الثاني ثالث مبادراته نحو العيش المشترك، والحوار، ورفض العنف والتطرف الذي أصبح السمة السائدة في الشرق العربي، وبخاصة بعد ما يسمى "الربيع العربي" الذي اجتاح المنطقة في العام 2011، وهذه المبادرة الداعية للسلام والوئام مبادرة أردنية بامتياز، وكونها قدمت من قبل الملك "عبدالله الثاني" وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة أسبوع الوئام العالمي بين الأديان في قرارها رقم (A/RES/65/5) والذي اتخذ في 20 تشرين الأول 2010، وتنص على أن يكون الأسبوع الأول من شهر شباط من كل عام أسبوعاً للوئام والسلام بين أتباع الأديان في العالم[4].

وقد تم طرح مبادرة أسبوع الوئام بين الأديان لأول مرة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في 23 من أيلول 2010 من قبل صاحب الجلالة الملك عبد الله الثاني ابن الحسين، ملك الأردن. بعد أقل من شهر، وبالتحديد في 20 تشرين الأول 2010، وتبني المبادرة بالإجماع من قبل الأمم المتحدة، ليصبح أول أسبوع من شهر فبراير/ شباط، أسبوع الوئام بين الأديان. وترتكز فكرة أسبوع الوئام بين الأديان على العمل الرائد لمبادرة كلمة سواء. وقد انطلقت هذه المبادرة في عام 2007، حيث دعت كلاً من العلماء المسلمين والمسيحيين للحوار بناء على وصيتين أساسيتين مشتركتين وهما حب الله وحب الجار من دون المساس بأي من المعتقدات الدينية الخاصة بهم. وتعدّ هاتان الوصيتان في صميم الأديان السماوية الثلاث، لتوفر بذلك أصلب أرضية دينية عقائدية ممكنة[5].

([1]) الدويدي، فتحي، هل تنجح وثيقة كلمة سواء في صنع أرضية مشتركة بين المسلمين والمسيحيين في العالم؟، 2011، نقلا عن الرابط: **https://www.masress.com/akidaty**، تاريخ الزيارة 2019/10/7.

([2]) جربوع، رمضان أحمد، قادة مسيحيون يطلبون المغفرة من المسلمين, 2007، نقلا عن الرابط: **http://www.libya-watanona.com**، تاريخ الزيارة 2019/10/7.

([3]) الدويدي، فتحي، مرجع سابق، تاريخ الزيارة 2019/10/7.

([4]) أسبوع الوئام العالمي بين الأديان، مرجع سابق، تاريخ الزيارة 2019/9/28.

([5]) الدويدي، فتحي، مرجع سابق تاريخ الزيارة 2019/10/7.

وتتعدى مبادرة أسبوع الوئام بين الأديان هاتان الوصيتان من خلال إضافة "حب الخير، وحب الجار"، وتشمل هذه المعادلة كل أطراف النوايا الحسنة، بالإضافة إلى جميع الأفراد الذين يؤمنون بديانات أخرى، أو ممن لا يؤمنون بأي ديانة. ويوفر أسبوع الوئام بين الأديان منصة – أسبوع واحد في السنة- يتم من خلالها الإثبات للعالم بأسره على قوة نشاط كل من مجموعات حوار الأديان والنوايا الحسنة، فغالباً ما تقوم هذه المجموعات بإجراء آلاف الأنشطة والفعاليات من غير أن يلاحظها أحد من العامة، بل ومن دون ملاحظة مجموعات مماثلة. سيقوم هذا الأسبوع بنشر الوعي بين هذه المجموعات فيما يتعلق بتلك الفعاليات، بالإضافة إلى تعزيز تلك الأنشطة من خلال بناء العلاقات وتجنب تكرار الجهود المبذولة[1].

وتعتبر مبادرة الوئام بين الاديان، ترجمة لنهج وطني اختطته القيادة الهاشمية في موضوع الحوار والتعايش بين الأديان، وبمثابة دعوة لتجسيد المفاهيم والقيم الدينية والأخلاقية والإنسانية في الحياة اليومية لإثراء مسيرة المجتمع الإنساني وعلاقاته القائمة على السلام والعدل واحترام الحقوق[2].

المبحث الثاني: الجهود السياسية الاردنية ضمن أدوات القوة الناعمة في محاربة الفكر المتطرف:

ركَّز الملك عبدالله الثاني على ضرورة مكافحة الارهاب والتصدي له، ودعا في العديد من المناسبات إلى تعزيز الأمن المجتمعي وتحصين الشباب الأردني من الأفكار المتطرفة والارهاب، وركزت الحكومة الأردنية على تنفيذ التوجُّهات الملكية بعد تنامي الارهاب الدولي العابر للحدود، والتحاق الكثير من الشباب الأردني في صفوف التنظيمات الإرهابية في سوريا والعراق حيث قدر عدد الأردنيين الذين التحقوا بهذه التنظيمات ما بين (2000-2500) أردني AlWari and (Lang)[3]، وعليه سيتم تناول موضوع المبحث من خلال المطالب التالية :

المطلب الاول: محور الاتصال السياسي المتعلق بالتواصل مع المجتمع الاردني لمحاربة الفكر المتطرف:

أنشأت الحكومة الأردنية مديرية مختصة لمكافحة التطرُّف والعنف في الأول من تشرين ثاني للعام 2015، تتبع لوزارة الداخلية تضم أربعة أقسام هي، قسم البرامج والنشاطات والتنسيق، قسم السياسات والبحوث، قسم الاتصال الدولي وقسم التوعية والتوجيه، وهدفها الإشراف على تنفيذ سياسة الدولة في مجال مكافحة التطرُّف والعنف بالجانب الوقائي، ومن ثمّ تم نقل المهام الإدارية والفنية في مديرية مكافحة التطرُّف والعنف إلى وزارة الثقافة، مع إبقاء الجانب الأمني تابعاً لوزارة الداخلية. وفي هذا المحور، أسهمت جهود الحكومة الأردنية في مكافحة التطرُّف والارهاب بوضع خطة وطنية شاملة وإقرارها لمواجهة التطرُّف والعنف للعام 2014 تضمنت الوثيقة 178 بنداً، وركزت على كافة الجوانب

---

(1) أسبوع الوئام العالمي بين الأديان، مرجع سابق، تاريخ الزيارة 2019/9/28.

(2) الدويدي، فتحي، مرجع سابق تاريخ الزيارة 2019/10/7.

(3) موقع وزارة الداخلية الأردنية (2015). مديرية مكافحة العنف والتطرف. نقلا عن الرابط:
http://www.moi.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=459

التربوية، الثقافية، السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والدينية. واعتمدت الخطة في التعامل مع التطرُّف والغلو قبل تحوله إلى سلوك وممارسة من خلال ثلاثة محاور، وهي[1]:

أ- نشر الثقافة الدينية الإسلامية الأصيلة والصحيحة القائمة على توضيح مقاصد الشريعة الإسلامية الخمس الأساسية، المتمثلة بالمحافظة على الدين والنفس والعقل والنسل والأموال من منطلق القاعدة الشرعية التي تشير إلى (أن غاية الأحكام الشرعية الوصول إلى الشريعة)، والتأكيد على تبني الثقافة الدينية المنفتحة والمتسامحة التي تسمح بالتعددية وقبول الآخرين.

ب- إن ضعف مستوى الثقافة والوعي ينعكس سلباً على الأفراد والمجتمع، والذي بدوره يؤدي إلى ظهور ثقافة التطرف والعنف على كافة المستويات (الدينية، العرقية، الجهوية، الفئوية)، الأمر الذي دفع المؤسسات التربوية، الأكاديمية، الفكرية والإعلامية للقيام بعملها في دعم وتنمية هذه الجوانب بجهد وطني يتمثل بمؤسساتها الرسمية المدنية. لذا على السُّلطة التنفيذية تبني الجانب التنفيذي من الخطة بصورة مؤسسية، كمشروع متكامل ومستمر وليس محدداً أو موجهاً لتنظيم بذاته، بل من أجل نشر الفكر السليم المتوازن الذي يؤسس لمجتمع آمن ومتماسك في مواجهة الأخطار والتحديات بصورة تشاركية بين المؤسسات الرسمية المجتمعية المعنية بذلك.

ج- العمل على تأصيل وتنمية قيم التسامح والتعددية وتعميم ثقافة احترام حقوق الإنسان، والقبول بالآخر داخل المجتمع من خلال المؤسسات المعنية بهذه الجوانب.

المطلب الثاني: المشاركة الأردنية في التحالف الدولي ضد داعش:

مع بروز شعار "الحرب على الإرهاب" عقب أحداث 11 أيلول 2001 [2]، والتي أطلقها الرئيس الأمريكي السابق جورج بوش "الابن" أصبح الأردن لاعباً أساسياً في هذا الحرب ضد الإرهاب، ولا سيما بعد بروز ما يطلق عليه "داعش"، من هنا أصبحت المشاركة الأردنية علنية ومطالباً بها من النخب السياسية ومن خلال الملك عبدالله الثاني الذي طالب بـ"حلف عربي إسلامي" لمواجهة داعش[3].

ويهدف الأردن من مشاركته في التحالف ليثبت دوره كشريك إقليمي استراتيجي في محاربة الإرهاب، وخاصة أن بيئة الأردن بيئة خصبة لتمدد الفكر الجهادي[4].

والتدخل الأردني في الحرب على تنظيم الدولة الإسلامية بدأ يوم 22 أيلول 2014م عبر عدد من الغارات الجوية ضد مواقع التنظيم، وقد توقف التدخل العسكري الأردني في الحرب ضد التنظيم في أعقاب حادثة حرق الطيار الأردني معاذ الكساسبة الذي تم أسره بعدما سقطت طائرته الحربية فوق الأراضي السورية يوم 24 كانون الأول 2014. وبعد

---

(1) اسكندر، لقمان، خطة أردنية لمحاربة الإرهاب عبر 3 محاور، 2015، نقلا عن الرابط: https://www.albayan.ae، تاريخ الزيارة 2019/9/28.

(2) Alrajehi, Menawer Bayan& Al-Shalabi Jamal, (). The Amman Message :Arab Diplomacy in the Dialogue of Civilizations, **Journal of US-China Public Administration** ,David Publishing ,December,(8)12, 2015, 75-98.

(3) وكالة الأنباء الفرنسية، العاهل الأردني يدعو إلى بناء تحالف عربي – اسلامي لمحاربة الارهاب، صحيفة الوطن الكويتية، الكويت، 22 كانون الأول2014

(4) تقرير معلوماتي، التحالف الدولي: من هم وما هي دوافعهم؟، مركز الخليج للدراسات والبحوث الاستراتيجية، دبي 2017/5/9 م. نقلا عن الرابط: www.alkhaleej.ae. ، تاريخ الزيارة 2019/10/7.

جلسات عديدة من المفاوضات لإطلاق سراح الطيار، لم يصل الجانبان لاتفاق، فقام تنظيم الدولة يوم 3 شباط 2015 ببث تسجيل مصور على الانترنت يبين عملية حرق الطيار الأردني[1].

ونتيجة لذلك، شنت الأردن غارات على مواقع للتنظيم في كل من سوريا والعراق في الفترة بين 5-7 شباط 2015، وصل عددها إلى 56 غارة. ولقد تم الإعلان أن حوالي 20% من قدرات تنظيم الدولة الاسلامية العسكرية قد تم تدميرها. وأن التزام الأردن بمكافحة الإرهاب والانضمام إلى الحلف المناهض له لم يأت" كرد فعل" على حادث هنا أو حادث هناك. فالملك ما فتئ بالحديث عن ضرورة إنشاء جبهة عالمية وعربية لمجابهة الإرهاب وممثليه داعش وأخواته. ولذلك، دعا الملك عبدالله الثاني أمام العديد من رؤساء وزراء سابقين، إلى ضرورة "بناء تحالف عربي إسلامي" لمحاربة الإرهاب، محذراً الملك الأردني، في الوقت نفسه، من أن التنظيمات التي تحمل الفكر التكفيري المتطرف (داعش) لن تقف عند سوريا والعراق إذا قويت شوكتها، بل ستمتد إلى مختلف الدول العربية ودول العالم، وأن الحرب ضد الإرهاب هي حرب داخل الإسلام بالدرجة الأولى، وعلى الدول العربية والإسلامية العمل بمنهج شمولي واستراتيجي وتشاركي، للتصدي للإرهاب وتنظيماته، ففي إطار ذلك أشار الملك عبد الله الثاني إلى إن الحرب على الإرهاب هي حرب عسكرية على المدى القصير، وأمنية على المدى المتوسط، وأيديولوجية على المدى البعيد[2]

المطلب الثالث: المراكز الأردنية الحديثة في محاربة الفكر المتطرف:

برزت العديد من المراكز الأردنية في محاربة التطرف وأهمها ما يلي:

1. المركز الأردني لمكافحة التطرف الفكري:

قامت الحكومة الأردنية بإنشاء المركز الأردني لمكافحة التطرف الفكري والمختص بالبحث في دراسات الفكر المتطرف ومكافحته، ويهدف البرنامج إلى تخريج الباحثين المؤهلين منهجياً وعلمياً في تخصص التطرف والإرهاب والقادرين في الوقت نفسه على تقديم حلول استراتيجية للمستجدات المعاصرة في هذا المجال[3]، وقد برزت أهمية هذا البرنامج والمركز من مدى حاجة المجتمع له في ظل أتساع ظاهرة الفكر المتطرف والإرهاب، وتكمن مهمة المركز بشكل رئيس في مكافحة التطرف وتحصين المجتمع من خلال نشر ثقافة مجتمعية مقاومة للتطرف سواءً على المستوى الوطني أو المستوى الدولي والإقليمي ويتم ذلك من خلال الندوات والمحاضرات، بالإضافة إلى أن المركز يمنح درجة الماجستير الصادرة عن جامعة مؤتة وهو أول برنامج ماجستير عالمي يمنح درجة الماجستير في مواجهة التطرف والإرهاب.

2. مركز السلم المجتمعي:

---

[1] الصمادي، تامر، الغارات الأردنية تطارد رؤوساً كبيرة في داعش. 2015، نقلا عن الرابط: http://www.alhayat.com. ، تاريخ الزيارة 2019/10/12.

[2] صحيفة رأي اليوم، ملك الأردن يدعو لبناء (تحالف عربي إسلامي) لمحاربة الارهاب، لندن ،22 أيلول 2014. www.raialyoum.com، تاريخ الزيارة 2019/10/1.

[3] بترا، استلام المرحلة الأولى من مبنى المركز الاردني لمكافحة التطرف الفكري، 2018، نقلا عن الرابط، **http://www.petra.gov.jo**، تاريخ الزيارة 2019/10/15.

يكمن الهدف الأساس من المركز في مكافحة التطرف بكافة أشكاله وتحصين وحماية المجتمع من أخطاره وتأثيراته، إلا أن هناك أيضاً أهداف تشغيلية للمركز تتمثل أبرزها بالتالي[1]:

- نشر الفكر السليم الذي يتوافق مع المفاهيم الشرعية الصحيحة المستندة على غرس القيم الدينية والأخلاقية والتربوية.
- الحوار المستمر مع معتنقي الفكر المتطرف وإعادة تأهيلهم بما يضمن سلوك سليم.
- تحصين الفئات المستهدفة الكترونياً (التحصين ضد التجنيد الإلكتروني).
- بناء قاعدة مجتمعية تنبذ التطرف من خلال شبكات تعاون مع مؤسسات المجتمع المدني الرسمية وغير الرسمية.
- تحصين مرتبات الأمن العام من التعرض لتهديدات الفكر المتطرف والمحافظة عليها من التأثر بهذا الفكر.

ويقوم المركز بتنفيذ تلك الواجبات من خلال أربعة محاور وتتمثل بالتالي[2]:

- **المحور الوقائي:** يتمثل هذا المحور بالاستمرار برصد التطورات الحاصلة في مجال مكافحة الفكر المتطرف ودراستها وتحليلها المعلومات المتعلقة بها، ودراسة المخاطر والتحديات التي تحول دون تحقيق مبادئ السلم المجتمعي، بالإضافة إلى العمل المشترك لتهيئة الأرضية المشتركة للحوار بين مؤسسات المجتمع المدني الرسمية وغير الرسمية من أجل ترسيخ القيم الفاضلة ومكافحة التطرف.
- **المحور الإعلامي:** يتضمن هذا المحور استخدام وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والالكترونية في نشر الفكر السليم وفي مكافحة التطرف، يضاف إلى ذلك تعزيز علاقات التعاون مع المواقع الالكترونية في نشر الرسائل الالكترونية بمكافحة الفكر المتطرف، وإصدار نشرات دورية متخصصة توضح سلبيات التطرف وتوزيع البوسترات الخاصة بمكافحة الفكر المتطرف[3].
- **المحور التأهيلي:** يتم هذا المحور من خلال إعادة إصلاح وتأهيل الفئات التي وقعت بالفكر المتطرف من خلال التشاركية مع لجان متخصصة وضمان إعادة اندماجهم في المجتمع المحلي.
- **المحور التدريبي:** يتم توظيف هذا المحور من خلال إعداد مواد علمية تدريبية تتناسب والفئات المستهدفة، وبناء قدرات تدريبية متخصصة في مجال مكافحة الفكر المتطرف، والاستمرار بعقد الدورات وورش العمل واللقاءات التثقيفية والتوعوية في مجال مكافحة الفكر المتطرف[4].

---

[1] عمون، محاضرة في الزرقاء حول "التطرف الفكري والتجنيد الإلكتروني 2017، نقلا عن الرابط، **net/print**/2.، تاريخ الزيارة 2019/10/3.

[2] عمون، المرجع السابق نفسه، تاريخ الزيارة 2019/10/3.

[3] وزارة الداخلية الأردنية، 2018. نقلا عن الرابط: http://www.moi.gov.jo، تاريخ الزيارة 2019/10/1.

[4] عمون، مرجع سابق، تاريخ الزيارة 2019/10/3.

الخاتمة

أن السياسة الاردنية في محاربة الفكر المتطرف تركز على البعد الامن أكثر من الابعاد الثقافية والاجتماعية ويبرز ذلك من خلال الاجراءات الامنية التي يقوم بها الاجهزة الامنية في محاربة الفكر المتطرف، وأن الأردن قد وضع الآليات لمكافحة الإرهاب بتطوير تشريعاته الوطنية، واتخاذ جميع التدابير العملية لمواجهة هذا الخطر الذي ضرب جميع أنحاء العالم، والأردن تعرض للإرهاب.

حيث كان هدف هذه الأعمال الإرهابية إحداث البلبلة وزعزعة الأمن والاستقرار في الأردن وإخضاعه للهيمنة، وصرفه عن القضايا الوطنية والقومية التي يعمل من أجلها، والتي جعلتها القيادة الهاشمية بوصلة لتوجهاتها السياسية في جميع المحافل الدولية. ويتبنى الأردن سياسة معتدلة ونهج وسطي معتدل يرفض العنف، وينبذ التطرف والإرهاب. وتجسدت هذه السياسة من خلال خطابات الملك عبد الله الثاني بالمحافل الإقليمية والدولية، والتي أكد فيها على رفض الأردن ربط الإرهاب جرائم الجماعات الإرهابية بالدين الإسلامي، والتأكيد على أن الإسلام دين وسطية واعتدال وتسامح، وأن تعاليمه الدينية ترفض العنف والإرهاب، وبأن الدين الإسلامي بريء من الأعمال الإرهابية التي ترتكبها التنظيمات الإرهابية باسمه، والقيام باتخاذإجراءات واصدار القوانين التي تغلظ العقوبات على متبني الفكر المتطرف، كما تعمل مختلف الاجهزة الحكومية على ممارسة دور مباشر في الحد من انتشار التنظيمات المتطرفة في الاردن.

النتائج :

توصلت الدراسة إلى نتائج من أهمها:

- أثبتت الدراسة فاعلية أدوات القوة الناعمة السياسية في الحد من أنتشار الفكر المتطرف وقدرة الجماعات المتطرفة على نشر فكرها بين الشباب في المجتمع الاردني.
- قامت الحكومة الأردنية باتخاذ مجموعة من الإجراءات السياسية لمواجهة العمل الإرهابي ليكون ذلك مبدأ ثابت في سياسية الدولة الخارجية تمثل برفض هذه الظاهرة ومحاربتها والتعاون مع الجهود الدولية لمحاربتها.
- اختلفت الإجراءات السياسية التي تقوم بها الحكومة لمواجهة العمليات الإرهابية من حيث الطريقة التي يتم بها التعامل مع المجرمين والإجراءات العلاجية والوقائية لمواجهة الأعمال الإرهابية.
- أن التطرف يشكل أحد أكثر التحديات السياسية والأمنية تأثيراً على تقدم المجتمعات وتطورها من خلال تهديده للأمن الوطني، حيث تعرضت المملكة لمجموعة من العمليات الإرهابية التي حاولت التأثير على أمنه واستقراره، وذلك منذ بداية تأسيسها وكان أخطرها اغتيال الملك عبد الله الأول، والذي جاء في بداية تكوين الدولة الأردنية، واستمرت هذه العمليات في كل مرحلة من مراحل تطور الدولة الأردنية، وأن الإرهاب بأشكاله وأساليبه المختلفة أحد التحديات الأساسية للدولة الأردنية، ففي كل مرحلة من مراحل الدولة الأردنية كانت تواجه أسلوباً جديداً من أساليب الجماعات الإرهابية.
- أن النهج الأردني في التعامل مع ظاهرة الإرهاب كان يأخذ جانباً سياسياً بعيداً عن المعاملة بالمثل، أو اتخاذ إجراءات سياسية متشددة تجاه الجهات التي تقوم بعمليات إرهابية، وهذا ناتج عن سياسية الوسطية والاعتدال التي هي من

ثوابت السياسية الأردنية، وقد اختلفت استراتيجية الحكومة في التعامل مع العمليات الإرهابية باختلاف العملية الإرهابية وساهمت الاجراءات التي قامت وتقوم بها الاجهزة الامنية الاردنية في الحد من قدرة التنظيمات المتطرفة على تنفيذ عمليات ارهابية على الاراضي الاردنية.

التوصيات:

وبناءاً على النتائج السابقة توصي الدراسة بما يلي:

- تنمية الشعور الوطني والحس الوطني في محاربة الإرهاب، وأن عملية المواجهة مع الإرهاب ليست معركة دولة أو أمن أو فريق بعينه، إنما معركة وطنية تتساوى مع قيمة الدفاع عن استقلال الوطن.
- توفير الضمانات القانونية والأمنية التي تضمن لكافة المواطنين وكل من يقوم بالإبلاغ عن عمليات إرهابية بأنه سوف لن يتعرض إلى أي ملاحقة من قبل الجماعات الإرهابية، ولن يكون عرضه للملاحقات القانونية لاحقاً سواء على مستوى التحقيق أو غير ذلك من المستويات القضائية.
- تنمية الوعي لدى المواطن بخطورة وأضرار الإرهاب ومدارس التكفير، فهو أمر ضروري لوقاية المجتمع من الانجراف في هذا التيار.

المراجع:

المراجع العربية:

1. الكتب

- احمد، سمير نعيم، الدين في المجتمع العربي. ط2، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000.
- اومليل، علي، حول اسباب العنف السياسي. عمان: منتدى الفكر العربي، 1987.
- ربيع، محمد مقلد، اسماعيل صبري، موسوعة العلوم السياسية. الكويت: جامعة الكويت، 1993.
- العبيدي، مصطفى محمد، الامبراطورية الناعمة: السياسة الخارجية الامريكية تجاه الشرق الاوسط، بيروت: مؤسسة مسارات للتنمية الثقافية والاعلامية، 2015.
- الفاعوري، وائل ابراهيم, جلالة الملك عبد الله الثاني ودوره في محاربة الإرهاب. وشارك في الإعداد سنا كأمل الشعلان, دار الخليج. 2006.
- مقلد، اسماعيل صبري، نظريات السياسة الدولية: دراسة تحليلية مقارنة. الكويت: ذات السلاسل، 2004.

2. الرسائل الجامعية:

- الحجاجحه، صدام أحمد، السياسة الأردنية في مواجهة التطرف والإرهاب 2011-2017، 2017م، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

- الحمادين، جمعة زيدان، أثر الإرهاب الفكري على الشباب في المجتمع الأردني من وجهة نظر القضاة في الأردن. أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن، 2016.
- الخلايلة، باسم، ادارة العيش المشترك الاسلامي – المسيحي في عهد الملك عبدالله الثاني، رسالة ماجستير، الجامعة الهاشمية، الزرقاء، الأردن، 2014.
- المعايطة، عبد الله عبد ربة، تداعيات الإرهاب الدولي على الأمن الوطني الأردني من وجهة نظر أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الأردنية الرسمية. أطروحة دكتوراه غير منشورة. جامعة مؤتة، الكرك، الأردن، 2016.

3. المقالات

- وكالة الأنباء الفرنسية، العاهل الأردني يدعو إلى بناء تحالف عربي – اسلامي لمحاربة الارهاب، صحيفة الوطن الكويتية، الكويت، 22 كانون الأول2014.

4. المواقع الاليكترونية

- أسبوع الوئام العالمي بين الأديان، 1-7 شباط 2010، أنظر الموقع الرسميwww.un.org//ar//
- اسكندر، لقمان، خطة أردنية لمحاربة الإرهاب عبر 3 محاور، 2015، نقلا عن الرابط: https://www.albayan.ae/
- بترا، استلام المرحلة الأولى من مبنى المركز الاردني لمكافحة التطرف الفكري، 2018، نقلا عن الرابط، http://www.petra.gov.jo
- تقرير معلوماتي، التحالف الدولي: من هم وما هي دوافعهم؟، مركز الخليج للدراسات والبحوث الاستراتيجية، دبي 2017/5/9 م. نقلا عن الرابط: www.alkhaleej.ae.
- جربوع، رمضان أحمد، قادة مسيحيون يطلبون المغفرة من المسلمين, 2007، نقلا عن الرابط: http://www.libya-watanona.com
- الدويدي، فتحي، هل تنجح وثيقة كلمة سواء في صنع أرضية مشتركة بين المسلمين والمسيحيين في العالم؟، 2011، نقلا عن الرابط: https://www.masress.com/akidaty
- رسالة عمان، مركز الرأي للدراسات، وانظر أيضاً مجلة أنباء الجامعة الهاشمية، ك2، 2006.
- الشلبي، جمال، التعددية الدينية في الأردن: إنموذج للسلام في الشرق الأوسط، 2012، نقلا عن الموقع: http://www.alghad.com.
- صحيفة رأي اليوم، ملك الأردن يدعو لبناء (تحالف عربي إسلامي) لمحاربة الارهاب، لندن ،22 أيلول 2014. www.raialyoum.com
- الصمادي، تامر، الغارات الأردنية تطارد رؤوساً كبيرة في داعش. 2015، نقلا عن الرابط: http://www.alhayat.com.
- عمون، محاضرة في الزرقاء حول "التطرف الفكري والتجنيد الإلكتروني 2017، نقلا عن الرابط، net/print/.2

- الغد، تنشر الخطة الوطنية لمواجهة التطرف، 2016، نقلا عن الرابط، http://www.alghad.com
- المتولي، أحمد، نص محاضرة بابا الفاتيكان المثيرة للجدل"، 2014، موقع اسلام ويب: articals.islamweb.net
- منشاوي، ابراهيم، قراءات سياسية التمدد الإقليمي: الاستراتيجية الأردنية لمواجهة تهديدات تنظيم داعش، 2016، نقلا عن الرابط: http://www.rsgleb.org
- النسور، أحمد، 15عملية إرهابية استهدفت المملكة خلال 22 عاماً وإفشال العشرات - صحيفة الرأي، 2016، نقلا عن الرابط: http alrai.com
- وزارة الداخلية الأردنية، 2018. نقلا عن الرابط: http://www.moi.gov.jo

المراجع الأجنبية:

- Alrajehi, Menawer Bayan& Al-Shalabi Jamal, The Amman Message :Arab Diplomacy in the Dialogue of Civilizations, Journal of US-China Public Administration ,David Publishing ,December,(8)12, 2015, 75-98.
- KayaOglu, M. terrorism and strain: an exploratory analysis of the impact that individual strain and negative affect have on violent behavior among trained Turkish Hezbollah members ,Dissertation Prepared for the Degree of Doctor Philosophy,2008.
- Nye, Joseph, power and strategy after Iraq, foreign affairs, 2003.
- Wike,R, Where Terrorism Find Support in The Muslim World, www.pewgloal.org.(17/12/2006)

الأنظمة الجماعية لتعوض الأضرار البيئية

Collective systems to compensate environmental damage

أ/نورة سعداني

كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة طاهري محمد بشار- الجزائر

الملخص:

بالنظر لاتساع المخاطر البيئية وتعدد مصادر التلوث البيئي الناتجة عن التطور التكنولوجي والعلمي وما صاحبهما من أضرار، ونتيجة للصعوبات الإجرائية والموضوعية التي يتعرض لها نظام المسؤولية المدنية طبقا للقواعد العامة لتعويض الأضرار البيئية، اتجهت أغلب التشريعات إلى البحث عن آليات مكملة للآليات الكلاسيكية من خلال تبنها لما يعرف **بالأنظمة الجماعية لتعويض مثل هذه الأضرار**، والتي تتميز عن النظام القانوني للمسؤولية المدنية بفعاليتها في تغطية الأضرار البيئية، وببساطة وسرعة الإجراءات الخاصة بالحصول على التعويض، إضافة إلى إعفاء المضرور من البحث عن المسؤول وإثبات الخطأ في مواجهته.

وتهدف هذه الورقة البحثية إلى دراسة مختلف الأنظمة الجماعية لتعويض الضرر البيئي والمتمثلة في النظام الخاص بالتأمين من المسؤولية عن الأضرار البيئية الذي يهدف إلى ضمان تغطية تعويض الأضرار المترتبة في حالات من المسؤولية قد يعجز المؤمن له –المسؤول- عن دفعها بسبب ضخامة هذه التعويضات أحيانا ، ونظام صناديق التعويض البيئية التي لا تتدخل إلا بصفة تكميلية أو احتياطية لكل من نظامي المسؤولية المدنية والتأمين، وأخيرا نظام التعويض في إطار مبدأ الملوث الدافع أو ما يعرف بنظام التعويض التلقائي عن طريق استحداث جباية بيئية تهدف إلى تحميل الملوث تكاليف إضراره بالبيئة.

الكلمات الدالة: الأضرار البيئية، التأمين من المسؤولية، مبدأ الملوث الدافع، صناديق التعويض البيئية.

Abstract:

In view of the wide range of environmental risks and the multiplicity of sources of environmental pollution resulting from technological and scientific development and the damage caused. As a result of the procedural and substantive difficulties facing the civil liability system in accordance with the general rules for compensation of environmental damage, most legislations sought to find mechanisms complementary to classical mechanisms by adopting what is known The collective systems to compensate for such damages, which are distinct from the legal system of civil liability in their effectiveness in covering environmental damage, and simply and expeditious procedures for obtaining compensation, in addition to exempting the injured from the search for Responsible and prove the error in the face.

This research paper aims to study the various systems of collective environmental compensation, which is the system of liability insurance for environmental damages, which aims to ensure coverage for compensation for damages resulting in cases of liability that the insured - responsible - may be unable to pay due to the magnitude of these compensation sometimes, and the system of environmental compensation funds Which only intervenes as a supplement or backup of both the civil liability and insurance systems, and finally the compensation system according to the polluter principle, known as the automatic compensation system, Polluting costs of environmental damage.

Key words: Environmental damage, liability insurance, polluter principle, environmental

مقدمة:

البيئة هي كل ما يحيط بالإنسان من كائنات حية وجمادات، وتؤثر مكونات البيئة بالإنسان بشكل مباشر أو غير مباشر، لذلك فأي خلل في هذه البيئة مهما كان صغيرا يؤثر في الإنسان، كما أن مكونات البيئة ترتبط معا بشكل متناسق ومنسجم وأي خلل يصيب أيا منها فإنه يؤثر على المنظومة البيئية ككل.

ورغم أن حياة الإنسان وتطوره الحضاري ارتبط باستغلاله لإمكانيات وطاقات البيئة التي وجد فيها، إلا أنه لم يكن لمشكلة التلوث البيئي أي ظهور، في العصور الأولى وذلك لقلة الملوثات وقدرة البيئة على استيعابها.

لكن الوضع تغير مع دخول الإنسان عصر التقدم العلمي والتكنولوجي، حيث أصبح النشاط الذي يقوم به هذا الأخير من أهم العوامل الحيوية التي أحدثت وتحدث تغيرا سلبيا ملحوظا على البيئة، إذ اختل التوازن بين عناصرها المختلفة، ولم تعد هذه العناصر قادرة على تحليل مخلفات الإنسان واستيعاب النفايات الناتجة عن نشاطاته المختلفة، الأمر الذي أدى إلى زيادة التدهور البيئي واتساع نطاقه.

وبذلك أصبحت مشكلة التلوث البيئي وما ينتج عنها من أضرار من أهم المشكلات التي تشغل الإنسان في العصر الحديث، لما لها من آثار ضارة عليه وعلى الكائنات الحية وغير الحية، وزاد من حجمها في السنوات الأخيرة وتعددت مظاهرها ووصلت إلى مرحلة خطيرة اختل على إثرها التوازن القائم بين العناصر البيئية.

وعليه تم طرح إشكال قانوني مفاده: كيف يمكن من الناحية القانونية جبر هذه الأضرار؟

وقد كانت الإجابة بداية عن طريق التعويض وفقا لقواعد المسؤولية المدنية، لكن هذه الإجابة لم تؤدي من الناحية العملية إلى تحقيق الهدف المنشود نتيجة الصعوبات الإجرائية والموضوعية التي يتعرض لها نظام المسؤولية المدنية طبقا للقواعد العامة لتعويض الأضرار البيئية، لذلك اتجهت أغلب التشريعات إلى البحث عن آليات مكملة للآليات الكلاسيكية من خلال تبنيها لما يعرف **بالأنظمة الجماعية لتعويض مثل هذه الأضرار**، والتي تتميز عن النظام القانوني للمسؤولية المدنية بفعاليتها في تغطية الأضرار البيئية، وببساطة وسرعة الإجراءات الخاصة بالحصول على التعويض، إضافة إلى إعفاء المضرور من البحث عن المسؤول وإثبات الخطأ في مواجهته.

وتهدف هذه الورقة البحثية إلى دراسة مختلف الأنظمة الجماعية لتعويض الضرر البيئي والمتمثلة في النظام الخاص بالتأمين من المسؤولية عن الأضرار البيئية (الفرع الأول)، ونظام صناديق التعويض البيئية (الفرع الثاني)، وأخيرا نظام التعويض في إطار مبدأ الملوث الدافع أو ما يعرف بنظام التعويض التلقائي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: نظام التأمين من المسؤولية عن الأضرار البيئية

إن نظام التأمين من المسؤولية يندرج ضمن قسم التأمين من الأضرار، حيث يهدف إلى ضمان تغطية تعويض الأضرار المترتبة في حالات من المسؤولية قد يعجز المؤمن له –المسؤول- عن دفعها بسبب ضخامة هذه التعويضات أحيانا،[1] وعليه يعتبر التأمين من المسؤولية المدنية بمثابة آلية مكملة لنظام المسؤولية المدنية من شأنه توفير تعويض كاف للمضرور وإصلاح وضعه المالي.[2]

وهنا يطرح تساؤل مفاده مدى إمكانية اعتبار خطر التلوث البيئي موضوعا من موضوعات التأمين من المسؤولية؟ خاصة بعد أن أصبح التأمين يلعب دورا هاما في المجتمعات الحديثة في ظل تعدد أنواعه حتى كاد يغطي كافة أوجه النشطة، لكن مع ظهور أنواع جديدة من المخاطر الكبرى كمخاطر الطاقة النووية وأخطار التلوث البيئي عموما كان لابد من البحث في مدى إمكانية تغطية هذه الأخطار تأمينيا.[3]

وواقع الأمر أن البحث في مسألة قابلية أخطار التلوث للتأمين يثير نقطتين، الأولى تتعلق بمدى قابلية هذه الأخطار للتأمين من الناحية القانونية، أما الثانية فتتعلق بمدى قابليتها للتأمين من الناحية الفنية.

أولا: مدى قابلية أخطار التلوث البيئي للتأمين من المسؤولية قانونيا

إن الخطر هو المحل الذي يرد عليه التأمين، ويعرف الخطر طبقا للقواعد العامة بأنه: "حادثة احتمالية لا يتوقف تحققها على إرادة أحد الطرفين خاصة إرادة المؤمن له".[4]

من خلال هذا التعريف نستنتج أنه لكي تعتبر حادثة ما خطرا يجوز التأمين منها يجب توافر شرطين هما:

- أن يكون الخطر حادثا مستقبلا محتمل الوقوع: أي أن يكون غير محقق الوقوع ولا مستحيل الوقوع، فلا يجب أن تنتفي صفة الاحتمالية على الحادث.

- أن يكون الخطر حادثا مستقلا عن إرادة الطرفين: فإذا تعلق الحادث بإرادة أحد طرفي العقد انتفى ركن الاحتمال عن الخطر، وبالتالي امتنع وجوده كركن في التأمين،[5] إذ لا معنى أن يؤمن الإنسان ضد خطر يتوقف تحققه على محض إرادته، لأن هذا الأخير يكون في استطاعته- متى شاء- أن يحقق الخطر المؤمن منه، وبذلك تصبح الحادثة المؤمن منها ليست محتملة أيضا، ولكنها مؤكدة الوقوع من حيث مبدأ وقوعها، وهذا سيفقد التأمين معناه، ومن هنا وجد المبدأ الذي يقضي بعدم جواز تأمين الخطأ العمدي للمؤمن له.[6]

---

[1] محمد سعيد عبد الله الحميدي،المسؤولية المدنية الناشئة عن تلوث البيئة البحرية والطرق القانونية لحمايتها وفقا لقانون دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة مع القانون المصري وبعض القوانين العربية، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2008، ص552.

[2] حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، الجزائر: دار الخلدونية، 2011، ص 382.

[3] رحموني محمد، آليات تعويض الأضرار البيئية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون البيئة، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016/2015، ص97.

[4] إبراهيم أبو النجا، التأمين في القانون الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجزائرية، دون سنة الطبع، ص57.

[5] رحموني محمد: مرجع سابق، ص98.

[6] بوفلجة عبد الرحمان: المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية ودور التأمين، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2016/2015، ص257.

بعد أن أوضحنا الشرطين اللذين يجب توافرهما لاعتبار حادث ما خطرا يجوز التأمين منه، يطرح تساؤل حول مدى توافر هذين الشرطين في خطر التلوث البيئي؟

في هذا الإطار نجد أن الفقه قد انقسم إلى قسمين بين معرض ومؤيد لفكرة تأمين الأخطار البيئية المستحدثة الناشئة عن فكرة التلوث البيئي وفق التفصيل الآتي:

أ. الاتجاه المعارض لفكرة قابلية أخطار التلوث البيئي للتأمين عليها

يرى هذا الاتجاه أن شرطي التأمين- السابق بيانهما أعلاه- لا يتحققان في خطر التلوث البيئي، فالتلوث الذي ينجم عن الاستغلال المألوف للأنشطة الملوثة للبيئة يكون متوقعا ومن ثم ينتفي عنها صفة الاحتمال، كما أنه لا يعتبر مستقلا عن إرادة المؤمن له، فقيام المسؤول مثلا بإلقاء المخلفات في البيئة البحرية أو انبعاثات الغازات الجوية في الجو يكون في الغالب عن قصد وإرادة وعلم المؤمن له بذلك.[1]

ب. الاتجاه المؤيد لفكرة قابلية أخطار التلوث البيئي للتأمين عليها

ذهب هذا الاتجاه إلى القول بأن فكرة الاحتمالية في الأخطار المراد التأمين عليها هي من الأفكار النسبية وأن الأحداث التي تكون محلا للتأمين لا تتسم جميعها بنفس الدرجة من الاحتمال،[2] ولذلك يجب التمييز بين أخطار التلوث التدريجية وبين تلك التي توصف بالاستثنائية أو العارضة، بحيث يتم إقصاء النوع الأول من الأخطار عن نطاق التغطية التأمينية، والقبول بتأمين التلوث العارض الذي يكون متلازما مع الأحداث المفاجئة وغير المتوقعة التي تسبب فيه لذلك فإن نتائجه تظهر على الفور بعد هذا الحادث، أما التلوث التدريجي فهو مظهر من مظاهر الإضرار بالبيئة لا يحدث بالتزامن مع الحدث الذي تسبب فيه وإنما يتطلب تحققه فترة من الزمن حتى يتم اكتشافه.[3]

ولأن التلوث التدريجي صعب التقدير، ولأن آثاره قد تمتد لفترة ما بعد عقد التأمين فقد رفضت شركات التأمين في فرنسا تغطية خطر التلوث البيئي، ما لم يكن الخطر ناتج عن حادث احتمالي محض،[4] أي الخطر العارض لإمكانية تحديده فضلا عن توافر صفة الفجائية فيه.[5]

ثانيا: مدى قابلية أخطار التلوث البيئي للتأمين من المسؤولية فنيا

يتطلب التأمين إلى جانب الشروط القانونية توافر شروطا فنية، ويظهر الطابع الفني للتأمين في الخطر المؤمن منه وتقدير القسط في تتابع هذا القياس على نحو يقيم نوعا من الارتباط بين الخطر والقسط ومبلغ التأمين.[6]

وللوصول إلى هذه المرحلة فإن عملية التأمين تقوم على مجموعة من الأسس الفنية هي:

- تجانس وتجميع المخاطر والمقاصة بينها؛

---

[1] محمد سعيد عبد الله الحميدي،مرجع سابق، ص 608.

[2] أحمد محمود السعد، استقراء لقواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي، الطبعة الأولى، القاهرة: دار النهضة العربية، 1994، 326.

[3] PHILIPPE QUIRION, Le marché de l'assurance du risque pollution en France, CERNA-Ecole des Mines de Paris, mars 1999, p17.

[4] بوفلجة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص258.

[5] أحمد محمود السعد، مرجع سابق، ص326.

[6] إبراهيم أبو النجا، مرجع سابق، ص 56.

- تواتر الخطر؛

-توزيع الأخطار.

وسنحاول فيما يلي التعريف بهذه الأسس تباعا مع تحديد مدى استجابة أخطار التلوث البيئي لهذه الأسس.

أ. تجانس وتجميع المخاطر والمقاصة بينها

تفترض عملية التأمين قيام المؤمن بتجميع عدد كبير من المخاطر، وتجميع عدد كبير من المؤمن لهم، ثم القيام بتحصيل أقساط التأمين منهم فيتحقق التعاون بينهم، ثم يوضع هذا التعاون موضع التطبيق العملي، وذلك بإجراء المقاصة بين المخاطر تمهيدا لتوزيع آثارها السيئة التي تصيب بعض المؤمن لهم على المجموع الكلي للمؤمن لهم.[1]

وحتى تكون حسابات المؤمن دقيقة لا بد أن يختار المخاطر المنتشرة التي تهدد الكثير من الأشخاص، لأن دائرة إمكان تحققها تكون متسعة مما يساعد على حسن تطبيق الأعداد الكبيرة والتوصل إلى ضبط احتمال وقوع الخطر، ويترتب على هذا الشرط أن المخاطر الحديثة ومنها أخطار التلوث يصعب فنيا التأمين عليها لصعوبة تجميعها في مجموعة واحدة تعامل بنفس المنهج أو الطريقة في التسعير، فأخطار التلوث متشعبة ومتعددة.[2]

ثم إن أخطار التلوث، وبالنظر إلى ما تتميز به من ضخامة الحجم وفداحة الكارثة، قد تعجز أكبر الشركات ملاءة وقوة على أن تأخذ على عاتقها عددا أكبر منها، بل أكثر من ذلك فإن هذه الأخطار قد تكون في الكثير من الأحيان غير معروفة الحجم مسبقا ولو بشكل تقريبي فتعجز الشركات عن إجراء المجانسة بين ما تستطيع جمعه منها، لذلك فإن التجانس بين الأخطار شرط فني ضروري لعملية تجميع المخاطر.[3]

ب. تواتر الخطر

لا يمكن فنيا تغطية خطر ما إلا إذا كان بإمكان المؤمن حساب احتمالات وقوعه مقدما عن طريق قوانين الإحصاء، وهذه الخيرة لا يمكن أن تعطي نتائج دقيقة إلا إذا كانت تشمل عددا كبيرا من المخاطر متواترة الحدوث، أي قابلة للتحقق خلال فترة زمنية معينة.

إن أخطار التلوث وإن كانت قابلة فنيا لحساب فرص تحققها، إلا أن المشكلة في هذا الإطار تتمثل في وجود صعوبات متعلقة بالحدود الزمنية للتغطية التأمينية، حيث مرور الوقت الطويل لحادث التلوث البيئي قد يخرج به عن فترة الضمان.[4]

ج. توزيع الأخطار

يشترط في الخطر أن يكون موزعا أو متفرقا، بمعنى أن مجموع الأخطار المؤمن عليها لا تقع مرة واحدة فتصيب مجموع المؤمن لهم، بل تقع متفرقة فتصيب فردا أو عددا بسيطا من المؤمن لهم، لكنها لا تصيبهم كلهم دفعة واحدة.[5]

---

[1] بوفلجة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص260.

[2] محمد شكري سرور، التأمين ضد الأخطار التكنولوجية، القاهرة: دار الفكر العربي، 1986، ص61.

[3] رحموني محمد: مرجع سابق، ص101.

[4] نبيلة إسماعيل رسلان، التأمين ضد أخطار التلوث، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2007، ص34،35.

[5] بوفلجة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص263.

لأنه إذا كان من شأن الخطر عند تحققه إصابة جميع المؤمن لهم أو معظمهم في ذات الوقت لأصبح من المستحيل إجراء مقاصة بين المخاطر، وهو ساس فني من أسس التأمين – السابق الإشارة إليه أعلاه- ولذلك هناك بعض الأخطار لا تقبل التأمين من الناحية الفنية، مثل أخطار الزلازل والفيضانات والحروب وحوادث الشغب التي لا يكون تحققها محصورا إنما يمتد ليشمل عددا كبيرا في ذات الوقت.[1]

وفي هذا الإطار يطرح السؤال التالي: هل يمكن توزيع أخطار التلوث أم أنها تتصف بالعمومية في وقوعها وبالتالي لا يمكن التأمين عليها؟

بالنظر إلى أخطار التلوث يتضح أنها ليست من العمومية بحيث يصعب فنيا تغطيتها، كما أنها لا ترتكز في منطقة بعينها، وإن كانت هناك بعض الأخطار تتسم بشيء من العمومية فإن شركات التأمين تستبعدها من ضمانها بنص صريح في عقد التأمين كما هو الحال بالنسبة للأضرار الإيكولوجية، أي الأضرار التي تصيب عناصر البيئة الطبيعية ذاتها كالماء والهواء والتربة، وأيضا الأضرار الناجمة عن التلوث العام الصادر عن مجموع الأنشطة الإنسانية.[2]

وعليه لا يوجد ما يحول دون إمكانية التغطية التأمينية لأخطار التلوث من حيث المبدأ، إلا أن المشكل يكمن في حجم التعويضات التي يمكن أن تثيرها هذه المسؤولية بما تتميز به من ضخامة، وإن كان يمكن التغلب على ذلك عن طريق وضع حد معين للتأمين أو عن طريق إعادة التأمين.[3]

الفرع الثاني: نظام صناديق التعويضات البيئية

سنحاول الإحاطة بهذا النظام من خلال التعريف به أولا، ثم عرض حالات تدخل هذه الصناديق، وأخيرا تحديد المشاكل التي تثيرها.

أ. التعريف بصناديق التعويضات البيئية

إن فكرة إنشاء صناديق التعويضات كانت بهدف تعويض المضرور في الحالة التي لا يعوض فيها بوسيلة أخرى، كما وأن هذه الصناديق تهدف إلى توزيع المخاطر الصناعية على مجموع الممارسين للأنشطة التي يمكن أن تكون سببا لهذه المخاطر، وهذه الصناديق لا تتدخل إلا بصفة تكميلية أو احتياطية لكل من نظامي المسؤولية المدنية والتأمين.[4]

ويتم إنشاء هذه الصناديق إما من قبل جهة خاصة، وبذلك تمثل غطاء تعاونيا للأخطار التي تمس المجتمع المهني، أو جهة عامة وذلك عن طريق تدخل الدولة،[5] وتتمتع هذه الصناديق في الغالب بكيان مستقل، وبالشخصية المعنوية، الوضع الذي يسمح لها باستقبال التخصصات المالية الممنوحة لها من قبل الدولة والإسهامات المالية الأخرى الواردة لها

[1] رمضان أبو السعود، أصول التأمين، الطبعة الثالثة، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية للنشر، 2000، ص328.

[2] بوفلجة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص263.

[3] يوسفي نورالدين: التعويض عن الضرر البيئي، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد03، 2010، ص11-12.

[4] M.REMOND-GOULLOUD : Le fond d'indemnisation, in, le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé, colloque21,22 mars 1991, Nice, Economica, 1991, p165.

[5] نبيلة إسماعيل رسلان، مرجع سابق، ص180.

من الأشخاص العامة أو الخاصة، لهذا يجب أن تتوفر شروط النشأة لهذه الشخصية الاعتبارية من خلال وجود شرط المصلحة الجماعية الذي تسعى إلى تحقيقه.[1]

ونتيجة لذلك فإن هذه الصناديق تمول بطرق مختلفة، بعضها يمول من اشتراكات تحصل من المنشآت التي تسبب نوعا خاصا من التلوث، وتمارس نشاطها في منطقة معينة، وأيضا من الصناعيين الملوثين والحكومة، والإدارة المحلية، بل وحتى من جمعيات أو اتحادات الأشخاص المعرضين لخطر التلوث.[2]

ب. حالات تدخل صناديق التعويضات

تلعب صناديق التعويض في مجال التلوث دورا مزدوجا فهي تلعب دورا تكميليا في حالات عدم حصول المضرور على تعويض كامل، وتلعب دورا احتياطيا فتتدخل بدلا من المسؤول غير المعروف أو المعسر.[3]

01. حالات تدخل صناديق التعويضات البيئية تدخلا تكميليا

تتدخل صناديق التعويضات تدخلا تكميليا في الحالات التالية:

- **الحالات التي لا يقدم فيها التأمين إجابات كافية:** أي الحالات التي لا يغطي فيها تأمين المسؤولية قيمة التعويضات الجابرة للأضرار التي أصابت المضرور، وذلك عندما تتجاوز قيمة الأضرار الناجمة عن النشاط الحد الأقصى لمبلغ التأمين المحدد في العقد،[4] ففي هذه الحالة تتدخل الصناديق بهدف تعويض المضرور تعويضا كاملا، عندما يكون قد تم تعويضه جزئيا.
- **الحالات التي يوجد حد أقصى للتعويض لا يجوز تخطيه:** من المسلم به أن المسؤولية في مجالات البيئة هي مسؤولية موضوعية، وفي هذا النوع من المسؤولية يكون هناك حد أقصى للتعويض لا يجوز تخطيه، وبناء على ذلك فإن جميع الأضرار لا تصبح مغطاة إذا تجاوزت الحد الأقصى المسموح بتغطيته،[5] وإذا طبقنا هذا المبدأ نجد أن المضرور سيتحمل الجزء الذي يتعدى الحد الأقصى المحدد وفقا لمبدأ عدم تحمل المسؤول ما يزيد عن هذا الحد، ومن هنا تظهر أهمية تبني فكرة صناديق التعويضات التي تؤدي إلى إعطاء المضرور تعويضا كاملا دون أن يتحمل أي جزء من الأضرار.[6]

02. حالات تدخل صناديق التعويضات البيئية تدخلا احتياطيا

تتدخل صناديق التعويضات البيئية تدخلا احتياطيا في الحالات التالية:

- حالة توفر أحد أسباب استبعاد التأمين.
- حالة توفر أحد أسباب الإعفاء من المسؤولية.
- حالة إعسار المسؤول الملوِث.
- حالة كون المسؤول الملوِث غير مؤمن.

[1] وعلي جمال، الحماية القانونية للبيئة البحرية من أخطار التلوث، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010/2009، ص310.
[2] محمد شكري سرور، مرجع سابق، ص132.
[3] بوفلجة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص273.
[4] سعيد السيد قنديل، آليات تعويض الأضرار البيئية، دراسة في ضوء الأنظمة القانونية والاتفاقيات الدولية، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2004، ص78.
[5] جدير بالذكر أن اتفاقية لوجانو من خلال مادتها الثانية عشر قد أحالت على التشريعات الداخلية مسألة تحديد الحد الأقصى للتعويض.
[6] سعيد السيد قنديل، مرجع سابق، ص107.

- حالة إنكار المسؤولية أو انقضاء مدة محددة دون أن يصل الطرفان إلى حل لتتقادم الحقوق.

ففي هذه الحالات تتدخل صناديق التعويض بصفة احتياطية لضمان حق المضرور في التعويض، مع التنويه أنه في البعض من هذه الحالات ينبغي على المضرور أن يلجأ أولا لمطالبة الملوِث المسؤول وبطبيعة الحال فإنه يعفى من هذا الإجراء في الحالات التي يكون فيها المسؤول مجهولا، وبناء على ذلك فإن مطالبة الصندوق لا تصبح مقبولة إلا في حالة إخفاق مطالبة المسؤول، هذا الإخفاق يتحقق في حالات إعسار المسؤول أو كونه غير مؤمن أو عندما تتوافر إحدى حالات الإعفاء من المسؤولية، فإذا توافرت إحدى هذه الحالات كان للمضرور أن يلجأ مباشرة للصندوق.[1]

ج. المشاكل التي تثيرها فكرة صناديق التعويضات البيئية

إن إنشاء صناديق للتعويضات يقدم ضمانة فعالة للمضرورين، ولكنه يشكل في الوقت ذاته عبء إضافي على عاتق الملوثين المحتملين، وهذا الوضع يجبرنا على تحقيق التوازن بين مصلحة المضرور في الحصول على حقه في التعويض وبين العبء الملقى على عاتق شخص الملوِث المحتمل خصوصا عند قبول فكرة صندوق التعويض، فمن الناحية العملية إذا كان ما يقدمه الملوث كمساهمة في الصندوق أقل مما سيتحمله كتعويض في حالة عدم وجود الصندوق فإنه سيرحب بإنشاء صناديق للتعويض والعكس صحيح.[2]

ومهما يكن الوضع، فإن فكرة صناديق التعويضات تثير بعض المشاكل الهامة المتعلقة أساسا بآلية تمويل هذه الصناديق وكيفية إدارتها.

01. تمويل صناديق التعويضات البيئية

تعد مسألة تمويل هذه الصناديق من أكثر المسائل أهمية، لأن فعالية دور صناديق الضمان كآلية تعويض مكملة لنظام المسؤولية والتأمين يتوقف على ملاءة الذمة المالية للصندوق ومدى قدرته على دفع مبالغ التعويض الضخمة التي يستحقها ضحايا الأضرار البيئية.

والواقع أن صناديق التعويض يتم تمويلها بطرق مختلفة، فالبعض منها يمول من اشتركات تحصل من الصناعيين الذين يسببون نوعا خاصا من التلوث، وبعضها الآخر يمول من مبالغ يساهم في دفعها كل من الصناعيين الملوثين والحكومة والإدارة المحلية بل وحتى من الجمعيات أو اتحادات الأشخاص المعرضين لخطر التلوث كما هو الحال في اليابان.[3]

جدير بالذكر في هذا الصدد في هذا الصدد الاقتراح الذي تم طرحه على المستوى الأوروبي والمتعلق بإنشاء صندوق أوروبي للتعويضات وذلك من خلال المادة الحادية عشر من مشروع التوجيه الأوروبي المتعلق بالمسؤولية المدنية عن الأضرار الناتجة عن النفايات في 27 جوان 1991، مع ملاحظة أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي للمجموعة

[1] J.L DUTERET et autres : Assurance du risque pollution, APOGES, 1995, p194.

[2] بوفلجة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص275؛ رحموني محمد: مرجع سابق، ص120.

[3] محمد شكري سرور، مرجع سابق، ص132.

الأوروبية في رأيه الصادر في 21 فبراير 1990 قد لفت النظر إلى أمرين هامين يثيرهما إنشاء مثل هذا الصندوق، أولاهما من يتولى إدارة هذا الصندوق؟ وثانيهما ما هي الشركات التي يمكن أن تقبل تمويله؟

ومع ذلك فإن هذين التساؤلين لم يجدا إجابة في الوقت الحالي،[1] وبذلك أصبحت دول الاتحاد الأوروبي لا تتبنى نفس وجهة النظر فيما يتعلق بالمسؤولية والحد الأقصى للتعويضات التي يمكن أن يحكم بها في مجال الأنشطة البيئية.[2]

وأيا ما كان الأمر فإن الشركات والمؤسسات ذات الخطورة العالية على البيئة يجب أن تدفع أقساطا أعلى نظرا لما تحدثه من أضرار جسيمة جدا بالبيئة،[3] ونعني في هذا الصدد على وجه الخصوص شركات قطاعي البترول والكيماويات.

02. إدارة صناديق التعويضات البيئية

يثار تساؤل بخصوص إدارة صناديق التعويضات البيئية، فهل يعهد بإدارتها لأحد أشخاص القانون الخاص أم يكون من الأفضل ترك الإدارة للدولة ذاتها؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي منا أن نفرق بين حالتين، نوردهما تباعا فيما يلي:

- **الصناديق التي تتدخل في حالة التعويض عن الأضرار البيئية غير الضخمة:** هذه الصناديق يعهد بإدارتها إلى أحد أشخاص القانون الخاص وليس إلى الدولة، ففي هذه الصناديق يفترض وجود تضامن بين الممارسين لأنشطة مهنية متماثلة لضمان تعويض المضرورين من جراء هذه الأنشطة، وبالتالي يتم تمويلها عن طريق ضريبة تفرض على هؤلاء الممارسين لتلك الأنشطة، ويتم تحديدها وفقا لحجم وطبيعة النشاط.[4]
- **الصناديق التي تتدخل في حالة التعويض عن الأضرار البيئية الضخمة:** هذه الصناديق يعهد بإدارتها إلى الدولة، لأنه يكون من الصعب على الصناديق الخاصة تحمل الأضرار الضخمة الحاصلة عن الكوارث البيئية وخصوصا وأنها تتعدى ملايين الدولارات بل وفي بعض الأحيان المليارات.

الفرع الثالث: نظام التعويض في إطار مبدأ الملوث الدافع

يعرف هذا النظام بنظام التعويض التلقائي، كونه يتم بصورة تلقائية من خلال الضرائب والرسوم التي تفرض أعباء مالية موضوعية على مجموع النشاطات التي من المحتمل أن تؤثر على البيئة، ولتوجه حصيلة هذه الضرائب والرسوم لتعويض الأضرار البيئية فقط، ولا توجه حصيلتها لتغطية نفقات أخرى أو لسد العجز في الميزانية العامة.[5]

جدير بالتنبيه أن هذا النوع من نظام التعويض ذو طبيعة تكميلية، وهو لا يحل محل المسؤولية المدنية بل تظل المسؤولية الشخصية قائمة إذا توافرت شروطها، رغم قيام الملوث بدفع الضرائب والرسوم المفروضة عليه، وإلا فإن دفع هذه الأموال سيكون مبررا للإهمال دون حافز للتغيير في المستقبل.[6]

---

[1] سعيد السيد قنديل،مرجع سابق، ص108.

[2] عطا سعد محمد حواس، الأنظمة الجماعية لتعويض أضرار التلوث، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2011، ص135.

[3] سعيد السيد قنديل،مرجع سابق، ص112،113.

[4] عطا سعد محمد حواس، مرجع سابق، ص136.

[5] زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص538.

[6] رحموني محمد: مرجع سابق، ص131.

أولا: تحديد مفهوم مبدأ الملوث الدافع

ورد النص على مبدأ الملوث الدافع في العديد من الوثائق الدولية، التي تناشد الدول بتطبيقه كمبدأ توجيهي وإلزامي، حيث ورد في:

- التوصية رقم 128/ 72 الخاصة بالمبادئ المتعلقة بالتلوث عبر الحدود والصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية **(OECD)** في 26 مايو 1972.
- المادة السادسة من الإعلان الصادر عن منظمة**(OECD)** والمسمى **"إعلان السياسة البيئية"** في 14 نوفمبر 1974.
- التوجيه الصادر عن اللجنة الأوروبية تحت رقم 689/ 91 لسنة 1991.
- المبدأ 16 من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية سنة 1992.
- البند الخامس من التقرير الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والمنعقد في اسطنبول سنة 1996.

وبالنسبة لتحديد المقصود بمبدأ الملوث الدافع فإنه ينصرف إلى أحد المعنيين:

أولهما: أن كل من تسبب في إحداث أضرار بيئية للغير يلزم بدفع التعويض.

والثاني: يقصد به أن يتحمل الشخص المسؤول عن النشاط المضر بالبيئة كافة التكاليف الضرورية لمنع حدوث هذه الأضرار.[1]

وفي نطاق دراستنا فإن المعنى المقصود ينصرف إلى المعنى الثاني، وذلك لأن المعنى الأول وهو الالتزام بتعويض الأضرار البيئية يعتبر من المبادئ المقررة في القانون، والجديد في هذا المعنى المبدأ الثاني، والذي يوضح أن المسؤول عن الأنشطة المضرة بالبيئة يتحمل كافة النفقات الضرورية لمنع وقوع هذه الأضرار، أو عدم تجاوزها حدود أو مستويات معينة، وعلى ذلك فإن مبدأ الملوث الدافع يشكل محاولة لنقل عبء تكاليف مكافحة التلوث إلى عاتق من يقوم بأعمال تلوث البيئة.

وبناء على ما تقدم يعني مبدأ الملوث الدافع أن ثمة تكاليف يتعين أن يدفعها الملوِث لكي تظل البيئة في حالة مقبولة، وهنا يثور التساؤل عن تحديد الملوِث الملزم بالدفع، وكذا معرفة التكاليف التي يتعين عليه دفعها.

أ. تحديد الملوِث الملزم بالدفع

عرفت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لأوروبا**(OECD)** الملوِث بأنه: "من تسبب بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إحداث ضرر للبيئة أو أنه يخلق ظروفا تؤدي إلى هذا الضرر".[2]

يبدو أن هذا التعريف المحدد للملوِث واضحا في الحالة التي يكون فيها النشاط الواحد هو مصدر التلوث، لكن في الحالة التي يكون فيها الضرر البيئي ناتج عن مجموعة من الملوثات ذات مصادر مختلفة، فإنه من الصعب وربما من المستحيل تحديد الطرف المتسبب في هذه الأضرار، حيث يصعب – وأحيانا يستحيل – التمييز بين مصادر انبعاثات

[1] عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، دور المنظمات الدولية في حماية البيئة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1982، ص282.

[2] HENRI SMETS : Le principe pollueur, un principe économique érige en principe droit de l'environnement ? RGIR, Tome 97, 1993, n°02, p355.

فردية أو مجموعة مصادر في آن واحد كما في حالة تلوث مياه الأنهار الدولية بإلقاء النفايات، أو بتصريف مياه المصانع أو المفاعلات النووية، لذلك يمكن القول بأن تحديد الملوث يمثل صعوبة حقيقية أمام التطبيق السليم للمبدأ في ظل تعدد مصادر الضرر البيئي.[1]

وقصد تحديد الملوث المعني بالدفع اقترح الفقهاء عدة مبادئ، نذكر منها:

01. **مبدأ تحديد الملوث في المصدر بدلا من المتسبب في التلوث:** إذ يعتبر صاحب مصنع السيارات هو الملوِث، في حين أن التلوث ينتج استخدام السيارة من طرف مالكها وهو المتسبب في التلوث.
02. **مبدأ تركيز المسؤولية:** حيث يتم تحميل تكاليف التلوث إلى شخص محدد مسبقا.
03. **مبدأ التضامن في تحمل التكاليف:** أي أن تكلفة مكافحة التلوث يتحملها الملوثين متضامنين.

ب. تحديد التكاليف التي يتحملها الملوِث

يتحمل الملوث التكاليف المتعلقة بإجراءات منع ومكافحة التلوث التي تقررها السلطات العامة كي تظل البيئة في حالة مقبولة، ويدخل ضمن هذه التكاليف تكاليف الإجراءات الملتزم باتخاذها قانونا لحماية البيئة مثل الإجراءات المعدة لمنع تقليل الانبعاثات الملوثة من المصدر، وكذا تكاليف التحكم في مثل هذه الانبعاثات والرقابة عليها وتكاليف اتخاذ مزيد من التدابير للتقليل من الآثار العكسية للملوثات منذ انبعاثها في البيئة.[2]

وإذا كان الأصل أن مبدأ الملوث يدفع يخص بصفة أساسية التدابير التي يتخذها الملوثون لتقليل انبعاثاتهم الملوثة للبيئة، فإن المبدأ اتسع ليشمل مجالات أخرى يمكن حصرها فيما يلي:

01. **اتساع مبدأ الملوث الدافع إلى مصاريف الإجراءات الإدارية:** تقتضي عملية رصد حالات التلوث وجود هيئات ومعدات ملائمة، لذلك تم إلحاق تكاليف كل عمليات الرقابة والقياس والتحليل التي يخضع لها أصحاب المنشآت الملوثة إلى مبدأ الملوِث الدافع.[3]

02. **اتساع مبدأ الملوث الدافع إلى تكاليف التلوث الكامنة أو المستوطنة:** ويعني أن يلتزم الملوث بتحمل تكاليف الأضرار التي سببها التلوث في حال اتخاذه للتدابير التي قررتها السلطات العامة، إذا كان مستوى التلوث خطيرا، أو إذا كانت الأضرار بالغة ومنسوبة إلى الملوِث.[4]

03. **اتساع مبدأ الملوث الدافع إلى تكاليف الملوثات العرضية:** الأصل أن يطبق مبدأ الملوث الدافع على الملوثات المستمرة أو المزمنة، لكن في عام 1982 اعتمدت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية توصية أقرت فيها بأن الملوث الدافع يطبق أيضا على الملوثات الفجائية والعرضية، حيث يتحمل الملوث تكاليف تدابير منع هذه الحوادث وتكاليف التنظيف بعد الحوادث وتكاليف التدوير في البيئة، لكن لا يتحمل تكاليف تعويض ضحايا الملوِثات العرضية أو الفجائية.[5]

---

[1] رحموني محمد، مرجع سابق، ص135.
[2] أشرف عرفات أبو حجازة، مبدأ الملوث يدفع، القاهرة: دار النهضة العربية، 2006، ص33-35.
[3] نفس المرجع، ص36.
[4] نفس المرجع، ص41،42.
[5] نفس المرجع، ص52-54.

04. اتساع مبدأ الملوث الدافع إلى تكاليف التلوث العابر للحدود: تتجه القواعد الدولية نحو التبلور للوصول إلى مبدأ الملوث الدافع بصورة واضحة على المستوى الدولي، حيث تطورت مسألة التعويض عن الأضرار التي يسببها التلوث العابر للحدود، وقد أسفر هذا التطور عن إقرار الحق في التعويض على أساس المسؤولية المدنية للملوث (مبدأ الملوث الدافع) بدلا من الدولة.[1]

05. مبدأ حساب التكاليف كعنصر داخلي ضمن تكاليف الإنتاج والخدمات: حيث تعكس أسعار السلع والخدمات تكاليف إنتاجها بما في ذلك التكاليف المرتبطة بالتلوث البيئي، الأمر الذي يؤدي إلى رفع أسعار تلك السلع والخدمات، مما يستتبع ذلك أن تكون هذه الأخيرة أقل تنافسية، وبالتالي يدفع المنتجين لاختيار منتجات صديقة للبيئة.

جدير بالإشارة إلى أن الملوث وفقا لهذا المبدأ لا يتحمل إلا تكاليف التلوث التي تقدر نقدا وهي تكاليف معقولة، أما فيما يتعلق بالأضرار الإيكولوجية فلا ينطبق عليها هذا المبدأ لصعوبة تقييمها ولضخامة حجم التعويض في حالة تقييمها.[2]

ثانيا: آلية تفعيل التعويض المكمل للضرر البيئي بواسطة مبدأ الملوث الدافع

يمكن أن نحدد آلية تفعيل التعويض المكمل للضرر البيئي بواسطة مبدأ الملوث الدافع من خلال وسيلتين هما الضرائب والرسوم البيئية.

أ. الضرائب البيئية

يصطلح عليها بالضرائب الخضراء، ويمكن تعريفها بأنها المدفوعات الإلزامية غير المعوضة، تقتطع مرة واحدة في السنة، والتي يعود ريعها إلى الميزانية العامة، وقد تخصص لغايات غير مرتبطة بأساس الضريبة.[3]

وقد عرفتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بأنها: "أي دفعات مالية إجبارية غير مردودة تدفع إلى الحكومة مفروضة على قواعد الضريبة مع اعتبار هذه الدفعات ذات صلة معينة بالبيئة، على أن يستثنى من هذا التعريف كل الرسوم والأجور المرتبطة بالبيئة والتي تعد دفعات مالية متبادلة مع الحكومة".[4]

ب. الرسوم البيئية

تعرف الرسوم بأنها: "المدفوعات الإلزامية المعوضة، بحيث يسترجع الريع من خلال استخدامه في تنفيذ أهداف مرتبطة بأساس الرسم"، وتعرف الرسوم البيئية بأنها: "حقوق نقدية مقتطعة من طرف الحكومة إزاء استخدام البيئة".[5]

ويمكن لنا أن نجمل الأهداف الأساسية لتطبيق الضرائب والرسوم البيئية والتي تمثل مبررات استعمالها في الآتي:

- تحميل الملوث نصيبه من نفقات حماية البيئة.
- المساهمة في تمويل تكاليف إزالة التلوث من خلال الإرادات المتأتية من فرضها.

[1] نفس المرجع، ص61-64.
[2] زيد المال صافية، مرجع سابق، ص430،431.
[3] بوذريع صالحة، دور السياسات البيئية في ردع وتحفيز المؤسسات الاقتصادية على حماية البيئة، مقال منشور بمجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، الصادرة عن مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، العدد17، السداسي الثاني، 2017، ص100.
[4] نزيه عبد المقصود محمد مبروك، الضرائب الخضراء والرخص القابلة للتداول كأدوات لمكافحة التلوث، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2011، ص39.
[5] بوذريع صالحة، مرجع سابق، ص100.

- السعي نحو التعديل الإيجابي لسلوك الملوثين عن طريق ردعهم ماليا، بحيث كلما زادت سعر الضريبة، كلما حفزنا الملوثين على تبني تقنيات إنتاج أنظف وأكثر احتراما للبيئة.
- تضمين تكاليف الخدمات والأضرار البيئية مباشرة في أسعار السلع والخدمات، أو في الأنشطة المتسببة في التلوث.[1]

الخاتمة:

من خلال كل ما تقدم نخلص إلى القول بأن هناك ثلاث أنظمة جماعية لتعويض الضرر البيئي وهي:

01. نظام التأمين من المسؤولية عن الأضرار البيئية: الذي يندرج ضمن قسم التأمين من الأضرار، حيث يهدف إلى ضمان تغطية تعويض الأضرار المترتبة في حالات من المسؤولية قد يعجز المؤمن له –المسؤول- عن دفعها بسبب ضخامة هذه التعويضات أحيانا، وعليه يعتبر التأمين من المسؤولية المدنية بمثابة آلية مكملة لنظام المسؤولية المدنية من شأنه توفير تعويض كاف للمضرور وإصلاح وضعه المالي.

02. نظام صناديق التعويضات البيئية: حيث تلعب هذه الصناديق في مجال التلوث دورا مزدوجا فهي تلعب دورا تكميليا في حالات عدم حصول المضرور على تعويض كامل، وتلعب دورا احتياطيا فتتدخل بدلا من المسؤول غير المعروف أو المعسر، فهذه الصناديق لا تتدخل إلا بصفة تكميلية أو احتياطية لكل من نظامي المسؤولية المدنية والتأمين.

ويتم إنشاء صناديق التعويضات البيئية إما من قبل جهة خاصة، وبذلك فهي في مثل هذه الحالة تمثل غطاء تعاونيا للأخطار التي تمس المجتمع المهني، أو جهة عامة وذلك عن طريق تدخل الدولة، وتتمتع هذه الصناديق في الغالب بكيان مستقل، وبالشخصية المعنوية، الوضع الذي يسمح لها باستقبال التخصصات المالية الممنوحة لها من قبل الدولة والإسهامات المالية الأخرى الواردة لها من الأشخاص العامة أو الخاصة.

04. نظام التعويض في إطار مبدأ الملوث الدافع: يقصد به أن يتحمل الشخص المسؤول عن النشاط المضر بالبيئة كافة التكاليف الضرورية لمنع حدوث هذه الأضرار، فمن يلوث يدفع، ويعرف هذا النظام بنظام التعويض التلقائي، كونه يتم بصورة تلقائية من خلال الضرائب والرسوم التي تفرض أعباء مالية موضوعية على مجموع النشاطات التي من المحتمل أن تؤثر على البيئة، ولتوجه حصيلة هذه الضرائب والرسوم لتعويض الأضرار البيئية فقط، ولا توجه حصيلتها لتغطية نفقات أخرى أو لسد العجز في الميزانية العامة، كما أن هذا النوع من نظام التعويض ذو طبيعة تكميلية، وهو لا يحل محل المسؤولية المدنية بل تظل المسؤولية الشخصية قائمة إذا توافرت شروطها، رغم قيام الملوث بدفع الضرائب والرسوم المفروضة عليه.

[1] رحموني محمد، مرجع سابق، ص133.

قائمة المراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية

أ. الكتب

01. إبراهيم أبو النجا، التأمين في القانون الجزائري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجزائرية، دون سنة الطبع.
02. أحمد محمود السعد،استقراء لقواعد المسؤولية المدنية في منازعات التلوث البيئي، الطبعة الأولى،القاهرة: دار النهضة العربية، 1994.
03. أشرف عرفات أبو حجازة، مبدأ الملوِث يدفع، القاهرة: دار النهضة العربية، 2006.
04. حميدة جميلة، النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، الجزائر: دار الخلدونية، 2011.
05. رمضان أبو السعود، أصول التأمين، الطبعة الثالثة، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية للنشر، 2000.
06. سعيد السيد قنديل، آليات تعويض الأضرار البيئية، دراسة في ضوء الأنظمة القانونية والاتفاقيات الدولية، مصر: دار الجامعة الجديدة، 2004.
07. عطا سعد محمد حواس، الأنظمة الجماعية لتعويض أضرار التلوث، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2011.
08. عبد العزيز مخيمر عبد الهادي، دور المنظمات الدولية في حماية البيئة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1982.
09. محمد سعيد عبد الله الحميدي، المسؤولية المدنية الناشئة عن تلوث البيئة البحرية والطرق القانونية لحمايتها وفقا لقانون دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة مع القانون المصري وبعض القوانين العربية، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2008.
10. محمد شكري سرور، التأمين ضد الأخطار التكنولوجية، القاهرة: دار الفكر العربي، 1986
11. نبيلة إسماعيل رسلان، التأمين ضد أخطار التلوث، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2007.
12. نزيه عبد المقصود محمد مبروك، الضرائب الخضراء والرخص القابلة للتداول كأدوات لمكافحة التلوث، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2011.

ب. المقالات

01. بوذريع صالحة، "دور السياسات البيئية في ردع وتحفيز المؤسسات الاقتصادية على حماية البيئة"، مقال منشور بمجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، الصادرة عن مخبر العولمة واقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، العدد17، السداسي الثاني، 2017.
02. يوسفي نورالدين،"التعويض عن الضرر البيئي"، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد03، 2010.

ج. الرسائل والأطروحات

01. بوفلجة عبد الرحمان، المسؤولية المدنية عن الأضرار البيئية ودور التأمين، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2016/2015.
02. زيد المال صافية،حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2013.

03. وعلي جمال، الحماية القانونية للبيئة البحرية من أخطار التلوث، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2010/2009.
04. رحموني محمد، آليات تعويض الأضرار البيئية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون البيئة، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016/2015.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

01. J.L DUTERET et autres, Assurance du risque pollution, APOGES, 1995.
02. HENRI SMETS, Le principe pollueur, un principe économique érige en principe droit de l'environnement ? RGIR, Tome 97, n°02, 1993.
03. M.REMOND-GOULLOUD, Le fond d'indemnisation, in, le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé, colloque21,22 mars 1991, Nice, Economica, 1991.
04. PHILIPPE QUIRION, Le marché de l'assurance du risque pollution en France, CERNA-Ecole des Mines de Paris, mars 1999.

الطفل الجانح من منظور قانون حماية الطفل الجزائري رقم 15- 12.

A delinquent child from the perspective of the Algerian Child Protection Law N◦ 15-12.

د/جيلالي عبدالحق.

جامعة عبد الحميد بن باديس بمستغانم - الجزائر.

الملخص:

عرّف المشرع الجزائري الطفل في المادة الثانية من القانون رقم 15- 12 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2015، و المتعلق بحماية الطفل بأنه: " كل شخص لم يبلغ الثامنة عشر (18) سنة كاملة، كما نبّه في ذات المادة في فقرتها الثانية على أن مصطلح " الحدث " يفيد نفس معنى الطفل. و الطفل الجانح هو الطفل الذي لا يقلّ سنه عن عشر سنوات و يرتكب فعلا مجرما، أما الطفل في حالة خطر هو الطفل الذي تكون صحته أو تربيته و أخلاقه أو أمنه عرضة للخطر المحدق، أو تكون ظروفه حياته صعبة أو يكون في بيئة تعرض سلامته البدنية و النفسية أو التربوية و الأخلاقية للخطر و بإمكانها تعريضه للخطر، و من أمثلة ذلك: فقدان الطفل لأحد والديه و بقائه دون حاضن ممن لها الحق بها، تعريض الطفل للإهمال و التشرد، و استعمال الطفل لأغراض التسول و كذلك تحريضه على الفسق و الدعارة و فساد الأخلاق، و استغلاله اقتصاديا من خلال تشغيله في سن مبكرة خلافا لأحكام المادة 16 من ق رقم 90- 11 و المتعلق بعلاقات العمل، و التي تمنع تشغيل الأطفال قبل بلوغهم سن الرشد دون ترخيص أبوي، و أو خارج إطار عقود التمهين المهني، و كذلك سوء معاملة الطفل ماديا و معنويا، و عدم القيام بالإلتزمات المادية و المعنوية التي تفرضها المادة 62 من ق الأسرة على الحاضن، و هي القيام بأمور الطفل من نفقة و تعليم و تربيته على دين أبيه، و كذا مختلف الالتزامات التي يفرضها القانون أو العرف، كما يعتبر الطفل في حالة خطر إذا ما كان عرضة للنزاعات المسلحة و كذا مختلف حالات الاضطرابات.

الكلمات المفتاحية: الطفل – الجنوح، - الحماية، - المسؤولية الجزائية.

Abstract:

The Algerian legislator defined the child in the second article of Law No : 15-12 of July 15, 2015, related to the protection of the child, as: “Every person who has not reached the age of eighteen (18) years is complete, as he warned in the same article in its second paragraph that the term “A juvenile” benefits the same meaning as a child. A delinquent child is a child who is at least ten years old and commits a criminal offense, but a child in danger is a child whose health, education, morals or security are at risk of imminent danger, or his life conditions are difficult or it is in an environment that endangers his physical, psychological, educational, or moral integrity and can put him at risk. Examples include: That the child is one of his parents and that he remains without an incubator who has the right to it, exposing the child to neglect and homelessness, and using the child for begging purposes, as well as inciting him to immorality, prostitution, and moral corruption, and exploiting him economically by operating it at an early age, contrary to the provisions of Article 16 of law No: 11-90 related to labor relations, which prevent the employment of children before they reach the age of majority without parental authorization, or outside the framework of professional apprenticeships, as well as material and moral ill-treatment of the child, and failure to perform material and moral obligations imposed by Article 62 From the family s on the custodian, which is to do the child's affairs from the expense and education and raise him on His father’s religion, as well as the various obligations imposed by law or custom, and the child is also considered to be in danger if he is subject to armed conflict and all kinds of disturbances.

Key words: child - delinquency, - protection, - criminal responsibility.

المقدمة:

و الملاحظ أن ظاهرة جنوح الأحداث أصبحت تؤرق العالم، لما لهذه الظاهرة من تأثير مباشر على عصب المجتمع إن صحّ القول، إذ أصبحت تعف بطبقة جدّ حساسة و هي شريحة الأطفال، و التي أصبحت السياسية الجزائية الحديثة تولي لها عناية بالغة و خاصة.

فظاهرة جنوح الأحداث أصبحت تنتشر انتشارا رهيبا و هذا ما ينبئ عن خطر محدق يجب التصدي له بصياغة سياسة جزائية تتلاءم و طبيعة إصلاح و تأهيل هذه الشريحة، و هذا ما دفع جلّ التشريعات الإجرائية المقارنة لإيجاد حلول عملية لها من خلال إصدار قوانين تكون على درجة من المرونة و الفعالية التي تستطيع الحدّ من تفشي هذه الظاهرة، و لقد ساير المشرع الجزائري هذه التوجهات من خلال إصداره لقانون حماية الطفل رقم 15-12 و الذي كان بمثابة ثمرة جهد لكثير من النداءات لصياغة و بلورة مشروع قانون يكون كفيل بحماية هذه الشريحة من ظاهرة الجنوح.

و تكمن الأهمية العملية لاختيار موضوع البحث: في محاولة إبراز أهم المحطات التي ابتغاها المشرع الجزائري من خلال صياغة هذا القانون و كذلك الوسائل و الآليات المساعدة على التجسيد السليم لهذه السياسة على أرض و الواقع.

و سأحاول تقسيم موضوع البحث هذا إلى محورين: الأول سيكون تحت عنوان: ماهية جنوح الأحداث، أما المحور الثاني: فسأخصصه لأسباب و دوافع جنوح الأحداث، و في الأخير سأخلص لمحاولة إيجاد بعض الحلول للحد من تفشي هذه الظاهرة في وسط الأطفال.

المحور الأول: ماهية جنوح الأطفال:

تعدّ مشكلة جنوح الأحداث من أعقد المشكلات الإجتماعية التي تواجه دول العالم المتقدمة منها و كذا المتخلفة على حد السواء[1]،إذ تعرّض كيانها و مستقبلها أجيالها الصاعدة لخطر كبير[2].

قبل التطرق لمحاولة ابرز ظاهرة جنوح الأطفال لابد لنا من التعريج على تعريف الطفل، فمصطلح الطفل يستخدم للتعبير عن الصغير الذي هو في حالة حماية جنائية خاصة، و من ثم فتعبير الطفل يجب أن يمتد ليشمل الحدث أيضا، لما في ذلك من توسيع لنطاق الحماية الجزائية للطفل، لأنها تبدأ من لحظة الولادة إلى بلوغه سن الرشد الجزائي (18 سنة كاملة).

[1] د/ حومد عبد الوهاب: شرح قانون الجزاء الكويتي، القسم العام، (دون، طبعة)، الكويت، (دون، دار، نشر)، 1972، ص: 282.

[2] د/ الجوخدار حسن: قانون الأحداث الجانحين، الطبعة السادسة، سوريا، منشورات جامعة دمشق، ، 1996- 1997، ص: 6.

و ما تجدر الإشارة إليه أن بعض التشريعات المقارنة و الاتفاقيات الدولية و إعلانات حقوق الطفل مدّدت مصطلح الطفل ليشمل كل صغير من لحظة الولادة حيا إلى غاية بلوغه سن 18 سنة كاملة، و ما ذلك إلا تجسيدا للاهتمام العالمي بحماية الطفولة[1].

و سنتعرض أولا لتعريف الطفل على الصعيد الدولي من خلال الاتفاقيات و المعاهدات الدولية، و بعدها نعرج على تعريفه على الصعيد الداخلي، و ذلك و فق التفصيل الآتي:

الفرع الأول تعريف الطفل :

أولا: تعريف الطفل في الاتفاقيات الدولية:

عرّف الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل و رفاهيته: الطفل بأي إنسان يقل عمره عن ثمانية عشر (18) سنة[2]، أما اتفاقية حقوق الطفل[3] فقد نصت في مادتها الأولى: " لأغراض هذه الاتفاقية يعني الطفل كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشر (18) سنة". كما عرّفت المادة الأولى من الاتفاقية الأوروبية بشأن ممارسة حقوق الطفل بما يلي: " يطلق تعبير الطفل في مفهوم هذه الاتفاقية على جميع الأشخاص دون سن الثامنة عشر (18)"[4].

ثانيا: تعريف الطفل في القانون الجزائري:

عرّف المشرع الجزائري الطفل في المادة الثاني من القانون رقم 15- 12 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2015، و المتعلق بحماية الطفل[5] بأنه: " كل شخص لم يبلغ الثامنة عشر (18) سنة كاملة، كما نبّه في ذات المادة في فقرتها الثانية على أن مصطلح " الحدث " يفيد نفس معنى الطفل.

الفرع الثاني: واقع الطفولة المجني عليها:

كشفت أحد التقارير عن الظروف القاسية التي تعيشها فئة معتبرة من شريحة الأطفال في العالم، إذ يوجد حوالي مائة (100) مليون طفل يستغل جنسيا و معرضين للفسق و الدعارة، و خمسة (5) ملايين طفل يعملون في ظروف قاصية و خطرة على صحتهم البدنية و كذا النفسية، و هناك حوالي مائة و عشرون (120) طفل تتراوح أعمارهم بين (6 إلى 11) سنة محرومون من التعليم المجاني، و حوالي مائة و خمسة و خمسون (155) مليون طفل يقبعون تحت سقف

[1] د/ طه محمود أحمد: الحماية الجنائية للطفل المجني عليه، الطبعة الأولى، الرياض، المملكة العربية السعودية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1999، ص: 17.

[2] الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل و رفاهيته المعتمد بأديس أبابا في جويلية سنة 1990، و المصادق عليه بالمرسوم الرئاسي رقم 03- 242، المؤرخ في 08 جويلية سنة 2003. الجريدة الرسمية عدد 41، الصادرة بتاريخ: 09 جويلية سنة 2003.

[3] وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على اتفاقية حقوق الطفل بتاريخ 20 نوفمبر سنة 1989، و صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92- 461، المؤرخ في 19 ديسمبر سنة 1992. الجريدة الرسمية عدد 91، الصادرة بتاريخ: 23 ديسمبر سنة 1992.

[4] طالب خيرة: جريمة الاتجار بالأطفال و آليات مكافحتها في المواثيق و الاتفاقيات الدولية، مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية، العدد الثالث، جامعة ابن خلدون تيارت، كلية الحقوق و العلوم السياسية، ، الجزائر، مارس 2016، ص: 96.

[5] القانون رقم 15- 12 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2015، و المتعلق بحماية الطفل، الجريدة الرسمية عدد 39، الصادرة بتاريخ: 19 جويلية سنة 2015.

الفقر و سوء التغذية، و يتوفى حوالي مائة و أربعون طفل من الجوع و المجاعة و حوالي ثلاثة ملايين و نصف (3,5) طفل يموت سنويا نتيجة الإهمال[1].

و هذه أرقام جدّ مخيفة أصبحت السياسة الجزائية الحديثة تعمل جاهدة على التصدي لها، و ذلك من خلال العمل على استحداث آليات قانونية فعالة للحد من هذه الظاهرة الخطيرة، فعلى الصعيد الداخلي قد استحداث المشرع الجزائري قانونا لحماية الطفل رقم 15- 12، وذلك محاولة منه لتحقيق اكبر قدر ممكن من الحماية لهذه الشريحة المرنة التي تتطلب عناية بالغة، بالنظر لوضعها الخاص، و من بينها الوساطة الجزائية التي أتى بها قانون حماية الطفل من أجل العمل على تجنيب الأطفال الجانحين مخاطر المتابعة القضائية و ما قد ينجم عنها من إمكانية إدانة الطفل الجانح بعقوبات سالبة للحرية، و ما يتبعها من آثار سلبية على حالته النفسية و على حالته الإجتماعية.

الفرع الثالث: ظاهرة جنوح الأحداث:

يمكن للأطفال ارتكاب مختلف الجرائم، فمنهم من يجيد القيام بهذه الأفعال، و تتصف ظاهرة انحراف الأحداث بخطورة مزدوجة على كيان المجتمع، فمن جهة يصبح الأطفال طاقات مهدرة لا تصلح و لا تفيد المجتمع بشيء بل تسبب له أضرار جسيمة، و من جهة أخرى ارتكابهم مختلف أنواع الجرائم التي تقع على الأموال و كذا ضد الأشخاص و هذا ما يسبب ضرار مباشر للمجتمع[2].

فظاهرة جنوح الأحداث أصبحت تنتشر انتشارا رهيبا و هذا ما ينبئ عن خطر محدق يجب التصدي له بصياغة سياسة جزائية تتلاءم و طبيعة إصلاح و تأهيل هذه الشريحة، و هذا ما دفع جلّ التشريعات الإجرائية المقارنة لإيجاد حلول عملية لها من خلال إصدار قوانين تكون على درجة من المرونة و الفعالية حتى تستطيع الحدّ من تفشي هذه الظاهرة إلى حدّ ما، و لقد ساير المشرع الجزائري هذه التوجهات من خلال إصداره لقانون حماية الطفل رقم 15-12 و الذي كان بمثابة ثمرة جهد لكثير من النداءات لصياغة و بلورة مشروع قانون يكون كفيل بحماية هذه الشريحة من ظاهرة الجنوح.

و الطفل الجانح هو الطفل الذي لا يقلّ سنه عن عشر (10) سنوات و يرتكب فعلا مجرما، أما الطفل في حالة خطر هو الطفل الذي تكون صحته أو تربيته و أخلاقه أو أمنه عرضة للخطر المحدق، أو تكون ظروفه حياته صعبة أو يكون في بيئة تعرض سلامته البدنية و النفسية أو التربوية و الأخلاقية للخطر و بإمكانها تعريضه للخطر، و من أمثلة ذلك: فقدان الطفل لأحد والديه و بقائه دون حاضن ممن لها الحق بها، تعريض الطفل للإهمال و التشرد، و استعمال الطفل لأغراض التسول و كذلك تحريضه على الفسق و الدعارة و فساد الأخلاق، و استغلاله اقتصاديا من خلال تشغيله في سن مبكرة خلافا لأحكام المادة 16 من ق رقم 90- 11 و المتعلق بعلاقات العمل، و التي تمنع تشغيل الأطفال

[3] Bassiouni. C, La convention international des droits l'enfant " Introduction Xye Con gres Int. de D.R.I.D.P, 1991, p: 727.
أشار إليه: د/ محمود أحمد طه: الحماية الجنائية للطفل المجني عليه، المرجع السابق، ص: 7.

[2] د/ الجوخدار حسن: قانون الأحداث الجانحين، الطبعة السادسة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 1996- 1997، ص: 8.

قبل بلوغهم سن الرشد دون ترخيص أبوي، و أو خارج إطار عقود التمهين المهني، و كذلك سوء معاملة الطفل ماديا و معنويا، و عدم القيام بالالتزامات المادية و المعنوية التي تفرضها المادة 62 من ق الأسرة على الحاضن، و هي القيام بأمور الطفل من نفقة و تعليم و تربيته على دين أبيه، و كذا مختلف الالتزامات التي يفرضها القانون أو العرف، كما يعتبر الطفل في حالة خطر إذا ما كان عرضة للنزاعات المسلحة و كذا مختلف حالات الاضطرابات.

و تعدّ مشكلة جنوح الأحداث من أعقد المشكلات الإجتماعية التي تواجه دول العالم المتقدمة منها و كذا المتخلفة على حد السواء[1]، إذ تعرّض كيانها و مستقبلها أجيالها الصاعدة لخطر كبير[2].

و ما يلاحظ من خلال الإحصاءات الرسمية في جلّ الدول، أن عصرنا الحالي يشهد تصاعدا متزايدا في نسبة جنوح الأحداث بصورة تزيد عن النسبة في زيادة عدد السكان، ففي فرنسا مثلا، نجد أن نسبة إرتكاب الجرائم بالنسبة للبالغين قد تضاعفت ثلاث مرات بين 1830 و 1880، في حين أن عدد الجرائم التي إقترفها الأحداث في ذات الفترة قد تضاعفت أكثر مرات[3]، و في سنة 1936 بلغ عدد الأحداث الذين أحيلوا إلى القضاء 10807 حدثا، و قد ظل هذا العدد في تزايد مستمر حتى وصل إلى 44814 حدث في سنة 1967، و يلاحظ أيضا أن الزيادة في إجرام الأحداث في فرنسا قد ارتفعت ما بين عامي 1959 و 1966 بنسبة 100 % ، في حين أنسبة زيادة المواليد في نفس الفترة كانت بنسبة 32 % فقط[4].

و مشكلة جنوح الأحداث ليست حكرا على دولة ما دون سواها، فهذه الظاهرة أصبحت تعصف بجميع دول العالم و تمس شريحة جدّ حساسة، فالأطفال هم نواة المستقبل و هم رجال و أمهات الغد، و صانعو مستقبل الأمة، و هم ثرواتها، و الأمل المنشود الذي نتطلع إليه في تحقيق ما تصبو إليه من الأهداف العظام في المستقبل[5].

الفرع الرابع: سن المسؤولية الجزائية للطفل الجانح:

حدد المشرع الجزائري سن الرشد الجزائري بثمانية عشر (18) سنة كاملة، و تكون العبرة بتحديد سن الرشد بيوم ارتكاب الطفل الجانح للجريمة، فإذا إذا ارتكب هذا الأخير جريمة و هو لم يبلغ سن الثامنة عشر كاملة لا تطبق عليه إلا إجراءات المتابعة فيما يخص متابعة الأحداث، و من خلال استقراء نص المادة 49 من قانون العقوبات بعد تعديله سنة 2014[6] نجد أن المشرع الجزائري أصبح يميز بين ثلاثة مراحل بالنسبة الطفولة، بعدما كان يميز بين مرحلتين قبل تعديل قانون العقوبات مرحلة ما قبل بلوغ الطفل سنة الثالثة عشر (13) و مرحلة ما بين بلوغ الطفل سنة الثلاثة عشر(13) و الثامنة عشر (18)، و هو ذات الحكم الذي أتت به المادة 56 من القانون رقم 15- 12 و المتعلق بحماية

---

[1] د/ حومد عبد الوهاب: شرح قانون الجزاء الكويتي، القسم العام، (د، ط)، (د، د، ن)، الكويت، 1972، ص: 282.

[2] د/ الجوخدار حسن: قانون الأحداث الجانحين، الطبعة السادسة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 1996- 1997، ص: 6.

[4] Bouzat,Pierre et Pinatel, Jean: Traité de droit pénal et de criminologie, Tome 2, Paris , 1970.
أشار إليه: د/ الجوخدار حسن: قانون الأحداث الجانحين، المرجع السابق، ص: 6.

[1] Stefani, Gaston et Levasseur, Georage: Droit pénal et procédure pénale, Tome 2, [5] emme édition, Paris , 1971.
أشار إليه: د/ الجوخدار حسن: المرجع نفسه، ص: 6.

[5] بكار حاتم حسن: الاتجاه نحو تكريس معيارية إجرائية لضمان محاكمة تعزيزية منصفة للأحداث الجنح، المؤتمر الخامس للجمعية المصرية للقانون الجنائي، 1992، ص: 1. أشار إليه: د/ طه محمود أحمد: الحماية الجنائية للطفل المجني عليه، المرجع السابق، ص: 6.

[6] القانون رقم 14- 01 المؤرخ في 04 فيفري سنة 2014، و المعدل و المتمم للأمر رقم 66- 156، و المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية عدد:07 الصادرة بتاريخ: 16 فيفري سنة 2014.

الطفولة، كما أضافت ذات المادة في فقرتها الثانية أن الممثل الشرعي للطفل يتحمل المسؤولية المدنية عن الضرر الذي لحق بالغير.

و تنص المادة 49 من قانون العقوبات على ما يلي:" لا يكون محلا للمتابعة الجزائية القاصر الذي لم يكمل عشر (10) سنوات .

لا توقع على القاصر الذي يتراوح سنه من 10 إلى أقل من 13 سنة إلا تدابير الحماية أو التهذيب .

ومع ذلك فإنه في مواد المخالفات لا يكون محلا إلا للتوبيخ .

ويخضع القاصر الذي يبلغ سنه من 13 إلى 18 سنة إما لتدابير الحماية أو التهذيب أو لعقوبات مخففة."

و من خلال استقراء نص هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري أصبح يميز بين ثلاثة مراحل للمسؤولية الجزائية للطفل: و هي مرحلة قبل بلوغه سن العاشرة (10) و هي مرحلة تنتفي فيها المسؤولية الجزائية، و مرحلة من عشر سنوات (10) إلى ثلاثة عشر (13) سنة و لا تطبق على الطفل الجانح فيها إلا تدابير الحماية أو التهذيب، و هنا نلاحظ أن المشرع الجزائري يولي إهتمام أكبر بالطفل الجانح الذي دخل عالم الإجرام، و في الأخير مرحلة ثلاثة عشر (13) سنة إلى ثمانية عشرة (18) سنة، و في هذه الحالة يخضع إما لتدابير الحماية أو التهذيب أو لعقوبات مخففة.

المحور الثاني: أسباب و دوافع جنوح الأطفال:

تتعدد الأسباب و الدوافع لإجرام الأطفال، فهي وليدة جملة من العوامل التي تدفع بالطفل إلى هوة الإجرام منها ما هو داخلي مرتبط بذات الطفل نفسه، و منها ما هو خارجي إجتماعي أو إقتصادي مرتبط بالبيئة التي يعيش فيها الطفل، و فيما يلي سنحاول إبراز هذه الأسباب على النحو الآتي:

الفرع الأول: الأسباب الخاصة بشخص الطفل:

تذهب طائفة من الباحثين إلى أن شخصية الطفل تلعب دور كبير في تحديد و معرفة سبب الإجرام، فقد لوحظ أن اضطرابات النمو و العاهات و الأمراض البدنية و العقلية و النفسية، و الانحرافات الجنسية، كل هذه العوامل قد تساهم في التأثير على سلوك الطفل الإجتماعي و تنعكس على تصرفاته و قد تدفعه إلى ولوج عالم الإجرام[1]، كما لا يمكن الجزم بهذا الصدد بحتمية الوراثة في الإجرام، تلك الفكرة التي أتي بها لومبروزو، غير أنه يمكن القول أن التكوين

[1] د/ الريحاوي مصطفى صدقي: جناح الأحداث و أسباب معالجته، مجلة القانون، العدد الثامن، أوت 1968، ص157. أشار إليه د/ الجوخدار حسن: قانون الأحداث الجانحين، المرجع السابق، ص: 6.

الجسمي أو العقلي للأبوين قد ينعكس على الطفل حين ولاته، فإذا كان الوالدين مدمني السكر أو المخدرات أو مصابين ببعض الأمراض فإن هذا الوضع قد يؤثر على تكوين ابنهما الجسمي و النفسي[1].

الفرع الثاني: الأسباب الخارجية الاجتماعية والاقتصادية:

للبيئة التي يحي فيها الطفل تأثيرا واضحا و كبيرا على سلوكه و تصرفاته، و لا ريب أن العوامل الاقتصادية و الاجتماعية تلعب دورا كبيرا في تحديد المسار الاجتماعي للطفل في حياته، فهي تتفوق على غيرها من الدوافع و الأسباب التي تؤدي إلى جنوح الأطفال، فالطفل الجانح لا يولد جانحا بالفطرة بل أن الظروف هي التي دفعته إلى الجنوح، و إجرام الأطفال يصنعه الكبار، و الطفل المنحرف و الجانح هو في الغالب ضحية الوسط الاجتماعي الذي يعيشه فيه، فالإنسان ابن بيئته.

أولا: الأسباب الاقتصادية: قد يكون الفقر من أهم العوامل و الدوافع المؤدية بالطفل إلى ولوج عالم الإجرام، فالأوضاع الاقتصادية المزرية و الصعبة قد تكون مساهما كبيرا في الدفع بالطفل إلى غياهيب الإجرام، فانعدام المال لاقتناء الغذاء أو لدفع الإيجار و كذا توفير مختلف الضروريات قد تدفع بالطفل إلى البحث عن سبل لتوفير المال من أجل هذه المصاريف و ذلك بشتى الطرق و حتى منها الطرق السهلة كالسرقة، الاحتيال النصب، و حتى إن اضطر إلى القتل.

غير أن الفقر في حد ذاته ليس السبب الرئيس لدفع الطفل للإجرام، فقد يقدم البعض على الإجرام و هم أغنياء، و يمتنع آخرون عن الإقدام على الإجرام و هم طبقة جدّ فقيرة و محرومة، فقد ثبت من خلال إجراء دراسة مسحية على الحالة الاجتماعية لبعض الطلاب الذين ارتكبوا أخطر الجرائم و أخلوا بالأمن في مدينة القاهرة بمصر أنهم ينحدرون من الطبقات الغنية[2]، و نتيجة لذلك فإن الإنحراف قد ينشأ عن سوء الرعاية و التربية، بالإضافة إلى الأوضاع الاقتصادية الصعبة.

ثانيا: تفكك الأسرة: تلعب البيئة العائلية دورا هاما في تكوين شخصية الطفل و خاصة في بداية حياته، فالبيت المتفكك من العوامل التي تدفع بالأطفال إلى الجنوح، إذ أنه يكفي أن يشبّ الطفل الصغير في رحاب انحراف أحد الأبوين أو كلاهما أو أحد الإخوة الأكبر منه سنا، فيصبح له الإقدام على ارتكاب الجرائم أمرا مقبولا.

كما أن التساهل و تدليل الأطفال أو المبالغة في القسوة و الصرامة قد تدفع كذلك بالأطفال إلى ولوج عالم الجريمة، و قد ثبت لأحد العلماء في فرنسا بعد دراسته لأحوال مئة سجين محكوم عليه بعقوبة بالابعاد أن 52 منهم عشوا طفولتهم في بيئة عائلية مضطربة: من بينهم 21 سجين عاشوا فاقدين أحد الوالدين و 5 منهم عاشوا فاقدين

[1] د/ الجوخدار حسن: المرجع نفسه، ص: 10.
[2] د/ الجوخدار حسن: قانون الأحداث الجانحين، المرجع السابق، ص: 11.

الوالدين معا، و 12 كانوا يعيشون في أسرة يسودها الشقاق، 10 منهم نشؤوا في معاهد إصلاحية، و 4 منهم عاشوا في عهدة مصحات إستشفائية[1].

ثالثا: الصحبة السيئة: إن مخالطة الأطفال الصغار للمجرمين و مدمني المخدرات لها دلالة و الأثر الكبير في التأثير عليهم لولوج عالم الإجرام، فإتصال الأطفال الذين لم تتكون شخصيتهم بعد بالمجرمين قد تأثر فيهم هذه الطائفة إلى سلوك طريق الإجرام.

رابعا: وسائل الإعلام و الأنترنت: قد تساهم وسائل الإعلام كالجرائد و التلفاز و الراديو و غير ها من الوسائل غن لم تكن موجهة التوجيه السليم إلى التحريض إلى ارتكاب الإجرام، و بالتي التأثير على شريحة الأطفال و التي تعتبر شريحة هشة و من السهولة التأثير عليها و اقتيادها إلى عالم الجريمة خاصة الجرائم الإرهابية و غيرها، و ما يحدث في الوقت الراهن لهو خير دليل على ذلك كتجنيد الأطفال الصغار في الجماعات الإرهابية.

خامسا: التسرب المدرسي و الفراغ و العمل غير اللائق: و هذه العوامل قد تمهد الطريق للطفل إلى سلك طريق الإجرام، ذلك أن ظاهرة التسرب المدرسي لها بالغ الأثر في انحراف الأطفال خاصة و إن حدث ذلك في سن مبكر، فيصبح الطفل يعاني من وقت الفراغ و عدم انشغاله بشيء يملئ فراغه، مما قد يدفع إلى مخالطة بعض المنحرفين أو مدمني المخدرات، و هذا ما يؤدي به إلى ولوج عالم الجريمة، كذلك ظروف العمل الصعبة و الأشخاص الذي يعملون معه غالبا ما يكونون المصدر خطر معنوي و أخلاقي جسيم عليه إذا ما وجهوه توجيها سيئا قد ينتهي به في الغالب إلى الانحراف و الجريمة، كما أن المناطق التي تولد الجنوح أو ما يمكن تسميتها " بمناطق الجنوح" مثل بعض الملاهي و أماكن القمار من شأنها تغذية عوامل الانحراف الخلقي و السلوك اللاجتماعي للطفل[2].

و خلاصة القول أنه في بعض الأحيان لا يكفي توافر سببا وحيدا من الأسباب التي ذكرنا لكي يندفع الطفل إلى عالم الإجرام، بل يجب توافر أكثر من سبب.

الخاتمة:

من خلال دراستنا و بحثنا لمختلف جوانب ظاهرة جنوح الأطفال خرجنا بجملة من النتائج نحاول إجمالها في ما لي:

- أن ظاهرة جنوح الأطفال من أعقد المشكلات الإنسانية التي أصبحت تورق المجتمع الدولي، لما لهذه الظاهرة من التأثير الكبير على استقرار الحياة بصفة عامة.

- أنه لحد الساعة و رغم الجهود المبذولة فإن السياسات الجزائية لم توفق للحد بنسبة كبيرة من ظاهرة جنوح الأطفال.

2 Pinatel, Jean: Traité élémentraire de science pénitentiare et de défense sociale, Paris, France, 1950.

أشار إليه: د/ الجوخدار حسن: قانون الأحداث الجانحين، المرجع السابق، ص: 11.

[2] د/ الجوخدار حسن: قانون الأحداث الجانحين، المرجع السابق، ص: 12.

- أنه في الآونة الأخيرة برزت جرائم مستحدثة لم تكون معروفة، خاصة بين الأطفال.

- أن المشرع الجزائري بدأ يولي عناية خاصة بشريحة الأطفال و ذلك من خلاله إصداره للقانون رقم 15- 12 و المتعلق بحماية الطفل.

و في الأخير سنحاول إبداء بعض الاقتراحات كالأتي:

- على المجتمع أن يتكاتف من أجل الوقوف في وجه ظاهرة جنوح الأطفال.

- على الأبوين و كذا الأسرة و المدرسة بصفة عامة أن تقوم بواجبها الأساسي و هو التربية و العناية اللازمة بتربية الأطفال و مراقبة سلوكهم.

- على المشرع أن يحاول خلق برامج وقائية مرنة تتلاءم و وضعية الأطفال و ذلك من خلال : - محاولة إصلاح دور الرعاية و مراكز إعادة التربية.

- استحداث مصحات و مراكز علاجية للأطفال الجانحين المرضى و كذا مدمني المخدرات لمساعدة في إزالة التسمم من المخدرات و المؤثرات العقلية.

- استحداث هيئات و أجهزة مرافقة للأطفال في المدارس و الهيئات التربوية مهمتها العمل من أجل توعية و تثقيف الأطفال من أثار تعاطي المخدرات، و كذا حمايتهم من ولوج عالم الإجرام.

- على المشرع الجزائري تفعيل نظام الوساطة الجزائية من أجل تسوية النزعات التي تقع بين الطفل الجانح و كذا الضحية أو ذوي حقوقها تسوية ودية و دون المرور عبر الإجراءات العادية لنظر الدعوى، لما تحققه الوساطة من فوائد جمة سواء للطفل الجانح و ذلك بتجنيبه الوقوف موقف الاتهام و ما قد ينجر عنه من إدانته و القضاء عليه بعقوبات سالبة للحرية و ما ينجر عنها من أثار إجتماعية و نفسية و خيمة عليه، كما أنها تعمل على تعويض الضحية في وقت وجيز و ممكن مبادرة الطفل الجانح بالاعتذار من الضحية و هذا كفيل بمعالجة حالته النفسية، فقد أثبتت الدراسات العلمية أن مبادرة الجاني بالاعتذار من الضحية عما سببه له من آلام و إخباره بدوافع ارتكاب الجريمة في حقه كفيل بسرعة معالجة حالته النفسية. ضف إلى ذلك ما تساهم به الوساطة الجزائية من التخفيف عن كاهل أجهزة القضاء من الكم الهائل من القضايا المعروضة عليها، و بالتالي التقليل في الجهد و النفقات و تخصيصها لنظر القضايا الخطيرة و المهمة.

قائمة المراجع:

الكتب و المؤلفات:

- د/ الجوخدار حسن: قانون الأحداث الجانحين، الطبعة السادسة، سوريا، منشورات جامعة دمشق، ، 1996- 1997.

- د/ حومد عبد الوهاب: شرح قانون الجزاء الكويتي، القسم العام، (دون، طبعة)، الكويت، (دون، دار، نشر)، 1972.

- د/ طه محمود أحمد: الحماية الجنائية للطفل المجني عليه، الطبعة الأولى، الرياض، المملكة العربية السعودية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 1999.

القوانين و المواثيق الدولية:

- المرسوم الرئاسي رقم 92- 461، المؤرخ في 19 ديسمبر سنة 1992. و المتضمن الموافقة على اتفاقية حقوق الطفل الذي وافقت عليه الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 20 نوفمبر سنة 1989، الجريدة الرسمية عدد 91، الصادرة بتاريخ: 23 ديسمبر سنة 1992.

- المرسوم الرئاسي رقم 03- 242، المؤرخ في 08 جويلية سنة 2003، و المتضمن الموافقة على الميثاق الإفريقي لحقوق الطفل و رفاهيته المعتمد بأديس أبابا في جويلية سنة 1990، الجريدة الرسمية عدد 41، الصادرة بتاريخ: 09 جويلية سنة 2003.

- القانون رقم 14- 01 المؤرخ في 04 فيفري سنة 2014، و المعدل و المتمم للأمر رقم 66- 156، و المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية عدد:07 الصادرة بتاريخ: 16 فيفري سنة 2014.

- القانون رقم 15- 12 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2015، و المتعلق بحماية الطفل، الجريدة الرسمية عدد 39، الصادرة بتاريخ: 19 جويلية سنة 2015.

المؤتمرات و الملتقيات العلمية:

- طالب خيرة: جريمة الاتجار بالأطفال و آليات مكافحتها في المواثيق و الاتفاقيات الدولية، مجلة البحوث في الحقوق و العلوم السياسية، العدد الثالث، جامعة ابن خلدون تيارت، كلية الحقوق و العلوم السياسية، ، الجزائر، مارس 2016.

تفتيت النشاط الإداري من عمل مركب إلى منفصل

Fragmentation of administrative activity from complex to separate work

د/حبيبة عتيق

- كليةالحقوق والعلوم السياسية- جامعة أبي بكربلقايد تلمسان- الجزائر

الملخص:

يعد أسلوب التفتيت أو التحليل من أنجع الطرق التي توصل إليها الفقه والقضاء الإداريين لبسط رقابة المشروعية على أعمال السلطة الإدارية المساهمة في تكوين العمليات القانونية المركبة التي لا تخضع لقاضي المشروعية، من خلال فصلها عن العملية المركبة متى قبلت الانفصال والطعن فيها بالإلغاء.

الكلمات المفتاحية:العملية الإدارية المركبة، القرار الإداري المنفصل، القاضي الإداري، قضاء الإلغاء.

Abstract :

ذThe method of fragmentation or analysis is one of the most effective ways reached by both administrative jurisprudence and jurisdiction to establish legitimacy control on the work of the administrative authority which contributes to the formation of complex legal processes that are not subject to the judge of legality, by separating it from the complex process whenever it accepts separation and challenging it with cancellation.

Key words : complex administrative process, separate administrative decision, administrative judge, judiciary of cancellation.

مقدمة

تباشر الإدارة أعمالا عديدة ومتعددة أشهرها: "الأعمال الإدارية القانونية الانفرادية"، وتتعلق أساسا بـ"القرارات الإدارية"، حيث تصدر هذه الأخيرة في شتى الميادين سواء أكان القرار الإداري صريحا أو ضمنيا، إلا أنهذه القرارات أيا كان نوعها تنقسم من حيث تكوينها إلى قرارات إدارية بسيطة وقرارات إدارية مركبة[1].

فالقرارات الإدارية البسيطة هي القراراتالتي تصدر بصفة مستقلة، فلا ترتبط بغيرها من القرارات أو الأعمال الإدارية، إذ تتميز بكيان مستقل وتستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر[2]، ومثالها: قرار التعيين، أو قرار تطبيق عقوبة، أو القرار القاضي بالترخيص من عدمه، أما القرارات الإدارية المركبة فهي التي تدخل في تكوين العملية القانونية المركبة، حيث يمكن فصل بعض القرارات عن غيرها من القرارات الأخرى الداخلة في العملية الإدارية المركبة واعتبارها قرارات مستقلة ومنفصلة[3].

وعليه، يكون القرار الإداري مركبا عندماياندمج في عملية قانونية، تتكون من عدة تصرفات مختلفة من حيث طبيعتها القانونية، ومن ثم فالقرار المندمج في العملية القانونية المركبة لا يشكل مجملها بل تزاحمه في ذلك تصرفات أخرى كقرار نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة الذي يتضمن العديد من الإجراءات ذاتالطبيعة المختلفة[4].

يقتضي الأصل إذن أن العمل الإداري هو عمل مركب[5] في أغلب الأحيان، وهذا ما يثير في كثير الحالات صعوبات حول تحليله وتحديد عناصره، ومكوناته التي يحتوي عليها، وقد يصل الأمر إلى درجة استحالة تمييز مكوناته والفصل بينها، بالرغم من أهمية هذا التحديد والتمييز والفصل من الناحية العملية، وتبدو تلك الأهمية خاصة في مدى إمكانية مهاجمة أحد هذه العناصر والمكونات والطعن فيها بالإلغاء على حدة، بمنأى عن العملية ذاتها وباقي أجزائها، مما يثير صعوبة مدى إمكانية فصل بعض هذه المكونات وعزل بعض هذه العناصر لإمكان الطعن فيها منفردة أمام القضاء[6].

يلاحظ مما سبق أنه قد يصعب في حالات فصل عناصر العمل الإداري المركب عن بعضها البعض، وهذا ما يصطلح

عليه بالقرارات غير القابلة للانفصال، وقد يسهل الفصل فنكون بصدد القرارات الإدارية المنفصلة.

---

1. محمد أحمد ابراهيم المسلماني، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العمليات القانونية المركبة– دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والمصري وأحكام الفقه الإسلامي–، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2014، ص.24.
2. مولود ديدان، القانون الإداري: التنظيم الإداري– النشاط الإداري، الجزائر، دار بلقيس، ص.149.
3. محمد سمير محمد جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال–دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري–، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2013، ص.35.
4. محمد أحمد ابراهيم المسلماني، المرجع السابق، ص.12- 13.
5. ويقصد بالعملية المركبة: "سلسلة متصلة الحلقات تتكون من قرارات تمهيدية أو قرارات المساعدة أو المعاونة التي تؤدي إلى اتخاذ القرار النهائي للتأسيس لعمل إداري ناجز ومتكامل". جورجي شفيق ساري، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ماي 2002، ص.06.
6. المرجع نفسه، ص.8-9.

وعليه، يقتضي أسلوب التحليل تقسيم وتفتيت العمل الإداري المركب وتقسيمه إلى أجزاء، ليتسنى الطعن في هذا الجزء بالإلغاء بالتجريد عن العملية الإدارية المركبة الداخل فيها[1].

يثير تطبيق تقنية عزل أو فصل عنصر من العناصر عن عملية ما التساؤلات التالية:**كيف تبلورت تقنية تفتيت العمل الإداري المركب وما المغزى من ابتداعها؟ وماهي الشروط الواجب توافرها لتطبيق التقنية؟**

تستدعي الإجابة على التساؤلات تقسيم الدراسة إلى شقين: يتعلق الشق الأول بظروف وملابسات نشأة القرارات الإدارية المنفصلة **كمحور أول**، ويخصص الشق الثاني للشروط الواجب تظافرها لاعتبار القرار الإداري قرارا منفصلا **كمحور ثاني**.

المحور الأول: نشأة القرار الإداري المنفصل

العملية الإدارية المركبة –كما سبق تبيانه- هي ذلك النشاط الذي يصدر عن السلطة الإدارية متضمنا قرارات عديدة ومتعددة، حيث يتوقف إصدار القرار النهائي لهذا العمل الإداري على اتخاذ قرارات أخرى تكون ضرورية لإصداره، وهذه القرارات كانت –قبل اعتناق نظرية القرارات الإدارية المنفصلة- في وقت مضى تشكل جزءا لا يتجزأ أو عنصرا من عناصر العملية القانونية التي تعود أصلا لقاض آخر غير قاضي الإلغاء[2]، أي لا يمكن فصل أي واحد من هذه القرارات بغرض الطعن فيها أمام قاضي الإلغاء، وهذا ما يصطلح عليه بنظرية "**الكل غير قابل للتجزئة**"، إلا أن ظهور نظرية القرارات الإدارية المنفصلة ساهم وساعد كل من تضرر من قرار إداري متى توافرت شروطه الطعن في تلك القرارات التي كانت في زمن مضى لا تقبل الانفصال عن العملية مهما كان الأمر.

حتى يتسنى لنا إعطاء لمحة تاريخية عن القرارات الإدارية المنفصلة،يتوجب دراسة **الأسلوب التركيبي أولا**، ثم **الأسلوب التحليلي ثانيا**.

أولا: الأسلوب التركيبي

من المعروف أن القاضي في المجتمعات المعاصرة يتولى حماية أسمى المبادئ والمتمثل في: "**مبدأ المشروعية**"، ولأجل هذه الغاية تم تأسيس دعوى الإلغاء كإحدى الوسائل الفعالة التي تضمن ارتكاز كل قرار إداري على قاعدة قانونية، ولكن التعقيدات المتزايدة التي يعرفها النشاط الإداري غالبا ما تجعل هذه القرارات مدمجة في مجموعة من التصرفات أيا كان نوعها، فإلى غاية السنوات الأولى من القرن العشرين كانت القرارات المدمجة لا تخضع إلا للقضاء الشامل باعتبار أنها تشكل مع هذه العملية "**كلا لا يتجزأ**" وقد ساهم القانون مع بعض الحلول الأخرى في إظهار الطعن

[1]. محمد سمير محمد جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال، مرجع سابق، ص.09.

[2]. أشرف محمد خليل حماد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقود الإدارية –دراسة مقارنة–، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، دار الفكر الجامعي، 2010، ص.16.

من أجل تجاوز السلطة كطعن احتياطي مقارنة بالطعن العادي، كما تدل على ذلك دعوى القضاء الشامل **"استثناء الدعوى الموازية"** المستخلص من إمكانية ممارسة هذا الطعن الأخير، الذي يجعل دعوى الإلغاء غير مقبولة[1].

فإذا كان هناك طعن بالإلغاء ضد مثل هذه القرارات، فإن القاضي الإداري يرفضه ويعتبره غير مقبول، باعتبار أن شرعية قرار كهذا لا يمكن منازعتها إلا بمناسبة الطعن المقدم أمام قاضي العملية المركبة.

يقتضي الأسلوب التركيبي عدم الاعتراف بجواز الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال عن العملية المركبة، حيث كانت تسود في فرنسا فكرة مفادها أن جميع القرارات المساهمة في تكوين العقد تبقى محتفظة بذاتيتها المستقلة حتى لحظة إبرامه، فإذا تم إبرامه تفقد هذه القرارات استقلالها وتذوب في العقد المبرم، وبذلك فإنها تشكل مع هذا العقد – باعتباره التصرف الرئيسي- تصرفا كليا غير قابل لأي تقسيم، وبالتالي فإذا كان يمكن قبول دعوى تجاوز السلطة ضد هذه القرارات التي تساهم في تكوين قبول الإدارة قبل إبرام العقد، فإن هذه الدعوى تستبعد ضدهذه القرارات نفسها إذا ما تمت عملية الإبرام، لأن إثارة الدعوى ضد هذه القرارات تعتبر وفق الأسلوب التركيبي إثارة لدعوى تجاوز السلطة ضد العقد برمته مما لا يختص به قاضي الإلغاء[2].

هذا، ولقد كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض الاعتراف بجواز الطعن بالإلغاء على استقلال في القرارات الفرعية والثانوية والتمهيدية والتابعة التي تدخل ضمن عملية مركبة، أي تلك القرارات التي تدخل وتساهم في بنيان هذه العملية القانونية[3]، والطريق الوحيد للطعن الذي كان يعترف به بالنسبة لهذه القرارات هو الطعن أمام القضاء الكامل مستندا في ذلك على الحجتين التاليتين:

1: الحجةالأولى: هي أن مثل هذه القرارات متكاملة ومتماسكة بالعملية الداخلة فيها غير قابلة للتجزئة أو التقسيم، فلا يمكن عزل أيا منها أو فصلها والطعن فيها على استقلال أمام قاضي الإلغاء.

2: الحجةالثانية: اعتبار الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة في حقيقته طعنا احتياطيا والطريق الوحيد للطعن الذي كان يعترف به مجلس الدولة الفرنسي آنذاك بالنسبة لهذه القرارات هو الطعن أمام القضاء الكامل.

لقد كان الأسلوب التركيبي **"الاندماج"** يرفض عزل القرارات المتدخلة في عملية إدارية لإخضاعها لقضاء الإلغاء في الوقت الذي تبعد فيه العملية في مجموعها هذا النوع من الطعون.ويعود تفسير **"الكل غير القابل للتجزئة"** إلى الدعوى الموازية،إذ يجمع الفقهعلى أن هذه الأخيرةتعني ألا يكون في وسع الطاعن اللجوء إلى طريق قضائي آخر يحقق له نفس النتائج التي يريد الوصول إليها عن طريق دعوى الإلغاء[4].

---

[1]. بوطريكي ميلود،القرارات الإدارية المنفصلة: دراسة مقارنة في القانون الإداري المغربي والفرنسي والمصري، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الأول، المغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2005، ص.20.

[2]. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري –دراسة مقارنة–، الطبعة الأولى، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص.230-231.

[3]. سيد أحمدمحمد جاد الله، سلطة القاضي إزاء العقد الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2008، ص.163.

1.بوطريكي ميلود،القرارات الإدارية المنفصلة، مرجع سابق، ص.26-27.

ومؤدى الدفع بوجود الدعوى الموازية أن الطعن بالإلغاء لا يقبل إذا وجد طريق قضائي آخر للطعن، أي دعوى موازية يمكن أن تؤدي إلى نفس نتائج دعوى الإلغاء[1]. لأن هذه الأخيرة - **كدعوى احتياطية**- لا يمكن اللجوء إليها إلا في الحالات التي لا يمكن فيها الالتجاء إلى طعن آخر، ولذلك كان مجلس الدولة الفرنسي يشترط لقبول دعوى الإلغاء عدم وجود طريق آخر للطعن الموازي[2].

والدعوى الموازية وفقا لما قرره مجلس الدولة الفرنسي آنذاك تتمثل بدعوى القضاء الشامل[3]، فإن وجد مثل هذا الطريق أمام الطاعن فعليه أن يسلكه ولا يسلك طريق الطعن بالإلغاء، فإن هو سلك طريق الطعن بالإلغاء، مع وجود طريق للطعن الموازي أمامه، كان مجلس الدولة يقضي بعدم قبول الطعن لوجود طريق آخر لاقتضاء الحق المدعى به[4].

ومن ثم، لقد كانت الدعوى الموازية الحاجز الذي يجعل دعوى الإلغاء غير مقبولة وهي التي تسمح لقاضي العملية بالنظر في هذه الأخيرة في مجموعها، وإذا أراد المتقاضي فصل القرار الانفرادي عن العملية القانونية، فإن القاضي يرفض دعواه مادام بإمكانه الطعن في هذا القرار بالتوجه إلى قاضي العملية. وإذا توفرت الشروط الضرورية للدعوى الموازية فإن قاضي العملية هو وحده المختص بالنظر في عناصر هذه الأخيرة[5].

مما سبق، يتميز الأسلوب التركيبي بعدم تجزئة الاختصاصات، مما يخضع كافة المنازعات التي تنتمي إلى عملية قانونية واحدة لاختصاص قاض واحد، مما يعني إفلات بعض القرارات من رقابة المشروعية "**من رقابة القضاء الإداري ممثلا في قضاء الإلغاء**" بحكم أنها داخلة في عملية إدارية مركبة[6].

وعليه، فحتى تنسب العمليات التي كانت تعود لاختصاص القضاء الكامل إلى قضاء الإلغاء، تبنى مجلس الدولة الفرنسي **الأسلوب التحليلي**. ذلكم موضوع الجزئية الموالية.

ثانيا: الأسلوب التحليلي

وفي هذه المرحلة بالذات "**مرحلة الانفصال**" أفل نجم الدعوى الموازية[7]، إذ تخلى مجلس الدولة الفرنسي عن قضائه الصارم السابق القائم على المنهج التركيبي الذي اتبعه في الربع الأخير من القرن التاسع عشر، والذي بموجبه لا يمكن فصل القرارات المساهمة في العملية العقدية بمجرد إبرام العقد[8]، وبدأ بتوسيع مجال دعوى تجاوز السلطة حتى أصبحت الدعوى الأصلية من جهة، وبسط رقابته على القرارات الإدارية التنفيذية أيا كان موقعها ولو كانت جزءا من

2. بوغازي وهيبة، تطور الطعن بالإلغاء في العقود الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة فرحات عباس، سطيف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010/2009، ص.19.
3. محمد سمير محمد جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال، مرجع سابق، ص.89.
4. أبو بكر صديق عمر، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في إبرام العقود الإدارية بطريق المناقصات، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص.24.
5. محمد سمير محمد جمعة، "مدى قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين الفرنسي والمصري"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ص.191.
6. بوطريكي ميلود، المرجع السابق، ص. 27.
7. محمد سمير محمد جمعة، المرجع السابق، ص.8-9.
1. سيد أحمد محمد جاد الله، سلطة القاضي الإداري إزاء العقد الإداري، مرجع سابق، ص.163.
2. أبو بكر صديق عمر، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في إبرام العقود الإدارية بطريق المناقصات، مرجع سابق، ص.25.

عملية قانونية إدارية من جهة أخرى، متبنيا بذلك **الأسلوب التحليلي**، وعلى هذا الأساس توصل إلى اعتبار القرارات التي تكون جزءا من عملية قانونية إدارية تبقى محتفظة بذاتيتها المستقلة، وبالتالي يجب مراقبة كل منها بشكل مستقل[1]، وهذا لا يتأتى إلا بتفتيتها وتقسيمها إلى أجزاء، أي إمكانية فصل القرارات الإدارية عن العمليات القانونية المرتبطة بها، وقبول الطعن فيها بالإلغاء، بالتجريد عن العملية ذاتها[2].

لقد تجسد الأسلوب التحليلي في نطاق العمليات التعاقدية التي تقوم بها الإدارة، منذ صدور أحكام مجلس الدولة الفرنسي خلال عامي **1904/1903**[3]، وتأكد أكثر من خلال الموقف الذي اتخذه هذا الأخير في الحكم الشهير في قضية MARTIN**04 أكتوبر 1905** باعتباره أكبرالأحكام القضائية في تاريخ القضاء الإداري الفرنسي، أو السابقة الفرنسية الأولى التي قبل فيها الطعن بالإلغاء على انفراد ضد بعض القرارات الإدارية المتعلقة بعملية التعاقد، ملغيا بذلك قرارا إداريا ساهم في إنشاء عقد[4]، ولعل الأمر يتطلب منا عرضا وافيا لوقائع قضية **"مارتان"** وقراءة مستفيضة للحكم الصادر فيها، كون أن هذا الحكم يعد نقطة تحول في موقف مجلس الدولة الفرنسي الرافض للطعن بالإلغاء ضد القرارات المنفصلة، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد **"مارتان"** "MARTIN"[5] بصفته مستشارا بمحافظة **LOIR ET CHER**أدرج دعوى إلغاء ضد مداولات شهر أوت **1900/ 1901/ 1902** الخاصة بامتياز الخط الكهربائي **TRAMWAYS** واستند في طعنه على أن المحافظ لم يوزع على أعضاء المجلس تقريرا مطبوعا يخص موضوع الامتياز (إغفال إجراء جوهري) ثمانية أيام قبل انعقاد المداولة ومنع بذلك أعضاء المجلس من ممارسة مهامهم بكل موضوعية خاصة تلك المنصوص عليها في قانون **10 أوت 1987** المتعلق بتنظيم المحافظات، وعلى هذا الأساس أسس السيد مارتان العضو المستشار العام بالمجلس البلدي (حيث كان أحد أعضائه) طعنه ضد مداولات المجلس العام لمقاطعة **LOIR ET CHER**، فدفعت الإدارة بأن المداولات المطعون فيها أدت إلى إبرام عقد وأنه لا يمكن أن تكون محل طعن بالإلغاء بل تخضع لاختصاص قاضي العقد، إلا أن المجلس لم يستجب لدفوع الإدارة، بل اعتبر المداولات قرارات

3. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص.233.

4. عبد الحميد كمال حشيش، "القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة: دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي"، مجلة مصر المعاصرة، العدد 362، القاهرة، أكتوبر 1975، ص.56.

5. أول حكم صدر من قبل مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن كان بتاريخ 1903/12/11، وتتلخـــص وقائع هذه الدعوى في أن أحد المديرين أصدر قرارا باختيار موقع لمدرسة خلاف الموقع الذي اختاره المجلس البلدي وأبرم عقد الإيجار استنادا لذلك وبالمخالفة لما يقضي به القانون الصادر في أكتوبر 1886، فطعنت البلدية في قرار المدير بالإلغاء أمام مجلس الدولة وقضى مجلس الدولة بقبول الدعوى برغم قيام الدعوى الموازية وهي دعوى بطلان العقد أمام المحاكم المدنية. أورده: محمد السناري، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة "دراسة تحليلية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر"، القاهرة، دار النهضة العربية، ص.36.

6. بن علية حميد، مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الإداري الجزائري الجزائري –تحول النشاط الإداري في الجزائر–، أطروحة دكتوراه، بن عكنون الجزائر، كلية الحقوق، 2006، ص.99-107.

7. Le sieur MARTIN, conseiller général dans le Loir – et – Cher, formé un pouvoir contre plusieurs délibérations prises par le conseil de ce département au sujet de concessions de tramways. Il se plaint des conditions dans lesquelles le conseil général a été appelé à délibérer et de la procédure suivie par le préfet qui, en ne distribuant pas huit jours à l'avance aux membres de cette assemblée un rapport imprimé sur la question, les aurait empêchés d'exercer leur mandat en connaissance de cause, avec les garanties prescrites par la loi du 10 aout 1871 sur l'organisation départementale. L'administration soutient que les délibérations attaquées ayant abouti à la conclusion d'un contrat ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et ne peuvent être déférées qu'au juge du contrat. Le conseil d'état n'adopte pas cette thèse. Il admet au contraire implicitement la recevabilité du recours pour excès de pouvoir formé par le sieur MARTIN.

إدارية منفصلة عن عقد الامتياز وفقا للمعيار الشخصي، فحكم بقبول الدعوى التي تقدم بها السيد مارتان لتجاوز السلطة بتاريخ **04 أوت 1905**[1] مطبقا بذلك نظرية القرارات الإدارية المنفصلة.

حيث أنه ومنذ صدور هذا القرار القضائي أصبح لكل شخص متضرر من قرار إداري سابق على عملية إبرام العقود الإدارية، أن ينازع في مشروعيته أمام الجهات القضائية المختصة بالإلغاءمتى توافرت الشروط[2] التي سيتم التفصيل فيها لاحقا.

فإذا كانت نظرية الكتل القضائية "الاختصاص القضائي" هي إسناد كل المنازعات الخاصة بنشاط إداري معين لجهة قضائية معينة، فإن الوصول إلى القرار والطعن فيه على حدة لا يتأتى إلا بالطريقة التحليلية[3].

من خلال الطرح السابق، يعد الأسلوب التحليلي أفضل وأنجع الطرق التي توصل إليها الفقه والقضاء في فرنسا لبسط رقابة المشروعية على أعمال السلطة الإدارية المساهمة في تكوين العمليات القانونية المركبة التي لا تخضع لقاضي المشروعية هذا من جهة[4].

ومن جهة أخرى أوجدها لكي يتسنى له بسط رقابته على بعض التصرفات القانونية التي تقوم بها الإدارة داخل عملية قانونية مركبة دون انتظار اكتمال العملية ذاتها بصدور القرار النهائي فيها، والطعن على هذا الأخير[5].

لقد أصبح قضاء مجلس الدولة – بعد هذا التطور الحاصل- لا ينظر إلى العمليات الإدارية المركبة ككل مترابط غير قابل للانقسام، بل ينظر إلى العناصر والأجزاء المكونة لهذه العمليات كوحدات بالإمكان عزلها وفصلها، أي النظر فيها كلا على حدة واستقلال عن باقي المكونات الأخرى للعملية الرئيسية ككل، وعن القرار النهائي الرئيسي فيها.

بناء على ما تقدم، إن التخلي وهجر الأسلوب التركيبي -السالف بيانه- أدى إلى ظهور المنهج التحليلي مما يفسح المجال لنظرية **القرارات الإدارية المنفصلة**، ومكنة الوصول إلى القرار غير المشروع والطعن فيه أمام قاضي الإلغاء.

يجرنا الحديث عن إمكانية تفتيت وتحليل العملية المركبة من خلال فصل القرار الإداري المنفصل عنها-العملية المركبة- والطعن فيـه استقلالا، لدراسة ومعرفة الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري المنفصل محل الطعن بالإلغاء. ذلكم هو موضوع المحور الثاني الموالي.

1. M. Long/ P.Weil/ G.Braibant/ P.Delvolvé/ B.Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 14 ême éditions, Dalloz, Paris, 2003, p.92.
2. Laurent Richer, droits des contrats administratifs, 2 ême éditions, L,G,D,J, Paris, 1998, p.160.
3. Hubert Charles, actes rattachables et actes détachables en droit administratif français (contribution à une théorie administrative), imprimerie Bosc Frères, Paris, 1967, p.03.

4. محمد أحمد ابراهيم المسلماني، القرارات الإدارية القابلة للانفصال، مرجع سابق، ص.15.
5. محمد سمير محمد جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال، مرجع سابق، ص.09.

المحور الثاني : الشروط الخاصة بالقرارالإداري المنفصل

إذا كان القرار الإداري المنفصل عبارة عن تصرف قانوني صادر عن الإدارة أو السلطات العامة في إطار عملية مركبة، مع إمكان فصل هذا التصرف، ليمثل على حدة قرارا قائما بذاته وصالحا لترتيب أثر قانوني معين.....[1]، فإن هذا القرار وإن كانيدخل ضمن العملية المركبة إلا أن له من الاستقلال ما يسمح بفصله عن تلك العملية والطعن فيه بدعوى الإلغاء، وهذا لا يخرج الطعن بالإلغاء في القرار المنفصل عن كونه تطبيقا لمبدأ رقابة القضاء على مشروعية كافة القرارات الإدارية بما فيها القرارات الإدارية المنفصلة، وهو المبدأ القانوني العام الذي لا يحتاج لنص تشريعي خاص لتأكيده[2].

مادام أن القرارات الإدارية المنفصلة مثلها مثل القرارات العادية، تشترك معها في صدورها عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة، فإنه يتعين لقبول دعوى الإلغاء ضد هذا النوع من القرارات توافر جملة من الشروط تتمثل أساسا في الشروط الشكلية والشروط الموضوعية.

يقصد بالشروط الشكلية مجموعة الشروط الواجب توافرها حتى ينعقد الاختصاص للجهة القضائية المختصة بدعوى الإلغاء، وبالتالي قبول النظر والفصل فيها من الناحية الموضوعية[3].

ومن أمثلة الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء ضد قرار إداري منفصل، الشروط الخاصة بالقرار المنفصل محل الطعن بالإلغاء،والشروط المتعلقة برافع الدعوى أي "أطراف الدعوى" من شرط الصفة والمصلحة، وكذا الشروط المتعلقة بدعوى الإلغاء ذاتها ويتعلق الأمر أساسا بشرط التظلم وكذا ميعاد رفع الدعوى.

فبعد أن يتأكد القاضي الإداري من توافر شروط رفع دعوى الإلغاء في النزاع المطروح أمامه، فإنه يدخل في مرحلة أخيرة وهامة وهي البحث في موضوع النزاع قصد الفصل في الدعوى، إما بإلغاء القرار الإداري المنفصل المطعون فيه إذا أيقن عدم مشروعيته، وإما الحكم برفض الدعوى إذا اطمأن على صحته ومشروعيته[4].

وعليه، يحصر القاضي مراقبته -عندما يفحص مشروعية القرار الإداري المنفصـــل بمعزل عن مشروعية العملية المركبة المندمج فيها- في العيوب الخاصة بهذا القرار في حد ذاته، مما يعني ارتكاز مهمة القاضي الإداري في التأكد من مشروعية أو عدم مشروعية القرار الإداري المنفصل[5]، وهذا لا يتأتى إلا بمراعاةالشروط الموضوعية.

---

1. عزاوي عبد الرحمن، "خصوصية المصطلحات القانونية في القانون الإداري وانعكاساتها على مفهوم الأعمال الإدارية القانونية ومقوماتها –حالة العقد الإداري–"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، مارس 2012،كلية الحقوق، الجزائر، ص.414.

2. بوغازي وهيبة، تطور الطعن بالإلغاء في العقود الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016، ص.34-44.

3. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، طبعة 2004، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص.159.

4. طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، الجزائر، دار الخلدونية، 2005، ص.86.

5. مارينا هاشم شعبان، القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقود الإدارية "دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والأردني"، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا،كلية الدراسات القانونية العليا، 2008، ص.ح.

ويقصد بالشروط الموضوعية لدعوى إلغاء قرار إداري منفصل: **"حالات وأسباب الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة غير المشروعة، أي مجموعة الحالات والعيوب التي قد تشوب القرار الإداري، وتجعله غير مشروع"**[1].

فلاشك أن القرار الإداري المنفصل، شأنه شأن كل القرارات الإدارية، قد يلغى لأسباب تعود إلى عيب **عدم الاختصاص** أو **عيب الشكل** أو **عيب مخالفة القانون** أو**عيب الانحراف في استعمال السلطة**، أو**عيب السبب**[2]. أي عيوب اللامشروعية التي قد تشوب أي قرار إداري، كشروط موضوعية مادية وأسبابا للحكم بإلغاء قرار إداري منفصل، والتي يمكن تقسيمها إلى: **حالات عدم المشروعية الخارجية، حالات عدم المشروعية الداخلية.**

لقد حظيت كل من الشروط الشكلية وكذا الشروط الموضوعية لقبول دعوى الإلغاء "الأحكام العامة" بدراسة مستفيضة ووافية وهي لا تثير أية خصوصية، لذلك سنركز فيدراستنا –قصد إثراء الدراسة وحتى لا نحيد عن نطاقها- على جزئية هامة كأبرز وأهم الشروط الشكلية خاصة منها الشروط الخاصة بالقرار المنفصل محل الطعن بالإلغاء.

من أهم الشروط الخاصة بالقرار المنفصل محل الطعن بالإلغاء، ما تضمنته نظرية القرارات الإدارية المنفصلة من شروط، أهمها شرطان أساسيان وهما: أن يكون القرار محل الطعن أو الدعوى مما يقبل الانفصال أي قابلا للانفصال **أولا**، ووجوب توجيه الدعوى ضد القرار المنفصل **ثانيا**. نشرحها على التوالي.

أولا:أن يقبل القرارمحل الطعن بالإلغاء الانفصال عن العملية المركبة

من أبرز الشروط الخاصة بالقرار المنفصل محل الطعن بالإلغاء، أن يكون هذا الأخير قابلا للانفصال عن العملية المركبة، ومعناه أن يكون القرار الذي يقبل الانفصال تنفيذيا وقابلا لأن يكون محلا لدعوى الإلغاء، كالقرارات المتعلقة باختيار المتعامل المتعاقد مع الإدارة أو قرار الإرساء مثلا. ومن ثم وجب علينا البحث عنالعناصر التي يهتدي بها القاضي لتحديد قابلية القرار للانفصال.

إن من أكثر العناصر أهمية هو مجال الخصومة والجهة القضائية المختصة بالنظر في النزاع في المواضيع المماثلة والتي يمكن أن تختص بالنظر فيه. فإذا كان القرار يشكل عنصرا أساسيا في تلك الخصومة أو ذلك الاختصاص، فلا يمكن فصل النظر فيه عن تلك الدعوى، أما إذا لم يحتل القرار سوى مكانا ثانويا أي أنه ليس الموضوع الأساسي في الدعوى، فيكون فصله ممكنا، كسهولة

فصل القرارات السابقة على التعاقد مثلا[3].

---

[2]. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر، دار هومه، ص.190.

[3]. خالد عبد الفتاح محمد، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مصر، دار الكتب القانونية، 2008، ص.134.

[1]. ماهر صالح الجبوري، القرار الإداري، عمان، الأردن، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع، ص.200.

لكن، يقع علينا لزاما كذلك البحث عن مدى اشتراط إرفاق القرار الإداري المنفصل المطعون فيه لتقبل دعوى الإلغاء، وهنا وجب التعرض -ومن باب التمييز فقط- لما كان سائدا في ظل قانون الإجراءات المدنية لسنة **1966**، وكذا الجديد الذي يحمله قانون الإجراءات المدنية والإدارية الساري المفعول لسنة **2008**.

1: ففي ظل القانون القديم، قانون الإجراءات المدنية اشترطت المادة **169** منه على رافع دعوى الإلغاء أن تكون العريضة مصحوبة بالقرار المطعون فيه[1]، وكأنما المشرع سلم تسليما أن الإدارة المعنية ستضع بين يدي المخاطب بالقرار نسخة منه، والحال أنها قد تمتنع في بعض الحالات عن تسليم الطرف المعني نسخة من القرار خوفا من مقاضاتها.

وعلى إثر ذلك، أوجد المشرع الجزائري مخرجا لمواجهة واقعة الامتناع عن تسليم المعنيين نسخة من القرار مما يعيقهم في التوجه نحو القضاء، وعدم معرفة مرتكزات القرار الإداري ومضمونه، وجاء اجتهاد مجلس الدولة متصديا للظاهرة الخطيرة التي لا تخدم بأي حال من الأحوال دولة الحق والقانون[2]، حيث صرح المجلس بموجب قرار صادر عن الغرفة الرابعة في الملف رقم **024638** بتاريخ **2006/06/28**. له أن دعوى الإلغاء المرفوعة أمام القضاء الإداري لا تستوجب وجود قرار إداري، وبالتالي لا يلزم المدعي بتقديم القرار الإداري متى امتنعت الإدارة المدعى عليها من تمكينه منه.ويقع على المدعي إثبات واقعـــة الامتناع ليبادر القاضي بإلزام جهة الإدارة بتمكين المعني نسخة من القرار تحت إشراف قضائي.

2: أما بالنسبة للقانون الساري المفعول لسنة 2008،فقد نصت المادة 819 منه على أنه:" يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، مالم يوجد مانع مبرر.

وإذا تبث أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة من تمكين المدعي من القرار المطعون فيه، أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة، ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع".

ومن ثم، يبدو واضحا أن اجتهاد مجلس الدولة المكرس في قراره بتاريخ **2006/06/28** المذكور آنفا، كان له الأثر العظيم في صياغة نص المادة **819**، وهذا يبرز بجلاء دور مجلس الدولة في تقنين قواعد القانون الإداري[3].

لا يكفي لتفتيت العملية المركبة وتحليلها أن يكون القرار قابلا للانفصال فقط، بل يجب أن توجه الدعوى ضد القرار الإداري المنفصل دون سواه. ذلكم هو موضوع الجزئية الثانية التالية.

---

[2]. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية: الهيئات والإجراءات أمامها، الطبعة الرابعة، الجزء الثاني، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص.287.

[3]. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2009، ص.82.

[4]. المرجعنفسه، ص.84.

ثانيا: وجوب توجيه الدعوى ضد القرارالإداريالمنفصل

من أبرز الشروط الشكلية الخاصة بالقرار الإداري المنفصل محل الطعن بالإلغاء، أن تنصب دعوى الإلغاء على قرار إداري نهائي له مواصفات القرار الإداري المنفصل وليس ضد العقد ذاته[1]، إذ من المسلم به أن دعوى الإلغاء إنما توجه ضد قرار إداري، وانتفاء هذا الأخير يؤدي إلى تخلف مناط الدعوى[2]، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر على حد سواء، إذ ما فتىء مجلس الدولة الفرنسي يؤكد بأن الخصومات المتعلقة بالعقود في حد ذاتها (....لا تصلح بحكم طبيعتها لأن تكون محلا لدعوى تجاوز السلطة)، وذات الموقف قررته محكمة القضاء الإداري في مصر من أن(العمل القانوني الذي يصلح محلا لدعوى الإلغاء هو القرار الصادر بإرادة الإدارة وحدها، وليس العقد الذي يفترض فيه توافق إرادتين أو أكثر).

وتعود مبررات عدم قبول دعوى الإلغاء ضد العقد إلىمايلي:

1: المبرر الأول:وجود دعوى موازية أمام قاضي العقد، حيث أن دعوى الإلغاء كان يمكن أن توجه ضد العقد ذاته في فرنسا قبل سنة **1964**، إلا أن صدور المرسوم المؤرخ في **02 نوفمبر 1964**، المتضمن إعفاء المتقاضين من شروط توكيل محام في نطاق دعوى الإلغاء، أدى إلى خشية مجلس الدولة الفرنسي من اكتظاظ محكمته بدعاوى تجاوز السلطة، مما نجم عنه إخراج العقد من دائرة القضاء الكامل على أساس مفهوم الدعوى الموازية[3].

كما يُبرّرُ انفصال القرار الإداري عن العملية المركبة الخاضعة للقضاء الكامل إما بأن الطاعن لا يملك دعوى قضائية أخرى غير دعوى الإلغاء، أو في حالة حيازة الطاعن دعوى غير دعوى الإلغاء ولكن لا تحقق له ذات النتائج التي يمكن الحصول عليهـــا عن طريق دعوى الإلغاء، أي استطاعة إلغاء القرار بحجية مطلقة[4].

2: المبرر الثاني:إن عدم إمكانية توجيه دعوى الإلغاء ضد العقد تنبع من النصوص التي تحصر إمكانية الطعن بالإلغاء في قرارات السلطات الإدارية، مما يستبعد بشكل صريح التصرفات التعاقدية من نطاق هذه الدعوى.

3: المبرر الثالث:إن استبعاد دعوى الإلغاء من نطاق خصومات العقد يجد مبرره في العقد ذاته، من حيث كونه تصرفا إداريا تتدخل في تكوينه إرادة شخص خاص والتي يجب أن تخرج منننطاق رقابة قاضي الإلغاء، لأن هذه الرقابة قد اقترنت بالقرارات[5].

1. مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري، مرجع سابق، ص.234.
2. خالد عبد الفتاح محمّد، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مرجع سابق، ص.61.
3. مهند مختار نوح،المرجعالسابق، ص. 234.
4. بوطريكي ميلود، القرارات الإدارية المنفصلة، مرجع سابق، ص.268.
5. إضافة إلى هذه الحجج، رأى جانب من الفقه الفرنسي أن هناك اعتبارات عملية حرص مجلس الدولة الفرنسي على مراعاتها دوما تهدف إلى عدم قبول دعوى الإلغاء ضد العقد، وتتجلى هذه الاعتبارات في الحرص على إبقاء العقد المبرم قائما، لأن الإلغاء يؤدي إلى زوال العقد بأثر رجعي، مما يمكن أن يسبب نتائج مباشرة ومحرجة من الأفضل لو يتم تحاشيها.

وفي ذات السياق يقول الأستاذ محمدسليمان الطماويمايلي: (.....ذلك لأن من شروط قبول دعوى الإلغاء أن توجه ضد قرار إداري، ولا يمكن أن توجه ضد عقد من العقود، لأن العقد توافق بين إرادتين، بينما القرار الإداري هو تعبير عن إرادة الإدارة المنفردة)[1].

وفي نفس الاتجاه يشدد الأستاذ عبد الحميد حشيش على أن قبول دعوى الإلغاء ضد العقد من شأنه أن: (... يهدر القواعد ويقلبها رأسا على عقب ويهدر معها قواعد الاختصاص المتعلقة بالنظام العام....)[2].

أما الأستاذ محمود حافظ فيبرر عدم قبول دعوى الإلغاء ضد العقد الإداري على أساس مختلف، إذ يرى (....إن العقود التي تكون الإدارة طرفا فيها غير قابلة للطعن بالإلغاء لأنها ليست قرارات إدارية خالصة صادرة عن الإدارة وحدها....)[3]، ويوحي رأي الأستاذ محمود حافظ بوجود نوعين من القرارات: قرارات خالصة ويقصد بهاالقرارات العادية من حيث كونها تعبيرا عن الإرادة المنفردة للإدارة، وقرارات غير خالصة وهي تلك الأعمال الإدارية التي تساهم إرادة الأفراد في تكونيها وتمثل ما يسمى بالعقود الإدارية....، ودون أي شك فإن وجهة النظر هذه مرفوضة لأن الطبيعة العقدية للعقود الإدارية متفق عليها في فرنسا ومصر.

يتضح مما سبق، ارتباط دعوى الإلغاء بالقرارات الإدارية، ذلك أن مجال رفع وتطبيق وممارسة دعوى الإلغاء هو القرارات الإدارية فقط. فلا يمكن رفع وتحريك دعوى الإلغاء ضد كل من الأعمال الإدارية المادية والعقود الإدارية وغيرها من الأعمال....، وإنما ترفع وتقبل دعوى الإلغاء إذا كانت مرفوعة ومنصبة على قرار إداري منفصل له مواصفـــــــــات القرارالإداري[4].

وعليه،يكون محل دعوى الإلغاء دائما قرارا إداريا وذلك باعتبـــارها دعوى عينية لا تنظر سوى في ذلك القرار، ولكن لا يصلح كل قرار إداري لأن يكون محلا لتلـــــــك الدعوى[5].

وفي هذا الصدد يعرف القرار الإداري بأنه:" عبارة عن عمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة يهدف إلى إحداث تغيير في الأوضاع القانونية القائمة، إما بإنشاء مركز قانوني جديد عاما كان أم فرديا، أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه أو حتى تعطيله"[6]، هذا ويعد القرار الإداري المنفصل نوعا من أنواع القرارات الإدارية التي تدخل ضمن عملية قانونية معقدة أو مركبة.

وعليه، يتصف القرار محل الطعن بالإلغاء- القرار الإداري المنفصل- بنفسالخصائص التي يتسم بها القرار الإداري عامة،يمكن تلخيصها كالتالي:

---

1. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية "دراسة مقارنة"، مصر، دار الفكر العربي، 2005، ص.204.
2. عبد الحميد حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، مقال سابق، ص.362.
3. محمودمحمد حافظ، القرار الإداري "دراسة مقارنة"، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993، ص.103.
4. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص.179.
5. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية: القرارات والعقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بدون طبعة، مصر، دار الفكر الجامعي، 2007، ص.28.
6. عمر موسى جعفر القريشي، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، الطبعة الأولى، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015، ص.188-189.

أ: القرار الإداري عمل قانوني

ويقصد بالأعمال القانونية للإدارة الأعمال التي تقوم بها بهدف إحداث آثار قانونية معينة، حيث ترتب حقوقا أو التزامات وتغير في المركز القانوني القائم من خلال إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه، تطبق عليها قواعد القانون العام، وتدخل المنازعات الناشئة بسببها في اختصاص القضاء الإداري[1].

يمثل القرار الإداري أحد نوعي الأعمال القانونية للإدارة، والأعمال التي تصدرها الإدارة إما أن تكون أعمالا وتصرفات تصدر عنها كسلطة عامة بصفة عمدية بإرادتها المنفردة قصد ترتيب آثار قانونية معينة، وإما أن تكون الأعمال التي تصدرها الإدارة أعمالا ثنائية بالاشتراك مع إرادة أخرى ممثلة أساسا في العقود الإدارية[2].

ب: القرار الإداري عمل انفرادي

لا يعد العقد الإداري قرارا إداريا، لأنه عمل قانوني يتكون بتلاقي وتطابق إرادتين، هما إرادة الإدارة والمتعاقد معها[3]، بخلاف القرار الإداري الذي يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة دون مشاركة الأشخاص المخاطبين بهذا القرار، مما يفيد أن العمل القانوني القابل للرقابة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء هو العمل الصادر عن إرادة الإدارة فقط[4].

إذا كانت صفة الانفرادية في القرار الإداري تستلزم صدور هذا الأخير عن جهة إدارية مركزية أو محلية مرفقية، وتستوجب صدوره من جانبها فقط، فإن هذا القول لا يعني صدور القرار من فرد واحد أي انفراد جهة إدارية واحدة باتخاذه، إذ يفرض القانون مثلا على رئيس المجلس الشعبي البلدي وقبل إصداره لرخصة البناء أو الهدم، وجوب إحالة الملف إلى جهات أخرى حددها المشرع لإبداء رأيها في الموضوع، وهذا لا يتنافى أبدا مع الصفة الانفرادية للقرار[5].يستخلص للقرار[5].يستخلص مما تقدم، أنه ليست العبرة بعدد أعضاء السلطة الإدارية الذين يصدرون أو يشتركون في إصدار القرار، وإنما العبرة بالإرادة المنفردة التي يمثلونها معا في مواجهـــة الشخص المخاطب بالقرار ويؤثر في مركزه القانوني، كما لا تؤثر على الانفرادية مشاركة الأجهزة الاستشارية في إعداد القرار، طالما أن القرار يؤول في مرحلته الأخيرة لإرادة واحدة[6].

ت: صدور القرار الإداري عن سلطة إدارية

1. عبد الغني بسيوني عبد الله، القرار الإداري،الإسكندرية، المعارف للنشر، 1991، ص.454.
2. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق –دراسة تحليلية في ضوء أحدث التعديلات التشريعية وآراء الفقه–، الطبعة الأولى، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2012، ص.23.
3. محمد أحمد ابراهيم المسلماني،القرارات الإدارية القابلة للانفصال،مرجع سابق، ص.48.
4. راجع في ذلك: عمر موسى جعفر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص.192-193.
5. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة"، طبعة 2011، عمان، دار الثقافة، ص.93.
6. محمد أحمد ابراهيم المسلماني، ماهية القرارات الإدارية "دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري والفقه الإسلامي"، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2014، ص.54.

يقتضي مبدأ الفصل ما بين السلطات تقسيم المهام والوظائف داخل الدولة الواحدة إلى ثلاثة سلطات وهي: السلطةالتشريعية، السلطة القضائية، وكذا السلطة التنفيذية، على أن تتولى هذه الأخيرة وبوصفها إحدى السلطات العامة الدستورية في الدولة مهمة إصدار القرارات الإدارية[1].

فعبارة القرار الإداري تثبت في حد ذاتها وبصفة آلية بأنه من طبيعة إدارية، أي صادر عن نشاط الإدارة، وخاضع في تنظيمه وممارسته إلى أحكام القانون العام مما يعني أنه يدخل في اختصاص القضاء الإداري[2].

إن أهم السمات المميزة للقرارات الإدارية هي صدورها عن سلطة إدارية، بواسطة ممثل الشخص المعنوي الذي يقوم بالعمل باسم هذا الأخير ولحسابه، كما ولا يغير من وصف العمل أن يكون ممثل الإدارة فردا واحدا أو مجموعة أفراد، لكن المهم في ذلك تصرفاتهم وقيامهم بالعمل باسم شخص إداري عام[3].

وبناءا على ما تقدم، تعتبر قرارات إدارية القرارات الآتية: القرارات الصادرة عن إحدى السلطات الإدارية المركزية بالدولة، القرارات الصادرة عن السلطات اللامركزية الإقليمية التي تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية أو الاعتبارية، القرارات الصادرة عن السلطات اللامركزيـــةالمرفقية أو المصلحية التي أضفى عليها المشرع وصف الشخص القانوني العام وغيرها...[4].

كما يدرج جانب من فقه القانون الإداري المنظمات المهنية ضمن السلطات شبه الإدارية، وذلك لما لها من سلطة إصدار القرارات الإدارية، حيث تسعى من خلال هذه الأخيرة إلى تحقيق المصلحة العامة للمنتسبين أو المنخرطين فيها، والدفاع عن حقوقهم ومراقبة وتوجيه النشاط المهني بصفة عامة تحت إشراف الدولة بحيث يكون تنظيم المهن الحرة عادة موجها من طرفها بوصفها قوامة على مصالح المهنة من جهة، وأن ذوي الشأن هم الأدرى بشؤون قطاعاتهم من جهة أخرى[5]، فهي بذلك تحتل -النقابات المهنية- مكانة خاصة ومتميزة في إطار هذه الهيئات شبه الإدارية[6].

تعد الرقابة القضائية على الأعمال والتصرفات القانونية الصادرة عن الجهات الإدارية ومن في حكمها من أهم أنواع الرقابة فعالية، وهذا بالنظر لما يتمتع به القضاء من استقلالية وضمانات قانونية، جعلته يتصف بالحياد والموضوعية، إلى جانب توليه مهمة تحقيق العدالة بواسطة ما يصدره من أحكام تحوز قوة الشيء المقضي. ومن ثم وجب البحث عن مدى خضوع الأعمال والتصرفات القانونية والمادية الصادرة عن المنظمات المهنية كجهة شبه إدارية لأحكام هذه الرقابة من عدمها.

---

1. محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام: القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1987، ص.320.
2. مولود ديدان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص.148.
3. عمر موسى جعفر القريشي، المرجع السابق، ص.192.
4. محمد سمير محمد جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال، مرجع سابق، ص.22.
5. رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، الدار البيضاء،المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، 2000، ص.137.
6. لتفصيلات أوفى حول مفهوم المنظمات المهنية من نشأة وتعريف راجع: مؤدنامون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية –دراسة مقارنة–، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، 2016/2015، ص.159-173.

تخضع أعمال وتصرفات المنظمات المهنية باعتبارها جهات شبه إدارية للرقابة القضائية الإدارية كباقي المرافق العامة التقليدية، وهذا من خلال ما تصدره من قرارات إدارية مستعملة أسلوب وقواعد القانون العام، ولكن بصورة أضيق مما هي عليه بالنسبة لهذه الأخيرة في مجالات أخرى.

ومن ثم، إذا كان النشاط الممارس من قبل المنظمة المهنية متعلق بالتنظيـــم المهني، أيالقرارات الصادرة عن المنظمات المهنية في مجال تنظيم مزاولة المهنة كقرار رفض القيد أو إعادة التسجيل أو الإغفال، واستعملت فيه امتيازات السلطة العامة ووسائل القانون العام وأحكامه فهي قرارات ذات طابع إداري وتخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، أي أن يطعن في منازعاتها أمام القضاء الإداري بالإلغاء، والعكس صحيح في حالة خروجه على هذا الإطار، أما القرارات الصادرة في مجال التأديب فهي قرارات ذات طابع قضائي تخضع للنظام القانوني الذي تخضع له الأحكام القضائية[1].

أما السلطات الإدارية المستقلة، فقد عرفها مجلس الدولة الفرنسي بأنها "منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع بذلك إلى سلطة الحكومة"[2].

في حين لم يعثر الباحثون في هذا المجال -بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري-[3] على أي قرار قضائي يتضمن تعريفا لهذه السلطات، حيث نجده قد اعترف فقط بوجودها كما هو الحال في القرار رقم **13** الصادر بتاريخ **1999/12/09** في قضية **"يونين بنك"** ضد محافظ بنك الجزائر.

على خلاف بقية المؤسسات الدستورية في الدولة فإن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بخاصية كونها سلطة إدارية محضة، وقد أكد مجلس الدولة الجزائري بدوره على الطابع الإداري لهذه السلطات في المجال الاقتصادي في قراره رقم **19081** الصادر بتاريخ **30 ديسمبر 2003** بين مساهمين في البنك التجاري والصناعي الجزائري واللجنة المصرفية، حيث تصدى المجلس لهذا الطعن وقضى بوقف تنفيذ هذا القرار، وبهذا يكون قد أضفى على هذه القـــرارات الطابع الإداري، كما وكيف المشرع الجزائري بصريح العبارة مجلس المنافسة في الأمر **03/03** المتعلق بالمنافسة بأنه سلطة إدارية[4]، وكذانصه في صلب الدستور الجزائري لسنة **2016** في المادة **202** على مايلي:**" تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة....."**

---

1. مؤدنمامون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية، مرجع سابق، ص.488-489-503.

2. ورد النص باللغة الفرنسية كالتالي:

« Organismes administrative qui agissent au nom de l'état disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement ».

3. لمزيد من المعلومات حول نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة عامة وفي الجزائر خاصة راجع: خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015/2014، ص. 69- 85.

4. تنص المادة 23 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة المؤرخ في 19 جويلية 2003، ج ر العدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر العدد 36 بتاريخ 02 جويلية 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/10 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر عدد 46 بتاريخ 18 أوت 2010، على مايلي:" تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة".

انطلاقا من الفقرة أعلاه، يستشف أن السلطات الإدارية المستقلة أو أن مسألة الضبط تستدعي بطبيعة الحال إصدار قرارات إدارية -سواء كانت القرارات قرارات تنظيمية أو فردية- من أجل تنفيذ ماهو مطلوب منها القيام به، وهذه القرارات كغيرها من القرارات الإدارية – في نفس درجة الأعمال الإدارية العادية- يمكن الطعن فيها من قبل كل من له مصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وتعتبر من اختصاص مجلس الدولة على اعتبار أن هذه السلطات هي من السلطات المركزية في الدولة بمعنى اختصاص وطني[1]، ومثال ذلك نص المادة 17 من القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات[2] على مايلي:"يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة..... أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد....."،أما المادة 139 من القانون المتعلقبالكهرباء وتوزيع الغاز[3]، فتشترط أن تكون قرارات هذه الأخيرة مبررة ويمكن أن تكون محل طعن قضائي أمام مجلس الدولة، وهذا ما يكرس مبدأ المشروعيةومبدأ خضوع الجميع للقانون.

ث: القرارالإداري يحدث آثارا قانونية

تكتمل عناصر القرار الإداري إذا صدر العمل بالإرادة المنفردة للإدارة وأرادت من خلاله إحداث أثر قانوني[4]، أي أن يكون القرار منشئا أو معدلا أو لاغيا لوضع قانوني ما، كما يمكنه أن يقوم بتفعيل أو تعطيل المركز القانوني كأثر رابع مهم[5].

وعليه، فالقرارات التي تكون محل الطعن بدعوى الإلغاء هي القرارات التي تؤثر في المراكز القانونية، أي تؤثر على حقوق وواجبات المخاطبين بها.

كما أن الأثر المترتب هو الذي يتمم بنيان القرار الإداري ولولاه لما لجأ المعني بالقرار للطعن فيه، ودونه لا يستطيع القاضي الإداري مراقبة أعمال الإدارة، فيفترض هنا أن المركز القانوني للمعني أو المعنيين بالقرار قد تمت زعزعته والتأثير عليه " لحقه أذى"، وبدون هذا التأثير لا يملك رافع الدعوى مسوغا لمساءلة الإدارة قضائيا، ولا يملك القاضي أي سلطة لرقابتها.

ولا يشترط أن يتعلق القرار بفرد بذاته، بل قد يخص القرار مجموعة من الأشخاص، كما لا يشترط أن يتقدم الطاعن في القرار بطعن لكل محتويات القرار الإداري، بل قد تقتصر دعواه على المطالبة بإلغاء جزء من القرار دون الآخر، مثال القرار المنشئ قرار التعيين في وظيفة معينة، أو يحمل القرار طابع التعديل كترقية موظف من رتبة وظيفية إلى أخرى، وقد يحمل القرار طابع الإلغاء كما لو أصدرت الإدارة قرار فصل موظف عن الوظيفة.

وبهذا نكون قد حصرنا أهم خصائص ومقومات القرار الإداري، أما عناصر القرار الواجب توافرها في القرار الإداري المنفصل حتى لا يكون عرضة للطعن بالإلغاءفتبقى نفس العناصر المعروفة الواجب توافرها في أي قرار إداري،

---

[1]. بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 13 جويلية 2011، ص.252.

[2]. القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 الصادرة بتاريخ 06 أوت 2000.

[3]. القانون رقم 01/02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 الصادرة بتاريخ 06 فيفري 2002.

[4]. عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص.94.

[5]. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري"دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، الكتاب الثاني، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،1997، ص.116-117.

مما يتعين معه أن يصدر هذا القرار الإداري المنفصل عن شخص مختص بإصداره في الشكل الذي يحدده القانون، مستندا على أسباب تبرره، ومحل قائم ومشروع، وكذا ضرورة ابتغائه تحقيق مصلحة عامة[1].

خاتمة

إن ما يمكن التأكيد عليه بعد هذه الدراسة هو إمكانية تفتيت وتحليل أو تقسيم العملية المركبة إلى أجزاء من خلال ابتداع نظرية القرارات الإدارية المنفصلة، إذ تعتبر هذه الأخيرة الآلية القانونية التي تبرر إمكانية فصل القرارات التي تدخل أصلا في اختصاص القضاء الكامل عن العملية المركبة والطعن فيها بالإلغاء.

مر تفتيت العملية الإدارية المركبة بمرحلتين حاسمتين هما: التركيب والتحليل، يقوم التركيب على عدم انفصالية القرارات المكونة للعملية الإدارية لأن العملية المركبة هي عبارة عن كل متكامل ولا تقبل القسمة، أما التحليل فيجيز فصل القرارات المكونة للعملية والنظر فيها على استقلال متى اجتمعت شروطه العامة والخاصة، كضرورة توجيه الدعوى ضد القرار الإداري المنفصل، وأن يكون القرار محل الطعن مما يقبل الانفصال، مما يفيد أن القرار إذا لم يقبل الانفصال فلا مجال للحديث عن تفتيت العملية قط.

كما نستنتج خضوع القرارات الإدارية المنفصلة لجميع القواعد والأحكام المطبقة على القرارات الإدارية عامة، ونخص بالذكر الطعن فيها بالإلغاء متى خالفت المشروعية. مع العلم أنهذه الشروط والإجراءات الواجب اتباعها لم توضع لشيء سوى الخوف من اهتزاز العملية القانونية المركبة وعدم استقرارها جراء إلغاء إجراء من الإجراءات المكونة لها.

يهدف تفتيت العملية المركبة وتحليلها إلى بسط القضاء الإداري" قضاء الإلغاء" رقابته على القرارات الإدارية الداخلة في هذه العملية قبل اكتمالها.

قائمة المراجع

أولا: المراجع باللغة العربية

1: الكتب

- أبو بكر صديق عمر، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في إبرام العقود الإدارية بطريق المناقصات، الطبعـــة الأولى، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- أشرف محمد خليل حماد، نظرية القرارات الإدارية القابلة للانفصال في مجال العقود الإدارية –دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، دار الفكر الجامعي، 2010.

[6]. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، مرجع سابق، ص.47.

- جورجي شفيق ساري، القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ماي 2002.
- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، الكتاب الثاني، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،1997.
- خالد عبد الفتاح محمد، دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، مصر، دار الكتب القانونية، 2008.
- رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، الدار البيضاء،المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، 2000.
- سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية "دراسة مقارنة"، مصر، دار الفكر العربي، 2005.
- طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، الجزائر، دار الخلدونية، 2005.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية: القرارات والعقود الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، بدون طبعة، مصر، دار الفكر الجامعي، 2007.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القرار الإداري،الإسكندرية، المعارف للنشر، 1991.
- عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق –دراسة تحليلية في ضوء أحدث التعديلات التشريعية وآراء الفقه-، الطبعة الأولى، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2012.
- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة"، طبعة 2011، عمان، دار الثقافة.
- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2009.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، طبعة 2004، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر، دار هومه.
- عمر موسى جعفر القريشي، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، الطبعة الأولى، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015.
- ماهر صالح الجبوري، القرار الإداري، عمان، الأردن، مؤسسة حمادة للدراسات الجامعية والنشر والتوزيع.
- محمد أحمد ابراهيم المسلماني، القرارات الإدارية القابلة للانفصال في العمليات القانونية المركبة– دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والمصري وأحكام الفقه الإسلامي-، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2014.
- محمد أحمد ابراهيم المسلماني، ماهية القرارات الإدارية "دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري والفقه الإسلامي"، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2014.
- محمد السناري، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة "دراسة تحليلية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر"، القاهرة، دار النهضة العربية.

- محمد أنس جعفر، الوسيط في القانون العام: القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1987.
- محمد سمير محمد جمعة، إلغاء القرارات الإدارية القابلة للانفصال–دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري-، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2013.
- محمودمحمد حافظ، القرار الإداري "دراسة مقارنة"، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993.
- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية: الهيئات والإجراءات أمامها، الطبعة الرابعة، الجزء الثاني، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.
- مهند مختار نوح، الإيجاب والقبول في العقد الإداري –دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
- مولود ديدان، القانون الإداري: التنظيم الإداري- النشاط الإداري، الجزائر، دار بلقيس.

2: القوانين

- الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة المؤرخ في 19 جويلية 2003، ج ر العدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر العدد 36 بتاريخ 02 جويلية 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/10 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر عدد 46 بتاريخ 18 أوت 2010.
- القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 الصادرة بتاريخ 06 أوت 2000.
- القانون رقم 01/02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08 الصادرة بتاريخ 06 فيفري 2002.

3: المقالات

- عبد الحميد كمال حشيش، "القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة: دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي"، مجلة مصر المعاصرة، العدد 362، القاهرة، أكتوبر 1975.
- عزاوي عبد الرحمن، "خصوصية المصطلحات القانونية في القانون الإداري وانعكاساتها على مفهوم الأعمال الإدارية القانونية ومقوماتها –حالة العقد الإداري-"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، مارس 2012، كلية الحقوق، الجزائر.
- محمد سمير محمد جمعة، "مدى قبول الطعن بالإلغاء في القرارات القابلة للانفصال في النظامين الفرنسي والمصري"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة.

4: أطروحات الدكتوراه ورسائل الماجستير

أ: أطروحات الدكتوراه

- بن علية حميد، مفهوم العمل الإداري المركب في القانون الإداري الجزائري –تحول النشاط الإداري في الجزائر-، أطروحة دكتوراه، بن عكنون الجزائر، كلية الحقوق، 2006.
- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 13 جويلية 2011.
- بوطريكي ميلود، القرارات الإدارية المنفصلة: دراسة مقارنة في القانون الإداري المغربي والفرنسي والمصري، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد الأول، المغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2005.
- خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015/2014.
- سيد أحمد محمد جاد الله، سلطة القاضي إزاء العقد الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2008.
- مؤدنمامون، الإطار القانوني لنشاط المنظمات المهنية –دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، 2016/2015.

ب: رسائل الماجستير

- بوغازي وهيبة، تطور الطعن بالإلغاء في العقود الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة فرحات عباس، سطيف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010/2009.
- مارينا هاشم شعبان، القرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العقود الإدارية "دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والأردني"، رسالة ماجستير، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، كلية الدراسات القانونية العليا، 2008.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

-Hubert Charles, actes rattachables et actes détachables en droit administratif français (contribution à une théorie administrative), imprimerie Bosc Frères, Paris, 1967.

- Laurent Richer, droits des contrats administratifs, 2 ême éditions, L,G,D,J, Paris, 1998.

-M. Long/ P.Weil/ G.Braibant/ P.Delvolvé/ B.Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 14 ême éditions, Dalloz, Paris, 2003.

قراءة في قانون تنظيم الأحزاب السياسية الليبي(دراسة تحليلية)

A Reading in the Libyan political parties' organising law (an analytical study)

أ . إسماعيل أبوبكر أحمد المحجوبي

كلية معارف الوحي والعلوم الإنسانية - قسم العلوم السياسية- الجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا..

أستاذ دكتور: جمال أحمد بشير بادي

أستاذ بكلية معارف الوحي والعلوم الإنسانية بالجامعة الإسلامية العالمية بماليزيا.

الملخص :

صدر قانون الأحزاب السياسية الليبي رقم 29 لسنة 2012م في مرحلة تحول ديمقراطي، كأول قانون يصدر بالدولة الليبية منذ استقلالها، لذلك شكل عصب التداول السلمي للسلطة المرتكز على التعددية والمشاركة السياسية التي أقرها الإعلان الدستوري، وما زاد الأمر تعقيدًا على السلطة التشريعية الجديدة أنه لم يكن هنالك مرجع دستوري أو قانوني ليبي بالسابق يمكن الاستفادة منه في هذا الشأن، ووفقًا لما تقدم؛ يتناول البحث قانون تنظيم عمل الأحزاب السياسية، إذ تعرض لأهم مضامين هذا القانون من حيث تعريفاته لمفهوم الحزب السياسي وتأسيسه والشروطوالضوابط والجهة المكلفة بإصدار تصاريح ممارسة النشاط السياسي للحزب، وأنشطة وأهداف الحزب ومصادر تمويله، وانتهاء بالنتائج والتوصيات التي نأمل أن تأخذ طريقها إلى المؤسسة التشريعية الليبية بغرض معالجة الخلل الذي تواجد بالقانون.

الكلمات المفتاحية: ليبيا، إعلان دستوري مؤقت، قانون أحزاب سياسية، تنظيم عمل حزبي، تأسيس أحزاب.

Abstract:

The Libyan Political Parties Law No. 29 /2012 issued in a period of democratic transformation and change, as the first law to be issued in Libya since its independence. Therefore, this law became the base frame of peaceful power transfer that based on political and Multi-party System stated in the constitutional declaration, what is more complicated to the new legislative authorities that there was no Libyan constitutional or legal references to be used in this regard. The research deals with the law regulating the work of political parties, as it exposed the most important implications of it in terms of its definitions, concept of the political party foundation, conditions, legislations and authorities issuing licenses, activities, objectives of the party and funding sources ending with findings and recommendations that aiming will help the Libyan legislative institutions to fix the defect in this law.

Keywords

Libya, temporary constitutional declaration, law on political parties, organization of party work, establishment of parties

مقدمة

جاء قانون تنظيم الأحزاب السياسية رقم (29) لسنة 2012م. بتاريخ 2 من مايو 2012م، صادرًا عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت، في الوقت الذي تستعد فيه ليبيا لمرحلة تحول ديمقراطي بخوض أول انتخابات تشريعية بمشاركة كافة المكونات السياسية المشاركة بفاعلية في ثورة فبراير، أو التي لم يكن لها أي دور بارز فيها، مما دل على تسامح النظام السياسي الجديد الذي كان يسعى لترسيخ مبادئ المشاركة السياسية، والتداول السلمي للسلطة، ولقد سمح الإعلان الدستوري بحرية العمل السياسي الحزبي، مع اشتراطه سَنَّ قانون ينظم عملها وتأسيسها، وتهتم الدراسة بتسليط الضوء على التفاصيل والأحكام والضوابط والشروط القانونية الواجب مراعاتها أثناء ممارسة النشاط السياسي للحزب وضع القانون الأسس والأطر التي تعمل بداخلها الأحزاب السياسية، وما يترتب عليها من حقوق وواجبات، ومن هذا المنطلق سوف نستعرض القانون مع إبراز الإيجابيات والسلبيات التي كان لها أثر على إجراءات تأسيس الأحزاب، وتنظيم نشاطها السياسي، وأهم ما يمكن أن يبرز هنا أنه لا توجد قاعدة دستورية أو تجربة سياسية أو قانونية أو إدارية تنظيمية سابقة منذ تأسيس الدولة الليبية، ويعتبر القانون سالف الذكر أول قانون ينظم العمل السياسي الحزبي.

مشكلة الدراسة

مع تغيير النظام السياسي الذي كانت أهم أهدافه تأسيستحولًا ديمقراطي مُرتكز على التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة بمشاركة كافة أبناء الشعب الليبي دون استثناء.وبرفع الحظر الذي كان مفروض طيلة السنوات الماضية عن تشكيل الأحزاب السياسية، ومع ضيق الوقت وقرب موعد الاستحقاق الانتخابي الأول "انتخاب المؤتمر الوطني العام"، والتي كان من المقرر لها أن تُجرى في يونيو لسنة 2012م،وبمشاركة كافة الأحزاب والكيانات السياسية التي تشكلت حديثًا. وبعد التداول بين المكونات السياسية داخل جلسات المجلس الوطني الانتقالي المؤقت "السلطة التشريعية"،وفي شهر مايولسنة 2012م صدر القانون رقم (29)كأول قانون ليبي يختص بتنظيم عمل الأحزاب السياسية، مما يُشير لقلة الخبرة السياسية والقانونية للنخب السياسية التي تولت قيادة التغيير السياسي الحاصل.

من هنا تتمحور إشكالية الدراسة، ويمكننا أن نطرح **التساؤلات الآتية**: هل صدر قانون تنظيم الأحزاب السياسية بالتوافق مع أحكام الإعلان الدستوري المؤقت؟، وهل احترم القانون مبادئ التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة؟ وهل نظم القانون عمليات تأسيس الأحزاب السياسية بما يضمن سلامة نظامها ونشاطها؟.

هذا ما سيتم تناوله من خلال البحث بالتحليل من أجل تقييم القانون.

منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة المنهج التحليلي والمنهج المقارن انطلاقًا من الفقه والقانون الدستوري، والنص الدستوري الذي نظم عمل الأحزاب السياسية من حيث التأسيس والنشاط والنظام العقابي الذي تخضع له، ونظرًا لكون الأحزاب

السياسية كانت محظورة خلال فترات أنظمة الحكم السابقة؛ سيتم الإشارة إلى قوانين منظمة لعمل الأحزاب السياسية في دول أخرى بما تتطلبه الدراسة في كل موضع.

تقسيم الدراسة:

تم تقسيم الدراسة بما يضمن التسلسل المنطقي لمحاور أي عملية إصدار للقوانين التي تنظم العمل للأحزاب السياسية، حيث قسمت الدراسة إلى ثلاثة **مباحث كما يلي.**

المبحث الأول: الحزب السياسي وتأسيسه:

يتناول هذا المبحث ما نص عليه القانون الليبيرقم (29) لسنة 2012م من تعريف وتحديد لماهية الحزب السياسي، وأحكام التأسيس.

المطلب الأول: تعريف الحزب السياسي في قانون تنظيم الأحزاب.

تعتبر الأحزاب السياسية بشكلها ومحتواها الجماهيري المنظم ظاهرة حديثة نوعًا ما، حيث ترجع جذورها التاريخية إلى أواخر القرن التاسع عشر، وأما كظاهرة حزبية بمعنها السياسي فتمتد جذورها التاريخية إلى أبعد من ذلك، وربما يمكن القول بأن نشأتها ونموها وتطورها كان مرافقًا لنشأة ونمو وتطور الظاهرة السياسية في حد ذاتها، حيث أكدت الوقائع أنه لا يوجد نظام للسلطة إلَّا وكان له مؤيدون ومتحزبون معه، وبالمقابل كان هناك معارضون ومتحزبون ضده، وبغض النظر عن حجم من هو مؤيد أو من هو معارض فهي حقيقة ثابتة[1].

فالأحزاب بصورتها الحديثة لم تظهر إلا مع ظهور حق "الاقتراع" وتطورت الأحزاب السياسية بتطور هذا الحق. إذن هي وليدة الديمقراطية، وعلى الأخص الاقتراع العام بما يتطلبه من تنظيم وتعبئة للجماهير[2].

نشأة الأحزاب السياسية كان نتيجة للعديد من العوامل المعقدة، بعضها خاص بالدول وبعضها عام، فأما الخاص منها؛ فيمكن إدراج القوانين العرفية والتاريخ والمعتقدات الدينية والتركيبات العنصرية والصراعات القومية وغيرها من الخصوصيات، وأما العامة فيمكن إدراجها في ثلاثة مسارات رئيسية، هي المسار "الاجتماعي والاقتصادي"، والمسار "الأيديولوجي"، والمسار "التقني"[3].

[1] عبد المعطي عساف، **مقدمة إلى علم السياسة**، الطبعة1، الرياض: دار العلوم للطباعة والنشر 1983م، ص 198-199.

[2] نبيلة عبد الحليم كامل، **الأحزاب السياسية في العالم المعاصر**،الطبعة 1، القاهرة: دار الفكر العربي 1982م، ص 16-17.

[3] موريس ديفرجيه، **الأحزاب السياسية** "ترجمة: علي مقلد وعبد الرحمن سعد"، الطبعة1، بيروت: دار النهار للنشر 1972م، ص214.

ليس من مهام المشرع ذكر التعريفات التفصيلية للمواضيع التي تتناولها التشريعات بالتنظيم، بسبب ما قد يتخللها من المآخذ والسلبيات، من حيث الثغرات في دقة الصياغة التي قد تصبح غير مواكبة للتطور الذي يمكن أن يحصل بمرور الزمن، بل تترك تلك المهمة للقضاء والفقه الذي يقوم باستعمال المصطلحات التي يصعب من خلال الطعن فيها بالتأويل وغيرها من الثغرات القانونية المحتملة، ولكن المشرع قد يلجأ في بعض الأحيان إلى تحديد المقصود من المصطلحات التي سوف يرد ذكرها بالتشريع المعني، لأهميتها أو تنوعها وتباينها بالمعاني والمفاهيم بهدف تحديد المفهوم المقصود والمراد تطبيق أحكام تشريعية عليه[1].

هذا ما دفع المشرع الليبي في قانون تنظيم الأحزاب السياسية، وبالمادة الأولى منه التي نصت على أن كل إشارة لمصطلح "لجنة" تعني لجنة شؤون الأحزاب، وكل إشارة لمصطلح "وحدة" تعني وحدة المراقبة والمراجعة المالية، وذكرت المادة الثانية تعريفًا للحزب "الحزب هو كل تنظيم سياسي، يتألف باتفاق بين جماعة من الليبيين، يؤسس وفقًا لأحكام هذا القانون، ويدير نشاطه بشكل علني بالوسائل السلمية والديمقراطية بهدف الإسهام في الحياة السياسية، لتحقيق برامج محددة ومعلنة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بقصد المشاركة في مسؤوليات الحكم وتداول السلطة وفقا لقانون الانتخابات العامة[2]"، من هنا يتضح أن المشرع قام بتحديد المفهوم المقصود ويريد تطبيق الأحكام التشريعية عليه.

من هنا وجب إجراء مقارنة بين تعريفات وردت بعدد من قوانين تنظيم الأحزاب السياسية لبعض دول الجوار ومنها، ورود تعريف الحزب السياسي بقانون تنظيم الأحزاب السياسية بالمملكة المغربية، "الحزب السياسي هو تنظيم سياسي دائم، يتمتع بالشخصية الاعتبارية، طبقًا للقانون بمقتضى أشخاص ذاتيين، يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، يتقاسمون نفس المبادئ ويسعون على تحقيق نفس الأهداف[3]"، وكما ورد تعريف الحزب السياسي بقانون تنظيم الأحزاب السياسية بالجمهورية الجزائرية "الحزب السياسي هو تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار، ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية[4]"، وجاء تعريف الحزب السياسي في قانون تنظيم الأحزاب السياسية الأردني "كل تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسس وفقًا لأحكام الدستور، وهذا القانون بقصد المشاركة في الحياة

[1] ساري، جورجي، **أصول وأحكام القانون الدستوري**، الطبعة 4، القاهرة: دار النهضة العربية 2003م، ص 625.

[2] القانون رقم (29) لسنة 2012م **بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الليبية**، المادة (2).

[3] القانون التنظيمي رقم (29.11) **المتعلق بالأحزاب السياسية المغربية، لسنة 2011م**، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد (5989) بتاريخ 24 من أكتوبر 2011م، الباب الأول أحكام عامة المادة (2).

[4] القانون العضوي رقم (12-04) **يتعلق بالأحزاب السياسية الجزائرية لسنة 2012م**، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد (2) بتاريخ 15 من يناير 2012م، الباب الأول أحكام عامة المادة (2).

السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية[1]".

تتعدّد وتختلف تعريفات الأحزاب السياسية، وهدف النظم السياسية واحد ألا وهو السماح بتشكيل الأحزاب السياسية، وبالنسبة لأعضاء الأحزاب السياسية الهدف هو البقاء بالسلطة أو السعي للوصول للسلطة أو المشاركة فيها والتأثير على مراكز صنع القرار، ومن هنا نرجع للتعريف الذي وضعه القانون موضوع الدراسة بأنه كل تنظيم سياسي مكون من مجموعة من أبناء البلد يكون تأسيسه تحت مظلة القانون، ولم يذكر الإعلان الدستوري لكونه النص الدستوري الذي استمد منها شرعية التأسيس، الأيديولوجية التي يمكن أن تعبر عن الاختلاف في الرأي والمصالح، والديمومة لكون الأحزاب السياسية أحد مؤسسات النظم السياسية الديمقراطية، ولكنه ذكر علنية التأسيس وسلمية وديمقراطية الوسائل، والهدف المراد الوصول إليه، ويفهم منها إلزامية تقديم الأهداف والمبادئ الخاصة بالحزب للشعب لغرض اختيار الأصلح، ولقد اتفقت القوانين بالمغرب وليبيا والأردن على أن تأسيس الأحزاب السياسية يكون وفق أحكامها، وتميز قانون الأحزاب السياسية بالمملكة الأردنية بتأكيده على الرجوع لأحكام الدستور الأردني أيضًا، واختلف قانون الأحزاب السياسية الجزائري عن باقي القوانين بعدم تأكيده بالرجوع إلى أحكام القانون المنظم والدستور أيضا.

من خلال النظر لهذه التعريفات يمكننا الإشارة واستنتاج تعريف خاص بالباحث هو: أن "الحزب السياسي عبارة عن تنظيم يجمع مجموعة من الأفراد بالمجتمع، والعمل سياسيًّا بهدف تحقيق المصالح العليا للدولة، وبشكل دائم ومستمر، ووفقًا لمبادئ وأهداف وتوجهات وأيديولوجية خاصة تؤمن بالتعددية، والسعي بكافة الوسائل السلمية، وعبر القنوات الديمقراطية للوصول للسلطة، أو المشاركة فيها من خلال ممثلين عنهم بالانتخاب أو بالتعيين". ويعني ذلك أن تجتمع مجموعة من أبناء الوطن الواحد لها رغبة في ممارسة العمل السياسي، وأن ترتكز أهدافها بما يحقق المصالح العليا للدولة لا لخدمة مصالحهم الفئوية الضيقة أو القبلية المقيتة، تحكمهم هيكلية تنظيمية لها قيادة سياسية، ونظام أساسي، ومبادئ وأهداف وأيديولوجية معلنة مع إيمانهم بالتعددية السياسية واحترام الرأي الآخر، والتقيد بمبدأ التداول السلمي للسلطة ونبذ العنف، والتعبير عن مساعيهم بالوسائل المتاحة عبر قنوات التحول الديمقراطي، وأهمها انتخابات نزيهة وشفافة تقبل نتائجها، وإعداد البرامج التنموية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وطرحها على الشعب لحرية الاختيار دون التأثير عليه عبر القنوات غير القانونية، وتأهيل وتنشئة جيل قيادي يكون جاهزًا لتولي مسؤوليات القيادة السياسية بمختلف مستوياتها، ومن هذا التعريف نستنتج أن الحزب هو جزء من الكل، وشُكِّل بحكم مبدأ التعددية السياسية، وفي الوقت نفسه الجزء الذي يسعى لتحقيق المصالح الكلية للوطن الواحد.

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية لتأسيس الحزب السياسي.

[1] القانون رقم (39) ،**بشأن تنظيم الأحزاب السياسية الأردنية، لسنة 2015م**، المادة (2)

إن حرية تأسيس الأحزاب السياسية، أحد الركائز الأساسية للنظم الديمقراطية[1]، فالديمقراطية قوامها الحرية، ومن متطلباتها لنفاذ محتواها تعدد حزبيّ يكون ضرورة للإسهام في تكوين إرادة شعبية لها القدرة على نشر الوعي السياسي بحرية تامة.

ولقد نصت المادة الرابعة من الإعلان الدستوري المؤقت الليبي "على إقامة نظام سياسي مدني ديمقراطي مبني على التعددية السَّياسية والحزبية بهدف التداول السَّلمي الديمقراطي للسَّلطة[2]، ونصت المادة الخامسة عشرة على حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات وسائر منظمات المجتمع المدني، واشترطت تكوينها بصدور قوانين تنظمها، ولا يجوز إنشاء جمعيات سرية أو مسلحة أو مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة وغيرها من التنظيمات التي تضر بوحدة التراب الوطني الليبي[3]، يعتبر الإعلان الدستور أول دستور ليبي يسمح بتشكيل الأحزاب السياسية، وتعد حرية تأسيس الأحزاب السياسية، إحدى وأهم الدعامات الأساسية للنظم الديمقراطية[4]، وتقلد السلطة بالطرق الديمقراطية التي لا تخالف الدستور والقوانين النافذة والمنظمة لها، على أن تلتقي بعنصر مشترك هو الوصول للسلطة[5].

لذا نجد أن نصوص معظم الدساتير تمنح حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام اليها ضمن الحقوق والحريات الإنسانية الأساسية التي يتم إدراجها بنصوص دستورية وجب احترامها، وهذا ما تم إدراجه بالإعلان الدستوري الليبي بنص المادتين الرابعة والخامسة عشرة.

أما بخصوص حق تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام لها في الحالة الليبية فنجد أن المادة الثالثة قد نصت على منح الحرية الكاملة لكل مواطن ليبي لتأسيس حزب سياسي، أو الانتساب له، مع اشتراط عدم الازدواجية أو الاشتراك في أكثر من حزب في الوقت ذاته[6]، وكما نصت المادة السادسة على منع وحظر منتسبي الهيئات العسكرية "القوات المسلحة" ومنتسبي الهيئات المدنية المنظمة "قوات الأمن العام وأجهزتها، الشرطة والجمارك"، وأعضاء الهيئات القضائية، "قضاة وأعضاء النيابة العامة" من الانتماء إلى الأحزاب السياسية[7]، ويعتبر هذا المنع والحظر مقبولا لكونه معمولا به في معظم قوانين تنظيم الأحزاب السياسية لعدد كثير من الدول، وأما بخصوص المساواة بين الأحزاب السياسية من جميع النواحي السياسية والقانونية فلقد نصت المادة السابعة على أنها جميعا متساوية بضمان القوانين والتشريعات المعول بها بالدولة الليبية وعلى رأسها القانون المنظم لها[8]،

---

[1] علي الشكري، **الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة**،الطبعة 1، عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2012م، ص322.

[2] **الإعلان الدستوري المؤقت**، بتاريخ 3 من أغسطس 2011م. الباب الأول أحكام عامة. المادة (4).

[3] المصدر نفسه. الباب الثاني الحقوق والحرّيات العامة. المادة (15).

[4] علي الشكري، **مصدر سبق ذكره**، ص322.

[5] سعاد الشرقاوي، **النظم السياسية في العالم المعاصر**، الطبعة 2، القاهرة: دار النهضة العربية، 2000م، ص 56.

[6] مصدر سبق ذكره، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (3).

[7] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (6).

[8] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (7).

هنا سوف نعرض المحظورات التي تضمنتها المادة التاسعة، والتي لا تخلو القوانين المنظمة لعمل الأحزاب السياسية منها: يحظر على الحزب السياسي إقامة التشكيلات العسكرية أو شبه العسكرية أو حتى دعمها، ومنع استخدام الأساليب العنيفة بكافة أشكالها، وأما الجانب الإعلامي الموجه فألّا تتضمن برامجه أو نشرته أو مطبوعاته كل ما من شأنه التحريض على العنف والكراهية وإثارة الفتنة داخل المجتمع، وبما أن المجتمع الليبي يتصف بأنه إسلامي، ولا توجد به ديانات أخرى فإن الحظر انحصر في الأمور التي توجد بها مخالفة صريحة للشريعة الإسلامية[1]، وبالتالي كان من الواجب على المشرع توضيح مواطن المخالفات التي يمكن أن تحدث خلال مراحل التحول الديمقراطي التي تشهدها البلاد، وترك لتقدير بعض الجهات، مما يفتح الباب للنقاش والنزاع مثلًا حول تعريف مصطلح العلمانية "ومبدأ فصل الدين عن الدولة".

من خلال تحليل النصوص السابقة نخلص إلى الملاحظات الآتية:

1. رفعت السلطة التشريعية الحظر المفروض على تأسيس وتشكيل الأحزاب الذي كان مفروضا عليها.
2. منح الدستور الليبي "الإعلان الدستوري المؤقت لسنة 2012م"، ومع بداية المرحلة الانتقالية الثانية؛ حرية تأسيس الأحزاب السياسية.
3. صدر عن السلطة التشريعية القانون رقم (29) بشأن تنظيم عمل الأحزاب السياسية التي تشكلت بموجب الإعلان الدستوري، والذي جاء لترسيخ الصبغة الدستورية والقانونية لها.
4. منح القانون كامل الحرية لكافة المواطنين الليبيين دون تمييز بين كافة المكونات الثقافية داخل المجتمع، وكذلك لم يمنع أنصار النظام السابق من حقهم في المشاركة السياسية بالنظام السياسي الجديد.
5. حظر الإعلان الدستوري والقانون المنظم، إقامة الحزب السياسي على أيديولوجية دينية معينة أو إقامة تشكيلات مسلحة.
6. حظر ومنع منتسبي القوات المسلحة ومنتسبي قوات الشرطة والجمارك ومنتسبي الهيئات القضائية من الانتماء للأحزاب السياسية.

المطلب الثالث: أحكام تأسيس الحزب السياسي.

بداية لابد لنا من الإشارة إلى الجهة التي أوكل لها مهمة الإشراف ومنح تصريح ممارسة الأحزاب السياسية لنشاطها السياسي، وجاءت المادة العاشرة لتوضح تبعية اللجنة "لجنة شؤون الأحزاب"، وبالتالي من يحق له دستورًا تشكيلها، حيث نصت المادة صراحة على أن تكون تبعيتها إلى إدارة القانون التابعة للمجلس الأعلى للقضاء التي هي تتبع وزارة العدل، وبناء على القرار رقم (202) لسنة 2012م بشأن تشكيل لجنة شؤون الأحزاب السياسية والصادر عن وزير العدل، والذي نصت مادته الأولى على تشكيل لجنة تتكون من رئيس وأربعة أعضاء قانونيين، منهم ثلاثة برتبة مستشار،

[1] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (9).

واثنان برتبة أستاذ، وفي المادة الثانية: "تمارس اللجنة مهامها وفق الاختصاصات المسندة لها بقانون تنظيم الأحزاب[1]، والمتمثلة في النظر في طلبات تسجيل الأحزاب وفحص وثائقها، للتأكد من مطابقتها للشروط المذكورة بالمادة الثامنة من قانون تنظيم الأحزاب، وبالتالي إصدار التصاريح القانونية التي تسمح للحزب السياسي بممارسة نشاطه السياسي[2].

حيت كان نص المادة الأولى بخصوص توضيح معنى المصطلحات التي كان منها مصطلح "لجنة" الذي يدل على لجنة شؤون الأحزاب السياسية، **وجاءت المادة الرابعة عشرة لتضع مهامها كما يلي[3]:**

1. تقوم اللجنة بالنظر في الوثائق التي تقدمها الأحزاب السياسية بغرض إصدار تصاريح لها، مع ضرورة أن تكون منتظمة الإجراءات المنصوص عليها بالمادتين الحادية عشرة والثانية عشرة، وعلى أن تنظر في طلب الحزب في نطاق مدته خمسة أيام من تاريخه، مع إصدار شهادة لصالح الحزب السياسي لممارسة نشاطه العلني وفقا لنصوص القانون.
2. تصدر اللجنة مذكرة توضح فيها أسباب عدم اعتماد الحزب وفقا لأحكام القانون.
3. يحق للحزب الطعن في رفض التسجيل خلال مدة خمسة أيام أمام هيئة قضائية تشكلها المحكمة العليا لذات الغرض، وعلى المحكمة أن تبت في الطعن خلال مدة أقصاها خمسة عشر يومًا.

وقد تضمن القانون عددًا من الشروط التي يجب توافرها فيمن يحق له الانتساب للحزب السياسي، منها نص المادة الخامسة التي اشترطت فيمن يكون عضوًا بالحزب السياسي أن يكون ليبي الجنسية، متمتعًا بكامل الأهلية القانونية، وأن يكون قد أتم الثامنة عشرة من عمره، ومتمتعًا بحقوقه السياسية والمدنية[4]، لكن لم يتقيد الكثير من المؤسسين بنص المادة الحادية عشرة والتي اشترطت الإقامة الاعتيادية[5] لمن يتقدم بطلب لتأسيس حزب سياسي، حيث إن هنالك رؤساء أحزاب سياسية لا يقيمون داخل ليبيا، كما أن لهم جنسيات أجنبية بالإضافة للجنسية الليبية، مما يعد انتهاكًا للنص القانوني من كلا اللجنتين؛ العضو المؤسس، ولجنة شؤون الأحزاب السياسية.

وبالنظر في نصوص المواد السابقة يتضح لنا ما يلي:

1. حدد القانون الجهة المخولة بتشكيل اللجنة والتبعية الإدارية والقانونية لها.
2. منح الحق القانوني للطعن أمام أعلى هيئة قضائية ليبية، وهذا دليل على أهمية الإجراءات ونزاهتها.
3. تمتعت لجنة شؤون الأحزاب بالشخصية المعنوية والقانونية، ويمثلها شخصيات من أعلى الهيئات القضائية.

---

[1] **القرار رقم (202) لسنة 2012م**،بشأن تشكيل لجنة شؤون الأحزاب السياسية.

[2] المصدر سبق ذكره، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (10).

[3] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (14).

[4] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (5).

[5] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (11).

4. لم يربط المشرع الليبي لجنة شؤون الأحزاب بالمفوضية العليا للانتخابات حتى تكتمل الجهات الرقابية في جسم رقابي واحد يتمتع بالاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية، ويكون ارتباطها المباشر بالسلطة التشريعية.
5. لم يحدد القانون الصفات التي يجب أن يتحلى بها رئيس الحزب السياسي؛ من حيث الجنسية والمستوى التعليمي والخبرة السياسية.

المبحث الثاني: القواعد المنظمة لعمل الحزب السياسي.

ورد بقانون تنظيم عمل الأحزاب السياسية رقم (29) لسنة 2012م، العديد من المبادئ التي شكلت الأطر العامة لعمل الأحزاب السياسية وممارسة نشاطها وتوضيح ما يقع على الحزب السياسي من حقوق وواجبات تمكنه من العمل بحرية داخل إطار النهج الدستوري والقانوني، وهو الأمر الذي برز من خلاله تفعيل مبدأ التعددية السياسية وترسيخ الحرية الكاملة من حيث التشكيل والانتساب للحزب السياسي.

المطلب الأول: الإطار العام لعمل الحزب السياسي.

من أهم الواجبات والحقوق التي أكدها القانون للحزب السياسي؛ اعتباره كشخصية اعتبارية، ومن هنا يمكن أن نعرف الشخصية الاعتبارية بكونها تلك الكيانات أو المنشآت التي يتم إشهارها بنفس الاسم المحدد في طلب التصريح بمزاولة إحدى المهن المسموح بها قانونا، على أن يصدر لها تصريح من الجهات المخولة بذلك، ويترتب عليه رقابة ومحاسبة قانونية، ويشار إليها أيضًا بمصطلح شخص معنوي أو اعتباري، وهي كيان قانوني غير بشري، وبمفهوم آخر فهي منظمة وليست شخصًا طبيعيًا، ولكنها مُصرّح بها بموجب القانون، ولها واجبات وحقوق، ويُعترف بها كشخصية قانونية ولها هوية مميزة، وهذا يشمل أي منظمة مُدرجة أو مسجّلة، والجدير بالذكر أن حقوق ومسؤوليات الشخص الاعتباري تختلف عن حقوق الأشخاص الطبيعيين الذين يشكلونها، ولقد جاءت المادة السادسة عشرة لتأكيد ذلك، حيث نصت على أن الحزب السياسي شخصية اعتبارية من اليوم التالي لمنح التصريح له بممارسة نشاطه السياسي، ويترتب على ذلك أن يقوم الحزب بنشر الوثائق المتعلقة بالتأسيس بهدف التعريف به لجميع المواطنين[1]، وأكدت المادة الحادية والعشرون على أن رئيس الحزب هو من يمكنه تمثيل الحزب السياسي أمام القضاء، وجميع الجهات الحكومية وغيرها، وله سلطة التعبير عن أهدافه بكافة وسائل الإعلام، وله أن يعين متحدثًا رسميًا بدلًا عنه[2]، ومن ضمن ما يتمتع به الحزب السياسي من حقوق كما وردت بالمادة الثامنة والعشرين فإنه يحق للحزب امتلاك وسائل إعلام خاصة به للتعبير عن آرائه لتحقيق أهدافه وفقا للمبادئ الدستورية والتشريعات النافذة، كما له الحق في حصص متساوية مع باقي الأحزاب السياسية

[1] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (16).
[2] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (21).

الأخرى في استخدام وسائل الإعلام المملوكة للمجتمع[1]، مما يدل على حيادية الإعلام الرسمي للدولة في التعامل مع كافة الأحزاب السياسية، ولكنها كانت عبارة عن نص مكتوب فقط، لم يحدد القانون ما يترتب عليها من عقوبات يمكن أن تفرض على المخالف، كما إنه لم يرجع تلك المخالفات لقانون العقوبات العام بالدولة الليبية.

كما حدد القانون بمادته السابعة عشرة الموارد المالية الرئيسة للحزب السياسي، وهي اشتراكات الأعضاء والتي لم تحدد قيمتها بل تركت لتقدير قيادات الحزب نفسه، والدعم المخصص من الدولة، وحصيلة استثمارات الحزب بالأنشطة المسموح بها قانونا، والهبات والتبرعات غير المشروطة والتي لم تحدد قيمتها[2]، ومن هنا وجب التطرق للفقرة الثانية والخاصة بالدعم المخصص من الدولة، حيث لم يحدد القانون قيمته بل ترك لتقدير السلطات التشريعية والتنفيذية، مما قد يفتح باب التداول والنقاش الذي لا ينتهي أبدًا، كما نصت المادة العشرون على أن يخصص ويوزع نسبة 50% من الدعم المقدم من الدولة على كافة الأحزاب السياسية المسجلة وفق أحكام القانون بالتساوي، وتوزع نسبة الـ 50% الباقية على الأحزاب بحسب نسبة الأصوات الانتخابية التي يتحصل عليها الحزب، بشرط ألَّا تقل عن 3% من إجمالي الأصوات[3]، أما بالنسبة إلى النسب التي وزع بها القانون الدعم؛ فلو جعلها على عدد المرشحين الفائزين من كل حزب سياسي لكان أفضل وأقل تجاذبًا وجدلًا بين الأحزاب السياسية حول مسألة توزيع الدعم.

وبالنظر في نصوص المواد السابقة يتضح لنا ما يلي:

1. منح القانون مواصفات الشخصية الاعتبارية للأحزاب السياسية مع ضمان الحقوق وترسيخ الواجبات.
2. أعطى القانون المساواة بين الأحزاب السياسية كافة في استخدام وسائل الإعلام العامة المملوكة للدولة.
3. لا يجوز تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعمال الأحزاب السياسية.
4. حدد القانون مصادر تمويل الأحزاب السياسية دون تحديد قيمة الدعم المقدم من الدولة أو الفترات التي يقدم فيها، ومن غير تنظيم يحقق استقلالية الأحزاب السياسية نتيجة ما تستلمه من دعم وهبات خارجية.

المطلب الثاني: ضوابط عمل الأحزاب السياسية الليبية.

ترسيخا لأهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه الأحزاب السياسية في الأنظمة الديمقراطية، تبرز أهمية تدخل المشرع لتنظيم عمل الأحزاب السياسية في إطار عملها، وهذا ما نبحث عنه من خلال تحليل ودراسة قانون تنظيم الأحزاب السياسية، فقد نظم القانون جملة من الواجبات والضوابط التي يجب على الأحزاب التقيد بها، وإلا فإنها تتعرض للعقوبات التي أوردها المشرع والتي تصل إلى حل الحزب أو إيقافه عن ممارسة العمل لمدد معينة أو تقديم أعضائه

[1] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (28).
[2] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (17).
[3] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (20).

للمساءلة القانونية، ومن الواجبات التي فرضها القانون على الحزب السياسي؛ الالتزام بأحكام الإعلان الدستوري واحترام سيادة القانون، وعدم نهج العمل السري وعلانية أهدافه وممارسة نشاطه السياسي بالوسائل السلمية، واحترام مبدأ التعددية السياسية، ومبدأ التداول السلمي للسلطة، وعدم تشكيل كيانات مسلحة تابعة له.

وأكدّ القانون على الأحزاب السياسية بالإبلاغ عن أي تغييرات في نظامه الأساسي وبرامجه السياسية وأسماء الأعضاء[1]، ويجب ألا يتطابق اسم الحزب وشعاره ورمزه مع أسماء وشعارات ورموز أحزاب قائمة، أو أحزاب لم يمض على حلها ثلاث سنوات، ولا يجوز استخدام رموز وشعارات الحزب بدون إذن منه[2].

ونصت المادة الثانية عشرة على أن يتضمن النظام الأساسي للحزب **ما يلي**[3]:

1. الاسم الكامل للحزب، والاسم المختصر إن وجد، ووصف شعاره ورموزه.
2. النهج القانوني للحزب.
3. أهداف الحزب.
4. شروط اكتساب العضوية وفقدانها.
5. تسمية الهيئات القيادية، وآليات اختيارها.
6. الحقوق والواجبات التي يتمتع بها أعضاء الحزب.
7. مصادر تمويل الحزب.
8. آليات الرقابة الداخلية للحزب.
9. إجراءات التعديل التي قد تطرأ على القانون الأساسي للحزب.
10. أحكام وقف نشاط الحزب الطوعي، وإجراءات إعادة تنظيمه.

لم يشرك القانون المؤسسة التي تمارس مهام الرقابة على كافة الإجراءات المالية بالدولة "ديوان المحاسبة" بالتكليف المباشر على ما يتعلق بأموال الحزب السياسي، مما قد يفتح المجال للمخالفات التي يمكن أن ترتقي للمستويات العالية من تهرب وإخفاء الأحزاب السياسية مصادر تمويلها. بما في ذلك من خارج البلاد مما قد يؤثر على أدائها سلباً نتيجة الإملاءات عليها.

[1] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (11).
[2] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (13).
[3] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (12).

المبحث الثالث: إيقاف الحزب السياسي عن ممارسة نشاطه، أو حله.

من المتعارف عليه أن الوثائق الدستورية تحمل في طيها نصوصًا تسمح بالتعددية السياسية، مع ضمان وكفالة ذلك الحق بنصوص دستورية واضحة توثق حرية تأسيس الأحزاب السياسية، وهذا الحق أكده الإعلان الدستوري بمادته الخامسة عشرة، وأما الانتساب والانسحاب من الأحزاب السياسية؛ فأكده قانون تنظيمها بمادته الثالثة، كما اشترط ألا يكون المواطن الليبي عضوا في أكثر من حزب واحد.

ولم يختلف الإعلان الدستوري عن قانون تنظيم الأحزاب السياسية في شأن تنظيم وممارسة هذه الحرية لغرض ضبط مسارها بشكل لا تختل معه المصالح العليا للدولة الليبية، وهو ما يعرف بالدفاع عنها بالأسلوب الديمقراطي، وعلى حد تعبير القاضي بالمحكمة العليا الأمريكية "روبرت جاكسون" الذي قال إن الدستور "ليس ميثاقًا انتحاريًا" وبالتالي لا يمكن أن تكون الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور إحدى أدوات التدمير الوطني.

لعلها يكن حرص الدساتير على تأكيد الحماية لتلك الحقوق والحريات؛ فلا يمكن اعتبارها حقوقًا وحريات مطلقة، فلابد أن تقيد تلك الحقوق والحريات بالمصالح العليا للدولة، كما أن المفهوم المطلق للحقوق قد تغير وفق قضاء المحاكم الدستورية، إذ كان ينظر لها على إنها حقوق أصيلة للأفراد وأنها لازمة لتطورهم كحرية شخصية، في حين أن النظرة الجديدة صنفتها بكونها حرية لازمة للبناء الديمقراطي التنافسي، وأنها أساس الديمقراطية التنافسية، وبالتالي عليها أن تدور في هذا الفلك ولا تتجاوزه حفاظا على المصالح العليا للدولة.

من هنا يبرز حل الأحزاب السياسية كمفهوم سياسي وقانوني، على الرغم من كونها تعد من المنابر التي تمثل حق المواطن في اختيار ممثليه، إلا أن الديمقراطية لها الحق في حماية نفسها كنظام للحكم، ومن الناحية التاريخية؛ فقد استغلت الأحزاب السياسية الإطار الديمقراطي للوصول إلى السلطة، ومن ثم عملت على تقويض النظام الديمقراطي الذي كان سببا في وصولهم للحكم، هنالك أمثلة كثيرة على ذلك ولعل أهمها ما قام به الحزب النازي بقيادة هتلر، فبعد وصوله للحكم عن طريق الانتخابات؛ قام بتطبيق نظام حكم شمولي قوض بموجبه النظام الديمقراطي، لهذا فإن حل الأحزاب السياسية يعد خيارًا ضروريا للحفاظ على بنية النظم الديمقراطية، ، وهذا ما سنعرضه في **مطلبين كما يلي**.

المطلب الأول: إيقاف نشاط الحزب السياسي.

من المتعارف عليه أن الأحزاب السياسية إنما تتشكل لغرض ممارسة أنشطة محددة بالدستور، وينظم عملها قانون ملزم بذلك -كما تم تعريفها سابقًا- ويكون الهدف من تأسيسها هو التنافس لغرض الوصول إلى السلطة، والتي تقوم أصلًا على الحرية، ولضمان تطبيق محتواها؛ فقد تم تأسيس التعددية الحزبية كضرورة لازمة لتكوين الإرادة الشعبية، وتحديد السياسة الوطنية تحديدا حرًا مدركًا لماهية التحول الديمقراطي، وكما حدد نص المادة الرابعة مهام الأحزاب السياسية الرئيسية لكونها تسهم في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي وتعمل على توعية

المواطنين وتمثيلهم سياسيًا[1]، غير أن ذلك لا يمنع من إيقاف نشاط الحزب السياسي عن ممارسة أعماله لمدد وحالات يحددها القانون، ترتقي وتتناسب مع الفعل الذي يترتب عليه هذا الإيقاف، وقانون الأحزاب الليبي لم يتطرق إلى إيقاف نشاط الحزب إلا بطريقة واحدة فقط؛ هي أن يحل الحزب نفسه، أو يوقف نشاطه، أو أن يقوم بإعادة تنظيمه عبر أحكام يتخذها الحزب السياسي، وتكون ضمن مكونات نظامه الأساسي، كما نصت المادة الثانية بما يجب أن يتضمنه النظام الأساسي، الفقرة: "أحكام وقف نشاط الحزب وإعادة تنظيمه أو إنهاء عمله"[2]، وقانون الأحزاب السياسية الليبي منح بمادته الثلاثين الحصانة القانونية للحزب السياسي بأنه لا يجوز حل الحزب أو وقف نشاطه إلا بقرار قضائي، بناء على طلب يتقدم به رئيس لجنة شؤون الأحزاب إلى المحكمة المختصة، يشرح فيه كافة الظروف والمخالفات التي تكون أهمها أن يفقد الحزب أحد شروط التأسيس أو إخلاله بأحكام هذا القانون[3]، ومن الواضح أن المشرع الليبي قد قام بمنح الأحزاب السياسية الحصانة اللازمة التي تمنع تدخل السلطات التنفيذية والتشريعية في حل أو إيقاف الحزب السياسي عن ممارسة نشاطه، بل أوكل المهمة للسلطات القضائية، والوضع الاختياري الذي تقوم به الأحزاب السياسية نفسها من حل وإيقاف النشاط والاندماج مع حزب آخر مما يعد الحزب السياسي منحلًا، وأما بالنسبة للجهة التي تقوم برفع طلبات وقف النشاط والحل للسلطات القضائية؛ فهي رئيس لجنة شؤون الأحزاب لكونه المسؤول المباشر بالرقابة على الأحزاب السياسية[4]، كما نصت المادة الحادية والثلاثون على: "للمحكمة توجيه إنذار إلى الحزب السياسي المخالف بإزالة أي مخالفة لأحكام القانون وتصحيح أوضاعه، وفي حالة امتثاله تقتصر معاقبته بغرامات مالية لا تقل عن عشرة آلاف دينار، ولا تزيد على خمسين ألف دينار بدلا من إيقاف الحزب وحله[5]".

وما نلاحظه على الأحكام المذكورة أعلاه؛ أنها أخذت أسلوب التدرج في فرض العقوبة، بين توجيه الإنذار لغرض إصلاح الحزب نفسه، وبأنها أعطت الفرصة للحزب السياسي لتفادي الحل والإيقاف الكامل، وبين اقتصار العقوبات على شكل غرامات مالية، ولم تتطرق إلى حالات عقابية أخرى مثل فرض عقوبات على رئيس الحزب، أو وقف أنشطة إصدار صحف الحزب، أو نشراته الخاصة، أو منعه من استخدام وسائل الإعلام العامة، أو تجميد حسابات الحزب المصرفية لفترات محددة يجب أن يتضمنها نص قانوني واضح.

المطلب الثاني: حل الحزب السياسي.

نصت المادة التاسعة والعشرون بِعَدِّ الحزب السياسي منحلًا في حالات منها كما ورد بالفقرة الأولى: إذا قام الحزب بحل نفسه اختياريًا[6]، ويتضح بأن القانون قد أجاز للحزب اتخاذ كافة الإجراءات لحل نفسه دون أن يضع أي

[1] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (4).
[2] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (12). الفقرة (12).
[3] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (30).
[4] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (31).
[5] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (32).
[6] المصدر نفسه، **القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية**، المادة (39).

ضابط أو شروط وقيود على ذلك. مما قد يسبب سيطرة وتفرد القيادات العليا للحزب بالقرار دون الرجوع لكافة الأعضاء.

كما نصت الفقرات (2- 3- 4) على الحالات الأخرى التي يحل بموجبها الحزب السياسي، ولكل منها ظروف خاصة بها وهي:

1. إذا كان حل الحزب بموجب حكم قضائي.
2. إذا اندمج مع حزب سياسي آخر.
3. إذا نقص العدد الإجمالي لأعضائه عن الحد المحدد بالقانون.

تحليلاً لما سبق من نصوص نستنتج الملاحظات التالية:

1. نصت المادة (29) على عدة حالات يجوز بموجبها حل الحزب السياسي، ومن ملاحظة هذه الحالات نجد فيها ما يتلاءم مع هذا الجواز.
2. لم يتضمن القانون حالات أخرى يمكن أن تمثل مواطن خطيرة يترتب عليها الحل والحظر الجزئي أو الكامل، مثل حالة إثبات التواصل الخارجي المباشر وغير المباشر ما لم يكن عبر وسائل التواصل الدبلوماسي المتعارف عليها بين الدول، ومن الحالات الأخرى أيضا إقامة تشكيلات مسلحة تابعة للحزب أو بناء قنوات فئوية قبلية يكون من شأنها ضرب النسيج الاجتماعي.

الخاتمة

تعتبر الأحزاب السياسية محورًا أساسي في محاور العملية الديمقراطية، وتعد القوانين المنظم لعملها وممارسة نشاطها السياسي من المرتكزات الديمقراطية الرئيسية، لكونها تؤسس لحياة سياسية تعمل في إطار المنافسة والنزيهة والشفافة الرصينة، ومعيارها التداول السلمي على السلطة هذا كله ما سعى له قادة التغيير في ليبيا تحقيقًا لطموحات الشعب الليبي.

بعد عرضنا لأهم ما تضمنه قانون تنظيم الأحزاب السياسية الذي يعتبر أول قانون ليبي يصدر بهذا الشأن، وبعد تقييمه وتحليله يتضح لنا بأن القانون تكون من (33) مادة أخذت طابع التسلسل بدون تقسيمه إلى عناوين رئيسية يختص كلًا منهابجانب أساسي من مراحل تشكيل الحزب السياسي مما فتح الباب أمام التجاذبات التحليلية المعرقلة لعمل الأحزاب السياسية التي تصدرها بعضًا من السياسيين المستقلين وغيرهم من قادة وأعضاء بعض الأحزاب السياسية، بل وصل الحد بتلك التجاذبات بأن ترتقي لمستوي خلافات قانونية ودستورية، وسبب ذلك راجع لعدم إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الأحزاب السياسية.

وقام الباحثمن خلال تتبع مكونات ومضامين القانون ودراستها حسب الخطة البحثة تحقيقًا لبيان الإشكالية وإجابةٌ على الأسئلة منها كان إصدار القانون متوافق مع الإعلان الدستوري المؤقت، احترم القانون مبدأ التعددية

السياسية والتداول السلمي للسلطة، نظم القانون عمل ونشاط الأحزاب السياسية بالعديد من النصوص القانونية، ولكنه كان يعتريه الكثير من النواقص التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار، ومنها عدم تضمنه على نص قانون يحمل في طيه الإجراءات التي يجب على الحزب تطبيقها لممارسة الديمقراطية الداخلية التي يمكن أن تنعكس نتائجها الإيجابية على التحول الديمقراطي الكامل، ولم يتطرق القانون بصورة نص قانون يكلف بموجبه الحزب بدوره في تنشئة وتثقيف المواطن الليبي على ممارسة حقه بالمشاركة السياسية الفاعلة مما أنعكس على الواقع السياسي وفشل الكثير من السياسات التي كانت بدايتها من داخل قاعات المؤتمر الوطني العام مما خلق نوع من التفاعلات الشعبية الرافضة للانضمام والانخراط بالعمل السياسي داخل الأحزاب السياسية،ولتفادي ذلك فإننا نقوم بتسجيل **النتائج والتوصيات الآتية:**

النتائج:

1. لم تصدر لائحة تنفيذية تفصيليةخاصة بكيفية تطبيقأحكام القانون.
2. يعد قانون الأحزاب السياسية أول قانون يصدر بالدولة الليبية منذ استقلالها سنة 1951م، ويعتبر خطوة جيدة لترسيخ التحول الديمقراطي، ويحمل في طيه معايير دولية متعلقة بحرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام لها والانسحاب منها، كما رسخت نصوصه مبادئ التعددية السياسية.
3. لم يخل القانون من الجوانب السلبية منها عدم الدقة في الصياغة الدستورية، وعدم تقسيم القانون لمحاور رئيسية يتخللها الترتيب القانوني والتشريعي لمراحل التأسيس وغيرها.

التوصيات:

بعد ما توصلنا إليه من نتائج متعلقة بموضوع البحث، فإن غاية البحث الخروج بتوصيات ومقترحات نرى ملاءمتها لما قد اعترى القانون من نقص وعدم دقة في الصياغة وعدم وجود إرث قانوني وتاريخي يمكن أن يعتمد عليه في السابق، ونسرد هذه **التوصيات كما يلي:**

1. دمج لجنة شؤون الأحزاب السياسية مع المفوضية العليا للانتخابات واعتبارها هيئة رقابية مستقلة.
2. إعادة ترتيب القانون في محاور ذات تسلسل يوضح مفاهيم التأسيس، والقواعد المنظمة للعمل الحزبي، وإيقاف نشاط الحزب السياسي وحله.
3. تعديل المادة الخامسة بإضافة فقرة خاصة بأن لا يكون من يتولى منصب قيادي بالحزب السياسي له جنسية أخرى غير الجنسية الليبية، ولم يتحصل على جنسية أخرى في السابق حتى لو تنازل عنها.
4. تعديل المادة العشرين والخاصة بالدعم المالي المقدم من الدولة، وذلك بتحديده تحديدًا صريحًا لقيمته وكيفية صرفه.

5. تعديل الفقرة الثانية بالمادة الثامنة، والتي حدد بموجبها أقل عدد للمنتسبين بتحديد نسب ثابتة معينة توزع على البلديات، مع مراعاة التعداد السكاني بهدف ضمان عدم تأسيس الحزب السياسي على أسس من الجهوية والقبلية، مع رفع أقل عدد مسموح به من (250) إلى (2000) عضو.
6. إضافة نص قانوني يقوم بتوجيه الأحزاب السياسية للقيام بواجباتها في تنشئة وتثقيف المواطن الليبي سياسيًا.
7. إضافة نص قانوني يفرض على الأحزاب السياسية إجراءات من شأنها تقوم بترسيخ الديمقراطية الداخلية فيها.

المراجع:

الكتب

1. موريس ديفرجيه، **الأحزاب السياسية**، ترجمة: علي مقلد وعبد الرحمن سعد، الطبعة الأولى، بيروت: دار النهار للنشر 1972م".
2. نبيلة عبد الحليم كامل، **الأحزاب السياسية في العالم المعاصر**، الطبعة الأولى، القاهرة: دار الفكر العربي 1982م".
3. عبد المعطي عساف، **مقدمة إلى علم السياسة**، الطبعة الأولى، الرياض: دار العلوم للطباعة والنشر، 1983م.
4. سعاد الشرقاوي، **النظم السياسية في العالم المعاصر**، الطبعة الثانية، القاهرة: دار النهضة العربية، 2000م.
5. ساري جورجي، **أصول وأحكام القانون الدستوري**، الطبعة الرابعة، القاهرة: دار النهضة العربية، 2003م.
6. علي الشكري، **الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة**، الطبعة الأولى، عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2012م.

الوثائق الرسمية:

1. الإعلان الدستوري المؤقت، والصادر عنالمجلس الوطني الانتقالي المؤقت، بتاريخ 3 أغسطس 2011م.
2. القانون رقم (29) لسنة 2012م بشأن تنظيم الأحزاب السياسية، والصدر عن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت،
3. القرار رقم (202) لسنة 2012م بشأن تشكيل لجنة شؤون الأحزاب السياسية، الصادر عن وزارة العدل الليبية.
4. القانون التنظيمي رقم (29.11) المتعلق بالأحزاب السياسية بالمملكة المغربية، لسنة 2011م، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد (5989) بتاريخ 24 من أكتوبر 2011م.

5. القانون العضوي رقم (12-04) يتعلق بالأحزاب السياسية بالجمهورية الجزائرية،لسنة 2012م، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد (2) بتاريخ 15 من يناير 2012م.

6. قانون تنظيم الأحزاب السياسية بالمملكة الأردنية الهاشمية رقم (39) لسنة 2015م.

دور القضاء في تفعيل الصلح الأسري على ضوء التشريع الجزائري

The role of the judiciary in activating family Magistrate in the light of Algerian legislation

د/إيمان سي بوعزة

بالمركز الجامعي عين تموشنت

الملخص:

الصلح إجراء وجوبي ألزم به المشرع القاضي في كل حالات فك الرابطة الزوجية من خلال قانون الأسرة وقانون الإجراءات المدنية والإدارية نظرا لأهمية ما قد يحققه في سياق قيامه بإقناع الزوجين بالعدول عن فكرة الطلاق، ليكون بذلك قد حمى الأسرة من التفكك الأسري وما ينجم عنه من نتائج وخيمة على الزوجين وكذا الأولاد، فالقضاء يعد أداة فعالة للمحافظة على المجتمع من الانهيار.

الكلمات المفتاحية: الصلح، القاضي، النيابة العامة، الطلاق.

Abstract

Magistrate is a compulsory procedure obliged by the legislature to judge in all ways to break the marital bond through the Family Code and the Civil and Administrative Procedure Law, given the importance of what it may achieve in the context of persuading the spouses to retreat from the idea of divorce, thus protecting the family from family disintegration Dire to the spouses as well as children, the judiciary is an effective tool to keep society from collapsing.

Keywords: Magistrate, Judge, Public Ministry, divorce.

مقدمة

لقد عرف فقهاء المذهب الشافعي والحنبلي والحنفي الصلح بمعنى العقد الذي ينهي الخلافات والخصومات الواقعة بين أطراف النزاع، وأمام رأي المذاهب الثلاث بأن الصلح هو عقد جاء المذهب المالكي برأي لا سابق له بحيث عرفه ابن عرفة:"هو انتقال حق أو دعوى لرفع نزاع أو خوف وقوعه"[1]، وهذا التعريف أعطى معنى جديد للصلح لم يتعرض له من قبل وهو الدور الوقائي له.

وبالرجوع إلى قانون الأسرة الجزائري نجد أن المشرع لم ينص صراحة على الصلح إلا أنه يفهم من خلال مواده و مواد قانون الإجراءات المدنية والإدارية خاصة في نصوصه المتعلقة بقسم شؤون الأسرة أنه إجراء قضائي تاركا بذلك التعريف لرجال القانون، وعليه عرفه **لحسن بن الشيخ آث ملويا:"** هي تلك المحادثة التي يقوم بها قاضي الأحوال الشخصية مع الزوجين بهدف تفادي الطلاق، وإرجاع الزوجين إلى بعضهما هو السبيل المنشود ويكون للزوج حق مراجعة زوجته"[2].

وأخذ إجراء الصلح عناية مميزة من قبل المشرع فخصه بعدة نصوص قانونية من أجل أن يكون له دور فعال في حماية الروابط الأسرية خاصة العلاقة الزوجية من الانحلال الأسري الذي أصبح ظاهرة سلبية في المجتمع الجزائري لا سيما في السنوات الأخيرة، وهو ما يطرح إشكالية دور القضاء الأسري في تفعيل الصلح في تفعيل الصلح من أجل حماية كيان الأسرة؟

نعالج هذه الإشكالية وفق التقسيم الآتي:

المبحث الأول: إجراءات الصلح في ظل التشريع والممارسة القضائية.

المبحث الثاني: آثار الصلح و تأثيرها على الأسرة .

المبحث الأول: إجراءات الصلح في ظل التشريع والممارسة القضائية

أصبح الطلاق يمارس من قبل الكثير لأتفه الأسباب ودون مراعاة الضوابط الشرعية فيه، لذلك نص المشرع على إجراء جلسات الصلح قبل الحكم بالطلاق من أجل الاصلاح بين الزوجين لتفادي الطلاق، ويعتبر الصلح من الإجراءات الأولية التي أوجب قانون الأسرة على القاضي القيام بها، فهو يعد إجراء وجوبيا للقاضي يقوم به من تلقاء نفسه قبل البدء في البحث عن موضوع النزاع وهو ما نصت عليه المادة49 من قانون الأسرة بقولها:"لا يثبت الطلاق إلا بحكم بعد عدة محاولات صلح يجريها القاضي دون أن تتجاوز مدته 3 أشهر ابتداء من تاريخ رفع الدعوى.

[1] الصادق عبد الرحمان الغرياني ، مدونة الفقه المالكي و أدلته،، الجزء الثالث، لبنان، مؤسسة الريان ،2002 ، ص.704.
[2] لحسن بن الشيخ أث ملويا ، المنتقى في قضاء الأحوال الشخصية، الجزء الأول،، الجزائر، دار الهومة ،2005 ، ص.254.

يتعين على القاضي تحرير محضر يبين مساعي ونتائج محاولات الصلح، يوقعه مع كاتب الضبط والطرفين"[1].

فسر الأستاذ **العربي بلحاج** نص المادة49 من قانون الأسرة على أنه نص إجرائي، أي أنه يتعلق بإجراءات الطلاق، حيث يوجب على القاضي إجراء محاولة الصلح قبل النطق بالحكم بالطلاق وذهب إلى القول أن محاولة الصلح أصبحت إجراء إجباري على القاضي القيام به [1].

وذهب الأستاذ **عمر زودة** إلى القول أن :"محاولة الصلح من المقتضيات الموضوعية لصحة العمل القانوني[2] "، كما اعتبر الأستاذ **لحسين بن الشيخ آث ملويا** أن محاولة الصلح الزامية للقاضي وهي من النظام العام، لكون المشرع في المادة **49** من قانون الأسرة لم يترك الخيار للقاضي في القيام بمحاولة الصلح من عدمها بل نص على عدم إثبات الطلاق إلا بحكم، والذي يسبقه إجراء محاولة الصلح، فمحاولة الصلح إذا هي إجراء جوهري، فلا بد منها قبل النطق بحكم الطلاق وأضاف أن إجراء محاولة الصلح من طرف القاضي قبل الحكم بالطلاق من الإجراءات الجوهرية وإن عدم القيام بها إطلاقاً يعد إخلالاً بإجراء جوهري[3]، وحتى في الممارسة القضائية جاءت عدة القرارات للمحكمة العليا في هذا الصدد والذي أكدت فيه على مراعاة اجراءات الصلح قبل إصدار الحكم بالطلاق، ومنها قرار المحكمة العليا الصادر في 1991/06/18 الذي جاء فيه :"من المقرر قانونا أنه لا يثبت الطلاق إلا بحكم بعد محاولة الصلح من طرف القاضي، ومن ثم فإن القضاء بما يخالف هذا المبدأ يعد خطأ في تطبيق القانون[4].

وحتى نبين كيفية تطبيق النصوص التشريعية من قبل القاضي عند قيامه بمحاولات الصلح باعتبارها إجراء جوهريا نتطرق إلى نقطتين، أول نقطة نخصصها لدور القاضي في سير إجراءات الصلح، أما ثاني نقطة فنعالج فيها العوارض التي قد تطرأ على محاولات الصلح وكيف تأثر على إجراء الصلح.

المطلب الأول: دور القاضي في سير إجراءات الصلح

لم يبين المشرع في قانون الأسرة لقاضي شؤون الأسرة كيف يباشر إجراءات محاولاتال صلح في دعوى الطلاق، إلا أنه تدارك الأمر عند تعديله لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فنص على شروط انعقاد جلسات الصلح وكذا كيفية سير إجراء الصلح.

وعليه، نفصل في الشروط اللازمة للصلح من خلال التطرق إلى دور القاضي في مباشرة إجراءات الصلح في نقطة أولى، أما في النقطة الثانية فنتعرض لدور القاضي في سير محاولات الصلح.

---

[1] المادة 49 من القانون رقم84-11 المؤرخ في 09 رمضان 1404 الموافق ل 9 يونيو 1984، المعدل و المتمم بالأمر 05-02 المؤرخ في 18 محرم 1924 الموافق ل 27 فبراير2005 المتضمن قانون الأسرة.

[1] العربي بلحاج ، الوجيز في شرح قانون الأسرة الجزائري، الجزء الأول، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2002 ، ص.357 .

[2] عمر زودة ، طبيعة الأحكام بإنهاء الرابطة الزوجية وأثر الطعن فيها،الجزائر، الموسوعة للنشر، 2003 ، ص. 35.

[3] لحسين بن شيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء الأحوال الشخصية، الجزء الأول، الجزائر، دار هومه، 2005 ، ص.19 .

[4] المجلس الأعلى للقضاء،غرفة الأحوال الشخصية، ، المؤرخ في 1991/06/18، قرار رقم K 75141 مجلة القضائية عدد1993،1، ص.65 .

الفرع الأول: دور القاضي في مباشرة إجراءات الصلح

إن القاضي في محاولات الصلح يحاول الإصلاح بين الزوجين فيظهر لهم مساوئ النزاع ومضار الفرقة وبيان محاسن الألفة والتسامح، من أجل ضمان حياة زوجية هادئة لصالحهما وصالح الأولاد، لكن حتى يقوم قاضي بمباشرة إجراءات الصلح يجب توافر شروط موضوعية (1) وأخرى شروط شكلية (2).

1-الشروط الموضوعية:

يتأكد القاضي عند مباشرته لإجراءات الصلح من أمرين: أولها أن هناك دعوى رامية إلى فك الرابطة الزوجين (أ) و الأمر الثاني أن هناك علاقة زوجية قائمة بين الزوج و الزوجة(ب).

أ-وجود دعوى الطلاق:

الطلاق هو حق شرعي أعطته الشريعة الإسلامية لكل من الرجل والمرأة، وهو حق أكدته العديد من مواد قانون الأسرة من بينها المادة 48 التي تنص على حالات فك الرابطة الزوجية بالطلاق والتي تتمثل في: الطلاق بالإرادة المنفردة للزوج، وأيضا الخلع الذي هو حق ممنوح للمرأة من قبل المشرع نصت عليه مادة 54 من قانون الأسرة ، كما منح لهما حق فك الرابطة مع بعض في الطلاق بالتراضي، وحتى يضمن للمرأة حماية قانونية أكبر أعطاها حق طلب التطليق لرفع الضرر عنها.

ولذلك يقوم الزوج الراغب في الطلاق بتقديم عريضة افتتاحية لرفع الدعوى ويسجلها لدى المحكمة في أمانة الضبط وهنا يبدأ دور القاضي في مباشرة إجراءات الصلح وذلك بعد التأكد من قيام الرابطة الزوجية بين الزوجين.

ب-قيام العلاقة الزوجية:

عالج المشرع الجزائري كل المسائل المتعلقة بالزواج في قانون الأسرة رقم 11/84 الصادر بتاريخ 09 يونيو 1984 المعدل والمتمم بالأمر 02/05 المؤرخ في 27 فبراير2005 وقد استمد معظم الأحكام هذا القانون من الشريعة الإسلامية مراعيا في ذلك مستجدات العصر وتطور المجتمع وحدد أحكاما وشروطا في عقد الزواج لابد من توافرها في المقبلين عليه، وخصه بمقدمات تتفق مع عظمته وقداسته، فنجد نصوص تخص الخطبة وأخرى تنظم عقد الزواج من حيث ركنه الرضا وشروطه من الولي والصداق والشهادة وموانع الزواج الواردة في المادتين 9 و 9مكرر.

2-الشروط الشكلية:

عندما يريد القاضي مباشرة إجراء الصلح عليه أن يتقيد بمجموعة من الشروط الشكلية والتي منها ما يتعلق بسير جلسة الصلح (أ)، ومنها ما يتعلق بأطراف الصلح(ب).

أ-شروط سير جلسة الصلح:

من بين الشروط الشكلية التي تبنى عليها محاولة الصلح نجد:

-**وجوبية إجراءات الصلح**: نصت المادة 49 من قانون الأسرة على أنه:"لا يثبت الطلاق إلا بحكم بعدة عدة محاولات صلح يجريها القاضي دون أن تتجاوز مدة ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ رفع الدعوى"[1].

من خلال استقراء هذه المادة يتضح لنا أن المشرع جعل جلسات الصلح إجراء وجوبيا يسبق الطلاق على قاضي الشؤون الأسرة أن يقوم به مع مراعاة عدد جلسات الصلح والتي لم ينص المشرع على عدد محدد لها في قانون الأسرة أو قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولكن يفهم من عبارة "عدة محاولات صلح "، كلمة عدة تفيد الجمع وبهذا على القاضي إجراء أكثر من محاولتي صلح مع عدم تجاوز المدة المنصوص عليها في المادة 49 من قانون الأسرة ألا وهي 3 أشهر. ولكن هل تكفي هذه المدة القاضي من أجل إجراء العديد من محاولات الصلح؟ هي مدة ضئيلة مقارنة مع عدد محاولات الصلح التي على القاضي إجراءها ويجب أن تفوق المحاولتين، كما أن القاضي يعطي بعض الوقت للزوجين من أجل التفكير وإعادة التخمين في إصلاح الوضع والتراجع عن فكرة الطلاق[2].

كما أن عملية الصلح تتم في جلسة سرية وذلك ما نصت عليه المادة 439 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[3]، وبهذا فإن جلسة الصلح لا يحضرها غير أطراف المعنيين بذلك وهما الزوجين والنيابة العامة باعتبارها طرفا أصليا في قضايا شؤون الأسرة وأيضا أحد أفراد العائلة إذا لجأ له القاضي.

-**أطراف الصلح**: إجراء الصلح يتطلب حضور بعض الأطراف بصفة دائمة وأطراف أخرى يمكن حضورها كما يمكن الاستغناء عنها وسوف نتعرض لفئتي الأطراف كالآتي:

الزوجين: هم الأطراف الأساسية في جلسات الصلح وعليه يجب استدعاؤهما لحضور جلسات الصلح، إلا أن المشرع لم يبين من خلال التشريعات الخاصة بشؤون الأسرة كيف يتم استدعاء الزوجين إلى جلسات الصلح. والمعمول به في المجال التطبيقي داخل القضاء هو تبليغ الزوجين بتاريخ جلسة الصلح في جلسة التي يحضر فيها الطرفين ويكون بشكل شفهي من طرف القاضي، ويعتمد القاضي على التبليغ الرسمي للعريضة للتأكد من أن الزوجة أو الزوج بلغ بأول أجل بعد إعلام الزوجين بتاريخ أول جلسة، فإنه يبدأ عد الجلسات ويكون حضور جلسات الصلح أمر جوازي بالنسبة للزوجين وغيابهما لا يؤثر على سير الجلسات [4]، فإن غاب أحد الزوجين فإن القاضي يحدد موعدا آخر لكي يحضر، وإن لم يحضر فإن القاضي له السلطة في تحديد موعد آخر كما يمكنه الفصل في الدعوى وهو ما نصت عليه المادة 441 من قانون الاجراءات المدنية والادارية "[5].

وعند حضور الزوجين في أول جلسة يتأكد القاضي من شخصية وهوية الزوجين وأسمائهما ويمكن له حتى أن يطلب بطاقة الهوية من أجل التأكد، بعد ذلك ينتقل القاضي لسماع الزوجين ويكون ذلك على انفراد وذلك من أجل تفادي الضغط والإكراه في الطلاق وحرية كشف وقائع من المتعذر الكشف عنها عند المواجهة، وما هو جاري به العمل حيث يتم استقبال المدعي أولا بالمكتب، وبعد تأكد القاضي من هويته يستمع إليه على انفراد حيث يستفسر عن السبب

[1] المادة 49 من قانون رقم84-11 المؤرخ في 09 رمضان 1404 الموافق ل 9 يونيو 1984،المعدل و المتمم بالأمر 05-02 المؤرخ في 18 محرم 1924 الموافق ل 27 فبراير2005 المتضمن قانون الأسرة.

[2] عبد الحكيم بن هبري ، أحكام الصلح في قضاء شؤون الأسرة، مذكرة لنيل شهادة الماجستر ، جامعة الجزائر،كلية الحقوق، 2015، ص.60.

[3] المادة 439 من القانون رقم 09/08المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدراية.

[4] عبد الحكيم بن هبري ، المرجع نفسه ، ص270 و ما يليها.

[5] المادة 441 من القانون رقم 08/ 09 المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدراية.

الذي دفعه إلى الطلاقل يقوم من خلال المناقشة التوفيق بين الطرفين بأسلوب لين يتضمن النصح والوعظ، ثم يستدعي المدعى عليه من أجل السؤال عن السبب الحقيقي للطلاق وأيضا حتى يتأكد من رغبته أو رغبتها في الطلاق أو الاستمرار في العلاقة الزوجية[1].

وتدون طلبات الزوجين على المحضر حتى يتمكن القاضي من وضع يده على صلب المشكل ويحاول القيام بالصلح على خير وجه، وبعد فهم الحقيقة ينادي القاضي على الزوج أو الطرف الذي تم سماعه أولا أين يتقصى القاضي عن بعض الأمور الغامضة أو التصريحات المتناقضة دون إجراء مواجهة بينهما[2].

وفي الأخير يواجههما القاضي ويستمع لكلاهما مع بعض وذلك حسب ما ورد في المادة440 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية ويحاول مناقشة المشكل الذي أدى إلى الخلاف القائم بينهما ووصول إلى حل وسط يرضي كلا الطرفين ويعيد الاستقرار إلى العلاقة الزوجية.

-إشراك أحد أفراد العائلة: نصت المادة440 على إمكانية طلب أحد الزوجين حضور أحد أفراد العائلتين من أجل المساعدة في عملية الصلح خاصة إذا كان هذا الشخص قريب من الزوجين ويعرف جيدا الظروف المحاطة بهما باعتباره من العائلة وهو ما نصت عليه المادة 56 من قانون الأسرة إلا أن هذه الأخيرة لم توضح بشكل دقيق كيفية تعيين الحكمين، وفيما إذا كانت إجراءات التحكيم واجب القيام بها بعد فشل كل محاولات الصلح أم هي إجراءات جوازية للقاضي يمكنه القيام بها أو تجاوزها. ومتى يمكن أن يقوم بها القاضي هل بعد محاولات الصلح أو أثناءها؟ كما أن المشرع لم يبين لنا طريقة تعيين الحكمين ولا كيف يستدعيهم القاضي وما الحل إن رفض أحدهما أو كلاهما الحضور؟ فكل هذه الإشكالات تركت القضاة يبتعدون عن تطبيق هذه المادة.

-النيابة العامة: حسب ما يفهم من نص المادة 3 مكرر من قانون الأسرة والتي اعتبرت النيابة العامة طرفا أصليا في المسائل الخاصة بأحكام قانون الأسرة، والذي يعتبر الصلح أحدها، فإن النيابة العامة طرف أصلي فيه، وحتى المادة 49 تخصص الصلح لأطراف النزاع وهم الزوج والزوجة والنيابة العامة على أساس أنها طرف أصلي، وفي المجال التطبيقي يمكن للنيابة العامة حضور جلسات الصلح إن رأت جدوى من وراء حضورها ولا يوجد ما يمنعها، إلا أنه نادرا ما تحضر النيابة جلسات الصلح على المستوى العملي وذلك بسبب نص المادة 3 مكرر الذي اعتبر النيابة العامة طرفا أصليا دون تبيان كيف تمارس هذا الدور وهذا يعد نقصا تشريعيا في قانون الأسرة.

وإن الحكمة من جعل المشرع النيابة العامة طرفا أصليا في قضايا شؤون الأسرة هي حماية العلاقة الأسرية من ظاهرة التفكك الأسري الذي أصبح تعاني منه الجزائر في السنوات الأخيرة، فدور النيابة هو دور وقائي وحمائي للمجتمع، فكيف خصص المشرع هذا الدور لها في مسألة الصلح ؟

تلعب النيابة العامة في جلسات الصلح دورا إيجابيا من خلال مساعدتها للمحكمة في إنجاح الصلح (أ)، وذلك بتفعيل عدة آليات خلال الصلح(ب).

[1] عبد النور زيدان ، الصلح في الطلاق،دراسة للنصوص القانونية والفقهية وفي الاجتهاد القضائي ، مذكرة لنيل شهادة ماجستر جامعة الجزائر، كلية الحقوق،2007، ص.103.
[2] عبد الحكيم بن هبري ، المرجع السابق، ص.274.

أ-مساعدة النيابة للمحكمة في إجراء الصلح:

جاء المشرع الجزائري بمادة وحيدة تنص على أن النيابة العامة طرف أصلي ألا وهي مادة 3 مكرر من قانون الأسرة دون أن يسن مواد أخرى تشرح وتبين دور النيابة العامة في كل مسألة على حدا، وهذا عكس المشرع المغربي الذي كان أكثر تفصيلا في دور النيابة العامة باعتبارها طرفا أصليا حيث نجده في مسألة الصلح أعطى للنيابة العامة الدور الإيجابي وهو ما نصت عليه المادة 53 من مدونة الأسرة صراحة على أنه:"إذا قام أحد الزوجين بإخراج الآخر من بيت الزوجية دون مبرر، تدخلت النيابة من أجل إرجاع الزوج المطرود إلى بيت الزوجية حالا، مع اتخاذ الإجراءات الكفيلة بأمنه وحمايته". فهنا المشرع جعل النيابة العامة هي من تسهر على إرجاع الزوج المطرود لبيت الزوجية وأن كيفية تنفيذ هذه المادة يدخل في اختصاصاتها[1]، وبهذا أعطى للنيابة دورا وقائيا فعالا من أجل معالجة الواقع الأسري المشوب بمعاناة أحد الأطراف الأساسية وهما الزوج والزوجة المطرودان[2]، وبالتالي إيجاد حلول لهذه الظاهرة الاجتماعية الأسرية بإرجاع الزوج الضحية إلى البيت الأسري حيث الدفء وحنان الأمومة وحب البنوة.

غير أن النيابة ليست ملزمة دائما بإرجاع الزوج المطرود إلى بيت الزوجية كما لو كان الزوج يشكل خطرا على الزوجة، ففي هذه الحالة عليها أن تتخذ التدابير الاحترازية اللازمة والامتناع عن رد الزوجة المطرودة لبيت الزوجية على الرغم من انعدام مبرر الطرد من السكن والقيام بإسكان الزوج المطرود لدى أحد الأقارب حفاظا على سلامته إلى حين إيجاد حل نهائي للنزاع[3].

المستحسن أن يحدو المشرع الجزائري حذو نظيره المغربي ومن ثم ينص على هذه الحالة في قانون الأسرة حتى يكون للنيابة دور إيجابي في حماية الأسرة من التفكك ويخفف القضايا المعروضة على القاضي عندما يتصالح الزوجان على مستوى النيابة العامة التي عليها أن تبادر بلم الشمل مع مراعاة مصلحة الأسرة بدرجة أولى، وأن تراعي في إجراءاتها عدم زيادة التوتر في الرابطة الزوجية الذي قد يخلف انعكاسات سلبية.

وليس هذا فقط، فالمشرع المغربي وكل إلى النيابة العامة إجراءات التبليغ بحيث نصت المادة81 من مدونة الأسرة على أنه:"إذا توصلت الزوجة شخصيا بالاستدعاء ولم تحضر ولم تقدم ملاحظات مكتوبة، أخطرتها المحكمة عن طريق النيابة العامة، بأنها إذا لم تحضر فسيتم البث في الملف"، وتمارس النيابة العامة لدى قضاء الأسرة هذه المهمة بجميع الوسائل المتوفرة إما بواسطة أحد أعوان كتابة الضبط أو عن طريق أحد المفوضين القضائيين أو تكليف الضبطية القضائية أو السلطة المحلية لتبليغ الإشعار.كما يظهر دور النيابة العامة جليا في حالة عنوان الزوجة المجهول بحيث تلجأ إليها المحكمة من أجل الوصول إلى الحقيقة خاصة في حالة تحايل الزوج فتطبق عليه العقوبة المنصوص عليها في المادة 361 من قانون الجزائي بطلب من الزوجة[4]. وهنا نجد أن النيابة العامة لها دور جد إيجابي لضمان السير الحسن

[1] أنظر، كريم آيت بلا ، دور النيابة العامة في حماية الزوجة على ضوء مقتضيات المادة 53 من مدونة الأسرة، موقع الطلبة والباحثين والمهتمين في القانون المغربي المقارن، ص10، http://9anonak.blogspot.com.

[2] أنظر، محسن مقالي الحسني ، النيابة العامة والصلح الأسري على ضوء مدونة الأسرة، مداخلة ضمن فعاليات المائدة المستديرة حول موضوع الوساطة الأسرية : الإرهاصات والتطلعات، 26 ماي 2016، ص.7.

[3] إدريس الفاخوري ، دور النيابة العامة ...، المرجع السابق، ص.4.

[4] محسن مقالي الحسني، النيابة العامة ...، المرجع نفسه، ص 17-18.

للجلسات الصلح وعدم تحايل من قبل الزوج لكي يمنع حضور الزوجة لجلسات الصلح فيعيق المحكمة وهو ما ينقص التشريع الجزائري بحيث لا نجد مواد تبين كيف تلعب النيابة العامة دور الطرف الأصلي فلهذا على المشرع خلق مواد جديدة تبرز دور النيابة العامة في إجراء الصلح.

ب- دور النيابة في تفعيل آليات الصلح خلال إجرائه:

جعل المشرع الأسري الجزائري للنيابة العامة دورا سلبيا في مسألة الصلح لأن المادة 3 مكرر من قانون الأسرة لوحدها لا تكفي لتفعيل دورها في كل الأحكام المتعلقة بالأسرة، ولذلك من الأحسن لو يشرع مواد جديدة تبين دور النيابة في كل مسألة على حدا، وهذا ما نجده عند المشرع المغربي بحيث فصل في كيف تمارس النيابة هذا الدور. ففي مسألة الصلح نص في العديد من نصوص مدونة الأسرة على دور النيابة العامة فنجده منح لها حق التماس وسائل الصلح كطلب تعيين شخصا مؤهلا لكي يساعد في الصلح وخاصة إذا كان له تأثير على الزوجين، أو استعانة بمجلس العائلة، أو التماس أحد أعضاء الهيئة القضائية للقيام بمهمة الصلح، ولها أيضا الحق في التماس سماع الشهود إن رأت ضرورة لذلك[1].

كما أن لها في حالة وجود أطفال الحق أن تلتمس وجوبا محاولتين للصلح تفصل بينهما مدة لا تقل عن 30 يوما، ولها التماس إجراء تحقيق تكميلي من طرف المحكمة كإجراء البحث والتحري والخبرة[2].

ومن هنا لو أن المشرع الأسري الجزائري يضيف مواد من أجل تفعيل دور النيابة العامة في إجراء الصلح كأن يأتي بمواد تخص إمكانية طلب النيابة العامة التماسات خلال إجراء الصلح لأنه جد مهم للحفاظ على كيان الأسرة وحماية المجتمع من الظواهر الاجتماعية، لهذا على المشرع سن مواد جديدة تعزز دور النيابة العامة في إجراء الصلح لأنه إجراء وقائي له انعكاسات على الزوجين وخاصة على الأطفاللا يمكن حصرها حيث أبانت التجربة أن عيش الأطفال في أسرة متماسكة خالية من النزاعات يساعدهم على التحصيل والتوفيق الدراسي ويسهل لهم الاندماج في المجتمع، كما أكدت الدراسات أن الأطفال من أبوين مطلقين يعانون من مشاكل طوال حياتهم ويكون أداؤهم في الدراسة سيء كما يكونوا عرضة للإجرام[3]حيث يتسمون بالعدوانية واضطرابات نفسية في سلوكهم[4] بالإضافة إلى أن الخلافات الزوجية تفقد الأطفال الرغبة في العيش وتولد في نفسهم الكراهية والحقد[5].

---

[1] محسن مقالي الحسني ، النيابة العامة ...، المرجع السابق ، ص.19.

[2] محسن مقالي الحسني ، النيابة العامة ...، المرجع نفسه، ص21.

[3] تقول الباحثة الاجتماعية Louise في حديثها عن جرائم الأحداث "لا يوجد أطفال مذنبون بل الأطفال هم دائما الضحايا في الطلاق فالطفل في السنوات الأولى من حياته حصيلة العوامل الوراثية والبيئية التي تؤثر فيه، وتتفاعل فيه باستمرار في ميدان لا تكاد توجد فيه بادئ الأمر أية مقاومة صادرة عن الطفل نفسه فهو في حاجة لكي ينمو إلى تلقي الآثار المادية والمعنوية في الوسط العائلي فإذا اختل توازن الأسرة فلابد أن يؤدي هذا الاختلال إلى اضطراب تنشئة الطفل بحياة صالحة".

GERARD Poussin, Emisabeth, le Broum, les enfants du divorce, Paris, Dunod, 1997, p30.

[4] أنظر، العايب سليم، بغدادي خيرة، التفكك الأسري وأثره على انحراف الطفل، مداخلة في الملتقى الوطني الثاني حول الاتصال وجودة الحياة في الأسرة أيام 10/09 أفريل 2013، بكلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم العوم الاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ص. 9 وما يليها.

[5] أنظر، فاكر محمد الغرايبة، حمود سالم عليمات، التأثيرات النفسية والاجتماعية للطلاق على الأطفال دراسة على عينة من الأطفال في دار الضيافة في اتحاد المرأة الأردنية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد9، ع2، 2012، ، ص. 105 وما يليها.

الفرع الثاني : دور القاضي في اتخاذ التدابير أثناء إجراء الصلح

منح قانون الإجراءات المدنية الإدارية للقاضي خلال إجرائه لجلسات الصلح سلطات واسعة ولا سيما في إطار التحقيق واتخاذ أي تدبير يراه مناسبا، فعزز من دور قاضي شؤون الأسرة ولم يصبح القاضي في وضع الحياد السلبي، بل أصبح للقاضي دورا إيجابيا في سير إجراءات الخصومة. ويمكن له اتخاذ التدابير التي يراها ضرورية لإنجاح محاولات الصلح، كما يمكن أن تكون تدابير وقتية .

1-التدابير الضرورية:

من بين الأمور المستحدثة والتي وردت في المادة **450** من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إعطاء قاضي شؤون الأسرة صلاحيات واسعة في إطار ما يسمى بالدور الإيجابي للقاضي، فأصبح هذا الأخير يتدخل في الخصومة من أجل أن يكون على بينة من أمره وفي سبيل الوصول إلى الحقيقة قبل الفصل نهائيا في النزاع المطروح أمامه فيما يخص شق فك الرابطة الزوجية. وخاصة أن المشرع وسع من نطاق قاضي شؤون الأسرة بمنحه صلاحية التأكد من إرادة الزوج في طلب الطلاق وفي سبيل ذلك مكنه من أن يتخذ أي إجراء أو تدبير يراه ضروريا، ولاسيما إذا لم يحضر جلسات محاولات الصلح، فالمشرع في المادتين (**450** و**451**) من قانون الإجراءات المدنية الإدارية فتح الباب على مصرعيه، فمتى رأى القاضي في إطار التحقيق أن يتخذ تدبير ما، كتعيين مساعدة اجتماعية أو طبيب خبير أو اللجوء إلى أية مصلحة مختصة في الموضوع[1]، بغرض الاستشارة في أي وقت وحتى أثناء إجراءات الصلح أو اللجوء إلى الإنابة القضائية لندب قاض أخر لسماع الزوج الغائب طبقا لنص المادة **441** من نفس القانون.

كما يمكنه الأمر بالتحقيق أو بخبرة طبية أو الانتقال إلى المعاينة طبقا لنص المادة **451** من نفس القانون، فبالرجوع إلى المواد **75** وما يليها، فيما يخص القواعد العامة لإجراءات التحقيق يمكن للقاضي من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الخصوم، أن يأمر شفاهة أو كتابة بأي إجراء من إجراءات التحقيق التي يسمح بها القانون، ويأمر القاضي بالإجراء المطلوب بأمر على عريضة أو عن طريق الاستعجال، ويجوز لممثل النيابة العامة حضور إجراءات التحقيق في القضايا التي يتم إشعاره بها وعند الاقتضاء إبداء ملاحظاته.[2]

كما يمكن للقاضي أيضا أن يأمر الخصوم أو أحدهم بالحضور شخصيًا أمامه، وإذا قدم أحد الخصوم مبررا لاستحالة مثوله جاز للقاضي الانتقال لسماعه ومعاينة الوضع واتخاذ أي إجراء قضائي آخر يراه ضروريا كأن يكون في دولة أجنبية بإصدار إنابة قضائية في هذه الحالة، ويمكن للقاضي سماع شهود في شكل إجراء تحقيق.

وعليه، وضع المشرع هاذين النص من أجل تفادي الدعوى الكيدية، والتحقق من إرادة طالب فك الرابطة الزوجة لاسيما إذ لم يحضر جلسة الصلح.

[1] عبد الحكيم بن هبري ، المرجع السابق، ص. 231.
[2] عبد الحكيم بن هبري ، المرجع نفسه، ص. 235.

2-التدابير المؤقتة:

تعتبر التدابير المؤقتة إجراءات مستحدثة لا سيما أثناء محاولات الصلح وهو الأمر الذي تسبب في ضياع حقوق الأولاد، من حيث النفقة أو الحضانة أو السكن أو في حقهم لرؤية أوليائهم ومن جهة أخرى طول إجراءات التقاضي في مواد فك الرابطة الزوجية أو حتى أثناء فترة الصلح والتي تعادل ثلاثة أشهر.

وعليه، أثناء مدة إجراء القاضي للصلح تطرح إشكالية مصير حقوق الأولاد المادية والمعنوية لأنه أثناء رفع الدعوى يكون الزوجين في حالة كبيرة من درجة الخلاف والشقاق ما قد يدفعهم إلى إهمال الأولاد، وأمام هذه الوضعية تدخل المشرع لحل هذه المشكلة باستحداثه للمادة **57 مكرر** من قانون الأسرة والتي تنص على أنه:"يجوز للقاضي الفصل على وجه الاستعجال بموجب أمر على عريضة في جميع التدابير المؤقتة ولاسيما ما تعلق منها بالنفقة والحضانة والزيارة والمسكن".[3] وأسباب هذا التعديل نجدها مؤسسة على أن مسائل الأسرة لا تقبل التأخير وتقتضي السرعة .

وأكدت على التدابير المؤقتة عدة مواد أخرى من قانون الإجراءات المدنية والإدارية منها المادة **442**[1]، ونجد كذالك المادة **444** من القانون السالف الذكر[2]، وجاء في نص المادة 445 ما يلي ":يجوز للقاضي في حالة ظهور واقعة جديدة، وحسب الظروف، أن يلغي أو يعدل أو يتمم التدابير المؤقتة التي أمر بها، ما لم يتم الفصل في الموضوع هذا الأمر غير قابل لأي طعن"[3].

المطلب الثاني : العوارض الطارئة على إجراءات الصلح

يمكن أن يطرأ على الخصومة عارض، وهو الأمر نفسه يمكن أن يحصل خلال إجراء الصلح فيؤثر عليه من الجانب الموضوعي (الفرع الأول)، كما يمكن أن يتعلق العارض بالجانب الإجرائي للصلح (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر العارض على الجانب الموضوعي للصلح

قد يصادف سير إجراءات الصلح وفاة أحد الزوجين إما رافع دعوى الطلاق أو الزوج الآخر، وفي أي نوع من أنواع الطلاق سواء كان طلاق بالإرادة المنفردة للزوج أو طلاق بالتراضي أو التطليق أو الخلع، وعليه، فالسؤال المطروح هنا : كيف يتصرف القاضي؟، هل يقضي بانقطاع أو بسقوط الخصومة؟.

وللإجابة عن هذه الإشكالات نقوم بمعالجة كل نوع من الطلاق وكيف يؤثر عليه عارض الوفاة.

1-الطلاق بالإرادة المنفردة: منح القانون بمقتضى المادة 48 من قانون الأسرة للزوج حق فك الرابطة الزوجية بإرادته المنفردة، فيرفع دعوى طلاق لإثبات هذا الحق، لكن يمكن أن تقع وفاة الزوج الطالب للفك الرابطة الزوجية، أو الزوج الآخر، فهنا هل تنتهي الخصومة أم تنقطع؟.

---

[3] المادة 57 مكرر من قانون رقم84-11 المؤرخ في 09 رمضان 1404 الموافق ل 9 يونيو 1984،المعدل و المتمم بالأمر 05-02 المؤرخ في 18 محرم 1924 الموافق ل 27 فبراير2005 المتضمن قانون الأسرة.

[1] المادة 442 من القانون رقم 09/08المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

[2] المادة 444 من القانون رقم 09/08المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

[3] المادة 445 من القانون رقم 09/08المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

لقد صدر قرار للمحكمة العليا بتاريخ 2011/11/10 جاء فيه:"تؤدي وفاة الزوج، بعد رفعه دعوى الطلاق إلى انقضاء الخصومة ليس الانقطاع الخصومة. لا يحق لا للورثة وللقاضي تغيير موضوع دعوى الزوج من إيقاع الطلاق إلى تثبيته بأثر رجعي"[4].

ومن خلال هذا القرار يتضح أن وفاة أحد الزوجين قبل صدور حكم الطلاق يؤدي إلى انقضاء الخصومة ولا يمكن للقاضي أن يحكم بالطلاق، كما لا يجوز للورثة المواصلة في الدعوى لأن دعوى الطلاق من الدعاوى غير القابلة للانتقال، وبذلك تنتهي وهذا حسب ما ورد في المادة **220** من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بقولها:"تنقضيا لخصومة تبعا لانقضاء الدعوى...يمكن أن تنقضي الخصومة بوفاة أحد الخصوم، ما لم تكن الدعوى قابلة للانتقال"[1].

ونجد من ذلك أن هناك إغفال كبير للطلاق الذي يوقعه الزوج قبل رفع الدعوى القضائية ومدى وقوعه شرعا مما يثير العديد من الإشكالات لتصادم الواقع بين النصوص القانونية والنصوص الشرعية. فالطلاق الذي يقع من الزوج قبل رفع الدعوى ويقره أمام القاضي في جلسات الصلح، أو يتلفظ به في جلسات الصلح فهنا لا جدوى من الصلح لأن الطلاق قد وقع، وعليه فالحكم يكون هنا كاشفا لا منشئا وعلى القاضي أن يعترف بالطلاق الصادر بالإرادة المنفردة للزوج من يوم إيقاع الطلاق خارج المحكمة، غير أن المشكل الأكبر يتمثل فيما إذا أقر الزوج بأنه طلق زوجته قبل رفع الدعوى ويتوفى بعدها فيحق للقاضي استصدار حكم الطلاق باعتباره حكم كاشف لطلاق الزوج لأن واقعة الطلاق قد وقعت وأصبح الطلاق واقعا لا محال، أم أنها تنحل الرابطة الزوجية بالوفاة لأن حكم الطلاق هو حكم منشىء حتى في الطلاق بالإرادة المنفردة، مع أنه حق خالص للزوج مقرر شرعا وقانونا. وفي هذه الحالة وإن كانت قد أنهت العدة ففي الحقيقة لا ميراث لها إلا أنه إن اعتبر طلاقا منشئا فلها نصيب من الميراث وهذا معارض لأحكام الشريعة، وعليه من الأحسن لو كانت المادة 49 كالآتي:"لايقع الحكم إلا بعد محاولات صلح من طرف القاضي خلال مدة ثلاثة أشهر.

وإذا تبين أن الزوج أوقع الطلاق فإنه يثبت من تاريخ وقوعه.

على كل زوج تلفظ بالطلاق بالإرادة المنفردة تسجيل طلاقه لدى المحكمة خلال أسبوع من تاريخ التلفظ"[2].

كما أن مادة 50 من قانون الأسرة تنص على أنه :"من راجع زوجته أثناء محاولة الصلح لا يحتاج لعقد جديد...".

ومع ذلك، ماذا لو أن الزوج أوقع الطلاق قبل رفع الدعوى و استنفذت الزوجة العدة قبل الصلح بينهما حيث نكون أمام طلاق بائن وليس طلاق رجعي فإن تراجعا نكون أمام تعدي صارخ على قواعد الشريعة الإسلامية لأن الرجوع في هذه الحالة يكون دون عقد جديد فيجدا نفسيهما في حالة علاقة غير شرعية و ليس زواج، فالقاضي يجب أن يكون حريصا في هذه المسألة وعليه التحقق حتى لا يقع في الملابسات، وبالتالي يجب على المشرع إعادة صياغة هذه المواد لأن فيها العديد من النقائص التي يمكن أن توقع الزوجين في الحرام.

---

[4] المحكمة العليا، غرفة شؤون الأسرة والمواريث، قرار رقم2653324 ،المؤرخ في 2011/11/10، مجلة المحكمة العليا ، العدد 2،2012، ص. من238 إلى 241.

[1] المادة 220 من القانون رقم 09/08المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

[2] الرشيد بن شويخ ، شرح قانون الأسرة الجزائري المعدل، دراسة مقارنة لبعض التشريعات العربية ، الطبعة1، الجزائر، دار الخلدونية ، 2008 ، ص. 181.

2-التطليق والخلع: يمكن للمرأة فك الرابطة الزوجية عن طريق رفع دعوى إما بالتطليق أو الخلع حسب ما نصت عليه المادتين 53 و 54 من قانون الأسرة وهما مادتين أعطت للمرأة الحق في طلب القاضي بفك الرابطة الزوجية. وحصول وفاة الزوجة أو الزوج في مرحلة الصلح في أي جلسة كان عليها إجراءالصلح يؤدي إلى نتيجة واحدة وهي انقضاء الخصومة، ولا يكون هناك فك للرابطة الزوجية لأن الحكم بالتطليق والخلع هو حكم منشئ، وفي هذه الحال نكون بصدد انحلال الرابطة الزوجية بالوفاة وتترتب نفس الآثار الناجمة عن الوفاة، فيكون هناك توارث بين الزوجين، وإن كان الزوج هو المتوفي فالزوجة تعتد عدة الوفاة[1].

3-الطلاق بالتراضي: الطلاق بالتراضي يكون بإرادة كلا الزوجين بفك الرابطة الزوجية ويقدمان طلب الطلاق في عريضة مشتركة، فوفاة أحد الزوجين خلال جلسات الصلح يؤدي إلى انقضاء الخصومة والانتقال من فك الرابطة الزوجية بالطلاق بالتراضي إلى انحلالها بالوفاة وتترتب آثار الوفاة من عدة وتوارث خاصة وأن الطلاق بالتراضي لا يقع إلا بعد صدور حكم بذلك.

الفرع الثاني: تأثير العوارض على الجانب الإجرائي

إلى جانب العوارض التي تمس الجانب الموضوعي نجد عوارض متعلقة بالجانب الإجرائي والمتمثلة في الشطب والتنازل وهي الأخرى تؤثر على الخصومة بصفة عامة وإجراء الصلح بصفة خاصة، والسِؤال هنا كيف تؤثر هذه العوارض على الصلح؟

وحتى نتمكن من الإجابة على هذا السؤال نتطرق لهذه العوارض مع تبيان تأثير كل منها :

1-الشطب :يتضح من خلال المادة **216** من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنه يمكن شطب القضية أي أن الأمر جوازي من قبل القاضي إذا تبين له عدم اتباع الإجراءات الشكلية التي ينص عليها القانون أو تلك التي أمر بها، ويمكن أيضاأن يشطبها إذا قدم الزوجين طلب مشترك بشطب القضية.

والشطب لدعوى فك الرابطة الزوجية يكون حسب نوع الطلاق فإنه يتغير من طريقة لأخرى وعليه نعالج كل نوع على حدا:

-الطلاق بالإرادة المنفردة : أحدث الطلاق بالإرادة المنفردة لزوج اختلاف بين رجال القضاء من حيث إمكانية القاضي الأمر بالشطب إذ رفع الزوج الدعوى ولم يحضر لجلسات الصلح أم أنه لا يطبق نص المادة216 من نفس القانون على الطلاق وإجراء الصلح؟.

ففي غياب النص التشريعي الذي ينظم حضور جلسات الصلح وأيضا جزاء التخلف عنها انقسم رجال القضاء إلى قسمين، القسم الأول يرى أن القاضي له الحق في شطب القضية إذا رفعها الزوج وتخلف عن مواعيد جلسات

[1] عبد الحكيم بن هبري، المرجع السابق ، ص.252 وما يليها.

الصلح، فهذا يعد تراجع للزوج عن طلب الطلاق أما القسم الثاني من رجال القضاء فاعتبروا عدم حضور الزوج لجلسات الصلح هو دليل على عدم رضاه بالصلح، ولا يجوز للقاضي شطب القضية وإنما عليه إكمال السير في الدعوى[1]، وعليه يستحسن تفادي الشطب في قضايا فك الرابطة الزوجية، ولاسيما أن المشرع جعل من هذا الإجراء إجراء جوازيا، فله أن لا يقضي بالشطب وإنما يقوم باتخاذ إجراءات أخرى والتي ورد ذكرها في نص المادة **441** من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إذا استحال على أحد الزوجين خاصة المدعي الحضور في التاريخ المحدد أو حدث له مانع، جاز للقاضي إما تحديد تاريخ لاحق للجلسة، أو ندب قاضي آخر لسماعه بموجب إنابة قضائية.

-طلاق القاضي: يجمع طلاق القاضي ثلاث أنواع للطلاق وهم الطلاق بالتراضي والتطليق المنصوص عليه في المادة 53 والخلع الوارد في المادة 54 من قانون الأسرة، وهذه الطرق من فك الرابطة الزوجية تكون عن طريق القاضي باستصداره حكم بالطلاق. وحتى هذه الأنواع يمكن أن يأمر القاضي فيها بشطب القضية وهذا لا يخلق إشكال كما هي الحال في الطلاق في بالإرادة المنفردة، وعدم حضور أحد الزوجين أو كلاهما يجعل القاضي مخيرا بين شطب القضية أو الإكمال في سير الدعوى، لأن الشطب أمر جوازي، وإن طلبه الزوجين فهنا يستحسن من القاضي قبول الشطب وذلك من أجل الحفاظ على الأسرة من التفكك والانحلال الأسري.

2-التنازل: إن التنازل عن الدعوى أمر مقبول ومستحسن في الكثير من الحالات يمكن إدخاله حتى في إطار التخفيف من أعباء القضاء، لأنه كثير ما يتصالح الأطراف خارج قطاع العدالة في أي مادة كانت ومنه لا داع لاستصدار حكم قضائي بشأن هذه الخصومة التي تم التصالح فيها، فما على المدعي إلا تقديم طلب لأجل استصدار حكم يقضي بالتنازل عن الخصومة.

وقد نصت عليه عدة مواد من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد منها المادة 220 [2]"، وأيضا المادة 221[3] التي توضح لنا أن التنازل ينهي الخصومة، والتنازل هو حق ممنوح للمدعي من أجل إنهاء الخصومة عن طريق طلب يكون مكتوبا أو بتصريح لدى رئيس أمناء الضبط، كما يشترط للتنازل موافقة المدعى عليه وهو ما نصت عليه المادة232من قانون الإجراءات المدنية والإدارية و يقتضي أن يكون في نفس الجلسة .

إن سير جلسات الصلح بشكل السليم دون أن تصادف القاضي عوارض تؤدي إلى انقضاء الخصومة ينجم عنه تحرير محضر يرتب عدة آثار وهو موضوع المبحث الثاني.

المبحث الثاني: الآثار المترتبة عن الصلح وتأثيرها على الأسرة

يحاول القاضي في جلسات الصلح لم شمل العائلة بوسائل شتى ويستعمل الخبرة في هذا مجال، واعتبارا لذلك يمكن أن يحقق الصلح بين الزوجين (المطلب الأول)، كما يمكن أن يفشل في مسعاه هذا (المطلب الثاني).

[1] عبد الحكيم بن هبري، المرجع السابق، ص. 254.
[2] المادة 220 من القانون رقم 09/08المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.
[3] المادة 221 من القانون رقم 09/08المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

المطلب الأول:أثر نجاح محاولات الصلح

تضمنت المادة **49** المعدلة من قانون الأسرة سنة **2005** وكذا المواد **439** وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية جل الإجراءات التي يقوم بها القاضي أثناء وبعد إجراء الصلح، كما أن المشرع استحدث تحرير محضر الصلح عند نهاية كل الجلسات الصلح وتدوين فيه مساعي ومطالب الزوجين(الفرع الأول) وهذا المحضر يعد سندا تنفيديا وله قوة ملزمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تحرير محضر الصلح

نصت المادة **443** من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن :"يثبت الصلح بين الزوجين بموجب محضر، يحرر في الحال من أمين الضبط تحت إشراف القاضي "[1].

من خلال المادة يتبين أن المشرع اشترط تحرير محضر الصلح إلا أنه لم يشترط شكل معين للمحضر أو بيانات معينة، فقط أقرن المحضر بتوقيع القاضي وأمين الضبط والزوجين وذلك حسب الفقرة الثانية من المادة **443** من نفس القانون. ويشمل المحضر مساعي الزوجين وما اتفقا عليه وصرحا به أمام القاضي دون أن يحتوي على رأي هذا الأخير ولا يحتاج لتعليل لأن محضر الصلح لا يخضع لرقابة الجهة الأعلى، فقد يرد في محضر الصلح تصالح الزوجين وذلك بتراجع الزوج عن طلب الطلاق ويتمسك برجوع زوجته إلى مسكن منفرد وفي مقابل ذلك تصرح الزوجة بأنها توافق زوجها على طلب التراجع عن الطلاق وتتمسك بالعودة إلى مسكن الزوجية في مسكن منفرد، كما أنه يمكن أن لا يحتوي المحضر على أي التزامات تقع على عاتق الزوجين كأن يتراجع أحد أطرافه عن طلب فك الرابطة الزوجية والعودة لاستئناف الحياة الزوجية، وأما الطرف الثاني فيوافق على طلب المدعي والرجوع إلى مسكن الزوجية فيكون بذلك قد وقع صلح بينهما دون أن يقرناه بشروط أو التزامات[2].

الفرع الثاني: القوة الملزمة لمحضر الصلح

يعد محضر الصلح وفقا لنص المادة **443** من قانون الإجراءات المدنية والإدارية سنًد ا تنفيذياً وهو ما أكدت عليه المادة 6/900 بنصها على أنه لا يجوز التنفيذ الجبري إلا بسند تنفيذي، والسندات التنفيذية هي: محاضر الصلح أو الاتفاق المؤشر عليها من طرف القضاة والمودعة بأمانة الضبط، وهذا يعني أنه يمكن تنفيذ محضر الصلح بعد مهره بالصيغة التنفيذية دون صدور حكم قضائي لأن الصلح سيد الأحكام. و لا يجوز تنفيذه بمفهوم المادة **600** إلا إذا تضمن عبارة الصيغة التنفيذية لإعطائه قوة تنفيذية وهي عنصر الالزام ولا يتصور أن الالزام قد يتعلق بإجبار الزوج على إرجاع زوجته رغما عنه أو إلزام الزوجة بتقبل الضرر التعايش معه في سبيل لم شمل الأسرة. كما أن تنفيذ محضر الصلح يتمثل في التنفيذ الاختياري في مجال الصلح الأسري في قيام أحد الزوجين أو كلاهما بتنفيذ مقتضيات محاضر الصلح حيث يعد هذا الأخير قابلاً للتنفيذ بدون إكراه أو ضغط طواعية كون أن الأصل في التنفيذ يرجع إلى إرادة الأطراف ولهذا يرى أن لمحضر الصلح قوة تنفيذية نسبية.

[1] المادة 443 من القانون رقم 09/08المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.
[2] عبد الحكيم بن هبري، المرجع السابق ، ص257 و ما يليها.

أما بالنسبة لانعكاسات الصلح على الأطفال، فلا يمكن حصرها حيث أبانت التجربة أن عيش الأطفال في أسرة متماسكة خالية من النزاعات يساعدهم على التحصيل والتوفيق الدارسي ويسهل لهم الاندماج في المجتمع، وأكدت الدراسات أن الأطفال من أبوين مطلقين يعانون من مشاكل طوال حياتهم ويكون أداؤهم في الدراسة سيئ وعرضة للإجرام حيث يتسمون بالعدوانية واضطرابات نفسية في سلوكهم بالإضافة إلى أن الخلافات الزوجية تفقد الأطفال الرغبة في العيش وتولد في نفسهم الكراهية والحقد[3].

يرتب الصلح آثارا بين الزوجين من بينها رجوع الحياة الزوجية من جديد وهو ما تؤكده المادة**50** من قانون الأسرة بأن مراجعة الزوج لزوجته أثناء محاولة الصلح لا يحتاج لعقد.

المطلب الثاني : تأثير فشل محاولات الصلح

يحاول القاضي ما بوسعه لإنجاح محاولات الصلح و يحمي هذه الأسرة من التفكك والانحلال إلا أنه لايوفق دائما في ذلك ، فقد يفشل في الاصلاح بين الزوجين وهنا يحرر محضرا بعدم الصلح (الفرع الأول) و أيضا يسري القاضي في الدعوى الخاصة بالطلاق (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحرير محضر عدم الصلح

عند انتهاء القاضي من محاولات الصلح التي لم تلقى صدى من قبل الزوجين بالرغم من المجهودات المبذولة من قبله يقوم بتحرير محضر عدم الصلح والإشارة إليه في الحكم القضائي قبل أن يحكم بفك الرابطة الزوجية، وهذا ما جاء به قرار المحكمة العليا الصادر في 2010/12/09 بقوله:" حيث يتبين بالرجوع إلى الحكم المطعون فيه أن المحكمة لم تشر أبدً ا إلى عقد جلسة الصلح وحضور المطعون ضدها، طالبة التطليق لتلك الجلسة حتى وإن كان الطاعن لم يحضر ولم يجب، لأن عقد جلسة الصلح وجوبي...وحيث استقر اجتهاد المحكمة العليا على وجوب عقد جلسة الصلح وحضور طالب الطلاق أو التطليق أو الخلع لتلك الجلسة، ومادام لم تشر إلى عقد تلك الجلسة وحضور المطعون ضدها– طالبة التطليق-لجلسة الصلح فإنها تكون قد خالفت نص المادة 49 من قانون الأسرة . وعليه فإن هذا الفرع من الوجه مؤسس وينجر عنه النقض وإبطال الحكم المطعون فيه وبالرجوع فعلا إلى ذات الحكم المطعون فيه يتبين فعلاً عدم الإشارة إلى أن القاضي دعى الأطراف إلى محاولة الصلح أو على الأقل عقد جلسة صلح مرة واحدة أو عدة مرات، بل القضية وضعت في النظر مباشرة وتم الفصل فيها بالتطليق مع العلم أن الأمر شائك وحرم الطاعن من حق المصالحة"[1]، وبالتالي يجب على القاضي تحرير محضر عدم الصلح بذلك يبين فيه مساعي الصلح بين الزوجين، وتواريخ محاولات الصلح وجلساتها، يلحقه بملف الدعوى ثم يحيل الطرفين إلى مناقشة الموضوع..

يأخذ محضر عدم الصلح شكلين، إما محضر عدم الصلح لتمسك أحد الزوجين بفك الرابطة الزوجية وهذا النوع من المحاضر نجده سواء بالطلاق بالإ رادة المنفردة للزوج أو بطلب من الزوجة بواسطة الخلع، أو عن طريق التطليق ويرجع ذلك إلى أن أحد أطرافه يتمسك بطلبه المتمثل في فك الرابطة الزوجية مع عدم عودته إلى مسكن

[3] عبد النور زيدان، المرجع السابق، ص131/130.

[1] المحكمة العليا ، غرفة الأحوال الشخصية ، قرار صادر في 2010/12/09 ، ملف رقم 0589792 ،غير منشور.

الزوجية، أما الطرف الثاني غالبا لا يوافق على طلب المدعي أو المدعية ويطالب بالاستمرار بالحياة الزوجية، فهذا المحضر لا يتضمن أى التزامات على عاتق الزوجين وبذلك لا يكون سنًدا تنفيذيا و يتم توقيع الطرفين إلى جانب توقيع القاضي وكذا توقيع أمين الضبط، أو محضر عدم الصلح لتمسك الزوجين بفك الرابطة الزوجية وهذا النوع من المحاضر نجده فقط في الطلاق بالتراضي مثلا أن يصرح كلا من الزوج على أن يتمسك بالطلاق بالتراضي لاستحالة الزوجية وأنه موافق على دفع مبلغ مالي متفق عليه كتعويض عن الضرر اللاحق بالزوجة بعد صدور الحكم، وتصرح في نفس المحضر الزوجة أنها موافقة على طلب الطلاق بالتراضي شرط أن يدفع المبلغ المتفق عليه.

الفرع الثاني :دور القاضي في سير الدعوى

عند فشل القاضي في الصلح بين الزوجين بسبب غياب كليهما أو أحدهما رغم منحهم عدة فرص لحضور جلسات الصلح وإما إصرارهما على فك الرابطة الزوجية رغم منحهم مهل للتفكير فهنا يحرر محضر بعدم الصلح لكي يرفقه بملف الدعوى ويشرع في مناقشة الموضوع وعندئذ يقع النقاش في الموضوع ثم يصدر القاضي حكمه وفقاً للإجراءات العادية، ويكون الحكم ابتدائيا نهائيا فيما يتعلق بالطلاق وابتدائيا فيما يخص الجوانب المادية له.

وعند مناقشة موضوع الدعوى يعتمد القاضي على محاولات الصلح الفاشلة التي أجراها سابقا فيستنبط منها ملابسات النزاع والأسباب المؤدية للطلاق وبذلك يستطيع الفصل في دعوى فك الرابطة الزوجية وفق الطلب المقدم للمحكمة بموجب العريضة الافتتاحية، حيث يجب عليه أن يستخلص من تلك الجلسات من يتحمل المسؤولية في فك الرابطة الزوجية، وهو ما أكده قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 2007/01/17 بقوله:"... لكن متى لم يحدد قاضي أول درجة في حكمه القاضي بالطلاق بين الطرفين مسؤولية الطلاق لأي من الزوجين، فإن ذلك الحكم يصبح مشوبا بعيب قانوني باعتبار أنه كلما تم الحكم بفك الرابطة الزوجية يتعين قانونا تحديد مسؤولية أي من الزوجين تسبب في انحلال العلاقة الزوجية، الشيء الذي يجعل الوجه المثار وجيه يتعين الالتفات إليه"[1].

وبهذا فإن القاضي ملزم بإرفاق محضر عدم الصلح بملف الدعوى والإشارة في الحكم له، كما أن القاضي يبني تسبيبه للحكم من خلال ما استخلصه من النزاع في جلسات الصلح التي باءت بالفشل فنقول حينئذ أن محاولات الصلح تمهد للحكم بالطلاق وتساعد القاضي على بناء الأحكام التي سوف يصدرها في دعاوى الطلاق .

خاتمة

ألزم المشرع قاضي شؤون الأسرة بإجراء الصلح قبل الشروع في مناقشة موضوع دعوى الطلاق وذلك راجع لأهمية الصلح في المحافظة على تماسك الأسرة وحماية الأطفال من التفكك الأسري ولهذا خصه بعدة مواد في قانون الأسرة وقانون الإجراءات المدنية والإدارية من أجل تنظيمه وحتى يطبق هذا الإجراء على أحسن وجه، كما يخلق الصلح على المستوى العملي عدة إشكالات بحيث كثرة القضايا التي تعرض أمام القاضي تمنعه من إعطاء الوقت الكافي لسماع الزوجين بتأني ومحاولة فهم سبب النزاع ومعالجته وأيضا ضيق الوقت هذا من جهة، ومن جهة أخرى، عدم إعطاء الفرص للزوجين بإجراء عدد كبير من جلسات الصلح حتى يتمكن القاضي من ايجاد الحلول لإنهاء الخلاف بين الزوجين.

[1] المحكمة العليا ، غرفة الأحوال الشخصية ،قرار رقم 376803 ،مؤرخ في 2007/01/17،غير منشور.

إلى جانب أنه في بعض الأحيان لا تنجح محاولات الصلح بسبب عدم بذل القاضي المجهود الكافي في الصلح لاعتباره له مجرد إجراء شكليا متجاهلين في ذلك أهميته في الحفاظ عن كيان الأسرة من التفكك.

وعليه، نقترح ما يلي: أن يكون القاضي مختصا فقط بالصلح لكي يعطي الوقت الكافي للزوجين لمعالجة الخلاف الواقع بينهما ويكون مهتم فقط بالصلح ولا يشغله كيفية إيجاد حلول قانونية في قضايا أخرى للأسرة، وأيضا إنشاء نيابة عامة متخصصة في القضايا الأسرية حتى تساعد القاضي في حماية الأسرة.

قائمة المراجع

-القرآن الكريم

***المؤلفات و الكتب:**

- الصادق عبد الرحمان الغرياني، مدونة الفقه المالكي وأدلته،الجزء الثالث، مؤسسة الريان، لبنان،2002.

- بلحاج العربي، الوجيز في شرح قانون الأسرة الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.

- بن الشيخ أث ملويا لحسن،المنتقى في قضاء الأحوال الشخصية،جزء الأول، الجزائر، دار الهومة،2005.

- بن شويخ الرشيد،شرح قانون الأسرة الجزائري المعدل،دراسة مقارنة لبعض التشريعات العربية ، الطبعة1، الجزائر، دار الخلدونية،2008.

- زودة عمر ، طبيعة الأحكام بإنهاء الرابطة الزوجية وأثر الطعن فيها، الجزائر، الموسوعة للنشر، 2003.

- قوادري الأخضر،الوجيز الكافي في إجراءات التقاضي في الأحكام العامة للطرق البديلة في حل النزاعات الصلح القضائي الوساطة القضائية، الجزائر، دار هومة، 2003 .

***التشريعات:**

- قانون رقم84-11 المؤرخ في 09 رمضان 1404 الموافق ل 9 يونيو 1984،المعدل و المتمم بالأمر 05-02 المؤرخ في 18 محرم 1924 الموافق ل 27 فبراير2005 المتضمن قانون الأسرة.

-قانون رقم 09/08المؤرخ في 18 صفر 1429الموافق ل25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدراية.

***المقالات:**

- مقالي الحسني محسن ،النيابة العامة و الصلح الأسري على ضوء مدونة الأسرة، مداخلة ضمن فعاليات المائدة المستديرة حول موضوع الوساطة الأسرية : الإرهاصات و التطلعات.26 ماي 2016.

-فاكر محمد الغرابية، حمود سالم عليمات، التأثيرات النفسية والاجتماعية للطلاق على الأطفال دراسة على عينة من الأطفال في دار الضيافة في اتحاد المرأة الأردنية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد9،ع2، 2012، ، ص. 105 وما يليها.

***المذكرات :**

- بن هبري عبد الحكيم، أحكام الصلح في قضاء شؤون الأسرة، مذكرة لنيل شهادة الماجستر ، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2015.

- زيدان عبد النور،الصلح في الطلاق،دراسة للنصوص القانونية و الفقهية و في الاجتهاد القضائي ،مذكرة لنيل شهادة ماجستر جامعة الجزائر، كلية الحقوق،2007.

مؤسسات الحكامة الجيدة في ظل الدستور المغربي 2011 أي إسهام في العمل التشريعي ؟

Good governance institutions under the 2011 Moroccan constitution Any contribution to the legislative work?

د. مولود اسباعي

جامعة عبدالمالك السعدي -باحث في القانون الدستوري والعمل التشريعي

الملخص :

تماشيا مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أصبحت تفرض نفسها على الدول، وكيفية التعامل مع الأجيال الجديدة، وتوسيع نطاق الحقوق والحريات لدى الأفراد، وميلاد مفاهيم ووظائف جديدة بدأت تنتشر بسرعة على الصعيد الدولي كالتنمية المستدامة، والحكامة الجيدة.، فقد نص الدستور المغربي لسنة 2011 في باب خاص بالحكامة الجيدة، على خلق مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، وقد تم دستوريا هيكلة هذه الأجهزة التي تؤطر للبعد المؤسساتي للحكامة حسب ثلاث هيئات تختلف من حيث مهامها وصلاحياتها والأهداف التي وضعت من أجلها، والقضايا التي يشترط أن تنظر فيها، كما أنها تتفاوت في طريقة تدخلها في العمل التشريعي كل حسب مجال اختصاصاتها.

الكلمات المفتاحية: المغرب - الدستور - مؤسسات الحكامة- التشريع- إسهام

Abstract :

In line with the political, economic and social developments that have imposed themselves on states, how to deal with new generations, expand the range of rights and freedoms of individuals, and the birth of new concepts and jobs that have begun to spread quickly at the international level, such as sustainable development and good governance .., the Moroccan Constitution of 2011 stipulated In a section on good governance, on creating institutions and bodies to protect rights and freedoms, good governance, human and sustainable development and participatory democracy, these bodies have been constitutionally structured to frame the institutional dimension of governance according to three bodies that differ in terms of their functions and powers Its duties, the goals for which it was set, and the issues it is required to consider, and it varies in the way it interferes in the legislative work, each according to the scope of its competences.

Keywords : Morocco- Constitution- governance institutions- legislation- contribution

مقدمة

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، والاختصاص الأصيل الذي خلقت من أجلة السلطة التشريعية، ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، واكتساب البرلمانات لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطورات تاريخية مكنتها من أن تصبح المشرع باسم الشعب.

والأصل أن الهيئة التشريعية في معظم الأنظمة الدستورية تتشكل من مجلس أو مجلسين، وتتولى تلك الهيئة مباشرة وظيفة التشريع، ويمكن أن يكون اختصاصها مطلق في هذا الأمر، إذ تستطيع تنظيم كافة المسائل دون قيد أو نطاق يحد من سلطتها، وينبع ذلك الحق من صفتها التمثيلية، على اعتبار أن أعضاؤها المنتخبون من الشعب صاحب السيادة هم أداة التعبير عن الإرادة الوطنية، ووفقا لذلك المفهوم تحرص معظم الأنظمة الدستورية على تقرير ذلك الحق للسلطة التشريعية. بيد أنه مع تطور الأنظمة الدستورية، وتعقد الحياة السياسية، اتجهت معظم الدساتير إلى تقييد الاختصاص التشريعي للبرلمان، فلم يعد هو المالك لاختصاصاته يباشرها أو لا يباشرها كيف يشاء، أو يتنازل عنها لغيره من السلطات، وبات مقيدا باحترام قواعد توزيع الاختصاص التي تحدد نطاق عمله وتنظم العلاقة بين السلطات في الدولة.

لكن ولأسباب متعددة تضاءل الدور التشريعي للبرلمانات فاسحا المجال للتدخل الحكومي بالتشريع، بل وأضحى ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة، منها البحث عن الفاعلية من جهة وشخصنة السلطة من جهة أخرى، بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، وكذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه.

وبالنظر إلى الدور المتميز الذي يلعبه الفرد داخل المجتمع، أقر الدستور المغربي لسنة 2011 حق المواطن في تقديم ملتمسات في مجال التشريع والتقدم بعرائض إلى السلطات العمومية، وأولى أهمية كبرى للمرتفقين عبر التنصيص على مبادئ الحكامة الجيدة والتي ستتجسد مستقبلا في ميثاق للمرافق العمومية.

كما عمل الدستور الجديد على تقوية آليات تخليق الحياة العامة عبر دسترة مجموعة من المؤسسات الأساسية بغية تعزيز المواطنة والمشاركة الديمقراطية فضلا عن إقرار دسترة مجموعة من الهيئات والمؤسسات، وتم إدراجها ضمن مؤسسات الحكامة الجيدة. كما تم توسيع المجال التشريعي للبرلمان مقارنة مع ما كان عليه من قبل.

وإذا كان العمل التشريعي يفترض من حيث المبدأ أن يصدر من المؤسسة البرلمانية، باعتبارها امتدادا للسيادة الشعبية، فإن الممارسة السياسية أثبتت وجود أجهزة ومؤسسات أخرى تساهم في العملية التشريعية إلى جانب البرلمان، سواء في مرحلة إعدادها أو تحضيرها أو في مرحلة المناقشة والتداول أو حتى بعد الموافقة عليها من قبل المؤسسة البرلمانية.

لقد أدى التباعد بين الأحزاب المغربية باعتبارها من تفرز النخب البرلمانية والمواطن من جهة، وضعف العمل والانخراط السياسي لفئات عريضة من المجتمع، إلى تراجع ثقة المواطنين في المجال العمومي عامة والعمل البرلماني خاصة، حتى وإن كان ذلك راجع لعدة أسباب تاريخية واجتماعية وسياسية، واقتصادية.

ولم يعد العمل التشريعي يقتصر عن المؤسسات الدستورية وخاصة تلك المتدخلة بصفة مباشرة في هذا المجال والمتمثلة أساسا في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، لأن دورها لم يعد يقتصر على إصدار قوانين مرحلية وحسب تصورها وقناعاتها، بل يفترض فيها أن تكون مسؤولة على إحداث التوازنات بين متطلبات العصر لمسايرة التطورات ورهانات الشعب الذي يطمح إلى الرقي والازدهار، وإلى تحقيق التنمية الشاملة، اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا من جهة، ومسؤولة عن مسايرة الرهانات الدولية من جهة أخرى.

فقد اعتمد المشرع الدستوري المغربي آليات لضبط التوازنات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال الاستعانة بمجموعة من الأجهزة والمؤسسات الاستشارية المستقلة، وتم إحداث هذه المؤسسات الدستورية، ويكون الهدف من إقرارها توسيع المشاركة السياسية، وإرساء هيآت قارة لتنظيم الحوار، وتعميق دراسة بعض القضايا الكبرى المطروحة على البلاد، واقتراح السياسات والتدابير حول معالجتها[1]. خصوصا لما يتعلق الأمر بميلاد مفاهيم جديد بدأت تبرز على الصعيد الدولي والوطني كمبدأ الحكامة الجيدة. هذه الأخيرة التي لن تعد ترتبط كممارسة فقط بقيم التسيير والتدبير الرشيد للموارد المتاحة اقتصاديا واجتماعيا، بل أصبحت تتسع لاستعارتها في المجال السياسي الذي أخذ بالكثير من المفاهيم الاقتصادية والتقنية كالمردودية والشفافية، حتى أصبح مفهوم الحكامة يتبوأ مكانة متميزة صار الجميع يخط أبعادها ويحاول تحديد معالمها، حتى أمكن توظيفها في التدبير المؤسساتي سواء التنفيذي والقضائي وحتى التشريعي.

ويعتبر مفهوم الحكامة الجيدة من أقوى المفاهيم التي جاء بها الدستور المغربي لسنة 2011، كتعبير عن الفلسفة العامة التي أسسها من أجل إحداث التغيير المنشود، والحد من الفساد وسوء التدبير الذي تعاني منه مؤسسات الدولة والمجتمع[2].

فاستحضار مبدأ الحكامة التشريعية، يفترض تناسب النصوص القانونية الصادرة مع الخصوصية المغربية، ومع متطلبات المواطنين المعنيين بالتشريع والوقائع المعيشية للمواطنين، لذلك يجب عدم إقصائهم من المشاركة في العملية، وتغييب الفاعل الجمعوي، بالتالي إقصاء الأشخاص المعنيين بالتشريع من المشاركة في إصدار(المبادرة) النصوص القانونية.

1 - عبدالكريم غلاب: "100 سنة من النظال الديمقراطي"، مطبعة المعارف الجديدة- الرباط- 2012.، ص: 194.

2 - كريم لحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء- 2012.، ص: 206.

ولتفادي هذه الإكراهات لربما كان من الضروري خلق هيئات استشارية لها ارتباط بمختلف المجالات التي تطرح إشكالا على مستوى السياسات العمومية، والمنتوج التشريعي، وهذا ما جعل المشرع الدستوري المغربي يخصص بابا منفردا للحكامة الجيدة، ومقرا بهيئات مؤطرة للبعد المؤسساتي للحكامة الجيدة .

إن التنصيص على مساهمة هذه الأجهزة والمؤسسات في العملية التشريعية، من طرف المشرع الدستوري تعود إلى رغبته في توفير أكبر ما يمكن من الضمانات عند إعداد القوانين، وتجميع ما يكفي من المعطيات والمعلومات حولها، لأن القواعد القانونية ليست قواعد معيارية جامدة، بل هي قواعد تهدف إلى تحقيق أهداف سياسية، اجتماعية، اقتصادية، أمنية، وبالتالي فإن إشراك بعض الهيئات الحقوقية الاقتصادية والاجتماعية، في العملية التشريعية يمنحها قوة مناعة أكثر.

فمن بين أهم المستجدات التي جاء بها دستور 2011، هو الإقرار الدستوري لمجموعة من الهيئات ومؤسسات الحكامة الجيدة، والمؤطرة ضمن الجزء الثاني من الباب الثاني عشر(12) والمعنونة بمؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، والمعنية بالفصول من 161 إلى 170، وعددها عشر(10) مؤسسات.

ونظرا لأهمية ودور هذه الهيئات في المنظومة المؤسساتية للدولة، وانطلاقا من أهمية تجويد المنتوج التشريعي كآفاق، وبروز أجهزة ومؤسسات مستقلة أقرها دستور 2011، ، تبقى الإشكالية المطروحة في هذا الباب، مرتبطة **بمدى إسهامات هذه الهيئات المؤطرة للبعد المؤسساتي للحكامة الجيدة في العمل التشريعي؟**

فالتنصيص الدستوري على هذه المؤسسات، شكل قفزة نوعية في مجال ترسيخ دولة الحق والقانون والمؤسسات، وقد حدد الدستور إطارا عاما لصلاحياتها، بينما أشار إلى أن مجموع هذه الهيئات والمؤسسات سيتم استكمال بناؤها التنظيمي والقانوني، حيث نص على أن تأليف وتنظيم وصلاحيات هذه المؤسسات تحدد بقانون عادي. وفي علاقتها بالمؤسسة التشريعية، فقد ألزم المشرع هذه المؤسسات والهيئات على تقديم تقرير عن أعمالها، على الأقل مرة واحدة في السنة، ويكون هذا التقرير موضوع مناقشة من قبل البرلمان (الفصل 160 من الدستور). كما أن الدستور نص على أن كل هذه المؤسسات مستقلة وتستفيد من دعم الدولة، و يمكن للبرلمان أن يحدث علاوة على هذه المؤسسات العشر هيئات أخرى للضبط والحكامة الجيدة (الفصل 159 من دستور 2011).

وقد تم دستوريا هيكلة هذه الأجهزة التي تؤطر للبعد المؤسساتي للحكامة حسب ثلاث هيئات تختلف من حيث مهامها وصلاحياتها والأهداف التي وضعت من أجلها، والقضايا التي يشترط أن تنظر فيها، كما أنها تتفاوت في طريقة تدخلها في العمل التشريعي، لذلك سنحاول من خلال القوانين العادية المنظمة لهذه الهيئات والمؤسسات، الوقوف على دورها وإسهاماتها في العمل التشريعي وذلك من خلال التركيز بالدراسة والتحليل على مؤسسة واحدة كنموذج من كل هيأة من الهيئات الثلاث، في حين سنكتفي للإشارة باختصار لدور المؤسسات الأخرى في العمل التشريعي، وذلك وفق ما يلي: المجلس الوطني لحقوق الإنسان كنموذج عن هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، والمجلس الأعلى للاتصال

السمعي البصري، كنموذج عن هيئات الحكامة الجيدة والتقنين، في حين سنركز ضمن هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية على المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي نموذجا.

من أجل ذلك سنحاول التركيز من خلال القراءة الدستورية والقانونية لأبرز وأهم هذه الأجهزة والهيئات الدستورية، والوقوف عند مكوناتها ومدى إسهامها في العمل التشريعي، كل حسب اختصاصاته، وذلك بمعالجة هذه الورقة البحثية على النحو الآتي بيانه:

المطلب الأول: إسهامات هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها في العمل التشريعي.

المطلب الثاني: دورهيئات الحكامة الجيدة والتقنين في مجال التشريع.

المطلب الثالث: مكانة هيآت النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية في العمل التشريعي.

المطلب الأول: إسهامات هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها في العمل التشريعي

تعتبر هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، هيئات دستورية مستقلة، الغاية من إحداثها هو الحفاظ على الثوابت الوطنية التي جاءت في تصدير الدستور، وذلك عن طريق التزام المغرب بحماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما، والإسهام في تطويرهما، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزيء[3].

وتلعب المؤسسات الوطنية المرتبطة بمجال حقوق الإنسان، والديمقراطية دورا بارزا في ترسيخ دولة القانون، وإرساء الثقة بين المجتمع والمؤسسات[4]، وتجسيدا لوفاء المغرب بالتزاماته الدولية في مجال حقوق الإنسان، أقر الدستور المغربي صراحة على الاحترام الكامل لحقوق الانسان والنهوض بها، لذلك حدد دستور 2011 هذه الهيئات وضمنها في كل من المجلس الوطني لحقوق الإنسان(الفصل161)، مؤسسة الوسيط (الفصل 162)، مجلس الجالية المغربية بالخارج(الفصل 163) الهيأة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز(الفصل 164). وفي علاقتها بالعمل التشريعي، سنحاول التركيز على دراسة حالة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، في حين سنقتصر بالإشارة باختصار إلى مقتضى النص القانوني المحدد لدور الهيئات الأخرى في العمل التشريعي؛

3 – يونس مليح: مسار بناء دستور المؤسسات الدستورية: الحصيلة والرهان، منشورات مسالك، العدد40/39، مطبعة النجاح الجديدة–الدار البيضاء، 2016، ص: 18.

4 - كريم لحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل، مطبعة النجاح الجديدة– الدار البيضاء– 2012.، ص: 216.

الفقرة الأولى: مجلس الجالية المغربية بالخارج

نظرا للموقع الجغرافي الذي يزخر به المغرب، وانفتاحه على العالم خصوصا على أوروبا وأسيا، مما حذى بالمواطنين المغاربة بالانتشار والهجرة على أوسع نطاق نحو دول العالم.

وحرصا منها على الرعاية بمغاربة العالم، وضمان حقوقهم، فإن المشرع الدستوري المغربي قد أولى اهتماما كبيرا بهذه الفئة من المجتمع، حيث أخصها بحيز مهم من الهندسة الشكلية للوثيقة الدستورية لسنة 2011، من خلال تصنيفها دستوريا في الباب الأول المخصص بالأحكام العامة، وأقر بضمان حقوقها المدنية والسياسية، وإشراكها في صناعة السياسة العمومية الخاصة بها، وتوزيعها على كل من الفصل 16 والفصل 17 ثم الفصل 18.

هذا المستجد الدستوري، جعل السلطات المغربية تعمل على الاهتمام بهذه الفئة من المجتمع، وذلك من أجل توثيق الأواصر المتينة التي تربط المغاربة المقيمين بالخارج ببلادهم المغرب، والسعي وراء تمكينهم من حقوقهم والتزاماتهم، حيث عملت على خلق وزارة خاصة تعني بالجالية المغربية المقيمة في بلاد المهجر، بل ولضرورة النهوض بمهام التشاور والمساهمة في صياغة وبلورة السياسات المتعلقة بالهجرة وشؤون الجالية المغربية بالخارج تم إحداث مجلس للمغاربة المقيمين بالخارج[5].

وفعليا فقد تم سنة 2007 إحداث هذا المجلس (مجلس الجالية المغربية بالخارج) كهيأة استشارية بجانب الملك، وكمؤسسة فعالة كفيلة لإبداء الآراء حول توجهات السياسات العمومية ذات العلاقة بالمغاربة المقيمين بالخارج التي تمكن المغاربة المقيمين بالخارج من تأمين الحفاظ على علاقات متينة مع هويتهم، وضمان حقوقهم وصيانة مصالحهم، وكذا المساهمة في التنمية البشرية والمستدامة في وطنهم الأم وتقدمه، وهذا الاهتمام كرسه دستور 2011، من خلال التنصيص في الفصل 163 على إحداث مجلس الجالية المغربية بالخارج ، وجعله في صلب الهيئات الاستشارية ذات صبغة حقوقية، أي تم تصنيفها في خانة حماية حقوق الانسان والمحافظة عليها.

وفي علاقة مجلس الجالية المغربية بالخارج بالعمل التشريعي، وحسب المادة الثانية من ظهير 2007، فإن المجلس يسهم من خلال إبداء الرأي بشأن المشاريع الأولية للنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بشؤون الهجرة، وقضايا المغاربة المقيمين بالخارج؛ وكذا التوجهات الأساسية للساسات العمومية التي من شأنها أن تضمن لهذه الفئة من المجتمع المغربي الحفاظ على أواصر الارتباط الوثيق بهويتهم المغربية، ولا سيما ما يتعلق بتعليم اللغات والتربية الدينية والعمل الثقافي.

5 –الفقرة الأولى من المادة الثانية من الظهير الشريف رقم 1.07.208 صادر في 2007/12/21 بإحداث مجلس الجالية المغربية بالخارج، الجريدة الرسمية عدد 5600 بتاريخ 2008/01/31، ص: 306.

الفقرة الثانية: الهيأة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز

قد افتتح المشرع الدستور الباب الأول المخصص للحريات والحقوق الأساسية، بالفصل19 ، والمحدد تمتيع الرجل والمرأة على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية؛ وأن الدولة المغربية تسعى من خلال هذا الفصل الدستوري على تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، حيث اعتبر أن مبدا المناصفة على وجه الخصوص هو خيار مجتمعي، وهناك ضرورة ملحة لتمتيع المرأة والرجل على قدم المساواة بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ومن أجل ضمان ذلك سيتم إحداث هيأة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز

تهتم الهيأة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز، المنصوص عليها في الفصل 164 من دستور السادس للمملكة المغربية، والمحدثة بالقانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز[6]، وذلك بموجب الفصل 19 من دستور 29 يوليوز 2011، بصفة خاصة على احترام الحقوق والحريات المنصوص عليها في الفصل المخصص لضمان مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة.

فإذا كان النص الدستوري يخول إلى الهيئة المكلفة بالمناصفة ومكافحة جميع أشكال التمييز بشكل صريح صلاحيات ومهمة مكافحة التمييز على أساس الجنس، والنهوض بالمساواة والمناصفة بين المرأة والرجل، فإنه على العكس من ذلك لم يتطرق إلى وظائف هذه المؤسسة، باستثناء نشر التقارير السنوية وعرضها على البرلمان من أجل مناقشتها[7].

وعلى اعتبار أن مبدأ المناصفة والمساواة بين الرجل والمرأة مستجد دستوري، فإن هذا يفرض على السلطات العامة والمعنية بالعمل التشريعي على الخصوص بخلق مجموعة من الآليات، على إصدار مجموعة من القوانين التي ستكون ضامنة لتنزيل هذه الحق الدستوري على أرض الواقع.

لذلك وفي علاقتها (هيأة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز) بالعمل التشريعي، فإن إسهاماتها حسب قانون 79.14، تكون من خلال إبداء الرأي بمبادرة منها أو بطلب من الملك أو بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان، حسب الحالة بشأن مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية[8].

الفقرة الثالثة: مؤسسة الوسيط

تعتبر مؤسسة الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، وتعد من المؤسسات التي تم إحداثها بظهير 17 مارس 2011، وجاءت كبديل لديوان المظالم، وذلك لمواكبة الإصلاح المؤسساتي العميق الذي يعرفه المغرب، وجاء هذا

6 – الظهير الشريف رقم 1.17.47 الصادر في 2017/09/21 بتنفيذ القانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، جريدة رسمية عدد 6612 بتاريخ 2017/10/12، ص: 5823.

7 - كريم لحرش: مرجع سابق، ص: 226.

8 – حسب المادة الثانية من الظهير الشريف رقم 1.17.47 الصادر في 2017/09/21 بتنفيذ القانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز.

التغيير في نفس السياق السياسي الذي تم فيه الانتقال من المجلس الاستشاري لحقوق الانسان[9]، وذلك قبل أن يحدد دستور 2011 بمقتضى الفصل 162 منه، طبيعة ومهام هذه المؤسسة التي لا تختلف عن الأسباب الموجبة للإحداث التي حددها الظهير المحدث لها، باعتبارها مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الادارة والمرتفقين، والإسهام في سيادة ترسيخ القانون وإشاعة مبادئ العدل والانصاف وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية[10]. وتتوزع مهامها واختصاصاتها على أربع مجالات أساسية، متمثلة في التدخل في مجال تقديم المساعدات القضائية والقانونية والإدارية، ومجالات التدخل التلقائي أو بناء على شكاية او تظلم، واختصاصات في مجال تلقي الشكايات والتظلمات، فضلا عن اختصاصات في مجال الوساطة والتوفيق، أي البحث عن حلول منصفة ومتوازنة لموضوع الخلاف القائم بين الإدارة والمشتكين.

أما في علاقتها بالتشريع، فحسب ظهير إحداث المؤسسة[11]، فإن دورها في العمل التشريعي، يمكن استنتاجه من خلال مهمة الدفاع عن الحقوق والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، على اعتبار أنه ليس هناك نص يدل على إسهامها المباشر في العمل التشريعي.

الفقرة الرابعة: المجلس الوطني لحقوق الإنسان

يعتبر المجلس الوطني لحقوق الإنسان امتدادا مؤسساتيا للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، الذي تم إحداثه بظهير صادر في 20 أبريل 1990، وذلك في إطار سياسة الانفتاح التي دشنها الملك الراحل12 الحسن الثاني سنة 1990، وكان الهدف من ورائه حسب المادة الأولى من هذا الظهير13، ليكون مجلسا استشاريا، مهمته مساعدة المؤسسة الملكية في جميع القضايا التي تهم حقوق الإنسان، في ظل احترام المغرب الدائم لقرارات هيئة الأمم المتحدة التي دعت إلى إحداث مؤسسات وطنية تعني بهده الحقوق14. وهو ما أكدته أيضا المادة الأولى من ظهير فاتح مارس 2011، المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان15 ، التي نصت على أن المجلس مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة، تتولى النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها. كانت هذه المادة بمثابة الأرضية التي استند إليها المشرع الدستوري في تعريفه للمجلس في دستور 29 يوليوز 2011، حيث نص في الفصل 161 على أن: "المجلس الوطني لحقوق

9 – حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور السياق، البنيات والوظائف، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 2016/110، ص: 180.

10 – للمزيد حول مؤسسة الوسيط يمكن الرجوع إلى ؛ الحسن سيمو: مؤسسة الوسيط بين الأصالة والمعاصرة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد200/20، ص: 17؛ وكذلك مقال للأستاذ إدريس بلماحي: دراسة مقارنة في اختصاصات مؤسسة الوسيط، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2000/20، ص: 145.

11 – المادة الأولى من الظهير الشريف رقم 1.11.25 الصادر في 2011/03/17 المتعلق بإحداث مؤسسة الوسيط، جريدة رسمية عدد 5926 بتاريخ 2011/03/17، ص: 802.

12 – فقد استمد الملك الراحل الحسن الثاني فكرة إحداثه عن الرئيس الفرنسي الراحل فرنسوا ميتران، وكما جاء في الخطاب الذي ألقاه الملك الراحل بمناسبة إنشاء المجلس المذكور: "..فهذا الذي عندكم هنا ليس لي. فقد نقلته تقريبا فصلا فصلا عم مجلس استشاري وضعته حكومة ورئيس فرنسي اشتراكي..." أشار إليه محمد بوعزيز: القانون البرلماني المغربي –مسطرة التشريع (دراسة نظرية وتطبيقية)– ، مطبعة فضالة– المحمدية– طبعة 2006، ص: 44.

13 – تنص المادة الأولى من ظهير 1.90.12 على:"مساعدة جنابنا في جميع القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان" ظهير منشور في الجريدة الرسمية، عدد 4044 بتاريخ 2 ماي 1990.

14 – محمد سعيد بناني: المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان ولغته، دار نشر المعرفة–الرباط، الطبعة الأولى 1996، ص: 9.

15 – الظهير الشريف رقم 1.11.19 متعلق بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان صادر في 2011/03/01، الجريدة الرسمية عدد 5922 بتاريخ 3 مارس 2011، ص: 578.

الإنسان مؤسسة وطنية تعددية ومستقلة16، تتولى النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها، وبضمان ممارستها الكاملة، والنهوض بها وبصيانة كرامة وحقوق وحريات المواطنات، أفرادا وجماعات، وذلك في نطاق الحرص التام على احترام المرجعيات الوطنية والكونية في هذا المجال".

فالمجلس ليس بمؤسسة تقريرية، وإنما له اختصاصات استشارية، الهدف من آراءه أن تكون متممة للآليات المعتمدة لضمان حقوق الإنسان، الشيء الذي لا يستبعد إمكانية الإدلاء برأيه في المجالات ذات الطابع التشريعي.

لذلك تتمحور أغلب الصلاحيات التي يمارسها المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حول مجالات الحماية والنهوض، وإثراء الفكر والحوار حول حقوق الإنسان والديمقراطية، فضلا عن ملائمة القوانين، وإعمال الالتزامات الدولية، والتعاون الوطني والدولي والمساهمة في إعداد التقارير السنوية، ورصد حالات خرق وانتهاك حقوق الإنسان بسائر جهات المملكة17. ويتولى بالخصوص بحث ودراسة وملائمة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وبالقانون الدولي الإنساني التي صادق عليها المغرب أو انضم إليها18، ولذلك يمكن حصر هذه المهام التي يمارسها المجلس الوطني لحقوق الإنسان، في صلاحيات مرتبطة بالرصد والتتبع والحماية المتعلقة بقضايا الحقوق والحريات، وأيضا في صلاحيات تشريعية منصوص عليها في الظهير المحدث للمجلس.

ولذلك فالمجلس الوطني لحقوق الإنسان يلعب دورا تشريعيا استشاريا، يمكنه بصورة خاصة من الانفتاح على الحكومة والبرلمان بمجلسيه فيما يتعلق بالتشريعات الوطنية، كما يمكنه العمل كرقيب في العملية التشريعية، وذلك عبر تقييم الفعالية العملية للقوانين القائمة، وتحديد المشاكل التي يحتمل أن تكون قد غابت عن المؤسسة البرلمانية في معالجتها لبعض التشريعات الحالية، معالجة كافية، بل قد تدعو الحاجة إلى تعديل قانون ما أو إلغائه ووضع تشريع جديد بسبب العيوب الفنية التي تلاحظها الهيئة المشرفة على تنفيذ القانون أو بسبب عدم استجابته لمتطلبات19 حماية وتطوير حقوق الإنسان20.

فالمجلس الوطني لحقوق الإنسان –كمؤسسة وطنية مستقلة- له صلاحية لفت انتباه الحكومة إلى حالات انتهاكات حقوق الإنسان وتقديم اقتراحات ومبادرات لوضع حد لهذه الانتهاكات، كما ينحو المجلس من ضمن مهامه، إلى تشجيع مواصلة مصادقة المملكة المغربية على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وبالقانون الدولي

16 – بالنسبة للبنية التنظيمية للمجلس، فإنه يتكون من ثلاثين(30) عضوا، علاوة على الرئيس والأمين العام الذين يعينهم الملك بظهير لمدة 4 سنوات قابلة للتجديد، 8 أعضاء يختارهم الملك، 11 عضوا يتم اقتراحهم من طرف المنظمات غير الحكومة الفاعلة في مجال حقوق الإنسان، 8 أعضاء يرشحون من قبل مجلسي البرلمان (4 أعضاء عن كل مجلس)، عضوان يتم اقتراحهم من طرف المؤسسات الدينية، وعضو واحد مقترح من قبل الوداية الحسنية للقضاة، كما يضم المجلس المسؤول عن مؤسسة الوسيط، ورؤساء اللجان الجهوية لحقوق الإنسان، باعتبارهم أعضاء بحكم القانون حسب المادة 33 و 34 من ظهير 3 مارس 2011.

17 – عبدالعزيز لعروسي: التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: ملاءمات قانونية ودستورية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة،عدد 2014/87، ص: 356.

18 – المادة 13 من الظهير الشريف المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

19 – ومن أهم تجليات التدخل العملي للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في العمل التشريعي، انكباب مجموعة عمل التشريعات والسياسات العامة على تدارس فحوى التكليف الملكي الذي تضمنه خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2003، والمتعلق بإعداد المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان للاقتراحات اللازمة لسد الفراغات التشريعية في مجال محاربة كل أشكال العنصرية والكراهية والعنف، عبر ملاءمتها مع السكوك والمواثيق الدولية ذات الصلة. أنظر منشورات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، مشروع رأي استشاري إلى النظر السامي لصاحب الجلالة أيده الله بشأن كفاية التشريع المغربي في مكافحة أشكال العنف والكراهية والتمييز، بدون تاريخ، ص: 2. أشار إليه عبدالعزيز لعروسي، مرجع سابق، ص: 362.

20 – عبدالعزيز لعروسي: التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص: 365.

الإنساني21؛ ويمكن المجلس أن يقدم للبرلمان وللحكومة، بناء على طلب أي منهما، المساعدة والمشورة بشأن ملائمة مشاريع ومقترحات القوانين مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، التي صادقت عليها المملكة أو انضمت إليها22؛ كما يقوم المجلس بدراسة مشاريع المعاهدات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان وبالقانون الدولي الإنساني، المحالة عليه بصورة منتظمة من طرف الجهات المختصة23.

وبالإضافة إلى ذلك فالمجلس يبادر بتقديم توصياته إلى البرلمان والحكومة، في شأن تعديل بعض النصوص القانونية والتنظيمية التي تسيء إلى حقوق الإنسان، على سبيل المثال أوصى المجلس الوطني لحقوق الإنسان ، بمناسبة اليوم العالمي للمرأة لسنة 2014 ، في مذكرة اعتمدها للمساهمة في النقاش حول مشروع القانون المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء، بالاستناد إلى ديباجة الدستور والفصل 19 منه، بإلغاء جميع المقتضيات الواردة في التشريعات والنصوص التنظيمية والسياسات العمومية التي تنطوي على تمييز مباشر أو غير مباشر، وتعزيز المساواة والمناصفة بين الرجل والمرأة في جميع المجالات، من خلال تدابير تشريعية وتنظيمية وإجراءات تهم السياسات العمومية.

ومن بين إسهامات المجلس الوطني لحقوق الإنسان كذلك في العمل التشريعي، وخاصة الممارسة التشريعية للبرلمان، نذكر على سبيل المثال، الرأي الاستشاري الذي بلوره المجلس بطلب من البرلمان، بشأن إشكالية توفير الحصانة للعسكريين التي تم اقتراحها بمقتضى المادة السابعة من مشروع القانون رقم 12.01 المتعلق بالضمانات الممنوحة للعسكريين من زاوية القانون المقارن والملائمة مع الاتفاقيات التي صادق عليها أو انضم إليها المغرب24. وفي نفس السياق أبدى نفس المجلس رأيا بطلب من رئيس مجلس المستشارين25 لإبداء الرأي حول مشروع قانون 19.12 المتعلق بتحديد شروط الشغل والتشغيل المتعلق بالعمال المنزليين وذلك في شتنبر 2013.

فبالإضافة إلى الرأي الاستشاري، يمكن للمجلس –إن اقتضت الضرورة ذلك- أن يساهم في إعداد التقارير التي تقدمها الحكومة لأجهزة المعاهدات والمؤسسات الدولية والإقليمية المختصة، طبقا للالتزامات والتعهدات الدولية التي انخرط فيها المغرب26. وعلى ضوء التوصيات الصادرة عن أجهزة المعاهدات الأممية الخاصة بالتقارير المقدمة لها من طرف الحكومة، يمكن للمجلس أن يقترح كل توصية يراها مناسبة في هذا الشأن، ويرفعها إلى السلطات الحكومية المختصة[27].

فرغم أن إسهامات ومبادرات المجلس الوطني لحقوق الإنسان على مستوى الممارسة التشريعية سواء للحكومة أو للبرلمان، تبقى استشارية، على اعتبار أن المجلس لا ينافس الأجهزة التشريعية والقضائية والتنفيذية في ممارستها

21 حسب المادة 17 من الظهير الشريف المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.
22 – المادة 16 من الظهير الشريف المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.
23 – المادة 18 من الظهير الشريف المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.
24 – عبدالعزيز لعروسي: التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص: 366
25 – حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور السياق، البنيات والوظائف، مرجع سابق، ص: 58.
26 – المادة 14 من الظهير الشريف المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.
27 – حسن طارق: هيأت الحكامة في الدستور: السياق البنيات والوظائف، مرجع سابق، ص: 174.

لاختصاصاتها المكفولة بنص الدستور والقانون، ووفق ما تقتضيه دولة الحق والقانون من استقلال وفصل السلط، إلا أن القدرة على إبداء ملاحظات استشارية على مشاريع أو مقترحات قوانين يكتسي أهمية بالغة، فتغيير مشروع قانون يكون دائما أسهل من تعديل أو إلغاء قانون قائم[28].

عموما فإن مما يبرز الدور الفعال لعلاقة هيئات الحكامة بالمؤسسة البرلمانية، هو المذكرة التي تم تقديمها لمكتب مجلس النواب عقب انتخابه إثر انتخابات نونبر 2011 من قبل هذه الهيئات والممثلة في كل من المجلس الوطني لحقوق الإنسان، والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، ومجلس المنافسة، تستعرض فيها وجهة نظرها في تدبير العلاقة مع البرلمان، في سياق استحضار الشروع في إعداد النظام الداخلي لمجلس النواب[29].

المطلب الثاني: دور هيئات الحكامة والتقنين من المجال التشريعي

حدد دستور 2011 هيئات الحكامة الجيدة والتقنين، ضمن الباب الثاني عشر المخصص للحكامة الجيدة في ثلاث هيئات الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري(الفصل 165)، مجلس المنافسة(الفصل 166)، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها(الفصل 167) وفي علاقتها ودورها بالعمل التشريعي، فالقوانين المنظمة لهذه الهيئات كلها تقر بأدوار متفاوتة في مجال العمل التشريعي، كل حسب المجال المخصص له. والملاحظ أن هذه الهيئات الثلاث، مؤسسات كانت موجودة قبل أن تتم دسترتها عام 2011، وكانت منظمة إما بقانون وإما بمرسوم(حالة الهيأة المركزية للوقاية من الرشوة).

ولا شك أن هذه الهيئآت، تحضى بأهمية بالغة وذات طبيعة خاصة خلافا لباقي الهيئات والمجالس الأخرى ذات الصلاحيات الاستشارية، على اعتبار أن نوعية الوظائف والمهام المسندة دستوريا لهيئات الحكامة الجيدة والتقنين ترتكز حول صلاحيات الضبط أو التقنين أو تتبع التنفيذ. مما جعل المجلس الدستوري في قراره رقم 932/14 المتعلق مطابقة القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للدستور، يقر بإقصاء رؤساء كل هيئة من الهيئآت الثلاثة في تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي[30].

وعمليا سنقتصر على الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري كنموذج للدراسة، في علاقتها بالعمل التشريعي، وذلك لاعتبارات موضوعية، مرتبطة بتجربتها وأهميتها؛

28 – عبدالعزيز لعروسي: التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: ملاءمات قانونية ودستورية، مرجع سابق، ص: 368.

29 – حسن طارق: هيأت الحكامة في الدستور: السياق البنيات والوظائف، مرجع سابق، ص: 59.

30 – حيث اعتبر هذا القرار أن البند (هـ) من المادة 11 يدرج ضمن فئة الشخصيات التي تمثل 20 مؤسسة وهيئة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، كل من رئيس الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري،ورئيس مجلس المنافسة، ورئيس الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وحيث إن الدستور، فضلا عن اعتبار هـ للمجالس والهيئات الثلاث المشار إليها مؤسسات مستقلة بحكم اندراجها ضمن الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة والتقنين طبقا لأحكام الفصل 159 منه، فإنه أسند لها النهوض بمهام مقررة دستورية تنطوي على صرحيات الضبط أو الرقابة أو تتبع التنفيذوفقا لأحكام فصوله...؛ ،حيث إنه...؛ وحيث إن القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي... ، بمنحه العضوية داخل هذا المجلس لرؤساء المؤسسات الدستورية الثلاث المذكورة لم يراع طبيعة هذه المؤسسات ونوعية وظائفها والغاية من إحداثها؛ وحيث إنه تأسيا على ما سبق بيانه، يكون إدراج تمثيل رؤساء كل من الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ومجلس المنافسة، والهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، غير مطابق للدستور؛ أشار إليه حسن طارق: هيأت الحكامة في الدستور: السياق البنيات والوظائف، مرجع سابق، ص: 42.

الفقرة الأولى: مجلس المنافسة

في إطار الإصلاحات الاستراتيجية، وتأهيل الاقتصاد الوطني، والتحفيز على الاستثمار، وتعزيز الثقة بين الفاعلين الاقتصادين، وفي سياق إصدار القانون المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة[31]، الذي جاء لضمان العلاقات الاقتصادية، وكآلية قانونية لتحقيق التنافس الشريف، وضمان القدرة الشرائية للمواطنين، تم إحداث مجلس المنافسة.

ويعتبر مجلس المنافسة، المنصوص عليه في الفصل 166 من الدستور المغربي 29 يوليوز 2011، كمؤسسة مستقلة، مكلفة بضمان الشفافية والإنصاف في العلاقات الاقتصادية، في إطار تنظيم منافسة حرة مشروعة، من خلال تحليل وضبط وضعية المنافسة في الأسواق، ومراقبة المنافسة لها والممارسة التجارية غير المشروعة وعمليات التركيز الاقتصادي والاحتكار. وقد وزعت مهام اللمجلس على اختصاصات تقريرية، فضلا عن اختصاصات استشارية أما فيما يخص صلاحيات المجلس في علاقته بالعمل التشريعي، وتستشف من خلال ما حددته المادة الخامسة من القانون 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة، حيث يمكن استشارة المجلس من طرف اللجان الدائمة للبرلمان في مقترحات القوانين وكذا في كل مسألة متعلقة بالمنافسة، وفق أحكام النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان[32]؛ كما يجوز كذلك أن يدلي برأيه في كل مسألة مبدئية تتعلق بالمنافسة بطلب من مجالس الجماعات الترابية أو الغرف أو المنظمات النقابية أو المهنية أو هيئات التقنين القطاعية أو جمعيات المستهلكين المعترف لها بصفة المنفعة العامة.

الفقرة الثانية: الهيأة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

من بين أهم المستجدات التي أقرها الدستور المغربي ل 29 يوليوز 2011، مبدا الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام، وربط المسؤولية بالمحاسبة[33]، وعدم الإفلات من المتابعة، والمعاقبة على استغلال النفوذ والامتيازات، والوقاية من كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية، وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها ، وبإبرام الصفقات العمومية وتدبيرها، والزجر على الانحرافات.

31 – الظهير الشريف رقم 1.14.116 الصادر في 2014/06/30 بتنفيذ القانون رقم 104.12 المتعلق ببحرية الأسعار والمنافسة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6276 بتاريخ 2014/07/24، ص: 6077.

32 – أنظر المادة الخامسة من الظهير الشريف رقم 1.14.117 الصادر في 2014/06/30 بتنفيذ القانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6276 بتاريخ 2014/07/24، ص: 6095.

33 - ينص الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011 في فقرته الثانية على أنه :" يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

ونظرا لما للرقابة من دور هام في التدبير الجيد للشأن العام خصوصا بعد أن اتسع نشاط الدولة، فقد اتجهت دول العالم إلى إيجاد أجهزة مستقلة للرقابة على نشاط الإدارة، ووفرت لها من الصلاحيات والضمانات ما يكفل لها أداء مهمتها الرقابية في جو من الحيادة الكاملة[34].

ولتحقيق هذه الغايات أقر المشرع الدستوري بالعمل على إحداث هيأة وطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

من جهتها فالهيأة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المنصوص عليها في الفصل 167 من الدستور المغربي، والمحدثة[35] بموجب الفصل 36 من دستور 2011، فهي تنفرد باختصاصات شبه قضائية متعلقة بالبحث والتحري ودراسة الشكايات والمعلومات المتعلقة بحالات الفساد ودراستها، والتأكد من حقيقة الأفعال والوقائع التي تتضمنها، وإحالتها عند الاقتضاء على الجهات المختصة، وعلى الخصوص المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة.

أما في علاقتها بممارسة العمل التشريعي، فحسب مقتضيات المادة الثالثة من القانون 113.12 ، فإن الهيأة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، تبدي الرأي بطلب من الحكومة أو مجلسي البرلمان في مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية ذات الصلة بمجال اختصاصها[36].

الفقرة الثالثة الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري

تم إحداث الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري بموجب ظهير رقم 1.02.212، الصادر في 31 غشت 2002 الذي يقضي بإحداث الهيئة، بناء على الفصل 19 من دستور 1996، أي بناء على مفهوم إمارة المؤمنين، وهو ما يعطي للهيأة نوعا من القدسية[37]، لا تملكها معها المؤسسات السياسية الأخرى، كما أن هذه القدسية يمكن أن تعطي قيمة قانونية أكثر أهمية بالنسبة للمقترحات التي تصدرها، مما يجعل عدم استطاعة رفض آراءها ومقترحاتها، حتى وإن كانت مهامها تقتصر على إبداء الرأي للحكومة والبرلمان[38].

34 - كريم لحرش: مرجع سابق، ص: 53.

35 – الظهير الشريف رقم 1.15.65 الصادر بتاريخ 9 يونيو 2015، بتنفيذ القانون رقم 113.12 ، المتعلق بالهيأة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها منشور بالجريدة الرسمية عدد 6374 بتاريخ 2 يوليوز 2015، ص: 6075.

36 – للاطلاع أكثر على صلاحيات الهيأة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ودورها في العمل التشريعي أنظر بعض مقتضيات المادة الثالثة من القانون 113.12 .

37 وما يزكي هذا الرأي هو التذكير على أنه حسب المادة 18 من ظهير 1.02.212 المحدث للهيئة العليا للاتصال السمعي–البصري(الظهير الملغى)، فإن ميزانية الهيأة كانت تدرج ضمن ميزانية البلاط الملكي، بعد أن تتداول فيها الهيأة وترفعها للملك. في حين أن ظهير25 غشت 2016 نص على إدراج ميزانية خاصة بالمجلس ضمن ميزانية الدولة(المادة 19) .

38 – محمد المساوي: مرجع سابق، ص: 47.

وقد قوى دستور 2011 من مكانة ودور الهيأة، حيث تمت دسترتها، وربط صلاحيتها الهيأة بضمان احترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي، وتم إدراج هذا المبتغى في الفصل الخاص بحرية الصحافة والتعبير(الفصل32).

وتتولى الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري حسب الفصل 165 من الدستور "السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر، والحق في المعلومة في الميدان السمعي البصري، وذلك في إطار احترام القيم الحضارية الأساسية وقوانين المملكة"[39].

وهذا ما أكده ظهير 25 غشت 2016(قانون 11.15) المتعلق بإعادة تنظيم[40] الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري[41]، حيث اعتبرها مؤسسة دستورية مستقلة، تتولى السهر على ضمان حرية ممارسة الاتصال السمعي البصري كمبدأ أساسي، واحترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي[42].

وتتألف الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري من المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري(المجلس الأعلى)، باعتباره جهازا تقريريا، بالإضافة إلى المديرية العامة للاتصال السمعي البصري(المديرية العامة)، وتعتبر جهازا إداريا وتقنيا للهيأة43.

ويتكون المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري من تسعة أعضاء، يعين الملك الرئيس وأربعة أعضاء آخرين، ويعين الوزير الأول عضوين لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد، كما يتولى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين تعيين عضوا واحد لكل منهم[44]. وحسب المادة 13 من قانون 11.15، فإن رئيس المجلس الأعلى يعتبر فيما يخص وضعيته الإدارية والمالية في حكم عضو بالحكومة، أما الأعضاء فهم يتقاضون تعويضا يساوي التعويض الممنوح لأعضاء البرلمان، ويخضعون لنفس النظام الضريبي.

والملاحظ أنه تم إسناد مهمة تعيين أعضاء المجلس لثلاث سلطات(الملك-الحكومة-البرلمان)، والذي يمكن اعتباره بمثابة ضمانة في اتجاه تحقيق استقلالية أكبر لهذا المجلس، إلا أن هناك تفاوت عددي لسلطة التعيين من سلطة لأخرى، ولاسيما أن الملك يتولى تعيين أكثر من نصف الأعضاء، بمن فيهم الرئيس الذي يعتبر رئيسا للهيأة، وهو من يتوفر على سلطات واسعة، ويعتبر بمثابة وزير، وبالتالي فمن خلال تشكيلة الهيأة يلاحظ تبعيتها للمؤسسة الملكية، مقابل ضعف تمثيلية المؤسسات السياسية والدستورية الأخرى[45].

39 الفصل 165 من دستور 2011.

40 – ظهير شريف رقم 1.16.123 صادر في 2016/08/25 بتنفيذ القانون رقم 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري، جريدة رسمية عدد 6502 بتاريخ 2016/09/22، ص: 6810.

41 – عمل ظهير 25 غشت 2016 على نسخ وتعويض أحكام الظهير الشريف 1.02.212 الصادر في 2002/08/31 القاضي بإحداث الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري.

42 – المادة الأولى من قانون 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري.

43 – حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور–السياق، البنيات والوظائف، مرجع سابق، ص: 147.

44 المادة التاسعة من قانون 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري.

45 – محمد المساوي: مرجع سابق، ص: 48

فحسب القانون رقم 11.15، فإن اختصاصات المجلس يمكن تحديدها في ثلاث مهام: وهي مهام رقابية، حيث يسهر المجلس على مراقبة تقيد متعهدي الاتصال السمعي البصري بالقطاعين العام والخاص بأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال الاتصال السمعي البصري[46]؛ ويتولى كذلك مهام ضبطية وتنظيمية، متمثلة في السهر على تدبير وتنظيم استعمال وسائل الاتصال السمعي البصري، مع منح التراخيص والأذون والتصاريح المتعلقة بمجال الاتصال السمعي البصري[47]؛ كما يتولى مهام استشارية أو اقتراحيه[48]. وهذه المهام الأخيرة هي التي يمكن اعتبارها ذات ارتباط مباشر بالتدخل في العمل التشريعي.

وعلاقة بالمهام الضبطية والتنظيمية لابد من الإشارة إلى أن صلاحيات المجلس في علاقته بالمؤسسات الدستورية الأخرى تبقى استشارية، ومحدودة بإبداء الرأي، وهذا ما أقره المجلس من خلال رده على الرسالة التي بعثها رئيس الحكومة بتاريخ 4 يونيو 2015 إلى المجلس الأعلى الاتصال السمعي البصري، يخبره من خلالها بالسهرة التي بثتها القناة الثانية ليوم الجمة 29 ماي 2015، وما تضمنته من "مشاهد ذات إيحاءات جنسية مخلة بالحياء ومستفزة للقيم الدينية والأخلاقية للمجتمع المغربي والصادمة لشعور المشاهدين" يطلب عرض النازلة عليه من أجل النظر في المخالفات والتجاوزات المذكورة، وترتيب الجزاءات في حق المسؤولين عن هذا التقصير الجسيم، وذلك استنادا إلى مقتضيات المادة 3 من ظهير 31 غشت 2002 القاضي بإحداث المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري[49]. حيث أكد في جوابه[50] على أن هذا الطلب لا يدخل ضمن طلب رأي في قضية تتعلق بقطاع الإتصال السمعي البصري، ولا يدخل بالتالي ضمن الاختصاصات الاستشارية للمجلس المنصوص عليها في المادة الثالثة، في حين أن المجلس حسب المادة الرابعة من نفس القانون(ظهير 2002/08/31) يمكن أن يتلقى من المنظمات السياسية أو النقابية أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة، شكايات متعلقة بخرق أجهزة الاتصال السمعي البصري للقوانين أو للأنظمة المطبقة على قطاع السمعي البصري.

أما فيما يتعلق بدور المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري في العمل التشريعي، فإن مبادرات المجلس في هذا المجال تكون إما بطلب من السلطات المعنية، وإما أن يكون في شكل مبادرة تلقائية من المجلس.

فحسب منطوق المادة الخامسة من القانون 11.15 فإن المبادرة تتسم بإبداء الرأي تحت الطلب، وترتبط بإبداء المجلس الأعلى الرأي للبرلمان وللحكومة في كل قضية يحيلها إليه رئيس الحكومة أو رئيسا مجلسي البرلمان، فيما يتعلق بقطاع الاتصال السمعي البصري[51]، وقد تكون آراء تشريعية مرتبطة بصلاحيات المجلس؛ بل إن المشرع ألزم المجلس

46 – أنظر المادة الثالثة من ظهير 25 غشت 2015 المتعلق بإعادة تنظيم الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري.

47 – أنظر المادة الرابعة من نفس المرجع .

48 – في حين ذهب بعض الأساتذة إلى تقسيم مهام المجلس الأعلى إلى ستة أنواع: استشارية، اقتراحيه، تقريرية، رقابية، جزائية ومعيارية؛ أنظر عبدالعزيز النويضي: الهيأة العليا للاتصال السمعي – البصري في المغرب: دراسة في النشأة والمهام، دار الأمان–الرباط، سنة 2004، ص:33.

49 – حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور–السياق، البنيات والوظائف، مرجع سابق، ص: 56.

50 – أنظر قرار المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري رقم 23–15 الصادر في 2 يوليوز 2015 بشأن السيد رئيس الحكومة النظر في بث شركة (صورياد–القناة الثانية) لإحدى فعاليات مهرجان (موازين إيقاعات العالم).

51 – الفقرة 2 من المادة الخامسة من القانون 11.15.

الأعلى بإبداء الرأي وجوبا لرئيس الحكومة بشأن مشاريع القوانين أو مشاريع المراسيم المتعلقة بقطاع الاتصال السمعي البصري قبل عرضها على المجلس الحكومي[52] ؛ ونفس الشيء ينطبق على المجلس بالنسبة لعلاقته بمجلسي البرلمان، والمتمثل في مبادرة الهيئة العليا في إبداء الرأي وجوبا لرئيسي مجلسي البرلمان، بشأن مقترحات القوانين المتعلقة بالقطاع السمعي البصري قبل عرضها على المجلس المعني بالأمر. بل إن المشرع قيّد المجلس في إبداء رأيه بخصوص المشاريع والمقترحات والقضايا المحالة عليه في أجل محدد، يجب ألا يتعدى ستين(60) يوما من تاريخ التوصل، مع إمكانية تمديد الأجل إلى ثلاثين(30) يوما حسب الحالة، وفي حالة تجاوز هذا الأجل المحدد، تعتبر المشاريع والمقترحات والقضايا المحالة إليه لا تثير أي ملاحظات من لدنه53. أما فيما يخص المبادرة الخاصة أو التلقائية من المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري، فإن المجلس الأعلى يدلي من خلالها، بآرائه ومقترحاته في شأن القضايا التي تتعلق بمجال اختصاص الهيأة العليا، كما يقوم المجلس باقتراح مختلف التدابير على الحكومة، ولاسيما منها التدابير ذات الطابع القانوني التي تمكن من ضمان التقيد بالمبادئ والأهداف التي يقوم عليها المجلس، ويعمل المجلس على تقديم كل اقتراحات وتوصيات إلى الحكومة في شأن التغييرات ذات الطبيعة التشريعية أو التنظيمية التي يستلزمها التطور التكنولوجي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي لأنشطة قطاع الاتصال السمعي- البصري[54].

وعمليا قدمت الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري، في أبريل 2005 رأيها حول مشروع قانون رقم 77.03 المتعلق بالاتصال السمعي البصري، وكان لهذا الرأي صدى داخل هذا القانون، فقد أخذت الحكومة تقريبا خمسين في المائة(50%) من التعديلات المقترحة من طرف الهيأة[55].

المطلب الثالث: مكانة هيآت النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية من العمل التشريعي

أقر دستور 2011 بهيآت النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية في الفصول 168، 169، و170، باعتبارها هيئات تختلف عن باقي الهيئات الأخرى من حيث الغايات والأهداف، وتعنى وتهدف بشكل مباشر بالتنمية في شقها المرتبط بالجانب البشري، سواء من حيث التكوين والتعليم والبحث العلمي، أو من ناحية تتبع أوضاع الأسرة والطفولة، أو في الشق المرتبط بإشراك الشباب في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية، والنهوض بتطوير العمل الجمعوي.

وبالنظر إلى الدور الأكثر أهمية الذي تحظى به منظومة التربية والتكوين، سنقتصر على المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي كنموذج في دراسة دور هيئات النهوض بالتنمية المستدامة والديمقراطية التشاركية في العمل التشريعي؛ ونكتفي بالتذكير بأهم الصلاحيات المرتبطة بالعمل التشريعي بباقي الهيئات.

52 – الفقرة 3 من المادة الخامسة من نفس المرجع.

53 – الفقرة 4 من المادة الخامسة من نفس المرجع.

54 – الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من ظهير 25 غشت 2015 المتعلق بإعادة تنظيم الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري.

55- Rapport d'activités de la HACA 2004-2008, p 12

الفقرة الأولى: المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة

نظرا لما تمثله الأسرة -القائمة على علاقة الزواج الشرعي- داخل المجتمع باعتبارها الخلية الأساسية لتكوين المجتمع، والنواة التي على إثرها تتم عملية تنشئة الأطفال، وفي حضنها يترعرع الشخص على امتداد مراحله العمرية، منذ طفولته حتى يصبح إنسانا مكتمل البنية، قائما بنفسه وبذاته، وبالتالي فإن مؤسسة الأسرة هي المسؤولة على نمو الفرد، حتى يصبح عضوا فاعلا في المجتمع باعتبارها (الأسرة) الوحدة الاجتماعية الأولى التي يترعرع فيها الأشخاص.

وعلى اعتبار أن المجتمع هو الركن الأهم من عناصر الدولة، فإن هذه الأخيرة تسعى جاهدا لتوفير الحماية القانونية للأسرة، والاعتبار الاجتماعي والمعنوي لجميع الأطفال، بكيفية متساوية، بصرف النظر عن وضعيتهم العائلية، على اعتبار أن الطفولة رهان مجتمعي حقيقي وإرثة القيم وحاملة المشعل، أجمعت على أهميتها الشرائع السماوية والمواثيق الدولية[56]، والتي أقر الدستور المغربي ضرورة النهوض بوضعيتها، وتنمية قدراتها، بل نص على إحداث مجلس استشاري للأسرة والطفولة.

يعتد المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة المحدث بموجب الفصل 32 من الدستور، من الهيئات التي أقر دستور 29 يوليوز 2011 المغربي على إحداثها[57]، حيث نص على ذلك في الفصل169، كمؤسسة لتأمين تتبع وضعية الأسرة والطفولة، وإبداء الرأي حول المخططات الوطنية المتعلقة بميادين الأسرة والطفولة، وكما تنشط في النقاش العمومي حول السياسات العمومية في مجال الأسرة، وضمان تتبع وإنجاز البرامج الوطنية المقدمة من قبل مختلف القطاعات، والهياكل والهيئات المختصة.

أما في علاقته بالعمل التشريعي، فإن دوره يتم من خلال إبداء رأي المجلس الذي يكون بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان في مشاريع ومقترحات النصوص التشريعية، وكذا الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة بمجال اختصاصه، كما حدد ذلك القانون رقم 78.14 في المادة الثالثة[58].

الفقرة الثانية: المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي

نظرا للدزر المحوري في خلق التوازن والاستمرارية داخل المجتمع، حيث يعد المرحلة العمرية الفاصلة بين الطفولة الهشة، وبين الشيخوخة الهرمة، وفاعلا اجتماعيا وسياسيا يساهم في التأثير على مسار التحولات والتغيرات التي يعرفها المجتمع، وبالتالي فإن الاهتمام بالشباب وتأطيره ضرورة ملحة، وواجب على الدولة أن تساعده على الإبداع والابتكار.

56 - كريم لحرش: مرجع سابق، ص: 49.

57 – الظهير الشريف رقم 1.16.102 الصادر في 2016/07/20، بتنفيذ القانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6491 بتاريخ 2016/08/15 ص: 5988.

58 – للاطلاع بالتفصيل على صلاحيات المجلس ودوره في مجال العمل التشريعي، أنظر المادة الثالثة من القانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة.

مما جعل المشرع الدستوري المغربي ينص على اتخاذ التدابير الملائمة لتوسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والسياسية للبلاد، ومساعدته على الاندماج في الحياة الجمعوية، وخلق سياسة عمومية شبابية، يكون للشباب الحظور المركزي والقوي فيها، وتمكينه من نقاش القضايا الشبابية، لذلك نص الدستور المغربي لسنة 2011 على إحداث المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي.

وعمليا تم إحداث المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي المنصوص عليه في الفصل 170 من الدستور، زذلك بموجب الفصل 33 من دستور 2011، وذلك بمقتضى[59] القانون رقم 89.15، باعتباره هيئة استشارية في ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجمعوية، ويتولى دراسة وتتبع المسائل التي تهم ميادين الشباب والحياة الجمعوية، كما يهم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب والعمل الجمعوي، وتنمية طاقاتهم الإبداعية، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية، بروح المواطنة المسؤولة.

أما في علاقته بالعمل التشريعي، فحسب مقتضيات المادة الثانية والثالثة من القانون[60] رقم 89.15، فإن المجلس يعمل على إبداء الرأي بطلب من الحكومة أو بطلب من أحد مجلسي البرلمان في جميع القضايا، ومشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية والبرامج المتعلقة بالشباب والعمل الجمعوي، وجميع مقترحات ومشاريع القوانين ذات الصلة بمجال اختصاصه.

الفقرة الثالثة: المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي

فيما يتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، فكان لابد في البداية من التذكير بالنقاش الذي عرفه المغرب في عقد التسعينات حول ضرورة إصلاح نظام التعليم، وبالتقرير الصادر عن البنك الدولي حول التعليم بالمغرب سنة 1995، وردود الفعل حول موضوع المنظومة التعليمية بتعيين اللجنة الملكية الخاصة بإعداد مشروع ميثاق التربية والتكوين[61]، كما لابد من الإشارة إلى الطريقة الاستعجالية التي تمت فيه المصادقة على ميثاق التربية والتكوين من طرف البرلمان، وفي عدد الجلسات التي تمت في زمن قياسي، وكأن هذه القضية شيء ثانوي، حيث صادق مجلس النواب على مشاريع قوانين إصلاح التعليم في الدورة الاستثنائية لشهري مارس وأبريل2000، حيث تمت المصادقة والتصويت على تسع (9) مشاريع قوانين[62]، في خمس جلسات عامة، فقد تم اعتماد الاستعجال في الدراسة والمناقشة والتصويت رغم حساسية المواضيع المثارة[63]. لذلك كان لابد من إحداث هيأة مستقلة تتولى تتبع كل السياسات العمومية،

59 – الظهير الشريف رقم 1.17.112 الصادر بتاريخ 2 يناير 2018، بتنفيذ القانون رقم 89.15 ، المتعلق المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي منشور بالجريدة الرسمية عدد 6640 بتاريخ 18 يناير 2018، ص: 436.

60 – أنظر كل من المادة الثانية والثالثة من القانون رقم 89.15 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي.

61 – محمد مساوي: مرجع سابق، ص: 62.

62 – مشروع قانون رقم 04.00 بشأن التعليم الإلزامي؛ وقانون رقم 07.00 بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين؛ مشروع قانون رقم 06.00 بمثابة النظام الأساسي للتعليم المدرسي والخصوصي؛ مشروع قانون رقم 05.00 بمثابة النظام الأساسي للتعليم الأولي؛ مشروع قانون رقم 08.00 يتعلق بتأسيس المجموعات ذات النفع العام؛ ومشروع قانون رقم 01.00 يتعلق بتنظيم التعليم العالي؛ ومشروع قانون رقم 11.00 بإنشاء أكاديمية الحسن الثاني للعلوم والتقنيات؛ ومشروع قانون رقم 12.00 بشأن إحداث وتنظيم التدرج المهني؛ ومشروع قانون رقم 13.00 بمثابة النظام الأساسي للتكوين المهني الخاص.

63 – محمد مساوي: مرجع سابق، ص: 71.

والقضايا الوطنية التي تهم التعليم والتكوين والبحث العلمي، وتكون تهدف بالأساس إلى النهوض بالمنظومة التربوية الوطنية والبحث العلمي.

وقد تم إحداث المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي بموجب الفصل 168 من دستور 2011، وذلك بمقتضى القانون رقم 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي[64]، بصفته هيأة استشارية، يتولى مهام إبداء الرأي في كل السياسات العمومية، والقضايا ذات الطابع الوطني، التي تهم ميادين التربية والتكوين والبحث العلمي، وكذا بشأن أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين، وسيرها، والمساهمة في تقييم السياسات والبرامج العمومية المرتبطة بها .

ولذلك فالمجلس يتولى بالخصوص صلاحيات إبداء الرأي في كل القضايا المتعلقة بالمنظومة الوطنية للتربية والتكوين والبحث العلمي، التي تعرضها عليه السلطات العامة، سواء تعلق الأمر بالملك أو الحكومة أو البرلمان بمجلسيه.

وعلاقة بالعمل التشريعي، فحسب المادة الثانية من القانون رقم 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، فإن المجلس يتولى إبداء الرأي لفائدة الحكومة والبرلمان بشأن مشاريع ومقترحات القوانين والقوانين التنظيمية والنصوص التنظيمية التي يعرضها عليه من أجل ذلك كل من رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين حسب كل حالة، لاسيما مشاريع ومقترحات القوانين التي تضع إطاراً للأهداف الأساسية للدولة في ميادين التربية والتكوين والبحث العلمي، كما يتولى المجلس إعداد دراسات وأبحاث بمبادرة منه، أو بناء على طلب من الحكومة، بشأن كل مسألة تهم التربية والتكوين والبحث العلمي أو تتعلق بتسيير المرافق العمومية المكلفة بها؛ وإنجاز تقييمات شمولية أو قطاعية أو موضوعاتية للسياسات والبرامج العمومية في مجالات التربية والتكوين والبحث العلمي ونشر نتائجها؛ وتقديم كل مقترح للحكومة من شأنه الإسهام في تحسين جودة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين، وضمان إصلاحها، والرفع من مردوديتها، وتطوير أدائها.

وعمليا، وكحصيلة لعمل المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي نسجل مجموعة من التقارير والآراء الاستشارية التي أصدرها المجلس، ونذكر بالخصوص في مجال العمل التشريعي بالرأي الذي قدمه المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، في نونبر 2016 إلى الحكومة حول "مشروع القانون الإطار لمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي"، بعد ما تقدم رئيس الحكومة بطلب رأي المجلس في المشروع مع مراعاة طابع الاستعجال وذلك بتاريخ 27يوليوز 652016.

64 ظهير شريف رقم 1.14.100 صادر في 2014/05/16 بتنفيذ القانون رقم 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6257 بتاريخ 2014/05/19، ص: 4564.

65 – للاطلاع بالتفصيل على رأي المجلس في مشروع القانون–الإطار لمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي رقم 2016/02(نونبر 2016) ، متوفر بالموقع الرسمي للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي www.csefrs.ma

وكما أصدر المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي تقريرا حول "الرؤية الاستراتيجية للإصلاح 2015-2030"،66 وآخر ما أصدره المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، تقريرا حول التربية على القيم بالمنظومة الوطنية للتربية والتكوين والبحث العلمي، وكان ذلك في يناير 2017.

وفي الأخير يمكن القول على أن تركيبة المجلس التعددية واختصاصاته الاستشارية ومنهجية عمله التشاركية واستقلاليته الدستورية ووعي أعضائه بجسامة المسؤولية الملقاة على عاتقهم، كفيلة بتمكينه من الاضطلاع بدوره كفضاء لليقظة والنقاش البناء والاقتراح المجدي، على اعتبار أن المجلس مطالب بالقيام بمهامه كقوة اقتراحية مدعمة بآليات علمية للتقييم والاستشراف، ومواكبة المستجدات في مجالات التربية والتكوين والبحث العلمي، وطنيا ودوليا، بما يسهم في الرفع من مردودية المنظومة التربوية ومن جودة أدائها.

الخاتمة

ولَئِن كان الدستور قد حدد مجالات التشريع لكل من البرلمان والحكومة، على اعتبار أنهم المتدخلون المباشرون في العملية التشريعية، فإن التجربة السياسية المغربية أثبتت على تدخل عدة أجهزة في العملية التشريعية، سواء بشكل مباشر، أو غير مباشر، على اعتبار أن العملية التشريعية ليست عملية بسيطة، بل هي عملية معقدة تحتاج إلى عدة قنوات لإخراج الإنتاج التشريعي إلى حيز الوجود، وهذه العملية تتطلب تدخل بعض الأجهزة والمؤسسات، سواء في مرحلة إعدادها أو تحضيرها، أو في مرحلة المناقشة والتداول، أو حتى بعد الموافقة عليها من طرف المؤسسة البرلمانية.

وقد وعى المشرع الدستوري بالتغييرات الجارية على صعيد المفاهيم الكبرى للسياسة، الأمر الذي جعله يعمل على إقرار مجموعة من الأجهزة والهيئات والمؤسسات ومنحها مهام مختلفة لتكون مساندة ومساهمة في العمل التشريعي، بل تبنى آليات جديدة للديمقراطية التشاركية ومكن المواطنين من تقديم الملتمسات للسلطة التشريعية.

ورغبة من المشرع في توفير أكبر ما يمكن من الضمانات عند إعداد القوانين، وإشراك بعض الهيئات الحقوقية الاقتصادية والاجتماعية، في العملية التشريعية، فإن دستور 2011 عمل على إقرار مجموعة من الأجهزة والهيئات والمؤسسات ومنحها مهام مختلفة لتكون مساندة ومساهمة في العمل التشريعي، بل تبنى آليات جديدة للديمقراطية التشاركية ومكن المواطنين من تقديم العرائض والملتمسات للسلطة التشريعية.

فإقرار ودسترة مجموعة من الهيئات والمؤسسات والمجالس جعل هذه الأجهزة تنضاف إلى الهيئات المتدخلة في العمل البرلماني عامة والعمل التشريعي خاصة، ولعل من أهم الاستراتيجيات التي ساهمت في تهميش العمل البرلماني هو اللجوء المكثف إلى هذه الهيئات الاستشارية، ومنحها سلطة البث في العديد من الملفات، وهو ما قلص من مجالات اشتغال البرلمان67، وأصبح العديد من الهيئات والمؤسسات تتدخل في مجال العمل البرلماني، إلى جانب السلطات العامة

66 – جميع هذه التقارير متوفرة بالموقع الرسمي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي المشار إليه سالفا.

67– المساوي محمد : الهيئات الاستشارية وأثرها على العمل البرلماني في المغرب، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، العدد 2، مطبعة الأمنية –الرباط، ص: 10.

المعنية دستوريا بصفة مباشرة بممارسة العمل التشريعي، وذلك من خلال المهام الاستشارية، أو الاقتراحية وحتى المواكبة التي تقدمها هذه الهيئات إلى الحكومة والبرلمان في مختلف مناحي الحياة العامة، مما جعل القول على أن العملية التشريعية لا تقتصر فقط على البرلمان، كما نص على ذلك الفصل 70 من دستور 2011، بل تساهم إلى جانبه بعض المؤسسات الأخرى، التي خول لها الدستور بعض الصلاحيات في مجال العمل التشريعي.

إن اختيار البحث في مدى إسهام المؤسسات الدستورية في العمل التشريعي لا يمنع من إبداء مجموعة من القراءات المشتركة حول هذه المجالس، خصوصا لما يتعلق بمكوناتها واختصاصاتها وتنظيمها المالي.

فلاشك أن القاسم المشترك بين هذه المؤسسات هو انفراد الملك بتعيين وتنصيب رؤساء المجالس أو الهيئات، وهذا يوحي بمركزية الملك في قرارات هذه المجالس، وتنضاف هذه المجالس لقائمة المؤسسات التي يعين الملك رؤساءها، والتي لا يمكن لرئيس الحكومة أو مسؤول حكومي آخر أن يتدخل فيها لا باقتراح ولا بمشاركة في هذه المسألة.

مما يقدم الدليل على ثانوية مؤسسة البرلمان والحكومة، كما يؤكد بجلاء على تبعية الحكومة والوزارة لهذه الهيئات المحدثة، وعدم قدرتهما على بناء تصور حول المهام المسندة لهذه الهيئات، على سبيل المثال لا الحصر مجال التعليم، وإصلاح المنظومة التعليمية، والأدهى وأمر لما يتعلق الأمر في إرادة ملكية في خلق تصور جديد في سياسة البلاد، ويتم اللجوء إلى خلق هيئآت أخرى خارج عن جميع المؤسسات الدستورية ، أي لا الحكومة ولا البرللمان ولا هذه المؤسسات الدستورية، وخير مثال على ذلك هو في النموذج التنموي الذي ما فتئ أن عين له الملك لجنة خاصة لإعداد هذا النموذج، والذي يعود في الأصل إلى الاختصاصات الحصرية للحكومة في وضع السياسات العامة وفق برنامجها الحكومي المصادق عليه من طرف البرلمان، والذي منحها شرعية ممارستها مهامها.

كما أن ما يثير الانتباه كذلك في إحداث وصلاحيات هذه المجالس، هو التنظيم المالي والإداري لهذه المجالس، حيث نص الدستور على أن كل هذه المؤسسات مستقلة وتستفيد من من دعم الدولة، فحتى وإن كان أبرز القوانين المنظمة لهذه المجالس أو الهيئآت ربطت العضوية بهذه المجالس بالتطوعية، إلا أنها تحدثت في ما بعد عن إمكانية منح تعويضات عن دورات المجلس، وعن اجتماعات اللجان وعن المهام الموكولة لهم من طرف المجلس، والأكيد أن هذا العبء المالي لهذه المجالس سينضاف على استنزاف ميزانية الدوية، وتثقل كاهل دافعي الضرائب الذين سيمولون هذه المؤسسة الدستورية دون أن يكون لهم رأي في عضويتها ولا في محاسبتها ومساءلتها، هذا فضلا عن الموظفين العمومين المعينين لتولي الشؤون الإدارية لكل مجلس أو هيئة.

وفي علاقتها بالمؤسسة التشريعية، فقد منح الدستور الصلاحيات للبرلمان بأن يحدث علاوة على هذه المؤسسات العشر هيئات أخرى للضبط والحكامة الجيدة(الفصل 159). وفي المقابل ألزم المشرع هذه المؤسسات والهيئات على تقديم تقرير عن أعمالها، على الأقل مرة واحدة في السنة، ويكون هذا التقرير موضوع مناقشة من قبل البرلمان(الفصل 160 من الدستور). فهل مناقشة التقارير الصادرة عن هذه الهيئات يعد نوع من الرقابة البرلمانية على أدائها، أم فقط لاستكمال وتأكيد وظائفها.

عموما لابد من الإشارة إلى أن إحداث هذه الهيئات المؤطرة للبعد المؤسساتي للحكامة، يفترض أن تكون مساهمة وفعالة في العمل البرلماني عامة والعمل التشريعي خاصة، على اعتبار أنها تكاد توازي السلطات العامة(البرلمان والحكومة) من خلال الشخصيات التي تتألف بها مجالس هذه الهيئات، من الخبرة والتجربة والكفاء والإلمام بالقضايا الخاصة بالصلاحيات الممنوحة لكل هيأة، بل أكثر من ذلك أن إدارتها وتسيرها يتطلب أموال طائلة تسرف من ميزانية الدولة، بما فيهم أعضاء المجلس الذين يستفيدون من تعويضات مالية تكاد تتساوى في مجموعة من الحالات رالتعويضات التي يقتضيها أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة.

فهرس المصادروالمراجع

المصادروالمراجع باللغة العربية

الكتب

- حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور السياق، البنيات والوظائف، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 2016/110.
- محمد بوعزيز: القانون البرلماني المغربي –مسطرة التشريع (دراسة نظرية وتطبيقية)- ، مطبعة فضالة- المحمدية- طبعة 2006.
- محمد سعيد بناني: المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان ولغته، دار نشر المعرفة-الرباط، الطبعة الأولى 1996.
- محمد المساوي: الهيئات الاستشارية وأثرها على العمل البرلماني في المغرب، سلسلة إضاءات في الدراسات القانونية، العدد 2، مطبعة الأمنية –الرباط.
- كريم لحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء- 2012.
- عبدالكريم غلاب: - "100 سنة من النظال الديمقراطي"، مطبعة المعارف الجديدة- الرباط- 2012.
- عبدالعزيز النويضي: الهيأة العليا للاتصال السمعي –البصري في المغرب: دراسة في النشأة والمهام، دار الأمان- الرباط، سنة 2004.
- عبدالعزيز لعروسي: التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان: ملاءمات قانونية ودستورية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2014/87.

النصوص القانونية

- الظهير الشريف رقم 1.07.208 صادر في 2007/12/21 بإحداث مجلس الجالية المغربية بالخارج، الجريدة الرسمية عدد 5600 بتاريخ 2008/01/31،

- الظهير الشريف رقم 1.14.117 الصادر في 2014/06/30 بتنفيذ القانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6276 بتاريخ 2014/07/24،
- الظهير الشريف رقم 1.11.19 متعلق بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان صادر في 2011/03/01، الجريدة الرسمية عدد 5922 بتاريخ 3 مارس 2011،
- الظهير الشريف رقم 1.11.25 الصادر في 2011/03/17 المتعلق بإحداث مؤسسة الوسيط، جريدة رسمية عدد 5926 بتاريخ 2011/03/17،
- الظهير الشريف رقم 1.17.112 الصادر في 2018/01/02، بتنفيذ القانون رقم 89.15 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي، جريدة رسمية عدد 6610، بتاريخ 2018/01/18،
- الظهير الشريف رقم 1.17.47 الصادر في 2017/09/21 بتنفيذ القانون رقم 79.14 المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، جريدة رسمية عدد 6612 بتاريخ 2017/10/12،
- القانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6491 بتاريخ 2016/08/15
- ظهير 1.90.12 على:"مساعدة جنابنا في جميع القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان" ظهير منشور في الجريدة الرسمية، عدد 4044 بتاريخ 2 ماي 1990.
- ظهير شريف رقم 1.14.124 صادر في 2014/07/31 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، جريدة رسمية عدد 6282، بتاريخ 2014/08/14،
- ظهير شريف رقم 1.16.123 صادر في 2016/08/25 بتنفيذ القانون رقم 11.15 المتعلق بإعادة تنظيم الهيأة العليا للاتصال السمعي البصري، جريدة رسمية عدد 6502 بتاريخ 2016/09/22،
- ظهير شريف رقم 1.14.100 صادر في 2014/05/16 بتنفيذ القانون رقم 105.12 المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6257 بتاريخ 2014/05/19،
- القانون رقم 113.12 ، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6374 بتاريخ 2 يوليوز 2015،
- مشروع القانون-الإطار لمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي رقم 2016/02(نونبر 2016) ، متوفر بالموقع الرسمي للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلميwww.csefrs.ma
- ARTICLE 70 de la constitution de la cinquième république française

- **المقالات**

- الحسن سيمو: مؤسسة الوسيط بين الأصالة والمعاصرة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد2000/20

- إدريس بلماحي: دراسة مقارنة في اختصاصات مؤسسة الوسيط، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2000/20.
- يونس مليح: مسار بناء دستور المؤسسات الدستورية: الحصيلة والرهان، منشورات مسالك، العدد40/39، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، 2016.

○ **الرسائل الجامعية**

- حكيمة بوحمدي: الهيآت الاستشارية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكدال، السنة الجامعية 2002-2003.
- عبد النبي الصاغير، المجالس الاقتصادية والاجتماعية: دراسة مقارنة من خلال بعض النماذج، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية اكدال.الرباط.

○ **التقارير الرسمية**

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2012 حول: "النظام الضريبي المغربي التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي"
- تقرير رقم 2016/02(نونبر 2016) حول رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في مشروع القانون-الإطار لمنظومة التربية والتكوين والبحث،
- تقرير اللجنة الوطنية للإحصاء، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2616 مكرر بتاريخ 1962/12/19.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2012 حول: "النظام الضريبي المغربي التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي"
- Rapport d'activités de la HACA 2004-2008.
- Ordonnance n° 58.1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au conseil économique et social » publiée dans : « texte constitutifs du C .E.S et règlement intérieur juin 1993

المواقع الإلكترونية Webographie

- الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي www.csefrs.ma
- الموقع الرسمي للوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني www.mcrp.gov.ma

- الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية www.sgg.gov.ma
- الموقع الرسمي لمجلس المستشارين المغربي www.chambredesconseillers.ma
- الموقع الرسمي لمجلس الجالية المغربية بالخارج www.ccme.org.ma
- الموقع الرسمي لمجلس النواب المغربي www.chambredesrepresentants.ma
- المواقع الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي www.cese.ma

التنظيم القانوني للآثار في ليبيا

Legal Regulation of Antiquities in Libya

د.عمر عبدالله عمر أمبارك كلية القانون – جامعة سرت- ليبيا

الملخص :

لم يحظ موضوع الآثار في ليبيا باهتمام الدستور الليبي لسنة 1951 حيث جاء خالياً من أي نص يلزم الدولة بحماية الآثار والحفاظ عليها، ورعاية مناطقها، وصيانتها، وترميمها، واسترداد ما استولى عليه منها، وتنظيم التنقيب عنها والإشراف عليه. إلى أن صدر القانون رقم 11 لسنة 1953 كأول قانون يصدر بعد الاستقلال عن الدولة الليبية يتعلق بالآثار والمواقع الأثرية، ثم صدر القانون رقم 40 لسنة 1968 بشأن الآثار، والذي ألغي بموجب القانون رقم 20 لسنة 1983 بشأن حماية المواقع الأثرية والتاريخية، ثم أعاد المشرع الليبي تنظيم الآثار بموجب القانون رقم 3 لسنة 1424 ميلادية (1994) بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية النافذ حالياً. ولم يتطرق الإعلان الدستوري المؤقت لسنة 2011 لموضوع الآثار. لذلك فإن الدراسة تقتصر على إبراز التنظيم القانوني للآثار في ليبيا، وبيان أوجه الكمال أو القصور فيه، ودراسة معالم الحماية القانونية المقررة بموجب القانون رقم (3) لسنة 1994 بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية ومدى فاعليتها.

الكلمات المفتاحية: (الآثار، التنظيم، الطبيعة، الحماية، القانونية).

Abstract:

The issue of antiquities in Libya did not receive the attention of the Libyan constitution of 1951, as it came free of any text that obliges the state to protect and preserve antiquities, care for their regions, maintain and restore them, recover what was seized from them, and organize their excavation and supervision. Until Law No. 11 of 1953 was issued as the first law issued after independence from the Libyan state related to archeology and archaeological sites, then Law No. 40 of 1968 on antiquities was issued, which was repealed by Law No. 20 of 1983 regarding the protection of archaeological and historical sites, and then the Libyan legislator reorganized Antiquities under Law No. 3 of 1424 AD (1994) regarding the protection of antiquities, museums, ancient cities and historical buildings currently in force. Therefore, the study is limited to studying this law.

Key words: (Archeology, regulation, nature, protection, legal).

المقدمة

تعتبر الآثار مرآة الحضارة وانعكاسها لكل أمة وحامل ذاكرتها، فهي التي تحدد مدى التطور الحضاري لأي أمةٍ من الأمم، وتعد الآثار من أهم ما خلفته الأمم السابقة للأمم اللاحقة، فمن خلال الآثار حافظت الشعوب على جزءٍ مهمٍ من مبادئها، وأفكارها، وقوانينها، وفنونها، وعاداتها، وتقاليدها، وكل ما يتعلق بحياتها في جميع المجالات، وهي بالتالي تهم الإنسانية جمعاء.[1]

لذلك حظيت الآثار باهتمامٍ كبيرٍ من جانب الدول والمنظمات الدولية، حيث خصتها بحماية قانونية خاصة، ونصت على ذلك في التشريعات الوطنية وفي المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي اعتبرت أن المواقع الأثرية هي ممتلكات ثقافية وارث حضاري للإنسانية.

وعلى الصعيد الدولي فقد توجت الجهود الدولية في قيام منظمة التربية والعلوم والثقافة "اليونسكو" بإقرار اتفاقية لاهاي مع اللائحة التنفيذية لها وبروتوكول إضافي أول في 14 مايو 1954 ،بشأن الحماية القانونية للممتلكات الثقافية.

أما على الصعيد الوطني فإن ليبيا تزخر بالعديد من الآثار التاريخية التي تظم حقباً تاريخية مختلفة، وتعد من أهم الدول الغنية بالمواقع والمعالم الأثرية، فقد عاشت على أرضها العديد من الأمم والحضارات؛ فسكنها الفينيقيون الذين أسهموا في تحقيق نمو اقتصادي كبير، ثم الإغريق، ثم وقعت ليبيا تحت حكم الإمبراطورية الرومانية حتى القرن الخامس بعد الميلاد، وبعد الفتوحات الإسلامية لمع نجم ليبيا في القرن السابع للميلاد. وبدأت بعد ذلك أطماع الدول الأوروبية في ليبيا فاحتل الأسبان العاصمة طرابلس في العام 1510م، ثم قاموا بتسليمها للقديس يوحنا حتى العام 1551م، واسترجعتها الدولة العثمانية بعد ذلك، ثم خضعت للاحتلال الإيطالي بعد معارك عديدة خاضها الشعب الليبي بدءً من عام 1911م، وفي العام 1951م حصلت ليبيا على استقلالها وخلفت الحقب التاريخية التي عاشتها البلاد على مر العصور آثاراً منتشرةً في جميع المناطق الليبية، وهي شواهد مادية ساعدت على دراسة تطور الحضارات التي مرت بها، وشكلت مادة خام ساهمت في صناعة السياحة في هذا البلد، والمعروفة بالسياحة التراثية التي تجلب الزوار للمواقع الأثرية قصد التعرف على أهم المعالم الأثرية التي تحكي في صمت حكايات وأسرار الحضارات المتعاقبة.

ولقد بدأت حركة التنقيب عن الآثار في ليبيا في وقتٍ مبكرٍ مع بداية الاستعمار الإيطالي، فالإيطاليون هم أول من وضع أساس التنقيب عن الآثار في ليبيا، وقد أسسوا في عام 1912 أول إدارة تختص بالآثار وأسندت لها مهمة التنقيب في المواقع الأثرية المحددة، وفي سنة 1914 أصدر الإيطاليون أول مرسومٍ لحماية المواقع الأثرية. وعلى الرغم من الأهداف الاستعمارية إلا أن هذه الإدارة استطاعت حتى عام 1942 من الكشف عن العديد من المواقع والمعالم الأثرية

(1) سليمان عباس العبدالله، الحماية الجزائية للآثار في التشريعات العربية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، 2015، ص 1.

وترميمها وإنشاء المتاحف وتكوين الكوادر القادرة على الاعتناء بالآثار من حيث الحماية والتنقيب والترميم والدراسة. وجعل ليبيا تمتلك موروثاً ثقافياً.

إلا أن هذا التراث تعرض لإهمالٍ شديدٍ أدى إلى ضياع وتخريب وإتلاف الكثير من المعالم والمواقع والمواد التراثية التي غابت عنها الحماية القانونية، وجاء الدستور الليبي لسنة 1951 خالياً من أي نص يلزم الدولة بحماية الآثار والحفاظ عليها، ورعاية مناطقها، وصيانتها، وترميمها، واسترداد ما استولى عليه منها، وتنظيم التنقيب عنها والإشراف عليه. إلى أن صدر القانون رقم 11 لسنة 1953 كأول قانون يصدر بعد الاستقلال عن الدولة الليبية يتعلق بالآثار والمواقع الأثرية، ثم صدر القانون رقم 40 لسنة 1968 بشأن الآثار، والذي ألغي بموجب القانون رقم 20 لسنة 1983 بشأن حماية المواقع الأثرية والتاريخية، ثم أعاد المشرع الليبي تنظيم الآثار بموجب القانون رقم 3 لسنة 1424 ميلادية (1994) بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية النافذ حالياً. ولم يتطرق الإعلان الدستوري المؤقت لسنة 2011 لموضوع الآثار.

وبسبب الأحداث والظروف الأمنية الصعبة التي تعيشها البلاد وجد المتربصون فرصةً كبيرةً لتنفيذ مخططاتهم بهدف تفريغ البلد من محتواه الحضاري عن طريق سرقة ممتلكاته الثقافية وتدمير إرثه الحضاري الموغل في القدم، حيث سرق ما يعرف باسم كنز بنغازي من المصرف التجاري الوطني وهي من أضخم السرقات التي أصابت الموروث الثقافي الليبي، وتم نهب وسرقة العديد من القطع الأثرية من المتاحف من ضعاف النفوس، وانتشرت ظاهرة التنقيب غير القانوني في بعض المواقع في ظل غياب سلطة القانون.

وانطلاقاً من أهمية الآثار باعتبارها من أهم العناصر الأساسية للحضارة الإنسانية والثقافة الوطنية، وضرورة حمايتها، تأتي أهمية هذا الموضوع، من خلال إبراز التنظيم القانوني للآثار في ليبيا، وبيان أوجه الكمال أو القصور فيه، ودراسة معالم الحماية القانونية المقررة بموجب القانون رقم (3) لسنة 1994 بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية ومدى فاعليتها.

واعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف الظاهرة، ودراسة وتحليل نصوص قانون الآثار الليبي ومقارنتها ببعض نصوص القوانين المقارنة من أجل تقديم مقترحات تهدف إلى تطوير الحماية القانونية للآثار والمحافظة عليها.

ويقوم التقسيم الهيكلي للبحث على مبحثين رئيسيين يتفرع عن كل منهما مطالب، يتناول المبحث الأول ماهية الآثار والطبيعة القانونية لها، أما المبحث الثاني فيتناول دراسة نظام الحماية القانونية للآثار وفق التشريع الليبي، وذلك على النحو التالي:-

المبحث الأول ماهية الآثار والطبيعة القانونية لها

تباينت التشريعات والقوانين في تحديدها لمفهوم الآثار، واختلفت في ذلك اختلافاً واضحاً، ونحاول من خلال هذا المبحث توضيح المقصود بالآثار من الناحية اللغوية والاصطلاحية في المطلب الأول، ثم نتناول الطبيعة القانونية للآثار، وذلك على النحو التالي:-

المطلب الأول تعريف الآثار

نبين المقصود بالآثار لغةً (أولاً)، ثم نحدد المقصود بها اصطلاحاً (ثانياً).

أولاً- الآثار لغةً : الآثار في اللغة هي جمع كلمة أثر وهو ما خلفه السابقون، والأثر من الأشياء القديمة المأثورة، والمأثور هو ما ورث الخلف عن السلف.[1] وأصبح يطلق لفظ الآثار على كل ما خلفه الإنسان من مواد ملموسة من صنع يده في الماضي منذ أن خلق الله سبحانه وتعالى آدم عليه السلام، وهذه الآثار قد تكون ثابتة مثل المساكن والمعابد والحصون والقلاع والسدود، وقد تكون متحركة أو منقولة مثل الأواني الفخارية والحجرية والزجاجية والمعدنية.[2]

بينما عرف مجمع اللغة العربية علم الآثار بقوله: " علم الوثائق والمخلفات القديمة ".[3]

فهو ما بقى من شئ أو من رسمه أو تركه الأقدمون، قال تعالى : " ونكتب ما قدموا وآثارهم".[4]

فالعلم الذي يهتم وينشغل بدراسة الآثار يطلق عليه (علم الآثار)، وهو الذي يختص بدراسة تراث الإنسان الفكري والمادي وجميع تجاربه القديمة.[5]

ويبدو بجلاء أن هذا المعنى هو الذي يتفق مع المدلول المقصود للآثار فهي كل ما خلفه الإنسان من أشياء تعد ثمرةً لنشاطه، كما يتفق هذا المدلول اللغوي مع علم الآثار الذي يطلق عليه بالإنجليزية Archeology ، وبالفرنسية Archéologieوهو ذلك العلم الذي يعنى ببحث كل ما هو قديم سواء وثائق قديمة أو أبنية أو تماثيل أو أدوات معيشة أو نقود أو ما شابه ذلك.[6]

ثانياً- الآثار اصطلاحاً: عرفها أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو بأنها " أشياء منقولة أو عقارية، من صنع الإنسان، أو طبيعية تتمتع بقيمة تاريخية ولها أهمية كبيرة كعنصر من عناصر البيئة الحقيقية، لأنها تمثل تراثاً حضارياً للمجتمعات البشرية، رغم جهل الكثيرين بقيمتها التاريخية ومكانتها الجمالية. لذلك يجب اتخاذ اللازم لوقايتها مما قد يقع

---

(1) د. إبراهيم أنيس وآخرون ، المعجم الوسيط المجلد الأول ، ط2، دار المعارف بمصر، 1973، ص5.
(2) دشوقي شعث، المعالم التاريخية في الوطن العربي ووسائل حمايتها وصيانتها وترميمها، مشار إليه عند د.علي حمزة الخفاجي، الحماية الجنائية للآثار والتراث، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، المجلد السادس، 2014، ص16.
(3) مجمع اللغة العربية، معجم الوسيط، الجزء الأول، دار المعارف، 1972، ص5.
(4) سورة يس، الآية 12.
(5) د.تقي الدباغ، مقدمة في علم الآثار، الموسوعة الصغيرة (88)، منشورات دار الحافظ بغداد، 1980، مشار إليه عند د. علي حمزة الخفاجي، مرجع سابق، ص16.
(6) د. أمين أحمد الحذيفي, الحماية الجنائية للآثار دراسة مقارنة, دار النهضة العربية، القاهرة،2007، ص90، ود. أسامة حسنين عبيد, الحماية الجنائية للتراث الثقافي الأثري، دراسة مقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة، 2008، ص 10.

عليها من اعتداءات أو أضرار، ومعالجتها مما قد يصيبها من تلف أو انهيار".[1] بينما عرفها آخر بأنها " ذلك الجزء الفاعل فقط مما خلفه السلف في الخلف، وهو ذلك الجزء الصالح منه فقط والمطلوب التمسك به".[2] وعرف ثالث التراث بأنه ليس القواعد القانونية والأخلاقية المنظمة لسلوك الناس والتي تختلف من بيئةٍ إلى أخرى، بل هو الثابت من القيم التي انبعثت منها هذه القواعد والتي استعصى على الزمن وتطور الظروف تغييرها.[3]

وفي إطار الاتفاقيات الدولية عرفت المادة الأولى من اتفاقية لاهاي لعام 1954 لحماية الممتلكات الثقافية، الآثار أو كما أسمتها (الممتلكات الثقافية) بأنها " تشمل الممتلكات المنقولة والثابتة ذات الأهمية الكبرى لتراث الشعوب الثقافي فالمباني والأماكن الأثرية والمخطوطات والكتب وكل الأشياء ذات القيمة التاريخية والأثرية، وكذلك المباني المخصصة لحماية الممتلكات الثقافية نفسها كالمتاحف ودور الكتب ومخازن المحفوظات وغيرها ذات العلاقة التي تتطلب بموجب الاتفاقيات الوقاية والاحترام والحماية المتواصلة وقت السلم ووقت الحرب وعدم تعريضها للتلف والتدمير وتحريم سرقتها ونهبها أو تبديدها".

أما على صعيد التشريعات الوطنية فلم يتضمن الدستور الليبي لسنة 1951 أي نص يتعلق بتنظيم موضوع الآثار وتقرير الحماية لها إلى أن صدر القانون رقم 11 لسنة 1953 كأول تشريع وطني يتعلق بالآثار والمواقع الأثرية، ثم صدر القانون رقم 40 لسنة 1968 بشأن الآثار، والذي ألغي بموجب القانون رقم 20 لسنة 1983 بشأن حماية المواقع الأثرية والتاريخية، ثم أعاد المشرع الليبي تنظيم الآثار بموجب القانون رقم 3 لسنة 1424 ميلادية (1994) بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية النافذ حالياً، كما أشرت إلى ذلك أنفاً في المقدمة.

وقد وضع المشرع الليبي في المادة الأولى من القانون رقم (3) لسنة 1994 بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية عدة تعريفات لعدد من المصطلحات المرتبطة بالآثار وذلك على النحو التالي :

" في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالكلمات والعبارات المبينة فيما بعد المعاني المبينة قرين كل منها ما لم يدل سياق النص على خلاف ذلك.

الأثر والآثار:-

كل ما أنشأه الإنسان أو أنتجه مما له علاقة بالتراث الإنساني ويرجع عهده إلى أكثر من مائة عام.

الآثار العقارية:-

(1) د.ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص35.
(2) لتعريفات الفقه انظر مجموعة بحوث ومناقشات ندوة تكنولوجيا تنمية المجتمع العربي في ضوء الهوية والتراث، المركز الإقليمي العربي للبحوث والتوثيق، القاهرة، دار نافع للطباعة والنشر، 1985، ص29 وما بعدها.
(3) د.عون الشريف قاسم، معركة التراث، دار القلم، بيروت، 1980، ص67.

هي بقايا المدن والتلال الأثرية والقلاع والحصون والأسوار والمساجد والمدارس والأبنية الدينية والمقابر والكهوف سواء كانت في باطن الأرض أو على سطحها أو تحت المياه الإقليمية وكذلك المعالم ذات الطابع المعماري المميز والمواقع والشواهد التاريخية التي تتصل بجهاد الليبيين وكفاحهم وتجاربهم وترتبط بالتاريخ السياسي والثقافي والاجتماعي للبلاد.

الآثار المنقولة:-

هي المنقولات الأثرية التي صنعت لتكون بطبيعتها منفصلة عن الآثار العقارية ويمكن تحويلها من مكانها دون تلف مثل التماثيل والفسيفساء وقطع الفخار والزجاج والمسكوكات القديمة والنقوش وكذلك بعض الصناعات التقليدية.

وتعتبر الآثار المنقولة آثاراً عقارية إذا كانت مخصصة لخدمة أثر عقاري كأجزاء منه أو مكملات له أو زخارف فيه.

الحفائر الأثرية:-

هي الحفريات المنهجية التي تستهدف العثور على آثار عقارية أو ثابتة عن طريق حفر الأرض منهجياً أو دراسة سطحها دراسة علمية أو البحث في مجاري المياه والطبقات السفلى من البحيرات والخلجان وفي أعماق المياه الإقليمية.

مجموعات التاريخ الطبيعي:-

هي كل ما له علاقة بالسلالات البشرية والحيوانية والنباتية والصخور والأحجار والمعادن ذات الصفة الجمالية المتحفية وكذلك التكوينات الجيولوجية ذات الخصائص الطبيعية والسياحية.

المتاحف:-

وهي المؤسسات العلمية والثقافية المميزة التي هدفها حفظ وتوثيق وعرض التراث الإنساني والطبيعي والتطور العلمي والفني ونشر المعرفة والتوعية بين الجماهير.

الوثائق:-

وهي النصوص المكتوبة والمنقوشة على أية مادة أو عنصر مثل الحجر والفخار، والجلود والمعادن والعظام ... وذلك كله مما يرتبط بحضارة الإنسان وتجاربه وتشمل الأشرطة المغنطة والمصورة والمخطوطات والوثائق والحجج والمعاهدات والخرائط والفرمانات والقرارات والمطبوعات وغيرها من المستندات والأوراق التي مضى عليها خمسون سنة.

المدن القديمة والأحياء والمباني التاريخية:-

وهي الكيان المعماري المتجانس أو المتمايز المستقل أو المتكامل ضمن حدود متعارف عليها أو داخل أسوار تحيط وتشمل المساكن والمدارس والمساجد والأسواق والشوارع والحدائق وكافة المعالم والشواهد والآثار داخل الأحياء والمدن القديمة مما مضى على إنشائها مائة عام فأكثر، أو التي شهدت حدثاً تاريخياً هاماً ولو لم تمضي عليها هذه المدة ".

من خلال هذه التعريفات التي أوردها المشرع الليبي في قانون الآثار الحالي نجده قد تبنى الاتجاه الذي تبنته أكثر قوانين الآثار العربية والأجنبية، فالاتجاه السائد في أغلب هذه القوانين لا يقصر نطاق الآثار المادي على الإنتاج الإنساني بل تجعل هذا النطاق يشمل بالإضافة إلى الأشياء التي صنعها أو أنتجها الإنسان، إلا أن قانون الآثار الليبي لم يدرج بقايا السلالات البشرية والحيوانية والنباتية ضمن تعريف الآثار، وهو الأمر الذي تنبه له المشرع اللائحي حيث أضافت اللائحة التنفيذية لقانون الآثار الصادرة بقرار اللجنة الشعبية العامة –سابقاً- رقم 152 لسنة 1995 إلى تعريف الأثر - وهو نفس التعريف الذي أورده القانون - عبارة " بقايا السلالات البشرية والحيوانية والنباتية ". ويلاحظ هنا توسع المشرع الليبي في تحديد مفهوم التراث والآثار الثابتة والمنقولة التي بناها أو أنتجها أو نحتها أو كتبها أو رسمها أو صورها الإنسان إذا كان عمرها يزيد عن مائة عام، أما فيما يتعلق بالوثائق والتي أسهب القانون في ذكرها فيجب أن يكون قد مضى عليها خمسون عام.

وحاول المشرع من خلال هذا السرد توضيح التعريف بتقديم العديد من الأمثلة على ما يعد من قبيل الآثار، وهو تعداد على سبيل المثال لا حصر، إلا أنه من الناحية الفعلية يكاد يكون هذا الحصر وافياً لدرجة تكاد تحصر جميع الآثار الموجودة في ليبيا، ولم يترك المشرع ما يمكن اعتباره من الآثار إلا وذكره في نص هذه المادة.

ومن التشريعات العربية فقد عرف قانون حماية الآثار المصري رقم 117 لسنة 1983 المعدل بالقانون رقم 3 لسنة 2010 الأثر في المادة الأولى منه بقوله " في تطبيق أحكام هذا القانون يعد أثراً كل عقار أو منقول متى توافرت فيه الشروط الآتية:-

1- أن يكون نتاجاً للحضارة المصرية أو الحضارات المتعاقبة أو نتاجاً للفنون أو العلوم أو الآداب أو الأديان التي قامت على أرض مصر منذ عصور ما قبل التاريخ وحتى ما قبل مائة عام.

2- أن يكون ذا قيمة أثرية أو فنية أو أهمية تاريخية باعتباره مظهراً من مظاهر الحضارة المصرية أو غيرها من الحضارات الأخرى التي قامت على أرض مصر.

3- أن يكون الأثر قد أنتج أو نشأ على أرض مصر أو له صلة تاريخية بها. وتعتبر رفات السلالات البشرية والكائنات المعاصرة لها في حكم الأثر الذي يتم تسجيله وفقاً لأحكام هذا القانون ".

أما قانون الآثار والتراث العراقي رقم (55) لسنة 2002 فقد عرف الآثار في الفقرة سابعاً من المادة الرابعة منه بأنها " هي الأموال المنقولة وغير المنقولة التي بناها أو صنعها أو نحتها أو كتبها أو رسمها أو صورها الإنسان ولا يقل عمرها عن مائتي عام وكذلك التي شيدها أو صنعها الإنسان وكذلك المنجزات أي بقايا السلالات البشرية والحيوانية ".

وعرف قانون الآثار السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 222 تاريخ 1963/10/26م الآثار في المادة الأولى منه بقوله " تعد أثاراً الممتلكات الثابتة والمنقولة التي بناها أو صنعها أو أنتجتها أو كتبها أو رسمها الإنسان قبل مائتي سنة ميلادية أو قبل مائتين وست سنوات هجرية. ويجوز للسلطات الأثرية أن تعد

من الآثار أيضاً الممتلكات الثابتة أو المنقولة التي ترجع إلى عهد أحدث أذا رأت أن لها خصائص تاريخية أو فنية أو قومية. ويصدر بذلك قرار وزاري".

وعرفت المادة الأولى من قانون التراث الفرنسي رقم 17 لسنة 2004 الآثار بأنها " الأموال العقارية أو المنقولة المملوكة ملكية عامة أو خاصة والتي لها قيمة تاريخية أو فنية أو حضارية أو جمالية أو علمية ".

وثمة قاسم مشترك جمع بين التشريعات السابقة جميعها ألا وهو التفرقة بين الآثار القديمة والتي لم يتطلب المشرع أن يتوافر فيها خصائص معينة اكتفاء بقدمها، ومن ثم فقد عولت على المعيار الزمني بصفة أساسية. في حين أنها تطلبت في الأشياء الأحدث والتي يصدر قرار بشأنها لاعتبارها من قبيل الآثار أن تكون ذات قيمة تاريخية أو فنية معولة على المعيار ألقيمي.[1]

كما يتبين من خلال التعريفات التشريعية السابقة أن بعضها تطلب ضرورة توافر ضابط زمني لتحقق صفة الأثر، وفي هذا الاتجاه نلاحظ أن تشريعات الآثار التي عالجت هذا الموضوع تباينت إلى اتجاهين هما : الأول الامتناع عن تحديد فترة زمنية تمضي على الشيء المادي لكي يصبح أثراً بل يقوم المشرع بتحديد الأشياء التي تعد أثاراً على أساس إدراجها في قوائم خاصة تعد لهذا الغرض. وبذلك فأن العقارات التي بنيت قبل (مائة أو مائتي سنة ....إلخ)، وكذلك المنقولات التي مازالت موجودة منذ تلك المدة تعد وفقاً لهذا الضابط أثراً من الآثار، وهذا ما تبناه المشرع الليبي في المادة الأولى من قانون حماية الآثار رقم 3 لسنة 1994. إلا أن هذا الضابط لا يمكن الاعتماد عليه منفرداً لتحديد الآثار، ولهذا نص المشرع الليبي - في المادة الرابعة - إلى جانب هذا الضابط أن تتولى مصلحة الآثار وهي الجهة المختصة التي حددها قانون الآثار ولائحته التنفيذية تحديد ما يعتبر أثراً عقارياً أو أثراً منقولاً أو وثيقةً، وتسجل ما ترى تسجيله منها بوصفه ممتلكاً ثقافياً ومالاً عاماً، وذلك دون التقيد بالقيد الزمني الوارد في المادة الأولى من هذا القانون وهو مائة عام.

أما الاتجاه الثاني فيحدد فترة زمنية يجب أن تمضي علي الشيء لكي يمكن اعتباره أثراً، فليس كل نتاج أنساني أو بقايا بشرية أو حيوانية أو نباتية تعد آثاراً بل لابد من مرور الفترة التي حددها القانون لعدها آثاراً.[2]

وبالعودة إلى قانون الآثار الليبي نجد أنه تبنى الاتجاهين معاً حيث حدد في المادة الأولى منه الفترة الزمنية اللازمة لمرورها على كل ما أنشأه الإنسان أو أنتجه مما له علاقة بالتراث الإنساني لإمكان وصفه بالأثر وحدد هذه الفترة بأكثر من مائة عامٍ. أما إذا كان عمر الشيء يساوي أو أقل من مائة عام فلا يمكن اعتباره من الآثار. أما بالنسبة للوثائق فيجب أن يكون قد مضى عليها خمسون سنة.

وتبنت المادة الرابعة من القانون الاتجاه الثاني بحيث تتولى مصلحة الآثار تحديد ما يعتبر أثراً عقارياً أو أثراً منقولاً أو وثيقةً، وبذلك يكون المشرع الليبي قد وفق إلى حدٍ كبيرٍ في تحديد الأشياء التي يمكن اعتبارها من الآثار من خلال تبنيه للاتجاهين معاً.

(1) أكثر تفصيلاً فيما يتعلق بهذه التشريعات أنظر محمد سمير محمد أبو طه، الحماية الجنائية للآثار، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2012، ص 12.
(2) فراس ياوز عبدالقادر، الحماية الجنائية للآثار، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1998، مشار إليه عند د.علي حمزة الخفاجي، مرجع سابق، ص18.

المطلب الثاني الطبيعة القانونية للآثار

بالتأكيد أن المشرع الليبي قد لجأ في القانون رقم 3 لسنة 1994 بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية إلى اعتبار الآثار من الأموال العامة، ولذلك سنحاول من خلال هذا المطلب تحديد المقصود بالمال العام أولاً، ثم الطبيعة القانونية للآثار وفقاً لقانون الآثار الليبي ثانياً.

أولاً- المقصود بالمال العام، ظهر مصطلح المال العام في فرنسا بعد صدور القانون المدني الفرنسي 1840م، والذي أطلق مصطلح (الدومين العام) لأول مرة على أموال الدولة دون التمييز بين الأموال العامة والخاصة ودون أي تفريقٍ بينهما، مما دعا الفقه وعلى رأسه برودون بضرورة التفريق بين المال العام والمال الخاص.

وقام القضاء الفرنسي بتطبيق هذا التمييز على العديد من الأحكام التي أصدرها، ثم صدرت بعد ذلك عدة تشريعات تميز بين الأموال العامة والأموال الخاصة، ومن أول هذه التشريعات التشريع الفرنسي الصادر في 26 يوليو 1851م بخصوص الملكية العقارية في الجزائر باعتبار أنها كانت خاضعة للاحتلال الفرنسي في تلك الفترة.

وأخذت بعد ذلك فكرة الأموال العامة في الانتشار فظهرت في مصر بعد صدور القانون المدني المختلط في 28 يونيو 1875م، أما في ليبيا فقد تولى المشرع الليبي تحديد المقصود بالأموال العامة بموجب نص الفقرة الأولى من المادة 78 من القانون المدني المعدلة بالقانون رقم 138 لسنة 1970 والتي نصت على أنه " 1- تعتبر أموالاً عامةً العقارات أو المنقولات التي للدولة أو الأشخاص الاعتبارية والتي تكون مخصصةً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من مجلس قيادة الثورة أو من مجلس الوزراء أو من الوزير المختص ".

ووفقاً لهذا النص فإنه يجب لاعتبار المال عاماً في القانون الليبي لابد من توافر شرطين هما:-

الأول: أن يكون المال مملوكاً للدولة أو لإحدى الأشخاص الاعتبارية العامة.

الثاني: أن يتم تخصيص المال للمنفعة العامة، ويتم التخصيص للمنفعة العامة بحسب النص المشار إليه بأحد الأساليب التالية:

1- بالفعل ويتم ذلك من خلال أن يكون المال متاحاً للانتفاع به مباشرةً للجمهور دون أن تتدخل السلطات في ذلك بقانون أو قرار، كأن يقوم الأفراد بالانتفاع بالطرق العامة والشواطئ والمتاحف والحدائق، وفق ما يمكن تسميتها بالأموال العامة بطبيعتها.

2- التخصيص بقانون أو قرار ويظهر هذا التخصيص في إصدار الدولة قانون أو قرار يتضمن تخصيص المال للنفع العام، كما هو الحال في الانتفاع عن طريق المرافق العامة المختلفة. ولا يمكن اعتبار الأموال المملوكة للأفراد أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة أموالاً عامةً ولو كانت مخصصةً للمنفعة العامة، وكذلك الأمر بالنسبة للأموال المملوكة لملتزم المرافق العامة فرداً أو شركةً خاصةً.

وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 1978/02/23م في الطعن المدني رقم 32/43، والذي ورد فيه " لما كان ذلك وكان نطاق الحماية القانونية الذي نصت عليه المادة 78 من القانون المدني المعدلة بالقانون 138 لسنة 1970م، والمتمثل في عدم جواز التصرف أو الحجز أو التملك بالتقادم إنما ينصرف إلى الأموال العامة المتمثلة في العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصةً لمنفعةٍ عامةٍ بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار من الجهة المختصة ...." [1].

ويلاحظ حسب نص المادة 78 المشار إليها أن الأموال العامة هي تلك الأموال التي تملكها الدولة أو يملكها أحد الأشخاص الاعتبارية (المعنوية) العامة، ويجب أن يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة فعلاً أو بنص قانون أو بقرار، ويجب أن يكون المال العام مملوكاً للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام كأموال البلديات والمنشآت والمؤسسات والهيئات العامة سواء كانت تلك الأموال منقولاتٍ أو عقاراتٍ وسواء كانت مخصصةً لخدمة الجمهور بشكلٍ مباشرٍ أو أنها وضعت لخدمة المرفق العام، ولأهمية الأموال العامة ولكونها الوسيلة الفعالة بيد الإدارة لتحقيق أهدافها فقد أسبغت عليها التشريعات المدنية الحماية القانونية اللازمة والمتمثلة بعدم جواز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم وفقاً لنص الفقرة الثانية من المادة 78 من القانون المدني. كما أضفى قانون العقوبات الليبي الحماية القانونية للأموال العامة بما تضمنته من نصوص عقابية تقرر لمن يتعرض للأموال العامة بالتخريب أو التلف أو الاعتداء عليها باعتبار أن الأموال العامة هي ملكية عامة للشعب.

ويلاحظ أن مسودة مشروع الدستور الليبي الجديد أكتفت في المادة 20 بإيراد مصطلح المال العام دون تتطرق إلى مصطلح أملاك الدولة، ولم تتبن الاتجاه الحديث في الفقه والذي يقضي بضرورة أن تكون أملاك الدولة جميعها من الأموال العامة، وإن كنا نرى بأنه كان يتوجب على الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور أن تأخذ بالتوجه الجديد للفقه الذي يعتبر كل أملاك الدولة هي أموالاً عامةً. على الرغم من أن المادة المشار إليها قد نصت على أن " المال العام مصون، وعلى الدولة حمايته، وتنميته، وصيانته، ويحظر الاعتداء عليه، أو التصرف فيه، بما يخالف أحكام الدستور والقانون، وتضمن الدولة استرداده، واقتضاء التعويض عن إتلافه، أو الإضرار به، ولا تسقط الجرائم المتعلقة به بالتقادم، ولا يجوز العفو عنها ". فمعظم العبارات الوارد في النص متعلقة بأملاك الدولة سواء كانت عقارات أو منقولات لكن المشرع الدستوري الليبي آثر عدم استخدام مصطلح أملاك الدولة والاكتفاء بالمال العام. عكس ما ذهب إليه الدستور المصري الجديد 2014 الذي استخدم في الفقرة الثالثة من المادة 32 منه مصطلح أملاك الدولة العامة.

ثانياً- الطبيعة القانونية للآثار وفقاً لقانون الآثار الليبي

نصت المادة الخامسة من قانون الآثار الليبي على أنه " تعتبر مالاً عاماً جميع الآثار العقارية والمنقولة والوثائق سواء كانت في باطن الأرض أو على سطحها أو كانت تحت المياه الإقليمية باستثناء ما هو مسجل بأسماء الأفراد والهيئات بمقتضى أحكام التشريعات المعمول بها قبل صدور هذا القانون".

(1) د.مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2005،، ص315 وما بعدها.

وبهذا النص يكون المشرع الليبي قد اعتبر الآثار أموالاً عامةً، وهو ما يعني ملكية الدولة للآثار، إلا أن هناك من يرى بأن هناك فرق بين الأموال العامة للدولة، وبين الأموال الأثرية يبرز في النقاط التالية:-

1- الأموال العامة تخصص للنفع العام بالفعل أو بالقانون الذي يخضعها للنفع العام، فهي تخصص لاستعمال الجمهور مباشرةً أو لخدمة مرفق عام أما الأموال الأثرية المملوكة للدولة، فإنها تعرض في المتاحف، وغيرها ليشاهدها الناس مواطنين وأجانب مقابل أجرٍ محددٍ.

2- لا يجوز بحكم القانون بيع الأموال العامة للدولة، وينطبق الحكم ذاته على الأموال الأثرية الثابتة، أما الآثار المنقولة فإنه يجوز بيعها وإعارتها ضمن شروط يحددها قانون الآثار. حيث حظرت الفقرة (أ) من المادة الثانية والعشرين الاتجار في الآثار المنقولة فيما عدا الآثار التي تعطي الجهة المختصة (مصلحة الآثار) شهادة بإمكان التصرف فيها.

3- لم يميز القانون المدني بين الأموال العامة العقارية والمنقولة، وخصها بأحكامٍ واحدةٍ، في حين ميز قانون الآثار بين الآثار الثابتة والآثار المنقولة وأفرد لكل منها أحكاماً خاصةً بها.

4- إن الأموال العامة تحتفظ بصفتها (العامة) ما دامت مخصصةً للنفع العام، فإذا انتهى هذا التخصيص، يمكن أن ينقلب وصف هذه الأموال إلى أموالٍ خاصةٍ للدولة، وما يترتب على ذلك من إمكانية بيعها مثلاً، أما الأموال الأثرية فإنها تبقى محافظةً على صفتها الأثرية حتى وإن تم بيعها للأفراد.

5- من حيث إجراءات التسجيل، فإن الأموال العامة تسجل باسم الدولة، أما الآثار فإنها تسجل باسم مصلحة الآثار. وهو ما نصت عليه المادة الرابعة من قانون الآثار الليبي.

6- مع الاعتراف بالملكية العامة للآثار كمبدأ عام، فإن الآثار تعد جزءاً من التراث المشترك للإنسانية، وعلى الدولة أن تقوم بحراسة ما لديها من آثار تعد في نظر المجتمع الدولي جزءاً من التراث المشترك للإنسانية لما لها من قيمة علمية وتاريخية وأدبية وفنية ودينية، ولا ينطبق ذات الحكم على الأموال العامة للدولة.[1] وقد نصت المادة التاسعة من قانون الآثار الليبي على أن " تتخذ الجهة المختصة (مصلحة الآثار) التدابير اللازمة لحماية الآثار في زمني السلم والحرب بالاتفاق مع الجهات ذات العلاقة، وإعداد المخابئ الضرورية لإنقاذ التراث وخاصة التحف النفيسة مع مراعاة أحكام الاتفاقيات الدولية التي تكون ليبيا طرفاً فيها ".

وكقاعدة عامة تعتبر أموالاً عامةً في ليبيا جميع الآثار العقارية والمنقولة والوثائق الموجودة فوق سطح الأرض أو في باطنها أو كانت تحت المياه الإقليمية فهي مملوكة للدولة الليبية، ويستثنى من ذلك ما هو مسجل منها باسم الأفراد والهيئات بمقتضى أحكام التشريعات المعمول بها قبل صدور القانون رقم 3 لسنة 1994 بشأن حماية الآثار، وهو ما نصت عليه صراحة المادة الخامسة من هذا القانون. فقانون الآثار الليبي يعترف بالملكية العامة للآثار إلى جنب اعترافه بالملكية الخاصة لها، وهو الاتجاه الذي تمثله غالبية تشريعات الآثار العربية كقانون الآثار المصري رقم 3 لسنة 2010 في

(1) سليمان عباس العبدالله، مرجع سابق، ص 58.

المادة الثامنة منه، وأيضاً قانون الآثار التونسي رقم 35 لسنة 1994 في الفصل 73 منه، وكذلك قانون الآثار السوري رقم 222 لسنة 1963 في المادة الرابعة منه.

ويرى البعض أن أول من تبنى هذا الاتجاه هو المشرع الفرنسي عقب قيام الثورة الفرنسية 1789 التي تبنت فكرة صيانة الآثار الثقافية، والنتاجات الفنية باعتبارها ملكاً عاماً لمجموع الشعب فيما أخضعت المقتنيات الخاصة للتأميم، وقد أثرت هذه الفكرة على القوانين الوطنية، وامتدت إلى التشريعات الدولية، فطبقاً لقرارات مؤتمر فينا فقد أعيدت بعض الآثار التي نهبت أثناء الحروب النابليونية إلى مواطنها الأصلية.[1]

وقد عالجت مسودة مشروع الدستور الليبي موضوع الآثار في المادة 29 بقولها: " تلتزم الدولة بحماية الآثار، والمدن، والمناطق التاريخية، ورعايتها، وإعادة تأهيلها، والتنقيب عنها، ويحظر الاعتداء عليها، أو الاتجار بها، أو إهداؤها، وتتخذ كل ما يلزم؛ لاسترداد ما استولى عليه منها، وتكفل الدولة حماية المخطوطات، والوثائق، والمسكوكات التاريخية، وتعمل على صيانتها، والمحافظة عليها، ويحظر الاعتداء عليها، والعبث بها ...".

المبحث الثاني الحماية القانونية للآثار وفق التشريع الليبي

تعرضت الآثار في ليبيا إلى اعتداءات كبيرة، من خلال عمليات التنقيب غير المشروع، والتهريب، والسرقة، والتدمير، الأمر يحتم ضرورة دراسة الحماية التي أقرها قانون الآثار الليبي، وتحديد مدى قدرته على حماية الآثار الموجودة، وترميم ما تعرضت له من تخريبٍ، ومحاولة استعادة ما تم تهريبه منها للخارج، والتعاون في ذلك مع منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة، وقبل ذلك تفعيل مؤسسة القضاء لملاحقة المتورطين في هذه الأعمال والاعتداءات.

إن للآثار أهمية معنوية كبيرة إلى جانب الأهمية المادية والدينية، فهي تمثل تراثاً للإنسانية جمعاء وهو السبب الرئيس الذي جعل تشريعات الأمم والدول تنص على حماية الآثار من كل اعتداءٍ سواء كان القصد من هذا الاعتداء تهريب للآثار أو المتاجرة فيها أو مجرد تشويهها أو تخريبها، ويمكن القول أيضا أن الثقافة التي من المفروض أن توحد بين البشر رغم اختلافهم وتساهم أيضاً في تعزيز وسائل الدفاع عن السلم هي أيضا ما يفرق بينهم للأسف غالباً، وفي هذه الظروف فأنه ليس من الغريب أن تشكل الحروب خطراً حقيقياً على الآثار وقيمتها من خلال تدمير الآثار والممتلكات الثقافية والتراث لدول كثيرة وبحجة الضرورات العسكرية.

وفي حقيقة الأمر فان التدمير المتعمد للآثار وأماكن العبادة أو الأعمال الفنية هو مظهر من مظاهر الانزلاق إلى هاوية الحرب الثقافية الشاملة، لكن يتبين لنا من التاريخ أيضا أن هناك تدابير اتخذت منذ الحقب الفائتة لضمان عدم الاعتداء على أماكن العبادة والأعمال الفنية، فكان من المحرم ارتكاب أعمال عنف بداخلها.[2]

(1) فراس ياوز عبدالقادر، الحماية الجنائية للآثار، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1998، مشار إليه عند سليمان عباس العبدالله، مرجع سابق، ص 60،61.
(2) د. علي حمزة الخفاجي، مرجع سابق، ص15.

ونقصد بالحماية القانونية للآثار في هذه الدراسة هي وضع القواعد القانونية التي تكفل عدم المساس بالآثار، وضمان حقوق ملكية الدولة لهذه الآثار، ومواجهة العدوان الفعلي عليها سواء كان ذلك في صورة القصد أو الخطأ من خلال قواعد التجريم والعقاب.

ونتناول من خلال هذا المبحث في مطلبين الإطار التشريعي والحماية المادية (المطلب الأول)، والحماية الجنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول الإطار التشريعي والحماية المادية

نصت المادة الثانية من قانون الآثار الليبي على أنه " يهدف هذا القانون إلى حماية الآثار والمتاحف والوثائق والمدن القديمة والأحياء والمباني التاريخية ... "، حيث يفهم من النص أن هدف المشرع الأساسي من سن هذا القانون هو تقرير الحماية للآثار.

ومن أجل تحقيق الحماية المطلوبة للآثار، لا يمكن الاعتماد على جانب واحد دون بقية الجوانب الأخرى، وإنما يجب اعتماد أكثر من طريقة لتحقيق هذا الهدف، ولذلك فقد تعددت وتشعبت طرق حماية الآثار[1]، وفي هذا الشأن سوف نبرز الإطار التشريعي المتمثل في سن التشريعات، وإبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، والحماية المادية للآثار المقررة في التشريع الليبي.

أولاً- الإطار التشريعي، ويتمثل الإطار التشريعي في إصدار التشريعات اللازمة للحفاظ على الآثار، وغيرها من الممتلكات الثقافية، ويمكن تقسيم التشريعات المتعلقة بالآثار إلى قسمين: قسم يتعلق بالمعاهدات والمواثيق الدولية التي تعتبر جميع الممتلكات الثقافية بما فيها الآثار إرثاً حضارياً للإنسانية جمعاء، وتم إبرام العديد من المعاهدات الدولية في إطار منظمة اليونسكو بهذا الخصوص، وباعتبار ليبيا عضواً في منظمة التربية والعلوم والثقافة اليونسكو فقد وقعت على كل الاتفاقيات الدولية المعنية بمجالات التراث الثقافي والطبيعي في إطار منظمة اليونسكو، ومنها على سبيل المثال:

1- اتفاقية باريس عام 1970 بشأن التدابير الواجب إتباعها لحظر ومنع استيراد وتصدير ونقل الممتلكات الثقافية بطرق غير مشروعة.

2- اتفاقية باريس عام 1972 المتعلقة بحماية التراث الثقافي والطبيعي.

3- اتفاقية حماية التراث الثقافي المغمور بالمياه عام 2001.

4- اتفاقية صون التراث غير المادي عام 2003.

5- اتفاقية حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي عام 2005.

(1) سليمان عباس العبدالله، مرجع سابق، ص 120.

كما وقعت ليبيا ومنظمة اليونسكو بتاريخ 31 يوليو 2012 على اتفاق تعاون بشأن تنفيذ برنامج لحماية التراث الثقافي وتطويره في ليبيا ويهدف الاتفاق إلى تنمية القدرات التقنية والمؤسسية لإدارة مصلحة الآثار الليبية من أجل النهوض بالتراث الثقافي وحمايته في ليبيا[1].

أما القسم الثاني فهو المتعلق بالقوانين الوطنية، حيث وضعت الدول قوانين خاصة بحماية الآثار ومنع حصول أي اعتداء عليها.[2]

واستطاعت ليبيا في هذا المجال تطوير تشريعاتها المتعلقة بالآثار، وسن عدة قوانين كان أخرها القانون رقم (3) لسنة 1994 بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية ولائحته التنفيذية، ورغم أن القانون وضع عقوبات مالية وأخرى مقيدة للحرية لمنع الاتجار بالآثار والتنقيب غير المشروع والسرقة والتزييف والتهريب وغير ذلك من الجرائم، إلا أن هذه العقوبات أصبحت تحتاج إلى تشديد حتى تكون رادعةً، خصوصاً في ظل الوضع الأمني الراهن والذي زادت فيه نسبة الجرائم المتعلقة بالآثار ازدياداً كبيراً.

وتبرز أهم مظاهر الحماية المقررة بموجب قانون الآثار في:

1- بطلان التصرف في الأثر، باعتبار الآثار أموالاً عامة يمنع التصرف فيها سواء كانت عقاراتٍ أو منقولاتٍ؛ حتى تظل محتفظةً بصفتها العامة، وتعتبر من أهم مظاهر حماية الأموال الأثرية كأموال عامة، إذ بدونها لا يتحقق الانتفاع العام بهذه الأموال، بما يقتضيه ذلك من ثبات واستقرار، فإن جردت الآثار من تخصيصها للنفع العام أصبحت في عداد الأموال الخاصة التي يجوز التصرف فيها. فنصت المادة (35) على أنه " تعتبر المدن القديمة والأحياء والمباني التاريخية بكل معالمها وشواهدها وآثارها ممتلكات تاريخية إنسانية لا يجوز التصرف فيها بأي وجه من الوجوه إلا عن طريق الجهة المختصة ...".

إن تقرير حماية الآثار عن طريق بطلان التصرّف بها يمكن وصفه بأنّه قاعدة وقائية تحول دون التعدي على الآثار، وتمنع الإدارة من التعامل فيه في غير الوجوه المخصص لها، وعلى خلاف ما يقرره القانون.

ومنع قانون حماية الآثار في المادة (23) منه الاتجار في الآثار المنقولة. وأجازت المادة (19) من القانون لكل شخص حاز أثراً قبل العمل بأحكام هذا القانون أن يخطر الجهة المختصة بذلك خلال ستة أشهر من بدء نفاذ هذا القانون وللجهة المختصة في أي من الحالتين أن تعيد الأثر إلى مالكه أو حائزه بعد تسجيله وأن يمنح شهادة بإمكان التصرف فيه، كما يجوز للجهة المختصة أن تحتفظ به وتنزع ملكيته مقابل دفع تعويض للمالك.

(1) وقد صدرت قوانين من السلطة التشريعية للمصادقة على الاتفاقيات المشار إليها، أما الاتفاق الأخير الموقع مع اليونسكو فقد وقعه عن الجانب الليبي مندوب ليبيا لدى اليونسكو وعن المنظمة مدير التعاون الخارجي بالمنظمة. https://www.eanlibya.com

(2) سليمان عباس العبدالله، مرجع سابق، ص 122.

2- تحريم التعدي على الآثار، وسع قانون الآثار الليبي من نطاق الحماية ومن أهم مظاهر هذه الحماية ما نصت عليه المادة (38) من القانون بقولها " يحظر القيام بأية أعمال أو إنشاءات أو مزاولة أية أنشطة يكون من شأنها إحداث أو التسبب في إحداث أضرارٍ بالمدن القديمة والأحياء أو المباني التاريخية بالحرم المحيط بها ...".

ثانياً- الحماية المادية للآثار، ويتمثل هذا النوع من الحماية في كل أنواع الترميم والصيانة والحفظ والتوثيق ومراقبتها وإعداد وتوجيه الدراسات المتعلقة بها والنشر عنها وهو ما نصت عليه المادة (4) من قانون الآثار، كذلك يحظر المساس بوحدة ومعالم المدن والأحياء القديمة ونسيجها المعماري أثناء تنفيذ عمليات الصيانة والترميم أو إعادة البناء وفقاً للمادة (39) من القانون، كما ألزمت المادة (9) من القانون مصلحة الآثار بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار في زمن السلم والحرب، وإعداد المخابئ الضرورية لإنقاذ التراث وخاصة التحف النفيسة، وأجازت الفقرة (ج) منها للمصارف أن تقبل إيداع القطع الأثرية الثمينة بناءً على طلب الجهة المختصة إذا اقتضت الضرورة ذلك، ومن ضمن الحماية المادية للآثار التي قررها المشرع الليبي أيضاً ما نصت عليه المادة (7) من القانون من عدم جواز وضع أي تخطيط أو تعديل لتنظيم المدن والقرى أو تجميلها أو إقرار تقسيم أرض للبناء أو شق طرق جديدة أو إجراء أية تعديلات على القديم منها في الأماكن التي توجد فيها آثار عقارية. كذلك يحظر القيام بأية أعمال أو إنشاءات أو مزاولة أية أنشطة يكون من شأنها إحداث أضرار بالمدن القديمة والأحياء أو المباني التاريخية بالحرم المحيط بها وفقاً للمادة (37)، ولضمان عدم امتداد التوسع العمراني على حساب المواقع والأماكن الأثرية فرض قانون الآثار الليبي مسافة عازلة بين بعض المنشآت وبين الموقع الأثري وقد حدد قانون حماية الآثار الليبي منطقة الحماية العازلة وفقاً للمادة (17) منه بـ (500) متر حيث يمنع إقامة المحاجر أو المصانع أو غيرها من المحال أو المنشآت على مسافة تقل عن خمسمائة متر من الآثار العقارية بدون موافقة الجهة المختصة، ووفقاً للشروط التي تضعها في هذا الشأن. وحظرت المادة (43) مرور الطيران واختراقه لحاجز الصوت فوق الآثار والمتاحف والمدن القديمة والأحياء والمباني التاريخية.

وفي سبيل تحقيق حماية مادية صارمة تضمنت المادة السابعة من القانون عدداً من المحظورات تتمثل في الآتي:-

1- يحظر إتلاف الآثار العقارية أو المنقولة أو إلحاق الضرر بها أو تشويهها بالكتابة أو الحفر عليها أو تغيير معالمها أو فصل جزءٍ منها، أو لصق الإعلانات، أو وضع اللافتات عليها.

كما يمنع تصويرها لغرض تجاري، أو لغرض النشر عنها إلا بموافقة مصلحة الآثار وبمقابل يتم تحديده.

2- يحظر إتلاف الوثائق وتشويهها، أو إلحاق الضرر بها أو فصل جزءٍ منها، ويمنع تصديرها أو الاتجار فيها.

3- يحظر إتلاف الصناعات التقليدية ذات الطابع الأثري، ويمنع تصديرها أو صهرها.

وفي إطار تعزيز الحماية المادية للآثار أنشأت بعض الدول أجهزة ضبطية متخصصة في مكافحة جرائم سرقة الآثار، وتجهيزها بكافة الوسائل والمعدات التي تساعدها في إنجاز مهامها على أكمل وجهٍ، ودعمها بالعناصر البشرية

المدربة على التعامل مع الآثار. وإنشاء هيئات قضائية متخصصة لتنفيذ قوانين الآثار، وقد استحدثت ليبيا جهازاً للشرطة السياحية وحماية الآثار، إلا أنه يعاني من صعوبات كبيرة عرقلت عمله، ولم يستطع القيام بالمهام المسندة له.

المطلب الثاني الحماية الجنائية

يستهدف قانون حماية الآثار الليبي حماية قطاع عام من قطاعات الدولة الليبية، وجزء من تراثها الحضاري، واعتمد المشرع في هذا القانون أسلوب التجريم المباشر لحماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية والتي اعتبرها من الأموال العامة وقرر حظر تملكها أو حيازتها أو التصرف فيها ومنع الاتجار بها.

ولجأ المشرع الليبي إلى طريقتين للحماية الجنائية؛ طريقة التجريم المباشر، وطريقة التجريم غير المباشر.

أولاً-التجريم المباشر، لجأ المشرع الليبي إلى حماية الآثار والتراث عن طريق تحريم الاعتداء عليها سواء كان هذا الاعتداء واقعاً على الملكية أو الحيازة من خلال حظر بعض التصرفات أو تقرير بعض الواجبات والذي يشكل القيام بها أو الامتناع عنها جريمةً، وتجريم الاعتداء على الآثار يشمل شقين من الاعتداء الايجابي والسلبي، فالايجابي يشمل الاتجار أو التهريب، وأما السلبي فهو كل ما يقع على الآثار من امتناعٍ عن إخطار الجهة المختصة عند العثور على أي أثرٍ تاريخيٍ. وقد تضمنت مواد قانون حماية الآثار الليبي تقرير الحماية الجنائية للآثار من خلال تحديد جرائم الآثار، ووضع العقوبات لها.

ثانياً-التجريم غير المباشر، تتحقق الحماية الجنائية للآثار عن طريق النصوص العقابية وهذه النصوص يضعها المشرع وتفي بالحماية للآثار، ولكنها بصورة غير مباشرة وسواء كانت ضمن قانون العقوبات أو ضمن قوانين عقابية خاصة لا تحمل مباشرة عنوان حماية الآثار، إلا إن الآثار تستفيد من الحماية غير المباشرة المقررة ضمن هذه النصوص.[1]

وقد وفر قانون العقوبات الليبي حماية جنائية غير مباشرة للآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية من خلال تجريمه لبعض الأفعال التي تمثل اعتداءً على المصلحة العامة وتخريب المال العام وإتلافه بالإضافة إلى تجريم انتهاك حرمة ملك الغير. حيث يمكن تطبيق هذه النصوص على الجرائم التي تقع على الآثار وذلك في حالة عدم وجود نصوص خاصة في قانون الآثار أو في حالة تضمنه لعقوبات أشد من تلك الموجودة فيها. فجرم قانون العقوبات الليبي وفقاً للمادة (455) منه الأفعال التي تقع على العقارات أو المباني المملوكة للغير سواء تمثلت هذه الأفعال بالهدم أو التخريب أو الإتلاف، وكذلك ما نصت عليه المادة (457) التي حرمت إتلاف أو إفساد الأموال المنقولة وغير المنقولة أو صيرورتها غير نافعةٍ كلياً أو جزئياً. وأيضاً المواد (444) وما بعدها المتعلقة بجريمة السرقة.

(1) د. علي حمزة الخفاجي، مرجع سابق، ص 32.

كما أجاز القانون رقم 116 لسنة 1972 بتنظيم التطوير العمراني نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة مقابل تعويضٍ عادلٍ العقارات بما فيها الأراضي لتنفيذ مشاريع ذات نفعٍ عامٍ، وتعد المرافق السياحية والمراكز الثقافية ودور العبادة من الأعمال التي تدخل ضمن المرافق العامة ذات النفع العام.

ونص قانون حماية الآثار الليبي في المادة (48) منه أيضاً على جواز نزع ملكية المباني التاريخية بالمدن القديمة والأحياء على أن يتم النزع وفقاً للأحكام المقررة في القانون رقم (116) لسنة 1972 بتنظيم التطوير العمراني.

إن موضوع حماية الآثار يعد من أكثر الموضوعات التي استحوذت على اهتمام الجهات المختصة في كافة الدول، وهو أمر يقع على عاتق الأمة بأسرها، ورغم أن العبء الأكبر يقع على السلطات الأثرية بإمكاناتها المتواضعة والمحدودة، فإن إشراك أجهزة الدولة بهذه المهمة يعتبر أمراً ضرورياً وملحاً، فحماية الآثار هي مهمة أجهزة الدولة مجتمعةً القضاء والشرطة والتربية والتعليم والإعلام، ولا بد من تحقيق الوعي الأثري بالقدر المطلوب لإقحام المواطن في حماية الآثار وتفعيل الرقابة الشعبية، فالوعي الأثري يهيئ المناخ البشري في كافة مراحل حماية الآثار الفنية والإدارية والقانونية على حد السواء، والوعي الأثري هو مقياس من المقاييس المهمة في حضارة الشعوب والأمم، وعند غيابه يتعرض التراث الأثري للإهمال والتفريط، وهنا يبرز دور وسائل الإعلام، ومؤسسات السياحة والآثار في نشر الوعي الأثري بالتعاون مع الأجهزة التعليمية والثقافية وصولاً إلى الحماية المجتمعية للآثار.[1]

الخاتمة ..

تطرقنا في هذا البحث إلى دراسة موضوع التنظيم القانوني للآثار في ليبيا من خلال بيان ماهية الآثار لغةً اصطلاحاً، وأوضحنا الطبيعة القانونية للآثار وفقاً للقانون رقم 3 لسنة 1994 بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية، ثم عرجنا على الحماية القانونية للآثار وفقاً للقانون الليبي من خلال بيان الحماية المادية والتشريعية للآثار، وأخيراً تناولنا الحماية الجنائية وتوضيح مفهوم التجريم المباشر وغير المباشر، وفي نهاية بحثنا نورد أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها:-

(1) سليمان عباس العبدالله، مرجع سابق، ص 7.

أولاً-النتائج

1-عرفت ليبيا مبكراً موضوع التنظيم القانوني للآثار وكان القانون رقم 11 لسنة 1953 أول قانون يصدر بعد الاستقلال عن الدولة الليبية يتعلق بالآثار والمواقع الأثرية، ثم صدر القانون رقم 40 لسنة 1968 بشأن الآثار، والذي ألغي بموجب القانون رقم 20 لسنة 1983 بشأن حماية المواقع الأثرية والتاريخية، ثم أعاد المشرع الليبي تنظيم الآثار بموجب القانون رقم 3 لسنة 1424 ميلادية (1994) بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية الحالي.

2- تبنى المشرع الليبي في قانون الآثار الحالي الاتجاه الذي تبنته أكثر قوانين الآثار العربية والأجنبية، فلم يقصر نطاق الآثار المادي على الإنتاج الإنساني بل جعل هذا النطاق يشمل بالإضافة إلى الأشياء التي صنعها أو أنتجها الإنسان، إلا أنه لم يدرج بقايا السلالات البشرية والحيوانية والنباتية ضمن تعريف الآثار، وهو الأمر الذي استدركته اللائحة التنفيذية لقانون الآثار.

3- تعتبر الآثار في ليبيا أموالاً عامةً، فجميع الآثار العقارية والمنقولة والوثائق الموجودة فوق سطح الأرض أو في باطنها أو تحت المياه الإقليمية مملوكةً للدولة الليبية.

4- أقر القانون رقم 3 لسنة 1994 بشأن حماية الآثار بالملكية العامة للآثار إلى جنب اعترافه بالملكية الخاصة لها.

5- وفق المشرع الليبي إلى حدٍ كبيرٍ في تحديده للأشياء التي ينطبق عليها وصف الآثار، من خلال تبنيه لمعيار الفترة الزمنية، ومعيار التصنيف الذي يمنح مصلحة الآثار اختصاص تحديد ما يعتبر أثراً عقارياً أو أثراً منقولاً أو وثيقةً.

6- بالرغم من توسع المشرع الليبي في تجريم الأعمال المتعلقة بالآثار، إلا أن العقوبات المقررة في القانون، وهي أغلبها غرامات مالية لا تتناسب مع العائد المادي الذي يحصل عليه الجاني من ارتكابه للجريمة الأثرية، وبالتالي لا تعتبر هذه العقوبات رادعاً قوياً يحد من انتشار جريمة سرقة الآثار والاتجار بها.

ثانياً-التوصيات

1- ضرورة الاهتمام بالوعي الأثري من خلال نشر الثقافة والتوعية بأهمية الآثار والكنوز والممتلكات الثقافية التي تحتضنها بلادنا، والتنبيه إلى الأخطار والجرائم التي تقع عليها.

2- الاستفادة من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في مجال حماية الآثار خصوصاً تلك المتعلقة باستعادة واسترداد الآثار المسروقة. وتعزيز التعاون مع دول الجوار من خلال إبرام اتفاقيات ثنائية لمكافحة جرائم الآثار.

3- إدخال وسائل التقنية الحديثة لحماية وحراسة الآثار والمتاحف والمعالم السياحية، ودعم جهاز الشرطة السياحية وحماية الآثار بالإمكانيات اللازمة، وإنشاء نيابة متخصصة بجرائم الآثار.

4- العمل على دراسة وتحديث التشريعات الخاصة بحماية الآثار، وتشديد العقوبات المنصوص عليها في القانون رقم (3) لسنة 1994 المتعلقة بسرقة وتهريب الآثار، والاتجار بها، وأعمال التنقيب غير المشروع، والتخريب والتدمير، حتى تتناسب مع جسامة وخطورة الجرائم المرتكبة ضد الآثار والمواقع السياحية.

5- منع خروج القطع الأثرية خارج ليبيا والمشاركة بها في المعارض الدولية.

6- تكثيف الجهود الدبلوماسية من أجل العمل على استصدار قرارات دولية تتعلق بما حصل من نهب وسلب وإتلاف للآثار خلال الأحداث التي مرت بها ليبيا. والاستفادة من الخبرة الدولية في مجال صيانة وترميم الآثار.

المراجع

1- القرآن الكريم.

2- د. إبراهيم أنيس وآخرون ، المعجم الوسيط المجلد الأول ، ط2، دار المعارف بمصر، 1973.

3- د.أمين أحمد الحذيفى, الحماية الجنائية للآثار دراسة مقارنة, دار النهضة العربية، القاهرة،2007.

4- د.أسامة حسنين عبيد, الحماية الجنائية للتراث الثقافي الأثري، دراسة مقارنة, دار النهضة العربية, القاهرة، 2008.

5- سليمان عباس العبدالله، الحماية الجزائية للآثار في التشريعات العربية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، 2015.

6- د.علي حمزة الخفاجي، الحماية الجنائية للآثار والتراث، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، المجلد السادس، 2014.

7- د.عون الشريف قاسم، معركة التراث، دار القلم، بيروت، 1980.

8- د.ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، 2009.

9- د.مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2005.

10- محمد سمير محمد أبوطه، الحماية الجنائية للآثار، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2012.

11- مجمع اللغة العربية، معجم الوسيط، الجزء الأول، دار المعارف، 1972.

12- مجموعة بحوث ومناقشات ندوة تكنولوجيا تنمية المجتمع العربي في ضوء الهوية والتراث، المركز الإقليمي العربي للبحوث والتوثيق، القاهرة، دار نافع للطباعة والنشر، 1985.

13- القانون رقم (3) لسنة 1994 بشأن حماية الآثار والمتاحف والمدن القديمة والمباني التاريخية، ولائحته التنفيذية.

الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية

"المغرب وتونس أنموذجاً"

Legislative protection of the principle of the free administration of local authorities against interference by the central authority

"Morocco and Tunisia as a model"

د/مصطفى عبدي - جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق، سطات، المغرب

الملخص:

حرص النظامين اللامركزيين المغربي والتونسي على توفير الحماية الدستورية والتشريعية للجماعات الترابية/المحلية الكافية لصون مبدأ وحدة الدولة وحمايتها من التجزئة بسبب موجات المد الجهوي التي قد تظهر لدى بعض التجمعات البشرية، لكن ظلت المحددات التشريعية التي تنظم ممارسة الجماعات الترابية/المحلية لشؤونها بحرية كافية لإبراز قدرتها على الفعل متفاوتة بين النظامين، فالنظام التونسي كان أكثر جرأة ووضوحاً عندما نص في متن دستور 2014 على مبدأ التدبير الحر والرقابة اللاحقة ودور القضاء الإداري في فض المنازعات وحرية التصرف في الموارد المالية، وكرس هذا الضمانات بتفصيل في مجلة الجماعات المحلية، في حين أن الاستقلالية المعترف بها للجماعات الترابية في الدستور المغربي لسنة 2011، وأن كانت قد همت دسترة المبادئ الداعمة اللامركزية الإدارية كالتدبير الحر والسلطة المحلية التنظيمية والتفريع والتعاون والتضامن، فإن مؤشرات استقلالية تدبير شؤونها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ظلت محدودة النطاق والقوة بسبب الوصاية المقنعة التي يمارسها ممثلي السلطة المركزية تحت مسمى المراقبة الإدارية.

الكلمات المفاتيح: التدبير الحر؛ اختصاصات الجماعات المحلية؛ المراقبة الادارية؛ اللامركزية؛ استقلالية.

Abstract : The decentralized Moroccan and Tunisian regimes seek to ensure sufficient constitutional and legislative protection for local authorities to preserve the principle of state unity and protect it from fragmentation due to waves of regionalism which may appear in certain human gatherings, but the legislative determinants which organize the practice of local authorities of their own affairs with sufficient independence to show their capacity to act have remained different between the two systems. In the body of the 2014 constitution on the principle of free administration and subsequent control and the role of the administrative judicial power in the settlement of disputes and the freedom to dispose of financial resources, this guarantee is detailed in the Journal local communities, But it is then that the independence of local communities is recognized in the Moroccan constitution of 2011, and if it is about the constitution of principles of support for administrative decentralization such as principle of free administration, local regulatory power and subsidiarity, cooperation and solidarity, the indicators of the independence of managing their own affairs in regulatory laws are the communities. territorial, remained limited in their scope and power because of the persuasive guardianship exercised by the representatives of the central authority under the name of administrative control.

Keywords: Free administration; Competence of local authorities; Administrative control;

مقدمة

تكريس الدستور لمبدإ التدبير الحر للجماعات الترابية يفرض تغييراً في نمط العلاقة بين الدولة والوحدات اللامركزية، إذ إن التدبير الحر يرمز إلى استقلالية الجماعات الترابية، ويؤسس لمرحلة متقدمة تنتقل من اللامركزية التقليدية التي تميزها الوصاية المفرطة لممثلي الدولة إلى اللامركزية الحرة التي تروم إعطاء الوحدات المحلية حق تنظيم حياتها المحلية بحرية في إطار التعاون والتنسيق مع السلطات المركزية في إطار المراقبة الإدارية التي تمارس هذه الأخيرة وفق ضوابط ومجالات تحددها القوانين والنصوص التنظيمية، وذلك تأسيساً على أن مبدأ التدبير الحر يمارس في احترام تام لصلاحيات المشرع واختصاصات السلطة التنظيمية.

إذا كان نظام اللامركزية قد مكن الجماعات الترابية من تدبير شؤونها الخاصة دون حاجة إلى الرجوع إلى السلطة المركزية عند منحها مبدا التّدبير الحر ، فإن الجماعات الترابية في الدولة البسيطة تدير ولا تحكم، لكن بالمقابل يجب على السلطة المركزية ألا تقوّض استقلالية الجماعات الترابية، وأن تمنحها هامشاً كافياً من الحرية لتدبير شؤونها وتحديد استعمالات مواردها دون فرض إملاءاتها وهيمنتها على اختياراتها.

من هذا المنطلق، تنبثق الإشكالية المحورية المتمثلة في: **إلى أي حد حصنت المقتضيات الدستورية والتشريعية مبدأ عدم تجزئة الدولة وضمنت حرية تدبير الجماعات الترابية في النظامين اللامركزيين المغربي والتونسي؟**

للإجابة على الإشكالية المحورية نؤسس الموضوع على فرضيتن اثنتين: **الأولى:** هي أن التحديد الدستوري لمبدأ حرية تدبير المجالس المحلية كان كافياً لحماية مبدأ وحدة الدولة من التشتت والانقسام، كما كان كافياً لحماية استقلالية الهيئات اللامركزية من تدخلات السلطة المركزية في النظامين الإداريين المغربي والتونسي؛ **الثانية:** تتمثل في أن القوانين المؤطرة لنظام اللامركزية في المغرب وتونس لم تخول الضمانات القانونية الكافية لتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية اللازمة لممارسة شؤونها بحرية، وتركت فراغات تشريعية تسمح للسلطة المركزية بفرض هيمنتها على تدبير شؤون المجالس المنتخبة.

تقتضي دراسة الموضوع توظيف المنهج الوصفي التحليلي عند دراسة المقتضيات الدستورية والتشريعية المنظمة للجماعات الترابية في النظامين المغربي والتونسي، إلى جانب الاستعانة بالمنهج المقارن عند مقارنة تجربة النظامين الأخيرين في ضوء التجربة الفرنسية التي كانت سباقة إلى تطبيق مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية منذ دستور الجمهورية الرابعة سنة 1946 وتكريسه بعد ذلك في دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958.

لبسط الموضوع وتحليله ستتم دراسة المقتضيات الدستورية المتعلقة بحماية حرية تدبير الجماعات المحلية من هيمنة السلطة المركزية وكذا حماية مبدأ وحدة الدولة من ميولات المد الجهوي (le régionalisme) في النظامين المغربي والتونسي (المطلب الأول)، على أن تتم دراسة وتحليل المقتضيات التشريعية التي تضمن للجماعات المحلية هامش استقلالية كافٍ لحماية فعلها من تدخلات السلطة المركزية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التأطير الدستوري لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في المغرب وتونس

لاشك أن المعايير الدستورية لتكرس اللامركزية في فرنسا كان من أجل تطوير الديمقراطية المحلية وتوضيح ممارسة اختصاصات الجماعات، لذا كان نجاح الاستقلال المحلي في فرنسا صعباً من دون إرادة سياسية مشتركة وتفسير بنَّاء للقاضي الدستوري للمقتضيات التشريعية التي تؤطر عمل الجماعات الترابية[1]، ومن ثم فإن هندسة المبدأ في التجربة الفرنسية لا بد أن تنعكس على البنية القانونية للامركزية في المغرب وتونس بحكم التأثير الاستعماري، طبعاً مع مراعاة طبيعة النظام السياسي الذي له تأثير مباشر على درجة الاستقلالية التي ستمنح للجماعات الترابية، والأخذ بعين الاعتبار خصوصية المراحل والتطورات التي مر منها كلا النظامين موضوع الدراسة.

الفقرة الأولى: كرونولوجيا دسترة استقلالية الجماعات المحلية في المغرب وتونس

الدستور الفرنسي تضمّن مجموعة من المعايير المتعلقة بالجماعات الترابية خصوصاً تلك الضامنة لحرية تدبيرها، والتي يتم تكريسها عبر آليات الرقابة الدستورية الموجهة بطبيعتها إلى حماية حقوق الجماعات الترابية في علاقتها مع الدولة[2]، وإذا كانت الصيغة الدستورية التي طرح بها مبدأ التدبير الحر في كل من الدستورين المغربي والتونسي متشابهة نسبياً في بعض مقتضياتها على مستوى بنائها وسياقها العام مع تلك التي ابتكرها الدستور الفرنسي، فإنها تختلف على مستوى مضمونها ومداها، ولا شك أن هذا الاختلاف سيكون حاضراً على مستوى توظيف بعض المصطلحات والمفاهيم التي تحدد درجة حرية التدبير المحلي لشؤون الجماعات الترابية، وهذا ما سيمكن من فهم تطور الاستقلالية المخولة للهيئات اللامركزية كماً وكيفاً في كل من النظامين المغربي والتونسي.

أولاً: تطور استقلالية الجماعات الترابية في الدستور المغربي

أثبتت الدراسات التاريخية أن حرية تدبير الجماعات المحلية كانت سمة من السمات الجوهرية التي طبعت تدبير شؤون التجمعات البشرية القبلية المعروف بنظام "اجماعة" في مغرب ما قبل الحماية وخلالها، إلا أنه وبعد مرحلة الاستقلال، تراجعت تجليات حرية تدبير شؤون هذه التجمعات بإقرار أول إطار قانوني يؤطرها[3]، لذلك نجد أن الدساتير المغربية لما قبل سنة 1992 لم تكن تعتبر مجالس الجهات مؤسسات دستورية حيث كانت مجرد هيئات استشارية، كما لم يكن يعترف لها بأي نوع من حرية التدبير حتى بعد دسترتها خلافاً لمجالس الجماعات الحضرية والقروية ومجالس العمالات والأقاليم التي كانت قد حظيت بمرتبة دستورية منذ وضع أول دستور سنة 1962[4]، غير أن الجهاز التنفيذي

---

[1]- Manon GHEVONTIAN, à la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?, 9éme congrès français de droit constitutionnel, LYONE, 26, 27 et 28 juin 2014, P. 16.

[2]- Gérard MARCOU, Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2014/1 (N° 42), P. 80.

[3]- عبدي مصطفى، المبدأ الدستوري للتدبير الحر: دراسة نقدية تحليلية لتجربة مجالس جهات كلميم؛ العيون والداخلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، نوقشت يوم 27 أبريل 2019، ص، 84.

[4]- الفصل 93 من دستور سنة 1962: "الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي العمالات والأقاليم والجماعات. ويكون إحداثها بالقانون".

لمجالس العمالات والأقاليم المؤهل لتنفيذ اختصاصاتها كان هو ممثل السلطة المركزية في الإقليم، على عكس الجماعات القاعدية التي حظيت بهامش حرية بسيط ومتواضع على المستوى التشريعي، فكان تنفذ اختصاصاتها يتم من طرف رؤسائها تحت وصاية قوية لممثل السلطة المركزية.

بعد دسترة المجالس الجهوية، ظلت استقلاليتها إلى جانب مجالس العمالات والأقاليم مقيدة بموجب الفقرة الثانية من الفصل 101 من دستور سنة 1996[5]، ولم يتم الاعتراف الدستوري باستقلالية الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها بشكل صريح وواضح إلا في الفصل 136 من دستور سنة 2011 الذي اعترف لها بمبدأ التدبير الحر، وبعدها دخلت تطبيقات هذا المبدأ إلى مجال الممارسة الفعلية بعد نشر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مع الشروع في تشكيل مجالس الجماعات الترابية بعد انتخابات 4 شتنبر 2015.

على مستوى تحديد المبادئ الأساسية للتدبير الحر، سار الدستور المغربي كذلك على منوال المادة 34 من الدستور الفرنسي عندما جعل مجال القانون في الفصل 71 من الدستور يختص بالتشريع فيما يتعلق بنظام الجماعات الترابية وتحديد مبادئ تحديد دوائرها الترابية ونظامها الانتخابي وكيفية تقطيع الدوائر الانتخابية، كما يلاحظ استناداً على صياغة المادة 136 من الدستور المغربي أن مبدأ التدبير الحر يعتبر من ركائز التنظيم الترابي، إضافة إلى مبادئ التعاون والتضامن ومشاركة السكان في تدبير شؤونهم، وترك تحديد مبادئ وقواعد تطبيقه للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى التي ألزمت ربط تطبيقه بقواعد الحكامة الجيدة كما نص على ذلك 146 من الدستور.

إذن وبناء على مواد الدستور المتعلقة بالجماعات الترابية، يتضح أن مبدأ التدبير الحر جاء فضفاضاً في الدستور عندما تم اعتباره من ركائز التنظيم الترابي فقط دون توضيح نطاقه ومداه، كما لم يتسم بالوضوح الكافي واللازم لنقل جوهره وفلسفته إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لما تم ربطه تطبيقه بقواعد الحكامة الجيدة.

ثانياً: التطور الدستوري لاستقلالية الجماعات المحلية في تونس

دساتير الجمهورية التونسية والتعديلات التي لحقتها لم يسبق أن تضمنت أي استقلالية للجماعات المحلية تخولها تدبير شؤونها بحرية، كما أن تسمية السلطة المحلية التي وردت في دستور سنة 2014 لعنونة الباب المتعلق بالجماعات المحلية، لم تكن معهودة في الدساتير السابقة، حيث كانت تسمية الجماعات المحلية هي المتداولة كما هو الحال في الدستور المغربي، إضافة إلى أن الفصول الدستورية التي كانت مخصصة لباب الجماعات المحلية لم تتجاوز فصلاً واحداً هو الفصل 71 الذي كان ينص على أن **"تمارس المجالس البلدية والمجالس الجهوية والهياكل التي يمنحها**

[5]- الفقرة الثانية من الفصل 101 من دستور سنة 1996 كانت تنص على أن: "يتولى العمال تنفيذ قرارات العمالات والأقاليم والجهات...".

القانون صفة الجماعة المحلية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون"[6]، واستمر هذا الفصل الدستوري الفريد لتأطير سير الجماعات المحلية إلى حين المصادقة على دستور سنة 2014.

تأويل ضعف وهزالة التأطير الدستوري للجماعات المحلية كماً وكيفاً في تونس يستنتج منه ثانوية وهامشية دورها في تدبير الشؤون المحلية، ويمكن إرجاع هزالة دورها إلى طبيعة النظام السياسي المهيمن على حكم تونس منذ استقلالها، وعليه يمكن الاستنتاج بأن طبيعة وهيمنة النظام السياسي الحاكم في تونس كان نتاجاً طبيعياً لهيمنة السلطة المركزية القوية على مستوى تدبير الشؤون الخاصة للوحدات اللامركزية في الدساتير السابقة والتعديلات التي لحقتها، ويتأكد هذا الطرح بناء على أنه بعد نجاح الثروة وإقرار دستور 2014 شهد التنظيم اللامركزي التونسي طفرة نوعية غير مسبوقة على مستوى التأطير الدستوري للجماعات المحلية، وذلك عندما أصبح الباب السابع من الدستور المعنون بالسلطة المحلية بدل الجماعات المحلية يتكون من 12 فصلاً دستورياً على المستوى الكمي، وعلى المستوى النوعي تم دسترة مجموعة من المبادئ المؤسسة والمكرسة للامركزية قوية من أهمها التدبير الحر؛ السلطة الترتيبية والتفريع.

الفقرة الثانية: الحماية الدستورية لمبدأ وحدة الدولة من جنوح استقلالية الهيئات اللامركزية

المد الجهوي كما عبر عنه (Bourdieu Pierre)، لا يمكن إعطاؤه محددات رمزية فقط، بل له أيضاً أسس اقتصادية واجتماعية ومبادئ موحدة للمجموعة[7]، فهو يعبر عن حركة ذات طابع جهوي تنادي ببعض الاستقلال الاقتصادي والسياسي الذي يتغذى على الشعور بالهوية ويقوم على فكرة أن مجموعة من الناس يشتركون في عادات وتقاليد ولغة وآداب مماثلة، الشيء الذي دفع بعض الجهات للمطالبة بالاستقلال السياسي (autonomie politique)[8]. وقد كان لهذه الفكرة تطبيق واقعي شهده إقليم كاطالونيا في إسبانيا سنة 2017. والمد الجهوي يمكن أن يتخذ وجهان: الأول يتجسد في أن له ضرورة اجتماعية تروم تحديد إشكالية الديمقراطية عبر المطالبة ببعض الاستقلالية من أجل اتخاذ قرارات ضمن النطاق الجهوي، والثاني يتمثل في أنه يشكل خطراً يكمن في المطالبة بالاستقلال نتيجة لفشل التحديث وعدم القدرة على استبدال آليات الدولة الوطنية، الشيء الذي يشكل خطراً على مصالح الأفراد والمجتمعات[9].

منحى تطور اللامركزية في المغرب درج دوماً على تبني مبادئ وأسس كان قد أقرها دستور الجمهورية الفرنسية سيما فيما يتعلق بتنظيم الجماعات الترابية، فقد تبنى مبادئ عامة من قبيل مبدأ وحدة الدولة في الفصل الأول من الدستور، وهذا ما يحيل صراحة إلى أن سقف المبدأ الدستوري للتدبير الحر محدود بمبدأ الوحدة الوطنية الذي يعد

---

[6]- الفصل 71 من الدستور التونسي لسنة 1959 المعدل سنة 2008.

[7]- Pierre BOURDIEU, L'identité et la représentation [Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région], In : Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 35, novembre 1980. L'identité, P. P. 69 et 70.

[8]- Houari MIRED, l'européanisation de la politique régionale britannique, Thèse de doctorat, université Sorbonne nouvelle – PARIS 3, juin 2010, P. P.22 et 23.

[9]- Dinu BALAN, Régions, Régionalisme, Régionalisation. Clarifications conceptuelles et terminologiques, Université Stefan cel Mare, Suceava, édition électronique, P. 126.

من الثوابت الجامعة للأمة المغربية، ومن ثم يكون قد رسم الحدود القصوى للاستقلالية الممنوحة للجماعات الترابية التي لا يمكن أن تتعداه.

الدستور التونسي لسنة 2014 سار على المنوال نفسه عندما اعتمد مبدأ التدبير الحر كونه مبدأً يوفر للهيئات اللامركزية إمكانية التمتع باستقلالية تخول لها ممارسة الشؤون المحلية لتحقيق التنمية المحلية، لكنه كان حريصاً على توفير الحماية المطلقة لوحدة الدولة من جنوح وحدات السلطة المحلية نحو الاستقلال عندما ألزم الفصل 14 من الدستور الدولة بضرورة دعم اللامركزية في كامل التراب، لكن هذا الدعم يبقى في إطار وحدة الدولة وعدم تجزئتها سياسياً بفعل المد الجهوي، وهذا تأكيد قطعي ومطلق بأن اللامركزية في تونس هي لامركزية إدارية كما في النظامين الفرنسي والمغربي، ولا يمكن أن تتخطى استقلالية الوحدات اللامركزية فيه حدود مبدأ وحدة الدولة الذي يعتبر رئيس الدولة رمز لها بموجب الفصل 72 من الدستور.

استناداً إلى تجربة القضاء الدستوري الفرنسي في تحديد نطاق ومدى مبدأ التدبير الحر، اتضح أنه لم يُقر للجماعات الترابية بحرية الحكم لأن ذلك يتنافى والمبدأ الدستوري القاضي بعدم تجزئة الجمهورية، وإنما أقر لها بحرية التصرف والعمل في نطاق القانون واللوائح الجاري بها العمل[10]، فالمجلس الدستوري الفرنسي وفر الحماية لسيادة الدولة وضمن أولويتها على الجماعات الترابية المستمدة من مبدإ عدم تجزئة الجمهورية الذي شكل مانعاً دستورياً لتجزُّئ السلطة السياسية وتشتتها داخل الدولة[11]، ومن ثم يمكن الإقرار بأن المبدأ الدستوري للتدبير الحر للجماعات المحلية في الدولة البسيطة له حد أقصى يتمثل في مبدأ وحدة الدولة واحترام صلاحياتها، ولا يمكن للجماعات الترابية بكافة مستوياتها في الدولة البسيطة التي تتخذ من اللامركزية الإدارية أساساً لتنظيمها الترابي أن تتجاوز حدوده أو تنتهك مضمونه بأي شكل من الأشكال، وهذا ما يبرر ضرورة ممارسة مبدأ التدبير الحر تحت المراقبة الإدارية للممثل السلطة المركزية حتى لا تنزاح مجالس الجماعات الترابية من مبدأ الشرعية[12].

الفقرة الثالثة: حماية للجماعات المحلية من هيمنة السلطة المركزية

حماية حرية التصرف والفعل المكولين للجماعات الترابية يمكن أن يتحقق مبدئياً عند التنصيص على مبادئ دستورية كفيلة بضمان استقلالية الجماعات الترابية من ميولات السلطة المركزية، غير أن دسترة هذه المبادئ المعززة للامركزية سليمة ومتناسقة تضمن توازن السلط بين المركز ومحيطه لن يتأتى إلا بنقل روح وجوهر تلك المبادئ إلى القوانين والنصوص المؤطرة للجماعات الترابية ولا سيما على مستوى العلاقة بين هذه الأخيرة والسلطات المركزية.

---

[10]- عبدي مصطفى، المرجع نفسه، ص، ص، 73، 244.

[11]- Manon GHEVONTIAN, à la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?, op. cit., P. 5.

[12]- Louis FAVOREU, libre administration et principes constitutionnels, in La libre administration des collectivités locales réflexion sur la décentralisation, sous la direction de Jacques MOREAU-Guilles DARCY, Economica, 1984,, P. 66. Voir J.O. Débats Assemblée Nationale Constituante 2éme séance du 10 septembre 1946, p. 3599, et aussi plus loin, p. 3600 et 3601.

أولاً: التكريس الدستوري لدور القضاء الإداري في حماية استقلالية المجالس المحلية

الدستور التونسي وفر ضمانة فعلية لحماية حرية الجماعات المحلية من ميولات وهيمنة السلطة المركزية التي تُقلص حق المبادرة والفعل المكفول للجماعات المحلية عندما جعل في الفصل 142 القضاء الإداري هو المختص بالنظر في جميع المنازعات التي قد تنشأ عن تنازع الاختصاص على المستوى الأفقي عندما تكون بين هيئات السلطة المحلية فيما بينها، وعمودياً عندما تنشأ بين الجماعات المحلية وبين السلطة المركزية، ومن ثم يكون الدستور التونسي قد أوكل للقضاء الإداري سلطة البت في المنازعات التي يمكن أن تثور عند تدبير الجماعات المحلية لشؤونها الخاصة، وهنا يكون الدستور قد أقر ضمانة لكبح تدخلات السلطة المركزية في تدبير شؤون الجماعات المحلية وتوفير الحماية لاستقلاليتها، وعمل على تحصين وحماية مبدأ منع وصاية جماعة محلية على جماعة محلية أخرى بالرغم من أن الدستور التونسي لم ينص صراحة على هذا المبدأ.

خلافاً للدستور التونسي، لم تتم الإشارة بشكل مطلق في الباب التاسع من الدستور المغربي المتعلق بالجهات والجماعات الترابية إلى دور القضاء الإداري في النظر في تنازع الاختصاص الذي قد ينشأ بين الجماعات الترابية وبين السلطة المركزية، ومن ثم يكون الدستور المغربي قد تفادى دسترة دور القضاء الإداري في حماية حرية تدبير الجماعات الترابية لاختصاصاتها وشؤونها الخاصة، كما أنه لم يذكر دور القضاء الإداري في الفصل 146 الذي نص على أهم المحاور التي يجب أن تتضمنها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

تأسيساً على أن التنصيص على مبدأ التدبير الحر في الدستور والقانون كونه من المبادئ الداعمة للامركزية يبقى دائماً بحاجة إلى حماية القضاء الإداري لرسم حدوده وتحديد محتواه ونطاقه لكبح جماح ميولات السلطة المركزية من تدبير شؤون المجالس المحلية المنتخبة بكيفية ديمقراطية[13]، فإن المقارنة بين النظامين قادت إلى أن الدستور التونسي جاء أكثر وضوحاً وجدية من الدستور المغربي في توفير الحماية القضائية لمبدأ التدبير الحر بضمان استقلالية مجالس السلطة المحلية على مستوى التأطير الدستوري عندما كرس الدور المحوري للقضاء الإداري صراحة في الفصل 142 من الدستور.

ثانياً: التكريس الدستوري للاستقلال المالي للمجالس المحلية

ارتباطاً بالضمانات الدستورية المكرسة للاستقلالية المالية للجماعات المحلية، أصبحت للجماعات المحلية حرية التصرف في مواردها المالية في إطار مبادئ وقواعد الحكامة الجيدة مع خضوع تدبيرها لرقابة القضاء المالي حسب الفصل 137 من الدستور التونسي. أما الدستور المغربي، فلم ينص صراحة على الاستقلالية المالية، غير أنه نص على تنفيذ رؤساء الجماعات الترابية لمداولات المجالس ومقرراتها في الفصل 138، ونص في الفصل 149 في الباب المتعلق

[13]- عبدي مصطفى، المرجع نفسه، ص، 53.

بالمجلس الأعلى للحسابات على مراقبة حسابات الجماعات الترابية وكيفية تدبيرها لشؤونها من طرف المجالس الجهوية للحسابات.

بناء على عرض المقتضيات الدستورية المتعلقة بحرية التصرف في تدبير مالية الهيئات اللامركزية، تبين أن الدستور المغربي لم يستخدم مصطلح "حرية التصرف" "la liberté d'agir" صراحة في أي من الفصول الدستورية المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية خلافاً للدستور التونسي الذي كان أقرها صراحة وكان أكثر جرأة ووضوحاً على مستوى التأطير الدستوري للاستقلالية المالية للجماعات المحلية.

في منحى تعزيز الاستقلالية المالية للمجالس المحلية في الدستورين المغربي والتونسي، نص الدستور المغربي في الفصل 141 على ضرورة توفر الجهات والجماعات الترابية على موارد مالية ذاتية وأخرى محولة لها من طرف الدولة. ولضمان حرية استقلالها المالي وممارستها لاختصاصاتها، نص على ضرورة اقتران الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعات الترابية بتحويل الموارد الكافية لممارسة هذا الاختصاص، وفي معرض المقارنة لاحظنا أن الدستور التونسي وظف الصياغة نفسها التي استخدمها الدستور المغربي في الفصل 135 منه، غير أن هذا الأخير أشار إلى أن التنظيم المالي للجماعات المحلية يحدد بموجب قانون.

لا شك أن التكريس الدستوري للاستقلالية المالية ضروري وحتمي حتى يتسنى للجماعات الترابية الممارسة الفعلية لاختصاصاتها[14]، فهو لا غنى عنه في تكريس الشخصية المعنوية للوحدات اللامركزية[15]، ويمثل شرطاً جوهرياً لقيام لامركزية قوية وصلبة[16]، كما أنه يعتبر من العناصر الأساسية لتحقُّق مبدأ التدبير الحر إلى جانب الاستقلالية المؤسسية والاستقلالية الوظيفية، ومن ثم فهو عنصر رئيس وضروري لتكريس استقلالية الوحدات المحلية على مستوى ممارستها للأدوار التنموية المنوط بها تحقيقها في إطار القوانين والنصوص التي تنظم وتحكم سيرها وتنظيمها.

ثالثاً: دسترة الرقابة اللاحقة والهيئات المستقلة لحماية حرية الجماعات المحلية

الدستور التونسي جاء بآلية مبتكرة لتعزيز استقلالية المجالس المحلية وحماية حرية تدبيرها من سيطرة السلطة المركزية عندما نص في الفصل 141 على إحداث المجلس الأعلى للجماعات المحلية الذي أوكلت له مهمة إبداء

[14]- Schmidt-Aßmann EBERHARD, Stéphanie Dagron, Les fondements comparés des systèmes de droit administratif français et allemand, , Revue française d'administration publique 2008/3 (n°127), P. 538.

[15]- Landry Ngono TSIMI, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées: l'exemple du Cameroun, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris-Est, 2010, P. 173.

[16]- Georges VEDEL, P. Delvové, Droit administratif, 12è édition, 1992, t.2, p. 357 ; P. Lalumière, Les Finances publiques, A. Colin, 1976, p. 153. In Landry Ngono TSIMI, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun, op.cit., P. 173.

الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية، وبإحداث هذا المجلس الذي يقع مقره وجوباً خارج العاصمة بمقتضى الدستور، يمكن القول على أنه مؤشر يدال على رغبة المشرع التونسي في توفير ضمانة فعلية لحماية الاستقلالية الإدارية والمالية للجماعات المحلية باعتباره هيئة دستورية يمكن لها الوقوف دون فرض السلطة التنفيذية لإجراءات وتدابير من شأنها تقويض حرية التدبير الإداري والمالي للوحدات المحلية، خصوصاً وأن مجلة الجماعات المحلية نصت على ضرورة استشارته في أكثر من مسألة تهم تدبير شؤون الجماعات المحلية[17].

تأكيداً على الرغبة في منح الجماعات المحلية استقلالية أكبر تمكنها من الفعل، أقر الدستور التونسي صراحة في الفصل 138 خضوع شرعية أعمالها إلى الرقابة اللاحقة التي تمارسها السلطة المركزية، ومن ثم يكون قد وفر هامش حرية أكبر على الفعل بدسترة الرقابة اللاحقة، وبالمقابل يمكن القول أن الجماعات المحلية في تونس تمارس شؤونها بهامش أكبر من حرية الجماعات الترابية في المغرب بناء على قراءة النص الدستوري، حيث نستند في ذلك دسترة دور القضاء الإداري كونه يشكل ضمانة فعلية وقوية لحماية الشرعية وفض النزاعات التي قد تنشأ بين الجماعات المحلية فيما بينها، وفيما بينها وبين السلطة المركزية.

بالمقابل، وفي معرض المقارنة، لم يرد في الدستور المغربي أي إشارة لا بشكل صريح ولا ضمني تفيد إحداث هيئة مستقلة مثل المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وهذا الغياب يمكن أن يؤكد فرضية ضعف توفير الضمانات الدستورية الكافية لحماية مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من سيطرة السلطة المركزية، لذلك يجب إعادة النظر في المقتضيات الدستورية المتعلقة بالجماعات الترابية لتقوية ودعم منظومة اللامركزية من أجل توفير الحماية اللازمة للجماعات الترابية عند تدبيرها لشؤونها الخاصة دون تدخل أو هيمنة من طرف السلطة المركزية، خصوصاً وأن الدستور المغربي لم يعمل على دسترة الرقابة اللاحقة على شرعية أعمال الجماعات الترابية بشكل صريح وواضح كما هو الشأن في الدستور التونسي، واكتفى بالتنصيص على المراقبة الإدارية ومساعدة ممثلي السلطة المركزية لرؤساء الجماعات الترابية الأخرى على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، الشي الذي يفتح الباب للمثلي السلطة المركزية لفرض إملاءاتهم على المجالس المنتخبة، خصوصاً وأن أغلب أعضاء المجالس المنتخبة بالمغرب لا يمتلكون القدرة والجرأة الكافية على رفض الأوامر العمودية الصادرة عن وزارة الداخلية نظراً لضعف مستوياتهم التعليمية والفكرية، ونظراً لحرصهم على الحفاظ على المصالح الحزبية والخاصة على حد السواء.

[17]- الفصول 82؛ 161؛ 203؛ 208؛ 271؛ 302؛ 306؛ 341؛ 377 من مجلة الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: ضمانات حماية مبدأ التدبير الحر في القوانين المنظمة للجماعات الترابية

إذا كانت المقتضيات الدستورية ترسم الخطوط العريضة للمبادئ المؤطرة التي تنظم عمل وسير الجماعات الترابية، فإن المقتضيات القانونية تؤطر وتحدد تفاصيل تطبيق مبدأ التدبير الحر باعتباره مبدأً دستورياً ومظهراً فعلياً لاستقلالية الجماعات الترابية، ومن ثم فإن دراسة القوانين المنظمة للجماعات المحلية ستمكن من رصد العلاقة القائمة بين الهيئات اللامركزية وبين السلطة المركزية في النظامين المغربي والتونسي.

الفقرة الأولى: التأطير القانوني لحرية تدبير الجماعات الترابية في القوانين التنظيمية

قراءة المقتضيات القانونية التي تحدد شروط تطبيق مبدأ التدبير الحر تبين أنها لا تختلف عن بعضها على مستوى بنية القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى[18]، فهي خصصت في كل منها القسم ما قبل الأخير لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدإ التدبير الحر، الشيء الذي يمكن إرجاعه إلى ضعف إرادة المشرع في منح المكانة والأهمية اللازمة على مستوى بنية القوانين التنظيمية باعتباره مبدأ دستوري داعم للمنظومة اللامركزية المغربية التي طُبعت بمركزية مفرطة منذ نشأتها.

المواد المخصصة لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدإ التدبير الحر –من حيث المعنى والدلالة- اعتبرت أن المراد بمدلول هذه القواعد هو الحرص بوجه خاص على احترام مجموعة من المبادئ العامة المتمثلة في: المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة؛ الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها؛ تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛ ترسيخ سيادة القانون؛ التشارك والفعالية والنزاهة[19]، وبقراءة هذه المبادئ يتضح أنها ليست مفاهيم مبتكرة طرحت للمرة الأولى، وإنما هي إعادة صياغة للمادتين 154 و155 من الدستور اللتين حددتا المبادئ العامة للحكامة الجيدة التي تحكم سير المرافق العمومية، وبالتالي فهي لم تلامس جوهر مبدأ التدبير الحر الذي اعتبرت القوانين التنظيمية بأنه يخول للجماعات الترابية سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ المداولات والمقررات التي تتخذ ضمن نطاق اختصاصاتها كونه مبدأ يضمن توجيه الجماعات الترابية من طرف هيأتها المنتخبة التي لديها الحد الأدنى من الصلاحيات الذاتية والحد الأدنى من الموارد[20]، على أن تخضع الأمور الأخرى إلى تقدير المشرع الذي يضع القواعد التي تهم الإدارة والديمقراطية المحلية للجماعات الترابية[21].

مقتضيات القسم المتعلق بقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر تؤكد أيضاً على ضرورة احترام الجماعات الترابية ورؤسائها لمجموعة من مبادئ وإجراءات الحكامة الجيدة المكرسة لآليات الديمقراطية خلال

---

[18]- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص، 6585؛ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، منشور بالجريدة الرسمية نفسها، ص، 6625؛ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشور بالجريدة الرسمية نفسها، ص، 6660.

[19]- المادة 243 من القانون التنظيمي للجهات؛ المادة 213 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم؛ المادة 269 من القانون التنظيمي للجماعات.

[20]- المادة 4 من القانون التنظيمي للجهات؛ المادة 3 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم؛ المادة 3من القانون التنظيمي للجماعات.

[21]- Jacques-Henri STAHL, Le principe de libre administration a-t-il une portée normative?, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2014/1 (N° 42), P. 40.

مداولات المجالس المنتخبة، وتضمن شفافيتها ونزاهة أعضائها من خلال تقديمهم لتصريح بالممتلكات، كما نصت أيضاً على ضرورة ربط المسؤولية بالمحاسبة، وعلى احترام القوانين المتعلقة بالميزانية والصفقات العمومية وبولوج الوظائف في إدارات الجماعات الترابية، ولم تذكر مواد هذا القسم أي مؤشر يفيد حرية تدبير مجالس الجماعات الترابية خلافاً لمجلة الجماعات المحلية التونسية التي فصلت مقتضيات القسم المتعلق بمبدأ التدبير الحر عن مقتضيات القسم المتعلق بالمبادئ العامة لتسيير المرافق العامة المحلية[22].

تجدر الإشارة إلى أن المسودة الأولى لمشاريع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة بتاريخ يونيو 2014 أقتصر ت على تسمية القسم ب **"قواعد الحكامة الجيدة"** فقط، ولم يكن مبدأ التدبير الحر وارداً في عنوان القسم الثامن، ومن هنا يفهم أن المشرع المغربي لم يعط مبدأ التدبير الحر مضمون ونطاق واضحين منذ البداية عند صياغة القوانين التنظيمية، ويمكن الاستدلال على ذلك إضافة إلى ما سبق باللغة التشريعية المستعملة في صياغة مقتضيات القسم المتعلق بالحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدا التدبير الحر التي لم تأتِ بشكل قطعي على ذكر مصطلح حرية التدبير في أي من مواد القسم الثامن باستثناء عنوانه، بل استعملت مفاهيم تفيد الإلزام والتقييد مثل: يتعين؛ التقيد؛ يجب، في مقابل غياب مصطلحات تفيد حرية أو استقلالية الجماعات الترابية في تدبير شؤونها بكيفية حرة تحصنها من التدخلات المحتملة لممثلي السلطة المركزية، وهذا مؤشر يؤكد على أن المشرع المغربي عمل قدر الإمكان على إفراغ المبدأ الدستوري للتدبير الحر من جوهره على مستوى مضمون القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ولم يجعل له نطاق واضح ومحدد بسبب التأثير الكبير للحمولة التاريخية للمركزية المفرطة التي طبعت مسار تطور منظومة اللامركزية الإدارية المغربية التي ظلت مسيطرة لحظة صياغة القوانين التنظيمية على تصور وتمثُّل صانعي لاستقلالية المجالس المحلية.

رغم أن الاستقلال المالي ركيزة أساسية وفعلية لمبدأ التدبير الحر، فإن القوانين التنظيمية لم تمنح للجماعات الترابية الاستقلالية المالية الكافية عندما خولت لممثل السلطة المركزية ممارسة المراقبة القبلية على الميزانية التي لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد التأشيرة عليها داخل أجل 20 يوماً من تاريخ توصله بها، إضافة إلى أن الجماعات الترابية لا تتمتع بأي استقلال جبائي، وليس لها إلا موارد جبائية هزيلة جداً محددة بموجب قانون الجبايات المحلية رقم 06-47 المعتمد منذ نوفمبر 2007 التي أقرت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على سريان العمل بها إلى حين تعويضها بأخرى، وهو ما لم يتحقق بعد، ومن ثم بقيت المجالس المحلية معتمدة بشكل كلي ومطلق على التمويل المالي المحول إليها من طرف الدولة، لتجد نفسها معتمدة على الإعانات التي غالباً ما تكون مشروطة من الدولة والشركاء الأخرين[23]، لذلك نستنتج أن مبدأ التدبير الحر جاء معاقاً ومنقوصاً بسبب هشاشة الاستقلال المالي الذي لم يحدد له إطار قانوني بالموازاة مع خروج القوانين التنظيمية للجماعات الترابية إلى حيز التنفيذ.

[22]- الفصول من 75 إلى 79 من مجلة الجماعات المحلية التونسية.

[23]- Cossoba NANAKO, la libre administration des collectivités territoriales au bénin et au niger, Thèse de doctorat en Droit Public. Université d'Abomey-Calavi (Bénin), 2016, P, 426.

الفقرة الثانية: تنظيم حرية تدبير الجماعات المحلية في مجلة الجماعات المحلية

صدر سنة 2018 القانون الأساسي المتعلق بمجلة الجماعات المحلية الذي أطر تنظيم وسير الجماعات المحلية بكافة مستوياتها الثلاث[24]. وبالنظر إلى بنية النص القانوني –على مستوى الشكل-، يتضح أن المشرع التونسي جعل المقتضيات المؤطرة لمبدأ التدبير الحر في مستهل مجلة الجماعات المحلية في باب الأحكام العامة بعنوان **"في التدبير الحر للجماعات المحلية"**، وبهذا التصدير يكون أن المشرع التونسي قد درج على ما استقر عليه التشريع الفرنسي من حيث بنية وموقع النص الذي حدد بعض معالم المبدأ على مستوى المدونة العامة للجماعات الترابية بفرنسا التي جعلته يأتي في المقدمة بإدراجه ضمن جزئها الأول المعنون بالمقتضيات العامة الذي يندرج ضمن الكتاب الأول الذي يحمل تسمية المبادئ العامة للامركزية في فصل فريد بعنوان مبدأ التدبير الحر (Principe de libre administration) الذي خصصت له المواد من (من L1111-1 إلى L1111-10).

مجلة الجماعات المحلية اعتبرت أن المجالس المنتخبة هي المعنية بإدارة المصالح المحلية في إطار الدستور والقانون ووفقاً لمبدإ التدبير الحر الذي لا يمكن أن يمارس إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة المنصوص عليه في الفصل 14 من الدستور، وهنا نخلص إلى أن إسناد الشخصية المعنوية للجماعات المحلية يشكل المستوى الأول من الاستقلالية المتمثلة في الاعتراف بكيان قانوني منفصل عن الاخرين وعن مصالحهم وحقوقهم المحمية[25]، غير أن منحها مبدأ التدبير الحر لا يعني بأي حال من الأحوال تخويلها حرية الحكم (libre gouvernement) حتى وأن كانت تتوفر على سلطة ترتيبية/تنظيمية محلية (pouvoir réglementaire local)، وإنما هو مبدأ دستوري غايته تكريس اللامركزية وتعزيز مكانتها[26]، لتبقى فرضية جنوح الجماعات المحلية نحو الاستقلال بسبب المد الجهوي (le régionalisme) مستبعدة تماماً وغير واردة على المستويين الدستوري والتشريعي في النظام اللامركزي التونسي[27].

خولت المجلة إمكانية تكليف جماعة محلية لجماعة محلية أخرى أو مؤسسة عمومية بممارسة أحد اختصاصاتها الذاتية بموجب اتفاقية محددة المدة تخضع للمداولة والتصويت عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء الجماعة المعنية على أن يمارس الاختصاص باسم الجماعة الأصلية المسندة للتكليف[28]، وفي معرض المقارنة لاحظنا أن المشرع التونسي تبنى هذه الآلية التي تعد مظهراً فعلياً لاستقلالية المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها من المادة (L1111-8) من المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية التي أقر ت بإمكانية تفويض جماعة ترابية إلى جماعة ترابية أخرى أو إلى مؤسسة عمومية، اختصاصاً مالياً ضمن الحدود القانونية المسموح بها، فتتم ممارسة الاختصاصات المفوضة باسم

[24]– قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بالجماعات المحلية، منشور بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 39 بتاريخ 15 ماي 2018، ص، 1710 وما بعدها.

[25]– Herzog (R.), L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification?, p. 451. In Manon GHEVONTIAN, à la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?, op. cit., P. 6.

[26]– Louis FAVOREU, libre administration et principes constitutionnels, op. cit., P. 66.

[27]– عبدي مصطفى، المرجع نفسه، ص، 20.

[28]– الفصل 12 من مجلة الجماعات المحلية.

الجماعة الترابية المفوض لها ولحسابها شرط خضوع التفويض إلى اتفاقية يحدد شروطها مجلس الدولة بموجب قرار، ويتم خلالها ضبط مدة التفويض وأهدافه وتحديد أحكام المراقبة التي تطبقها السلطة المفوِضة على السلطة المفوَض لها[29]، كما منعت مجلة الجماعات المحلية ممارسة إشراف/وصاية جماعة محلية على جماعة أخرى ضماناً لاستقلالية الجماعات المحلية فيما بينها، سواء عند ممارسة الاختصاصات المسند إليها بمقتضى القانون، أو عند ممارسة الاختصاص المسند لها بموجب اتفاق أو تفويض[30].

العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية على مستوى الاستقلالية المالية كانت واضحة عندما نصت المجلة على ضرورة إحالة مقرر الميزانية داخل أجل 5 أيام من تاريخ المصادقة عليها إلى أمين المال الجهوي الذي له حق طلب تفسيرات ووثائق تتعلق بالميزانية، وإلى الوالي الذي له حق الاعتراض عليها داخل أجل 10 من تاريخ توصله بها لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة إذا تبين له عدم إدراج نفقة إجبارية أو عدم تخصيص مبالغ كافية لها، أو أن هناك عدم توازن في الميزانية، وفي حال تم إحالة الأمر على محكمة المحاسبات التي تكون قراراتها ملزمة لكافة الأطراف، فإنها تحكم إما بتصحيح الميزانية بناء على اقتراح ممثل السلطة المركزية، وإما بإقرارها كما صادق عليها المجلس التداولي للجماعة المحلية، ويمكن استئناف الحكم داخل أجل 10 أيام، حيث يكون قرار محكمة المحاسبات باتاً بعد صدروه في أجل شهر، كما خولت المجلة للسلطة المركزية تكليف مصالح التفقد والرقابة المالية بإجراء مراقبة لاحقة لرصد مدى تقيد الجماعات المحلية بمقتضيات القانون والتراتيب المالية في إطار مراقبة المشروعية[31].

مجلة الجماعات المحلية خولت لرؤساء مجالس البلديات والجهات حق الطعن لدى المحكمة الإدارية في قرارات السلطة المركزية القاضية برفض تنفيذ قرارات البلديات والجهات[32]، إضافة إلى اضطلاع القضاء الإداري بمهمة استشارية في حال توجهت رغبة الجماعة المحلية إلى ذلك في مسائل توزيع الاختصاص وعند اتخاذ الأحكام الترتيبية المحلية المتعلق بممارسة اختصاصاتها ضماناً لمبدأ شرعية قراراتها[33]، وهنا يمكن اعتبار صلاحية إبداء الرأي حول مجموعة من المسائل والإعمال التي تمارسها الجماعات المحلية آلية فعالة تكفلها المجلة تحت رقابة القضاء الإداري لضمان حرية تدبير الجماعات المحلية وحماية قدرتها على الفعل والوجود من التدخلات المحتملة للسلطة المركزية في تدبير شؤونها الخاصة[34].

[29]- Article L1111-8 du code général des collectivités territoriales, Modifié par LOI n°2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 1.

[30]- الفصل 11 من مجلة الجماعات المحلية.

[31]- الفصول 94، 174 و 198 من مجلة الجماعات المحلية.

[32]- الفصول 266، 337 من مجلة الجماعات المحلية.

[33]- الفصول 23، 25 من مجلة الجماعات المحلية.

[34]- الفصـــول 6؛ 9؛ 12؛ 28؛ 30؛ 39؛ 51؛ 73؛ 81؛ 82؛ 102؛ 144؛ 150؛ 156؛ 161؛ 162؛ 167؛ 191؛ 204؛ 208؛ 271؛ 272؛ 275؛ 283؛ 302؛ 306؛ 341؛ 342؛ 345؛ 351؛ 377؛ 378؛ 381؛ 396 من مجلة الجماعات المحلية.

خاتمة

المقارنة بين الحماية الدستورية والتشريعية لمبدأ وحدة الدولة ومبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية في النظامين المغربي والتونسي قادت إلى الاستنتاج بأن الاستقلالية المعترف بها للجماعات الترابية في الدستور المغربي جاءت فضفاضة وبكيفية مطلقة وغير واضحة، أما في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية فما زالت محدودة بسبب قوة وهيمنة الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية عبر ممثليها تحت مسمى المراقبة الإدارية (وصاية مُقنَّعة)، ولم تخول القوانين التنظيمية الضمانات الكافية للجماعات الترابية ورؤسائها لكبح جماح تدخلات السلطة المركزية، بحيث نجد أنها قيدت جميع الاختصاصات الجوهرية للجماعات الترابية بالتأشيرة القبلية لممثل السلطة المركزية، وهو ما جعل استقلالية الهيئات اللامركزية محصورة في اتخاذ المقررات فقط، في حين بقيت إمكانية تنفيذ مقرراتها متوقفة على الموافقة القبلية للمثل السلطة المركزية أساساً.

بالمقابل، وجدنا أن النظام اللامركزي التونسي وإن كانت قد اتسمت فيه اللامركزية بالضعف وهيمنة السلطة المركزية على تدبير شؤون الجماعات المحلية قبل ما يعرف بثورات الربيع العربي، فقد نظم مبدأ التدبير الحر بشكل أكثر وضوحاً وتفصيلاً في الدستور من خلال التنصيص فيه على الرقابة اللاحقة ودور القضاء الإداري في فض المنازعات وحرية التصرف في الموارد المالية، وعلى المنوال نفسه سارت مجلة الجماعات المحلية التي عملت على توفير الضمانات اللازمة لاستقلالية الجماعات المحلية في تدبير شؤونها وتحصينها من الانتهاكات المحتملة للسلطة المركزية عندما جعلت للقضاء المالي دوراً محورياً في حماية الاستقلالية المالية للجماعات المحلية خلال إعداد وإقرار الميزانية، كما تجسدت الحماية التشريعية للمبدإ عند تعزيز دور القضاء الإداري الذي أصبح ينظر في كل ما يتعلق بتنازع الاختصاص الناشئ بين الجماعات المحلية فيما بينها، وفيما بينها وبين السلطة المركزية.

ختاماً، يمكن تأكيد الفرضية الأولى التي تقول بأن الدستورين المغربي والتونسي وفرا الحماية اللازمة لمبدأ وحدة الدولة وحمايتها من الانقسام والتشتت بفعل المد الجهوي، في حين أن التحديد الدستوري لمبدأ حرية تدبير المجالس المحلية كان كافياً نسبياً لحماية استقلالية السلطة المحلية من تدخلات السلطة المركزية في النظام التونسي، أما في النظام المغربي فيمكن نفي هذه الفرضية على أساس أن التأطير الدستوري لمبدأ التدبير الحر أُفرغ من جوهره ومحتواه، فكان مجرد تعبيرٍ عن النوايا فقط لما ربط تطبيقه بمبادئ الحكامة الجيدة في الدستور، أما الفرضية الثانية فيمكن الإقرار بأن مجلة الجماعات المحلية عملت قدر الإمكان على توفير الضمانات الكافية لتمكين الجماعات المحلية من الاستقلالية اللازمة لتدبير شؤونها بمعزل عن تدخلات السلطة المركزية، هذا بخلاف القوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية بالمغرب التي أعطت الأفضلية للسلطة المركزية على الجماعات المحلية عند لم تنص على ممارسة المراقبة اللاحقة، وعند تكريسها القوي للتأشيرة القبلية المشروطة وجوباً لممارسة كل الاختصاصات الجوهرية للجماعات الترابية، وهو ما يستنتج معه أنها كرست منطق الوصاية الحاضرة مؤشراته في مواطن عديدة من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وغلب بشكل واضح وكبير على آلية المراقبة الإدارية التّي من المفترض أن تكون أداة قانونية دائمة

ومستمرة تسمح باتخاذ القرارات بالطريقة والكيفية المضبوطة وفقاً للقانون من خلال لأنها تنصب على مراقبة المشروعية فقط ولا تتعداها إلى مراقبة الملاءمة.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية

1. أطاريح الدكتوراه

- مصطفى عبدي، المبدأ الدستوري للتدبير الحر: دراسة نقدية تحليلية لتجربة مجالس جهات كلميم؛ العيون والداخلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، نوقشت يوم 27 أبريل 2019.

2. الدساتير

- الدستور المغربي لسنة 2011.
- الدستور المغربي لسنة 1996.
- الدستور التونسي لسنة 1959 المعدل سنة 2008.
- الدستور التونسي لسنة 2014.

3. القوانين التنظيمية والعادية

- قانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 9 ماي 2018 يتعلق بالجماعات المحلية.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

المراجع باللغة الفرنسية

1. **Revues et Publications**

- BOURDIEU Pierre, L'identité et la représentation [Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région], In : Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 35, novembre 1980.
- BALAN Dinu, Régions, Régionalisme, Régionalisation. Clarifications conceptuelles et terminologiques, Université Stefan cel Mare, Suceava, édition électronique.
- EBERHARD Schmidt-Aßmann, Stéphanie Dagron, Les fondements comparés des systèmes de droit administratif français et allemand, , Revue française d'administration publique 2008/3 (n°127).
- VEDEL Georges, P. Delvové, Droit administratif, 12è édition, 1992.
- MARCOU Gérard, Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2014/1 (N° 42).
- STAHL Jacques-Henri, Le principe de libre administration a-t-il une portée normative?, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2014/1 (N° 42).
- FAVOREU Louis, libre administration et principes constitutionnels, in La libre administration des collectivités locales réflexion sur la décentralisation, sous la direction de Jacques MOREAU-Guilles DARCY, Economica, 1984.

2. **Thèses**

- NANAKO Cossoba, la libre administration des collectivités territoriales au bénin et au niger, Thèse de doctorat en Droit Public. Université d'Abomey-Calavi (Bénin), 2016.
- MIRED Houari, l'européanisation de la politique régionale britannique, Thèse de doctorat, université Sorbonne nouvelle – PARIS 3, juin 2010.

✍ TSIMI Landry Ngono, L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris-Est, 2010.

3. Congrès

✍ GHEVONTIAN Manon, à la recherche de l'autonomie locale française : la libre administration des collectivités territoriales, un miroir aux alouettes ?, 9éme congrès français de droit constitutionnel, LYONE, 26, 27 et 28 juin 2014.

4. Lois

✍ code général des collectivités territoriales.

التوافق بين القانون الإسلامي و القانون الدولي الإنساني

The compatibility between Islamic law and international humanitarian law

د.غازي فاروق

كلية الحقوق جامعة عنابة – الجزائر-

الملخص :

يعرف القانون الدولي الإنساني على أنه مجموعة القواعد القانونية الدولية التي تحمي حقوق الإنسان زمن النزاعات المسلحة، من خلال حماية المدنيين و الأعيان المدنيين، و كذا الأشخاص المتضررين من الحرب. مر تاريخ تدوين القانون الدولي الإنساني بعدة مراحل وصولا إلى اتفاقيات جنيف لعام 1949 و البروتوكولين المكملين لها عام 1977.

جادت الشريعة الإسلامية قبل ذلك التاريخ بعدة قواعد إنسانية كانت تهدف لنفس الغرض. تمثلت في أحكام القرآن الكريم و وصايا الرسول صلى الله عليه و سلم للمقاتلين المسلمين من خلال ضوابط العمليات الحربية، و أن الحرب يجب ألا تأثر على غير المقاتل. ترمي هذه الدراسة إلى كشف درجة التوافق بين الشريعة الإسلامية و القانون الدولي الإنساني.

الكلمات المفتاحية : القانون الإسلامي- القانون الدولي الإنساني- قانون النزاعات المسلحة – حقوق الإنسان- اتفاقيات جنيف

Abstract:

International humanitarian law is defined as the set of international legal norms that protect human rights in times of armed conflict, by protecting civilians and civilian objects, as well as people affected by war. The history of the codification of international humanitarian law has gone through several stages, leading to the Geneva Conventions of 1949 and the two protocols supplementing them in 1977.

Before that date, Islamic law had fulfilled several humanitarian rules that were intended for the same purpose. It was represented in the provisions of the Noble Qur'an and the commandments of the Messenger, may God bless him and grant him peace, to Muslim fighters through the controls of military operations, and that war should not affect non-combatants. This study aims to reveal the degree of compatibility between Islamic law and international humanitarian law.

Key words:

Islamic Law - International Humanitarian Law- law of armed conflict- human rights- Geneva conventions

مقدمة

يعرف القانون الدولي الإنساني على أنه مجموعة القواعد القانونية الدولية العرفية و المكتوبة التي تهدف إلى التخفيف من ويلات الحرب، من خلال حماية من لا يشاركون أو كفوا عن المشاركة في النزاعات المسلحة، و حماية الأهداف المدنية و يحد من حرية الدول في اللجوء إلى بعض الأسلحة و الخطط الحربية،[1] و في السياق ذاته يتجلى لنا جوهر القانون الدولي الإنساني من خلال ضرورة التمييز بين المدنيين و المحاربين، أو بالأحرى أن الذي لا يشارك في الحرب لا يكون بأي حال من الأحوال هدفا و محلا للهجوم و العمليات العدائية.

حتى أن الخبراء القانونيين الذين تولوا تحرير دليل سان ريمو بشأن القانون الدولي المنطبق على النزاعات المسلحة في البحار، قد عرفوا القانون الدولي الإنساني بأنه : " القواعد الدولية التي وضعتها المعاهدات أو الأعراف، و تحد حق أطراف أي نزاع في اختيار وسائل أو أساليب الحرب أو تحمي الدول غير الأطراف في النزاع أو الأعيان و الأشخاص الذين يتأثرون أو من المحتمل أن يتأثروا من النزاع".[2] ومخالفة القانون الدولي الإنساني تؤدي قيام مسؤولية المنتهكين أمام المحكمة الجنائية الدولية.

إن قواعد القانون الدولي الإنساني تمثل مكسب للمجتمع الدولي، و هي وليدة القرن التاسع عشر على المستوى الشكلي، منذ ظهور حركة تدوين الأعراف الدولية من خلال الاتفاقيات الدولية، لكنها على المستوى المادي نجدها تنبع من الشرائع السماوية، التي أتت بقواعد ناظمة للحروب، تهدف إلى قصر الحروب على المشاركين فيها بما فيها الشريعة الإسلامية، التي كرست كرامة الإنسان و أكدت على السلام و الإنسانية. إن القرآن الكريم و السنة النبوية الشريفة قررا قواعد تقيد سلوك المحاربين تجاه غير المحاربين أي المدنيين، و هو ما أكدته بعد ذلك سيرة الصحابة من أمثال أبو بكر الصديق و عمر بن الخطاب ﷺ، و أثرت تلك القواعد في سلوك التابعين من القادة المسلمين كصلاح الدين الأيوبي الذي لقبه الغرب قبل العرب بالمقاتل العادل، نظرا لتميز سلوكه في الحروب بالإنسانية و حسن معاملته الأسرى. هذا و غيره يجعل من الأهمية بمكان طرح تساؤل الأتي :**إلى أي مدى يظهر التوافق بين الشريعة الإسلامية و القانون الدولي الإنساني؟**

---

[1] Direction du droit international public, DFAE: « ABC de la diplomatie », DFAE, Berne 2008, p. 14.

[2] الفقرة 13 من دليل سان ريمو بشأن القانون الدولي المنطبق على النزاعات المسلحة في البحار، أعده فريق من القانونيين الدوليين و الخبراء البحريين الذين دعاهم للاجتماع المعهد الدولي للقانون الإنساني، أعتمد النص في يوليو 1994.

للإجابة على هذه الإشكالية يقتضي منا المنهج أن نحدد مدلول القانون الدولي الإنساني من خلال المحور الأول، ليتضح لنا المراد إسقاطه على أحكام الشريعة الإسلامية، و ذلك انطلاقا من كون الشريعة الإسلامية أشمل من القانون الدولي الإنساني، ثم نتعرف على تطابق القواعد الإنسانية بين القانون الدولي الإنساني و الشريعة الإسلامية من خلال المحور الثاني.

المحور الأول مفهوم القانون الدولي الإنساني :

يرمي هذا المحور إلى بيان مفهوم القانون الدولي الإنساني. يقتضي الأمر أن نحدد تعريفه ثم مصادره و أخيرا نطاق تطبيقه الزماني.

أولا تعريف القانون الدولي الإنساني:

هو مجموعة القواعد القانونية الآمرة التي اقرها المجتمع الدولي ذات الطابع الإنساني، التي يتضمنها القانون الدولي العام، و التي تهدف إلى حماية الأشخاص و الأعيان من جراء العمليات العدائية العسكرية و التي تجد مصدرها في المعاهدات الدولية و العرف الدولي.[3]

يعتبر قانون النزاعات المسلحة فرع من فروع القانون الدولي العام، و كان قد ظهر أولا من خلال مصطلح قانون الحربو الذي يعرفه تاوبي "M. TAWBI" بأنه: " مجمل القواعد التي تلتزم بها الأطراف المتنازعة، بالرغم من أن الحرب كما هي في المبدأ نظام للقوة "، و يعرفه بيرازيتش "G. PERAZICH" بأنه :" مجمل القواعد القانونية التي تنظم العلاقات بين الدول المتنازعة من جهة و الدول المحايدة من جهة أخرى".[4]

تطور مصطلح قانون الحرب إلى قانون النزاعات المسلحة حيث يعرفه الدكتور كمال حماد : " مجمل القواعد الواردة في الاتفاقيات الدولية و الأعراف الدولية التي تنظم سير و عملية الصراع في وقت النزاع المسلح الدولي أو المحلي، من بدايته حتى انتهائه، و تحدد تلك المبادئ أيضا الحقوق و الواجبات بين الدول المتحاربة، و تحدد العلاقات المتبادلة بين بعضها البعض كما مع الدول المحايدة، كما تنظم تلك المبادئ و القوانين حدود استعمال و سائل معينة و بعض طرق

[3] اسماعيل عبد الرحمان، الأسس الأولية للقانون الدولي الإنساني، مقال في القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، الطبعة الثالثة ، القاهرة 2006. صفحة 18.

[4] حماد كمال: " النزاع المسلح و القانون الدولي "، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1997. ص 21.

إدارة الحروب و التي تضمن تلك المبادئ، حماية حقوق السكان المدنيين في وقت الحرب،[5] و التي أقرت مسؤولية قانونية دولية للدول و مسؤولية جنائية لأفراد طبيعيين لانتهاكهم القوانين الدولية."[6]

تطور مصطلح قانون النزاعات المسلحة ليظهر إلى جانبه مصطلح القانون الدولي الإنساني **Droit international humanitaire**، الذي يعود الفضل في ظهوره إلى الفقيه ماكس هوبر Max HOBER، و قد ورد هذا المصطلح في المؤتمر الدبلوماسي بجنيف عام 1974-1977.

يعرف البعض القانون الدولي الإنساني بأنه : " ذلك القسم الضخم من القانون الدولي العام الذي يستوحي الشعور الإنساني و يركز على حماية الفرد الإنساني في حالة الحرب"،[7] و يعرفه عامر الزمالي بأنه : " فرع من فروع القانون الدولي العام تهدف قواعده العرفية و المكتوبة إلى حماية الأشخاص المتضررين في حالة النزاع المسلح بما ينجر عن ذلك النزاع من ألام كما تهدف إلى حماية الأموال التي ليست لها علاقة مباشرة بالعمليات العسكرية"[8] و يعرفه الدكتور فيصل شنطاوي بأنه :"مجموعة القواعد الدولية الموضوعة بمقتضى اتفاقيات وأعراف دولية مخصصة بالتحديد لحل المشاكل ذات الصفة الإنسانية الناجمة مباشرة عن المنازعات المسلحة الدولية أو غير الدولية والتي تحد لاعتبارات إنسانية من حق أطراف النزاع في اللجوء إلى ما يختارونه من أساليب ووسائل في القتال ، وتحمي الأشخاص والممتلكات التي تتضرر من جراء النزاع"[9].

استنادا إلى أراء الكثيرين من المفكرين تعتبر مصطلحات " قانون الحرب" و " قانون النزاعات المسلحة" و " القانون الدولي الإنساني" مترادفة في المعنى، فالمصطلح التقليدي الذي كان سائدا إلى غاية إبرام ميثاق الأمم المتحدة كان " قانون الحرب"، و لما أصبحت الحرب غير مشروعة وفقا لميثاق الأمم المتحدة، حيث وردت كلمة الحرب في الديباجة الميثاق عند الإشارة إلى إنقاذ " الأجيال المقبلة من ويلات الحرب" ثم استخدم الميثاق تعبير " استخدام القوة " شاع استخدام مصطلح

---

[5] يؤخذ على هذا التعريف أنه يقر حماية إلا للسكان المدنيين، بينما يحمي قانون النزاعات المسلحة الأفراد الذين لا يشاركون في النزاع بصفة عامة كالجرحى و المرضى و الغرق و أسرى الحرب كما يحمى بعض الأعيان.

[6] حماد كمال، المرجع السابق ، ص 82.

[7] إسماعيل عبد الرحمان، الأسس الأولية للقانون الإنساني الدولي، في القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الأصعدة الوطنية، أحمد فتحي سرور و آخرون، البعثة الإقليمية للجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، القاهرة، 2007، ص 17.

[8] الزمالي عامر ، مدخل للقانون الدولي الإنساني، منشورات المعهد العربي لحقوق الإنسان،ص 07.

[9] شطناوي فيصل ، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ، دار الحامد ، عمان، 2001 ، ص190

" قانون النزاعات المسلحة"، و في بداية السبعينات تأثر هذا القانون بحركة حقوق الإنسان على الصعيد الدولي خاصة في أعقاب مؤتمر طهران عام 1968 فانتشر تعبير " القانون الدولي الإنساني ".[10]

ثانيا مصادر القانون الدولي الإنساني: هي عديدة نذكر منها :

- اتفاقية جنيف لعام 1864 المتعلقة بتحسين حال الجرحى العسكريين في الميدان.
- إعلان لاهاي لعام 1899 لحظر استخدام الرصاص من نوع " دمدم" .
- بروتوكول جنيف لعام 1925 لمنع استخدامك الغازات السامة و الأسلحة الجرثومية و البيكتريولوجية .
- اتفاقية جنيف الأولى لتحسين حال الجرحى و المرضى من القوات المسلحة في الميدان المؤرخة في 12 أوت 1949.
- اتفاقية جنيف الثانية لتحسين حال الجرحى و المرضى و الغرقى من القوات المسلحة في البحار المؤرخة في 12 أوت 1949.
- اتفاقية جنيف الثالثة المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب المؤرخة في 12 أوت 1949.
- اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة في 12 أوت 1949.
- البروتوكولين الإضافيين لعام 1977 الملحق لاتفاقيات جنيف لعام 1949و المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية و غير الدولية.
- اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1954 بشأن حماية الممتلكات الثقافية في زمن النزاعات المسلحة و بروتوكولاتها الإضافية .
- اتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1980 بشأن حظر استخدام بعض الأسلحة التقليدية و البروتوكولات الملحقة بها.
- اتفاقية أوتاوا بشأن حظر استخدام الألغام المضادة للأفراد.

بالإضافة إلى دور المصادر الأخرى التي تساهم في إثراء القواعد الدولية المتمثلة خصوصا في الأعراف الدولية و التي لا تكون إلا بتكرار الممارسة و الاعتقاد بقوتها الإلزامية، و غيرها من المصادر التي تشكل المصادر الشكلية للقانون الدولي العام بصفة عامة.

[10] عتلم شريف، مدلول القانون الدولي الإنساني و تطوره التاريخي و نطاق تطبيقه، في محاضرات في القانون الدولي الإنساني، عتلم شريف و آخرون، طبعة 05، البعثة الإقليمية للجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، القاهرة، 2005، ص 10.

ثالثا. النطاق الزماني لانطباق القانون الدولي الإنساني:

يتعلق الأمر بالنزاعات المسلحة الدولية و غير الدولية. و لا ينطبق زمن السلم. بل المعايير الإنسانية زمن السلم يعنى بها القانون الدولي لحقوق الإنسان.

أ/ النزاعات المسلحة الدولية:

يعرف الفقه النزاعات المسلحة الدولية بأنها " صراع بين دولتين أو أكثر ينظمه القانون الدولي و يكون وراء هذا الصراع محاولة من جانب أطرافه بأن يسعى كل منهم للمحافظة على مصالحه الوطنية من خلالها و هي تختلف عن الاضطرابات الداخلية أو الثورات التي تقوم بها المستعمرات".[11]

أما التعريف القانوني للنزاعات المسلحة إنما يتضح من خلال دمج المادة الثانية المشتركة من اتفاقيات جيف الأربع لعام 1949 و المادة الأولى من البروتوكول الأول الإضافي لعام 1977 ليكون تعريفها بأنها تلك النزاعات التي تقع بين دولتين أو أكثر، و حروب التحرير الوطنية التي تناضل فيها الشعوب ضد التسلط الاستعماري و الاحتلال الأجنبي و ضد الأنظمة العنصرية و ذلك في ممارستها حق الشعوب في تقرير مصيرها كما كرسه ميثاق الأمم المتحدة و الإعلان المتعلق بمبادئ القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الودية و التعاون الدولي بين الدول طبقا لميثاق الأمم المتحدة.[12]

ب/ النزاعات المسلحة الغير دولية :

النزاعات المسلحة الغير دولية عرفتها المادة الأولى من البروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977 على أنها تلك النزاعات التي تدور على إقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة بين قواته و قوات مسلحة أو جماعة نظامية مسلحة أخرى و تمارس تحت قيادة مسؤولة على جزء من إقليمه من السيطرة ما يمكنها من القيام بعمليات عسكرية متواصلة و منسقة و تستطيع تنفيذ هذا البروتوكول،[13]

وفيما يتعلق باهتمام القانون الدولي الإنساني لهذا النوع من النزاعات ، نجده قد مر بمرحلتين مهمتين ، الأولى قبل عام 1949 ، وتتميز بأن كل القواعد التي نظمت الحروب لم تكن قد نظمت أو تناولت مسألة النزاعات المسلحة الداخلية

(11) مسعد عبد الرحمان زيدان قاسم ، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003، ص 25.

(12) BOUCHET-SAULNIER (Françoise) : « Dictionnaire pratique de Droit humanitaire », Edition de LA DECOUVERTE et SYROS, Paris, 2000, p. 92.

(13) الزمالي عامر ، المدخل للقانون الدولي الإنساني،المرجع السابق، ص 21.

بمفهومها الواسع أو حتى الحروب الأهلية التي هي صورة من صورها ، بل بقيت هذه الحالات حتى عام 1949 ، شؤونا داخلية محضة تعالج وفقا للأنظمة والقوانين الداخلية ، فالنسبة إلى الحكومات القائمة فالقائمون ضدها أو المتمردون هم مجرمون يخرقون واجب الولاء والسلاح الذي تستخدمه ضدهم هو قانون الجزاء الداخلي، ولتأكيد سلطتها تقوم بمواجهته بقوانينها الداخلية العادية (قوانين العقوبات العادية) وتطبيقها يسمح عادة بتدارك هذه الحروب ومكافحتها، في بعض الأحيان قد لا تكون هذه القوانين العادية كافية ، فتلجأ إلى استخدام قوانين وإجراءات استثنائية.[14] ثم دخلت نطاق القانون الدولي الإنساني بموجب المادة الثالثة المشتركة من اتفاقيات جنيف لعام 1949 المتعلقة بحماية ضحايا الحروب.

ج/ حالات لا يشملها القانون الدولي الإنساني:

لا يشمل القانون الدولي الإنساني حالات التوتر و الاضطرابات الداخلية، بموجب المادة الأولى الفقرة 02 من البروتوكول الثاني التي تنص : " لا يسري هذا البروتوكول على حالات الاضطرابات و التوتر الداخلية مثل الشغب و أعمال العنف العرضية و غيرها من الأعمال ذات الطبيعة المماثلة التي لا تعد نزاعات مسلحة". و المعايير الملزمة في هذا الإطار هي تلك الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، الذي نجده من خلال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 و العهدين الدوليين لعام 1966 المتعلقين بالحقوق المدنية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

المحور الثاني تطابق القواعد الإنسانية بين القانون الدولي الإنساني و الشريعة الإسلامية:

تتطابق القواعد الإنسانية لكل من القانون الدولي الإنساني و الشريعة الإسلامية، و تولي الشريعة الإسلامية أهمية كبيرة للسلم و السلام و مبادئ الإنسانية و الرحمة و كذا كرامة الإنسان. يظهر هذا التطابق على ثلاث مستويات : أولها حماية المدنيين و الجرحى و الغرقى و ثانيها حماية أسرى الحرب، و ثالثها حماية الأعيان المدنية و البيئة زمن الحرب.

على أنه من الأهمية بمكان أن نشير إلى أن القانون الدولي الإنساني لا ينظم مدى شرعية الحروب بل يقرر القواعد الإنسانية فيها و التخفيف من ويلاتها، و بالتالي فإن موضوع شرعية الحروب يخرج من موضوع الحال بما فيها تلك الواردة

[14] الزمالي عامر ، المدخل للقانون الدولي الإنساني، المرجع السابق، ص15.

في الشريعة الإسلامية. لأن موضوع اللجوء إلى الحرب من زاوية الشرعية من عدمها لا يتعلق بالقانون الدولي الإنساني و إنما يختص بمعالجة تلك المسألة فرع أخر من فروع القانون الدولي يسمى قانون اللجوء إلى القوة.

أولا حماية المدنيين و ضحايا الحروب:

يحمي القانون الدولي الإنساني فئة المدنيين زمن النزاعات المسلحة، سواء كانوا مدنيين بطبيعتهم أو مقاتلين عجزوا عن القتال بسبب ظرف صحي و هو الحال بالنسبة للجرحى و الغرقى، و الالتزام الأول الذي يقع على الدول المتحاربة هو عدم استهداف تلك الفئات.

و في الشريعة الإسلامية نجد **القرآن الكريم** قد تضمن هذا الحكم من خلال ***الأية 190 من سورة البقرة :*** "***وَقَاتِلُواْ فِي سَبِيلِ اللّهِ الَّذِينَ يُقَاتِلُونَكُمْ وَلاَ تَعْتَدُواْ إِنَّ اللّهَ لاَ يُحِبِّ الْمُعْتَدِينَ***"، و هي تعني أن القتال و العمليات الحربية تستهدف المحاربين و ليس المسالمين، أي أنه لا يجوز استهداف المدنيين و العاجزين.[15]

كما أن **الرسول صلى الله عليه و سلم** أوصى جنده و هو يبعثهم لقتال الأعداء مؤكدا على التفرقة بين المقاتلين و المدنيين، فعن أنس بن مالك ﷺ أن رسول الله صلى الله عليه و سلم قال :"***انطلقوا باسم بالله و على ملة رسول الله و لا تقتلوا شيخا فانيا، و لا طفلا صغيرا و لا امرأة و لا تغلوا و ضموا غنائمكم و أحسنوا إن الله يحب المحسنين***."[16]

يعني ذلك أن الشريعة الإسلامية قررت حماية عامة للمدنيين تتجلى في حصانتهم من العمليات الحربية، و أكدت على حماية خاصة للأطفال و النساء و كذا الطاعنين في السن. و يتطابق ذلك مع ما قررته اتفاقيات القانون الدولي الإنساني ممثلة في اتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949 و البروتوكولين الإضافيين لعام 1977.

انطلاقًا من تعليمات و أوامر الشريعة الإسلامية جاءت وصية **أبو بكر** ﷺ لجيش أسامة بن زيد في بعثة حربية في عهده:***"لا تخونوا ولا تغلوا ولا تغدروا ولا تمثلوا ولا تقتلوا طفلاً صغيراً ولا شيخاً كبيراً ولا امرأة ولا تقطعوا نخلاً ولا تحرقوه، ولا تقطعوا شجرة مثمرة ولا تذبحوا شاة ولا بقرة ولا بعيراً إلا لمأكلة، وسوف تمرون على قوم فرغوا أنفسهم في الصوامع فدعوهم وما فرغوا أنفسهم له"***.[17]

---

[15] محمد البزاز، المبادئ المنظمة للعمليات الحربية بموجب الشريعة الإسلامية و القانون الدولي الإنساني، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، مركز البصيرة، الجزائر 2008، ص 58.

[16] زيد بن عبد الكريم الزيد، مقدمة في القانون الدولي الإنساني في الإسلام، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف 2004، ص 50 و 51.

[17] حامد سلطان، المفهوم الإسلامي للقانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة، المجلة المصرية للقانون الدولي، القاهرة 1987، المجلد 34، ص 15.

كذلك الأمر بالنسبة للصحابي **عمر بن الخطاب** ﷺ، فقد جاء في رسالة له :"***لا تغلوا، ولا تغدروا، ولا تقتلوا وليدا، واتقوا الله في الفلاحين"*** و جاء كذلك في وصاياه لقادة الجنود :"***ولا تقتلوا هرما، ولا امرأة، ولا وليدا، وتوقوا قتلهم إذا التقى الزحفان، وعند شن الغارات***".[18]

ثانيا حماية أسرى الحرب :

اهتم القانون الدولي الإنساني بحماية أسرى الحرب و كرس لتلك العناية اتفاقية مستقلة هي اتفاقية جنيف الثالثة المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب المؤرخة في 12 أوت 1949، قررت هذه الاتفاقية الوضع القانوني للأسير وضمنت له مجموعة من الحقوق، بمثابة التزامات على الدولة التي تحتجزه، ويستفيد الأسير من خدمات الدولة الحامية و اللجنة الدولية للصليب الأحمر و وكالاتها المتخصصة، وتعتبر هذه الاتفاقية أحسن إطار قانوني دولي يتعلق بأسرى الحرب.

كما عالجت الشريعة الإسلامية وضع هذه الفئة، و قررت أن حسن معاملة الأسرى يعد قربة من القربات،[19] يقول **المولى عز و جل** في وصف المؤمنين الأبرار في الأية 08 من سورة الإنسان: **"وَيُطْعِمُونَ الطَّعَامَ عَلَى حُبِّهِ مِسْكِينًا وَيَتِيمًا وَأَسِيرًا"** كما يقول الرسول صلى الله عليه و سلم : "***استوصوا بالأسارى خيرا***".

إن هذه المعاني السامية اقترنت بالفعل لدى المسلمين، حيث طبقت هذه الأوامر تطبيقا حرفيا، بشهادة أسير من أسرى بدر وهو أبو عزيز بن عمير بن هاشم، حيث قال بأنه كان أسيرا لدى مجموعة من الأنصار و كانوا إذا قدموا غذاءهم و عشاءهم خصوه بالخبز و أكلوا التمر تطبيقا لوصية الرسول صلى الله عليه و سلم.[20]

كما بينت الشريعة الإسلامية المصير المقرر لأسرى الحرب، و الجهة المخول لها تقريره هي السلطة العامة من خلال ولي الأمر، بحيث له أمران لا ثالث لهما، فهو مخير بين إطلاق سراح الأسير بلا مقابل أو بمقابل،[21] ويشجع الإسلام عموما على تحرير الأسرى و إنقاذهم من الأسر لقول الرسول صلى الله عليه و سلم :**" اطعموا الجائع وفكوا العاني"**.[22]

---

[18] السيد سابق، فقه السنة، الجزء الثاني، دار الكتاب العربي، بيروت 1985، ص 657.

[19] محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي الإنساني بين المفهوم الإسلامي و القانون الوضعي، في مقالات القانون الدولي الإنساني في الإسلام، عامر الزمالي و آخرون، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة 2007، ص 71 و 72.

[20] عبد السلام محمد الشريف، الحقوق الإنسانية لأسرى الحرب في الإسلام و القانون الدولي الإنساني، في مقالات القانون الدولي الإنساني في الإسلام، عامر الزمالي و آخرون، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة 2007، ص 104.

[21] محمد سعيد الدقاق، المرجع السابق، ص 71.

ثالثا حماية الأعيان المدنية و البيئة زمن الحرب:

تحمي الشريعة الإسلامية الأعيان المدنية من الأعمال الحربية بل و تشمل الحماية أماكن العبادة، مثال ذلك ما ورد في وصية أبي بكر إلى يزيد بن أبي سفيان: "***أنك ستجد قوماً زعموا أنهم حبسوا أنفسهم في الصوامع فدعهم وما زعموا***."[23] و روي عن الرسول صلى الله عليه و سلم أنه قال : "***لا تقتلوا أهل الأديرة***."[24]

تبعد الشريعة الإسلامية دور العبادة و الأشخاص القائمين عليها عن دائرة العمليات العدائية، ولكن تخضع هذه الحماية للقاعدة العامة التي تقضي بأن الحصانة المقررة تزول إذا أخل الشخص المحمي بوضعه، كأن يشارك في العمليات العدائية، لذا إذا قام رجال الدين بالاشتراك في القتال أو التحريض عليه فإنهم يصبحون عرضة للعمليات العدائية، و تسقط حصانتهم بدخولهم إلى الأعمال العدائية.

أما في ما يتعلق بالبيئة نجد أن القانون الدولي الإنساني يحميها من التأثر بالحروب، من خلال المادة 35 فقرة 3 من البروتوكول الأول لعام 1977 و يحظر الأساليب أو الوسائل التي تلحق أضرار تؤدي إلى التأثير سلبا على السكان أنفسهم، و تحظر الأعمال الانتقامية ضد البيئة.

تحمي كذلك الشريعة الإسلامية البيئة من الحروب و قد وردت تلك الحماية في وصية أبو بكر الصديق ﷺ السابق ذكرها حيث أوصى : " ***ولا تقطعوا نخلاً ولا تحرقوه، ولا تقطعوا شجرة مثمرة ولا تذبحوا شاة ولا بقرة ولا بعيراً إلا لمأكل***".

كما كان للفقه الإسلامي دور في بحث هذه المسألة نذكر من باب المثال و التبيين و ليس من باب الحصر و التعيين ما قاله الأوزاعي و الحنابلة بعدم جواز التخريب و التحريق و الهدم و قطع الأشجار المثمرة، بدليل ما جاء في وصية أبو بكر و قال الأوزاعي : " لا يحل للمسلمين أن يفعلوا شيئا مما يرجع إلى التخريب في دار الحرب، لأن ذلك فساد و الله لا يحب الفساد" .[25]

أنظر كذلك الأية 04 من سورة محمد من القرآن الكريم.

[22] عبد السلام محمد الشريف، المرجع السابق، ص 104.أنظر كذلك ابن حزم، المحلي، ج 8، ص 308 و 309.

[23] صلاح الدين بسيوني ، الفكر السياسي عند الماوردى ، مكتبة نهضة الشرق ، 1985 ، ص343.

[24] المبسوط للسرخسى ، القاهرة ، 1324 هـ جـ10 ، ص69.

[25] محمد البزاز، المرجع السابق، ص 62.

خاتمة

أخيرا نجد أن التوافق بين الشريعة الإسلامية و القانون الدولي الإنساني يظهر من خلال حرص الإسلام على تكريس قيم السلم و الإنسانية و كرامة الإنسان. سبقت الشريعة الإسلامية القانون الدولي الإنساني في تنظيم الحروب و الحد من ويلاتها على عدة مستويات، تراوحت حول وجوب التفرقة بين المقاتلين و غير المقاتلين من المدنيين و الجرحى و الغرقى و كذا النساء و الأطفال، و كذا أسرى الحرب و أيضا حماية الأعيان المدنية و المنشات الدينية و البيئة الطبيعية. تظهر هذه القواعد من خلال القرآن الكريم و السنة النبوية الشريفة و سلوك الصحابة و التابعين و كذا ما جاد به الفكر الفقهي الإسلامي.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية

- إسماعيل عبد الرحمان ،الأسس الأولية للقانون الإنساني الدولي، في القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الأصعدة الوطنية، أحمد فتحي سرور و آخرون، البعثة الإقليمية للجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، القاهرة، 2007.
- اسماعيل عبد الرحمان، الأسس الأولية للقانون الدولي الإنساني، مقال في القانون الدولي الإنساني دليل للتطبيق على الصعيد الوطني، بعثة اللجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، الطبعة الثالثة ، القاهرة 2006.
- حامد سلطان، المفهوم الإسلامي للقانون الدولي الإنساني في النزاعات المسلحة، المجلة المصرية للقانون الدولي، القاهرة 1987، المجلد 34.
- حماد كمال، النزاع المسلح و القانون الدولي ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1997.
- دليل سان ريمو بشأن القانون الدولي المنطبق على النزاعات المسلحة في البحار، أعده فريق من القانونيين الدوليين و الخبراء البحريين الذين دعاهم للاجتماع المعهد الدولي للقانون الإنساني، أعتمد النص في يوليو 1994.

- الزمالي عامر ، مدخل للقانون الدولي الإنساني، منشورات المعهد العربي لحقوق الإنسان.
- زيد بن عبد الكريم الزيد، مقدمة في القانون الدولي الإنساني في الإسلام، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف 2004.
- السيد سابق، فقه السنة، الجزء الثاني، دار الكتاب العربي، بيروت 1985.
- شطناوي فيصل ، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ، دار الحامد ، عمان، 2001 .
- صلاح الدين بسيونى ، الفكر السياسي عند الماوردى ، مكتبة نهضة الشرق ، 1985 .
- عبد السلام محمد الشريف، الحقوق الإنسانية لأسرى الحرب في الإسلام و القانون الدولي الإنساني، في مقالات القانون الدولي الإنساني في الإسلام، عامر الزمالي و آخرون، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة 2007.
- عتلم شريف، مدلول القانون الدولي الإنساني و تطوره التاريخي و نطاق تطبيقه، في محاضرات في القانون الدولي الإنساني، عتلم شريف و آخرون، طبعة 05، البعثة الإقليمية للجنة الدولية للصليب الأحمر بالقاهرة، القاهرة، 2005.
- المبسوط للسرخسى ، القاهرة ، 1324 هـ جـ10 ، ص69.
- محمد البزاز، المبادئ المنظمة للعمليات الحربية بموجب الشريعة الإسلامية و القانون الدولي الإنساني، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، مركز البصيرة، الجزائر 2008.
- محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي الإنساني بين المفهوم الإسلامي و القانون الوضعي، في مقالات القانون الدولي الإنساني في الإسلام، عامر الزمالي و آخرون، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة .
- مسعد عبد الرحمان زيدان قاسم ، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2003.

المراجع باللغة الأجنبية

- BOUCHET-SAULNIER (Françoise) : « Dictionnaire pratique de Droit humanitaire », Edition de LA DECOUVERTE et SYROS, Paris, 2000.
- Direction du droit international public, DFAE: « ABC de la diplomatie », DFAE, Berne 2008.

الأبعاد الدولية للتنمية المستدامة "رؤية مستقبلية"

International dimensions of sustainable development "Vision for the future"

د/ شريفة فاضل محمد بلاط

أستاذ العلوم السياسية المساعد -جامعة بورسعيد - مصر

الملخص :

تعد التنمية المستدامة نظاماً له مدخلات ومخرجات، ويتأثر هذا النظام بالعديد من العوامل الداخلية والخارجية، كما يحتاج إلى التغذية العكسية، حتى يتمكن من تصحيح أية اختلالات، أو لمواجهة أية تطورات جديدة.

وتحاول الدراسة رصد الأبعاد الدولية لمفهوم التنمية المستدامة ودور الفاعلين الدوليين كالمنظمات الدولية، والإقليمية، والدول المانحة، وتقديم رؤية مستقبلية للتنمية المستدامة، بهدف تقييم السياسات الدولية ودور الفاعلين الدوليين في تحقيق التنمية المستدامة، والتنبؤ بمستقبل التنمية المستدامة، بالتطبيق على دول منطقة شمال أفريقيا –مصر، ليبيا، تونس، الجزائر، المغرب- لما لتلك المنطقة من أهمية جيواستراتيجية. وتطبق الدراسة نظرية الدور، حيث أن لكل فاعل دولي دوراً يلعبه حسب مصالحه، وأهدافه، وقدراته.

الكلمات المفتاحية: التنمية المستدامة- المحددات الدولية- المنظمات الدولية- المنظمات الإقليمية- الدول المانحة.

Abstract:

Sustainable development is a system that has inputs and outputs, is influenced by many factors the internal and external environment, needs feedback to correct any imbalances in the results or meets any new developments in the system. The study applies the role theory as each international actor has a role to play according to his Interests, goals and capabilities.

The limits of the objective study are determined by focusing on international dimensions in achieving sustainable development, applying to the North African countries, considering that they belong to a region that is in dire need of development.

Key words: Sustainable development- international dimensions- Role- International actors.

مقدمة

تزايد الاهتمام بدراسة أوضاع الدول حديثة الاستقلال في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وظهرت نظريات ومفاهيم عديدة تحاول تفسير حالة التخلف، ووضع نماذج تحقق التنمية في الدول كنظريات الحداثة، والاشتراكية، والسلوكية، وما بعد السلوكية، وكذلك برزت مفاهيم مثل التنمية المستقلة، والتنمية البشرية، وأخيراً التنمية المستدامة، ومعظم تلك المفاهيم نبعت من الأمم المتحدة وتبنتها الدول، ولكن حاز مفهوم التنمية المستدامة على اتفاق دولي لتطبيقة، وتبنت الأمم المتحدة استراتيجية دولية لتطبيقه بالتعاون مع الدول، والمنظمات الإقليمية، بخاصة الدول المانحة للمعونات.

وتهدف الدراسة إلى تقييم السياسات الدولية، ودور الفاعلين الدوليين في تحقيق التنمية المستدامة، والتنبؤ بمستقبل التنمية المستدامة، بالتطبيق على دول منطقة شمال أفريقيا –مصر، ليبيا، تونس، الجزائر، المغرب- لما لتلك المنطقة من أهمية جيواستراتيجية.

وتنبع أهمية الدراسة من محاولتها رصد الأبعاد الدولية لمفهوم التنمية المستدامة، ودور الفاعلين الدوليين كالمنظمات الدولية والإقليمية، والدول المانحة في تحقيقها، وتقديم رؤية مستقبلية.

ومع فشل العديد من تجارب التنمية في أن تنقل الدول النامية من مرحلة التخلف إلى مرحلة التقدم منذ الحرب العالمية الثانية وحتى الآن، يبرز التساؤل الرئيس: لماذا فشلت تجارب التنمية العديدة في الماضي، وكيف يمكن تحقيق التنمية المستدامة في إطار الأبعاد والعوامل الدولية؟

وبناء عليه تحاول الدراسة الإجابة على عدة تساؤلات فرعية، منها: ما المقصود بالتنمية المستدامة، وما هي عناصرها، ومقوماتها، ومؤشرات قياسها؟ وما هي دوافع ومحددات تطبيقها؟ هل نجحت جهود التنمية المستدامة خلال فترة الدراسة؟ ما التحديات التي تواجه تطبيقها؟ وما هو دور الفاعلين الدوليين -المنظمات الدولية والإقليمية والدول المانحة- في تحقيق التنمية المستدامة؟ ما التوقعات لمستقبل التنمية المستدامة؟

وتفترض الدراسة أن بروز مفاهيم العولمة، ووحدة تحديات التنمية فرضت ضرورة تعاون الفاعلين الدوليين لتحقيق التنمية المستدامة، مع ضرورة احترام الخصوصية الداخلية لكل دولة تحتاج للتنمية.

وتعتمد الدراسة على المنهج النسقي، حيث تعتبر التنمية المستدامة كنظام له مدخلات وله مخرجات، وتتأثر ببيئة داخلية وخارجية، وتؤثر فيهما، كما تحتاج لعملية التغذية المرتدة لإصلاح أية اختلالات في النتائج أو مواجهة أية مستجدات تدخل على النظام، كما تطبق الدراسة نظرية الدور حيث أن لكل فاعل دولي دور يؤديه في إطار ترتيبه لمصالحه، وأهدافه، وقدراته.

وتتحدد حدود الدراسة الموضوعية بالتركيز على الأبعاد الدولية في تحقيق التنمية المستدامة، بالتطبيق على دول شمال أفريقيا (مصر، ليبيا، تونس، الجزائر، المغرب)، باعتبار أن تلك الدول تنتمي إلى منطقة تحتاج بشدة للتنمية، كما تنتمي إلى المنطقة العربية، وكذلك تنتمي إلى القارة الأفريقية، بالإضافة إلى الأهمية الجيواستراتيجية لتلك المنطقة في الشئون الدولية، كما ستركز الدراسة من بين تلك الدول على مصر لقياس تأثير الأبعاد الدولية في تحقيق استراتيجية التنمية 2030، لوضع رؤية مستقبلية.

بينما تتمثل الحدود الزمنية في الفترة من (3يونيو 1992 وحتى 25سبتمبر 2015) حيث 3 يونيو 1992م مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في مدينة ريودي جانيرو بالبرازيل، حيث أعلنت الأمم المتحدة أنها تسعى إلى مساعدة الحكومات على إعادة التفكير والتنمية الاقتصادية، وإيجاد السبل الكفيلة لوقف تدمير الموارد الطبيعية وتلوث الكوكب بينما 25سبتمبر 2015 تاريخ اعتماد الوثيقة النهائية للتنمية المستدامة في نيويورك بالولايات المتحدة الأمريكية بعنوان "تحويل عالمنا: جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة".

تقسيم الدراسة: تنقسم الدراسة إلى أربعة أقسام رئيسية وخاتمة كالتالي:

أولاً: دور العوامل الدولية في نشأة مفهوم التنمية المستدامة.

ثانياً: مفهوم التنمية المستدامة وعناصرها ومقوماتها، ومؤشرات قياسها، والمحددات الدولية.

ثالثاً: دور الفاعلين الدوليين في تحقيق التنمية المستدامة.

رابعاً: تقييم السياسات الدولية ودور الفاعلين الدوليين، بالتطبيق على منطقة شمال أفريقيا: رؤية مستقبلية

خاتمة

أولاً: دور العوامل الدولية في نشأة مفهوم التنمية المستدامة

1-عوامل سياسية:

في عام 1990م حين قاربت الحرب الباردة على الانتهاء نشرت لجنة الجنوب[1]، تقريراً لمراجعة التقارب بين الشمال والجنوب، ونادت فيه بنظام عالمي جديد يكون قادراً على الاستجابة لسعي دول الجنوب نحو العدل والمساواة والديمقراطية في المجتمع العالمي.

فقد لاحظت اللجنة أن هناك اتجاهات للاهتمام بالعالم الثالث من قبل الدول الغربية منذ السبعينيات من القرن الماضي بعد اكتشافها لأهمية الجنوب بعد ارتفاع أسعار النفط عام 1973م، وحين انتهت أزمة أسعار النفط، وعادت التجارة، ومصالح الدول الصناعية، فقدت القوى الصناعية المركزية اهتمامها بالجنوب، وتبنت شكلاً جديداً من الاستعمار الحديث، يتمثل في احتكارها للاقتصاد العالمي، وتقويض العناصر الديمقراطية في الأمم المتحدة، واستمرت في ترحيل الجنوب إلى الطبقة الدنيا.[2]

كما تم نقد طابع التعميم، وصلاحية نظريات التنمية على المستوى العالمي، حيث أن سياق التنمية وبيئتها في العالم الثالث، يختلف عن الدول لغربية، ومع ذلك احتوت تلك النظريات على مسلمات ونماذج وأحكام، تدعي صلاحيتها، وإمكانية تطبيقها على كل المجتمعات، دون الاهتمام بالظروف المختلفة، ومميزات وخصائص كل مجتمع، وثقافته وقيمه.

لذا لم يكن هناك رضا عن مقاربات التنمية من جانب مفكري العالم الثالث، لتحيزها وعدم ملائمتها لظروف العالم الثالث، فضلاً عن فشل التجارب التنموية في كثير من هذه الدول.

وقد ارتبط ظهور دراسات التنمية بالتنافس والصراع بين الطرفين الأمريكي والسوفيتي عقب الحرب العالمية الثانية على الدول حديثة الاستقلال ، كما ارتبطت أيضا بالسياسة الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية واهتمامها بالعالم الثالث.

ولكن مع بداية تسعينيات القرن الماضي شهدت البيئة الدولية تطورات عميقة أدت إلى تغيير مكونات وأطراف النظام الدولي، تمثلت في انهيار الاتحاد السوفيتي، وتبلور نمط دولي جديد سمي "بالنظام العالمي الجديد" على المستوى الواقعي، وحركة "ما بعد الحداثة" على المستوى الفكري والثقافي والعلمي، مما أدى إلى ضرورة تحول حقل التنمية، ليتجاوز ما كان يعرف بالنسق الحداثي أو التنموي أو السلوكي، وظهور ما بعد الحداثي والسلوكي، فكان انتهاء الحرب الباردة والصراع الإيديولوجي بين الرأسمالية والاشتراكية، سبباً في ظهور فكر ما بعد الحداثة.[3]

---

1 - هي لجنة غير حكومية أعضاؤها اقتصاديين بارزين العالم الثالث، ومخططين حكوميين، ورجال دين، وغيرهم.

2 - نعوم تشومسكي، النظام العالمي القديم والجديد، ترجمة: عاطف محمد عبد الحميد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2010، ص.10.

3 - جووان أرناسن، القومية والعولمة والحداثة، في: ثقافة العولمة: القومية والعولمة والحداثة، ترجمة: عبد الوهاب علوب، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2005، ص.ص. 197- 223، ص.198.

وشهدت نظرية التنمية تحولاً على صعيد الأطر النظرية والموضوعات والنماذج المعرفية، حيث جرى التركيز على الاقتصاد بدلا من الثقافة كمدخل للتغيير، وظهر الاهتمام بالمجتمع المدني، إضافة إلى الاهتمام بقضايا التعددية بدلا من التركيز على الدولة ودورها المركزي، حيث أصبح السوق هو الآلية التي تحقق النمو والتوازن.

كما تم التأكيد على دور الفاعلين الدوليين بما يملكوه من قدرات يمكن أن تساعد الدول النامية في تحقيق التنمية، خاصة بروز مصطلحات العولمة، وما تتضمنه من سهولة انتقال مشاكل الدول النامية إلى الدول الكبرى والمتقدمة، مثل قضايا الهجرة، والإرهاب، مما استدعى ضرورة مساعدة الدول النامية لحماية الدول المتقدمة.

2-عوامل أيديولوجية:

تبع تفكك الاتحاد السوفيتي حملات إعلامية من الغرب تروج لانتصار النموذج الغربي المتمثل في النموذج الحر، والأيديولوجية الرأسمالية، وفشل وانتهاء الأيديولوجية الاشتراكية، مما استدعي فوكاياما أن يعلن أن بانتصار النموذج الغربي فأننا نكون قد وصلنا لنهاية التاريخ، ومع تشكل النظام العالمي الجديد وبداية مرحلة العولمة، كظاهرة جديدة تشكل نمط سياسي اقتصادي وثقافي للنموذج الغربي، يتجاوز الحدود والسيادة والدول، ويؤثر على المجتمعات الأخرى، وتأثرت نظرية التنمية بمكوناتها وموضوعاتها وقضاياها وآلياتها.

وسعت الولايات المتحدة الأمريكية إلى السيطرة على دول شرق أوروبا ومساعدتها بهدف القضاء على النظم الاشتراكية والتخلص من بقايا النظام الاشتراكي، ببلورة ثقافة واحدة على النطاق العالمي تمتلك منظومة قيم، ومعايير، وضوابط موحدة، لفرض مزيد من السيطرة على الشعوب والدول، وضبط سلوكها، والتحكم في مصيرها.[1]

واستخدمت الولايات المتحدة الأمريكية الأمم المتحدة كأداة لتكريس المفاهيم الغربية، والهيمنة الأمريكية.[2] فقد صاغ مجلس الأمن في 31 يناير 1991عدة توصيات تشكل مظلة قانونية لإطلاق يد الولايات المتحدة الأمريكية في توجيه وإدارة العالم، باعتبارها القوى العظمى الوحيدة المهيمنة في ذلك الوقت، منها رفض البناء الأيديولوجي، وجعل الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان هما المعيار للعلاقات الدولية، مما يعطى للولايات المتحدة الفرصة والأساس القانوني لاستخدام عناصر الديمقراطية وحقوق الإنسان كذرائع للتدخل في الشئون الداخلية للدول، ومع التأكيد على أهمية العمل الجماعي ضد الإرهاب والنظم المساندة له. مما يسمح للولايات المتحدة الأمريكية أن تتدخل في شئون الدول الأخرى بحجة مساندة تلك الدول للإرهاب.

1 - محمد شقشوق، العولمة الثقافية: المفهوم والتجليات، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 32، خريف 2011، ص.ص. 131- 146، ص.135.

2 - د. خليل مكاوي، ماذا بقي من الأمم المتحدة بعد أحداث الحادي عشر من أيلول-سبتمبر 2001، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 10، أبريل 2003، ص.ص. 107- 115، ص.109. وانظر أيضاً: فؤاد الترك، دور الأمم المتحدة بعد أحداث الحادي عشر من أيلول 2001، نفس المرجع، ص.ص. 116- 12، ص.120.

وهكذا تم تبني مفاهيم ومضامين جديدة في الخطاب التنموي، ارتباطا بالتغييرات السياسية والاقتصادية على الصعيد العالمي، مثل التنمية المستدامة التي تركز على تلبية حاجة الأجيال الحالية دون المساس بفرص الأجيال القادمة على تحقيق احتياجاتها، وتحقيق الحفاظ على البيئة، وعدم هدر المصادر واستنزافها.

3-عوامل بيئية:

تتمثل العوامل البيئية في تدهور البيئة والمناخ، مما يستدعي ضرورة اتفاق جميع الدول لإنقاذ الأرض؛ فما طرأ على "البيئة" من كوارث طبيعية بحتة، أو بفعل تدخل البشر، فرض نفسه على العلاقات الدولية، في جوانبها التي تدور حول "الصراع" و"التعاون"، وكذلك "التباعد" و"التكامل". وظهرت حوارات دولية أوسع حول علاقة الشمال بالجنوب، واحتلت قضايا البيئة موقع الصدارة على جدول الأعمال الدولي للزعماء السياسيين، والمسئولين وصناع القرار، ورجال الصناعة ومهندسيها، والعلماء بمختلف تخصصاتهم.[1]

ثانياً: مفهوم التنمية المستدامة وعناصرها ومقوماتها، ومؤشرات قياسها، والمحددات الدولية.

1- مفهوم التنمية المستدامة:

سنتبني تعريف المؤسسات الدولية، وهما تعريف كلا من الأمم المتحدة، والبنك الدولي، حيث أنشأت الأمم المتحدة عام 1987 لجنة غير حكومية برئاسة غروهارلم برونتلاند لتقديم تقرير عن القضايا البيئية، قدمت تقريراً بعنوان "مستقبلنا المشترك"، عرف التنمية المستدامة بأنها: "التنمية التي تلبي احتياجات الجيل الحاضر، دون التضحية، أو الإضرار بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها".[2]

وعرفها البنك الدولي عام 1992م، بأنها تعني "وضع السياسات البيئية والتنموية على أساس المقارنة بين التكاليف، والعوائد، وعلى التحليل الاقتصادي الجيد، الذي سيدعم حماية البيئة، ويقود إلى رفع مستويات معيشة الافراد، ورفاهيتهم، واستمراريتها".

وقد أعطى قبول الجمعية العامة للأمم المتحدة لهذا المصطلح أهمية سياسية أدت إلى تطوير مبادئ التنمية المستدامة عام 1992م من قبل القادة ، وصناع القرار الرئيسيين في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة، والتنمية في مدينة

1 - د. عمار علي حسن، البيئة والعلاقات الدولية ... من الأنسنة إلى التنمية، شؤون عربية، الأمانة العامة للجامعة العربية، القاهرة، عدد 176، 2018، ص.ص. 84-93، ص.86.

2 - د.عبد الرحمن محمد الحسن، التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها، بحث مقدم لملتقى استراتيجية الحكومة في القضاء علي البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، الفترة من 15 – 16نوفمبر 2011، ص.4.

ريودي جانيرو بالبرازيل.وفي هذا المؤتمر تم اعتماد جدول أعمال القرن الحادي والعشرين، ومهدت الوثيقة الختامية لوضع خطة الأهداف الإنمائية للألفية بالأمم المتحدة عام 2000م.[1]

2-عناصر التنمية المستدامة، ومقوماتها:

تتكون التنمية المستدامة من سبعة عناصر أساسية وهي:[2]

1-الاعتماد المتبادل: أي وجود ترابط بين البيئة والاقتصاد سواء محلياً أو دولياً.

2-المواطنة والإشراف: تعني تحديد مسئوليات كل فرد داخل المجتمع.

3-احتياجات، وحقوق الأجيال القادمة: أي ضرورة فهم الاحتياجات الأساسية للمجتمع، والنتائج المترتبة على الإجراءات الحالية لتلبية احتياجات الأجيال القادمة.

4-التنوع: أي احترام، وتقدير الاختلافات الاجتماعية، والثقافية، والاقتصادية.

5- جودة الحياة: وتعني الاعتراف بأن تحقيق المساواة والعدالة هما من الاحتياجات الأساسية التي يجب تلبيتها، وهما عناصر أساسية للاستدامة على مستوى العالم.

6-عدم اليقين والاحتياطات: وتعني الاعتراف بالمناهج المختلفة لتحقيق الاستدامة، والتغيير المستمر للأوضاع، والاعتراف بأساليب التعلم المستدامة والمرنة.

7- التغير المستدام: فهم أن الموارد محدودة، وهو ما قد يؤدي إلى تأثير سلبي على أساليب حياة البشر.

وبالإضافة إلى المفاهيم الأساسية، هناك أيضاً ثلاث ركائز للاستدامة، هي الركائز الاقتصادية والبيئية والاجتماعية التي تندرج تحت النهج الكامل للتنمية المستدامة.

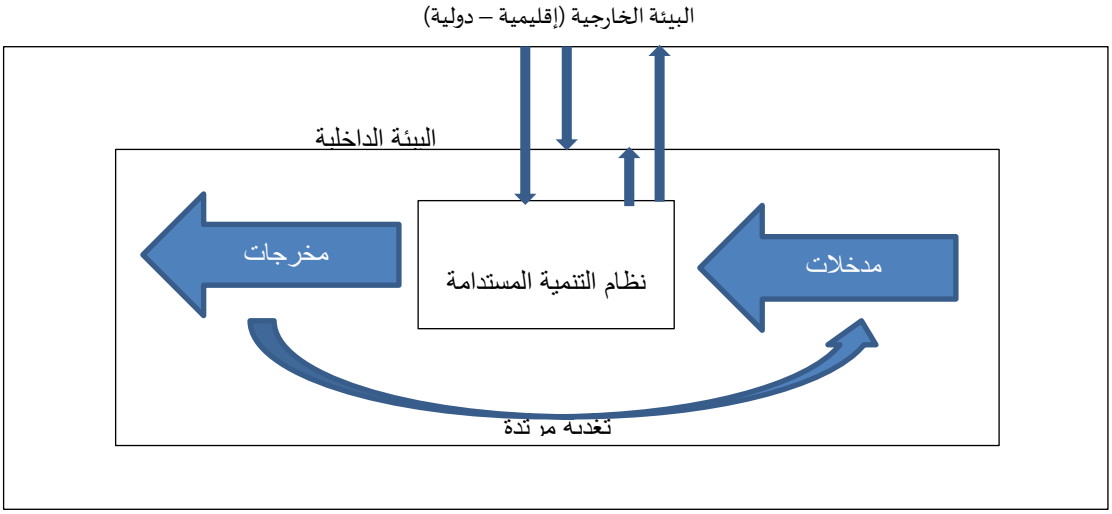
وهكذا فإن التنمية المستدامة هي نظام كلي يتكون من عناصر عديدة تعمل معاً لتحقيق أهداف التنمية في إطار محددات داخلية وخارجية تؤثر على عملية التنمية وتتأثر بها، الشكل التالي يوضح كيفية تفاعل عناصر هذا النظام.

---

1 - أحمد محمد إبراهيم العايدي، أثر سياسات التنمية المستدامة على خطة الإنفاق الاستثماري للدولة بالتطبيق على قطاع الصحة، بحث منشور في الأعمال الكاملة للمؤتمر العلمي الأول لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة بني سويف، بعنوان مواجهة التحديات السياسية والاقتصادية في الأطر الإقليمية والدولية، في الفترة من 13-15 مارس 2018، المجلد الثاني- العلوم السياسية، ص.ص. 18-40، ص.20.

2 - فاطيمة مبارك، التنمية المستدامة: أصلها ونشأتها، مركز المدن للبيئة العربية، تاريخ الدخول 2يناير 2019، على الرابط:

https://www.envirocitiesmag.com/articles/innovation-for-sustainability/sustainable-development-and-its-origin.php .



شكل رقم (1)

3-مؤشرات قياس التنمية المستدامة:

المؤشرات هي وسيلة تستخدمها الدول لتقييم مدى التقدم في الأهداف المتفق عليها، وبالتالي، وقد أثبتت تجربة الأهداف الإنمائية للألفية إلى حد كبير أن ما يمكن قياسه يمكن تنفيذه، وينبغي أن يتمكن المؤشر الجيد من توفير قياس قوي للتقدم المحرز نحو تحقيق هذا الهدف. وإذا كان الهدف متعدد الأبعاد، فإن المؤشر الجيد يوفر قياس مركب (مجمع) لكل الأبعاد، أو يقيس البعد الأكثر أهمية في الهدف. أما إذا لم يقم المؤشر بقياس جميع أبعاد الهدف، فقد تكون هناك حاجة لمؤشرات إضافية.[1]

وتم رصد عدد من المؤشرات لقياس التنمية المستدامة منها:[2]

1- مؤشرات اقتصادية، وتشمل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ومجموع الدين الخارجي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، صافي المساعدة الإنمائية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

2-مؤشرات اجتماعية، وتشمل: مؤشر الفقر، ومعدل البطالة، نوعية الحياة، التعليم، ومعدل النمو السكاني، النسبة المئوية لسكان المناطق الحضارية.

1 - منظمة الفاو، أهداف التنمية المستدامة، العلة في التفاصيل - قياس التنمية المستدامة، 2015/9/19، على الرابط:

http://www.fao.org/sustainable-development-goals/news/detail-news/ar/c/318303/

2 - د. حافظ بن عمر، البعد الاجتماعي في التنمية المستدامة بتونس: العمل والبطالة والفقر كمؤشرات قياس، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 442، السنة 38، ديسمبر 2015، ص.ص. 60 -76، ص. 63.

3-المؤشرات البيئية، وتشمل: متوسط نصيب الفرد من إجمالي الأراضي المزروعة، وكمية الأسمدة المستخدمة سنوياً، الأراضي الزراعية الصالحة والمصابة بالتصحر، التغير في مساحة الغابات.

وهناك مؤشرات أخرى أضافها البعض للمؤشرات السابقة وهي: مؤشر الحاجات الأساسية، ومؤشرات الرفاه ونوعية الحياة، وتشمل: قياس الرفاه، نوعية الحياة، أنماط المعيشة أو مستواها، هذا بالإضافة إلى مؤشرات الأدلة المركبة، والتي تشمل: دليل مستوى المعيشة، دليل نوعية الحياة، ودليل نوعية الحياة المادية، دليل الصحة الاجتماعية، الدليل العام للتنمية، دليل التنمية البشرية.[1]

4- المحددات الدولية للتنمية المستدامة:

أ-محددات تشريعية ومؤسسية: امتد الاختصاص الدولي على يد الأمم المتحدة إلى العديد من المجالات، التي كانت سابقاً من الشئون الداخلية للدولة، ويبدو ذلك جلياً في الميثاق وبشكل عملي، يترجم ما جاء به في الفصل السابع والثامن من الميثاق، وبشكل خاص الجزء المتعلق بوظائف الأمم المتحدة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، والتي تم النص عليها في المادة الخامسة والخمسين، والتي نظمت العديد من وظائف الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والصحية، والثقافية، والتعليمية، وحقوق الإنسان، والتي كانت في أصلها من الاختصاص الداخلي للدولة، وليست من الشؤون الدولية، ويتأكد الأمر بشكل واضح في المادة (56) من الميثاق من أن الدول الأعضاء تتعهد بأن تقوم سواء بشكل منفرد، أو مشترك مع بقية الدول بما يجب عليها من عمل، وبالتعاون مع المنظمة لإدراك المقاصد التي نصت عليها المادة (55).

وهكذا أفرزت البيئة الدولية العديد من الاتفاقيات التى يطلق عليها البعض الاتفاقيات الشارعة فى مجالات عديدة، مثل: الاتفاقيات الخاصة بنظم التجارة العالمية، وما يتصل بها من حماية حقوق الملكية الفكرية، والاتفاقيات الدولية الخاصة بمكافحة الإرهاب، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الإقليمية، والبروتوكولات الملحقة بها، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتوصيات الدولية الصادرة في شأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وتلك الاتفاقيات تلزم جميعها التشريع الداخلي لكل دولة من الدول الأطراف بما تحتوى عليه من أحكام لا تقتصر على المبادئ العامة، بل تمتد إلى سائر الأحكام التفصيلية بغرض تحقيق توحيد تشريعي دولي في الموضوعات التي تتناولها تلك الاتفاقيات.

ونتيجة لتلك الاتفاقيات الشارعة تراجعت سيادة الدولة التشريعية بما فرضته من التزامات على أطرافها تحتم مراجعة التشريعات الداخلية لتتلائم مع أحكام هذه التشريعات وتتوافق معها.[2]

1 - د. محمد عدنان وديع، قياس التنمية ومؤشراتها، 11يوليو 2009، على الرابط: http://iefpedia.com/arab/?p=3279

2 - سرى محمود صيام، التشريع فى العالم العربى ومواجهة تحديات العولمة، تاريخ الدخول 10ديسمبر 2018،على الرابط:

لذا أضاف عدد من الدول في تشريعاتها الداخلية بعض النصوص المتضمنة في بعض المواثيق الدولية، وهذا ما يمثل الحد الأدنى من الالتزام الذي يقع على عاتق الدول التي صادقت على مثل تلك الاتفاقيات، ولكن لتحقيق الأهداف المرجوة يجب إنشاء مؤسسات وطنية لتنفيذ تلك الأهداف.[1]

خاصة مع ترابط المؤسسات الوطنية في شكل شبكات دولية، سواء كان ذلك في إطار الأمم المتحدة مثل: الأجهزة القومية المنبثقة عن "مبادئ باريس"، والتي أُعتُمِدَت من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1993؛ حيث من اختصاصات تلك المؤسسات الوطنية جميع الأحكام التشريعية والإدارية، وكذلك الأحكام المتعلقة بتنظيم القضاء، التي تهدف إلى المحافظة على حماية حقوق الإنسان وتوسيع نطاقها، وفي هذا الصدد، تبحث المؤسسة الوطنية التشريعات والنصوص الإدارية السارية، فضلا عن مشاريع القوانين ومقترحاتها، وتقدم التوصيات التي تراها مناسبة لضمان اتساق هذه النصوص مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، وتوصي عند الاقتضاء باعتماد تشريع جديد أو بتعديل التشريع الساري وباعتماد التدابير الإدارية أو بتعديلها.[2]

ب-محددات اقتصادية: فالنظم الاقتصادية العالمية القائمة حاليًا بما بينها من ترابط، تستلزم نهجًا متكاملاً لتهيئة النمو المسؤول الطويل الأمد، مع ضمان عدم تخلف أي دولة أو مجتمع.

ج- محددات بيئية: تتمثل في مشاكل وقضايا التغيير البيئي والمناخي، وضرورة التصدي لتغيّر المناخ وحماية البيئة لحشد التأييد من مختلف أصحاب المصلحة.[3]

د- محددات ثقافية: فمع بداية التسعينيات من القرن الماضي بدأت سيناريوهات لتعميم النظام الرأسمالي على الدول النامية، وعولمة اقتصادها عبر مجموعة من المبادئ الليبرالية المتوحشة كمحاولة من الدول الغربية لضمان امتداد جذورها في هذه البلدان التي خرجت من وطأة الاستعمار ومازالت تعاني من رواسبه والتي أخذت أشكال متعددة تجسدت في أزمة التبعية خلال فترة الحرب الباردة.

ثالثاً: دور الفاعلين الدوليين في تحقيق التنمية المستدامة.

تقوم التنمية المستدامة على تضافر جهود عدة جهات، منها ما هو دولي؛ مثل: المنظمات الدولية، ويمثلها هنا الأمم المتحدة، بالإضافة إلى الدول المانحة، والشركات المتعددة الجنسيات، ومنها ما هو إقليمي كالمنظمات الإقليمية؛ مثل

---

http://www.law.depaul.edu/centers_institutes/ihrli/publications/iraqi_constitutions_3/pdf/Serry.pdf

1 -حميد جهام، الشبكة الدولية للمؤسسات الوطنية، فى: الهياكل الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، إعداد: المنظمة الدولية الفرانكفونية، مكتبة مجلس الشعب، 2003، ص . 104.

2 - د. تيمور مصطفى كامل، الإشكالية العامة، فى: الهياكل الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 37.

3 - تقرير التنمية البشرية 2016 تنمية للجميع، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2016، ص. 28.

جامعة الدول العربية، ومنظمة الوحدة الأفريقية، ومنها ما هو داخلي؛ مثل: الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني؛ حيث يتطلب تحقيق التنمية المستدامة وجود إرادة سياسية للدول واستعداداً لدى المجتمعات، والأفراد لتحقيقها، فالتنمية المستدامة عملية مجتمعية يجب أن تساهم فيها كل الفئات، والقطاعات، والجماعات بشكل متكامل، ولا يجوز اعتمادها على فئة قليلة، أومورد واحد. ولا يمكن قبول المجتمع الالتزام بأهداف التنمية، وبأعبائها، والتضحيات المطلوبة في سبيلها بدون منحه حق المشاركة والتمتع بالحريات الأساسية، كما لا يمكن تصوّر قيام حالة من تكافؤ الفرص الحقيقي وتوفر إمكانية الحراك الاجتماعي، والتوزيع العادل للثروة والدخل دون أن تقوم كل فئة من فئات المجتمع بدورها لتحقق التنمية المستدامة.

كما أعطت وثائق الأمم المتحدة، والخطابات السياسية لحكومات العالم وبخاصة الدول النامية دوراً هاماً للمنظمات غير الحكومية كأحد الآليات الأساسية لتفعيل المشاركة الشعبية في التنمية، لذا فإن فشل غالبية تجارب التنمية التي استندت على بناء علوي تمثل في فرض أيديولوجية للتنمية من أعلى إلى أسفل وتغيب عنها المشاركة الشعبية الفاعلة كان أحد أهم أسباب تصاعد وزن المنظمات غير الحكومية في عملية التنمية.

لذا برز اهتمام عالمي من جانب المؤسسات العالمية، ومؤسسات التمويل، ومن جانب الحكومات، للتأكيد على الدور الفاعل للمنظمات غير الحكومية، وذلك في سياق التحولات الدولية اقتصادياً وسياسياً، ويمثل تفعيل دور القطاع الخاص والتحول نحو الخصخصة أهم هذه التحولات التي صاحبت سياسات الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة الاقتصادية، وفي هذا الاطار، برزت المنظمات غير الحكومية كآلية للتحول الاقتصادي من جهة، وللتعامل مع الفئات المهمشة ، وكسر مركزية الدولة من جهة أخرى، وقد صاحبت هذه التحولات الاقتصادية، تحولات سياسية تمثلت في نشر الديمقراطية، واحترام الحقوق الأساسية للإنسان، ودعم المجتمع المدني، وقد شهدت هذه التغيرات الاقتصادية والسياسية غالبية الدول النامية ودول اوروبا الشرقية بعد موجة انهيار النظم الشيوعية.[1]

وأقر جدول أعمال القرن الحادي والعشرين بأن المشاركة العامة الواسعة النطاق في اتخاذ القرارات هي شرط أساسي ولازم لتحقيق التنمية المستدامة، وحدد أدواراً ومسئوليات محددة للفئات الرئيسية التسع في المجتمع المدني، وهم: النساء، والأطفال والشباب، والشعوب الأصلية، والمنظمات غير الحكومية، والسلطات المحلية، والعمال، والنقابات العمالية، ودوائر الأعمال، والدوائر الصناعية، والدوائر العلمية والتكنولوجية، والفلاحون. وتدعيم جوانب مشاركة هذه الفئات ومساهماتها في عمل لجنة التنمية المستدامة وتسهل لها سبل المشاركة التفاعلية في الدورات الرسمية لتلك اللجنة.[2]

1 - د. أماني قنديل، دور المنظمات غير الحكومية في التنمية، يونيو 1999، على الرابط:

https://www.albayan.ae/one-world/1999-06-11-1.1077177

2 - سيران طه أحمد، دور منظمة الامم المتحدة في استدامة البيئة و التنمية المستدامة،دراسات قانونية وسياسية، السنة السادسة، العدد 11، أبريل 2018، ص.ص. 103- 164، ص. 128، وعلى الرابط:

كما تعتبر الأمم المتحدة أن تحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز تنمية البشر ترتبط بالحكم الرشيد، حيث أن التنمية البشرية لا تصبح عملية متواصلة ومستديمة بدون إيجاد الحكم الرشيد أو الحكم الجيد. وترى الأمم المتحدة أن إدارة الحكم كممارسة للسلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في تسيير المجتمع على كافة المستويات، يشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يقوم الأفراد والجماعات بالدفاع عن مصالحهم وممارسة حقوقهم والتزاماتهم. والحكم هنا يشمل الدولة التي تهيئ البيئة السياسية والقانونية المناسبة، والقطاع الخاص الذي يوفر التشغيل والدخل، والمجتمع المدني الذي يشكل إطارا للتفاعل السياسي والاجتماعي بين الناس والدولة، ووسيط للمشاركة وإيصال المطالب والتعبير عن المصالح.

وترى أن الحكم الجيد يتصف يقوم على المشاركة في صنع القرار من خلال مؤسسات تمثل مصالح الناس، وسيادة القانون وتنفيذه بعدالة، والشفافية في عمل مؤسسات الحكم المختلفة بحيث تتوافر المعلومات الكافية لفهم عملها. كما أن من سماته الاستجابة، بحيث تسعى المؤسسات لخدمة جميع الأطراف ومصالحهم، إضافة إلى الإنصاف، وإتاحة فرص متساوية للناس جميعا بتحسين حياتهم.

فمن الضروري أن تتصف مؤسسات الحكم بالفاعلية والكفاءة بحيث تكون نتائج أعمالها قادرة على تلبية المطالب والاحتياجات، باستخدام الموارد المتاحة بكفاءة عالية. كما أن الحكم الجيد يقوم على التوازن بين المصالح المتعددة، ويسعى لبناء توافق لتحقيق مصالح مختلف الأطراف، إضافة إلى ضرورة أن تخضع أطراف الحكم وصناع القرار فيها إلى المساءلة الداخلية والخارجية .ومن المهم أيضا أن يكون لدى أطراف الحكم رؤية طويلة الأمد للحكم الرشيد والتنمية المستدامة وشروطها واحتياجاتها والبيئة المحيطة بها .

دور المنظمات الدولية:

يرجع تحديد أهداف التنمية المستدامة إلى عام 1972م عندما اجتمعت الحكومات تحت رعاية مؤتمر الإنسان والبيئة التابع للأمم المتحدة للنظر في حقوق الإنسان في بيئة سليمة ومنتجة، وكان يعد أول اجتماع دولي للتشاور حول مفهوم الاستدامة على نطاق شامل. ونتج عدة توصيات منها إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP)، و العديد من الوكالات الوطنية لحماية البيئة.[1]

وفي عام 1983 وافقت الأمم المتحدة على إنشاء اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، باعتبارها هيئة مستقلة عن الأمم المتحدة.

---

http://jlps.univsul.edu.iq/issues/vol6n1/jlps10117?tmpl=%2Fsystem%2Fapp%2Ftemplates%2Fprint%2F&showPrintDialog=1

-http://www.un.org/arabic/esa/desa/aboutus/dsd.html#topanchor

1 - فاطيمة مبارك، مرجع سابق.

وفي عام 1987 أنشأت الأمم المتحدة لجنة غير حكومية برئاسة غروهارلم برونتلاند لتقديم تقرير عن القضايا البيئية، قدمت تقريراً بعنوان "مستقبلنا المشترك"، عرف التنمية المستدامة بأنها: "التنمية التي تلبي احتياجات الجيل الحاضر دون التضحية أو الإضرار بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها".[1]

وقد أعطى قبول الجمعية العامة للأمم المتحدة لهذا المصطلح أهمية سياسية أدت إلى تطوير مبادئ التنمية المستدامة عام 1992م من قبل القادة وصناع القرار الرئيسيين في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في مدينة ريودي جانيرو بالبرازيل.وفي هذا المؤتمر تم اعتماد جدول أعمال القرن الحادي والعشرين، ومهدت الوثيقة الختامية لوضع خطة الأهداف الإنمائية للألفية بالأمم المتحدة عام 2000م.[2]

ونشأت لجنة التنمية المستدامة عن التغيير المؤسساتي لمنظمة الأمم المتحدة أثناء ندوة ريودي جانيرو وهي الهيئة المكلفة بتنفيذ المفكرة 21. ورغم التمركز داخل هيئة خاصة، فإن التنمية المستدامة داخل نظام الأمم المتحدة معقد بسبب وجود عدة وكالات لمنظمة الأمم المتحدة تهتم كل منها من قريب أو بعيد بقضايا البيئة و التنمية مثل: منظمة الأمم المتحدة للتغذية و الزراعة، المنظمة العالمية للصحة، برنامج الأمم المتحدة للتنمية.

ولعبت لجنة التنمية المستدامة دوراً هاماً منذ تأسيسها وذلك بإرساء قاعدة مشتركة للعمل بين الدول المتقدمة والدول السائرة في طريق النمو. فغالبية هذه الدول مزودة بلجنة وطنية للتنمية المستدامة والاستراتيجيات الوطنية.[3]

غير أن لجنة التنمية المستدامة تعاني من مشكلتين، فهي من جهة لا تملك سلطة فعلية تمكنها من فرض احترام التزامات ندوة ريودي جانيرو، ومن جهة أخرى فهي مؤلفة أساساً من وزارات البيئة للدول الأعضاء. وحتى تصبح لجنة التنمية المستدامة مجالاً حقيقياً لصياغة السياسات الدولية، لا بد أن تؤكد مفكرة عملها على المواضيع الاقتصادية، وأن تكون قادرة على تجنيد وزارات الاقتصاد والمالية. فبتأكيدها على السياسة الاقتصادية تستطيع لجنة التنمية المستدامة إرساء قاعدة مؤسساتية لتحقيق إجماع حول السياسات، وخلق حد أدنى من تجانس المعايير.

وفي عام 1994 عُقِدَ المؤتمر العالمي المعني بالتنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية (بريدجتاون، بربادوس) يعتمد برنامج عمل بربادوس الذي نصّ على إجراءات وتدابير محدّدة لأغراض التنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية.[1]

1 - د.عبد الرحمن محمد الحسن، التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها، بحث مقدم لملتقى استراتيجية الحكومة في القضاء علي البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، الفترة من 15 – 16نوفمبر 2011، ص.4.

2 - أحمد محمد إبراهيم العايدي، مرجع سابق، ص.20.

3 - الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، دراسة دور المنظمات الدولية في التنمية المستدامة دراسة تطبيقية، 2سبتمبر 2016، على الرابط:

https://www.politics-dz.com/community/threads/dur-almnzmat-alduli-fi-altnmi-almstdam-dras-ttbiqi.5359/

وفي ظل أجواء يسودها الإحساس المتزايد بعدم الأمان في عصر الاقتصاد العالمي الجديد، عقدت الأمم المتحدة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاجن بالدانمرك عام 1995، ركز على الاحتياجات الأشد أهمية وإلحاحاً بالنسبة للأفراد؛ أي سبل المعيشة، والدخل، والصحة، والتعليم، والأمن الشخصي؛ فكان الموضوع الأساس هو "وضع التنمية الاجتماعية في قلب الاهتمامات السياسية العالمية"، لتوجيه الانتباه العالمي نحو إيجاد حلول لمشاكل العالم الاجتماعية الرئيسة، وحضر المؤتمر ممثلو 186 دولة منهم 117 رئيس دولة أو حكومة، وتعهدت الدول بالعمل على تحقيق أهداف محددة في مجال التنمية الاجتماعية، تتضمّن التزامات بالعمل بمزيد من الجد من أجل القضاء على الفقر، وتحسين الصحة والتعليم، والسعي إلى تحقيق العمالة الكاملة، ووضع برنامج عمل من مائة فقرة يحدد الاستراتيجيات، والغايات، والأهداف المتعلقة بتحسين نوعية الحياة بالنسبة إلى الناس في كل مكان، وحدد الأولويات، ونبّه أيضًا المؤسسات المالية الرئيسة في العالم، إلى أن جميع الخطط الاقتصادية يجب أن تعترف بآثارها الاجتماعية.[2]

وفي عام 1998، عقدت دورة الجمعية العامة الاستثنائية؛ مؤتمر قمة الأرض+5 في نيويورك، والتي اعتمدت برنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن 21، بما يشمل برنامج عمل لجنة التنمية المستدامة للفترة من 1998 إلى 2002م.

ثم أكد "إعلان جوهانسبرغ بشأن التنمية المستدامة" عن مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، الذي انعقد في جوهانسبرغ في جنوب إفريقيا بين 26 أغسطس- 4 سبتمبر 2002م، على ضرورة إقامة مجتمع عالمي إنساني متضامن لمواجهة التحدّيات العالمية، مثل القضاء على الفقر، وتغيير أنماط الانتاج والاستهلاك، وحماية الموارد الطبيعية وإدارتها من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وردم الهوة العميقة التي تقسم البشرية إلى أغنياء وفقراء، ومنع تدهور البيئة العالمية، وتراجع التنوع البيولوجي والتصحر، وسد الفجوة المتزايدة بين الدول المتقدم والنامية، ومعالجة تلوث المياه والهواء والبحار، بالإضافة إلى التحدّيات الجديدة التي فرضتها العولمة على التنمية المستدامة مثل تكامل الأسواق السريعة، وحركة رؤوس الأموال، وتدفقات الاستثمار حول العالم، لضمان مستقبل الأجيال القادمة.[3]

في عام 2012 اتفقت الدول في مؤتمر ريو 20 +، وهو مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، على إنشاء فريق عام مفتوح العضوية لوضع مجموعة من أهداف التنمية المستدامة من أجل النظر فيها واتخاذ الإجراء المناسب بشأنها. وبعد انقضاء أكثر من عام من التفاوض، عرض الفريق العامل المفتوح باب العضوية توصية بشأن أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر.

1-الأمم المتحدة، تقريرالمؤتمر العالمي المعني بالتنمية المستدامة للدول الجزريةالصغيرة، بريدجتاون، بربادوس، 26أبريل- 6مايو 1994، منشورات الأمم المتحدة، رقم الوثيقة: A/CONF.167/9، ص.6.

2 - الياس أبو جودة، التنمية المستدامة وأبعادها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، مجلة الدفاع الوطني اللبناني ، العدد 78، تشرين الأول 2011 على الرابط: https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/78-d

3 - الياس أبو جودة، التنمية المستدامة وأبعادها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، مرجع سابق.

وفي 19 يوليو 2014م أحالت المجموعة المفتوحة للعمل على تحقيق أهداف التنمية المستدامة للجمعية العامة بالأمم المتحدة اقتراحاً للجمعية يتضمن سبعة عشر هدفاً ومائة وتسعة وستون غاية، تغطي مجموعة واسعة من قضايا التنمية المستدامة، وشملت على: القضاء على الفقر والجوع وتحسين الصحة والتعليم، وجعل المدن أكثر استدامة، ومكافحة تغير المناخ، وحماية المحيطات والغابات.

وفي 5 ديسمبر 2014 وافق الأمين العام للأمم المتحدة على تقرير جدول أعمال تنمية ما بعد 2015 القائم على مقترحات مجموعة العمل المفتوحة، بدأت المفاوضات الحكومية الدولية على المشاركة في جدول أعمال تنمية ما بعد 2015 في يناير كانون الثاني عام 2015 وانتهت في أغسطس عام 2015. وبعد المفاوضات تم اعتماد الوثيقة النهائية للتنمية المستدامة في 25-27 سبتمبر 2015 في نيويورك بالولايات المتحدة الأمريكية بعنوان "تحويل عالمنا: جدول أعمال 2030 للتنمية المستدامة.

تتضمن الفقرة 54 من قرار الأمم المتحدة A/RES/70/1 في 25 سبتمبر 2015 الأهداف والغايات، وشملت العملية التي تقودها الأمم المتحدة الدول الأعضاء فيها وعددها 193 دولة، والمجتمع المدني العالمي، والقرار هو اتفاق حكومي دولي واسع النطاق يعمل بوصفه خطة التنمية لما بعد عام 2015، وتستند أهداف التنمية المستدامة إلى المبادئ المتفق عليها في القرار بعنوان "المستقبل الذي نصبو إليه"، وتشمل سبعة عشر هدفاً وُضعت من قِبل منظمة الأمم المتحدة، وأدرجت تلك الأهداف في خطة التنمية المستدامة لعام 2030م، وعلى الرغم من أن أهداف التنمية المستدامة ليست ملزمة قانونا، إلا أن الدول تأخذ زمام تحقيقها وتضع أطراً وطنية لتحقيقها، حيث تشمل مجموعة واسعة من قضايا التنمية الاجتماعية والاقتصادية (الفقر، الجوع، الصحة، التعليم، تغير المناخ، المساواة بين الجنسين، المياه، الصرف الصحي، الطاقة، البيئة، العدالة الاجتماعية).[1]

المنظمات الإقليمية:

أ- على مستوى الدول العربية: جامعة الدول العربية:

1- إنشاء مجلس الوزراء العرب المسئولين عن شؤون البيئة:

في عام 1986 تم عقد "المؤتمر الوزاري العربي الأول حول الاعتبارات البيئية في التنمية"، في تونس، لمناقشة الترابط والتداخل بين قضايا البيئة والتنمية وتأثير كل منهما على الآخر، وانتهى المؤتمر بإقرار الإعلان العربي عن البيئة والتنمية، الذي تضمن المبادئ والتوجهات الأساسية للعمل القطري، والتعاون العربي، والدولي في مجال حماية البيئة

1 A/RES/70/1، 21أكتوبر 2015، الأمم المتحدة، الجمعية العامة، وثيقة قرار تحويل عالمنا، خطة التنمية المستدامة لعام2030، رقم الوثيقة https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ar.pdfص.17. على الرابط:

وانظر أيضاً: الأمم المتحدة، أهداف التنمية المستدامة، تاريخ الزيارة 17ديسمبر 2018، على الرابط:

https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/home/

وتحسينها. وتم إنشاء مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة بموجب قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم 4738 بتاريخ 1987/9/22.

واعتمد المجلس في اجتماعه التأسيسي عام 1987 عدداً من البرامج لترجمة الإعلان العربي عن البيئة والتنمية إلى مجالات تعاون مشتركة بين الدول العربية، ووضع أولويات لتنفيذها، وركز نشاطه في ثلاث قضايا أعطاها الأولوية، وهي: مكافحة التصحر، والتلوث الصناعي، ونشر الوعي البيئي. وفي سبتمبر 1991، صدر البيان العربي عن البيئة والتنمية وآفاق المستقبل، الذي حدد الخطوط العريضة للعمل البيئي العربي، وأوضح الرؤى والتوجهات العربية حول القضايا البيئية الرئيسية.

وقد انبثق عن مجلس الوزراء العرب اللجنة المشتركة للبيئة والتنمية في الوطن العربي، وهي تهتم بمناقشة القضايا الخاصة بالبيئة والتنمية في الوطن العربى، وتضم الدول العربية، والمنظمات العربية، والدولية، والإقليمية، المعنية بالبيئة والتنمية في المنطقة لمنع الازدواج في دور كل منها في الاقليم العربى وكذلك مؤسسات المجتمع المدنى العربى غير الحكومية العاملة في هذا المجال بهدف تنسيق الجهود.[1]

كما تتعاون جامعة الدول العربية مع المنظمات الدولية والإقليمية مثل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، وكذلك تتعاون من المنظمات غير الحكومية مثل المنتدى العربي للتنمية المستدامة.[2]

وتبنى مجلس الوزراء العرب خلال فترة من 1992حتى2001، قضيتين أساسيتين؛ الأولى: تعزيز، وبناء القدرات العربية القادرة على التعامل مع المشكلات البيئية المختلفة وفق أسس الاستدامة. ووجه اهتمامه إلى فئتين رئيسيتين: فئة يمكن أن يكون لها دور فاعل في التعامل مع المشكلات البيئية المتصلة بترشيد استخدام الموارد والتحكم في التلوث، وفئة يمكن أن تكون مؤثرة في تطوير السلوكيات السليمة بيئياً. أما القضية الثانية فتمثلت في متابعة تنفيذ الاتفاقيات الدولية المعنية بالبيئة، وخاصة الاتفاقية الدولية لمكافحة التصحر، والاتفاقية الدولية للتنوع البيولوجي، والاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، واتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة، والتخلص منها عبر الحدود، وعمل المجلس على تنسيق المواقف العربية، وتأكيد حق الدول العربية وسيادتها على مواردها الطبيعية لصالح الأجيال الحالية والقادمة.[3]

2-مبادرة التنمية المستدامة في المنطقة العربية:

1 - صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2006، ص. 210.

2 - الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، تقرير المنتدى العربي للتنمية المستدامة لعام 2018، الموارد الطبيعية، وانظر أيضاً: نيسان/أبريل 2018 في الفترة 24-26 والأجيال المقبلة والصالح العام، بيت الأمم المتحدة، بيروت،

2019 - الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، تقرير المنتدى العربي للتنمية المستدامة لعام 2019، تمكين الناس وضمان الشمول والمساواة في المنطقة العربية، بيت الأمم المتحدة، بيروت، نيسان/أبريل 2019. 11-9

3 - عمرو موسى، البيئة والتنمية المستدامة في منظومة جامعة الدول العربية، مجلة البيئة والتنمية، عدد يوليو 2006، عدد 100، على الرابط:

http://www.afedmag.com/web/ala3dadAlSabiaSections-details.aspx?id=1000&issue=&type=3&cat

منذ منتصف عام 2001م بدأ التحضير العربي لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (جوهانسبورغ 2002) وقام مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة بإعادة ترتيب أولوياتهم، ومحاولة الاستفادة من النتائج الإيجابية التي حققها طوال عشر سنوات، وعلاقات التعاون الوثيق القائمة مع عدد كبير من المنظمات العربية المتخصصة ومنظمات الأمم المتحدة، وخاصة برنامج الأمم المتحدة للبيئة واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. وكذلك بالتطور الذي حدث في نطاق عمله تدريجياً ليمتد ويشمل تعزيز التعاون العربي في جميع مجالات التنمية المستدامة (وهو الأمر الذي تم توثيقه تشريعياً بتعديل النظام الأساسي للمجلس من قبل مجلس جامعة الدول العربية في مارس 2003). وركز المجلس نشاطه على رسم السياسات والاستراتيجيات في إطار خصوصيات أوضاع الدول العربية، وأنماط السلوك، والقيم السائدة، والموارد المتاحة، ونوعية المشاكل البيئية. وأكد على ذلك كل من إعلان أبوظبي عن مستقبل العمل البيئي العربي، والإعلان الوزاري العربي عن التنمية المستدامة 2001.[1]

في مؤتمر جوهانسبورغ عام 2002م أطلق المجلس مبادرة التنمية المستدامة في المنطقة العربية. بهدف التصدي للتحديات الرئيسية التي تواجه الدول العربية من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وتمثلت التحديات في النقص الحاد للموارد المائية، وتدهور نوعيتها، ومحدودية الأراضي الصالحة للاستخدام، والاستهلاك غير الرشيد لمصادر الثروة الطبيعية، وزيادة الرقعة الحضرية وما يترتب عليها من مشاكل، بالإضافة إلى تدهور المناطق البحرية والساحلية والرطبة، والتحديات الاستثنائية التي تواجه المنطقة العربية، بسبب غياب السلام، والأمن، وعدم الالتزام بالشرعية الدولية، والعدالة السياسية، وتنفيذ قرارات الأمم المتحدة في بؤر الصراع في المنطقة، مما يزيد من تدهور الموارد الطبيعية، وتلوث البيئة، والمعاناة الإنسانية، والفقر، وسوء الأحوال المعيشية، وأكدت المبادرة التزام الدول العربية بتنفيذ جدول أعمال القرن الحادي والعشرين، وأهداف التنمية التي تضمنها إعلان الألفية وخطة تنفيذ جوهانسبورغ.[2]

ب- على مستوى الدول الأفريقية: منظمة الوحدة الأفريقية:

منظمة نيباد:

قامت مصر والجزائر ونيجيريا ودولة جنوب أفريقيا بطرح برنامج شراكة الألفية لإنعاش أفريقيا والمعروف باسم (ماب MAP) أواخر عام 2000 بالجزائر، خلال اجتماع رؤساء الدول، والحكومات السادس والثلاثين لمنظمة الوحدة الأفريقية، وتم الاتفاق على الإطار العام الذي تقوم عليه الشراكة، وطالب الاجتماع من الدول الخمس وضع إطاراً اجتماعياً، واقتصادياً متكاملاً للقارة. وفي نفس الوقت قدم الرئيس السنغالي مبادرة أطلق عليها (خطة أوميجا OMEGA PLAN)، تتمحور حول تحقيق التنمية في القارة، ومحاربة أسباب التخلف، تم طرح المبادرتين أمام قمة سرت غير العادية ولاقا قبولاً واسعاً من القادة الأفارقة، ودعو إلى دمجهما في مبادرة واحدة تتقدم بها قارة أفريقيا إلى الشركاء الدوليين. وتم

1 - عمرو موسى، مرجع سابق.

2 - تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، ٢٦ آب/أغسطس - ٤ أيلول/سبتمبر 2002، الأمم المتحدة، نيويورك.

اعتماد الوثيقة الاستراتيجية الإطارية لهذه المنظمة في مؤتمر القمة السابع والثلاثين لمنظمة الوحدة الأفريقية عام 2001م، المنعقد في العاصمة الزامبية لوساكا، وشرعت الدول الخمس المؤسسة - الجزائر ومصر ونيجيريا والسنغال وجنوب أفريقيا- في صياغة مجموعة من الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية لتطوير أفريقيا.[1]

الدور المنوط بالأمم المتحدة تجاه نيباد:

منذ اعتماد الوثيقة الاستراتيجية للمنظمة طالب أمينها العام الأمم المتحدة بضرورة توفير الدعم الدولي لها، معتبراً أنه ينبغي للأمم المتحدة أن تضطلع بعدد من الأدوار الرئيسية في دعم الشراكة الجديدة؛ لأن أفريقيا ما زالت تحتاج إلى دعم، ومشاركة العديد من أصحاب المصالح؛ وذلك ما وافقت عليه الجمعية العامة في قرارها A/RES/57/300 بتاريخ 20 ديسمبر عام 2002، ولا شك أن هذا الأمر من الأهمية بمكان على الرغم من أن الشراكة الجديدة شأن أفريقي خالص؛ لكن تشابك العلاقات بين دول العالم يحتم التنسيق المستمر بينها على مختلف الأصعدة.

لذلك أنشأ الأمين العام عام 2004 فريقاً استشارياً مختصاً بالدعم الدولي للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا؛ بهدف المساهمة في رصد الدعم الدولي للشراكة، وتضمن عدداً من التوصيات لاستمرار العمل لدعم تنفيذ أهداف وبرامج الشراكة.

الدول المانحة:

هي دول مقتدرة تقوم بتقديم مساعدات وموارد بشكل طوعي إلى الدول المحتاجة. وهي تقوم بهذا لأغراض عديدة منها نشر نفوذها الثقافي؛ أو الحصول على ميزات تجارية واقتصادية خاصة، أو تدعيم وجودها العسكري.

وبعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر عام 2001م حدث تحول في السياسات التي تحكم تقديم المساعدات إلى الدول النامية، اذ تمحورت المفاهيم حول الأمن الدولي، الذي اعتبرته الولايات المتحدة الأمريكية أساس السياسات الدفاعية ضد الإرهاب الدولي مع سياسات إعادة الأعمار، وأصبحت الانتخابات الحرة والديمقراطية هي المقاييس التي تقدم على أساسها المعونات للدول النامية.[2]

---

1 - منظمة نيباد "منظمة الشراكة لتنمية إفريقيا"، مجلة قراءات أفريقية، 2 ديسمبر 2015، على الرابط:

http://www.qiraatafrican.com/home/new/%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9-%D9%86%D9%8A%D8%A8%D8%A7%D8%AF-%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D9%83%D8%A9-%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D8%A5%D9%81%D8%B1%D9%8A%D9%82%D9%8A%D8%A7#sthash.VA2l1HHc.dpbs

2- شذى خليل، الدول المانحة، وادراة الازمات العالمية،، مركز الروابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 28 ديسمبر،2016، على الرابط:

http://rawabetcenter.com/archives/37521

وفي الوقت الذي تدرك فيه الدول النامية أن السياسات الوطنية للإصلاح والتنمية لا يمكن أن تنجح أو تعمل منفصلة عن المضمون العالمي الذي تحاول أن تندمج فيه نجد الدول الكبرى تضع حواجز أمام معظم صادرات الدول الفقيرة التي تتركز في منتجات مفروض عليها قيود عالية، من خلال تصعيد نسب الضريبة الجمركية كلما ارتفع مستوى تصنيع تلك المنتجات مما يقلل من الطلب على الواردات المصنعة من الدول الفقيرة إلى الدول الغنية، ويحرم الدول النامية من تطوير منتجاتها، والارتقاء إلى صادرات ذات قيمة مضافة مرتفعة، ويضاف إلى ذلك إشكالية إغراق الأسواق العالمية بفائض إنتاج الدول الغنية المدعم والمماثل لصادرات الدول النامية.[1]

والبعض قدم محاولات لتصنيف الدول على المستوى الدولي حسب ترتيبية القوى الاقتصادية، كالتالي:[2]

1-القوة العظمى الوحيدة أو شبه الإمبراطورية، الولايات المتحدة الأمريكية.

2-مجموعة الدول الصناعية السبع، وهي تشمل كل من ألمانيا، وفرنسا، إيطاليا، وكندا، واليابان، بريطانيا، روسيا.

3-الدول النامية الديناميكية الكبيرة، هي البرازيل، والهند، والصين.

4-الدول المصنعة حديثاً، أو الناهضة، مثل كوريا الجنوبية، وتايوان.

5-دول الأسواق الناشئة، وهي أقل من سابقتها من حيث معدل النمو، ومستوى التحول الهيكلي في الناتج المحلي الإجمالي والتجارة الخارجية، ومدى فاعلية السياسة الاقتصادية، مثل ماليزيا، وتايلاند، إندونسيا.

6-البلدان الفقيرة والأشد فقراً، وهي البلدان المنخفضة الدخل في العالم.

7-البلدان الخاضعة للاحتلال الأجنبي، أو التي تعاني من الحروب الأهلية.

والجدير بالذكر أن هذا التصنيف قد وضع حسب إحصائيات عام 2008، وعلى هذا كان يضع روسيا ضمن الدول النامية الديناميكية الكبيرة، إلا أننا نرى أن روسيا الآن يجب أن توضع ضمن مجموعة الدول الصناعية السبع، لأنها حسب تقديرات صندوق النقد الدولي لعام 2015 تقع ضمن أكبر تسعة اقتصاديات حسب متوسط قيم الناتج المحلي الإجمالي(عند القدرة الشرائية)، وهو نفس المعيار الذي استخدمه الباحث عام 2008م.

1- شريف دولار، السطو على العالم: التنمية والديمقراطية في قبضة اليمين المتطرف، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2012، ص. 110.

2- محمد عبد الشفيع عيسى، بعض التطورات الأخيرة في هيكل النظام الدولي: محاولة موجزة في تصنيف العالم، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ربيع2011، ص.ص. 147- 162، ص. 155-156.

تقديرات صندوق النقد الدولي عام 2015م

الأولى	الثاني	الثالث	الرابع	الخامس	السادس	السابع	الثامن	التاسع	العاشر
الصين	الولايات المتحدة الأمريكية	الهند	اليابان	ألمانيا	روسيا	البرازيل	إندونسيا	بريطانيا	فرنسا
19,509.983	17,968.195	8,027.031	4,842.395	3,842.004	3,473.780	3,207.861	2,838.643	2,659.728	2,646.948

جدول رقم (1)

رابعاً: تقييم السياسات الدولية ودور الفاعلين الدوليين، بالتطبيق على منطقة شمال أفريقيا: "رؤية مستقبلية"

خلال فترة الحرب الباردة كانت المساعدات والمعونات تقدم بغرض كسب حلفاء، ومناطق نفوذ، فقد حصلت مصر عام 1990- 1991 على سبيل المثال على مساندة مالية خارجية ضخمة تبلغ 3.9 مليار دولار، بالإضافة إلى إعفاء الولايات المتحدة الأمريكية، والدول الخليجية مصر من ما يقرب 12.9 مليار دولار مديونية لتلك الدول، مما خفض من التزامات خدمة الدين الخارجي بحوالي 1.3 مليار دولار، وذلك نتيجة لمشاركتها في التحالف الدولي المشارك في حرب الخليج، ولكن تلك المساعدات كانت مشروطة بإجراء تحول اقتصادي ليبرالي.[1]

ولكن بروز مفاهيم العولمة دفعت كثير من الدول لمحاولة حماية ثقافتهم، وبالتالي التمسك بالهوية الوطنية، ورفض كل ما هو خارجي، فارتفعت الأصوات المطالبة بالحرية في مناطق عديدة من العالم، كما تغيرت الهويات، والعلاقات الاجتماعية، والسياسية، وزاد العنف، والتمييز في القوانين، وتعددت حالات الإقصاء الاجتماعي، والخلل في المشاركة السياسية، وعدم المساواة في توزيع الفرص.

وتطلب القضاء على ذلك ضرورة نشر ثقافة التعاطف، وقبول الآخر، وتوطيد الالتزام الأخلاقي بالعدالة العالمية، والاستدامة في الخيارات الفردية، والجماعية. وضرورة أن يرى الناس أنفسهم جزءاً من وحدة عالمية متماسكة.

ويتطلب التقدم نحو تعميم التنمية البشرية وعياً، وإلماماً بعوامل، ومظاهر تهميش المجموعات، التي تختلف حتماً بين البلدان والمناطق. وإذا كان تعميم التنمية البشرية ممكناً في الواقع، فلا بد أولاً من تذليل الحواجز وأشكال الإقصاء، وسواء كان الإقصاء متعمداً أم غير متعمد، فنتائجه نفسها، البعض أشد حرماناً من الآخر، وليس لجميع الناس فرص متساوية لتحقيق إمكاناتهم كاملة .وأوجه عدم المساواة بين المجموعات هي صورة للانقسامات التي تتكون في البنيان الاجتماعي وتتجذر إذ تؤسس لعدم المساواة في الحصول على الموارد الشحيحة والنتائج المرجوة.[2]

1 - عبد الغفار شكري، العرب بين السلطوية والديمقراطية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2013، ص. 33.

2 - تقرير التنمية البشرية 2016 تنمية للجميع، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2016، ص. 16.

وبعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر عام 2001م بالولايات المتحدة الأمريكية اقتنعت الولايات المتحدة أن الأوضاع السياسية، والثقافية، والاقتصادية السائدة في البلدان العربية هي المسئولة عن إنتاج الإرهاب، فغياب الديمقراطية، والمعرفة، وانتهاك حقوق الإنسان من أهم أسباب تزايد الإرهاب في العالم، وهذا ما دعا الولايات المتحدة الأمريكية إلى محاولة فرض رؤيتها للديمقراطية على العالم، وبالتالي أصبح نشر الديمقراطية، واحترام حقوق الإنسان في الشرق الأوسط، وخاصة في الوطن العربي أحد الأهداف المعلنة للسياسة الأمريكية.[1]

وفي عام2004 أطلقت الولايات المتحدة الأمريكية مبادرة متعددة الأطراف باسم "مبادرة شراكة الشرق الأوسط"، ورصد الكونجرس 254مليون دولار لتمويل أكثر من 130 برنامجاً في حقول الإصلاحات السياسية، والاقتصادية، والتعليمية لأربعة عشر دولة عربية في الشرق الأوسط، واعتبرت الولايات المتحدة المبادرة استثماراً طويل الأجل لتنمية الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والنمو الاقتصادي في الشرق الأوسط، بما سينعكس إيجاباً على أمنها في المدى الطويل.[2]

وفي نفس العام اعترف البنك الدولي من خلال دراسة له بأن الاقتصادات النامية تضررت من اتفاقيات التجارة المعقدة، نتيجة المواقف المتباينة للأطراف المشاركة، والدول التي كانت وراء حركة العولمة والأشد إيماناً بفوائدها بدأت تتراجع عن مفاهيم المنافسة الدولية وتساند شركاتها الوطنية.[3]

ويرى البعض أن الأمم المتحدة تبقى الآلية الوحيدة المتعددة الأطراف التي يسمع من خلالها صوت الدول النامية، فقد تحولت المؤسسات المالية العالمية التي هدفت إلى تكوين مركز جذب للقرارات الاقتصادية المحورية المؤثرة على الدول النامية كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، إلى مؤسسات غير ديمقراطية تعاني الفساد وتتشدق بمبادئ دون تطبيقها، وتتحجر فيها الرؤية الأحادية، وأصبحت مصدراً لدعم الدول الصناعية على حساب الدول الفقيرة.[4]

ووضعت الأمم المتحدة استراتيجية التنمية المستدامة 2030 تشمل سبعة عشر هدفاً، يتعلق الهدف السابع عشر منها بتعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط عقد الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة، عن طريق تعزيز تعبئة الموارد المحلية، بوسائل تشمل تقديم الدعم الدولي إلى البلدان النامية، وقيام البلدان المتقدمة بتنفيذ التزاماتها في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية تنفيذًا كاملًا، بما في ذلك التزام العديد من تلك البلدان ببلوغ هدف تخصيص نسبة 0.7 في المائة من دخلها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان النامية، وتخصيص نسبة تتراوح بين

1- د. أشرف محمد عبدالله ياسين، السياسة الأمريكية تجاه الإصلاح السياسي في الشرق الأوسط، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 26، ربيع 2010، ص.ص. 49- 66، ص.68.

2- د. ماجد رضا بطرس، العلاقات المصرية- الأمريكية: المضامين والمستقبل، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 26، ربيع 2010، ص.ص. 91- 109، ص.100.

3- شريف دولار، مرجع سابق، ص. 20.

4- نعوم تشومسكي، النظام العالمي القديم والجديد، ترجمة: عاطف محمد عبد الحميد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2010، ص. 264.

0.15% و 0.20 % من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نموًا، ومساعدة البلدان النامية في تحقيق القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل من خلال تنسيق السياسات الرامية إلى تعزيز التمويل وتخفيف أعباء الديون وإعادة هيكلتها، حسب الاقتضاء، ومعالجة مسألة الديون الخارجية للبلدان الفقيرة المثقلة بها لإخراجها من حالة المديونية الحرجة، واعتماد نظم لتشجيع الاستثمار لأقل البلدان نموًا وتنفيذها.

كما تهدف إلى تعزيز نظام تجاري متعدد الأطراف عالمي وقائم على القواعد، ومفتوح وغير تمييزي، ومنصف في إطار منظمة التجارة العالمية، وزيادة صادرات البلدان النامية زيادة كبيرة، بغرض مضاعفة حصة البلدان الأقل نموًا من الصادرات العالمية بحلول عام 2020، ومع ذلك أكد تقرير التنمية البشرية لعام 2015 أن نحو 80 % من سكان العالم يستحوذوا على 6 % من ثروته، ولا يوجد تكافؤ بين الأجور والإنتاجية، وحصة العاملين من الدخل في انخفاض.[1]

كما تعتمد الشركات المتعددة الجنسيات على القوى العاملة المجردة الحقوق، فتستخدمها بعقود لمدة محددة، وعقود مؤقتة، وعقود مستقلة، وللعمل في المشاريع، والتعاقد من الباطن، وذلك لكسب المزيد من المرونة، والتحكم بتكاليف الإنتاج، والمشاركة في سلاسل القيمة تتيح للبعض فرص عمل لائقة وآمنة، وتترك البعض الآخر في ظروف عمل غير مستقرة حتى في البلد الواحد والقطاع الواحد، وذلك في نوع من الازدواجية في نظام العمل.[2]

وأكد تقرير التنمية البشرية لعام 2016 أن خطة الإصلاحات المؤسسية ينبغي أن تركّز على الأسواق العالمية وتنظيمها، وإدارة المؤسسات المتعددة الأطراف، وتعزيز المجتمع المدني العالمي لخلق نظام عالمي أكثر إنصافاً، ولا بد من الدفاع بعزم وثبات عن خطة الإصلاحات، وهذا يتطلب بناء التحالفات بين أصحاب المصلحة، والسير في تنفيذ خطط الإصلاح، ومن منظور التنمية البشرية، ينشد عالماً ينعم فيه كل إنسان بكامل الحرية لتحقيق إمكاناته كاملة في الحياة، ويحقق أهدافه، فالتنمية من الناس، وهي بهم ولهم، لذا عليهم أن يتشاركوا؛ فلا بد من توازن بين الإنسان والأرض، وعلى الإنسانية السعي الدؤوب إلى السلام والازدهار، وتقتضي التنمية البشرية الإقرار بالمساواة بين الناس من حيث قيمة الحياة، وبتحقيق التنمية البشرية للجميع بدءاً بالفئات المهملة.[3]

وبالنسبة للتنمية المستدامة في منطقة شمال أفريقيا نلاحظ أن استراتيجيات القوى العظمى قد أولت منطقة البحر المتوسط أهمية كبيرة لمكانتها الهامة ولوضعها الجيوستراتيجي المتميز وتأثيرها على التجارة والمواصلات العالمية.

وشكلت إمكانيات منطقة شمال إفريقيا بما تحويه من موارد طبيعية، ومواد أولية وما توافر لها من أهمية جيواستراتيجية، أهمية عظمى لدى القوى العظمى الطامعة فيها، وصاحبة المصلحة والنفوذ، وجاء ذلك مصاحباً لما لحق

1- تقرير التنمية البشرية 2015: التنمية في كل عمل، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، نيويورك، 2015، ص.15.

2- تقرير التنمية البشرية 2015، مرجع سابق، ص.19.

3 - تقرير التنمية البشرية 2016 تنمية للجميع، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2016، ص. 31.

بالنظام الدولي من تبدلات وتغيرات وتطورات، وأصبحت منطقة شمال أفريقيا بذلك موقعا أولياً هاماً في الاستراتيجيات الكونية للقوى العظمى.[1]

وأدت التبعية الاقتصادية للخارج إلى تكبيل الاقتصاد القومي للدول النامية –بما فيها الدول العربية-، واستغلال الدول المتقدمة سيطرتها لإبقاء تلك الدول، في حالة تخلف اقتصادي مع إجهاض أى محاولة للتصنيع بها حتى تظل مصدرًا تحصل منه الدول المتقدمة على احتياجاتها من المواد الخام وسوقا ضخما لتسويق الفائض من إنتاجها الصناعي، كذلك تسهم المساعدات الاقتصادية الخارجية التى تتلقاها الدول النامية من الدول المتقدمة فى زيادة الضغوط السياسية والاقتصادية، كذلك ربط اقتصاديات تلك الدول بالاقتصاديات الخاصة بالدول المتقدمة مع عدم إمكانية منافستها مما يجعلها تابعة لها.

وأدت الاضطرابات التي ضربت المنطقة العربية منذ نهايات 2010م وتحديداً منذ بدء الثورة التونسية إلى مزيد من تدخل القوى الدولية في المنطقة.[2]

فبالرغم من حجم المؤثرات الداخلية لثورتي مصر وتونس، إلا أن التداخل الذي شهدته الأحداث في ليبيا، ومن ثم في سوريا واليمن، ينقل الدول العربية إلى مدار المؤثرات الخارجية التي أصبحت تمثل العامل القوي في الأحداث وتؤثر على نتائجه.[3]

وهكذا أصبحت منطقة شمال أفريقيا مصدر توتر في البيئة الدولية، لذا سعت الدول المانحة لتقديم المساعدات لدول شمال أفريقيا للأسباب التالية:

1-كحاجز صد للمهاجرين وطالبي اللجوء للدول الأوروبية:

يرى البعض أن حركة الشعوب من الجنوب إلى الشمال تتزايد بسبب عدم التنظيم العالمي الناتج عن السياسات الاستعمارية القديمة، ونتيجة لوجود ظاهرة الكونية، والتي تحوي نقص في ضوابط الاقتصاد العالمي وإمكانية تحرك مختلف الدول في جميع الأنحاء، والكونية التي يعنيها ليست مجرد دولية التبادلات، ولكن تعني التوسع في

1- سيدي سيداتي العلوي، منطقة شمال أفريقيا بين التنافس الأمريكي والأوروبي، 21 فبراير 2019،

http://araa.sa/index.php?view=article&id=3528:2015-10-04-20-28-09&Itemid=172&option=com_content.

2- د. خالد بن نايف الهباس، التنافس الدولي وأثره على العالم العربي، مجلة شؤون عربية، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، القاهرة، عدد (153)، ربيع 2013، ص.ص. 176- 196، ص. 183.

3- عبد القادر الهواري، من التحول الديمقراطي إلى الديمقراطية الاجتماعية: حضارة ما بعد الغرب/ أمريكا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2018، ص. 67.

أنظمة الإنتاج التكاملية على المستوى العالمي، وخضوع الأمم لمتطلبات النظام المالي الدولي، وهذه الكونية والتي يطلق عليها البعض العولمة تشمل أيضاً علاقات بين مختلف الثقافات.[1]

أعلنت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين أنه في شمال إفريقيا، يتأثر اللاجئون وطالبو اللجوء في المناطق الحضرية بالوضع الاقتصادي الصعب وبعدم تمكنهم من الوصول إلى فرص العمل، مما يدفع الأشخاص من الفئات الأشد ضعفاً للاعتماد بشكل كامل على المساعدات.

وهذا الوضع الغير مستقر يقلق الدول الأوروبية، حيث أن استقرار دول الشمال الأفريقي يعني تقييد الهجرة وخاصة غير الشرعية للبلدان المانحة وبخاصة الدول الأوروبية، فقد أعلنت ألمانيا في يناير 2017 أنها لن تقلص المساعدات التي تقدمها لدول شمال أفريقيا؛ لأن هذه الدول تستقبل عشرات الآلاف من المهاجرين سنويا من مناطق جنوب الصحراء الكبرى. وقدمت مشروع تعاون جديد مع القارة الأفريقية، أطلق عليه "مشروع مارشال لتنمية أفريقيا"، ويهدف إلى مساعدة القارة السمراء في مواجهة مشاكلها الاقتصادية والاجتماعية، ويبدو المشروع كأسلوب وقائي لمكافحة الفقر، والآفات التي تتسبب في الهجرة نحو أوروبا، كما أعلنت ألمانيا عن تأسيس مراكز إعادة في المغرب وتونس، وسيحصل طالبي اللجوء الذين تم رفضهم في ألمانيا على دعم عملي تماما من أجل بدايتهم الجديدة في مواطنهم." هدد سيغمار غابرييل، نائب مستشارة المانيا، بوقف المساعدات المقدمة الى دول شمال أفريقيا إن لم تتعاون في سحب رعاياها من طالبي اللجوء اللذين رفضت طلبات لجوءهم.[2]

وفي عام 2017 خصص الاتحاد الأوروبي 15 مليون يورو لدول شمال أفريقيا وهي الجزائر، مصر، المغرب، تونس وليبيا، ستصرف في تدريب رجال الشرطة، للرفع من حرفيتها في التقصي حول شبكات تهريب المهاجرين. كما سيُنفَق جزءًا منها في شراء التجهيزات، تدريب حرس الحدود، لاسيما على التقنيات الحديثة في محاربة الاتجار في البشر.

2-التنافس الدولي على مصادر الطاقة ومنابعها، حيث تسعى كل الدول إلى الحصول على مصادر الطاقة لمصلحتها:

تتنافس الدول الكبرى على مصادر الطاقة، وتعد روسيا على سبيل المثال من أبرز الدول في مجال إنتاج الوقود النووي، وبناء مفاعلات الطاقة النووية، لذا تتطلع إلى دعم وتوسيع دورها في سوق الطاقة النووية داخل أفريقيا.[3]

1- أنجيليس سولان كوريلا، العولمة وتحول موجات الهجرة، في: دول وعولمة: استراتيجيات وأدوار، ترجمة: نانيس حسن عبد الوهاب، المركز القومي للترجمة، القاهرة،2007، ص.ص. 237- 254، ص. 242.

2- ميسون أبو الحب، ألمانيا لشمال أفريقيا: خذوا رعاياكم أو لا مساعدات، 19 يناير 2016، على الرابط:

https://elaph.com/Web/News/2016/1/1067700.html

3- د. حمدي عبد الرحمن، مصر وتحديات التدخل الدولي في أفريقيا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2013، ص. 61.

وأعلن الرئيس الروسي فلاديمير بوتين في 31 ديسمبر 2015م أن روسيا الاتحادية تطور سياستها وتجارتها واقتصادها وتقنياتها العسكرية ومجال التربية، ومجال الأمن الإنساني مع دول أمريكا اللاتينية، وأفريقيا، والمنظمات الإقليمية لهذه الدول.[1]

وكذلك الصين في أعقاب الحرب الباردة، تطورت اهتماماتها إلى مساع ذات صيغة براجماتية كالتجارة، والاستثمار، والطاقة، وأخذت تنظر إلى القارة الأفريقية باعتبارها منطقة ذات أهمية اقتصادية واستراتيجية كبيرة.[2]

3-تمثل دول شمال أفريقيا سوقاً واسعة لمنتجات الدول الكبرى المانحة:

ففي مجال التسليح، وتجارة الأسلحة، والطائرات تسعى روسيا إلى فرض نفسها بوصفها مصدرًا أساسيًّا للأسلحة الروسية في أفريقيا، وبخاصة مصر والجزائر، وزيادة استثمار الشركات الروسية في دول أفريقيا، ومنها شركات روس أتوم، وغازبوم، وروسفلت، وتُعَدّ دول شمال أفريقيا، كمصر والجزائر وليبيا من أهم حلفاء روسيا، حيث وُقِّعت اتفاقية بين القاهرة وموسكو عام2013م لتحديث نظام الدفاع الجوّي المصري، وسُمِح للمصريين في عام 2016 بشراء حاملات الطائرات الفرنسية (جمال عبد الناصر، وأنور السادات)، وتزويدهما بطائرات التمساح الروسية، ووُقِّعت عقود مع الجزائر وتونس على شراء بعض المقاتلات من طراز سوخوي30.[3]

وكذلك تسعى الصين إلى تحويل دول شمال أفريقيا إلى سوق كبير لصرف المنتجات الصينية، وحل إشكالية القدرة التنافسية للمستثمرين المحليين، وتهدف إلى سيطرة الشركات الصينية على المستوى البعيد على الاستثمارات الوطنية لدول شمال أفريقيا.[4]

4- مد النفوذ الثقافي:

فقد أصبح لروسيا على سبيل المثال أربعون سفارة في دول القارة الأفريقية، وبدأت بإنشاء العديد من المراكز الثقافية الفكرية من جديد، وأرسلت نخبة من ممثليها من أجل تعليم أبناء الدول الإفريقية اللغة الروسية، كما أنّ روسيا توفر سنويًّا العديد من المنح التعليمية لبعض طلاب القارة الإفريقية؛ لأجل استكمال الدراسة في روسيا.

كما عملت الصين على احترام الهوية الثقافية للدول الأفريقية، واعتمدت على العامل الثقافي لخلق صورة ايجابية وبنّاءة عنها في أفريقيا؛ لتسهيل تواجدها، وتغلغلها لدى الشعوب الأفريقية.[1]

1- فريدة روطان، التنافس الروسي الصيني على القارة الإفريقية، رؤية تركية، لمركز الديمقراطي العربي، الجزائر، العدد 2، السنة 7، ربيع 2018، ص.ص. 141-156، ص. 143.

2- الشيخ باي الحبيب، الاستثمارات الصينية بإفريقيا: كيف نجحت الصين في كسب القارة الإفريقية؟، 1مايو 2014، على الرابط:
http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2014/04/2014429114833298916.html

3- المرجع السابق، ص. 146-147.

4- المرجع السابق، ص. 151.

5- التخلص من النظم المعادية:

فقد تقدم الدول المانحة مساعدات لحماية نظم تحقق لها الاستقرار، وقد تقدم المنح والمساعدات لتقوية المعارضة، للتخلص من نظم حكم معارضة لسياستها، ونجد هذا واضحاً في حالة الثورات الليبية، والسورية، واليمنية، والتي عكست تدخل دولي بحجة الحفاظ على السلم وحماية المدنيين، فالإطاحة بنظام القذافي مثل ضرورة بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية والدول الغربية، في حين مثل بقاء بشار الأسد في الحكم في سوريا نفس الضرورة لتلك القوى. (2)

قياس التنمية المستدامة في دول الشمال الأفريقي، في ظل الأبعاد الدولية:

يتسم النمو الاقتصادي في الوطن العربي بصفة عامة بعدة خصائص منها: (3)

1-الطابع الريعي غير المنتج، المعتمد على تصدير المواد الأولية.

2-أدنى معدل عالمي من السكان العاملين إلى العدد الإجمالي للسكان.

3-أعلى معدل عالمي في البطالة بين السكان العاملين في سن العمل.

4-ركود الأجور الحقيقية ومؤشرات الفقر.

5-معدلات النمو السنوية تعتمد بقوة على المتغيرات الخارجية، أو متغيرات صعب التحكم فيها كأسعار النفط، عائدات السياحة، المساعدات الخارجية.

6-الهجرة ونزوح الكفاءات كمؤشر رئيس على النمو القاصر.

7-التمركز العالي للاستثمار في قطاعات قليلة بما يعوق تنوع الاقتصاد.

8-المستوى المنخفض جداً للإنفاق على البحوث والتطوير، وغياب نظام وطني لدعم الابتكار.

9-العجز في التجارة الخارجية عارض رئيسي من عوارض النمو السيئ.

1-Abdi Latif Dahir, Why 2018 marks a critical milestone in China-Africa relations, September 10, 2018, https://qz.com/africa/1384079/china-africa-relations-make-a-crucial-turning-point-in-2018/

2- عبد القادر الهواري، مرجع سابق، ص. 68.

3- جورج قرم، التنمية المستقلة: الأهمية المنسية للقضايا الدنيوية في النزاعات والفتن العربية، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 448، السنة 39، يونيو 2016، ص.ص. 70- 86، ص. 72.

ويؤكد تقرير التنمية البشرية لعام 2011 أنه لا يمكن تحقيق المستقبل الذي نطمح إليه دون وجود حكم قائم على المشاركة، وسيادة القانون، وسريع الاستجابة، إن أحد المكوِّنات الرئيسية للتنمية المستدامة هو ضمان عدم تهميش مجموعات معينة، أو مجتمعات محلية من فوائد سياسات التنمية المستدامة، فيجب أن يكون النمو شاملاً للكافة حتى يكون مستداماً، ففي عام 2011 اجتاحت رياح التغيير مناطق كثيرة من العالم وطالت أمماً، ومجتمعات بأكملها، وقد حدث التغيير الأكبر في منطقة الدول العربية وأفريقيا، وأكد هذا التغيير على الأهمية الحاسمة للحوكمة الديمقراطية القائمة على شمول الكافة، والمساءلة، والمشاركة وعدم التمييز، خصوصا التمييز ضد النساء والشباب.[1]

وفي 2012 تم وضع المبادئ التوجيهية والمنهجيات لمؤشرات التنمية المستدامة للمنطقة العربية مؤلفة من ثلاث فئات أساسية وهي: المؤشرات الاجتماعية، المؤشرات البيئية والمؤشرات الاقتصادية.[2]

وفي ضوء التحديات التي تواجه اقتصاديات الدول العربية، سواء كانت تحديات داخلية أو إقليمية أو دولية، فقد اقترح البعض نموذج تنموي جديد يقوم على التنمية البشرية المستدامة، على أساس أن التنمية المطلوبة هي عملية تحرير وتمكين للبشر، وللوطن الذي ينتسبون إليه.[3]

ونتفق مع هذا النموذج، لذا سنقوم بقياس التنمية المستدامة اعتماداً على مؤشر التنمية البشرية على اعتبار أن البشر هم أهم مدخل في عملية التنمية المستدامة، وهم أيضاً مخرج وهدف لتلك العملية.

جدول رقم (2) دليل ترتيب التنمية البشرية لدول الدراسة:

الدولة	2011	2012	2013[4]	2014[5]	2015	2016
مصر	113	108	110	108	111	115
ليبيا	64	50	55	27	102	108
تونس	94	90	90	48	97	95
الجزائر	96	93	93	85	83	85
المغرب	130	131	129	117	123	123

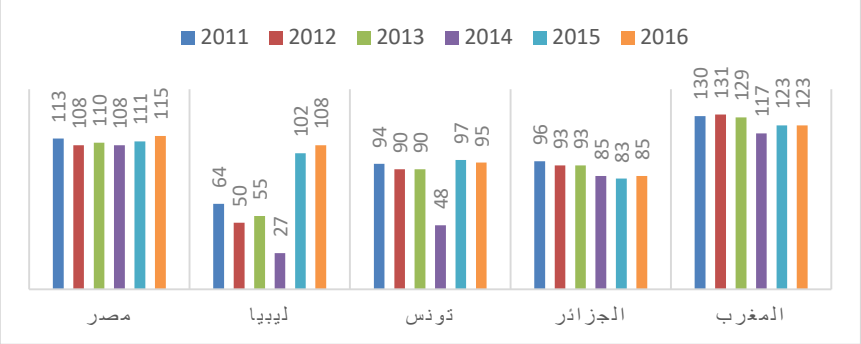
1 - تقرير التنمية البشرية 2011، المستقبل المستدام الذي نريد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك،2011، ص.11.

2- تريز الجميل، مؤشرات التنمية المستدامة في المنطقة العربية، وربطها بأهداف التنمية المستدامة العالمية، الأمم المتحدة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، ورشة احصاءات البيئة والطاقة، 12أيلول /سبتمبر - 2013 الأردن، ص.2.

3- عبد الغفار شكر، العدالة الاجتماعية في الوطن العربي في ضوء الإخفاق التنموي والديمقراطي والأمني، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 448، السنة 39، يونيو 2016، ص.ص. 87 - 107، ص. 93.

4 - تقرير التنمية البشرية 2014، المضي في التقدم: بناء المنعة لدرء المخاطر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2014، ص.169.

5 - تقرير التنمية البشرية 2015 التنمية في كل عمل، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2015، ص. 42.



شكل (2)

ملاحظات:

1-وجود علاقة عكسية بين ارتفاع القيمة المقابلة للدولة وترتيبها في تحقيق التنمية البشرية عالمياً.

2-أن كل الدول العربية –محل الدراسة- قد تراجعت في ترتيب التنمية البشرية فيما عدا الجزائر التي حققت تقدماً، بالرغم من أن تلك الفترات قُدِمَت مساعدات عديدة لتلك الدول، سواء من منظمات أو من دول.

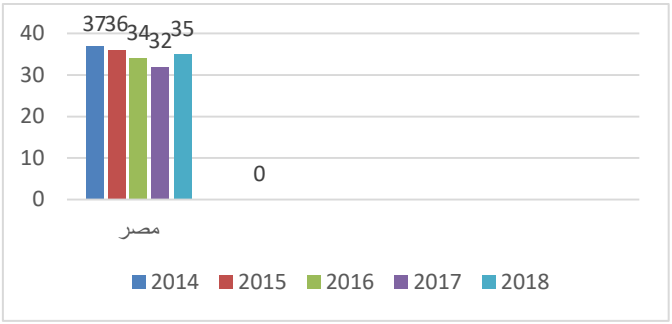
3- بالنسبة لمصر تحديداً فإنها قد حصلت على العديد من المنح والمساعدات خاصة من دول الخليج، وبالرغم من ذلك لم تحقق تنمية بشرية، وبالرغم من تطبيقها لخطة استراتيجية للتنمية المستدامة تبدأ في 2014حتى 2030م، أي أنه انقضى من تلك الفترة حوالى خمسة سنوات حتى إعداد تلك الدراسة.

وبرصد مؤشر الفساد Corruption perception Index (CPI) للفترة 2015- 2018 في مصر نجده كالتالي: [1]

CPI score				
2018	2017	2016	2015	2014
35	32	34	36	37

جدول (3)

1 - *CPI 2017 XLSX dataset*, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017



شكل (3)

وفي عام 2016 الذي تراجع فيه مؤشر التنمية البشرية لمصر، نجد أن تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2016 يذكرأن مصر لا تزال مستويات الفساد في مصر مرتفعة لغياب إرادة سياسية حقيقية لمحاربتها.[1]

كما ذكر التقرير أن محاربة الفساد عمل جاد وأنه يتطلب إرادة سياسية، وحكومة ملتزمة وشفّافة، وقضاء مستقل، ومجتمع مدني حر وقوي، ومواطنين يتمتعون بالسلطة ولا تزال معظم هذه العوامل مفقودة في مصر، وأن إعلان وسائل الإعلام لأرقام غير حقيقية لن يحل المشكلة.[2]

وبرصد مؤشر الفساد في مصر خلال تلك الفترة لرصد مدى تطبيق مصر للحوكمة الرشيدة كأحد أسس تحقيق التنمية المستدامة، فكانت النتائج كالتالي:

نلاحظ من الجدول (3): تناقص مؤشر الفساد خلال السنوات 2014 وحتى 2017، وإن كان قد ارتفع عام 2018م، وهذا يعكس زيادة للفساد في مصر حيث أن مكافحة الفساد (درجة صفر الأسوأ و 100 الأفضل)، مع أن مصر وضعت في خطتها الاستراتيجية أنها عام 2020م ستصل إلى مؤشر 50، وهذا يعكس صعوبة تحقيق النسب المخطط لها في الاستراتيجية.

كما أعلن الجهاز المركزي المصري للتعبئة والإحصاء، استمرار ارتفاع معدل التضخم السنوي في مصر خلال أكتوبر 2018، ليقفز إلى 17.5% مقابل 15.4% في سبتمبر. ويشكل ارتفاع معدلات التضخم في مصر خطورة كبيرة على الاستثمار المحلي والأجنبي بمصر، إذ يتسبب التضخم المرتفع في إبقاء البنك المركزي المصري على معدلات فائدة مرتفعة، وهو ما يرفع تكلفة حصول المستثمر على التمويل المطلوب سواء من أجل التوسع أو إنشاء استثمارات جديدة.[3]

---

1 - Transparency International, Playing with numbers won't cure Egypt's corruption, 9 August 2016,

http://blog.transparency.org/2016/08/09/playing-with-numbers-wont-cure-egypts-corruption/

2 -*Kinda Hattar,* Middle East and North Africa: A very drastic decline, *Transparency International*, 25 January 2017, https://www.transparency.org/news/feature/mena_a_very_drastic_decline

3- سيد الطماوي، كيف يؤثر ارتفاع التضخم في مصر على الاستثمار المحلي والأجنبي؟، إرم نيوز، 12 نوفمبر 2018، على الرابط:

https://www.eremnews.com/economy/markets/1566834

كل هذا بالرغم من المساعدات المقدمة لمصر من الدول الخارجية، وكذلك تطبيق برنامج صندوق النقد الدولي، الذي أوصى برفع الدعم الحكومي كأحد شروطه لتقديم المساعدات، مما زاد من معاناة الشعب، وظهر نتيجة تلك السياسات في مؤشرات التنمية البشرية، ومؤشرات الفساد، والتي تعكس عدم القدرة المستقبلية على تحقيق التنمية المستدامة في ظل عدم مراعاة الظروف الداخلية للدولة، ومراعاة البشر القائمين بعملية التنمية أساساً.

الخاتمة:

حاولت الدراسة تحديد الأبعاد الدولية لعملية التنمية المستدامة، والتحقق من فرضية أن بروز مفاهيم العولمة، ووحدة تحديات التنمية فرضت ضرورة تعاون الفاعلين الدوليين لتحقيق التنمية المستدامة، مع ضرورة احترام الخصوصية الداخلية لكل دولة تحتاج للتنمية، باستخدام المنهج النسقي، وتطبيق نظرية الدور، وقد تأكدت فرضية الدراسة، وهي أن هناك ارتباط بين بروز العولمة كمحدد دولي بما شمله من متغيرات سياسية وأيديولوجية، اقتصادية، وبروز دور الفاعلين الدوليين كالأمم المتحدة، وكان رفض مجلس الأمن عام 1991 البناء الأيديولوجى كأساس للعلاقات الدولية، وتبنيه لمفهوم الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان كأساس جديد للعلاقات الدولية شكل مظلة قانونية لإطلاق يد الولايات المتحدة فى توجيه وإدارة العالم، باعتبارها القوى العظمى الوحيدة المهيمنة في ذلك الوقت، مما منحها الفرصة والأساس القانونى لمعاداة أى نظم أو دول تسعى لاعتناق أيديولوجية مغايرة، كما استخدمت عناصر الديمقراطية وحقوق الإنسان كذرائع للتدخل فى الشئون الداخلية للدول، والتأكيد على أهمية العمل الجماعى ضد الإرهاب، والنظم المساندة له سمح للولايات المتحدة الأمريكية أن تتدخل فى شئون الدول الأخرى بحجة مساندة تلك الدول للإرهاب.

وبالرغم من الجهود المبذولة من المنظمات الدولية والإقليمية، فإن عملية التنمية المستدامة لم تتحقق في دول الدراسة، بسبب تركيز المانحين الدوليين على تحقيق مصالحهم، وأمنهم، دون النظر إلى الاحتياجات الحقيقية للدول النامية، وقد استخدمت المنظمات الدولية والإقليمية لخدمة مصالح القوى الكبرى والمانحة.

ولأن الدول الكبرى والغربية تحديداً تحتاج إلى الدول النامية، في ظل نمط العولمة، واختراق الحدود مما أدى إلى مشاكل للهجرة غير الشرعية، وعمليات إرهابية، بالإضافة إلى تحديات البيئة التي تؤثر على الجميع فإنه من الضروري تعاون جميع الفاعلين الدوليين لتحقيق مصالح الجميع، وأخذاً في الاعتبار الخصوصية الثقافية، والاجتماعية لكل دولة، حتى تنجح استراتيجيات التنمية المستدامة مستقبلاً.

كما أن تحقيق التنمية المستدامة تحتاج إلى مزيد من الاهتمام بالبعد الاجتماعي والتنمية البشرية بشكل أكبر، حيث تراجع ترتيب الدول محل الدراسة بالرغم من تقديم المعونات سواء من المنظمات الدولية أو الإقليمية أو الدول المانحة.

قائمة المراجع

المراجع العربية:

أولاً: الكتب:

1. أنجيليس سولان كوريلا، العولمة وتحول موجات الهجرة، في: دول وعولمة: استراتيجيات وأدوار، ترجمة: نانيس حسن عبد الوهاب، المركز القومي للترجمة، القاهرة،2007.
2. د. تيمور مصطفى كامل، الإشكالية العامة، في: الهياكل الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، إعداد: المنظمة الدولية الفرانكفونية، مكتبة مجلس الشعب، 2003.
3. جووان أرناسن، القومية والعولمة والحداثة، في: ثقافة العولمة: القومية والعولمة والحداثة، ترجمة: عبد الوهاب علوب، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2005.
4. د. حمدي عبد الرحمن، مصر وتحديات التدخل الدولي في أفريقيا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2013.
5. حميد جهام، الشبكة الدولية للمؤسسات الوطنية، في: الهياكل الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، إعداد: المنظمة الدولية الفرانكفونية، مكتبة مجلس الشعب، 2003.
6. شريف دولار، السطو على العالم: التنمية والديمقراطية في قبضة اليمين المتطرف، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2012.
7. عبد الغفار شكري، العرب بين السلطوية والديمقراطية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2013.
8. عبد القادر الهواري، من التحول الديمقراطي إلى الديمقراطية الاجتماعية: حضارة ما بعد الغرب/ أمريكا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2018.
9. نعوم تشومسكي، النظام العالمي القديم والجديد، ترجمة: عاطف محمد عبد الحميد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2010.

ثانياً: البحوث والدراسات:

1. أحمد محمد إبراهيم العايدي، أثر سياسات التنمية المستدامة على خطة الإنفاق الاستثماري للدولة بالتطبيق على قطاع الصحة، بحث منشور في الأعمال الكاملة للمؤتمر العلمي الأول لكلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة بني سويف، بعنوان مواجهة التحديات السياسية والاقتصادية في الأطر الإقليمية والدولية، في الفترة من 13-15 مارس 2018، المجلد الثاني- العلوم السياسية.
2. د. أشرف محمد عبدالله ياسين، السياسة الأمريكية تجاه الإصلاح السياسي في الشرق الأوسط، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 26، ربيع 2010.
3. جورج قرم، التنمية المستقلة: الأهمية المنسية للقضايا الدنيوية في النزاعات والفتن العربية، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 448، السنة 39، يونيو 2016، ص.ص. 70- 86.
4. د. حافظ بن عمر، البعد الاجتماعي في التنمية المستدامة بتونس: العمل والبطالة والفقر كمؤشرات قياس، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 442، السنة 38، ديسمبر 2015، ص.ص.60 -76.
5. د. خالد بن نايف الهباس، التنافس الدولي وأثره على العالم العربي، مجلة شؤون عربية، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، القاهرة، عدد (153)، ربيع 2013، ص.ص. 176- 196.
6. د. خليل مكاوي، ماذا بقي من الأمم المتحدة بعد أحداث الحادي عشر من أيلول-سبتمبر 2001، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 10، أبريل 2003، ص.ص. 107- 115.
7. د.عبد الرحمن محمد الحسن، التنمية المستدامة ومتطلبات تحقيقها، بحث مقدم لملتقى استراتيجية الحكومة في القضاء علي البطالة وتحقيق التنمية المستدامة، جامعة المسيلة، الفترة من 15 – 16نوفمبر 2011.

8. عبد الغفار شكر، العدالة الاجتماعية في الوطن العربي في ضوء الإخفاق التنموي والديمقراطي والأمني، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 448، السنة 39، يونيو 2016، ص.ص. 87– 107.
9. فريدة روطان، التنافس الروسي الصيني على القارة الإفريقية، رؤية تركية، لمركز الديمقراطي العربي، الجزائر، العدد 2، السنة 7، ربيع 2018، ص.ص. 141-156.
10. فؤاد الترك، دور الأمم المتحدة بعد أحداث الحادي عشر من أيلول 2001، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 10، أبريل 2003، ص.ص. 116- 121.
11. د. ماجد رضا بطرس، العلاقات المصرية- الأمريكية: المضامين والمستقبل، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 26، ربيع 2010، ص.ص. 91- 109.
12. محمد شقشوق، العولمة الثقافية: المفهوم والتجليات، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، عدد 32، خريف 2011، ص.ص. 131- 146.
13. محمد عبد الشفيع عيسى، بعض التطورات الأخيرة في هيكل النظام الدولي: محاولة موجزة في تصنيف العالم، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ربيع2011، ص.ص. 147- 162.

ثالثاً: التقارير:

1. الأمم المتحدة، تقرير المؤتمر العالمي المعني بالتنمية المستدامة للدول الجزريةالصغيرة، بريدجتاون، بربادوس، 26أبريل- 6مايو 1994، منشورات الأمم المتحدة، رقم الوثيقة: A/CONF.167/9.
2. الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، تقريرالمنتدى العربي للتنمية المستدامة لعام 2018، الموارد الطبيعية والأجيال المقبلة والصالح العام، بيت الأمم المتحدة، بيروت، 26-24نيسان/أبريل 2018.
3. -الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، تقريرالمنتدى العربي للتنمية المستدامة لعام 2019، تمكين الناس وضمان الشمول والمساواة في المنطقة العربية، بيت الأمم المتحدة، بيروت، 11-9نيسان/أبريل 2019.
4. تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، ٢٦ آب/أغسطس - ٤ أيلول/سبتمبر 2000، الأمم المتحدة، نيويورك، 2002.
5. تقرير التنمية البشرية 2011، المستقبل المستدام الذي نريد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك،2011.
6. تقرير التنمية البشرية 2014،:المضي في التقدم: بناء المنعة لدرء المخاطر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2014.
7. تقرير التنمية البشرية 2015: التنمية في كل عمل، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، نيويورك، 2015.
8. تقرير التنمية البشرية 2016 تنمية للجميع، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2016.
9. صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2006.

رابعاً: ورش عمل، مقالات:

1-تريز الجميل، مؤشرات التنمية المستدامة في المنطقة العربية، وربطها بأهداف التنمية المستدامة العالمية، الأمم المتحدة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكو ا)، ورشة احصاءات البيئة والطاقة، 12أيلول /سبتمبر، الأردن، 2013.

2-د. عمار علي حسن، البيئة والعلاقات الدولية ... من الأنسنة إلى التنمية، شؤون عربية، الأمانة العامة للجامعة العربية، القاهرة، عدد 176، 2018، ص.ص. 84- 93.

رابعاً: مواقع إلكترونية:

1 - الأمم المتحدة، الجمعية العامة، وثيقة قرار تحويل عالمنا، خطة التنمية المستدامة لعام2030، رقم الوثيقة A/RES/70/1، 21أكتوبر 2015، ص.17. على الرابط:

https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ar.pdf

2 - الأمم المتحدة، أهداف التنمية المستدامة، تاريخ الزيارة 17ديسمبر 2018، على الرابط:

https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/home/

3-الشيخ باي الحبيب، الاستثمارات الصينية بإفريقيا: كيف نجحت الصين في كسب القارة الإفريقية؟، 1مايو 2014، على الرابط:
http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2014/04/201442911483329891 6.html

4-الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية، دراسة دور المنظمات الدولية في التنمية المستدامة دراسة تطبيقية، 2سبتمبر 2016، على الرابط:

/https://www.politics-dz.com/community/threads/dur-almnzmat-alduli-fi-altnmi-almstdam-dras-ttbiqi.5359

5- الياس أبو جودة، التنمية المستدامة وأبعادها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، مجلة الدفاع الوطني اللبناني ، العدد 78، تشرين الأول 2011 على الرابط:

https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/78-d

6- د. أماني قنديل، دور المنظمات غير الحكومية في التنمية، يونيو 1999، على الرابط:

https://www.albayan.ae/one-world/1999-06-11-1.1077177

7 - سرى محمود صيام، التشريع فى العالم العربى ومواجهة تحديات العولمة، تاريخ الدخول 10ديسمبر 2018.

http://www.law.depaul.edu/centers_institutes/ihrli/publications/iraqi_constitutions_3/pdf/Serry.pdf

8- سيد الطماوي، كيف يؤثر ارتفاع التضخم في مصر على الاستثمار المحلي والأجنبي؟، إرم نيوز، 12 نوفمبر 2018، على الرابط:
https://www.eremnews.com/economy/markets/1566834

9- سيدي سيداتي العلوي، منطقة شمال أفريقيا بين التنافس الأمريكي والأوروبي، 21 فبراير 2019،

1http://araa.sa/index.php?view=article&id=3528:2015-10-04-20-28-09&Itemid=172&option=com_content

10-سيران طه أحمد، دور منظمة الامم المتحدة في استدامة البيئة و التنمية المستدامة،دراسات قانونية وسياسية، السنة السادسة، العدد 11، أبريل 2018، ص.ص. 103- 164، ص. 128، وعلى الرابط:

http://jlps.univsul.edu.iq/issues/vol6n1/jlps10117?tmpl=%2Fsystem%2Fapp%2Ftemplates%2Fprint%2F&showPrintDialog=1

11- شذى خليل، الدول المانحة، وإدراة الأزمات العالمية، مركز الروابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 28 ديسمبر، 2016، على الرابط: http://rawabetcenter.com/archives/37521

12- عمرو موسى، البيئة والتنمية المستدامة في منظومة جامعة الدول العربية، مجلة البيئة والتنمية، عدد يوليو 2006، عدد100، على الرابط:

http://www.afedmag.com/web/ala3dadAlSabiaSections-details.aspx?id=1000&issue=&type=3&cat

13- فاطيمة مبارك، التنمية المستدامة: أصلها ونشأتها، مركز المدن للبيئة العربية، تاريخ الدخول 2يناير 2019،

https://www.envirocitiesmag.com/articles/innovation-for-sustainability/sustainable-development-and-its-origin.php

14- د. محمد عدنان وديع، قياس التنمية ومؤشراتها، 11يوليو 2009، على الرابط:

http://iefpedia.com/arab/?p=3279

15- منظمة نيباد "منظمة الشراكة لتنمية إفريقيا"، مجلة قراءات أفريقية، 2 ديسمبر 2015، على الرابط:

http://www.qiraatafrican.com/home/new/%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9-%D9%86%D9%8A%D8%A8%D8%A7%D8%AF-%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D9%83%D8%A9-%D9%84%D8%AA%D9%86%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D8%A5%D9%81%D8%B1%D9%8A%D9%82%D9%8A%D8%A7#sthash.VA2l1HHc.dpbs

16-ميسون أبو الحب، ألمانيا لشمال أفريقيا: خذوا رعاياكم أو لا مساعدات، 19 يناير 2016، على الرابط:

https://elaph.com/Web/News/2016/1/1067700.html

المراجع الأجنبية

A**) Reports**:

1- The World Bank, annual report, Washington. 1992.

2- World Development Indicators database, World Bank, 1 July 2011

3-Human Development, Human Development for Everyone Report 2016, United Nations, Development Programme (UNDP), New York, 2016.

B) E. Sites:

1-Abdi Latif Dahir, Why 2018 marks a critical milestone in China-Africa relations, September 10, 2018, https://qz.com/africa/1384079/china-africa-relations-make-a-crucial-turning-point-in-2018/

2 - http://www.un.org/arabic/esa/desa/aboutus/dsd.html#topanchor

3- Playing with numbers won't cure Egypt's corruption, 9 August 2016, http://blog.transparency.org/2016/08/09/playing-with-numbers-wont-cure-egypts-corruption/
4- Kinda Hattar, Middle East and North Africa: A very drastic decline, 25 January 2017, https://www.transparency.org/news/feature/mena_a_very_drastic_decline
5-CPI 2017 XLSX dataset, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
6-Transparency International, Playing with numbers won't cure Egypt's corruption, 9 August 2016, http://blog.transparency.org/2016/08/09/playing-with-numbers-wont-cure-egypts-corruption/
7-Kinda Hattar, Middle East and North Africa: A very drastic decline, Transparency International, 25 January 2017, https://www.transparency.org/news/feature/mena_a_very_drastic_decline

فكرة تفويض المرفق العام في القانون الجزائري

The idea of delegating public utility in Algerian law

د/ بن عمارة محمد جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر
ط.د /دريسي ميلود: باحث دكتوراه قانون عام

الملخص:

أخذ أسلوب عقد الامتياز مكانة متميزة ضمن أساليب وطرق التسيير غير المباشر للإدارة العامة، و هذا ما جعل المشرع الجزائري يبحث عن التوسيع من دائرة العقود التي تمكن من إدارة المرافق العمومية بطريقة كثر اقتصادية وأكثر فاعلية، و ذلك من خلال إستحداث إتفاقيات المرفق العام التي يعد عقد الامتياز أحد صورها، و يكون ذلك عن طريق إسناد مهمة تسيير أو تسيير وإدارة مرفق عام لشخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الجزائري ، مقابل مبلغ مالي يدفع في شكل إتاوة تحدده إتفاقية مبرمة إما عن طريق الطلب على المنافسة أو في شكل تراضي.

الكلمات المفتاحية: تفويض ، مرفق عام، اتفاقيات، الطلب ، منافسة، التراضي، إمتياز ، إستشارة.

Abstract:

The concession contract has taken a prominent place in the indirect methods of public administration, and this has led the Algerian legislator to seek an expansion of the contracts that enable the management of public utilities in a more economical and efficient way through the introduction of public utility agreements The concession contract is one of its forms, by assigning the task of conducting or managing a public facility for a natural or legal person subject to Algerian law, in return for a sum paid in the form of a royalty determined by an agreement concluded either through competition or consensual demand.

Keywords: mandate, public facility, agreements, application, competition, consensual, franchise, consultation.

مقدمة:

بهدف تقليل العبء المالي الناتج عن تسيير المرافق العمومية، ولخلق شراكة حقيقية بين القطاعين العام والخاص ولضمان تنمية محلية مستدامة خارج قطاع المحروقات، لجأت الدولة الجزائرية إلى الاستعانة بمفاهيم قديمة في ثوب جديد لضمان سير المرافق العمومية بانتظام واطراد، وتوفير مورد مالي إضافي.

وقد تجسدت هذه المفاهيم في آلية تفويض المرفق العام، كشكل جديد من أشكال التسيير العمومي وبديل عن طرق وآليات التسيير الكلاسيكية والمتمثلة في التسيير المباشر للمصالح العمومية.

تعد آلية أو تقنية التفويض من بين أساليب التسيير المستحدثة في الفقه والقانون الفرنسي، الذي يعد المهد الأول لظهورها بموجب قانون(sapin) رقم122/93 لسنة 1993 [1] ، المتعلق بالرشوة في المجال الاقتصادي، وبفعل نجاعة هذا الأسلوب انتقل إلى القانون المغربي والتونسي وكذا الجزائري، حيث إعتمد المشرع الجزائري تفويض المرفق العام لأول مرة بموجب القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه لسنة 2005 في مادته 104 بعنوان تفويض الخدمة العمومية [2].

ثم تم تبني المصطلح كأسلوب جديد للتسيير بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15 لسنة 2015 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام طبقا لنص المواد 207 و 210 منه [3]، وهذا تحت تأثير الأوضاع الاقتصادية الناتجة عن تراجع أسعار النفط من جهة ، و محاولة المشرع الجزائري البحث عن أساليب وطرق جديدة لتمويل الاقتصاد الوطني وبعث التنمية المحلية من جهة أخرى ، و ذلك عن طريق التمويل غير التقليدي بالاستعانة بالإمكانيات المادية والبشرية للقطاع الخاص ، والاستفادة من خبرته في مجال التسيير، وهذا بعد نجاح بعض النماذج المحلية علي غرار مؤسسة **سيال** (SEAAL) الجزائر العاصمة للمياه والتطهير التي أثبتت تفوقها في هذا المجال [4].

وبعد الغموض القانوني الذي ساد حول مفهوم تفويض المرفق العام وطرق إبرامه و أشكاله، صدر المرسوم التنفيذي رقم 18-199المؤرخ في 02 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام بهدف توضيح مفهوم وأنواع وطرق إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام باعتبارها عقود إدارية تخضع لنصين مختلفين من حيث مجال التطبيق ومتفقان من حيث الإجراءات وهما المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السابق الذكر وكذا المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية.

وعليه نحاول من خلال الورقة البحثية هذه ، تسليط الضوء على طرق إبرام اتفاقيات المرفق العام التابع الجماعات الإقليمية وذلك باعتماد المرسومين 18-199و 15-247 المذكورين اعلاه .

[1] La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

[2] قانون رقم 05 / 12 المتعلق بالمياه ، الصادر بتاريخ 4 أوت 2005 الجريدة الرسمية رقم 60 لسنة 2005 .

[3] مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام. (ج.ر رقم 50 المؤرخة في 20 سبتمبر 2015).

[4] La Société des Eaux et de l'Assainissement d'Alger « SEAAL », est une Société Publique par Actions, détenue à 70% par l'Algérienne Des Eaux « ADE » et à 30% par l'Office National de l'Assainissement « ONA ».

اشكالية البحث :

ما المقصود بفكرة تفويض المرفق العام ؟ و ما هي أهم صوره و أشكاله ؟ و ما أهم الطرق المتبعة في إبرام هذه العقود و هذه الاتفاقيات ؟

هذا ما سوف نجيب عنه في مبحثين ، نتطرق في **المبحث الاول** إلى تطور فكرة تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري ثم أساليب إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام التابع للجماعات الإقليمية في **مبحث ثاني** ، معتمدين على المنهج المقارن في التحليل .

المحور الأول: تطور فكرة تفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري

لفهم تطور فكرة تفويضات المرفق العام في التشريع الجزائري نتطرق الى مفهومه و صوره وأشكاله .

العنصر الأول: مفهوم تفويض المرفق العام.

لم تعرف الجزائر أسلوب تفويض المرفق العام بالمعنى الحالي المعاصر[5] إلا بعد صدور المرسوم الرئاسي 15/ 247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، بحيث نصت المواد 207 إلى 210 على الأحكام والشروط العامة المطبقة على اتفاقيات تفويض المرفق العام كما حددت المادة 210 صور تفويضات المرفق العام وهي مجموعة من العقود المحدد على سبيل الحصر، وهي نفس الصور والأساليب المعتمدة في القانون الفرنسي.

أولا: تعريف تفويضات المرفق العام

بعد التردد الذي عرفه المشرع الجزائري في إعتماد تفويض المرفق العام في النصوص القانونية السابقة، والتي تلت مرحلة إعتماد النظام الليبرالي، على غرار القانون رقم 12/05[6] المتعلق بالمياه والذي نص صراحة من خلال المادة 101 منه على: "يمكن للدولة منح إمتياز تسيير الخدمات العمومية...كما يمكنها تفويض كل أو جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص بموجب اتفاقية".

كما خصص المشرع القسم الثاني من القانون رقم 12/05 المتعلق بالمياه" لتفويض الخدمة العمومية" وقد إحتوى القسم الثاني على 07 مواد حددت إجراءات التفويض، وبعد التردد نص المشرع الجزائري على هذا الأسلوب صراحة من خلال قانون البلدية لسنة 2011 وهو القانون رقم 10/11[7] في القسم الرابع بعنوان " الامتياز وتفويض

[5] La loi N°93-122 du 09 Janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Modifié par la loi N°2001.1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractères économique et financier, JO RF N° 25 du 30 Janvier 1993.

[6] القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 المؤرخة في 04-09-2005.

[7] القانون رقم 11-10المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 المؤرخة في 2011/07/03.

المصالح العمومية"، ونص في المادة 156 منه : " يمكن للبلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبيه طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

إلا أن هذه النصوص لم تعرف عقد أو إتفاقيات تفويض المرفق العام إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتعلق بتنظيم الصفقات بحيث عرفت المادة 207 منه تفويضات المرفق العام ب : " يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسيره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية من استغلال المرفق العام.

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب إتفاقية.

وبهذه الصفة يمكن للسلطة المفوضة أن تعهد إلى المفوض له ، إنجاز منشأة أو إقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام"[8].

أما المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18 فقد عرفت تفويض المرفق العام علي النحو الاتي : " يقصد بتفويض المرفق العام، في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محدد، إلى المفوض له المحدد في المادة 04 بهدف الصالح العام".

أما الفقه الفرنسي فقد عرف تفويض المرفق العام على أنه : "الأسلوب الذي يسمح بتخلي الشخص العمومي العام عن صلاحياته والمهام الضرورية لتسيير مرفق عام و إستغلاله للأشخاص القانون الخاص "[9].

كما عرف ايضا على أنه :" العقد الذي يتولى من خلاله أشخاص القانون العام تسيير مرفق عام بكل مسؤولياته وبكل ما يحمله التسيير من أرباح ومخاطر ، لشخص أخر بمقابل مالي متعلق مباشرة بنتائج إستغلال المرفق، ويتحمل بذلك كل المنشآت والتجهيزات الضرورية التي تمكن من الاستغلال الجيد والتسيير العادي للمرفق"[10].

من خلال التعاريف التشريعية والفقهية السابقة يمكن استخلاص عناصر تفويض المرفق العام في العناصر التالية:

1-إرتباط التفويض بمرفق عام يقدم مهام غير سيادية.

باعتبار المرفق العام هو منظمة عامة من السلطات والاختصاصات تكفل القيام بخدمة معينة تسديها للجمهور على نحو منتظم ومطرد[11]، فقد قسمها الفقه الإداري إلى نوعين ، مرافق عامة إقتصادية وأخرى إدارية وهذه الأخيرة هي محل التفويض باعتبارها مرافق تقدم خدمات عمومية بانتظام وباطراد وغير ربحية بهدف تحقيق منفعة عمومية، ومن بين هذه الخدمات العمومية ما نصت عليه المادة 149 من القانون رقم 10/11المتعلق بالبلدية:التزويد

[8] المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 15سبتمبر 2015، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 المؤرخة في 2015/09/20.

[9] Amel Aouij, Droit Des Services Publics, Centre de Recherche Et L'études Administratives ,Tunis, Tunis, 1998 P 128.

[10] ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر،2010،ص130.

[11]عوابدي عمار، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر1990، ص425.

بالمياه، تسيير النفايات العمومية، صيانة الطرقات العمومية، والإنارة العمومية،الأسواق الحظائر المحاشر العمومية، النقل الجماعي والمذابح.

ويقصد بالمهام غير السيادية المهام المرتبطة بالأمن والدفاع والخارجية والداخلية والعدل، بمعنى أن المهام السيادية ترتبط بالوزارات السيادية، لتعلقها بسيادة الدولة ووظائفها الحيوية الغير قابلة للتفويض أو التنازل، فمعظم الدول تمنع إنشاء قوات مسلحة خارج القوات النظامية تمنع إنشاء وتكوين مليشيات، أو تفويض مرفق القضاء أو الشرطة[12]، وهذا على خلاف المادة 207 من المرسوم رقم 247/15 التي تشترط عدم وجود نص مخالف.

02- إتفاقية تفويض المرفق العام.

تقوم أعمال الإدارة على أسلوبين الأول في شكل عمل إداري انفرادي ، تتمتع فيه السلطات العمومية بامتيازات عامة وهو القرار الإداري، والأسلوب الثاني أعمال عقدية تفاوضية تكون في شكل عقد إداري، تكون الإدارة العامة فيه في نفس مرتبة المتعاقد الأخر، وهذا ما يعرف بالعقد الإداري الذي يحدد حقوق والتزامات الطرفين في شكل تفاوضي، تعدل حسب الظروف والمستجدات دون إنتهاك لحقوق والتزامات الطرفين وهما : الإدارة العامة والجماعات الإقليمية من جهة ومن جهة ثانية المفوض له الذي قد يكون شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص.

3- إرتباط التفويض بالمقابل المالي.

القاعدة العامة أن المرافق الإدارية العامة غير ربحية، لأنها تعمل على تحقيق الصالح العام وتقديم خدمات عمومية بصفة منتظمة ومستمرة، هذا لا يعني عدم تقديم المرتفقين مبالغ مالية لصالح هذه المرافق في شكل أتاوى، وفي الجهة الثانية يوجد مفوض له يبحث عن الربح، بحيث يكون هذا الربح ناتج من المقابل المالي المتحصل عليه من المنتفعين بالخدمات العمومية وهذا في مقابل المخاطر التي يتحملها المفوض له من جهة ومقابل المنشاة والأجهزة التي يوفرها للمرتفقين.

4-إرتباط إتفاقيات تفويض المرفق العام بالجماعات الإقليمية.

على خلاف المادة 207 من المرسوم الرئاسي 247/15 التي ربطت تفويض المرافق العامة بالشخص المعنوي العام الخاضع للقانون العام وهي المادة العامة في التفويض، فقد نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على أن هذا المرسوم يهدف إلى تحديد شروط وكيفيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية، وهذه الأخيرة حسب المادة 16 من دستور2016[13] هي البلدية والولاية دون سواهما.

كما عرفت المادة 04 من المرسوم السلطة المفوضة وهي الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها والمسئولة عن المرفق العام، وبالتالي فان أطراف إتفاقيات المرفق العام هما البلدية والولاية من جهة المفوض له من جهة أخرى.

[12] صالح زمام، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، حوليات جامعة الجزائر 01 العدد 32 الجزء الاول/2018، 500.

[13]القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد14 المؤرخة في 2016/03/07.

العنصر الثاني: صور وأشكال تفويض المرفق العام.

طبقا للمادة 210 من المرسوم الرئاسي 247/15، والمادة 51 من المرسوم التنفيذي 199/18 فان صور التفويض تحدد في أربعة(04) أشكال وهي:

1-عقد الامتياز: la concession

يعد عقد الامتياز من أقدم العقود الإدارية التي تلجئ إليها الإدارة العامة بحيث إحتل هذا النوع مكانة بارزة في مجال إدارة وتسيير المرافق العامة سواء في ظل النظام الاشتراكي أو الرأسمالي ، والملاحظ أن عقد الامتياز كنوع من أنواع إتفاقيات المرفق العام يختلف عن عقد الامتياز بالمعني الكلاسيكي[14]، وقد عرفة المادة 02/210 عقد الامتياز :

" تعهد السلطة المفوضة للمفوض له أما انجاز أو اقتناء ممتلكات ضرورية للإقامة مرفق عام واستغلاله، و إما تعهد له فقد باستغلال المرفق العام.

يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت مراقبة السلطة المفوضة، ويتقاضى على ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام.

يمول المفوض له الانجاز وإقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه".

في حين عرفت المادة 53 من المرسوم التنفيذي 199/18عقد الامتياز" هو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشأة أو اقتناء ممتلكات ضرورية لاقامة المرفق العام و إستغلاله، و إما تعهد له باستغلال المرفق العام.

يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وتحت مسؤوليته، وتحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة، ويمول المفوض له بنفسه الانجاز واقتناء الممتلكات و إستغلال المرفق العام، ويتقاضى من مستعملي المرفق العام أتاوى.

وهو نفس التعريف الوارد في المادة 210باستثناء مدة الامتياز التي يجب أن تتجاوز مدة ثلاثين (30) عام على أن تمدد مرة واحدة لمدة 04 سنوات بناء علي تقرير يحدد الانجازات خلال المدة السابقة، ثم تمدد لمدة 01 سنة واحدة بهدف ضمان استمرار المرفق العام[15].

2-عقد الإيجار: l'affermage

وهو عقد تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته،

[14] بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مقال منشور في مجلة المفكر، العدد الرابع عشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة،ص 563.

[15] المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام[16].

أما المادة 54 من المرسوم التنفيذي 199/18فقد عرفت الايجار على أنه الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة ، و يتحمل المفوض له كل المخاطر التجارية والصناعية المرتبطة والمتعلقة بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام، يتم تمويل إقامة المرافق العامة من طرف السلطة المفوضة على أن يتقاضي المفوض له أجره من المبالغ المالية المحصلة من مستعملي المرفق العام، أما مدة الإيجار فتكون لمدة خمسة عشر (15) سنة كحد أقصى، تمدد لمرة واحدة لمدة ثلاث(03) سنوات عن طريق ملحق وبطلب من السلطة المفوضة بعد تقرير تقديمي معلل للانجازات النتائج المحققة، تمدد لمدة 01 سنة واحدة بهدف ضمان استمرار المرفق العام[17].

وعليه فمنذ التعليمة الوزارية الصادرة عن وزير الداخلية رقم 848/03-94 المتعلقة بامتياز المرافق العامة المحلية والتي عرفت عقد الإيجار من خلال تميزه عن عقد الامتياز، لم يضحى عقد الإيجار بالاهتمام التشريعي، بل أن المشرع الجزائري لم يعتمد هذا الأسلوب حتى في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، في الوقت الذي يدر فيه عقد الإيجار مداخيل معتبرة لميزانية الجماعات المحلية علي غرار القانون الفرنسي[18].

فقد إيجار المرفق العام يتميز بالتزام السلطة المفوضة بإنشاء المرفق العام في حين يتحمل المفوض له مسؤولية تسيير وصيانة المرفق العام المفوض.

كما يلتزم المفوض له بتقديم مقابل مالي في شكل "بدل إيجار" للسلطة المفوضة من خلال الإتاوة التي يحصلها من المنتفعين من المرفق العام.

3-**الوكالة المحفزة:**la régie intéressée

يقابله في القانون الفرنسي عقد مشاطرة الاستغلال وهو أسلوب الإدارة غير المباشرة عن طريق قيام الجماعات العامة بتمويل منشآت المرفق العام الذي تعهد مهمة إستغلاله وصيانته إلى شخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص لحسابها مقابل عائدات محققة من قبل المنتفعين ، بل تتمثل في علاوة تتحدد بنسبة مئوية من حجم الأعمال يضاف إليها علاوة تحدد وفقا للإنتاجية وبصورة احتمالية استنادا لجزء من الأرباح[19].

أما المشرع الجزائري فقد عرف الوكالة المحفزة من خلال المادة 04/210 من المرسوم الرئاسي 247/15 على أنها " تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام، وبقوم المفوض له باستغلال المرفق العام

---

[16] المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-247، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية.

[17] المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

[18] سوهيلة فوناس، عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والجزائري، مجلة الاكاديمية للدراسات القانونية، جامعة بجاية، المجلد 05 العدد 02.ص 255، 256.

[19] سوهيلة فوناس، عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والجزائري، المرجع السابق، ص256.

لحسابه السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته، يتم دفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الإنتاجية وحصة من الأرباح".

وهو نفس التعريف الوارد في المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 199/18مع إضافة بعض الاحكام المتعلقة بمدة الوكالة المحفزة وهي عشر (10) سنوات كحد أقصى، على أن تمدد مرة واحدة لمدة سنتين(02) عن طريق ملحق وبطلب من السلطة المفوضة بعد تقرير تقديمي معلل للانجازات النتائج المحققة[20].تمدد لمدة 01 سنة واحدة بهدف ضمان استمرار المرفق العام[21].

و عليه فان شروط الوكالة المحفزة هي:

- قيام السلطة المفوضة بانشاء وتمويل المرفق العام.
-قيام المفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام لحساب السلطة المفوضة مقابل أجر معين
- قيام المقابل المالي المتحصل عليه علي جزءين جزء يحدد بنسبة مئوية من رقم أعمال المرفق العام وجزء يحدد بناء على الإرباح المحصل عليها خلال السنة المالية.

يعد هذا الأسلوب من بين أهم بدائل تمويل المرافق العمومية، بحيث يخفف عبء تمويل المرافق العامة كما يمكن من الاستفادة من الخبرات المقدمة من طرف المفوض له، نتيجة إستعانته بالتكنولوجيا الحديثة والإمكانيات المتطورة، مما يؤدي الى تحسين جودة وأداء الخدمات العمومية.

4-**التسيير:** la gérance

يقصد بالتسيير أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وة المرفق العام يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته.

يتم دفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة سنوية تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة الإنتاجية، تقوم السلطة المفوضة بتحديد التعريفات التي يدفعها مستعملي المرفق العام، وفي حالة العجز يعوض المفوض له جزافيا[22].

هذا التعريف فد اعتمدته المرسوم التنفيذي 18-199 مع استبعاد تحمل المفوض له أي خطر متعلق بالعجز المالى، كما يخضع المفوض له الي رقابة كلية من طرف السلطة المفوضة، كما تحدد مدة عقد التسيير بخمس (05) سنوات[23]، تمدد لمدة 01 سنة واحدة بهدف ضمان استمرار المرفق العام[24].

[20] المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.
[21] المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.
[22] المادة 210من المرسوم الرئاسي 15-247.
[23] المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.
[24] المادة 57 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

المحور الثاني: أساليب إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام التابع للجماعات الإقليمية.

يتم إبرام إتفاقيات تفويض المرفق العام بأسلوبين، أسلوب عادي و يقوم على المنافسة القاعدة l'appel à la concurrence العامة في إبرام الاتفاقيات، و اسلوب غير عادي و يتمثل في التراضي و هو طريق إستثنائي لتلبية حاجيات المرفق العام، وهذه الطريقة في الإبرام سبق وإعتمده المرسوم الرئاسي 247/15 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مع تغير في التسميات طلب العروض، والتراضي.

العنصر الأول: الطرق العادية للإبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام.

تتمثل الطرق العادية لأبرام اتفاقية تفويض العام في الطلب على المنافسة و عليه نتطرق الى تعريفها و إجراءاتها .

1-مفهوم الطلب على المنافسة l'appel à la concurrence.

لقد عرفت المادة 40 من المرسوم الرئاسي247/15 الطلب على المنافسة : "بأنه الإجراء الذي يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات، للمتعهد الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، إستنادا إلى معايير إختيار موضوعية تعد من قبل إطلاق الإجراء".

أما المادة 11 من المرسوم التنفيذي 199/18 فقد عرفته ب : " إجراء يهدف إلي الحصول على أفضل عرض من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة، بغرض ضمان المساواة في معاملتهم والموضوعية في معايير إنتقائهم وشفافية العملية وعدم التحيز في القرارات المتخذة".

والفرق الجوهري بين التعريفين هو أن تنظيم الصفقات العمومية يمنع منعا باتا التفاوض مع المتعهدين قبل عملية المنح المؤقت للصفقة ، في حين أن إبرام إتفاقيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية يخضع للأسلوب التفاوض من طرف لجنة إختيار وإنتقاء العروض[25]، كما أن طلب العروض قد يكون وطنيا و/أو دوليا، مفتوح أو محدود، أو مفتوح مع إشتراط قدرات دنيا، أم الطلب على المنافسة فهو إجراء واحد يمنح فيه الأولوية للمتعامل الوطني يتم على مراحل.

02-إجراءات الطلب على المنافسة.

بعد تحديد قابلة المرفق العام للتفويض، ودراسة الجدوى الاقتصادية من عمليات التفويض، أي دراسة الايجابيات والسلبيات التي يمكن أن يتعرض لها المرفق العام بعد عملية التفويض، تقوم المصلحة المفوضة وهي الجماعات الإقليمية والمؤسسات الإدارية التابعة لها بتحديد إمكانية تحمل المفوض له مسؤوليته المفوض، وعدم

[25] المادة 35 من المرسوم التنفيذي 199/18.

المساس بالمبادئ العامة التي يقوم عليها تسيير المرافق العمومية وهي المساواة والاستمرارية والتكيف، مع تلبيات حاجيات مستعملي المرفق العمومي، ومنح هامش الأفضلية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الخاضعة للقانون الوطني.

يتم طلب المنافسة علي مرحلتين :

الأولى : يتم فيها الاختيار الأولي للمرشحين على أساس ملفات الترشح المكون من: تصريح بالنزاهة، القانون الأساسي للشركة، السجل التجاري، رقم التعريف الجبائي (NIF)،كل وثيقة تسمح بتقييم المترشحين[26]، و تتم هذه الخطوة عمليا عن طريق وضع ملف خاص لكل مرشح على مستوى مكتب الصفقات التابع للسلطة المفوضة.

أما الثانية : فيتم فيها دعوة المرشحين المقبولين لسحب دفتر الشروط على مستوى السلطة المفوضة، على أن يحتوى دفتر الشروط علي جزئين: جزء يسمى "دفتر ملف الترشح"، وجزء يسمى"دفتر العروض" يتكون من بنود ومواد إدارية وتقنية ومالية[27].

بعد تحديد الاحتياجات والمتعاملين تقوم المصلحة المفوضة بالإعلان ونشر الطلب على المنافسة بشكل واسع وبكل الطرق والإمكانيات المتاحة، كما يجب إشهار الطلب في جريدتين يوميتين علي الأقل[28]، على أن يتضمن الإعلان بيانات حددتها المادة 27 منها تحديد أخر يوم وأخر ساعة لإيداع العروض وكذا ساعة فتح الأظرفة، على أن تستبعد كل العروض الواردة بعد هذا التاريخ[29]، يتم إيداع العروض في ظرف مغلق مكتوب عليه "لا يفتح إلا من طرف لجنة اختيار وانتقاء العروض" وهو نفس الإجراء المتبع في مجال الصفقات العمومية مع اختلاف في عدد الأظرفة المكون للملف الصفقة العمومية بحيث يتكون من: ملف الترشح عرض تقني وعرض مالي[30].

تلي هذه المرحلة مرحلة فتح الأظرفة وتقييم العروض من طرف لحنة اختياروانتقاء العروض على مرحلتين:

الأولى : يتم فيها فتح الأظرفة وتسجيل جميع الوثائق المقدمة من طرف المتعهد، تم تقوم اللجنة في جلسة ثانية مغلقة بدراسة ملفات المتعهدين، ابتداء من اليوم المالي لجلسة فتح الأظرفة، لتقوم اللجنة بإعداد قائمة المتعهدين المقبولين والذين يستوفون شروط التأهيل، وتقوم بدراسة العروض المقدمة وتقيمها بناءا علي المعايير المحدد في دفتر الشروط مسبقا، لترتب قائمة المقبولين ترتيبا تفضيليا حسب النقاط المتحصل عليها[31].

الثانية : دعوة المرشحين المقبولين والمؤهلين كتابيا من طرف لجنة اختيار وانتقاء العروض، كل مرشح على حدة من البدء في عملية التفاوض علي العروض المقدمة خاصة ما تعلق بمدة التفويض والأتاوى المقدمة من طرف

[26] المادة 12 والمادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.
[27] المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.
[28] المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.
[29] المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.
[30] المادة 67 من المرسوم الرئاسي 15-247تنظيم الصفقات العمومية.
[31] المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

المرتفقين، باستثناء التفاوض حول موضوع التفاوض[32]، ثم يتم تحرير محضر المفاوضات وتقييم العروض، يتضمن قائمة العروض التي تم دراستها والتفاوض بشأنها ليتم ترتيبها ترتيبا تفضيليا[33]، كما يمكن للجنة دعوة المرشحين لاستكمال ملفاتهم ، و دور اللجنة استشاري عن طريق اقتراح العرض والمرشح الذي قدم أحسن عرض وهو نفس الدور المنوط بلجنة فتح الاظرفة وتقييم العروض المنصوص عليه في المادة 71، 72 من المرسوم الرئاسي 15-247.

ليقوم في الأخير مسؤول السلطة المفوضة بتوقيع قرار المنح المؤقت طبقا للمادة 73 من المرسوم الرئاسي 15-247 ويعلن القرار بنفس إجراءات الإعلان عن طلب على المنافسة ويتم فتح أجال الطعن، أمام لجان الطعن المختصة والمستحدثة في إطار الرقابة الخارجية.

العنصر الثاني: الطرق الاستثنائية للإبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام.

1-**مفهوم أسلوب التراضي:** le gré a gré

التراضي هو إجراء تخصيص الصفقة لمتعامل واحد دون التقيد الإجراءات الشكلية الخاصة بالمنافسة، وهو نوعان التراضي البسيط و التراضي بعد الاستشارة، ويعد هذا الإجراء أسلوب استثنائي يتم اللجوء إليه في حالات محدد على سبيل الحصر في المادة 49 من تنظيم الصفقات العمومية[34].

أما المرسوم التنفيذي رقم 199/18 فقد حدد أنواع التراضي في أسلوبين كما فعل المرسوم الرئاسي 247/15 وهما أسلوب التراضي بعد الاستشارة وهو قيام السلطة المفوضة باختيار مفوض له من بين ثلاث (03) مرشحين مؤهلين على الأقل، أما التراضي البسيط فهو إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له مؤهل لضمان تسيير مرفق عام، بعد التأكد من قدراته المالية والمهنية والتقنية[35]، يتم اللجوء إلي التراضي بعد الاستشارة في الحالات لتالية:

-عند إعلان عدم جدوى الطلب للمنافسة للمرة الثانية وفي هذه حالة يتم اختيار المفوض له من بين المترشحين المؤهلين الذي شاركوا في طلب على المنافسة.

-عند تفويض بعض المرافق العمومية التي لا تستدعي إجراء الطلب على المنافسة والمحدد بناء علي قرار وزاري مشترك بين وزير المالية ووزير الداخلية[36].

حالات اللجوء إلى التراضي البسيط:

-في حالة الخدمات التي لا يمكن أن تكون محل تفويض بسبب الوضعية الاحتكارية أو في الحالات الاستعجالية[37]، الحالات الاستعجالية هي :

---

[32] المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

[33] المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

[34] المادة 41 ، 50،51، من المرسوم الرئاسي 15-247 تنظيم الصفقات العمومية.

[35] المواد18،17،16 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

[36] المواد19 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

[37] المواد20 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

-في حال ما تكون اتفاقية تفويض المرفق العام موضوع إجراء الفسخ.

-في حالة استحالة ضمان سير المرفق العام من طرف المفوض له.

-في حال رفض المفوض له توقيع الملحق المتضمن تمديد الآجال[38].

02-إجراءات التعاقد عن طريق التراضي.

يتميز إجراء التراضي بتجاوزه لعديد الإجراءات التي يقوم عليها الطلب علي المنافسة فهو إجراء استثنائي يتميز بتجنب الإجراءات المتعلقة بالإعلان والمنافسة والمساواة، للأنه يقوم علي عنصر الاحتكار والاستعجال، لذا حدد المشرع حالات الاستعجال والاحتكار.

وبالتالي فهو يقوم على مرحلتين الأولى تتعلق باختيار المفوض له والثانية هي التفاوض في حدود ما يسمح به القانون، على أن يكون المفوض له هو المحتكر للخدمة في حالة المحتكرة أو المفوض لهم الذين شركوا في طلب علي العروض في حالة الإعلان عن عدم الجدوى للمرة الثانية.

الخاتمة:

بعد تهاوي أسعار النفط ودخول الجزائر في أزمة اقتصادية، حاول المشرع الجزائري إيجاد أساليب جديدة تسمح له من جهة بتمويل تسيير المرافق العمومية ومن جهة ثانية الارتقاء بجودة و مستوى الخدمات العمومية المقدمة، وهذا عن طريق أساليب التفويض والمجسدة في أسلوب الامتياز وأسلوب الإيجار والوكالة المحفزة والأسلوب التسيير.

و باعتماد هذه الطرق كمرحلة أولى في تنظيم الصفقات العمومية باعتباره النص المرجعي في تعريف وشروط تفويض المرافق العامة، ليتم خلال سنة 2018 إصدار مرسوم التنفيذي 199/18 المتعلق بتفويض المرفق العام والذي إقتصر على المرافق العامة التابعة للبلدية والولاية والمؤسسات العمومية التابعة لهما.

إلا أسلوب تفويض المرفق العام رغم نجا عته الاقتصادية يبقى أسلوب غامض خاصة للمنتخبين المحلين الذي يتميزون بضعف المستوى الدراسي من جهة وخلطهم للإجراءات إبرام الصفقات العمومية وإجراءات إبرام اتفاقيات المرفق العام التي تتميز بخصوصيتها المستمدة من خصوصية المرفق العام.

[38] المواد 21 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

المراجع

الكتب باللغة العربية:

01- مروان محي الدين، طرق خصخصة المرافق العامة(الامتياز، الشركات المختلطة، BOT، تفويض المرفق العام) دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الأردن 2009.

02-بوبكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر سنة 2010.

03-ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر،2010.

04-عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير البلدية، دار الهدى،الجزائر.2014

05- عوابدي عمار، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر1990.

المقالات:

01-بركبية حسام الدين، تفويض المرفق العام مفهوم جديد ومستقل في إدارة المرافق العامة، مقال منشور في مجلة المفكر، العدد الرابع عشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة.

02-سهام سليمان، تفويض المرفق لعام كتقنية جديدة في التشريع الجزائري، مقال منشور في مجلة الدراسات القانونية، جامع يحي فارس المدية، كلية الحقوق، المجلد03 العدد02.

03-صالح زمال بن علي،أسس إبرام عقود تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري، مقال منشور في مجلة القانون، المجتمع السلطة ، جامعة وهران ، المجلد 06 العدد01.

04-صالح زمام، مبادئ تفويض المرفق العام في التشريع الجزائري قراءة في أحكام المادة 209 من المرسوم الرئاسي 15-247، حوليات جامعة الجزائر1العدد 32 الجزء الأول/.2018

04-فوناس سهيلة، عقود تفويض المرفق العام دراسة مقارنة بين التشريع الفرنسي والجزائري، مجلة الاكاديمية للدراسات القانونية، جامعة بجاية، المجلد 05 العدد 02.

التشريعات الجزائرية.

01-الدستور ستور معدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

02-القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه معدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-03 المؤرخ في 2008/01/23، والأمر رقم 09-02 المؤرخ في 2009./09/22

03- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري.

المراسيم:

01-المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 15سبتمبر 2015، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

02-المرسوم التنفيذي 18-199 المؤرخ في02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام.

المراجع باللغة الأجنبية :

1-Amel Aouij, Droit Des Services Publics, Centre de Recherche Et L'études Administratives ,Tunis, Tunis, 1998

2- La loi N°93-122 du 09 Janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Modifié par la loi N°2001.1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractères économique et financier, JO RF N° 25 du 30 Janvier 1993.

المواقع الالكترونية :

01-. www.légifrance.gov.fr

02- www.journal-officiel.gouv.fr

Payment the Case Force
"A Comparative Study between the two laws: Bahraini and Jordanian"
الدفع بقوة القضية المقضية"دراسة مقارنة بين القانونين: البحريني والأردني"

Dr. Mohanad Ahmad Mahmoud Sanouri

Faculty of Law Applied Sciences University Kingdom of Bahrain

Abstract:

The power of the case is considered one of the most important defenses known by law-abiding people, and often that push is thrown at the court, without looking at the legal, scientific and doctrinal background of the doctrine of force of the order, which the lawmaker and a side of the doctrine and the judiciary called the power of the case or the power of the order. Another aspect called the power of judgment, whatever the name, must be understood that the thrust of the case in question is not the only payoff of the power of the order in question; It is merely the negative effect of the force of the injunction, which prevents the resumption of the same dispute that has been settled by a final judicial decision or has become, before any other court on the ground of the same dispute. Provided that both the former and subsequent proceedings have the unit of adversaries, the solution and the cause. The positive effect of the force of the dissatisfied order - the original effect of the force of the disordered order - does not need to be upheld by the unity of the adversaries, the solution and the cause; it may be invoked even if the subject of the previous case differs from the subsequent one.

Key words: Plea, The power of the issue, Public order, Appeal, Qualification

الملخص :

يعد الدفع بقوة القضية المقضية، من أهم الدفوع التي يعلمها المشتغلين بالقانون، وفي كثير من الأحيان يتم إلقاء ذلك الدفع على المحكمة، دون النظر إلى الخلفية القانونية والعلمية والفقهية لنظرية قوة الأمر المقضي، والتي أطلق عليها المشرع وجانب من الفقه والقضاء مصطلح قوة القضية المقضية أو قوة الأمر المقضي، وجانب آخر يطلق عليها مصطلح قوة الشئ المحكوم فيه، وأياً كان المسمى، فإن الذي يجب أن ندركه أن الدفع بقوة القضية المقضية، ليس هو الدفع الوحيد المترتب على قوة الأمر المقضي؛ بل أن ذلك الدفع لا يعدو أن يكون إلا الأثر السلبي المترتب على قوة الأمر المقضي، والذي يمنع من معاودة نظر ذات النزاع الذي حسم بحكم قضائي نهائي أو بات، أمام أية محكمة أخرى بدعوى مُبتدأة يُثار فيها ذات النزاع، بشرط أن يتوافر في كل من الدعويين السابقة واللاحقة وحدة الخصوم والمحل والسبب. أما الأثر الإيجابي المترتب على قوة الأمر المقضي – وهو الأثر الأصلي لقوة الأمر المقضي – فإنه لا يحتاج للتمسك به توافر وحدة الخصوم والمحل والسبب؛ بل يجوز التمسك به ولو اختلف موضوع الدعوى السابقة عن الدعوى اللاحقة.

الكلمات المفتاحية: دفع ، قوة القضية المقضية ، النظام العام ، طعن ، التكييف

Introduction:

One of the most prominent subjects of the Bahraini Civil and Commercial procedures Act No. 12 of 1971[1] and the Civil Trial Procedure Act No. 24 of 1988[2] and the amended Law No. 26 of 2002[3] The subject of the defense because of its significant impact on the conduct of the proceedings, in particular procedural defenses which in some cases would make the court order that the case be dismissed for lack of jurisdiction.

The Bahraini legislature regulated the subject of defenses in articles 30 and 31 of the Civil and Commercial Procedure Code, as well as his Jordanian counterpart in articles 109-112 of the Code of Civil Procedure, as dealt with in many Arab and foreign laws.

Payment is the means by which the opponent(s) reclaims and refutes his opponent's claims, to avoid or delay the judgment in the case. Defenses shall be in many forms and shall aim at different results[4].

It is clear from this definition that defenses can be regarded as a purely defense since they are often used by the defendant and the primary purpose of their filing is to deny or delay the adjudication of the case. The study of the provisions of the articles governing the Bahraini Civil and Commercial Procedure Law and the Jordanian Civil Trial Code, particularly article III, considers that the legislator required the same conditions for accepting the defense.

One of the many questions that will be the basis of this research problem is strongly advocated by the case, especially since there is no specialized research on how Bahraini law deals with this subject, and to that end, reference has been made to the general references and writings dealing with civil defense. The specialized literature strongly discussed the case in comparative legislation, where the study dealt with the problem of the lack of Bahraini references that examined this subject, as the provisions of Bahraini law in dealing with this subject differ from those of comparative laws.

Importance of the study:

In view of the scientific and practical importance of defense in the Law of pleadings, it has not been assigned independent and in-depth research appropriate to the important role of defenses in dispute resolution, and the judge also requires

(1) Published in Official Gazette No. 926 of 22 July 1971.
(2) Published in Official Gazette No. 3545 of 2/4/1988, p. 735.
(3) Published on page 2066 of Official Gazette No. 4547 of 16/05/2002.
(4) See several definitions of defenses that, although different in their terms, did not differ in their meanings: Al-Antaki, Rizqallah, proceedings in civil and commercial materials, Damascus University Press, Syria, 1985-1986, p. 196, Omar, Nabeel Ismail, Civil and Commercial Code origins, first Edition, Alexandria,1986, p. 577, Al-Aboudi, Abbas, explaining provisions of the Civil Procedure Code, Civil Procedure Code, First edition, 2nd edition, Cultural Publishing and Distribution House, Amman, 2007, p. 274 and beyond, Al-Dulaimi, Muhammed, Explanation of Bahrain's Law of pleadings, first edition, Publications of applied Science University, Kingdom of Bahrain, 2008, p. 180.

extensive knowledge of the defenses to contribute to the issuance of the necessary and immediate decisions.

Study problem:

The definition and status of the Payment the Case Force of the defense raised several problems, owing to the ambiguity of the defense and the lack of clarity of the legal provisions governing it, so its nature and provisions were not clear-cut.

Study Questions:

This study attempts to answer the following questions:

What is the concept of Payment the Case Force of the case in accordance with the Bahraini Civil and Commercial case Law, the Civil Trial Procedure Law and the Jordanian evidence Law? What are the conditions for adherence? Is it considered public order or not? What is the position of the Court of Cassation with regard to this payment by examining what its judgments are about it? This is what the study will try to answer so that important results can be reached that illustrate the parameters of this payment to reach the correct adaptation to it, whether it is an objective, procedural (formal) or non-acceptance push, after the Bahraini and Jordanian legislators' position and treatment of this payment.

Study Curriculum:

The legal texts dealing with this subject need to be dealt with and analyzed by incorporating jurisprudence and judicial applications with them to reach the required results, and sometimes comparing the relevant provisions of the law and the comparative judiciary to the extent necessary to assess the position of the Bahraini legislature. This has necessitated that the research methodology be comprehensive for descriptive and analytical approaches.

Study plan:

The study requires that the research be divided into two researchers and then the most important findings and recommendations be concluded according to the following methodology:

First: The legal nature of the power of the case.

Second: How to push the power of the issue.

1. The legal nature of the power of the issue at issue

To clarify the legal nature of the power of a case in question, the concept of the case will be clarified, and the payment will be adapted to the fact that the case is a case, in two separate demands, as follows:

First requirement: Concept of the power of the issue

Second requirement: To adapt the push to the force of the issue at issue

1.1: The concept of the power of the issue at issue

The idea of the strength of the case, or the pre-adjudication of the case, as used by the Jordanian legislator, or the power of the judgment according to some decisions of the Jordanian Court of Cassation(5), or the so-called jurisprudence, is the authoritative convention of the order that is to be decided. The principle that a subject cannot be brought before the courts has already been adjudicated to prevent the prosecution of disputes, to ensure the stability of rights and legal status, to be credible and respectful, and to say the contrary to the conflict leads to conflicting judgments on the same subject of the dispute, thus losing confidence in the judiciary(6).

As long as the judgment in this payment is a judgment in the subject matter of the dispute and is authentic; The plaintiff is not entitled to re-submit his dispute before the same court that rendered the judgment, because she has exhausted her jurisdiction or lost her authority in the proceedings by making a judgment in the payment, nor can he bring his claim before another court to oppose it with the case's case. Nor can the person who has made the payment be reinstated before the same court or any other court of its degree; rather, he can appeal this judgment to a second court of instance, the Court of Appeal(7).

This is what the Jordanian Court of Cassation has ruled in its judgment: "The judgments handed down by the judiciary have the right to decide, so that the opponents may not re-raise the matter among themselves; They may not renew the same dispute by means of a new suit, but if it happens, it is an inadmissible claim before being adjudicated"(8).

Thus, the argument is: The non-negotiable character, established by law, of the content of the provision, so the object in which we are distributed, and a provision made, is not then opposable(9).

(5) Discrimination of Rights No. 2224/2001, resolution 1350/2001, 3/10/2001, Adalah Center Publications, resolution 2941/2005, 19/12/2005, Adalah Center Publications.

(6) Sawi, Ahmad Al-Sayed, mediator in the Civil and Commercial Code explanation, Cairo University Press and University Writers, Cairo, 1990, p. 271-272, Al-Shawarbi, Abdul Hamid, procedural and substantive civil defense, Al-Khumaa, Alexandria, 1994, p. 232-233, Fudah, Abd al-Hakim, Al-Muqtadi's command and its force in civil and criminal materials, Al-Maaref, Alexandria, without a year of publication, p. 8.

(7) Hindi, Ahmed, Civil and Commercial Trial origins, 1989, p. 212.

(8) Discrimination of Rights No. 925/2002, dated 1 May 2002, Publications of the Center for Justice.

(9) Sawi, Ahmad Al-Sayed, mediator in explaining the Civil and Commercial pleadings Law, former reference, p. 272, Al-Huwamda, Muhammad, the argument of the order in question and related to public order. Dr. T, Legal Network Forums, Jordan, at http://www.lawjo.net/vb/showthread.php/8822

The original argument is that the operative part of the judgment, because it originally includes the decision of the judge in the dispute, is the final part of the judgment, in which the court settles the dispute and affirms the rights of the adversaries [10].

This does not mean, however, that all operative parts be proved to be authentic, as it is required, in order to be authentic, to determine what the adversaries have requested after consideration, but if the Court fails to rule on certain adversaries' requests, The argument is only about what the Court has decided, and it is not that it has been ignored by the Court, and the adversaries have the right to bring a new case against such requests[11].

In accordance with this, the Bahraini legislature, in the Civil and Commercial procedures Act, dealt with the power of the case in the evidence Act No. 30 of 1952[12], as amended by Act No. 16 of 2005, which it considered to be a categorical presumption. But it is a case of proof that the contrary cannot be established under the terms set forth in article 124 Bahraini pleadings that: "Judgments which have obtained a peremptory degree are an argument for the rights that have been set forth therein, and no evidence to refute this infidel may be accepted. However, those provisions would have such a point of argument only in a dispute between the opponents themselves, without changing their characteristics, and with respect to the same right as a place and a cause.

The court shall take this decision at the request of an adversaries and may take it on its own motion [13]".

It should be noted that the text of the above article is not inconsistent with the text of article 123 of the same law which states that: "If the right is established in the law, this legal right shall deemed those who have been determined in its interest in any other way of proof. However, this provision may be reversed unless otherwise provided".

The text of article 123 above is a general provision on the merits of evidence and may be reversed, but the same article indicates that, as an exception to the original, the presumption is not reversible if the law so provides, as stated in article 124 on the strength of the case in question; It was pointed out that the legislature was not in a position to incorporate the force of the case in question into the judicial evidence, since it had to include it in the jigsaw.

The Jordanian legislature has cited the evidence in Jordanian Civil Code (43) of 1976[14] as one of the means of proof [15], and the mechanism for pushing the merits and

(10) Sawi, Ahmad Al-Sayyed, mediator in the Civil and Commercial Code explanation, former Ref, p. 273-274.

(11) Al-Kuda, Mefleh, Civil Trial and Judicial Organization, Culture Publishing and Distribution Library, Amman, 1988, 264-265

(12) Published on page 200 of Official Gazette No. 1108 of 17/5/1952, which replaced the temporary Law No. 72 of 1951 declared invalid by the Declaration published on page 231 of the Official Gazette No. 1108 of 17/5/1952.

(13) It is offset by article 41/1 of the Jordanian evidence Act.

(14) Published on page 2 of Official Gazette No. 2645 of 1/8/1976, it became a permanent law under the Declaration published on page 829 of Official Gazette No. 4106 of 16/3/1996.

judgments of the case has been dealt with by the legislature in the Code of Civil Procedure [16] through articles 109/1 and 111/1).

It should be noted that the Islamic Shariaha also did not ignore the principle of the strength of the case, recognizing the judgment in the case before the judiciary as the force of the case that prevents it from being seen again[17], as stated in article 1837 of the Code of Judicial judgments, which states: "It is not permissible to see and hear the case repeatedly, which was judged and notified in accordance with its legitimate assets, i.e. the judgment in which its reasons and conditions existed."

It should be noted that the concept of the strength or the merits of the case in question is different from that of the merits of the case or the force of the injunction, since the case is a judicial protection attribute given by the judicial decision, thus establishing the merits of every judicial decision that is subject to appeal or discrimination. The strength of the case is a characteristic of this decision, where the judgment proves the strength of the case, as long as it becomes indisputable by normal means[18],The strength of the case in question is demonstrated only by final, peremptory provisions. Therefore, every judgment that has the power of the case is inevitably held by the case in question and vice versa [19].

In short, the force of the case in question is that the judgments handed down by the judiciary are an argument in their own judgment, since if a judgment is made in a case, the law considers this to be the title of the truth, even if it is not in fact, and therefore adversaries cannot re-bring the matter back to them; In other words, they may not renew the same dispute by way of a new proceeding, if that happens, it is inaudible, because it has already been adjudicated, and for both parties to the dispute, it is true for both those who lost the claim and those who earned it. Such a prion cannot be shown to reflect it. The court that rendered the judgment or other courts may not review the judgment rendered without the remedies provided for by the law and in the dates specified by the law[20].

This is what the Jordanian Court of Cassation has confirmed, saying: "The

(15) Article 72/1 of Civil Code No. 43 of 1976 stipulates that: "Evidence of proof of right is the following: 1 - writing 2 - Certificate 3 - evidence 4 - Preview and experience 5 - Acknowledgment 6 - right".

(16) No. 24 of 1988, published on page 735 of Official Gazette No. 3545 of 2/4/1988, amended Law No. 16 of 2006, published in the Official Gazette issue of 2/2/2006.

(17) Aley, Samir, the force of the case before the Criminal Court, 2nd edition, University Institute for Studies, Publication and Distribution, Beirut, 1987, p. 30.

(18) The provisions that may have the force of the case are subject to retrial if their provisions are in support of the provisions of article 230 of the Bahraini Civil and Commercial Act No. 12 of 1971 in support of the provisions of article 213/4 of the Code of Civil Procedure, and the Court of Cassation, in accordance with decision No. 239/2006, In the case of a court of law, a court of law has issued a decree of 3/9/2006, which states: "Article (213/4) of the Code of Civil Procedure states that it has allowed the opponents to request a retrial in those judgments that have the power of the case in one of the following cases: If the applicant has obtained the papers produced in the case after the verdict, his opponent has completed the case or taken others to their complete or prevented them from presenting them." See also: Al Khaledi, Inas, claim of inadmissibility for pre-adjudication, Judicial Review, website, at: http://www.lawjo.net/vb/showthread.php/2626

(19) Al-Shawarbi, Abdul Hamid, procedural and substantive civil defense, former reference, p. 235.

(20) Al-Rawi, Jaber Ibrahim, explaining nationality provisions in Jordanian Law, Comparative Study, first Edition, Arab Distribution and Publishing House, Amman, 1984, p. 198.

judgments handed down by the judiciary have the right of the judge ... this is true for both parties in the dispute for those who lost the case and for those who won it..."[21].

1.2: Adapt the push to the force of the issue at issue

The Qualification here is to determine whether the force of the case is a case of substantive defenses against the same right as the alleged one, and its acceptance entails the rejection of the plaintiff's request [22], or of formal (procedural) defenses that are not directed to the same right as the alleged one, but to antagonism. The opponent is intended to avoid a provisional sentence, or is a defense of non-acceptance, which is intended to "object to the admissibility of the case or challenge the absence of the conditions for admission to it"[23];In other words, it is a means of defense designed to deny the power of the plaintiff to use the case, since it is directed to the means by which the right holder protects his right, and whether it may be used, it occupies a center between substantive defenses and formal defenses.

Article 144 of the French Law on Activations defines the contentions of non-acceptance as: "Any payment denied by the opponent the claim without prejudice to its subject, because of the lack of conditions for accepting his claim".

Some jurisprudence[24] has argued that the thrust of the case in question is an objective thrust that focuses on the substance of the case and its subject matter in the form of a plea of non-acceptance of the pre-adjudication, whereas another side sees[25]. It is a payment relating to the proceedings, while others have been considered a defense of non-acceptance, as it aims at denying the existence of the case[26], A judge results in a judgment of non-acceptance [27],Another view is that it is a push of a mixed nature but is more often described as substantive payment[28].

The Bahraini legislature regulated the defenses in articles 30 and 31 of the Civil and Commercial Procedure Act No. 12 of 1971, where the defenses were absolute, without specifying or dividing the defenses into formal and substantive, public order and non-public order defenses.

The Jordanian legislator regulated the defenses in section V of the Code of Civil Procedure, where the defenses were divided into public order and non-public order defenses, and also used the term procedural defenses in article 110/1, and formal

(21) Discrimination of Rights No. 925/2002, dated 1 May 2002, Publications of the Center for Justice.

(22) Abu Alwafa, Ahmad, The theory of defenses in the law of procedure, Fifth Edition, Al-knowledge Institution, Alexandria, 1977, p. 15, 765.

(23) Ibid., p. 790.

(24) Fudah, Abdul Hakim, the authoritative and strong command in civil and criminal articles, a former repertoire, p. 91.

(25) Al-Shawarbi, Abdul Hameed, procedural and substantive civil defense, former reference, p. 245.

(26) Al-Aarj, Musa Fahd, Summary in explanation of Jordanian Civil Trial Procedure Law, Al-Carmel Publishing House, Amman 1988, p. 91-92, Salim, Abdulaziz, the Golden Encyclopedia in the Defense, and the Legal Books House. Without a published country, 1997, p. 157.

(27) Al-Aboudi, Abbas, explaining the provisions of the Code of Civil Procedure, explaining the provisions of the Code of Civil Procedure, a previous reference, p. 283.

(28) Ibid., p. 283.

pleadings in article 111/2. He did not explicitly refer to substantive defenses or to the continents of non-acceptance, although he referred to the notion of non-acceptance, using the term "non-acceptance" in the texts (218/2), (202) and (3/1) of the Law [29], and did not provide a special provision or rule governing non-acceptance payments.

In the case of the defense of the power of the case in question, the Jordanian legislator stated in article 111/1, which stipulates that: "The defense of the incompetence of the court ... or the inadmissibility of its consideration of the pre-adjudication or any other payment related to public order ...".

In analyzing the above text, I believe that it can be said that the Jordanian legislature considers the strong defense of a case of formal defense, since this paragraph of article 111 spoke of formal defense of public order (such as non-jurisdiction), in which it stated that the case should be brought before the proceedings. The second paragraph of the same article referred to the resumption of such procedural (formal) defenses to public order; that is, the legislator considered the case to be a case of procedural defenses relating to public order.

Although some of the Jordanian Court of Cassation's rulings on the suspension of the public order case, it decided that the payment was an objective one, the same court ruled that: "The payment of the force of the judgment, although not a defense of public order, shall not be taken by the Court on its own motion pursuant to article 41, paragraph 2, of the evidence Act. However, it is agreed that this payment is an objective payment that may be invoked against the adversary in any case in which the action is called..."[30].

In our view, this approach by the Jordanian Court of Cassation and the position of the Jordanian legislature is a matter of consideration, given the aim of the case being a case, aimed at denying the opponent the right to bring the case. It is true that this payment cannot be regarded as a formal defense as not a temporary impediment to the dispute proceedings, although it is approaching substantive payment, which may be raised at any stage of the proceedings, but differs from that it does not respond to the origin of the disputed right.

It can therefore be said that the most accurate adjustment to the claim that the case is a case of non-acceptance, related to public order, of the Court may be raised on its own, and may be raised at any stage of the proceedings even for the first time before the Court of Cassation, in accordance with article 111/1 of the Code of Civil Procedure. This

(29) Article 3 (1) of civil assets stipulates that: "No application or payment shall be accepted by the person in which the person has no existing interest established by law." Article 202 of the same law stipulates that: "On the specified day the court receives the decision of the discrimination which includes the denunciation of the sentence, hearing the statements of the parties regarding the admission or non-acceptance of the veto, and then deciding to accept the veto or insist on the previous judgment, if it decides to accept the case, starting from the revised point, to be decided upon...". Article 218 (2) of the same Act stipulates that: "An adversary may request a retrial in the case of a subordinate if the time has elapsed for him, but this shall not exceed the conclusion of the trial. The request for a retrial is dropped if it is ruled that the original retrial request will not be accepted in form".

(30) The Decree on the Discrimination of Rights No. 113/1974, dated 9/4/1974, published on page 1142 of the Journal of the Bar Association, issued on 1/1/1974.

was confirmed by the Court of Cassation in many of its judgments[31].

2. How to Payment the Case Force

The practical face of the force of the case is the claim that the case cannot be heard before the decision is taken, so that the force of the case is upheld by way of the case being brought before the court hearing the second case[32].

It should be noted that there is no conflict between the concept of the strength of the case and the merits of the judgment during an appeal, since the judgment is given a provisional case until the appeal is decided, thus gaining the strength of the case in question.

The study therefore requires that this research be divided into the following:

The first: Conditions for the payment of the force of the case is a case

Second: Adherence to the force of the issue

2.1: Conditions for payment of the case being a case

The provisions of article 124 of the Bahraini Civil and Commercial Procedure Act No. 12 of 1971 and article 041/1) indicate the above-mentioned Jordanian evidence that there are general conditions for the payment of the power of the case in the judgment, as well as conditions for the alleged right. The judgment must be a court-sentence, handed down by a competent court, separate from the subject of the dispute[33], and therefore judicial decisions which have not been decided on the subject of the dispute between the adversaries are outside the scope of the judgments that hold the force of the case in question[34].

It enters the meaning of the judiciary; any party having jurisdiction under the law, whether from the ordinary courts of its civil and penal branches or from the appellate courts or administrative bodies with jurisdiction; Such as military courts, arbitrators and trade union councils, such as the Bar Association, and all that is required for the judgment or decision to be issued within the jurisdiction of these bodies in accordance with the law [35].

A distinction must be made between jurisdiction over public order (qualitative and value jurisdiction) and non-public order (spatial jurisdiction), in which a decision issued by a non-competent authority acquires the force of a case in question, whereas a decision made by a non-competent authority is null and void.

(31) See, for example, resolution 498/2001, Adalah Center Publications.

(32) Fudah, Abdul Hakim, the authoritative and strong command in civil and criminal articles, a former repertoire, p. 91.

(33) Menem, Halaq, strongly Push for the order, Al-Fida Magazine, Hama, Syria, 9/1/2011, at http://fedaa.alwehda.gov.sy/archive.asp

(34) This is confirmed by the Court of Cassation in many of its judgments, see: Discrimination of Rights No. 1553/1999, Public Authority, 13/7/2000, Adalah Center Publications.

(35)Waseem, Yasin, the conundrum of the matter, without publishing year, The Qura forums on the website: http://fr1.kooora.com/f.aspx?t=16405387

In accordance with the requirement that the court must be judged by its jurisdiction, the court's ratification of the conciliation conducted by the adversaries is strengthened by the case in terms of articles 9 of the Magistrates' Courts Act, 78 of the Jordanian Civil Trial Procedure Code) and, as confirmed by the Jordanian Court of Cassation in many of its provisions [(36)].In other words, the qualification of the contract during the examination of the case of custody does not gain the force of the case in question, since this provision is not separated by the subject of the dispute, and on this basis the Court of Cassation has also decided [(37)] The decision to dismiss the case is a form, and stopping it does not gain the strength of the case.

The same court held that the judge's decision on matters of urgency if the dispute was not settled, which did not gain the force of the case, so that dropping the case without dropping the right would not also constitute a case of litigation [(38)], whereas dropping the case would have the force of the case [(39)].

It is understood from the previous judgment that the requests made by the Court are gaining the strength of the case in question, while that force dissociates from the requests that have not been decided by the Court, and it is noted here that the operative part of the judgment is said after the reasons have been given, and accordingly the court has ruled, in which the judge has been dismissed in the dispute.

As to the conditions of the alleged right, reference is made to the text of article (124 Bahraini pleadings) above, the following conditions must be met in the alleged right, namely, the Union of opponents, the Union of the District or the subject and, finally, the Consortium of reason, which will clarify the following conditions:

I. Federation of opponents:

We saw that the judgment has a relative right that is limited to the parties of the dispute and does not extend to others, and it also requires that the judgment should have the power of the case, the unity of the opponents in the two claims, and the unity of the opponents means that the opponents in the following suit will be the same in the first case. It is not fair for the judgments to apply to those who were not a party to the case, as he did not give his point of view and did not list his defense [(40)].

The point is in the legal liability unit; that is, if the adversary is a plaintiff in his personal capacity in the first case, he is not precluded from bringing a new suit as a representative of a company, where we are not in the presence of a liability unit, and therefore notes the above decision that he excluded the judicial representative (such as a deputy or agent). The effects of the judgment then return to the original.

Therefore, the difference and change in the legal status of the adversaries (plaintiff and defendant) does not affect the unity of the adversaries required here.

(36) Decision on the Discrimination of Rights No. 599/1983, of 21/4/1984, Adalah Center Publications, Decree on Discrimination of Rights No. 328/2001, of 22/4/2001, Adalah Center Publications.
(37) Decision on the Discrimination of Rights No. 39/1952, published on page 70 of the Bar Association Journal, dated 1/1/1953, Decree on the Discrimination of Rights No. 3501/2005, dated 20/4/2006.
(38) Resolution on the Discrimination of Rights No. 674/1996, Publications of the Center for Justice.
(39) Resolution on the Discrimination of Rights No. 3374/1999, Adalah Center Publications.
(40) Sawi, Ahmed al-Sayyed, mediator in the Civil and Commercial Procedure Law, former reference, p. 282.

II. The subject unit:

The subject of the case is the right sought by the adversary or interest seeking to achieve it[41],The unity of the court or subject means that the applications in the first case in which the judgment is convicted are the same in the following case, and in other words "the subject of the case in which the judgment was rendered shall be the same as the subject of the second case" [42],The unity of the court or subject means that the applications in the first case in which the judgment is convicted are the same in the following case, and in other words "the subject of the case in which the judgment was rendered shall be the same as the subject of the second case" [43], The purpose of achieving this requirement is the basis and subject of the case [44]. The award of compensation for a wrongful act does not permit the claim for compensation for the same damage[45].

In view of the jurisprudence of the Jordanian Court of Cassation, there are many applications to do so, which have stated that: "If the case is formed between those who are adversaries in the previous cases, the subject is United and the cause is unified, the difference in the qualification of the case as it appears to the plaintiff does not change the reality as long as the conditions required by the law in the availability of the case have been fulfilled" [46].

It is noted that the provisions of the Court of Cassation do not contain any specific criteria or elements to say that there is a unity of purpose among the two claims, but it can be said that one of the following elements may determine the existence of a union at the place:

1. The material thing required. 2. Rights claimed. 3. Disputed issues.

III. Cause Unit:

The legal fact that the alleged right is generated by the claim is the benefit that the opponent is intended to achieve by filing his claim [47]. Or as defined by the Court of

(41) Ibid., p. 262.

(42) Fudah, Abdul Hakim, the authoritative and strong command in civil and criminal articles, a former repertoire, p. 22.

(43) The Human Rights Discrimination Ordinance No. 1553/1991, General Assembly, of 13/7/2000, Adalah Center Publications, and Justice Center Decree No. 1429/2006, of 15/11/2006, Adalah Center Publications, which determined that the unity of the shop is intended to be the subject of the case in which the first judgment was rendered, the same subject of the present case. This is because the judge in the second case verifies that his case does not become a repetition of the previous judgment.

(44) Hasan, Ali Awad, the inadmissibility of the case for the pre-adjudication, the University thought House, Alexandria, 1998, p. 143.

(45) Alkuda, Mefleh, Civil Trial and Judicial Organization, op. cit., p. 267.

(46) Decision on the Discrimination of Rights No. 1520/2004, dated 13/10/2004, Adalah Center Publications, decision on Discrimination of Rights No. 285/2002, dated 2/4/2002, Adalah Center Publications.

(47) Hasan, Ali Awad, the contemptory claim of the pre-adjudication, previous reference, p. 199.

Cassation is the act from which the alleged right is generated; that is, the act considered in law as the basis for acquiring the right to claim the object to be obtained in the case, which is the legal source of the alleged right, whether it is material or legal [48].

Thus, the second case must be the same as the first case in which the judgment is decided by the opponent, who is committed to his prejudicial power [49]. "The unity of the sentenced issue is based on the dissolving of the borders between the two ideas of cause and subject and combining them together, to form a single unit, which is useless from its disunity" [50].

The Jordanian Court of Cassation has therefore stated that: "If the adversaries in the two claims are themselves, the case in both is the same, and it is the same, which is the claim for labor rights, and that the cause of the case is the same, the dismissal from the work. The requirements of the case in question under article 41 of the evidence Act have been fulfilled, and the case has the merits of the case [51].

It must be emphasized that the conditions for the right claimed above must be fully and accurately provided together for the presumption of the power of the case in question. A shortage of any condition would affect the validity of the payment by making the case a matter of fact.

It can be said that the availability of the conditions of strength of the case is subject to the conditions for the unity of the adversaries and the solution and the reason for the alleged right, which the Court of Cassation has taken very carefully and with great care not to expand. At the same time to prevent fraud, by asserting that different words, names or phrases that opponents may use, adapt the case, or have different legal positions, do not prevent the availability of the case and thus the award of a reprimands.

2.2: Stick to pushing the issue

The payment is the same as the request in the case, the interest must be accepted, and therefore the one who is entitled to invoke the force of the case is the adversary of the interest in the case, while confirming that the jus soli of judgments, as a general origin, has only a valid effect between the parties [52].

Therefore, everyone who has an interest in the defense of the power of the case in question has the right to raise and hold him or her. In the judgment of the General Authority of the Jordanian Court of Cassation, it was decided that "there is nothing in the Code of Civil Procedure that prevents the right holder from filing a claim with more than one court, but for the relevant person... to request a case to be dismissed on the basis of

(48) Decree on the Discrimination of Rights No. 130/2004, issued on 29/4/2004, Adalah Center Publications, and discriminatory Human Rights Decree No. 704/1986, Bar Association Journal, 1989, p. 1259.
(49) Hasan, Ali Awad, the contemptory claim of the pre-adjudication, previous reference, p. 199.
(50) Alkuda, Mefleh, Civil Trial and Judicial Organization, op. cit., p. 268.
(51) Discrimination Ordinance No. 1336/2001, dated 24/7/2001, Adalah Publications.
(52) As others may benefit from the judgment, but it does not harm it, such as the judgment in favor of one of the secured creditors, but the judgment against it does not harm it, see Sameer Aley, the force of the case before the criminal justice, a former reference, p. 326.

the case in accordance with article 109... [53].

The Jordanian court of cassation decided that pushing the issue strongly, a right of the opponents themselves, which must be upheld by the stakeholders, came in its decision that "pushing the judgment is a defense related to the interests of the opponents, and it does not accept unless the opponent abides by it before the trial court" [54].

But the question arises whether the court has the right to raise such a payment on its own if the adversaries do not raise it?

In the view of one part of the jurisprudence, the strong thrust of the case in question may be raised by the Court on its own motion, thereby ruling out the pre-adjudication of the case, in order to bring that force into public order [55]; It even affects the considerations of public order, as decided by the Egyptian Court of Cassation[56].

By reviewing the provisions of Bahraini law, article 124 Bahraini pleadings and article (41/2 Jordanian evidence) have ruled that the court may take such a misstatement on its own.

From this text, it is concluded that when the judgment becomes final, it is considered a clear legal presumption of the validity of its judgment, it does not accept proof of what it is going to destroy, even to the right or to acknowledge, for public interest considerations, because if this is allowed, people will not be assured of their rights and the door of justice is left open between the disputing to what is not The end and inversion of the provisions [57].

Article (31) of the Bahraini Law of Actions also stipulates that: "The defendant may make the claim not to accept it in any case it has, for lack of the capacity, capacity, interest or any other reason, and in such a payment shall be judged on independence, unless the court orders it to be included in the case and the court shall then determine what it has ruled in both the payment and the subject matter".

Article 111 of the Code of Civil Procedure stipulates that: The claim that the Court has no jurisdiction over its jurisdiction or because of the type or value of the case or that it cannot be considered for pre-adjudication or any other public order payment may be raised in any case in which the case is and is governed by the Court on its own motion. If a payment related to public order or any other form of payment resulting from the award of a reprimand facie case is raised, the court shall immediately decide it on its own motion or at the request of a foe, and the decision to reclaim such payment shall be subject to appeal".

(53) Decision on the Discrimination of Rights No. 1520/1993, General Assembly, dated 24/1/1995, Publications of the Center for Justice.

(54) The Decree on the Discrimination of Rights No. 332/1968, dated 20/11/1969, published on page 912 of the Journal of the Bar Association of 1/1/1969.

(55) Qassem, Mohammed, evidence assets in Civil and Commercial Materials, Al-Halabi Rights Publications, Beirut, Lebanon, 2002, p. 257-258.

(56) Appeal No. 2543 of 52, Technical Office 39, 1323, dated 12/15/1988.

(57) Al-Fikki, Haitham, the conundrum of the order or the case in Syrian law, Dr. Shima Atallah's forum, on the website: http://www.shaimaaatalla.com/vb/showthread.php?t=8680&page=1

Through these texts, the contradiction between them is evident, since article 41/2 above gave the Court the option to raise or not raise such a payment, since the term (may) in the article does not oblige the Court, While article 111 of the assets provided for the pronunciation of the order and the binding on the Court and did not give an option, the legislature did not leave the order to the authority and discretion of the Court in raising it.

However, we believe that this contradiction can be eliminated by analogue with the provisions of the Court of Cassation which made it clear between the previous text of article 41/2, which stated that "the Court may not take such a decision on its own motion"; In other words, it prohibited the Court from ruling forcefully on the case on its own motion, and from the text of article 112 of the assets corresponding to the text of article 111 of the current law, it decided: The Court shall not take action on its own motion pursuant to article 41(2) of the evidence Act [58].

In reviewing the provisions of the Jordanian Court of Cassation and the above provisions of the Act, it can be said that the Court of Cassation considered that the payment was in respect of public order; it is the duty of the Court to arrest it on its own, even if it is not upheld by its adversaries.

Accordingly, since the legislature amended the second paragraph of the Jordanian evidence Act, and gave the court the power to take and raise such a payment on its own, and in the sense of article 111/1 of the Jordanian Code of Civil Procedure, It can be said that the force of the case in question is a public order of the court to raise it on its own if it is not adhered to by the stakeholders, since the above provisions can be reconciled by the application of the provisions of the Code of Civil Procedure in article 111 of it. As a special law in procedure and first application of article 41 of the evidence Act, as the general law which provided for the general rules and the substantive conditions of the case in question.

The question also arises as to whether the invocation of the force of a case must be raised at a certain time of trial and, if not, does the right to be held fall? May it be invoked for the first time before the Court of Appeal or the Court of Cassation? And how do you stick to this payment?

To answer the first part of the question; The legal provisions relating to this subject must be analyzed, as article 109/1/c of the Code of Civil Procedure stipulates that the defenses contained therein shall be invoked, including the payment that the case is a case, before the subject of the case is brought before the subject of the case, and that the lawmaker has intended to prevent the opponents from prolonging the claims by filing their defense. Article 111/1 of the same Act allowed the adversary to invoke the force of the case in question, at any stage of the proceedings, and to justify that, as stated in the same text, the defense concerned public order, but at the same time obliged the court to rule on its own motion.

Thus, the discrepancy between the two texts is evident, which raises the problem of reconciliation, particularly in contrast to the provisions of the Court of Cassation in particular. Accordingly, I believe that this payment may be raised at any stage of the

(58) Decree on the Discrimination of Rights No. 1144/1990, dated 22/2/1990, Publications on page 2162 of the Bar Association Journal of 1/1/1991.

trial, even the first time before the Court of Cassation, and in accordance with the Court of Cassation's assertion that: The Court shall, in the case of public order or formality which results in the award of a reprima facie judgment, decide it promptly on its own motion or at the request of the adversaries ... The case is a case in which it may be raised in any case in which the case is brought and judged by the court on its own motion in accordance with the provisions of article 111/1 of the same law and which entails the decision to dismiss the case.." [(59)].

As to how to invoke the payment, by extrapolating the provisions of articles 109 and 111 of the Code of Civil Procedure, it is clear that the method of invoking the payment as a case is by way of a request to the Court, and by a preliminary reading of these texts, article 109 restricted the submission of such a request on three conditions. First, the application must be made before the exposure or entry into the basis and subject of the case, second, the application must be submitted separately, and third must be submitted within the period specified by article 59 of the same law which stipulates that: "The defendant shall submit to the Registry of the competent court within thirty days of the following day a written reply to this regulation...".

It is obvious that the application is subject to the conditions for the availability of the interest provided, As to the contradiction in the provisions of the Civil assets Act, it may be said that if such payment is invoked as a formal defense and an independent application before entering the case, it is not considered public order and is considered to be a request made under article 109 of Jordanian civil assets. The Court shall decide independently and separately and shall not be subject to appeal. If it is invoked as a substantive defense, in accordance with article 41 of the Jordanian evidence Act and in accordance with article 111 of Jordanian civil assets, it is a defense of public order and therefore adversaries may not invoke it at any stage of the proceedings even for the first time before the Court of Cassation. The Court may also decide on it on its own motion.

Thus, the text of article 109 above can be reconciled with article 111/1, by stating that article 109, where the provision is made to give the opponent the option to raise the defenses contained therein, including the payment of the merits of the case, and then to comply with the above-mentioned requirements if he wishes to make them before entering into the case. While the deduction, if the license granted to it in article 109 is not used, and pursuant to the text of article 111/1, may raise such payment at any stage of the proceedings, without being bound by the terms of article 109[(60)].

(59) Rights Discrimination Ordinance No. 2532/2004, dated 20/2/2005, Adalah Publications.

(60) Resolution on the Discrimination of Rights No. 1553/1999, General Assembly, 13/7/2000, Adalah Center Publications.

Conclusion:

At the end of this study, it can be argued that the force of the case in question is an objective argument aimed at the non-acceptance of the new case, which is based on the jus coaster of the judgment, which is a legal presumption; that is, a rule of evidence based on the validity of the judgments in general. The point of judgment is its strength of proof. Evidence is only in response to conflicting facts or rights. Therefore, the judgment must be limited to the facts and rights to which it is detailed. It is also a public order payment, which the Court itself raised, and the stakeholder adversary may at any stage of the proceedings even for the first time before the Court of Cassation.

Since Bahraini and Jordanian legislators were not in a good sense in their handling of the provisions of this payment, it is necessary to specify the provisions governing such defenses and to make a penalty when they do not comply with their provisions, in order to prevent conflicts of judgment and jurisprudence.

Accordingly, we believe that the Bahraini legislature should have organized these defenses in terms of determining whether they are formal or objective and whether they relate to public order or not, and the Jordanian legislature should have reconciled the conflicting and inconsistent texts in which the force of the case is dealt with. Both in terms of the various conventions I use to express, and in terms of the provisions I have dealt with, which, as we have noted in this study, have led to a contradiction in the judicial decisions of the Jordanian Court of Cassation.

In order to avoid this contradiction, in particular between articles 109 and 111 of the Code of Civil Procedure, which is reflected through this study, and the contradiction between these articles and article 41/1 of the evidence Act, the force of the case must be explicitly stated, and the legislative wisdom of its existence. In general order, the Court shall, on its own motion, make such a payment, even if it is not upheld by the adversary entitled to be bound by it, as well as by the possibility that it may be raised at any stage of the proceedings even for the first time before the Court of Cassation to suspend this matter, as we have pointed out, to public order.

Reference list:

I. Legal books:

1. Abu Alwafa, Ahmed, the theory of defenses in the law of procedure, Fifth edition, knowledge Institution, Alexandria, 1977.
2. Al-Aarag, Moussa Fahd, Summary in explanation of Jordanian Civil Trial Procedure Law, Carmel Publishing House, Amman, 1988.
3. Al-Aboudi, Abbas, Explain the provisions of the Code of Civil Procedure, First edition, Second Edition, Culture Publishing and Distribution House, Amman, 2007.
4. Al-Anataki, Rizqallah, proceedings in Civil and Commercial Materials, Damascus University Press, Syria, 1985-1986.
5. Al-Dulaimi, Muhammad, Explaining the Bahraini Law of Acousal, first edition, Publications of the University of Applied Sciences, Kingdom of Bahrain, 2008.
6. Al-Kudaa, Mefleh, the origins of civil trials and judicial organization, Library of the Culture Publishing and Distribution House, Amman, 1988.
7. Aley, Smeer, the force of the case before the criminal court, Second edition, University Foundation for Studies, Publication and Distribution, Beirut, 1987.
8. Al-Rawi, Jaber Ibrahim, Explain the provisions of nationality in Jordanian law, a comparative study, First edition, Arab Distribution and Publishing House, Amman, 1984.
9. Al-Shawarbi, Abdul Hameed, Procedural and substantive civil defenses, Knowledge Institution, Alexandria, 1994.
10. Hasan, Ali Awad, the inadmissibility of the case for pre-adjudication, University thought House, Alexandria, 1998.
11. Saleem, Abdulaziz, The Golden Encyclopedia in the defenses, The Legal Books House, without a publishing country, 1997.
12. Sawi, Ahmed Al Sayed, the mediator in explaining the Civil and Commercial Procedure Law, Cairo University Press and University Book, Cairo, 1990.
13. Fudah, Abdul Hakim, the conundrum of the order and its strength in civil and criminal material, Knowledge Institution, Alexandria, without a year of publication.
14. Hendi, Ahmed, the origins of civil and commercial trials, 1989.
15. Omar, Nabil Ismael, origins of civil and commercial pleadings, first edition, Alexandria, 1986.
16. Qassem, Mohammed, Evidence in civil and commercial material, Al-Halabi's Human Rights Publications, Beirut, Lebanon, 2002.

II. Web sites:

1. Adalah Center for Jordanian Judicial judgments, www.adaleh.com
2. Al-Fiqi, Haitham, The conundrum of the order or the case in Syrian law, Dr. Shimat Atallah's forum, without a year of publication, on the website:
    a. http://www.shaimaaatalla.com/vb/showthread.php?t=8680&page=1
3. Al-Hawamda, Muhammad, The payment is in the right way and related to public order, Legal Network Forums, Jordan, without a year of publication, at: http://www.lawjo.net/vb/showthread.php/8822
4. Halaq, Menem, Push the force of the command that is to be taken, Al-Fida Magazine, Hama, Syria, 9/1/2011, at: http://fedaa.alwehda.gov.sy/_archive.asp
5. Khaldi, Inas, the inadmissibility of the case for pre-adjudication, The Judicial Journal, without a year of publication, at: http://www.lawjo.net/vb/showthread.php/2626
6. Yasin, Waseem, The conundrum of the command to be given, The Coora, without a year of publication, website: http://fr1.kooora.com/f.aspx?t=16405387