



دورية دولية محكمة

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية



**Journal of Constitutional Law
and Administrative Sciences**
International scientific periodical journal

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

المركز الديمقراطي العربي



رقم التسجيل: VR.3373.6327.B



Germany: Berlin 10315
Gensinger- Str: 112
<http://democraticac.de>



مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences

مجلة دولية محكمة تصدر من ألمانيا – برلين عن "المركز الديمقراطي العربي" تعنى المجلة بمجال الدراسات والبحوث والأوراق البحثية في مجالات الدراسات الدستورية والعلوم الإدارية والسياسات العامة المقارنة – نشر البحوث باللغات (العربية – الفرنسية – الإنجليزية)

رقم التسجيل للمجلة

Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland

ISSN 2626-7209

الناشر : المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية

Berlin 10315 GensingerStr: 112

Tel: 0049-Code Germany

030- 54884375

030- 91499898

030- 86450098

Mobil phone: 00491742783717

العدد الثامن : أكتوبر 2020

رئيس المركز :

أ.عمار شرعان

رئيس التحرير :

د. جواد الرباع – أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ايت ملول، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب

-هيئة التحرير:

- أ.د. عبد الواحد القريشي أستاذ القانون الإداري، جامعة محمد بن عبد الله فاس، المغرب.
- أ.د. محمد بوبوش، أستاذ في العلاقات الدولية، جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د. مبروك كاهي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ورقة الجزائر
- أ.د. دريس باخويا، أستاذ الحقوق والعلوم السياسية جامعة أدرار، الجزائر.
- أ.د. إبراهيم يامة، أستاذ الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار الجزائر.
- د. نبيل تقني باحث في القانون الإداري، جامعة محمد الأول وجدة. المغرب.
- ماموح عبد الحفيظ، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.
- ذ. خالد صالح، جامعة محمد بن عبد الله، فاس، المغرب

التصنيف الإخراج والتصميم التقني:

- ذ. لحسن اوتسلمت، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب
- ذ. عبدالدائم البطوي، جامعة القاضي عياض، المغرب
- د. الطاهر بكني، جامعة القاضي عياض، المغرب
- عبدالاله أبجان، جامعة ابن زهر، أكادير
- قاسم العويمري، جامعة المولى اسماعيل، مكناس
- لطيفة الصقر، جامعة محمد بن عبد الله، فاس

• **الهيئة العلمية والاستشارية:**

- أ.د. أحمد الحضرائي، أستاذ القانون الإداري، جامعة المولى إسماعيل مكناس، المغرب.
- أ.د. محمد نشطاوي، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض، مراكش.
- أ.د. محمد الغالي، أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة القاضي عياض، مراكش المغرب.
- أ.د. محمد بن طلحة الدكالي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. نجيب الحجوي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الأول، سطات. المغرب
- أ.د. أحمد الدرداري، أستاذ العلوم السياسية، جامعة عبد المالك السعدي تطوان، المغرب.
- أ.د. محمد منار باسك، أستاذ القانون الإداري والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د. محمد الجناتي، أستاذ في العلوم الإدارية والسياسية، جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د. الزباني عثمان، أستاذ في العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د. عبد الكريم بخنوش، أستاذ العلوم الإدارية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د. حسن صهيبي، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. محمد العابدة، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. نجاة العماري، أستاذة المالية العامة، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. عمر احرشان، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. محمد بوحنية، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر

- أ.د. وليد الدوزي، أستاذ العلاقات الدولية، جامعة بشار، الجزائر.
- أ.د. حساين سامية، أستاذة قانون أعمال جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر.
- أ.د. إدريس فاخور، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش، المغرب.
- أ.د. محمد الهاشمي أستاذ العلوم السياسية، كلية الحقوق الجديدة، المغرب.
- أ.د. حسن طارق، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب.
- د. أحمد السوداني، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب.
- أ.د. عبد الفتاح بلخال، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب.
- أ.د. عمر العسري، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب.
- إبراهيم كومغار، أستاذ القانون الإداري، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. رشيد المدور، أستاذ القانون الدستوري بجامعة الحسن الثاني-الدار البيضاء،
المحمدية، المغرب.
- أ.د. أحمد ادعلي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن طفيل، المغرب.
- أ.د. محمد المساوي، أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر،
أكادير، المغرب.
- أ.د. خالد بهالي، أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير،
المغرب.
- أ.د. رشيد كديرة أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. بوحنية قوي أستاذ علوم سياسية . كلية الحقوق والعلوم السياسية . جامعة
ورقلة الجزائر.
- أ.د. سعداوي محمد صغير أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية . جامعة طاهري
محمد بشار الجزائر
- أ.د. سامي الوافي أستاذ القانون، رئيس تحرير مجلة اتجاهات سياسية. جامعة المنار
تونس

- أ.د. إبراهيم اولتيت. أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة ابن زهر
اكادير المغرب.
- أ.د. بن عيسى أحمد ، أستاذ بكلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة سعيدة بالجزائر .
- أ.د. ديدي ولد السالك، أستاذ العلوم السياسية رئيس المركز المغاربي للدراسات
الإستراتيجية، موريتانيا.
- أ.د. محرز صالح التدريسي علم النفس التربوي، تونس.
- أ.د. شاكرا المزوغي الحكامة وحقوق الإنسان. جامعة قرطاج، تونس.
- أ.د. احمد عبد الكريم احمد سليمان أستاذ التخطيط الحضري المشارك / الرياض /
السعودية.
- أ.د. محمد نبيل ملين التاريخ والعلوم السياسية المركز الوطني للبحث العلمي، فرنسا.
- أ.د. محمد حركات أستاذ في الاقتصاد السياسي والحكامة جامعة محمد الخامس
السويدي الرباط.المغرب.
- أ.د. عبد الرحيم المنار أسليمي، رئيس المركز الأطلسي للدراسات الإستراتيجية والتحليل
الأممي / أستاذ الدراسات السياسية والدولية بجامعة محمد الخامس بالرباط .المغرب.
- أ.د. هود محمد أبوراس عضو المكتب التنفيذي لإتحاد الاكاديميين العرب. الجامعة
العالمية ، تركيا.
- أ.د. عماري نورالدين، كلية الحقوق .جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د. عبدا لسلام الأزرق أستاذ القانون الدولي اقتصادي.جامعة عبدا مالک السعدي،
طنجة.المغرب.
- أ.د. حبيبة البلغيثي، أستاذة العلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض،مراكش.المغرب.
- أ.د.عبدالسلام لزرق أستاذ القانون الدولي اقتصادي جامعة عبدالمالك
السعدي؛طنجة.المغرب.
- أ.د..لخضر رابحي، قانون دولي وعلاقات دولية جامعة عمار ثليجي الاغواط- الجزائر
- أ.د.شوقي نذير المركز الجامعي لتامنغست/ الجزائر

- أ.د. عماري نور الدين القانون الخاص .جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د.هيثم حامد المصاروة أستاذ القانون المدني بكلية الأعمال برباغ- جامعة الملك عبد العزيز "السعودية".
- أ.د.مارية بوجداين أستاذة القانون الإداري جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د.نورالدين الفقيهي، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د.بنقاسم حنان أستاذة القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة الحسن الأول، سطات.المغرب.
- أ.د.وفاء الفيلاي القانون الدستوري والعلوم الإدارية جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د.فاطمة المصلوحي، القانون الدولي العام والعلوم السياسية جامعة الحسن الأول، سطات.المغرب.
- أ.د.فؤاد منصوري.كلية الحقوق والعلوم السياسية.جامعة باجي مختار عنابة.تونس.
- أ.د.سلوى فوزي الدغيلي أستاذة القانون الدستوري كلية القانون جامعة بنغازي.ليبيا.
- أ.د.محمد المجني أستاذ القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة ابن زهر، أكادير.المغرب.
- أ.د.الحسين الرامي، جامعة ابن زهر أكاديرالقانون الإداري والعلوم الإدارية.المغرب.
- أ.د.زين يونس، أستاذ القانون، جامعة الوادي، الجزائر.
- أ.د.حسناء القطني أستاذة القانون كلية الحقوق، تطوان جامعة عبد المالك السعدي.المغرب.
- أ.د. عائشة عباس، جامعة الجزائر3، علوم سياسية. وعلاقات دولية. الجزائر.
- أ.د.سميرة بوقويت أستاذة القانون الإداري وعلم الإدارة جامعة عبد المالك السعدي. المغرب.
- ا.د.قوراري مجدوب. كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة طاهري محمد بشار. الجزائر

- أ.د نداء مطشر صادق الجامعة المستنصرية كلية العلوم السياسية. العراق.
- أ.د. يوسف اليحياوي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الاول، وجدة، المغرب
- أ.د إدريس مقبول، أستاذ التعليم العالي، مدير مركز ابن غازي للأبحاث والدراسات الإستراتيجية، المغرب.
- أ.د فوزي بوخريص أستاذ علم الاجتماع، جامعة ابن طفيل – القنيطرة – المغرب.
- أ.د عادل الحدجامي، أستاذ باحث في الفلسفة، جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.
- أ.د سعيد الخمري، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب
- أ.د محسن الأحمد، أستاذ علم الاجتماع السياسي، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د عبد الفتاح بلعمشي، أستاذ القانون الدولي ، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د إكرامي خطاب أستاذ القانون الإداري والدستوري جامعة شقراء “السعودية”.
- أ.د الهيلالي عبد اللطيف، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. زازة لخضر، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة عمار ثلجي بالأغواط، الجزائر.
- أ.د. أيمن محمد زين عثمان، أستاذ القانون، دولة الإمارات العربية المتحدة-
- أ.د. مصطفى حسيني، أستاذ القانون، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د شفيق عبد الغني أستاذ في علم الاجتماع السياسي جامعة ابن طفيل، القنيطرة، المغرب.
- أ.د إدريس شكرية، أستاذ الاقتصاد، جامعة عبد المولى إسماعيل مكناس، المغرب.
- أ.د محمد بومدين، أستاذ القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية - الجزائر.

- أ.د عليان بوزيان، أستاذ التعليم العالي جامعة ابن خلدون – تيارت – الجزائر.
- أ.د بوسماحة الشيخ، أستاذ التعليم العالي جامعة ابن خلدون – تيارت – الجزائر.
- أ.د الهادي بووشمة، أستاذ علم الاجتماع المركز الجامعي لتامنغست/ الجزائر.
- أ.د محمد الداه عبد القادر، أستاذ العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط العصرية.

شروط النشر بالمجلة:

- أن يكون البحث أصيلا معدا خصيصا للمجلة، و ألا يكون قد نشر جزئيا أو كليا في أي وسيلة نشر إلكترونية أو ورقية.
- يرفق البحث بمختصر السيرة العلمية للباحث باللغتين العربية والإنجليزية.
- يمكن للباحث إجراء التعديلات المطلوبة وإرسال البحث المعدل إلى نفس البريد الإلكتروني المذكور سالفًا.
- تنشر المقالات باللغات العربية والفرنسية والانجليزية.
- الالتزام بالمعايير الأكاديمية والعلمية المعمول بها دوليا في إعداد الأعمال العلمية، أهمها الأمانة العلمية.
- أن يكون المقال مكتوبا بلغة سليمة، مع العناية بما يلحق به من خصوصيات الضبط والأشكال.
- يكتب على الصفحة الأولى من المقال ما يلي:
- توثق المراجع حسب الترتيب الأبجدي في نهاية المقال وتصنف إلى:
- مراجع باللغة العربية: (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4 المواقع الإلكترونية)
- المراجع باللغة الأجنبية: (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4 المواقع الإلكترونية) اسم ولقب الباحث باللغتين العربية والانجليزية، الصفة، الدرجة العلمية، مؤسسة الانتساب (الجامعة والكلية)، البريد الإلكتروني
- كتابة عنوان المقال باللغتين العربية والانجليزية.
- وضع ملخصين وكلمات مفتاحية للمقال باللغتين العربية والانجليزية في حدود 300 كلمة.

-إتباع طريقة التهميش أسفل الصفحات بطريقة غير تسلسلية حيث يبدأ ترقيم التهميش وينتهي في كل صفحة كما يلي: اسم الكاتب ، لقب الكاتب، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر، ص.

• طريقة كتابة المراجع:

-الكتاب: لقب الكاتب، اسم الكاتب ، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر

-المقال: لقب الكاتب ، اسم الكاتب، "عنوان المقال"، اسم المجلة، العدد، سنة النشر، الصفحة

المواقع الاليكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ، "عنوان المقال" اسم الموقع الالكروني
-رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه: يكتب اسم صاحب البحث، العنوان، يذكر رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه ، اسم الجامعة، السنة.

-إذا كان المرجع نشرة أو إحصائية صادرة عن جهة رسمية: يكتب اسم الجهة، عنوان التقرير، أرقام الصفحات، سنة النشر

-يتم تنسيق الورقة على قياس (A4) ، بحيث يكون حجم ونوع الخط كالتالي:

- نوع الخط Sakkal Majalla حجم 20 بارز (Gras) بالنسبة للعنوان الرئيسي، وحجم 18 بارز بالنسبة للعناوين الفرعية، وحجم 16 عادي بالنسبة للمتن، وحجم 14 عادي بالنسبة للجداول والأشكال إن وجدت، وحجم 11 عادي بالنسبة الهوامش). أما المقالات المقدمة باللغة الأجنبية تكون مكتوبة بالخط

Times New Roman.12

- ترك هوامش مناسبة (2.5) من جميع الجهات.
- لا يزيد عدد صفحات المقال (بما في ذلك المراجع) عن 22 صفحة ولا يقل عن 15 صفحة

• يرسل البحث المنسق على شكل ملف مايكروسفت وورد، إلى البريد الإلكتروني:

• constitutional@democraticac.de

- يتم تحكيم البحث من طرف محكمين أو ثلاثة.
- يتم إبلاغ الباحث بالقبول المبدئي للبحث أو الرفض.
- يخضع ترتيب المقالات في المجلة على أسس موضوعية.

- تعبر المضامين الواردة في المقال على آراء أصحابها ولا تمثل آراء المجلة.
 - أي خرق لقواعد البحث العلمي أو الأمانة العلمية يتحملها الباحث صاحب المقال بصفة كاملة.
 - كل بحث أو مقال لا تتوفر فيه الشروط لا يؤخذ بعين الاعتبار ولا يتم نشره مهما كانت قيمته العلمية.
- الزملاء الباحثين الأعزاء يسعدنا استقبال الدراسات والأوراق البحثية حتى 10 شتنبر 2020. ترسل المساهمات في اللغة العربية منسقة على شكل ملف مايكروسفت وورد، إلى البريد الإلكتروني constitutional@democraticac.de



أكتوبر © 2020

محتويات العدد الثامن :

الصفحة	عنوان المقال	الباحث
13	الحماية الدولية لكبار السن	شيرين أحمد عبيدي
47	تقييم أداء مجلس النواب المغربي في ضوء مستجدات دستور 2011 (الفترة التشريعية 2011-2019)	يوسف بن هيبة
82	مدة الولاية الرئاسية في الأنظمة الجمهورية	سعيد حسين الخطيب
101	الفاعل الترابي وتدير أزمة الطوارئ الصحية بالمغرب	عبد اللطيف الهلالي & فاتحة الشاكري
117	النظام السياسي المغربي والإسلام السياسي: جدل الديني والسياسي بين الملكية ونخب الإسلام السياسي: بحث في الموارد والإستراتيجيات والرهانات.	عبدالله الغمائد
138	موقف التشريعات البحرينية من ظاهرة الفساد المالي والإداري وآليات مكافحته	ناصر بخيت سعد
165	هيئة المحلفين في التشريع الجنائي الفرنسي والجزائري بين التأييد والرفض	حاج ابراهيم عبد الرحمان & ترشين ابراهيم
188	الفيدرالية المعاصرة (سلبياتها وإيجابياتها)	رفيق سليمان

الحماية الدولية لكبار السن

الباحثة الحقوقية شيرين أحمد عبيدي

دهوك/قليم كوردستان العراق

الملخص

شكل تدويل مسألة حقوق وحريات الإنسان بعد قيام الأمم المتحدة منعطفاً مهماً في تاريخ القانون الدولي، حيث أصبح حماية حقوق وحرياته الأساسية الشغل الشاغل للمجتمع الدولي ومؤسساته الدولية المختلفة وموضوعاً هاماً من مواضيع هذا القانون، وبدأت مرحلة تدوين حقوق الإنسان من خلال العديد من الإتفاقيات العالمية والإقليمية، ومرت حماية حقوق الإنسان بمرحلتين من التطور، مرحلة الإهتمام بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية بصورة عامة للجميع، ومرحلة تخصيص بعض الحقوق لفئات معينة كالنساء والأطفال وذوي الإعاقة والعمال، ولكن المجتمع الدولي لم يولي إهتماماً كافياً بفئة مهمة من الفئات الهشة التي تحتاج إلى حماية دولية أسوة ببقية الفئات المستضعفة ونقصد بهذه الفئة كبار السن، حيث بات هناك نسبة كبيرة من الأشخاص من هذه الفئة في المجتمعات المختلفة، وتشير الدراسات إلى أنهم سيزدادون في السنوات القادمة بحيث تصل نسبة عددهم قياساً إلى أعداد بقية الأشخاص نسبة لا يستهان به، مما يقتضي الأمر من المجتمع الدولي بذل المزيد من الإهتمام بهم، ورغم أن بعض فروع القانون الدولي ولاسيما القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني يحتويان على بعض النصوص التي تشير إلى حماية كبار السن ولكنها في الغالب حماية ضمنية أو ليست بالشكل المطلوب والمتناسب مع هذه الفئة وحاجتهم للرعاية والحماية الخاصة لا سيما في ظل غياب إتفاقية دولية خاصة بهم، عليه تطرقنا في هذا البحث للحماية الدولية لكبار السن من أجل بيان مفهوم كبار السن وتمييزهم عن غيرهم ومحتوى هذه الحماية وتطوره ومصادره.

الكلمات المفتاحية: السن – الحماية – حقوق الإنسان - حماية خاصة – إتفاقية دولية.

Summary

The internationalization of the issue of human rights and freedoms after the establishment of the United Nations constituted an important turning point in the history of international law, as the protection of basic rights and freedoms became a preoccupation of the international community and its various international institutions and an important topic of this law, and

the stage of codifying human rights began through many global and regional agreements, The protection of human rights went through two stages of development, the stage of concern for human rights and fundamental freedoms in general for all, and the stage of allocating some rights to certain groups such as women, children, people with disabilities and workers, but the international community did not pay sufficient attention to an important category of fragile groups that need international protection similar to the rest of the groups We mean this group of the elderly, as there is a large percentage of people of this category in different societies, and studies indicate that they will increase in the coming years so that the proportion of their number compared to the numbers of the rest of the people is a significant proportion, which requires the international community to do more Of interest in them, although some branches of international law, especially international human rights and humanitarian law, contain some texts that refer to the protection of the elderly, but they are mostly implicit or not as required and proportionate protection for this group and their need for special care and protection, especially in the absence of an international agreement of their own. Therefore, we discussed this research for the international protection of the elderly in order to explain the concept of the elderly. Age and their distinction from others, the content, development and sources of .this protection

Key words: Age- protection - human rights - special protection - international agreement.

المقدمة:

مع تنامي وتطور مفاهيم حقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والدولي تعددت المواضيع التي تتعلق بالإنسان وحقوقه وحياته التي كرستها المواثيق الدولية العالمية والإقليمية. لقد كانت الإهتمامات الأولى عند الخوض في مواضيع حقوق الإنسان تنصب على بيان حقوق الإنسان وحياته الأساسية بصورة عامة وبدون الخوض في تفاصيل أو جزئيات دقيقة عن طوائف البشر وأصنافهم وفئاتهم والحقوق المقررة لهم. ولكن مع تطور مفهوم قانون حقوق الإنسان على المستوى الدولي وتزامناً معها تطورت التشريعات الوطنية التي تتناول حقوق الإنسان وحياته وتكفل لها الحماية القانونية، بدأ الحديث عن حقوق خاصة لفئات معينة من البشر، حيث أنه على سبيل المثال كان للأطفال

نصيب من هذا التطور ووضع المجتمع الدولي لهم بعض الوثائق التي تحميهم وتحدد لهم حقوق خاصة، كما كان للمرأة كذلك حصة من الإهتمام الدولي في هذا المجال حيث تم إصدار العديد من الإتفاقيات والإعلانات التي تطرقت لحماية المرأة وحقوقها، وكان لذوي الأعاقة كذلك إهتمام دولي بحقوقهم وغيرهم من الفئات الأخرى التي وضع المجتمع الدولي لهم تنظيماً دولياً لحقوقهم وحرياتهم.

ولكن نجد هناك فئة أخرى من البشر لم يولي المجتمع الدولي كثيراً من الأهتمام بحقوقهم وحمايتهم ومراعاة خصوصيتهم وحالتهم البدنية وهم كبار السن، حيث لا نجد لهذه الفئة إتفاقيات خاصة بهم على المستويين العالمي والإقليمي، بل أن النصوص التي تتطرق لحقوق هذه الفئة هي متناثرة هنا وهناك في الوثائق الدولية وليست بارزة على غرار بقية الفئات التي ذكرناها، لذا جاء البحث في هذا الموضوع من أجل بيان مفهوم هذه الفئة وما هي حقوقهم وكيف يتم حمايتهم دولياً ومصادر هذه الحماية.

أولاً: مشكلة البحث

لعل المشكلة الجوهرية لهذا البحث تتمثل في أنه رغم أن كبار السن هم من الفئات الهشة أو المستضعفة ويشكلون نسبة كبيرة من الفئات العمرية للبشر حيث تشير إحصائيات الأمم المتحدة أن أكثر من 700 مليون شخص فوق سن الستين، وبحلول عام 2050، سيكون عددهم بليون نسمة، أي أكثر من 20 في المائة من سكان العالم سيبلغون 60 سنة أو أكثر⁽¹⁾، إلا أننا نجد أن الإهتمام بهم وحمايتهم الدولية لم يرق إلى الحد المقبول والمرضي التي تتناسب مع وضعهم، فلا زالت النصوص الدولية التي تتطرق لهم ولحقوقهم متفرقة وقليلة ولا تتناسب مع حجم هذه الفئة ووضعهم المجتمعي في دول العالم.

ثانياً: فرضية البحث

إن فرضية البحث في موضوع الحماية الدولية لكبار السن هي أن هذه الحماية ليست كافية وأن نصوص هذه الحماية ضعيفة ومتشعبة في الوثائق الدولية، ولم يزل المسنونون والمسنات يضطلعون بدور مهم في المجتمع، إلا أنهم مع ذلك فئة مستضعفة حيث يقع كثير منهم في الفقر أو يقيدهم العوق، أو يواجهون ضرباً من ضروب التمييز، ويتزايد عدد المسنين والمسنات مع تحسن خدمات الرعاية الصحية، وتتزايد احتياجاتهم في نفس الوقت الذي تتزايد فيه

(1) هذه الإحصائية مأخوذة من موقع الأمم المتحدة الأتي:

<https://www.un.org/ar/events/olderpersonsday> تاريخ الزيارة 2020/9/5.

مساهماتهم في هذا العالم، عليه فإن الفرضية التي يقدمها البحث لهذه المشكلة تكون من خلال وضع تنظيم دولي قانوني لحقوق كبار السن في وثائق خاصة بهم على غرار الأطفال والنساء وغيرهم من الفئات المستضعفة.

ثالثاً: أهمية البحث

البحث في موضوع الحماية الدولية لكبار السن له الأهمية الأتية:

- 1- من الناحية القانونية: لم يحظى هذا الموضوع بالبحث والتفصيل في مؤلفات وبحوث ودراسات حقوق الإنسان، إذ أن التركيز كان في الغالب على حقوق الإنسان بصورة عامة، وبعض الفئات الأخرى التي ذكرناها من النساء والأطفال وغيرهم، ولا يوجد هناك ملامح واضحة للحماية الدولية لكبار السن.
- 2- من الناحية العملية: كبار السن يشكلون نسبة بارزة من فئات البشر في مختلف المجتمعات، وهذا يقتضي توفير حماية كافية لهم وتوفير حقوقهم وضمان ممارستها من قبلهم، وهذا الأمر لا يكون ناجعاً وفعالاً بدون وجود تنظيم دولي واضح المعالم لهذه الحماية.

رابعاً: نطاق البحث

إن نطاق البحث سوف يكون محدوداً ببيان الحماية الدولية لكبار السن في الوثائق الدولية في مختلف المصادر الدولية التي تناولت هذا الموضوع، وبالتالي فإن البحث لن يتطرق إلى الحماية المنصوصة عليها في القوانين الوطنية حيث أن هناك العديد من الدراسات التي تناولت حماية كبار السن على الصعيد الوطني وتجنباً للإطالة والخروج من فحوى الموضوع لن نتطرق لذلك.

خامساً: منهجية البحث

إن المنهجية التي سنتبعها في دراسة هذا الموضوع وإستعراضه يتضمن نوعين:

- 1- المنهج التحليلي: حيث أن هذا المنهج الغاية من إعتماده هي تحليل النصوص الدولية المتفرقة في الوثائق الدولية المختلفة التي تطرقت لحقوق الإنسان وحرياته بصورة عامة وبعض الوثائق ذات الصلة بموضوع كبار السن.
- 2- المنهج التاريخي: وهو منهج نعتمده من أجل البحث في التطور التاريخي للإهتمام بكبار السن وبيان ما تم بذله من جهود دولية عبر مراحل تاريخية مختلفة من أجل تأمين حقوقهم وحمايتهم.

سادساً: هيكلية البحث

البحث يتناول الفقرات المتعلقة بالحماية الدولية لكبار السن وهذا يتطلب تقسيمه على النحو الآتي:

المبحث الأول: التعريف بكبار السن وتطور حمايتهم دولياً

المبحث الثاني: مصادر الحماية الدولية لكبار السن

المبحث الأول: التعريف بكبار السن وتطور حمايتهم دولياً

بادئ ذي بدء لابد من بيان المقصود بالأشخاص كبار السن وماهي الصفات التي تعتمد في تحديد كبر السن ومن هم الأشخاص الداخلين ضمن هذه الفئة العمرية التي نسعى الى بيان الحماية الدولية المقررة لهم وكيف نميزهم عن غيرهم من الأشخاص الذين لديهم أوضاع مشابهة من حيث الرعاية والإهتمام مع اختلاف المفهوم بينهم، ومن ثم يقتضي الأمرنا التطرق بإيجاز للتطور التاريخي لهم، وذلك من خلال مطلبين.

المطلب الأول: تعريف كبار السن وتمييزهم ممن يشبه بهم

في هذا المطلب نتطرق لتعريف كبار السن وما يميزهم عن ما يشبه بهم من الأشخاص وذلك في فرعين، الأول لتعريف كبار السن والثاني لتمييزهم ممن يشبه بهم.

الفرع الأول: تعريف كبار السن

لم ترد في الإتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان إشارة إلى المقصود بمصطلح كبار السن، بل أنها ذكرت مصطلحات للدلالة عنهم عند منح الحقوق المقررة للبشر بصورة عامة، حيث ورد في نصوص بعض هذه الإتفاقيات ذكر مصطلحات (كبار السن- الأكبر سناً- المسنين)، ولكن وفقاً للممارسة المتبعة في إحصائيات كل من الأمم المتحدة والإتحاد الأوروبي يشمل هذا المصطلح الأشخاص البالغين العمر بين 60-65 فأكثر من العمر⁽²⁾.

ومن المسلم به، أنه لا توجد دلالة محددة، جامعة مانعة، مقبولة زماناً ومكاناً، على نحو الإطلاق لكبر السن، ذلك لأن مرحلة الكبر اختلفت في دلالتها من مجتمع إلى آخر، ومن فترة زمنية إلى أخرى من ناحية، كما اختلف مفهومها باختلاف الفروع والتخصصات العلمية التي درستها كل علم من زاوية اختصاصه ومجاله في دراسة عمر الإنسان، وفي ضوء هذا التعدد في دلالات المصطلح غدا لكل شخص أعمار مختلفة، فإلى جانب العمر الزمني الذي يمثل المدة

(2) د. بن عيسى أحمد، الحماية القانونية للأشخاص المسنين في القانون الدولي و التشريع الجزائري، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مجلد 16 عدد 66، 2019، ص 122.

الزمنية التي عاشها منذ لحظة ولادته، توجد أنواع أخرى من الأعمار، هي العمر البيولوجي والعمر الاجتماعي والعمر النفسي(3).

ولذلك لا نجد العديد من التعاريف لكبار السن بل هي مجرد أوصاف لهم ولحالتهم البدنية والذهنية ووضاعهم الإجتماعية، وعادة ما يعرف كبار السن من منظور ديمغرافي بالأشخاص الذين ينتمون إلى فئات عمرية تنطلق من سن الستين، ولدى البعض من سن الخمس والستين وكثيرا ما يقع الربط بين كبار السن والعمر القانوني للتقاعد وذلك برغم الاختلاف بين الدول في السن القانونية للتقاعد التي تتراوح بالنسبة الى أغلب العاملين في القطاعين العام والخاص بين الستين والخمس والستين سنة، هناك من يعرف كبير السن من وجهة النظر الفزيولوجية وتحديدًا من خلال قدراته الجسميّة والذهنية، فيصبح الشخص مسنًا عندما تضعف تلك القدرات، وهي مرتبطة بالعمر لكن مستواها غير ثابت وتتباين من شخص إلى آخر، لذلك اختلفت الثقافات والعلماء في تحديد العمر الزمني لبلوغ مرحلة المسن، وفي ظلّ هذه الاجتهادات المتعددة عرّف كبير السنّ في إطار هذه الإستراتيجية بأنّه كلّ شخص بلغ ستين سنة فما فوق كما تعتمد منه منظّمة الصحّة العالميّة وغيرها من المنظّمات(4).

عليه وفي ضوء ما تقدم نستطيع أن نقول أن كبار السن هم فئة من الأشخاص البالغين من العمر مرحلة عمرية تتراوح بين 60-65 سنة وأكثر من العمر، وبلوغهم هذا السن يصبحون من الفئات المستضعفة في المجتمع ويحتاجون لرعاية صحية واجتماعية تتناسب مع قدراتهم الذهنية والبدنية، كما يقتضي رعايتهم توفير حقوقهم الأساسية وتمكينهم من التمتع بها وممارستها كما تقررها النصوص الدولية التي تتعلق بالحماية الدولية المقررة لهم.

الفرع الثاني: تمييز كبار السن ممن يشبه بهم

كبار السن كما ذكرنا هم فئة من الأشخاص يصلون الى مرحلة عمرية متقدمة وهذا يؤدي في الغالب الى التأثير على قابليتهم البدنية والذهنية، وهذه الصفة التي تظهر فيهم قد يؤدي في بعض الأحيان إلى تشابه فئات أخرى معهم قد يكون لهم وضع بدني او ذهني بسبب حالتهم الخاصة ولا سيما الأشخاص المعاقين والأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة، وهذا يقتضي منا أن نميز بين كبار السن وبين هاتين الفئتين من الأشخاص وذلك في فقرتين.

(3) الدكتور يوسف الياس، الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، المنامة، 2012، ص 19.

(4) الاستراتيجية العربية لكبار السن، اعداد مجموعة من المختصين في شؤون كبار السن في الدول العربية، دراسة صدرت بإشراف مجلس وزراء العرب للشؤون الاجتماعية، 2019-2020، ص 7.

أولاً: تمييز كبار السن من ذوي الإعاقات

عرفت إتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي وضعتها الجمعية العامة في عام 2007 بموجب القرار (٦١/١٠٦)، المعاقين بأنهم (كل من يعانون من عاهات طويلة الأجل بدنية أو عقلية أو ذهنية أو حسية، قد تمنعهم لدى التعامل مع مختلف الحواجز من المشاركة بصورة كاملة وفعالة في المجتمع على قدم المساواة مع الآخرين)⁽⁵⁾.

ويبدو من خلا التعريف المتقدم أن للعوق أنواع عدة:⁽⁶⁾

1- جسمية (بدنية) : بفقدان جزء من أجزاء الجسم أو أكثر مما يؤثر في الحركة ، أو حدوث خلل بها مثل الشلل .

2- حسية : بفقدان حاسة من الحواس أو حدوث نقص بها ، كالصمم والعمى .

3- عقلية أو ذهنية : بفقدان العقل ، أو حدوث نقص فيه (تخلّف عقلي) .

4- نفسية : بحدوث آثار ظاهرة واضطرابات مثل : الانطواء ، الانفصام ، القلق .

وهناك من يضيف نوعاً من العوق ويسميه بـ(العوق الإجتماعي) ويقصد به ذلك مجموعة الأفراد الذين يعجزون عن التفاعل والتكيف السليم مع البيئة والمحيط الذين يعيشون ويتواجدون فيه وينحرفون عن معايير وثقافة مجتمعهم، كالمجرمين والجانحين والمشردين وغيرهم⁽⁷⁾.

ويبدو من خلال إجراء مقارنة بسيطة بين كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة نجد أن هناك فرق كبير بين الفئتين يمكن أن نوجزه في النقاط التالية:

1- من حيث المفهوم: كبار السن هم تلك الفئة من الأشخاص الذين يبلغون من المرحلة العمرية كما ذكرنا بين 60-65 سنة فأكثر ويصبحون بهذا العمر بحاجة الى رعاية إجتماعية خاصة، وهذا يعني أن المعيار الأساسي لتمييز هذه الفئة بلوغ سقف محدد من العمر حسب ما تم ذكره في الوثائق الدولية والقوانين الوطنية، أما الأشخاص ذوي الإعاقة كما تبين لنا فهم من يعانون من عاهات طويلة الأجل بدنية أو عقلية أو ذهنية أو حسية، وبالتالي ليس المعيار هنا في تمييز هؤلاء مقدار عمرهم بل حالتهم البدنية والعقلية وليس للعمر أي دخل أو علاقة بموضوع العوق.

(5) نص المادة (1) من إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2007 الوثيقة A/RES/61/106.

(6) د. عبدالله علي عبو، الحماية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 4، السنة 4، العدد 16، 2012، ص 326.

(7) سعدي يحيى سعدي، الحماية الدولية والوطنية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، 2014، ص 19.

2- من حيث التنظيم الدولي للحماية: كبار السن ليس لهم إتفاقية دولية خاصة بهم وتحدد حقوقهم وتفرض على الدول إلزامات دولية بخصوص كيفية التعامل مع أوضاعهم، بل ما موجود على المستوى الدولي بعض القرارات والمبادئ الصادرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة، وبعض برامج العمل الدولية للتعريف بكبار السن وحمايتهم، أما الأشخاص ذوي الإعاقات فلهم إتفاقية دولية خاصة بهم وبحقوقهم وحمايتهم وهي إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006.

3- من حيث أنواع الحقوق المقررة: أقرت إتفاقية 2006 للأشخاص ذوي الإعاقة مجموعة حقوق على الدول الأطراف فيها توفيرها لهم وهي (الحق في العيش المستقل والإدماج في المجتمع- الحق في التعليم- الحق في الصحة- الحق التأهيل وإعادة التأهيل- الحق في العمل- الحق في مستوى المعيشة اللائق والحماية الاجتماعية- الحق المشاركة في الحياة الثقافية وأنشطة الترفيه والتسلية والرياضة)، أما كبار السن فليست لهم حقوق مقررة على وجه التحديد، بل هناك مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن صدرت بموجب قرار من الجمعية العامة التي شجعت الحكومات على إدماجها في برامجها الوطنية كلما امكن ذلك وهي (الاستقلالية- المشاركة- الرعاية- تحقيق الذات- الكرامة)(8).

ثانياً: تمييز كبار السن من ذوي الإحتياجات الخاصة:

ذوي الإحتياجات الخاصة هم (مجموعات من الأفراد تعرضوا لظروف خاصة مختلفة جعلتهم يبتعدون عن مستوى الفرد المتوسط -من وجهة نظر مجتمعاتهم - وذلك في قدراتهم العقلية أو الجسمية أو الوجدانية أو الاجتماعية أو غيرها مما يتطلب تقديم مجموعة من الخدمات الخاصة لفترة دائمة أو مؤقتة تساعدهم على النمو والتعلم والتدريب وتمكنهم من التكيف مع ظروفهم وتلبية متطلبات حياتهم اليومية أو العملية أو الوظيفية أو المهنية أو الثقافية أو الأسرية أو الاجتماعية ، وأن يشاركوا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية بأقصى حد تسمح به إمكانياتهم وقدراتهم ويحتاجون إلى رعاية أو معاملة خاصة تبعا لظروفهم الخاصة التي يعيشون فيها وتبعا لتفكيرهم الخاص نحو أنفسهم ونحو المجتمع)(9).

(8) مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن (القرار 91/46) في 16 كانون الثاني/ديسمبر 1991.

(9) هبة عاطف السيد محمد عوض، دور الجمعيات الأهلية في تفعيل حماية حقوق المعاقين، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الآداب، جامعة دمياط، 2014، ص ص 59-60.

ومن خلال تحليل هذا التعريف لفئة ذوي الإحتياجات الخاصة نجد أن هناك ما يمكن بموجبه التمييز كبار السن وذوي الإحتياجات الخاصة وهي:

1- كبار السن الذين يبلغون حداً من العمر الذي أشرنا اليه ليس بالضرورة أن يكون لهم صفات تكوينية في بنيتهم الجسدية والذهنية يجعلهم مختلفين عن البقية وبحاجة الى متطلبات خاصة بل أن العمر هو معيار لوصولهم الى مرحلة يكونون فيها بحاجة الى رعاية اجتماعية تتناسب مع ضعفهم البدني والذهني، أما ذوي الإحتياجات الخاصة فهم لا ينتمون الى فئة عمرية معينة فهم لهم صفات خاصة بهم تجعلهم مختلفين عن بقية البشر جسدياً وذهنياً وبحاجة الى معاملة خاصة.

2- كبار السن كما أسلفنا ليس لهم حقوق محددة، بل أن لهم الحقوق والحريات العامة المقررة بصورة عامة لكل البشر دون تخصيص حقوق لذواتهم وهذا ما يشكل نقص تشريعي على المستوى الدولي بحاجة لمعالجة سريعة وملائمة كما سنوضح ذلك فيما بعد، أما ذوي الإحتياجات الخاصة فلهم بعض الحقوق المقررة لذواتهم مثل الدمج الذي يعني دمجهم في المجتمع وإشراكهم في الحياة المجتمعية، والتمكين الإجتماعي الذي يتطلب إكسابهم المعارف والمهارات التي تمكنهم من المساهمة الفعالة الحياة الإجتماعية، فضلاً عن الحقوق والحريات الأخرى للإنسان والمقررة للجميع والذي يستفاد منها ذوي الإحتياجات الخاصة.

المطلب الثاني: تطور الحماية الدولية لكبار السن

إن التتبع التاريخي لتطور الحماية الدولية لكبار السن يكشف لنا أن الإهتمام بكبار السن لم يكن في بداياته مستقلاً عن الإهتمام بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية بصورة عامة، ومن ثم بدأ تطور هذا الأهتمام وبوادره تظهر بشكل مستقل من خلال بعض الجهود الدولية الخاصة بفئة كبار السن، وهذا ما سنوضحه من خلال فرعين.

الفرع الأول: تطور الإهتمام بكبار السن في إطار حقوق الإنسان

كما هو معلوم فإن منظومة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية تطورت بسرعة متناهية وسريعة ولا سيما بعد تدويل حقوق الإنسان وحرياته الأساسية على المستوى الدولي بعد وضع ميثاق منظمة الأمم المتحدة⁽¹⁰⁾، حيث لم تعد القواعد المنظمة لحقوق الإنسان داخلية فقط، بل قاد التدويل الى الاعتراف بهذه الحقوق عبر قواعد دولية⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ يقصد بالتدويل (الإشتراك بين طرفين دوليين في تنظيم شأن قانوني معين، أو نقل أمر قانوني داخلي وتحويله إلى أمر دولي)، عبد السلام أحمد هماش، دراسة في مفهوم التدويل وإستخداماته في القانون الدولي العام، مجلة دراسات علوم

وقد أعرب عدد كبير من العلماء المعاصرين عن إيمانهم بأن المجتمع الدولي بتوقيعه وتصديقه على ميثاق الأمم المتحدة، قد أقر بأن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية لم تعد مسألة ولاية قضائية وطنية، بل هي بالأحرى مسألة قانون دولي⁽¹²⁾.

ويعد هذا الميثاق نقطة البداية في مسيرة التشريع الدولي المنظم لحقوق الإنسان، حيث تضمنت ديباجته وبعض موادها وخاصة مادته الأولى والمادة (٥٥) منه إشارات عديدة إلى (حقوق الإنسان والحريات الأساسية) التي يجب تعزيز احترامها للجميع دون تمييز لأي سبب (كان، ودون تفريق بين الرجال والنساء)، والملاحظ على نصوص الميثاق الخاصة بحقوق الإنسان، أنها جاءت مبعثرة وموجزة وغامضة، وهي لا تكون نظاماً شاملاً لحقوق الإنسان، فهي من ناحية لم تعرف ولم تحدد الحقوق الواجب احترامها، ومن ناحية ثانية لم تضع نظاماً لحمايتها، غير أنها كانت خطوة راديكالية في إخراج (حقوق الإنسان) من قفص (سيادة الدولة)، إلى فضاء دولي رحب أضفى عليها بعداً إنسانياً⁽¹³⁾.

وقد كان لفشل عصبة الأمم في حماية حقوق الإنسان دولياً واندلاع الحرب العالمية الثانية والدمار الذي حل على العالم بسببها من أهم الأسباب التي أدت إلى تبني ميثاق الأمم المتحدة عام 1945 لمفهوم جديد لحقوق الإنسان ، وذلك باعتناقها معياراً مرناً يسمح لها بالتوسع في استبعاد أمور كثيرة من مجال الاختصاص الداخلي للدول الأعضاء ومنها حقوق الإنسان فبدأت مرحلة تدويل حقوق الإنسان، إذ أن الأمم المتحدة قد اعتبرت كافة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان حتى ولو تعلق بمعاملة الدولة لرعاياها من المسائل التي تثير اهتماماً دولياً مما يخول لها الحق في بحثها والتصدي لحمايتها بكافة الطرق الممكنة دون أن يحول نص المادة (7/2) من الميثاق والخاصة بفكرة قيد الاختصاص الداخلي من ذلك⁽¹⁴⁾،

لذلك تم تنظيم حقوق الإنسان في العديد من الوثائق الدولية العالمية والإقليمية في العديد من الإعلانات والإتفاقيات الدولية، وهذه الإعلانات والإتفاقيات أحتوت في طياتها نصوصاً

الشرعة والقانون، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، المجلد 38، العدد 2، 2011. متاح على الموقع التالي:

<https://platform.almanhal.com/Files/2/34578> تاريخ الزيارة 2020/9/4.

(11) هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، مراجعة د. أكرم الوتري، بيت الحكمة، بغداد، 2004، ص 367.

(12) خيرى أحمد كباش، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان- دراسة مقارنة، دار الجامعيين للنشر، 2002، ص 51.

(13) د. محمد يوسف علوان و د. محمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان المصادر ووسائل الرقابة الجزء الأول، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005، ص 50.

(14) د. عبدالله علي عبو، دور القانون الدولي الجنائي في حماية حقوق الإنسان، ط1، دار دجلة، عمان، الأردن، 2008، ص 14.

تخاطب الدول الأطراف فيها بضرورة مراعاة كبار السن ومنحهم رعاية تتناسب مع وضعهم العمري والبدني والذهني(15).

الفرع الثاني: تطور الإهتمام بكبار السن كفئة خاصة

هناك بعض الجهود الدولية التي بذلها المجتمع الدولي من أجل حماية كبار السن، وذلك من خلال الوثائق الدولية التي تناولت هذه الفئة وأكدت على ضرورة إيلاء إهتمام بأوضاعهم في المجتمعات الداخلية ومعالجة التحديات التي تواجههم.

فعلى المستوى العالمي يمكن تلخيص الجهود الدولية بما يلي(16):

1- خطة عمل فيينا الدولية للشيخوخة التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1982، وتضمنت هذه الخطة(62) توصية للدول من أجل المحافظة على حقوق كبار السن في إطار ما هو مقرر لهم من حقوق في العهديين الدوليين لحقوق الإنسان، وتدعو الخطة إلى إجراءات محددة بشأن قضايا مثل الصحة والتغذية، وحماية المستهلك المسن، والإسكان والبيئة، والأسرة، والرعاية الاجتماعية، والعمل وضمان الدخل، والتعليم، وجمع بيانات البحوث وتحليلها(17).

2- في عام 1991، اعتمدت الجمعية العامة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن، معددةً فيها(18) استحقاقاً لكبار السن تتعلق بالاستقلالية والمشاركة والرعاية وتحقيق الذات والكرامة(18).

(15) هناك العديد من النصوص التي وردت في هذه الوثائق الدولية العالمية والإقليمية التي وردت الإشارة فيها الى كبار السن ورعايتهم، ولا نريد ذكرها هنا تجنباً للتكرار حيث إننا سوف نتكلم عن حماية كبار السن بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان في المبحث الثاني.

(16) (المزيد من التفصيل عن ذلك يراجع أوشاعو رشيد، الجهود الدولية والوطنية لحماية حقوق كبار السن، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، المجلد 54، العدد 5، 2017، ص 310.

(17) للإطلاع على محتويات هذه الخطة يمكن مراجعة الموقع الإلكتروني الآتي:

<https://www.un.org/en/development/devagenda/ageing.shtml> تاريخ الزيارة 2020/9/6.

(18) اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن (القرار 91/46) في 16 كانون الثاني/ديسمبر 1991، وذكرت فيه أن الجمعية إذ تضع في إعتبارها المعايير التي سبق أن أرسنها خطة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية وغيرهما من كيانات الأمم المتحدة، تشجع الحكومات على إدماج المبادئ التالية في برامجها الوطنية أما يمكن ذلك : (الاستقلالية) 1. ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على ما يكفي من الغذاء والماء والمأوى والملبس والرعاية الصحية، بأن يوفر لهم مصدر للدخل ودعم أسري ومجتمعي ووسائل للتعويض الذاتي؛ 2. ينبغي أن تتاح لكبار السن فرصة العمل أو فرص أخرى مدرة للدخل؛ 3. ينبغي تمكين كبار السن من المشاركة في تقرير وقت انسحابهم من القوى العاملة ونسقه؛ 4. ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الاستفادة من برامج التعليم والتدريب الملائمة؛

5. ينبغي تمكين كبار السن من العيش في بيئات مأمونة وقابلة للتكيف بما يلائم ما يفضلونه شخصياً وقدراتهم المتغيرة؛ 6. ينبغي تمكين كبار السن من مواصلة الإقامة في منازلهم لأطول فترة ممكنة،/المشاركة؛ 7. ينبغي أن يظل كبار السن مندمجين في المجتمع، وأن يشاركوا بنشاط في صوغ وتنفيذ السياسات التي تؤثر مباشرة في رفاههم، وأن يقدموا للأجيال الشابة معارفهم ومهاراتهم؛ 8. ينبغي تمكين كبار السن من التماس وتهئية الفرص لخدمة المجتمع المحلي، ومن العمل كمتطوعين في أعمال تناسب اهتماماتهم وقدراتهم؛ 9. ينبغي تمكين كبار السن من تشكيل الحركات أو الرابطات الخاصة بهم/الرعاية؛ 10. ينبغي أن يستفيد كبار السن من رعاية وحماية الأسرة والمجتمع المحلي، وفقاً لنظام القيم الثقافية في كل مجتمع؛ 11. ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على الرعاية الصحية لمساعدتهم على حفظ أو استعادة المستوى

3- إعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة إعلان بشأن الشيخوخة وأعلان عام 1999 بوصفه اليوم الدولي للمسنين الذي يحتفل به في الأول من أكتوبر من كل عام(19).

4- في عام 2002 حيث عقدت الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة في مدريد، وأعتمد الإعلان سياسي وخطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة بهدف وضع سياسات دولية للشيخوخة مواءمة للقرن الحادي والعشرين. وتدعو خطة العمل إلى تغيير في المواقف والسياسات والممارسات على جميع المستويات للاستفادة من الإمكانيات الهائلة لكبار السن في هذا القرن. وترد في الخطة توصيات محددة للعمل تقضي بإعطاء الأولوية لكبار السن والتنمية، ورفع مستويات الصحة والرفاه بما يشمل مرحلة الشيخوخة، وإيجاد بيئات تمكينية وداعمة لهم(20).

ومن المؤمل أن تساهم هذه الوثائق والخطط والبرامج الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة في إستعادة الكرامة والرعاية الضروريين للمسنين من خلال آليات حديثة تحقق الأهداف النبيلة في سبيل رعاية المسنين وتحسين نوعية حياتهم(21).

وفي ختام تعريف كبار السن وتمييزهم عن غيرهم وبعد أن أستعرضنا التطور التاريخي للإهتمام بهم نستطيع القول أن هذه الجهود لم تثمر لحد الآن على توصل المجتمع الدولي لوثيقة دولية بشكل اتفاقية دولية، فلا زالت هذه الفئة بلا حماية دولية كافية والنصوص التي تتعلق بحقوقهم متناثرة في الإتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني كما سنوضح في المبحث الثاني.

الأمثل من السلامة الجسدية والذهنية والعاطفية، ولوقايتهم من المرض أو تأخير إصابتهم به؛¹². ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية والقانونية لتعزيز استقلاليتهم وحمايتهم ورعايتهم؛¹³. ينبغي تمكين كبار السن من الانتفاع بالمستويات الملائمة من الرعاية المؤسسية التي تؤمن لهم الحماية والتأهيل والحفز الاجتماعي والذهني في بيئة إنسانية ومأمونة؛¹⁴. ينبغي تمكين كبار السن من التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية عند إقامتهم في أي مأوى أو مرفق للرعاية أو العلاج، بما في ذلك الاحترام التام لكرامتهم ومعتقداتهم واحتياجاتهم وخصوصياتهم ولحقهم في اتخاذ القرارات المتصلة برعايتهم ونوعية حياتهم/تحقيق الذات؛¹⁵. ينبغي تمكين كبار السن من التماس فرص التنمية الكاملة لإمكاناتهم؛¹⁶. ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الاستفادة من موارد المجتمع التعليمية والثقافية والروحية والترويحية/الكرامة؛¹⁷. ينبغي تمكين كبار السن من العيش في كنف الكرامة والأمن، ودون خضوع لأي استغلال أو سوء معاملة، جسدياً أو ذهنيًا؛¹⁸. ينبغي أن يعامل كبار السن معاملة منصفة، بصرف النظر عن عمرهم أو نوع جنسهم أو خلفيتهم العرقية أو الإثنية أو كونهم معوقين أو غير ذلك، وأن يكونوا موضع التقدير بصرف النظر عن مدى مساهمتهم الاقتصادية).

(¹⁹) صدر قرار الجمعية العامة في الدورة(47) في 21 تشرين الأول 1992: متاح على الموقع الأتي:

<https://undocs.org/ar/A/RES/47/5> تاريخ الزيارة 2020/9/3.

(²⁰) الإعلان السياسي وخطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة، 2002، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الوثيقة رقم A/CONF.197/9. متاح على الموقع الأتي:

<https://undocs.org/ar/A/CONF.197/9> تاريخ الزيارة 2020/9/11.

(²¹) أوشاعو رشيد، مصدر سابق، ص 315.

المبحث الثاني: مصادر الحماية الدولية لكبار السن

كما أشرنا سابقاً لا توجد إتفاقية دولية خاصة تحمي كبار السن بشكل خاص كفئة مستقلة، عليه نجد أن النصوص القانونية التي تتعلق بحقوق هذه الفئة متفرقة بين طيات الإتفاقيات الدولية الإنسانية، ولا سيما بصورة خاصة في إتفاقيات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وهذا ما سنوضحه في مطلبين.

المطلب الأول: حماية كبار السن بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان

القانون الدولي لحقوق الإنسان هو (فرع من فروع القانون الدولي العام الذي يهتم بتحديد حقوق الإنسان وحرياته الأساسية والتي يجب على الدول احترامها وتوفيرها للأفراد على أراضيها والتي تنقسم إلى ثلاث فئات فئة الحقوق المدنية والسياسية وفئة الحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية وفئة حقوق التضامن-الجيل الثالث- البيئة والتنمية والسلام)⁽²²⁾.

وهذا القانون هو عبارة عن منظومة من القواعد الدولية المصممة لحماية وتعزيز حقوق الإنسان للجميع، وهذه الحقوق الطبيعية لدى بني البشر كافة بصرف النظر عن جنسيتهم أو مكان إقامتهم أو نوع جنسهم أو أصلهم القومي أو العرقي، أو لونهم أو ديانتهم أو لغتهم أو أي مكانة أخرى، وهي حقوق مترابطة ومتداخلة وغير قابلة للتجزئة، وغالباً ما ينص عليها ويكفلها القانون الذي يكون في شكل معاهدات والقانون الدولي العرفي والمبادئ العامة للقانون، وتنطوي حقوق الإنسان على حقوق والتزامات ويحدد القانون الدولي لحقوق الإنسان التزامات الدول بالتصرف بطرق معينة أو بالإحجام عن إتخاذ إجراءات معينة، وذلك من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحرريات الأساسية للأفراد والجماعات)⁽²³⁾.

وهذه المنظومة من القواعد القانونية الدولية تحتوي على العديد من الحقوق والحرريات الأساسية للأفراد وتم تصنيفها في البداية لنوعين من الحقوق، فئة الحقوق السياسية والمدنية، وفئة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولاحقاً ظهرت حقوق أخرى سميت بحقوق التضامن (الحق في بيئة سليمة- والحق في السلام- والحق في التنمية) لتصبح جيلاً ثالثاً لحقوق الإنسان.

(22) د. عبدالله علي عبو، القانون الدولي العام، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي- إقليم كردستان، مكتبة يادكار، السليمانية، 2019، ص22.
(23) الحماية القانونية الدولية لحقوق الإنسان في النزاع المسلح، منشورات الأمم المتحدة- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، جنيف، 2011، ص 5.

ثم بعد تطور مفاهيم المساواة والحرية والعدالة الاجتماعية بدأ مرحلة تخصيص بعض الحقوق لفئات محددة من البشر وبالتالي تم وضع إتفاقيات دولية خاصة بفئات معينة، والذي يعيننا هنا أن نبحث في الوثائق العامة لحقوق الإنسان والوثائق الخاصة لطوائف محددة من البشر لنرى ما هي الحقوق التي منحتها هذه الوثائق لكبار السن، وسوف نوضح ذلك في فرعين.

الفرع الأول: حقوق كبار السن في الوثائق العامة لحقوق الإنسان

كما هو معلوم أن الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان وحياته الأساسية تنقسم لقسمين، الوثائق العالمية لحقوق الإنسان، والوثائق الإقليمية لحقوق الإنسان وسوف نستعرض الوثائق الرئيسية في كل قسم لتوضيح مدى إشارتها لحقوق كبار السن وحمايتهم وذلك في فقرتين:

أولاً: حقوق كبار السن في الوثائق العالمية

إن الوثائق العالمية التي أشارت إلى حقوق الإنسان وحياته الأساسية ومنحت الحقوق والحريات للجميع بصورة عامة هي ثلاثة وثائق أساسية (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948- العهدين الدوليين لحقوق الإنسان 1966) والتي كونت في مجموعهما ما يطلق عليه مصطلح (الشرعة الدولية لحقوق الإنسان)⁽²⁴⁾.

وسنوضح حقوق كبار السن في هذه الوثائق الثلاثة في الفقرات الآتية:

1- حقوق كبار السن في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (UDHR) هو وثيقة مهمة في تاريخ حقوق الإنسان، صاغها ممثلون ذوي خلفيات قانونية وثقافية مختلفة من جميع أنحاء العالم، وهو يحدد، في حدث غير مسبق، حقوق الإنسان الأساسية التي يتعين حمايتها عالمياً، وتبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان في باريس في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948، وترجم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى المئات من اللغات، وبذلك سجل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان رقمًا قياسيًا عالميًا كونه الوثيقة الأكثر ترجمة في العالم، ويهدف هذا الموقع إلى نشر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على نطاق واسع⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ أطلقت لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية المنعقدة في جنيف خلال الفترة من 12 إلى 17 مارس/آذار 1947 مصطلح الشرعة الدولية لحقوق الإنسان (The International Bill of Human Rights) (على مجموعة الصكوك الحقوقية التي كان جاري إعدادها في ذلك الوقت من قبل الأمم المتحدة. تُعرف الشرعة الدولية لحقوق الإنسان بأنها "الحقوق التي يتضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والبروتوكولين الاختياريين، أو بمعنى آخر أنها دستور أو النظام الأساسي للقانون الدولي لحقوق الإنسان) الموسوعة السياسية، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: <https://political-encyclopedia.org/dictionary> تاريخ الزيارة 2020/9/6.

⁽²⁵⁾ (للتفصيل أكثر عن تاريخ الإعلان العالمي وملابسات إصداره يمكن مراجعة الموقع الإلكتروني الآتي: <https://www.ohchr.org/AR/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx> تاريخ الزيارة 2020-9-12.

ومن خلال إستعراض نصوص الإعلان العالمي نجد بعض منها أشارت إلى الإهتمام بكبار السن سواءً بشكل ضمني أو بشكل صريح، فالإشارة الضمنية يمكن إستخلاصه من خلال بعض الحقوق المقررة في الإعلان كتأكيد الإعلان على المساواة بين جميع البشر⁽²⁶⁾، وحظر التمييز على أساس أي معيار تمييزي ويدخل السن ضمنياً في المعايير المحظورة للتمييز بين البشر⁽²⁷⁾، والمساواة بين الجميع في الخضوع للقانون⁽²⁸⁾.

أما الإشارة الصريحة إلى الإهتمام بكبار السن ووضعهم الخاص فلم تكن هناك نصوص كثيرة في الإعلان تتطرق بشكل صريح لكبار السن سوى في مادة واحدة يتيمة تناولت الضمان الإجتماعي والمستوى المعيشي اللائق للأفراد⁽²⁹⁾.

2- حقوق كبار السن في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية: عرضت الجمعية العامة للأمم المتحدة العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية للتوقيع والتصديق والانضمام في 16 ديسمبر/كانون الأول 1966، ودخل حيز النفاذ بدءاً من 23 مارس/آذار 1976، يتكون العهد من ديباجة وواحد وخمسين مادة، موزعة على ستة أجزاء ويشمل العهد قائمة حقوق أطول من تلك التي أتى بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكذلك كان أكثر دقة من الإعلان، بالإضافة إلى النص على حقوق جديدة لم ينص عليها الإعلان، وأقر العهد وسائل دولية لحماية حقوق الإنسان، وأنشأ لجنة خاصة تابعة للأمم المتحدة سُميت لجنة حقوق الإنسان، وظيفتها

⁽²⁶⁾ تنص المادة (1) من الإعلان على أنه (يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق، وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء).

⁽²⁷⁾ تنص المادة (2) من الإعلان على أنه (لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر).

وتجدر الإشارة هنا أن البعض من الفقه ذهب إلى القول أن هذا النص لم يورد (السن) من بين الأسس المحظورة إقامة التمييز عليها، وبالتالي لا يمكن توسيع النص ليشمل هذا المعيار أيضاً، ولكن هناك من يرد على ذلك بالقول بأنه (لا يخفى أن صياغة النص تسمح بإضافة أسباب أخرى، يحظر التمييز على أساسها، ومن هذه الأسباب (السن)، فكما يتبين جلياً من عباراته أن الأسباب التي أوردتها جاءت على سبيل المثال لا الحصر (تقدمت النص الانجليزي عبارة such as وهي تقابل بالعربية كلمة مثل أو حرف التشبيه - ك -)، مما يسمح بإضافة غيرها إليها، يتعزز ذلك كله بعبارة أخرى واردة في النص ذاته، وهي عبارة تمييز من أي نوع (distinction of any kind) وعبارة و غيرها من الأوضاع (or other status) الواردة في نهايته. د. يوسف الياس، مصدر سابق، ص 65.

⁽²⁸⁾ تنص المادة (7) من الإعلان على أنه (الناس جميعاً سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز، كما يتساوون في حق التمتع بالحماية من أي تمييز ينتهك هذا الإعلان ومن أي تحريض على مثل هذا التمييز).

⁽²⁹⁾ وهذا ما تم ذكره في نص المادة (25) من الإعلان التي نصت على أنه (1. لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به العوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو التزلزل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه. 2. للأمومة والطفولة حق في رعاية ومساعدة خاصتين. ولجميع الأطفال حق التمتع بذات الحماية الاجتماعية سواء ولدوا في إطار الزواج أو خارج هذا الإطار).

الإشراف على تنفيذ هذه الحقوق ودراسة التقارير التي تقدمها الدول الأطراف في العهد للأمين العام للأمم المتحدة⁽³⁰⁾.

وحيث أن العهد يتضمن نصوصاً تتناول مجموعة الحقوق والحريات الأساسية للإنسان ذات الصبغة المدنية والسياسية، لذلك فإن الإشارة لكبار السن لم يرد كثيراً في نصوصه، وقد يعزى ذلك إلى أن هذه الحقوق في العادة لا تتعلق بالأوضاع المعيشية للأفراد بل تتناول تلك الحقوق والحريات اللصيقة بطبيعة الإنسان وصفته المدنية وتتعلق بحياته العامة في المجتمع، إلا أنه رغم ذلك نجد بعض نصوصه تمتاز بالشمولية من حيث المفهوم بحيث يمكن القول أن كبار السن مشمولين بمنطوق ما ورد فيها من حقوق وحريات.

فبعض هذه النصوص كررت ما أشارنا إليه من حقوق عامة يستفاد منه الجميع بما فهم كبار السن، كالمساواة بين جميع البشر وعدم التمييز في إقرار الحقوق والحريات الواردة في العهد للجميع، والمساواة أمام القانون والقضاء، والمشاركة في الحياة السياسية وتولي الوظائف العامة والإقرار بالشخصية القانونية⁽³¹⁾.

3- حقوق كبار السن في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية: تم اعتماد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 ديسمبر/كانون الثاني 1966، ودخل حيز النفاذ في 3 يناير/كانون الثاني 1976. يتكون العهد من ديباجة وواحد وثلاثين مادة، موزعة على خمسة أجزاء. ضمن كلا من الجزء الأول والثاني الأحكام العامة المشتركة للعهديين مثل حق الشعوب في تقرير المصير والتصرف الحر في ثرواتها. أما الجزء الثالث فقد ضمن الحقوق التي نص عليها الميثاق، وهي حقوق كان قد نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولكن قام العهد بتوضيحها وتفسير كيفية تنفيذها. فقد نص العهد على الحق في التعليم وقام بتوضيح آلية تنفيذ ذلك فنص على جعل التعليم الابتدائي إلزامي وتعميم التعليم الثانوي بالإضافة إلى إنشاء شبكة مدرسية على جميع المستويات، شمل الجزء الرابع الإجراءات الخاصة بالإشراف الدولي على تطبيق العهد مثل النص على تقديم الدول الأطراف في العهد تقارير للأمين العام للأمم المتحدة عن الإجراءات التي تتخذها لتطبيقه. وأخيراً شمل الجزء الخامس إجراءات التصديق على العهد.

⁽³⁰⁾ محمد عبدالله خليل و عصام عبد العزيز، السرعة الدولية لحقوق الإنسان، الدليل التدريبي، مؤسسة النقيب للتدريب ودعم الديمقراطية، القاهرة، 2007، ص 23.

⁽³¹⁾ للتفصيل أكثر عن مضمون هذه الحقوق يراجع د. عواد عباس الحردان، الحقوق والحريات العامة-إطار مرجعي، مجلة جامعة أهل البيت (عليهم السلام)، جامعة أهل البيت، العدد 13، السنة 2012، ص 155.

ولا يتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أية إشارة صريحة إلى حقوق كبار السن، وإن كانت المادة (9) التي تتناول "حق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية"، تعترف ضمناً بحق الحصول على ضمانات الشيخوخة، وحيث إن أحكام العهد تطبق تطبيقاً كاملاً على جميع أفراد المجتمع، يصبح من الواضح أنه يحق لكبار السن التمتع بالطائفة الكاملة للحقوق المعترف بها في العهد، وقد وجد هذا النهج التعبير الكامل عنه أيضاً في خطة عمل فيينا الدولية للشيخوخة، وفضلاً عن ذلك ونظراً لأن احترام حقوق كبار السن يتطلب اتخاذ تدابير خاصة، فإن العهد يطالب الدول الأطراف بأن تفعل ذلك بأقصى قدر من مواردها المتاحة.

ولكن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أصدرت التعليق العام رقم (6) الدورة الثالثة عشرة، 1995، وأشارت فيه اللجنة إلى بعض المسائل ذات الصلة بكيفية تعامل الدول الأطراف في العهد مع حقوق كبار السن على النحو الآتي⁽³²⁾:

- المساواة في الحقوق بين الذكور والإناث: ترى اللجنة أنه ينبغي للدول الأطراف أن تولي اهتماماً خاصاً للمسنات اللاتي غالباً ما يصبحن في أحوال خطيرة بسبب إنفاقهن كل حياتهن أو جزءاً منها في رعاية أسرهن بدون ممارسة نشاط مأجور يخولهن الحق في الحصول على معاش الشيخوخة واللاتي لا يحق لهن أيضاً الحصول على معاش كأرامل.
- الحقوق المتعلقة بالعمل: إذ تأخذ اللجنة في اعتبارها أن العمال كبار السن الذين لم يبلغوا سن التقاعد بعد، كثيراً ما يواجهون مشاكل في الحصول على الأعمال والاحتفاظ بها، وتركز على ضرورة اتخاذ تدابير لمنع التمييز على أساس السن في العمل وشغل الوظائف.
- الحق في الضمان الاجتماعي: إن تعبير "الضمان الاجتماعي" يشمل ضمناً جميع المخاطر المترتبة عن فقد وسائل العيش لأسباب خارجة عن إرادة الشخص، لذا ينبغي على الدول الأطراف أن تتخذ التدابير الملائمة لوضع نظم عامة للتأمين الإلزامي على كبار السن.
- حماية الأسرة: ينبغي على الدول الأطراف أن تبذل جهوداً أكبر من أجل إنشاء إدارات اجتماعية لدعم الأسرة بأكملها عندما تؤوي مسنين في مسكنها، وعلى تنفيذ تدابير توجه بصفة خاصة لصالح الأسر ذات الدخل المنخفض التي ترغب في رعاية المسنين منها في المسكن، وينبغي تقديم

⁽³²⁾ اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (الدورة الثالثة عشرة، 1995) التعليق العام رقم 6 الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكبار السن، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/cescr-gc6.html>

هذه المساعدة أيضا إلى الأشخاص الذين يعيشون وحدهم، أو إلى الأزواج المسنين الذين يرغبون في البقاء في المنزل.

- الحق في مستوى معيشي كاف: من مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن، ينص المبدأ رقم 1 الذي يتصدر القسم المتعلق باستقلالية كبار السن على أنه: "ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على ما يكفي من الغذاء والماء والمأوى والملبس والرعاية الصحية، بأن يوفر لهم مصدر للدخل ودعم أسري ومجتمعي ووسائل للعون الذاتي". وتعلق اللجنة أهمية كبيرة على هذا المبدأ الذي يطلب توفير الحقوق الواردة في المادة 11 من العهد لكبار السن، وتؤكد التوصيات 19 إلى 24 من توصيات خطة عمل فيينا الدولية للشيخوخة على أن المسكن للمسنين ينبغي النظر إليه على أنه أكثر من مجرد مأوى إذ له، بالإضافة إلى المدلول المادي، مدلول نفسي واجتماعي ينبغي أخذه بالحسبان، ومن ثم، ينبغي للسياسات الوطنية أن تساعد المسنين على مواصلة الحياة في مساكنهم أطول مدة ممكنة.

- الحق في الصحة البدنية والعقلية: ينبغي للدول الأطراف بغية إعمال حق كبار السن في التمتع بمستوى مرض من الصحة البدنية والعقلية، من حيث الوقاية من الأمراض وإعادة التأهيل ورعاية المرضى في نهاية العمر.

- الحق في التعليم والثقافة: تعترف الفقرة 1 من المادة 13 من العهد بحق كل فرد في التربية والتعليم. وفي حالة المسنين، ينبغي تناول هذا الحق من وجهتي نظر مختلفتين ومتكاملتين: فمن ناحية تأمين حق المسنين في الاستفادة من البرامج التعليمية ومن ناحية أخرى حيث أن كل فرد له الحق في أن يشارك في الحياة الثقافية وأن يتمتع بفوائد التقدم العلمي وتطبيقاته، عليه ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الاستفادة من موارد المجتمع التعليمية والثقافية والروحية والتروحية".

وفي ختام إستعراض الوثائق العامة للحقوق الإنسان يلاحظ أن هذا النهج في تناول أوضاع كبار السن وتعزيز وحماية حقوقهم بنصوص متفرقة، يؤدي إلى سياق تشتت تنظيمي تفتقر فيه حقوق كبار السن إلى الحماية المنهجية⁽³³⁾.

ثانياً: حقوق كبار السن في الوثائق الإقليمية لحقوق الإنسان: على المستوى الإقليمي صدرت العديد من الوثائق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وهي كثيرة لا يمكن الحديث عنها جميعاً،

(33) أوشاعو رشيد، مصدر سابق، ص 307.

ولكن سنشير إلى أبرز هذه الوثائق وهو ميثاق الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي ٢٠٠٠ الذي عالج الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي حقوق الأشخاص (كبار السن معالجة صريحة ودقيقة في المواد (٢٥) و(٣٤) و(٣٥) منه، حيث اعترف لهم بالحقوق في:(العيش بطريقة مستقلة ومحترمة- أن يكونوا فاعلين في الحياة الاجتماعية والثقافية-أن يكون لهم الحق في الحصول على منافع الضمان - الاجتماعي إلى جانب الخدمات الاجتماعية-أن يكون للأشخاص الذين يفتقرون إلى الموارد-الحق في سكن ملائم، أن يكون لهم الحق في الرعاية الصحية والوقائية وفي العلاج الطبي(34).

ولكن رغم كل ما تقدم من وثائق تناولت حقوق كبار السن سواءً بشكل صريح أم بشكل ضمني، فإن ذلك لا يكفي ولا يتناسب مع أهمية هذه الفئة ووضعهم الاجتماعي، حيث أن هناك العديد من التحديات التي تواجههم في المجتمعات حيث يتم إنتهاك حقوق كبار السن بطرق عديدة، لذلك نحن بحاجة لإتفاقية من الأمم المتحدة حول حقوق كبار السن للأسباب الموجبة التالية:(35):

- 1- إن التمييز على أساس السن هو أمر غير مقبول: مع زيادة عدد كبار السن فإن هذه الضغوط قد تؤدي إلى زيادة التمييز على أساس السن. وذلك سيؤدي حتماً إلى ضرورة مواجهة هكذا تمييز.
- 2- ان حقوق الانسان قد تُغيّر في حياة الناس: إن حماية حقوق كبار السن من شأنه أن يساعد الناس على التمتع بحياة كريمة وأمنة على قدم المساواة مع غيرهم من أفراد المجتمع. إن ممارسة هذه الحقوق سيتيح لكبار السن فرصة التعامل معهم باحترام، شأنهم شأن من هم أصغر سناً.
- 3- ان القوانين الدولية والاقليمية الحالية لا تعطي الحماية الكافية لحقوق كبار السن: إن القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعاهدات الدولية الأخرى تفترض تطبيقها على كافة الناس دون اعتبار للسن. إنما لم يتم ذكر السن بوضوح لمنع التمييز، وهناك عدة معاهدات إقليمية لحماية حقوق كبار السن ولكنها غير شاملة أو كافية أو ذات منهجية واضحة.
- 4- هنالك تلازم بين حقوق الإنسان والتنمية: إن احترام حقوق الإنسان يؤدي إلى المزيد من التنمية حيث الإحترام والكرامة والمشاركة في إبداء الرأي تؤثر جميعها، إضافة إلى الأمان المادي

(34) د. يوسف الياس، مصدر سابق، ص 103.
(35) دعم حقوق كبار السن-نحو معاهدة للامم المتحدة، دراسة معدة من قبل مجموعة المنظمات الدولية المعنية بشؤون كبار السن، ترجمة نبيل محي الدين قرنفل، مركز الدراسات لكبار السن، لبنان، 2018، ص 9.

لتحسين حياة ورفاهية الناس، وإن توفير الحماية لحقوق كبار السن من الرجال والنساء تسمح بخلق ظروف أفضل تتيح لهم المجال للمشاركة والمساهمة في تنمية واقعهم وواقع الناس حولهم، حيث إن احترام حقوق الناس سيؤدي حتماً إلى مجتمعات أكثر إنصافاً وديمومةً وشموليةً.

الفرع الثاني: حقوق كبار السن في الوثائق الخاصة لحقوق الإنسان

إلى جانب ما تقدم من وثائق عامة لحقوق الإنسان هناك اتفاقيات دولية تناولت حقوق فئات محددة من البشر، وهذه الاتفاقيات الفئوية وردت فيها بعض النصوص الدولية التي تتعلق بحقوق كبار السن، ولا يمكن الحديث عن كل هذه الاتفاقيات ولكن نشير بعض منها:

- 1- الإتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز على المرأة 1979: حيث أشارت المادة (11) من هذا الاتفاقية على حظر التمييز القائم على أساس الجنس في إقرار الضمان الاجتماعي (36).
- 2- إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة 2006: حيث هناك عدة مواد في هذه الإتفاقية تشير إلى رعاية حقوق كبار السن في مجال الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية والمستوى المعيشي اللائق (37).
- 3- إتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم 1997: حيث أن المادة (7) من هذه الإتفاقية على حظر التمييز بين العمال في مجال الحقوق المقررة ولا سيما على أساس السن (38).

(36) تنص الفقرة (هـ) من هذه المادة على أنه (1- تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل لكي تكفل لها، على أساس المساواة بين الرجل والمرأة، نفس الحقوق ولا سيما: هـ- الحق في الضمان الاجتماعي، ولا سيما في حالات التقاعد والبطالة والمرض والعجز والشيخوخة وغير ذلك من حالات عدم الأهلية للعمل، وكذلك الحق في إجازة مدفوعة الأجر) للمزيد يراجع د. مصلح حسن احمد، حقوق المرأة في القانون الدولي العام، مجلة كلية التربية الأساسية، تصدر عن جامعة المستنصرية، العدد 70، 2011، ص 191.

(37) تنص المادة (2/16) على أنه (2 - تتخذ الدول الأطراف أيضاً جميع التدابير المناسبة لمنع جميع أشكال الاستغلال والعنف والاعتداء بكفالة أمور منها توفير أشكال مناسبة من المساعدة والدعم للأشخاص ذوي الإعاقة وأسرهم ومقدمي الرعاية لهم تراعي نوع جنس الأشخاص ذوي الإعاقة وسنهم، بما في ذلك عن طريق توفير المعلومات والتثقيف بشأن كيفية تجنب حالات الاستغلال والعنف والاعتداء والتعرف عليها والإبلاغ عنها. وتكفل الدول الأطراف أن يراعى في توفير خدمات الحماية سن الأشخاص ذوي الإعاقة ونوع جنسهم وإعاقتهم).

وتنص المادة (25/ب) على أنه (توفير ما يحتاج إليه الأشخاص ذوي الإعاقة تحديداً بسبب إعاقته من خدمات صحية، تشمل الكشف المبكر والتدخل عند الاقتضاء، وخدمات تهدف إلى التقليل إلى أدنى حد من الإعاقات ومنع حدوث المزيد منها، على أن يشمل ذلك الأطفال وكبار السن).

وتنص المادة (28/2/ب) على أنه (ضمان استفادة الأشخاص ذوي الإعاقة، خصوصاً النساء والفتيات وكبار السن، من برامج الحماية الاجتماعية وبرامج الحد من الفقر). للمزيد عن ذلك يراجع سعدي يحيى سعدي، مصدر سابق، ص 42 وما بعدها.

(38) تنص المادة (7) من هذه الاتفاقية على أنه (تتعهد الدول الأطراف، وفقاً للصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، باحترام الحقوق المنصوص عليها في هذه الاتفاقية وتأمينها لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الموجودين في إقليمها أو الخاضعين لولايتها دون تمييز من أي نوع، مثل التمييز بسبب الجنس، أو العنصر، أو اللون، أو اللغة، أو الدين أو المعتقد، أو الرأي السياسي أو غيره، أو الأصل القومي، أو العرقي، أو الاجتماعي، أو الجنسية، أو العمر، أو الوضع الاقتصادي، أو الملكية، أو الحالة الزوجية، أو المولد، أو أي حالة أخرى). لتفصيل أكثر ينظر لندا مصطفى حسين الكلش،

4- أقرت منظمة العمل الدولية التوصية رقم 162 لسنة 1982 بشأن العمال المسنين والتي ركزت على ضرورة تكافؤ الفرص والمساواة وحظر التمييز وتحسين الظروف وإقرار نظم ملائمة للتقاعد(39).

5- المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي 1998: حيث ورد في المبدأ الرابع من هذه المبادئ إشارة إلى وجوب الأخذ بنظر الاعتبار السن في عدم التمييز عند تطبيق هذه المبادئ على الأشخاص النازحين، وكذلك مراعاة كبار السن ومنحهم معاملة تفضيلية في تقديم الحماية والمعاملة الإنسانية التي تتناسب مع حالتهم ووضعهم الخاص(40).

المطلب الثاني: حماية كبار السن بموجب القانون الدولي الإنساني

يقصد بالقانون الدولي الإنساني (مجموعة القواعد الدولية المستمدة من إتفاقيات الدولية أو الأعراف الرامية على وجه التحديد الى حل المشكلات الناشئة بصورة مباشرة من المنازعات المسلحة الدولية وغير الدولية ، والتي تقيد لأسباب إنسانية حق أطراف النزاع في استخدام طرق وأساليب القتال التي تروق لها أو تحمي الأعيان والأشخاص التي تضرروا أو قد يتضررون بسبب المنازعات المسلحة)(41).

ويتمثل سبب وجود القانون الدولي الإنساني أساساً في حماية كل الأنفس البشرية المندمجة بطريقة أو أخرى في النزاعات المسلحة، أو الذين يعتبرون من ضحاياها، وذلك بتجنيبهم أوجه المعاناة غير الضرورية، فالأمر يتعلق إذن بحماية آلاف بل ملايين الأشخاص التي تهدد حياتهم نتيجة بدء واستمرار بل وإنهاء النزاعات المسلحة، ولا يهم في هذا المقام طبيعة المنازعات أو

الحريات والحقوق الأساسية الدولية والوطنية للعمال المهاجرين – الأردن دراسة حالة، رسالة ماجستير جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2018، ص 40.

(39) د. بن عيسى أحمد، مصدر سابق، ص 124.

(40) جاء في المبدأ(4) أنه(1- تطبق هذه المبادئ دون تمييز من أي نوع سواء بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو المعتقد أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الإثني أو الاجتماعي أو المركز القانوني أو الاجتماعي أو السن أو العوق أو الملكية أو المولد أو أي معيار مماثل آخر. 2- يحق لبعض المشردين داخلياً، مثل الأطفال، ولا سيما القاصرين غير المصطحبين، والأمهات الحوامل، والأمهات المصحوبات بأطفال صغار، والإناث اللاتي يعلن أسراً، والمعوقين، وكبار السن، تلقي الحماية والمساعدة اللتين تتطلبهما أحوالهم والمعاملة التي تقتضيها احتياجاتهم الخاصة). وعدم التمييز يمتد الى مجالات أخرى عند منح الحقوق للنازحين داخلياً ولا سيما (أ) الحقوق في حرية التفكير، والوجدان، والدين أو المعتقد، والرأي والتعبير؛(ب) الحق في حرية البحث عن وظائف وفي المشاركة في الأنشطة الاقتصادية؛(ج) الحق في حرية تكوين الجمعيات والمشاركة، على قدم المساواة، في الشؤون المجتمعية؛(د) الحق في التصويت وفي المشاركة في الشؤون الحكومية والعامة، بما في ذلك الحق في الحصول على الوسائل اللازمة لممارسة هذا الحق؛(هـ) الحق في التخاطب بلغة يفهمونها)، د. عبدالله علي عبو، الحماية الدولية للنازحين داخلياً، بحث منشور في مجلة البحوث العلمية في الحقوق والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون- تيارت- الجزائر، العدد (2) أكتوبر 2015، ص 15.

(41) جان بكتيه، القانون الدولي الإنساني، تطوره ومبادئه ضمن كتاب دراسات في القانون الدولي الإنساني، ط1، تقديم د. مفيد شهاب، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2000، ص 34.

الدوافع أو الأسباب التي تتواجد خلفها، على أساس أنه في النهاية يذوق ويلاتها دائماً الكائنات البشرية(42).

ولا يقوم القانون الدولي الإنساني على أساس حماية الفئات المختلفة للأفراد، بل إنه يوفر الحماية لجميع الأشخاص غير المشاركين في الأعمال العدائية، أي المدنيين والأشخاص الذين لم يعودوا يشاركون في القتال (كالجرحى والمرضى والأسرى وضحايا السفن الغارقة من المقاتلين)، ولكن ذلك لا يعني أن القانون الإنساني لا يضع في الحسبان الضعف الخاص لبعض الفئات من السكان واحتياجاتهم الخاصة، بل إنه يشمل في الواقع - إلى جانب القواعد التي تنص على الحماية الخاصة للنساء والأطفال - على نصوص تتعلق بالمسنين، وتوفر الحماية للمسنين في القانون الدولي الإنساني بصفتهم مدنيين أساساً، وهي حماية عامة تنص عليها اتفاقية جنيف الرابعة، مع وجود قواعد أكثر تحديداً تنطبق في ظروف معينة(43).

وسوف نبين دور القانون الدولي الإنساني في حماية كبار السن من خلال فرعين، الأول لحماية كبار السن في النزاعات المسلحة الدولية، والثاني لحماية كبار السن في النزاعات المسلحة غير الدولية.

الفرع الأول: حماية كبار السن في النزاعات المسلحة الدولية

النزاع المسلح الدولي هو حالة الحرب المعلنة أو أي نزاع مسلح آخر ينشأ بين دولتين أو أكثر كالاحتلال الحربي وحروب التحرير الوطنية، ويجب على الأطراف المتحاربة تطبيق أحكام القانون الدولي الإنساني، سواءً اعترفت بقيام النزاع أو لم تعترف به ولا يتوقف تطبيقه على وجود إعلان مسبق بحالة الحرب(44).

(42) د. أحمد أبو الوفاء، الفئات المشمولة بحماية القانون الدولي الإنساني، ضمن كتاب القانون الدولي الإنساني، دليل للتطبيق على الأصعدة الوطنية، ط1، تقديم د. أحمد فتحي سرور، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2003، ص 147-148.

(43) المسنون في حالات النزاع المسلح، الخطاب الذي ألقاه فرانسوا كريل، نائب مدير العمليات في اللجنة الدولية للصليب الأحمر، هلسنكي، أيلول 1999، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

<https://www.icrc.org/ar/doc/resources/documents/misc/5m4eld.htm> تاريخ الزيارة 8-9-2020.

(44) عدت المادة(2) المشتركة من إتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949 صور النزاعات المسلحة الدولية على النحو الآتي: (علاوة على الأحكام التي تسري في وقت السلم، تنطبق هذه الاتفاقية في حالة الحرب المعلنة أو أي اشتباك مسلح آخر ينشأ بين طرفين أو أكثر من الأطراف السامية المتعاقدة، حتى لو لم يعترف أحدها بحالة الحرب، تنطبق الاتفاقية أيضاً في جميع حالات الاحتلال الجزئي أو الكلي لإقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة، حتى لو لم يواجه هذا الاحتلال مقاومة مسلحة، وإذا لم تكن إحدى دول النزاع طرفاً في هذه الاتفاقية، فإن دول النزاع الأطراف فيها تبقى مع ذلك ملتزمة بها في علاقاتها المتبادلة. كما أنها تلتزم بالاتفاقية إزاء الدولة المذكورة إذا قبلت هذه الأخيرة أحكام الاتفاقية وطبقته).

ومن خلال إستعراض نصوص القانون الدولي الإنساني التي تحكم النزاعات المسلحة الدولية نستطيع أن نشير إلى النصوص التي تناولت حماية كبار السن في سياق هذا النوع من النزاعات المسلحة وهي:

1- حماية كبار السن في إتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949: نجد هناك العديد من النصوص القانونية المتفرقة بين إتفاقيتين من هذه الإتفاقيات الأربعة وهما الإتفاقية الثالثة والإتفاقية الرابعة.

ففي إتفاقية جنيف الثالثة التي هي مخصصة لحماية أسرى الحرب في النزاعات المسلحة نجد بعض النصوص التي تطرقت لكبار السن وحمايتهم في ظروف معينة، كما يظهر مبدأ المساواة في المعاملة جنباً إلى جنب مع الاستثناء المتاح على أساس السن في المادة (16) من الإتفاقية الثالثة التي هنا تشير إلى إمكانية منح كبار السن الأسرى نوع من المعاملة المميزة عن بقية الأسرى وهذا ما يطلق عليه مصطلح التمييز الإيجابي⁽⁴⁵⁾، وهناك أيضاً عدد من الأحكام الأخرى التي تنص على أخذ السن في الحسبان، وبخاصة المواد (44 و45 و49) من نفس الإتفاقية⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁵⁾ ويختلف البعض على التسمية دون إخلال بالمبدأ، ففي أمريكا يسمونها "Affirmative Action" العمل الإيجابي وبعض دول أوروبا تسميها «التمييز الإيجابي» "discrimination positive" ودول أخرى تسميها «التفضيلية» ودول أخرى تسميها «آليات الإنعاش الملائم للأقليات» أو «إجراءات الفعل التوكيدي» أو «المساواة الراجعة»، لرفع مستوى الضعفاء إلى مستوى الأقوياء، أو «آليات الدمج لكل مكونات الأمة» أو «تفعيل المواطنة» عن طريق إجراءات خاصة لتعزيز المشاركة والمساواة، أو «آليات التمثيل والتواجد العادل للأقليات» أو حتى تعزيز «قانون التنوع»، ولكن في الحقيقة كل هذه العبارات ما هي إلا وصف لجزء من محتوى الفكرة ولا تشمل كافة جوانبها، فالتعبير المعروف في اللغة الانكليزية بـ: "Affirmative Action" ومقابلته في النص الفرنسي تعبير "discrimination positive" كان يعني في الولايات المتحدة الأمريكية اتخاذ تدابير إيجابية لصالح السود إنصافاً لهم من آثار التمييز العنصري التي لحقت بهم. وفي السنوات الأخيرة صار التعبير يشمل المرأة أيضاً وعدة فئات خاصة مثل ذوي الاحتياجات الخاصة وسكان المناطق الأقل تنمية، والمدارس الأقل مستوى. للمزيد يراجع هاجر الهيشري، مشروعية التمييز الإيجابي، متاح على الموقع الأتي:

https://maitremahmoudyacoub.blogspot.com/2013/03/blog-post_18.html تاريخ الزيارة 2020/9/15.

وقد قيل في وصف التمييز الإيجابي أن (ما يجعل من مفهوم التمييز الإيجابي مفهوماً متحركاً، هو تقابله مع مبدأ عدم التمييز الذي يعتبر النتيجة الطبيعية لمبدأ المساواة، ولفهم مبدأ عدم التمييز فلا بد من فهم التمييز الذي يفيد معاملة أفراد أو مجموعات بطريقة مختلفة، ومن ثم عدم التمييز يعني عدم التفرقة في المعاملة بين أشخاص تماثل مراكزهم القانونية أو متواجدين في نفس الوضعية، فهو إذن يعني التقليل من اللامساواة لبلوغ المساواة) د. لعقابي سميحة، مبدأ التمييز الإيجابي لصالح المرأة كإجراء إستثنائي لتفعيل حقوقها، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، تصدر عن جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، العدد 9، 2018، ص 182.

⁽⁴⁶⁾ تنص المادة (16) على أنه (مع مراعاة أحكام هذه الاتفاقية فيما يتعلق برتب الأسرى وجنسهم، ورهنها بأية معاملة مميزة يمكن أن تمنح لهم بسبب حالتهم الصحية أو أعمارهم أو مؤهلاتهم المهنية، يتعين على الدولة الحائزة أن تعاملهم جميعاً على قدم المساواة، دون أي تمييز ضار على أساس العنصر، أو الجنسية، أو الدين، أو الآراء السياسية، أو أي معايير مماثلة أخرى).

وتنص المادة (44) على أنه (يعامل أسرى الحرب من الضباط ومن في حكمهم بالاعتبار الواجب لرتبتهم وسنهم....). وتنص المادة (45) على أنه (يعامل أسرى الحرب الآخرون بخلاف الضباط ومن في حكمهم بالاعتبار الواجب لرتبتهم وسنهم).

2- حماية كبار السن في إتفاقية جنيف الرابعة 1949: كما هو معلوم فإن إتفاقية جنيف الرابعة وضعت من اجل حماية المدنيين في حالة الحرب والإحتلال، وهي تعتبر أول إتفاقية دولية إنسانية مخصصة لحماية المدنيين بدرجة أساسية، لذلك نجد أن مضمون هذه الإتفاقية تطرق لأحوال المدنيين في ظل ظروف النزاع المسلح، وتناولت الإتفاقية حماية المدنيين بصورة عامة بدون تحديد فئات معينة، ولكن مع ذلك نجد أن هناك في بعض نصوص هذه الإتفاقية إشارات إلى مراعاة السن في المعاملة الإنسانية مع المدنيين كما ورد في المواد (14 و17 و27) من هذه الإتفاقية⁽⁴⁷⁾.

3- حماية كبار السن في البروتوكول الإضافي الأول 1977: إن البروتوكول الإضافي الأول هو ملحق بإتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 والغاية منه توسيع نطاق حماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية، وما يسجل لصالح هذا البروتوكول من أهمية وإيجابية أنه جاء بقواعد أكثر تفصيلية لحماية المدنيين، وأن من إيجابيات هذا البروتوكول أنه إلى جانب الحماية العامة للسكان المدنيين أضاف حماية من نوع خاص لفئات خاصة ولا سيما النساء والأطفال، ولكن يؤخذ عليه أنه لم يخصص لكبار السن نصوص خاصة وقد يكون هذا الأمر مرده لعد وجود إهتمام دولي بهذه الفئة على الصعيد الدولي في حينه، ولكن مع ذلك نجد في البروتوكول إشارة ضمنية لضرورة إيلاء كبار السن رعاية إنسانية ومراعاة وضعهم في زمن النزاع المسلح ولا سيما في مجال التعامل مع الجرحى والمرضى والغرقى حسب منطوق المادة (8) من البروتوكول⁽⁴⁸⁾.

أما المادة (49) فأنها تنص على أنه يجوز للدولة الحاجزة تشغيل أسرى الحرب اللاتقيين للعمل، مع مراعاة سنهم، وجنسهم، ورتبتهم وكذلك قدرتهم البدنية، على أن يكون القصد بصورة خاصة المحافظة عليهم في صحة جيدة بدنيا ومعنويا.... في تفاصيل هذه النصوص ومضمونها يراجع د. علي زعلان نعمة، د. محمود خليل جعفر، د. حيدر كاظم عبد علي، القانون الدولي الإنساني، مكتبة السيبيان، بغداد، 2015، ص 197.

(47) تنص المادة (14) على أنه يجوز للأطراف السامية المتعاقدة في وقت السلم، ولأطراف النزاع بعد نشوب الأعمال العدائية أن تنتشئ في أراضيها، أو في الأراضي المحتلة إذا دعت الحاجة، مناطق ومواقع استشفاء وأمان منظمة بكيفية تسمح بحماية الجرحى والمرضى والعجزة والمسنين والأطفال دون الخامسة عشرة من العمر، والحوامل وأمهات الأطفال دون السابعة....)

وتنص المادة (17) على أنه يعمل أطراف النزاع على إقرار ترتيبات محلية لنقل الجرحى والمرضى والعجزة والمسنين والأطفال والنساء النفاس من المناطق المحاصرة أو المطوقة، ولمرور رجال جميع الأديان، وأفراد الخدمات الطبية والمهمات الطبية إلى هذه المناطق).

بينما تنص المادة (27) على أنه ومع مراعاة الأحكام المتعلقة بالحالة الصحية والسن والجنس، يعامل جميع الأشخاص المحميين بواسطة طرف النزاع الذي يخضعون لسلطته، بنفس الاعتبار دون أي تمييز ضار على أساس العنصر أو الدين أو الآراء السياسية....)

(48) تنص المادة (8) على أنه يقصد بالتعبير التالية لأغراض هذا الملحق "البروتوكول" المعني المبين قرين كل منها:
(أ) "الجرحى" و "المرضى" هم الأشخاص العسكريون أو المدنيون الذين يحتاجون إلى مساعدة أو رعاية طبية بسبب الصدمة أو المرض أو أي اضطراب أو عجز بدني كان أم عقليا الذين يحجمون عن أي عمل عدائي. ويشمل هذا التعبير أيضا حالات الوضع والأطفال حديثي الولادة والأشخاص الآخرين الذين قد يحتاجون إلى مساعدة أو رعاية طبية عاجلة، مثل ذوي العاهات وأولات الأحمال، الذين يحجمون عن أي عمل عدائي،

(ب) "المنكوبون في البحار" هم الأشخاص العسكريون أو المدنيون الذين يتعرضون للخطر في البحار أو أية مياه أخرى نتيجة لما يصيبهم أو يصيب السفينة أو الطائرة التي تقلهم من نكبات، والذين يحجمون عن أي عمل عدائي، ويستمر اعتبار

ولكن رغم ما يقدمه البروتوكول من حماية الكبار إلا أنهم لا يظهرون كفاءة مستضعفة ومن ثم لا يحصلون على اهتمام خاص على عكس من النساء والأطفال والمعوقين، ويمكن أن يعتبر المسنون ضمناً جزءاً من هذه البروتوكول ولكن من الواجب الإشارة إشارة واضحة إليهم، ورصد الإجراءات المتخذة في هذا الصدد والإفادة عنها حتى لا يستهان بإحتياجاتهم ومشاركتهم(49).

4- حماية كبار السن في القانون الدولي الإنساني العرفي: في دراسة أجرتها اللجنة الدولية للصليب الأحمر على مدى عشر سنوات أستعانت فيه بمجموعة من الخبراء في مجال القانون الدولي الإنساني من مختلف دول العالم، وأستدل الخبراء بالممارسات الإنسانية للدول والقوات المسلحة والنزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، وقد توصل الخبراء في هذه الدراسة إلى أن هناك(161) قاعدة عرفية دولية ملزمة لأطراف النزاع المسلح وأغلبها تسري على النوعين من النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية(50).

ووردت في هذه القواعد القاعدة(138) التي تتعلق بالمعاملة الإنسانية للعجزة والمعاقين وكبار السن بإحترام خاص وحماية خاصة، وهذا يعد تطوراً ملحوظاً وكبيراً في مجال الحماية الدولية لكبار السن بشكل صريح والإقرار لهم بحماية من نوع خاص أسوة بفئات أخرى مثل النساء والأطفال.

الفرع الثاني: حماية كبار السن في النزاعات المسلحة غير الدولية

النزاع المسلح غير الدولي هو ذلك النزاع الذي (تدور على إقليم أحد دولة طرف في البروتوكول الإضافي الثاني، بين قواته المسلحة وقوات مسلحة منشقة أو جماعات نظامية مسلحة أخرى وتمارس تحت قيادة مسؤولة على جزء من إقليمه من السيطرة ما يمكنها من القيام بعمليات عسكرية متواصلة ومنسقة، وتستطيع تنفيذ البروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977)(51).

هؤلاء الأشخاص منكوبين في البحار أثناء إنقاذهم إلى أن يحصلوا على وضع آخر بمقتضى الاتفاقيات أو هذا اللحق "البروتوكول"، وذلك بشرط أن يستمروا في الإحجام عن أي عمل عدائي... ويمكن القول هنا أن كبار السن يعانون في العادة من اضطرابات بدنية وهم بحاجة لرعاية إنسانية متميزة.

(49) فلورا ماكدونالد، الحماية القانونية للمستضعفين، حالة النازحين الداخليين المسنين، نشرة الهجرة القسرية، تصدر عن برنامج دراسات اللاجئين بالإشتراك مع المجلس النرويجي للاجئين والمشروع العالمي المعني بأوضاع النازحين داخلياً، العدد 14، تموز 2002، ص 9-10.

(50) حول ذلك يراجع: جون ماري هنكرتس، دراسة حول القانون الدولي الإنساني العرفي، ملخص القواعد، ط4، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، 2009، ص 6.

(51) ورد هذه التعريف في المادة(1) من البروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977.

وبداية يجب التنويه هنا إلى أن التنظيم القانوني الدولي للنزاعات المسلحة غير الدولية أقل من حيث القواعد القانونية الإنسانية من تلك التي تسري على النزاعات المسلحة غير الدولية، إذ أن جملة القانون الدولي للحرب وما يستتبعه من مبادئ للقانون الدولي الإنساني في مجملها أنصرف فحسب في مواجهة النزاعات المسلحة الدولية التي تمخضت أطرافها بصفة خاصة عن الدول وحركات التحرر الوطنية التي تناضل من أجل تقرير المصير، بحيث لم تنطبق في مواجهة النزاعات المسلحة غير الدولية إلا فحسب تلك المبادئ التي تضمنتها المادة الثالثة المشتركة بين إتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949 والبروتوكول الثاني الملحق لتلك الإتفاقيات والتي وضعت عام 1977⁽⁵²⁾.

عليه في ضوء ما تقدم فمن الطبيعي أن لا يكون هناك إهتمام صريح بكبار السن وحماتهم في النزاعات المسلحة غير الدولية، لذلك كل ما يمكن أن نذكره هنا أن النصوص التي تحمي المدنيين بصورة عامة في النزاعات المسلحة غير الدولية تحمي بدورها كبار السن وسنوضح هذه النصوص بشكل مختصر وهي:

1- حماية كبار السن بموجب المادة الثالثة المشتركة : المادة الثالثة هي تلك المادة الوحيدة واليتيمة المشتركة بين إتفاقيات جنيف الأربعة التي تضمنت الحد الأدنى من المعايير الإنسانية التي على أطراف النزاع المسلح غير الدولي الإلتزام في التعامل مع ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية، وفقرات هذه المادة كثيرة ولكن يمكن القول أن نص الفقرة(1) من هذه المادة جاءت بصيغة عامة تحمي الجميع بما فيهم كبار السن حيث أن هذه المادة تحظر المعاملة الإنسانية على أساس تمييزي مهما كان سبب هذا التمييز، حيث أشارت هذه المادة إلى بعض أسباب التمييز على سبيل المثال وحظرت التمييز على أساس أي سبب أخر لم يرد ذكره يتخذ أطراف النزاع ذريعة للتمييز في المعاملة الإنسانية بين الضحايا كأن يكون مثلاً كبار السن من بين هذه الأسباب⁽⁵³⁾.

(52) د. حازم محمد عتلم، قانون النزاعات المسلحة، ضمن كتاب القانون الدولي الإنساني، دليل للتطبيق على الأصعدة الوطنية، ط1، تقديم د. أحمد فتحي سرور، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2003، ص 228-229.

(53) تنص الفقرة(1) من المادة(3) المشتركة على أنه(في حالة قيام نزاع مسلح ليس له طابع دولي في أراضي أحد الأطراف السامية المتعاقدة، يلتزم كل طرف في النزاع بأن يطبق كحد أدنى الأحكام التالية:1. الأشخاص الذين لا يشتركون مباشرة في الأعمال العدائية، بمن فيهم أفراد القوات المسلحة الذين ألقوا عنهم أسلحتهم، والأشخاص العاجزون عن القتال بسبب المرض أو الجرح أو الاحتجاز أو لأي سبب آخر، يعاملون في جميع الأحوال معاملة إنسانية، دون أي تمييز ضار يقوم على العنصر أو اللون، أو الدين أو المعتقد، أو الجنس، أو المولد أو الثروة أو أي معيار مماثل آخر....)

2- حماية كبار السن بموجب البروتوكول الثاني 1977: لقد جاء البروتوكول الثاني لكي يؤكد المبادئ الإنسانية التي وردت في المادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949 التي تشكل الأساس الذي يقوم عليه احترام الإنسان في حالات النزاع المسلح الذي لا يتسم بالطابع الدولي من ناحية، ومن ناحية أخرى من أجل تأمين حماية أفضل لضحايا هذه المنازعات المسلحة.

ورغم أن البروتوكول على غرار المادة الثالثة المشتركة لم ترد فيه إشارات صريحة إلى كبار السن ضمن الضحايا المحميين بموجب نصوصه، ولكنه كرر الإشارة إلى حظر المعاملة التمييزية بين الضحايا في المعاملة الإنسانية حسب منطوق المادتين (4 و 2) (54).

3- بموجب القانون الدولي الإنساني العرفي: أشرنا إلى حماية كبار السن بموجب القانون الدولي الإنساني العرفي في إطار النزاعات المسلحة الدولية، وقد أشرنا للقاعدة (138) وهي ذاتها التي تحمي كبار السن في النزاعات المسلحة غير الدولية، حيث أن هذه المادة العرفية تتميز عن النصوص الإتفاقية من حيث أنها شاملة من حيث التطبيق حيث تسري في مضمونها على النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية.

الخاتمة

في خاتمة هذا البحث الذي تناول الحماية الدولية لكبار السن، وبعد أن خضنا في تفاصيل هذه الحماية ومضمونها ومصادرها، نستطيع أن ندون بعض الإستنتاجات التي توصلنا إليها ونقدم بعض المقترحات التي قد تكون مفيدة في تطوير هذه الحماية وعلى النحو الآتي:

أولاً: الإستنتاجات

1- أن كبار السن هم فئة من الأشخاص البالغين من العمر مرحلة عمرية تتراوح بين 60-65 سنة وأكثر من العمر، وببلوغهم هذا السن يصبحون من الفئات المستضعفة في المجتمع ويحتاجون لرعاية صحية واجتماعية تتناسب مع قدراتهم الذهنية والبدنية، كما يقتضي رعايتهم توفير

(54) تنص المادة (2) من البروتوكول الثاني على أنه (1). يسري هذا الحق "البروتوكول" على كافة الأشخاص الذين يتأثرون بنزاع مسلح وفق مفهوم المادة الأولى وذلك دون أي تمييز محجف يبني على العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الآراء السياسية أو غيرها أو الانتماء الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر أو على أية معايير أخرى مماثلة ...)

وتنص المادة (4) على أنه (1). يكون لجميع الأشخاص الذين لا يشتركون بصورة مباشرة أو الذين يكفون عن الاشتراك في الأعمال العدائية -سواء قيدت حريتهم أم لم تقيد- الحق في أن يحترم أشخاصهم وشرفهم ومعتقداتهم وممارستهم لشعائهم الدينية ويجب أن يعاملوا في جميع الأحوال معاملة إنسانية دون أي تمييز محجف....). د. محمد الطروانة حماية غير المقاتلين في النزاعات غير الطابع الدولي، ضمن كتاب القانون الدولي الإنساني، دليل للتطبيق على الأصعدة الوطنية، ط1، تقديم د. أحمد فتحي سرور، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2003، ص 246.

حقوقهم الأساسية وتمكنهم من التمتع بها وممارستها كما تقررها النصوص الدولية التي تتعلق بالحماية الدولية المقررة لهم.

2- كبار السن هم فئة من الأشخاص يصلون الى مرحلة عمرية متقدمة وهذا يؤدي في الغالب الى التأثير على قابليتهم البدنية والذهنية، وهذه الصفة التي تظهر فيهم قد يؤدي في بعض الأحيان إلى تشابه فئات أخرى معهم قد يكون لهم وضع بدني او ذهني بسبب حالتهم الخاصة ولا سيما الأشخاص المعاقين والأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة، إلا أن كبار السن يختلفون عن هاتين الفئتين بعدة نقاط من حيث درجة الحماية الدولية حيث لا إتفاقية دولية تحميهم وكذلك من حيث طبيعتهم البدنية حيث لا يشترط أن يكون كبار السن معاقين أو لهم صفات مختلفة تميزهم عن بقية المجتمع على غرار ذوي الإحتياجات الخاصة.

3- هناك بعض الجهود الدولية التي بذلها المجتمع الدولي من أجل حماية كبار السن، وذلك من خلال بعض الوثائق الدولية التي تناولت هذه الفئة وأكدت على ضرورة إيلاء إهتمام بأوضاعهم في المجتمعات الداخلية ومعالجة التحديات التي تواجههم، سواء أكان ذلك على المستوى العالمي أم على المستوى الإقليمي وقد كان ذلك بداية في إطار التطور التاريخي للإهتمام بحقوق الإنسان، ثم بعد ذلك ظهرت بوادر الأهتمام بكبار السن في بعض المناسبات الدولية وبعض الوثائق ولكنها لم تصل للمستوى المأمول، لاسيما في ظل عدم وجود إتفاقية دولية خاصة بهم.

4- بالنظر لعدم وجود إتفاقية دولية خاصة تحمي كبار السن بشكل خاص كفئة مستقلة، عليه نجد أن النصوص القانونية التي تتعلق بحقوق هذه الفئة متفرقة بين طيات الإتفاقيات الدولية الإنسانية، ولا سيما بصورة خاصة في إتفاقيات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني.

5- يعد القانون الدولي لحقوق الإنسان مصدراً مهماً من مصادر حماية كبار السن وتأمين حقوقهم، حيث أن هناك بعض النصوص الوثائق العامة لحقوق الإنسان التي يمكن القول بأنها تحمي كبار السن بصورة ضمنية ولا سيما في إطار حظر التمييز في إقرار الحقوق والحريات للجميع، والمساواة في التمتع بها والمساواة أمام القانون.

6- إلى جانب النصوص التي وردت في الوثائق العامة لحقوق الإنسان التي كما قلنا التي فيها بعض الإشارات الضمنية لحماية كبار السن، نجد هناك بعض الإتفاقيات الدولية التي تتعلق بفئات

معينة من الأشخاص كذوي الإعاقة والعمال المهاجرين والعمال والمرأة وردت فيها نصوص تشير بشكل صريح إلى مراعاة كبار السن وحقوقهم في المجتمع.

7- يعد القانون الدولي الإنساني مصدراً آخرًا من مصادر حماية كبار السن، حيث أن هذه الفئة الأكثر عرضة للضرر في النزاعات المسلحة باعتبارهم من الفئات الهشة، لذلك نجد هناك نصوص ألزمت أطراف النزاع في مراعاة عامل السن في إطار المعاملة الإنسانية مع ضحايا النزاعات المسلحة وإيلاء كبار السن رعاية خاصة وهذا ما يشكل نوع من التمييز الإيجابي لصالحهم.

8- تبين لنا أن النصوص التي تحمي كبار السن في القانون الدولي الإنساني فيها نوع من التفاوت من حيث حجم الحماية ونطاقها، حيث أن النصوص التي تحمي كبار السن في النزاعات المسلحة الدولية كانت أكثر تفصيلاً فقد وردت نصوص في إتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949 لحماية كبار السن ولا سيما في إتفاقيتي جنيف الثالثة والرابعة والبرتوكول الإضافي الأول لعام 1977، بينما في النزاعات المسلحة غير الدولية لم نجد نصوص صريحة تشير إلى كبار السن، سوى المادة الوحيدة واليتيمة وهي المادة الثالثة المشتركة التي جاءت بصيغة عامة يمكن القول أنها تحمي جميع الضحايا بما فيهم كبار السن وتحظر التمييز في المعاملة الإنسانية بين الضحايا، وقد كان البرتوكول الإضافي الثاني كذلك قاصراً من حيث الحماية لكبار السن حيث أنها أيضاً أشارت إلى حظر التمييز على أي اعتبار كان في المعاملة الإنسانية وقد قلنا أن ذلك يشمل ضمناً حظر المعاملة الإنسانية على أساس السن.

9- إن القانون الدولي الإنساني العرفي كان أكثر صراحة من بقية نصوص القانون الدولي الإنساني الإتفاقي فيما يتعلق بحماية كبار السن في النزاعات المسلحة بنوعها الدولية وغير الدولية، حيث أن القاعدة العرفية (138) أكدت بشكل صريح بضرورة إحترام كبار وتمتعهم بحماية خاصة.

ثانياً: المقترحات

1- ضرورة أن تعمل الدول على صياغة إتفاقية دولية خاصة بحقوق كبار السن أسوة بفئات أخرى كالنساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة وغيرهم من الفئات، لا سيما أن كبار السن هم من الفئات الهشة ويحتاجون لرعاية خاصة.

2- نرى من الضروري أن تضطلع الأمم المتحدة بدور أكبر في مجال حماية حقوق كبار السن، وأن تخصص لهم جهاز فرعي يتولى رعاية حقوقهم، ويكون لهم مقرر خاص يقوم بدراسة ومراجعة

التقارير التي تتعلق بكبار السن ويرسلها إلى مجلس حقوق الإنسان، لرصد الانتهاكات التي قد تقع ضد كبار السن.

3- إن نصوص القانون الدولي الإنساني الإتفاقي بحاجة إلى مراجعة وإضافة نصوص أكثر صراحة من حيث المضمون من أجل حماية كبار السن في الأحوال التي يصبحون فيها ضحايا النزاعات المسلحة بنوعها الدولية وغير الدولية، والأفضل أن تكون لهم حماية خاصة في هذا القانون مثل النساء والأطفال.

4- على المستوى الإقليمي وخاصة في مناطق الدول النامية ندعو كل من الدول والمنظمات الإقليمية إلى تبني إتفاقيات دولية خاصة بكبار السن، حيث تشير البيانات الواردة في تنقيح 2019 من تقرير التوقعات السكانية في العالم، أنه مع حلول عام 2050 سيكون 16% من عدد سكان العالم (واحدا من كل ستة أفراد في العالم) أكبر من سن 65 سنة، أي بزيادة 7% (واحدا من كل 11 فرد) عن عام 2019، أما في أوروبا وأمريكا الشمالية، فالمتوقع أن يكون ربع سكانها ممن هم فوق سن 65 سنة. وستكون زيادة عدد كبار السن أكثر وأسرع في بلدان العالم النامي، وستصبح آسيا المنطقة التي تضم أكبر عدد من كبار السن، وتواجه أفريقيا أكبر زيادة متناسبة في هذا الصدد.

المصادر

أولا: الكتب:

1. جون ماري هنكرتس، دراسة حول القانون الدولي الإنساني العرفي، ملخص القواعد، ط4، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القاهرة، 2009.
2. د.خيري أحمد كباش، الحماية الجنائية لحقوق الإنسان- دراسة مقارنة، دار الجامعيين للنشر، 2002.
3. د.عبدالله علي عبو، دور القانون الدولي الجنائي في حماية حقوق الإنسان، ط1، دار دجلة، عمان، الأردن، 2008.
4. د.عبدالله علي عبو، القانون الدولي العام، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي- إقليم كردستان، مكتبة يادكار، السليمانية، 2019.
5. د.علي زعلان نعمة، د. محمود خليل جعفر، د. حيدر كاظم عبد علي، القانون الدولي الإنساني، مكتبة السيسبان، بغداد، 2015.

6. محمد عبدالله خليل و عصام عبد العزيز، الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، الدليل التدريبي، مؤسسة النقيب للتدريب ودعم الديمقراطية، القاهرة، 2007.
 7. د. محمد يوسف علوان و د. محمد خليل الموسى: القانون الدولي لحقوق الإنسان المصادر ووسائل الرقابة الجزء الأول، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005.
 8. هيلين تورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، مراجعة د. أكرم الوتري، بيت الحكمة، بغداد، 2004.
 9. د. يوسف الياس، الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، المنامة، 2012.
- ثانياً: البحوث والدراسات:**
1. د. أحمد أبو الوفا، الفئات المشمولة بحماية القانون الدولي الإنساني، ضمن كتاب القانون الدولي الإنساني، دليل للتطبيق على الأصعدة الوطنية، ط1، تقديم د. أحمد فتحي سرور، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2003.
 2. الاستراتيجية العربية لكبار السن، اعداد مجموعة من المختصين في شؤون كبار السن في الدول العربية، دراسة صدرت بإشراف مجلس وزراء العرب للشؤون الاجتماعية، 2019-2020.
 3. أوشاع ورشيد، الجهود الدولية والوطنية لحماية حقوق كبار السن، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، المجلد 54، العدد 5، 2017.
 4. د. بن عيسى أحمد، الحماية القانونية للأشخاص المسنين في القانون الدولي و التشريع الجزائري، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مجلد 16 عدد 66، 2019.
 5. جان بكتيه، القانون الدولي الإنساني، تطوره ومبادئه ضمن كتاب دراسات في القانون الدولي الإنساني، ط1، تقديم د. مفيد شهاب، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2000.
 6. د. حازم محمد عتلم، قانون النزاعات المسلحة، ضمن كتاب القانون الدولي الإنساني، دليل للتطبيق على الأصعدة الوطنية، ط1، تقديم د. أحمد فتحي سرور، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دار المستقبل العربي، القاهرة، 2003.
 7. الحماية القانونية الدولية لحقوق الإنسان في النزاع المسلح، منشورات الأمم المتحدة- مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، جنيف، 2011.

8. دعم حقوق كبار السن-نحو معاهدة للأمم المتحدة، دراسة معدة من قبل مجموعة المنظمات الدولية المعنية بشؤون كبار السن، ترجمة نبيل محي الدين قرنفل، مركز الدراسات لكبار السن، لبنان، 2018.
9. د.عبدالله علي عبو، الحماية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 4، السنة 4، العدد 16، 2012.
10. د.عواد عباس الحردان، الحقوق والحريات العامة-إطار مرجعي، مجلة جامعة أهل البيت(عليهم السلام) ، جامعة أهل البيت، العدد 13، السنة 2012.
11. د. عبدالله علي عبو، الحماية الدولية للنازحين داخلياً، بحث منشور في مجلة البحوث العلمية في الحقوق والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون- تيارت- الجزائر، العدد (2) اكتوبر 2015.
12. د. لعقابي سميحة، مبدأ التمييز الإيجابي لصالح المرأة كإجراء إستثنائي لتفعيل حقوقها، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، تصدر عن جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، العدد 9 ، 2018.
13. د. محمد الطراونة، حماية غير المقاتلين في النزاعات غير الطابع الدولي، ضمن كتاب القانون الدولي الإنساني، دليل للتطبيق على الأصعدة الوطنية، ط1، تقديم د. أحمد فتحي سرور، منشورات اللجنة الدولية للصليب الأحمر، دارالمستقبل العربي، القاهرة، 2003.
14. فلورا مكدونالد، الحماية القانونية للمستضعفين، حالة النازحين الداخليين المسنين، نشرة الهجرة القسرية، تصدر عن برنامج دراسات اللاجئين بالإشتراك مع المجلس النرويجي للاجئين والمشروع العالمي المعني بأوضاع النازحين داخلياً، العدد 14، تموز 2002.
15. د. مصلح حسن احمد، حقوق المرأة في القانون الدولي العام، مجلة كلية التربية الأساسية، تصدر عن جامعة المستنصرية، العدد 70، 2011.
- ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية:**
1. سعدي يحيى سعدي، الحماية الدولية والوطنية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة دهوك، 2014.
2. لندا مصطفى حسين الكلش، الحريات والحقوق الاساسية الدولية والوطنية للعمال المهاجرين- الأردن دراسة حالة، رسالة ماجستير جامعة الشرق الأوسط، الأردن ، 2018.

3. هبة عاطف السيد محمد عوض، دور الجمعيات الأهلية في تفعيل حماية حقوق المعاقين، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الآداب، جامعة دمياط، 2014.

رابعاً: الوثائق الدولية:

1. الإتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم 1997.
2. إتفاقية جنيف الثالثة 1949.
3. إتفاقية جنيف الرابعة 1949.
4. اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2007 الوثيقة A/RES/61/106.
5. الإعلان السياسي وخطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة، 2002، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الوثيقة رقم A/CONF.197/9.
6. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
7. البروتوكولين الإضافيين لعام 1977.
8. العهدين الدوليين لحقوق الإنسان لعام 1966.
9. قرار الجمعية العامة في الدورة (47) في 21 تشرين الأول 1992.
10. اللجنة المعنية بالحقوق الإقتصادية والاجتماعية والثقافية، (الدورة الثالثة عشرة، 1995) التعليق العام رقم 6.
11. مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن (القرار 91/46) في 16 كانون الثاني/ديسمبر 1991.
12. المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي 1998.

خامساً: المصادر الألكترونية:

1. عبد السلام أحمد هماش، دراسة في مفهوم التدويل وإستخداماته في القانون الدولي العام، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، عمادة البحث العملي، الجامعة الأردنية، المجلد 38، العدد 2، 2011.

متاح على الموقع التالي: <https://platform.almanhal.com/Files/2/34578>.

2. المسنون في حالات النزاع المسلح، الخطاب الذي ألقاه فرانسوا كريل، نائب مدير العمليات في اللجنة الدولية للصليب الأحمر، هلسنكي، أيلول 1999.

متاح على الموقع الألكتروني

الأتي: <https://www.icrc.org/ar/doc/resources/documents/misc/5m4eld.htm>.

3. هاجر الهيشري، مشروعية التمييز الإيجابي متاح على الموقع الأتي

https://maitremahmoudyacoub.blogspot.com/2013/03/blog-post_18.html

تقييم أداء مجلس النواب المغربي

في ضوء مستجدات دستور 2011 (الفترة التشريعية 2011-2019)

The Evaluation of the Moroccan House of Representatives's performance (2011-2019) In light of Novelties in the 2011 constitution

د. يوسف بن هيبه

BenhibaYoussef

باحث في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة عبد المالك السعدي - طنجة-

Benhiba1972@gmail.com

ملخص:

استطاعت المؤسسة التشريعية أن تفرز تبايناً مستمراً على مستوى تقييم حصيلتها على مدار التجربة البرلمانية المغربية (1963-2019)، رغم إقرار الجميع أن ما تم انجازه يعد تراكمًا تاريخيًا مقدراً على المستوى التشريعي والرقابي والدبلوماسي، إلا أن السياق الدولي والإقليمي والوطني الذي أطر اشتغال البرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة، والذي اصطاح على تسميته "الربيع العربي الديمقراطي"، حيث أفرز إطاراً دستورياً جديداً سنة 2011، والذي حمل معه إمكانات و ضمانات واختصاصات وفرصاً حقيقية من شأن حسن استثمارها من لدن مختلف الفاعلين، المساهمة في تجويد مخرجات العملية التشريعية نوعاً وكمًا، وكذا تجاوز المعوقات التي تحول دون بروز مؤسسة تشريعية قادرة على النهوض بعملية التحديث السياسي في اتجاه الانتقال الديمقراطي الناجز؛ لذلك نعتقد أن عملية تقييم أداء مجلس النواب مرتبطة أساساً بالسياق الدستوري والسياسي الذي أطر الحياة البرلمانية خلال الولايتين التشريعتين التاسعة والعاشر.

وحيث إن الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) من الحياة البرلمانية المغربية ولاية تأسيسية بعد المصادقة على دستور 2011، وشكلت الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021) ولاية استكمال مختلف استحقاقات الورش التشريعي وإرساء الهندسة الدستورية والمؤسسية الجديدة، حاولت هذه المقالة، لذلك، الوقوف على أهم المستجدات والإمكانات القانونية التي وضعها دستور 2011 رهن مجلس النواب من أجل الارتقاء بحصيلته التشريعية

(القوانين) والرقابية (الأسئلة الشفوية والكتابية وملتمس الرقابة ..) ومنجز تقييم السياسات العمومية (الجلسة الشهرية) (المبحث الأول)، ثم العمل على تقديم تقييم عام للحصيلة المسجلة من أجل التأكد من مدى مساهمة الإصلاح الدستوري الأخير في الرفع من جاهزية وحصيلة ومحرجات مجلس النواب خاصة والتجربة الديمقراطية المغربية عامة. عملية مكنتنا من استنتاج مجموعة من الخلاصات حول أداء الغرفة الأولى خلال الفترة الممتدة ما بين سنوات (2011-2020) (المبحث الثاني).

الكلمات المفتاحية:

دستور 2011؛ مجلس النواب ؛ الولاية التشريعية؛ التشريع؛ الرقابة؛ تقييم السياسات العمومية؛

Abstract:

The legislative institution was able to produce a continuous variation in the level of assessing its outcome over the course of the Moroccan parliamentary experience (1963-2019), despite the recognition by what has been achieved is an estimated historical accumulation at the legislative, oversight, and diplomatic level, but the international, regional and national context that framed Parliament's work during The ninth legislative mandate; Which was termed the Arab Democratic Spring, as it produced a new constitutional framework in 2011, which brought with it potentials, guarantees, specializations and real opportunities that would be well invested by the various representatives, where they contribute to improve the outcomes of the legislative process in quality and quantity, as well as overcoming the obstacles which prevent the emergence of an institution Legislative law capacity of advancing the process of political modernization in the direction of the completed democratic transition. Therefore, we believe that the process of evaluating the performance of the House of Representatives is primarily linked to the constitutional and political context that framed parliamentary life during the ninth and tenth legislative terms

.The ninth legislative mandate (2011-2016) of Moroccan parliamentary life is a constituent state after the ratification of the 2011 constitution. While the tenth legislative mandate (2016-2021) has formed a stage to complete distinct entitlements of the legislative workshops and establish a relevant constitutional and institutional architecture; hence this article tries to systematically adhere to Addressing the issue by examining the

most important developments and legal qualifications established by the 2011 constitution mortgaging the House of Representatives to boost its legislative outcome (draft/laws), oversight (oral and written questions and the censorship petition), and the evaluation of public policies (monthly session and exploratory tasks) (Topic 1). Thereafter, there should be managed to yield a general evaluation of the recorded outcome to ensure the recent constitutional enhancement has been contributed to increasing the readiness, outcome, embarrassments of the House of Representatives particularly, and the Moroccan democratic experience in general. Consequently, A process enabled us to conclude a set of conclusions about the performance of the first chamber during the period between (2011-2020) years (the second topic).

Key Word : The Constitution of 2011 ; House of Representatives ; Legislative mandate ;The legislation ; Censorship ; Evaluation of public policies

مقدمة:

تشكل السياقات السياسية أحد أهم المداخل الأساسية لفهم وتعميق النظر والمعرفة إزاء ظاهرة سياسية جديدة بالدراسة والتحليل، لذلك يعد السياق الذي صاحب ما يعرف في الأدبيات السياسية بالربيع الديمقراطي المغربي باعتباره لحظة فارقة في التاريخ السياسي للبلد، ومرحلة متميزة ضمن مسار تاريخي تراكمي للمنجز من قبل القوى الفاعلة في الحياة السياسية منذ الاستقلال إلى حدود لحظة التعديل الدستوري سنة 2011، حدثاً مكن من اجتراح أسئلة تتعلق بطبيعة أزمة النظام السياسي وأفق المندود في الانعتاق من حكم أنظمة هجينة إلى أنظمة ديمقراطية والتي غدت مطلب شرائح اجتماعية واسعة بالنظر لعوائدها الإيجابية على الدولة والمجتمع.

مكن السياقين الإقليمي والوطني الذين تزامنا مع انطلاق شرارة الربيع العربي والمغربي الديمقراطي المؤسسة الملكية من التعجيل باتخاذ إجراءات استباقية من أجل تفادي حالة الاختناق السياسي، جراء بروز مؤشرات تنزع نحو التمكين لنموذج تنموي يحتفي بالمشاريع الاقتصادية الكبرى، في مقابل استبعاد ورش ديمقراطية الدولة في اتجاه تحقيق تناوب ديمقراطي ناجز، حيث أطلقت المؤسسة الملكية رزمة من الإصلاحات السياسية والتي تضمنها خطاب 09 مارس 2011، حيث شُكلت لجنة استشارية لتعديل الدستور، اشتغلت إلى جانبها لجنة آلية المتابعة السياسية، الأمر الذي قاد إلى صياغة دستور حاز خلال استفتاء شعبي ثقة واسعة من

الشعب المغربي، ليتوج هذا المسار بإجراء أول انتخابات تشريعية سابقة لأوانها بعد دستور 2011، حيث بوأت حزباً معارضاً رئاسة الحكومة.

ساهمت مجموعة من الأعطاب البنيوية في التأثير على مسار العمل البرلماني عموماً، وهو الأمر الذي أفرز تبايناً مستمراً على مستوى تقييم حصيلتها والتي انطلقت مع أول تجربة دستورية خلال سنة 1962، رغم إقرار الجميع أن ما تم انجازه يعد تراكمًا تاريخياً مقدراً على المستوى التشريعي والرقابي والدبلوماسي، إلا أن السياقين الإقليمي والوطني الذي أطر اشتغال البرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة، أفرز إطاراً دستورياً جديداً تمثل في إصدار وثيقة دستورية سنة 2011، والذي حمل معه اختصاصات وضمانات حقيقية من شأن حسن استثمارها من لدن مختلف الفاعلين، المساهمة في تجويد مخرجات المؤسسة التشريعية نوعاً وكماً، وكذا تجاوز المعوقات التي تحول دون بروز مؤسسة تشريعية قادرة على النهوض بعملية التحديث السياسي في اتجاه ديمقراطية الدولة والمجتمع.

ينبغي الإشارة إلى أنه رغم أهمية خطوة التنصيب على مجموعة من الحقوق الدستورية في المجال الرقابي والتشريعي التي وردت في نص الوثيقة الدستورية لسنة 2011، ومع بروز وظيفة جديدة تستجيب لمطلب ربط المسؤولية بالمحاسبة وتتمثل في تقييم السياسات العمومية⁵⁵، فإن هذا الإطار الدستوري الجديد يتوخى تجاوز مجموعة من الإشكالات التي صاحبت مختلف المراجعات الدستورية بالمغرب، لعل أبرزها هيمنة طابع التنازع بين المعارضة السياسية والمؤسسة الملكية، واستئثار هذه الأخيرة بالسلطة التأسيسية، مما مكن من إنتاج وثائق دستورية مضامينها محكومة بسياقات إنتاجها. ويبقى الرهان الحقيقي علمدى انعكاس طبيعة السياقين الإقليمي والوطني الذي أفرز مستجدات دستورية جد متقدمة بالمقارنة مع الدساتير السابقة في الرفع من حصيلة وجودة مخرجات مجلس النواب.

تبوأ مجلس النواب وضعاً متميزاً مما خوله آليات ناجعة لتعزيز دوره ومكانته في الرفع من جاهزية وفعالية المؤسسة التشريعية والتي أضحت مصدراً وحيداً للتشريع، وكذا الصدارة والكلمة الفصل في المصادقة على النصوص التشريعية، وبالنظر للاختصاصات الجديدة التي تم تمتيعه بها، فإنه تلقى عليه مسؤولية جسيمة في حسن تفعيل المقتضيات الواردة في دستور 2011، هذا الأخير شرعفي تنزيل مقتضياته منذ تسع سنوات وهي مدة معتبرة من أجل تقييم

⁵⁵ نص الفصل 70 من دستور 2011 على أن " يمارس البرلمان السلطة التشريعية. يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية". ..

حصيلة أعضاء مجلس النواب. واعتباراً للموقع الذي حظيه هذا الأخير في الهندسة الدستورية الجديدة لسنة 2011؛ لأنه يمثل مصدر السيادة الشعبية عن طريق الاقتراع العام المباشر، وهو الأمر الذي دفعنا إلى تخصيص هذه المقالة لمجلس النواب دون مجلس المستشارين؛ لأنه يتيح لنا مجالاً واسعاً للوقوف على المستجدات والحصيلة المسجلة وتقييمها في أفق المساهمة في تجسير العلاقة بين البحث العلمي وترشيد الممارسة الفضلى لمجلس النواب في أفق تجسيد الحكامة البرلمانية.

تفرض هذه الوضعية مسالة الدور الذي لعبته المستجدات الدستورية لسنة 2011 في استثمار الإمكانيات القانونية، قصد تجاوز معيقات محدودية أداء مجلس النواب في النهوض بالعمل البرلماني، وسعياً نحو الوقوف على مدى مساهمة هذه الحقوق والامتيازات التي منحت لمجلس النواب لانتقال به من البرلمان الوظيفة إلى البرلمان السلطة، وهو الأمر الذي يستدعي تقييم وظائف هذه المؤسسة على المستوى التشريعي والرقابي وتقييم السياسات العمومية. وكذا الوقوف على مدى صحة ادعاء أن ثمة تلازم بين التمكين القانوني عبر مدخل الإصلاح الدستوري والارتقاء بمخرجات مجلس النواب في اتجاه مزيد من ديمقراطية الدولة والمجتمع وتحقيق حكمة سياسية.

إن عملية تقييم حصيلة العمل البرلماني لمجلس النواب خلال الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) وثلاث سنوات الأولى من الولاية العاشرة (2016-2021)، يستدعي منا الوقوف على أهم المستجدات والإمكانيات القانونية التي وضعها دستور 2011 رهن مجلس النواب من أجل الارتقاء بحصيلته التشريعية والرقابية ومنجز تقييم السياسات العمومية (المبحث الأول)، ثم العمل على تقييم الحصيلة المسجلة من أجل التأكد من مدى مساهمة الإصلاح الدستوري الأخير في الرفع من جاهزية وحصيلة مجلس النواب والارتقاء بمخرجات المؤسسة التشريعية خاصة والتجربة الديمقراطية المغربية عامةً (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مستجدات وحصيلة مجلس النواب

مكن المد الاحتجاجي الذي عرفه المحيط الإقليمي نهاية 2010 ومطلع سنة 2011 من سقوط أنظمة سلطوية عتيدة عمرت لعقود طويلة، وهو ما دفع المؤسسة الملكية بالمغرب من التفاعل معه بحس استباقي وإع نتيجة قراءة دقيقة لطبيعة المرحلة، لتقرر بشكل استعجالي اتخاذ رزمة من الإجراءات التي تندرج ضمن ورش الإصلاح الدستوري لسنة 2011، وتزيل مختلف التعاقدات التي تم الاتفاق عليها. إجراء نابع من قدرة المؤسسة الملكية على قراءة التحولات

الحاصلة في المحيط الداخلي والإقليمي برؤية استشرافية مستوعبة ومستجيبة لتطلعات الحراك والانتفاض المغربي، بل جاء الخطاب متجاوزاً لسقف تطلعات الطبقة السياسية، ومؤشراً على الرغبة في تأسيس منطق جديد يتمركز حول المفهوم الجديد للسلطة. وقد خولت هذه المنهجية النظام السياسي المغربي من التفاعل مع تلك اللحظة بذكاء وواقعية، مما مكنه من الاستفادة من عوائده ومخرجاته دون التورط في فرملة المد المطلي الذي حملته قوى الحراك الشبابي المغربي لحركة 20 فبراير سنة 2011.⁵⁶

المطلب الأول: مستجدات مجلس النواب في ضوء دستور 2011

منح الدستور الجديد لسنة 2011 المؤسسة التشريعية وضعية اعتبارية جد مهمة في الهندسة الدستورية، حيث تم الارتقاء بها من مؤسسة دستورية إلى سلطة تشريعية، ويتجلى ذلك من خلال استبدال عنوان الباب الثالث "البرلمان" من دستور 1996⁵⁷، إلى "السلطة التشريعية" في الباب الرابع من دستور 2011⁵⁸. توصيف تم تضمينه في متن الفقرة الأولى من الفصل 70 منه على أن "يمارس البرلمان السلطة التشريعية". وبموجب هذه الصيغة أصبحت ممارسة السلطة التشريعية اختصاصاً شبه حصري على البرلمان في المجالات التي حددها الدستور. هذا المستجد يحمل دلالات ومضامين من شأنها تعزيز مكانة الاختصاص التشريعي للمؤسسة التشريعية في مجمل عملية التحديث السياسي، والذي يرمي إلى الارتقاء بالنظام السياسي إلى مصاف الدولة الديمقراطية.

عزز دستور 2011 دور البرلمان باختصاص جديد تمثل في تقييم السياسات العمومية (الفصل 70)، وخصص جلسة شهرية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها (الفصل 101)، وأعطى البرلمان حق الاستماع للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات في عرض حول أعمال هذا المجلس، كما أعطاه حق مناقشة التقارير السنوية لذات المجلس (الفصل 148). وألزم الفصل (160) المؤسسات والهيئات المشار إليها في الفصول من (161 إلى 170) تقديم تقرير عن

⁵⁶ - يمكن اعتبار يوم 20 فبراير 2011 لحظة فارقة في التاريخ السياسي المغربي المعاصر، نظراً للتعينة الكبيرة التي قامت بها الحركة الشبابية، إذ خرج أزيد من 200.000 مواطن للاحتجاج في أكثر من 53 مدينة من كل أنحاء المغرب، مدعومة بكل الأطياف الإيديولوجية والسياسية، باختلاف مرجعياتها الفكرية من اليساري الراديكالي إلى الإسلامي، بالإضافة إلى الجمعية المغربية لحقوق الإنسان. أنظر:

Saloua Zerhouni " Smartness " Without Vision. The Moroccan Regime in the Face of Acquiescent Elites and weak social Mobilization.

⁵⁷ - دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 23 من جمادى الأولى 1417 (07 أكتوبر 1996)، الجريدة الرسمية: عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

⁵⁸ - دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية: عدد 5964 مكرر في 30 يوليو 2011.

أعمالها، مرة واحدة في السنة على الأقل يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان.⁵⁹ إن التنصيص على وظيفة تقييم السياسات العمومية يتغى منه المشرع الدستوري البحث عن نجاعة العمل المؤسسي من خلال ربط المسؤولية بالمحاسبة، وكذا المساهمة البرلمانية في محاربة الفساد الإداري، وعدم الاستخفاف باستحقاقات المسؤولية العمومية، التي ينبغي مباشرتها من موقع المواطن الصادقة والفاعلة وليس مدخلاً للجمع بين الثروة والسلطة والبحث عن الواجهة الاجتماعية.

حظيت في هذا السياق المؤسسة التشريعية بحظ وافر من هذه الإصلاحات، وغدت المصدر الوحيد للتشريع، وتم توسيع مجال القانون من تسع (09) مجالات إلى أزيد من ثلاثين مجالاً⁶⁰، وخص مجلس النواب بكلمة الفصل في المصادقة والبت في النصوص التشريعية⁶¹، وتعيين رئيس الحكومة على أساس نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب⁶²، واختصاص مجلس النواب بتنصيب الحكومة ومسألة منح الثقة⁶³، إيداع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مجلس النواب⁶⁴، ولمجلس النواب امتياز التصويت النهائي عند اختلاف المجلسين⁶⁵، أما على الصعيد الرقابي، فقد تم منح اختصاص ملتزم الرقابة بشكل حصري لمجلس النواب⁶⁶، فقد مكن المشرع الدستوري البرلمان من تخصيص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها⁶⁷، وجلسة شهرية للإجابة عن أسئلة البرلمانيين حول السياسات العامة⁶⁸، وخول للجنة البرلمانية في كلا المجلسين المطالبة بالاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات العمومية بحضور الوزراء المعنيين⁶⁹. وحق الإحالة الاختيارية للقوانين على الرقابة الدستورية⁷⁰، وحق الإحالة الاختيارية للمعاهدات التي يصادق عليها البرلمان على الرقابة الدستورية⁷¹.

59- الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، حصيلة عمل الحكومة في علاقتها بالبرلمان، السنة الأولى من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، يناير - أكتوبر 2012، ص31.

60- الفصل 71 من دستور 2011.

61- الفصل 70 من دستور 2011.

62- الفصل 47 من دستور 2011.

63- الفصل 103 من دستور 2011.

64- الفصل 78 من دستور 2011.

65- الفصل 84 من دستور 2011.

66- تخفيض النصاب إلى الخمس: في ملتزم الرقابة، أي انتقل من نسبة 25% في دستور 1996 إلى نسبة 20 % في دستور 2011 من أعضاء مجلس النواب، وهو ما يستوجب توقيع 79 عضواً على اعتبار أن أعضاء مجلس النواب بناء على القانون التنظيمي لمجلس النواب رقم 27.11. هو 395 عضواً. الأمر الذي يتيح تفعيل هذه الآلية علماً أن هذه أصبحت في متناول المعارضة البرلمانية خلال الولاية التشريعية التاسعة إذا بلغ عدد نواب فرق المعارضة البرلمانية في النسخة الحكومية الأولى 178 نائبة ونائباً، وفي النسخة الحكومية الثانية 186 نائبة ونائباً.

67- الفصل 70 من دستور 2011.

68- الفصل 100 من دستور 2011.

69- حصيلة أشغال مجلس النواب للسنتين التشريعتين 2011-2012 و2012-2013، الجزء الثاني: هياكل مجلس النواب، العدد 44، البرلمان مجلس النواب، دار رقرق للطباعة والنشر، سنة 2014، ص07.

إن تعزيز موقع مجلس النواب في الهندسة الدستورية باعتبار نوابه يستمدون نيابتهم من الأمة بواسطة الاقتراع العام المباشر، تجسد من خلال مجموعة من الاختصاصات، لعل أبرزها تيسير الشروط على ممثلي الأمة بمجلس النواب مقارنة بنواب مجلس المستشارين في تفعيل مجموعة من الآليات الرقابية من قبيل؛ طلب جمع البرلمان في دورات استثنائية يتطلب نصاب الثلث بالنسبة لمجلس النواب والأغلبية المطلقة لمجلس المستشارين⁷²، حق إحالة القوانين على المحكمة الدستورية انخفض من الربع إلى الخمس بمجلس النواب وارتفع من الربع إلى ما يعادل الثلث بالنسبة لمجلس المستشارين⁷³. تخفيض النصاب الواجب لطلب ملتمس الرقابة من الربع إلى الخمس⁷⁴، تخفيض النصاب القانوني لتشكيل لجان تقصي الحقائق من الأغلبية المطلقة إلى الثلث⁷⁵، تخفيض النصاب في حق الاحالة الاختيارية للقوانين العادية على الرقابة الدستورية القبلية للقوانين في دستور 2011 من الربع إلى الخمس بينما مجلس المستشارين حدد في أربعين عضواً⁷⁶، ويمكن إجمال هذه المعطيات الرقمية المقارنة حول الأنصبة الرقابية في البرلمان خلال دستور 2011.

جدول 1: أنصبة تفعيل المجالات الرقابية بالبرلمان المغربي في دستور 2011

مجال المراقبة	النصاب في مجلس النواب	النصاب في مجلس المستشارين	اختصاص خاص/مشارك	التنصيب الدستوري
تنصيب الحكومة	الأغلبية المطلقة	/	خاص بمجلس النواب	الفصل 88
قبول ملتمس الرقابة	خمس الأعضاء	/	خاص بمجلس النواب	الفصل 105
الموافقة على ملتمس الرقابة	الأغلبية المطلقة	/	خاص بمجلس النواب	الفصل 105
تقديم ملتمس مساءلة الحكومة	/	خمس الأعضاء على الأقل	خاص بمجلس المستشارين	الفصل 106

⁷⁰ - الفصل 132 من دستور 2011.

⁷¹ - الفصل 55 من دستور 2011.

⁷² - الفصل 66 من دستور 2011.

⁷³ - الفصل 132 من دستور 2011.

⁷⁴ - الفصل 105 من دستور 2011.

⁷⁵ - الفصل 67 من دستور 2011.

⁷⁶ - الفصل 132 من دستور 2011.

التصويت على ملتمس مساءلة الحكومة	/	الأغلبية المطلقة	خاص بمجلس المستشارين	الفصل 67
تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق	ثلث الأعضاء	ثلث الأعضاء	للملك حق المبادرة	الفصل 101
طلب عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة	ثلث الأعضاء	أغلبية الأعضاء	حق المبادرة لرئيس الحكومة	الفصل 101
سحب الثقة	الأغلبية المطلقة	/	خاص بمجلس النواب	الفصل 103
الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم	/	/	كلا المجلسين	الفصل 102

المصدر: حصيلة عمل لحكومة في علاقتها مع البرلمان الولاية التشريعية التاسعة 2011 –

2016، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني. ص الولاية التشريعية الأولى،

يناير أكتوبر 2012، ص 32

تعد الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) من الحياة البرلمانية المغربية ولاية تأسيسية بعد المصادقة على دستور 2011، حيث ذكرت المعارضة البرلمانية⁷⁷ بالاسم بعد أن كانت نكرة في الدساتير السابقة، وعمل لأول مرة على دسترة بعض حقوقها الخاصة⁷⁸ وأضفى مرونة على بعض آلياتها الرقابية والتشريعية، بغية تمكينها من أدوات العمل وإعادة التوازن المختل بين الأغلبية والمعارضة داخل فضاء المؤسسة البرلمانية، الأمر الذي من شأنه تحصين موقع وأدوار المعارضة ضد كل تجاوز أو انتقاص أو اعتداء قد يقع فيه التشريع أو الممارسة البرلمانية انتهاكاً

⁷⁷ - المعارضة البرلمانية هي مجموع الفاعلين السياسيين الذين لم تسعفهم نتائج المشاركة في العملية الانتخابية الحصول على التمثيل داخل الأغلبية الحكومية، وبالتالي التواجد بشكل طبيعي ضمن الأقلية البرلمانية التي تخول لها إمكانية الانتساب لفرق المعارضة البرلمانية، مما يرفع من منسوب ديمقراطية النظام السياسي في اتجاه مزيد من الانفتاح على النموذج الديمقراطي. وضع يخلو مجموع الأشخاص والفرق والأحزاب المخالفة في زمن محدد انتقاد سياسة الحكومة مما يجعلها تصطف في مربع المعارضة البرلمانية، أنظر:

Charles Debbasch (dir) : Lexique, Dalloz, paris, p4. 2011.

⁷⁸ - نص دستور 2011 بخلاف الدساتير الخمسة السابقة على منح حقوقاً خاصة للمعارضة البرلمانية، والتي جاءت تباعاً في الفصول 10 و 60 و 69 و 82، حيث مكنت مقتضيات الفصل العاشر. الدستور الجديد للملكة المغربية 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الدستور الجديد للملكة المغربية، ط1، عدد 246، سنة 2016، ص ص. 521-522.

لحقوق المعارضة وانتقاصاً من صلاحياتها⁷⁹. يمكن هذا الوضع المعارضة البرلمانية من تبوء مكانة بارزة في أي نظام ديمقراطي قائم على توازن السلط، فهناك من يعتبر الديمقراطية بمثابة سلطة تنفيذية تستند إلى الأمة وتراقبها المعارضة البرلمانية⁸⁰، كما تعتبر الولاية التشريعية العاشرة مرحلة لاستكمال مختلف استحقاقات الورش التشريعي وإرساء هندسة دستورية ومؤسسية جيدة، وإبداع آليات جديدة لتعزيز التعاون والتنسيق بين السلط وتحقيق الحكامة المؤسسية، تم أنها مرحلة تكتسي أهمية بالنظر لحجم وطبيعة القوانين التي وجب تحيينها وملاءمتها مع المستجدات الدستورية والسياسية الجديدة. لذلك نعتقد أن عملية تقييم حصيلة ممثلي الأمة بمجلس النواب مرتبطة أساساً بالسياق الدستوري والسياسي الذي أطر الحياة البرلمانية خلال الولايتين التاسعة والعاشرة.

المطلب الثاني: حصيلة مجلس النواب التشريعية والرقابية وتقييم السياسات العمومية
تشكل وظيفتي الرقابة والتشريع أبرز الوظائف الكلاسيكية الرئيسية للبرلمانات العالمية، والتي ارتبط وجودها بالمؤسسات التشريعية، إلى جانب ظهور وظائف أخرى تباعاً بسبب معطيات مرتبطة بتحويلات في طبيعة المهام الملقاة على الدولة والبرلمانات الحديثة، الأمر يتعلق بالدبلوماسية البرلمانية وتقييم السياسات العمومية، هذه الأخيرة تعد أحد المستجدات الوظيفية المهمة التي نص عليها دستور 2011 في الفصل السابع، الأمر الذي سوف يمكن الفرق البرلمانية⁸¹ [أغلبية/ معارضة] من إمكانية استثمار الامكانات الدستورية في اتجاه تجويد المخرجات التشريعية والرفع من وثيرة العمل الرقابي البرلماني بما يوقع المؤسسة التشريعية في قلب عملية تحديث النظام السياسي، ويؤمن مزيد من شروط الانفتاح السياسي المأمول.

1- الحصيلة التشريعية (مشاريع / قوانين) خلال الولاية التشريعية التاسعة

منح دستور 2011 على غرار باقي الدساتير السابقة حق المبادرة التشريعية للحكومة وأعضاء البرلمان، حيث " لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين، تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة،

⁷⁹ - عثمان الزباني، الحماية الدستورية لحقوق المعارضة البرلمانية مقارنة على ضوء دستور 2011، منشورات مجلة الحقوق. مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 05، سنة 2012، ص 65.

⁸⁰ - Vedel Georges, le monde, 20-21 Juillet 1958. Cité in Nabil Bélig, l'opposition parlementaire : un contrepouvoir saisi par le droit, pouvoir n° 133, 2010, p 127.

⁸¹ - تعتبر الفرق النيابية تشكيلات داخلية للمجلس، وتجمع نواباً حسب قناعاتهم السياسية، والتي يكون لها عادة ارتباط بالأحزاب السياسية خارج البرلمان. وهذه الأخيرة تسعى لضمان حسن سير العمل البرلماني، فهي تسمح بتكثيف المنتخبين الذين يقدمون حلولاً مقاربة لمختلف المشاكل السياسية الراهنة، أنظر:

Waline Jean, les groupes parlementaires en France ,RDP ,1961, n°6, p.1170.

على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين⁸². الأمر الذي يفرض التعرف على حصيلة مشاريع القوانين خلال الولاية التشريعية التاسعة من أجل مقارنتها بمقترحات القوانين المقدمة من طرف (الأغلبية / المعارضة) وتحليل معطياتها بغية استخلاص أهم الخلاصات حول طبيعة أداء أعضاء مجلس النواب.

بلغ مجموع مشاريع القوانين التي تمت إحالتها على مجلس النواب في الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) 383 نصاً تشريعياً ضمنها 8 مشاريع مراسيم بقوانين، صادق المجلس على 361 نصاً تشريعياً منها، وتم سحب مشروع قانون، في حين لا يزال 13 نصاً تشريعياً قيد الدرس بمختلف اللجان النيابية الدائمة. وأما مقترحات القوانين التي تم تقديمها خلال نفس الولاية التشريعية فقد بلغت 242 مقترح قانون، صادق مجلس النواب على 21 منها، وتم سحب 17 مقترح قانون، وتم رفض 3 مقترحات قوانين بالأغلبية في الجلسة العامة، وتم الدفع بفصول دستورية في وجه مقترحين، ولا يزال 199 مقترح قانون قيد الدرس باللجان النيابية⁸³.

جدول 2: مشاريع قوانين خلال الولايتين التشريعتين التاسعة (2011-2016) وثلاث

سنوات من الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021)

ثلاث سنوات من الولاية التشريعية

الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)

العاشرة (2016-2021)

مشاريع قوانين	السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	السنة الرابعة	السنة الخامسة	السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	السنة الرابعة	السنة الخامسة	المجموع
المودعة	02	57	81	136	77	45	44	53	142		
المصادق عليها	11	68	81	89	112	46	41	79	166		

الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني،

موسوعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، (1963-2015)

⁸²-الفصل 78 من دستور 2011.

⁸³-مجلس النواب، الحصيلة التشريعية للولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، إعداد مصلحة التشريع، الكتابة العامة، ص 05.

الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016). حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان
السنة الأولى والثانية والثالثة من الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021).

استطاعت الحكومة خلال ثلاث سنوات من الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021) أن تتفوق على مستوى ايداع المشاريع القوانين بالمقارنة مع الولاية التشريعية التاسعة، حيث تم ايداع 142 مشروعاً وتمت المصادقة على 166 قانوناً بنسبة تقدر بـ 85.54%، بينما سجلت الحكومة حصيلة خلال ثلاث سنوات من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، 140 مشروع قانون والمصادقة على 150 قانون بنسبة تقدر بـ 93.33%، الأمر الذي يقودنا إلى استنتاج أن هناك تقارب على مستوى حصيلة ايداع المشاريع بين ثلاث سنوات لكل ولاية، بيد أن الولاية التشريعية التاسعة سجلت تفوقاً ملحوظاً على مستوى المصادقة على مشاريع القوانين مما يعكس دينامية مجلس النواب في الارتقاء بالحصيلة التشريعية خلال تلك الولاية.

جدول 3: مقترحات القوانين خلال الولايتين التشريعتين التاسعة (2011-2016) وثلاث سنوات من الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021)

الولاية	الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)				الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021)				مقترحات قوانين المودعة المصادق عليها
	السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	السنة الرابعة	السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	السنة الرابعة	
المجموع	19	69	45	53	32	19	51	52	112
	01	02	04	04	04	01	05	03	09

الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، موسوعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، (1963-2011)، الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان خلال السنوات، الأولى والثانية والثالثة من الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021).

تمكن نواب مجلس النواب، خلال ثلاث سنوات من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) إيداع 133 مقترح قانون والمصادقة على 07 منها، أي بنسبة 5.26%، بينما تم قدم ممثلي الأمة خلال ثلاث سنوات الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021)، 122 مقترح قانون وتمت المصادقة على 09 منها، أي بنسبة تناهز 2.45%. وهي نسب تعكس تفوق حصيلة مجلس النواب خلال ثلاث سنوات من الولاية التشريعية التاسعة على مستوى إيداع مقترحات القوانين، في مقابل ذلك نسجل تفوق حصيلة المصادق على مقترحات القوانين لمجلس النواب خلال ثلاث سنوات من الولاية العاشرة على نظيرتها في الولاية التاسعة.

2- الحصيلة الرقابية لمجلس النواب

تعد الأسئلة البرلمانية من آليات الرقابة المخولة دستورياً لأعضاء البرلمان لمراقبة أعمال الحكومة ومتابعة أدائها، ويسعى المشرع الدستوري المغربي من خلالها إلى تمكين أعضاء مجلس النواب من متابعة ومراقبة عمل أعضاء الحكومة بشكل مستمر، لذلك فإن النواب يحرصون على إيلاء عناية خاصة بها، والتي تم التنصيب عليها في النظاميين الداخليين لسن 2013⁸⁴ و

⁸⁴ - المواد (184-207) من النظام الداخلي لسنة 2013.

2017⁸⁵ التي توضح شروط وأحكام ومقتضيات إيداع الأسئلة وإحالتها على الحكومة والأجال الدستورية المتعلقة بالأجوبة والمسطرة المعتمدة في برمجتها سواء تعلق الأمر بالأسئلة الشفهية المدرجة في الجلسات العمومية الأسبوعية العادية أو الجلسات الشهرية المخصصة لأجوبة رئيس الحكومة. ومن أجل الوقوف على حصيلة مجلس النواب الرقابية المتعلقة بالأسئلة الشفوية سوف نقدم معطيات رقمية عامة خلال الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016. كاملة وثلاث سنوات الأولى من الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021).

جدول 4: معطيات رقمية عامة حول حصيلة الأسئلة الشفوية بمجلس النواب

السنوات	السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	السنة الرابعة	السنة الخامسة	السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	المجموع
عدد الأسئلة المطروحة	2198	2326	2617	2597	1270	3350	3513	3244	10107
عدد									
الأسئلة	496	875	590	625	742	264	791	739	1794
المجاب عنها									

يمكن تقديم ملاحظة بناء على المعطيات الواردة في الجدول:

⁸⁵ - المواد (184- 201) من النظام الداخلي لسنة 2017.

كما أن عدد الأسئلة الشفوية المسحوبة 187، أي بنسبة بلغت 0.69%. بالنظر إلى أن بعض الأسئلة قد تشكل إحراجاً للحكومة فيتم التدخل من أجل سحبها وهو الأمر الذي يطرح سؤال حول استقلالية قرار الفرق والمجموعات البرلمانية في ممارسة الوظيفة الرقابية.

يسجل أن حصيلة مجلس النواب على مستوى الأسئلة الشفوية خلال ثلاث سنوات من الولاية التشريعية التاسعة عرفت ارتفاعاً ملحوظاً، حيث تم تسجيل 2198 خلال السنة التشريعية الأولى أي بنسبة 19.96%، بينما سجلت السنة التشريعية الثالثة أعلى نسبة من حيث عدد الأسئلة الشفهية المطروحة بحصيلة تقدر بـ 2617 سؤالاً أي بنسبة 23.77%، بينما أضعف حصيلة شهدتها السنة التشريعية الخامسة بـ 1270 أي بنسبة 11.53%، ربما يفسر ذلك أنها السنة التي تسبق الاستحقاق الانتخابي التشريعي الموالي، أمر يجعل اهتمام النخب البرلمانية ينصرف إلى المحاولة تأمين المقعد الانتخابي والتركيز على العمل داخل الدائرة الانتخابية، وبالتالي تضعف دينامية الفرق (أغلبية/معارضة) في ممارسة وظائف المؤسسة التشريعية من موقع الناجعة والفعالية والمسؤولية.

استطاعت الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) أن تحوز السبق على مستوى الأسئلة الشفوية المطروحة بمجلس النواب بالمقارنة مع الولايات التشريعية السادسة والسابعة والثامنة، حيث بلغ عدد الأسئلة الشفوية المطروحة خلال الولاية التشريعية التاسعة 11008 سؤالاً أي بنسبة بلغت 40.82%، وذلك بزيادة تقدر بـ 19.03% مقارنة مع الولاية التشريعية السابعة التي تأتي في المرتبة الثانية بـ 5872 سؤالاً وبنسبة ناهزت 53.34%. بينما سجلت الولاية التشريعية السادسة أضعف حصيلة بـ 4760 سؤالاً أي بنسبة تقدر بـ 43.24%⁸⁶.

استطاعت ثلاث سنوات من الولاية التشريعية العاشرة أن تتقدم على مستوى حصيلة الأسئلة الشفوية المقدمة بمجلس النواب والتي بلغت 10107 سؤالاً، بينما تم طرح 7141 سؤالاً خلال ثلاث سنوات من الولاية التشريعية التاسعة، وهي نسبة تقدر بـ 64.87%، بينما سجل تفاعل كبير للحكومة مع الأسئلة الشفوية خلال ثلاث سنوات من الولاية التشريعية التاسعة بـ 1961 سؤالاً، بنسبة تقدر بـ 27.46%، بينما اكتفت الحكومة بالإجابة على 1794 سؤالاً أي بنسبة تقدر بـ 17.75%، معطيات رقمية تعكس فعالية النخب البرلمانية خلال ثلاث سنوات من الولاية

⁸⁶ - الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، حصيلة عمل الحكومة في علاقتها بالبرلمان، السنة الخامسة من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، ص 169.

التشريعية العاشرة مع تفاعل أقل للحكومة في الاجابة على الأسئلة مقارنة بثلاث سنوات من الولاية التشريعية التاسعة⁸⁷.

ب- حصيلة الأسئلة الكتابية لمجلس النواب

تشكل الأسئلة الكتابية آلية رقابية ذات أهمية كبيرة في العمل البرلماني، الأمر الذي سوف يسمح بتجسيد سلطة مضادة لأي انحراف عن مقتضيات دولة الحق والقانون، ويعزز هذا الأمر الارتقاء بالمؤسسة البرلمانية إلى سلطة تشريعية وهو ما جعلها المصدر الوحيد للتشريع، فضلاً عن الاختصاصات الممنوحة إليها في إطار دراسة ومناقشة مختلف مشاريع النصوص القانونية. لذلك شكل هذا الواقع الدستوري الجديد حافزاً إضافياً لمزيد من بذل الجهد والعطاء والابتكار في سبيل الرفع من حصيلة العمل البرلماني، وجعل جاهزية النواب في مستوى التحديات الملقاة على عاتقهم، مما سيجعل البرلمان إطاراً لترسيخ المسار الديمقراطي، واستعادة مصداقية مجلس النواب، وتكريس قيم التحديث والانفتاح السياسي

جدول 5: معطيات رقمية عامة حول الأسئلة الكتابية بمجلس النواب.

ثلاث سنوات من الولاية

الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) التشريعية العاشرة (2016-2021)

(2021)

السنوات التشريعية	السنة الأولى	السنة الثانية	السنة الثالثة	السنة الرابعة	السنة الخامسة	المجموع	الأولى	الثانية	الثالثة	المجموع
عدد الأسئلة المطروحة	166	3760	1040	7079	4017	2692	230	5423	6786	1451
عدد الأسئلة المجاب عنها	120	2744	3186	7111	4487	1873	772	3337	3909	8018
	5					3				

⁸⁷ - نفس المرجع، ص 169.

المصدر: حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان، خلال السنة الثالثة من الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021)، ص 170.

يتبين من خلال المعطيات الواردة في الجدول أن الولاية التشريعية التاسعة شهدت حضوراً قوياً للأسئلة المطروحة ذات الطبيعة الكتابية والتي بلغت 26921 سؤالاً، تم الاجابة عن 18733 منها، بنسبة بلغت 69.58%، وهو مؤشر دال على حسن تفاعل الحكومة مع الوظيفة الرقابية للفرق والمجموعات البرلمانية، بينما عدد الأسئلة المتبقاة 8166 سؤالاً، بنسبة بلغت 30.33%، وهي نسبة تبقى كبيرة نسبياً بالنظر إلى الإمكانيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في الاجابة على مختلف الأسئلة الكتابية المطروحة. بينما تم سحب 20 سؤالاً فقط، أي بنسبة بلغت 0.07% وهي نسبة جد ضعيفة.

حازت الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) السبق على مستوى الأسئلة الكتابية المطروحة بمجلس النواب بالمقارنة مع الولاية التشريعية السادسة والسابعة والثامنة، حيث بلغ عدد الأسئلة الكتابية المطروحة خلال الولاية التشريعية التاسعة 26921 سؤالاً أي بنسبة بلغت 46.36%، وذلك بزيادة تقدر بـ 20% مقارنة بثاني حصيلة مسجلة خلال الولاية التشريعية السابعة وذلك بـ 14862 سؤالاً أي بنسبة تقدر بـ 25.59%، بينما سجلت الولاية السادسة أضعف حصيلة بـ 7305 سؤالاً أي بنسبة تقدر بـ 12.58%. كما نسجل تفاعلاً جد معتبر للحكومة من خلال الاجابة على الأسئلة الكتابية، حيث أنه رغم أن الولاية التشريعية السادسة تعتبر أضعف ولاية تشريعية من حيث الأسئلة الكتابية المقدمة فإنها تعتبر الأولى على مستوى تفاعل الحكومة معها حيث بلغت نسبة الاجابة على الاسئلة الكتابية 92.45%، في مقابل ذلك تعتبر الولاية التشريعية التاسعة أضعف ولاية على مستوى تجاوب الحكومة مع أسئلة النواب حيث سجلت نسبة 69.58%⁸⁸.

استطاعت النخب البرلمانية بمجلس النواب خلال ثلاث سنوات من الولاية التشريعية التاسعة أن تتقدم على مستوى الأسئلة الكتابية بحصيلة تقدر بـ 15825 سؤالاً كتابياً، بينما سجل خلال سنوات من الولاية التشريعية العاشرة 14514 سؤالاً، خلافاً لذلك تمكنت الحكومة من الاجابة على 8018 سؤالاً أي بنسبة تقدر بـ 55.24%، متقدمة على تفاعل الحكومة في الاجابة على الأسئلة الكتابية للنواب خلال ثلاث سنوات من الولاية التشريعية

⁸⁸ - الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، حصيلة عمل الحكومة في علاقتها بالبرلمان، السنة الخامسة من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، ص 169.

التاسعة والتي اكتفت بحصيلة تقدر بـ 45.08%، معطيات رقمية دالة على استئثار آلية الاسئلة الكتابية على الوظيفة الرقابية من طرف ممثلي الأمة بمجلس النواب.

ج- حصيلة لجنة تقصي الحقائق خلال الولاية التشريعية التاسعة

تعد لجان تقصي الحقائق آلية رقابية تم التنصيب عليها لأول مرة في التجربة الدستورية المغربية البرلمانية سنة 1992 في فصله الأربعين، وتعزز موقعها في الفصل الثاني والأربعون خلال دستور 1996، والفصل السابع والستون مع دستور 2011، هذا الأخير نص على الارتقاء بمكانتها بواسطة قانون تنظيمي رقم 085.13 وحدد طريقة تسيير هذه اللجنة. كما عرفت هذه الأخيرة تطوراً من خلال تخفيض النصاب القانوني لتشكيل لجان تقصي الحقائق من الأغلبية المطلقة إلى الثلث⁸⁹، والمهام والنتائج المسندة إليها. ويناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها. وهي لجان مؤقتة بطبيعتها وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها.

واستناداً للمقتضيات الدستورية المنظمة لتشكيل لجان تقصي الحقائق، شرعت فرق المعارضة البرلمانية خلال الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) في جمع التوقيعات لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتشكيل لجنة التقصي الحقائق حول موضوع فيضانات الجنوب⁹⁰ استناداً إلى مقتضيات الفصل 67 من دستور 2011، والمواد 208 و209 و210 من النظام الداخلي لسنة 2013 في بابه السادس لمجلس النواب، وكذا القانون التنظيمي رقم 085.13، المتعلق بطرق تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، بهدف "تحديد المسؤوليات في ما وقع، سواء بالنسبة للإنذار وتحذير المواطنين بالمناطق المنكوبة أو في الإعلان المبكر عن الطرق المقطوعة"، والوقوف عن قرب على مخلفات الكارثة، ومعرفة مدى "التقصير الواضح والتأخر في التدخل لإنقاذ وإسعاف المواطنين المحاصرين"⁹¹. حيث أقدم النائب البرلماني عبد اللطيف وهي، المنتهي لصفوف الفريق النيابي للأصالة والمعاصرة، على استقالته من لجنة تقصي

⁸⁹ - الفصل 67 من دستور 2011.

⁹⁰ - امحمد خيي، مقال "بوانو يجلب لبنكيران أول لجنة تقصي الحقائق"، نشر في جريدة الصباح، 28 يناير 2015/01.

⁹¹ - عادل نجدي، مقال العدالة والتنمية يتراجع عن تشكيل لجنة تقصي الحقائق حول الفيضانات، نشر في جريدة المساء 2014/12/04، موقع مغرس، على الرابط التالي: <https://www.maghress.com/almassae/218875>

الحقائق المشكلة للتعامل مع فيضانات الجنوب والتي حدثت نهاية العام الماضي وأسقطت ضحايا من الساكنة ومستعملي طرقات المنطقة⁹².

أثارت الاستقالة جدلاً خلال اجتماع مكتب مجلس النواب، حيث تداول الأعضاء مدى قانونية تقديم النائب عن فريق الأصالة والمعاصرة لاستقالته لمكتب المجلس، فالقانون التنظيمي رقم 085.13 المتعلق بطريقة تسيير لجان تقصي الحقائق لم تتضمن مواده معالجة الوضعية التي يُقدم فيها رئيس اللجنة استقالته من رئاسة اللجنة ومن العضوية فيها، لينتهوا إلى وجود فراغ قانوني في هذا الموضوع، وتم بعد ذلك الحكم بعدم الاختصاص وإحالة الاستقالة على اللجنة للبت فيها. لكن محاولة أعضاء مجلس النواب هاته لم تتكلل بالنجاح، لتسجل الولاية التشريعية التاسعة وثلاث سنوات من الولاية التشريعية العاشرة فشل مجلس النواب في إنشاء لجنة واحدة لتقصي الحقائق واحدة خلافاً لمجلس المستشارين⁹³.

ج- حصيلة ملتزم الرقابة خلال الولاية التشريعية التاسعة

يعد ملتزم الرقابة من أهم الآليات الرقابية التي خولها دستور 2011 لمجلس النواب؛ لأن من شأن التصويت عليه إنهاء استمرار الحكومة بإثارة مسؤوليتها السياسية، وقد سجل حضور هذه الآلية الرقابية في أغلب الدساتير المغربية السابقة، لكن ارتفاع النصاب القانوني المطلوب لتطبيقها كان يحد من تفعيلها كآلية من آليات مراقبة العمل الحكومي، كما أن استقواء الحكومة بالحماية التي توفرها لها الأغلبية البرلمانية كان يحول دون نجاح تفعيل هذه الآلية، ورغم كل المعوقات الدستورية أمام استخدام هذه الآلية إلا أن مجرد التلويح بها من طرف البرلمان يعبر عن أزمة حقيقية بين الحكومة والمؤسسة التشريعية، ويمكن من تحقيق عوائد سياسية مهمة في مجال تفعيل الهوامش القانونية المتاحة قدر الإمكان مما قد يجرح الحكومة أمام الرأي العام الوطني، ويدفعها إلى تجويد مخرجات سياساتها العمومية.

⁹²- أمال كنين، وهبي يستقيل من رئاسة أول لجنة تقصي الحقائق حول الفيضانات، موقع مغرس، نشر في جريدة اليوم 24، في 2015/04/07 شوهذ بتاريخ 02 يونيو 2015، على الساعة 22:38. على الرابط التالي: <https://www.maghress.com/alyaoum24/288457>

⁹³- تقدمت مجموعة من الفرق البرلمانية بمجلس المستشارين (فريق الأصالة والمعاصرة، الفريق الاستقلالي للوحدة والتعادلية، وفريق التجمع الدستوري سابقاً، والفريق الحركي والفريق الاشتراكي، وفريق التحالف الاشتراكي، والفيدرالي). حيث شكل المجلس لجنة نيابية لتقصي الحقائق حول " مكتب التسويق والتصدير " ضمت في عضويتها 15 مستشاراً بحسب التمثيل النسبي للفرق، وقد عقدت هذه اللجنة أول اجتماع لها بتاريخ 24 ماي 2011 خصصته لانتخاب أعضاء مكتبها، تلاه اجتماعاً خصصت وبتاريخ 13 غشت 2012، عقد مجلس المستشارين جلسة عمومية خصصها لتقديم ومناقشة التقرير الذي أعدته اللجنة. أنظر - الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، حصيلة عمل الحكومة في علاقتها بالبرلمان، السنة الأولى من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، يناير - أكتوبر 2012، ص 169.

عمل المشرع الدستوري على تخفيض نصاب قبول ملتمس الرقابة، حيث بعد أن كان يتوجب توقيعه من طرف ربع الأعضاء في الفصل 76 من دستور 1996، أصبح الأمر يقتضي الخمس في الفصل 105 من دستور 2011. مع التذكيراً أن الفصل 81 من دستور 1962 يعتبر متقدماً على دستور 2011 بحيث لم يكن يشترط فيتوقيع هذا الملتمس إلا عشر الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على الأقل، مما شجع المعارضة البرلمانية سنة 1964 لتبادر بتقديم ملتمس للرقابة ضد الحكومة. لكنه لا بد من الإقرار بأنهم حتى إذا ما تحقق للمعارضة النصاب القانوني للتوقيع على الملتمس، فإنه يصطدم بمإجبارية الموافقة عليه من طرف أغلبية أعضاء المجلس المؤيدة للحكومة.

لم تكلف المعارضة البرلمانية خلال الولاية التشريعية التاسعة وثلاث سنوات التي مرت من عمر الولاية التشريعية العاشرة نفسها عناء المبادرة بأي ملتمس رقابة في ظل دستور كرس الاعتراف بها وخفض من النصاب القانوني المطلوب لإيداع ملتمس الرقابة، رغم وجود خلاف إيديولوجي حاد بين بعض مكونات المعارضة البرلمانية ورئيس الحكومة السابقة وحزبه السياسي، ليتضح بأن ضعف المعارضة لا يجد دائماً سنده في انعدام الإجراءات القانونية والمسطرية لتفعيل كل الآليات الدستورية والقانونية المتاحة، وإنما يرتبط أيضاً بعوامل ذاتية لها ارتباط بجودة النخب البرلمانية القادرة على تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقها واستقلالية قرارها الحزبي داخل العمل البرلماني بعيداً عن الحسابات السياسية الضيقة.

يبقى ملتمس رقابة سنتي 1964⁹⁴ و 1990⁹⁵ أفضل سابقة في تاريخ المعارضة البرلمانية المغربية في هذا المجال. وهو ما يؤشر على غياب إرادة حقيقية من طرف المعارضة البرلمانية خاصة في استثمار الامكانيات الدستورية لتفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة؛ لأن الدعوة إلى ملتمس الرقابة باعتباره من أبرز الآليات الرقابية التي تترتب عنها مسؤولية سياسية للحكومة.

⁹⁴ - قدم ملتمس الرقابة يوم 14 ماي 1990 موقعاً من طرف 82 نائب وذلك على الفصل 75 من الدستور، وفي 17 ماي 1990 انطلقت أشغال الجلسة المخصصة لمناقشته، حيث استغرقت دراسته 27 ساعة تم توزيعها على خمس جلسات، تدخل خلالها 34 متدخل منهم 14 نائباً من فرق المعارضة، و 9 من فرق الأغلبية، و 11 وزيراً من الحكومة، و 41 نقطة نظام، منها 16 للمعارضة، و 25 للأغلبية، وبعد نهاية المناقشة عرض الملتمس على التصويت يوم 20 ماي 1990 فرض بأغلبية 200 صوتاً ضد 82 صوتاً، انظر: عبد الحي بنيس، مذكرات "شاوش" في البرلمان، مطبعة البيضاوي، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 147.

⁹⁵ - شكلت فترة ملتمس الرقابة في عهد أحمد عصمان فترة ازدهار سياسي بامتياز، حيث بدأ التمهيد لها بتنسيق المواقف بين أحزاب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي والتقدم والاشتراكية ومنظمة العمل الديمقراطية الشعبي داخل المجلس وخارجه. حيث جاء فيه " اعتباراً للانعكاسات الخطيرة لتلك النتائج على المعاناة المتزايدة للأغلبية الساحقة من المواطنين في حياتهم اليومية من جراء تقلص المدخول وضعف الأجور وارتفاع الأسعار وانخفاض القدرات الشرائية وتدني مستويات المعيشة وتفشي البطالة واتساع الأمية وانتشار الآفات وتدهور مختلف الخدمات، وخاصة في التشغيل والتعليم والتكوين والصحة، انظر: عبد الحي بنيس، مرجع سابق، صص. 146-147.

3- حصيلة تقييم السياسات العمومية لمجلس النواب

شكلت الجلسة السنوية المخصصة لمناقشة وتقييم السياسات العمومية⁹⁶، أحد أبرز المستجدات الرقابية التي تخول أعضاء مجلس النواب من متابعة مدى التزام الحكومة بتنفيذ برنامجها والذي تجسده سياسات العمومية، كما يمكن للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين⁹⁷، باعتبارها وظائفها برلمانية جديدة أقرها الدستور الجديد للمملكة، محطات أساسية في إبراز مدى قدرة مجلس النواب على تحمل مسؤوليته الرقابية على مختلف السياسات العمومية، وفي تجسيد التعاون والتنسيق الوثيقين بين الحكومة والبرلمان، سوف نقتصر في هذه المقالة التي لا تتسع لبسط مختلف آليات تقييم السياسات العمومية الواردة خاصة في الفصلين (100 و 101)، الاقتصار على استعراض حصيلة الجلسات الشهرية التي تقدم فيها أجوبة الحكومة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة⁹⁸، وكذا على حصيلة اللجان الاستطلاعية في تفعيل عمل اللجان الدائمة في ممارسة وظيفتهم الرقابية طبقاً لمقتضيات المادتين (63-64) من النظام الداخلي لسنة 2017.

الجلسات الشهرية المخصصة لأجوبة رئيس الحكومة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة.

جدول 6: معطيات رقمية حول الجلسات الشهرية لأجوبة رئيس الحكومة

ثلاث سنوات الأولى من الولاية

الجلسات الشهرية	الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)							عدد الجلسات
	الأولى	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	الأولى	الثانية	
عدد الجلسات	03	07	04	06	04	03	07	06
عدد الأسئلة المطروحة	10	15	10	36	31	14	43	35

المصدر: الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، موسوعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، (1963-2011)، الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016).

⁹⁶ - الفصل 101 من دستور 2011.

⁹⁷ - الفصل 102 من دستور 2011.

⁹⁸ - الفصل 100 من دستور 2011.

(2016). ص (311-317). وحصيلة الولاية التشريعية العاشرة، السنوات التشريعية (الأولى

والثانية والثالثة) على التوالي: ص (36-42-44).

اعتبرت الجلسات الشهرية المخصصة لتقديم " الأجوبة على الأسئلة المتعلقة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعينه الأمر خلال ثلاثين يوماً الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة"⁹⁹، وانطلاقاً من معطيات الجدول يتبين أن ثلاث سنوات من الولاية التشريعية العاشرة حازت تفوقاً على مستوى عدد الجلسات الشهرية بالمقارنة مع ثلاث سنوات من الولاية التشريعية التاسعة على مستوى عدد الجلسات وكذا الأسئلة المقدمة من طرف النواب، بحيث استطاع مجلس النواب أن يعقد 16 جلسة وتقديم 92 سؤالاً، بينما اكتفى مجلس النواب بعقد 14 جلسة، وتقديم 25 سؤالاً، مما يعكس تفوقاً ملحوظاً لأداء النواب خلال الولاية العاشرة وكذا التفاعل الايجابي للحكومة مع الشأن البرلماني باعتباره هذه الجلسات تشكل فضاء للنقاش والحوار الجاد والمسؤول حول العديد من القضايا التي لها راهنية وتستأثر باهتمام الرأي العام الوطني.

أ- المهام الاستطلاعية والزيارات الميدانية للجان الدائمة بمجلس النواب

⁹⁹ - الفصل 100 من دستور 2011.

جدول 7: معطيات رقمية حول المهام الاستطلاعية بمجلس النواب

طلبات القيام							
بالمهام							
الولاية التشريعية التاسعة (2016-2011)							
الولاية التشريعية العاشرة (2020-2016)							
الزيارات الميدانية							
الأولى	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	الأولى	الثانية	الثالثة
عدد الطلبات المقدمة	10	27	04	01	02	01	08
عدد الطلبات المجابة	07	04	04	07	02	01	08

المصدر: الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، موسوعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، (2011-1963).

الولاية التشريعية التاسعة (2016-2011). وثلاث سنوات من الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021). على التوالي ص. 87- 40-81.

تعتبر المهام الاستطلاعية للجان الدائمة من بين أهم الآليات الرقابية التي يستعين بها البرلمان في تقييم السياسات العمومية، وتتبع أعمال السلطة التنفيذية ومختلف المؤسسات العمومية، وقد تم التنصيص عليها في النظام الداخلي لسنة 2017، حيث تعنى مهامها أساساً حول " شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع، أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة والإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية باتفاق مع مكتب مجلس النواب " ¹⁰⁰. إلا أن عدم ترتيب آثار سياسية على تقاريرها المقدمة إلى الجلسة العامة ¹⁰¹ يحد من تواضع حصيلة تفعيلها، وهو الأمر الذي تعكسه معطيات حصيلة ثلاث سنوات من الولاية العاشرة حيث تقدم النواب بـ 19 طلباً قصد إجراء مهام استطلاعية، وبلغت الطلبات التي تمت الاستجابة لها 17 طلب بنسبة 89.47%، بينما استطاع أعضاء مجلس النواب خلال الولاية التشريعية التاسعة التقدم بـ 44 طلباً، من جملتها 41 خلال الثلاث السنوات الأولى من

¹⁰⁰ - المادة 63 من النظام الداخلي لسنة 2017.

¹⁰¹ - تنص المادة 64 من النظام الداخلي لسنة 2017 " يحال تقرير اللجنة رفقة تقرير المهمة الاستطلاعية على مكتب المجلس الذي يقوم بدراسة لاتخاذ قرار رفعه إلى الجلسة العامة ". في حالة رفع تقرير اللجنة إلى الجلسة العامة لمناقشته، يمكن للحكومة من حضور الجلسة للإجابة عن التساؤلات والاستفسارات بمناقشة التقرير المذكور.

الولاية، وهو ما يعكس تقدماً ملحوظاً بالمقارنة مع مثيلاتها من الولاية التشريعية العاشرة، خلافاً للطلبات المجابة والتي بلغت خلال ثلاث سنوات من الولاية التاسعة 15 طلباً أي بنسبة تقدر 34.09%.

المبحث الثاني: تقييم حصيلة مجلس النواب على ضوء مستجدات دستور 2011

استطاعت المؤسسة التشريعية أن تفرز تبايناً مستمراً على مستوى تقييم حصيلتها على مدار التجربة البرلمانية المغربية، رغم إقرار الجميع أن ما تم انجازه يعد تراكمًا تاريخياً مقدراً على المستوى التشريعي والرقابي والدبلوماسي، إلا أن السياقين الإقليمي والوطني الذين أطرا اشتغال البرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة، أفرزا إطاراً دستورياً جديداً لسنة 2011، والذي حمل معه اختصاصات وضمانات وفرص حقيقية من شأن حسن استثمارها من لدن مختلف الفاعلين، المساهمة في تجويد مخرجات المؤسسة التشريعية نوعاً وكماً.

المطلب الأول: تقييم حصيلة وظائف مجلس النواب

إن استعراض المعطيات الرقمية السالفة حول المبادرة التشريعية (مشاريع/مقترحات)، يبين استمرار تفوق حصيلة المبادرة التشريعية الحكومية على نظيرتها البرلمانية، مما يدل أن النخب البرلمانية بمجلس النواب لم تتكيف بعد مع طبيعة المرحلة الانتقالية التي فرضتها طبيعة السياق ومضامين الدستور الجديد لسنة 2011، وبالتالي تم الركون إلى ضغط سلطة النموذج الذي طبع مسار حصيلة الممارسة البرلمانية السابقة بالضعف، الأمر الذي كرس الصورة السلبية عن البرلمان باعتباره غرفة للتسجيل، إذ لم ترق ممارسة النخب البرلمانية إلى مستوى الارتقاء بالحصيلة وتجويدها بما ينسجم وطبيعة التحول المؤسساتي الذي بوأ مجلس النواب مكانة الصدارة على مستوى الهندسة الدستورية، الأمر الذي يقودنا إلى استنتاج أن الدسترة لم تنعكس على حصيلة العمل التشريعي للفرق البرلمانية (أغلبية/معارضة).

شكلا استمرارية الحكومة في الاستئثار بالمبادرة التشريعية تهميشاً فعلياً لمختلف المبادرات التشريعية التي يكون مصدرها البرلمان¹⁰²، بالنظر للموقف السلبي للسلطة التنفيذية من

¹⁰² - قصد تجاوز ذلك عملت الحكومة على استحداث خلية وزارية بناءً على قرار المجلس الحكومي الذي انعقد يوم 20 آذار/مارس 2014 تتولى متابعة تفاعل الحكومة مع مقترحات القوانين تحت إشراف الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، انبثقت عنه اللجنة تقنية تضم ممثلين عن رئاسة الحكومة والوزارة والأمانة العامة للحكومة ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة الداخلية، وقد عقدت هذه اللجنة 11 اجتماعاً، حيث تمكنت من دراسة جملة من مقترحات القوانين، أبدت موقفها المبدئي الإيجابي من 11 مقترح قانون مقدم من قبل فرق كتل الأغلبية والمعارضة. ولتنسيق هذا العمل عقد الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني اجتماعاً مع رئيس مجلس النواب بتاريخ 14 حزيران/يونيو 2014 لاطلاع المجلس على حيثيات إحداث هذه الخلية وكذا النتائج المتوخاة من عملها. انظر: الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، "حصيلة عمل الحكومة" 2014، في علاقتها مع البرلمان: الولاية التشريعية التاسعة السنة التشريعية الثالثة 2013، 2014، ص 19.

طبيعة النخب البرلمانية عموماً، وخاصةً التي تتموقع ضمن فرق المعارضة البرلمانية، والتي تفتقد إلى العدة البيداغوجية والخبرة العلمية التي تسمح لها بالتقدم بمقترحات قوانين تتسم بالجودة من حيث الصياغة ومنضبطة لأصول التشريع الجيد، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى إقبار هذه المبادرات أو الدفع بالأغلبية البرلمانية المساندة لها إلى التقدم بها والتي دائماً ما تعبر وتنسجم مع السياسة التشريعية للحكومة، حيث يتم تمريرها دون عناء وبيسر وسهولة.

عمل المشرع الدستوري على دعم المبادرة التشريعية البرلمانية من خلال إلزام الحكومة ببيان أسباب الرفض الواردة والتي تنص عليها المادة 77 من دستور 2011. بحيث "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة. وللحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود". إجراء جد مهم يفرض على الحكومة تعليل قرار رفضها، مما يخرج العمل البرلماني داخل اللجان من منطق التعنت الحكومي غير المبرر لمقترحات المعارضة البرلمانية خاصةً إلى الحوار والاقناع واستدعاء الحجج التي على أساسها تم رفض المقترح. الأمر الذي يمنح الباحث مادة تخول له تقييم سلوك الحكومة في تعاملها مع المبادرة البرلمانية انفتاحاً أو كبحاً.

إن تواضع حصيلة المبادرة التشريعية البرلمانية بمجلس النواب، يدل على أن النخب البرلمانية لم تتكيف وطبيعة المرحلة الانتقالية الجديدة بعد دستور 2011، من خلال وضعية سابقة كان البرلمان يعتبر فيها غرفة للتسجيل، إلى وضع جديد تم الارتقاء معه بالمؤسسة البرلمانية إلى سلطة تشريعية، مما يدل على أن الرهان على الدسترة لوحدها غير كاف في إحداث تحول بنيوي في إحلال توازن خارجي بين (المؤسسة التشريعية والسلطة التنفيذية) وتوازن داخلي بين (الأغلبية الحكومية والمعارضة البرلمانية)، وكذا المساهمة في تجاوز نمطية أداء هذه الأخيرة خلال مختلف التجارب البرلمانية السابقة والتي كانت تشهد شح في الامكانيات الدستورية الكفيلة بالنهوض بالعمل البرلماني عموماً.

في هذا السياق ذهب الأستاذ الجامعي محمد زين الدين إلى أن المشكل المطروح لازال يعاني منه البرلمان المغربي عموماً هو المحدودية، إن لم نقل ضعفاً كبيراً على مستوى الإنتاج التشريعي، إذ أن المعدل العام لا يتجاوز 50 مشروع قانون، في حين أن الدول التي تتوفر على برلمان قوي، يصل معدل الإنتاج التشريعي فيها إلى 250 مشروع قانون في كل دورة، كما هو الشأن، مثلاً، في

البرلمان الألماني والكندي والكونغرس الأمريكي، إذ تتميز هذه الأخيرة بإنتاج تشريعي قوي، دون الحديث عن إشعاع العمل البرلماني¹⁰³.

سجل على المستوى الرقابي اللجوء المكثف من قبل أعضاء مجلس النواب في استعمال الأسئلة الشفوية لأنها تبقى الوسيلة اليسيرة لإحراج الحكومة خصوصاً وأنها تحظى بالتغطية الإعلامية. لذلك نجد النائب يلجأ ويميل أكثر لتوظيف الوسائل الأقل كلفة والأكثر اعتياداً تجنباً لأي مبادرة أو إبداع في مجال ممارسة المهام الرقابية، والتي تضمن إثارة النقاش أكثر من السعي نحو الوسائل التي تترتب عنها المسؤولية السياسية. في نفس المنحى تم تسجيل هيمنة الأسئلة الكتابية على الوظيفة الرقابية للنخب البرلمانية لمجلس النواب، وذلك لأنها لقاعدة التمثيل النسبي؛ والتي يتم اعتمادها في توزيع الأسئلة الشفهية، وكذا بسبب بساطة المسطرة المنظمة للأسئلة الكتابية والتي تتيح لصاحب السؤال التوصل بجواب مكتوب يتضمن العديد من المعطيات والمعلومات والوثائق المفيدة والمفصلة والتوضيحية، لذلك فإن عددها على مستوى الكم كان مرتفعاً.

تعد الأسئلة الكتابية والشفوية آلية رقابية محدودة الأثر، إذ لا يترتب عن تأخر جواب الحكومة عن أسئلة البرلمان، خاصة منها الكتابية أي جزاء¹⁰⁴، كما للحكومة الحرية المطلقة في اختيار طبيعة الجواب الذي تناسبها دون وجود ما يلزمها لا من الناحية شكل أو المضمون، وأن يكون مستوعباً بالضرورة لكافة العناصر أو للدقة والصحة المطلوبة في ذلك. واختزال دورها من طرف النواب في الإحراج الاعلامي والسياسي لا غير. بالنظر إلى أن المشرع لم يأخذ "بتقنية الاستجواب"¹⁰⁵ الذي من شأنه إثارة المسؤولية الحكومية.

¹⁰³ - محمد زين الدين: الإنتاج التشريعي ضعيف والنظام الداخلي للغرفتين يحتاج للمراجعة، في حوار مع جريدة المغربية، شوه على الرابط التالي:

<http://www.assahraa.ma/journal/2013/161749>. بتاريخ 05 شتنبر 2019.

¹⁰⁴ - بالنسبة لظاهرة تأخر الحكومة في التجاوب مع أسئلة النواب فمرده إلى افتقاد النظام الداخلي لمجلس النواب إلى جزاءات سياسية تفرض عليها احترام الأجل المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب. والذي تم التنصيص عليه في المادة 158 من النظام الداخلي لسنة 2012، وكذا في المادة 185 من النظام الداخلي لسنة 2013 " يجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوماً الموالية لإحالة السؤال عليها من لدن المجلس، وفقاً لأحكام الفصل المائة من الدستور". وهو الأمر الذي يفقد الأسئلة فعاليتها المرجوة.

¹⁰⁵ - طلب حزب العدالة والتنمية في مذكرته بإقرار حق الاستجواب من قبل مجلس النواب للوزراء وذلك بطلب من عشر الأعضاء على الأقل على أساس إمكانية أن يتلوه ملتصق بهدف إعفاء الوزير المعني، ويكون حجب الثقة بأغلبية الحاضرين على ألا يقل عن ربع أعضاء وذلك في الجلسة العامة. طلب حزب الأصالة والمعاصرة في مذكرته باستجواب رئيس الحكومة والوزراء. طلب حزب الاستقلال في مذكرته بالتنصيص على حق أعضائه في استجواب الوزير الأول والوزراء. الدستور الجديد للملكة المغربية 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة " نصوص ووثائق"، الطبعة الأولى، عدد 246، الصفحات على التوالي: ص 47، 82، ص 94.

لذلك أبانت آلية الأسئلة في شقيها (الكتابي/الشفوي) عن محدودية في التأثير السياسي، رغم كثرة استخدامها والدور الذي مارسته في تعميق الحوار الأفقي في العلاقة (الحكومة والبرلمان). إن تركيز النخب البرلمانية لمجلس النواب وخاصة مكونات المعارضة البرلمانية على الآليات الرقابية السهلة والبسيطة، من قبيل الأسئلة الكتابية والشفوية لسهولة وبساطة مساطرها، وتجنب تفعيل الآليات الرقابية التي تترتب عنها مسؤولية سياسية للحكومة، من قبيل ملمس الرقابة الذي تم تخفيض نصاب تفعيله من الربع في دستور 1996 إلى الخمس في دستور 2011، والذي يعدّ من أهم وأخطر الآليات التي يملكها البرلمان في هذا الصدد، وذلك بالنظر لما يترتب عن أعماله من نتائج سياسية خطيرة، تتجلى أساساً في إنهاء الوجود القانوني للحكومة، الذي تكون فيه هذه الأخيرة ملزمة من الناحية الدستورية بتقديم استقالة جماعية وذلك في حالة توفّر الشروط القانونية المنصوص عليها في مقتضيات الدستور. وهو ما يؤشر على غياب إرادة حقيقية من طرف المعارضة البرلمانية في استثمار الامكانيات الدستورية المتاحة لتفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة؛ لأن الدعوة إلى ملمس الرقابة يعني بشكل مباشر فتح مواجهة مباشرة مع النظام السياسي المغربي وإحداث اختلال في توازن النسق السياسي، لذلك يعد جوهر تواضع الحصيلة ليس غياب الصلاحيات الدستورية وإنما في عدم توفر الإرادة السياسية في تفعيل مختلف الامكانيات التي تتيحها الوثيقة الدستورية الجديدة.

عمل المشرع الدستوري على التخفيف من منطق العقلنة البرلمانية¹⁰⁶ وذلك بالتعاطي مع مسألة النصاب القانوني بنوع من المرونة المضبوطة؛ أي تخفيض في نصب تفعيل بعض الآليات الرقابية مع الإبقاء على شروط تعجيزية في نصاب المصادقة، من قبيل تخفيض نصاب ملمس الرقابة إلى الخمس مع شرط تحقق الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم¹⁰⁷. وهو الأمر الذي يُعجز المعارضة على تأمين توفره، وتعد إثارته فقط دون أن يؤدي ذلك إلى المصادقة عليه مؤشراً على دينامية المعارضة البرلمانية وعلى استقلالية قرارها البرلماني، مما يشكل إخراجاً للحكومة وأغليتها البرلمانية، وقدرتها على مواجهة أعطاب النظام السياسي، لكن

¹⁰⁶ - العقلنة البرلمانية هي " مجموعة من الآليات الدستورية الرامية إلى التقليل من مجال القانون، والحد من سيادة البرلمان في ممارسة التشريع والرقابة، وإخضاع أعماله للرقابة الدستورية، لمنع أهميته على السلطة التنفيذية وضمان استقرارها". أنظر: رشيد المنور، *البرلمان في ضوء مستجدات الدستور، دفاثر في القانون البرلماني المغربي 1*، شمس برينت، الرباط، الطبعة الأولى، 2019، ص37.

¹⁰⁷ - ينص الفصل 67 من دستور 2011 على أنه "يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين، لجان نيابية لتقصي الحقائق، يُنَاط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها".

لم نسجل جرأة اقدام المعارضة البرلمانية على تفعيل هذه الآلية الرقابية التي تترتب عنها مسؤولية سياسية للحكومية ، واعتقاداً منها أن المطالبة بتفعيل ملتزم الرقابة قد يؤدي إلى مواجهة مباشرة مع المؤسسة الملكية. وهو الأمر الذي يفسر ارتفاع الطلب على التحكيم الملكي في مجموعة من القضايا التي تعتبر شأنًا برلمانيًا.

إن خفض النصاب لتفعيل تشكيل لجان تقصي الحقائق إلى الثلث، لم يشكل أي حافز لأعضاء مجلس النواب قصد تحريكه خلال الولاية التشريعية التاسعة مما يؤكد أن ضعف الحصيلة يوجد خارج الخطاطة (الأداء الجيد/ صلاحيات دستورية). "خلافًا لثلاث سنوات التي مرت من الولاية التشريعية العاشرة التي شهدت تفعيل لجنة تقصي الحقائق حول أسعار المحروقات طبقاً للمادة 63 من النظام الداخلي لسنة 2017. إن تفعيل دور هذه اللجنة حتماً سيكون له انعكاس على الرفع من جاهزية الحكومة في اقرار سياسات عمومية ناجعة، الأمر الذي يُمكن المعارضة البرلمانية من تسجيل حضور سياسي فاعل ينعكس ايجاباً على حصيلة أداء وظائفها الدستورية.

على مستوى تقييم السياسات العمومية التي تعتبر من آليات الرقابية الجديدة في دستور 2011، والتي أكد على أهميتها الملك محمد السادس بقوله "وتعميقاً لدور البرلمان في مجال مراقبة الحكومة، فقد تم تدعيمه دستورياً، ليتولى مهمة تقويم السياسات العمومية. وهو ما يفتح آفاقاً واسعة أمام إمكانية إدخال التعديلات ملائمة والضرورية على البرامج، في الوقت المناسب، وذلك من أجل ضمان حسن سيرها وإنجاحها" ¹⁰⁸، فإن أجراً المقتضيات هذه الوظيفة على مستوى النظام الداخلي لم يسعف في التغلب على مجموعة من المعوقات التي أبانت عنها الممارسة، وهو الأمر الذي استدعى إحداث ما يسمى بالإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، من طرف مجلس النواب الذي صدر في أواخر دورة أبريل 2016، حيث تطرق الإطار المفاهيمي لعملية التقييم وكذلك كيفية ممارسة البرلمان لكل أشكال التقييم.

إن اعتماد إطار مرجعي لتقييم السياسات العمومية، لم يحل دون استمرار جملة إشكالات عملية على مستوى تنزيل مقتضيات دستورية، وكمثال على ذلك رفض رئيس النيابة العامة، محمد عبد النباوي، الحضور إلى البرلمان لتقديم تقرير النيابة العامة السنوي. وبالضبط داخل

¹⁰⁸ - الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك محمد السادس، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية التاسعة، الرابط: 12 أكتوبر 2012. أنظر: الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني مديرية العلاقات مع البرلمان، حصيلة عمل الحكومة في علاقاتها مع البرلمان، خلال السنة الثانية من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، ص 05.

لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان التي كان مقررًا عقد اجتماعها يوم الثلاثاء 16 يوليو 2019، حيث كان مخصصاً لمناقشة تقرير رئيس النيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة لسنة 2018. ويرجع ذلك إلى إشكال قانوني أرجأ عرض حصيلة النيابة العامة أمام البرلمان، إذ استند رئيس النيابة إلى قرار المجلس الدستوري في شأن المادة 182: وحيث، "منجهة، إن الفصل 160 من الدستور، لأن كان يوجب على المؤسسات والهيئات المشار إليها تقديم تقرير عن أعمالها مرة واحدة في السنة على الأقل، فإنه ينص على أن هذا التقرير يكون "موضوع مناقشة من قبل البرلمان" ولا ينص على أنه هذه المؤسسات تقدم تقريرها" أمام مجلس النواب "كما تقتضي ذلك الفقرة الأولى من هذه المادة، مما يعني أن مناقشة هذا التقرير، داخل مجلسي البرلمان، تكون بين أعضاء كل منهما فيما بينهم وبمشاركة الحكومة، وليس مباشرة مع المسؤولين عن هذه المؤسسات والهيئات"¹⁰⁹.

اعتبر مجموعة من أعضاء لجنة العدل والتشريع بمجلس النواب أن استقلالية النيابة العامة لا تعني سوى التنصيب على ضرورة تبعية قضاة النيابة العامة لسلطة رئاسية¹¹⁰، وليس الانفلات من رقابة مجلس النواب للسياسية الجنائية، لذلك فالاستقلالية والفصل بين السلط لا يمكن أن يلغيا التعاون بينها وهي مرتكزات أساسية للنظام الدستوري المغربي، والتي تم التنصيب عليها في الفصل الأول من دستور 2011، إنها إشكالات دستورية ترتبط بطبيعة المراحل الانتقالية في تنزيل مقتضيات الدستور الجديد، والذي تتنازع قراءات ذات تأويل ديمقراطي وبين قراءات نصية تحد من الممارسة الديمقراطية الفضلى القائمة على ربط المسؤولية بالمحاسبة.

كما أثار موضوع توزيع التوقيت بين المعارضة والأغلبية¹¹¹ خلال الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016) خلافاً كبيراً بين مكونات المؤسسة التشريعية (أغلبية / معارضة/ حكومة)، وحيث إن العلاقة بين البرلمان والحكومة، باعتبارهما سلطتين دستوريتين مستقلتين ومتعاونتين، تخضع لمبدأ التوازن المقرر في الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور. لذلك قرر القاضي

¹⁰⁹ - قرار المجلس الدستوري رقم 12/829 بتاريخ 11 من ربيع الأول 1433 (04 فبراير 2012)، ملف عدد 1/1356، في شأن المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب.
¹¹⁰ - رضى بوكمازي، مقالة بعنوان: هل سلطة رئاسة النيابة العامة سلطة مستقلة، أنظر جريدة العمق الإلكترونية على الرابط التالي:

<https://al3omk.com/315988.html>

¹¹¹ - حدد النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، كيفية تطبيق هذه الأحكام في مواده من 202 إلى 207 التي تضمنت مجموعة من المقترضات. (يوزع الغلاف الزمني المخصص: نصف الحصص الزمنية الإجمالية لرئيس الحكومة، يوزع النصف الآخر مناصفة بين الأغلبية والمعارضة. توزع الحصص الزمنية المخصصة لفرق ومجموعات المعارضة فيما بينها بحسب تمثيليتها النسبية، تراعى في هذا التوزيع حقوق النواب غير المنتسبين).

الدستوري على أن ما نصت عليه المادة 207 من النظام الداخلي من منح الحكومة ثلث الحصة الزمنية الإجمالية المخصصة لجلسة الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، غير مطابق للدستور، وما تنص عليه من اقتسام الحصة الزمنية المخصصة لمجلس النواب مناصفة بين الأغلبية والمعارضة ليس فيه ما يخالف الدستور¹¹².

المطلب الثاني: خلاصات عامة حولتقييم أداء مجلس النواب (2011 – 2019)

ينبغي التأكيد على أن المغرب شهد منذ انطلاق أول تجربة دستورية تطوراً مضطرباً في الارتقاء بالترسانة القانونية المؤطرة لاشتغال مختلف المؤسسات وفي مقدمتها المؤسسة التشريعية والتي حظيت بنصيب وافر من هذه الإصلاحات، إلا أن طبيعة مسار العلاقة بين المؤسسة الملكية وبعض القوى السياسية المعارضة والذي اتسم بالتنازع خلال حقبة زمنية معتبرة من التاريخ السياسي المغربي أثر بشكل كبير على موقع المؤسسة التشريعية عامةً ومجلس النواب خاصةً في الهندسة الدستورية، وهو الأمر جعل من عوائد ورش الإصلاحات الدستورية جد محدود ولم يسعف المغرب في الانتقال إلى نظام سياسي ديمقراطي حقيقي، خصوصاً أن الرهان اقتصر على مدخل الإصلاح الدستوري دون اتخاذ إجراءات مصاحبة قادرة على إعادة تشكّل البنية المؤسساتية في اتجاه الرفع من فعاليتها ونجاعتها، ولأن نجاح عملية الإصلاح يستدعي بناء ثقافة الإصلاح التي تراهن عليها المجتمع كحاضنة أساسية لمختلف التحولات في اتجاه بناء دولة الحق والقانون. بما يوقعها في صلب عملية تحديث النظام السياسي.

كشفت الممارسة السياسية أن النص الدستوري لا يزال محاصراً بعدد من الحدود الموضوعية، ورهينة لحياة سياسية يميزها استمرار التقاء أغلب الفاعلين السياسيين حول تكريس أولوية السياسي على الدستور، الذي يتجسد لدى البعض منهم في أسبقية الملكية على الدستور، ولدى البعض في ترجيح كفة البحث عن الثقة على حساب التعاقد المكتوب¹¹³، رغم ذلك يمكن الاقرار أن المشرع الدستوري حاول التخفيف من ثقل العقلنة البرلمانية في دستور 2011 دون القطع معها بشكل نهائي، وهو ما يجعل تأثيرها حاضراً بقوة في تقييد أداء الفرق البرلمانية عامةً والمعارضة البرلمانية خاصةً، لذلك ينبغي الانتقال من منطق الاستغراق في المحافظة على

¹¹² - القرار المجلس الدستوري 924- 13 الصادر بتاريخ 22 أغسطس 2013، بشأن النظام الداخلي، لمجلس النواب، المادة 207، المراجع في فاتح أغسطس 2013.

¹¹³ - أحمد البوز، تأملات حول ست سنوات م الممارسة الدستورية بين المشرع البرلماني والقاضي الدستوري والفاعل السياسي، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 25، ربيع 2018، ص 27.

الاستقرار المؤسساتي إلى البحث عن الحكامة المؤسسية والتي من شأنها جعل مجلس النواب مصدر القرار المنتج للسلطة المهيكلية لاشتغال مختلف مؤسسات الدولة المغربية.

لقد استطاع دستور 2011 أن يخول مجلس النواب صلاحيات دستورية جد مهمة في الهرم المؤسساتي للنظام السياسي المغربي، إلا أن تواضع حصيلته لا يمكن اختزالها لوحدها في شح الضمانات الدستورية، بدليل أن الهامش المتاح لم يتم تفعيله، في مقابل ذلك لا يمكن تحميل النخب البرلمانية ثقل الأزمة البنيوية التي يرزخ تحت وطأتها مجلس النواب، الأمر الذي يطرح مهام استعجالية في تقييم مؤسساتي لمفعول الإصلاح الدستوري وعوائده على العمل البرلماني، إن نجاح هذا الاستحقاق يتوقف على ضرورة تأمين شروط نجاح ذلك من خلال عدم الارتهاق لنموذج الإصلاح الدستوري القائم على التنازع وعلى اعتباره لحظة لتنفيس الاحتقان السياسي أكثر منه مرحلة لتدشين مشروع ديمقراطية الدولة والمجتمع.

إن تقييم مسار حصيلة مجلس النواب بعد المصادقة وتفعيل دستور 2011، ينبغي أن يستحضر أن التجربة السياسية المغربية تنتمي إلى الأنظمة الهجينة التي تزوج بين استدعاء أشكال من الحكم الديمقراطي إلى جانب اعتماد أساليب تعد جزءاً من بنية الحكم السلطوي، وهو ما يفسر أن المؤسسة التشريعية رغم الصلاحيات الدستورية والامكانات التي تم اقرارها في الدستور الجديد لسنة 2011، يبقى تأثيرها جد محدود بالنظر لجملة من المعطيات، جزء منها مرتبط بمعيقات بنيوية تتمثل في طبيعة النظام السياسي المغربي الذي يشهد حضوراً قوياً للمؤسسة الملكية في مختلف مفاصل النسق السياسي، وكذا هيمنة السلطة الحكومية على مدخلات ومخرجات العمل البرلماني، وضعف النخب البرلمانية، وترهل البنيات التنظيمية للمؤسسة الحزبية، والتي تراجع دورها بفعل مجموعة من التحولات في البيئتين الداخلية والخارجية. وكذا تأثيرات طبيعة النظام الانتخابي، ونمط الاقتراع، على مجمل المشهد السياسي. كما أن قواعد اشتغال النسق السياسي للسلطة السياسية بالمغرب تكتنفه حالة من الغموض وعدم الوضوح، بسبب تداخل صلاحيات قوى مراكز سلطة صناعة القرار، وغياب الترسيم الدقيق لحدود الاختصاص ومحدودية المساءلة والمحاسبة في مباشرة تدبير المسؤولية العمومية، وهو أمر متصل بطبيعة نشأة النظام السياسي المغربي في علاقته بمعطيات تاريخية ومجتمعية وتأثير تفاعلات السياقات الإقليمية والدولية على مسار الديمقراطية بالمغرب.

ينبغي التأكيد على تبين الحصيلة المقدمة من طرف مكونات مجلس النواب (أغلبية/ معارضة) خلال الولاية التشريعية التاسعة وثلاث سنوات من الولاية التشريعية العاشرة، حيث لا يرتبط

ذلك لزاماً بالقوة العددية التي يتوفر عليها كل فريق، بل هي نتيجة دينامية النخب البرلمانية وقدرتها على تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقها في ممارسة مهام التمثيل النيابي من موقع الفعالية والنجاعة والعطاء. كما أنتماهي الأغلبية البرلمانية مع مختلف البرامج الحكومية بغض النظر على مدى استجاباتها لانتظارات المواطنين، يضعف من تأثير المؤسسة التشريعية في تجويد مخرجات السياسات العمومية الحكومية، على اعتبار أن الأغلبية الحكومية هي ممثلة للأمة وما يفرضه هذا الموقع من استحقاقات الانحياز التام لمصلحة المجتمع وليس الخضوع لمنطق التوازنات الذي يهدف ترجيح اختيارات حكومية وتهميش مقترحات المعارضة البرلمانية.

من جملة الخلاصات التي أبانت عنها عملية تقييم حصيلة مجلس النواب خلال الفترة الممتدة (2011-2019)، هو تباين ايقاع تطور الوضع الدستوري بالمغرب مقارنة بالممارسة السياسية، حيث هناك اقرار بإنجاز معتبر على مستوى الارتقاء بالترسانة الدستورية، لعل أبرزها في هذا المسار دستور 2011 الذي حاول تمثل نماذج التجارب الدستورية الديمقراطية، في مقابل ذلك لم يتم بذل الجهد المطلوب من أجل تأهيل الممارسة السياسية استجابة للتحويلات في البيئة الداخلية والخارجية، مما أفقد الإصلاح الدستوري فعاليته وتأثيره في معالجة الاختلالات التي تعاني منها التجربة السياسية المغربية. كما أن ربح معركة تفعيل الدستور الجديد يستلزم بناء ثقافة مجتمعية ديمقراطية؛ لأنه لا يمكن لمجتمع بنية علاقاته الاجتماعية والسياسية مشبعة بثقافة سلطوية استبدادية أن يتمتع بمقدرة على إنتاج وثيقة دستورية ديمقراطية، فبالأحرى أن يضع لها من الاجراءات المصاحبة لنجاح عملية تنزيلها

يلاحظ أن أغلب الدساتير المغربية السابقة كانت معنية أساساً بتأمين الاستقرار السياسي ولم تُؤسس من أجل كسب رهان الانتقال من نظام هجين إلى نظام ديمقراطي، وهو ما سوف يضع حداً فاصلاً مع الممارسات الاوتوقراطية واحلال تدبير ديمقراطي بموقع مؤسسات الدولة في قلب عملية التحديث السياسي، الأمر الذي حد من تأثير المؤسسة البرلمانية ومكوناتها أغلبية ومعارضة في نجاح هذا المسار، لذلك يلقي على عاتق المعارضة البرلمانية خاصةً مهام المشاركة الفاعلة في ممارسة السلطة على أساس التعددية والتناوب طبقاً لمقتضيات الفصل السابع من دستور 2011، مشاركة من شأنها تأمين عملية الانتقال الديمقراطي الناجز. وحتى نتجاوز هذه الأعطاب ينبغي العمل على مراكمة ثقافة تقييم مضامين الدساتير وأداء المؤسسة التشريعية بعيداً عن ضغط السياقات المتسمة بالاحتقان الاجتماعي أو استدعاء منطق الغلبة السياسية الذي هيمن على مسار التجربة السياسة المغربية عوض الاشتغال المؤسساتي القائم على

الشراكة السياسية، إن عدم تحقق ذلك أنتج دساتير تترهن لشروط وسياقات انتاجها، لذلك فإن تجاوز هذا المعوقات من شأنه صياغة وثيقة دستورية مستوفية لمختلف شروط الدساتير الديمقراطية.

المراجع:

المراجع باللغة العربية

1. بن هيبه، يوسف. المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي خلال الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، دراسة مقارنة، أطروحة نيل دكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة 2018-2019، ص 222.
2. بنيس، عبد الحفي. مذكرات "شاوش" في البرلمان، مطبعة البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2013.
3. بوز، أحمد. تأملات حول ست سنوات م الممارسة الدستورية بين المشرع البرلماني والقاضي الدستوري والفاعل السياسي، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 25، ربيع 2018.
4. خبي، محمد. مقال "بووانو يجلب لبنكيران أول لجنة تقصي الحقائق"، نشر في جريدة الصباح، 28 بتاريخ 2015/01.
5. الزباني، عثمان. الحماية الدستورية لحقوق المعارضة البرلمانية مقارنة على ضوء دستور 2011، منشورات مجلة الحقوق. مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 05، سنة 2012.
6. المدور، رشيد. إشكالية النظام الداخلي للبرلمان في ضوء الدستور: دراسة دستورية تحليلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 111، 2016.
7. المدور، رشيد. البرلمان في ضوء مستجدات الدستور، دفاتر في القانون البرلماني المغربي 1، شمس برينت، الرباط، المغرب، الطبعة الأولى، سنة 2019.

نصوص تشريعية وتنظيمية

1. الدستور الجديد للمملكة المغربية 2011، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، عدد 246.
2. دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية: عدد 5964 مكرر في 30 يوليو 2011.

3. دستور المملكة المغربية لسنة 1996، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.96.157 بتاريخ 23 من جمادى الأولى 1417 (07 أكتوبر 1996)، الجريدة الرسمية: عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

4. النظام الداخلي النظام الداخلي لسنة 2017، قرار المحكمة الدستورية في رقم 17/65 الصادر يوم الاثنين 10 من صفر 1439 الموافق لـ 30 أكتوبر 2017.

5. النظام الداخلي لسنة 2013، كما قضى به المجلس الدستوري في قراره رقم 2013/924 الموافق لـ 22 غشت 2013، وقراره رقم 2013/929 بتاريخ 15 محرم 1435، الموافق لـ 19 نوفمبر 2013.

إصدارات المؤسسات الدستورية:

1. مجلس النواب، الحصيلة الولاية التشريعية التاسعة، منشورات مجلس النواب، الكتابة العامة مديرية التشريع والرقابة البرلمانية، قسم التشريع واللجان والجلسات، مصلحة التشريع.

2. مجلس النواب، حصيلة أشغال مجلس النواب للسنتين التشريعتين 2011-2012 و 2012-2013، الجزء الثاني: هياكل، العدد 44، البرلمان مجلس النواب، دار رقراق للطباعة والنشر، سنة 2014.

3. الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، "حصيلة عمل الحكومة" 2014، في علاقتها مع البرلمان: الولاية التشريعية التاسعة السنة التشريعية الثالثة 2013، المملكة المغربية، 2014.

4. الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، حصيلة عمل الحكومة في علاقتها بالبرلمان، السنة الأولى من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، يناير - أكتوبر 2012، ص 31.

5. الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، حصيلة عمل الحكومة في علاقتها بالبرلمان، السنة الخامسة من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016).

القرارات

1. قرار المجلس الدستوري رقم 12/829 بتاريخ 11 من ربيع الأول 1433 (04 فبراير 2012)، ملف عدد 1/1356 في شأن المادة 182 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

2. قرار المجلس الدستوري 924-13 بتاريخ 14 شوال 1434 (22 أغسطس 2013)، ملف عدد: 13/1378، في شأن المادة 207، بشأن النظام الداخلي لمجلس النواب.

الخطاب الملكي

1. الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك محمد السادس، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية التاسعة، الرباط: 12 أكتوبر 2012. أنظر: الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني مديرية العلاقات مع البرلمان، حصيلة عمل الحكومة في علاقاتها مع البرلمان، خلال السنة الثانية من الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016).

الجرائد الكترونية

1. بوكمازي، رضی. مقالة بعنوان، هل سلطة رئاسة النيابة العامة سلطة مستقلة، أنظر الرابط التالي:

<https://al3omk.com/315988.html>

2. زين الدين، محمد. الإنتاج التشريعي ضعيف والنظام الداخلي للغرفتين يحتاج للمراجعة، في حوار مع المغربية، شُهد على الرابط التالي:

<http://www.assahraa.ma/journal/2013/161749>. بتاريخ 05 شتنبر 2019.

3. كنين، أمال. وهبي يستقيل من رئاسة أول لجنة تقصي الحقائق حول الفيضانات، موقع مغرس، نشر في جريدة اليوم 24، في 2015/04/07 شُهد بتاريخ 02 يونيو 2015، على الساعة 22:38. على الرابط:

<https://www.maghress.com/alyaoum24/288457>

4. نجدي، عادل. مقال "العدالة والتنمية يتراجع عن تشكيل لجنة تقصي الحقائق حول الفيضانات"، نشر في جريدة المساء 2014/12/04، موقع مغرس: على الرابط التالي <https://www.maghress.com/almassae/218875>

المراجع باللغة الأجنبية:

1. Debbasch (dir), Charles. Lexique, Dalloz, paris, p4. 2011.
2. Vedel, Georges. le monde, 20-21 Juillet 1958. Cité in Nabil Béligh, l'opposition parlementaire : un contrepouvoir saisi par le droit, pouvoir n° 133, 2010, p 127.
3. Waline, Jean. Les groupes parlementaires en France ,RDP ,1961, n°6, p.1170.
4. Zerhouni, Saloua. " Smartness " Without Vision. The Moroccan Regime in the Face of Acquiescent Elites and weak social Mobilization.

مدة الولاية الرئاسية في الأنظمة الجمهورية

Presidential term in republican systems

سعيد حسين الخطيب

كلية الحقوق، جامعة بيروت العربية، لبنان*

Said Hussein El Khatib

Faculty of Law, Beirut Arab University, Lebanon

ملخص البحث

تعتبر مدة الولاية الرئاسية أحد المبادئ الجوهرية التي يرتكز عليها النظام الجمهوري، والتي يتميز بها عن النظام الملكي أو الوراثي. فالملك أو الإمبراطور أو الأمير رأس الدولة في النظام الملكي، يمكنه في منصبه مدى الحياة، في حين تحدد ولاية رئيس الدولة بمدة معينة ومحددة في الدساتير الجمهورية، وتعتبر هذه المدة ضرباً من ضروب الديمقراطية التي تحول دون ديمومة السلطة. وتثير مدة الولاية الرئاسية في الأنظمة الجمهورية العديد من الأسئلة، عن ماهية تلك المدة؟ ومتى تبدأ ومتى تنتهي؟ وهل يجوز تمديد ولاية الرئيس لفترة معينة، أو تجديد تلك الولاية لمدة جديدة، أو لعدة مدد أخرى متصلة أو منفصلة؟ وإذا كان يجوز تجديدها، فهل هناك من ضوابط؟ وهل من تأثير لذلك على نظام الحكم، والمبادئ الأساسية التي يرتكز عليها؟ تم بحث هذه الأسئلة، من خلال عرض كيفية تعاطي الدساتير المختلفة مع هذه القضايا، بالإضافة إلى عرض آراء الفقه المختلفة، لنخلص بعدها إلى تحديد مدة الولاية الرئاسية الأنسب، التي تتوافق مع الديمقراطية، وتحول دون الديكتاتورية.

الكلمات المفتاحية

رئيس الدولة، مدة الولاية الرئاسية، العهدة الرئاسية، تجديد الولاية الرئاسية.

Abstract

The presidential term is one of the fundamental principles upon which the republican system is based, and which distinguishes it from the monarchy system. The head of state, commonly the king, emperor, or prince, assumes the position for life, as opposed to the limited period assumed by head of state in republican constitutions. The latter case is considered a form of democracy that prevents the perpetuation of power. However, the presidential term of office in republican regimes raises many questions about the characteristics of the term such as: 'When does it start and when

does it end?'; 'Is it permissible to extend the mandate of the president for a specific period, or renew that mandate for a new term, or for several terms?'; 'If it is permissible to renew a term, are there any restrictions?'; and 'Does this have an impact on the government and the basic principles on which it is based?'. These questions were examined by presenting how various constitutions deal with such issues. Different views of jurisprudence were also analysed in order to arrive at features of the most appropriate presidential term that is both compatible with a democratic system and avoids dictatorship.

Key Words

Head of state, presidential term, presidential mandate, presidential term renewal

المقدمة

يعتبر منصب رئيس الدولة -في كل الأنظمة الدستورية- قمة المناصب في الدولة، ذلك أن شاغله هو رأس الدولة¹¹⁴. وهو يحظى بأهمية كبيرة في كافة الدول، نظراً للمهام والصلاحيات التي يباشرها. وتنظم الدساتير كافة الشؤون المرتبطة بهذا المنصب، من الترشيح وشروط صحته، إلى الانتخاب، وتوقيته، وآلياته. وكذلك تحديد مدة الولاية الرئاسية، وبيان بدايتها ونهايتها، والإشارة إلى إمكانية تعدد العهدة الرئاسية من عدمها.

ويقصد بالولاية الرئاسية المدة التي يتمتع بها رئيس الدولة بصلاحيات منصب الرئاسة ومسؤولياتها، طالما يتولى هذا المنصب، وهي تعتبر أحد المبادئ الجوهرية التي يرتكز عليها النظام الجمهوري¹¹⁵، والتي يتميز بها عن النظام الملكي أو الوراثي¹¹⁶. فالملك أو الإمبراطور أو الأمير رأس الدولة في النظام الملكي، يمكنه في منصبه مدى الحياة¹¹⁷، في حين تحدد ولاية رئيس الدولة بمدة

* سعيد حسين الخطيب، حاصل على ماجستير في القانون العام من كلية الحقوق، جامعة بيروت العربية، دكتوراه قيد الإنجاز في القانون الدستوري من كلية الحقوق، جامعة بيروت العربية. البريد الإلكتروني: said.khatib99@gmail.com

¹¹⁴ د. علي الباز، نائب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية العربية وفي الولايات المتحدة الأمريكية -دراسة مقارنة-، الجزء الأول، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة الثانية عشرة، العدد الرابع، كانون الأول 1988، ص11.

¹¹⁵ د. زين بدر فراج، النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، الطبعة الثانية، المنصورة: مكتبة الجلاء الجديدة، 1999، ص481.

¹¹⁶ د. محمد الخشن، الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2005، ص38.

¹¹⁷ من أهم سمات النظام الملكي مبدأين اثنين: امتداد ولاية الملك إلى مدى الحياة، وتوارث العرش. يراجع في ذلك: عمر حمزة التركماني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة -دراسة تحليلية مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2015، ص96. وسعد محمد خليل، النظرية العامة لتولية رئيس الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1988، ص302. ود. جورج شفيق ساري، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية -أركان التنظيم السياسي- دراسة مقارنة معاصرة في النظم السياسية، الطبعة الخامسة، القاهرة: دار النهضة العربية، 2001-2002، ص343.

معينة ومحددة في الدساتير الجمهورية، وتعتبر هذه المدة ضرباً من ضروب الديمقراطية التي تحول دون ديمومة السلطة¹¹⁸.

وتثير مدة الولاية الرئاسية في الأنظمة الجمهورية العديد من الإشكالات، من حيث التحديد الأنسب لتلك المدة، وتحديد بدايتها ونهايتها، منعاً للتداخل بين ولاية الرئيس الجديد المنتخب، وولاية الرئيس المنتهية ولايته، لا سيما وأن انتخاب الرئيس الجديد يتم قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم بفترة من الزمن، وكذلك جواز تجديد تلك المدة، والضوابط التي ترعى ذلك.

وتبرز أهمية هذا الموضوع، بحيث أن العديد من رؤساء الأنظمة الدستورية الجمهورية، وخاصة في البلاد العربية، يسعون إلى التمسك بسدة الرئاسة لمدى الحياة، فيعمدون إلى إجراء التعديلات الدستورية التي تؤمن لهم ذلك الهدف، من خلال إطالة مدة الولاية الرئاسية وإمكانية تجديدها دون قيد أو شرط، مما يؤدي إلى تأييد مدة التولية، مع ما يترتب على ذلك من دكتاتورية وتسلسل، وإلى زوال الركيزة الأساسية للديمقراطية وإمكانية تبادل السلطة.

وبناء لما تقدم سنعرض في فرع أول تحديد مدة الولاية الرئاسية، وفي فرع ثانٍ بداية تلك المدة ونهايتها، وفي فرع ثالث تجديد مدة الولاية الرئاسية.

الفرع الأول: تحديد مدة الولاية الرئاسية

يمكنك رأس الدولة في الأنظمة الملكية الوراثية على عرش البلاد طيلة فترة حياته، فالتأبيد أهم سمات الحكم الملكي. أما في الأنظمة الجمهورية فإن الدساتير تحدد ولاية رئيس الجمهورية بمدة زمنية معينة، وذلك من أجل فرض رقابة شعبية متجددة عليه، تسمح بعزله من منصبه، واختيار رئيس آخر يحل محله إذا ما حاد عن الطريق الذي يرضيه الشعب. وتحديد المدة الرئاسية يعتبر صمام أمان لتغيير الحاكم أو الرئيس بطريقة مشروعة¹¹⁹، ويجنب البلاد ويلات الانقلابات والثورات والخروج على الحكام.

إلا أن الدساتير لم تلتزم نهجاً واحداً في تحديد مدة الولاية الرئاسية، فمنها من حددها بأربع سنوات¹²⁰، ومنها من فضل تحديدها بخمس سنوات¹²¹، وقسم منها عينا بست سنوات¹²²، وقسم

¹¹⁸ د. مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، الديمقراطية في اختيار رئيس الدولة - دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة: دار النهضة العربية، 2014، ص116. ود. راغب جبريل خميس سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، الطبعة الثانية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2011، ص641.

¹¹⁹ خالد كمال إدريس، انتهاء ولاية الحكام بين الشريعة والأنظمة الدستورية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص423.

¹²⁰ من الدساتير التي اعتمدت أربع سنوات للمدة الرئاسية: دستور الولايات المتحدة الأميركية لعام 1778، دستور ألمانيا الديمقراطية لعام 1949، دستور جمهورية يوغوسلافيا الاشتراكية الفيدرالية لعام 1963.

¹²¹ من الدساتير التي اعتمدت خمس سنوات للمدة الرئاسية: القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية لعام 1949، دستور فرنسا لعام 1958 بعد التعديل الدستوري لعام 2000، دستور تونس لعام 1959.

آخر جعلها سبع سنوات¹²³، كل ذلك بحسب المعيار والفلسفة التي استند عليها واضعو تلك الدساتير والتي وافق عليها الشعب¹²⁴.

وإذا كان الحال كذلك، فما هي المدة الأنسب والأفضل من بين تلك التي حددتها الدساتير للولاية الرئاسية؟

رغم اتفاق الفقه على أن تحديد مدة ولاية رئيس الدولة في النظم الجمهورية، هو من الأسس التي تبني عليها الدول الديمقراطية أنظمتها الدستورية، إلا أنهم اختلفوا حول تأثير مقدار هذه المدة على البرنامج السياسي للرئيس، وقدرته على إدارة شؤون البلاد، وإنجاز برنامجه السياسي¹²⁵. وكان لهم في هذا الخصوص رأيان اثنين:

أولاً: مدة الولاية الرئاسية القصيرة هي الأنسب

يقصد بالمدة القصيرة، المدة التي تتراوح بين ثلاث إلى خمس سنوات، وقد ذهب أصحاب هذا الرأي إلى القول: أن المدة القصيرة هي المدة الأصلح لتولية رئيس الدولة، مبررين ذلك: بأن فترة الرئاسة تكون مثقلة بالأعباء، وتكون مرهقة للرئيس، وبالتالي تساهم في النيل من صحة الرئيس¹²⁶، لا سيما إذا كان من الرؤساء الصالحين، وبالتالي فإنه يجب أن تكون المدة قصيرة ومحدودة للحفاظ على سلامة وصحة هؤلاء الرؤساء¹²⁷. ويرون أن المدة القصيرة كافية لتمكين الرئيس من الوفاء بالالتزامات التي قطعها على نفسه للناخبين في برنامجه الانتخابي، فضلاً عن أن هذه المدة كافية لتمكين الشعب من تقييم أداء الرئيس، وعلى أساس ذلك يصوت الشعب، فإما أن ينتخب رئيساً جديداً، أو أن يجدد انتخاب الرئيس لولاية أخرى¹²⁸.

كما توجه هؤلاء بالانتقاد للمدة الطويلة، معتبرين أن الاستمرار في السلطة لمدة طويلة يكون سبباً في تقديس الأشخاص، ويغلق الباب أمام تكوين قيادات سياسية جديدة¹²⁹. ويكون

¹²² من الدساتير التي اعتمدت ست سنوات للمدة الرئاسية: دستور لبنان لعام 1926 بعد التعديل الدستوري لعام 1929، دستوري مصر لعام 1956 وعام 1971.

¹²³ من الدساتير التي اعتمدت سبع سنوات للمدة الرئاسية: دستور فرنسا لعام 1958، دستور تركيا لعام 1961، دستور إيطاليا لعام 1947، دستور سوريا عام 1973 وكذلك عام 2012.

¹²⁴ د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1996، ص236.

¹²⁵ عمر حمزة التركماني، المرجع السابق، ص96.

¹²⁶ يلاحظ في هذا المجال، أن ثلاثة من رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية وهم: جورج واشنطن، توماس جفرسون، وأندرو جاكسون، احتجوا بالمرض والإرهاق كمسوغ لعدم استمرارهم في حكم البلاد. يراجع في ذلك: آرثر شليزنجر، سبيل أمريكا إلى الحاضر، ترجمة عبد الفتاح المنياوي، القاهرة: مكتبة الوعي العربي، ص257.

¹²⁷ د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، القاهرة: دار الفكر العربي، 1993، ص122.

¹²⁸ د. علي يوسف الشكري، مدة ولاية الرئيس دراسة في الدساتير العربية، مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، المجلد الرابع، العدد 13 و14، 2011، ص46.

129

سبباً في مضاعفة نشوة السلطة مما يدفع ببطانة الرئيس وحاشيته إلى تشجيع الرئيس على إطالة مدة رئاسته ما استطاع، خشية أن يؤدي تبديل الرئيس بآخر إلى كشف مواطن الفساد واستغلالهم لسلطتهم، أو على الأقل فقدان المزايا التي كانوا يتمتعون بها¹³¹.

كما أن المدة الطويلة برأيهم تساهم في ازدياد سلطان رئيس الدولة والإفتئات على السلطات الأخرى، خاصة إذا كان الدستور يسمح بتجديد المدة أكثر من مرة، مما يؤدي إلى إخلال بالتوازن الواجب بين السلطات في الدولة، وأن يحيل نظام الحكم الذي يوصف في الدستور بالديمقراطي إلى واقع دكتاتوري أو حكم الفرد الواحد¹³².

ثانياً: مدة الولاية الرئاسية الطويلة هي الأنسب

يقصد بالمدة الطويلة، المدة التي تزيد عن ست سنوات، وقد ذهب أصحاب هذا الرأي إلى أن أداء رئيس الدولة يتأثر سلباً أو إيجاباً بمدة الولاية الرئاسية، فالمدة الطويلة تؤدي إلى استقرار الرئيس في منصبه¹³³، وتحقق استقراره النفسي، وتجعله يقدم على أي عمل يراه في مصلحة الدولة، ويحقق المصلحة العامة دون خوف أو جزع من المعارضة التي قد تعارض ما يقوم به. كما أن المدة الطويلة تساهم في فتح المجال أمام الرئيس لتنفيذ برنامجه الذي انتخب على أساسه، مما يساهم في تعزيز ثقة الناخبين به ويؤمن الاستقرار السياسي¹³⁴، لا سيما في البلدان حديثة العهد بالديمقراطية أو تلك المستقلة حديثاً، حيث أن المدة الطويلة من شأنها الحد من الآثار السلبية للمعركة الانتخابية وما قد يرافقها من أحداث أمنية¹³⁵. وذهب بعض الفقه إلى أن طول مدة الرئاسة تجعل الزعامة أكثر فاعلية، إذ يستطيع الرئيس رسم سياسة بعيدة المدى، وتمنحه فرصة للتفكير طويل الأجل، والاستعانة بمساعدين وموظفين أكفاء في المناصب الهامة¹³⁶. ورأى جانب آخر من الفقه أن مدة الولاية الرئاسية الطويلة من شأنها أن تخفف من التبعية والضعف في

¹³⁰د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية-الدساتير المصرية-الأحزاب السياسية-التمثيل النيابي-النظام الانتخابي-السلطات العامة)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2008، ص189. ود. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، 1992، ص218.

¹³¹د. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1985، ص20.

¹³²د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري-دستور سنة 1971-، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1980، ص78.

¹³³عمر حمزة التركماني، المرجع السابق، ص96.

¹³⁴Benoit Jeanneau, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, septième édition, Paris, 1987, p.174.

¹³⁵د. علي يوسف الشكري، مدة ولاية الرئيس دراسة في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص48. ود. كابد يوسف قرعوش، طرق انتهاء ولاية الحكام في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية، الطبعة الأولى، بيروت: مؤسسة الرسالة، 1987، ص351.

¹³⁶د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1980، ص219.

وهارولد لاسكي، الديمقراطية الأمريكية في السياسة والاقتصاد، ترجمة راشد البراوي، الطبعة الأولى، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1960، ص165-166.

سلطة رئيس الدولة تجاه السلطة التشريعية، وذلك في الدول التي ينتخب فيها الرئيس من قبل هذه الأخيرة¹³⁷.

مع الإشارة إلى أن التجارب العملية أثبتت أنه كلما اقترنت مدة ولاية الرئيس على نهائيتها، ضعف حماس ذلك الرئيس، وتراجع اندفاع الإدارة لإطاعة أوامره وتنفيذ توجيهاته¹³⁸. ولعل السمة الرئيسية والبارزة التي يستند إليها هذا الرأي، أن المدة الطويلة للولاية الرئاسية تكسب الرئيس خبرة واسعة في إدارة البلاد، وتمنحه الفرصة في إقامة علاقات قوية مع باقي الرؤساء والملوك، مما ينعكس إيجاباً على مكانة الدولة في المجتمع الدولي، وتساهم في إمكانية التغلب على الأزمات الناشئة¹³⁹.

هذا وقد انتقد جانب من الفقه المدة القصيرة للولاية الرئاسية، وعدم إمكانية تجديدها، فראوا أن من شأن ذلك أن يقتل الحافز والحرص والابداع والتفاني في أداء الرئيس للمهام المناطة إليه، إذ إن الرئيس سيكمل ولايته الرئاسية، ولن ينتخب لولاية ثانية، سواء أخطأ أو أحسن¹⁴⁰. وبعد هذا العرض لحجج كل رأي، وأحقية كل منهما، فإننا نرى - كما يرى جانب من الفقه-¹⁴¹، أن مدة الولاية الرئاسية الأنسب والأفضل هي تلك المحددة بمدة مناسبة، نراها مدة خمس سنوات، مع إمكانية تجديدها مرة واحدة فقط، وفق ما سنعرض له لاحقاً. وهذا التنظيم كفيل بتجاوز جميع الخلافات التي أثيرت، وكفيل بتفادي السيئات التي طرحها مؤيدو المدة الرئاسية القصيرة، وكذلك الطويلة. فهو يحقق تبادل السلطة في المجتمع بالطرق السلمية، ويفرض الرقابة الشعبية الحقيقية على رئيس الدولة التي تفتقد لها المدة الرئاسية الطويلة، وفي المقابل يدفع بالرئيس إلى العمل الدؤوب والجاد في ولايته الأولى لكسب رضا الناخبين، من خلال تنفيذ برنامجه السياسي الذي انتخب على أساسه، طالما أن هناك ولاية أخرى قد تكون من نصيبه.

ونشير أخيراً إلى أن بعض الدساتير الجمهورية خرجت استثناءً عن مبدأ توقيت ولاية الرئيس بمدة زمنية معينة، وقررت الإبقاء على شخص معين في منصب الرئاسة مدى الحياة. ومن

¹³⁷ أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980، ص215.

¹³⁸ د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الطبعة الرابعة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ص793.

¹³⁹ د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، بيروت: دار النهضة العربية، 1979، ص324. ود. زين بدر فراج، مدة ولاية رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية وفي الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1987، ص438.

¹⁴⁰ د. علي يوسف الشكري، مدة ولاية الرئيس دراسة في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص51.

¹⁴¹ د. جورج شفيق ساري، المرجع السابق، ص344. ود. مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، المرجع السابق، ص118 وما يليها. ود. راغب جبريل خميس سكران، المرجع السابق، ص645 وما يليها. ومحمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية-الدولة-السلطة-الحقوق والحريات العامة، 1995-1996، ص325.

هذه الدساتير، دستور الجمهورية التونسية لعام 1959، بعد تعديله عام 1975، حيث جعل الرئيس الحبيب بورقيبة¹⁴² رئيساً لمدى الحياة، بالاستناد إلى الخدمات الجليلة التي قدمها¹⁴³. وإننا نرى أن احتواء الدستور على نص من هذا القبيل يتعارض وجوهراً النظام الجمهوري الذي يجعل من الولاية الرئاسية محددة بفترة زمنية معينة، فضلاً عن أن هذا الاتجاه من شأنه أن يحول النظام الجمهوري إلى نظام ملكي غير وراثي¹⁴⁴.

الفرع الثاني: بداية ونهاية مدة الولاية الرئاسية

إن تحديد مدة ولاية رئيس الدولة بمدة زمنية معينة، يستوجب علينا أن نبين متى تبدأ تلك المدة، ومتى تنتهي، فتحديد بدء الولاية الرئاسية هو إيدان بأن الرئيس أصبح مؤهلاً لممارسة صلاحياته الدستورية. وكذلك تحديد نهاية الولاية الرئاسية، فهو يعني أن الرئيس لم يعد يملك صلاحية التصرف كرئيس. بالإضافة إلى أن تحديد بدء الولاية ونهايتها يمكن من إثارة مسؤولية الرئيس عن الأعمال التي يرتكبها خلال فترة توليه للمنصب.

هذا وقد اختلفت الدساتير في تحديد بدء الولاية الرئاسية، وكذلك في تحديد وقت انتهائها، تبعاً للأسس التي قام عليها النظام.

أولاً: بداية مدة ولاية رئيس الدولة

تحدد الدساتير عادة الأصول التي ترعى انتخاب رئيس جديد للبلاد، فهي تحدد كيفية إجراء الانتخاب، وخلال أي مدة، ففي الأحوال الطبيعية، تكون تلك المدة قبل نهاية ولاية الرئيس الحالي القائم¹⁴⁵. وبالتالي فإن إجراءات الانتخاب تنتهي قبل نهاية ولاية الرئيس بفترة من الزمن. أما في الحالات الاستثنائية، وهي التي يخلو فيها منصب الرئيس قبل انتهاء مدة الولاية الرئاسية، والتي يعبر عنها بحالات الشغور النهائي لمنصب الرئيس، بالوفاة أو الاستقالة أو العجز الصحي الدائم، أو إدانة

¹⁴² الحبيب بورقيبة (1903/8/3-2000/4/6)، أول رئيس للجمهورية التونسية، تولى الحكم بتاريخ 1957/7/25، عزله د. زين العابدين بن علي بانقلاب بتاريخ 1987/11/7، وفرض عليه الإقامة الجبرية في منزله.

¹⁴³ يراجع نص الفصل 40 من الدستور التونسي لعام 1959 بعد التعديل بالقانون الدستوري رقم 1975/13 تاريخ 1975/3/19. ويراجع في ذلك: د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 1996، ص 378.

¹⁴⁴ يلاحظ أنه في ظل النظام الملكي يرد أيضاً استثناء على الركيزة الأساسية له، وهي تأييد مدة الرئاسة، إذ إن بعض هذه الأنظمة عملت على تحديد مدة ولاية رئيس الدولة بمدة زمنية معينة، وهذا لا يعني أن النظام تحول عن النظام الملكي. ولعل المثال البارز على ذلك: المادة 52 من دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة 1971، والتي تنص على أن: "مدة الرئيس ونائبه خمس سنوات ميلادية، ويجوز انتخابهما لذات المنصب". للتوسع في ذلك يراجع: د. زين بدر فراج، مدة ولاية رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية وفي الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 247.

¹⁴⁵ للتوسع حول الاتجاهات التي سلكتها الدساتير بشأن تحديد مدة إجراء الانتخابات الرئاسية، يراجع: خالد كمال إدريس، المرجع السابق، ص 442 وما يليها.

الرئيس، ففي هذه الحالات تجرى الانتخابات الرئاسية خلال فترة محددة تلي الإعلان عن شغور المنصب.

في الحالة الطبيعية، والتي تجري الانتخابات الرئاسية قبل فترة من انتهاء مدة ولاية الرئيس القائم، ولكيلا يتم التداخل بين ولاية الرئيس الحالي وبين ولاية الرئيس المنتخب، فإن بدء ولاية الرئيس الجديد المنتخب تبدأ من تاريخ انتهاء مدة سلفه¹⁴⁶.

أما في الحالات الأخرى، فإن الدساتير لم تسلك مسلكاً واحداً في تحديد بدء مدة الرئيس الجديد، فبعض الدساتير جعلت بدء ولاية رئيس الدولة من تاريخ أدائه اليمين الدستورية أمام الجهة التي حددها الدستور¹⁴⁷، ودساتير أخرى جعلته من تاريخ صدور نتيجة الانتخاب، أو من إعلان نتيجة الاستفتاء الرئاسي¹⁴⁸.

ثانياً: نهاية مدة ولاية رئيس الدولة

لما كانت مدة ولاية رئيس الدولة تنعقد لمدة محددة، فإن هذه المدة من دون شك لا بد أن تنتهي، ليتسنى للشعب انتخاب رئيس جديد. وعليه فقد اهتمت الدساتير بشكل كبير بتنظيم أحكام انقضاء المدة الرئاسية. على أن هذا الانقضاء إما أن يكون طبيعياً، أي بحلول أجل الولاية الرئاسية – وهو ما يهمننا معالجته في هذه الفقرة –، أو أن يكون استثنائياً، قبل حلول أجل الولاية الرئاسية، بسبب استقالة الرئيس أو وفاته أو عجزه أو إدانته، وهي ما يعبر عنها بشغور منصب الرئيس النهائي.

ففي الحالة الطبيعية، لدى انتهاء أجل المدة الدستورية المحددة للولاية الرئاسية، إن الرئيس سيكف عن ممارسة أعماله وسلطاته، ويسلم السلطة للرئيس الذي جرى انتخابه وفقاً للآلية الدستورية المحددة في الدستور، والتي تكون قبل مضي مدة من تاريخ انتهاء مدة الولاية الرئاسية. مع الإشارة إلى أن بعض الدساتير حددت انتهاء ولاية الرئيس وبدء ولاية الرئيس الجديد باليوم والشهر¹⁴⁹.

¹⁴⁶ د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني-، مرجع سابق، ص 805. ود. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقهاً وقضاء، الطبعة التاسعة، بيروت: دار المطبوعات الجامعية، 1996، ص 419.

¹⁴⁷ من الدساتير التي حددت بدء ولاية رئيس الدولة من تاريخ أدائه اليمين الدستورية: دستور اليمن لعام 1991، دستور ألمانيا لعام 1949.

¹⁴⁸ من الدساتير التي حددت بدء ولاية رئيس الدولة من تاريخ صدور نتائج الانتخاب أو إعلان نتيجة الاستفتاء: دستور سوريا لعام 1950، دستور السودان لعام 1998، ودستور مصر لعام 1971.

¹⁴⁹ يراجع التعديل العشرون للدستور الأميركي لسنة 1787 المصادق عليه بتاريخ 1933، والذي نص في فقرته الأولى على أن: "تنتهي مدة ولاية كل من الرئيس ونائب الرئيس ظهر يوم العشرين من كانون الثاني / يناير...".

إلا أنه وفي بعض الأحيان، يمضي الأجل المحدد لانتخاب الرئيس، ولا يتم انتخاب رئيس جديد، بسبب قوة القاهرة أو ظروف استثنائية، وتنقضي مدة ولاية الرئيس القائم، وبالتالي نكون أمام حالة شغور لمنصب الرئيس، فكيف تعاملت الدساتير مع هذه الحالة؟

لم تسلك دساتير الدول منحاً واحداً بهذا الخصوص، فبعض الدساتير أجاز للرئيس المنتهية ولايته، أن يبق في موقع الرئاسة إلى حين انتخاب رئيس جديد¹⁵⁰، في حين أن دساتير أخرى سكنت عن تنظيم هذه الحالة¹⁵¹، وبالتالي اعتبرت حالة من حالات شغور المنصب. كما أن بعض الدساتير أشارت صراحة إلى اعتبار منصب الرئاسة شاغراً بانتهاء مدة ولاية الرئيس¹⁵².

وإننا نرى أن هذه المسألة في غاية الأهمية، وينبغي على كل الدساتير أن تتضمن نصاً خاصاً بها، وبكيفية ملء الشغور الرئاسي الناتج عنها، وفقاً للأسس التي يقوم عليها كل دستور.

الفرع الثالث: تجديد مدة الولاية الرئاسية¹⁵³

تثير قضية تجديد مدة ولاية رئيس الدولة العديد من الأسئلة، ولعل أبرزها: هل يحق للرئيس أن يجدد ولايته الرئاسية أم لا؟ وإذا كان بإمكانه التجديد فكم مرة يستطيع استعمال هذا الحق؟ وهل جاءت الاتجاهات الدستورية موحدة في نظرتها لتجديد الولاية؟ أم أنها عالجتها بطرق مختلفة؟ وما رأي الفقه الدستوري من التجديد؟

أسئلة سأحاول الإجابة عنها من خلال الحديث عن اتجاهات الدساتير، ورأي الفقه الدستوري من مسألة التجديد.

أولاً: اتجاهات الدساتير من مسألة تجديد ولاية رئيس الدولة

لم تكن نظرة الاتجاهات الدستورية من مسألة تجديد مدة ولاية رئيس الدولة موحدة، فقسم من الدساتير أباح تجديد مدة ولاية رئيس الدولة، دون قيد أو شرط، وبالتالي أجاز له

¹⁵⁰ من هذه الدساتير: دستور اليمن لعام 1991، ودستور تونس لعام 1959، والدستور السوري لعام 2012، والدستور الفرنسي لعام 1946 الذي حصر مبدأ استمرار رئيس الدولة بمهامه بحالة عدم انعقاد الجمعية الوطنية لأي سبب كان والتي تتولى انتخاب الرئيس، شرط أن يتم انتخاب الرئيس الجديد في غضون عشرة أيام من تاريخ انعقاد الجمعية الجديدة.

¹⁵¹ من الدساتير التي سكنت عن تنظيم حالة عدم انتخاب رئيس جديد للدولة ضمن المهل القانونية: دساتير لبنان والعراق.

¹⁵² من هذه الدساتير: دستور تشاد لعام 1962، ودستور الإكوادور لعام 1967. يراجع في ذلك: عمر حمزة التركماني، المرجع السابق، ص 98. وكذلك دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية لعام 1979 المعدل، التي تنص المادة 131 منه على أنه: "في حالة وفاة رئيس الجمهورية، أو عزله، أو استقالته، أو غيابه أو مرضه لأكثر من شهرين، أو في حالة انتهاء فترة رئاسة الجمهورية وعدم انتخاب رئيس جديد للجمهورية ... يتولى النائب الأول لرئيس الجمهورية مهام رئيس الجمهورية...".

¹⁵³ يرى د. حازم صباح حميد أن إجراء الانتخابات بصفة دورية لا يعني دائماً القرار بالصفة الديمقراطية للتداول في السلطة، ولكن يلجأ إليها الحكام لضمان البقاء في السلطة من خلال جعل الانتخابات عملية شكلية لتعزيز الحكم. يراجع مؤلفه: الإصلاحات الدستورية في الدول العربية، الأردن: دار حامد للنشر والتوزيع، 2012، ص 291.

التجديد لعدد غير محدد من المرات. ومن هذه الدساتير دستور مصر لعام 1971 بعد التعديل الدستوري 1980¹⁵⁴، ودستور العراق لعام 1970¹⁵⁵.

وقسم آخر من الدساتير أباح التجديد بصورة مقيدة، وقد اختلفت تلك القيود بين دستور وآخر، فمنها من أباح تجديد ولاية الرئيس لمرة واحدة فقط أو مدد محددة، كدستور ألمانيا لعام 1949 الذي أجاز التجديد لمرة واحدة فقط¹⁵⁶، ومثله دستوري السودان لعام 1998¹⁵⁷، والولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 بعد التعديل الدستوري الثاني والعشرين الذي بدأ تطبيقه في العام 1951¹⁵⁸، أما الدستور التونسي لعام 1959 فقد حرم التجديد لأكثر من مرتين متتاليتين¹⁵⁹.

وبعض الدساتير أباح التجديد شرط انقضاء مدة معينة على ولايته الرئاسية المنتهية، بحيث يتم انتخاب رئيس جديد وبعد انتهاء ولاية هذا الأخير يمكن انتخاب الرئيس السابق، الذي يكون أمضى خارج الحكم فترة من الزمن، كالدستور اللبناني لعام 1926 بعد التعديل الدستوري لعام 1929، الذي نص على عدم جواز التجديد إلا بعد مضي مدة ست سنوات وهي تعادل مدة الولاية الرئاسية¹⁶⁰.

كما أن هناك بعض الدساتير سككت عن تنظيم حق التجديد، كالدستور الفرنسي لعام 1958 قبل التعديل الدستوري لعام 2008¹⁶¹، وهذا الأمر أثار التساؤل عن الوجهة التي يفسر فيها هذا السكوت، فهل يعد ذلك على أنه إجازة مطلقة للتجديد أم منعاً من ذلك؟

¹⁵⁴ المادة 77 من دستور مصر لعام 1971 بعد التعديل الدستوري لعام 1980.

¹⁵⁵ الفقرة 57 مكررة من دستور جمهورية العراق لعام 1970.

¹⁵⁶ الفقرة الثانية من المادة 54 من دستور ألمانيا لعام 1949.

¹⁵⁷ المادة 41 من دستور السودان لعام 1998.

¹⁵⁸ تشير إلى أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 كان يجيز تجديد مدة ولاية رئيس الدولة بعدد من المرات دون قيد، إلا أن الرئيس جورج واشنطن أول الرؤساء الأمريكيين رفض بإصرار ترشيح نفسه لولاية ثالثة، وقد نشأ عرف دستوري يقضي بعدم تولي الرئاسة لأكثر من ولايتين اثنتين، ولم يخرج عن ذلك إلا الرئيس تيودور روزفلت الذي تولى منصب الرئاسة لأربع مرات متتالية، وجاء التعديل الثاني والعشرين للدستور، والذي بدأ تطبيقه عام 1951 ليحرم انتخاب أي شخص أكثر من مرتين اثنتين. كما أضاف هذا التعديل أيضاً، النص على أن أي شخص – يقصد به نائب الرئيس – يتقلد منصب الرئيس أو قام بمهامه لأكثر من سنتين من أصل مدة ولاية انتخاب لها شخصاً آخر رئيساً، لا ينتخب لمنصب الرئيس لأكثر من دورة واحدة. يراجع في ذلك: د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1969، ص 181. ود. رائد حمدان المالكي، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، بيروت: مكتبة السنهوري، 2016، ص 295 و 296. ومحمد محمود سليم، التنظيم الدستوري للخلافة الرئاسية - دراسة مقارنة-مع التطبيق على الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016، ص 157-158.

¹⁵⁹ الفصل 39 من الدستور التونسي لعام 1959.

¹⁶⁰ المادة 49 من الدستور اللبناني لعام 1926 بعد التعديل الدستوري لعام 1929.

¹⁶¹ تجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لعام 2008، طال بالتعديل عدداً كبيراً من مواد الدستور الفرنسي لعام 1958، ومن بينها الفقرة الثانية من المادة 6 التي نصت على عدم حق أي فرد بأن يشغل منصب رئيس الجمهورية لأكثر من ولايتين متتاليتين.

أجاب الفقه الفرنسي على هذا التساؤل، إذ اعتبر أن عدم تحديد سقف لمرات تولي الرئاسة، هو إجازة بتوليها إلى ما لا نهاية، لأن مثل هذا التحديد يمثل قيداً على حرية الترشيح، والقيد لا يمكن أن يفترض بل لا بد لثبوته أن يرد بنص¹⁶². وهذا ما اتبعه الفرنسيون في فهمهم لدستور عام 1958.

وإننا نؤيد هذا الرأي، وهو ما ذهب إليه العديد من الفقهاء، إذ إن الأصل في الأشياء الإباحة، ما لم يرد ما يفيد عكس ذلك، وبالتالي فإن عدم النص على حق تجديد مدة ولاية رئيس الدولة، يعني جريان حكم الأصل، فيكون الحكم جواز التجديد بشكل مطلق ولعدد غير محدود من المرات¹⁶³. كما أننا نرى أن تجديد الولاية الرئاسية هو من الأمور التي تتسم بالخطورة والحساسية، ولو أراد المشرع منع هذا الحق لنص صراحة بما يفيد هذا المنع.

ثانياً: آراء الفقه الدستوري من مسألة تجديد ولاية رئيس الدولة

تباين موقف الفقه الدستوري من مسألة تجديد مدة ولاية الرئيس، من عدمه. فذهب البعض إلى عدم جواز التجديد، في الوقت الذي أجاز فيه البعض الآخر التجديد مع الاختلاف بشأن عدد المرات التي يجوز فيها ذلك.

1-الرأي الأول: جواز تجديد مدة ولاية الرئيس

أيد أصحاب هذا الرأي من الفقه فكرة تجديد مدة ولاية رئيس الدولة، معتبرين أن ذلك أفضل من إطالة المدة الرئاسية التي تتعارض مع جوهر النظام الجمهوري¹⁶⁴ الذي يقوم أساساً على فكرة تداول السلطة بصورة دورية¹⁶⁵. فضلاً عن أن التجديد يحقق -حسب رأيهم- فكرة المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، وذلك في الأنظمة السياسية التي تأخذ بها، فتثار تلك المسؤولية كلما رغب رئيس الدولة في إعادة ترشيح نفسه لولاية أخرى¹⁶⁶، وهذا يدفع بالرئيس إلى تحسين عمله وبذل قصارى جهده، للفوز بولاية رئاسية جديدة¹⁶⁷. ويرى بعض أصحاب هذا

¹⁶² أوليفيه دوهاميل وأيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، مراجعة زهير شكر، الطبعة الأولى، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996، ص1285.

¹⁶³ د. رائد حمدان المالكي، المرجع السابق، ص297.

¹⁶⁴ د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2004، ص120.

¹⁶⁵ د. علي يوسف الشكري، مدة ولاية الرئيس دراسة في الدساتير العربية، مرجع سابق، ص54 و55.

¹⁶⁶ د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1981، ص412.

¹⁶⁷ صليحة بيوش، التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد 12، جانفي 2018، ص292.

الرأي¹⁶⁸، أن إعادة الانتخاب أمر يعود للشعب، فإذا وجد الشعب أن الرئيس على قدر من الكفاءة السياسية والإدارية، ويلبي رغباته من الازدهار والرقى، فإنه حتماً سيحدد انتخابه لولاية أخرى، خاصة إذا اتصف الانتخاب بالحياد والنزاهة، وعليه فإن التقييد يتعارض مع إرادة الشعب فيما لو أراد إعادة انتخاب الرئيس عينه لولاية أخرى.

كما رأى البعض، أن الحجج التي أثيرت لدعم مدة الولاية الرئاسية الطويلة، هي نفسها التي تدعم فكرة تجديد ولاية الرئيس، من اكتساب الرئيس للخبرة والعلاقات التي تجعله مؤهلاً لتجاوز أية عقبات، وقدرته على حل الأزمات، بالإضافة إلى أن من شأن التجديد، أن يستفيد الرئيس من تجاربه السابقة، والاستقرار وعدم التناقض في السياسة¹⁶⁹.

وانتقد جانب من الفقه¹⁷⁰، الرأي القائل بعدم جواز تجديد مدة ولاية رئيس الدولة، معللين ذلك أنه يدفع بالرئيس إلى الإهمال، إذ إنه لا يخشى على منصبه الذي سيفقده حتماً بعد انتهاء مدة ولايته، سواء أحسن أم أساء في استعمال صلاحياته.

إلا أن الفقهاء الذين أيدوا جواز تجديد مدة ولاية رئيس الدولة، اختلفوا بشأن المرات التي يجوز فيها التجديد، فمنهم من نادى بإجازة التجديد لعدد غير محدد من المرات¹⁷¹، لما يترتب عليه من استقرار للرئيس في منصبه، والذي من شأنه متابعة السياسات والبرامج التي يمكن أن تسانده في الحكم، والذي يؤدي إلى مضاعفة القوة الفعلية لمنصب رئيس الدولة.

ومنهم من أيد التجديد شرط أن يكون مقيداً بمرة واحدة متصلة¹⁷²، كون ذلك يؤدي إلى تحقيق الديمقراطية، ويحول دون تأييد مدة التولية وما قد يترتب عليها من دكتاتورية وتسلط¹⁷³. وآخرون رأوا أن يكون التجديد مقيداً بأن لا يكون لمدد متصلة¹⁷⁴. إذ إن المدد المتصلة والمتتالية دون قيد تؤدي إلى بقاء الرئيس في منصبه لسنين طويلة، ويمنع التداول السلمي على

¹⁶⁸ د. عمرو فؤاد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، القاهرة: دار الكتب، 1984، ص155. ود. مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، عمان: دار الاعلام، 2002، ص87 و88.

¹⁶⁹ للتوسع في استعراض المزيد من حجج هذا الفريق، يراجع: د. كايد يوسف قرعوش، المرجع السابق، ص355 و356. ¹⁷⁰ د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، الطبعة الأولى، بغداد: مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، 2008، ص273.

¹⁷¹ أحمد شوقي محمود، المرجع السابق، ص214. ¹⁷² يراجع في ذلك: د. فاضل أحمد السنباني، النظام السياسي والدستوري لرئيس الدولة في اليمن -دراسة مقارنة بكل من: فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية مصر-، 1999، ص183 وما يليها.

¹⁷³ يراجع في ذلك: د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، مرجع سابق، ص273-274. وإبراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي-دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998، ص64 وما يليها. ود. زين بدر فراج، مدة ولاية رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية وفي الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص402.

¹⁷⁴ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995، ص125. ود. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص230 وما يليها. ود.

السلطة، ويفضي إلى تأييد فترات الرئاسة¹⁷⁵، وقد يؤدي إلى نتائج قد يخشى عواقبها على السلطات الأخرى.

2-الرأي الثاني: عدم جواز تجديد مدة ولاية الرئيس

ذهب جانب من الفقه إلى القول بعدم جواز تجديد مدة ولاية رئيس الدولة، والاكتفاء بولاية واحدة، تكون مدتها طويلة –سبع سنوات-، ولا يسمح له بتجديد مدة الولاية لأي مدد أخرى تالية ومتصلة¹⁷⁶.

ورأى هؤلاء أن تغيير الرئيس، وعدم السماح بتجديد مدة ولايته الرئاسية، يستتبع مزيداً من الاستقلال في الرئاسة، وأن معرفة الرئيس بأنه لن يعود ثانية إلى الرئاسة يجعله يعمل متحرراً من الطمع، بالإضافة إلى أن عدم التجديد يسد الباب أمام استخدام الرئيس لامتيازات منصبه لتأمين إعادة انتخابه مرة أخرى، على حساب واجباته الأكثر أهمية¹⁷⁷.

ولعل أهم ما يركز عليه هذا الرأي، أن السماح بتجديد مدة ولاية رئيس الدولة مدداً تالية ومتصلة، بغير حدود أو قيود، يفضي إلى نزع السمة الأساسية التي يتميز بها النظام الجمهوري وهي تحديد الولاية الرئاسية بمدة محدودة¹⁷⁸. كما أن البعض من أنصار هذا الرأي، يرون أن بقاء الرئيس في منصبه مدة طويلة، مع السماح بتجديد تلك المدة، يفقده الدافع والحافز على التنمية والتحسين الذي يحقق مصالح الشعب، مما يجعل الدولة في حالة من الجمود والبطء¹⁷⁹.

وبعد هذا العرض لحجج كل رأي، فإننا نرى، أن مدة الولاية الرئاسية الأنسب والأفضل هي تلك المحددة بخمس سنوات، مع إمكانية تجديدها مرة واحدة فقط، متصلة كانت أو منفصلة. وهذا التنظيم كفيل بتجاوز جميع الخلافات التي أثرت، وكفيل بتفادي السيئات التي طرحها مؤيدو كلا الرأيين، فهو يحقق تبادل السلطة في المجتمع بالطرق السلمية، ويحقق الديمقراطية، ويحول دون تأييد مدة التولية وما قد يترتب على ذلك من دكتاتورية وتسلط. وتؤدي إلى تحقيق المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام الشعب، ويؤدي أيضاً إلى تفعيل تلك المسؤولية من خلال جواز إعادة انتخاب الرئيس لمرة واحدة. كما أن من حسنات ذلك، الاستقلال والاستقرار في منصب الرئاسة مما

إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص 682.

¹⁷⁵ د. فتحي فكري، تأملات نقدية في التعديلات الدستورية لعام 2007، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 76، سنة 2007، ص 43 و 44.

¹⁷⁶ د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 80.

¹⁷⁷ د. كايد يوسف قرعوش، المرجع السابق، ص 356-357.

¹⁷⁸ د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 80.

¹⁷⁹ سامي محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998، ص 93.

يجعله أكثر فاعلية وإنتاجية، كما أنها تحقق الحفاظ على سلامة وصحة الرئيس الذي انتخب لولاية ثانية. كما أن جواز التجديد يجعلنا نستفيد من خبرات وكفاءة الرئيس الذي أثبت جدارة في ممارسة صلاحياته، وإن عدم انتخاب هذا الرئيس لمدد أخرى، لا تعني على الإطلاق حرمان الوطن من الاستفادة من خبرته، بل على العكس من ذلك فهو سيكون محل احترام الشعب وكافة سلطات الدولة، وسيكون رأيه محل احترام لما لديه من خبرة وكفاءة.

كما أن مدة الخمس سنوات للولاية الرئاسية، نراها مدة معقولة، وأكثر من كافية، ليرز فيها الرئيس وينفذ مشروعه أو رؤيته، ويستطيع الشعب من خلالها التعرف عليه، وعلى عطاءاته، فإن وجد فيه خيراً أعيد انتخابه لمدة تالية، وإن لم يلبّ طموح الشعب، فإنه ينتخب آخر بدلاً منه. ويستطيع بعدها المفاضلة بين الرئيسين فإن وجد أن الرئيس السابق خير ممن لحق به، فيكون بإمكانه انتخاب الرئيس السابق لولاية أخرى.

وإن مما يدعم رأينا المذكور، التجربة الرائدة المتمثلة بدستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787، والذي يقضي بعد تعديل عام 1951 بعدم جواز تولي منصب رئيس الدولة لأكثر من دورتين، مدة كل منهما أربع سنوات¹⁸⁰.

وإننا إذا ما رجعنا إلى واقعنا العربي، فإننا نجد أن كافة الدساتير التي أجازت التجديد دون قيد، تحولت الأنظمة فيها إلى أنظمة شبيهة بالملكية غير الوراثية، ولوجدنا أن أغلب رؤسائها لا يتركون مناصبهم فيها إلا بالوفاة أو الثورة¹⁸¹.

وإن ثورات ما يعرف بالربيع العربي ليست ببعيدة عنا، فهي استطاعت اقتلاع جذور أعتى الديكتاتوريات العربية المستبدة والمتمسكة بالسلطة، من تونس إلى مصر وليبيا وغيرها.

الخاتمة

نخلص في نهاية هذا البحث، إلى عدد من النتائج البالغة الأهمية:

- أن لمدة الولاية الرئاسية أهمية بالغة في تحديد اتجاهات النظام الدستوري لأي دولة. كما أن لطول تلك المدة أو قصرها سمات وتبعات ترخي بظلالها على النظام القائم.
- أن عدم تحديد بداية مدة الولاية الرئاسية ونهايتها بشكل دقيق في الدستور، قد يؤدي إلى تداخل ولاية الرئيس المنتخب مع الرئيس المنتهية ولايته.

¹⁸⁰ محمد محمود سليم، المرجع السابق، ص 157-158.

¹⁸¹ على سبيل المثال: رؤساء مصر منذ بداية عهد الجمهورية إلى الآن، جميعهم انتهت ولايتهم إما بالعزل أو الوفاة، فالرؤساء محمد نجيب، ومحمد حسني مبارك (استقالة بعد ثورة شعبية)، ومحمد مرسي انتهت رئاستهم بالعزل، والرئيس جمال عبد الناصر ومحمد أنور السادات انتهت ولايتهم بالوفاة.

-أن الأنظمة الدستورية المختلفة لم تلتزم نهجاً واحداً في تحديد مدة الولاية الرئاسية، فمهما من حددها بأربع سنوات، ومنها من فضل تحديدها بخمس سنوات، وقسم منها عينا بست سنوات، وقسم آخر جعلها سبع سنوات، كل ذلك بحسب المعيار والفلسفة التي استند عليها واضعو تلك الدساتير والتي وافق عليها الشعب.

-يضاف إلى ذلك أن إجازة الدستور تمديد مدة الولاية الرئاسية دون قيد أو شرط، من شأنه التأثير سلباً على نظام الحكم، وتغيير شكل النظام السياسي في الدولة.

-وخلصنا إلى أن مدة الولاية الرئاسية الأنسب هي تلك المحددة بخمس سنوات مع إمكانية تجديدها لمرة واحدة فقط متصلة أو منفصلة.

وبناء لما تقدم، وتدعيماً للنظام الجمهوري الديمقراطي في أي نظام دستوري، فإننا نقترح:

-اعتماد مدة الولاية الرئاسية القصيرة نسبياً والمحددة بخمس سنوات، من قبل دساتير الأنظمة الجمهورية، مع إمكانية التجديد لمرة واحدة فقط، متصلة أو منفصلة. واعتبار هذه القاعدة من القواعد المحرم تعديلها تحت أي ظرف من الظروف.

-تعيين تاريخ بداية مدة الولاية الرئاسية، وكذلك نهايتها، بشكل دقيق منعاً لتداخل الولايات الرئاسية مع بعضها البعض.

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1-الكتب

- 1- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983.
- 2- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري -دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني-، الطبعة الرابعة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر.
- 3- آرثر شليزنجر، سبيل أمريكا إلى الحاضر، ترجمة عبد الفتاح المنيوي، القاهرة: مكتبة الوعي العربي.
- 4- أوليفيه دوهاميل وأيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، مراجعة زهير شكر، الطبعة الأولى، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996.

- 5- د. جورج شفيق ساري، الأسس والمبادئ العامة للنظم السياسية -أركان التنظيم السياسي- دراسة مقارنة معاصرة في النظم السياسية، الطبعة الخامسة، القاهرة: دار النهضة العربية، 2002-2001.
- 6- د. حازم صباح حميد، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية، الأردن: دار حامد للنشر والتوزيع، 2012.
- 7- د. رائد حمدان المالكي، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية-دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، بيروت: مكتبة السنهوري، 2016.
- 8- د. راغب جبريل خميس سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، الطبعة الثانية، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2011.
- 9- زين بدر فراج، النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، الطبعة الثانية، المنصورة: مكتبة الجلاء الجديدة، 1999.
- 10- د. زين بدر فراج، مدة ولاية رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية وفي الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1987.
- 11- د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1980.
- 12- د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري-دستور سنة 1971-، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1980.
- 13- د. سعيد حمودة الحديدي، نظام الإشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية -دراسة مقارنة بين النظامين الدستوريين في مصر وفرنسا-، الطبعة الأولى، القاهرة: دار النهضة العربية، 2012.
- 14- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1996.
- 15- د. عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1985.
- 16- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1995.

- 17-د. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1981.
- 18-د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، الطبعة الأولى، بغداد: مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، 2008.
- 19-د. عمرو فؤاد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، القاهرة: دار الكتب، 1984.
- 20-د. فاضل أحمد السنباني، النظام السياسي والدستوري لرئيس الدولة في اليمن –دراسة مقارنة بكل من: فرنسا الولايات المتحدة الأمريكية مصر-، 1999.
- 21-د. كايد يوسف قرعوش، طرق انتهاء ولاية الحكام في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية، الطبعة الأولى، بيروت: مؤسسة الرسالة، 1987.
- 22-د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية-الدساتير المصرية-الأحزاب السياسية-التمثيل النيابي-النظام الانتخابي-السلطات العامة)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2008.
- 23-د. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 1996.
- 24-د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، بيروت: دار النهضة العربية، 1979.
- 25-د. محمد الخشن، الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2005.
- 26-د. محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، القاهرة: دار النهضة العربية، 1992.
- 27-د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2004.
- 28-د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية-الدولة-السلطة-الحقوق والحريات العامة-، 1995-1996.
- 29-د. مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي-دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، عمان: دارالاعلام، 2002.
- 30-د. مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، الديمقراطية في اختيار رئيس الدولة –دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، القاهرة: دار النهضة العربية، 2014.

- 31-د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقهاً وقضاء، الطبعة التاسعة، بيروت: دار المطبوعات الجامعية، 1996.
- 32-هارولد لاسكي، الديمقراطية الأمريكية في السياسة والاقتصاد، ترجمة راشد البراوي، الطبعة الأولى، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1960.
- 33-د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة: دار النهضة العربية، 1969.
- 34-د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، الطبعة الأولى، القاهرة: دار الفكر العربي، 1993.

2-الرسائل العلمية

- 1- إبراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي-دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998.
- 2- أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980.
- 3- خالد كمال إدريس، انتهاء ولاية الحكام بين الشريعة والأنظمة الدستورية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009.
- 4- سامي محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي -دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1998.
- 5- سعد محمد خليل، النظرية العامة لتولية رئيس الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1988.
- 6- عمر حمزة التركماني، طرق انتهاء ولاية رئيس الدولة-دراسة تحليلية مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2015.
- 7- محمد محمود سليم، التنظيم الدستوري للخلافة الرئاسية -دراسة مقارنة-مع التطبيق على الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2016.

3- الأبحاث والمقالات

- 1- صليحة بيوش، التنظيم الدستوري لنهاية مدة رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، العدد 12، جانفي 2018.

- 2- د. علي الباز، نائب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية العربية وفي الولايات المتحدة الأمريكية - دراسة مقارنة-، الجزء الأول، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، السنة الثانية عشرة، العدد الرابع، كانون الأول 1988.
- 3- د. علي يوسف الشكري، مدة ولاية الرئيس دراسة في الدساتير العربية، مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، المجلد الرابع، العدد 13 و14، 2011.
- 4- د. فتحي فكري، تأملات نقدية في التعديلات الدستورية لعام 2007، مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، العدد 76، سنة 2007.

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

- 1- Benoit Jeanneau, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, septième edition, Paris, 1987.

. الفاعل الترابي وتدير أزمة الطوارئ الصحية بالمغرب

Territorial actor and management of the health emergency crisis in Morocco

عبد اللطيف الهلالي

أستاذ باحث، كلية الحقوق جامعة ابن زهر - أكادير

فاتحة الشاكري

طالبة باحثة بصف الدكتوراه

كلية الحقوق جامعة ابن زهر - أكادير

ملخص باللغة العربية

تعتبر حالة الطوارئ الصحية من بين الحالات الاستثنائية التي واجهت جميع بلدان العالم بوجود الأزمة - كوفيد 19_ والتي لم ينص عليها المشرع الدستوري المغربي، مما عجلت معه الحكومة المغربية بتجاوز الفراغ الدستوري بإصدار مرسوم قانون 2.20.292 يوم 23 مارس 2020 بسن حالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها بناء على الفصول 21 و 24 و 81 من الدستور، مما وسع من اشكالية ما مدى تحديد أدوار كل من الفاعل المنتخب و الفاعل المعين أمام تنازع في الاختصاصات ما بين ماتضمنه القوانين التنظيمية للجماعات، وما بين ما شرعنه المرسوم في ظرف تخلفه برامج الجماعات الترابية من ثقافة تدبير للأزمات ما كرس من تعزيز الهيمنة لرجل السلطة على التدبير مقابل تهميش دور الفاعل المنتخب ما يفرغ بالتالي النص القانوني من محتواه والخضوع التام والمباشر لمنطق الوصاية.

الكلمات المفتاح

تدبير الأزمة _ الفاعل الترابي _ حالة الطوارئ الصحية _ مشروعية الحكم

Abstract

The state of health emergency is among the exceptional cases that faced all countries of the world in the presence of the crisis - as a delegate 19_ and that was not stipulated by the Moroccan constitutional legislator, which led the Moroccan government to bypass the constitutional vacuum by issuing a decree law 2.20.292 on March 32, 2020 enacting a state of health emergency and procedures Announcing it based on articles 21, 24

and 81 of the constitution, which broadened the problematic roles of both the elected and the designated actor, and between competencies included in the organizational laws of the groups, and between what was enacted by the decree in a circumstance in which the group's programs lack a culture of crisis management.. ; What is devoted to consolidating the hegemony of the man of authority over the management in exchange for marginalizing the role of the elected actor, thus emptying the legal text of its content and full and direct submission to the logic of tutelage.

Territorial actor _a state of health emergency_ the legitimacy of
Crisis management_ The government

مقدمة

أضحى البعد الترابي للملكة المغربية في سياق الصيرورة التاريخية للإصلاحات الدستورية والقانونية بمتابة اختبار لكل الفاعلين الساهرين على التدبير الإداري و تكريسا للبعد الديمقراطي الترابي لا سيما بعد تنصيب دستور 2011 على لا مركزية تنظيمها¹⁸² و انتخاب مجالس مستوياتها الثلاثة¹⁸³ بالاقتراع العام المباشر من أجل تسيير شؤون مجالها الجغرافي بكيفية ديمقراطية و إبراز فاعليتها في إعداد السياسات العامة للدولة ، و بالتالي تحويل سلطات الدولة نحو السلطات المحلية بهدف تشجيع الاستقلالية المالية و القانونية لهذه الأخيرة و بالشكل الذي يمكن الدولة من تخفيف عبء تدبير الشأن العام على السلطات المركزية و اقتسامه مع السلطات المحلية التي تعد أكثر ملاءمة لمثل هذه الأعمال ، و في خضم هذه الظروف . و بذلك تتكون ثقافة جديدة للهيئات المحلية حيث أصبح المسؤولين الترابيين معها لا يعتبرون مجرد أعوان إداريين للأقاليم المحلية و إنما قادة و زعماء لجماعات أو قوى اجتماعية يستمدون شرعيتهم من الانتخاب المباشر لهم من طرف السكان¹⁸⁴ ، و بالرغم من التدخلات التي ما تزال اللامركزية الترابية تشهدها ، و قد سبق للعميد مورييس هوريو¹⁸⁵ "

¹⁸² الفقرة 4 الفصل 1 الباب الأول دستور المملكة المغربية 2011 .

¹⁸³ الفصل 135 من دستور 2011

¹⁸⁴ عبد العالي حور ، أستاذ باحث بمركز التوجيه و التخطيط التربوي ، مقال : تكريس الالتزامات الدولية للحكومات في مجال حقوق الإنسان ص 213 منشورات مركز الدراسات في الحكامة و التنمية الترابية أشغال الندوة المغربية حول الجماعات الترابية و حقوق الإنسان المنظمة بمدينة مكناس بتاريخ 28 و 29

¹⁸⁵ 1856 - 1929 باحث في القانون العام الفرنسي، مفكر قانوني. الانتهاء من تنظيم نظرية القانون الإداري الفرنسي الحديث ، وبناء القانون العام في فرنسا ، تاركين العديد من الإنجازات. كان لـ "نظرية المؤسسات" ، والتي هي الأساس الفلسفي لنظرية القانون ، تأثير كبير على المجتمع القانوني في أوروبا.

أن أكد على أن أسباب اللامركزية ليست من مجالات النظام الإداري ، بل تدخل في النظام الدستوري ، فلو كانت المسألة تؤخذ من الزاوية الإدارية لكانت المركزية كافية لتمتع البلد بإدارة مؤهلة وأكثر حيادا ونزاهة واقتصادا من اللامركزية ، إلا أن البلدان الحديثة ليست في حاجة إلى جيدة فحسب ، ولكن هي في حاجة إلى " الحرية السياسية " و العميد هنا يتبنى فكرة ألكسيس دي توكفيل و التي بنى عليها أطروحته حول الديمقراطية في أمريكا و القائلة بأن المؤسسات الجماعية تلعب دورا في تعلم العلم ، فهي تجعل الحرية في متناول الشعوب ، و تجعله يتذوق استعمالها الهادى و يعتاد على ممارستها ، فبدون مؤسسات جماعية ، يكون بإمكان أمه أن تقيم حكومة حرة ، ولكن دون أن تتمتع بروح الحرية 186

و لعل انتقال الجماعات المحلية من تناول موضوع اللامركزية كمجال للقانون الإداري باعتبارها إطارا للتدبير الإداري ، فإنها مع دستور 2011 أصبحت مجالا للقانون الدستوري بشكل أكثر وضوحا 187 و الذي يتجلى على المستوى الكمي بارتفاع عدد الفصول الدستورية المؤطرة للامركزية الترابية من ثلاثة فصول إلى اثنا عشر فصلا ، ثم على المستوى النوعي في مجالات عدة أهمها التغيير المفاهيمي من الجماعات المحلية إلى الجماعات الترابية و الذي ينطوي على عدة دلالات و يتأسس على مجموعة من الاعتبارات أهمها :

☞ ترجمة لما جاء في تقرير اللجنة الاستشارية الجهوية ، و الذي أشار إلى أن اصطلاح الجماعات المحلية يرتبط أكثر بتدبير أمور القرب التي تختص بها الجماعات القاعدية بينما الجماعات الترابية تحيل على المهام التنموية التي تشكل أساس اعتماد الجهوية المتقدمة.

☞ التأكيد على مركزية التراب و محوريته داخل نظام اللامركزية الترابية كمقابل للامركزية المرفقية التي تتأسس وجوبا على وجود هذا المكون المادي (التراب) بجانب مجموعة إنسانية و هيئات محلية يتم اختبارها بواسطة آلية الانتخاب لتتولى تدبير التراب المحلي و تنميته كمعيار للديمقراطية المحلية .

بالإضافة إلى ذلك ، تؤكد نظرية القانون الإداري على لحظة السلطة العامة وسيطرتها على المنظور ، ولها تأثير عميق على قانون الإدارة الفرنسية المعاصر. تشمل كتبه "القانون الإداري" (1892) و "مبدأ القانون العام" (1910).
المصدر 20th Century Western Personal Encyclopedia

¹⁸⁶ السعدية مزروع فاطمة " الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب " مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى 2003 ص 9
¹⁸⁷ Sur ce point ; voir les actes de 10eme journees Maghrebines de droit organiser par le REJMA les 17 et 18 Avril 2015 sous le theme : le droit (reseau des juristes maghrebiens constitutionnel des collectivites terroitoriales sous la direction de Amal Mecherfi ;imprimerie EL Maarif al jadida 2015 rabat

يُجد أساسه في أن المرجعية الترابية تعد أكثر تلاؤما مع الأصناف الثلاثة للجماعات الترابية ، و التي يتعين عليها تنمية المجال الجغرافي الذي تمارس فيه اختصاصاتها القانونية 188. وبذلك أسس لمجموعة من المبادئ و التي تهم على التوالي مجال تنظيم الجماعات الترابية ووظائفها فحسب الفصل 136 من الدستور ، نجد أن التنظيم الجهوي و الترابي للمملكة يرتكز على مبادئ التدبير الحرو و على التعاون و التضامن ، أما المؤطرة لوظائفها فترتكز على مبدأ التفريع و مبدأ الاستقلال المالي ثم مبدأ تقوية الديمقراطية ، و هذا ما عزز في تقوية مكانة الجماعات الترابية كفاعل مؤسسي أساسي في مجال حقوق الإنسان و الذي يتجلى بوضوح في مضمون الفصل 31 من الدستور ، و لعل التدبير الترابي للفاعلين يساءلنا عن البرامج و المشاريع و عن الرؤى الاستراتيجية التي يتم نهجها للاستجابة لمطالب الساكنة من جهة و من جهة أخرى لتحقيق التنمية المستدامة في إطار التقائية للبرامج و تنفيذها ، تتبعها تم تنزيلها و تقييمها ، إلا أن مجموعة من الإكراهات المتعلقة باستراتيجيات السلطات العليا من جانب و غياب ثقافة التدبير بالأزمة من جانب آخر و التي تحول دون حرية الفاعل من القيود التي تلازمه على المستوى الترابي ، تضعنا أمام إشكال : أي دور للفاعل المنتخب في ظل أزمة حالة الطوارئ الصحية بالمغرب؟

إجابة على هذا الاشكال المطروح ، سنقسم الموضوع إلى مطلبين :

المطلب الأول : أزمة كوفيد19 وإعلان حالة الطوارئ الصحية

أولا : الأزمة و سبل تدبيرها

ثانيا : التأطير القانوني لحالة الطوارئ الصحية

المطلب الثاني : دور المنتخب المحلي في التدبير الترابي في ظل الجائحة

أولا : أدوار و صلاحيات الجماعات الترابية في مواجهة الأزمة

ثانيا : تدبير الأزمة ما بين تدخل الفاعل المنتخب و هيمنة الفاعل المركزي (رجل السلطة)

خلاصات

Les fondements constitutionnel de la decentralisation et de la " 188 Med el yaKOUBI regionalisation avances in droit constitutionnel des collectivites terroitoriales (sous dir)Amal Mechrafi op cit p124

المطلب الأول : أزمة كوفيد19 وإعلان حالة الطوارئ الصحية

يعتبر فيروس كوفيد 19 "وباء عالميا " تماشيا مع ما أقرته منظمة الصحة العالمية بما تعرفه الساحة الدولية من سرعة في تفشيه ، ونسبة لغياب ثقافة التدبير بالأزمة أمام الفراغ الدستوري و الذي لم ينص عن حالة الطوارئ الصحية ، لجأ المغرب بالإعلان عنها بإصدار مرسوم قانون لإعطاء المشروعية القانونية للتدبير مع ما تتطلبه الظروف الاستعجالية للحيلولة دون تفشي الوباء ، فما هي اسس تدبير الأزمة ؟ وكيف تم الاعلان عن حالة الطوارئ الصحية بالمغرب؟

أولا : الأزمة و سبل تدبيرها

لعل المتتبع للمسار التاريخي المغربي سيجده حافلا بأزمات تختلف باختلاف مجالاتها ما بين الوبائية الصحية والطبيعية من كوارث و فيضانات.....، وما بين الاقتصادية التقنية الادارية و التدبيرية، و بذلك تختلف باختلاف حدتها و نطاقها و طبيعتها و التي تشكل تهديدا تطرح حالة من التوتر و الارتباك تم التخوف من إمكان الخروج عن نطاق التحكم و السيطرة ، و بذلك تشكل الأزمة محطة تحول حاسم غالبا ما تنسم بالفجائية و تهدد مصالح معينة و هي نتاج أخطاء بشرية أو سوء تقدير أو تراكم المشاكل دون حل ، كما تنسم بالتعقيد و التشابك في عناصرها و أسبابها و تنطوي على خطورة كبرى ، و تستقطب اهتماما كبيرا و تثير نوعا من الخوف ، و بذلك تتطلب جهدا كبيرا لمواجهة لتلافي تطوراتها السلبية التي قد يمتد خطرها إلى المستقبل و يسبب في تهديد مصالح مختلفة 189، و ينحو إدارة الأزمة إلى التدخل السريع بغية احتواء الوضع و منع تطور الأمور و خروجها عن نطاق التحكم بل والاستفادة فيها في المستقبل ، لذلك يعتبرها العديد من الباحثين على أنها فن و علم في نفس الآن ، لكونها تجمع ما بين الخبرة و الكفاءة العلمية من جهة و الإبداع بما يعنيه من اجتهاد و مبادرة و تدخل في الوقت المناسب من جهة أخرى ، و بذلك تضع صانعي القرار في محك حقيقي ، و تفرض استثمارا جيدا للوقت و اعتماد النجاعة و المرونة في اعتماد الخيارات المطروحة ، كما أن نجاح تدبيرها يتطلب وجود أرضية متينة من المعلومات معززة بتقنيات متطورة في الاتصال و التي تتطلب أيضا مقومات شخصية مرتبطة بكفاءة مديرها و الطاقم المساعد له في هذا الشأن ، إضافة إلى جوانبها التقنية و الاقتصادية و العسكرية ، و بالتالي ما يجعل تدبير الأزمة كمفهوم يحيل إلى

¹⁸⁹أدريس الكريني ، إدارة الأزمات في عالم متغير ، المفهوم و المقومات و الوسائل و التحديات ، المركز العلمي للدراسات السياسية ، الأردن ، دراسات سياسية نظرية ، الطبعة الأولى 2018

مجمل التدابير الرامية إلى السيطرة عليها و الحد من تفاقم المشكل 190، كما هو الشأن بالنسبة لموضوعنا قيد الدراسة و التحليل لأزمة حالة الطوارئ الصحية مرض كوفيد-19 فهو مرض معد سببه آخر فيروس تم اكتشافه من سلالة فيروسات كورونا. ولم يكن هناك أي علم بوجود هذا الفيروس الجديد ومرضه قبل بدء تفشيه في مدينة ووهان الصينية في كانون الأول/ ديسمبر 2019. وقد تحوّل كوفيد-19 الآن إلى جائحة تؤثر على العديد من بلدان العالم 191. و بالتالي الاستعجالية باتخاذ تدابير احترازية من أجل محاصرة الفيروس و السيطرة عليه باعلان حالة الطوارئ الصحية في مجموعة من بلدان العالم من بينها المغرب ، وهذا ما يساءلنا حول المرجعيات القانونية التي تسعف في احتواء الأزمة.

ثانيا : التأطير القانوني لحالة الطوارئ الصحية

إن الحديث عن حالة الطوارئ الصحية هو حديث عن حالة غير عادية لاتتضمنها الوثيقة الدستورية 2011، فباستقراءنا للوثيقة نسجل اقتصار المشرع بذكر كل من حالة الإستثناء في الفصل 59 192 ثم حالة الحصار في الفصل 74 193 و بالتالي فراغ دستوري عجلت ظرفية حالة الطوارئ الصحية تجاوزه بإصدار مرسوم قانون 2.20.292 194 يوم 23 مارس 2020 بسن حالة الطوارئ الصحية و إجراءات الإعلان عنها بناء على الفصول 21 و 24 و 81 من الدستور ، كما أن حالة الطوارئ تجد سندها في مقتضيات القانون الدولي و خاصة العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية و الذي حدد الشرط الأساسي لفرض حالة الطوارئ في وجود خطر عام و استثنائي يهدد وجود الأمن ، على أن يتم اعلان الحالة بشكل رسمي بمنع شيوع الممارسات الضارة بالحريات في أوقات ليس لها طابع الاستثناء . و قد نص العهد الدولي

¹⁹⁰ ادريس الكريني ، العلاقات الدولية مفاهيم أساسية و قضايا معاصرة الطبعة الأولى 2018 مكتبة المعارف مراكش
¹⁹¹ منظمة الصحة العالمية على الموقع :

<https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

تمت زيارة الموقع يوم الاثنين 8 يونيو 2020
¹⁹² إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة. ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية. لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية. تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة. تُرفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وبتأخذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها.
¹⁹³ مكن الإعلان لمدة ثلاثين يوما عن حالة الحصار، بمقتضى ظهير يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، ولا يمكن تمديد هذا الأجل إلا بالقانون.

¹⁹⁴ مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الجريدة الرسمية رقم 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020.

لحقوق السياسية والمدنية على ألا تكون التدابير المتخذة متعارضة مع التزامات الدولة المعنية بموجب القانون الدولي ، كما حذر من أن تأخذ إجراءات الطوارئ نزعة تمييزية قائمة على العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين ، ويحذر العهد الدولي للحريات المدنية والسياسية كذلك من أن حالة الطوارئ يجب أن تعلن في ضوء تقدير دقيق و موضوعي للأحداث بحيث تناسب التدابير المتخذة الوضعية القائمة دون مبالغة .

و في مستوى آخر يشدد العهد الدولي على أن حالة الطوارئ ، يجب أن لا تكون في حال من الأحوال ذريعة لحرمان الأفراد من حقوقهم الأساسية مثل الحق في الحياة ، الحق في التفكير ، الحق في الاعتقاد ، كما يجب ألا يكون ذريعة لترخيص الممارسات الغير الانسانية و الحط من الكرامة الانسانية أو التعذيب أو الاضطهاد .

و بناء عليه تم إعلان حالة الطوارئ الصحية في المغرب بمرسوم قانون ابتداء من 20 مارس 2020 والذي يخول للحكومة باتخاذ جميع التدابير اللازمة التي تقتضيها هذه الحالة بموجب مراسيم و مقررات تنظيمية و إدارية أ و بواسطة مناشرو بلاغات من أجل التدخل الفوري و العاجل للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض ، و تعبئة جميع الوسائل المتاحة لحماية الأشخاص و ضمان سلامتهم ، ليتم التنصيص في مادته الرابعة على العقوبات الزجرية عن كل مخالفة و التي تصل إلى درجة العقوبة الجنائية الأشد ، كما تم الإعلان عن مرسوم قانون 195 2.20.293 الصادر 24 مارس 2020 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني و التي تنص في مادتها الثالثة على اتخاذ الولاية و العمال بموجب الصلاحيات المخولة لهم و طبقا للنصوص التشريعية و التنظيمية جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها الحفاظ على النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ الصحية المعلنة سواء أكانت ذات طابع وقائي توقعي حمائي أو كانت ترمي إلى فرض أمر بحجر صحي اختياري إجباري أو فرض قيود مؤقتة على إقامة الأشخاص بمساكنهم و الحد من تنقلاتهم ومنع تجمعهم أو إغلاق المحلات المفتوحة للعموم أو إقرار أي تدبير من تدابير الشرطة الإدارية ، و بالتالي ما يساءلنا عن دور الفاعل المنتخب في ظل الجائحة ؟

¹⁹⁵مرسوم رقم 2.20.293 بتنفيذ المرسوم السالف الذكر والمتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا في 28 رجب 1441 الموافق (23 مارس 2020) بالجريدة الرسمية عدد 6867 بتاريخ 24 مارس 2020.

المطلب الثاني: دور المنتخب المحلي في التدبير الترابي في ظل الجائحة

لأشك ان الهندسة الجديدة و التي يعتمد عليها تدبير المجال الترابي تعززت بافراد الباب التاسع من الوثيقة الدستورية 2011 للجماعات الترابية بالتركيز على توزيع الاختصاصات و المهام من خلال مبادئ اهمها التدبير الحر و مبدأ التفريع وفق برامج يتم تنفيذها عبر الالتقاء في البرامج . ولعل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بأصنافها الثلاث فصلت في الاختصاصات و بشكل دقيق ، الا أن التدبير في ظل الجائحة اثار تساؤلات حول مدى قيام الفاعل المنتخب بدورة في التدبير و خاصة في اطار اختصاصاته في مجال الشرطة الادارية و بالأخص شرطة حفظ الصحة والوقاية ؟

أولاً: أدوار و صلاحيات الجماعات الترابية في مواجهة الأزمة

لعل ظهور جائحة كورونا و انتشارها و ما نتج عنها من مخاطرهم مجالات عدة اقتصادية اجتماعية تم تدبيرية و بشرية ، طرحت تساؤلات عن أدوار الفاعلين المنتخبين في مواجهة الجائحة في ظل ما تضمنه القوانين و التشريعات ، فباستقراء الوثيقة الدستورية 2011 ، نجد المشرع الدستوري قد أفرد بابا خاصا بالجماعات الترابية و التي من خلالها عزز دور الفاعل الترابي بتوسيع اختصاصاته تنزيلا للسياسات التنموية و تحقيقا للعدالة المجالية ، و قد أكد على هذا الخيار الاستراتيجي بإصدار قوانين تنظيمية للجماعات الترابية بأصنافها الثلاث و التي تأسست على مبادئ التدبير الحر و التعاون و التضامن ، فضلا على تأمين مشاركة السكان في تدبير شؤونهم و الرقي بمساهماتهم تحقيقا للتنمية ، و بذلك تمارس الجماعات الترابية اختصاصات ذاتية ، مشتركة ثم منقولة ، و في معرض كتابتنا سنقتصر على دراسة تحليلية للاختصاصات المخولة و التي تستهدف مواجهة الأزمة و تدبير مخاطرها في إطار الحفاظ على النظام العام .

فعلى مستوى الجماعات، و طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي 113.14¹⁹⁶، و الذي ينص في مضامينه على أن الجماعات يناط لها مهام تقديم خدمات القرب للمواطنين و المواطنين في إطار اختصاصات المسندة إليها ، و بذلك تمارس اختصاصات ذاتية و اختصاصات مشتركة ثم منقولة ، و لعل صلاحياته في الشرطة الإدارية و التي ينص عليها في الفصل 100¹⁹⁷ في ميادين الوقاية الصحية و النظافة و السكنية العمومية و سلامة المرور باتخاذ قرارات تنظيمية ، و

¹⁹⁶ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)
¹⁹⁷ المادة 100 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

بواسطة تدابير الشرطة الفردية من خلال الإذن / المنع / الأمر ، ومنه نستخلص أن الفاعل المنتخب له سلطة في مجال حفظ الصحة باتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة و ذلك طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها و السهر على احترام شروط نظافة المساكن و الطرق ثم تطهير قنوات الصرف الصحي و وزجرايداع النفايات بالوسط السكاني و التخلص منها .

اما على مستوى مجالس العمالات و الاقاليم ، فالمادة 6 من قانون ¹⁹⁸ 112.14 تنص على إحداث آليات لتكييف التنظيم الترابي لتعزيز التعاون بين الجماعات ، حيث يعهد للعمالات و الأقاليم بصلاحيه ممارسة بعض الاختصاصات بالوكالة على كل أو بعض الجماعات بترابها إذا تبينت نجاعة ذلك إما بمبادرة من الجماعات المعنية أو بطلب من الدولة التي تقدم تحفيزات لهذه الغاية مع شرط موافقة مجالس الجماعات المعنية ، كما أن هاته المجالس تقوم طبقا لمقتضيات المادة 78 ¹⁹⁹ بمهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي و كذا المجالات الحضرية ، كما يتمثل أيضا في تعزيز النجاعة و التعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها . أما على مستوى الجهة ²⁰⁰ 111.14 ، وباستقراء للاختصاصات المخولة للفاعل المنتخب في كل من المواد 81 و 82 نسجل على أن الجهة تمارس اختصاصاتها في مجال التنمية الجهوية و التي تشمل كل من ميادين التنمية الاقتصادية ، التكوين المهني و التكوين المستمر و الشغل ، التنمية القروية ، النقل ، الثقافة ، التعاون الدولي ثم البيئية من خلال تهيئة و تدبير المتنزهات الجهوية ، ووضع استراتيجيات جهوية لاقتصاد الطاقة و الماء ، ثم إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة . فلا نجد بذلك ما يخول له المباشرة لمكافحة الأوبئة .

و من قراءتنا لهاته المقتضيات التشريعية القانونية ، نستخلص على أن الفاعل المنتخب بالجماعات هو الفاعل المباشر الذي يخول له تدبير الأزمة بحفظ الصحة و مكافحة الوباء على المستوى الترابي ، إذ من الناحية السوسيولوجية بالمقاربة تثبت العكس بتقوية و هيمنة رجل السلطة على التدبير مقابل تهميش دور الفاعل المنتخب ما يفرغ بالتالي النص القانوني من محتواه و الخضوع التام و المباشر لمنطق الوصاية.

¹⁹⁸ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)

¹⁹⁹ المادة 78 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم.

²⁰⁰ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

ثانيا: تدبير الأزمة ما بين تدخل الفاعل المنتخب وهيمنة الفاعل المركزي (رجل السلطة)
إن عنصر المفاجئة و المرتبط بظهور وباء كورونا ، غير و بشكل استعجالي من استراتيجية التدبير لمختلف المجالات الترابية و بشكل يتوافق مع حالة الطوارئ الصحية المعلنة بطرق إجرائية عملية تهدف إلى بلوغ مرحلة السيطرة على الوباء و الحد من تفشيه ، و تعتبر الدولة المغربية من بين الدول السبابة إلى اتخاذ تدابير احترازية للحد من انتشارها و التي خلالها نلمس الحضور القوي للفاعل المركزي و تعزيز دوره بالقوى الأمنية مقابل حضور محتشم يكاد يكون غائبا لدور الجماعات الترابية في الاشراف بالرغم مما تنص عليه المقتضيات القانونية ، و بالتالي تبقى خاضعة لوصاية رجل السلطة .

فباستقراء المرسوم 20.292 2 بسن أحكام الطوارئ الصحية ، نجد المادة 3 ، لم تذكر و بشكل مطلق صلاحيات الجماعات و رؤسائها في تدبير الجائحة ، مقابل تعزيز صلاحيات السلطة المحلية خاصة في المادة الثالثة من مرسوم 2.20.293 باتخاذ جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها الحفاظ على النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ المعلنة ، سواء كانت التدابير ذات طابع توقعي أو وقائي أو حمائي أو ترمي إلى فرض حجر صحي اختياري حمائي، ومنه نستشف الخرق الواضح للمشروعية القانونية ، باعتبار سمو القوانين التنظيمية على مراسيم القوانين المتخذة بناء على مشروعية وجيزة استثنائية في ظل حالة الطوارئ الصحية ، ليتعزز الحضور القوي لرجل السلطة كممارس فعلي لجميع الصلاحيات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام ، و بتعزيز وصاية المركز و قيام الفاعل المنتخب لبعض المهام بشكل نسبي كالتعقيم بشكل شمولي للطرق و المرافق العمومية إلى جانب حملات توعوية تحسيسية حول خطورة الوباء . اما من جهة الدعم الاجتماعي ، فإعداد و توزيع القفف خضع لمنطق الوصاية منذ الوهلة الاولى التي تبدأ بتحديد العينات المستهدفة في وقت تقوى فيها دور "المقدم / شيخ الحومة" الذي أصبح مصدرا للمشروعية في تحديد الفئات المستهدفة من عدمها و في مدى استحقاقية الحصول على بطاقة للتنقل و الخروج من المنزل ليصبح لمنطق المحابة دور في ظل الأزمة.

أما من جهة التدبير المالي ، فقد قامت وزارة الداخلية بإصدار دورية تحت عدد 1248 تتيح لرؤساء مجالس الجماعات الترابية إدخال تعديلات على ميزانياتها لأجل تغطية النفقات المستجدة الخاصة بمواجهة جائحة كورونا فيروس في ظل حالة الطوارئ الصحية التي اعتمدها المغرب منذ 20 مارس 2020.

وتتيح هذه الدورية و التي وقعها العامل مدير المالية المحلية²⁰¹ لرؤساء مجالس الجماعات الترابية إدخال تعديلات على ميزانيات الجماعات الموكل لهم تدبيرها دون مداولة أو مشاوره مع مجالسهم لاستجابة لنفقات مستجدة بقوة الظرفية الوبائية، والموجهة لولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم قصد التصدي لجائحة كورونا فيروس وآثارها الصحية والاقتصادية والاجتماعية، (أوضحت الدورية) أن رؤساء مجالس الجماعات الترابية يُسمح لهم بإجراء تعديلات على ميزانيات الجماعات، التي يتولون تدبيرها، دون الحاجة إلى مداولات مع المجالس سواء تعلق الأمر بفتح قروض ميزانية جديدة بضمانة موارد متوفرة لم تتم برمجتها بعد، أو من خلال تحويل وإعادة برمجة قروض سابقة و أضافت الدورية موضحة أن هذه التعديلات الميزانية، يمكن القيام بها إما عبر أذونات خاصة أو قرارات التحويل موقعة من قبل رؤساء المجالس الجماعية ومؤشر عليها من قبل الولاة والعمال. ونصت الدورية على أن هذه التعديلات في الميزانيات الجماعية مخصصة بشكل حصري لتغطية النفقات الاستثنائية المتصلة بالتصدي لجائحة كورونا فيروس وآثارها الصحية والاقتصادية والاجتماعية. ولفتت الدورية إلى أن هذه النفقات، التي فرضت اعتماد هذه المسطرة الاستثنائية، يتوجب أن تحظى بموافقة رؤساء المجالس الجماعية بتنسيق مع الولاة والعمال بحصرها في النفقات التي ستخصص لاقتناء المعدات والتجهيزات، والتجهيزات الصغيرة، والمنتجات والمعدات والحصول على الخدمات وكذلك لتوفير الحاجيات المتصلة بالتصدي لجائحة كورونا فيروس وآثارها من قبيل اقتناء اللوازم والحصول على خدمات الإنقاذ، والإعانات الموجهة للفئات الهشة المتضررة بسبب الجائحة. ودعت الدورية الولاة والعمال إلى حث رؤساء المجالس الجماعية على اتخاذ التدابير اللازمة لإنجاح عملية التصدي للجائحة وآثارها. ما يوضح النزول المركزي المباشر للدولة لتدبير المجال و تقليص هامش حرية الفاعل الترابي بفاصل، كما ان الدورية تفرغ الديمقراطية من محتواها و تنقص من مشروعية الفاعل المنتخب على المستوى التديري بالمرس بمشروعية الانتخاب و سلطة التدوال و تضرب في عمق التمثيلية. و تماشيا مع نفس الإشكال ، يمكن تسجيل تأجيل دورات المجالس بدورية عدد 6743²⁰² كتراجع حقيقي عن الخيار الديمقراطي لكونه هو الآخر من الثوابت الواردة بالوثيقة الدستور و التي تؤمن مدى مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم و الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة

²⁰¹ تحت عدد F/1248 تم إصدارها يوم الأربعاء 25 مارس 2020 لرؤساء ورئيسات مجالس الجماعات الترابية إدخال تعديلات على ميزانيات الجماعات الموكل لهم تدبيرها
²⁰² دورية وزير الداخلية عدد 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020، بشأن إلغاء دورة شهر ماي بالنسبة للجماعات

والمستدامة ، فضلا على دورهم في تتبع برامج التنمية و تقييمها ، بما يجعل هذا التأجيل غير دستوري ، وبالتالي فعقد دورات مجالس الجماعات المنظم بموجب القانون التنظيمي، لا يمكن البت في تأجيلها بدورية تستند على قانون عادي.

كما تم إصدار دورية تحت رقم 6578²⁰³ ، تحت رؤساء مجالس الجماعات الترابية على تعليق وتأجيل الالتزام بالنفقات الغير الضرورية في الوقت الراهن، مع ضمان تنفيذ النفقات الإلزامية وتلك المتعلقة بمواجهة الجائحة وآثارها، و قد ركزت فقط على بعض النفقات الإلزامية الضامنة لاستمرارية مرفق الجماعة ،كرواتب وتعويضات الموارد البشرية،والنفقات المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والاتصالات وواجبات الكراء، دون أن تتضمن النفقات المتعلقة بالديون المستحقة، وفي هذا الإطار من المفروض أن يقوم صندوق التجهيز الجماعي على وجه الخصوص بتأجيل تلقي الديون المستحقة له في هذه الظرفية، وإعادة برمجة جدول استهلاك القروض، خصوصا أن مجموعة من المشاريع الملموسة ستعرف توقفا وإجراءات استثنائية ، ثم الدورية لم تذكر ضمن النفقات الإلزامية المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعات الترابية، في المقابل تم التركيز على النفقات المخصصة لمواجهة جائحة كورونا والمحددة بشكل توافقي بين سلطة المراقبة ورؤساء المجالس المنتخبة.

وفي الأخير ، ومن خلال الظرفية التي وضع فيها الفاعل المنتخب ، والتي تفرض بالضرورة عدم الاقتصار على ما تشرعنه النصوص القانونية بقدر ما تدعو الى اتخاذ اجراءات ملموسة و تبني استراتيجية تديرية مقاولاتية ،تعمل على تقوية الموارد المالية و الإدارية للتدبير الأنجع معتمدا على ثقافة التدبير بالأزمة في المخططات و البرامج ،ثم التدبير الدقيق بالنتائج حتى لا يبقى دور الفاعل الترابي مقتصر على مجرد الانخراط في المبادرات التي تتخذها السلطات العمومية مع التنسيق الدائم مع ممثلها على المستوى الترابي، ما يستلزم كخلاصة الكفاءة العلمية و المعرفة العلمية التقنية لرؤساء الجماعات الترابية و ضرورة الإلمام الشامل باختصاصاتهم التي تضمنها التشريعات الدستورية القانونية التنظيمية . كما يجب الاستثمار في الرقمنة التقنية بالإدارة الترابية ، حيث أن قوة الدول يكمن في الرقمنة الجيدة مع تحديث الأجهزة الإدارية في المجال الترابي بوسائل حديثة متطورة لمسايرة الدول الرائدة في التنمية

²⁰³ دورية تحت رقم 6578 بتاريخ (15 أبريل 2020) حول التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية برسم سنة 2020

الترابية من أجل تدبير أمثل وأنجع للشأن العام الترابي. ويمكن أن تتسارع بالمقاربات الرقمية الجديدة في عملية بناء القدرات وتسمح للموظفين بتطوير جديد للمهارات عن بعد²⁰⁴ ، وبالتالي لابد من استفادة الفاعل المنتخب من المرحلة وتكثيف التكوينات الهادفة الخارجة عن المعتاد من خلال التعاقد مع مراكز بحثية متخصصة في التكوين الفعال والتأهيل لمواجهة مثل هاته الأزمات و تساهم في الإبداع بوضع رؤية استراتيجية افقية عمودية تكون فيه للمجتمع المدني مكانة امام ما اتخذه من مبادرات جيدة في ظل لجائحة والعمل على الحفاظ على مجموعة من القيم التي تولدت في فترة الحجر الصحي تأسيسا لمجتمع مواطن فعلي مدبرو مساهم في تحقيق التنمية الترابية ، ويبقى التساؤل و الذ به نختم : ما دور القضاء الاداري في أدوار الفاعل المنتخب المرسوخة دستوريا وقانونيا و تدخل رجل السلطة بمرسوم قانون في وقت سبق و ان تم فيه الحسم بأهمية تدخل القضاء الاستعجالي بعدما كانت تطرحه اشكالية سلطة الحلول في الميثاق الجماعي 17.08 و التي أعلن عن تجاوزها في القوانين التنظيمية بفصل الاختصاصات في المادتين 100 و 110 و بالتدخل الإداري الاستعجالي فور التنازع.

خلاصات

رغم الهندسة الجديدة التي سنّها المشرع في تقوية أدوار الجماعات الترابية في التدبير كفاعل ترابي مسؤول و مساهم بشكل تشاركي ، إلا أن التدبير في زمن الجائحة قدم جوابا ان التدبير الفعلي سنّه مرسوم القانون للسلطات المحلية حيث يبقى دور الفاعل المنتخب مكاملا من خلال الاشراف على عمليات التعقيم ، اما في جانب الدعم فيبقى التحكم والرقابة للسلطة .
التأكيد على أهمية تبني استراتيجية التدبير بالأزمة في الجماعات الترابية من خلال التحكم في النظام المعلوماتي والعمل على التنبؤ الاستباقي بوقوعها.
العمل على التنزيل الحقيقي لأدوار الفاعل المنتخب كما هو منصوص عليه دستوريا من خلال مجموعة من المبادئ، مع التنزيل الفعلي لمضامين القوانين التنظيمية، وتقوية دور القضاء الإداري الاستعجالي في حالة التنازع في الاختصاص.
ضرورة تأهيل العنصر البشري منتخبا و موظفا بتكثيف التكوينات المتعلقة بالتدبير الاستراتيجي والمعلوماتي بالخصوص .

leading the return to operation health May²⁰⁴ Mekinsey et company getting back to work _
2020

التأكيد على أهمية استقلالية الموارد المالية للجماعات الترابية مع ضرورة توسيع الحرية في البحث عن موارد

أهمية الكفاءة العلمية و المعرفة العلمية التقنية لرؤساء الجماعات الترابية ، و إبراز أدوارهم في تتبعو تقييم أداء اللجن في التدبير العادي للتمكن من التعرف على مكانن الخلل و القوة، و الذي يستمد من خلال إلمامهم الشامل باختصاصاتهم التي تضمنها التشريعات الدستورية القانونية التنظيمية حتى يتسنى لهم الرقي بأداءهم في التدبير في الحالات العادية ثم الاستثنائية.

تقوية أداء الفاعل الترابي في مجال الشرطة الإدارية بتفعيل لجن التتبع و تحيين المعطيات الإحصائية المرتبطة بمؤشرات قياس النمو بالجماعة .

العمل على الاحترام الفعلي لتراتبية القوانين والأخذ بقوتها في التنزيل .

ضرورة تقييم مبادرات المجتمع المدني في تدبير الجائحة كمساهم و مشارك مهم في تولي الاشراف بتنسيق مع الفاعل الترابي و مع السلطات المعنية في مجالات عديدة أهمها الدعم الاجتماعي / ايواء المشردين و التكلف بهم مع تعزيز العملية بتنظيم حملات تحسيسية .

اعادة ترتيب الأولويات في حالة الطوارئ الصحية تستوجب إعادة إيلاء مجال الصحة و التعليم دعما أكبر من خلال الدعم المالي و اللوجستيكي، و جعلها من بين الركائز الكبرى للدولة ، ما يستدعي التدبير و التخطيط الجيد من مختلف الجوانب(ماديا تقنيا بشريا).

تقوية القدرات الرقمية للجماعات الترابية للعمل عن بعد ، مع العمل على تخصيص فصول و أبواب لها في الميزانية الجماعية.

العمل على إدراج بنيات أساسية على مستوى التنظيم الهيكلي للجماعات الترابية لإدارة الأزمات.

التكوين المستمر لتقوية قدرات الموارد بالجماعات الترابية لمواكبة الأحداث و التطورات و التي تمكن من التدبير الجيد.

تحقيق الالتقاء مابين البرامج و المشاريع الجماعية لتحقيق الاندماج مابين مجهودات مختلف المدبرين الترابين .

المراجع

- الفقرة 4 الفصل 1 الباب الأول دستور المملكة المغربية 2011 .

- مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الجريدة الرسمية رقم 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020
- عبد العالي حور ، أستاذ باحث بمركز التوجيه و التخطيط التربوي ، مقال : تكريس الالتزامات الدولية للحكومات في مجال حقوق الإنسان ص 213 منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية أشغال الندوة المغاربية حول الجماعات الترابية و حقوق الإنسان المنظمة بمدينة مكناس بتاريخ 28 و 29
- السعدية مزروع فاطمة " الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب " مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى 2003 ص 9
- أدريس الكريني ، إدارة الأزمات في عالم متغير ، المفهوم و المقومات و الوسائل و التحديات ، المركز العلمي للدراسات السياسية ، الأردن ، دراسات سياسية نظرية ، الطبعة الأولى 2018
- ادريس الكريني ، العلاقات الدولية مفاهيم أساسية و قضايا معاصرة الطبعة الأولى 2018 مكتبة المعارف مراكش
- مرسوم رقم 2.20.293 بتنفيذ المرسوم السالف الذكر والمتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا في 28 رجب 1441 الموافق (23 مارس 2020) بالجريدة الرسمية عدد 6867 بتاريخ 24 مارس 2020.
- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436(23 يوليوز 2015
- المادة 100 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436(23 يوليوز 2015
- المادة 78 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436(23 يوليوز 2015.

- تحت عدد F/1248 تم إصدارها يوم الأربعاء 25 مارس 2020 لرؤساء ورئيسات مجالس الجماعات الترابية إدخال تعديلات على ميزانيات الجماعات الموكل لهم تديرها
- دورية وزير الداخلية عدد 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020، بشأن إلغاء دورة شهر ماي بالنسبة للجماعات
- دورية تحت رقم 6578 بتاريخ (15 أبريل 2020) حول التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية برسم سنة 2020
- منظمة الصحة العالمية على الموقع :
<https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>
- 20th Century Western Personal Encyclopedia
- Sur ce point ; voire les actes de 10eme journees Maghrebines de droit organiser par le REJMA)les 17 et 18 Avril 2015 sous le theme : le (reseau des juristes maghrebiens droit constitutionnel des collectivites terroitoriales sous la direction de Amal Mecherfi ;imprimerie EL Maarif al jadida 2015 rabat
- Les fondements constitutionnel de la decentralisation et de la " Med el yaKOUBI regionalisation avances in droit constitutionnel des collectivites terroitoriales (sous dir)Amal Mechrafi op cit p124
- leading the return to operation health Mekinsey et company getting back to work _ May 2020

النظام السياسي المغربي والإسلام السياسي: جدل الديني والسياسي بين الملكية ونخب الإسلام السياسي: بحث في الموارد والإستراتيجيات والرهانات.

the Moroccan political regime and political Islam : the religious and political debate between the monarchy and the elites of political Islam : a study of resources, strategies and stakes.

abdellah larhmaid عبدالله الغمائد

جامعة ابن زهر، كلية العلوم القانونية والإقتصادية، أكادير،

الملخص:

تعالج هذه الدراسة قضية الجدلية القائمة بين الملكية والإسلام السياسي بالمغرب، نظرا لما تحتويه هذه الجدلية من تعقيدات امتدت لعقود طويلة، تموضعت داخل محطات تاريخية تميزت باختلاف حدة الصراع بين الطرفين باختلاف سياقاته وrehاناته. كما تهدف هذه الدراسة إلى البحث في أسس وموارد وrehانات هذا الصراع، مع التركيز على الموارد والإستراتيجيات التي يعتمد عليها كل طرف للهيمنة والتحكم في قواعد اللعبة السياسية. توصلت الدراسة إلى فكرة أساسية مفادها أن " الدين " يعتبر موردا أساسيا يوظفه كل طرف للاستئثار بالسلطة والتحكم في الطرف الآخر وإن بدرجات متفاوتة، كما يعتبر أيضا جوهر الصراع، لما له من امتداد مجتمعي وثقافي، وتخلص الدراسة إلى أن الملكية نجحت في الاستثمار في الرأسمال الرمزي الديني لإفشال المشروع السياسي للإسلام السياسي المعارض، كما توفقت من خلال هذا الصراع في إدماج بعض النخب الدينية المعارضة، وتوظيفها لكسر شوكة النخب الأخرى الأشد تطرفا. وتتجلى أهمية هذه الدراسة في الوقوف عند الإستراتيجية التي وظفتها الملكية في كسر شوكة الإسلام السياسي المعارض، من جهة أولى في استثمارها للرأسمال الديني عند المغاربة، ومن جهة ثانية، في مأسسة وتقنين الشأن الديني عبر تطويع النخب الدينية؛ وضبط مؤسسة العلماء؛ وأخيرا التحكم في السياسة الدينية في المغرب بصفة عامة.

الكلمات المفتاحية: النظام السياسي، الإسلام السياسي، الحقل، المشروعية، الإستراتيجية، الملكية.

Abstract:

This study addresses the controversial issue between the monarchy and political Islam in Morocco, due to the complexities of this dialectic that spanned for decades, which were located within historical milestones and were characterized by the different intensity of the conflict between the two parties, according to their different contexts and stakes.

The found out that “ religion” is a crucial resource that each side employs to monopolize power and control over the other, albeit to varying degrees. It is also considered the core of the conflict, because of its societal and cultural extension. The study concludes that monarchy has succeeded in investing in the symbolic of religion. It also succeeded through this struggle in integrating some opposition religious elites, and employing them to weaken other more extreme elites.

The importance of this study is evident in standing at the strategy employed by the monarchy to break the thorn of political islam opposition . this strategy was employed in its investment of the religious capital of Moroccans, in the institutionalization and legalization of religious affaires through the adaptation of religious elites and ajustement of the scholars institution, and finally, by controlling religious policy in Morocco in general.

Key words : political system, political Islam, legitimacy, strategy, monarchy.

المقدمة:

على امتداد تاريخ المغرب المعاصر ظل الإسلام السياسي يحتل موقعا أساسيا داخل المجتمع المغربي لما له من دور أساسي في إنتاج الرموز الدينية، وذلك عبر قنوات الإفتاء والتأويل والنصح، الشيء الذي منحه شرعية شعبية كبيرة، وقد ظلت هذه النخب تقوم بأدوار جوهرية، تتأرجح بين شرعنة الحكم والسلطة، وهنا تكون آلية للشرعنة والتبرير، وبين المعارضة الشديدة للنظام السياسي من خلال منافسة المؤسسة الملكية على المشروع، ووفق هذا المعطى، عمل سلاطين المغرب، حتى قبل الإستقلال على وضع استراتيجيتين مختلفتين، تتعلق الأولى باحتواء وإدماج الحركات الإسلامية المعتدلة، والثانية في إقصاء وإضعاف الحركات الإسلامية المناوئة للسلطة، وذلك حتى يظل الحقل الديني محصورا فقط في الإمامة العظمى المتمثلة في السلطان، ونفس السياسة نهجها ملوك المغرب بعد الإستقلال.

نشير أنه لا نتحدث عن الإسلام السياسي في المغرب كتوجه واحد، بل عن توجهات وحركات متعددة تتميز بتمايز المرجعيات والمذاهب والإيديولوجيات التي تنهل منها هذه الحركات أدوات إشتغالها وزادها المعرفي، وكذلك تصورها العام للحياة السياسية والإجتماعية في المغرب. فهناك حركات ونخب دينية ترعرعت داخل حقل السلطة الرسمية وهي المنافحة عن الملكية، وأخرى تنهل من مذاهب بعيدة ودخيلة عن الثقافة الأصيلة للمجتمع المغربي، وهي من حيث

المبدأ تواجه (بفتح الباء) بالإقصاء والإزدراء. بعد أحداث 16 ماي 2003 وظفت الملكية أدواتها الرمزية والمادية لمجابهة هذه الحركات السلفية والأصولية، وذلك من خلال الحد من أنشطتها وإضعاف حظوتها الإجتماعية، وكذلك من خلال تحفيز وتدعيم الإسلام السياسي الشعبي والطرقية والزوايا.

عملت إذن المؤسسة الملكية في المغرب بعد الإستقلال على الإستثمار في موردين أساسيين : البيعة وإمارة المؤمنين. بحسبانهما آليتين جوهريتين تمكناها من الإستئثار بالحقل الديني، كمجال محظور ورسمي وحصري للملكية، وأي تداول فيه يجب أن يستند إلى المشروعية الملكية، وإلى العودة إلى الإمامة العظمى. وعليه، فنحن أمام نظام سياسي يعتبر فيه - الملك - أمير المؤمنين أول العلماء وأفقه الفقهاء في الشأن الديني، وكذلك سيد التشريع في هذا الحقل، وبالتالي المحتكر الشرعي الوحيد لتأويل الخطاب الديني، وللإفتاء عموماً وذلك عبر مجموعة من القنوات الشرعية الرسمية التابعة له، ونظراً للحظوة التي يشكلها الإسلام السياسي بعلمائه وفقهائه، فإن المؤسسة الملكية قامت بإنتاج وإعادة إنتاج نخب فقهية تابعة لمؤسسة أمير المؤمنين، وذلك لتقنين الشأن الديني وتأهيله وفق التوابث الرسمية، ووفق الإستراتيجية التي وظفتها المؤسسة الملكية، والتي كان مرمهاها العام التصدي للمد الإسلامي السياسي لمتطرف من جهة، والإستزادة من مشروعيتها السياسية من جهة ثانية. وقد لعبت مؤسسة العلماء في هذه اللعبة دوراً جوهرياً، يتمثل بالأساس في مواجهة الخطاب الفقهي السياسي السلفي، ثم ردم الهوة بين الملكية والشعب من خلال الدور الطلائعي الذي تلعبه هذه المؤسسة في إكساب المشروعية للنظام السياسي، الذي يستمد مرجعية كذلك من تلك التمثلات والمعتقدات التي تبنيها.

إشكالية الدراسة:

تطرح هذه الدراسة إشكالية تتعلق بمدى ومساحة الصراع بين الملكية والإسلام السياسي حول الدين كمورد رمزي لتأسيس المشروعية والإستئثار بالسلطة، ويمكن تفريعها إلى الأسئلة التالية:

ما هي الأسس والموارد التي إستندت عليها المؤسسة الملكية للحد من صحوة الإسلام السياسي المزعج للسلطة السياسية؟

إلى أي حد نجح النظام السياسي المغربي في الإستثمار في النخب الدينية لضبط الحقل الديني ولإعادة إنتاج رموز دينية تقوي المشروعية الملكية داخل الحقل السياسي المغربي؟

فرضية الدراسة:

تنطلق الدراسة من فرضيتين أساسيتين:

أولاً: هناك تداخل وثيق الصلة بين الحقل السياسي والحقل الديني في المغرب، ويشكل هذا التداخل أساس المشروع التي تستند إليها الملكية لمواجهة صحوة الإسلام السياسي. ثانياً: كلما حاول الإسلام السياسي أن يزعم المؤسسة الملكية، إلا ولجأت هذه الأخيرة إلى مؤسسة العلماء كآلية للحد من صحوته، كأداة واستراتيجية لضبط الحقل الديني وتسييره.

منهج الدراسة:

لمقاربة الموضوع وظفت الدراسة مقترح الحقل، أو ما ينعث بنظرية الحقول عند بيير بورديو، حيث يحيل إلى تلك السلطة والرأسمال المتراكمين في علاقات قوة وصراعات واستراتيجيات الهيمنة، أو للمحافظة، أو للخلخلة وتغيير قواعد اللعبة. وعليه فهو مجال للتنافس بين أعوان/لاعبين بهدف الحصول على موارد وثروات رمزية التي تتحدد في شكل رساميل نوعية، تتحكم في العلاقات بين الفاعلين داخل الحقل، ويكون الرهان هو الحصول على الحد الأقصى من السيادة داخل المجال، وتسمح تلك السيادة للذين يحققونها بإضفاء الشرعية على المشاركين الآخرين أو سحجها منهم وإقصائهم²⁰⁵، إذن هو فضاء تقترح فيه إستراتيجيات متعددة يوظفها كل فاعل رسمي إنطلاقاً من تلك الموارد الرمزية التي يمتلكها، والتي تمكنه من إنتاج سلوكات تكون محددة للحقل ولقواعد اللعبة بصفة عامة، وهي التي تمكن من التنبؤ نسبياً بما يسمى بالألعاب الداخلية²⁰⁶، لا تتحدد الأقوال والأفعال إذن داخل الحقل السياسي فقط بالمشروعية الانتخابية أو المؤسساتية، بل في العلاقات داخل الحقل، حيث يعتمد كل فاعل على ما يمتلكه الآخرين أيضاً داخل هذا المجال²⁰⁷

يتحدد الحقل إذن وفق هذا المقترح بكونه مجال للصراع بين مختلف الفاعلين، يتحكم في هذا الصراع حجم الرأسمال الرمزي الذي يمتلكه كل فاعل، فاستراتيجيات اللاعبين رهينة

بيير بورديو، قواعد الفن، ترجمة إبراهيم فتحي، الطبعة الأولى، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2013، ص 12.²⁰⁵

²⁰⁶ Christian le bort “ l analyse du discours politique : de la théorie des champs à la grandeur, Mots les langues du politique, 1 Juillet 2003.

²⁰⁷ Pière bourdieu , propos sur le champ politique, lyon, presrees universtoires de lion, 2000, p 57.

دائما بحجم الرأسمال الذي راكموه للتحكم في قواعد اللعبة²⁰⁸، ويتميز الحقل بالخصائص الآتية:

- أن الحقول ليست فضاءات ذات حدود مغلقة، إنما هي متمفصلة فيما بينها؛
- موقع كل الفاعل داخل الحقل مرتبط بوضعيته داخل الفضاء الاجتماعي؛
- داخل كل حقل هناك المسيطر والمسيطر عليه، وصراعات وتمردات وآليات إعادة الإنتاج داخل المجتمع المغربي.

خطة البحث:

بناء على الإشكالية والأسئلة المتفرعة عنها فإن دراستنا للموضوع تقتضي منا تقسيمه إلى ثلاث مباحث أساسية؛ حيث نحاول في المبحث الأول أن نضع تحديدا دقيقا للمفاهيم الأساسية المتضمنة في الدراسة، فيما سنحاول في المبحث الثاني أن نبث في الأسس والموارد التي تسند عليها الملكية، ثم تمظهرات صحوة الإسلام السياسي ورهاناته في المغرب، في حين يتعلق المبحث الثالث في البحث في الإستراتيجيات التي وظفتها المؤسسة الملكية للهيمنة على الحقلين والديني والسياسي في المغرب.

المبحث الأول: المفاهيم الأساسية

أولا: النظام السياسي:

اختلفت التحديدات التي قدمها علماء السياسة لمفهوم النظام السياسي؛ وذلك تبعا لتعدد المقترحات والإتجاهات العلمية في دراسة وتحليل النظم السياسية، إذ نجد الإتجاه الوظيفي يحدد النظام السياسي إستنادا إلى تلك الأدوار التي يقوم بها، وفي هذا الإطار يحدده دفيد إستون بكونه مجموعة من الأدوار التي تعمل على التوزيع السلطوي للقيم، كما أن لاسويل يختزل خاصية كل نظام سياسي في سؤال: من يحصل على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟، يكون النظام السياسي إذن وفق هذا الإتجاه هو تلك القوة التي من بين قوى أخرى تعمل على إحتكار الحق في الإستعمال المشروع للقوة²⁰⁹، أما الإتجاه البنيوي فيركز بالأساس على العناصر والمكونات التي تشكل النظام السياسي، وذلك بحسبانه جملة من القواعد المنظمة لخلق مؤسسات

²⁰⁸ عبدالكريم بزاز، علم إجتماع ببيير بورديو، دراسة لنيل الأطروحة، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر،

2007/2006.

²⁰⁹ محمد سعد أبو عامود، النظم السياسية في ظل العولمة، الطبعة الأولى، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2008، ص

12-11.

سياسية تقوم بأدوار محددة، والتي تشتغل وفق قوانين ومعايير معينة، تحكم قيامها بوظائفها الأساسية داخل المجتمع، فالنظام السياسي هو ثمرة لعبة سياسية تتصارع داخلها مجموعة من القوى، تراهن كلها على السلطة، وفق إطار مؤسساتي يحدده الدستور أو العرف، دون إغفال تلك التأثيرات التي للعوامل التاريخية والإيديولوجية والثقافية التي لها وقع كبير في تحديد طبيعة كل نظام سياسي²¹⁰.

نجد كذلك موريس دوفرليه يحدده باعتباره الإطار العام الحاوي للنظام الاجتماعي، حيث تنظم عناصره المختلفة، فهو يتعلق بصورة خاصة بمجموعة من هذه العناصر، وهي بالتدقيق: مؤسسات السلطة، وجهاز الدولة، ووسائل عملها، وكلما يرتبط بها²¹¹، وبالتالي فهو يشير إلى تلك السلطة التي تعمل على تنفيذ السياسات وأوامر معينة بصورة مستمرة، وبواسطة سلطة فعلية عبر هيئات إدارية دائمة²¹².

إذن طبقا للاتجاهات الحديثة في الدراسات السياسية، يشير نظام الحكم بصفة عامة إلى أبنية السلطة، أي المؤسسات الرسمية²¹³، أما مصطلح النظام السياسي، فيوحي بالإضافة إلى أبنية السلطة الرسمية، إلى قوى سياسية أخرى تتصارع من أجل السلطة، مشكلة حقولا متميزة للصراع. وهو ما أشار إليه ميشيل فوكو حين أكد بأن حقل السلطة هو مجال حيوي تتصارع فيه قوى عديدة، تمتلك موارد واستراتيجيات²¹⁴ توظفها للهيمنة على الحقل، وهذا التحديد هو الذي سنتسعيه كخلفية نظرية طيلة هذه الدراسة.

ثانيا: الإسلام السياسي

نشير في البداية أنه لا يمكننا أن نتكلم عن الإسلام السياسي بلون واحد، أو بتوجه واحد، إذ نجد أنفسنا أمام مرجعيات وأسس تختلف باختلاف المدارس والمذاهب والتيارات التي تنهل منها هذه الحركات زادها الإيديولوجي، وكذا تصوراتها للحياة السياسية والاجتماعية في المغرب، فنحن أمام حركات تستند إلى تمييزات أجنبية تنهل منها أدوات التعاطي مع السياسة، وموارد تضيفي على فعلها السياسي نوعا من المشروعية "النخب الدينية المزعجة"، وحركات أخرى تقوم

²¹⁰ Vie publique, Au cœur du débat publique, les différents types de régimes politiques, 7 juillet 2008.

²¹¹ موريس دوفرليه، علم الاجتماع السياسي، ترجمة سليم حداد، الطبعة الأولى، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 2001، ص 277.

²¹² ناظم عبد الواحد، موسوعة علم السياسة، الطبعة الأولى، الأردن، دار مجدولي للنشر والتوزيع، 2009، ص 365.
²¹³ مونتسكيو، روح الشرائع، ترجمة عادل زعير، الطبعة الأولى، القاهرة، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، 2012، ص ص 295-296-297.

²¹⁴ عبد السلام بن عبد العالي، "ميشيل فوكو، السلطة، مقتطف من لإرادة المعرفة"، ترجمة عبد السلام بن عبد العالي، مجلة الفكر العربي المعاصر، العدد 33، ص ص 84-85.

بوظائف وأدوار حددت في تبرير شرعنة سلطة النظام السياسي وتعيينه على تحقيق رهاناته " النخب الدينية الموالية"

نقصد إذن تلك التنظيمات الإسلامية المغربية المعروفة إما بمعارضة نظام الحكم، أو الموالية له، والتي كثيرا ما تراهن على ملائمة النظام السياسي مع مرجعياته الممتدة إلى مدراس ومذاهب خارج المغرب، ومن خلال تلك المرجعيات تناور داخل الحقل السياسي من أجل السلطة، وتراهن على إستقطاب نخب دينية مشهود لها بالتأثير والكفاءة، وتسعى لتوظيفها لمواجهة مشروعية المؤسسة الملكية، ولمحاربة المد العلماني الآخذ في التوسع داخل المجتمع المغربي، وكذلك وهذا هو بيت القصيد، للتموقع بين الديني والسياسي²¹⁵.

كان وراء ظهور هذه الحركات مجموعة من العوامل الاجتماعية والسياسية والتاريخية، وهي حركات تشتغل وفق ضوابط وقواعد دقيقة وصارمة، إلا أن أنصار التيار الديني في الحياة السياسية، والذين ينعتون إعلاميا بالأصوليين، يعدون هذا المفهوم صناعة غربية استوردوها المستغربون الذين إعتادوا جلب البضاعة الرديئة من قبائح الغرب ورذائله وفرحوا بها، وجعلوها حيلة يحتالون بها على إنكارهم للدين والصد عنه²¹⁶، لذا يفضل العديد من النشطاء في هذا التيار تسمية الإسلاميين والجماعات السياسية، بدل الإسلام السياسي. تقف معظم هذه الحركات أمام الأطروحات القائلة بالتمييز بين الدين والدولة، وتعتبر أن " التفريق بين الدين والدولة رجعة جاهلية عما أراد الله للناس من سعادة في معاشهم ومعادهم باستقامتهم على شريعته فرادى وجماعة"²¹⁷، ومن أبرز هذه التنظيمات في المغرب: العدل والإحسان Justice et bienfaisance، والشبيبة الإسلامية Jeunesse islamiste، التوحيد والإصلاح. Renouveau et Reforme.

نستعير إذن مفهوم الإسلام السياسي كتوصيف لحركات سياسية تؤمن بالإسلام باعتباره " نظام سياسي للحكم"، وتنطلق من نقطة أساسية قوامها أن الإسلام يصلح لبناء مؤسسة الدولة، ومن هذا المنطلق يهتمها الخصوم أنها حركات ثيوقراطية²¹⁸ من بين أهدافها إقامة دولة

²¹⁵ Hynd saidi Azabeg, Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc. Droit. Université de Bordeaux, 2014, p 4

²¹⁶ خليل علي حيدر، الإسلام السياسي المكونات والملاحم، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية 2014، ص 7.

²¹⁷ محمد ضريف، جماعة العدل والإحسان، قراءة في المسارات، الطبعة الأولى، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، 1995، ص 12.

²¹⁸ بقصد بها نمط من الحكم الذي تتدعي فيه السلطة القائمة أنها تستمد مشروعيتها من السماء، وتحكم باسم الله، وتلغي بذلك كل أشكال الشرعية السياسية الأخرى، إنها نوع من الحكم يحاول أن يجعل السياسة في خدمة الدين، أو السلطة الزمنية

دينية لاهوتية، تعكس تطبيق رؤيتها للشريعة الإسلامية، هي حركات تستثمر في الخطاب الديني كي تفرض مفهوما جديدا للإسلام المنقى، من تلك الإنحرافات الفقهية والتقاليد التاريخية، لا سيما تلك التي تتعارض علنا مع المدركات الجوهرية للقرآن²¹⁹ تروم هذه الحركات – لاسيما المناوئة للنظام السياسي المغربي- إلى إنتاج نوع من اليوتوبية الدينية، أي نمط من السلوك الجماعي الواقعي المتخيل، سلوك يلامس كل مجالات الحياة الاجتماعية والسياسية والإقتصادية والإيتيقية والحسية والعلمية والصحية²²⁰، نشير في الأخير إلى كون هذه الحركات هي محصلة لمجموعة من الشروط التي يتفاعل فيها الاجتماعي والسياسي والإقتصادي، فهي وليدة أزمة سياسية تتجسد – حسب إدعائها- في غياب الإنصاف الاجتماعي، يعني الإنصاف كما هو في الأدبيات الدينية الذي تنهل منها هذه الحركات أسس خطاباتها، وتصوراتها للحياة الاجتماعية والسياسية، كما تبرر وجودها بعجز النظام الداخلي عن إحتواء مشكلة البطالة المستفحلة، وغالبا ما تعتمد ثقافة " اللاعنف"، الشيء الذي مكنها من الإندماج بسلاسة داخل التركيبة الاجتماعية المغربية، ومنحها بذلك مشروعية الصراع داخل حقل السلطة في المغرب.

المبحث الثاني: المؤسسة الملكية والحركات الإسلامية: المراكز، المشروعية والموارد.

أولا: أسس مشروعية المؤسسة الملكية

يضي التداخل بين الحقل الديني والسياسي ديناميكية خاصة على المجتمع المغربي، ففي هذا الصراع تتقاطع مجموعة من الإستراتيجيات والتدافعات، ويسعى مجموعة من الفاعلين من خلال هذه الدينامية إلى تملك المشروعية والسلطة، ضمن هؤلاء الفاعلين تنتصب المؤسسة الملكية المتجذرة داخل النظام السياسي المغربي، والتي تتفوق على باقي الفاعلين – لاسيما الفاعل الديني- بامتلاكها موارد أساسية تمكها إلى حد كبير من الهيمنة والسيادة، وتكون الملكية بذلك، تلك المؤسسة التي تختزل النظام السياسي المغربي، كما أنها الفاعل الرئيس الذي يحدد المواقع المقترحة للفاعلين السياسيين الآخرين. تستند إذن الملكية المغربية على عدة مشروعيات، منها بالخصوص المشروعية الدينية التي تتقوى بدورها بحقل إمارة المؤمنين، التي تعتبر تجسيدا لهذه الديناميكية، والتي تضمن للملكية حضورا إستراتيجيا قويا

في خدمة السلطة الدينية المطلقة، ونشير الثيوقراطيات المعاصرة أصبحت تلبس لبوس الدولة المدنية، مخفية بذلك نوازعها الأصولية القديمة.

²¹⁹ Hynd saidi Azbeg, Ibid, p 43 .

²²⁰ M . El ahmedi , les mouvements islamistes au Maroc, Najah El jadida 2006 , p :62

في الحقل الديني المغربي، وذلك عبر التحكم في السياسة الدينية للدولة، وقطع الطريق على الإسلام السياسي²²¹، وعلى باقي الفاعلين السياسيين المعارضين للتوجه الديني للمؤسسة الملكية، توظف الملكية إذن الرموز الدينية لتأكيد حظوتها أمام الفاعلين الآخرين، ويعتبر الحقل الديني مجالاً محفوظاً للمؤسسة، ومنه فإن تدبير هذا المجال يبقى من اختصاصات إمارة المؤمنين، وقد دعم هذا الطرح كل دساتير المملكة²²² حيث يمتلك فيه الملك كأمر المؤمنين صلاحية كاملة لتدبير الحقل الديني.

من خلال هذا المورد إذن ترسخ الملكية في الحقل الديني ثقافة الولاء والطاعة، حيث تتمتع الملكية بسلطة إنتاج القيم والمعايير، الأمر الذي يجعل الفاعلين الآخرين في موقع دوني، وهو ما يتجلى في خطاب الحسن الثاني، حين قال بأن الملكية هي عامل من صنع تاريخنا المديد، فهي التي كفلت استمرار المغرب طيلة قرون تحت سلطة أسلافنا المقدسين كدولة لها كيان محفوظ وصورة منيعة ومقومات محترمة²²³، وفق هذا التصور إستثمرت الملكية في المشروعية التقليدية المؤسسة على البيعة وإمارة المؤمنين، كموردين حصريين للمؤسسة، تدبر من خلالهما الشأن الديني وفق الرؤية الشاملة للمؤسسة الملكية، فالملك لا يعترف لأطراف أخرى بمشروعيتها الدينية، بدعوى أن إمارة المؤمنين تفرض عليه التزامات محددة، فهو ذو أصول نبوية، وهو حامي الملة والدين، وسيفها ضد كل تشيع، كما أن المالك المحتكر لوظائف الإمامة الدينية²²⁴.

إن المؤسسة الملكية منذ قرون كانت تنهل من الدين مشروعيتها، خاصة من الإسلام السني المعتدل، إذ يعتبر الملك هو المنتج الوحيد للقيم الدينية الرمزية داخل النظام السياسي المغربي، وتعتبر الملكية نفسها وفق هذا التصور حاجة ملحة لكل المغاربة، إذ أكد الحسن الثاني بأن الشعب المغربي اليوم أكثر من أي وقت مضى في حاجة إلى ملكية شعبية إسلامية، ولهذا يحكم الملك في المغرب.

بعد استقلال المغرب سنة 1956، عرف المغرب تفجر الصراع بين عناصر ومكونات الحركة الوطنية من جهة، والمؤسسة الملكية من جهة أخرى، حول طبيعة النظام السياسي في المغرب

مارثيا أتواي ومريدث وايلي: المغرب من الإصلاح الهرمي إلى الانتقال الديمقراطي، أوراق كارينغي، سلسلة الشرق الأوسط، رقم 71، شتنبر 2006، ص 43.²²¹

²²² يتعلق الأمر بالفصل 19 في دساتير 1962، 1996، 1972، وبالفصل 41 في دستور 2011.

²²³ خطاب العرش 3 مارس 1963.

²²⁴ محمد الطوزي، الملكية والإسلام السياسي في المغرب، ترجمة محمد حاتمي وخالد شكاوي، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، نشر الفنك، ص 57.

الإستقلال، وتمخض عن ذلك تأجيل دسترة النظام السياسي إلى سنة 1962، والذي كرس
دسترة ملكية قوية متفوقة بمشروعيتها الدينية والتاريخية وسلطتها السياسية²²⁵، وقد عد
الفصل 19 يومئذ جزانا سياسيا ومرجعية إيديولوجية للنظام السياسي المغربي، وموردا رمزيا
أساسيا لمواجهة الفاعلين السياسيين الآخرين، إننا إذن أمام تعاقد سياسي غامض ومبهم،
يستأثر فيه بالسلطة الدينية من طرف واحد، وذلك بتوظيف الدين كمرجعية أساسية تحدد
معالم الثقافة السياسية عموما، يتجاوز تأثيره تكريس التقاليد، إلى تحديد فلسفة علاقة
السلطة بين الحاكم والمحكوم²²⁶

نحن إذن أمام مفهوم خاص للسلطة السياسية ينبنى على المشروعية الدينية، أي على الطابع
الشريفي للمشروعية، ومنه أمام الأصل الديني للحكم السياسي، وهو ما يؤشر على إستحالة
وجود مبدأ فصل السلط على مستوى المؤسسة الملكية، وذلك مع وجود أجهزة وقواعد
هرمية قائمة على وجود الله، فرسوله، فسبطه، فالأمة، فتوابثها، فالناخبين²²⁷، نوجد إذن
أمام ملك يستمد حكمه من الله ورسوله، ما وضع الفاعلين الآخرين أمام ممانعة قوية،
تتجسد في رفض قيام أية مشروعية منافسة لمشروعية الملك الدينية، ووفق هذه المشروعية
تعمل الملكية على عدم السماح بخلق حقول مصادرة تنافسها في الشرعية الدينية، إننا أمام
نظام سياسي يعد فيه شخص الملك أول العلماء، وبالتالي المحتكر الشرعي الوحيد للحديث
باسم الدين، ولتأويل الخطاب الديني، عبر مجموعة من المؤسسات الرسمية، التي تعمل على
إنتاج وإعادة إنتاج المشروعية الدينية للنظام السياسي، واضح إذن أن إمارة المؤمنين تعتبر
تجسيدا لهذا الصراع حول المشروعية، والتي تضمن للملك حضورا إستراتيجيا في المجال
الديني عبر التحكم في السياسة الدينية للدولة وقطع الطريق على حركات الإسلام السياسي²²⁸
الدارس للنظام السياسي المغربي، وللوقائع السياسية عموما، سيجد أن إمارة المؤمنين لم تكن
مجردا بنذا لشرعنة السلطة الملكية، بل موردا أساسيا غطى عمليا وفعليا الحياة السياسية
المغربية طيلة عقود، ومكن أمير المؤمنين فيها الملك الدستوري من الحصانة المطلقة لظواهره،

معمد المعتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، مؤسسة إيزيس للنشر، مارس
1992، ص 57²²⁵

²²⁶ محمد الطوزي، مرجع سابق، ص 16

²²⁷ Le roi commandeur des croyants in l'édition d'un Etat moderne : Le Maroc de
Hassan 2 « ouvrage collectif . Editions Albin Michele-1986-p:65.

²²⁸ ريمي لوفو " الإسلام والتحكم السياسي في المغرب"، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، عدد 13-14، الدار
البيضاء 1992، ص 170.

أو خوله هيكله الحقل الديني²²⁹، وبالتالي فالمملكية تعتمد للجوء إلى حقل إمارة المؤمنين، وبشكل ضروري، كلما شعرت بمخاطر وتهديدات من الإسلام السياسي عموما والحركات الأصولية بصفة خاصة.

تعتبر البيعة أيضا موردا رمزيا أساسيا تعود إليه المؤسسة الملكية كلما إستشفت وجود مناورة من الإسلام السياسي حول المشروع، إذ تتجسد في الإمامة الشرعية التي تطوق عنق الشعب والملك على حد سواء، وهي ممتدة تاريخيا، وموثقة السند بكتاب الله ورسولة الكريم، ومشدودة العرى إلى الدستور المغربي²³⁰، ومن خلالها تراهن الملكية كذلك على تقوية أسس الإسلام الشعبي، وكسر شوكة الإسلام السياسي السلفي وذلك من خلال تبنيها إستراتيجية صارمة في إحتلال مجالات الخطاب الديني وفرض رقابة صارمة على الحقل الديني، إذ عمدت إلى تنظيم وضبط هذا المجال من خلال آلية إحتواء العلماء المؤهلين للدخول في اللعبة السياسية، ففي المغرب يبقى الإسلام إذن هو المرجعية الأساسية للثقافة السياسية السائدة، بحيث يتجاوز تأثيره تكريس التقاليد التي يشدد عليها الحكام كأصول لشرعية الحكم، ليؤطر النسق الفلسفي الذي بموجبه تتحدد علاقات السلطة²³¹

ثانيا: صحوة الإسلام السياسي في المغرب: المرتكزات والرهانات.

تنطلق الحركات الإسلامية عموما من حيث المبدأ، من فرضية أن الإسلام دين ودولة، وتشدد في معظم خطاباتها، على كون الملة المحمدية لها من المقومات ما يمكنها أن تكون مطية للتغيير، إن الإسلام حسب تصورها ليس جامدا، إنما هو نظام حي متحرك ومتطور، وبالتالي يفرض الدين كمورد نفسه كعنصر أساسي للصراع والمناورة مع فاعلين آخرين يتنافسون حول السلطة، لقد خلص الباحث الفرنسي فرانسوا بيرغات في دراسة له، نشرها سنة 1995 في موضوع الحركات الإسلامية، إلى كونها نتاج لأزمة هوية تمر بها المجتمعات الإسلامية، فالإسلام السياسي وفق تصوره يعد تعبيراً عن رغبة جماعية للقضاء على الإستعمار الثقافي والسياسي والإقتصادي²³²، إنها حركات تسعى إلى تطبيق الشريعة الإسلامية كحل وحيد لكل المشاكل الإجتماعية، كما أنها تسعى أيضا لتثبيت نموذج الخلافة (النبوة)، وتوظف الدين كسلاح في وجه السلطة، كما تحاول التذكير دائما بعودة القرآن والسنة والجهاد²³³، تستثمر إذن هذه

²²⁹ محمد المعتصم، مرجع سابق، ص 83

²³⁰ خطاب الملك محمد السادس 20 غشت 1999.

²³¹ محمد الطوزي، مرجع سابق، ص 16.

²³² المرجع نفسه، ص 167.

²³³ Hynd saidi Azbeg, Ibid,p43

الجماعات المتعددة في الرأسمال الديني وتعمل على توظيفه في الصراع السياسية²³⁴، فهي بشكل عام تقوم على الإيديولوجيات الأصولية التي تسعى إلى:

- القطيعة مع الإسلام الشعبي بمبرر كونه يعطي المشروعية لسلطة السياسية القائمة؛
- رفض العدة السياسية والقانونية الغربية (تطبيق الشريعة بدل القانون الوضعي)؛
- تأسيس تنظيمات تؤطر دعوتهم (المزاوجة بين التنظير والتنظيم)؛
- توظيف الدين في الصراعات الاجتماعية دائما كمعطى وواقع.²³⁵

نحن إذن أمام ظاهرة مركبة لها أبعاد فكرية ونفسية واجتماعية وسياسية، ويعبر البعد الأخير عن المخططات السياسية التي تجسد مساعي الجماعات الإسلامية لتأسيس دولة إسلامية بكل الوسائل المتاحة، وذلك لإحياء الخلافة الراشدة²³⁶، وقد ظهرت هذه التنظيمات الإسلامية في المغرب في أواسط السبعينات من القرن الماضي، ونخص بالذكر "جماعة العدل والإحسان"، و"الشبيبة الإسلامية"، "والإصلاح والتوحيد"، وأغلبها يعتبر إمتدادا من حيث المرجعية، لآراء أمثال علي شرعاتي والسيد قطب وآخرين، ووظفت هذه الحركات إستراتيجيات متنوعة للتوغل داخل الحياة الاجتماعية المغربية، منها الرفض المبدئي للتطبيع مع السلطة وعدم قبولها الإنصهار في قواعد اللعبة، وبعضها أبدى نوعا من البرغماتية في تعاملها مع قواعد اللعبة السياسية، وذلك بالاستفادة من التنازلات التي قدمتها المؤسسة الملكية من جهة، وتآكل²³⁷ مختلف التنظيمات والأحزاب السياسية من جهة أخرى، تحاول هذه الحركات أن تغطي جميع قطاعات الحياة اليومية عبر شبكة مكثفة من الجمعيات والأعمال الخيرية، ومن سلوكها التنظيمي الصارم الذي يبدأ بالاستقطاب ثم التكوين ثم الإلتزام والدعوة، وتعمل على ترويج خطاباتها سواء داخل الجماعات أو المدارس أو المساجد، أي في الحياة الاجتماعية بصفة عامة، وتدرّك هذه الحركات أن ميدان العمل الجماعي يعد حقلًا خصبا لإستثمار رأسمالها الإيديولوجي والسياسي، قد أصبح يمثل أداة تربية تساهم في بناء شخصية إسلامية سواء على

²³⁴ خليل حيدر، الإسلام السياسي: المكونات والملاحم والتطورات، الطبعة الأولى، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2014، ص 8

²³⁵ المرجع نفسه، ص 4-5

²³⁶ كمال أزنيذر، "حول مفهوم الإسلام السياسي"، موقع العمق المغربي، العدد 22 أبريل 2020.

²³⁷ وظفنا مصطلح التآكل تعبيراً عن الإنسداد السياسي والأوضاع الاجتماعية المتأزمة، وتلميحا لإنتشار الفساد والرشوة داخل مختلف الإدارات في المغرب.

مستوى الذوق أو الفكر أو السلوك²³⁸، برهنت هذه الحركات إذن على كونها قوى دينية براهانات سياسية تراهن على تشكيل حقول مضادة للحقل الديني/السياسي بالمغرب. من أهم هذه الحركات المعارضة هناك ما يسمى بالياسينية²³⁹، وتنماز عن الحركات الأخرى بقوة معارضتها، وبجراتها في إنتقاد النظام السياسي، ويصل درجة هذا الإمتعاض إلى اتهامه واستصغاره، وتحسن الحركة تموضعها داخل الحياة السياسية بالرفع من معنويات مريديها عبر دعوتهم إلى الإندماج في ثقافة مضادة تقوم على قواعد وأدبيات صارمة جدا، ومن هذا المنطلق تحاول الحركة أن تنافس المؤسسة الملكية حول المرجعية الدينية، وهو ما يخلق حقلًا مضادًا، يقحم الجماعة في قلب الصراع مع الملكية، التي لا تسمح بإقامة حقول مضادة تنافسه في شرعيتها²⁴⁰، إذ ينطلق تصور الجماعة السياسي من كون التفريق بين الدولة والدين رجعة جاهلية عما أراد الله للناس من سعادة في معاشهم ومعادهم باستقامتهم على شريعته فرادى وجماعة²⁴¹، فالدولة الشرعية هي التي يتم داخلها إخصاع السياسة للدين، أي أسلمة السياسة. وليس تسييس الإسلام²⁴²، تسعى الجماعة إذن وفق هذه المرجعية إلى إنجاز مهمتين، الأولى منهاجية تتعلق بتقعيد العمل الإسلامي، والثانية سياسية تتجسد في توحيد العلاقة بين الديني والسياسي.

بانهاء مرحلة الإختمار والنضج التي راكمت فيهما الجماعة عدة نظرية، وموارد مكنتها من التموقع الإيديولوجي داخل الديني في المغرب، انتقلت إبتداء من سنة 1980 إلى مرحلة البناء والتحول والتجسيد الفعلي للرموز الدينية والسياسية التي تشكل خطاب الجماعة، حيث تحول إنهمام الجماعة من التقعيد للعمل الإسلامي كمهمة منهاجية وتوحيدية إلى التقعيد له كمهمة سياسية²⁴³، أو ما يسمى بالدعوة العامة، أي تعبئة وتأطير النخب المثقفة واقتحام دائرة النخبة الحاكمة، إذ دعا تلك النخب إلى التصالح مع أحكام الإسلام وشرائعه²⁴⁴، تدعو الجماعة إذن إلى ضرورة الخروج للميدان، وذلك للجهاد ضد النخب الحاكمة، وبدأت

²³⁸ محمد يتيم، "من أجل رؤية للعمل الجمعي الثقافي: مفهوم العمل الجمعي الثقافي"، الراية، العدد 32، 3 نونبر 1992، ص 15.

²³⁹ نسبة إلى مؤسس جماعة العدل والإحسان السيد عبدالسلام ياسين.

²⁴⁰ عبدالله سطحي، "النخب الدينية والسلطة السياسية في المغرب: مقاربة للنخب وللنخب المضادة"، مجلة وجهة نظر، العدد المزدوج 56 و 57، ربيع وصيف 2013، ص 46.

²⁴¹ عبدالسلام ياسين، الإسلام بين الدعوة والدولة: المنهاج النبوي لتغيير الإنسان، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1972، ص 27.

²⁴² محمد ضريف، مرجع سابق، ص 16.

²⁴³ مرجع نفسه، ص 16.

²⁴⁴ عبدالسلام ياسين، الإسلام أو الطوفان: رسالة مفتوحة إلى ملك المغرب، الطبعة الأولى 2000، ص 47.

مؤشرات هذا الجهاد الميداني واضحة في مؤلفي عبد السلام ياسين "الإسلام بين الدعوة والدولة"، وبلغت دروتها برسالة قوية جدا موجهة للملك الحسن الثاني، سنة 1974 تضعه في الإختيار إما بين الإسلام أو الطوفان.

من حركات الإسلام السياسي أيضا نجد " حركة الشبيبة الإسلامية" التي أصر مؤسسها عبد الكريم مطيع منذ البداية، على التوغل داخل الحياة السياسية المغربية، وفي سنة 1981 أخذ مبادرة إعادة هيكلة الحركة من خلال إنشاء جناح عسكري يسمى " جزء من الجهاد"، وكانت مهمة الرئيسية شن عمليات عسكرية داخل المغرب، وعاش أغلب زعماء هذه الحركة بأسامي مستعارة، واختبئوا تحت هويات مزورة²⁴⁵، وقد تعرضت الحركة لمجموعة من المضايقات من طرف النظام السياسي، ما نتج عنه تفككها وحلها، وكان لهذه الإنشقاقات دور أساسي في إضعاف الحركة سياسيا واجتماعيا، الشيء الذي دفع أطرها إلى تأسيس جمعية الإصلاح والتجديد، التي شكلت جماعة إسلامية قوية، وقد تميز سلوكها بالبرغماتية السياسية، عكس الحركة الياسينية، حيث عملت على النهل من الثقافة السياسية السائدة كاستراتيجية للتوغل داخل الحقل السياسي المغربي²⁴⁶. حاولت الحركة أن تتسرب إلى الحقل السياسي مبدية في ذلك إستعدادها للتنازل عن بعض مرجعياتها الدينية، وكانت تعبر عن نيتها في إنشاء حزب سياسي مدني يشارك في اللعبة السياسية، ولتكريس القطيعة مع الممارسات التي شنها تنظيم الشبيبة الإسلامية في السبعينات، إرتأت الجماعة للقيام بمراجعة عامة لآليات التأطير الجماعي، وعليه، أحجمت على تنظيم المخيمات التي كانت مرتعا للتدريب، كما ألغت ضرورة تعلم فنون الحرب²⁴⁷

أبانت حركة الإصلاح والتوحيد التي تحولت فيما بعد إلى حزب سياسي يحمل إسم العدالة والتنمية، عن نوع من الإستعداد للمشاركة في السلطة، والقبول بلعب أدوار معينة داخل اللعبة السياسية، وقد جسد هذا السلوك وعيهم بضروره الإستفادة من تجربة العدل والإحسان، وعلى أهمية التوغل داخل الحقل السياسي كأرضية لمناورات سياسية مستقبلية، قد تمكنهم من أجراة جزء من مشروعهم السياسي/الديني المؤجل، ولا شك أن التيارات السياسية التي تغازل الخطاب السياسي الإسلامي لأسباب ديمagogية، ستكون أولى ضحايا

²⁴⁵ M . Darif « le radicalisme religieux au Maghreb alimentées par des motivations politiques ou religieuses , les tendances radicales prennent racine au Maroc , en Tunisie et Libye. AFKAR/ IDEES, ete2004. P 75

²⁴⁶ محمد الطوزي مرجع سابق، ص 232
²⁴⁷ مرجع نفسه، ص 247

هذا التيار، إذن على عكس الحركة الياسينية المتشعبة بفكرة الإسلام أو الطوفان، والتي أودت غلى إضعاف الحركة على مستوى السياسي، إلترمت أطر حركة الإصلاح والتجديد طيلة مسارهم السياسي بولائهم البرغماتي للسلطة، من خلال تبنيهم للثقافة السياسية التقليدية، الشيء الذي مكّنهم من التسلل إلى داخل اللعبة السياسية. فرضت قواعد اللعبة السياسية داخل النظام السياسي المغربي إذن على هذا الإتجاه أن يواكب الإصلاحات التي تنادي بها المؤسسة الملكية، وذلك من خلال تخليه على نزعتة الأصولية المعارضة للنظام السياسي، الشيء الذي مكّنه من الإندماج بصعوبة في الحياة السياسية المتقلبة، لكن ورغم ذلك فالدين ما زال يشكل أهم الموارد الرئيسة التي تستند إليها هذه التنظيمات، أولا للتصدي للتيارات اليسارية العلمانية الآخذة في التنامي، وثانيا كآلية للتوغل داخل المجتمع المغربي، ليشكل الدين حقلا تتنازع به وفيه وعنه المؤسسة الملكية مع الفاعل الديني/السياسي بشكل عام.

المبحث الثاني : آليات ضبط واحتواء الإسلام السياسي

منذ الإستقلال عرف النظام السياسي المغربي كيف يستفيد من الإسلام لكي يسطر هيمنته على المجال السياسي، إذ وظفت الملكية الدين كمورد رمزي أساسي لمواجهة باقي الخصوم داخل الحقل السياسي، إن الإسلام إذن مثله مثل الوطنية، يسهم في إقامة حاجز أمام المجال السياسي، مع ضمانته، في نفس الوقت، لاستمرارية السيطرة الإيديولوجية من قبل النظام الملكي في آخر المطاف²⁴⁸، ووفق هذا المعطى عمدت الملكية إلى نهج إستراتيجيتين أساسيتين، تتعلق الأولى بالتخلص من الحركات الإسلامية الراديكالية المناوئة لسلطة العرش، أما الثانية فتتجسد في إدماج واحتواء الإسلام السياسي المعتدل والقابل للدمج في اللعبة السياسية. أولا: إضعاف الخصوم الدينيين وإقصائهم:

يحضر الدين بصورة قوية في الصراع بين المؤسسة الملكية وباقي حركات الإسلام السياسي، وإن كان لا يشكل تهديدا قويا للمؤسسة الملكية التي تحضى بإرث مركب من الشرعية²⁴⁹، ولكنه في الواقع يزعجها، تبنت الملكية مختلف التكتيكات البارة مع هذه الحركات، تمثلت بالأساس في محاولة إدماجها وإحاطتها بمختلف الإغراءات، لكنها ما فتئت ترفضها، فالمؤسسة الملكية تخشى كثيرا سعي هذه الحركات إلى السلطة، باعتبارها - أي الملكية - حارسا للمجال

²⁴⁸ ريمي لوفو، الفلاح المغربي المدافع عن العرش، ترجمة محمد بن الشيخ، الطبعة الأولى، فرنسا، المؤسسة الوطنية للعلوم والسياسة، 1985 ص 299
²⁴⁹ مرجع نفسه، ص 301

الديني، فالنظام السياسي المغربي تعود على مواجهة هذه الحركات لاسيما السلفية بآلية أمير المؤمنين، كمورد رمزي تستمد منه الملكية سلطتها الحصرية على الحقل الديني، ومنه تشهر ورقتي الإمامة العظمى ومركزية إمارة المؤمنين، إذ يمثل لقب أمير المؤمنين ونظام البيعة والخلافة تمثيل الإختيار السديد لنظام الحكم الذي أجمعت الأمة على التمسك به، وإمارة المؤمنين جزء لا يتجزأ من تاريخه، فأمر المؤمنين هو الجامع والراعي لوحدة المغرب²⁵⁰

تناور إذن مختلف الحركات الإسلامية داخل حقل السياسة بالمغرب، وهي مدعمة بموارد رمزية وبشرعية الشارع، وقت وظفت بدورها الرأس مال الديني كمورد للهيمنة على الحياة السياسية، محاولة بذلك تشكيل حقلا مضادا للمؤسسة الملكية، وعدت نفسها حركات ذات مرجعية إسلامية أصولية بمنهجية ثورية في وجه النظام السياسي. فكتاب "الإسلام أو الطوفان" مثلاً يجسد خيارات حركة العدل والإحسان، كما يفصح عن إستراتيجياتها ورهاناتها السياسية، فهي تضع الملكية بالخصوص أمام خيارين، إما تطبيق الشريعة الإسلامية وفق مرجعية الحركة، أو محاربتها والتمرد في وجهها، عبر تجيش قاعدة من المريدن المؤمنين بالمشروع السياسي والمجتمعي للحركة، لقد تقوت هذه الحركات داخل النسيج المجتمعي، في المنابر والمؤسسات، وشرعت تسحب البساط تحت أقدام السلطة والتأثير بشكل كبير في القاعدة الإجتماعية وتقديم نفسها كبديل نزيه عن السلطة القائمة²⁵¹. لمواجهة هذه الحركات الأصولية، حاولت الملكية أن تتجنب قدر الإمكان إستراتيجية المواجهة مع هذه التيارات، فعملت بطرق شتى على إدماجها في السلطة، ما أدى إلى إضعاف شوكة المد الإسلامي المعارض، وابتداء من أحداث 16 ماي 2003 قرر النظام السياسي مواجهة ما يسمى بالإسلام المتطرف l islamisme radical وثم ذلك بسجن بعض الدعاة السلفيين الذين يتبنو خطابا راديكاليا بمس بثوابت المؤسسة الملكية ومواردها الرمزية، ما دفع الملكية إلى صياغة مشروع مضاد يحد من المد الإسلامي السياسي.

ثانيا: مؤسسة العلماء: آلية لضبط الشأن الديني المغربي ومحاصرة المد الإسلامي

خاضت الملكية منذ الإستقلال حربا ضروسا مع الفاعل الديني حول المشروعية، وخرجت من هذه المواجهة قوية، حيث وظفت مواردها الرمزية المتمثلة في البيعة وإمارة المؤمنين، ولإضعاف الحركات الإسلامية المناوئة للسلطة، وللهيمنة على الحقل الديني كذلك، نهجت

²⁵⁰ خطب إمارة المؤمنين في الشأن الديني، منشورات المجلس العلمي الأعلى. مطبعة بداوي. دجنبر 2006، ص 16.
²⁵¹ Hynd saidi Azbeg , Ibid , p49

لسياسة إعادة هيكلة الحقل الديني حيث أخضعت المساجد لضوابط وشروط قانونية صارمة، وحتى محطات الراديو أصبحت تروج لخطاب الإسلام المعتدل الذي كان يمارس في المغرب²⁵²، دفعت المؤسسة الملكية إذن بالإسلام الشعبي المعتدل لمواجهة الإسلام السياسي المتطرف، ولحضر تشكيل حقل ديني سياسي مضاد لتوجهات الملكية، ولأجل ذلك، عملت الملكية على تشجيع التعدد الحركي وأنماط التدين الشعبي، وضبط آليات إشغال الطرقية، إذ ثم رصد أغلفة مالية مهمة للحركات الطرقية الموالية للنظام السياسي، والتي ما فتئت تجدد ظواهر البيعة والتوقير²⁵³

من جهة أخرى يعتبر العلماء فاعل ديني قوي داخل النظام السياسي المغربي، لما له من إمتداد مجتمعي، وباعتبارها أيضا سلطة علمية، يمكن في أي وقت أن تشكل معارضة محتملة، أو على الأقل "حلفاء مزعجين"، لعبت هذه المؤسسة أدوارا طلائعية تاريخيا في المعارضة، باعتبارها مؤسسة قيمة على مطابقة تشريعات السلطان للشرع، أو مراقبين لدستوريتها بفتاواهم التي جعلت منهم "الفئة الوحيدة التي كان السلطان يرى ضرورة تبرير أعماله أمامها"²⁵⁴ هذه المؤسسة إذن تحاول أن توظف الدين لمواجهة تسلط وتحيز السلاطين على محطات التاريخ السياسي للمغرب²⁵⁵، طورت الملكية من سلوكها السياسي تجاه هذه المؤسسة، حيث إنتهى المطاف ببعض العلماء المزعجين بالسجن أو الإقصاء، بينما ثم دمج بعضهم كلية في نسق اللعبة السياسية.

شرعت إذن الملكية في توظيف العلماء-الذين قبلوا بقواعد اللعبة السياسية- لمواجهة مد الأصولية الإسلامية، وذلك بضبط هذه المؤسسة وتحجيمها أولا، ثم إدماجها واحتوائها ثانيا، إذ ثم ضبط مجموعة من مؤسسات الحقل الديني وتحجيمها مثل المسجد، ومؤسسة العلماء، وقد إتخذ هذا التحجيم مغزاه خصوصا بعد إدماج هيئة العلماء في سلك الوظيفة العمومية²⁵⁶، إذ ابتداء من أحداث شتنبر 2003 قام الملك محمد السادس بإحداث وهيكلية مجموعة من المؤسسات الدينية، يتعلق الأمر بمديرية المساجد، مديرية التعليم العتيق، ميثاق العلماء...، كما ألج على توحيد خطاب العلماء، لينسجم مع مرتكزات وتوابث الإسلام

²⁵² نجيب مبارك، "الإسلام السياسي في الميزان"، مجلة ضفة الثالثة، العدد 4، دجنبر 2016، ص 159
²⁵³ مثال لذلك نجد زاوية سيي أحمد أوموسى المتواجدة بسوس بتزروالت، حيث تقدم لها إكراميات وهدايا سنوية من العرش، وضريح مولاي إدريس زرهون، الذي شكلت زيارة محمد السادس له بعد توليه العرش تجسيدا لتوظيف الملكية للطرقية كسلاح مضاد للتيارات السلفية المتطرفة والمعارضة للسلطة.

²⁵⁴ معمد المعتصم، مرجع سابق، ص 28-29.
²⁵⁵ يتجسد ذلك على سبيل المثال في خلع السلطان السعدي المتوكل سنة 1570، والسلطان العلوي عبد العزيز سنة 1908.
²⁵⁶ محمد ضريف، الإسلام السياسي في المغرب: مقاربة وثائقية المجلة المغربية للعلوم السياسية، 1992، ص 253.

الشعبي المغربي القائم على العقيدة الأشعرية والمذهب المالكي والتصوف السني وحقل إمارة المؤمنين، وهذه الإستراتيجية تمثلت الملكية من كسر شوكة العلماء المعارضين، ووقف زحف المد الإسلامي الجهادي المتطرف، إذ مكن ذلك الملكية من:

- إنتاج معرفة وسطية ومعتدلة توافق الإسلام الرسمي للدولة؛
- الحرص على الإسلام الشعبي؛
- توسيع نفوذ الملكية داخل الحقل الديني، وتحجيم تحركات الحركات الأصولية المعارضة؛
- التحكم في تطور نشاط الحركات الدينية؛
- إدماج المدارس التقليدية العتيقة في النظام التعليمي الرسمي الخاضع لمراقبة وضبط الدولة، وذلك لتسييج وضبط الوعي الديني ومحاربة التطرف²⁵⁷؛
- محاربة الفتاوى غير رسمية خاصة تلك التي تصدر في قضايا حساسة من قبيل: الجهاد، القروض، الإختلاط، الحجاب....

خاتمة:

يكرس إذن الفصلين 19 و 41 من الدستور المغربي لسنة 1962 و 2011، إحتكارا واسعا للحقل الديني من طرف المؤسسة الملكية، كما يشكل خطاب 30 أبريل 2004، وخطاب 27 شتنبر 2007، والظهير الملكي 14 أكتوبر 2014، خلفيات تأسيسية لفلسفة إصلاح الحقل الديني بالمغرب، وهو إصلاح يبدأ على المستوى الإيديولوجي بقطع دابر الخطابات الإسلامية المتطرفة، ومحاربة كل أشكال الفكر الراديكالي، وكل الإنحرافات داخل العقيدة الإسلامية في المغرب، ومن خلال الممارسة؛ يتجسد في مؤسسة مؤسسة العلماء وإدماجهم في مؤسسات رسمية جديدة ومراقبة بشكل صارم، وعمدت الملكية من أجل ذلك على تشجيع مظاهر التنوع الديني الذي يتجسد في تحفيز وتمويل الحركات الطرقية المنضبطة لفلسفة حكم الملكية (كالطريقة البودشيشية والزاوية الناصرية...)، والإستثمار في مؤسسة العلماء بمواردها الرمزية المهمة، وبالثقل الذي تتموضع به داخل المجتمع المغربي، وأيضا من خلال تبني إستراتيجية صارمة في إحتلال مجالات وقنوات إنتاج الخطاب الديني ووسائل نشره، وقد وظفت الإعلام بشكل جيد- كجهاز إيديولوجي- في تمرير الخطاب الإسلامي المعتدل الذي تتبناه الملكية، والذي توظفه بالأساس للشرعية والتبرير والضبط.

²⁵⁷ Mohsine El Ahmedi, Monarchie et gestion sécuritaire de l'islam, AFKAR/ID2ES , Hiver, 2014/2015, p 47 .

لائحة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

أبوعامود سعد محمد، النظم السياسية في ظل العولمة، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2008.

بورديو بيير، قواعد الفن، ترجمة إبراهيم فتحي، الطبعة الأولى، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2013.

حيدر خليل علي، الإسلام السياسي المكونات والملاح، الطبعة الأولى، أبوظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2014.

دوفرجيه موريس، علم الاجتماع السياسي، ترجمة سليم حداد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر 2001. ناظم عبد الواحد، موسوعة علم السياسة، ط1، الأردن: دار مجدولي للنشر والتوزيع، 2009.

ضريف محمد، جماعة العدل والإحسان، قراءة في المسارات، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الطبعة الأولى، 1995.

الطوزي محمد، الملكية والإسلام السياسي في المغرب، ترجمة محمد حاتمي وخالد شكاوي، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، نشر الفنك.

فوكو ميشيل، السلطة، مقتطف من لإرادة المعرفة، ترجمة عبدالسلام بنعبداًلعال، الفكر العربي المعاصر، العدد 33.

لوفوريومي، الفلاح المغربي المدافع عن العرش، ترجمة محمد بن الشيخ، الطبعة الأولى، فرنسا، المؤسسة الوطنية للعلوم والسياسة 1998.

المعتصم محمد، النظام السياسي الدستوري المغربي، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، مؤسسة إيزيس للنشر، مارس 1992.

مونتيكيو، روح الشرائع، ترجمة عادل زعيتير، ط1، القاهرة، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، 2012.

ياسين عبدالسلام، الإسلام أو الطوفان: رسالة مفتوحة إلى ملك المغرب، الطبعة الأولى، 2000.

ياسين عبد السلام، الإسلام بين الدعوة والدولة: المنهاج النبوي لتغيير الإنسان، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، مطبعة النجاح، 1972.

المقالات:

أتاوي ماثيا ووابلي ميريديث: المغرب من الإصلاح الهرمي إلى الانتقال الديمقراطي، أوراق كارينغي، سلسلة الشرق الأوسط، رقم 71، شتنبر 2006.

أزنيذر كمال، "حول مفهوم الإسلام السياسي"، مجلة العمق المغربي، أبريل 2020.

سطي عبدالله، "النخب الدينية والسلطة السياسية في المغرب: مقارنة للنخب وللنخب المضادة"،

ضريف محمد، الإسلام السياسي في المغرب: مقارنة وثائقية (الرباط: منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية. 1992)..

لوفوريمي، "الإسلام والتحكم السياسي في المغرب"، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، عدد 13-14، الدار البيضاء، 1992.

مبارك نجيب، "الإسلام السياسي في الميزان"، مجلة ضفة ثالثة، العدد 4، دجنبر 2016.

مجلة وجهة نظر، العدد مزدوج 56 و 57، ربيع وصيف 2013.

يتيم محمد، "من أجل رؤية للعمل الجمعوي الثقافي: مفهوم العمل الجمعوي الثقافي"، الراية، العدد 32، 3 نونبر 1992.

الأطروحات:

بزاز عبد الكريم، علم اجتماع ببيورديو، دراسة لنيل الأطروحة، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006/2007.

خطب إمارة المؤمنين في الشأن الديني، منشورات المجلس العلمي الأعلى. مطبعة بداوي. دجنبر 2006

مجلة دعوة الحق، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، العدد 107،

الموقع: www.habous.gov.ma/daouat-alhaq/item/2529

المواقع الإلكترونية:

خطاب الملك محمد السادس 20 غشت 1999،

<http://www.maroc.ma/ar/%D8%AE%D8%B7%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D8%AA>

=

[8n=1&date_discours\[value\]\[year\]=1999](https://www.chambre-des-representants.ma/ar/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-1962)

[8n=1&date_discours\[value\]\[year\]=1999](https://www.chambre-des-representants.ma/ar/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-1962)

دستور المملكة المغربية لسنة 1962، و 1972، و 1996 أنظر الموقع:

<https://www.chambre-des-representants.ma/ar/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-1962>

[8%D8%B1-1962](https://www.chambre-des-representants.ma/ar/%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1-1962)

دستور المملكة المغربية لسنة 2011، أنظر الموقع:

https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.pdf?lang=ar

المراجع باللغة الفرنسية:

الكتب:

Christian le bort " l analyse du discours politique : de la théorie des champs à la grandeur, Mots les langues du politique, 1 Juillet 2003.

M . Darif « le radicalisme religieux au Maghreb alimentées par des motivations politiques ou religieuses , les tendances radicales prennent racine au Maroc , en Tunisie et Libye. AFKAR/ IDEES, été 2004.

M . El ahmedi , les mouvements islamistes au Maroc, Najah El jadida 2006

Pièrre bourdieu , propos sur le champ politique, lyon, presses universitaires de lyon, 2000

الأطروحات:

Hynd saidi Azabeg, Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc.Droit. Université de Bordeaux, 2014

المقالات:

Maroc de Le roi commandeur des croyants in l édification d un Etat moderne : Le Hassan 2 « ouvrage collectif . Editions Albin Michele ,1986

Mohsine El Ahmedi, Monarchie et gestion sécuritaire de l islam, AFKAR/IDEES , Hiver,2014/2015 publique, Au cœur du débat publique, les différents types de régimes politique, 7 juillet 2008

موقف التشريعات البحرينية من ظاهرة الفساد المالي والإداري وآليات مكافحته

The position of Bahraini legislation on the financial and administrative corruption and mechanism to combat it

الباحث/ ناصر بخيت سعد Naser Bakheet

جامعة محمد الخامس الرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- سلا

ملخص:

لم يعد مفاجئاً تدخل المشرع البحريني بنصوص قانونية وقائية من أجل ضمان الشفافية في تسيير الأموال العمومية، وكذا في إدارة الشؤون العامة، لقد صدرت تشريعات عديدة في مملكة البحرين تحارب الفساد- سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة- مثل الدستور، وقانون العقوبات، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وقانون تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية، وقانون الميزانية العامة، وقانون التصديق على إنضمام مملكة البحرين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقانون الكشف عن الذمة المالية ولوائحه التنفيذية، وقانون الخدمة المدنية، وقانون مجلسي الشورى والنواب، ومرسوم إعادة تنظيم وزارة الداخلية، وتحتوي هذه التشريعات على مجموعة من التدابير الوقائية التي ترمي إلى الوقاية من جرائم الفساد عامة، كان أهم هذه التدابير هو إنشاء سلطة إدارية متخصصة تُدعى ديوان الرقابة المالية والإدارية من الفساد ومكافحته، لكن رغم كل هذه الجهود المبذولة من قبل الدولة من سن تشريعات وقوانين لمكافحة الفساد، ومناشدات منظمات المجتمع المدني وعدد من الكتاب المهتمين بشأن المحلي بضرورة الحد من الفساد، ومحاسبة المسؤولين المخالفين والمقصرين، إلا أن تلك الجهود لم تكن كافية للحد من آفة الفساد والمفسدين.

كلمات مفتاح: التشريعات البحرينية- الفساد المالي والإداري- مكافحة.

Summary:

It is not surprising that the Bahraini legislator intervened with preventive legal texts in order to ensure transparency in the management of public funds, as well as in the management of public affairs. Several legislations have been issued in the Kingdom of Bahrain that fight corruption -

whether directly or indirectly - such as the constitution, the penal code, and the law of the Court of Oversight Finance and Administration, Law on Regulating Tenders, Auctions, Procurement and Government Sales, the General Budget Law, Law on Ratification of the Accession of the Kingdom of Bahrain to the United Nations Convention against Corruption, Financial Disclosure Law and its Executive Regulations, Civil Service Law, Shura and Representatives Council Law, and Decree to reorganize the Ministry of Interior .

These legislations contain a set of preventive measures aimed at preventing corruption crimes in general, the most important of these measures was the establishment of a specialized administrative authority called the Financial and Administrative Control Bureau against corruption and combating it, but despite all these efforts made by the state from enacting anti-corruption laws and laws , Appeals to civil society organizations and a number of writers interested in the local need to reduce corruption, and to hold irresponsible and underage officials accountable, but that these efforts were not sufficient to reduce the scourge of corruption and spoilers.

Key words: Bahraini legislation - Financial and administrative corruption - Combating.

المقدمة

لقد اسحوذت معضلة الفساد ومواجهتها في الآونة الأخيرة على اهتمام دول العالم قاطبة، بالإضافة إلى اهتمام الهيئات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية بإيجاد حلول ناجعة لها، لما لها من انعكاسات سلبية على النشاط الاقتصادي والمجتمع ككل. حيث يعتبر الفساد إحدى آفات العصر والذي لا ينحصر في ثقافة أو بلد ما، فهو موجود في البلدان النامية والمتقدمة على حدٍ سواء، كما أنه موجود في القطاعين العام والخاص، وفي مختلف طبقات المجتمع، لكن تأثيره السلبي أكبر ما يكون في الدول النامية، التي تسعى جاهدة لتحسين مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية، والانتصار على مشكلتي الفقر والبطالة فيها²⁵⁸.

وعلى الرغم من الاعتراف بوجود ظاهرة الفساد الإداري، إلا أن الاهتمام بمواجهة هذه الظاهرة على نطاق المنظمات العالمية لم يأت إلا متأخراً جداً، ذلك في عام 1975م، وذلك عبر التوصية التي اتخذتها الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة بإدانة الممارسات الفاسدة، وتزايد

²⁵⁸ حسن أبو حمود، " الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، دمشق، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، 2002، ص451.

الاهتمام العلمي بهذه الظاهرة الخطرة، وبشكل واضح في بداية التسعينات من القرن الماضي، إن البشر عموماً ينشدون الإصلاح والوصول بالأُمم إلى مراتب الرقي والتقدم، ومن مقتضيات الإصلاح المحافظة على مكتسبات الأمم والشعوب وتحقيق التنمية الشاملة، ومكافحة الفساد بكل صوره وجميع أشكاله²⁵⁹.

و مملكة البحرين كغيرها من الدول، تتأثر بشكل سريع بالتطورات والتقلبات الاقتصادية الإقليمية والعالمية، والتي ساهمت في تغيير منظومة القيم الاجتماعية والأخلاقية باتجاه عزز من القيم المادية وحب جمع المال والثروة بكل الطرق، والمغالاة في الإنفاق العام والخاص، ومجاراة أنماط استهلاكية تفاخرية، والتي لا تتلائم مع مستويات الدخل المحلي المحدود، ونتج عن هذا الاختلال في منظومة القيم وانتشار حالات من الفساد، شملت الرشوة واستغلال المنصب الوظيفي والوساطة والمحسوبية، وغيرها من مظاهر الفساد.

وبالرغم من الإنجازات الاقتصادية الهامة التي حققها الاقتصاد الوطني، إلا أن الاعتقاد السائد أن هذه التطورات الاقتصادية والاجتماعية قد ساهمت في ظهور اختلالات ومعوقات اقتصادية مزمنة، من استمرار العجز بين إيرادات الدولة ومصروفاتها، الارتفاع الكبير في مستويات الدين العام²⁶⁰.

اشكالية الدراسة:

من مقتضيات إقامة الحُكامة الجيدة، والمحافظة على المكتسبات الوطنية وخيرات البلاد والعباد، وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، مكافحة آفة الفساد المالي والإداري بمختلف صوره واشكاله، كون الفساد من أكبر وأشد التحديات والمعوقات التي تواجه حكومات ليس فقط الدول النامية، بل أيضاً الدول المتقدمة على حدٍ سواء.

فالفساد يحمل في جعبته صور الانحراف في المعايير الأخلاقية والقيمية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية، مع غياب قيم النزاهة والشفافية، ونظم المساءلة والمحاسبة والعدالة وتحقيق سلطة القانون. فالرشوة والوساطة والمحسوبية والزبانية، الإهمال، استثمار الوظيفة الحكومية والاتجار بها، الاختلاس، عدم المسؤولية، تحقيق الكسب الغير مشروع على حساب الوظيفة الحكومية، بل وعلى حساب المصلحة العامة والمجتمع ككل،

²⁵⁹ بليغ بشر، "اشكالية الفساد الإداري وضرورة مواجهتها"، مجلة الأمن، وزارة الداخلية، العدد 40، السنة العاشرة، يناير 2018، البحرين، ص 66.

²⁶⁰ ديوان الرقابة المالية والإدارية، "التقرير السنوي 2017/2018"، المنامة، البحرين، ص 6.

يُشكل أخطارًا هدامة تنخر في جسم الدولة، وتداعيات غاية في الخطورة ليس في سبيل إقامة الحكامة الجيدة المنشودة، بل على نظام الدولة بأكملها.

ولما كانت البحرين كغيرها من المجتمعات يعاني من بعض مظاهر الفساد المالي والإداري، فهذه القضية أصبحت تُشغل الشارع البحريني مع كل تقرير سنوي يصدر من ديوان الرقابة المالية والإدارية من تجاوزات وتراخي جهات ومؤسسات حكومية عدة²⁶¹. لذا لا بد من إيجاد حلول لهذه القضية ومجابهتها، وتقليص تداعياتها السلبية.

وتتجلى الإشكالية التي سينصب حولها النقاش بالخصوص في ما يلي:

ما مدى قدرة المنظومة التشريعية في البحرين على الحد من استشراف مظاهر الفساد المالي والإداري في القطاع الحكومي، وإلى أي حد استطاعت الجهات الفاعلة في المجال من تعزيز الجهود عملياً من أجل إقامة الحكامة الجيدة فيها.

وبغية تفصيل عناصر الإشكالية أعلاه، ومقاربة الدراسة وفق منهجية قانونية دقيقة ومركزة، يبدو للباحث طرح بعض الأسئلة الفرعية يمكن تحديدها وفق الآتي:

1. هل توافقت التشريعات البحرينية ذات الصلة مع الواقع البحريني المعاش؟
2. هل الجانب المؤسساتي المتعلق بمكافحة الفساد في البحرين كفيل بالقضاء على آفة الفساد أم لا؟

وتأسيساً على ما سبق، فإن معالجة موضوع "الفساد المالي والإداري في الإدارات الحكومية وضرورة مكافحتها"، يقتضي معرفة مفهوم الفساد الإداري والمالي، الأسباب التي أدت إلى انتشار الفساد الإداري والمالي، الآثار السلبية الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الناتجة (مبحث تمهيدي)، مع بيان موقف التشريعات البحرينية من مظاهر الفساد (المبحث الأول)، والآليات الخاصة بمكافحة الفساد (المبحث الثاني) كما سيقوم الباحث بإعطاء نموذج عن بعض الدول منها البحرين التي أعطت موضوع الإصلاح الإداري والمالي ومحاربة الفساد بشكليه الإداري والمالي في ظل المقاربة الملكية لجلالة ملك مملكة البحرين لرؤية البحرين الاقتصادية 2030م.

²⁶¹ لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية للسنة المنتهية 2017-2018، المنامة، مملكة البحرين.

المبحث التمهيدي: الفساد المالي والإداري: المفهوم والأسباب والآثار.

تنوعت مفاهيم الفساد وتغيرت تبعاً للتغيرات التي شهدتها العالم في السنوات القليلة الماضية، مما جعل من تعريفه محطّ جدلٍ ونقاش من الباحثين والأكاديمين، سعياً وراء تحديد مفهوم واضح ودقيق له، كونه آفة من الآفات التي تواجه المجتمعات النامية والمتقدمة بقطاعها العام والخاص على حدٍ سواء²⁶².

أما ما يتعلق بمفهوم الفساد الإداري هو أزمة أخلاقية في السلوك تعكس خلا من القيم وانحرافاً في الاتجاهات على مستوى الضوابط والمعايير التي استقرت في حياة الجماعة وشكلت البناء القيمي في كيان الوظيفة العمومية²⁶³.

أما الفساد المالي هو سواء استخدام أو تحويل الأموال العامة من أجل مصلحة خاص أو تبادل الأموال في مقابل خدمة أو تأثير معين²⁶⁴. كما يعرف الفساد هو تحريف سلطة ما لفائدة خدمة مصالح خاصة، سواء تعلق الأمر بسلطة سياسية أم بسلطة قضائية أم إدارية أم اقتصادية²⁶⁵.

نلاحظ مما سبق أن الفساد سلوك ينحرف فيه الشخص عن القوانين واللوائح والمبادئ الشرعية والاجتماعية، بهدف الحصول على منفعة شخصية سواء أكانت معنوية أم مادية على حساب المصلحة العامة، مع العلم أن مفهوم الفساد يتأثر بشكل كبير بالقيم والثقافة السائدة في المجتمع، فما يعتبر فساداً في مجتمع ما كالرشوة مثلاً قد يعتبر عمولة أو إكرامية في مجتمع آخر.

الفقرة الأولى: الأسباب والدوافع المؤدية للفساد

ذهب العديد من علماء الإدارة والقانون إلى أن من الأسباب التي تؤدي إلى الفساد. ضعف فكرة المصلحة العامة، وما يرتبط بها من أهداف رسمية، وأن الباعث للفساد الإداري تحديداً يتمثل أيضاً فيما يعانيه المسؤول الإداري من حاجة من ناحية وضغط الأقارب عليه من ناحية ثانية، وغياب وعي الأشخاص بالقواعد حتى لو توفر الوعي بين بعضهم فإنهم لا يلتزمون بالقوانين.

²⁶² هاشم الشمري، أيثار الفتلي، "الفساد الإداري والمالي وأثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دار اليازوري للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 2010، ص26.

²⁶³ بليغ بشر، "إشكالية الفساد الإداري وضرورة مواجهتها"، مرجع سابق، ص67.

²⁶⁴ نفس المرجع.

²⁶⁵ منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، " الفساد بين التعريف والواقع وضرورة التصدي له"، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، لبنان، ص 23.

كما يذهب أحد الباحثين إلى أن أكثر العوامل والاعتبارات التي تؤدي إلى ظهور الفساد والانحراف الإداري تصميم هياكل بيروقراطية بطريقة لا تستند إلى الأسس والمقومات التنظيمية السليمة، تخلف القيادات الإدارية وضعف تأثيرها على مجموعة التابعين، ضعف المستوى المادي للوظيفة الحكومية، عدم كفاية نظم الحوافز المادية المعنوية المعمول بها، إحساس العاملين في الأجهزة البيروقراطية بأن هذه الأجهزة أداة سيطرة وتسلط وليست أداة لخدمة المجتمع.

وتشكل العوامل الاقتصادية تأثير فعالاً على تفشي مظاهر الانحراف بأجهزة الإدارة العامة، إن تأثيرها يختلف كما وكيفاً تبعاً للظروف الاقتصادية المختلفة، حيث يلاحظ أغلب التصرفات الإنسانية تهدف إلى إشباع حاجات مالية للفرد، ويشكل التفاوت الاقتصادي بدوره عاملاً مهماً من عوامل تفشي مظاهر الفساد والانحراف، ومن مظاهر تلك الفوارق الاقتصادية، انخفاض المرتبات والأجور الخاصة بالعاملين في القطاع الحكومي بالنسبة لأجور ومرتبات القطاع الخاص الذي يمنح أجوراً ومرتبات مغرية لكسب واستقطاب الكفاءات المتميزة والحفاظ عليها- كما أن عملية الزيادة الضئيلة للمرتبات، والارتفاع المطرد والمستمر للأسعار قد يكون عاملاً مساعداً لانتشار الانحراف الإداري والمالي.

فالإنسان يحرص على الوظيفة من حرصه على العيش الكريم، فإن كانت الأجور منخفضة كثيراً فهذا سيدفعه لقبول الرشوة أو طلبها، للتعدي على المال العام واستغلال وظيفته لتحقيق أغراضه الشخصية، أن الأجور الجيدة تنعكس إيجابياً على موارد الدولة، لذا ينبغي توجيه أولويات الإنفاق بشكل جيد يضمن رواتب عادلة ومزايا للعاملين الحكوميين تحديداً²⁶⁶.

وللقضاء دوراً هاماً في تفشي الفساد، فإن كان القضاء مخترقاً من الفاسدين فهذا أكبر البليات، وإن كان القضاء جيداً ولكن إجراءات التقاضي بطيئة فهذا بطبيعة الحال يؤدي إلى ضياع الحقوق نسبياً وتجروء الفاسدين لأن فسادهم لا يطاله أحد، حيث ييأس الناس من القضاء فلا يلجؤون إليه²⁶⁷.

إن ضعف الولاء للدولة وتعدد الولاءات الجزئية المنية على العصبية كالولاء للقبيلة والعشيرة والعائلة وأبن المدينة أو أصل معين أو دين أو طائفة أو جماعة سياسية أو وظيفية

²⁶⁶ صلاح محمد الغزالي، "مكافحة الفساد مفاهيم، نظم، مؤسسات، آليات، تشريعات"، سلسلة الحوكمة، الرقم الأول (1)، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 2018، ص 24.
²⁶⁷ صلاح محمد الغزالي، "مكافحة الفساد مفاهيم، نظم، مؤسسات، آليات، تشريعات"، مرجع سابق، ص 25.

كالجيش أو الشرطة، فبدلاً من إلزام الموظف الحكومي في تقديم الخدمة بقوانين الدولة وأنظمتها، نجده كثيراً ما ينحاز إلى ولاءات أصغر من الولاء للوطن.

في الواقع أن تفشي الفساد مسؤوليته البرلمان إذا لم يضع التشريعات المناسبة لمنعه ومعاقبة مرتكبيه، وهي مسؤولية الناخب في محاسبة ممثليه، أما إذا توفر التشريع الذي يجرم كافة أشكال الفساد، وتمثل هذه المؤسسة أي التشريعية ركناً أساسياً من أركان أي نظام وطني للنزاهة استناداً إلى دورها الفعال في المساءلة والرقابة والتشريع²⁶⁸.

الفقرة الثانية: الآثار السلبية الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية للفساد.

للفساد الإداري والمالي آثار مدمرة تزداد خطورة مع انتشار الظاهرة وشيوع ظاهرة ثقافة الفساد في مختلف مؤسسات الدولة ومنظمات الأعمال. وإذا كانت المعالجات تبدو ممكنة وسهلة وغير مكلفة. في بداية ظهور حالات الفساد ومحدوديتها فإنها تصبح مكلفة جداً مع انتشار وتعميم حالات الفساد الكبير في مختلف المرافق الحكومية والخاصة. ولغرض متابعة منهجية لآثار الفساد ونتائج فإننا يمكن أن نشير إلى أهم الكلف التي يتحملها المجتمع ومنظمات الأعمال والفرد من خلال الممارسات الفاسدة الآتية²⁶⁹:

أولاً: الكلفة الاقتصادية للفساد الإداري:

إن المظهر الأكثر بروزاً في الآثار السلبية للفساد الإداري هو كلفته الاقتصادية العالية. ويدخل في إطار هذه الكلفة مجموعة كبيرة من العناصر التي يتحملها المجتمع ومؤسساته والأفراد فيه، حيث أن هناك كلفة مادية تتجسد بمجمل إجراءات وآليات وطرق مكافحة الفساد لمنعه من الحدوث أو متابعته باستمرار وملاحقته واجتثاثه في حال حدوثه²⁷⁰. كما أن الفساد يؤثر على روح المبادرة والابتكار ويضعف الجهود لإقامة الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم والتي تعتبر ضرورية جداً لتفعيل الاقتصاد والقضاء على البطالة والتكامل مع المنظمات كبيرة الحجم لغرض التطوير الاقتصادي.

²⁶⁸ منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، " الفساد بين التعريف والواقع وضرورة التصدي له"، مرجع سابق، ص42.

²⁶⁹ طاهر محسن منصور الغالي، صالح مهدي محسن العامري، " المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال (الأعمال والمجتمع)"، دار وائل للنشر، الطبعة الرابعة، الأردن، عمان، 2015، ص397.

²⁷⁰ المراسي السيد حجازي، " التكاليف الاجتماعية للفساد " مجلة المستقبل العربي، دار المريح، الرياض، 2001، ص27-29.

وعلاوة على ذلك، ما يسببه الفساد من هدر لموارد الدولة عن طريق التهرب الضريبي والجمركي، لإضافة لما يذهب من مخصصات مالية وكوادر بشرية على شكل هيئات وأجهزة رقابية لمكافحة الفساد؛ والتي من باب أولى أن يتم توجيهها لمشاريع إنتاجية²⁷¹.

ثانيًا: الكلفة الاجتماعية للفساد الإداري:

يتحمل المجتمع كلفة اجتماعية كبيرة وآثار قيمية سلبية جراء الممارسات الفاسدة في المؤسسات الحكومية ونظم الأعمال فإذا كانت البيئة الاجتماعية توفر مناخا خصبا لممارسات إدارية غير مشروعة وغير قانونية فإن هذه الممارسات تنعكس على تعميق الفجوة بين بيئة اجتماعية صالحة بسلوكيات وقيم تحث على الأداء والكفاءة والنزاهة والمساواة وتلك البيئة التي تشيع فيها مظاهر الفساد الإداري والمالي وتتعلم. وإذا ما أردنا استعراض بعض أوجه الكلفة الاجتماعية للفساد فيمكن أن نشير إلى:

هروب الكفاءات العلمية والفنية بمختلف مستوياتها وأنواعها وبالتالي فإن من يسيطر هم الممارسين لحالات الفساد الإداري والمتواطئين معهم ويخلق هذا الأمر تشوهات اجتماعية كبيرة في المجتمع

كما تظهر طبقات طفيلية غير منتجة تتكدس لديها ثروات وتبني لنفسها هالة من الواجهة والموقع الاجتماعي بطرق غير مشروعة لكون هذه الطبقة لا تعترف بالممارسات الإنتاجية والاختيار للمواقع حسب الكفاءة والأحقية والقدرة. التشجيع على الكسب غير المشروع أخلاقيا وقانونيا بشكل كبير حيث أن الفساد الإداري تحديدا يمكن أن يغطي عليه ويوفر له بيئة خصبة، فانتشار الرشوة كمظهر من مظاهر الفساد الإداري تساعد على تمرير صفقات مخدرات أة تبيض أموال أو غيرها من الأعمال. والأخطر من ذلك كله زيادة معدلات الفقر والبطالة وتعميق الفجوة بين طبقات المجتمع حيث تستحوذ الطبقة الفاسدة من كبار السياسيين والعسكريين وأصحاب القرار والموالين ومن تربطهم بهم من منتفعين على ثروات المجتمع وتسخيرها لمصالحهم الخاصة بعيدا عن الاعتبارات الإنسانية والأخلاقية والوطنية²⁷².

²⁷¹ خالد عيادة نزال عليمات، "انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 3، العام الجامعي 2014-2015، ص 112.
²⁷² طاهر محسن منصور الغالي، صالح مهدي محسن العامري، "المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال (الأعمال والمجتمع)"، مرجع سابق، ص 399-400.

ثالثاً: الكلفة السياسية للفساد:

يعتبر الفساد السياسي من القضايا التي تشغل حيزاً واسعاً في التقارير الإعلامية والسنوية لمراكز الأبحاث والهيئات والمؤسسات الدولية المهتمة بالتنمية الاقتصادية. فالفساد السياسي من المفاهيم التي بدورها تتعدد تعريفاتها بتعدد الاقترابات التي تنظر إليها، وانطلاقاً من طبيعتها، فمن خلال الاقتراب السياسي العام، فالأنظمة السياسية التي تركز تعكس المقولة الشهيرة: السلطة المطلقة مفسدة، Kleptocracy الفساد والمسماة الكليبتوقراطية مطلقة، فالفساد يصبح آلية حيوية في استمرار الحكم والسلطة في ظل هذا النوع من الأنظمة السياسية حيث تتكرر ممارسات آخر تقترب بالفساد: من زبانية، محسوبية، إرثية، أبوية، شعبية.. الخ، ولكن في ظل غياب الكثير من العناصر التي يتطلبها الاستقرار السياسي ذات الطبيعة المؤسسية تصبح ممارسات الفساد لدى النخب الحاكمة والسلطة أحد آليات التوازن والاستقرار، وفق نموذج البقاء في الحكم. ودراسات آخر مختصة بدراسة المناطق، أثبتت أن إنتشار الفساد يختلف باختلاف نمط النظم السلطوية Authoritarian regime، فالنظام التسلطي ذو طابع الشخصي Personalistic Regime والأنظمة الفرعية له، هي من أكثر الأنظمة السياسية ميلاً وتشجيعاً للفساد، إذا ما قورنت بأنظمة الحزب الواحد والأنظمة التسلطية العسكرية، وذلك عن طريق السوق السوداء للتوجيه وشبكة العلاقات غير الرسمية المشخصة. ومن أهم هذه التعريفات والتي هي أكثر اعتماداً تلك التي تربط سلوك الفساد باستغلال المنصب والمصالح العامة لأغراض شخصية، ومن أشهر هذه التعريفات تعريف جوزيف ناي للفساد بأنه "هو سلوك ينحرف عن المهام الرسمية للدور العمومي بسبب منافع شخصية، ويسعى لانتهاك القواعد من أجل ممارسة بعض التأثيرات التي تنطلق من المصالح الخاصة." وحسب منظمة الشفافية الدولية فالفساد السياسي يقترب بالفقر أو يترتب عليه توسع الفقر، وحسب تقرير المنظمة فإن الفساد بمختلف أبعاده الإداري والسياسي هو أكبر التحديات للحكامة الجيدة²⁷³.

²⁷³ منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد 2006.

لذا لا يمكن أن تتطور وتتقدم الدول بدون توفر بيئات سياسية صحية شفافة ونزيهة فإن كلفة كبيرة يتحملها المجتمع في هذا الجانب السياسي جراء الممارسات الفاسدة وغير المشروعة وغير القانونية يمكن أن نُشير إلى بعضها بالآتي:

- تخريب المؤسسات السياسية وإفساد كل الأنشطة السياسية اللازمة لإدارة المجتمع المدني وقيام مؤسساته وفي هذه الحالة تسيطر النخب السياسية الفاسدة على مختلف مقدرات البلد وتحرف المحتوى الحقيقي للنشاط السياسي الفعال والنزيه والذي يمكن أن يطور المجتمع من خلال تطوير الحياة السياسية والممارسات الحزبية النزيهة.

- إساءة إلى سمعة الدولة وانخفاض مكانتها بين دول العالم وعدم تعاون مؤسسات المجتمع الدولي مثل البنك الدولي أو المنظمات الأخرى في حال حاجتها إلى مساعدات مادية أو فنية أو علمية.

- ظهور بوادر الصراع السياسي بين النخب السياسية سواء كانت أحزاب أم أفراد وانتشار حالات السيطرة على الحكم بوسائل غير مشروعة مثل الانقلابات العسكرية والاستعانة بالجيش لإخماد المعارضين لسياسات النخبة الحاكمة.

- تحريف أهداف المؤسسات العامة عن محتواها الحقيقي وتحويلها إلى مجرد واجهات تخدم أغراض النخبة الحاكمة وسياستها وتابعيها، مثال تنصيب مدراء عامين ووزراء ووكلاء وزارات ومسؤولين كبار من الحزبيين المنتفعين. والذين يكون همهم النهب المنظم والحصول على أكبر المنافع والامتيازات لهم ولذويهم من جانب والتهميل والتطيل والدعاية المشوهة للنظام الحاكم من جانب آخر.

- السيطرة التدريجية على المؤسسات الرقابية في المجتمع وتحويلها إلى أبواق دعاية لا تمارس أي نوع من المساءلة أو المحاسبة للفسادين ولا تفضح الممارسات الفاسدة وجرائم السلوك المنحرف بكافة أشكاله.

يرى الباحث أن الفساد يؤدي إلى القصور العقلاني للمسؤولين في اتخاذهم للقرارات السياسية المهمة، والتي تؤثر على مصير الأوطان والمجتمعات، مما يكلف الدول والشعوب عقوبات دولية، أو سمعة دولية سيئة، أو دفع تعويضات مادية يكون هو بأمس الحاجة لها. كما يؤدي الفساد السياسي إلى عزوف وإنكماش المشاركة الشعبية في الانتخابات، وتدني الشفافية، وضعف نظم الرقابة، مما يحرم الدولة من التأييد في المحافل الدولية، وتقديم المساعدات المادية والفنية والعلمية وغيرها.

رابعاً: كلفة الفساد الإداري على المستوى المؤسسي والإداري²⁷⁴:

إذا كانت المؤسسات والمنظمات بؤرة للفساد من خلال شلل الموظفين والمسؤولين الفاسدين فإنها تقع تحت طائلة التخريب نتيجة وجود هذه السلوكيات المنحرفة والفاصلة. في اعتقادنا الراسخ أن الدول النامية والمتقدمة يرتبط تطورها وتقدمها بوجود منظمات ومؤسسات فاعلة وكفوءة تقع ضمن إطارها ممارسات إدارية عادلة ونزيهة وشفافة لغرض الارتقاء والسمو بالعمل المؤسسي والإداري والمالي وبالتالي تطور المجتمع ورقيه، ويمكن أن نشير إلى بعض جوانب الكلفة الباهضة على المستوى المؤسسي:

- هدر كبير لموارد المؤسسات وإمكاناتها ناتجة عن حالات السرقة والاختلاس والغش والتخريب وغيرها من الممارسات الفاسدة والمشيئة.
- تعطيل آليات اتخاذ القرار السليم وتحويلها إلى إجراءات مشوهة ومعقدة وغامضة بحيث لا يعرف لها تسلسل منطقي أو عملية إدارية سليمة، هذا بطبيعة الحال يؤدي إلى إخفاء معالم الفساد وحماية ممارسيه وتشجيع الآخرين إلى الانضمام إلى الشلة الفاسدة.
- تدمير الثقافة التنظيمية السليمة وإبدالها بثقافة فاسدة مشوهة تكثُر في إطارها ممارسات الشللية والزبونية والمصلحية والولاء للمسؤولين على حساب الالتزام بالقيم السليمة والأداء النزيه والتميز.

وهكذا سيكون لزاماً بحث الموضوع الأساسي والمتعلق بموقف التشريعات البحرينية من ظاهرة الفساد (كمبحث أول)، والآليات الكفيلة بمكافحة الفساد بأنواعه وأشكاله (كمبحث ثاني).

المبحث الأول: موقف التشريعات البحرينية من ظاهرة الفساد.

لقد صدرت تشريعات عديدة في مملكة البحرين تحارب الفساد- سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة- مثل الدستور، وقانون العقوبات، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، وقانون تنظيم المناقصات والمزايدات والمشتريات والمبيعات الحكومية، وقانون الميزانية العامة، وقانون التصديق على إنضمام مملكة البحرين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقانون الكشف عن الذمة المالية ولائحته التنفيذية، وقانون الخدمة المدنية، وقانون مجلسي

²⁷⁴ طاهر محسن منصور الغالي، صالح مهدي محسن العامري، "المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال (الأعمال والمجتمع)"، مرجع سابق، ص 403-404.

الشورى والنواب، ومرسوم إعادة تنظيم وزارة الداخلية، وسوف نتطرق إلى هذه التشريعات التي تحارب الفساد في مملكة البحرين من خلال الفقرتين التاليتين:

الفقرة الأولى: الدستور البحريني

لقد نص دستور البحرين في مادته رقم(9) على أن " للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن، وأن المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي في الأحوال المبينة بالقانون".

والدستور جعل للمال العام حرمة، أي حماية مقدسة واجبها على كل مواطن. المال العام أو الأموال العامة مصطلحان يستعملهما الفقهاء ويريدون بها: كل مال يستحقه المسلمون، حازوه بطريق مشروع، ولم يتعين مالكة منهم، ومصرفه مصالحهم العامة، ويتولى جمعه وصرفه- نيابة عنهم- ولي الأمر، أو نائبه.

وقد نص ميثاق العمل الوطني في القسم الثالث منه- تحت بند سادسًا- على أن: للأموال العامة حرمة، ويقع على كل مواطن واجب حمايتها، وعلى السلطات العامة اتخاذ كل الوسائل التي تكفل صيانتها. والثروات الطبيعية كافة جميعا ملك الدولة. وتعمل الدولة على صيانتها واختيار أفضل السبل الاقتصادية لاستثمارها".

بالإضافة إلى ذلك فقد نص الدستور على عدة مواد(تم تعديل بعضها فيها) من أجل الرقابة على السلطة التنفيذية نعرض شيئاً منها:

فقد نص الدستور في المادة(65) على حق أعضاء مجلس النواب في توجيه استجابات إلى أي من الوزراء عن الأمور الداخلة في اختصاصه، ووضعت هذه المادة شروطاً لقبول الاستجابات ومواعيد لمناقشته، وأجازت أن يؤدي الاستجواب إلى طرح موضوع الثقة بالوزير على مجلس النواب. ولقد خلا هذا النص من تحديد الطريقة التي يتم بها مناقشة الاستجواب تاركاً ذلك لللائحة الداخلية للمجلس كما هو الشأن في سائر الدساتير التي تقرر الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية. وإعمالاً لذلك نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب على الطريقة التي تتم بها مناقشة الاستجواب وإجراءات هذه المناقشة. ورغبة في عدم إطالة النص الدستوري بتفصيلات وجزئيات كثيرة فقد تم حذف الشرط الموضوعي الوارد في النص الحالي بشأن عدم تعلق الاستجواب بمصلحة خاصة بالمستجوب أو بأقاربه حتى الدرجة الرابعة أو بأحد موكلية، اكتفاء بالنص عليه جانب شروط أخرى باللائحة الداخلية للمجلس.

أما المادة(91) الفقرة الأولى فقد نصت على إذا كان الدستور القائم قد منح الحق لكل عضو من أعضاء مجلسي الشورى والنواب في توجيه أسئلة إلى الوزراء، لا يوجد في الميثاق ما يمنع من أن يتضمن الدستور تعديلا يقضي بقصر توجيه الأسئلة للوزراء على أعضاء مجلس النواب دون أعضاء مجلس الشورى، لذلك عُدلت الفقرة الأولى من المادة(91) لتعطي لأعضاء مجلس النواب دون غيرهم حق توجيه الأسئلة إلى الوزراء. ومن المسلم به أن السؤال لا يجاوز معنى الاستفهام إلى معنى التجريح أو النقد وإلا أصبح استجابا مما نصت عليه المادة(65) من الدستور مما يوجب تطبيق شروط هذه المادة²⁷⁵.

الفقرة الثانية: قانون العقوبات البحري

صدر قانون العقوبات بالمرسوم بقانون رقم(15) لسنة 1976، ولحقه تعديلات كثيرة ولكن ما يهمننا في مواد وأحكام هذا القانون هو ما يتعلق تحديدا المواد الواردة في الباب الثاني من القانون والمسماه " في جرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة" وعدده 28 مادة فقط من المادة(186) إلى المادة(213)، وجميعها لا تتعرض إلا لأربع أنواع فقط من الجرائم، لا تقع مباشرة على المال العام بقدر ما تعد- في رأينا- إخلالاً بالوظيفة العامة، وهي لا تخرج عن الجرائم الأتية²⁷⁶:

1. جريمة الرشوة للموظف العام، وتقع أحكام هذه الجريمة في المواد من(186) إلى المادة (193).
2. جريمة الاختلاس والإضرار بالمال العام، وتقع أحكامها في المواد من (194) إلى المادة (201).
3. جريمة استغلال الوظيفة أو النفوذ، وتقع أحكامها في المواد من (202) إلى المادة(206).
4. جريمة إساءة استعمال الوظيفة أو النفوذ، وتقع أحكامها في المواد من (207) إلى المادة(213).

لكن رغم كل هذه الجهود المبذولة من قبل الدولة من سن تشريعات وقوانين لمكافحة الفساد، ومناشدات منظمات المجتمع المدني وعدد من الكتاب المهتمين بشأن المحلي بضرورة الحد من الفساد، ومحاسبة المسؤولين المخالفين والمقصرين، إلا أن تلك الجهود لم تكن كافية للحد من آفة الفساد والمفسدين، والأسباب كثيرة نذكر أهمها أولاً: في الإرادة السياسية غير الجادة في مكافحة الفساد ومحاسبة المقصرين والمفسدين، والدليل على ذلك جلياً من خلال التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية والإدارية والتي بلغت الخمس عشر تقريراً لم يحال

²⁷⁵ دستور مملكة البحرين، ص 66.

²⁷⁶ قانون العقوبات الصادر بالمرسوم بقانون رقم(15) لسنة 1976 والقوانين المعدلة له. الجريدة الرسمية رقم: 1170 بتاريخ 8 أبريل 1976م.

مسؤول واحد للمساءلة التأديبية أو الجنائية، فتقارير ديوان الرقابة شاهد عيان على كافة التجاوزات المالية والإدارية للمؤسسات والأجهزة الحكومية من هدر المال العام وبصورة تدعو على الاستغراب من قبل القيادة السياسية لعدم محاسبتها للمقصرين في أداء أعمالهم، وعلى الرغم من أنه تم تحويل كافة القضايا التي وردت في تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية للنيابة العامة والتي يشتبه بأنها تمثل جنایات ولكن للأسف دخلت إلى أروقة النيابة ولم تخرج حتى كتابة هذا المقال. ويبقى الأمل موجوداً من خلال محاولة المخلصين مكافحة الفساد بكافة أشكاله وهو ما سوف نتطرق له في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: آليات مكافحة الفساد.

وللحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري في القطاع العمومي. فقد قامت بعض الدول النامية والمتقدمة على حدٍ سواء بحاربة الفساد ومن بينها مملكة البحرين والمملكة المغربية وسوف نكتفي هنا بالنظام القانوني البحريني، حيث أصدرت مملكة البحرين العديد من التشريعات والقوانين بالإضافة إلى إنشاء بعض الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد، ومن أهمها نص الدستور البحريني في المادة (9) الفقرة (ب) حيث نص على أن للاموال العامة حرمة، وحمايتها واجب وطني والفقرة (د) من نفس المادة التي تنص على أن المصادرة للاموال العامة محظورة ولا تكون عقوبة المصادرة إلا بحكم قضائي.

وجاء في الفقرة (أ) المادة (16) من الدستور البحريني الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة. وتطبيقاً لمبادئ المساواة في تولية الوظائف العامة فإن الدستور البحريني أكد على ذلك في الفقرة (ب) من نفس المادة (16) أن المواطنون سواء في تولية الوظائف العامة وفقاً للشروط إلى يقرها القانون.

وتكريساً أيضاً لمبادئ المسؤولية الملقاة على عاتق الوزراء فإن الدستور البحريني بنص المادة (66) الفقرة (أ) جعل كل وزير مسؤولاً لدى مجلس النواب عن وزارته.

كذلك عمل النظام القانوني في مملكة البحرين إنشاء العديد من الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد الإداري والمالي ومن أهمها الإدارة العامة لمكافحة الفساد الإداري والأمن الاقتصادي والإلكتروني، ففي ظل المشروع الإصلاحي لملك البلاد المفدى تم رفع المستوى التنظيمي لإدارة مكافحة الجرائم الاقتصادية إلى مستوى إدارة عامة، بموجب المرسوم الملكي رقم (109) لسنة 2011م وذلك من خلال تعديل مرسوم رقم (69) لسنة 2004م، والقاضي

بإعادة تنظيم وزارة الداخلية حيث جاء فيه " إنشاء الإدارة العامة لمكافحة الفساد والأمن الاقتصادي والإلكتروني" لتشمل إلى جانب اختصاصاتها مسؤولية القضاء على أوجه الفساد، وتطوير الحكم الوقائي واتخاذ التدابير اللازمة للكشف عن جرائم الفساد والحد منها، وبالتالي أصبحت شعبة مكافحة الفساد التي أنشأت بقرار وزاري رقم(40) لسنة 2009م إدارة تعني بمكافحة الفساد بموجب هذا المرسوم، إلى جانب الإدارات الأخرى التابعة للإدارة العامة. فإن رسالة هذه الإدارة هي الحد من ممارسات الفساد لصون المال العام من أيدي المفسدين وخلق بيئة آمنة تدفع عجلة التنمية.

الفقرة الأولى: نهج الشفافية في تدير الشأن الوطني

الشفافية شرط أساسي ومسبق للمساءلة، وعلى مدى العقد الماضي طرحت قضايا الشفافية والمساءلة بصورة متزايدة وقوية كجزء من مناقشات السياسات الاقتصادية، فقد إعتاد صانعو السياسات في بعض الدول طويلاً على السرية، والشفافية تُجبر المؤسسات على مواجهة واقع موقف ما وتجعل المسؤولية أكثر إحكاماً، وعند غياب الشفافية والمساءلة فلا بد أن يكون هناك رقابة حتى يلتزم الجميع بإتباع القوانين.

أولاً: مفهوم الشفافية الإدارية:

والشفافية كما يراها البعض أنها تعني وضوح التشريعات وسهولة فهمها، واستقرارها وانسجامها مع بعضها البعض وموضوعيتها. ووضوح لغتها، وتطورها وفقاً للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وبما يتناسب مع روح العصر، إضافة إلى تبسيط الإجراءات ونشر المعلومات والإفصاح عنها، وسهولة الوصول إليها بحيث تكون متاحة للجميع²⁷⁷.

في الواقع أن هناك علاقة وطيدة بين الشفافية والمساءلة حيث اعتبرت المساءلة مظهر من مظاهر الشفافية، فقد أشار البعض بأن الشفافية تظهر في ثلاثة قضايا اتخاذ القرارات، المشاركة المجتمعية، والمساءلة²⁷⁸. كما بين آخرون الرابط بين الشفافية والمساءلة، إذ يتعبروا المساءلة مبنية على الشفافية²⁷⁹.

²⁷⁷ أحمد فتحي أبو كريم، " الشفافية والقيادة في الإدارة"، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009م، ص66.

²⁷⁸ Ketchum.(2002). Managing in a Complex Environment: Observations. Retrieved October 10,2004,From: <http://www.wdgc.ca/rpts/audit/va/3a-e.asp>.

²⁷⁹ Choster Finn. E, Bruno Manno. V.(2002). Accountability- via- Transparency, Education Week, 19(33), p 42-45.

ويرى الباحث أن الشفافية هي الصدق في القول والعمل، دون تغيير سواء بالإضافة أو النقصان، وإتباع القواعد القانونية والتعليمات واللوائح والضوابط الحاكمة المعلنة عند صناعة وإتخاذ الفرار وتنفيذه.

وبالتالي نخلص إلى أن المساءلة مرتبطة ومبنية على الشفافية فمن خلال الوضوح والمكاشفة في كافة أعمال الإدارة وحرية تدفق المعلومات لأفراد المجتمع الداخلي والخارجي للمؤسسة يمكن بناء نظام للمساءلة يتسم بنتائج إيجابية، فيستطيع الأفراد والمؤسسات رؤية ما يجري داخل المؤسسة ومن ثم توصل التغذية الراجعة المناسبة، حول درجة تحقيق المؤسسة لرسالتها وأهدافها، وعلى القائمين على إدارة المؤسسات العمومية السعي الحثيث والجاد نحو مأسسة المساءلة، وجعل هذه العملية مكوناً رئيساً في كافة الوحدات التنظيمية بحيث تمارس جميع الوحدات بعد المساءلة مما يشكل في النهاية مساءلة ممثلة للنظام بمجمله وأن يكون بعد المساءلة مبنياً على المكاشفة والمصارحة بهدف التحسين والتجويد في مخرجات هذه المؤسسات وفق الحاجات الوطنية والإقليمية والدولية²⁸⁰.

ثانياً: معوقات الشفافية:

تتمثل معوقات الشفافية في الفساد، الجهل، ضعف وغياب الإطار القانوني، معوقات سياسية، واجتماعية.²⁸¹ ويثور تساؤل هنا عن مدى توافر الشفافية في الأجهزة الحكومية، فتلك الأجهزة يسيطر عليها قناعة كاملة بضرورة سرية المعلومات وهذه السرية تنطبق على تبادل المعلومات في الجهاز الواحد. ضف إلى ذلك أن الموظف في الجهاز الحكومي ينطلق من أن إحتكاره للبيانات والمعلومات هو مصدر سلطته وقوته²⁸².

ثالثاً: تعزيز الشفافية الإدارية:

الخطوات الإيجابية التي يمكن أن تتخذها من أجل دفع وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية ومحاربة الفساد وتعزيز التعلم المؤسسي داخل أية منظمة فهي المتغيرات الثقافية، وهذه تستغرق وقتاً طويلاً قبل أن تحدث، تمكين المواطنين والعاملين من أن يدركوا أنه بإمكانهم أن يساهموا في وضع المنظومة الأخلاقية للمنظمات التي يعملون بها. التأكيد من أم

²⁸⁰ أحمد فتحي أبو كريم، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009م، ص 77-78.

²⁸¹ محمد طارق يوسف، " ندوة دور المعلومات المحاسبية في دعم اتخاذ القرار الإداري " حوكمة الشركات والتشريعات اللازمة لسلامة التطبيق، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006، ص 24.

²⁸² محمد حسن العزازي، " هيكلية الموارد البشرية في القطاع العام على مستوى الوطن العربي " بالتطبيق على الأردن ومصر والمغرب"، المؤتمر العربي الأول في إدارة وتنمية الموارد البشرية 21-22 ديسمبر، القاهرة، 2010، ص 14.

المواطن والعامل يعملون من أجل صالح المؤسسات. أن نشجع وجود أنماط قيادية إيجابية وعلاقات إيجابية بين القادة وبين العاملين لديهم، والعمل على تحفيزهم وتشجيعهم حتى يمكنهم أن يتعلموا من خلال المشاركة في الخبرات والآراء²⁸³.

الفقرة الثانية: إشاعة ثقافة النزاهة

تعرف النزاهة بأنها: "السلامة من الفساد والبعد عن طرق كسب المال غير المشروعة"، فالنزاهة في عمله يبتعد كل البعد عن الفساد وطرق الكسب غير المشروع بكل أشكاله مثل الرشوة بكل صورها وأشكالها ولا يقبل أي هدايا أو مكافآت بمناسبة قيامه بواجباته الوظيفية، ويبتعد كذلك الاستعمال التعسفي للسلطة والاختلاسات والتريح بأعمال الوظيفة أو استغلالها الاستغلال السيئ أو استخدام مرافق الوظيفة دون إذن الجهة وفي غير مصلحتها، ومن الفساد كذلك إساءة المعاملة والتحيز والمحاباة والأرار بأموال الناس ومصالحهم وابتزازهم وتسخير العاملين للمصلحة الخاصة²⁸⁴.

في الواقع أن أهمية النزاهة كأحد مؤشرات رقي المجتمع وتقدمه؛ حيث تمثل النزاهة قيمة رئيسية ومهمة بأي مجتمع، ويندرج تحت عباءتها قيمًا عديدة تدخل في تركيبها وتساهم في بلورتها كحقيقة واقعية تمارس من قبل أفراد المجتمع من خلال سلوكياتهم المختلفة. فالنزاهة تركز على تعزيز سلطة القانون أي أن القوانين والأنظمة عادلة ومنصفة، ويتم تطبيقها بدقة بما يضمن مستوى عالٍ من الأمان والسلامة، كما هو مطلوب من التقارير المالية ونزاهة التقارير تعتمد اعتمادًا كبيرًا على نزاهة أولئك الذين يعدونها ويعرضونها.

كما يجب اعتماد مبدأ النزاهة والشفافية، عند اختيار المسؤولين والمعاونين، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال الاستقلال نزاهة من يختارهم لتولي الوظائف العمومية العليا.

الفقرة الثالثة: الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد بمملكة البحرين

في رأينا أن أجهزة مكافحة الفساد في مملكة البحرين تنقسم إلى قسمين رئيسيين، هما: الأجهزة الرسمية (سواءً في السلطة التنفيذية أو القضائية أو التشريعية)، الرأي العام أو الأجهزة

²⁸³ بيردس، مايكل، "تقوية طاقة التعلم المؤسسي لمحاربة الفساد وبرامج النزاهة الإدارية" منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوات ومؤتمرات (محرر)، مؤتمر آفاق جديدة في النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية منظور استراتيجي ومؤسسي، الطبعة الأولى، القاهرة، 2001، ص 189-193.

²⁸⁴ سليمان محمد الجريش، "الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية" رسالة ماجستير غير منشورة، المؤلف، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003، ص 347.

الشعبية إن صح التعبير ونقصد بها الصحف والمجلات ووسائل الإعلام المختلفة ومنظمات المجتمع المدني والمجالس والديوانيات في البيوت والأحياء والقرى. خلاصة القول أن النزاهة منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل. ومن واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح الذي قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة.

أولاً: الأجهزة الرسمية:

1. أجهزة السلطة التشريعية: هناك نظامان معروفان دولياً في تكوين البرلمانات، أحدهما نظام المجلس الواحد، والآخر نظام المجلسين، ويحكم الاختيار ظروف كل بلد وتجاربه التي مر بها. وقد اختارت مملكة البحرين نظام المجلسين لمزايا جوهرية يتمتع بها، من أهمها:

- أنه يتيح الاستفادة من حكمة ذوي الخبرة التي تتوافر في المجلس المعين إلى جانب تفاعل الآراء الشعبية بكافة أطيافها واتجاهاتها في المجلس المنتخب.
- ضمانة أكيدة لحسن سير العمل البرلماني، ويحقق مبدأ الرقابة التبادلية على أداء الغرفتين، وهذا يمنع أي محاولة للاستبداد في السلطة التشريعية، أو التصادم مع السلطات الدستورية الأخرى.
- يحول دون التسرع أو الخطأ في التشريع القانوني الذي يجب أن يتمتع باستقرار نسبي. وقد نص ميثاق العمل الوطني في فصله الخامس على أنه: "من أجل مزيد من المشاركة الشعبية في الشؤون العامة، واستلهاما لمبدأ الشورى، بوصفه أحد المبادئ الإسلامية الأصيلة التي يقوم عليها نظام الحكم ... وأسوة بالديموقراطيات العريقة بات من صالح البحرين أن تتكون السلطة التشريعية من مجلسين: مجلس منتخب انتخاباً حراً مباشراً يتولى المهام التشريعية إلى جانب مجلس معين يضم أصحاب الخبرة والاختصاص؛ للاستعانة بأرائهم فيما تتطلبه الشورى من علم وتجربة".

كما أن دستور مملكة البحرين أكد على تبني نظام المجلسين، وهذا ما نصت عليه المادة (٥١) منه:

(يتألف المجلس الوطني من مجلسين: مجلس الشورى ومجلس النواب).

وعليه أصدر صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك البلاد المفدى مرسومًا بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلس الشورى والنواب، والذي تم بموجبه انطلاق أعمال كل من مجلسي الشورى والنواب.

وقد قاما منذ ٢٠٠٢ م بدورهما الرقابي - إلى حد ما- على السلطة التنفيذية، واثبت على مر الأيام كفاءة بالغة من توجيه الأسئلة والاستجابات واستخدام كافة الوسائل الرقابية التي تتيحها القوانين وخير دليل على ذلك الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة للدولة.

فالرقابة البرلمانية أو (الرقابة السياسية) على تنفيذ الموازنة العامة، هي الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وهي بصدد تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من التزام السلطة التنفيذية بالحدود التي رسمتها السلطة التشريعية على النحو الذي أقرته، وهذه الرقابة من أهم صور الرقابة فبالإضافة لحق أعضاء البرلمان في تقديم الأسئلة والاستجابات للوزراء عن كيفية تنفيذ الموازنة وقد ينتهي الأمر بتحريك المسؤولية السياسية ضد الوزير في حالة ثبوت ارتكاب مخالفة للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة، كما يحق للسلطة التشريعية تشكيل لجان للقيام بفحص نشاط المصالح والدوائر الحكومية، وذلك من أجل تقصي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية كذلك يجب عرض مشروع الميزانية على البرلمان ولا تعتبر نافذة إلا بعد الموافقة عليها، كما يجب موافقة البرلمان على نقلاية مبالغ من باب إلى آخر من أبوابها أو إجراء أي تعديل على ميزانية الدولة حسب مقتضى المادة (٣٤) من قانون الميزانية العامة في البحرين رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢²⁸⁵.

إضافة إلى الوسائل السياسية الأخرى المباشرة وغير المباشرة التي تمنح السلطة التشريعية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: حق السؤال، الاستجواب البرلماني، تشكيل لجان تحقيق برلمانية.

ثانيا: أجهزة السلطة التنفيذية: ونقصد بها تحديدًا كل من ديوان الرقابة المالية والإدارية، وديوان الخدمة المدنية، ووزارة الداخلية متمثلة في (الإدارة العامة لمكافحة الفساد والأمن الاقتصادي والإلكتروني).

١. ديوان الرقابة المالية والإدارية: تم إنشاء ديوان الرقابة المالية في مملكة البحرين بموجب المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ٣ يوليو عام ٢٠٠٢ في إطار سعي الدولة

²⁸⁵ صالح إبراهيم المتينوتي، "المالية العامة والتشريع المالي في ضوء القانون البحريني"، كلية الحقوق، جامعة البحرين، الطبعة الأولى، 2009 ص 232.

لاستكمال مؤسساتها الدستورية ثم تحول إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية بموجب المرسوم بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٠ الصادر في ١٤ نوفمبر ٢٠١٠.

ولعل ما زاد الأمر أهمية في إنشاء جهاز فني محايد للرقابة المالية يتمتع باستقلالية في عمله هي كثرة المخالفات المالية التي تقع على المال العام، والتي اتخذت صورة مختلفة، وبلغت أرقام خيالية، مما استدعى ذلك انتباه البرلمان من جهة وواضعو الدستور من جهة أخرى فعملوا على محاصرة المخالفات المالية من خلال جهاز متخصص فني للرقابة المالية والإدارية²⁸⁶.

بدأ الديوان أعماله في بادرة غير مسبقة بعد تعيين رئيس الديوان مباشرة في أكتوبر ٢٠٠٢ ليتولى مهمة الرقابة على أموال الدولة وأموال الجهات المنصوص عليه في المادة (٤) من قانونه، ويتحقق بوجه خاص من سلامة ومشروعية استخدام تلك الأموال وحسن إدارتها، وذلك إيماناً بأن المال العام هو عصب الدولة وعماد نهضتها. لذلك فقد أحاط المشرع المال العام بسياج من الحماية الدستورية والقانونية والرقابية اللازمة لضمان جبايته وحسن إنفاقه دون إسراف أو تبذير فيما يدعم الدولة والمجتمع ويعود إليه بالنفع.

ويعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية جهازاً مستقلاً مالياً وإدارياً وعضوياً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية بموجب المادة (١١٦) من الدستور والمادة (١) من قانونه، حيث تعتبر استقلاليتها عن السلطتين التشريعية والتنفيذية أمراً ضرورياً ولازماً لتمكينه من أداء المهام الرقابية الموكلة إليه بحياد وشفافية واستقلالية تفضي إلى ترسيخ مصداقية نتائج أعماله. هذا وقد مارس الديوان الرقابة المالية بشقيها النظامي والأداء بالإضافة إلى الرقابة الإدارية على الجهات الخاضعة للرقابة وإصدار تقارير سنوية بشأنها²⁸⁷.

ويعتمد ديوان الرقابة المالية والإدارية بمملكة البحرين معايير الرقابة والقواعد الإرشادية الصادرة من المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإننتوساي) بموجب قرار صدر من رئيس الديوان رقم (١٧) لسنة ٢٠١١ باعتماد معايير الرقابة الصادرة عن الإننتوساي للعمل بها في ديوان الرقابة المالية والإدارية في أعمال الرقابة على الجهات الخاضعة لرقابته على أن يتم الاسترشاد بالمعايير الدولية الصادرة عن الاتحاد الدولي للمحاسبين (IFAC) فيما لم

²⁸⁶ بتصرف عن بدر محمد عادل محمد، " دور ديوان الرقابة المالية في حماية المال العام"، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة البحرين، دورية علمية محكمة نصف سنوية المجلد الثامن - العدد الأول يناير 2011م.
²⁸⁷ موقع ديوان الرقابة المالية والإدارية <http://www.nac.gov.bh/about.asp>

يرد بشأنه نص في معايير الإنتوساي، وبالتالي فإن الديوان قد تبني (Adopted) معايير الإنتوساي في جميع أنواع الرقابة النظامية والأداء والإدارية²⁸⁸.

وعليه ومن أجل وضع ما يصدر عن ديوان الرقابة المالية والإدارية من تقارير موضع تنفيذ يستوجب تفعيل أشكال المحاسبة والمساءلة على أي موظف أياً كانت درجته في السلم الوظيفي يثبت في حقه أي مخالفة سواء تأديبية أو جزائية بناء على ما يصدر عن ديوان الرقابة المالية والإدارية تقارير في هذا الشأن.

ويأخذ على ديوان الرقابة المالية والإدارية عدم التفعيل الكلي لحقه المنصوص عليه في المادة (١١) الصادر بموجب المرسوم بقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل بعض أحكام قانون ديوان الرقابة المالية والتي نصت على: (يتولى الديوان إبلاغ الجهات الخاضعة لرقابته بالمخالفات المالية والإدارية التي تكتشف له ومطالبتها باتخاذ ما يلزم لتصحيح لإجراءات الإدارية وتحصيل المبالغ المستحقة لها، أو التي تصرف منها بغير حق خلال فترة زمنية معينة، وله إحالة الأمر إلى الجهة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية إذا ما توافرت لديه أدلة جدية على وجود جريمة جنائية)، وخصوصاً بعد ورود العديد من المخالفات المالية والإدارية والتي تضمنها تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي لعام ٢٠١٢/٢٠١٣.

2. ديوان الخدمة المدنية: نشأ ديوان الخدمة المدنية سنة ١٩٧٥ بموجب المرسوم رقم (٦) لسنة ١٩٧٥ ويتولى الإشراف على شئون الموظفين والمستخدمين، ويلحق برئاسة مجلس الوزراء. ويكون هدف ديوان الموظفين تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين والمستخدمين. ثم تطور الجهاز وتحول إلى ديوان الخدمة المدنية، وصدر بتنظيمه وطريقة أدائه عدة تشريعات، كان آخرها المرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية.

ويؤدي الديوان وظيفته الرقابية على أداء الموظفين العموميين في وزارات ومؤسسات الدولة من خلال تنفيذ الآليات التالية²⁸⁹:

- تحسين الأداء المؤسسي والفردى؛
- تعزيز الانتماء وتشجيع ثقافة البحث والتطوير؛

²⁸⁸ تقارير ديوان الرقابة المالية، المرجع السابق.
²⁸⁹ قانون ديوان الخدمة المدنية، الفصل الخامس "تقييم أداء الموظفين"، الطبعة الأولى، 1430هـ - 2009م، ص 65-67.

- استقطاب الكفاءات والخبرات الوطنية والحفاظ عليها؛
 - تحقيق الانضباط والرقابة الداخلية والمسائلة؛
 - التواصل الفعال مع الجهات الحكومية والرأي العام ووسائل الإعلام.
3. وزارة الداخلية (الإدارة العامة لمكافحة الفساد والأمن الاقتصادي والإلكتروني):

ضمن الجهود المبذولة لمواكبة التطورات التي تشهدها الساحة على الصعيد المحلي والإقليمي والدولي، وبناء الاقتصاد الوطني في ظل التزايد المستمر والجريمة الاقتصادية والمتمثلة بجرائم الفساد وغسيل الأموال والجرائم الإلكترونية والجريمة المنظمة بكافة أشكالها، وكان لابد من وضع الضوابط والحدود لمنع تطور تلك الجرائم التي تؤثر بشكل سلبي على المكتسبات الوطنية والاقتصادية، وعليه فقد وضعت مملكة البحرين اللبنة الأساسية التي تحفظ هذه المكتسبات وتعزز البيئة الاقتصادية الآمنة لتدفع عجلة التنمية والنهضة بإصدار المرسوم رقم ١٠٩ لسنة ٢٠١١ بالارتقاء بإدارة مكافحة الجرائم الاقتصادية لتصبح إدارة عامة تحت مسمى الإدارة العامة لمكافحة الفساد والأمن الاقتصادي والإلكتروني والتي تندرج تحت مظلتها عدد من الإدارات الأمنية تهدف لحفظ دعائم الاقتصاد الوطني.

إن إستراتيجية الإدارة المذكورة تقوم على توعية المواطنين والمقيمين بأنواع جرائم الفساد والجرائم الاقتصادية والإلكترونية المختلفة، وأساليبها وطرق اكتشافها وتجنب الوقوع ضحية لها، وذلك من خلال الحملات التوعوية التي تزيد نسبة الوعي الأمني، بالإضافة إلى التدريب المستمر للفنيين العاملين بالإدارة لمواكبة تطور أساليب تنفيذ الجريمة، والاستفادة من الخبرات والتجارب الدولية لحماية والحفاظ على الاقتصاد الوطني وحقوق المجتمع، وكان لتلك الخطوات صدىً واسعاً في وضع المملكة بين صفوف الدول المتقدمة في مكافحة هذه الجرائم.

وتتكون الإدارة العامة لمكافحة الفساد والأمن الاقتصادي والإلكتروني من ست إدارات وهي إدارة مكافحة جرائم الفساد، وتختص بمكافحة الفساد وبالتحديد جرائم الموظف العام التي حددها المشرع في قانون العقوبات والمتمثلة في الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وإساءة استخدام النفوذ إضافة إلى الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، وإدارة مكافحة الجرائم الاقتصادية، وتختص بمكافحة جرائم الاحتيال وخيانة الأمانة والتزوير وتزييف العملات وجرائم الشيكات والبطاقات الائتمانية وغيرها من الجرائم ذات الصلة والتي يكون لها تأثير مباشر على الاقتصاد الذي يعد الركيزة الأولى في حياة المجتمع، وإدارة التحريات المالية

والتي تأسست وفقا للمرسوم بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠١ بشأن حظر ومكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وتختص بمكافحة جرائم غسيل الأموال وتمويل الإرهاب وجرائم نقل الأموال عبر الحدود، وإدارة مكافحة الجرائم الإلكترونية، وتختص بمكافحة جميع الجرائم الإلكترونية من سرقة واختراق للبريد الإلكتروني والإساءة والتشهير والسب أو الابتزاز باستخدام وسائل إلكترونية وتعقبها وكشفها وذلك لما تشكله من خطورة، وإدارة الشرطة العربية والدولية (الإنتربول) وهي همزة الوصل بين وزارة الداخلية بمملكة البحرين وشعب وإدارات الاتصال في وزارات الداخلية بجميع الدول الأعضاء في المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، وتهدف المنظمة لتأمين وتنمية المساعدة المتبادلة بين جميع الدول الأعضاء في المجالات الأمنية وتسليم المجرمين، وإدارة البحث والتحري والتي تختص بجمع المعلومات والاستدلالات والتحريات واعداد التقارير الأمنية في جميع القضايا التي تباشرها جميع الإدارات سالفه الذكر²⁹⁰.

ولا شك أن هذه الإدارة بما تمتلكه من سلطات ومن أهمها سلطة الضبط القضائي ومن خبرات وغير ذلك من الأمور الأمنية والفنية والإستراتيجية لا تفي وحدها بالغرض المنشود في مكافحة الفساد مما يستتبع ضرورة إنشاء هيئة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد والحد منه بناء ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

ثالثا: أجهزة السلطة القضائية: ونقصد بها النيابة العامة، والقضاء (المحاكم):

1. النيابة العامة: من المستقر عليه لدى سائر القوانين الإجرائية أن جهاز النيابة العامة يتمتع بالعديد من الخصائص التي تميزه عن جهازي الضبط العدلي والقضاء الجالس، ومن أهمها الجمع بين سلطي الاتهام والتحقيق. وقد دأبت معظم القوانين على وضع تلك السلطتين بيد النيابة العامة وتلك مشكلة أثارت حفيظة المجتمع الدولي في العديد من المؤتمرات العلمية مطالبة بضرورة الفصل بين هاتين السلطتين حماية لحقوق الإنسان في مواجهة الدولة، وإن استجابت بعض الدول فمعظمها لازالت ممسكة بناصية الجمع، ويرجع هذا الخلاف إلى سببين:

الأول: شبهة تبعية الجهاز للسلطة التنفيذية عن طريق وزير العدل.

الثاني: هذا ويجمع بين صفتين متعارضتين، فالجهاز يصبح خصمًا وحكمًا في آن واحد.

²⁹⁰إسلام محمد المعراج، مدير عام الإدارة العامة لمكافحة الفساد والأمن الاقتصادي والإلكتروني، مقابلة منشورة في جريدة الأيام البحرينية، العدد 8710، الأحد 14 إبريل 2013م.

والمشرع البحريني قد تخطى السبب الأول عندما أضفى على النيابة العامة الصفة القضائية ومن ثم منح أعضائه حصانة قضائية ولم يجعله - بأي وجه - تابعة لوزير العدل. بينما لا زال السبب الثاني قائماً حيث جمع السلطتين بيد واحدة، الاتهام بالمادة ٤٤/ والتحقيق بالمادة ٨١/. وبهذا يصبح جهاز الادعاء خصماً أصيلاً في الدعوى نيابة عن المجتمع كمجني عليه.²⁹¹ مما يعني أن النيابة العامة ستكون أداة قوية وفعالة ضد الجرائم كافة بما فيها جرائم الفساد. ويرى الباحث في هذا الصدد ضرورة إنشاء محاكم خاصة تتولى النظر في الفصل فيما يقع من مخالفات إدارية أو جنائية من قبل الموظف العام أو من في حكمه إذا ما كان ما أتاه من فعل يُشكل في جريمة تتصل بجرائم الوظيفة العامة أو جرائم الفساد بوجه عام.

ونود التأكيد على إلى أن مملكة البحرين لا تنقصها القوانين والتشريعات واللوائح ورغم الجهود المبذولة من قبل الدولة في سن تلك التشريعات والقوانين الخاصة بمكافحة الفساد، إضافة إلى إنشاء العديد من الأجهزة الرسمية وغير الرسمية لمواجهة آفة الفساد في مملكة البحرين، إلا أن الفاسدين والمفسدين مازالوا يعيشون في الأرض الفساد، فلا حسيب ولا رقيب، مازال هدر المال العام مستمراً رغم مطالبة أعضاء مجلس النواب، منظمات المجتمع المدني، الكتّاب والمختصين بالشأن العام في ضرورة تطبيق القانون وإحقاق مبدأ المحاسبة والمساءلة على الجميع.

فتطبيق سلطة القانون الفعّال يُعد أمراً ضرورياً لضمان معاقبة الفاسدين ومنع وجود الحصانة التي تُسبب إفلات الكثير من العقوبات، وإنّ التنفيذ الناجح مدعوم من قبل قانون قوي، ونظام محاكمة مستقل وفعّال، ويمكن للمجتمع المدني دعم هذا التنفيذ عن طريق تعزيز مطالبة المواطنين بمكافحة الفساد، والعمل على إنشاء مبادرات مراقبة تكشف عن وجود الفساد، والتقليل من خسارة الأموال العامة، والتحسين من جودة الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، وتمكينهم من مساءلة الحكومات، مما يُساعد في بناء الثقة المتبادلة بين المواطنين والدولة المتمثل بالحكومة.

خاتمة:

ومن خلال ما تقدمنا بطرحه سابقاً يتأكد لنا أن تفشي الفساد من شأنه أن يعطل كل برامج التنمية التي تعمل الحكومات على وضعها، و بالنسبة للبحرين تعد مسألة مكافحة

²⁹¹ عبد الوهاب عمر البطراوي، "شرح قانون الإجراءات الجنائية"، جامعة العلوم التطبيقية في القانون البحريني مقارنة بالقانون الأردني، الطبعة الأولى، مطبعة أوال، وكالة الأهرام للإعلان، مملكة البحرين، 2007م، ص 86.

الفساد أولوية في الظرف الراهن المتميز بوضع برنامج كبير لدعم النمو الاقتصادي الذي خصصت له الدولة من ميزانيات كبيرة تتجه أغلبها لتهيئة البنية التحتية و انجاز مشاريع هامة في قطاع الأشغال العامة و بناء المساكن والطرق والجسور وغيرها، الأمر الذي يستدعي مزيداً من الحرص على أن تتم الصفقات الحكومية في ظل الشفافية التامة و وجود أجهزة لمراقبة تنفيذ المشاريع و محاربة كل أشكال الفساد، من خلال وضع إستراتيجية طويلة المدى يشارك فيها الجميع من حكومة و إدارات حكومية و مجتمع الأعمال و وسائل الإعلام و مجتمع مدني كل على مستواه، لأن مسألة الفساد مسألة معقدة فمكافحتها تتم وفقاً لجهود جماعية و ليست فردية. إن النجاح في تجسيد هذه المشاريع و التحكم في مصادر الفساد من شأنه أن يحسن نظرة المجتمع الدولي لمناخ الأعمال في البحرين، و يسمح بجذب الاستثمارات الأجنبية و يشجع القطاع الخاص الوطني على القيام باستثمارات منتجة، الأمر الذي يسمح بتحقيق تنمية حقيقية مستدامة.

المراجع المعتمدة:

- باللغة العربية:
- الكتب:
- أحمد فتحي أبو كريم، "الشفافية والقيادة في الإدارة"، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009م.
- هاشم الشمري، أثار الفتلي، "الفساد الإداري والمالي وأثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الطبعة الأولى، دار اليازوري للنشر، عمان، 2010.
- طاهر محسن منصور الغالي، صالح مهدي محسن العامري، "المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال (الأعمال والمجتمع)"، الطبعة الرابعة، دار وائل للنشر، الأردن، عمان، 2015.
- عبد الوهاب عمر البطراوي، "شرح قانون الإجراءات الجنائية"، جامعة العلوم التطبيقية في القانون البحريني مقارنة بالقانون الأردني، الطبعة الأولى، مطبعة أوام، وكالة الأهرام للإعلان، مملكة البحرين، 2007م.
- صالح إبراهيم المتيوتي، "المالية العامة والتشريع المالي في ضوء القانون البحريني"، الطبعة الأولى، كلية الحقوق، جامعة البحرين، 2009.
- النصوص القانونية
- المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلس الشورى والنواب.

- قانون الميزانية العامة في البحرين رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢.
- بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية.
- المرسوم بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠١ بشأن حظر ومكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب.
- رسائل وندوات علمية
- بيردس، مايكل، "تقوية طاقة التعلم المؤسسي لمحاربة الفساد وبرامج النزاهة الإدارية" منشورات النمظمة العربية للتنمية الإدارية، ندوات ومؤتمرات (محرر)، مؤتمر آفاق جديدة في النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية منظور استراتيجي ومؤسسي، الطبعة الأولى، القاهرة، 2001.
- محمد حسن العزازي، "هيكلية الموارد البشرية في القطاع العام على مستوى الوطن العربي" بالتطبيق على الأردن ومصر والمغرب"، المؤتمر العربي الأول في إدارة وتنمية الموارد البشرية 21-22 ديسمبر، القاهرة .
- منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، "الفساد بين التعريف والواقع وضرورة التصدي له"، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، لبنان.
- سليمان محمد الجريش، "الفساد الإداري وجرائم إساءة إستعمال السلطة الوظيفية" رسالة ماجستير غير منشورة، المؤلف، الرياض، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، 2003.
- خالد عيادة نزال عليمات، "انعكاسات الفساد على التنمية الاقتصادية"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 3، العام الجامعي 2014-2015.
- مقالات علمية
- بدر محمد عادل محمد، "دور ديوان الرقابة المالية في حماية المال العام"، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة البحرين، دورية علمية محكمة نصف سنوية المجلد الثامن - العدد الأول يناير 2011م.
- بليغ بشر، "اشكالية الفساد الإداري وضرورة مواجهتها"، مجلة الأمن، وزارة الداخلية، العدد 40، السنة العاشرة، يناير 2018، البحرين.
- بسام محمد المعراج، مدير عام الإدارة العامة لمكافحة الفساد والأمن الاقتصادي والإلكتروني، مقابلة منشورة في جريدة الأيام البحرينية، العدد 8710، الأحد 14 ابريل 2013م.

- حسن أبو حمود، "الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق، دمشق، المجلد الثامن عشر، العدد الأول .
- المرسي السيد حجازي، "التكاليف الاجتماعية للفساد" مجلة المستقبل العربي، دارالمريخ، الرياض، .
- محمد طارق يوسف، " ندوة دور المعلومات المحاسبية في دعم اتخاذ القرار الإداري" حوكمة الشركات والتشريعات اللازمة لسلامة التطبيق، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006.
- صلاح محمد الغزالي، "مكافحة الفساد مفاهيم، نظم، مؤسسات، آليات، تشريعات"، سلسلة الحوكمة، الرقيم الأول(1)، منشورات ذات السلاسل، الكويت، 2018.
- باللغة الإنجليزية:
- Choster Finn. E, Bruno Manno. V.(2002). Accountability- via- Transparency, Education Week, 19(33), p 42-45.
- Ketchum.(2002). Managing in a Complex Environment: Observations. Retrieved October 10,2004,From: <http://www.wdgc.ca/rpts/audit/va/3a-e.asp>.

هيئة المحلفين في التشريع الجنائي الفرنسي والجزائري بين التأييد والرفض

The jury in the French and Algerian criminal legislation between support and rejection

- د/حاج ابراهيم عبد الرحمان - أستاذ القانون الجنائي - جامعة غرداية- الجزائر.
- أ/ ترشين ابراهيم - باحث في القانون - الجزائر.
- Dr Abderrahmene HADJ BRAHIM, Professor of Criminal Law – University of Ghardaïa - Algeria
- Mr Brahim Tirichine, Researcher in law, Algeria

Abstract

The jury system is the system that embodies a picture of the contribution of the popular elements in the judiciary. It is a controversial topic. The involvement of jurors in the criminal court has become one of the most prominent forms of popular participation in criminal justice. It is a link between people and justice and a support of national tendencies, so joining the jury is an effective means of reinforcing this tendency. Since the role of jurors in both the Algerian and French legislations in criminal proceedings arising from the most serious crimes, whether against persons, funds or the public interest, the circumstances of the quotation and application of this system vary between the two countries. In Algeria, after the promulgation of the Law 17/07 of 27/03/2017, amended and supplemented by the Code of Criminal Procedure, it appears that the legislator is clearly committed to the jury system in the criminal court.

Keywords:

Judiciary -jurors –criminal court –criminal law -Law of 27/03/2017- guarantees of the accused –a fair trial

مقدمة:

لقد عرفت الحضارات القديمة فكرة إسهام المواطنين في إقامة العدالة ، ثم أخذت هذه المجموعة من الأفراد في التخصص وبدأت تتقن القانون وتطورت صفاتهم من شهود إلى قضاة للوقائع، ومن هنا ظهر المحلفون ليبدلوا بمعلوماتهم - بعد أداء اليمين- حول المسائل موضوع النزاع حتى أصبح هذا النظام محور نظام التقاضي في القانون العام الإنجليزي، راسخا في

وجدان الشعب الإنجليزي كعماد للحريات²⁹² وضمانة لحقوق الأفراد في مواجهة القضاة المهنيين الذين كانوا يعينون بمعرفة التاج.

فنظام المحلفين إذن - باعتباره من أبرز صور الإسهام الشعبي في القضاء- إنجليزي النشأة، انتقل إلى كثير من التشريعات في العالم منها الولايات المتحدة الأمريكية والعديد من الدول الأوروبية ، ولا يزال هذا النظام يتعرض كما في القديم إلى جدل عميق ما بين مؤيد له ومعارض لكونه يشكل تجربة تمس حريات الأفراد إذ يقضي باختيار عددا معينا من مواطنين عاديين اختيارا عشوائيا ليعهد إليهم النظر في وقائع معينة وإصدار قرارهم بنتيجة مداولاتهم دون إعطاء أسباب أو حثيات، فبالرغم من كونه وسيلة للتأكيد أن المواطنين يحكمهم روح القانون لا نصوصه الجامدة، فإنه من جهة أخرى يعد محلا لكثير من أوجه النقد من أهمها مشكلة اختيار المحلفين وصعوبة الفصل بين مهمة القاضي ومهمة المحلف.

فلا ريب إذن إن كانت معضلة إشراك المحلفين محلا لدراسات واسعة محليا ودوليا وإقليميا حتى أن بعضها مضى إلى التساؤل عن جدوى إبقاء هذا النظام في مجتمع القرن الواحد والعشرين²⁹³ ومن كل هذا يتبين لنا أهمية بحث هذا الموضوع للوقوف على بعض من جوانبه ومن خلال ما سبق نخلص إلى الإشكالية التالية:

- ماهية نظام المحلفين في كل من التشريعين الفرنسي والجزائري ؟ وما هو موقف الفقه من تطبيق هذا النظام ؟

■ التطور التاريخي لنظام المحلفين:

إن نظام المحلفين عبارة عن ثمرة تطور تاريخي كان يستخدم بداية في الأغراض الإدارية ثم تطورت وظيفة المحلف من مجرد شاهد إلى قاضي ، ومن المتفق عليه أن نظام المحلفين نما وترعرع في الشرائع الأنجلوساكسونية ثم في الشرائع الأخرى، غير أن البعض ذهب إلى البحث عن جذوره لدى الشعوب والحضارات القديمة من مصريين ويهود وإغريق ورومان ولدى الشعوب الجرمانية، كما قد ظن بعض الكتاب أن أصول هذا النظام قد طويت في ظلام العهود البعيدة بحيث يصبح البحث عنها بدون جدوى كما ذهب إلى ذلك الفقيه بورجينيو بقوله: «أصل النظام يضيع في ظلام العصور Son origine se perd dans la nuit des

²⁹² د/ أحمد سليم سعيقان ، الحريات العامة وحقوق الإنسان ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي ، 2010، بيروت ، ص

22.

²⁹³ -Arnaud Declève: Le jury populaire a-t-il encore un sens dans la société du 21eme siècle ? master en droit faculté de droit et criminologie université catholique de Louvaine 2015-2016.

«temps»²⁹⁴. أو ما أورده بلاكسون إلى أن «هذه المحاكمة قد استخدمت في إنجلترا منذ وقت لا تعيه الذاكرة ويبدو أنها كانت معاصرة لأول حكومة مدنية فيها».

في حين يذهب بعض الفقهاء كريفز واستفان إلى أن أكثر النظريات احتمالا هي تلك التي ترجع أصول النظام إلى النورمانديين وقد اشتق بمعرفتهم عن المحاكم الإسكندنافية حيث كان العدد 12 يحاط دائما بمزيد من التقديس.

ومما سبق نجد أن الفقهاء قد انقسموا إلى فريقين، فريق يُرجع أصول النظام إلى الشعوب القديمة من المصريين نظرا لما كانت عليه دقة أنظمتهم وقوانينهم أو اليهود في شريعة موسى والمبدأ القاضي لدى اليهود أنه «لا يجب أن تقضي بمفردك» أو الإغريق الذين كانوا يعقدون المحاكم الشعبية أو ما يطلق عليها مجالس الهواء والشمس، أو لدى الرومان بمناسبة محاكمهم الشعبية كذلك أو الجرمان أو الأسكندنافية.

بينما يعزو الفريق الثاني أصول هذا النظام إلى العصور الوسطى لدى الشعوب الإقطاعية في ألمانيا وفرنسا وإيطاليا حيث كانت لديهم جميعا محكمة مكونة من 12 من الرجال الأكفاء أو ما يسمون Boni homines وهم أهل ثقة ويؤدون القسم جهارا أمام الملاء²⁹⁵.

ويرى الدكتور محمد أبو شادي عبد الحليم أنّ أصل نشأة أي نظام لا ينبغي أن يُرى من مقياس التطورات الحاصلة عليه -والتي قد تكون مضللة أحيانا- بل من خلال تفحص صورته البدائية، والصورة الأولى التي ظهر عليها المحلفون هي صورة الشهود وهم بذلك يمثلون شهادة المجتمع. وأما كنظام للمحاكمة، فقد بزغ هذا النظام لأول مرة في الدعاوى المدنية لدى القانون العام الإنجليزي في القرن 13.

● الإطار المفاهيمي لنظام المحلفين:

أ- التعريف اللغوي: مصطلح المحلف في اللغة العربية مصدر من كلمة الحلف أي القسم، ذلك أنه يؤدي اليمين القانونية بعد جلوسه على المنصة لنظر الدعوى الجنائية كقاضي، وقد جاء في معجم لسان العرب لابن منظور: حلف أي أقسم، يحلف حلفا والحلف بالكسر هو العهد يكون بين القوم وجمعه أحلاف، وقد حالفه أي عاهده وتحالفوا أي تعاهدوا.

²⁹⁴ - Forsyth (W.) History of trial by jury. Morgan edition p3.

295- سيلفي أونبار: المرجع السابق ص 171.

وفي القاموس التاريخي للغة الفرنسية لـ "ألان ري" Alain Rey، جاء في الجزء الثاني منه كلمة ²⁹⁶ Juré، هو الذي أدى القسم ويطلق أيضا على الأعوان التابعين للملك والذين يؤدون له القسم أو لأعضاء أي مجلس بلدي معين بغرض تولي صلاحيات الإدارة والقضاء.

ب- التعريف الفقهي: تناول الفقه عموما مصطلح المحلفين ضمن سياقه كنظام فتعددت التسميات التي أطلقت عليه، فمنهم من أطلق عليه اسم "القضاة غير المحترفين" ومنهم من أطلق عليه "القضاة الشعبيون".

ومن التعريفات ما ورد في دليل المحلفين المنجز من طرف قاضي في محكمة الجنايات الفرنسية²⁹⁷ والذي يعرف فيه المحلفين على أنهم مواطنون عاديون أدوا القسم (وهو ما يفيد تسميتهم بالمحلفين) على إصدار حكما تبعا لاقتناعهم، ومن التعريفات في الفقه الفرنسي نذكر ما ورد في أطروحة الدكتوراه لدومينيك فيرني Dominique Vernier الموسومة بالمحلفين والديمقراطية: علاقة مثمرة؟ حيث يعرف المحلف بأنه: «مواطن -الكلمة مستعملة في المادة 254 من قانون أ.ج.ج.ف- مستخرج عن طريق القرعة ويظهر من هذا المنطلق بأوجه متعددة وغير متوقعة يشغل بصفة مؤقتة وظيفة القاضي -يُقال أحيانا قاضي يوم- ويطلب منه القانون حضور المحاكمة بإمعان والمشاركة بالتصويت عند المداولة حول الإدانة أو البراءة وكذلك حول العقوبة»²⁹⁸. وأما الفقه في التشريع القانون الجزائري فلم يعطي تعريف دقيق لمصطلح المحلف.

²⁹⁶ - JURY n. m. est emprunté (1588) à l'anglais jury qui désignait à l'origine une réunion de personnes choisies pour statuer sur une question particulière. La forme jury étant elle-même la transcription de l'ancien français jurée. Féminin du participe passé substantivé de jurer*. Signifiant « serment » (XIII^e s) et « enquête juridique », parce que les personnes interrogées prêtaient serment. Passé en anglais avec ce sens, le mot en est venu à désigner le groupe de personnes interrogées pour statuer sur le sort d'un prévenu.

■ D'abord introduit en français en référence à une réalité anglaise, jury a été adopté lors de la création d'une institution révolutionnaire correspondante, en 1790, après de nombreuses hésitations : certains optaient pour la forme juré*, jurie ou voulaient reprendre le terme spécialisé jurande* : l'anglicisme l'a emporté. Par extension, jury s'est rapidement appliqué à une commission temporaire chargé de l'examen d'une question (1793 ; 1792 sous la forme juré), notamment dans le contexte d'un examen et (1794) d'une réalisation artistique.

²⁹⁷ - Guide de jurés d'assises par un magistrat honoraire B.N.F

²⁹⁸ - Dominique Vernier m Juré et démocratique : Une relation fructueuse, l'exemple de la cour d'assises française thèse de doctorat, école normale supérieure de Cachan 2007 tome 1 chapitre préliminaire page 37.

✓ النموذج الفرنسي لنظام المحلفين:

نُشير في البداية أنّ التشريع في فرنسا يعرف صورا متعددة لوجود المحلفين في جهاز القضاء، فهناك ما يُسمى بالقاضي الجوّاري Le juge de proximité المؤسّس بمناسبة إصلاح العدالة بموجب قانون 09 سبتمبر 2002، وهم أشخاص مدنيون متقاعدون أو في حالة نشاط مهمتهم تقليل حجم القضايا المعروضة على القضاة المهنيين في الجّنج الأقل خطورة كجّنج الأقسام الأربعة باستثناء جّنج القذف والسب غير العلنية والتي لها طابع تمييزي أو عنصري، وكذلك محاكم الاحداث منذ قانون 1942/07/27 الذي ضمّ لتشكيلة المحكمة مساعدّين من المجتمع المدني ليتم إنشاء محاكم الأطفال بموجب الامر 1945/02/02، كذلك التشكيلة القانونية لغرفة تطبيق العقوبات بمحاكم الاستئناف فقط أين تضم عنصرين من المجتمع المدني²⁹⁹.

غير أن دراستنا لنظام المحلفين ستقتصر على محلفي محاكم الجنايات، وذلك على النحو الآتي:

1- النشأة: مهما يكن من خلاف فيما بين الفقهاء والمؤرخين حول أصل نشأة نظام المحلفين والصراع القائم بشأن ذلك حول كونه إنجليزي المنشأ أو فرنسي، فإنه من المتفق عليه أن فرنسا التي كانت قابعة في ظلام مطبق بضعة قرون عرفت فيها استخدام وسائل التعذيب وانتزاع الاعتراف بشتى الطرق من المتهمين فإنهم مع الثورة الفرنسية سنة 1789 اقتبست هذه الأخيرة نظام المحلفين من إنجلترا مضحية في ذلك ببعض النظم التي كان معمولاً بها وملبية لأجل ذلك شغف الفرنسيين الذين لطالما استهوتهم محاكم المحلفين في إنجلترا وقد أشار إلى ذلك "تارد" في كتابه «الفلسفة الجنائية»³⁰⁰.

ولقد أوضح "مونتيسكيو" في كتابه «روح القوانين» الرؤية الفرنسية المنشودة لتطبيق نظام المحلفين فقال: «إن سلطة القضاء يجب ألا تعطى لمجلس دائم وإنما تمارس بواسطة أشخاص يختارون من مجموع المواطنين في أوقات معينة من السنة بالطريقة التي يحددها القانون...»³⁰¹ وهكذا انتهى الأمر بالموافقة على إدخال النظام إلى فرنسا بمقتضى دستور 1791 وبدأ العمل به بمقتضى قانون 29/16 سبتمبر 1791³⁰².

²⁹⁹ - Regards sur l'actualité/ Les jurés populaires. Publication n°374 Octobre 2011 paris p 49-50-52.

³⁰⁰ - Tarde (G) La philosophie pénale, paris 1903 p442.

³⁰¹ - Montesquieu : Op.Cit. Livre VI chapitre 3

³⁰² -Regards sur l'actualité/ Op.Cit. p47.

2- الميزات: وقد أنشأ هذا القانون صورتين لهيئات المحلفين: محلفي الاتهام (هيئة المحلفين الكبرى وهي المكلفة بالتحقيق)، ومحلفي الحكم (هيئة المحلفين الصغرى وهي المكلفة بالكم على المتهمين)، لكن بعد سنوات ظهرت عيوب النظام المعمول به في فرنسا وللحد منها عمد المشرع إلى إلغاء هيئة محلفي الاتهام الذين كان عددهم 8 من خلال قانون التحقيق الجنائي لسنة 1808، أما عدد محلفي المحاكمة فقد ضل كما هو في التقليد الإنجليزي وهو 12 محلف وإن اختلفت طريقة اختيارهم، فضلا عن تعليمات القاضي إلى المحلفين فقد كانت الأسئلة توجه إليهم كتابة بحيث يمكنهم الإجابة بكلمة نعم أو لا، ولم يتمسك المشرع الفرنسي بالقاعدة التقليدية في إنجلترا التي تتطلب ضرورة الإجماع في قرار المحلفين إذ سرعان ما عدل عنها واكتفى في هذا الصدد بالأخذ بنظام الأغلبية كما لم يكن يسمح باستئناف قرار المحلفين.

3- التحول: وفي سنة 1832 خول القانون الفرنسي للمحلفين صلاحية تقدير الظروف المخففة وهي أول خطوة للمشرع الفرنسي تندرج ضمن اتجاه تدريجي نحو إعطاء المحلفين حق النظر في العقوبة. ويأتي منح صلاحية إفادة المتهم بظروف التخفيف للمحلفين بعد أن كان ذلك من حق القضاة المحترفين تبعا لقانون 25 جوان 1824 وبالتالي بدأ الاتجاه نحو التخلي عن نظام الفصل المطلق بين أعضاء محكمة الجنايات حيث كان القضاة المحترفون فيها يمثلون القانون بينما المحلفون كانوا يمثلون الوقائع، وقد كان لهذا الفصل نتائج سلبية إذ غالبا ما كان المحلفون يجهلون العقوبة التي سوف تطبق على المتهم في حال جوابهم بالإيجاب، وتخوفا منهم أن تسلط ضد المتهم عقوبة قاسية فكانوا يجيبون عن السؤال بالنفي حتى ولو كانت هناك أدلة ضد المتهم³⁰³.

وجدير بالذكر أن أحكام محكمة الجنايات في فرنسا قبل سنة 1941 كانت تتسم بالغرابة ومجافية للمنطق ولا تتفق مع الرأي العام إذ كانت الأحكام عاطفية ومتساهل فيها إلى حد كبير بالنسبة لبعض أنواع الجرائم كالقتل والإجهاض في حين تتسم بالصرامة والشدّة في البعض الآخر من الجرائم كحرق المحاصيل الزراعية بسبب أن هيئة المحلفين فيها كانت مكونة من الفلاحين، وقد ترتب عن ذلك أن أضى الردع ضعيفا ولا أثر للأحكام الجنائية.

وفي تطور تاريخي أقر القانون الفرنسي 2000/516 الصادر في 15 جوان 2000 مبدأ التقاضي على درجتين في أحكام محكمة الجنايات وكذا ما لحق بهذا القانون من تعديلات بواسطة

³⁰³- مختار سيدهم: «من الاجتهاد القضائي للغرفة الجنائية بالمحكمة العليا -محاضرات، قرارات» موفم للنشر، ENAG السداسي الأول الجزائر 2017 ص 93.

قانون 04 مارس 2002 وقانون 09 مارس 2004 فأصبح بالإمكان استئناف الأحكام الجنائية لكنه ليس استئنافا بالمعنى الدقيق حيث أن له ذاتية خاصة ويطلق عليه الفقه الفرنسي اسم الاستئناف الدائري L'appel circulaire أي عبارة عن طعن يرفع أمام محكمة جنايات أخرى تتطابق مع الأولى من حيث درجتها وبالتالي فليس لها إمكانية التأييد أو الإلغاء في الحكم المنظور أمامها، ولقد كان الاستئناف الدائري مجرد مشروع منذ عام 1992 ولم يكتب لهذا الاقتراح النجاح إلى أن رأى النور سنة 2000 ولعل السبب الحقيقي في نجاحه هو ركوب موجة حقوق الإنسان بما تفرضه من التزامات دولية³⁰⁴.

والمهم أن نشير إلى أن المشرع الفرنسي وعلى الرغم من تبنيه هذا النوع من الاستئناف في الأحكام الجنائية إلا أنه تبني كذلك فكرة زيادة عدد المحلفين في محكمة الجنائية الاستئنافية عنه في محكمة جنايات أول درجة وذلك حتى يكفل للأولى سمو مرتبتها بالنسبة للثانية. ثم عاد مجددا من خلال القانون رقم 2011/339 الصادرة في 10 أوت 2011 والذي دخل حيز التنفيذ في 01 جانفي 2012 إلى تخفيض عددهم في أي من محاكم الجنايات وهو سنتناوله بالتفصيل في الفصل الخاص بقواعد تشكيل هيئة المحلفين وصلاحياتها. والسبب حسب جانب من الفقه يعود إلى تفوق العنصر الشعبي على العنصر غير القضائي في محكمة الجنايات³⁰⁵.

وهكذا نرى جليا أن نظام المحلفين وفق النموذج الفرنسي الذي استعرضناه امتاز بالتطور الإيجابي الذي كرس طيلة عقود من الزمن مكانة الشعب في القضاء وضمان غلبة العنصر غير المتخصص فيه في كل الأحوال، فكما اهتم المشرع الفرنسي بموضوع احترافية القضاء فإنه قد اهتم أيضا لمكانة المواطنين في سيره وعمله حيث كرس في البداية علاقة تأسيسية بينهما Relation constructive ثم جاءت الثورة الفرنسية كردة فعل ضد العدالة الملكية المنبوذة فأعادت مكانة المواطن في قلب الإجراءات. وبعودة قوة الاحترافية في القضاء مع العدالة النابليونية لاحقا إلا أن نظام المحلفين ضل بطابعه الشعبي رمز هذه العدالة الديمقراطية³⁰⁶. على الرغم من التساؤلات ضلت ولا تزال تحوم حول فلسفة نظام المحلفين فجعلت منه محور العديد من الأبحاث والمقتنيات للمهتمين في هذا المجال.

✓ النموذج الجزائري لنظام المحلفين:

³⁰⁴- محمد علي سويلم : الإصلاح القضائي استئناف أحكام الجنايات -دراسة مقارنة- الطبعة الأولى سنة 2014 ص 235.

³⁰⁵- Maugain (G) : La participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénal.

Rev.Sc. Gin. Dr. Pen n° 10 -2011 p7, 8, 12

³⁰⁶- Histoire de la justice le peuple en justice A.F.H.G n° 24 Paris 2014

إن الجزائر هي الدولة العربية الوحيدة التي ما زالت متمسكة بهذا النظام في محكمة الجنايات بنص المادة 146 من دستور 1996³⁰⁷، على أن الاختلاف في التسميات السابقة كما سنوضحه لاحقاً له اتصال بحدود مشاركة العنصر الغير قضائي مع القضاة المحترفين في الوقائع والعقوبة.

وعلى غرار ذلك فإن المشرع الفرنسي قد كرس مبدأ مشاركة المحلفين في تشكيل محاكم الجنايات منذ قانون 1958 للإجراءات الجزائية، وفي قانون الإجراءات الجزائية الحالي مستعملاً مصطلح Citoyens Assesseurs أي المواطنون المساعدون دون أي تعريف دقيق له وهو ما ورد ذكره في الباب الثالث من الكتاب الثاني من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي تحت عنوان «في تشكيل محكمة الجنايات» بدأ بالمادة 254³⁰⁸ وما يلها والتي تضمنت كفاءات وشروط اختيار المواطنين الماعدين ومهامهم وحالات التنافي مع وظيفة المحلف وهي المواد التي تحيل في أغلبها كفاءات التطبيق إلى مراسيم صادرة عن مجلس الدولة

يقتصر وجود المحلفين في التشريع الجزائري على محكمة الجنايات، بل يتعداها إلى المحاكم المدنية والجزائية، وذلك في القضايا التجارية حسب المرسوم 60/72 المؤرخ في 1972/03/21 المتعلق بسير المحاكم في المسائل التجارية، كذلك نجدهم في القضايا الاجتماعية (قانون 04/90 المؤرخ في 1990/02/06) المتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل المعدل، كما أن للمحلفين أيضاً وجود في قضايا الأحداث (المادة 80 من القانون 12/15 الصادر بتاريخ 2015/07/15 المتعلق بحماية الطفل)³⁰⁹.

وسنقتصر على المحلفين ووظيفتهم في محكمة الجنايات في التشريع الجزائري.

1 نشأته: لقد سبق القول إلى أن مسألة إشراك العناصر الشعبية في تشكيل محكمة الجنايات معضلة ليست بوليدة اليوم وإنما هي قديمة وفي التشريع الجزائري فقد واجهت المشرع الجزائري منذ السنوات الأولى للاستقلال سنة 1962 وذلك بمناسبة إعداد أول قانون إجراءات جنائية جزائري والذي صدر بموجب الأمر 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966.

307- بن أحمد محمد، التقاضي على درجتين في الجنايات بين الواقع والقانون دراسة مقارنة دار الجامعة الجديدة، مصر 2017 ص 165.

308- Art 254 Ordonnance 58-1296 du 23/12/1958. Le jury est composé de citoyens désignés conformément aux dispositions des articles suivants.

309- التجاني زليخة- خصوصية قرار محكمة الجنايات، المرجع السابق. ص 44.
310- الأمر رقم 155/66 مؤرخ في 18 صفر 1386 هـ الموافق لـ 08 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، (ج.ر.ج. رقم 48 الصادرة في 10 يونيو 1966).

ولقد ورث المشرع الجزائري نظام المحلفين أو الأصح نظام مساعدي القضاة من التشريع الفرنسي حيث عندما أنشأت محاكم الجنايات أول مرة في الجزائر بموجب مرسوم 19 أوت 1854 كانت تتشكل من خمسة قضاة محترفين ولم يتم إدراج العنصر الشعبي فيها إلا بموجب مرسوم 3111870 10/24. واختار المشرع الجزائري بعد الاستقلال الإبقاء على نظام مساعدي القضاة من خلال المرسوم 146/63 المؤرخ في 1963/04/25 الذي أنشأ المحاكم الجنائية الشعبية وجعل عدد المساعدين المحلفين 06 وكرس المشرع موقفه هذا في مختلف الدساتير التي عرفت بها البلاد وكذلك النصوص القانونية التي يأتي على رأسها قانون الإجراءات الجزائية الصادر بموجب الأمر رقم: 155/66 المشار إليه سابقا وكذلك المرسوم رقم 181/66 المؤرخ في 1966/06/21 المتضمن تحديد عدد الأعضاء بالمجالس القضائية الخاصة بقمع الجرائم الاقتصادية.

ولقد كانت اللجنة المكلفة بتحضير مشروع قانون الإجراءات الجزائية لسنة 1966 أمام خيار صعب، فكان عليها إما الإبقاء على محكمة الجنايات كما ورثناها عن الاستعمار الفرنسي (بتسعة محلفين شعبيين وثلاثة قضاة محترفين) وإما التخلي عن مشاركة العنصر الشعبي، لكن الأشغال التحضيرية للجنة أثبت مدى تأثير هذه الأخيرة بالمناخ السياسي الذي كان سائدا آنذاك والذي يحث على مشاركة الشعب في كل هيئات الدولة بما فيها جهاز العدالة وهو ما رجح الكفة لصالح مشاركة المحلفين في تشكيل محكمة الجنايات فتم تكريس ذلك مع تعديل من حيث العدد الذي قلص إلى 04 محلفين وهو ما حملة الأمر 155/66 المؤرخ في 1966/06/08 والذي ألغى المحاكم الجنائية الشعبية لتحل محلها محاكم الجنايات.

2 تطوره : ومع بروز الظاهرة الإرهابية في الجزائر أعيد طرح مسألة إشراك العنصر الشعبي في محكمة الجنايات حيث كان الخيار فيما بين الإبقاء على هذا النظام أو إحداث محكمة جنائية خاصة لمحاكمة مرتكبي الجرائم الإرهابية والأفعال التخريبية وذلك بدون محلفين، فكان الخيار الثاني بموجب المرسوم التشريعي المتعلق بمكافحة أعمال التخريب والإرهاب بتاريخ 1992/12/30. وما لبث أن تراجع المشرع الجزائري عن هذا الخيار بعد سنتين بإصداره الأمر رقم 10/95 المؤرخ في 1995/02/25 الذي تم بموجبه إلغاء المجالس الخاصة وتحويل قضايا الأفعال الإرهابية أو التخريبية إلى المحاكم الجنائية مع إعادة النظر في تشكيل محكمة الجنايات وذلك بتقليص عدد المحلفين وجعلهم 02 بعدما كانوا 04 وهكذا لم يكن للمحلفين ذلك التأثير

³¹¹ - Mohamed KORICHI, Op.cit p49.

ولا تلك الأغلبية³¹²، ويبدو أن تكريس مختلف دساتير الدولة الجزائرية المتعاقبة ضرورة الحفاظ على العنصر الشعبي ضمن جهاز العدالة أمر إلزامي وأن الجدل القائم حول نظام المحلفين في الجزائر لا يزال يصنع الحدث حيث عاد المشرع الجزائري من جديد سنة 2017 بموجب القانون 07/17 الصادر بتاريخ 31/03/2017 إلى تعزيز الطابع الشعبي لمحكمة الجنايات بتشكيلة رباعية من خلال رفع عدد المحلفين فيها إلى 04 محلفين مقابل 03 قضاة محترفين وتكريس مبدأ التقاضي على درجتين بإنشاء محكمة الجنايات الاستئنافية بعدما كان هذا المبدأ مقتصرًا فقط على الجنح والمخالفات.

3 خصائصه : حيث أصبحت المحاكم الجنائية في النظام الجديد على درجتين تحسبًا لتعميم ذلك حتى في المحاكم العسكرية مستقبلاً كما تم رفع عدد المحلفين إلى 04 محلفين، ويمكن القول أنه من أسباب هذا الاتجاه ودوافعه توفر الظروف السياسية والقانونية، وتطور فكرة الحقوق والحريات ولم يعد من المستساغ عدم مطابقة تسمية محكمة الجنايات لجوهرها، وعليه، أُعيد ترجيح عدد المحلفين ليتطابق مع طابعها الشعبي³¹⁴ على أن تشكيلة المحكمة تخلو كلياً من محلفين شعبيين في القضايا الخطيرة أين يتعلق الأمر بجرائم الإرهاب والمخدرات والتهريب، وكأننا نشهد تقدماً وتراجعاً في ذات الوقت عن فكرة شعبية محكمة الجنايات، وفي الحقيقة أن هذا الأمر لم يتميز به المشرع الجزائري ذلك أن نظيره الفرنسي أسند بعض القضايا الخطيرة لمحكمة الجنايات الخاصة Cour d'assises spéciale المنشأة سنة 1982 خلفاً لمحكمة أمن الدولة وهي تتشكل من 07 قضاة محترفين في الدرجة الأولى ومن 09 قضاة في الدرجة الثانية وتفصل في قضايا محددة بما فيها جرائم القانون العام التي يرتكبها الجنود وجرائم الخيانة والتجسس والتدخل في الدفاع الوطني والجرائم الإرهابية والمتاجرة بالمخدرات³¹⁵.

ورغم هذا التعديل الذي يشكل عودة لمجال المساهمة الفعالة للعنصر الشعبي في القضاء الجنائي في الجزائر إلا أن الفقه يعيب الدور السلبي للمحلفين في الجلسة على أساس نقص

³¹² - بن أحمد محمد: التقاضي على درجتين المرجع السابق ص 167.
³¹³ - القانون 07/17 المؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1438 هـ الموافق لـ 27 مارس 2017 المعدل والمتمم للأمر 155/66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن ق.إ.ج (ج.ر 20 الصادرة في 20/03/2017)
³¹⁴ - العربي شحط محمد الأمين، قراءة في الأحكام الجديدة للقضاء الجنائي في قانون الإجراءات الجزائية مجلة دفاتر السياسة والقانون جامعة قاصدي مرباح ورقلة - العدد 18 - سنة 2018 ص 213.
³¹⁵ - موساسب زهير، خلفي عبد الرحمن: قراءة نقدية لدور محكمة الجنايات الاستئنافية في ظل القانون 07/17. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني عدد خاص 2017 ص 28.

التكوين وعدم فهمهم القضايا التي تعرض عليهم ناهيك على السيطرة المعنوية للقضاة المحترفين عليهم زيادة على النفقات الإضافية التي لا داعي لها.

❖ الجدل الفقهي حول نظام المحلفين

أ في التشريع الفرنسي:

يرى الفقهاء الفرنسيون في نظام المحلفين طوق النجاة من خطر الامتيازات والسلطة المطلقة التي كانت خطرا على المجتمع آنذاك ولقد أشرنا سابقا إلى الآراء الفقهية التي تعالت إما نحو انتقاد هذا النظام والقول بإلغائه وبين تلك التي تطالب بتحسينه والإبقاء عليه، وعليه فإن موضوعا كهذا يبقى يثير من الجدل ما يجعله يشكل جزء من تطوره كما أشرنا في البداية إلى نتائج ذلك كإلغاء المشرع الفرنسي لهيئة محلفي الاتهام وهو النظام الذي كانت تعتنقه فرنسا في البداية مع الإبقاء فقط على هيئة محلفي المحاكمة كما هو معمول به إلى اليوم، وجزير بالإشارة إلى المواضيع المهمة ذات الصلة بموضوع نظام المحلفين والتي صاحبت تطوره إلى درجة أنه تأثر بها فكانت أحيانا سببا في التغيرات التي تطرأ عليه علما أنها شكلت هي الأخرى محلا لجدال فقهي واسع ججه التي نستعرضها كما يلي:

■ مؤيدي نظام المحلفين: يرى المسايرون لهذا النظام فيه تحقيقا لتمثيل الشعب في تولي سلطة القضاء وضمانا لحقوق المتهم فلا أقرب للعدل من أن يقام الادعاء على المتهم ويحاكم بمعرفة نظرائه من سائر المواطنين الذي لا يضمرون له أية مشاعر كراهية أو تحيز وإنما يقررون ببساطة حسبما يعتقدون الصدق وفقا لضميرهم، كما أن المحلفين بوصفهم من أفراد الشعبي ويتجددون باستمرار لا يتسمون بطابع التحول المهني الذي كثيرا ما يؤدي بالقضاة المهنيين إلى ارتكاب الأخطاء القضائية³¹⁶.

- كما أن وجود المحلفين يضيف على العدالة قيمة إنسانية باعتبار أنهم يحكمون انطلاقا من الانطباع الذي تتركه الجريمة في أنفسهم ولا يتقيدون بشكليات القانون فهم بوصفهم من صميم الشعب أقرب إلى الرأي العام من القضاة المتخصصين ولا يخضعون إلى النصوص القانونية الجامدة التي كثيرا ما تقف في سبيل إرساء العدل.

316- محمد أبو شادي عبد الحليم: المرجع السابق ص 397.

- نظام المحلفين يجسد بالفعل مبدأ استقلالية القضاء، فالمحلف يتمتع باستقلالية إزاء السلطة التي لا تستطيع الضغط عليه باعتباره لا يقع تحت إدارتها فهو ليس كالقضاة المحترفين الخاضعين للسلطة (تعيين، ترقية، عزل...) ³¹⁷.

- إن وجود المحلفين في جهاز القضاء يسمح بمراقبة الشعب لسير وإدارة العدالة من جهة كما أنه وسيلة لتعريف المواطن بصعوبة العمل القضائي وخاصة إصدار الأحكام من جهة أخرى، فكما يقول الفقيه الفرنسي فرني ماغيو «إن الناس عندما يعينون ويستدعون كمحلفين أمام محكمة الجنايات، فلا يتمنون سوى شيئا واحدا، أن يمرضوا، وأن لا يتواجدوا هنا، أن يفروا، ولكن عندما يتحتم الأمر عليهم فوجوهم حائرة Grave فهم وجهاً لوجه أمام الأشرار الذين قد كانوا يتحدثون إليهم سابقا، يدركون حينئذ معنى أن يحكم المرء ³¹⁸». كما يقول أحد المحلفين: «عندما نكون محلفين، نستيقن بأنه لا يلزم الكثير لأن نكون يوما في جانب أو آخر إما ضحية أو متهمة ³¹⁹». ويقرن المؤيدون لنظام المحلفين غالبا مشاركة المواطنين في الأحكام بديمقراطية الدولة فيقول في هذا الشأن المفكر الفرنسي روبسبيار Robespierre:

« Je regarde comme incontestable que les jurés sont la base essentielle de la liberté, sans cette institution, je ne puis croire que je suis libre quelle que soit votre constitution ».

ويمضي الكثيرون من الفقهاء الفرنسيين في الدفاع عن مكانة نظام المحلفين في تعزيز وضمان نزاهة الأحكام الجنائية من أمثال فوستان هيلي Faustin Hélie وهونري دونيديو Henri Donnedieu وحتى أن بعضهم كالفقيه الفرنسي كازمايور M. Casamayor يرى في هذا النظام وجها اجتماعيا باعتباره رمز التضامن بين المتهم والمحلفين والمجتمع، فالمرشح بتوحيدهم جميعا في محاكمة واحدة يكون بذلك يحمل المسؤولية للمواطنين على صعيدين اثنين، من جهة يمثل المتهم أمام المحلفين الذي لهم أن يحكموا عليه ومن جهة أخرى هؤلاء يمثلون أمام المجتمع الذي يحكم على عنايتهم وعلى حكمهم ³²⁰.

317- التيجاني زوليخة: نظام الإجراءات أمام محكمة الجنايات المرجع السابق ص 146.

318 - Virnier Maggio, le jury de cour d'assises P14.

319 - Pierre -Marie ABADIE. Juré d'assises témoignage d'une expérience citoyenne et humaine p 07.

320 - Mohamed Korichi: La question de jury criminel p 02.

■ حجج معارضي نظام المحلفين: ومن جهة أخرى يدافع المعارضون لنظام المحلفين في فرنسا عن وجهة نظرهم منذ أن أدخل النظام إلى فرنسا عقب الثورة الفرنسية لطالما أبرز منتقدوه عيوبه ودعوا إلى التخلي عنه وليس غريبا أن نلاحظ أنه منذ تبني هذا النظام في فرنسا وهو يتعرض لموجة انتقادات أدت بالمشرع الفرنسي إلى التدخل وإجراءات تحويلات عديدة وكما أشرنا سابقا فرنسا منذ تشريع 25 نوفمبر 1941 تحولت عن نظام المحلفين إلى نظام مساعدي القضاة أو المحكمة المشتركة وهو الوضع القائم إلى اليوم في فرنسا رغم حرص المشرع الفرنسي على الاحتفاظ بلفظ "المحلفين" كما هو الشأن بالنسبة للمشرع الجزائري كذلك، وكثيرة هي الحجج التي يسيقها نقاد هذا النظام في سبيل التخلص منه فهم يرون فيه نظاما معيبا لكثيرة العيوب اللصيقة به، ومنها نذكر:

- أن المحلفين كثيرا ما يتأثرون بعوامل خارجية أو بلباقة الخصوم أو الدفع، لهذا قيل بأن: «التحيز يكون دائما المحلف الثالث عشر»، وأن السيد "تحيز" والآنسة "عواطف" هي أسماء الشهود الذين لم تدون شهادتهم على الإطلاق ولكنه يلزم مع ذلك وضعهم في الاعتبار في المحاكمات بالمحلفين³²¹. كما يحرص البعض على تعريف المحلفين بأنهم «اثنا عشر فردا يختارون لمجرد تقرير أي المحامين أفضل عن الآخر في مرافعته عن أطراف النزاع».
- كذلك كثيرا ما تدق المسائل القانونية على فهم المحلفين، فالمستوى العلمي والضعيف لمعظمهم يصعب عليهم استيعاب ما يرافع به الأطراف، فتجدهم آليا ينضمون إلى رأي القضاة عند المداولة.
- الاستسلام إلى وازع العاطفة مما يطبع أحكامهم، إما بالتسامح المبالغ فيه بتبرئة مستحي الإدانة، وإما بالتشديد المفرط، ويلاحظ ذلك خاصة إذا كان المحلفون ينتمون إلى طبقة أو مهنة المجني عليه، ولذلك فالملاحظ على محاكم الجنايات الفرنسية بصفة عامة وفي بداية القرن الماضي بصفة خاصة أن الإدانات الصادرة عنها كانت قليلة مما يعني بالضرورة زيادة نسبة البراءة بسبب تأثر هيئة المحلفين، وفي منتصف القرن الماضي انخفضت نسبة الأحكام الصادرة بالبراءة في محاكم الجنايات الفرنسية إلى 8% سنة 1942 و9% سنة 1945 و13% سنة 1948. بل وصلت إلى 5% فيما بعد خاصة السنوات العشر التالية لعام 1951³²². وكثيرا

³²¹ - "Mr. Prejudice an Miss Sympathy are the names of witnesses whose testimony is never recorded, but must nevertheless before cokned with in trials by jury"

³²² - محمد علي سويلم: المرجع السابق ص 205.

ما يربط معارضو هذا النظام في فرنسا موقفهم هذا بموقفهم القاضي بتأييد استئناف أحكام الجنايات في فرنسا فيسوقون في ذلك قصصا كثيرة عن أخطاء محاكم الجنايات بسبب وجود هيئة المحلفين ومنها نذكر على سبيل المثال قضية المغربي عمر رضاض التي تتلخص وقائعها في أن سيدة عجوزا فرنسية وجدت في الدور الأرضي من الفيلا الخاصة بها مقتولة طعنا بالسكين ولم يعثر من خلال المعاينة لمسرح الجريمة على أية أسلحة أو أداة تنفيذ الجريمة، وإنما وجدت الشرطة عبارة مسطرة بالدماء مفادها أن "عمر قتلني" وبالتحري عن هذا الاسم تم العثور على عمر رضاض الذي يعتني بحديقة القتيلة وقبض عليه فوجهت له تهمة القتل العمد لمخدومته، وأنكر التهمة فلم يستطع إثبات مكان تواجده أثناء الحادث بطريقة قاطعة فضلا عن أنه كان قد طلب مبلغا من النقود على سبيل القرض من مخدومته قبل موتها بفترة قصيرة فرفضت طلبه. وقد حاول الدفاع إقناع المحكمة بعدم وجود أي دليل إدانة وأن القرائن غير قاطعة فالعبارة المسطرة بالدماء لم يتم مضاهاتها بمعرفة أهل الخبرة للتأكد من نسبة كتابتها ومن ناحية أخرى كانت تحتوي على خطأ لغوي لا يسقط فيه حتى الشخص المبتدئ في اللغة الفرنسية لأن فعل القتل كتب في المصدر في حين أن الصياغة السليمة للعبارة كانت تقتضي كتابته مصرفا في الماضي، فبدلا من «Omar m'a tuer» كان يجب كتابة «Omar m'a tué» إلا أن محكمة الجنايات أدانته بتهمة القتل وحكمت عليه بالسجن المؤقت 14 عاما نافذة³²³. ويعزوا الدافع الرئيسي على تلك الأحكام بتأثير العواطف والأهواء بسبب مشاركة المحلفين في الحكم.

- كما أن مفهوم معصومية محكمة الجنايات من الخطأ والذي ساد في الأنظمة القانونية الآخذة بنظام المحلفين كان محل هجوم شديد ومتزايد وصل إلى درجة التشكيك في فكرة السيادة الشعبية التي يتغنى بها مؤيدون نظام المحلفين.
- كذلك فإن المحلفين لا ينتهون كثيرا لمجريات الدعوى ولا يركزون انتباههم لما يدور في المحاكمة حتى أن أحد الفقهاء يصف في هذه النقطة نظام المحلفين بأن قضاء اليناصيب، ونظرا لانشغال المحلفين ذهنيا بمهمهم ومشاغليهم مما يلهمهم عن الإنصات ومتابعة مجريات المحاكمة فإن ذلك يصعب عليهم إصدار أحكام متوازنة.

- 323 بن أحمد محمد : المرجع السابق ص 137.

- كذلك يعيبون على نظام المحلفين أنه لا يساير اتجاهات السياسة الجنائية الحديثة نحو ضرورة تخصص القضاة الجنائيين وأهمية دراسة شخصية المجرم واتباع الجزاء أو التدبير الملائم لتقويمه، وأنه يساهم في طول إجراءات المحاكمة وبطئها نتيجة عدم التأهيل القانوني الواجب لدى المحلفين.

- كما أن إعداد قوائم بأسماء المحلفين وأسلوب اختيارهم هو محل نقد شديد فهو لا يتحرى الكفاءات العلمية أو المهنية مما يفتح المجال لتدخل اعتبارات سياسية أو دينية أو عرقية في طريقة اختيارهم فتكون النتيجة أن يجلس كمحلفين أشخاص لا يوحون بالثقة ناهيك على أن إعلان أسماء المحلفين المشكلين للمحكمة يجعلهم معروفين لكل ذي مصلحة في القضية مما يسهل سبل الاتصال بهم والتأثير عليهم أو حتى تهديدهم³²⁴.

- وفي الأخير يرافع معارضو هذا النظام في فرنسا على أن المحلفين إضافة لكونهم عبء على العدالة فإنهم في ذات الوقت عبء على الخزينة لأنهم يتقاضون نظير إسهامهم في جلسات المحاكم تعويضات ترهق كاهل الخزينة بقدر عددهم وبقدر عدد القضايا، وفي هذا الصدد تشير التقارير الفرنسية إلى أنه يبلغ معدل نفقات إسهام المحلفين 300 أورو عن كل ملف³²⁵.

❖ في التشريع الجزائري:

ومن جهته فإن الفقه الجزائري خاض كغيره من الدول التي تطبق نظام المحلفين جدلية الإبقاء أو الإلغاء لهذا النظام، وهي الأسباب التي تتفق عموماً في كلا الجانبين (المؤيدون والمعارضون) مع ما ذهب إليه الفقه في فرنسا غير أن هناك بعض الخصوصيات التي أوردتها بعض الفقهاء ورجال القانون في الجزائر.

وجدير بالذكر أن عدة نقاشات أثّرت في الجزائر حول جدوى تطبيق نظام المحلفين، نستعرضها كما يلي:

■ حجج مؤيدي نظام المحلفين: إن الاتجاه المطالب بإبقاء نظام المحلفين لم ينكر السلبات المرتبطة به لذلك طالب بتعزيزه في المنظومة القضائية لأجل الحفاظ على محاسنه، فهو بالنسبة لهم يحقق:

324- التجاني زليخة: المرجع السابق ص149.

325- Martial Mathieu: Chère démocratie... L'association des citoyens à la justice pénale, entre symboles politiques et contraintes financières. Le peuple en justice n°24 - 2014 P 219.

- مبدأ الديمقراطية وسيادة الشعب: فالشعب هو أساس ومصدر كل السلطات وبما أن المحلفون ممثلين عن الشعب فهم يعبرون تعبيراً صادقاً عن السيادة الشعبية في المجال القضائي وهذه الديمقراطية تعطي أولوية للشعب في تسيير أحواله عن طريق ممثليه.
 - كذلك مبدأ الاستقلالية الذي مفاده أن المحلف يتمتع باستقلالية إزاء السلطة التي لا تستطيع الضغط عليه، فهو على عكس القضاة المهنيين ليس معيناً من طرف السلطة العامة ولا يخضع إلا لضميره وبالتالي فهو أكبر ضماناً للمتهم.
 - كما يرى أنصار هذا النظام أنه يحقق العدالة وهو فرصة لتثقيف المواطنين، مما يضمن ثقتهم في الأحكام القضائية.
- ولقد طالب أنصار هذا الاتجاه إدخال التعديلات المناسبة على المنظومة القضائية لتحسين تطبيق نظام المحلفين ومن تلك المساعي النقاشات التي قامت بها وزارة العدل لسنة 1994 بإدخال تعديلات على طريقة إعداد وضبط قائمة المحلفين، كما اقترح هذا الاتجاه لتفادي ظاهرة الغيابات المتكررة للمحلفين تهيئة الظروف المناسبة لهم لأداء مهامهم عن طريق سن حوافز مادية لترغيبهم على الاستجابة للاستدعاء الموجه إليهم برفع قيمة التعويض المحدد لهم عن التنقل والأكل والإقامة، كما يجب أن يتم استدعاء المحلفين بموجب وثيقة قانونية تعتبرهم في مهمة رسمية خلال الدورة الجنائية مما يجعل غيابهم عن الإدارة أو المؤسسة التي يعملون بها مبرراً قانونياً، ويسمح لهم باحتفاظهم بكامل حقوقهم المهنية ومحاولة الحصول قدر الإمكان على موافقة المحلف قبل تسجيله من طرف الجهة المعنية بإعداد القائمة السنوية.³²⁶
- ويرى الأستاذ "بوقادوم احمد" أستاذ بكلية الحقوق، جامعة، جامعة الجزائر من خلال مداخلته في أشغال اليوم الوطني حول إصلاح محكمة الجنايات المنعقد بتاريخ 2010/10/10 في الجزائر على ضرورة الإبقاء على نظام المحلفين بشرط منحهم أكبر سلطة في القرار. وغيرها من المقترحات التي أفاد بها أنصار هذا الاتجاه كرفع السن المطلوبة أيضاً لدى المحلف إلى 35 سنة على الأقل، وهي النقاشات التي أعقبها المشرع الجزائري بموقفه في الإبقاء على نظام المحلفين من خلال الأمر 10-95 الصادر في 1995/02/25 (ج.ر عدد 11) والذي أشرنا إليه آنفاً ثم وصولاً إلى القانون 07/17 الصادر في 2017/03/27 والذي أكد فيه المشرع الجزائري

³²⁶ - التجاني زليخة - خصوصية قرار محكمة الجنايات، المرجع السابق ص 51.

تمسكه بنظام المحلفين بتبنيه مبدأ التقاضي على درجتين في الأحكام الجنائية وكذا بعض الإصلاحات التي مست محكمة الجنايات والتي منها رفع عدد المحلفين إلى أربعة (04) محلفين في كلّ من محكمة الجنايات الابتدائية والاستئنافية بنص المادة 285 ق.إ.ج المعدلة بموجب المادة 06 من القانون 07/17 المنوه إليه أعلاه.

■ حجج معارضي نظام المحلفين:

وفي الاتجاه المعاكس نلاحظ أن هناك جانب من الفقه يعارض تطبيق نظام المحلفين في الجزائر ويسوق لأجل ذلك حججاً عديدة نبرزها كما يلي:

- مساهمة المحلفين في القضاء مؤقتة، كونهم غير متفرغين لذلك، ولهم عملهم مما يتسبب في كثرة غياباتهم عن جلسات المحاكمة.
- كما يلاحظ على المحلفين عدم حماسهم من خلال تقديم تبريرات شتى لعدم الحضور وصعوبة متابعتهم المحاكمات لا سيما إذا طالت فينال منهم الملل.
- يلاحظ على المحلفين التسامح المبالغ فيه أو التشديد المفرط عند اتخاذهم الأحكام.
- سهولة تأثر المحلفين بالتعليقات الصحفية والشائعات التي تسود الرأي العام.
- عدم تمتع المحلفين بالشفافية القانونية والعملية كما أن كيفية اختيارهم غير واضحة كونها تسمح لتدخل اعتبارات سياسية وجاهوية. وتقول في هذا الصدد الأستاذة "التجاني زليخة": "ولا داعي أن نُزَيّف الواقع لأن هذا النظام أضر بالعدالة أكثر مما نفعها لاسيما اليوم وقد تطورت السياسة الجنائية وأصبحت تتطلب من العم والمعرفة مالا يستطيعها إلا شخص متخصص دارس لها، ولم يصبح القضاء الجنائي مجرد علم بالنصوص يحسنه أيا كان".³²⁷
- خصوصا وأن العالم يمشي اليوم نحو التكنولوجيا التي قد يستفيد منها حتى المجرمون في تطوير أساليب الإجرام، فهل يكفي للمحلف الإلمام بالقراءة والكتابة فقط؟
- هذا ويرى الدكتور حسن بوسقيعة أن نظام المحلفين في الجزائر ليست له مرجعية ولا شرعية من أية صفة كانت، فليس موروثا ثقافيا أو عقائديا ولا تقليدا وطنيا، وإنما هو موروث استعماري ورثناه عن التشريع الفرنسي لما قبل الاستقلال وهو غريب عن ثقافتنا وتقاليدنا ومعتقداتنا... ويمضي قائلاً أن الممارسة القضائية في الجزائر أثبتت عدم نجاعة نظام المحلفين بالنظر إلى مساهمة المحلفين الجد متواضعة مقارنة بالوسائل المادية والبشرية التي يجندها

³²⁷ - التجاني زليخة، المرجع السابق، ص 53.

هذا النظام والوقت الذي تستغرقه المحاكمات، ويقترح "احسن بوسقيعة" في هذا المجال لأجل إبقاء نظام المحلفين إن كان ولا بد رفع عددهم بحيث تكون لهم الأغلبية.³²⁸ وهو ما اتجه إليه الأستاذ "مانتليشة" في مداخلته بمناسبة نفس اليوم الدراسي المنعقد في 2010/10/03 بالجزائر³²⁹ وكذلك الأستاذ "ميلود ابراهيمي"، أما البروفيسور "حسين لبدلاوي" فهو يرى أن نظام المحلفين في الجزائر بحكم أصله لا بد أن يوجّه نحو التحقيق الرؤى الاجتماعية حتى يمكن إدماج هذه الأخيرة تدريجيا في تكوين القضاة المحترفين والأعضاء المحلفين على حد سواء.³³⁰

■ الخاتمة:

ونخلص بعد استعراضنا لوجهات النظر المختلفة إزاء هذا الموضوع من جانب الفقه الجزائري إلى أن المشرع الجزائري يحاول مواكبة هذه الموجة من الانتقادات بإجراء الإصلاح اللازم لمحكمة الجنايات حيث بموجب التعديل الأخير لقانون الإجراءات الجزائية تماشيا مع المواثيق الدولية التي صادقت عليها الجزائر من أجل تحقيق محاكمة عادلة، ويبدو لنا من خلال ما سبق ذكره، أن حجج كل من الرأيين منطقية ومقنعة إلى حد ما، إلا أننا نرى من جانبنا أن وجود هيئة المحلفين في تشكيل محكمة الجنايات في الجزائر يعد بمثابة حجر الزاوية الذي تقرر بعده إحداث الدرجة الثانية للتقاضي في الجنايات، فرغم تعارض الآراء بين المؤيدين والمعارضين إلا أننا نرى أن التغيير الضروري يكون في عدد المحلفين -وهو ما تم استدراكه من طرف المشرع الجزائري- ويبقى تحسين مستوى المحلف واختياره من ثقافة ومستوى علمي رفيع ناهيك عن ضرورة إخضاعه لدورات تكوينية تجعله يرقى إلى الصورة الحقيقية التي يتطلبها جهاز العدالة لحسن سيره الأمثل، وهو الأمر الذي -ولا ريب- يعمل على تحسين صورة القضاء في أذهان المواطنين عموما والمتهمين خصوصاً بالشكل الذي يجعل هؤلاء يرتاحون لأحكام القضاء الجنائي، كما لا يفوتني في هذا المقام الإشارة إلى مسألة غاية في الأهمية والتي حبذا لو يتولاها المشرع بالنظر وهي التدابير اللازمة اتخاذها لحماية المحلف من حيث السلامة الجسدية له عقب أدائه لمهامه، إذا لا نص على أي تدبير في هذا المجال في قانون

328- احسن بوسقيعة، مرافعة من أجل محكمة الجنايات بمحلفين أو بدونهم؟ اليوم الدراسي الوطني حول إصلاح محكمة الجنايات، ص 60.

329- Mohamed Mantalechta Réflexions sur le tribunal criminel C.R.J.J, 03/10/2010- P64.

330- Hocine Labdelaoui Approches sociohistorique de l'introduction des jurys populaires dans le système judiciaire en Algérie. Actes de la journée d'étude du 03 octobre 2010 CRJJ /Op.Cit P72.

الإجراءات الجزائية الحالي، فكما أُقرت في تعديل سنة 2015 لقانون الإجراءات الجزائية تدابير لحماية الشهود والخبراء، فقد أضى جليا التفكير في ذلك بخصوص المحلفين خصوصا وأن التشكيلة الرباعية الحالية تجعلهم في مركز صناعة الحكم الجنائي، فالمحلف الذي يعمل تحت وطأة الخوف يُخلّ -لا محال- بالقسم الذي يؤديه قبل مزاولة مهامه.

كما أننا نرى أن المحلف يجسد رمزاً من رموز القضاء البارزة عبر مراحل التاريخ، ولا بد لصورته أن تحتفظ بسموها، ولم لا أن تتجلى هذه الصورة حتى من خلال مظهره، كأن يحمل محلف الغد في الجزائر كما يقترح الدكتور "قريشي محمد" وشاحاً عليه الألوان الثلاثة للعلم الوطني مع شعلة عليها تاريخ استقلال الجزائر وتاريخ إرساء أول هيئة محلفين في هذا البلد (1870-1962)³³¹ فهئية المحلف داخل محكمة الجنايات تشكل مصدر مشروعيته وفخره أيضاً، وهي التي تسمح -بلا شك- للمتهم بأن يرى أنه ليس يُحاكم من طرف هيئة مجردة من الواقع وبعيدة عنه، وإنما من المجتمع الذي ينتهي إليه، فهو الواسط بين العدالة والشعب، حتى وإن لازل في سبيل تحقيق التقارب بينهما العمل الكثير، فإنه رغم ذلك يُشكل أول درجة ^{er} échelon نحو تحقيق الديمقراطية التساهمية، وليس ثمة ما يُحقق للحكم توازنه وحياده من كونه ثمرة مداولة في السربين قضاة محترفين ومواطنين عاديين يُحركهم دافع الأمانة، فهذا التجانس بين أعضاء غرفة المشورة في صياغة الحكم النهائي هو أساس العدالة الانسانية المكونة من الجسّ السليم أكثر مما هي قواعد مُجردة.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية:

- الدكتور محمد أبو شادي عبد الحليم: نظام المحلفين في التشريع الجنائي المقارن، منشأة المعارف بالإسكندرية- جلال حزي وشركاؤه/ سنة 1980.
- الدكتور فؤاد عبد المنعم: حكم الإسلام في القضاء الشعبي -بحث مقارن سنة 1973.
- الدكتور محمد معروف الدواليبي: الوجيز في الحقوق الرومانية وتاريخها مطبعة الجامعة السورية 1959.
- الدكتور عبد الحميد متولي: الفصل في القانون الدستوري، طبعة الإسكندرية 1952.
- الأستاذ عبد العزيز سعد - أصول الإجراءات أمام محكمة الجنايات- دار هومة للنشر

³³¹ - Mohamed Korichi, Op.Cit. P 11.

- الأستاذ بن أحمد محمد: التقاضي على درجتين في الجنايات بين الواقع والقانون، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة 2017.
- الأستاذ عبد القادر بن شور: الأصول العامة لمحكمة الجنايات وإجراءات المحاكمة/ الندوة الوطنية للقضاء الجنائي، وزارة العدل، الديوان الوطني للأشغال التربوية 1994.
- الأستاذ مختار سيدهم: «من الاجتهاد القضائي للغرفة الجنائية بالمحكمة العليا -محاضرات، قرارات» موفم للنشر، ENAG السداسي الأول الجزائر 2017.
- الدكتور محمد علي سويلم: الإصلاح القضائي استئناف أحكام الجنايات -دراسة مقارنة- الطبعة الأولى سنة 2014.
- الدكتور أحمد هندي: مبدأ التقاضي على درجتين -دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة للنشر 2009

أ. المقالات والبحوث العلمية:

- العربي شحط محمد الأمين، قراءة في الأحكام الجديدة للقضاء الجنائي في قانون الإجراءات الجزائية مجلة دفاتر السياسة والقانون جامعة قاصدي مرباح ورقلة -العدد 18 - سنة 2018.
- موساسب زهير، خلفي عبد الرحمن: قراءة نقدية لدور محكمة الجنايات الاستئنافية في ظل القانون 07/17 المجلة الأكاديمية للبحث القانوني عدد خاص 2017.
- _ عبد القادر أبو عجلة: بحث موجز عن القضاء في الإسلام، قدم للجنة محكمة الإسكندرية لدراسة موضوع القضاء الشعبي سنة 1973.
- مختار سيدهم: إصلاح نظام محكمة الجنايات مجلة المحامي منظمة المحامين سطيف عدد 29- ديسمبر 2017.

أ. المداخلات:

- احسن بوسقيعة، مرافعة من أجل محكمة الجنايات بمحلفين أو بدونهم؟ مداخلات في أشغال اليوم الدراسي الوطني حول إصلاح محكمة الجنايات بتاريخ 03 أكتوبر 2010 بالجزائر- مركز البحوث القانونية والقضائية [CRJ].

أ. الاطروحات والمذكرات الجامعية:

- التيجاني زليخة: خصوصية قرار محكمة الجنايات، مذكرة ماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية- كلية الحقوق والعلوم الإدارية- بن عكنون -الجزائر- سنة 2000/2001.

- النصوص القانونية:

- دستور سنة 1996.
- الأمر رقم 155-66 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم لا سيما بالقانون رقم 07-17 المؤرخ في 27 مارس 2017.
- الأمر رقم 156-66 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم لا سيما بالقانون رقم 02-16 المؤرخ في 19 يونيو 2016.
- الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 12-15 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2015، يتعلق بحماية الطفل.
- المرسوم رقم 146-63 المؤرخ في 25 أفريل سنة 1963، يتضمن إنشاء المحاكم الجنائية الشعبية.
- المرسوم 294-95 مؤرخ في 30 سبتمبر سنة 1995، يحدد تعريفات بعض المصارييف الناتجة عن تطبيق الإجراءات القضائية وكيفيات دفعها.

.IV. الموسوعات والقواميس:

- معجم لسان العرب لابن منظور.

ثانياً: باللغة الفرنسية :

1. Ouvrage :

- Pierre-Marie ABADIE /Juré d'assises témoignage d'une expérience citoyenne et humaine 1^{ère} édition l'Harmattan Paris/ 2012.
- Tarde (G) la criminalité comparée. 8^{ème} Edition librairie Felix. Alcan. Paris 1924.

2. Articles :

- Mohamed Mantalechta Réflexions sur le tribunal criminel Actes de la journée d'étude du 03 octobre 2010 CRJJ.
- Hocine Labdelaoui Approches sociohistorique de l'introduction des jurys populaires dans le système judiciaire en Algérie. Actes de la journée d'étude du 03 octobre 2010 CRJJ.

- Approche sociohistorique de l'introduction des jurys populaire dans le système judiciaire en Algérie/ Actes de la journée d'étude du 03 octobre 2010 CRJJ.
- Mohamed Korichi : La question de jury criminel. Actes de la journée d'étude du 03 octobre 2010 CRJJ.
- Martial Mathieu : Chère démocratie... L'association des citoyens à la justice pénale, entre symboles politiques et contraintes financières. Le peuple en justice. A.F.H.G n°24 – Paris 2014.
- P.C Floret, « Une expérience comparée du jury et de l'échevinage » Rev. Sc. Crim^{2^{ém}} année 1938, N4.
- Regards sur l'actualité/ Les jurés populaires. Publication n°374 Octobre 2011 paris.
- Maugain (G) : La participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénal. Rev. Sc. Gin. Dr. Pen n° 10 -2011.

3. Thèses et Mémoires :

- Dominique Vernier : Juré et démocratie : Une relation fructueuse, l'exemple de la cour d'assises française. Thèse de Doctorat, école normale supérieur de Cachan 2007.
- Celia Gissingier – Bosse : Vers une conversion démocratique : Analyse du dispositif de parole de la cour d'assises. Thèse de Doctorat Université de STRASBOURG. 2012.

4. Lois :

- Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs.
- Code de Procédures Pénales Français.
- Code Pénal Français.

– Code Civil Français.

5. **: Publications :**

– Guide de jurés d’assises par un magistrat honoraire B.N.F

6. **Dictionnaires :**

– Dictionnaire Historique de la Langue Française. Sous la direction d’Alain Rey.

Le Robert 2012.

Contemporary Federalism (its negatives and positives)

Prof. Dr: Rafik Sulaiman

Summary:

This research examines the most prominent negative and positive features of federalism.

There is a tendency to reject all forms of federalism, under various political, economic, social and cultural pretexts, such as: It is a problem that threatens national unity and ultimately affects political control. And that adopting the political and legal discourse of federalism, that is, by choosing equality in political, economic and social treatment, this equality will be more expensive and more time consuming.

While anti-federalist views were a source of concern for the liberals, who reject all forms of oppression and tyranny, with their various pretexts, based on several moral, political, legal, economic and social principles. They saw that separatism is strengthened when there is social inequality and inequality of rights and opportunities. When a group feels injustice at home, the danger of separation increases. Also, exclusion and marginalization may generate civil wars, or provoke ongoing conflicts, which may cost the state financially and humanly many times the cost of granting constitutional rights to minorities. This trend favors institutional arrangements that promote equality of opportunity, reduce social exclusion, and encourage common policy. Accordingly, supporters of this trend saw federalism as an appropriate way to achieve balance in interests and public recognition of rights. When equality is achieved among all citizens, and at all levels, the values of citizenship and belonging will be strengthened, national cohesion will increase, and the common national identity will be strengthened.

المقدمة:

عند معرفة كل حالة محدّدة وفحصها فحصاً شاملاً، فإنّ هذا التحقيق سيتيح لنا الفرصة لمعرفة المزايا والعيوب التي عادة ما تصاحب أنظمة الفيدرالية الجارية، وبالتالي، يُظهر المتخصصون، من بين الفوائد التي يمكن اكتسابها من خلال اعتماد الخيار الفيدرالي، حقيقة أنّ عناصر الهيكل الاتحادي يمكن أنّ تشكّل مختبرات حقيقية للديمقراطية، ومنصّات حقيقية للتحقّق من بعض التجارب الاجتماعية والسياسية.

أظهرت الممارسة السياسية أنّ مؤيدي الفيدرالية ومعارضها كانوا على حقّ. ويطلق باحثون عديدون أيضاً فكرة الفيدرالية البالية، ويسلّطون الضوء على حالات فشل العلاقات الفيدرالية.

في الفقرة التالية سنتطرق إلى أبرز ما يوجّه إلى الفيدرالية من مناقب ومثالب.

- الانتقادات الموجّهة للفيدرالية وآليات تطبيقها :

ثمة مواقف عديدة معارضة وجّهت إلى النظام الفيدرالي، فمثلاً ديفيد أوين، الذي عمل من أجل السلام في يوغوسلافيا، لديه موقف غريب فيما يتعلّق بالتناقضات المحتملة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية: "الفيدرالية تخلق دولة داخل دولة"³³².

في المجتمع العلمي، ثمة آراء غير مواتية حول العملية الفيدرالية. يشير الخبراء إلى أنّ اللامركزية "ليس لها تأثير في كثير من الأحيان على النمو الاقتصادي". دومينيكو فيسيكيلا، عالم سياسي إيطالي مشهور، يعترف بجدوى الممارسة الفيدرالية لبعض البلدان، و يحذّر في الوقت نفسه من "مخاطر الفوضى المؤسسية، وعدم القدرة على الحكم، واضطراب الإدارة، والهدر المالي، وعدم الكفاءة على نطاق واسع، والانحطاط الإداري، وتراجع العقل العام ..."³³³. وهكذا، فإنّ الفيدرالية غير صالحة بشكل لا لبس فيه. وأنّ مشكلة التنفيذ الحقيقي لمبادئ الفيدرالية تبدو أكثر تعقيداً.

و يزعم منتقدو الفيدرالية أنّه لا يوجد ارتباط مباشر بين الفيدرالية والإمكانات المنسوبة إليها، أو بعبارة أخرى، لا يوجد ضمان بأنّ حكم النظام الفيدرالي سيشجّع على الديمقراطية، أو يوفّر الازدهار الاقتصادي، لصالح الأقليات³³⁴. أمّا بيراميندي Beramendi ،

³³² -Owen David. Balkan Odyssey. London: Victor Gollancz Ltd., 1995. P.394

³³³ -Fisichella Domenico. Contro il federalismo. Seconda edizione / Collezione „I libri di Percorsi”. Roma: Pantheon, 2004. P. 12

³³⁴ -Feeley Malcolm M., Rubin Edward L. Federalism. Political Identity and Tragic Compromise. Michigan: University of Michigan Press, 2009.p. 336

فيفسر الفوائد الناتجة عن الفيدرالية بأنها "وهمٌ فيدرالي"³³⁵. أثار مؤلفون عديدون الجدل حول مزايا الحكم الوحدوي والبرلماني مقابل الفيدرالي أو الرئاسي.

وأنّه لا يمكن تجاهل أنّ الفيدرالية ليست بديلاً قابلاً لتطبيق الانفصالية، وفي ظلّ ظروف معينة، يمكن أن يكون عاملاً مفضلاً للاندفاعات الانفصالية.³³⁶

تبقى الفيدرالية مجهولة إلى حدٍ كبير، لأنّها أحياناً قد تعادل تدمير الدولة والأمة. في بريطانيا ترتبط الفيدرالية كثيراً بالمركزية (وهذا هو السبب في اعتبار المشاريع الفيدرالية أنّها تراكم كثير من السلطات في أيدي التكنوقراط)³³⁷. ألفرد ستيبان يشرح هذا الموقف: "لسوء الحظّ، إنّ بعض الأعمال الأكثر تأثيراً في العلوم السياسية اليوم تقدّم تعريفات للفيدرالية غير مكتملة أو غير كافية، وبالتالي تشير إلى مجموعة من خيارات تواجه الولايات الديمقراطية الجديدة قد تكون أضيق مما هي عليه في الواقع. يعود ذلك إلى حدٍ كبير إلى تركيز المعنيين بشكل حصري على الأنموذج الذي قدّمته الولايات المتحدة، التي تعدّ أقدم الديمقراطيات الفيدرالية وأكثرها نجاحاً."³³⁸

عادة ما تنطوي المساوئ التي لوحظت في عمل الحكم الفيدرالي على نوعين من الإزعاجات:

- 1- قلة فرص فرض سياسة وطنية واحدة، الأمر الذي قد يسبّب بعض الالتباس .
 - 2- صعوبة اتخاذ قرارات مسؤولة: إنّ تداخل حدود الاختصاص بين الحكومة الوطنية وتلك الخاصة بكيانات الاتحاد يجعل من الصعب عزو الذنب إلى السياسات الفاشلة.
- لقد استخدمت بعض الحجج بكفاءة في طعن حالة الديمقراطية التشاركية من خلال مقولة إننا موجودون في "مجتمع معقد أو متعدّد الجنسيات". إنّ العمليات الحالية في الاقتصاد "عالمية"، قد تكون، لكشف التعقيدات من المجال الإنتاجي. في الظروف الحالية للنظام الوطني، غالباً ما يكون النظام السياسي شديد المركزية، من الأفضل تقوية التمثيل في

³³⁵ -Beramendi Pablo. Federalism. In: Carles Boix, Susan C. Stokes, (Eds.). The Oxford Handbook of Comparative Politics. New York: Oxford University Press, 2007, p . 759

³³⁶ -Danilovich Alex (Ed.). Federalism, Secession, and International Recognition Regime. London: Routledge, 2018. P. 81

³³⁷ -Bârna Radu Cristian. Regiuni în state Federale / Idei și instituții regionale. Cluj: Editura Fundației pentru Studii Europene, 2012. P. 5

³³⁸ -Stepan Alfred. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In: Journal of Democracy, 1999, Vol. 10, N 4, p 20.

الدولة، لزيادة كفاءة المؤسسات؛ وننصح "بتعزيز" المحلية "المثالية" في مخططات سيطرة الشعوب على الحياة السياسية والاقتصادية.

يظهر بعض الحجج لصالح الحكومة المركزية، فثمة من يرى أنّ "صراع اللامركزية" لا يقلّ خطورة عن القضايا التي أثارها العولمة والتي تعزّز اللامركزية الكاملة للسياسة على المستوى العالمي. يتسبّب تفسير مفهوم اللامركزية في فهم المساهمة في العزلة المحلية، وتعزيز الاكتفاء الذاتي، ما قد يؤديّ عموماً إلى التضييق الثقافي واذكاء الشوفينية.

يمكن لظاهرة التضييق أن تؤديّ إلى مشاكل لا تقلّ عن مشاكل توحيد الثقافات، من خلال تسطيحها، إذ يمكن أن تأتي من خلال الديمقراطية التشاركية. يجب أن يؤخذ في الاعتبار المثل المحلية، اللامركزية، والاستدامة الذاتية للمجتمعات في مناقشات مسائل تنظيم الدولة. من الواضح أنّ الأمر المقلق ليس في اللامركزية ولا في الاكتفاء الذاتي، كما أنّه ليس بالشرط المسبق بتطبيق الديمقراطية بكامل هيئتها. ومع ذلك، فاللامركزية نفسها لا تقدّم أي ضمان بأنّه سيكون لدينا مجتمع متعدّد الثقافات. يمكن أن يتعايش المجتمع اللامركزي بسهولة مع التسلسلات الهرمية الصارمة³³⁹.

تجد هذه الميول تفسيراً معيّناً يتمّ التذرع به "التفاقم المفاجئ للتناقضات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مصحوباً بزيادة عدم الاستقرار السياسي والمظهر العام للعنصر المتضارب في هذه المساحة. كان هذا هو حال تلك البلدان والمناطق التي تتميز بخصائص تعدّد الأعراق للسكان، على وجه الخصوص، وأصبحت نقطة التقاء المصالح الجيوسياسية والاقتصادية وغيرها من المصالح، والتي تجلّى من قبل الجهات الفاعلة الإقليمية و فوق الإقليمية³⁴⁰، ولا تزال تتجلّى في البلدان المتقدّمة والدول النامية اقتصادياً. على أيّ حال، ما تمّ الكشف عنه من خلال العديد من التفسيرات والتحليلات والمقارنات لظاهرة الفيدرالية الواردة في أدبيّات البحث الميداني(العملي)، يؤكّد الفكرة الموضّحة في أعمالهم حول "الفيدرالية"، أيّ تمكّنوا من رسم الخطوط العريضة لتوضيح فكرة الفيدرالية.

³³⁹ - Исаев Леонид. Федерализм в Йемене: на обломках счастье сложно строить. [On-line]: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/federalizm-v-yemene-na-oblomkakh-schaste-slozhno-stroit/> (Accessed 18.12.2017). p. 2-3

³⁴⁰ - Moraru Victor. Provocarea Kosovo: separatismul ca generator al tensionării internaționale. In: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice, 2011, N 1, p. 136

منذ الافتراضات النظرية وحتى تطبيقها في الممارسة السياسية ثمة مسافة طويلة جداً. "الأخطار" المرتبطة بالتنفيذ المحتمل للمبادئ الفيدرالية في الواقع السياسي يمكن أن تولّد مواقف متردّدة. وهكذا، فإنّ مناقشة مشكلة الفيدرالية في وسائل الإعلام في جمهورية مولدوفا بعد عام 2003، والتي يتمّ تنشيطها بشكل دوري متكرّر، تشير إلى أنّ "سكان جمهورية مولدوفا غير قادرين على الادعاء بضرورة حتمية نظام الحكومة الفيدرالية، في هذه الحالة بالذات ينقصها توحيد باقي الفيدراليات حول العالم: الهدف المشترك، منذ البداية، أنّ الانفصالية ظهرت بسبب اختلاف في الهوية الثقافية، تمّ إطلاق الرأي القائل بأنّ الأقليات كانت تخشى "انحطاط" وضع المواطنين العاديين، في الحقوق والواجبات، وليس في الحقوق فقط."

إنّ أتباع هذه المواقف المتشدّدة الراضية للفيدرالية يسعون إلى ترويج سلبيات الفيدرالية بمبررات وأسباب مختلفة، هذه الآراء تعكس مواقف معظم المتطرفين القوميين، والأنظمة والاستبدادية، التي تحاول أن تبرّر سياساتها القمعية بذرائع وحجج مختلفة، من سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها، يمكن إجمالها في النقاط التالية:

إنّ التعددية اللغوية تهدّد الوحدة الوطنية، إذ يثير أتباع هذا الاتجاه خلافاً وتساؤلات حول مفهوم المساواة بين جميع المواطنين في جميع النواحي المادية والفكرية، هل يتعلّق الأمر بالذات والهوية (الثقافية أو العرقية أو الدينية)، أم بالتركيز على المصالح المادية؟

ثمة تساؤل يُطرح هنا، هل من الواجب تصميم المؤسسات العامة بما يمكن الجميع بعدم الشعور بالإهانة، وأن تلقى أكبر قدر من المساعدة الممكنة مع تعزيز هويتهم؟ إنّ مثل هذا الشعور يمكن أن يحدث مع مختلف أنواع الهويات التي تتنوّع وتتعدّد، بأشكال مختلفة، إذ قد تتحدّد الهويات تبعاً للهوية العرقية أو الدينية، أو الجنس، أو المهنة، أو المركزية للآخرين، أو أسلوب الحياة المهيمنة، من الصعب الافتراض أو الاعتقاد أنّ الترتيبات الاجتماعية والسياسية يجب أن تصمّم بطريقة تشجّع أكبر قدر ممكن من الهويات المختلفة.³⁴¹

ثمة ذريعة أخرى يتحجّج بها المعارضون للفيدرالية أنّ الكلفة المادية للفيدرالية باهظة، وأنّ النتيجة ليست فعّالة مقارنة بالكلفة. فيرى أصحاب هذا الرأي أنّ المساواة في المعاملة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية (اللغوية)، هي أكثر كلفة وأكثر استغراقاً للوقت، وأنّه بمثابة إنفاق في غير محله، وأنّ الأولى أن تتجه هذه المصاريف إلى الصحة أو النقل أو

³⁴¹- PATTEN , ALAN. POLITICAL THEORY AND LANGUAGE POLICY ,McGill University , Vol. 29 No. 5, October 2001 691-715 - © 2001 Sage Publications . p. 701

التعليم. وأنّ التوزيع العادل، يتعلّق بمدى اقتسام عبء المصاريف التي يتطلبها دعم التنوع بصفة عادلة³⁴². فيرى هذا الفريق أن التنوع يشكّل عائقاً أمام الازدهار، وهدرًا في الوقت والجهود.

كما يرى المناهضون للفيدرالية أنّ النزعة الانفصالية تقوى في وجود التفاوت الاجتماعي وانعدام المساواة في فرص العمل، فتتحدّ الأقليات في حركات وتنظيمات سياسية تعمل على رفع شأن الجماعة الاقتصادية، مما يزيد من شعورها بالغبين.³⁴³

إنّ مقاومة تنفيذ المشاريع الفيدرالية، يرجع في المقام الأول إلى الحاجة إلى إعادة توزيع الموارد، والتي تؤثر حتماً على مصالح أولئك المحرومين من دورهم. ونتيجة لذلك، هناك مخاوف من أن يفقد قادة الأغلبية دعم ناخبهم؛ إنّ الحكم الذاتي أو إنشاء ولاية مناسبة للاتحاد هو مجرد خطوة وسيطة على طريق الانفصال؛ نتيجة "تسجيل" الدولة القومية لجماعة عرقية تختلف في قيمها الثقافية والدينية عن الأغلبية. وقد تتأثر القيم الأساسية لدولة معينة؛ فلن تكون الوحدة الوطنية الإقليمية المشكّلة حديثاً فعّالة من الناحية الاقتصادية والإدارية، ما سيؤثر حتماً على الوضع العام في البلاد؛ ستكون هناك عواقب غير متوقعة لمثل هذا الإصلاح للدولة؛ يمكن للفيدرالية أن تدفع الجماعات الأخرى للتعبئة من أجل الحصول على الاستقلال الذاتي؛ لن يساعد إدخال مبادئ الفيدرالية في ضمان التعايش بين الجماعات العرقية المختلفة.

- مزايا الفيدرالية (نظرياً وتطبيقياً):

شكّل جميع السلبيات التي ذكرها الرافضون للفيدرالية مصدر قلق لليبراليين، ولقيم العدالة والمساواة.

فكانت آراء هذا الفريق ومواقفهم تنطلق من مبدأ أنّ السياسة اللغوية هي قضية أخلاقية وسياسية وقانونية كبيرة، وأنّ النزاعات قد أفسحت المجال لعدد من المفاهيم والقيم التي تمّ التعامل معها على نطاق واسع في أدب التعددية الثقافية، بما في ذلك المساواة، والعدل، والاعتراف، والحرية، والهوية، والديمقراطية، وحفظ الثقافة.

هذه الفقرة مخصصة للردّ على معظم الانتقادات والسلبيات التي عرضها المعارضون للفيدرالية، من هذه الردود:

- الفهري، عبد القادر الفاسي، السياسة اللغوية في البلاد العربية، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت، لبنان، 2013، ص 266

- زكريا، ميشال. قضايا ألسنية تطبيقية، دار العلم للملايين، بيروت، 1993، ص 140.³⁴³

إنَّ النظام المركزي يعمل على تماسك الوحدة الوطنية:

إلا أنَّ الملاحظ أنَّ الفيدرالية قد تدعم بروز الأمم وتماسكها. من ذلك، هناك سياسات ناجحة لدول اعتمدت الفيدرالية، فمعظم الدول المتطورة عالمياً نظامها فيدرالي (مثل الولايات المتحدة، ألمانيا، سويسرا، كندا....) إن سياسة البقاء لأمة متعددة الأعراق والطوائف تعتمد على خلق الانسجام الاجتماعي بين شعوبها. وعلى السياسة الجيدة أن تخلق هذا التماسك. إنَّ الفيدرالية، يمكن عدّها طريقة مناسبة لتحقيق التوازن في مصالح جميع المواطنين والاعتراف العلني بحقوقهم. وعند تحقيق المساواة بين جميع المواطنين، على جميع الصعد السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية، عندها ستعزز قيم المواطنة والانتماء. ويمكن أن يساهم في تعزيز الهوية.

هناك من يرى أن مبدأ الدولة القومية المتجانسة إثنيّاً ولغويّاً، الذي ما يزال العديد من السياسيين يطلبون ويزمرون له، ليس سوى سراب، وفكرة بعيدة عن الواقع، لا غرض لها سوى خدمة التلاعبات السياسية.³⁴⁴

عن حجة المعارضين للفيدرالية لكلفتها الباهظة وأنَّ نتائجها غير مفيدة، ردَّ الليبراليين على ذلك أنَّ للفيدرالية فوائد كثيرة، وكلفتها غير مرتفعة مقارنة بنتائجها الثقافية والأخلاقية، فهي تعلي من القيم الإنسانية، وتقوّي العواطف، والولاءات والفلسفات، فمثل هذه الأمور أكثر أهمية من المردودات المادية والنفوذ الاقتصادي. بينما الإقصاء والتمييز بحقّ الأقليات وثقافتها قد يولّد حروباً أهلية، أو يثير نزاعات عرقية متواصلة، ما قد يكلف الدولة مادياً وبشرياً أضعافاً مضاعفة من كلفة منح الحقوق الدستورية للأقليات اللغوية.

فيما يخص المساواة، لا مانع من تحمّل كلفة أكبر واستغراق وقت أطول من أجل تعزيز المساواة. وهذا إجراء مشجّع للهوية المشتركة. وليس بالضرورة أن يكون التماسك الاجتماعي سبباً وجيهاً لتعزيز المساواة. فيمكن لمجتمع متجانس دينياً أن يكون أقوى شعوراً بالهوية المشتركة، ولكن كثيراً من الناس سوف يتردّدون في الدعوة إلى تفضيل الدولة لدين الأغلبية على هذا الأساس. إنَّ التداول الديمقراطي، يمكن أن يساهم في تشكّل الهوية المشتركة.³⁴⁵

- هارمان، هارالد. تاريخ اللغات ومستقبلها (عالم بابلي)، تر: سامي شمعون، مراجعة محمد حرب فرزات، ص 69. ³⁴⁴

³⁴⁵- PATTEN, ALAN. POLITICAL THEORY AND LANGUAGE POLICY, McGill University, p. 703

يمكن تصوّر أن المساواة تركّز على التعرّف على الذات بدلاً من التركيز على المصالح. الفكرة الكامنة وراء المساواة في المعاملة هو جعل احترام الناس على قدم المساواة، من خلال تكريس كلّ فرد منهم على نفس القدر من الموارد، لتحقيق المصالح المختلفة. إنّ هذه الفكرة الواسعة من المساواة هي قلب نظرية ليبرالية في المساواة.³⁴⁶

ثمّة انجذاب إلى الليبرالية وقيم المساواة، التي ينبغي أن تفضّل التنظيمات المؤسسية التي تعزّز تكافؤ الفرص، والحدّ من الإقصاء الاجتماعي، وتسهّل المناقشة بين جميع المواطنين، وتجعل الديمقراطية أكثر استجابة للمداولة، وتشجّع هوية سياسية مشتركة، وتعزّز الفضائل المدنية. ولا بدّ من مراعاة الاحتياجات السياسية والاقتصادية والوطنية والثقافية، بالتنسيق مع جميع المسؤولين والسلطات لاتخاذ الإجراءات لحلّ المشكلات والعراقيل، وتحقيق المساواة. لا بدّ من سياسة التأكيد على ضرورة التماسك الاجتماعي والوطني في البلد، مع الاعتراف بالتنوع في المجتمع، أي بالتعددية الثقافية والعدالة لجميع فئات المجتمع ضمن الوحدة الوطنية والتماسك.

كما يعرض مؤيدو الفيدرالية أسباباً وأدلة مختلفة لإثبات صحة آرائهم، إذ رأوا أنّ نهج الفيدرالية هو خطوة من أجل تحسين الإثراء النظري وتعميق في العلوم السياسية. الفيدرالية كنموذج سياسي مرّن وديمقراطي، قادر على حلّ المشاكل السياسية بين السلطات المركزية والمحلية، في البلدان المتعدّدة الثقافات والقوميات.

توفّر التجربة الفيدرالية في العالم مادة ثرية فكرياً ونظرياً، يمكن من خلالها استنتاج أفضل السبل والممارسات، واستخلاص أهم العناصر الإيجابية لها، من أجل إنجاح تطبيقها في الممارسة السياسية، إذ ما تزال الفيدرالية في مختلف بقاع العالم تعاني من نواقص ومشكلات مختلفة³⁴⁷. إنّ المواد التجريبية التي تمّ جمعها في الواقع السياسي غنية إلى حدّ كبير، وتوفّر إمكانية تجميع الملاحظات، والكشف عن السمات الأساسية للظاهرة المدروسة واستخلاص بعض الاستنتاجات.

الفيدرالية التي ينظر إليها من وجهة نظر العلوم السياسية ليست توزيعاً دستورياً للكفاءات بين الدولة ومستويات السلطة فحسب، بل هي أيضاً علاقات شراكة سياسية،

³⁴⁶ -PATTEN , ALAN. POLITICAL THEORY AND LANGUAGE POLICY ,McGill University, p. 705

³⁴⁷ -Griffiths Ann, Nerenberg Carl (Eds.). Handbook of Federal Countries Montreal and Kingston. P. 462

ومفاوضات بشأن حلّ النزاعات، وتوازن توزيع موارد التأثير بين المركز والمناطق. تم تصميم الفيدرالية لإضعاف التناقضات بين المركز والأطراف.

الفيدرالية هي قصة نجاح بالنسبة للبعض، لأنها تجمع بين الاستقلالية والتعاون، لا سيما في الدول المتعددة الجنسيات. بينما لآخرين، مجرد خطوة أولى لتفكيك الدول القومية. ثمة فيدراليات تعزّز عناصر الديمقراطية، لأنها تخلق طبقة إضافية من الحكم (تقريب الناس إلى المركز السياسي). بالنسبة للآخرين، تخلق تكاليف إضافية غير ضرورية للحكومة بسبب البيروقراطية والطبقات السياسية.

الفيدرالية هي أحد المبادئ التي تنظّم العلاقات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية التي تمارس على أراضي الدولة المطبّقة فيها النظام الفيدرالي. فالفيدرالية ليست شكلاً من أشكال تنظيم العلاقة بين المركز ومناطقه فحسب، بل هي أيضاً رؤية شاملة تقوم على القدرة في اكتشاف الإمكانات التنموية للدولة، بمختلف مجالاتها، ومختلف مناطقها. تبحث الفيدرالية من خلال مفاوضاتها، عن إيجاد حلول مقبولة بين الأطراف، في تقاسمها للمسؤولية، وفي الحقوق والواجبات. ما يجعل الفيدرالية في عالمنا المعاصر أساساً للاستقرار الاجتماعي والسياسي، ويمكن أن تكون أداة لجعل الاقتصاد أكثر كفاءة. في الوقت الحاضر، غالباً ما يتم تداول فكرة الفيدرالية من قبل المجتمع الأكاديمي "كأساس لزيادة المشاركة السياسية والاستقرار الديمقراطي"،³⁴⁸ وقدرتها على "التوازن الاجتماعي السياسي"³⁴⁹.

يفسّر الباحثون الغربيون المعاصرون أهمية الفيدرالية، أنّها من ناحية تمنح وضع الاستقلال والإدارة الذاتية لمكونات الاتحاد، ومن ناحية أخرى، هي ضمان ظروف مواتية لإدارة الشؤون العامة. يُنظر إلى الفيدرالية، في مثل هذه الحالات، أنّها أداة آمنة، وقابلة للاستعمال بنجاح في حلّ النزاعات، بما في ذلك الصراع العرقي. تمّ التعبير عن هذا الرأي، على وجه الخصوص، من قبل مؤلفي المساهمات العلمية الهامة المدرجة في مجلد "الفيدرالية ودور الدولة"، الذي حرّره العلماء الأمريكيون ويليام م. تشاندلر وهرمان باكفيس.

تشكّل الفيدرالية اليوم، في رأي العديد من الباحثين السياسيين، أنسب استجابة لمطالب تغيير المجتمع والحياة السياسية. يمكن للفيدرالية أن تكون رابحة للجانبين الأقوى

³⁴⁸ -Inman Robert P. Federalism's Values and the Value of Federalism / NBER Working Paper N 13735. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2008. P. 2

³⁴⁹ -Myerson Roger. Federalism and Incentives for Success of Democracy. In: Quarterly Journal of Political Science (USA), 2006, Vol. 1, N 1, p. 20

والأكثر تقدماً وكذلك للمناطق الأقل حظاً. إنّ الدعم الذي يعد بإعطاء الإمكانيات التنافسية لكلّ نظام اقتصادي إقليمي يبدو أنّها تقدّم في مجال إدارة الموارد العامّة وموازنة استراتيجيات التحكّم، ويظهر أن الفيدرالية قد استوفت متطلبات مواطني دافعي الضرائب في هذه المناطق. الفيدرالية وفق النظرية الفيدرالية توفر نظاماً دستورياً قوياً تستند عليه التعددية الديمقراطية، وتقوم بتعزيز الديمقراطية النيابية عبر توفير مواطنة مزدوجة في مجمع جمهوري. وبالإمكان العثور على هذا التصريح الكلاسيكي في الوثيقة الفيدرالية (The Federalist Paper) التي تقول بأنّ الفيدرالية تساهم في تجسيد مبدأ العدالة القضائية وفي الحدّ من الأعمال التعسفية للدولة. وذلك لأنها، أولاً: بإمكانها الحدّ من قدرة الدولة على انتهاك الحقوق، طالما أنّها تضمن بأنّ البرلمان الراغب في تقييد الحريات فاقداً للصلاحيات الدستورية وبأنّ الحكومة القادرة على ذلك فاقدة للرغبة فيه. وثانياً: إنّ العمليات القانونية لصنع القرار في الأنظمة الفيدرالية تحدّ من سرعة الحكومة على التصرف. إنّ مقولة أنّ الفيدرالية تساعد في تأمين الديمقراطية وحقوق الإنسان قد تأثّرت بالنظرية المعاصرة حول الاختيار الشعبي. ففي الوحدات السياسية الأصغر بإمكان الأفراد الاشتراك بشكل مباشر في حكومة عمودية وحدوية. وزيادة على ذلك فإنّ لدى الأفراد الساخطين من الظروف السائدة في إحدى دول الاتحاد خيار الانتقال إلى دول أخرى، وهذا طبعاً بافتراض أنّ الدستور يكفل حرية الانتقال بين دول الاتحاد الفيدرالي. لا تزال قدرة النظام الفيدرالي على حماية الحريات المدنية محل جدل، إذ غالباً ما يكون هناك خلط بين حقوق الفرد وحقوق الدولة.

ولكن يبدو أنّ الفيدرالية لا تعطي ردوداً إيجابية على المناطق الأكثر فقراً. في الواقع، يمكن للجهد الذي يتطلب عادةً من دول أنظمتها الفيدرالية إلى الحكم الذاتي المحلي أن يكون فعالاً، أو مصحوباً بالاكتهاء الذاتي المالي والمسؤولية الكاملة في الإنفاق على القرارات، يمكن أن يوفر أيضاً فرصاً للمناطق الأكثر فقراً. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الحكم الذاتي ومسؤولية الدفاع عن المكونات التي تدافع عنها الفيدرالية هي المكونات اللازمة لنمو المجتمع المدني بشكل أقوى وأكثر وعياً.

تفيد مزايا الفيدرالية سياسة الحرية والتنمية داخل البلاد. ومع ذلك، توفر المبادئ الفيدرالية الحماية من الضغوط الخارجية: الدفاع الفيدرالي هو دفاع ضد مبدأ (فرّق تسد).

على الرغم من أنَّ الفيدرالية مبنية على مفاهيم عدد محدود من المبادئ الأساسية، إلا أنَّ هناك تنوعاً لا نهائياً تقريباً من التكوينات الفيدرالية في الممارسة³⁵⁰.

تتمتع الفيدرالية بمستقبل آمن إلى حدٍّ ما، لا سيما أنَّ الدول القومية قد تجاوزتها أشياء، في أوروبا وضعت معاهدة لشبونة بعض الأحجار الصلبة في الصرح الفيدرالي للاتحاد الأوروبي.

في مناقشة قضية الفيدرالية، يشارك جميع القطاعات السياسية في مختلف البلدان حالياً: (من اليمين السياسي، الليبرالي، وكذلك الوسط واليسار السياسي؛ والاقتصاديين، والدستوريين، وعلماء السياسة، وعلماء الاجتماع، وأخصائي العلاقات الدولية، وقادة الرأي)، ما يولّد مجموعة كاملة من التفسيرات، من عرض المبادئ الفيدرالية كدواء ضد كل شر في المجتمع الحديث إلى "تمجيد الأشكال المحلية للأناية الجماعية".³⁵¹

هناك علماء في السياسة يقولون، "لقد سمعنا كثيراً أحاديث عن الديمقراطية والثناء عليها، وقد شارك العديد من المنظمات الحكومية وغير الحكومية والدولية في تعزيز الديمقراطية"³⁵². إنَّ منح المزيد من السلطة للشعوب في الوسائل الحالية يعني التمثيل الكافي في مؤسسات السلطة. وهذا أمر مهم في الديمقراطية، لأنَّه قد يكون هناك بديل ديمقراطي للدولة القومية.

من المهم أيضاً ملاحظة أنَّ "تعدد الأصوات"³⁵³ توفر للفيدرالية إمكانية فحص الظاهرة من وجهات نظر مختلفة. بادئ ذي بدء، من الواضح أنَّ الفرصة متاحة لفحص الظاهرة المعينة، الواضحة جداً في المجتمع المعاصر، من وجهة نظر الارتباط المتأصل، الموجود في العلاقة بين سير العمليات الديمقراطية ومظاهر الفيدرالية، المهمة بإقامة روابط بين الفيدرالية والديمقراطية، يلاحظ أنَّ الفيدرالية والديمقراطية لا يمكن تصورهما كعنصر واحد. لهذه الأسباب، يلاحظ أنَّ الأنظمة الديمقراطية تسير طبيعياً في معظم الولايات الفيدرالية المعاصرة، ولو قوبلت أو واجهت بعض التحديات في منظومتها الفيدرالية. (مثال

³⁵⁰ -Hueglin Thomas O, Fenna Alan. Comparative Federalism: A Sistemaric Inquiry. Peterborough: Broadview Press, 2006.p. 390

³⁵¹ - Pack Jason, Bruce St John Ronald. Libya's missteps threaten descent into federalism [On-line]: <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/06/2012614115342445476.html> (Accessed 15.01.2015).

³⁵² -Pateman Carole. Participatory Democracy Revisited. In: Perspectives on Politics, 2012, March, Vol. 10, N 1, p. 10

³⁵³ - Shapiro Robert A. Polyphonic Federalism: Toward the Protection of Fundamental Rights. Chicago: The Chicago University Press, 2009.p. 2

البرازيل ، التي وصفت سابقاً بأنها "أكثر الاتحادات المقيّدة للديموقراطيات في العالم".³⁵⁴ "المؤسسات السياسية البرازيلية تمكّن الحكومة الفيدرالية من التعامل مع المشاكل الوطنية بدون التعدي على حقوق الوحدات الفرعية، لأنها مؤطرة للحدّ من إمكانيات الأقليات التي تحجب إرادة الأغلبية".³⁵⁵ في رأي باحثين آخرين، يمكن أن تصبح الفيدرالية شكلاً مؤسسياً موضوعاً للتلاعب من قبل النخب السياسية، وهي قادرة على تحصين إمكانات الديمقراطية وتقليلها، اعتماداً على ظروف تطبيق تلك المبادئ: "تبدو الأشكال المختلفة من التشوهات المفروضة على ممارسة الفيدرالية قضية رئيسية"³⁵⁶ في الحياة الاجتماعية السياسية لدول معينة (على سبيل المثال نيجيريا)؛ يلاحظ فيها أنّ "الترتيبات المؤسسية التي تسهّل الحكم الذاتي الإقليمي في الولايات أو المقاطعات قد تعزّز الاختلافات العرقية وتوفّر الموارد للقادة الذين يلعبون بالورقة "القومية"، وبالتالي تعزيز التعصّب العرقي، قد تصل في الحالات القصوى إلى الخلافات الوطنية أو التقسيم أو فشل الدولة".³⁵⁷

الفيدرالية المفتوحة والاعتماد المتبادل كلمتان رئيسيتان لحلّ المشكلة. لذلك، تشير اللامركزية والاستدامة الذاتية إلى مبدأ أوسع بكثير من أشكال الحكم. في الواقع، ثمة حاجة ملحة لأشكال ديمقراطية حقيقية. باختصار، في الأشكال الليبرالية من الفيدرالية المفتوحة. يرى فيها الباحثون: "إذا كان الشك الليبرالي حول الحكومة صحيحاً، فهذا يعني أنّه غالباً ما يكون لدينا سبب وجيه للقلق بشأن الحاجة إلى الحدّ من نطاق التشريعات الضارة أكثر من الحاجة إلى تعظيم تأثير القوانين الجيدة. من هذا المنظور، غالباً ما تكون الفيدرالية ذات قيمة استراتيجية للحدّ من مخاطر الحكومة السيئة".³⁵⁸ وأنّ الفيدرالية ليست نعمة من الحرية، "ما لم يتمّ تنظيمها بشكل صحيح، يمكنها أيضاً تمكين الحكومات المحلية من استغلال

³⁵⁴ -Stepan Alfred. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In: Journal of Democracy, 1999, Vol. 10, N 4, p.23

³⁵⁵ -Arretche Marta. Demos- Constraining or demos-Enabling Federalism? Political institutions and Policy Change in Brazil. In: Journal of Politics in Latin America, 2013, Vol. 5, N 2, p.146

³⁵⁶ -Yusuf Hamza A., Mohammed Bello Umar. State Stability and National Reconstruction: An Exploratory Review of Nigeria Federal System. In: Journal of Social and Management Sciences, 2017, Vol. 3, N 1, p. 6

³⁵⁷ - Ricklefs Norman, Fathallah Hadi. From Syriato Iraq: federalize or perish.2016, 8 November. [On-line]: <https://worldpolicy.org/2016/11/08/from-syria-to-iraq-federalize-or-perish/> (Accessed 10.07.2018). p. 6

³⁵⁸ - Ricklefs Norman, Fathallah Hadi. From Syriato Iraq: federalize or perish.2016, 8 November. [On-line]: <https://worldpolicy.org/2016/11/08/from-syria-to-iraq-federalize-or-perish/> (Accessed 10.07.2018). p. 8

أصحاب الأصول غير المنقولة، وعلى الأخص الأراضي. يمكن للفيدرالية أن تسمح للأغلبية المحلية بقمع الأقليات المحلية. وأخيراً، تخلق الفيدرالية أيضاً مخاطر كبيرة على الحرية في عمليات التعليم حيث تستمد الحكومات الإقليمية كل - أو معظم - إيراداتها من الحكومة المركزية بدلاً من فرض الضرائب على سكانها".³⁵⁹

يعيش حوالي 40٪ من سكان الكوكب في أنظمة اتحادية، في بلدان "يمكن اعتبارها أنها اتحادات، وكثير منها متعدّدة الثقافات أو متعدّدة جنسيات في تكوينها".³⁶⁰

في الآونة الأخيرة، زاد الاهتمام بأبحاث المؤسسات السياسية الفيدرالية، إنَّ أكثر ما يبرز ذلك اعتبارنا أنَّ العديد من الدول الأكثر تطوراً وديمقراطية في العالم هي اتحادات فيدرالية: "الاتحادات اللامركزية، وكذلك اللامركزية الحكومية المحلية، تسمح للمجتمعات المركزية مكانياً بحرية كبيرة في إدارة شؤونها الخاصة وحماية حقوق الأقليات. على سبيل المثال حول سياسة التعليم أو اللغة. يمكن اعتبار حالات معينة معروفة على أنها تجسّد نجاح الاتحادات في الديمقراطيات الراسخة في دول عديدة، ولا سيما كندا والهند والولايات المتحدة".³⁶¹ على الرغم من أنَّ عدد البلدان ذات الهيكل الاتحادي (28 من أصل 193 معترف بها من قبل الأمم المتحدة) يبدو صغيراً مقارنة بالدول ذات النظام السياسي الموحد، إلا أن حوالي 40 ٪ من سكان العالم يعيشون في هذه البلدان الـ 28 [Dodd]. لكنَّ المهم في الولايات الفيدرالية هو تنوع الأشكال الموجودة، بدءاً من المجتمعات المتقدمة مروراً ببلدان أقلّ نمواً مثل نيجيريا أو إثيوبيا، التي تمكّنت من دمج الاختلافات العرقية واللغوية والثقافية مثل الهند وكندا وماليزيا وغيرها من دول لديها مثل هذه المشاكل، وهناك دول لا تعتمد النظام الاتحادي الحقيقي، لكنّها لا تزال تمتلك هياكل وميزات النظام الاتحادي، مثل إيطاليا وإسبانيا. يوضح "ر. ل. واتس" الأهمية المتزايدة للمنظومة الفيدرالية في العالم اليوم من خلال الجوانب التالية³⁶²:

الخصائص الثقافية التي تجعل الرغبة في تقرير المصير منطقية؛ الناس الذين يريدون أن

³⁵⁹-Somin Ilya. Libertarianism and Federalism. In: Policy Analysis. Washington: Cato Institute, 2014, N 751.p. 20.

³⁶⁰-Watts Ronald L., Blindenbacher Raoul. Federalism in a Changing World – A Conceptual Framework for the Conference. In: Raoul Blindenbacher, Arnold Koller (Eds.). Federalism in a Changing World: Learning from Each Other. Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism 2002. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2003, p. 9

³⁶¹-Ricklefs Norman, Fathallah Hadi. From Syriato Iraq: federalize or perish. 2016, 8 November. [On-line]: p. 11

³⁶²Watts Ronald L., Blindenbacher Raoul. Federalism in a Changing World – A Conceptual Framework for the Conference. In: Raoul Blindenbacher, Arnold Koller (Eds.). p. 71

يكونوا مستهلكين عالميين (بتجاوز الحدود المحلية)؛ لم يعد في الاقتصاد قواعد وطنية، ولم يعد الناس يحبون بعضهم للحصول على المنافع المتبادلة؛ كما أدت التطورات التكنولوجية إلى تنظيم مبادئ الأعمال الفيدرالية، ما أدى إلى تغييرات في المواقف تجاه التنظيم السياسي؛ يتم تطبيق مبدأ التبعية كمبدأ ديمقراطي في جميع المجالات؛ الاتحادات هي أشكال منظّمة مرنة وقابلة للتكيف؛ يظهر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنّ مؤشر التنمية البشرية أعلى في الولايات الفيدرالية مقارنة بالدول ذات النظام المركزي. يضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤشّر التنمية البشرية (HDI)، في اعتباره العوامل النوعية مثل التعليم والصحة.

"المساواة بين المواطنين لا تعني أن الوحدات الإقليمية يجب أن يكون لها نفس السلطات ... يمكن اعتبار الوضع غير المتماثل للوحدات القائمة على الجنسية وسيلة لتعزيز مبدأ المساواة الأخلاقية، لأنّه يضمن نفس الاهتمام بهوية الأقليات كدولة ذات أغلبية".³⁶³ هذا يعني أنه، على سبيل المثال، يمكن للوحدات الإقليمية الكندية، في الفيدرالية غير المتكافئة، ممارسة مهارات محدّدة وتحمل المسؤوليات وفقاً لأوضاعها الخاصّة. في كندا، الفيدرالية لها جوانب عديدة غير متكافئة. فمن ناحية، تلك التي تأتي بحكم القانون، والتي تأتي من الطبيعة الدستورية والقانونية والتي تؤكّد على تقسيم السلطات، ومن ناحية أخرى تلك التي تأتي بحكم الواقع، والتي تأتي من الترتيبات الإدارية بين مستويات الحكومة. ومع ذلك، فهي ليست مستقرة للغاية، إذ يمكن تعديلها وفقاً لنسب قوة قصيرة المدى، بالإضافة إلى ذلك، القانون غير متصل كثيراً بالمصطلحات الرقمية مقارنة بالواقع الفعلي. علاوة على ذلك، فإنّ السلطات القليلة الممنوحة هي في الواقع تعويض عن خرق الاختصاص الحصري في كيبيك.³⁶⁴

من المؤكّد أنّ ثمة فوائد عديدة للفيدرالية. ولأسيما في دول مؤلّفة من مجموعات عرقية منفصلة، إذ يمكن للنظام الفيدرالي ضمان أصوات الجميع. ويمكن أن يمنح كل مجموعة رأياً حاسماً في الأمور المحلية. ويمكنها مواجهة توازن الحكومة المركزية التي تهيم عليها مجموعة واحدة. فثبت أنّ الفيدرالية تحمي التعددية وتدعمها بشكل فعال، وتساهم في التكاثر الحقيقي لمستويات الحكومة، وتوفّر للسكان مشاركة أكبر في صنع القرار. هناك ميزة أخرى للفيدرالية أنها ضمان في فصل السلطات، والتغلب على عوائق بعض الانتهاكات المحتملة.

³⁶³ -Damian George. Federalism și federalism. În: Timpul, 2 august 2012. p. 226

³⁶⁴ - Catană Vitali. Gestionarea conflictelor: analiză comparată și perspective pentru Republica Moldova / IPP. [On-line]: <http://www.ipp.md/doc.php?l=ro&id=53&idc=162> (Accessed 13.03.2017). p. 263

يُعتقد أن الحكومات المحلية، فيما يتعلق بالسلطة المركزية، لديها حساسية شديدة تجاه الاستبداد: هذا التفتت، في الواقع، هو فرصة للحفاظ على راية الحرية. من خلال إزالة الحكومة الوطنية، والانخراط في بعض القضايا المثيرة للجدل، وتولي المسؤولية من الحكومة المحلية، فالفيدرالية تخلق فرصاً حقيقية للإدارة المركزية لتعزيز استقرارها السياسي.

يعتبر بعض الباحثين أنَّ الفيدرالية حاجة حقيقية للبلدان ذات مزيج من التنوع الثقافي والعرق. تجد إليزابيث ألبير في النظام الفيدرالي مخرجاً لبناء الحلول المختلفة في كلتا الحالتين "الاستيعاب والتحرر"³⁶⁵. يعتقد فلوريان بيبر، أنَّ الفيدرالية هي حلٌّ حقيقي لبلد متعدّد الأعراق. وبحسب رأيه، فإنّ النظام السياسي الفيدرالي أنموذج مرّن من أجل استيعاب المشاكل الناشئة والتناقضات السياسية³⁶⁶. يواكيم بلاتر في بحثه عن النظام الفيدرالي يقلّل ويحدّ من سلطات السلطة المركزية³⁶⁷. ويعتقد البروفيسور جينس فويلك أنَّ النظام الفيدرالي السياسي هو أنموذج طبيعي لإنقاذ الأقلية من الأغلبية³⁶⁸. في هذا السياق، يلاحظ أن مبدأ تقرير المصير في الفيدرالية أصبح أداة تستخدمها المجموعات الفرعية داخل الدول القومية لضمان استمرار وجودها كثقافات متنوعة ومختلفة بشكل فريد. في هذه الحالة، يمكن أن تكون الفيدرالية هي خلاص الدولة القومية³⁶⁹.

قد تحمي التنظيمات الفيدرالية من تسلط السلطات المركزية من خلال تأمين الحصانة وعدم السيطرة على الأقليات أو الدول. فالاختصاص الدستوري للسلطات الذي تحصل عليه وحدة عضويّ الأفراد من المركز، بينما تشكّل التنظيمات المتداخلة تأثيراً على القرارات المركزية عبر هيئات وحدة العضو. وبالتالي يمكن للوحدات الأعضاء أن تتحقّق من السلطات المركزية وتمنع اتخاذ إجراءات غير مناسبة تتعارض مع إرادة الأقليات. يمكن أن

³⁶⁵ -Ad-Dabbagh Harith. L'Irak au bord de l'éclatement, les dix péchés capitaux d'une reconstruction ratée / Cahiers du CÉRIUM. Working Paper N 1. Montréal. Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal, 2014, p. 25

³⁶⁶ -Cornea Sergiu. Realisation des principes d'autonomie locale en Republique de Moldova: le cas de Gagaouzie. In: Proceedings of International Conference „Exploration, education and progress in the third millennium”, Galați, 29th–30th of April 2011. Vol. II, N 3. Galați: Galati University Press, 2011, p36

³⁶⁷ -Blatter Joachim. Horizontalföderalismus und Swiss Democracy. In: Swiss Political Science Review, 2010, Vol. 16, N 2, p. 250

³⁶⁸ -Woelk Jens. What it means to be special in relations with the Central State: Institutions and Procedures. In: Jens Woelk, Francesco Palermo, Josef Marko (Eds.). Tolerance through law. Leiden: MartinusNijhoff Publishers, 2008, p. 125

³⁶⁹ -Tarr George Alan, Williams Robert F., Marco Joseph (Eds.). Federalism, subnational constitutions, and minority rights. Westport (CT), London: Praeger, 2004, p. 246

تستوعب التنظيمات الفيدرالية الأقليات القومية التي تطمح إلى تقرير المصير والحفاظ على ثقافتها أو لغتها أو دينها. ومن الواضح أن حصانة تنظيمات الحكم الذاتي هي أفضل من النزاعات السياسية التي قد تنجم عن محاولات هذه الجماعات للانفصال. قد تستجيب السلطات المركزية لانتهاكات حقوق الإنسان أو الحروب الأهلية أو التطهير العرقي لمنع مثل هذه الحركات الانفصالية. قد تزيد النظم الفيدرالية من فرص مشاركة جميع المواطنين في صنع القرارات العامة؛ من خلال المداولات والمكاتب في كلٍّ من الوحدة الأعضاء والهيئات المركزية. [Stanford Encyclopedia of Philosophy]

لقد تسببت بعض اللوائح والمؤسسات في زيادة مشكلات تآكل الثقافات واللغات في ظلّ الثقافة الوطنية أو الطبقة السياسية في البلاد. لذا فإنّ الأنظمة الحالية للسياسات والمؤسسات الوطنية والمقارنة خلقت فجوة كبيرة في التعاون الرسمي والمؤسسي والمهني والتقني من خلال إداراتها ومركزيتها، ما يخلق صدمة قوية في هيكل المجتمع المدني وعصر النهضة الفكرية من البلاد.

إنّ أسس الاتحاد يعتبر صمام الأمان كضمان للسلامة الإقليمية. هذا حقٌّ غير قابل للتصرف للرعايا الاتحاديين. في ظل ظروف الاتحادات الديمقراطية، التي تضمن السلامة الإقليمية. ومع ذلك، لا يمكننا أن نقول الشيء نفسه في ظل ظروف الاتحادات ذات الأنظمة الاستبدادية. مثال ذلك الاتحاد السوفياتي. من المعروف جيداً أن الجمهورية الاشتراكية السوفياتية المولدافية، التي أُجبرت على دخول هذه الجمهورية URSS نتيجة للبروتوكول السري الإضافي لميثاق Ribbentrop-Molotov ، والتي ستبلغ مساحتها حوالي 50000 كيلومتر مربع في النهاية، وقد سُرفت مولدوفا أيضاً من تلك الأراضي، التي لم تنضم أبداً إلى دول أخرى³⁷⁰.

تميل الحكومات إلى التوسّع في مواجهة موجات التشرذم الإقليمي في المجتمعات الحديثة³⁷¹، إذ يتمُّ الكشف عن طلبات تقرير المصير من خلال الانفصال (مثل باكستان وكندا وإسبانيا)، فيتتمُّ الكشف عن الضغوط الوطنية بشأن قضايا الأقليات والهوية الوطنية

³⁷⁰-Protsyk Oleh, Bucătaru Igor, Volentir Andrei. Competiția partidelor în Moldova: ideologie, organizare internă și abordarea conflictelor etno-teritoriale. Chișinău: CEP USM, 2007.p.8

³⁷¹-Kalu John O., Bing Dov. Implication of Federalism in „Federal” Related Political Institutions: A Conceptual Analysis. In: Perspectives on Federalism, 2016, Vol. 8, Issue 3, p. 47

(البرازيل والهند وكندا وجنوب أفريقيا، ونيبال وإثيوبيا والاتحاد الروسي وفنزويلا). إنّ معالجة هذه التحديات المعقّدة، التي تلخّص في الواقع المشاكل الحالية للفيدرالية، تأتي مع مقترحات نظرية تكشف عن التفسير المنطقي للعلاقة السببية للفيدرالية.

من أبرز مزايا الفيدرالية : أ- يساعد النظام الفيدرالي على تكوين دول كبيرة قوية ذات إمكانيات ضخمة، تستطيع الدفاع عن كيائها والمحافظة على استقلالها وذلك لما يتوافر لها من إمكانيات وقدرات يصعب تحقيقها لأية دولة من الدول الأعضاء فيه منفردة. ب. يوفّق النظام الفيدرالي بين الوحدة الوطنية والاستقلال الذاتي اذ يترتب عليه توحيد التشريع في المسائل الجوهرية التي تهّم دولة الاتحاد الفيدرالي في مجموعها ويترك بعد ذلك حرية كبيرة للولايات أو الأقاليم أو المقاطعات في إصدار التشريعات في المسائل الثانوية المحلية التي تهّم كلّ ولاية على حدة بوصفها تشريعات تتفق مع ظروفها الخاصة وتتلاءم مع أحوالها . ج. للنظام الفيدرالي قيمة ديمقراطية كبيرة، فهو يسمح بوجود تشريعات ونظم إدارية خاصة محلية تكون أكثر ملائمة لصالح الولاية التي تصدر منها. د. يحقّق الاتحاد الفيدرالي خبرة واسعة في الشؤون الدستورية إذ أنّ استقلال الولايات في كثير من الأمور الداخلية يجعل كلّ ولاية مستقلة بتشريعاتها ولكلّ منها دستورها الخاص. ولاشك أنّ القوانين والنظم التي يثبّت نجاحها في إحدى الولايات أو الأقاليم ستسري إلى الولايات أو الأقاليم الأخرى فتعمّ الفائدة . هـ. يفسح الاتحاد الفيدرالي المجال لتجربة نظم سياسية متعدّدة ومختلفة عن الأخرى، بحسب نظام كلّ ولاية. ومن الواقع العملي لكلّ نظام سياسي مطبّق يمكن لكلّ ولاية الأخذ بالنظام الذي يثبت صلاحيته في التطبيق العملي والذي يتوافق مع مصالحها ويحقّق أهدافها. و. كما يوفّر الاتحاد الفيدرالي فرصة للأفراد الساخطين من الظروف السائدة في إحدى دول الاتحاد خيار الانتقال إلى دول أخرى، لأنّ الدستور الفيدرالي يكفل حرية الانتقال بين دول الاتحاد الفيدرالي³⁷².

يسهم حرية تنقل الأفراد في ظلّ الفيدرالية إلى زيادة التنافس بين الأفراد ذوي الامتيازات المتماثلة إقليمياً، مما يعزّز منافع الحكم الذاتي المحلي. كما قد تمنح الفيدرالية بعض الامتيازات السياسية للأقليات المختلفة عن غالبية السكان بحيث لا تخضع لقرارات صارمة. [Stanford Encyclopedia of Philosophy].

³⁷² - صالح، نغم محمد. الفيدرالية في الدستور العراقي 2005 (الواقع والطموح)، دراسات دولية، العدد 41. <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aid=60798> . ص 51-52

هذه هي بعض الاعتبارات السياسية والاقتصادية والثقافية التي يمكن أن تحققها الفيدرالية. عموماً يمكن عدّ الفيدرالية مقارنة بالنظام السياسي الموحد أكثر تنظيماً على الصعيدين الداخلي والخارجي، في مجالات التشريع والتنفيذ والرقابة، وأكثر تنسيقاً في التعاون، وأكثر عدلاً، في حال طبقت بآليات مدروسة ودقيقة وفق تفاهات الأطراف المختلفة. يمكن إيجاز مجمل مزايا الفيدرالية من الناحية التطبيقية في النقاط التالية:

يتمتع الحلّ الفيدرالي لمشكلات المجتمع بالمزايا التالية: يضمن للأقليات حصّة معينة من سلطة الدولة، ويزيد من فرص الأقليات العرقية في الحفاظ على ثقافتها الخاصة، ويساعد على إيجاد حلّ وسط بشأن تقسيم السلطة، وبالتالي منع أو تعليق الطلب على الانفصال، وتسهيل الاندماج السياسي للجماعات العرقية. ويقوّي الأسس الدستورية للدولة.

الخاتمة:

ثمة اتجاه رفض كافة أشكال الفيدرالية، بذرائع سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية عديدة، من مثل: إنها مشكلة تهدّد الوحدة الوطنية، وتؤثّر في السيطرة السياسية في نهاية المطاف. وأنّ تبني الخطاب السياسي والقانوني للفيدرالية، أي باختيار المساواة في المعاملة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فإنّ هذه المساواة ستكون أغلى كلفة وأكثر استغراقاً للوقت.

بينما شكّلت الآراء المناهضة للفيدرالية مصدر قلق للبراليين الذي يرفضون كلّ أشكال القمع والاستبداد، بذرائعها المختلفة، منطلقين من مبادئ أخلاقية وسياسية وقانونية واقتصادية واجتماعية عدّة. فرأوا أن النزعة الانفصالية تقوى في حال وجود التفاوت الاجتماعي وانعدام المساواة في الحقوق والفرص. فعندما تشعر مجموعة بالغين في وطنها يتفاقم خطر الانفصال. كما أن الإقصاء والتمييز قد يولّد حروباً أهلية، أو يثير نزاعات متواصلة، ما قد يكلف الدولة مادياً وبشرياً أضعافاً مضاعفة من كلفة منح الحقوق الدستورية للأقليات. فهذا الاتجاه يفضّل الترتيبات المؤسسية التي تعزّز المساواة في الفرص، وتحدّ من الاستبعاد الاجتماعي، وتشجّع على سياسة مشتركة. وعليه رأى أنصار هذا الاتجاه في الفيدرالية طريقة مناسبة لتحقيق التوازن في المصالح والاعتراف العلني بالحقوق. فعند تحقيق المساواة بين جميع المواطنين، وعلى جميع الصعد، ستتعزيز قيم المواطنة والانتماء، ويزداد التماسك الوطني، وتتعزيز الهوية الوطنية المشتركة.

المراجع:

1. Arretche Marta. Demos-Constraining or demos-Enabling Federalism? Political institutions and Policy Change in Brazil. In: Journal of Politics in Latin America, 2013, Vol. 5, N 2, pp. 133-150.
2. Bârna Radu Cristian. Regiuni în state Federale / Idei și instituții regionale. Cluj: Editura Fundației pentru Studii Europene, 2012. 265 p.
3. Boțan Igor. The Federalization of the Republic of Moldova: Opportunities and Risks. [On-line]: <http://e-democracy.md/en/monitoring/politics/comments/20021209/> (Accessed 17.02.2017).
4. Beramendi Pablo. Federalism. In: Carles Boix, Susan C. Stokes, (Eds.). The Oxford Handbook of Comparative Politics. New York: Oxford University Press, 2007, pp. 752-781.
5. Blatter Joachim. Horizontalföderalismus and Swiss Democracy. In: Swiss Political Science Review, 2010, Vol. 16, N 2, pp. 247–277.
6. Catană Vitali. Gestionarea conflictelor: analiză comparată și perspective pentru Republica Moldova / IPP. [On-line]: <http://www.ipp.md/doc.php?l=ro&id=53&idc=162> (Accessed 13.03.2017).
7. Cornea Sergiu. Realisation des principes d'autonomie locale en Republique de Moldova: le cas de Gagaouzie. In: Proceedings of International Conference „Exploration, education and progress in the third millennium”, Galați, 29th–30th of April 2011. Vol. II, N 3. Galați: Galati University Press, 2011, pp. 32-44.
8. Ad-Dabbagh Harith. L'Irak au bord de l'éclatement, les dix péchés capitaux d'une reconstruction ratée / Cahiers du CÉRIUM. Working Paper N 1. Montréal. Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal, 2014, p 25.
9. Damian George. Federalism și federalism. În: Timpul, 2 august 2012.

10. Danilovich Alex (Ed.). *Federalism, Secession, and International Recognition Regime*. London: Routledge, 2018. 236 p.
11. Dodd Clement H. *Confederation, Federation, and Sovereignty*. In: *Perceptions: Journal of International Affairs*, 1999, Vol. 4, No. 3. [On-line]: <http://sam.gov.tr/wpcontent/uploads/2012/01/clement-h.-dodd.pdf> (Accessed 27.03.2017)
12. Griffiths Ann, Nerenberg Carl (Eds.). *Handbook of Federal Countries* Montreal and Kingston: McGill-Queen's Press, 2005. P. 462.
13. Feeley Malcolm M., Rubin Edward L. *Federalism. Political Identity and Tragic Compromise*. Michigan: University of Michigan Press, 2009. p. 336.
14. Fisichella Domenico. *Contro il federalismo. Seconda edizione / Collezione „I libri di Percorsi”*. Roma: Pantheon, 2004. P.72.
15. Hueglin Thomas O, Fenna Alan. *Comparative Federalism: A Sistemaric Inquiry*. Peterborough: Broadview Press, 2006. p. 390.
16. Inman Robert P. *Federalism's Values and the Value of Federalism / NBER Working Paper N 13735*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2008. 48 p.
17. Kalu John O., Bing Dov. *Implication of Federalism in „Federal” Related Political Institutions: A Conceptual Analysis*. In: *Perspectives on Federalism*, 2016, Vol. 8, Issue 3, pp. 45-68.
18. Moraru Victor. *Provocarea Kosovo: separatismul ca generator al tensionării internaționale*. In: *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, 2011, N 1, pp. 134-141.
19. Myerson Roger. *Federalism and Incentives for Success of Democracy*. In: *Quarterly Journal of Political Science (USA)*, 2006, Vol. 1, N 1, pp. 3-23.
20. Owen David. *Balkan Odyssey*. London: Victor Gollancz Ltd., 1995. p 394

21. Pack Jason, Bruce St John Ronald. Libya's missteps threaten descent into federalism [On-line]:
<https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/06/2012614115342445476.html> (Accessed 15.01.2015).
22. Pateman Carole. Participatory Democracy Revisited. In: Perspectives on Politics, 2012, March, Vol. 10, N 1, pp. 7-19.
23. PATTEN , ALAN. POLITICAL THEORY AND LANGUAGE POLICY , McGill University , Vol. 29 No. 5, October 2001 691-715 - © 2001 Sage Publications
24. Protsyk Oleh, Bucătaru Igor, Volentir Andrei. Competiția partidelor în Moldova: ideologie, organizare internă și abordarea conflictelor etno-teritoriale. Chișinău: CEP USM, 2007.p 204.
25. Shapiro Robert A. Polyphonic Federalism: Toward the Protection of Fundamental Rights. Chicago: The Chicago University Press, 2009.p 256.
26. Stepan Alfred. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In: Journal of Democracy, 1999, Vol. 10, N 4, pp. 19-34.
27. Ricklefs Norman, Fathallah Hadi. From Syriato Iraq: federalize or perish.2016, 8 November. [On-line]: <https://worldpolicy.org/2016/11/08/from-syria-to-iraq-federalize-or-perish/>(Accessed 10.07.2018).
28. Somin Ilya. Libertarianism and Federalism. In: Policy Analysis. Washington: Cato Institute, 2014, N 751. 20 p.
Stanford Encyclopedia of Philosophy" ,Federalism" . *First published Sun Jan 5, 2003; substantive revision Thu Jun 7, 2018* .
<https://plato.stanford.edu/entries/federalism/>
29. First published Sun Jan 5, 2003; substantive revision Thu Jun 7, 2018 .
<https://plato.stanford.edu/entries/federalism/>

30. Stepan Alfred. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In: Journal of Democracy, 1999, Vol. 10, N 4, pp. 19-34.

31. Tarr George Alan, Williams Robert F., Marco Joseph (Eds.). Federalism, subnational constitutions, and minority rights. Westport (CT), London: Praeger, 2004. 247 p.

32. Watts Ronald L., Blindenbacher Raoul. Federalism in a Changing World – A Conceptual Framework for the Conference. In: Raoul Blindenbacher, Arnold Koller (Eds.). Federalism in a Changing World: Learning from Each Other. Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism 2002. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2003, pp. 7-25.

33. Woelk Jens. What it means to be special in relations with the Central State: Institutions and Procedures. In: Jens Woelk, Francesco Palermo, Josef Marko (Eds.). Tolerance through law. Leiden: MartinusNijhoff Publishers, 2008, pp. 121-142.

34. Yusuf Hamza A., Mohammed Bello Umar. State Stability and National Reconstruction: An Exploratory Review of Nigeria Federal System. In: Journal of Social and Management Sciences, 2017, Vol. 3, N 1, pp. 1-9.

35. Исаев Леонид. Федерализм в Йемене: на обломках счастье сложно строить. [On-line]: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/federalizm-v-yemene-na-oblomkakh-schaste-slozhno-stroit/> (Accessed 18.12.2017).

36. زكريا، ميشال. قضايا ألسنية تطبيقية، دار العلم للملايين، بيروت، 1993

37. صالح، نغم محمد. الفيدرالية في الدستور العراقي 2005 (الواقع والطموح)، دراسات دولية، العدد 41. <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&ald=60798>

38. الفهري، عبد القادر الفاسي، السياسة اللغوية في البلاد العربية، دار الكتاب الجديد

المتحدة، بيروت، لبنان، 2013

39. هارمان، هارالد. تاريخ اللغات ومستقبلها (عالم بابلي)، تر: سامي شمعون، مراجعة محمد حرب فرزات، ص 69.