

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عمار ثليجي الأغواط
كلية الحقوق والعلوم السياسية



مجلة الفكر القانوني والسياسي

مجلة دورية دولية محكمة

تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عمار ثليجي الأغواط



المجلد الرابع، العدد الثاني

ماي 2020

ر.د.م.ك: 1620 - 2588



Revue de La Pensée Juridique et Politique

Ministère de l'enseignement supérieur
et de la recherche scientifique
Université Amar Telidji Laghouat
Faculté de Droit
et de Sciences Politiques



Revue périodique internationale arbitrée

Revue de La Pensée Juridique et Politique



Quatrième Volume, Deuxième Numéro

Mai 2020

ISSN : 1620-2588

إدارة وهيئة التحرير، واللجنة العلمية للمجلة

المدير الشرفي للمجلة: رئيس الجامعة: الأستاذ بن برطال جمال

مدير المجلة: الدكتور عبد العزيز لزهري

رئيس هيئة التحرير: الدكتور بن صالح محمد الحاج عيسى

مسؤول النشر: الدكتور بوزيدي التجاني

اللجنة العلمية للمجلة:

الدكتور لزهري عبد العزيز	جامعة الأغواط	- الدكتور دمانة محمد	جامعة الأغواط
- الأستاذ خضراوي الهادي	جامعة الأغواط	- الدكتور بلكعبيات مراد	جامعة الأغواط
- الأستاذ رزق الله العربي بن مهدي	جامعة الأغواط	- الدكتور بطيمي حسين	جامعة الأغواط
- الأستاذ رومي رافائيل	جامعة نانت - فرنسا	- الدكتور أحمد بركاني	جامعة بجاية
- الأستاذ برايك الطاهر	جامعة الأغواط	- الدكتورة عكاكة فاطمة الزهراء	جامعة الأغواط
- الدكتور شويرب خالد	جامعة الجزائر 1	- الدكتور جعيرن عيسى	المركز الجامعي بأقلو
- الأستاذة كيسي زهرة	المركز الجامعي بتغاسست	- الدكتور بوعيشة بوغفالة	جامعة الأغواط
- الأستاذ زارة لخضر	جامعة الأغواط	- الدكتور سالمي موسى	جامعة الأغواط
- الأستاذ بن علي حميد	جامعة الجلفة	- الدكتور بن جلول مصطفى	جامعة الأغواط
- الأستاذ شوميت باتريك	جامعة نانت - فرنسا	- الأستاذ أوسك لورانت	جامعة نانت - فرنسا
- الأستاذ النحوي سليمان	جامعة الأغواط	- الدكتور مراد قريبيز	جامعة الأغواط
- الدكتور مسعودي عبد الله	جامعة الأغواط	- الدكتور الدح عبد المالك	جامعة الأغواط
- الأستاذ لحاق عيسى	جامعة الأغواط	- الدكتور بن عيسى أحمد	جامعة سعيدة
- الدكتورة العمراوي مارية	جامعة الجلفة	- الدكتور مسعودي محمد أمين	جامعة الأغواط
- الدكتور عبد الحليم بقرين	جامعة الأغواط	- الدكتور عبيدي محمد	جامعة الأغواط
- الدكتور زديك الطاهر	جامعة الأغواط	- الدكتور سعودي السعيد	جامعة الأغواط
- الأستاذ شول بن شهرة	جامعة غرداية	- الدكتورة غربي فاطمة الزهراء	جامعة الأغواط
- الدكتور إروان هارون	جامعة المدية	- الدكتور ذيب محمد	جامعة الأغواط
- الدكتور راجحي لخضر	جامعة الأغواط	- الدكتور غربي عطاء الله	جامعة الأغواط
- الدكتورة سعيدان أسماء	جامعة الجزائر 1	- الدكتور غربي أسامة	جامعة المدية
- الدكتور بن صغير مراد	جامعة الشارقة - الإمارات العربية المتحدة	- الدكتور بركات نجية	جامعة الأغواط
- الدكتور علي محمد العكيلي	الجامعة المستنصرية - العراق	- الدكتور بوفاتح أحمد	جامعة الأغواط
- الدكتورة لمي علي الظاهري	الجامعة المستنصرية - العراق	- الدكتورة عائشة عمران	جامعة الأغواط
- الدكتور خضر بن عطية	جامعة الأغواط	- الدكتورة فوق أم الخير	جامعة الأغواط
- الدكتور بوعيشة بوغفالة	جامعة الأغواط	- الدكتور كمال محمد الأمين	جامعة تيارت
- الدكتور والي عبد اللطيف	جامعة المسيلة	- الدكتور بن منصور عبد الكريم	المركز الجامعي بتينندوف
- الدكتور بقشيش علي	جامعة الأغواط	- الدكتور النوعي أحمد	جامعة الأغواط
- الدكتور سعد العقون	جامعة الجلفة	- الدكتور هني عبد اللطيف	جامعة سعيدة
- الدكتور بن قسمية العربي	جامعة الأغواط	- الدكتور شويرب الجيلالي	جامعة الأغواط
الدكتور زوبري بن قويدر	جامعة الأغواط	- الدكتور بوزيدي التجاني	جامعة الأغواط
- الدكتورة جليل مونية	جامعة بومرداس	- الدكتورة بركات نجية	جامعة الأغواط
- الدكتورة حجاج مليكة	جامعة الجلفة	- الدكتورة طويسات عائشة	جامعة الأغواط
- الدكتورة يوسف مباركة	جامعة الأغواط	- الدكتور زيد الخيل توفيق	جامعة بجاية
- الدكتور ديدوني بلقاسم	جامعة الأغواط	- الدكتورة علاوة حنان	جامعة بجاية
- الدكتور بن حملة سامي	جامعة قسنطينة	- الدكتور بن زوير عمر	جامعة الأغواط

جامعة الأغواط	- مسعودي عبد الله	جامعة الأغواط	- الأستاذة شميسة بوشنافة
المركز الجامعي ببريكة	- الدكتور ونوغي نبيل	جامعة خنشلة	- الدكتورة أوشن حنان
جامعة بجاية	- الدكتور بن هلال نذير	جامعة الأغواط	- الدكتورة عيمور راضية
جامعة بجاية	- الدكتور أسياخ سمير	جامعة غرداية	- الدكتور فنانلي رايح
جامعة الأغواط	- الدكتورة بوحوية أمال	جامعة سطيف	- الدكتور بوسعدية رؤوف
المركز الجامعي بآفلو	- الدكتور غفافية ياسين	المركز الجامعي بآفلو	- الدكتور بن عمر الحاج عيسى
المركز الجامعي بآفلو	- الدكتور مخلوف تريح	جامعة خنشلة	- الدكتورة عمراوي خديجة
جامعة بشار	- الدكتورة خليفي مريم	المركز الجامعي بتيندوف	- الدكتور حمودي محمد
جامعة الأغواط	- الدكتور ملياني عبد الوهاب	جامعة الأغواط	- الدكتورة الفحلة مديحة
جامعة الأغواط	- الدكتور بن زريق محمد	جامعة الأغواط	- الدكتورة طهاري حنان

السكرتيريا والتنسيق والتنفيذ

غربي مصطفى (ملحق رئيسي للإدارة)// تخايلة مسعودة(متصرف إداري)

القواعد العامة للنشر في "مجلة الفكر القانوني والسياسي"

"مجلة الفكر القانوني والسياسي"، مجلة دورية علمية محكمة متخصصة في مجال العلوم القانونية، الإدارية والسياسية تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، كل ستة أشهر (ماي، نوفمبر من كل سنة)، مع إمكانية نشر أعداد خاصة دون اعتبار للمدة القانونية للإصدار.

1- تقبل البحوث ذات الصلة بالعلوم القانونية، الإدارية والسياسية باللغة العربية أو الفرنسية أو الإنجليزية على حد السواء.

2- يشترط في المقال أن لا يكون قد سبق نشره أو تم تقديمه للنشر في جهات أخرى، أو مشاركاً به ضمن ملتقى.

3- أن لا يكون البحث جزء من كتاب، أو فصلاً من رسالة أو أطروحة جامعية.

4- يتعين أن لا تزيد عدد صفحات البحث عن 30 صفحة، و أن لا تقل عن 10 صفحات بما في ذلك المراجع والهوامش والملاحق إن وجدتم إرفاقه بملخص لا يتجاوز نصف صفحة باللغة العربية مع الكلمات المفتاحية، وآخر باللغة الإنجليزية مع الكلمات المفتاحية.

5- يرفق المقال بسيرة ذاتية للناسخ خاصة ما تعلق بالدرجة العلمية والجهة التي يعمل فيها.

6- تقوم هيئة التحرير بالمراجعة اللغوية والعلمية للمقال وتحكيمه.

7- تصبح البحوث والمقالات ملكاً للمجلة، ولا يحق للباحث أن يطالب بإعادتها أو إعادة نشرها إلا بعد الموافقة من طرف إدارة المجلة.

8- يخضع ترتيب البحوث والمقالات لإعتبارات فنية فقط دون سواها.

9- يراعى في المقال اعتماد الأصول العلمية والمنهجية المتعارف عليها في كتابة البحوث الأكاديمية.

10- نوع وحجم الخط في المتن والهوامش:

✓ نوع وحجم الخط في المتن: (الخط باللغة العربية Traditional Arabic) حجم : 16

(الخط باللغة الأجنبية Times New Roman) حجم : 14

✓ نوع وحجم الخط في الهامش: (الخط باللغة العربية Traditional Arabic) حجم : 12

(الخط باللغة الأجنبية Times New Roman) حجم : 10

11-الصفحة من الحجم A4

12-حواف الصفحة (أعلى 2 سم) . (أسفل 2 سم) . (اليمين 3 سم) . (اليسار 2 سم)

13- الهوامش تكون في أسفل الصفحة وليس في آخر المقال بالطريقة الإلكترونية، الإحالة تكون بدون وضع الأقواس مثل (1) في

المتن أو في الهامش، تكون على شكل: مثال- في المتن: مجلة 1 / في الهامش: 1- د. في بداية كل صفحة جديدة.

14- يجب ذكر قائمة المصادر والمراجع في نهاية المقال.

15- لا تعبر بالضرورة البحوث والمقالات التي تنشر لأصحابها عن وجهة رأي المجلة أو الجامعة، ويتحمل أصحابها مواقفهم، ولا تتحمل المجلة

أي إخلال لأحد الباحثين بالأمانة العلمية ويخضع ذلك إلى النصوص القانونية المتعلقة بالملكية الفكرية.

16- يقدم المقال في شكل ثلاث نسخ ورقية وأخرى في شكل قرص مضغوط مباشرة إلى مدير هيئة التحرير، أو يتم إرسال المقال إلكترونياً

إلى البريد الخاص بالمجلة، عبر البريد الإلكتروني: rpjp.laghout@gmail.com

ملاحظة

ننبه على أن أي مقال يخالف شروط النشر لا يؤخذ بعين الاعتبار، وهيئة المجلة غير معنية بإعلام صاحب المقال بذلك.

الإفتتاحية

تم بحمد الله إصدار المجلد الرابع العدد الثاني من مجلة الفكر القانوني والسياسي وذلك بفضل تضافر مجهودات السيدات والسادة الباحثين، أعضاء اللجنة العلمية للمجلة، المحكمين والقائمين على المجلة... شكرا للجميع

الفهرس

ص 01	الدكتورة وسيلة شابو، أستاذة محاضرة، كلية الحقوق-جامعة البليدة 02 ✓ التعاون البرلماني: رافد أساسي لتطوير العلاقات الثنائية بين الجزائر وتركيا
ص 18	الدكتور دهمة مروان، أستاذ بجامعة غرداية. الدكتور صدوق المهدي، أستاذ بالمركز الجامعي بتمنراست. الأستاذة شرطي خيرة، أستاذة بجامعة الجزائر 1. ✓ النظام الإجرائي لتأديب الموظف
ص 41	الدكتور بن عطية لخضر، أستاذ محاضر أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط. هلوب حفيظة، طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط. ✓ تنظيم ومراقبة الانتخابات في الجزائر من الهيئة إلى السلطة
ص 57	الدكتور عبد الله ياسين غفافية ، أستاذ محاضر ب، المركز الجامعي بآفلو، الأغواط. الأستاذة بن لقرشي ربيعة ، جامعة عمار ثليجي، الأغواط. ✓ دور الحوكمة المؤسسية للبنوك في مكافحة الجريمة المالية المنظمة
ص 75	بن علي بن عطاالله، طالب دكتورا علوم، تخصص حقوق الإنسان، جامعة بسكرة. الأستاذ نسيغة فيصل، أستاذ التعليم العالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة. ✓ دور مبدأ الاختصاص العالمي في منع الإفلات من العقاب
ص 94	الأستاذ المساعد الدكتورة سناء محمد سدخان، جامعة النهرين / كلية الحقوق / العراق. ✓ نظام الدفع والتحصيل الالكتروني لنفقات الدولة وإيراداتها
ص 126	الدكتور زديك الطاهر، أستاذ محاضر أ ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط. ✓ قواعد الأمن الجماعي
ص 140	الدكتور قريبيز مراد، أستاذ محاضر أ، كلية الحقوق والعلوم سياسية جامعة الأغواط. ط.د بلي بولنوار، أستاذ مؤقت، كلية الحقوق والعلوم سياسية، جامعة الأغواط. ✓ صلاحيات الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية في إطارها البيئي
ص 151	الاستاذ الدكتور مها محمد ايوب، جامعة النهرين / كلية الحقوق، العراق. ✓ علاقة المؤسسات الوطنية بآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
ص 172	علاوة حنان، دكتوراه في القانون العام، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية. زيدالخير توفيق، دكتوراه في القانون العام، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية. ✓ نحو تفعيل رقابة القاضي الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر

ص 189	الأستاذ ولد يوسف مولود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو. ✓ قراءة في بعض مظاهر التأثير السلبي لتسييس نظام روما الأساسي
ص 212	الدكتور ونوغي نبيل، أستاذ محاضر أ ، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس-بريكة. الدكتورة عباسي سهام، أستاذ محاضر ب، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس- بريكة. ✓ علاقة منظمات المجتمع المدني بالسجناء في الجزائر: الواقع والرهانات
ص 226	غزالي نصيرة، دكتوراه، جامعة عمار ثلجي، الاغواط. ✓ التلوث البيئي وآثاره على صحة الانسان

التعاون البرلماني:

رافد أساسي لتطوير العلاقات الثنائية بين الجزائر وتركيا

Parliamentary cooperation :An essential tributary for the development of bilateral relations between Algeria and Turkey

• الدكتورة وسيلة شابو، أستاذة محاضرة، كلية الحقوق-جامعة البليدة 02.

تاريخ إرسال المقال: 2020/04/19 تاريخ قبول المقال: 2020/05/17 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

يقوم التعاون البرلماني بين الجزائر وتركيا على أساس قانوني تجسده معاهدة الصداقة والتعاون التي وقّعها الطرفان في عام 2006، والتي أكدت في ثنايا البند 09 فقرة 03 على ضرورة التعاون والتشاور السياسيين من خلال تشجيع الاتصال والحوار بين برلماني الدولتين، وترجع هذه المبادرة إلى أسباب سياسية واقتصادية واستراتيجية متعدّدة الأبعاد والخلفيات فرضتها المتغيّرات الدولية الأخيرة، ويتمثّل الإطار التنظيمي لهذا التعاون في المجموعة البرلمانية للصداقة والتعاون التي تهدف إلى إرساء أسس الدبلوماسية البرلمانية من خلال تطوير الحوار السياسي بين الجانبين، وتنسيق وتقريب مواقف الطرفين بشأن القضايا الدولية ذات الاهتمام المشترك، وتوثيق روابط الصداقة بين شعبي البلدين، وتبادل الخبرات البرلمانية التي تسمح بتطوير المنظومة التشريعية للجانبين.

الكلمات المفتاحية: التعاون البرلماني؛ العلاقات الجزائرية التركية؛ الدبلوماسية البرلمانية؛ الحوار؛ المجموعة البرلمانية للصداقة.

Abstract:)

Parliamentary cooperation between Algeria and Turkey is instituted on a legal basis embodied in the Treaty of Amity and Cooperation signed by the two parties in 2006, which, in item 09, paragraph 30, calls for political cooperation and consultation through the promotion of communication and dialogue between the parliaments of the two countries, and this initiative is due to political, economic, multidimensional and background reasons imposed by recent international changes, the framework of this cooperation is the Parliamentary Group for Friendship and Cooperation, which aims to lay the foundations for parliamentary diplomacy through the development of political dialogue between the two sides.

Keywords : Parliamentary cooperation, Algerian -Turkish relations, parliamentary diplomacy, dialogue, parliamentary group of friendship.

المقدمة:

تشهد العلاقات الدولية زيادة مطردة في حجم التفاعلات التي تنشأ بين الوحدات السياسية المؤثرة على هذا المستوى، وقد نتج هذا الوضع عن تنامي الوعي لدى ساسة الدول بأهمية تكثيف التعاون المتبادل لمواجهة المشاكل المعقدة الناجمة عن وجودها المشترك خاصة مع تداعيات وإفرازات العولمة، ومقتضيات الترابط والاعتماد المتبادل، وانفلات مشاكل الشعوب من الحدود الإقليمية، وثورة الاتصالات والمعلومات، وإذ ذاك، أصبحت الدول تدرك، أكثر من أي وقت مضى، بأنها مخرّبة بين التعاون والبقاء أو الصراع والفناء، وأنه لا يمكن بلوغ الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها في ظل العزلة الدولية بل على العكس، يحصل كل طرف على المكاسب مما توقّره إمكانات الطرف الآخر.

وقد تجاوبت الجزائر مع هذا الواقع، وعملت على إرساء أسس التعاون وتبادل المنافع مع أعضاء الجماعة الدولية بما يؤمّن مصالحها الحيوية، ويعزّز مكانتها بين الأمم، ويحفظ استقرارها، ومن صوره التعاون البرلماني الذي أقامته مع عدد من الدول من بينها الجمهورية التركية، إذ يهدف الطرفان من خلال هذا المسعى إلى تطوير وتمتين الروابط بين الشعبين بالموازاة مع الآليات الدبلوماسية الكلاسيكية القائمة على تبادل السفراء، ومن شأن هذا النموذج الجديد من العلاقات أن يذلل بعض الصعوبات التي تفرضها مقتضيات السيادة والأعراف الدولية السائدة.

وإذ ذاك، يهدف البحث إلى إبراز مزايا التعاون البرلماني بين البلدين من خلال اعتماد مقارنة دولية تراعي رؤية موسّعة تسمح بفهم طبيعة هذه الممارسة مع مراعاة الظروف الزمنية الذي وضعت خلاله ركائز هذا التعاون والبيئة الدولية المحيطة، والأفكار التي يمكن استقراءها من هكذا تعاون، وأدوات التنسيق التي تأخذ في الحسبان مصالح الجانبين وتهيئ الأرضية لإعطائه بعدا عمليا، والاعتبارات التي ينبغي تغليبها لكي يكون التعاون في مستوى تطلّعات الشعبين ويحقق الأثر النافع، وتقتضي هذه المعطيات مجتمعة الموازنة بين العوامل السياسية والضوابط القانونية والاعتبارات الإنسانية بالقدر اللازم لتمكين كل طرف من المحافظة على مركزه التشاوري والاستفادة من المزايا التي يوفرها.

وعليه، يثير الموضوع التساؤل بشأن تجليات التعاون البرلماني بين الجزائر وتركيا وآليات تفعيله، وللدرد على هذا الطرح ارتأينا تقسيم البحث إلى محورين أساسيين:

- التعاون البرلماني بين الجزائر وتركيا : الإطار القانوني والتنظيمي.
- آليات تفعيل الدبلوماسية البرلمانية.

المبحث الأول: التعاون البرلماني بين الجزائر وتركيا: الإطار القانوني والتنظيمي

يمثل التعاون الدولي السمة الغالبة التي تطبع العلاقات القائمة بين الأمم في عصرنا الحالي بما يحمله من معاني التعاضد وتكاتف الجهود لبلوغ غايات مشتركة والمساهمة في حل المشاكل الدولية التي لا يمكن التصدي لها بصورة منفردة، ومن مظاهره التعاون البرلماني الذي تنامي بشكل لافت خلال العقود

الأخيرة، فيرتكز هذا الأخير على حزمة من القواعد والمبادئ والأسس والآليات التي يؤطرها نظام قانوني متكامل بحيث يضع الضوابط التي توجه السلوكات والممارسات، وتحكم العلاقات القائمة بين المؤسسات التمثيلية مما يسمح بتبادل الخبرات والاستفادة من مختلف التجارب البرلمانية، فينعكس ذلك إيجابا على القضايا التي يطرحها الطرفان في المحافل الإقليمية والدولية، لذلك، ينبغي، بادئ ذي بدء، تحديد الأساس القانوني للتعاون البرلماني (المطلب الأول)، والإطار التنظيمي الذي يقوم عليه هذا التعاون بين برلماني الجزائر وتركيا (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس القانوني للتعاون البرلماني

يقتضي التعاون البرلماني إعداد إطار قانوني شامل يهيئ القواعد التي تنظم مجمل العلاقات والتفاعلات التي يفرضها الاتصال والمبادلات بين برلماني الدولتين، ولأن الأمر يتعلق بروابط تجمع وحدات سياسية تتمتع بقدر متساو من السيادة، وتقترن الروابط الثنائية بالعلاقة بين أحد عناصرها والتمثل في السلطة التشريعية، فمن البديهي أن يجري إعداد صيغة مناسبة للتعامل الدولي تتماشى مع طبيعة هذه الكيانات، ولهذا السبب تحديدا لجأ الطرفان إلى أسلوب المعاهدة كوسيلة لتنظيم علاقات من هذه الطبيعة وفق التزامات ومزايا متكافئة، مما يتطلب التركيز على مسألتها إبرام معاهدة الصداقة والتعاون (الفرع الأول)، وأسباب المبادرة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إبرام معاهدة الصداقة والتعاون

فرض النظام الدولي الجديد أوضاعا مركبة ومتداخلة دفعت الدول إلى توطيد وتمتين آليات استقرار العلاقات الدولية خاصة مع تطور مفهوم السلام، إذ لم يعد يقتصر على غياب الحرب بل أخذ أبعادا جديدة تتمثل في توفير أسباب رفاه الشعوب وتحقيق الأمن الإنساني، واتبعت مختلف السبل للوصول إلى هذه الغاية، من بينها إبرام معاهدات الصداقة والتعاون ذلك أن دعم السلام يعني، في حده الأقصى، العلاقات الودية بين الدول.

وقد سارت الجزائر وتركيا على هذا النهج حيث جرى توقيع معاهدة الصداقة والتعاون بين الطرفين في مدينة الجزائر بتاريخ 2006/5/23، وصادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 172-08 الصادر بتاريخ 2008/06/14،⁽¹⁾ كما صادقت عليها تركيا بموجب المرسوم رقم 11-08 المؤرخ في 2008/09/17،⁽²⁾ مما يؤكد على قبول الطرفين العمل بها وارتضاءهما الالتزام بما تضمنته من بنود وترتيبات.

¹ - معاهدة الصداقة والتعاون بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية تركيا، موقعة بالجزائر في 23 مارس سنة 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 172-08، مؤرخ في 14 جوان 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31 الصادر بتاريخ 11 جمادى الثانية 1429هـ، الموافق 15 يونيو 2008، ص 9.

² - البوابة العربية للتشريعات التركية، القوانين الأساسية (2017):

[http://www.arablines.com/portal/article-display-m?articleID=27219\(18.11.2019-15h50\)](http://www.arablines.com/portal/article-display-m?articleID=27219(18.11.2019-15h50)).

ويصنّف هذا النوع من التصرفات، في أدبيات القانون الدولي، ضمن المعاهدات الثنائية التي تتداخل عندها الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي معاهدة عقدية تقتصر على أطرافها فقط ولا تمتد إلى غيرهم، كما أنها تعالج مواضيع تتعلق بمصالح تخص هذين الطرفين ليس إلا، فيعتبر مجالها محصورا من حيث نطاق تطبيقه، وتعتبر مصدرا أصليا للالتزامات قانونية تسري على الطرفين المعنيين دون سواهم.⁽¹⁾

وقد تضمنت المادة 09 من هذه المعاهدة بند التعاون والتشاور السياسيين، وورد في الفقرة 03 منها ضرورة تشجيع الاتصال والحوار بين البرلمانيين، والمنظمات المهنية، وممثلي القطاع الخاص، والنسيج الجمعي الجزائري والتركّي، حيث يتماشى هذا التوجّه مع ما أخذت به المادة 31 من دستور الجزائر لعام 2016 إذ تنص على أن: "تعمل الجزائر من أجل دعم التعاون الدولي، وتنمية العلاقات الودية بين الدول، على أساس المساواة والمصلحة المتبادلة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، وتتبنى مبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأهدافه".

ويستشف من السياق العام لمعاهدة الصداقة والتعاون بأن الطرفين قد تبناّ الأطروحات التي جاءت بها النظرية الوظيفية في التكامل الدولي، وتؤكد هذه الأخيرة على أن السبيل الأمثل لتحقيق التعاون والتكامل بين الدول يبدأ بالتعاون في الميادين غير السياسية كمقدمة للوصول إلى المجال السياسي، فإذا أمكن تطوير التعاون في المرحلة الأولى وخلق شبكة كثيفة من المعاملات فإن ذلك يمتد تلقائيا إلى الميدان السياسي، بيد أنه لا يمكن الانطلاق من هذا المجال لأنه يتعلق بسيادة الدولة وأمنها ومكانتها الدولية، وإذا رأت بأن التعاون قد تم على هذا المستوى فإن ذلك سيشجّعها على مد نطاقه لكافة الميادين.⁽²⁾

الفرع الثاني: أسباب المبادرة

إن القراءة المتأنية لفحوى معاهدة الصداقة والتعاون تجعلنا ندرك، من افتتاحية الديباجة، أن نية الجانبين في توطيد هذه العلاقات لم تنبع من فراغ بل على العكس جاءت نتيجة تراكم جملة من الخلفيات والمحفّزات والأسباب والدوافع، وتأتي في طليعتها الاعتبارات الخاصة بالفضاء الجيوستراتيجي الذي تتموقع في رحابه البلدان والمتمثل في منطقة البحر الأبيض المتوسط، فعنصر الجوار المتوسطي أصبح منطلقا للتعاون بالنظر إلى المكانة الهامة للمنطقة في خارطة السياسة للعالم والتي تتلاقى عندها مصالح الطرفين، ليس فقط في بعدها الاقتصادي والأمني بل أيضا بالنظر لحجم الروابط التاريخية والتراث الثقافي المشترك بين شعبي البلدين والتي ترجع جذورها إلى التواجد العثماني في الجزائر لما يزيد عن ثلاثة قرون (1518-

¹ - مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ القانون الدولي: الإطار النظري والمصادر، الطبعة الأولى، المكتب الوطني للبحث والتطوير، طرابلس، ليبيا، 2004، ص 339.

² - محمد السيد سليم، العلاقات بين الدول الإسلامية، الطبعة الأولى، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، 1991، ص 206.

(1830)، وحجم العلاقات الإنسانية الناتجة عن هذه الحقيقة التاريخية، وتقاسم العقيدة الدينية والانتماء إلى العالم الإسلامي.⁽¹⁾

وتسترسل ديباجة المعاهدة في عرض الأسباب بالتأكيد على أن هذا التوافق سيفتح عهدا جديدا من التعاون، مما يعني أن الفكرة ليست وليدة هذه الوثيقة القانونية غاية ما في الأمر أنها جاءت لتطوير آليات التعاون القائمة "...اقتناعا منهما بأهمية مسارات الاندماج السياسي والاقتصادي والاجتماعي التي تتطور في منطقة المتوسط وعلى المستوى الإقليمي أو ما دون الإقليمي قصد إعطاء هذه المنطقة مكانتها على الساحة الدولية باعتبارها قطبا صاعدا مستقرا ومزدهرا،"⁽²⁾ كما أنها تتضمن تأكيدا عن "... نيتهما في جعل هذه المعاهدة إطارا ملائما لتطوير ميادين جديدة للتعاون والتفاهم..."⁽³⁾ مما يوحي بأن البلدين يسعيان إلى تطوير العلاقات الاتفاقية القائمة بينهما بشكل أكثر متانة من ذي قبل.

علاوة على ذلك، تكشف الديباجة عن نية الجانب التركي في التعويل على مكانة الجزائر في السياق المتوسطي ومركزها الإقليمي بغرض تعزيز مكانته على المستوى الأوروبي في سعيه للحصول على العضوية الكاملة في الاتحاد الأوروبي والتي يعترضها تمنع الدول الأوروبية بدليل عبارة "... أهمية الروابط بين الجزائر والاتحاد الأوروبي من خلال اتفاق الشراكة والمساهمة الإيجابية لكليهما في إقامة منطقة أورو - متوسطة للتبادل الحر،"⁽⁴⁾ ومن هذه الزاوية، استغلت تركيا طبيعة الروابط التي تجمع الجزائر بالجماعة الأوروبية، وارتأت المضي نحو توحيد الجهود معها بغرض دعم مسار الحوار.⁽⁵⁾

إن هذه المعطيات مجتمعة لا تنفصل عن الاتجاه العام للسياسة الخارجية التركية التي عرفت خلال العقد الأخير نقلة نوعية تستند على مقاربة جديدة في وضع الترتيبات الخاصة بالتعاون وتسعى إلى القيام بدور إقليمي أكثر فعالية ينطلق من إعادة صياغة علاقاتها الخارجية بتبني استراتيجية تصفير الخلافات

¹ - عبد الجليل التميمي، " أهمية الموروث التاريخي العرب-العثماني وتأثيره في العلاقات العربية التركية،" ورقة بحثية، الندوة الفكرية لمركز دراسات الوحدة العربية حول " العلاقات العربية - التركية/ حوار مستقبلي"، بيروت، من 15 إلى 17 يناير 1995، ص 45.

² - راجع: الفقرة 05 من ديباجة معاهدة الصداقة والتعاون بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية تركيا السابقة الذكر.

³ - راجع الفقرة 10 من ديباجة معاهدة الصداقة والتعاون بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية تركيا السابقة الذكر.

⁴ - راجع الفقرة 07 من ديباجة معاهدة الصداقة والتعاون بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية تركيا السابقة الذكر.

⁵ - الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع ببالونسيا في 22 أبريل 2002، وكذا ملاحقه من 01 إلى 06 والبروتوكولات من رقم 01 إلى رقم 07، والوثيقة النهائية المرفقة به، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05-159، مؤرخ في 27 أبريل سنة 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 31، المؤرخ في 30 أبريل 2005، ص 05.

وتدويعها مع دول الجوار، وتعزيز التقارب، وانتهاج سياسة تصالحية مع العالم الخارجي،⁽¹⁾ وتعزيز علاقاتها مع شركائها الاقتصاديين على نحو أكثر توازنا، خاصة وأن الدول الغربية أبدت عدم ثقتها تجاه تركيا فدفعها هذا الموقف للبحث عن خيارات وبدائل إقليمية ودولية تجسدت في عدد من معاهدات الصداقة والتعاون⁽²⁾ ولا تخرج المعاهدة محل الدراسة عن هذا السياق.

المطلب الثاني: الإطار التنظيمي للتعاون

يتطلب التعاون البرلماني إعداد الإطار المؤسسي والهيكل الذي يسمح بتنظيم العلاقات الثنائية ومجمل التفاعلات التي تقتضيها عملية الاتصال والتشاور بين الطرفين، وكيفية تنسيق الجهود وترتيب مساراتها ومراحل تحقيق الأهداف المسطرة، وضبط أساليب وأدوات الاتصال المباشرة ضمن منظومة محدّدة، لذلك يتعين تحديد معالم الإطار التنظيمي، ويتعلق الأمر بتنصيب المجموعة البرلمانية للصداقة الجزائرية - التركية (الفرع الأول)، وتحديد أهدافها وطريقة سير عملها (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تنصيب المجموعة البرلمانية للصداقة الجزائرية - التركية

بعد مداولة مكتب المجلس الشعبي الوطني أصدر التعليمات العامة رقم 02 بتاريخ 2008.2.27، تتضمن إنشاء المجموعة البرلمانية للصداقة الجزائرية التركية وتنظيمها وتحديد مهامها⁽³⁾ بناء على الرغبة المشتركة للطرفين، وقد جاءت هذه التعليمات لتجسد ما ورد في معاهدة الصداقة والتعاون المذكورة آنفاً، فصدر بيان صحفي بتاريخ 2008.08.14، يتضمن الإعلان عن التنصيب الرسمي للمجموعة بمقر الغرفة السفلى للبرلمان الجزائري، وبالمقابل شكّلت الجمعية الوطنية التركية الكبرى مجموعة برلمانية للصداقة التركية - الجزائرية بتاريخ 2011.12.16 لتحقيق ذات الغرض.⁽⁴⁾

وتتكوّن المجموعة البرلمانية للصداقة الجزائرية التركية من أعضاء غرفتي البرلمان الجزائري، لذلك يخضع إنشائها وتشكيلها وعملها لقرار مشترك بين مكنتي الغرفتين عملاً بالمادة 03 من التعليمات، وعلى هذا المنوال، تتجسّد الشرعية الديمقراطية ذلك أن نظام الثنائية المجلسية يعطي بعداً أقوى للتعاون البرلماني،

¹ - من بين المسائل التي تركز عليها السياسة التصالحية لتركيا، وإن بطريقة ضمنية، التخفيف من ثقل الخلافات التاريخية مع الدول العربية عموماً، والجزائر، كغيرها من الدول العربية، وأجهت خلال تاريخها الوسيط والحديث مواقف سلبية من الجانب التركي، وهي لا تقتصر فقط على الأوضاع التي صاحبت الوجود العثماني في الجزائر، وتسليم الجزائر للاحتلال الفرنسي، بل أيضاً موقف تركيا من القضية الجزائرية في الأمم المتحدة إذ عارضت تركيا مقترح تسجيل القضية الجزائرية في جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة في يوليو 1955، وعارضت تكريس حق تقرير المصير والاستقلال للشعب الجزائري، وأيدت الموقف الفرنسي الذي اعتبرها قضية داخلية، ورفضت الاعتراف بالحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية. للاستزادة انظر:

Mansouria MOKHEFI, Le Maghreb face aux nouveaux enjeux mondiaux, ed Ifri, Paris, 2013, pp32-33.

² - Jean MARCOU, La nouvelle politique étrangère de la Turquie, ed La Découverte, Paris, 2014, p87.

انظر أيضاً: بشير عبد الفتاح، "السياسة الخارجية التركية... منطلقات وآفاق جديدة"، مجلة السياسة الدولية، العدد 177، يوليو 2009، ص 276.

³ - التعليمات العامة رقم 02 بتاريخ 2008.2.27، تتضمن إنشاء المجموعة البرلمانية للصداقة الجزائرية التركية وتنظيمها وتحديد مهامها،

الجريدة الرسمية لجلسات المجلس الشعبي الوطني، الدورة الربيعية لسنة 2008، عدد 56، المؤرخ في 02 مارس 2008، ص 4.

⁴ - المجلس الشعبي الوطني، النصوص الأساسية (2012):

www.apn.dz.org(18.11.2019-17h37).

ويساهم في رفع مستوى الأداء عن طريق تزويد البرلمان بالأشخاص ذوي الاختصاص والخبرة في مختلف الميادين، وتوسيع قاعدة التمثيل الشعبي، فالغرفة الأولى تمثل الاتجاه نحو التجديد والغرفة الثانية تمثل الحكمة والاعتزان بحيث يتولد عنها نشاط فكري يجمع بين المبادرة وقوى التفكير.⁽¹⁾

والواقع أن هذه المجموعة تعد بمثابة قناة هامة للاتصال والتبليغ، وإن كانت لا تشكل بديلا عن الهيئات الأخرى المكلفة برعاية العلاقات الخارجية، ولا يمكن أن تحل محلها، كما لا يوجد تداخل في المهام والصلاحيات المسندة إلى كل واحدة منهما، إلا أنها تتشكل وفق التوجه العام للسياسة الخارجية للدولة وتماشيا مع الرغبة في تجسيد مسعى الدفاع عن القضايا الهامة.

وإذ ذاك، تعد المجموعة البرلمانية بمثابة مجموعة إعلامية وقناة اتصال فعالة ووسيلة للتشاور وتعميق الحوار بين البرلمانيين، بينما تتكفل الهيئات الأخرى، داخل البرلمان وخارجه، بتسطير تحركها الخارجي وتسيير الحوار ومتابعة تنفيذه، فقد نصت المادة الأولى من التعليمية رقم 02 على أنه يجوز للمجلس الشعبي الوطني إنشاء مجموعة برلمانية للصدقة مع البرلمانات والمجموعات التشاورية للدول التي تقيم الجزائر معها علاقات دبلوماسية، وتضيف المادة 02 من ذات التعليمية بأن عملية النشأة تقتضيها الحاجة مما يعني أنه يجوز إنشاء أكثر من مجموعة واحدة إذا دعت الضرورة لذلك، وبالفعل، ففي إطار إثراء رصيد العلاقات الجزائرية - التركية أشرف رئيس لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية في المجلس الشعبي الوطني، بتاريخ 2013.01.21، على تنصيب مجموعة برلمانية ثانية للصدقة بغرض تنمية وتوثيق الروابط بين الطرفين، وتحقيق أكبر قدر من التواصل والتنسيق.⁽²⁾

الفرع الثاني : أهداف المجموعة البرلمانية للصدقة والتعاون وسير عملها

من خلال إبراز غايات ومقاصد المجموعة البرلمانية للصدقة الجزائرية - التركية والكشف عن أسلوبها في العمل يمكن إدراك بجلاء الجانب العملي في التعاون البرلماني.

أولا: أهداف المجموعة البرلمانية للصدقة والتعاون

تتمثل المهمة الأساسية للمجموعة البرلمانية للصدقة الجزائرية - التركية في توفير الشروط الملائمة لتحقيق الأهداف التالية:⁽³⁾

- إقامة تعاون وحوار بين البرلمانيين.
- تبادل الاتصالات والمبادلات والتقارب بين البرلمانيين.
- تبادل المعلومات والخبرات في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

¹ - يوسف محمد، "الثنائية المجلسية ومعالمها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة"، مجلة البرلمانية، العدد التجريبي، ديسمبر 2004، ص 68.

² - المجلس الشعبي الوطني، التعاون البرلماني (2013):

www.apn.dz.org(18.11.2019-16h55).

³ - Idem.

- تنمية وتدعيم أواصر الصداقة والتعاون القائمة بين البرلمانين.
 - تبادل المعلومات حول التجارب التشريعية والقانونية والقضايا الأخرى ذات الاهتمام المشترك.
- وسيتم تفصيل هذه الأهداف عند التطرق إلى الدبلوماسية البرلمانية باعتبارها تجمع مجمل النشاطات التي تنفذ تحقيقاً لتلك الأهداف.

ثانياً: سير عمل المجموعة البرلمانية للصداقة والتعاون

في الأصل، تنشأ المجموعة البرلمانية للصداقة والتعاون بمبادرة من المجلس الشعبي الوطني أو باقتراح من البرلمان الأجنبي، وتتشكل من أعضاء البرلمان، وينتمي النواب إلى هذه المجموعة حسب رغباتهم ومع مراعاة انتماءاتهم السياسية والحزبية في إطار التعددية، حيث يتولى قسم العلاقات الدولية استلام هذه الرغبات وضبط قائمة كل مجموعة برلمانية قبل تنصيبها.⁽¹⁾

وحسب المادة 09 من التعليمية رقم 02 تشكل المجموعة مكتبها المتكّون من الرئيس وستة (06) نواب للرئيس، على الأكثر، ويمثل النواب المنتمين إليها مجموعات سياسية مختلفة، وتضيف المادة 10 من ذات التعليمية بأن يتفق رؤساء المجموعات السياسية على توزيع مناصب رئاسة المجموعة البرلمانية للصداقة، وفي حالة عدم الاتفاق يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني توزيع هذه المناصب على أساس التمثيل النسبي لكل مجموعة سياسية استناداً إلى إعلان المجلس الدستوري المتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس، كما تشكل المجموعة البرلمانية للصداقة للفترة التشريعية الواحدة، غير أنه في حالة إلغاء نظيرتها في البرلمان الأجنبي تحل تلقائياً، ولضمان الشفافية والعلنية يتم نشر قائمة أعضاء المجموعة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني وعبر موقع الانترنت، وإعلام وزارة الشؤون الخارجية بتشكيلها عملاً بالمادة 12 من ذات التعليمية.

ولممارسة نشاطها، تجتمع المجموعة البرلمانية للصداقة والتعاون بمقر المجلس، بدعوة من رئيسها، وفي حالة غيابه يتم الاستدعاء من قبل أحد نوابه، فحسب المادة 14 من التعليمية تعد المجموعة برنامج عملها، بمساعدة قسم العلاقات الدولية بالمجلس ثم تبلغه لرئيس المجلس، ولمتابعة نشاطها يرسل قسم العلاقات الدولية ملخصاً عن العلاقات الثنائية بين البلدين، ويبلغ رئيس المجموعة، بصورة دورية، رئيس المجلس بنشاطها على أن تعمل إدارة المجلس على توفير الوسائل المادية الضرورية لنشاط المجموعة، ومن جهته، يسهر قسم العلاقات الدولية على توفير الوسائل البشرية الضرورية لعمل المجموعة ومتابعة سير نشاطاتها، وتوفير الوثائق، والمساهمة في إعداد تقارير عن المهام المنجزة في الخارج، وفي إعداد وتبليغ أعضاء المجموعة، وتحرير مراسلاتها ومحاضر الاجتماعات، وحفظ الوثائق الخاصة بها.⁽²⁾

¹ - المادتان 07 و 08 من التعليمية العامة رقم 02 (2008.2.27).

² - المادة 27 من ذات التعليمية العامة.

ومن أجل تطوير قنوات الاتصال والحوار أجازت المادة 17 من نفس التعليمات لرئيس المجلس إشراك رئيس المجموعة البرلمانية للصدّاقة والتعاون في استقبال ومرافقة الشخصيات والوفود البرلمانية التي تقوم بزيارة الجزائر، والمشاركة في المحادثات التي تجري بين الجانبين، كما يمكنه أن يعيّن من بينهم من يمثل المجلس في اللقاءات الرسمية وإحياء المناسبات التي تنظمها التمثيلية الدبلوماسية للدولة المعنية بالجزائر بشرط أن يتولى رئيس المجموعة تبليغ قسم العلاقات الخارجية في وقت سابق بكل الاتصالات التي يمكن القيام بها مع الطرف الأجنبي.

وطبقا للمادة 19 يجوز للمجموعة أن تقترح، طوال الفترة التشريعية، القيام بمهمة واحدة إلى الخارج، في إطار العلاقات الثنائية، بناء على دعوة من نظيرتها في البرلمان التركي بشرط أن تخطر رئيس المجلس بذلك فور استلامها، وتتم دعوة نظيرتها التركية لزيارة الجزائر بعد موافقة رئيس المجلس، كما يمكنها استقبال وفد واحد من هذه المجموعة طوال الفترة التشريعية، ويحدّد مكتب المجلس المهام إلى الخارج تبعا للأولويات التي يراها ضرورية لتدعيم الدبلوماسية البرلمانية، على ألا تتجاوز مدة المهمة خمسة (05) أيام، ويبلغ عدد أعضاء الوفد إلى الخارج 05 نواب.⁽¹⁾

وفي كل الأحوال، يتكفل المجلس بتمويل نشاط المجموعة، فتدرج اعتمادات سنوية في ميزانيته تخصص لهذا الغرض تحديدا، ومن ثم، يستفيد أعضاء الوفد، بمناسبة القيام بمهمة في الخارج، علاوة على تذاكر السفر وتكاليف التنقل والتأمينات، من المكافآت المعوّضة للمصاريف الخاصة بمهمة، فتكون التغطية شاملة بنسبة 100% في حالة عدم تكفل البرلمان التركي بنفقات الإيواء عملا بأحكام المادة 23 من التعليمات، وفي إطار المعاملة بالمثل، يتحمّل وفد المجموعة البرلمانية للصدّاقة التركية- الجزائرية نفقات التنقل خلال زيارته للجزائر.

المبحث الثاني: آليات تفعيل الدبلوماسية البرلمانية

تعتبر الدبلوماسية البرلمانية آلية لتجسيد التعاون البرلماني وأداة لتطوير العلاقات الودية بين الجزائر وتركيا، وقد طبّقت غرفتا البرلمان الجزائري هذه الآلية في التبادلات الثنائية والمتعددة الأطراف مع عدد من البرلمانات الأجنبية، من بينها البرلمان التركي بغية المساهمة في تفعيل نشاطات مختلف الاتحادات البرلمانية التي يعد البرلمان الجزائري عضوا رسميا فيها وكذا في الاجتماعات والمنتديات المتخصصة،⁽²⁾ ولتفعيل دور الدبلوماسية البرلمانية يتركز نشاط المجموعة البرلمانية للصدّاقة الجزائرية- التركية على تطوير الحوار

¹ - المادتان 21 و 22 من ذات التعليمات العامة.

² - تجدر الإشارة إلى أن الجزائر أصبحت عضوا في الاتحاد البرلماني الدولي منذ عام 1977، وشارك المجلس الشعبي الوطني، بصفة دائمة وفعالة، في المؤتمرات والاجتماعات المكرّسة للحوار البرلماني الأوروبي وكذا في مختلف المنتديات الأورو- متوسطية، كما انضم إلى اتحاد برلمانات الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي خلال مؤتمر طهران لعام 1999، وبالمثل، شاركت تركيا في نفس اللقاءات. انظر:

السياسي وتنسيق المواقف (المطلب الأول)، من جهة، وتوثيق روابط الصداقة وتبادل الخبرات بشأن المنظومة التشريعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تطوير الحوار السياسي وتنسيق المواقف

يعدّ الحوار أداة للتواصل يجري توظيفها لمعرفة وجهات نظر طرفي العلاقة وتحديد موقفهما من المسائل محل الاهتمام المشترك، وتبادل الأفكار، ومقابلة الأدلة للأخذ بأرجحها، وإقامة الحجة، وهو أساس الدبلوماسية البرلمانية وأسلوب متطور في الاتصال، تحكمه أصول المعاملات الدولية الودية، وتوجّهه غايات ومقاصد الطرفين، ويرتبط نجاحه بالمستوى والدرجة التي بلغها التنسيق في المواقف كإجراء أولي لتأمين الاتصال بين الجانبين من أجل تحقيق وحدة العمل والتصرف في اتجاه الأهداف المشتركة، وعلى هذا الأساس يتعين التركيز على مسألتين تطوير الحوار السياسي (الفرع الأول) وتنسيق المواقف بشأن القضايا الدولية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تطوير الحوار السياسي

لا شك أن أي مسعى للحوار يقتضي الاتصال بين وحدتين مستقلتين على أساس مبدأ الثقة وحسن النية والاحترام المتبادل، إذ أن الاتصال عامل ربط أساسي وأداة للتعبير عن الأفكار وتبادلها ونقل المعلومات، وهو عملية تفاعلية يتبادل الطرفان من خلالها التأثير والتأثر، وعلى المستوى البرلماني يتحقق الحوار، بادئ ذي بدء، عن طريق عملية تبادل الوفود البرلمانية بين الجزائر وتركيا بناءً على دعوة رسمية لزيارة البلدين ومن خلال تهيئة أدوات الاتصال وتشجيعها بين أعضاء البرلمانين.

وتمثّل إجراءات تداول الوفود مناسبة للقاء البرلمانين والتشاور بما ينطوي عليه من طلب رأي الآخر وتبادل الآراء، وتوثيق قنوات الاتصال، والتقارب فيما بينهم من أجل فتح المجال للنقاش البناء باعتباره أساس العمل السياسي المتحصّر في تداول المواضيع بطريقة متكافئة والتخاطب وحسن الإنصات، ومقابلة الأدلة والتحاور بالقدر اللازم لصياغة إطار عملي للتعاون البرلماني.

كما يقتضي تبادل الزيارات لما لها من دور في تنسيق المواقف في المحافل والمؤتمرات الإقليمية والدولية خاصة أن الدولتين تتمتعان بعضوية كاملة في منظمة الأمم المتحدة ومنظمة التعاون الإسلامي، وعلى هذا النحو يصبح الحوار البرلماني أداة لتشجيع التقاهم وتهيئة الأرضية من أجل إعداد برنامج التعاون ورصد وحصر القضايا ذات الاهتمام المشترك تمهيدا لإجراء مناقشات معمّقة تفضي إلى إقامة علاقات استراتيجية وتعزيز اللقاءات بين الجانبين، ومن خلال الحوار يمكن رسم الأهداف والسياسات والمناهج التي ينبغي مراعاتها في سبيل تحقيق العمل المشترك، وضرورة تنصيب لجان لمتابعة تنفيذ التوصيات والقرارات التي تصدرها المجموعة البرلمانية للصداقة والتعاون.⁽¹⁾

¹ - <http://ar.wikipedia.org/wiki/الوطني-الشعبي-المجلس> (17.11.2019-16h10).

الفرع الثاني : تنسيق المواقف بشأن القضايا الدولية

تقوم العلاقات الدولية على روابط مصلحة محضة تتحكم فيها محدّدات السياسة الخارجية لكل دولة والثوابت التي تبني عليها مواقفها تجاه القضايا الدولية، ورغم تقارب الرؤى بين الجزائر وتركيا تجاه عدد من المواضيع ذات الأبعاد الإقليمية أو الدولية إلا أنهما يتعارضان في المواقف بشأن قضايا أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها، لذلك يُعوّل على المجموعة البرلمانية للصدّاقة والتعاون في التوفيق بين المصالح المتضاربة وتنسيق المواقف بشأن القضايا التي تهم الطرفين والتي تطرح في المحافل الدولية.⁽¹⁾

وللمضي في هذا المسعى ينبغي أن يتولى كل طرف عرض وتفسير وشرح الأسباب والدوافع التي أدت إلى اعتماد الموقف على نحو محدّد تجاه موضوع معين، ومحاولة إيجاد العناصر التي تلقى توافق الجانبين بشأنها ومواطن الخلاف بينهما، ومن ثمّ يتمثّل دور كل وفد في توضيح السياسات والاتجاهات التي تتبعها حكومته لأنه الوظيفة الأساسية لكل عمل ذي طابع دبلوماسي هو تمثيل مصالح الدولة والدفاع عن مركزها السياسي والتفاوضي.

إن الغاية من هذه العملية المعقّدة هي الوصول إلى مواقف وسطية تقرّب وجهة نظر كل طرف من الآخر بطريقة مرنة وفي جو من الثقة المتبادلة، والواقع أن المسائل الخلافية بين الجانبين متعددة وكثيرة، على الصعيد السياسي، وهذا ما يزيد من أهمية إنشاء مجموعة الصداقة البرلمانية، فقد تبنّت تركيا، على سبيل المثال، موقفا سلبيا من قضية الصحراء الغربية وأيدت الطرح المغربي ذي النزعة الاستعمارية التوسّعية، رغم أن الموضوع قد أدرج ضمن جدول أعمال لجنة تصفية الاستعمار التابعة لمنظمة الأمم المتحدة في حين أن الجزائر تؤيد مبدأ أساسيا وجوهريا ترسّخ في القانون الدولي هو مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها السياسي والاستقلال.⁽²⁾

ويختلف الطرفان أيضا حول أسباب ونتائج الحراك السياسي الدائر في بعض الدول العربية خاصة الأزمة السورية وتداعياتها الأمنية على المنطقة وعلى مستقبل العلاقات الإقليمية والعربية، ففي حين أيدت الجزائر الحل السياسي وفق خطة عمل مؤتمر جنيف تمسّكت تركيا بالحل العسكري رغم عدم جدواه، والأمثلة كثيرة، لذلك ينبغي تدليل المسائل الخلافية وتقريب مواقف الجانبين باتجاه الانسجام.⁽³⁾

إن ما يسترعي الانتباه بشأن مواقف الدولتين من القضايا الدولية هو رغبة الجانب التركي في تنشيط مجموعة الصداقة والتعاون في ظرف تنامي فيه دور السياسة الخارجية التركية بشكل كبير وطفقت تعمل

¹ - تجدر الإشارة إلى أن البلدين يشتركان في عضوية عدة تكتلات برلمانية على غرار الاتحاد البرلماني الدولي الذي وضع مهمة تشجيع الاتصالات بين البرلمانات ضمن أولوياته وأهدافه، والجمعية البرلمانية المتوسطية، والاتحاد البرلماني لمنظمة التعاون الإسلامي. للاستزادة، انظر: مركز أورهان، تركيا والتكتلات الدولية (2011):

[www.tbanm.gov.tr/develop/owa/dostluk6gruplari-grup\(17.11.2019-18h25\)](http://www.tbanm.gov.tr/develop/owa/dostluk6gruplari-grup(17.11.2019-18h25)).

² -Nathan CHALIAND, Géopolitique de la méditerranée, ed Perrin, Paris, 2013, p 209.

انظر أيضا:

Gaspard MARIUS, Géopolitique du monde arabe, ed Rocher, Paris, 2015, p 316.

³ - Mansouria MOKHEFI, op cit, p 31.

على أن تصبح قوة إقليمية، إذ يؤكد بعض المحللين على أن صياغة الحلول السلمية لفض النزاعات الدولية الآخذة في التصاعد في المنطقة حسب التوجه الجديد في إطار تعدد الأقطاب، سوف يقع مستقبلا على عاتق الفاعلين السياسيين الإقليميين وليس على عاتق القوى الخارجية وفي طليعتها الولايات المتحدة الأمريكية،⁽¹⁾ إذ تطمح تركيا إلى عدم تقويت هذه الفرصة وتسعى جاهدة إلى أداء هذا الدور بالنظر إلى موقعها الجيوستراتيجي وعضويتها في حلف الشمال الأطلسي وفي مجلس أوروبا.

ولذات الغرض، تعتمد تركيا على المراكز التي يتمتع بها الشركاء في العالم العربي، بما فيهم الجزائر، من أجل دعم مواقفها خاصة تجاه قضايا المنطقة، لذلك ينبغي أن ينتبه البرلمانيون الجزائريون إلى أن التعاون المشترك يحقق نتائج إيجابية ومكاسب فعلية متى كانت المنافع متبادلة، ويشكل الطموح التركي فرصة للجانب الجزائري من أجل تفعيل الدبلوماسية البرلمانية بغرض تأسيس قاعدة من الرأي العام تتكون لديها قناعة عميقة بأهمية مواقف الجزائر تجاه القضايا الدولية.

المطلب الثاني: توثيق روابط الصداقة وتبادل الخبرات البرلمانية

لا يكفي تنظيم الحوار لتفعيل الدبلوماسية البرلمانية بل ينبغي الخوض في مسار التشاور والاتصال على الصعيد الميداني من خلال تعزيز متانة العلاقات بين البلدين كخطوة أساسية للارتقاء بالعلاقات الثنائية مما يساعد على تطوير أدوات التعاون، لا سيما عن طريق توثيق روابط الصداقة (الفرع الأول) تبادل الخبرات البرلمانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : توثيق روابط الصداقة

من المسلم به أن البرلمان هو مؤسسة دستورية تمثيلية، وجدت لتكريس الديمقراطية النيابية وتعميق مفهومها فكرياً وممارسةً، وفي هذا السياق تنصبّ روابط الصداقة المراد توثيقها على العلاقة بين الشعبين الجزائري والتركي، لذلك لا يتحقق المسعى إلا إذا تم تكريس مبدأ التمثيل الشعبي بحيث يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، وبالمقابل، تعمل هذه الأخيرة على تحقيق طموحاته.

وفي هذا الشأن، تنص المادة 115 من دستور الجزائر المعدل في عام 2016 على: "واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، لأن يبقى وفيًا لثقة الشعب ويظل يتحسّس لتطلّعاته"،² وبالموازاة مع ذلك، ورد في ديباجة دستور تركيا المعدل بتاريخ 2001.10.17 بأنه: "يجسد العزم على الحفاظ على الوجود الدائم والازدهار والرفاه المادي والروحي لجمهورية تركيا... وفهم التفوق المطلق لإرادة الأمة...". وتضيف المادة 07 من ذات الدستور بأن: "تتأط السلطة التشريعية في الجمعية الوطنية التركية الكبرى نيابة عن الأمة التركية ولا يمكن تفويض هذه السلطة".⁽³⁾

¹ - بشير عبد الفتاح، "السياسة الخارجية التركية"، مرجع سابق، ص 73.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، منشور بموجب القانون رقم 01-16، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، المؤرخ في 07 مارس 2016، ص 03.

³ - البوابة العربية للتشريعات التركية، القوانين الأساسية (2017):

ومن هذا المنطلق، يعمل برلمانا الدولتين على توثيق وتعميق روابط الإخوة التي تجمع الشعبين خاصة أنهما يتشاركان في قيم اجتماعية وإنسانية عديدة وإرث ثقافي وتاريخي معتبر، ولابد من تجسيدها من خلال التعاون، وضمن مسار يشكل امتدادا طبيعيا للعلاقات التاريخية والحضارية التي تجمع الشعبين والمصير المشترك بينهما، علاوة على أن منطقة البحر الأبيض المتوسط التي تحتضن البلدين قد ولدت الإحساس بالتضامن الثقافي والإقليمي بين شعوبها عامة.

ويتجلى ذلك في ديباجة معاهدة الصداقة والتعاون بين الجزائر وتركيا، الموقعة في 2006، إذ تشير إلى "...أهمية تعميق ومثابرة درجة معرفة بعضهما البعض وعلاقات الصداقة والثقة المتبادلة ومختلف الروابط القائمة بين الشعبين... تحدهما إرادة مشتركة في دخول مرحلة جديدة في علاقاتهما السياسية وعزما منهما على الشروع في عهد جديد من الوفاق والتضامن المتلائمين وتطلعات الأجيال الصاعدة..."⁽¹⁾

وبناءً عليه، يتطلب هذا الدور العمل على نشر قيم التسامح والتعايش، وزيادة التفاهم المشترك الخاص بثقافة ولغة الطرفين، وتعميق التقارب بين نواب البرلمانين، وتعريف كل جانب بمكونات هويته ومقومات ثقافته وتاريخه، كما يتطلب العمل على توطيد العلاقات الإنسانية بغرض تمهيد الطريق للاتصالات وتبادل الوفود الشعبية من ممثلي المجتمع المدني والفئات المهنية المختلفة والجامعات والمعاهد الثقافية تكريسا لما جاء في معاهدة الصداقة والتعاون لا سيما الفقرة الأولى من المادة 08 والتي جاء فيها: "... يسعى الطرفان إلى بلوغ أفضل مستوى من المعرفة المتبادلة وإلى تطوير التفاهم بين المكونات المختلفة لمجتمعيهما المدنيين"، وتسترسل الفقرة الثانية من ذات المادة بنصها على: "... الاستفادة من ديناميكية وإبداع مجتمعيهما في البحث عن أهداف مشتركة لتعاون ذي مزايا متبادلة."

الفرع الثاني: تبادل الخبرات البرلمانية

يتفق المحللون على أن التجربة البرلمانية بين الجزائر وتركيا تعد نتاج المشروع الإصلاحية الرامي إلى ترسيخ نموذج متطور للممارسة الديمقراطية، وتسمح عملية تبادل الخبرات البرلمانية باطلاع كل طرف على ما حققه الطرف الآخر من إنجازات أو إصلاحات برلمانية، والاستفادة منها في القيام بإصلاحات تشريعية، والتعريف بتجربة كل بلد.

وتتم العملية في العادة من خلال تنظيم ندوات علمية وملتقيات وأيام دراسية تخصص للتعلم في فهم موضوع محدد من المواضيع الدستورية المطروحة للمعالجة، ولهذا الغرض أدرجت ضمن التركيبة الحكومية في الجزائر وزارة العلاقات مع البرلمان، ومن صلاحياتها تنسيق العلاقات بين غرفتي البرلمان والهيكل الحكومية، والمبادرة بإنجاز دراسات وبحوث في مجال القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة من أجل ترقية وتطوير الفكر البرلماني وإثرائه، وإقامة علاقات واتصالات مع أعضاء البرلمان والمجموعات البرلمانية

[http://www.arablines.com/portal/article-display-fm?articleID=27219\(18.11.2019-15h50\)](http://www.arablines.com/portal/article-display-fm?articleID=27219(18.11.2019-15h50)).

²- راجع الفقرتين 02 و 03 من ديباجة معاهدة الصداقة والتعاون بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية تركيا السالفة الذكر.

بهدف ترقية الديمقراطية البرلمانية، والمشاركة والمساهمة الفعليتين في تنشيط التبادلات القائمة بين البرلمانات على الصعيد الدولي، وهي المهام التي حددها المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17/01/1998.⁽¹⁾ وتتصبّ الجهود أيضا على تبادل الخبرات التشريعية من خلال توضيح المسائل المتعلقة بالمنظومة التشريعية والتنظيمية في كل دولة والاطلاع عليها، وتنظيم ندوات تكوينية للمقارنة بين أسسها ومعالها وتطبيقاتها بواسطة المسارات الإجرائية، وإعداد وصياغة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية، وتفعيل قدرة وكفاءة الإطارات في إعدادها، فمشاريع القوانين هي ترجمة للسياسات التي وضعتها الحكومة لمواكبة التطورات الحاصلة في كل المجالات، ومن المناسب التحكّم في كل مرحلة من مراحل الإجراءات التشريعية للخروج بنصوص بسيطة، شفافة وسهلة التطبيق، وعلى ضوء هذه التجارب الناجحة يمكن الاستفادة من أفضل المعايير الدولية في مجال العمل التشريعي، واكتشاف أفضل السبل لتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتطوير الأداء.⁽²⁾

وتبدو عملية تبادل الخبرات البرلمانية مهمة وأساسية على أكثر من صعيد لأنه من المناسب تكيف التشريعات المحلية وجعلها تواكب مستلزمات ومتطلبات العولمة لاسيما في مجال الإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق الحكم الرشيد، وترسيخ دولة القانون، وهذه المسائل مجتمعة لا تتحقّق إلا بالتحكّم في إجراءات التشريع مما يزيد من أهمية تبادل التجارب البرلمانية.⁽³⁾

وباعتبار البرلمان يشكّل الفضاء الذي تطرح فيه مختلف المواضيع المتعلقة بالسياسات الداخلية والخارجية فهناك حاجة إلى تبادل التجارب والتعريف بأفضل الممارسات المتصلة بالبحوث وخدمات المعلومات البرلمانية لتلبية لاحتياجات النواب في طلب المعلومات، والارتقاء بالعمل البرلماني مع الاستفادة مما توفره تكنولوجيا الاتصال من مزايا، فيمكن للطرفين فتح مناقشات بشأن هذه المسألة خاصة بعدما تأسست شبكة المعلومات القانونية الدولية وسعت إلى تدعيم التطور التشريعي المعاصر لتلبية احتياجات المؤسسات التشريعية عبر العالم.⁽⁴⁾

وعليه، يساهم التعاون البرلماني في زيادة تبادل الخبرات والتجارب والتعريف بأفضل الممارسات في مجال التمثيل الشعبي، وفي تنفيذ برامج إصلاحية تخص العمل التشريعي البحث وإعادة تأهيل الإطارات، كما تبرز أهمية تبادل التجارب البرلمانية بالنظر إلى القواسم المشتركة التي تميّز الحياة السياسية في الدولتين لاسيما الرغبة في الانفتاح الديمقراطي، وتعميق المبادئ الديمقراطية، والتمثيل الشعبي في ظل التعددية

¹ - راجع المواد 03، 08، و 09 على التوالي من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17/01/1998، يحدد صلاحيات الوزير

المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 04، المؤرخ في 28 يناير 1998، ص 08.

² - "كلمة السيد عبد العزيز زيارى، وزير العلاقات مع البرلمان"، مجلة الوسيط، العدد 04، جوان 2007، ص 5.

³ - نفس المرجع، ص 6.

⁴ - المعهد العربي للتدريب البرلماني والدراسات التشريعية، تطوير عمل المجالس النيابية (2016).

[www.arabparliamentaryinstitute.org/upload/article/2784665196.pdf\(12.11.2019-15h55\)](http://www.arabparliamentaryinstitute.org/upload/article/2784665196.pdf(12.11.2019-15h55)).

الحزبية مما يضيفي مصداقية أكثر على العمل النيابي، فيؤمن ضمانات فعلية تكفل عدم انحراف المؤسسة النيابية عن البرامج التي تقدمت بها لنيل ثقة القاعدة الشعبية.

الخاتمة

يستشف من ثانيا هذه الدراسة بأن التعاون البرلماني يشكل حلقة في سلسلة التفاعلات التي تنشأ بين الوحدات العاملة ضمن النسق الدولي، لذلك ينبغي توظيف أدوات الدبلوماسية البرلمانية لتكون مطية نحو التعاون في مجالات أخرى، وتقريب مواقف الطرفين بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك في ظل التغيرات العميقة التي أعادت تركيب معالم النظام الدولي وتعدّد الأقطاب الفاعلة على الساحة الدولية.

إن ما يسترعي الانتباه هو أنه على نقيض الدبلوماسية الكلاسيكية التي تمارس بين ممثلي الدول وتتسم بالجمود والصرامة، وتتم في إطار نظام قانوني محدّد، وسلوكات تغلب عليها الضوابط البروتوكولية فإن الدبلوماسية البرلمانية تتميز بقدر من المرونة، تتيح للطرفين حرية كبيرة في تنظيم قنوات الاتصال وتيسير سبل الحوار البناء.

ويبدو من السياق العام لبنود معاهدة الصداقة والتعاون أن الغاية النهائية للطرف الجزائري هي تعزيز التضامن وتكثيف الشراكات للخروج من العزلة التي فرضت عليه منذ توقيف المسار الانتخابي في تسعينيات القرن العشرين، وبلورة سياسة خارجية مشتركة ومتقاربة تجاه القضايا الدولية، وتحفيز الاستثمارات في حين أن مسار التحوّل الذي يجنح إليه الطرف التركي يندرج في سياق إعادة ترتيب الأولويات ضمن الأهداف البراغماتية لأنقرة في سعيها إلى تعزيز مكانتها الدولية والحصول على دور إقليمي فعّال يضمن لها الاستقرار ويساعد على توسيع نطاق السوق التركية في إطار تكامل الطلب.

وتعتبر معاهدة الصداقة والتعاون عن الحد الأقصى للعلاقات السلمية بين الدولتين، ولا تنفصم عن التوجه العام للسياسة الدولية الرامي إلى إقامة إطار شامل للعدالة والسلام بكل أبعاده، وإزالة أسباب قيام النزاعات من خلال تنمية العلاقات الودية خاصة مع ظهور الحق في السلام.

وعليه، يمكن إضافة المقترحات التالية:

- ينبغي على الطرف الجزائري أن يدرك أبعاد المساعي التركية ويستغل التعاون البرلماني من أجل طرح مبادرات جدية تقضي إلى نتائج إيجابية تعزّز مكانة الجزائر وتمنحها مزايا تحفظ مصالحها الاستراتيجية.
- ينبغي أن يستفيد كل طرف من تجربة التعاون البرلماني لنشر الثقافة البرلمانية وتنمية الفكر البرلماني والفكر القانوني، بصفة عامة، من أجل تكريس الديمقراطية النيابية.
- ينبغي الاستفادة من آليات الطرف الآخر في الممارسة البرلمانية وتوظيفها لاستكمال بناء دولة القانون وركائز الحكم الرشيد.

- من المستصوب تعزيز التمثيل الفعلي للشعوب في سياق التعاون البرلماني والارتقاء بالعلاقات الإنسانية من خلال فتح قنوات الاتصال بين الوفود الشعبية.

- من المفيد التعاون في مجال التدريب البرلماني وتطوير الجودة والقدرات الذاتية للنواب، ومواءمة الخدمات البحثية والمعلوماتية التي تساعد في التصويت على مشاريع القوانين وممارسة الرقابة البرلمانية في سياق تطوير البحوث البرلمانية التي أصبحت ذات أهمية كبيرة في دعم القدرات المؤسسية للبرلمانات.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية

-الكتب

1. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم، مبادئ القانون الدولي: الإطار النظري والمصادر، الطبعة الأولى، المكتب الوطني للبحث والتطوير، طرابلس، 2004.
2. محمد السيد سليم، العلاقات بين الدول الإسلامية، الطبعة الأولى، مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، 1991.

-المقالات

1. بشير عبد الفتاح، " السياسة الخارجية التركية... منطلقات وآفاق جديدة"، مجلة السياسة الدولية، العدد 177، يوليو 2009، ص ص 270-292.
2. يوسف محمد، " الثنائية المجلسية ومعالماها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة"، مجلة البرلمانية، العدد التجريبي، ديسمبر 2004، ص ص 64-77.

-أعمال الندوات

1. عبد الجليل التميمي، " أهمية الموروث التاريخي العرب-العثماني وتأثيره في العلاقات العربية التركية"، ورقة بحثية، الندوة الفكرية لمركز دراسات الوحدة العربية حول " العلاقات العربية - التركية/ حوار مستقبلي"، بيروت، من 15 إلى 17 يناير 1995.

-النصوص القانونية

1. الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع بفالونسيا في 22 أبريل 2002، وكذا ملاحقه من 01 إلى 06 والبروتوكولات من رقم 01 إلى رقم 07، والوثيقة النهائية المرفقة به، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05-159، مؤرخ في 27 أبريل سنة 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 31، المؤرخ في 30 أبريل 2005.
2. معاهدة الصداقة والتعاون بين الجزائر وتركيا المؤرخة في 23.06.2006، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 08-172 الصادر بتاريخ 14/06/2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 31 الصادر بتاريخ 11 جمادى الثانية 1429هـ، الموافق 15 يونيو 2008.

3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016، منشور بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، المؤرخ في 07 مارس 2016.
4. المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17/1/1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 04، المؤرخ في 28 يناير 1998.
5. التعليمات العامة رقم 02 بتاريخ 27.2.2008، تتضمن إنشاء المجموعة البرلمانية للصدقة الجزائرية التركية وتنظيمها وتحديد مهامها، الجريدة الرسمية لجلسات المجلس الشعبي الوطني، الدورة الربيعية لسنة 2008، عدد 56، المؤرخ في 02 مارس 2008.

-المواقع الإلكترونية

1. البوابة العربية للتشريعات التركية، القوانين الأساسية (2017):
<http://www.arablines.com/portal/article-display-m?articleID=27219>
(18.11.2019-15h50).
 2. مركز أورهان، تركيا والتكتلات الدولية (2011):
www.tbanm.gov.tr/develop/owa/dostluk6gruplari-grup(17.11.2019-18h25).
 3. المعهد العربي للتدريب البرلماني والدراسات التشريعية، تطوير عمل المجالس النيابية (2016).
www.arabparliamentaryinstitute.org/upload/article/2784665196.pdf(12.11.2019-15h55).
 4. http://ar.wikipedia.org/wiki/المجلس_الشعبي_الوطني_الجزائر(17.11.2019-16h10).
- ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

A-Ouvrages

1. Nathan CHALIAND, Géopolitique de la méditerranée, ed Perrin, Paris, 2013.
2. Jean MARCOU, La nouvelle politique étrangère de la Turquie, ed La Découverte, Paris, 2014.
3. Gaspard MARIUS, Géopolitique du monde arabe, ed Rocher, Paris, 2015.
2. Mansouria MOKHEFI, Le Maghreb face aux nouveaux enjeux mondiaux, ed Ifri, Paris, 2013.

B-Sites électroniques :

1. APN, Coopération parlementaire (2016) : www.apn.dz.org (18.11.2019-16h55).
2. APN, Textes fondamentaux (2012) : www.apn.dz.org (18.11.2019-17h37).

النظام الإجرائي لتأديب الموظف العام

Procedural disciplinary system for public employee

- الدكتور دهمة مروان، أستاذ بجامعة غرداية.
- الدكتور صدوق المهدي، أستاذ بالمركز الجامعي بتمنراست.
- الأستاذة شرطي خيرة، أستاذة بجامعة الجزائر 1.

تاريخ إرسال المقال: 2020/05/09 تاريخ قبول المقال: 2020/05/12 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

يعد خروج الموظف العام عن مقتضى الواجب الوظيفي خطأ يستوجب العقاب، ونظرا لخطورة الجزاء في بعض الحالات والآثار المترتبة عن ذلك فقد أحاط المشرع الجزائري عملية متابعة الموظف تأديبيا بقواعد إجرائية واضحة حددتها أحكام الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، تشكل في ذات الوقت ضمانات للموظف العام تمكنه من ممارسة حقوقه في هذا الشأن لاسيما حق الطعن أمام الجهات القضائية في حال الخروج عن مقتضى المشروعية في توقيع الجزاءات. الكلمات المفتاحية: الموظف العام، الخطأ التأديبي، العقوبة التأديبية، السلطة التأديبية، الإخطار.

Summary:

The departure of the public employee from the necessity of Job Duty is an error that requires punishment, and Given the seriousness of the penalty in some cases and the implications, The Algerian legislator has surrounded the employee's disciplinary follow-up process with clear procedural rules that outlined by Provisions of **Ordinance No. 06/03 which includes the General Basic Law of public employment**. At the same time, they are guarantees to the general employee, Enabling him to exercise his rights in this regard especially the right to appeal to the judicial authorities in case of violating the of legality in imposing sanctions.

Key words: public employee, disciplinary error, disciplinary punishment, disciplinary authority, notification.

مقدمة:

يعتبر التأديب وسيلة لضبط سلوك الموظفين داخل الإدارة، فكما أقر المشرع الجزائري نظام التحفيز الذي من خلاله يكافأ الموظف على جهده واجتهاده بمنحه بعض الامتيازات والحوافز المادية أو غير مادية، كان من الضروري وفي مقابل ذلك مساءلته عن خروجه عن مقتضى الواجبات الوظيفية من خلال فرض بعض الجزاءات التي قد تصل لدرجة تسريحه من الوظيفة إذا كان الخطأ المرتكب على درجة كبيرة من الجسامة.

وعلى الرغم من تمتع السلطة المختصة بالتأديب بسلطة تقديرية واسعة في تسليط الجزاء الذي تراه مناسب، إلا أن ذلك لا يفهم منه على أنها سلطة تسلطية همجية، وإنما هي مقيدة بقواعد إجرائية محددة قانونا، حماية لحقوق الموظفين وللمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها التأديبية، وهي في ضمنها ضمانات معترف بها للموظف العام.

ولقد حرص المشرع الجزائري على تنظيم القواعد القانونية والإجرائية المتعلقة بتأديب الموظف العام من خلال أحكام الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بتخصيص بابا كاملاً للنظام التأديبي المطبق على الموظف العام، وكذا مختلف القوانين والتعليمات ذات الصلة بموضوع التأديب والمتابعة، تشكل في مجموعه القانون التأديبي للموظف العام.

تبعا لذلك فقد جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على النظام التأديبي المتبع في تأديب الموظف وفق ما أقره المشرع من أحكام من خلال بيان وفحص القواعد الإجرائية التي تحكم سير عملية المتابعة، فما هي مجمل الأحكام الإجرائية التي يقوم عليها النظام التأديبي وهل هي كفيلة بحماية الموظف المتابع تأديبيا ؟

المبحث الأول: تحديد الأخطاء الموجبة للمتابعة التأديبية.

تطلق على الخطأ التأديبي (المهني) عدة تسميات أبرزها، الجرائم التأديبية، والذنب التأديبي، أو المخالفة التأديبية وتعد هذه الأخيرة المحور الرئيسي الذي تدور حوله دراسة موضوع التأديب¹، فالخطأ التأديبي في مجال الوظيفة العامة هو العنصر الأساسي الذي تستند عليه العقوبة التأديبية، فالخطأ التأديبي هو كل إخلال بالواجبات الوظيفية فالموظف ملزم بأداء تلك الواجبات الوظيفية، وفي حالة الخروج عنها أو الإخلال بها فنجد أن المشرع قد سلط على الموظف المذنب مجموعة من العقوبات التأديبية تختلف شدتها ودرجتها حسب جسامة الخطأ المرتكب².

وتبعا لذلك سنعمل أولا على تحديد المقصود بالموظف العام (المطلب الأول)، إلى جانب بيان الأخطاء التأديبية وتصنيفاتها المقررة قانونا (المطلب الثاني).

¹ - سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، ط1، 2007، ص: 233.
² - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2009، ص 487.

المطلب الأول: تحديد صفة الموظف العام.

إن الغموض الذي يكتنف مفهوم الموظف العام وعدم وجود معايير متجانسة لتحديد صفة الموظف العام أدى إلى صعوبة تحديد القانون الواجب التطبيق على الموظف، كما أدى أيضا لاختلاف المعايير التي يستند إليها الفقه بخصوص تمييز الموظف عن غيره من العاملين في الدولة¹، وقد تنازع الفقه والقضاء في القانون المقارن عدة نظريات بشأن تعريف الموظف العام، وتبعاً لذلك سيتم الوقوف ضمن هذا المطلب على تحديد مفهوم الموظف العام فقها وقضاءاً وتشريعاً.

الفرع الأول: التعريف الفقهي للموظف العمومي.

لقد تصدى العديد من الفقهاء لتعريف الموظف العام، ومع ذلك فإن مجمل التعريفات الفقهية تدور حول العناصر والشروط الأساسية اللازمة لاكتساب صفة الموظف العام، حيث يعرفه الفقيه ديغي (Duguit): بأنه " كل شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها ".

أما الأستاذان دويز (Duez) و ديبير (Debeyere)، فقد انتهيا إلى أن الموظف العام، هو " كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام إداري مدار بطريق الاستغلال المباشر، ويشغل بصفة دائمة وظيفة دائمة، داخلية في نطاق كادر إداري ويكون شغله لهذه الوظيفة عن طريق فردي أو جماعي صادر عن السلطة العامة وقبول لها من جانبه " ².

ولقد نحى الفقه الإداري العربي نفس المنحى حيث يرى الدكتور أحمد بوضياف فيقول في كتابه الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر : " إن غالبية الفقهاء المعاصرين يرون أن الموظف العام، هو كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام، مدار بطريق الاستغلال المباشر ويشغل بصفة دائمة وظيفة داخلية في نطاق كادر الإدارة العامة " ³.

وباستقراء مجمل التعاريف السالفة يبدو بأن هذا التعريف أقرب إلى الصواب إلا أنه لم يشير إلى نقطة أساسية تتمثل في الأداة القانونية لتعيين الموظف العمومي، وحسب هذا التعريف فإن ما يسمى بالموظف الفعلي يمكن اعتباره موظف عام وهذا مخالف للواقع، باعتبار أن الفقهاء يجمعون على أن الموظف الفعلي ليس بموظف عام، إلا في أضيق الحدود، وكذلك الأمر بالنسبة لمغتصبي السلطة فمجمل التشريعات المقارنة لا تعتبرهم موظفون عموميون.

وعليه يبدو بأن تعريف الأستاذان دويز DUEZ وديبير DEBYER للموظف العام هو الأرجح حيث جمع الأركان الأساسية للموظف العام والتي أقرها العديد من الفقهاء وتتمثل فيما يلي :

¹ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط1، 2004، ص: 85

² - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1986، ص 47.

³ - نفس المرجع، ص 48.

1- العمل في خدمة مرفق عام أو أحد أشخاص القانون العام.

2- شغل وظيفة دائمة.

3- التعيين من السلطة العامة المختصة.

4- أن يكون التعيين في الوظيفة العامة برضا الموظف العام.

الفرع الثاني: التعريف التشريعي للموظف العمومي.

بالرجوع لأحكام المادة 04 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية يعتبر موظفا " كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري " ¹.
بينما حملت أحكام المادة 02 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المفهوم الموسع للموظف العام، حيث يعد موظفا:

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته،

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما ².

إن تحديد صفة الموظف العام الواردة ضمن أحكام الفقرة (ب) من المادة الثانية من ق.و.ف.م قد جاءت بشكل أوسع وأشمل من المفهوم الوارد في الأمر 03/06 وبالتالي فإن المشرع الجزائري في ظل هذا القانون قد وفق إلى حد بعيد في تحديده لطائفة الموظفين العموميين حيث جاء تحديده لها بصور واسعة.

وعليه يتضح لنا أن تحديد مفهوم الموظف العمومي قد عرف عدة محاولات وذلك من خلال تحديد العناصر الأساسية التي ينبغي أن تتوفر لتحديد مفهوم الموظف العمومي، وبالتالي فإن هذه المحاولات تتأثر بمختلف العوامل والتطورات التي عرفها تحديد مفهوم القانون الإداري في حد ذاته ومحاولات تطبيقه لذلك فإن تعريف الموظف العمومي يتأثر بتطوير معايير تطبيق القانون الإداري.

¹ - الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 2006/07/16.

² - القانون رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، ج. ر. ج عدد 14 الصادرة بتاريخ 2006/03/08.

المطلب الثاني: تحديد الأخطاء التأديبية.

سنتناول ضمن هذا المطلب تحديد المقصود بالخطأ التأديبي (في الفقه، القضاء، التشريع)، إلى جانب تحديد أصناف الأخطاء التأديبية حسب ما أقره المشرع مع البحث في الأركان الأساسية التي تقوم عليها المخالفة التأديبية :

الفرع الأول: تعريف الخطأ التأديبي.

لقد اختلفت النظم القانونية فيما بينها في معالجة المخالفات التي يقترفها الموظف أثناء ممارسته لمهام وظيفته وذلك نظرا للسياسة التشريعية التي تنتهجها كل دولة¹.

أولاً: التعريف الفقهي للخطأ التأديبي.

لقد تنازعت عدة آراء فقهية في محاولة لتحديد معنى الخطأ التأديبي حتى تهتدي به السلطة التأديبية من جهة ويكون سنداً للقاضي ليساعده في تكييف الفعل الذي ارتكبه الموظف من جهة أخرى، فوردت عدة تعريفات بشأنه مستخلصة من الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام أثناء أداء مهام وظيفته، حيث عرف الفقيه ديجي المخالفة التأديبية بأنها " كل عمل يقوم به الموظف بالمخالفة للالتزامات التي تفرضها عليه وظيفته ".

أما لوبادير فيعرف المخالفة التأديبية على أنها " كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء ممارسة أعمال وظيفته أو بمناسبة تواجده وتعرضه لجزاء تأديبي "².

أما سليمان الطماوي الجريمة التأديبية بأنها " كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه ".

الثابت من هذه التعريفات، أنها تجعل من كل فعل صادر عن الموظف العام أو كل امتناع يؤدي إلى الإخلال بواجبات الوظيفة الملقاة على عاتقه جريمة تأديبية توجب توقيع جزاء تأديبي على مرتكبه.

ثانياً: التعريف القضائي للخطأ التأديبي

لا شك أن القضاء هو أول من يتصدى إلى المشكلات الناجمة عن الخلافات في تحديد مسؤولية الموظف وذلك في ضوء الدعاوى التي ترفع إليه بشأن الإخلال بالتزاماته القانونية³، ومن ثم يكون قد ارتكب جريمة تأديبية وإستناداً لهذا فقد صدرت في هذا الصدد عدة أحكام لتحديد مفهوم الخطأ التأديبي أو المهني من بينها :

ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في الجلسة 2001/05/05 بشأن الطعن رقم 42/3003 ق على تأكيد أن " المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات

¹ - أحمد بوضياف، المرجع سابق، ص 05.

² - أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ط1، 2010، ص: 41.

³ - نفس المرجع، ص: 33.

وظيفته إيجابا أو سلبا، كما أنها تكون كلما سلك العامل سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من إستقامة وبعد عن مواطن الريب حتى خارج نطاق الوظيفة¹.
أما عن موقف القاضي الإداري الجزائري فقد استقر مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في 2001/04/09 على " أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم بل وتقوم هذه الجريمة أيضا، كلما سلك الموظف سلوكا معيبا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وتحل بالحياد....."².

ومن خلال استعراض محاولات الفقه والقضاء الإداري لتحديد مفهوم المخالفة التأديبية، فإنه يظهر لنا جليا أنه من الصعب إيجاد تعريف جامع ومانع للمخالفة التأديبية (الخطأ التأديبي)، إلا أنه يتوجب الإقرار بأهمية القضاء الإداري لتقديره لوجود مخالفة تأديبية من عدمها، أي أنه صاحب الاختصاص في الكشف عن مثل هذه المخالفات التأديبية التي تدعيها الإدارة، ورغم ذلك فإن الأحكام القضائية لا تهتم كثيرا بإيراد تعريفات عامة ومطلقة للمخالفة التأديبية، وإنما تعنى أساسا بالقضية المطروحة، أو الواقعة محل النزاع، ولهذا غالبا ما يأتي التعريف في الحكم متناولا الجانب الذي يخص المسألة المعروضة فقط، دون إلزام منه بوضع تعريف جامع و مانع للمخالفة التأديبية.

ثالثا: التعريف التشريعي للخطأ التأديبي

لا تضع معظم التشريعات تعريفا جامعاً ومانعاً للخطأ التأديبي نظرا لصعوبة تحديده، كما لا تورّد الأفعال المكونة له على سبيل الحصر، فالجريمة التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر كما هو الحال بالنسبة للجريمة الجنائية وبالتالي فإنه من الصعوبة تحديد الأخطاء وبيان العقوبة المقررة لها³، ولا يبرر ذلك أن وضع التعريفات هو عمل فقهي في الأساس ينأى عنه المشرع غالبا، بل إن ذلك يرجع إلى الطبيعة الخاصة للخطأ التأديبي الذي لا يمكن حصره لعدة اعتبارات تكمن في الوظيفة بحد ذاتها والتي تقتضي أن لا يضع المشرع إطارا مغلقا عكس الجريمة الجنائية.

وبناء على ذلك فقد حاول المشرع الجزائري ضبط المقصود بالمخالفة التأديبية من خلال أحكام الفقرة الأولى من المادة 17 من الأمر 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي كان الأسبق في تنظيم شؤون الوظيفة العامة، والتي نصت على أن " كل تقصير في الواجبات المهنية

¹ - أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2007، ص: 25.

² - قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 2001/04/09، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص: 67، 68.

³ - فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د.ط، 2006، ص: 129.

وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال، عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات ¹.

من خلال هذا النص يتبين لنا بأن المشرع الجزائري أراد أن يورد المخالفات التأديبية على سبيل المثال لا الحصر مثلما هو عليه الحال في الجرائم الجنائية، ومن هنا فإن قاعدة لا جريمة إلا بنص مستبعدة فتحديد المخالفة التأديبية يرجع إلى تقدير السلطة التأديبية لذلك فقد نص القانون سالف الذكر على واجبات الموظفين وما يمكن إعتباره من الأعمال المحرمة عليهم بصفة عامة، أي أنه ليس بالضرورة أن الفعل الذي لم يحرمه هذا القانون لا يعد مخالفة تأديبية.

أما المادة 160 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، فقد نصت على أنه " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعة الجزائية ²."

يلاحظ على هذا النص أن المشرع الجزائري قد حاول وضع تعريف محدد للخطأ التأديبي، وذلك على غير العادة، ولعل الحكمة في ذلك تعود إلى إرادة المشرع في التضييق من باب الاجتهاد أمام السلطة التأديبية بالنسبة لتحديد مفهوم الخطأ التأديبي، وكمحاوله منه للحد من سلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال.

وباستقراء مجمل التعريفات التشريعية نجد أن المخالفة التأديبية ذات طبيعة خاصة ولها معالم تميزها والأصل أنها لا تخضع لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص لأن الجرائم التأديبية على خلاف الجرائم الجنائية غير محددة على سبيل الحصر، فإذا كانت الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر بحيث لا يمكن معاقبة أي شخص إلا إذا ارتكب عملاً جرمه القانون صراحة، فإن هذا الأمر لا ينطبق على الجرائم التأديبية إذ لا يمكن حصرها مقدماً³، وإذا كان القانون قد جرم أعمالاً بعينها فلا يعني ذلك أن ما عداها مباح بل يكون لسلطة التأديب السلطة التقديرية إذا ما كان الفعل الذي أثار الموظف يشكل إخلالاً بالواجبات الوظيفية أم لا مع خضوع سلطتها التقديرية لرقابة القضاء المختص.

وعموماً يمكن تعريف المخالفة التأديبية على أنها " كل مخالفة للواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً " ويقصد بمخالفة الواجبات كل واجب يقتضيه حسن انتظام سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

¹ - المادة 17 من الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 1966/06/02 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 1966/06/08 (ملغى).

² - المادة 160 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص 132.

الفرع الثاني: صور الأخطاء التأديبية.

تعتمد النظم الوظيفية المختلفة في منح السلطة التأديبية سلطة تقدير أعمال وتصرفات الموظفين على ما إذا كانت تشكل خطأ مهنيا من عدمه، إذ أنه ليس الشأن في المخالفات التأديبية كما في الجرائم الجنائية كما أشرنا سابقا، فليس هناك حصر للأخطاء أو المخالفات المهنية، الأمر الذي يمنح للإدارة أو السلطة التأديبية سلطة تقديرية في تكييف الأعمال والتصرفات، غير أن ذلك لا يمنع من وجود مشروعية تأديبية تتجلى من خلال تصنيف للأخطاء المهنية¹، وهذه السياسة المتعلقة بتحديد صور الخطأ التأديبي إتبعها المشرع الجزائري حيث قام بتصنيف بعض الأخطاء المهنية دون المساس بتكييفها الجزائي إلى أربع درجات، وهذا ما جاء في نص المادة 177 من الأمر 03/06.

وفيما يلي سيتم التطرق إلى الأخطاء التأديبية التي لا توجب انعقاد المجلس التأديبي (الفرع الأول)، إلى جانب تلك التي تستوجب انعقاده (الفرع الثاني) ويرجع الأخذ بهذا التقسيم إلى الأثر المترتب عن الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بإعتبارها الأقل شدة وخطورة مقارنة مع درجات الأخرى للخطأ.

أولاً: الأخطاء التأديبية الغير الموجبة لانعقاد المجلس التأديبي

حيث تتفرد السلطة التي لها صلاحية التعيين بتحديد درجات هذه الأخطاء دون الرجوع إلى أي جهة معينة بإعتبارها أخطاء لا تمتاز بالخطورة وتتمثل هذه الأخطاء في :

1/- الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى.

وفقا لما جاء في نص المادة 178 من الأمر 03/06 فإنه " يعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"². وما يأخذ على هذا النص هو أنه تكرر لما ورد في أحكام المرسوم 302/82 من خلال نص المادة 69 منه³ عدا تغيير واحد يتمثل في استبدال مصطلح عامل بالموظف العام، إذ أن هذه الأخطاء هي أقل خطر على أداء المرفق العام لوظائفه. كما أن عبارة " على وجه الخصوص" تقيد بأن الأخطاء الموصوفة هنا ليست على سبيل الحصر وهذا يمنح الجهة المكلفة بالتسيير التأديبي السلطة التقديرية واسعة لتكييف سلوك الموظفين.

2/- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية.

وهي أفعال أكثر خطورة وجسامة من سابقتها، من شأنها إذا تحققت أن تؤدي إلى المساس بأمن المستخدمين أو ممتلكات الإدارة، وكذا الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير الواردة في المادتين

¹ - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص: 12.

² - المادة 178 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 69 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 1982/09/11 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج عدد 37 الصادرة بتاريخ 1982/09/14.

180 و 181 وهي أخطاء يغلب عليها عنصر الإهمال أو السهو أو الغفلة، ويمكن أن تشير إلى ما ورد في بعض النصوص من نفس الأمر.

- النص الذي يوجب على الموظف احترام سلطة الدولة وفرض إحترامها¹.
- النص الذي يفرض على الموظف أداء مهامه بكل أمانة وبدون تحيز².
- الحكم الذي من خلاله أجبر المشرع على احترام كرامة وظيفته سواء أكان ذلك أثناء خدمته أو خارجها، وكل ما من شأنه أن يؤدي إلى المساس بها، حيث تنص المادة 42 من الأمر سالف الذكر على أنه " يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم ".

- وكذلك يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه³.

- يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون مماطلة⁴.

والملاحظ على هذه الطائفة من الأخطاء المهنية، أن المشرع قد ركز من خلالها على الجانب الخلقي للموظف نظرا لما يلعبه هذا الانضباط الخلقي من دور بارز في تلميع صورة المرفق العام، ذلك أن الموظف يعمل باسم ولحساب الدولة، وبالتالي يعد المرآة العاكسة لوجه الدولة، التي يجب أن تتعامل بأدب واحترام مع مواطنيها.

وهذا بخلاف ما نص عليه في المادة 70 من المرسوم 302/82 والتي كانت تعتبر أن الأخطاء من الدرجة الثانية تتمثل في إلحاق الضرر بأمن المستخدمين وكذا ممتلكات الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة والإهمال أو إلحاق خسائر مادية بمنشآت والمباني والأدوات التي تشمل عليها الهيئة المستخدمة بسبب الغفلة والإهمال⁵.

ثانيا: الأخطاء التأديبية الموجبة لإنعقاد المجلس التأديبي.

على خلاف الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، هناك درجات أخرى للأخطاء التأديبية لا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين تحديدها بمفردها، حيث تلزم في تحديدها باستشارة جهة معينة تتمثل في المجلس التأديبي.

وتتجسد هذه؛ الأخطاء التي توجب انعقاد هذا المجلس التأديبي في :

1/- الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة.

تعد هذه الأخطاء أشد خطورة من الأخطاء السابقة، وذلك بالنظر إلى العقوبات المقررة لمرتكبها، ولكونها أخطاء إحتوت على عنصر القصد أو العمد في إتيان سلوكات تؤدي إلى التأثير على طبيعة

¹ - المادة 40 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 41 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 52 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁴ - المادة 53 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁵ - المادة 70 من المرسوم 302/82، المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية.

العمل الإداري الذي يتمتع بخصوصية تتطلب نوعا من السرية، وتتمثل هذه الأخطاء حسب المادة 180¹ فيما يلي :

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
 - إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
 - رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
 - إذ يتعين على الموظف أن يبادر إلى تنفيذ ما يصدر إليه من تعليمات كتابية أو شفوية وكذلك الخضوع لقرارات رئيسية المتعلقة بالعمل².
 - إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
 - استعمال التجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.
- وبالتالي فإن هذا النوع من الأخطاء المهنية هو أكثر خطورة من الأخطاء السابقة، وهي تتوفر على الإرادة الآثمة بحيث نجد الموظف يعتمد إتيان هذه الأفعال المذكورة.
- فمثلا: رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول يكون بإرادته الآثمة، فالمعروف أن طاعة الرؤساء من أهم الواجبات الأساسية للموظف وأن الخروج عليها يستوجب المساءلة التأديبية، حيث أنه يتوجب على الموظف تنفيذ أوامر الرؤساء والقرارات الصادرة عنهم والالتزام بحدود الأدب واللياقة في مخاطبتهم³.
- وعن إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية، فإن القانون يحرم على الموظف أن يفضي بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو بمقتضى تعليمات خاصة ويظل الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد إنتهاء علاقة العمل⁴.
- 2/- الأخطاء التأديبية من الدرجة الرابعة.**

تجدر الإشارة إلى أن خطورة الأفعال في هذه الدرجة، هي التي أدت بالمشرع إلى فصلها وتقريرها كأخطاء مستقلة بذاتها، وذلك على غرار ما كان مقررا قبل صدور الأمر 03/06، وأن السبب في ذلك يرجع إلى أن الأثر المترتب على أخطار الدرجة الثالثة لا يرقى في أي حال من الأحوال إلى حد إنهاء الرابطة الوظيفية، بعكس أخطاء الدرجة الرابعة التي قد تؤدي إلى إنهاؤها، وتعد أخطاء من الدرجة الرابعة حسب المادة 181⁵ ما يلي : " تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي :

¹ - المادة 180 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص: 14.

³ - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1991، ص 71.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر، مصر، دط، 2007، ص 701.

⁵ - المادة 181 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- الاستفادة من إمتيازات، من أي طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنه الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر والمتعلقة بالترخيص للموظفين ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط.
- ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم، إضافة إلى إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية، شريطة ألا يذكر الموظف صفته أو رتبته إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحية التعيين.
- كما يمكن أيضا للموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي، والباحثين، وكذا الأطباء المتخصصين ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم¹.
- وباستقراء هذه النصوص يتبين لنا أن المشرع الجزائري قد عرض فلسفته و تصوره للخطأ التأديبي من خلال النقاط التالية :
- لقد عمد المشرع إلى تقسيم الأخطاء التي كانت واردة في ظل أحكام المرسوم رقم 302/82 ضمن أخطاء الدرجة الثالثة، وتقسيمها إلى درجة ثالثة ورابعة²، وقد وفق المشرع الجزائري في ذلك، لأن هذا الفصل له أهمية، نظرا للأثر المترتب عن كل صورة من صور الخطأ، فارتكاب أحد الأخطاء من الدرجة الرابعة قد يؤدي في بعض الحالات إلى إنهاء الرابطة الوظيفية.
- كما درج المشرع في تصنيف هذه الأخطاء معتمدا على معيار موضوعي، يتمثل في الانتقال من الخطأ الأقل خطورة إلى أشدها خطورة .
- نجد أن المشرع قد حدد أهم الأخطاء المهنية من خلال أربع درجات، وأعطى للسلطة الإدارية أن تقرر أي خطأ مهني يتناسب وخصوصية تلك الهيئة و نظامها الداخلي، ومن هنا فإذا كانت الأخطاء التأديبية الواردة في الأمر رقم 03/06 قد جاءت على سبيل المثال، فإن الدرجات التي تضمنها الأمر جاءت على سبيل الحصر، حيث لا يجوز أن تخرج هذه الأخطاء عن الصور الأربعة التي حددها المشرع الجزائري في ظل هذا الأمر³.

¹ - المادة 44، 43 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 163 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 177 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: مراحل تأديب الموظف العمومي.

تقتضي عملية إتحاد القرار التأديبي إتباع مجموعة من الإجراءات المحددة قانونا والتي يجب على سلطة التأديب التقيد بها وعدم خروج عنها. فقد عمل المشرع على وضع مجموعة من الضوابط الإجرائية وجب على الإدارة إتباعها حال متابعة الموظف بخطأ مهني، وتختلف هذه الإجراءات باختلاف صور الخطأ المرتكب بعد معاينتهم من قبل الرئيس المباشر للموظف المتابع¹.

فالإجراءات التأديبية تهدف إلى كشف حقيقة وجود مخالفة تأديبية، من عدمه وتحديد مرتكبها، وتوقيع الجزاء المناسب عليه. ولمعرفة أهم هذه الإجراءات المتبعة في تأديب الموظف العام، وجب التطرق للسلطة التي لها صلاحية مباشرة هذه الإجراءات وهذا ما يتم التطرق إليه في مطلب أول ثم يتم التطرق لأهم الإجراءات المتبعة في تأديب الموظف العام في مطلب ثاني.

المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب.

يعرف سليمان الطماوي السلطة التأديبية على أنها " الجهة التي عينها المشرع لتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا والتي يحكمها مبدأ الشرعية بحيث لا يجوز لها تطبيق عقوبة تأديبية إلا تلك المنصوص عليها ولا يجوز لها أن تتنازل عن اختصاصها التأديبي إلا بنص صريح وواضح"².

وما تجدر الإشارة إليه هو أن القواعد التي تنظم سير سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة تختلف من تشريع لآخر وعليه سيتم التطرق ضمن هذا المطلب إلى مختلف النظم التأديبية وموقف المشرع الجزائري منها، ثم يتم تطرق لإجراءات التي تتم من خلا لها متابعة الموظف تأديبيا.

الفرع الأول: النظم التأديبية المقارنة.

تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع لآخر، وذلك بالنظر إلى أن التشريع التأديبي يعد رهين البيئة التي يولد بها، ومن هذا المنطلق سيتم تطرق لمختلف الأنظمة التأديبية وفق التالي:

أولاً: النظام الإداري: وفي ظل هذا النظام يكون للسلطة الإدارية وحدها ودون الاستعانة بأي هيئة أخرى حق توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين الخاضعين لها³، وهذا ما يسمى بالتأديب الإداري أو الرئاسي ويعني ذلك أن الإدارة تستقل دون الرجوع إلى أي جهة أخرى في تحديد المخالفات التأديبية واختيار العقوبة المناسبة لها من بين العقوبات التي نص عليها القانون، فالتأديب الإداري هو الذي يجعل الغلبة لمبدأ الفاعلية في نطاق الإدارة على مبدأ الضمان فالعرض من هذا النظام هو تسيير المرافق العامة بانتظام وإطراد وهذا لن يتحقق إلا إذا زودت الجهة الإدارية بسلطة توقيع الجزاءات⁴ ففاعلية التأديب

¹ - 347 Essaid taib, droit de la fonction publique, edition distribution houma, alger 2005, p

² - أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة 2010، ص 219.

³ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 76.

⁴ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 14.

تستوجب أن يتسم الجزاء بالحسم والسرعة حتى يحقق أثره بالنسبة للموظف المخطئ وغيره وإذا ما عهد بالتأديب إلى جهة أخرى غير الإدارة، فإن ذلك يؤدي إلى إستغراق الوقت الطويل وهذا من شأنه أن يفقده فاعليته.

فالسطة الإدارية إذن أكثر مقدرة من غيرها على التعرف على سلوك الموظف، وتقدير مدى خطورة الخطأ الذي ارتكبه وأثره، لدى فهي الأقدر على اتخاذ الإجراء التأديبي، ومن بين الدول التي تأخذ بهذا النظام نجد إنجلترا¹.

ثانيا: النظام شبه القضائي: وتتمثل هذه الصورة في التزام جهة الإدارة المختصة بالتأديب بأن تأخذ رأي جهة إستشارية مستقلة - ينص على تشكيلها المشرع - وذلك قبل إصدارها قرار الجزاء التأديبي، مما يفرض عرض المخالفة التأديبية عليها لتصدر رأيها في خصوص هذه المخالفة وترسله للجهة الإدارية المعنية². وغالبا ما يتخذ هذا النظام إحدى الصور الآتية :

الصورة الأولى: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين أخذ رأيها قبل إصدار قرار توقيع الجزاء، على أن تحتفظ الإدارة بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي، وعلى الرغم من كون رأي هذه الهيئة غير ملزم للجهة الإدارية، إلا أن جهة الإدارة ملزمة قانونا بأخذ رأيها قبل توقيع العقوبة، وإلا ترتب على ذلك بطلان قرارها.

الصورة الثانية: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة تصدر رأيا ملزما للإدارة، أي يتعين على جهة الإدارية احترامه والتقيد به.

الصورة الثالثة: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة مجالس تأديب مخصصة لهذا الغرض، وتكون مشكلة من عناصر قضائية وإدارية، إذ تعتبر مثل هذه الهيئات جهة إدارية ذات اختصاص قضائي³.

وعليه فإن ملامح هذا النظام تتلخص في كونه صورة من صور التدرج الرئاسي، فهو لا يستبعد جهة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي، ولكن يلزمها بإستشارة هيئات معينة ومستقلة قبل توقيع الجزاء التأديبي لما يحققه من ضمانات إجرائية للموظف، و من بين الدول التي تأخذ بهذا النظام نجد كل من فرنسا، المغرب.

ثالثا: النظام القضائي: في هذا النظام يقرر المشرع انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس الإداري، وقصر حقه على مجرد الإتهام أي رفع الدعوى التأديبية، ومتابعتها وإناطة سلطة التأديب بهيئات قضائية خاصة

¹ - قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2006، ص 71.

² - أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 244.

³ - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 76.

مستقلة تختص بتقدير الخطأ الوظيفي المنسوب إلى الموظف، وبتوقيع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المنصوص عليها قانوناً¹.

فهذا النظام يقتضي وجود قضاء مستقل عضوياً ووظيفياً، ويتجلى ذلك في عدم خضوع قضاة التأديب لتأثير السلطة الرئاسية²، إذ يتبين من هذا النظام أن المشرع يشكل محكمة خاصة وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة، فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة قضائية وتعد مصر من بين الدول التي تأخذ بهذا النظام³.

وهذه التقسيمات لا تعني أن السلطة التأديبية، في بلد معين تنتمي حتماً إلى نظام واحد من بين هذه الأنظمة فالغالب أن التشريع يجمع بين أكثر من واحد من الأنظمة السابقة كأن يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي في أحد صوره الثلاث كان يترك للإدارة سلطة توقيع بعض الجزاءات ويلزمها في أخرى باستشارة رأي جهة معينة قبل توقيع الجزاء.

الفرع الثاني: موقع النظام التأديبي الجزائري من النظم التأديبية.

بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد أن المشرع الجزائري قد منح السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين توقيع العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، بالإضافة إلى إنشاء مجالس أو لجان التأديب إلى جانب الإدارة في المجال التأديبي بحيث ألزم الإدارة باستشارة هذه اللجان قبل توقيع الجزاء على الموظف المعني، والهدف من ذلك هو الحد من تعسف الرؤساء ضد المرؤوسين في حالة ما تعرض أحدهم للمساءلة التأديبية، وتتحصر مهامها في تسليط العقوبات التأديبية الأكثر خطورة كالترحيل أو العزل⁴.

أولاً: تأديب الموظف عن طريق السلطة الرئاسية.

منح المشرع الجزائري للسلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، سلطة توقيع الجزاءات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، شريطة تسبب قرارها التأديبي كما لم يلزمها باستشارة أي هيئة أو التقيد برأي جهة معينة بالإضافة إلى ذلك فقد قيدها المشرع قبل إتخاذها القرار التأديبي بالحصول على توضيحات كتابية من المعني⁵.

فالمشرع حصر سلطة الإدارة في تأديب الموظفين في إطار العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية فقط بإعتبارها أقل خطورة، وبالتالي فإنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ بواسطة قرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية وذلك بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني والتي تعد إجراء جوهري ينبغي على إدارة إحترامه قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي في حق الموظف المعني.

1 - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 15.

2 - أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 235.

3 - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 77.

4 - قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 78.

5 - المادة 165 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

ثانيا: تأديب الموظف عن طريق المجلس التأديبي.

تتخذ السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بموجب قرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يتوجب عليها أن تبث في القضية في أجل لا يتعدى 45 يوم من تاريخ إخطارها، وهو ما نصت عليه المادة 165 من الأمر 03/06، وعليه يتضح من خلال هذا النص أن إرادة المشرع إتجهت إلى الاعتراف للسلطة الرئاسية بتوقيع كافة العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين، مع التأكيد على أن الوضع بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة يجب أن يتم بإجراء آخر، وهو إلزامية الأخذ برأي اللجنة المتساوية الأعضاء في تشكيلتها التأديبية.

وطالما أن المشرع الجزائري قد اشترط الأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، فإنه يبدوا من الضروري التطرق إلى تشكيلة هذه الأخيرة.

تتكون اللجان المتساوية الأعضاء حسب القواعد الواردة في القانون على مستوى الإدارة المركزية والولايات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية¹، حيث تنشأ هذه اللجان حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية، وهي تتشكل بالتساوي من ممثلين عن الإدارة ومنخبين عن الموظفين وترأسها السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين لحساب الإدارة، حيث يقدم المرشحون إلى عهدة إنتخابية قصد تمثيل الموظفين من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا، وفي حالة عدم وجود نقابات ذات تمثيل لدى مؤسسة أو إدارة عمومية، يمكن لكل الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة أن يرشحوا أنفسهم².

أما عن مدة العضوية، فإنها تكون لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ويمكن إستثناءا تقصير مدة العضوية أو إطالتها لفائدة المصلحة بقرار من الوزير، أو الوالي بعد موافقة المدير العام للوظيفة العمومية ولا يمكن أن يتجاوز هذا التقصير أو الإطالة مدة ستة أشهر، وإذا ما طرأ تعديل على هيكل أحد الأسلاك، فإنه يجوز إنهاء عضوية اللجان المختصة بقرار من الوزير المختص أو الوالي المعني دون اشتراط المدة³.

ومن خلال ما سبق تجدر الإشارة إلى أن السلطة التأديبية وهي تقوم بوظيفتها، لا تنتمي إلى نظام واحد، إذ يوجد بعض النظم التأديبية التي تجمع بين النظام الإداري وشبه القضائي، وهو نفس الوضع بالنسبة للنظام التأديبي الجزائري، الذي يترك للسلطة التي لها صلاحية التعيين توقيع بعض الجزاءات

¹ - المادة 01 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج ر ج عدد 03، الصادرة بتاريخ 15/01/1984.

² - المواد 69، 68، 63 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 05 من المرسوم 10/84، المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.

تتمثل في عقوبات من درجة الأولى والثانية، بينما يلزمها بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة بإستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والتي تتعد كمجلس تأديبي.

ومن هنا يمكن القول بأن النظام المنتهج من طرف المشرع الجزائري في مجال التأديب من خلال الأمر 03/06 هو نظام يجمع بين النظام الرئاسي والنظام الشبه القضائي.

وعليه يتضح لنا من خلال عرض مختلف الأنظمة التأديبية أن النظام الذي أخذ به المشرع الجزائري لا يخدم مصالح الموظفين طالما أن الجهة التي تتولى التأديب تتمثل في الجهة الإدارية نفسها، مما يجعلها حكم وخصم في نفس الوقت وهذا يتعارض مع مبادئ العدالة وكان من أحسن أن يعتمد المشرع بسلطة التأديب إلى جهة محايدة تماما عن الجهة الإدارية، وذلك من أجل ضمان نزاهة توقيع العقوبات التأديبية .

المطلب الثاني: إجراءات المتابعة التأديبية.

بالرجوع إلى أحكام الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نجد أن المشرع الجزائري يعتبر كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية¹.

كما أنه يلزم الموظف بواجب التحفظ، وتجنب كل ما يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة وأن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم².

وبالتالي فإن كل إخلال بهذه الواجبات قد يعرض الموظف لمتابعة تأديبية من طرف السلطة المختصة، وفي مقابل ذلك فقد قيد المشرع السلطة التي لها صلاحية متابعة الموظف بإتباع إجراءات تأديبية حددها القانون، وأن أي خروج على مقتضياتها يؤدي إلى الطعن في قرارها التأديبي نظرا لمخالفتها تلك الإجراءات.

وعليه يتم التعرض في هذا المطلب إلى تحديد المقصود بالإجراءات التأديبية، إلى جانب أهم الإجراءات المتبعة من طرف السلطة التأديبية في مجال تأديب الموظف العام في حالة المتابعة التأديبية.

الفرع الأول: تعريف الإجراءات التأديبية.

يقصد بالإجراءات التأديبية بأنها " الخطوات التي يجب على السلطة المختصة أن تتبعها منذ لحظة إكتشاف المخالفة التأديبية إلى توقيع الجزاء القانوني على الموظف المخالف "³.

فالإجراءات ذات أهمية كبيرة في أي نظام تتعلق به، سواء كان إداريا أو جنائيا أو مدنيا، بإعتبار أنها السبيل لإقتضاء الحقوق، والكشف عن الحقيقة والحكم بمقتضاها¹.

¹ - المادة 160 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 42 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007، ص 81.

وعليه فإنه لا يمكن للسلطة التأديبية المختصة أن تشرع بتحريك الإجراء التأديبي إلا إذا ارتكب الموظف خطأ مهنيا أو أخل بواجباته المهنية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب على هذه السلطة التقيد بهذه الخطوات والإجراءات وعدم الخروج عنها.

الفرع الثاني: الخطوات الإجرائية لتأديب الموظف العمومي.

بعد ارتكاب الموظف العام لخطأ تأديبي أو أخل بواجباته الوظيفية تشرع السلطة التأديبية المختصة في مباشرة الإجراءات التأديبية ضده وتتمثل هذه الأخيرة فيما يلي :

أولاً: تحريك الإجراء التأديبي.

تباشر السلطة التي لها صلاحية التعيين الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ المهني، بناء على تقرير يعده الرئيس السلمي المباشر للموظف المعني، ويرسله إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، يبين فيه الأعمال المكونة للخطأ المهني، وظروف وقوعها وتحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعها والتقييمات الممكن إجرائها على هذه الحالة².

كما يمكن أن يشرع في هذا الإجراء موظف مكلف بمهمة المراقبة أو التفتيش - في حدود إختصاصه - وذلك بتقديم عرض حال عن طريق التسلسل الإداري، إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين، يتضمن الوقائع التي يمكنها أن تكون موضوع عقوبة تأديبية، بتوضيح الطبيعة الحقيقية لهذه الوقائع مع تقديم كافة البيانات التي من شأنها أن تقدم للإدارة توضيحات عن ظروف وملابسات الوقائع المنسوبة للموظف³.

وفي بعض الأحيان تجد السلطة التي لها صلاحية التعيين ملزمة بإبلاغ النيابة العامة، بالأفعال المرتكبة من طرف الموظف والتي قد تعد من الأفعال التي جرمها قانون العقوبات، ويجد هذا الإلتزام أساسه في نص المادة 32 من قانون الإجراءات الجزائية والذي جاء فيه " يتعين على كل سلطة نظامية وكل ضابط أو موظف عمومي يصل إلى علمه أثناء مباشرته مهام وظيفته خبر جنائية أو جنحة إبلاغ النيابة العامة بغير توان، وأن يوافيها بكافة المعلومات ويرسل إليها المحاضر والمستندات المتعلقة بها "⁴.

ثانياً: توقيف الموظف العمومي.

وهو إجراء أساسي مؤقت الهدف منه إقصاء الموظف من الخدمة لمدة محدد في إنتظار إحالة ملفه التأديبي على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، ويتم هذا الإجراء من طرف

¹ - عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه والإجتهد القضاء الإداريين)، مزوار للطبوعات، الجزائر 2011، ص 286.

² - نفس المرجع، ص 300.

³ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010/2009، ص 422.

⁴ - الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، ج ر ج عدد 47 الصادرة بتاريخ 1966/06/26.

السلطة التي لها صلاحية التعيين¹، وذلك بموجب مقرر يبلغ به الموظف عن طريق الرئيس السلمي للموظف المعني وتتم عملية التبليغ رسميا مقابل إشعار بالإستلام.
ونظرا للآثار التي قد يترتبها إجراء التوقيف المؤقت على الموظف، فإن القانون قيد سلطة التعيين بحالتين للجوء إليه وتتمثل في :

- 1- حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يؤدي إلى عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة.
- 2- حالة متابعة الموظف جزائيا، بحيث لا تسمح ببقائه في منصبه وذلك طبقا لنص المادة 173 و174 من الأمر 03/06.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن التوقيف عن المهام ليس له طابع تأديبي، وإنما الهدف منه هو تقادي الضجة أو الإحراج الذي يمكن أن يحدث بسبب التواجد الفعلي للموظف المتهم، وكذا تسهيل مباشرة المتابعة التي ستتخذ ضده لاحقا بالإضافة إلى المحافظة على الأدلة³.

ثالثا: إخطار المجلس التأديبي.

بالرجوع إلى نص المادة 166 من الأمر 03/06 نجد أن المشرع الجزائري قد ألزم سلطة التي لها صلاحية التعيين بضرورة إخطار المجلس التأديبي وذلك بموجب مقرر مبرر حيث جاء في نص المادة ما يلي " يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ ".

كما يتضح من النص أن المشرع قيد المجلس التأديبي بأجل محدد لدراسة القضية، وفي حالة عدم إحترام هذا الأجل فإن ذلك يترتب عليه سقوط الخطأ المنسوب للموظف⁴.

بالإضافة إلى ذلك فقد منح المشرع الجزائري للموظف المتابع تأديبيا حق إطلاع على ملفه التأديبي، إلى جانب إعلامه بالتهمة المنسوبة إليه وذلك في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية وهذا من أجل تمكينه من ممارسة حقه في الدفاع ورد التهمة المنسوبة إليه⁵، حيث يتم إعلام الموظف المعني كتابيا بمكان وتاريخ الإطلاع على ملفه التأديبي مع إشعار بالإستلام، وفي حالة رفضه الإطلاع على هذا الملف فإن الإجراءات التأديبية تتواصل في حقه.

رابعا: مثول الموظف المتابع أمام لجنة التأديب.

يتعين على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمجموعة كمجلس تأديبي المثول شخصيا إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك، حيث يبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15)

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 447.

² - المادة 174، 173 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 448.

⁴ - المادة 166 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁵ - المادة 168، 167 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

يوما على الأقل بواسطة البريد الموصى عليه مع وصل إستلام حيث يبين الإستدعاء مكان وتاريخ وساعة إنعقاد المجلس التأديبي وأسباب الإستدعاء إلى جانب ضمانات الدفاع.

كما يمكن للموظف المعني أن يلتزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه وذلك بتقديمه لمبرر مقبول، وبالإضافة إلى ذلك يكمن للموظف المحال على المجلس التأديبي الاستعانة بمدافع أو موظف يختاره بنفسه، وتكمن الحكمة من إستدعاء الموظف أمام لجنة التأديب في مناقشة الأخطاء التأديبية المنسوبة إليه واستجوابه مع تقديم دفاعه كتابيا أو شفويا، أو إحضار شهود لرد إتهامات السلطة التأديبية، كما يمكنه الإستعانة بمدافع سواء كان محاميا أو أحد زملائه في السلك الوظيفي و في حالة عدم حضور الموظف والذي تم إستدعاءه بطريقة قانونية أو في حالة رفض التبرير الذي قدمه، فإن المتابعة التأديبية تستمر في شأنه¹.

كما تجدر الإشارة أنه يمكن للمجلس التأديبي أن يطلب من السلطة الرئاسية فتح تحقيق في حالة وجود غموض أو إبهام، خاصة إذا كان الخطأ جسيما وبذلك تسد الثغرات ويحول ذلك دون وقوع في الخطأ وهذا ما أكدته المادة 171 حيث جاء فيها " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعمة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين، قبل البث في القضية المطروحة "².

خامسا: مرحلة الأخذ بالرأي الإستشاري للمجلس التأديبي.

بالرجوع إلى نص المادة 165 من الأمر 03/06 نجد أن المشرع قد منح للسلطة الرئاسية صلاحية توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية وذلك بموجب مقرر مبرر بالإضافة على حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني، ويكون بذلك الأخذ برأي المجلس التأديبي غير ملزم للسلطة الرئاسية، فالمشرع لم يلزم السلطة المختصة بالتأديب بإستشارة أي هيئة، أو التقيد بأي رأي من أي جهة معينة، وذلك نظرا للأثر المحدود للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية مقارنة بالعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة والتي ألزم المشرع السلطة المختصة بتوقيعها الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي³.

وذلك نظرا لخطورة هذه العقوبات وما قد يترتب عنها من آثار تتعلق بالمسار المهني للموظف كونها قد تصل لغاية فصل الموظف من منصبه.

كما أكد المشرع على ضرورة توفر النصاب القانوني لتشكيل هذه اللجان لكي تصح مداولاتها، حيث أكدت المادة 19 من المرسوم 10/84 المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء على ضرورة حضور إجتماعات هذه اللجان ثلاثة أرباع عدد أعضائها على الأقل، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب

¹ - المادة 169، 168 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - المادة 171 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 165 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

يستدعى من جديد أعضاء اللجنة خلال الثمانية أيام الموالية، وعندئذ يصح إجتماعها إذا حضر نصف عدد أعضائها¹.

سادسا: مرحلة إصدار القرار التأديبي وتبليغه.

بالرجوع إلى نص المادة 165 سالفه الذكر نجد أن السلطة المختصة بإصدار القرار التأديبي هي السلطة التي لها صلاحية التعيين، فالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية فإن السلطة الإدارية هي المختصة بتلك العقوبات والتي تصدرها بموجب مقرر مسبب دون إستشارة مجلس التأديبي مسبقا.

أما بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، فإنه لا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين إصدار أي قرار تأديبي بشأنها، إلا بعد الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والمنعقدة كمجلس تأديبي، حيث تتداول هذه الأخيرة بعد إحالة الملف التأديبي إليها في جلسة مغلقة، كما يجب أن يكون القرار الصادر عن المجلس التأديبي مبررا².

وبناء على رأي المجلس التأديبي الخاص بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبة التأديبية بموجب قرار مبرر، ويبلغ هذا القرار وجوبا للموظف المعني في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام، ابتداء من تاريخ اتخاذ هذا القرار، الذي يحفظ في ملفه الإداري³.

أما عن كيفية تبليغ هذا القرار فإن المشرع في ظل أمر 03/06 لم يحدد كيفية أو إجراء تبليغه، ونظرا لذلك فقد حرصت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁴، على أن يكون تبليغ القرارات الإدارية الفردية تبليغا شخصيا، ونظرا لكون القرار التأديبي ذو طابع إداري فردي، فتتطبق عليه القواعد المنصوص عليها في ظل هذا القانون والخاصة بإجراء التبليغ.

وما تجدر الإشارة إليه أن الإدارة ملزمة بإعلام الموظفين الذين صدرت ضدهم عقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة بحقوقهم في تقديم تظلم أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار التأديبي⁵.

وفي الأخير نجد أن المشرع قد وفق لحد ما في تحديده لتلك الإجراءات التي من خلالها تتم متابعة الموظف المذنب غير أن ما يأخذ على المشرع هو ذلك الغموض الذي يكتنف بعض النصوص والتي نص من خلالها المشرع على الإجراء في حين لم يبين طريقة ممارسته وهذا من شأنه أن يمس بنزاهة تلك الإجراءات.

¹ - المادة 19 من المرسوم 10/84، المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها.

² - المادة 170، 165 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 172 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁴ - المادة 829 من القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج عدد 21 الصادرة بتاريخ 2008/04/23.

⁵ - المادة 175 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الخاتمة:

ختاما لهذه الدراسة يلاحظ بأن المشرع قد أحاط عملية تأديب الموظف العام بجملة من القواعد الإجرائية تمثل في مجموعها ضمانا للموظف من تعسف الإدارة، يترتب على مخالفتها حقه في الطعن وإبطال الإجراءات ومن ثم إسقاط العقوبة التأديبية، وعلى الرغم مما حملته أحكام الأمر رقم 03/06 من قواعد إجرائية لمتابعة الموظف إلا أنها لا تزال تقتصر للكثير ، حيث لا يزال يخول للإدارة التي لها صلاحية التعيين سلطات أوسع في تكييف الأخطاء والتصرف في الملف التأديبي للموظف ومن بين النتائج المسجلة من خلال هذه الدراسة نوجزها فيما يأتي:

✓ أن النظام الذي أخذ به المشرع الجزائري لا يخدم مصالح الموظفين طالما أن الجهة التي تتولى التأديب تتمثل في الجهة الإدارية نفسها، مما يجعلها حكم وخصم في نفس الوقت وهذا يتعارض مع مبادئ العدالة وكان من أحسن أن يعمد المشرع بسلطة التأديب إلى جهة محايدة تماما عن الجهة الإدارية.

✓ لم تضاف أحكام الأمر رقم 03/06 الكثير بالنسبة لإجراءات المتابعة، حيث بقيت بنفس الخطوات الإجرائية مما يفرغها من محتواها.

تبعاً لذلك نوصي على:

✓ ضرورة التعجيل في وضع تقنين خاص بالإجراءات التأديبية تلتزم به الإدارة على النحو المعمول به في إطار قانون الإجراءات الجزائية، وذلك تقاديا لقصور القواعد الإجرائية المنظمة للمتابعة التأديبية.

المصادر والمراجع:

1. النصوص القانونية:

1. القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، ج. ر. ج عدد 14 الصادرة بتاريخ 08/03/2006.
2. القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج عدد 21 الصادرة بتاريخ 23/04/2008.
3. الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 08/06/1966 (ملغى).
4. الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، ج ر ج عدد 47 الصادرة بتاريخ 26/06/1966.

5. الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر. ج عدد 46 الصادرة بتاريخ 16/07/2006.
6. المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982 المتعلق بكيفية تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج. ر. ج عدد 37 الصادرة بتاريخ 14/09/1982.
7. المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لإختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، ج. ر. ج عدد 03، الصادرة بتاريخ 15/01/1984.

II. الكتب:

1. أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1986.
 2. أحمد محمد إبراهيم الحنفاوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2007.
 3. أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ط1، 2010.
 4. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، ط1، 2007.
 5. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2009.
 6. عبد الحكيم سواكر، الوظيفة العمومية في الجزائر (دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه والإجتهد القضاء الإداريين)، مزوار للمطبوعات، الجزائر 2011.
 7. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط1، 2004.
 8. فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، د.ط، 2006.
 9. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010/2009.
 10. سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1991.
 11. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر، مصر، د.ط، 2007.
- ## III. الرسائل الجامعية:

1. قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2006.

IV. المجالات القضائية:

1. قرار مجلس الدولة الجزائري، الصادر بتاريخ 2001/04/09، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002.

المراجع باللغة الفرنسية:

1. Essaid taib, droit de la fonction publique, edition distribution houma, alger 2005, p. 347

تنظيم ومراقبة الانتخابات في الجزائر من الهيئة إلى السلطة

- الدكتور بن عطية لخضر، أستاذ محاضر أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط.
- هلوب حفيظة، طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط.

تاريخ إرسال المقال: 2020/01/07 تاريخ قبول المقال: 2020/05/10 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص

كفل القانون 07/19 للسلطة المستقلة للانتخابات صلاحية تنظيم العملية الانتخابية مما مثل نقلة نوعية إذا ما قورن بالقانون 11/16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات حين وسع من دائرة الصلاحيات الممنوحة للسلطة فتجاوز وظيفة الرقابة كما حررها من تبعية السلطة التنفيذية التي عرفناها في عهد الهيئة بحيث خول لها مبدأ الاشراف على الانتخابات ابتداء من استدعاء الهيئة الناجبة الى غاية الإعلان عن النتائج الأولية لها مما يجعل تطبيق هذه النصوص وتفعيلها على أرض الواقع يضفي مبدأ الشفافية على العملية الانتخابية في الجزائر .

الكلمات المفتاحية: الانتخاب، السلطة المستقلة للانتخابات، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الإرادة التوافقية، مبدأي الشفافية والنزاهة.

Résumé:

La loi 19/07 garantissait à l'autorité indépendante des élections le pouvoir d'organiser le processus électoral, ce qui représentait un changement qualitatif par rapport à la loi 16/11 relative à l'autorité suprême indépendante pour le contrôle des élections lorsqu'elle élargissait le cercle des pouvoirs accordés à l'autorité et dépassait la fonction de surveillance en la libérant de la subordination de la l'autorité exécutive que nous connaissions sous l'autorité de l'autorité pour lui donner le principe de supervision les élections depuis la convocation de l'électorat jusqu'à l'annonce des résultats préliminaires, ce qui rend l'application de ces textes et leur activation sur le terrain donne le principe de transparence au processus électoral en Algérie.

Les mots clé:

Election, l'autorité électorale indépendante, la haute instance indépendante de surveillance des élections, volonté harmonique, les principes d'intégrité et de transparence.

مقدمة:

تعتبر الانتخابات أهم الوسائل التي تكرر الديمقراطية الفعلية، وأحد الضمانات التي بتوافرها تجسد مفهوم الدولة القانونية إذا عبرت فعليا عن إرادة الشعب.

ولطالما كان مبدأ نزاهة العملية الانتخابية محل جدل كبير طيلة عقود، والدولة الجزائرية حاولت كمثيالاتها بوضع منظومة قانونية فعالة تهدف بتطبيقها إلى تحقيق صبغة الشفافية، كما أنشأت أجهزة خولت لها العديد من الصلاحيات ولعل الهيئة العليا المستقلة¹ كانت أحد هذه الأجهزة التي تم اعتمادها بموجب القانون 11/16 ولأنها لم ترقى إلى تحقيق الهدف المرجو من وجودها، تم استحداث القانون 07/19 المتعلق بالسلطة المستقلة² محاولا بذلك المشرع الجزائري من خلاله أن يتدارك بعض النقائص من أجل تحقيق نزاهة العملية الانتخابية في الجزائر بشكل فعلي وفي صدد هذه الدراسة سيقترن موضوعنا على دراسة الرؤية الجديدة التي جاء بها المشرع الجزائري في القانون 07/19 لمعرفة التباين بينه وبين القانون 11/16.

ترجع أسباب اختيار الموضوع إلى التحولات الأخيرة التي شهدتها أوساط الشارع الجزائري خاصة الشعارات التي رفعت مؤكدة غياب النزاهة في العمليات الانتخابية، أما الهدف الذي ترمي إليه دراستنا فيكمل في معرفة الجديد الذي جاء به المشرع في قانون السلطة المستقلة للانتخابات مقارنة بقانون الهيئة ومدى قدرة وكفاية هذا القانون للخروج بانتخابات مصداقية ونزيهة تتوافق ومبدأ اختيار الشعب.

من خلال ما سبق نطرح الإشكالية التالية :

- إلى أي مدى يمكن القول بأن الاستقلالية الوظيفية والصلاحيات الواسعة الممنوحة للسلطة المستقلة للانتخابات بمقتضى القانون 07/19 كفيلة بتحقيق مبدأ النزاهة وحرية اختيار الشعب مقارنة بالقانون 11/16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات؟

تندرج في إطار هذه الإشكالية أسئلة فرعية يمكن إدراجها كالتالي:

- ماهي الحدود القانونية للصلاحيات الممنوحة للهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات والسلطة المستقلة بمقتضى القانونين 07/19 و11/16 على التوالي ؟
- هل التغييرات التي أوردها المشرع الجزائري في ظل القانون 07/19 كفيلة بأن تحقق انتخابات نزيهة بما تتوافق مع تطلعات الشعب الجزائري؟

سنعتمد في دراستنا هذه على المنهج التحليلي الذي بواسطته نتمعن في روح النصوص القانونية لكل من القانونين 07/19 و11/16 على التوالي لنعرف التباين بينهما، ونستشف النقاط التي بنى عليها

¹المقصود بلفظ الهيئة " الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات".

²المقصود بلفظ السلطة " السلطة المستقلة للانتخابات".

المشرع القانون 07/19 ومعرفة الامتيازات التي منحت للسلطة والتي ستمكنها من تحقيق شفافية فعلية للعملية الانتخابية.

ستتم دراستنا وفقا لخطة البحث التالية:

المبحث الأول : اختلاف أحكام عضوية الهيئة عن السلطة ما بين القانونين (11/16) و (07/19). سنركز ضمن هذا المبحث على تضيق دائرة شروط العضوية في ظل قانون الهيئة المستقلة والتدعيم الذي شهده القانون لسياسة الكم وسنقارنه بالتوسيع الذي أدرجه قانون السلطة ودعمه لسياسة النوع من خلال المطلب الأول أما المطلب الثاني فسنخصصه لطريقة اختيار الأعضاء بناء على كل قانون بحيث سندرس حجم التبعية التي كانت تعتمدها الهيئة للسلطة التنفيذية بخصوص تعيين الأعضاء والتحول الذي ظهر ضمن القانون 07/19 بوضع سلطة اختيار الأعضاء في يد كل من الإرادة التوافقية والانتخاب.

المبحث الثاني : بعنوان من تقييد الصلاحيات المخولة للهيئة الوطنية واقتصارها على الدور الرقابي الى محاولة استقلال السلطة بكامل مسار العملية الانتخابية.

سنقتصر دراستنا ضمنه على معرفة الصلاحيات التي خولها المشرع الجزائري لكل من الهيئة والسلطة على حد سواء، بحيث سنركز على محدودية الصلاحيات التي أدرجها المشرع الجزائري في قانون الهيئة واقتصارها على الدور الرقابي كمطلب أول في حين سنخصص المطلب الثاني للإضافات التي خص بها المشرع قانون السلطة في مجال الصلاحيات الممنوحة لها.

المبحث الأول: اختلاف أحكام عضوية الهيئة عن السلطة ما بين القانونين (11/16) و (07/19).

أطلق المشرع الجزائري وصف الرقابة على الهيئة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات وهذا ما بدا جليا من خلال نص المادة الثانية من قانونها ومنحها في صدد ذلك استقلالية من الجانبين المالي والتسييري في حين أطلق على السلطة الوطنية للانتخابات هذا الوصف فجاءت تسميتها توحى بقوة ونفوذ كبيرين وكأن نية المشرع الجزائري تتوجه من خلال ذلك الى اعطائها امتيازات أكثر من التي منحت للهيئة .

من خلال هذا المبحث سوف ندرس شروط العضوية التي فرضت في كل من القانونين من خلال المطلب الأول بعد ذلك سنتطرق الى كيفية تعيين التشكيلة البشرية سواء على مستوى الهيئة أو السلطة في المطلب الثاني.

المطلب الأول: من تضيق دائرة شروط العضوية بالهيئة وتدعيم سياسة الكم الى توسيعها في ظل السلطة والتوجه نحو سياسة النوع .

ذهب المشرع الجزائري بناءا على القانون 11/16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات³ الى فرض مجموعة من الشروط الواجب توافرها في الشخص المتقصد لعضوية الهيئة تم ادراجها في نص المادة (07) من القانون اقتصرها المشرع الجزائري في أن يكون العضو ناخبا وغير منتخب ولا منتما لحزب سياسي ولا شاغلا لوظيفة عليا في الدولة ، كما اشترطت المادة سالفه الذكر عدم الحكم عليه بحكم نهائي لارتكابه جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد عليها اعتباره مستثنيا بذلك الجرح الغير عمدية .

واذا ما قورنت هذه الشروط بالتي فرضت في القانون 07/19 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات⁴ نجد أن المشرع الجزائري وسع من دائرتها حين ذهب في الفقرة الثانية (2) من المادة (19) الى ضرورة توافر اعتراف للمتقصد لعضوية السلطة المستقلة بالكفاءة والنزاهة والخبرة والحياد ، ولعل هذا الشرط يفضي الشفافية أكثر والمصادقية في تشكيلة السلطة والتي لطالما بحثنا عنها طيلة عقود من الزمن فهي من أهم الضمانات التي تحقق فعالية السلطة على أرض الواقع.

ولو نناقش نص الفقرة (03) من المادة (19) من القانون 07/19 " عدم الانخراط في حزب سياسي منذ خمس سنوات على الأقل" نجد أن المشرع الجزائري في هذه الفقرة حدد عدم انخراط الشخص في الحزب السياسي بمدة الخمس سنوات على عكس ما تم النص عليه في الفقرة (04) من المادة (07) حيث لم يقرن عدم الانتماء الى الحزب بمدة معينة ، ولعل التعديل التي جاءت به المادة (3/19) كان في محله بحيث أخرج الأشخاص الذي سبق انتمائهم للحزب أقل من خمس سنوات من دائرة حسابات السلطة المستقلة .

وهدف ذلك هو استبعاد الأشخاص الذين انفصلوا عن أحزابهم السياسية وخرجوا عنها منذ فترة وجيزة لإعطاء صبغة الشفافية أكثر ولأن مثلهم غير مقبول في أوساط الشارع الجزائري.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل فطال التغيير حتى الشروط الواجب توافرها في الرئيس، فلو نتمعن في القانون 11/16 نجد أن المشرع الجزائري لم يضع أية شروط متعلقة باختيار رئيس الهيئة سوى أن يكون شخصية وطنية، لكن بالرجوع الى القانون 01/17 المتعلق بتحديد قائمة المسؤولين والوظائف

³ القانون العضوي 11/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة لعام 1437هـ الموافق لـ 25 غشت لسنة 2016م المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50، 28 غشت 2016م.

⁴ القانون العضوي 07/19 المؤرخ في 14 محرم لعام 1441هـ الموافق لـ 14 سبتمبر 2019م ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 55 ، 15 سبتمبر 2019م.

العليا في الدولة ⁵تجد أن المادة(02) في فقرتها الحادية عشر(11) ضمنت رئيس الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات وأعطته صفة الموظف بمركز سامي في الدولة ، كما اشترطت ضرورة تمتع أصحاب هذه المراكز بالجنسية الجزائرية دون سواها لتولي المسؤوليات العليا في الدولة ، لتضيف المادة (03) منه ضرورة تقديم تصريح شرفي يشهد فيه الشخص المدعو لتولي هذا المنصب بتمتعته بالجنسية الجزائرية دون سواها ويودع هذا الأخير الى الرئيس الأول للمحكمة العليا .

ولو ندقق في نص المادة (05) من القانون 11/16 المتعلق بشرط أن يكون المتقصد لمنصب رئاسة الهيئة "شخصية وطنية" ونحلل هذا اللفظ نجد أن العبارة يشوبها نوع من الغموض ذلك أن المشرع لم يعط تعريفا واضحا للمصطلح واكتفى بطرحه فقط متجاهلا تحديد المعايير التي على أساسها يمكن القول بأن الشخص المعين تتوفر فيه صفة الشخصية الوطنية، لهذا كان من الأولى أن يكون أكثر دقة في توضيح العبارة بحيث يوصد كل باب للتأويلات مما يؤكد زيادة على هذا الغموض عدم كفاية هذه الشروط لأن المشرع في ظل القانون 11/16 تجاهل الكثير منها أو بالأحرى أهمها كالكفاءة والنزاهة والحياد ، كما فتح بذلك الباب بصفة غير مباشرة لإمكانية تعيين أي شخص له مرجعية حزبية أو توجه معين فخرج بذلك عن الاستقلالية والحياد مما يؤثر بعد ذلك على عمل الهيئة الميداني الرقابي للانتخابات.⁶

خلافا لذلك فلقد جاء القانون 07/19 بالجديد حين خص رئيس السلطة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بنفس الشروط التي فرضها القانون على الأعضاء وهذا ما تم النص عليه من خلال المادة (32) التي تنص على أن الرئيس ينتخب من طرف أعضاء مجلس السلطة ، فخضوع رئيس السلطة المستقلة لنفس شروط أعضائها هو نقلة نوعية تحسب لصالح هذا القانون إذا ما قورن بسابقه (القانون 11/16) كونه وسع في دائرة هذه الشروط وهو ما يمنح عمل الهيئة مصداقية أكبر ويزيد من قبولها كجهاز تنظيمي للانتخابات في الجزائر .

ولم يقف المشرع الجزائري عد هذا الحد بل استحدث نص المادة (22) من القانون 07/19 الذي حمل موضوعا جديدا لم يسبق للهيئة دراسته يتمثل في ضرورة تأدية اليمين القانونية من قبل رئيس وأعضاء السلطة المستقلة أمام رئيس مجلس قضاء الجزائر⁷، ولم تقتصر اليمين على هاتين الفئتين بل

⁵ القانون 01/17 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1438 الموافق لـ 10 يناير سنة 2017 ، المحدد لقائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 02، 01/11، 2011م.

⁶ فيصل بوباجو، كريم بوشناب، النظام القانوني للهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر فرع قانون عام (تخصص الجماعات المحلية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، السنة الجامعية 2016م، 2017م، ص 12.

⁷ " تنص المادة (22) من القانون 07/19 المتعلق بالسلطة المستقلة للانتخابات على أنه: " أقسم بالله العظيم أن أؤدي مهامتي بكل نزاهة وحياد واستقلالية وأتعهد بالعمل على ضمان زاهة وشفافية العملية الانتخابية ، وأن أحترم الدستور وقوانين الجمهورية، والله على ما أقول شهيد " .

ذهبت لتشمل أعضاء المندوبيات الولائية والمندوبيات البلدية للسلطة المستقلة للانتخابات، وكل أمام الجهة القضائية المختصة إقليميا.

وبهذا يكون المشرع قد أضاف ضمانة أخرى من ضمانات النزاهة في اختيار الأشخاص الذين سيتولون الإشراف على العملية الانتخابية وتنظيمها وإن دلت اليمين على شيء إنما تدل على ضرورة معرفة حجم المسؤولية وثقل المهمة المكلفين بها لتأدية وظيفتهم بكل أمانة وإخلاص .

من جهة أخرى دعم القانون الجديد 07/19 فكرة النوعية في اختيار أعضاء السلطة على حساب الكم فقلص من عدد الأعضاء من 410 عضوا في عهد الهيئة إلى 50 عضوا في قانون السلطة، كما حرص المشرع الجزائري على أن تكون هذه التشكيلة مختارة من كافة أطراف المجتمع الجزائري (كفاءات جامعية ، محامين، قضاة ، موثقيين ، شخصيات وطنية...) سعيا لأن يجعلهم بذلك يساهمون من كافة المستويات العلمية والمناصب القانونية في سبيل أن تحقق السلطة الهدف المنشود من إنشائها والمتمثل في حسن سير وتنظيم الانتخابات وضمان تطبيق مبدأ الشرعية في الوصول إلى سدة الحكم.

وبهذا يكون القانون 07/19 قد جاء بإضافات تحسب لصالحه مقارنة بالقانون 11/16 من حيث شروط العضوية واختيار الأشخاص المناسبين لها إضافة إلى توجيهه على دعم سياسة النوع فيكون بذلك خطى خطوة كبيرة نحو الحرص على إعطاء صبغة الشفافية والنزاهة وهو ما ظهر جليا من خلال النصوص القانونية للقانون، هذا إضافة إلى اعتماد التدقيق في الشروط وهو ما يثبت نية التأييد في الاختيار لضمان وجود تشكيلة بشرية تعطي إضافة لهذا الجهاز وتطبق مهامها ميدانيا من أجل ضمان تنظيم انتخابات نزيهة وموضوعية في الجزائر .

المطلب الثاني: العضوية والرئاسة من التعيين إلى التوافق والانتخاب.

منح المشرع الجزائري من خلال القانون 11/16 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات صلاحية تنصيب أعضاء الهيئة ورئيسها إلى زمام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، وهذا ما تم النص عليه في المادتين (04) و(05) على التوالي من القانون 11/16 .

فمن خلال نص المادة (04) من القانون 11/16 نلمس التحكم الكبير للسلطة التنفيذية في صلاحية التعيين الممنوحة لها بمقتضى القانون سابق الذكر دون منازع حينما منحها الحرية التامة والسيادة الكاملة في اختيار أعضائها المقدرين ب 410 عضو مقسمين بين كفاءات من المجتمع المدني وقضاة بالتساوي أي بنصاب 205 عضو لكل طائفة منهما، وهذا ما ذهب إليه الدستور الجزائري⁸ تحديدا في نص المادة (4/194) التي جاء في مضمونها ما يلي: " تتكون الهيئة العليا بشكل متساو من:

- قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء ، ويعينهم رئيس الجمهورية.

⁸ القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016م المتضمن التعديل الأخير لدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، 2016م.

- وكفاءات مستقلة يتم اختيارها من ضمن المجتمع المدني، يعينها رئيس الجمهورية. "

فهذا الامتياز الذي حظيت به رئاسة السلطة التنفيذية يشوبه بعض اللبس خاصة في ما يخص تعيين القضاة الذي يتم بعد اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء فالسؤال المطروح هنا هو ما هي القوة القانونية للاقتراح وما الأثر القانوني له ما دام أن رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري هو الحائز على رئاسة المجلس الأعلى للقضاء بناء على ما ورد في نص المادة (173) من الدستور الجزائري؟ وليست هذه العلاقة الوحيدة التي تربطه بالقضاء فيكفي القول بأنه القاضي الأول في البلاد كما يملك صلاحية تعيين القضاة وانهاء مهامهم فبالتالي منحه كل هذه الصلاحيات تحد من استقلالية القضاء من جهة وتجعل الرئيس هو المتحكم الأول في تعيين أعضاء الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات دون منازع

وبالتالي تبقى استقلالية القضاة الأعضاء في الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات مجرد شكلية لا أكثر.⁹

ولعل النقطة الوحيدة التي تحسب لهذا القانون تتمثل في النسبة الممنوحة للكفاءات المستقلة من المجتمع المدني في تقلد عضوية الهيئة والتي قدرت ب50% أي نصف أعضاء الهيئة والتي يتم اقتراحهم من لجنة خاصة تحت رئاسة رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وهوما منحشياً من الموضوعية لهذا القانون .

وكما رأينا سابقا لم تقتصر الصلاحية المخولة لرئيس الجمهورية على تعيين أعضاء الهيئة فقط بل امتدت لتشمل رئيس الهيئة وذلك بعد استشارة الأغلبية الحزبية طبقا لنص المادة (05) من القانون 11/16،

وتطبيقا لذلك قام ديوان رئاسة الجمهورية كتابيا آنذاك باستشارة مجموع الأحزاب السياسية المعتمدة وعددها سبعون حزبا بخصوص المقترح المتضمن تنصيب عبد العزيز دريال رئيسا للهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات، وتلقت 60 ردا تمثلت بقبول 47 حزب المقترح واعتراض 04 أحزاب على المسعى المنتهج من طرف السلطة الوصية، في حين أبدت 09 أحزاب تحفظها على خلفية أنها طلبت وضع هيئة مستقلة مكلفة بتنظيم الانتخابات. وبالرغم من ذلك تم تعيين هذه الشخصية لأن الاعتراض والتحفظ لا يندرجان في فحوى المادة (194) من الدستور الجزائري.¹⁰

⁹ آسيا داود، النظام القانوني للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، السنة الدراسية 2018/2019م، ص 81 بتصرف.

¹⁰ عادل ذبيح، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين سمو هدف الانشاء واكراهات الممارسة، مقال منشور ، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 06، 2017م، ص 223 .

وبما أن الاستشارة لا تحمل أي قيمة قانونية ولا تعدو إلا أن تكون مجرد رأي فبالتالي يمكن أن نجزم بأن صلاحية اختيار الرئيس لا تكون إلا وفقا لإرادة رئيس الجمهورية لا لغيره، وهو ما يؤكد الابتعاد كل البعد عن مبدأ الاستقلالية لأن هذه الأخيرة تعني في مفهومها عدم الخضوع لأي سلطة وصائية ولا لأية رقابة مما يضمن للرئيس ممارسة مهامه بعيدا عن كل الضغوط التي يمكن أن تمارس عليه من قبل الجهة التي عينته والتي من شأنها أن تؤثر سلبا على حسن سير العملية الانتخابية وتزعزع مصداقيتها .

فالقول باحتكار سلطة تعيين رئيس الهيئة ومنحها لرئيس الجمهورية أمر غير مستصاغ ما دامت فكرة تلقيه للأوامر من قبل السلطة التنفيذية فرضية ثابتة لا يمكن استبعادها لأن تحرك رئيس الهيئة لا يكون الا وفقا لما يتماشى ومصالح من عينه مما يجعل عمله يخرج الهيئة عن الهدف المرجو من وجودها والمتمثل في السعي نحو تحقيق انتخابات تحمل صفة الشفافية في الجزائر وهو ما ابتعد القانون 11/16 عنه كثيرا¹¹.

في حين جاء القانون 07/19 بالجديد حاملا ضمانات أكبر في مجال الحرص على تحقيق الاستقلالية المثلى فيما يخص التشكيلة البشرية للسلطة المستقلة للانتخابات فبعد أن كانت الهيئة تخضع للسيطرة الكلية للسلطة التنفيذية في مجال تعيين كل من الأعضاء والرئيس اتخذ الأمر سيقا آخر في ظل القانون 07/19 حيث جاء المشرع بمفهوم جديد يتمثل في الإرادة التوافقية بناء على ما جاء في مضمون المادة (26) من القانون التي تنص في فقرتها الرابعة على أنه: " يتم اختيار أعضاء مجلس السلطة بناء على مشاورات تقضي لاختيار شخصية توافقية تتولى الإشراف على تشكيل وتنصيب مجلس السلطة وفقا للتوزيع المبين في المادة".

من خلال نص الفقرة سابقة الذكر نستنتج أن المشرع الجزائري بعد أن كان يولي صلاحية تعيين أعضاء الهيئة بكافة أجهزتها الى رئيس الجمهورية ها هو يخرج اليوم هذه السلطة من يد سيطرة السلطة التنفيذية ويلقي بها في كنف الإرادة التوافقية التي بعد المشاورات تنتهي لاختيار هذه الشخصية الوطنية التي تتولى قانونا مهمة تشكيل مجلس السلطة وفقا للتصنيف الذي أورده المادة (1/26) سابقة الذكر والتي نوعت من التشكيلة (كفاءات من المجتمع المدني ، كفاءات جامعية ، قضاة ، محامين ، موثقيين ، محضرين قضائيين.....) فتكتسب بذلك هذه المجموعة مرجعية شعبية أكبر من سابقتها التي تخضع خضوعا تاما للسلطة التنفيذية .

من جهة أخرى تجاوز المشرع الجزائري النصوص القانونية المعتمدة في ظل القانون السابق للهيئة والمتعلقة بسلطة تعيين رئيس الهيئة التي كانت تحت امرة رئيس الجمهورية بل جدد وخطى خطوة كبيرة نحو اضعاف المزيد من المصادقية والشفافية حيث نص في المادة (32) على أنه: " ينتخب رئيس السلطة

¹¹ فيصل بوباجو، كريم بوشناب، مرجع سابق، ص 10 (بتصرف).

المستقلة من طرف أعضاء مجلس السلطة بأغلبية الأصوات ، خلال اجتماعه الأول في حالة تساوي الأصوات يفوز المترشح الأصغر سناً".

وبذلك اختار المشرع الجزائري من خلال المادة (32) الانتخاب كأساس اختيار للوصول الى رئاسة السلطة المستقلة، ولم يقف الأمر عند الحد بل رجح المترشح الأصغر سناً في حالة تساوي أصوات المترشحين، وكأن نيته تتوجه الى التشبيب من خلال اختيار رئيس السلطة الذي لطالما كان من أهم المطالب التي طرحت في الحراك الأخير الذي شهدته الجزائر خلال التسعة أشهر الأخيرة وهو اشراك الجيل الجديد في تقلد وتولي المناصب العليا والمسؤوليات في الدولة .

المبحث الثاني: من تقييد الصلاحيات المخولة للهيئة العليا واقتصارها على الدور الرقابي الى محاولة استقلال السلطة بكامل مسار العملية الانتخابية.

سنحاول من خلال هذا المبحث أن نركز على الصلاحيات المخولة للهيئة لمعرفة حدودها كمطلب أول في حين سنخصص المطلب الثاني لدراسة الجديد الذي جاء به المشرع الجزائري ضمن القانون 07/19 في مجال توسيع هذه الصلاحيات ليضمن تحكما أكبر للسلطة المستقلة لتنظيم الانتخابات في الجزائر.

المطلب الأول: تقييد الصلاحيات الممنوحة للهيئة الوطنية في ظل القانون 11/16 واقتصارها على الدور الرقابي.

منح القانون 11/16 للهيئة العديد من الصلاحيات بالشكل الذي يتوافق و تحقيق الأهداف المرجوة من إنشائها، وأسندها بالقوة والتمكين الدستوري كمؤسسة دستورية لكن بالمقابل من ذلك منحها صلاحية لا تعدو الا أن تكون ذو طبيعة رقابية خالية من أي وجه للسلطة وهذا ما ظهر جليا من خلال الصلاحيات المخولة للأجهزة (الرئيس، مجلس الهيئة¹²، اللجنة الدائمة¹³،

المداومات¹⁴) قسمها المشرع الجزائري بين صلاحيات سابقة للاقتراع وأخرى بمناسبته ، كما ولاها مهاماً أخرى لاحقة له.

حدد القانون الصلاحيات المخولة للهيئة قبل الاقتراع بحيث منحها حق التأكد من حياد الأعوان المكلفين بالعمليات الانتخابية وضمان عدم استعمال أموال الدولة لفائدة أي حزب سياسي، أو مترشح أو

¹² خولت المادة (33) لمجلس باعتباره جهاز على مستوى الهيئة صلاحية انتخاب أعضاء اللجنة والمصادقة على النظام الداخلي للهيئة اضافة الى المصادقة على التقرير النهائي لتقييم العمليات الانتخابية المعروض من قبل اللجنة .

¹³ حدد القانون تكوين اللجنة من 10 أعضاء منتخبين من النظراء ضمن مجلس الهيئة بالتساوي بين قضاة وكفاءات ومنحها القانون 11/16 حسب نص المادة (36)،(37)،(38) على التوالي لعل أهمها اعداد تقرير سير العملية الانتخابية وتنفيذ مداومات اللجنة بناء على قرار رئيس الهيئة .

¹⁴ حددت المادة (41) من قانون الهيئة تشكيلة المداومة ب 08 أعضاء متساوين بين قضاة وكفاءات من ضمن المجتمع المدني غير أنها فتحت امكانية زيادة عددها حسب حجم كل دائرة انتخابية، منحت لهم صلاحية مراقبة العمليات الانتخابية منذ انتشارها الى غاية الاعلان عن النتائج المؤقتة للانتخابات وفي هذا الصدد لها حق طلب أي معلومة أو وثيقة تراها مناسبة للقيام بتحقيقات .

أي قائمة بالإضافة الى التأكد من مطابقة كل من الإجراءات المتعلقة بمراجعة العملية الانتخابية، القوائم الانتخابية إضافة الى ملفات الترشيحات لأحكام القانون العضوي لقانون الانتخابات.

كما حرصت كذلك على تأكد الهيئة من توزيع الهياكل المعنية من قبل الإدارة والتي تمكن المترشحين من احتضان التجمعات المتعلقة بالحملة الانتخابية و أماكن المخصصة لإشهار قوائمهم ،تعليق قائمة الأعضاء الأساسيين والإضافيين لمكاتب التصويت ، وكذا احترام النصوص القانونية المتعلقة بتمكين الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار من تعيين ممثليهم مستوى مراكز ومكاتب الاقتراع سواء المخول لهم صلاحية متابعة العملية الانتخابية أو المكلفين باستلام نسخ المحاضر على مستوى اللجان الانتخابية .

من جهة أخرى خول القانون للهيئة صلاحية متابعة مجريات الحملة الانتخابية وتأكدها من مطابقة أحكام القانون وفي حالة صدور تجاوزات من أي مترشح تتكفل قانونا بتبليغه وتخطر السلطة القضائية عندما يشكل الفعل وصفا جزائيا ومتى اقتضى الأمر ذلك.¹⁵

ولم يأت القانون 11/16 بالجديد في مجال الصلاحيات الممنوحة للهيئة بمناسبة الاقتراع وحتى بعده ولم تعدو الا أن تكون صلاحيات ذات صفة رقابية لا غير ، وهذا ما ظهر جليا من خلال نصي المادتين (13) و(14) على التوالي.

فحصت المادة (13) من القانون صلاحيات الهيئة في تأكدها من أنه :

- تم اتخاذ كل التدابير للسماح لممثلي المترشحين من ممارسة حقهم بالحضور في عمليات التصويت،
- تعليق قائمة الأعضاء الأساسيين والإضافيين لمكتب التصويت المعني يوم الاقتراع.
- احترام ترتيب أوراق التصويت المعتمد على مستوى مكاتب التصويت.
- توفر العدد الكافي من أوراق التصويت والعتاد والوثائق الانتخابية الضرورية ، لاسيما الصناديق الشفافة والعوازل.
- تطابق عملية التصويت مع الأحكام التشريعية الجاري العمل بها.
- احترام المواقيت القانونية لافتتاح واختتام التصويت .¹⁶

من جهة أخرى المادة أدرج المشرع الجزائري ضمن هذا القانون بعض الصلاحيات التي خولت للهيئة تمثلت في أنها تعمل على التأكد من احترام اجراءات الفرز وتمكين الأحزاب السياسية من تسجيل

¹⁵ طبقا لما ورد في نص المادة (12) من القانون 11/16.

¹⁶ أمال عباس ، نحو نزاهة الانتخابات من خلال الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ، مقال منشور ، مجلة صوت القانون، العدد 01، أبريل 2008م، ص21.

أحتجاجاتهم في محاضر الفرز وكذا التأكد من أنه تم تسليم نسخ عن محاضر الفرز لممثلي الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات و المترشحين الأحرار.

وفي نفس السياق منحت للهيئة صلاحيات أخرى ضمنها القسم الرابع الذي يندرج تحت الفصل الثالث من القانون 11/16 تمثلت في امكانية تدخلها في حالة مخالفة أحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات سواء تلقائيا أو عن طريق الاحتجاجات والعرائض التي تخطر بها، إضافة الى حقها المخول في طلب أي وثيقة أو معلومة من المؤسسات المعنية بتنظيم العملية الانتخابية قصد إعداد تقييم عام بشأنها، و صلاحية تبليغ النائب العام المختص إقليميا بشأن أي واقعة عاينتها أو أخطرت بها تحتل وصفا جزائيا.¹⁷

من خلال ما سبق طرحه نخلص الى أن الصلاحيات التي خولها القانون 11/16 للهيئة لم تعدو إلا أن تكون صلاحيات محدودة ذات وصف رقابي الأمر الذي بدا جليا من خلال العبارة التي حرص المشرع الجزائري على أن تكون ملازمة للنصوص القانونية التي تكلمت عن صلاحيا الهيئة في ظل هذا القانون وهي عبارة (تتأكد الهيئة في إطار مهامها من ...) مما يؤكد ابتعادها كل البعد عن صلاحية الإشراف واكتفائها بالرقابة في جميع المراحل ،لأن أهم الوظائف التي تشكل فعلا أهمية كبيرة أعطيت للهيئات المحلية ولعل دليل ذلك الصلاحية التي وردت في نص المادة (24) من القانون 10/16¹⁸ والتي تخول للولاية إعداد بطاقة الناخب وتسليمها ، إضافة الى نص المادة (27) التي ترخص له قانونا صلاحية توزيع الناخبين عبر المراكز والمكاتب، كما له سلطة تعيين أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيينوتخول له تسليم القوائم النهائية لهم الى الهيئة¹⁹ الأمر الذي أضعف دور الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات وقلص منه في مجال ضمان عملية انتخابية ترقى الى تحقيق الشفافية الفعلية في الجزائر .

المطلب الثاني:محاولة استقلال السلطة بكامل مسار العملية الانتخابية في ظل القانون

07/19.

خلفا لنصوص القانون 11/16 أكد المشرع الجزائري من خلال القانون 07/19 تحديدا من خلال المادة السادسة منه على صلاحية جديدة تجاهلها القانون 11/16 والمتمثلة في تجديد وتعميق الديمقراطية الدستورية وترقية النظام الانتخابي، وإذا تم مناقشة هذه الصلاحية (الديمقراطية الدستورية) نجدها تميل لمبدأ اختيار وسيادة الشعب بناء على ما ورد في القانون الدستوري ، كما أضاف مبدئين هما النزاهة والشفافية التي تعبر حقيقة على مبدأ اختيار الشعب، وكان المشرع الجزائري يدعو من خلال نص الفقرة

¹⁷ ليندة أونيسي، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مقال منشور، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 08، جامعة لغور، خنشلة، جوان 2017م، ص 642 بتصرف.

¹⁸ القانون 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة لعام 1437هـ ، الموافق ل 25 غشت لسنة 2016م ، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50، 28 غشت 2016م.

¹⁹ طبقا لما ورد في الفقرتين 1 و 7 على التوالي من نص المادة (30) من القانون 10/16.

الثانية من المادة (06) سألغة الذكر الى ضرورة تفعيل النصوص القانونية على أرض الواقع من أجل الوصول الى تحقيق نتائج مبنية على اختيار الشعب وهذا ما ظهر من خلال لفظ (الحقيقين) .

ليذهب المشرع في المادة (07) من نفس القانون الى تحديد الصلاحيات الأساسية التي خصت بها السلطة وهنا يتوضح لنا التباين ما بين الهيئة والسلطة في الامتيازات الممنوحة لها بحيث جاءت المادة لتوضح بأن السلطة بكافة أجهزتها (الرئيس، مجلس السلطة، مكتب السلطة²⁰، المندوبيات المحلية والممثليات الدبلوماسية في الخارج²¹) لم تأت كهيئة رقابية فقط وإنما جاءت لتحضير الانتخابات وتنظيمها وإدارتها والإشراف عليها ابتداء من عملية التسجيل في القوائم الانتخابية الى غاية إعلان النتائج الأولية.

وبعدما كانت صلاحيات تحضير الانتخابات في يد المجالس الشعبية البلدية ها هو المشرع الجزائري يخرج عن المعهود بافتكاك الكثير منها ومنحها الى اللجان البلدية التي حلت محل اللجان الإدارية والتي منح لها القانون صلاحية إعداد القوائم الانتخابية تحت اشراف السلطة المستقلة .

ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل عدل قانون الانتخابات 08/19²² في تشكيلتها بحيث لم يترك مكانا لرئيس المجلس الشعبي البلدي في التشكيلة الجديدة وفتح المجال للمندوبيات الولائية التابعة للسلطة الوطنية حين كفل لها هذا القانون صلاحية تعيين ثلاثة مواطنين تختارهم من الناخبين المعنيين في القائمة البلدية المعنية طبقا لما ورد في نص المادة (15) من القانون .²³

وإن دل هذا على شيء إنما يدل على الامتيازات التي منحت بمقتضى القانون للسلطة و المندوبيات التابعة لها والتي تعمل تحت اشرافها في مجال الإشراف على الانتخابات .وقد أولى القانون 08/19 كذلك للسلطة الوطنية تحديد تشكيلة اللجنة المختصة لمراجعة القوائم الانتخابية على مستوى كل دائرة دبلوماسية أو قنصلية حيث منحت لها صلاحية تعيين عضوين من بين مجموع الناخبين

²⁰ جاء مكتب السلطة كجهاز بديل للجنة الدائمة المنصوص عليها بموجب القانون 11/16 سالف الذكر ولعل الفرق بينهما كان في عدد التشكيلة فقط التي حددت بموجب نص المادة (30) ب 08 أعضاء وتقلص مدة ولايتهم الى سنتين بينما حافظ القانون 07/19 على نفس كيفية اختيارهم .

²¹ حددت السلطة المستقلة تشكيلة المندوبيات الولائية من 03 الى 15 عضوا ويراعى في ذلك عدد البلديات وتوزيع الهيئة الناجبة، وتحدد تشكيلتها بقرار من رئيس السلطة بعد مصادقة مجلسها، اما تشكيلة مندوبيات الممثليات الدبلوماسية والقنصلية فمنحت بدورها له بالتنسيق مع السلطات المختصة ومنح القانون لها صلاحية التكفل بالعمليات الانتخابية في جميع مراحلها مما يجعل الطابع الاشرافي يطغى بكثير على الطابع الرقابي اذا ما قورنت بالمداومات المنشأة بموجب قانون الهيئة.

²² القانون العضوي 08/19 المؤرخ في 14 محرم 1441هـ الموافق ل 14 سبتمبر 2019م المعدل والمتمم للقانون 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة لعام 1437هـ الموافق ل 25 غشت 2016م المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 55 ، 15 سبتمبر 2019م.

²³ تنص المادة 2/15 من القانون 08/19 على أنه: "تتكون البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية من:

- قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص اقليميا ، رئيسا .
 - ثلاثة مواطنين من البلدية تختارهم المندوبية الولائية للسلطة الوطنية من بين الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية للبلدية المعنية .
- توضع تحت تصرف ورقابة اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية أمانة عامة يديرها موظف بلدي يتمتع بخبرة وكفاءة وبالسمة الطيبة والحياد....."

المسجلين سواء على مستوى الدائرة الدبلوماسية أو القنصلية .²⁴

كما افتك القانون 08/19 العديد من الصلاحيات التي كانت ممنوحة للولاية في ظل القانون 10/16 المتعلق بالانتخابات وخولها للسلطة مع مساعدة المصالح العمومية لعل أهمها أنها من تختص بإعداد بطاقة الناخب بعدما كانت ممنوحة للولاية²⁵، إضافة إلى تعيين رؤساء مراكز الاقتراع التي أعطاه لرئيس السلطة المستقلة، وحتى فيما يخص تعيين أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين خول القانون سلطة تعيينهم إلى المندوب الولائي التابع للسلطة المستقلة للانتخابات.²⁶

ونستنتج من ذلك إضعاف الصلاحيات التي كانت ممنوحة للمجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية في عهد الهيئة وتكفل السلطة بكل ما يخص مسار العملية الانتخابية تقاديا لأي نوع من أنواع التجاوزات ومحاولة منها للإلمام بكافة الصلاحيات لضمان حسن سير العملية الانتخابية في الجزائر . كما أدرج المشرع الجزائري من خلال نص المادة (08) صلاحية أخرى للسلطة المستقلة للانتخابات تتمثل في مسك البطاقة المخولة للهيئة الناخبة لكل من البلديات والمراكز الدبلوماسية وتعيينها بصفة دورية ومستمرة طبقا لأحكام القانون .

من أخرى جاء هذا القانون بالجديد حينما أعطى للسلطة صلاحية فريدة من نوعها وتعتبر نقلة نوعية في مجال فرض التدابير النزاهة والشفافية والحياد حينما خصها بالتكفل باستقبال ملفات الترشح لانتخابات رئاسة الجمهورية والفصل فيها .

وبذلك أخرج المجلس الدستوري كليا من الامتياز الذي كان ممنوحا له في السابق والذي يفضي باستقبال ملفات الترشح لرئاسة الجمهورية والفصل فيها في أجل أقصاه 10 أيام، وأفرد هذه الصلاحية للسلطة ولعل هذه الفقرة الثانية من نص المادة الثامنة من القانون 07/19 تعتبر من بين أهم التحولات التي تتم في هذا القانون ذلك أنه من غير المعقول أن تعطى صلاحية النظر في هذه الملفات إلى مجلس الدستوري معين من قبل رئيس الجمهورية خاصة في ظل هذا القانون ذلك أن أبعاد تنظيم وسير العملية عن السلطة التنفيذية وجعل هذه المرحلة في يد جهاز توافقي من أهم مطالب الشعب في الفترة الأخيرة كأساس للشفافية، ولم يترك هذا القانون للمجلس سوى حق الطعن، بعد صدور قرار السلطة المستقلة بشأن الملفات المقبولة للترشح لمنصب رئاسة الجمهورية والتي تتكفل السلطة بموجبها بإرسال الملفات مرفقة

²⁴ حددت المادة (16) في فقراتها الأربع الأولى تشكيلة لجنة مراجعة القوائم الانتخابية على مستوى كل دائرة دبلوماسية أو قنصلية ب:

- رئيس الممثلة الدبلوماسية أو رئيس المركز القنصلي رئيسا .
 - ناخبين اثنين مسجلين في القائمة الانتخابية للدائرة الدبلوماسية أو القنصلية تعينهما السلطة المستقلة للانتخابات عضوين.
 - موظف قنصلي عضوا.
 - وتعين اللجنة أمينا لها من بين أعضائها .
- ²⁵ طبقا لنص المادة (24) من القانون 08/19 .
- ²⁶ طبقا لما تم النص عليه في المادة (30) من نفس القانون .

بقرارها المتعلق بالترشيحات للمجلس الدستوري في أجل 24 ساعة .وبعد مرور مدة 07 أيام من تاريخ ايداع آخر قرار واستيفاء الطعون يتم صدور القرار ونشره في الجريدة الرسمية .²⁷

كما كفل القانون 07/19 تحديدا من خلال الفقرة (3) من المادة (08) للسلطة صلاحية الإعلان عن النتائج الأولية للانتخابات، هذا اضافة الى بعض الصلاحيات الأخرى ذات الطابع الاشرافي والرقابي تجلت في تحديد أماكن تعليق ملصقات المترشحين للانتخابات²⁸ والسهر على توزيع قاعات الاجتماعات والهيكل عليهم على وجه العدل والإنصاف،²⁹ ناهيك عن التوزيع العادل والمنصف للحيز الزمني المخصص للمترشحين في وسائل الاعلام الوطنية بالتنسيق مع سلطة الضبط المشرفة على السمعى البصري.³⁰ إضافة على الإشراف عن عملية فرز الأصوات ومراقبة تمويل الحملات الانتخابية والسهر على مطابقتها لأحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات .³¹

خلافا لذلك منح القانون للسلطة بعض الصلاحيات ذات الطابع الأمني يتمثل في أنها تتلقى كل عريضة أو تبليغ أو احتجاج متعلق بالعملية الانتخابية وارد من الأحزاب السياسية وتفصل فيه طبقا لأحكام التشريع الساري المفعول. كما منح لها القانون صلاحية اخطار النائب العام عن كل فعل مسجل أخطرت بشأنه يكتسي وصفا جزائيا .³²

وبهذا تكون السلطة المستقلة للانتخابات قد قطعت شوطا كبيرا وخلقت تميزا من ناحية نصوصها القانونية الواردة في القانون 07/19 حين افكت الكثير من الصلاحيات التي كانت بحوزة المجالس المحلية و كلما يتعلق بتنظيم العملية الانتخابية والاشراف عنها وسيورها ابتداءا من استدعاء الهيئة الناخبة الى غاية الإعلان عن النتائج الأولية للانتخابات، وهذا ما يدعم فكرة الخروج بانتخابات نزيهة شفافة عادلة تحتكم لمبدأ الارادة الشعبية إذا ما تم تطبيق وتفعيل هذه النصوص على أكمل وجه مما يمثل تجسيدا حقيقيا للديمقراطية بشكلها الصحيح ويكرس مبدأ سيادة الشعب .

الخاتمة

ختاما لما سبق دراسته نخلص الى أن السلطة المستقلة للانتخابات المنشأة بموجب القانون 07/19 قطعت شوطا كبيرا في سبيل تحقيق الاستقلالية الحقيقية بالشكل الذي يمكنها تأدية وظيفتها على أكمل وجه إذا ما قورنت بالهيئة المستقلة ، حينما أرجع تشكيلة أعضائها الى مبدأ الارادة التوافقية فأبعدها بذلك عن تبعية السلطة التنفيذية التي كانت في عهد الهيئة ، كما ركز المشرع الجزائري على النوعية في انتقاء أعضاء السلطة المستقلة ووسع من صلاحياتها فبدل منحها صلاحيات الرقابة فقط التي عرفها القانون

²⁷ طبقا لما جاء في نص المادة (41) من القانون 08/19 المتعلق بالانتخابات .

²⁸ طبقا لما جاء في نص المادة (7/8) من القانون 07/19 .

²⁹ طبقا لما جاء في نص المادة (8/8) .

³⁰ طبقا لما جاء في نص المادة (9/8) .

³¹ طبقا لما جاء في نص المادة (14/8) .

³² طبقا لما جاء في نص المادة (17) من القانون 08/19 المتعلق بالانتخابات .

11/16 المتعلق بالهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات ، فقد أولاهما سلطة الإشراف على العملية الانتخابية من استدعاء الهيئة الناجبة الى غاية الإعلان عن النتائج الأولية للانتخابات فأنهى بذلك الصلاحيات التي كانت ممنوحة سابقا للولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية الأمر الذي جعل القانون 07/19 يتميز عن سابقه بحيث وفر للسلطة كافة الضمانات بحيث اذا ماتم تطبيق نصوص القانون على أكمل وجه تؤهلها وتمكنها من الخروج بانتخابات شفافة في الجزائر .

وفي الأخير نقدم مجموعة من الاقتراحات والتوصيات التي بأخذها بعين الاعتبار تساهم في تحقيق التنظيم الأمثل للانتخابات والتي تكفل نزاهتها فعليا نجملها فيما يلي:

- زيادة الضمانات الممنوحة للسلطة لتمكينها من أداء صلاحياتها بكل شفافية.
- تزويد أعضاء السلطة المستقلة بتكوين خاص يسبق مباشرتهم للمهام الموكلة لهم بموجب القانون 07/19.
- منح السلطة المستقلة للانتخابات مكانتها كمؤسسة دستورية في التعديل المعول عليه للدستور الجزائري .

قائمة المراجع

- 1- القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016م المتضمن التعديل الأخير لدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، 2016م.
- 2- القانون العضوي 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة لعام 1437هـ ، الموافق ل 25 غشت لسنة 2016م ، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50، 28 غشت 2016م.
- 3- القانون العضوي 11/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة لعام 1437هـ الموافق ل 25 غشت لسنة 2016م المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 50، 28 غشت 2016م.
- 4- القانون العضوي 08/19 المؤرخ في 14 محرم 1441هـ الموافق ل 14 سبتمبر 2019م المعدل والمتمم للقانون 10/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة لعام 1437هـ الموافق ل 25 غشت 2016م المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 55 ، 15 سبتمبر 2019م.
- 5- القانون العضوي 07/19 المؤرخ في 14 محرم لعام 1441هـ الموافق ل 14 سبتمبر 2019م ، المتعلق بالسلطة المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 55 ، 15 سبتمبر 2019م.

- 6- القانون 01/17 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1438 الموافق ل 10 يناير سنة 2017 ، المحدد لقائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 02، 01/11 2011م.
- 7- فيصل بوباجو ،كريم بوشناب، النظام القانوني للهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر فرع قانون عام (تخصص الجماعات المحلية)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، السنة الجامعية 2016م، 2017م.
- 8- آسيا داود، النظام القانوني للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة ، خميس مليانة، السنة الدراسية 2018م/2019م.
- 9- أمال عباس، نحو نزاهة الانتخابات من خلال الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ، مقال منشور، مجلة صوت القانون، العدد 01، أبريل 2008م.
- 10- ليندة أونيسي، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في الجزائر، مقال منشور، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 08، جامعة لغرور، خنشلة، جوان 2017م.
- 11- عادل ذبيح، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بين سمو هدف الانشاء واكراهات الممارسة، مقال منشور ، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد 06، 2017م.

دور الحوكمة المؤسسية للبنوك في مكافحة الجريمة المالية المنظمة

The role of corporate governance in combating organized financial crime

- الدكتور عبد الله ياسين غفافية ، أستاذ محاضر ب، المركز الجامعي بآفلو، الأغواط.
- الأستاذة بن لقريشي ربيعة ، جامعة عمار ثليجي، الأغواط

تاريخ إرسال المقال: 2020/01/05 تاريخ قبول المقال: 2020/05/10 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

ملخص:

نظرا للتزايد المستمر الذي يكتسبه الاهتمام بمحاربة الجريمة المنظمة بشتى أنواعها خاصة المالية منها، بعد تداعيات الانتهاكات المالية لبعض أقطاب الشركات العالمية سواء الأجنبية منها أو العربية، فقد حرص عدد من المنظمات الدولية إلى تناول هذا المفهوم بالتحليل و الدراسة، لمساعدة الدول لتطوير الأطر القانونية و المؤسسية لتطبيق حوكمة المؤسسات. و يعد الاهتمام بالحوكمة المؤسسية في البنوك عنصرا رئيسيا في تحسين الكفاءة الاقتصادية، و الحد من الجريمة المنظمة حيث أن سوء هذه الحوكمة يمكن أن يؤثر على الاستقرار الاقتصادي والمالي. وخير دليل على ذلك ما حصل في أزمة بنك الخليفة بالجزائر. الكلمات المفتاحية: الحوكمة، البنوك، مكافحة الجريمة المالية، الكفاءة الاقتصادية.

Abstract:

As a result of the continuous increase that the interest in combating organized crime in its various forms, especially financial ones, is gaining, after the repercussions of financial violations of some major of international companies, whether foreign or Arab, a number of international organizations have been keen to address this concept with analysis and study, to assist countries to develop and to apply corporate governance.

The interest to corporate governance in banks is a key element in improving economic efficiency, and reducing organized crime, as this poor governance can affect economic and financial stability. The best evidence for this is what happened in the crisis of the Khalifa Bank in Algeria.

Key words: governance, banks, combating financial crime, economic efficiency

مقدمة:

تكتسب البنوك أهمية بالغة في عصرنا الحالي، نظرا للدور الاقتصادي الذي تلعبه في بناء الاقتصاد العالمي ونموه، حيث يعتبر أدائها من أهم المؤشرات الاقتصادية، وتطورها هو دليل على صحة الاقتصاد وتقدمه لأن اقتصاد أي بلد يقاس بمؤشر أداء الشركات المساهمة فيه.

وحتى يتمكن المواطن من بناء قراره بتوظيف واستثمار أمواله في هذه البنوك، يجب أن يمتلك جملة من المعلومات الصحيحة والدقيقة عنها، لذلك يتوجب عليها أن تمنحه الثقة، وأن تحدد محاذير هذه الاستثمارات ومخاطرها، وكل ذلك بتبنيها لمفاهيم تمكنها من التطبيق الصحيح لذلك خاصة بعد تعثر بعض البنوك وانتشار الفساد المالي.

وفي هذا السياق تعاضم الاهتمام بحوكمة البنوك في العديد من الاقتصاديات المتقدمة، والناشئة، وخاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية، والأزمات المالية التي شهدتها العالم ونذكر على سبيل المثال دول شرق آسيا، وأمريكا اللاتينية، وروسيا، وكذلك ما شهدته الاقتصاد الأمريكي مؤخرا من تداعيات الانهيارات المالية لعدد من أقطاب الشركات الأمريكية العالمية، ونظرا للاهتمام الذي اكتسبه هذا المفهوم، فقد حرصنا على تناوله بالتحليل والدراسة من خلال هذه الورقة البحثية.

و بناء على هذا يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن أن يساهم تطبيق مبادئ الحوكمة في البنوك في مكافحة الجريمة المالية المنظمة؟
والتي سنحاول الإجابة عنها من خلال النقاط التالية:

المبحث الأول: الحوكمة المؤسسية؛

المبحث الثاني: الحوكمة في البنوك؛

المبحث الثالث: واقع الحوكمة المؤسسية للبنوك في بعض الدول العربية و دورها في مكافحة الجريمة المالية.

المبحث الأول: الحوكمة المؤسسية

اتسمت تجارب الكثير من المؤسسات الاقتصادية بالعديد من الإختلالات في التزاماتها تجاه المجتمع، حتى أصبح العديد من المتعاملين الاقتصاديين و الخبراء ينتقدونها، وهو ما جعلها في أمس الحاجة إلى تطبيق معايير الحوكمة لتصحيح مسارها وكسب ثقة المجتمع من جديد وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة المؤسسية

يعد مصطلح الحوكمة هو الترجمة المختصرة التي راجت للمصطلح CORPORATE GOVERNANCE، أما الترجمة العلمية لهذا المصطلح، والتي اتفق عليها، فهي: " أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة ".

وقد تعددت التعريفات المقدمة لهذا المصطلح، وذلك بتعدد اهتمامات وتخصصات الكتاب والباحثين حيث كل تعريف يدل عن وجهة النظر التي يتبناها مقدم هذا التعريف:

فتعرف مؤسسة التمويل الدولية IFC الحوكمة بأنها: "هي النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها".¹

كما تعرفها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بأنها: "مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين".²

بالإضافة إلى أنها: "مجموعة من الطرق والتي يمكن من خلالها أن يتأكد المستثمرون من تحقيق ربحية معقولة لاستثماراتهم".³

■ من خلال التعاريف السابقة، نلاحظ أن كل واحد منها ركز على جانب معين، إلا أنها اتفقت على أن الحوكمة: «هي مجموعة من القوانين والقواعد والمعايير التي تحدد العلاقة بين إدارة الشركة من ناحية، وحملة الأسهم وأصحاب المصلحة أو الأطراف المرتبطة بالشركة مثل حملة السندات، العمال والدائنين من ناحية أخرى»

وفي هذا السياق، يتضح لنا أن هناك معاني أساسية لمفهوم حوكمة الشركات وهي أنها:⁴

- مجموعة من الأنظمة الخاصة بالرقابة على أداء الشركات.
- تنظيم للعلاقات بين مجلس الإدارة والمديرين والمساهمين وأصحاب المصالح.
- التأكيد على أن الشركات يجب أن تدار لصالح المساهمين.
- مجموعة من القواعد يتم بموجبها إدارة الشركة والرقابة عليها وفق هيكل معين يتضمن توزيع الحقوق والواجبات فيما بين المشاركين في إدارة الشركة مثل مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين والمساهمين.
- من الناحية القانونية فإن حوكمة الشركات ما هي إلا محاولة جادة لاستعادة ثقة مستخدمي المعلومات المالية ممثلين في كافة الأطراف أصحاب المصلحة المفصح عنها من جانب إدارة الوحدة الاقتصادية من خلال القوائم المالية المنشورة، وبالتالي جودة تلك التقارير المعتمدة من مراقبي الحسابات المعينين من قبل الجمعية العامة للشركة حيث أثارت الفضائح المالية العديد من التساؤلات وعلامات الاستفهام حول العلاقة ثلاثية الأطراف بين إدارة الوحدة الاقتصادية ومدقق الحسابات وأصحاب المصلحة في الوحدة الاقتصادية

1Alamgir, M. (2007).Corporate Governance: A Risk Perspective, paper presented to: Corporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8.

2Freeland, C. (2007). Basel Committee Guidance on Corporate Governance for Banks, paper presented to: Corporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 7 – 8.

3- محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ودور أعضاء مجالس الإدارة والمديرين التنفيذيين، الدار الجامعية: الإسكندرية، 2008، ص. 15

4محمد مصطفى سليمان، دور حوكمة الشركات في معالجة الفساد المالي والإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، الدار الجامعية: الإسكندرية، 2009، ص. 18.

والى أي مدى يمكن حدوث تلاعب من جانب إدارة الوحدة الاقتصادية أو حدوث تحالف بينها وبين مدقق الحسابات يمكن أن يضر بمصالح المساهمين وباقي الأطراف الأخرى ذات المصلحة، والإدارة الكفاء هي التي تقوم باستغلال موارد الشركة المالية والبشرية على أكمل وجه، وضمانا لذلك تختص حوكمة الشركات بوضع إطار تنظيمي يتضمن بوضوح المبادئ والمثل العليا التي تتبعها الشركة في معاملاتها الداخلية والخارجية.⁵

المطلب الثاني: مبادئ الحوكمة المؤسسية

لقد بادرت العديد من المنظمات الدولية مثل البورصات العالمية و مؤسسة التمويل الدولية لإرساء أسس للحوكمة، وفيما يلي سنقوم قامت بتقديم المبادئ الخاصة بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية⁶:

1- وضع أسس نظام فعال لحوكمة المؤسسة: ينبغي على نظام حوكمة المؤسسة أن يساهم في تحقيق الشفافية وكفاءة الأسواق، وأن يكون متوافقا مع دولة القانون، ويحدد بشكل واضح توزيع المسؤوليات بين الهيئات المتخصصة في مجال الرقابة، التنظيم، وتطبيق النصوص التشريعية؛

2- حماية حقوق المساهمين وأهم وظائف ملاك رأس المال: ينبغي لأي نظام حوكمة المؤسسة أن يحمي ويسهل ممارسة المساهمين لحقوقهم؛

3- معاملة عادلة و متساوية للمساهمين: ينبغي أن يضمن نظام حوكمة المؤسسة معاملة عادلة لكل المساهمين، بما فيهم الأقلية والأجانب. وكل المساهمين يجب أن يحصلوا على تعويض فعلي عند التعدي على حقوقهم؛

4- دور مختلف أصحاب المصلحة في حوكمة المؤسسة: ينبغي أن يعترف نظام حوكمة المؤسسة بحقوق مختلف أصحاب المصلحة، وفقا للقانون الساري أو وفقا للاتفاقيات المتبادلة، ويشجع التعاون الفعال بين الشركات ومختلف أصحاب المصلحة بهدف خلق الثروة ومناصب شغل، وضمان استمرارية المؤسسات ذات الصحة المالية؛

5- الإفصاح (الشفافية ونشر المعلومات): ينبغي على نظام حوكمة المؤسسة أن يضمن نشر المعلومات الصحيحة، في الوقت المناسب، عن كل المواضيع الهامة المتعلقة بالمؤسسة، لاسيما الوضع المالي، النتائج، المساهمون وحوكمة المؤسسة؛

⁵ عبد الوهاب نصر علي، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية والدولية المعاصرة، الدار الجامعية: الإسكندرية، 2007/2006، ص.ص. 15، 16.

6Oman Charles, Blume Daniel, La gouvernance d'entreprise, un défi pour le développement, Repères n°03, Centre de développement de L'OCDE, pp.1-4, www.usinfo.state.gov./journals/ites/0205/, consulté le 07/01/2019

6- مسؤولية مجلس الإدارة: ينبغي على حوكمة المؤسسة أن تؤمن قيادة استراتيجية للمؤسسة ورقابة فعلية للتسيير من قبل مجلس الإدارة، وكذلك مسؤولية وأمانة مجلس الإدارة تجاه الشركات ومساهميها ، كما يجب أن يلتزم أعضاء مجلس الإدارة بنوعين من الواجبات عند قيامهم بعملهم وهما: ⁷

- واجب العناية اللازمة (Duty Of Care):

ويتطلب أن يكون مجلس الإدارة يقظا وحذرا وأن يبذل الجهد والحرص والعناية اللازمة في اتخاذ القرار، وأن يتوفر في الشركة إجراءات وأنظمة كافية وسليمة. وأن تكون الشركة ملتزمة بالقوانين والأنظمة والتعليمات الموضوعة.

- واجب الإخلاص في العمل (Duty Of Loyalty):

ويشمل ذلك المعاملة المتساوية للمساهمين والمعاملات مع الأطراف ذات المصالح ووضع سياسات ملائمة للرواتب والمكافآت وغير ذلك.

و قد استوجب هذان الواجبان إيجاد لجان متعددة منبثقة عن مجلس الإدارة تكون مستقلة مثل لجنة التدقيق ولجنة الرواتب والمكافآت. وتشرف لجنة التدقيق على مدى فعالية التدقيق الداخلي والخارجي في الشركة، وعلى العلاقة مع المدقق الخارجي ومدى عمله، ولها واجبات أخرى. أما لجنة الرواتب والمكافآت فهي تحدد الرواتب والمكافآت والحوافز لأعضاء الإدارة وفقا لأسس موضوعة مسبقا، والإفصاح عن المبالغ المدفوعة للأعضاء في التقرير السنوي لمجلس الإدارة.

المبحث الثاني: الحوكمة في البنوك

يعتبر القطاع المالي في جميع اقتصاديات العالم القطاع الأكثر إستراتيجية نظرا للدور الحيوي الذي يلعبه في استقرار الاقتصاد، لذا ظهرت أهمية و ضرورة تطبيق الحوكمة لضمان سلامة جميع الأجهزة المكونة لهذا القطاع بما في ذلك الجهاز المصرفي وهذا ما سنتطرق إليه في مايلي:

المطلب الأول: الحوكمة المؤسسية في القطاع المالي

في هذا الإطار اقترح البنك الدولي إرشادات وتوجيهات بالنسبة للحوكمة الجيدة في القطاع المالي، وذلك بسبب الدور الانتقادي لهذا القطاع كونه المجال الرئيسي للنمو الاقتصادي الذي يقيس السياسة المالية الفعالة .

كما أصدر صندوق النقد الدولي (IMF) دليلا للممارسة الجيدة للشفافية في السياسات المالية والنقدية بالنسبة للحوكمة المؤسسية حيث يطالب فيه من البنوك المركزية والهيئات المالية تبني سياسات أكثر وضوحا وشفافية والتي ستؤدي إلى إعطائها استقلالية أكبر وتجعل هذه المؤسسات مسؤولة بشكل أكبر أمام الجمهور. وكان الهدف من ذلك مساعدة الحكومات بالنسبة لتقييم وتحسين النواحي القانونية والإطار

⁷سابا خوري نعيم،الحاكمية المؤسسية و دور أعضاء مجلس الإدارة المستقلين في الشركة،مجلة المدقق،جمعية المحاسبين الأردنيين،العدد 21-22،أكتوبر 2005،ص ص 38-40.

التنظيمي والمؤسسي للحوكمة المؤسسية في بلدانهم، ومن أجل تزويد إرشادات ومقترحات للأسواق المالية، والمستثمرين، والشركات المساهمة وغيرها من الأطراف التي لها دور في عملية تطوير حوكمة مؤسسية جيدة

كما صدر في الولايات المتحدة الأمريكية قانون Sarbanes-Oxley سنة 2002 لمحاربة الفساد المالي للشركات، حيث يسمح لوزارة العدل اتخاذ إجراءات صارمة ضد مسيري المؤسسات والمسؤولين الآخرين الذين يستغلون مناصبهم من أجل الثراء على حساب أصحاب المصلحة الآخرين، وذلك بعد الفضائح المالية لانتهيار شركات عملاقة مثل شركة (Enron , World Com)، مما ساهم في فقدان الثقة العامة في البيانات المالية المنشورة، والنظر بمزيد من الرقابة في الأنظمة المحاسبية و الرقابية المعمول بها⁸ ومن مضامين هذا القانون الذي يعد أكبر إصلاح لقانون الشركات في الولايات المتحدة منذ ستون سنة: ⁹ - تقديم تصريح شرفي من قبل المسؤولين الكبار في الشركة على صحة القوائم المالية وعلى أنها تعكس الصورة الوافية والصادقة للوضع المالي ونتائج الاستغلال؛ - على المدققين ممارسة مسؤولياتهم عن طريق الفحص المستقل للقوائم المالية للمؤسسة والشهادة على صحتها واعتماديتها؛

- حماية الأجراء ضد المضايقات والعقوبات التي قد يتعرضون لها بسبب كشفهم لممارسات مشبوهة.

المطلب الثاني: أهمية الحوكمة في البنوك

تعرف الحوكمة في البنوك بأنها: "مجموعة من المسؤوليات والممارسات التي تسعى لتقديم توجيه استراتيجي وضمان تحقيق الأهداف والتحقق من إدارة المخاطر بشكل ملائم، واستغلال الموارد المالية للبنك على نحو مسؤول"¹⁰.

ويمكن تلخيص أهمية الحوكمة الجيدة في البنوك في النقاط التالية: ¹¹

- تعتبر الحوكمة المؤسسية نظاماً يتم بموجبه توجيه ورقابة العمليات التشغيلية للبنوك؛
- تمثل الحوكمة المؤسسية الجيدة عنصراً رئيسياً في تحسين الكفاءة الاقتصادية وسوء هذه الحوكمة على العكس من ذلك وخاصة في البنوك يمكن أن يؤثر على الاستقرار الاقتصادي والمالي. وخير دليل على ذلك، ما حصل في الأزمة المالية الآسيوية؛

8السويطي سلامة موسى، إعادة بناء الثقة في البيانات المالية المنشورة، مجلة المدقق، جمعية المحاسبين الأردنيين، العدد 21-22، أكتوبر 2005، صص 27-28.

9Wray Christopher, La répression de la délinquance financière des sociétés, www.usinfo.state.gov/journals/ites/0205/, consulté le 25/11/2019

10المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، نشرة إلكترونية شهرية، عدد 53، فيفري 2004.

11دهمش نعيم، اسحق أبو زر عفاف، تحسين وتطوير الحوكمة المؤسسية في البنوك، مجلة البنوك في الأردن، العدد العاشر، المجلد الثاني والعشرون، ديسمبر 2003، صص 27-30.

وهناك مسؤوليات رئيسية لمجلس الإدارة والإدارة العليا في مجال حوكمة البنوك (سنتطرق لها لاحقاً)؛

- للبنك المركزي دور في تعزيز وتشجيع الحوكمة المؤسسية في البنوك التجارية وذلك للأسباب التالية:

✓ إن تطبيق الحوكمة المؤسسية الجيدة يقع ضمن المسؤوليات الإشرافية للبنك المركزي؛

✓ إن البنوك التجارية تختلف عن غيرها من الشركات المساهمة لأن طبيعة عملها تحمل المخاطر، إضافة إلى كون هذه البنوك مسؤولة عن المحافظة على أموال الغير (المودعين)؛

✓ نتيجة لتعرض البنوك لهذه المخاطر وبسبب تداول أسهمها في بورصة الأوراق المالية، فإن وجود الحوكمة المؤسسية مسألة مهمة وضرورية لهذه البنوك؛

✓ يحتاج أعضاء مجلس الإدارة في البنوك ضمان أن المخاطر التي تتعرض لها طبيعة أعمال البنوك تدار بشكل سليم، وأن لدى البنك المركزي المسؤولية القانونية للتأكد من ذلك؛

✓ وهذا لا يعني بأن مجلس الإدارة يجب عليه تكوين سياسات إدارة المخاطر بنفسه، ولكن يجب عليه التأكد والمصادقة على مثل هذه السياسات؛

✓ يجب أن نعترف بأنه ليس من السهل الحصول على أعضاء مجلس الإدارة مستقلين بشكل حقيقي، أو الأعضاء الذين يمكن أن يثقوا في وجه المساهمين المسيطرين على رأس مال البنك؛

✓ هناك أيضاً المخاطر المتمثلة بتعيين أعضاء مجلس إدارة يطلق عليهم: "شبه مستقلين" لإعطاء انطباع خاطئ للحوكمة المؤسسية.

المطلب الثالث: لجنة بازل والحوكمة المؤسسية للبنوك

وضعت لجنة بازل في العام 1999 إرشادات خاصة بالحوكمة في المؤسسات المصرفية والمالية، وقد جاءت مكتملة للمبادئ التي انتهت إليها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وهي تركز على النقاط التالية:¹²

- (1) الإعلان عن الأهداف الإستراتيجية للجهاز المصرفي عامة وللمصرف خاصة ، بالإضافة لتحديد مسؤوليات الإدارة.
- (2) التأكد من كفاءة أعضاء مجلس الإدارة وإدراكهم الكامل لمفهوم الحوكمة المؤسسية وعدم وجود أخطاء مقصودة من قبل الإدارة العليا.
- (3) ضمان فعالية دور المراقبين و إدراكهم لأهمية دورهم الرقابي.
- (4) ضرورة توفير الشفافية و الإفصاح عن جميع أعمال أنشطة المصارف

¹² حشاد نبيل ،دليلك إلى اتفاق بازل2، موسوعة بازل ،الجزء الأول ،اتحاد المصارف العربية ،بيروت 2004، ص ص 189-190.

إلا إن ما يلاحظ على هذه المعايير ويجعلها ذات خصوصية تختلف عن القواعد التي تنظم عمل المصارف أنها معايير وليست نصوصاً قانونية أمرة ذات التزام قانوني، بل هي تنظيم وبيان للسلوك الجيد في إدارة المصارف وفق الأساليب التي تحقق توازناً بين مصالح الأطراف المختلفة.

وقد نشطت لجنة بازل للإشراف البنكي للحصول على الخبرة الإشرافية المجمعة من أعضائها وغيرهم والتي تمثلت في إصدار توجيه إشرافي من أجل تسريع ممارسات بنكية آمنة ومعقولة. حيث لا يمكن أن يعمل الإشراف بشكل جيد إذا لم تكن الحوكمة المؤسسية تعمل حسب الإطار المخطط لها. وبالتالي فإن المشرفين في البنوك لهم مصلحة قوية في ضمان وجود حوكمة مؤسسية فعالة في كل منظمة بنكية، حيث أن الخبرة الإشرافية تشدد على ضرورة وجود المستويات المناسبة للمساءلة وفحص الأرصدة في كل بنك. فالحوكمة المؤسسية المقبولة تجعل من عمل المشرفين أكثر سهولة. كما أنها تمكن من أن تساهم في إيجاد علاقات عمل تعاونية بين إدارة البنك والمشرفين.

الفرع الأول: إصدارات لجنة بازل المؤطرة للحوكمة البنكية

أصدرت لجنة بازل عدة أوراق عمل حول مواضيع محددة، حيث تم فيها التركيز على أهمية الحوكمة البنكية وتشمل هذه الأوراق مايلي:

- 1- مبادئ إدارة مخاطر معدل الفائدة؛
 - 2- تحسين شفافية البنك؛
 - 3- إطار لنظم الرقابة الداخلية في المنظمات البنكية؛
 - 4- مبادئ إدارة مخاطر الائتمان؛
- وقد بينت هذه الأوراق حقيقة أن الاستراتيجيات والأساليب الفنية والتي تعتبر أساسية للحوكمة المؤسسية السليمة داخل الجهاز المصرفي تتكون من عدة عناصر، نذكر منها:
- 1- توافر دليل عمل ومعايير للسلوك الملائم، ونظام لقياس مدى الالتزام بهذه المعايير؛
 - 2- توافر استراتيجية واضحة للمؤسسة، يتم على ضوءها قياس نجاح المنشأة ككل، ومدى مساهمة الأفراد في هذا النجاح؛
 - 3- التوزيع السليم للمسؤوليات ومراكز اتخاذ القرار، متضمناً نظام هرمي لسلطات الاعتماد المتدرجة بداية من الأفراد وحتى مجلس الإدارة؛
 - 4- وضع آلية للتعاون والتفاعل بين مجلس الإدارة والإدارة العليا ومراجعة الحسابات؛
 - 5- توافر نظم قوية للرقابة الداخلية، تتضمن وظائف المراجعة الداخلية والخارجية، ووظائف إدارة المخاطر؛

6- رقابة خاصة لمراكز المخاطر في المواقع التي يتصاعد فيها احتمال تضارب المصالح، بما في ذلك علاقات العمل مع المقترضين المرتبطين بالبنك وكبار المساهمين والإدارة العليا ومتخذي القرارات الرئيسية في المؤسسة؛

7- الحوافز المالية والإدارية للإدارة العليا والتي تحقق العمل بطريقة ملائمة، وأيضاً بالنسبة للموظفين سواء كانت في شكل مكافآت أو ترقية أو أي شكل آخر؛

8- تدفق مناسب للمعلومات سواء إلى داخل البنك أو خارجه.

كما أشارت ورقة أخرى صادرة عن لجنة بازل خاصة بالحوكمة والإشراف عليها على مايلي :

- يجب الحصول على موافقة من مجلس إدارة البنك أو إحدى اللجان المختصة وكذلك من الإدارة العليا على كافة النواحي المادية لعمليات التصنيف والتقدير ويجب أن يكون لدى تلك الأطراف فهم عام عن نظام البنك لتصنيف المخاطر ومفهوم تفصيلي عن التقارير الإدارية المصاحبة. ويجب على الإدارات العليا أن تقدم إخطاراً لمجلس الإدارة أو اللجنة المختصة له عن أي تغييرات مادية أو إستثناءات من السياسات المقررة قد تؤثر مادياً على عمليات نظام التصنيف الخاص بالبنك.

- يجب أن يكون لدى الإدارة العليا مفهوم جيد عن تصميم نظام التصنيف وكيفية عمله، كما يجب عليها أن توافق على الاختلافات المادية بين الإجراءات الموضوعية والممارسة الفعلية، ويجب على الإدارة أيضاً أن تتأكد باستمرار من سلامة عمل النظام.

- يجب أن يكون التصنيف الداخلي جزءاً أساسياً من عملية التقارير لتلك الأطراف. ويجب أن تضم التقارير شكل المخاطر وفقاً للدرجة، والتغير فيما بين درجات التعرض، وتقدير المعايير ذات الصلة بالنسبة لكل درجة ، ومقارنة معدلات التعثر في مقابل التوقعات. وقد يختلف عدد مرات تقديم التقارير طبقاً لأهمية ونوع المعلومات ومستوى الجهة التي تقدم إليها التقارير.

الفرع الثاني: العناصر الأساسية لدعم التطبيق السليم للحوكمة داخل الجهاز المصرفي

هناك مجموعة من العناصر الأساسية التي يجب توافرها لدعم التطبيق السليم للحوكمة داخل الجهاز المصرفي نستعرضها فيما يلي:¹³

1- وضع أهداف استراتيجية ومجموعة القيم والمبادئ التي تكون معلومة لكل العاملين في المؤسسة المصرفية.

- يصعب إدارة الأنشطة البنكية بدون تواجد أهداف استراتيجية أو مبادئ للإدارة يمكن الاسترشاد بها، لذا فإنه على مجلس الإدارة أن يضع الإستراتيجيات التي تمكنه من توجيه وإدارة أنشطة البنك، كما يجب عليه أيضاً تطوير المبادئ التي تدار بها المؤسسة سواء تلك التي تتعلق بالمجلس نفسه أو بالإدارة العليا

¹³ بنك الإسكندرية، دعم الحوكمة في الجهاز المصرفي، النشرة الاقتصادية، المجلد الخامس و الثلاثون، 2003، صص 1-11.

أو بباقي الموظفين، ويجب أن تؤكد هذه المبادئ على أهمية المناقشة الصريحة والآنية للمشاكل التي تعترض المؤسسة، وخاصة يجب أن تتمكن هذه المبادئ من منع الفساد والرشوة في الأنشطة التي تتعلق بالمؤسسة سواء بالنسبة للمعاملات الداخلية أو الصفقات الخارجية؛

- يجب أن يضمن مجلس الإدارة قيام الإدارة العليا بتنفيذ سياسات من شأنها منع أو تقييد الممارسات والعلاقات التي تضعف من كفاءة تطبيق الحوكمة مثل:

• منح معاملة تفضيلية لبعض الأطراف التي لها مكانة خاصة لدى البنك كمنح قروض بشروط مميزة، أو تغطية الخسائر المرتبطة بالمعاملات، أو التنازل عن العمولة؛

• إقراض الموظفين وغير ذلك من أشكال التعامل الداخلي دون مراعاة للشروط الواجب توافرها عند منح القروض (فمثلا يجب أن يتم منح الإقراض الداخلي للعاملين بالمؤسسة وفقا لشروط السوق، و أن يقتصر على أنواع محددة من القروض، مع تقارير خاصة بعملية الإقراض لمجلس الإدارة على أن يتم مراجعتها من جانب المراجعين الداخليين والخارجيين.

2- وضع وتنفيذ سياسات واضحة للمسؤولية في البنك:

يجب على مجلس الإدارة الكفاءة أن يحدد السلطات والمسؤوليات الأساسية للمجلس وكذلك الإدارة العليا. وتعد الإدارة العليا مسؤولة عن تحديد المسؤوليات المختلفة للموظفين وفقا لترتيبهم الوظيفي مع الأخذ بعين الاعتبار أنهم في النهاية مسؤولون جميعا أمام مجلس الإدارة عن أداء البنك.

3- ضمان كفاءة أعضاء مجلس الإدارة وإدراكهم للدور المنوط بهم في عملية الحوكمة، وعدم خضوعهم لأي تأثيرات سواء خارجية أو داخلية.

- يعتبر مجلس الإدارة مسؤول مسؤولية مطلقة عن عمليات البنك وعن المتانة المالية للبنك، لذا يجب أن يتوفر لدى مجلس الإدارة معلومات لحظية كافية تمكنه من الحكم على أداء الإدارة، حتى يحدد أوجه القصور وبالتالي يتمكن من اتخاذ الإجراءات المناسبة.

- في بعض الدول يفضل مجلس الإدارة في البنك تأسيس بعض اللجان المتخصصة مثل:

• لجنة إدارة المخاطر: والتي تتولى الإشراف على أنشطة الإدارة العليا فيما يتعلق بإدارة المخاطر المتعلقة بالائتمان والسوق والسيولة وغير ذلك من أنواع المخاطر المختلفة. ويتطلب ذلك أن تتلقى اللجنة بصفة دورية معلومات من الإدارة العليا عن أنشطة إدارة المخاطر.

• لجنة المراجعة: تتولى الإشراف على مراقبي البنك سواء من الداخل أو الخارج، حيث تكون لها سلطة الموافقة على تعيينهم أو الاستغناء عنهم، والموافقة على نطاق المراجعة ودوريتها، وكذلك استلام التقارير المرفوعة منهم، وأيضا التحقق من أن إدارة البنك تقوم باتخاذ إجراءات تصحيحية ملائمة في حينها لمواجهة ضعف الرقابة، والإخلال بتطبيق السياسات والقوانين واللوائح وغيرها من المشكلات التي يحددها

المراقبون. ولتعزيز استقلالية هذه اللجنة، ينبغي أن تتضمن أعضاء من خارج البنك على أن تكون لهم خبرة مصرفية أو مالية.

• لجنة المكافآت: تتولى الإشراف على مكافآت الإدارة العليا والمسؤوليات الإدارية الأخرى، وضمان أن تتفق هذه المكافآت مع أنظمة البنك وأهدافه وإستراتيجيته والبيئة المحيطة .

• لجنة الترشيحات: تقوم بترشيح أعضاء مجلس الإدارة، وتوجه عملية استبدال أعضاء المجلس.

4- ضمان توافر مراقبة ملائمة بواسطة الإدارة العليا:

تعد الإدارة العليا عنصرا أساسيا في الحوكمة، ففي حين يمارس مجلس الإدارة دورا رقابيا تجاه أعضاء الإدارة العليا، فإنه يجب على مديري الإدارة العليا ممارسة دورهم في الرقابة على المديرين التنفيذيين المتواجدين في كافة أرجاء البنك. وتتكون الإدارة العليا من مجموعة أساسية من مسؤولي البنك وهذه المجموعة يجب أن تتضمن أفرادا مثل مدير الشؤون المالية ورؤساء الأقسام ومدير المراجعة.

5- الاستفادة الفعلية من العمل الذي يقوم به المراجعون الداخليون والخارجيون في إدراك أهمية الوظيفة الرقابية التي يقومون بها.

يعد الدور الذي يلعبه المراجعون حيويا بالنسبة لعملية الحوكمة. لذا يجب على مجلس الإدارة والإدارة العليا إدراك أهمية عملية المراجعة والعمل على نشر الوعي بهذه الأهمية لدى كافة العاملين بالبنك، واتخاذ الإجراءات اللازمة لدعم استقلالية ومكانة المراجعين، وذلك برفع تقاريرهم مباشرة إلى مجلس الإدارة، أو لجنة المراجعة، والاستفادة بفعالية من النتائج التي توصل إليها المراجعون، مع العمل على معالجة المشاكل التي يحددها المراجعون، كذلك الاستفادة من عمل المراجعين في إجراء مراجعة مستقلة على المعلومات التي يتلقونها من الإدارة حول أنشطة البنك وأدائه.

6- ضمان توافق نظم الحوافز مع أنظمة البنك وأهدافه وإستراتيجيته والبيئة المحيطة.

يجب أن يصادق مجلس الإدارة على المكافآت الخاصة بأعضاء الإدارة العليا وغيرهم من المسؤولين، وضمان أن تتناسب هذه المكافآت مع أنظمة البنك وأهدافه وإستراتيجيته والبيئة المحيطة، بما يحفز مديري الإدارة العليا وغيرهم من الشخصيات المسؤولة على بذل أقصى جهدهم لصالح البنك، كما يجب أن توضع نظم الأجور في نطاق السياسة العامة للبنك بحيث لا تعتمد على أداء البنك في الأجل القصير وذلك لتجنب ربط الحوافز بحجم المخاطر التي يتحملها البنك.

7- مراعاة الشفافية عند تطبيق الحوكمة:

لا يمكن تقييم أداء مجلس الإدارة والإدارة العليا بدقة في حالة نقص الشفافية ويحدث ذلك عندما لا يتمكن أصحاب المصالح والمتعاملين في السوق وعامة الناس من الحصول على المعلومات الكافية عن هيكل وأهداف البنك، بحيث يتمكن المشاركون في السوق من تقييم سلامة تعاملاتهم مع البنوك حيث يصبحون قادرين على معرفة وفهم أوضاع كفاية راس المال في البنوك في الأوقات المناسبة، وبالتالي سيتوجه

المتعاملون إلى البنوك التي تطبق الممارسات السليمة للحوكمة والتي لديها الكفاية المالية اللازمة، بينما سينصرفون عن تلك البنوك التي تقوم بمخاطر كبيرة دون أن تكون لها مخصصات كافية، وربما ينصرفون عن تلك البنوك التي لا تتحمل قسطا كافيا من المخاطر حتى تبقى على قدراتها التنافسية. لذا فإن الشفافية مطلوبة لدعم التطبيق السليم للحوكمة، وبالتالي فإن الإفصاح يجب أن يشمل هيكل المجلس (العدد، العضوية، المؤهلات، اللجان)، وهيكل الإدارة العليا (المسؤوليات، المؤهلات، الخبرة)، والهيكل التنظيمي الأساسي (الهيكل القانوني، الهيكل الوظيفي)، والمعلومات المتعلقة بنظام الحوافز الخاص بالبنك، وطبيعة الأنشطة التي تزاولها الشركات التابعة.

8- دور السلطات الرقابية:

- يجب أن تكون السلطات الرقابية على دراية تامة بأهمية الحوكمة وتأثيرها على أداء المؤسسة. ويجب أن تتوقع قيام البنوك بعمل هياكل تنظيمية تتضمن مستويات ملائمة من الرقابة، كما يجب أن تقوم السلطات الرقابية بالتأكد من أن مجلس الإدارة والإدارة العليا في المؤسسات المصرفية قادرين على القيام بواجباتهم ومسؤولياتهم كما ينبغي.

- يعد مجلس إدارة البنك والإدارة العليا بالبنك مسؤولين بصفة أساسية عن أداء البنك، وبذلك فإن السلطات الرقابية تقوم بالمراجعة للتأكد من أن البنك يدار بطريقة ملائمة، وتوجيه انتباه الإدارة لأي مشاكل قد تتكشف أثناء عملية الرقابة، كما ينبغي على السلطات الرقابية أن تضع مجلس الإدارة موضع المحاسبة وأن تطالب باتخاذ إجراءات تصحيحية في الوقت المناسب وذلك في حالة تعرض البنك لمخاطر لا يمكن قياسها أو السيطرة عليها.

كذلك يجب أن تكون السلطات الرقابية يقظة لأي إشارات إنذار مبكر بالنسبة للتدهور في إدارة أنشطة البنك، حيث يجب عليها مراعاة إصدار توجيهات إلى البنوك بشأن التطبيق السليم للحوكمة.

- من الضروري قيام السلطات الرقابية بالتأكد من أن البنوك تقوم بإدارة أعمالها بالأسلوب الذي لا يضر بمصالح المودعين.

مما سبق يتضح أن المسؤولية الأساسية للتطبيق السليم للحوكمة في الجهاز المصرفي تقع على عاتق مجلس الإدارة والإدارة العليا للبنك، ومع ذلك تؤكد لجنة بازل على ضرورة توافر البيئة الملائمة لدعم التطبيق السليم للحوكمة في الجهاز المصرفي من خلال:

- ✓ رقابة البنك المركزي.
- ✓ رقابة البنك المعني وإدارته، حيث يجب أن تكون مقتنعة بقواعد الحوكمة.
- ✓ رقابة المساهمين.

المبحث الثالث: واقع حوكمة البنوك في بعض الدول العربية

حظيت قضية الحوكمة باهتمام متزايد خلال السنوات الأخيرة بسبب زيادة تداخل الاقتصاديات العالمية عن طريق عولمة أسواق المال وتزايد الدور العام الذي يلعبه القطاع الخاص في مختلف الدول و منها الدول العربية.

المطلب الأول: واقع الحوكمة البنكية في مصر

اعتبرت مصر أول دولة عربية يتم إجراء تقييم لممارسة حوكمة الشركات فيها من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي سنة 2001. وقد أشارت نتائج هذه التقييم إلى أن القواعد المنظمة لإدارة الشركات والمطبقة في مصر تتماشى مع المبادئ الدولية في سياق 40 مبدأ من إجمالي 48 مبدأ. هذا وتشير الدراسات إلى أن تطبيق قواعد الحوكمة في مصر قد شهد تطوراً ملحوظاً في الفترة من عام 2000 إلى مارس 2003، حيث ارتفع تقييم مصر في الالتزام بمبادئ الحوكمة إلى 80% في مارس 2003 مقارنة بـ 62% في عام 2000، مما ترتب عليه تحسن في التقييم الإجمالي لمستوى هذه القواعد حيث ارتفع عدد المعايير التي تتسق تماماً أو بدرجة كبيرة مع المعايير الدولية من 40 معياراً في تقييم سبتمبر 2001 إلى 45 معياراً في مارس 2003.

ويرى البعض أن أسلوب الحكومة تم تطبيقه في جميع البنوك المصرية وعلى رأسها البنوك العامة الكبرى وذلك من خلال إدارات التفتيش والمراجعة ويجري تحديث وتطوير الآليات اللازمة لذلك للوصول إلى تحقيق الأسلوب الأمثل لتطبيق الشفافية في العمل المصرفي، وقد شهدت السوق المصرفية بدء تنفيذ برنامج تحديث الجهاز المصرفي الذي أطلقته الحكومة بالتعاون مع البنك المركزي المصري خلال الربع الأخير من عام 2002، حيث بدأ البرنامج بإجراء تغييرات واسعة في رؤساء وأعضاء مجالس إدارات البنوك العامة ليشغلها ذوي الكفاءات والخبرات العالمية القادرة على تفعيل حركة التطوير الشاملة في الجهاز المصرفي بما يؤدي إلى رفع مستوى الأداء في البنوك.¹⁴

المطلب الثاني: واقع الحوكمة البنكية في الجزائر :

باعتبار الجزائر عضواً في بنك التسويات الدولية، وبناءً على مقترحات لجنة بازل للرقابة المصرفية، أحدث التشريع المصرفي الجزائري مجموعة من القواعد الاحترازية بهدف تنظيم اللجنة المصرفية وتوفير المحيط الملائم لممارسة النشاط في ظل شروط اقتصاد السوق من خلال تحسين نوعية الخدمات المصرفية وخلق منافسة بين البنوك، ومن بين أهم البنوك التي ظهرت بعد هذه الفترة نجد الخليفة بنك و البنك الجزائري الصناعي و التجاري BCIA. لكن أهم ما ميز هذه المرحلة ضعف رقابة بنك الجزائر لهذه

¹⁴ بنك الإسكندرية، المرجع السابق، ص 9-11.

البنوك قبل وبعد بداية نشاطها، مما أدى بهذه البنوك للوقوع في أزمات مالية هزت القطاع المصرفي الجزائري.

إن مشكلة هذين البنكين المالية هي نتاج للعديد من الأسباب أهمها فتح الاستثمار في القطاع المالي لأشخاص لا يمتلكون الخبرة في المجال البنكي وكان ذلك حال بنك الخليفة الذي تأسس سنة 1998 من قبل صاحبه السيد الخليفة لعروسي وهو صيدلي حتى وإن كان على أساس المغامرة، وقد قدم هذا البنك خدمات ومنتجات بنكية لم يكن المودعون الجزائريون ليحصلوا عليها مثل معدلات الفائدة العالية على الودائع لأجل، بطاقات بنكية، حسابات بالعملة الصعبة، تسهيلات القروض، بطاقات شراء تعادل ضعف أجر الزبون.... الخ، وهذا كله بغرض جذب أكبر عدد من الزبائن، كما قدم هذا البنك عروضاً خاصة ومغرية على الودائع الخاصة بالمؤسسات العمومية والهيئات العامة والضمان الاجتماعي.

إن سوء الحوكمة التي ميزت الوظيفة الرقابية لبنك الجزائر في بداية نشاط بنك الخليفة و BCIA تعتبر من أهم أسباب الأزمات المالية التي واجهها البنكين، وهذا حسب ما أشارت له اللجنة البنكية في إحدى مذكراتها والمتعلقة بنشاط الرقابة والتفتيش.

وقد ظهرت سوء الحوكمة بخصوص بنك الخليفة من خلال النقائص التالية:

- عدم احترام الإجراءات المحاسبية للمؤسسة؛
- التأخر في تقديم التقارير لبنك الجزائر؛
- المراجعة غير المنتظمة لملفات التوطين؛
- غياب المتابعة والرقابة؛
- عدم احترام قواعد الحذر.

وقد واجه بنك الخليفة وضعية صعبة فيما يتعلق بحركة الودائع والوضعية المحاسبية وبالتالي عدم القدرة على سداد مستحقات الزبائن. لهذا قامت السلطات بعد اتخاذ قرار تصفية البنك بالعديد من الإجراءات لغرض ضمان حقوق المودعين، حيث قامت شركة ضمان الودائع (Société de Garantie des Dépôts) بتقديم تعويضات بقيمة 600.000 دج لجميع المودعين، وهو ما لم يكن كافياً، مما اضطر مصفي البنك للقيام بإجراء ثاني وهو تطهير الحسابات وبيع أصول البنك.

نفس الشيء حدث مع البنك الصناعي والتجاري الجزائري B C I A الذي تم اعتماده في سبتمبر 1998 من طرف بنك الجزائر. وفي إطار برنامج الرقابة، قامت الجهات المعنية ببنك الجزائر بالرقابة الشاملة سنة 2001 على مستوى بنك B C I A، حيث وجد المفتشون العديد من التجاوزات للقواعد القانونية والتنظيمية الخاصة بالنشاط البنكي من بينها:

- عدم احترام التسيير الجيد للمهنة (التسيير البنكي)، خاصة فيما يتعلق بمعالجة الشيكات غير المدفوعة؛

- عدم كفاية الحساب الجاري للبنك لدى بنك الجزائر؛
- غياب الاحتياطي الإجباري؛
- تجاوزات لقوانين الصرف.

إن سهولة حصول هذين البنكين على الموارد وغياب رقابة بنك الجزائر دفع بهما للقيام بعمليات غير مدرة لعائد كتمويل النوادي الرياضية، منح المسيرين والمساهمين في البنك قروضا ذات مخاطر تتجاوز في كثير من الأحيان الحدود التي نصت عليها القوانين (كأن لا يتجاوز القرض 20% من الأموال الخاصة وغيرها) أضف إلى ذلك غياب الخبرة في مجال التسيير البنكي وغياب الرقابة داخل البنك وكذا رقابة بنك الجزائر، حيث أرتفع إجمالي القروض المقدمة من طرف البنوك الخاصة من 39.7 مليار دج سنة 2001 إلى 181.3 مليار دج سنة 2002 أي ارتفاع بنسبة 356.6%. إضافة إلى ذلك هناك عوامل أخرى كالتوزيع الضعيف لمخاطر المحفظة وتمويل الاستثمارات عن طريق قروض قصيرة الأجل وبمعدلات فائدة غير مناسبة وهو ما كان من أهم أسباب الأزمة المالية لهذين البنكين. لهذا قامت السلطات بتصفية هذين البنكين بعد إعلان عدم قدرتهما على السداد. ولازالت متاعب القطاع المصرفي الخاص متواصلة إذ أصدرت اللجنة البنكية، وهي إحدى هيئات بنك الجزائر إلى جانب مجلس القرض والنقد، مقررًا يوم 27 ديسمبر 2005 يقضي بسحب الاعتماد الممنوح لـ "الشركة الجزائرية للبنك" بموجب المقرر رقم 99/02 المؤرخ في 28 أكتوبر 1999 الصادر عن محافظ بنك الجزائر، ووضع قيد التصفية البنك المذكور وتعيين مصفين للقيام بعمليات التصفية، ويشير ذلك البيان أن اللجنة عاينت عدم ملاءة هذا البنك التي تفاقمت باعتراف مساهمي البنك بعدم قدرتهم على تكوين رأس المال المطلوب، وعاينت اللجنة أيضا استمرارية حالة عدم سيولة البنك وبالتالي أثبتت حالة توقف هذا البنك عن الدفع.

ويعد هذا القرار الجديد الصادر عن اللجنة البنكية القرار الخامس من نوعه الذي يمس بنكا خاصا بعد كل من "بنك الخليفة" و"البنك الصناعي والتجاري الجزائري" و"يونيون بنك" وأخيرا "البنك الدولي الجزائري" ليتقلص عدد البنوك الخاصة برأسمال جزائري إلى بنكين أساسيين هما "أركو بنك" و"مونا بنك". كما أن المنتبج لأداء البنوك العمومية في الجزائر يجد أنها ليست على أحسن حال، إذ تعاني باستمرار من إشكالية القروض المتعثرة التي تجاوزت 1200 مليار دج والممنوحة للمؤسسات الاقتصادية العمومية كما تعاني من ضعف الرقابة الداخلية والخارجية. و ما تطلعنا به الصحف من عمليات مشبوهة في هذه البنوك لخير دليل على ذلك (قضية الأوراق التجارية "المجاملة" التي خصمها بنك الفلاحة والتنمية الريفية BADR التي تجاوزت قيمتها 1000 مليار سنتيم. كما يشير البعض إلى أن مشكل البنوك في الجزائر يرجع إلى المحيط و السياسات المطبقة في المجال المصرفي والمالي، وأنها لا تطبق كامل قواعد الحذر المعتمدة بما فيها "نسبة كوك" و أن هناك بنوكا عمومية بلغت حد الإفلاس طبقا للقواعد المعمول

بها دوليا، مما يجعلها تقع تحت طائلة المادة 715 مكرر 20 من القانون التجاري الجزائري الذي ينص على أن المؤسسة تصبح مفلسة إذا أضحت أصولها الصافية أقل من ربع رأس مالها.¹⁵

خاتمة:

كما رأينا سابقا فتطبيق مفهوم حوكمة في البنوك يستند على مجموعة من المبادئ والقواعد التي تعتبر بمثابة الخريطة التوضيحية التي يجب أن تتبعها كل من الجهات الرقابية على سوق رأس المال وأعضاء مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية للبنوك.

النتائج:

- أن تطبيق هذه المبادئ يؤدي إلى توفير الحماية لأصحاب المصالح وبالتالي يساعد على جذب رؤوس الأموال والاستثمار، وتطبيق هذه المبادئ يعتبر المؤشر لوجود وسلامة الحوكمة؛
- بالنسبة للحوكمة في البنوك فإن اتفاق بازل بشأن رؤوس الأموال منذ طرحه في 1988 هو المعيار العالمي الذي تقدر على أساسه السلامة المالية للبنوك؛
- يعتبر تطبيق الحوكمة في البنوك أحد أهم الأدوات الحديثة للقضاء على الجريمة المالية.

التوصيات:

- حيث يتطلب الأمر من الدول ومنها العربية :
- تطوير تشريعاتها وفقا لأفضل الممارسات الدولية و إعداد الأطر القانونية و الرقابية اللازمة لتطبيقها خاصة فيما يتعلق بإرشادات لجنة بازل ذات الصلة؛
- تعيين أعضاء مستقلين غير تنفيذيين في مجلس الإدارة بالعدد الكافي الذي يضمن التوازن داخل المجلس على أن لا يكونوا خاضعين لسلطة البنك، أو المساهمين الرئيسيين فيه وعليهم أيضا المحافظة على حقوق أقلية المساهمين و الأجانب؛
- تكوين لجان منبثقة عن مجلس الإدارة مثل لجنة التدقيق، ولجنة التعيينات و لجنة المكافآت على أن تكون مكونة من الأعضاء المستقلين (غير التنفيذيين)؛
- تقديم تقارير مالية عن المركز المالي ونتائج الأعمال للمساهمين والمستثمرين على أساس نصف سنوي وتقارير سنوية؛
- ضرورة إبلاغ السوق المالي عن أية تطورات هامة حديثة، وكذلك نشرها في الجرائد وعلى موقعها الإلكتروني؛
- دور البنوك المركزية بالتركيز على تشجيع البنوك بالكشف عن مدى تطبيقها لمبادئ الحوكمة الجيدة الصادرة عن لجنة بازل؛

¹⁵Ghernaout ..M ,Crises financières et faillites des banques algériennes, Edition GAL,Alger , 2004.p p40,43

- إعداد و تنفيذ برامج تكوين و تدريب للأفراد في الحوكمة، و ذلك على مستوى البنوك و البنوك المركزية؛
- عدم اكتفاء الحكومات على إصدار القوانين الخاصة بالحوكمة المؤسسية بل ينبغي الاهتمام بإيجاد البيئة السياسية والاقتصادية المناسبة لتطبيقها، أي تلك البيئة التي تؤمن سيادة الشفافية ودولة القانون.

المراجع:

- المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، نشرة إلكترونية شهرية ، عدد 53، فيفري 2004.
- _ السويطي سلامة موسى، إعادة بناء الثقة في البيانات المالية المنشورة ،مجلة المدقق، جمعية المحاسبين الأردنيين ،العدد 21 ،أكتوبر 2005.
- _ بنك الإسكندرية، دعم الحوكمة في الجهاز المصرفي، النشرة الاقتصادية ،المجلد الخامس و الثلاثون ،2003.
- _ حشاد نبيل ،دليلك إلى اتفاق بازل2، موسوعة بازل ،الجزء الأول ،اتحاد المصارف العربية ،بيروت 2004.
- _ دهمش نعيم ،اسحق أبو زر عفاف، تحسين و تطوير الحاكمية المؤسسية في البنوك، مجلة البنوك في الأردن، العدد العاشر ، المجلد الثاني و العشرون، ديسمبر 2003.
- _ سابا خوري نعيم ،الحاكمية المؤسسية و دور أعضاء مجلس الإدارة المستقلين في الشركة ،مجلة المدقق، جمعية المحاسبين الأردنيين، العدد 21-22 ،أكتوبر 2005.
- عبد الوهاب نصر علي، شحاته السيد شحاته، مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية والدولية المعاصرة، الدار الجامعية: الإسكندرية، 2006/2007.
- محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ودور أعضاء مجالس الإدارة والمديرين التنفيذيين، الدار الجامعية: الإسكندرية، 2008.
- محمد مصطفى سليمان، دور حوكمة الشركات في معالجة الفساد المالي والإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، الدار الجامعية: الإسكندرية، 2009.
- Alamgir, M. Corporate Governance: A Risk Perspective, paper presented to: Corporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, May 2007.
- Bancel Franck , La gouvernance des entreprises ,Economica ,Paris,1997.

- Freeland, C. Basel Committee Guidance on Corporate Governance for Banks, paper presented to: Corporate Governance and Reform: Paving the Way to Financial Stability and Development, a conference organized by the Egyptian Banking Institute, Cairo, 2007
- Gheraout .M, Crises financières et faillites des banques algériennes, Edition GAL, Alger, 2004.
- Oman Charles, Blume Daniel, La gouvernance d'entreprise, un défi pour le développement, Repères n°03, Centre de développement de L'OCDE,pp.1 – 4,www.usinfo.state.gov/journals/ites/0205/,consulté le 07/01/2019
- Simon Yves, Joffre Patrick (sous la dir.), Encyclopédie de gestion, 2^{ème} éd, Economica, Paris, 1997.
- Wray Christopher, La répression de la délinquance financière des sociétés, www.usinfo.state.gov/journals/ites/0205/,consulté le 25/11/2019

دور مبدأ الاختصاص العالمي في منع الإفلات من العقاب The role of the principle of universal jurisdiction in preventing impunity

- بن عليّة بن عطاءالله، طالب دكتورا علوم، تخصص حقوق الإنسان، جامعة بسكرة.
- الأستاذ نسيغة فيصل، أستاذ التعليم العالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة.

تاريخ إرسال المقال: 2020/05/09 تاريخ قبول المقال: 2020/05/12 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

ان من واجب الدولة التحقيق والمقاضاة عن انتهاكات حقوق الإنسان، ويقع عليها التزام بإقامة العدالة وإجراء تحقيقات فعالة واتخاذ ما يناسب من تدابير ضد مرتكبي الانتهاكات لاسيما أمام القضاء الجنائي، ومنح الضحايا مركزا قانونيا يمكنهم من رفع الدعاوى.

وفي حالة فشلها يُمكن للمجتمع الدولي أن يتدخل لمنع الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان عن طريق المحاكم الدولية، كما يُمكن لدول أجنبية أخرى ممارسة الاختصاص العالمي إزاء المتهمين للحيلولة دون الإفلات من العقاب.

حيث يعتبر فشل الدول في الوفاء بالتزاماتها بالتحقيق في الانتهاكات، واتخاذ التدابير المناسبة إزاء مرتكبيها من أهم أسباب الإفلات من العقاب التي تتنافى و أهداف ومبادئ القانون الدولي.

الكلمات المفتاحية: واجب التحقيق والمقاضاة، الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، الإفلات من العقاب، مبدأ الاختصاص العالمي.

Abstract:

The state has a duty to investigate and prosecute human rights violations, and it has an obligation to administer justice, conduct effective investigations and take appropriate measures against perpetrators of violations, particularly before the criminal justice system, and give victims a legal status that enables them to bring cases.

If they fail, the international community can intervene to prevent gross violations of international humanitarian and human rights law through international tribunals, and other foreign countries can exercise universal jurisdiction over the accused to prevent impunity.

The failure of states to fulfill their obligations to investigate violations and to take appropriate measures against their perpetrators is one of the most important

causes of impunity that are incompatible with the goals and principles of international law.

key words : The duty to investigate and prosecute, gross violations of human rights, impunity, the principle of universal jurisdiction.

المقدمة:

تتحمل الدولة المسؤولية عن التحقيق في الانتهاكات الجسيمة التي يرتكبها الأفراد التابعون لها و كذلك الأطراف غير الرسمية والمعاقبة عليها، وهو التزام يقع عليها خاصة ما تعلق بالانتهاكات المُجرمة بموجب التشريعات الوطنية والدولية.

حيث تنص اتفاقيات حقوق الإنسان على التزام الدولة بالتحقيق والمقاضاة عن انتهاكات حقوق الإنسان، وبالتالي فعدم ممارستها للعناية الواجبة للتدخل لوقف الانتهاكات ومعاقبة مرتكبيها وتوفير سبل انتصاف لضحاياها، يتنافى والتزامها بالحد من الإفلات من العقاب.

هذا الأخير الذي يقصد به " عدم التمكن قانونا أو فعلا من مساءلة مرتكبي الانتهاكات - برفع دعاوى جنائية أو مدنية أو إدارية- أو تأديبية نظرا لعدم خضوعهم لأي تحقيق يسمح بتوجيه التهمة إليهم وبتوقيفهم ومحاكمتهم، والحكم عليهم، إن ثبتت عليهم التهمة، بعقوبات مناسبة وبجبر الضرر الذي لحق بضحاياهم".¹

فالالتزام الأصيل بالحد من الإفلات من العقاب يقع على عاتق الدولة وفق مبدأ الشخصية والإقليمية، غير أنه واستثناء، ولضمان حق ضحايا انتهاكات قانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الإنساني الدولي في الانتصاف والجبر.

وان كان مبدأ التكامل هو أساس تدخل القضاء الدولي، فيعتبر مبدأ الولاية القضائية العالمية شكلا متميزا للعدالة الجنائية يُمكن دولا أجنبية من مساءلة مرتكبي الانتهاكات الجسيمة عند فشل الدول الوطنية في المتابعة القضائية أو عدم رغبتها في ذلك.

وسنحاول فيما يلي الإجابة عن الإشكالية التالية: ما الدور الذي يمكن أن يؤديه مبدأ الولاية القضائية العالمية في الحد من الإفلات من العقاب؟

المبحث الأول : الأساس القانوني للاختصاص العالمي وأهميته

تضطلع الدول بالمسؤولية الرئيسية عن التحقيق في الادعاءات المتعلقة بارتكاب انتهاكات خطيرة للقانون الدولي الإنساني ومحاكمة مرتكبيها، وعندما لا تتخذ الدول إجراءات قانونية، فإن ممارسة الدول الأخرى الاختصاص القضائي العالمي قد يكون آلية فعالة لضمان المساءلة ووضع حد للإفلات من العقاب.²

¹ تقرير الخبيرة المستقلة ديان أورتليينشر المعنية باستيفاء مجموعة المبادئ لمكافحة الإفلات من العقاب، لجنة حقوق الإنسان، الدورة 61، رمز الوثيقة E/CN.4/2005/102/Add.1، بتاريخ 08 فيفري 2005، ص6

فالأساس القانوني هو القانون الدولي الإنساني أما الأساس المنطقي لفكرة الاختصاص العالمي هو تجنب الإفلات من العقاب وتيسير ردع الجرائم الخطيرة ومنع مرتكبيها من إيجاد ملاذ آمن في بلدان ثالثة (المبحث الأول)، فهو تأكيد للاختصاص بالنسبة للجرائم الواجبة القمع نظرا لخطورتها وأهمية زجرها، بغض النظر عن مكان ارتكابها وجنسية مرتكبها أو جنسية الضحايا³ فهو إجراء استثنائي للعدالة الجنائية يمنح الدول سلطة محاكمة مرتكبي جرائم خطيرة معينة، حتى لو لم يكن للدول أي صلة بالمتهمين أو الأفعال التي ارتكبوها⁴، حيث تم تطبيقها في العديد من الدول (المبحث الثاني).

يجد مبدأ الاختصاص القضائي العالمي أساسه القانوني في اتفاقيات جنيف لعام 1949 والبروتوكول الإضافي الأول لعام 1977 الذي يوسّع نطاق هذا الالتزام ليشمل المخالفات الجسيمة (المطلب الأول)، ليكون أداة أساسية لضمان ردع منع وقوع انتهاكات جسيمة، والمعاقبة عليها في حال ارتكابها من خلال فرض العقوبات اللازمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس القانوني لمبدأ الاختصاص العالمي

وفق القانون فإن اختصاص القضاء الوطني يتحدد وفق مبادئ منها، مبدأ الجنسية، مبدأ الإقليمية، مبدأ الحمائية، مبدأ الشخصية السلبية، مبدأ العالمية، فمبدأ الجنسية يمنح الدولة الاختصاص على مواطنيها، ومبدأ الإقليمية يمنح سلطة الاختصاص على الأفعال التي ترتكب داخل حدودها، مبدأ الحمائية يعطي الدول الولاية القضائية بالجرائم الماسة بأمنها، ويسمح مبدأ الشخصية السلبية للدول بممارسة ولايات قضائية خارج حدود أراضيها على أعمال مُرتكبة ضد مواطنيها.⁵

تلك هي المبادئ الأساسية لتحديد الاختصاص القضائي، ذلك ان محاكم الدولة التي تحدث فيها الجرائم هي أول من ينبغي أن يتولى مهمة التحقيق في الجرائم ومعاقبة المسؤولين عنها، وكقاعدة عامة، لا يمكن لدولة أن تمارس ولايتها القضائية، إلا اذا كانت الدولة التي ينبغي أن تقوم بذلك بصورة اعتيادية غير مستعدة أو غير قادرة على إجراء التحقيق أو المحاكمة.⁶

² نطاق مبدأ الاختصاص القضائي العالمي وتطبيقه، موقع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، تاريخ التصفح 2020/03/16، على الرابط التالي:

<https://www.icrc.org/ar/document/scope-and-application-principle-universal-jurisdiction-icrc-statement-united-nations-unga-2017>

³ اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الاختصاص العالمي بالنسبة لجرائم الحرب، الخدمات الاستشارية حول القانون الدولي الإنساني، ص 1، تاريخ التصفح 2020/03/16 على الرابط التالي:

<https://www.icrc.org/ar/document/universal-jurisdiction-over-war-crimes-factsheet>

⁴ الاختصاص العالمي، القاموس العملي للقانون الإنساني، تاريخ التصفح 2020/03/16 على الرابط التالي:

[/https://ar.guide-humanitarian-law.org/content/article/5/lkhtss-l-lmyw](https://ar.guide-humanitarian-law.org/content/article/5/lkhtss-l-lmyw)

⁵ Mehmet Zülfi Öner, 'The Principle Of 'Universal Jurisdiction' In International Criminal Law, Law & Justice Review, Year:7, Issue:12, June 2016, P181

⁶ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الجمعة 15 تشرين الأول/أكتوبر، 2010، رمز الوثيقة A/C.6/65/SR.12، بتاريخ 2011/01/6، ص3

و الاختصاص الجنائي العالمي حسب خبراء الاتحاد الأوروبي والأفريقي هو التوكيد من جانب احدى الدول على اختصاصاتها في النظر بجرائم يزعم أنها ارتكبت في إقليم دولة أخرى من قبل رعايا دولة أخرى ضد رعايا دولة أخرى، حيث لا تشكل الجريمة المزعومة تهديدا مباشرا للمصالح الحيوية للدولة التي تؤكد الاختصاص، بمعنى ان الاختصاص العالمي يتجاوز المبادئ التقليدية للقانون الجنائي متمثلة في مبدأ الإقليمية أو الجنسية أو الشخصية السلبية وقت ارتكاب الجرم المزعوم.⁷

و ينبغي التمييز بين الولاية القضائية العالمية والالتزام بتسليم المجرم أو محاكمته، فالولاية القضائية العالمية ليست إلا أساسا للاختصاص ولا تنطوي في حد ذاتها على واجب تقديم دعوى لاحتمال مقاضاة المتهم، في حين ان الالتزام بتسليم المجرم أو محاكمته، هو في المقام الأول التزام تعاهدي يخضع تنفيذه للشروط والحدود المنصوص عليها في معاهدة معينة تتضمن هذا الالتزام.⁸

ويميز البعض بين الولاية القضائية العالمية والولاية القضائية الجنائية الدولية، ومع أنهما تنشذان الهدف نفسه متمثلا في الحد من الإفلات من العقاب، ففي حين ما تمارس الدول الولاية القضائية العالمية، فإن المحاكم الدولية تمارس الولاية القضائية الجنائية الدولية، ومع ذلك، وبالنسبة لبعض الحكومات، فإن شرعية الولاية القضائية العالمية في بلدانها تقوم على التدابير المتخذة على الصعيد الداخلي للتصديق على نظام روما الأساسي وتنفيذه، بما في ذلك الإجراءات المتخذة من أجل إقرار الولاية القضائية العالمية.⁹

فالاختصاص العالمي كمبدأ قانوني يسمح للدولة أو يُطالبها بإقامة دعوى قضائية جنائية في ما يختص بجرائم معينة بصرف النظر عن مكان ارتكاب الجريمة أو جنسية مرتكبها أو جنسية الضحية،¹⁰ ويعبر آخرون عن هذا المبدأ بقاعدة "التحويل للقضاء الدولي أو المتابعة أو المحاكمة" ويقضي على الدولة التي تعتمد ان تتخذ إجراءات تشريعية تتضمن إجراءات متابعة ضد أشخاص مرتكبين لجرائم معينة لا سيما الدولية والخطيرة منها¹¹، فالمسوغ القانوني للقبض على المجرم واتخاذ الإجراءات القانونية بحقه هو خطورة الجريمة بحد ذاتها وليس الاختصاص الإقليمي أو الشخصي كما هو متعارف عليه.¹²

⁷ تقرير الاجتماع الثالث للجان الوطنية لتنفيذ القانون الدولي الإنساني، مكافحة الجرائم الدولية وردعها: من اجل نهج متكامل يستند إلى الممارسات الوطنية، المجلد الأول، قسم الخدمات الاستشارية في مجال القانون الدولي الإنساني باللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف، فيفري، 2014، ص48

⁸ محضر موجز للجلسة الحادية عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة، الدورة الخامسة و الستون ، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الأربعاء، 13 تشرين الأول/أكتوبر 2010، رمز الوثيقة A/C.6/65/SR.11، بتاريخ 2011/02/17، ص3

⁹ نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه، تقرير الأمين العام المُعدّ استنادا إلى تعليقات الحكومات وملاحظات الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، البند 88 من جدول الأعمال المؤقت، رمز الوثيقة A/65/181 بتاريخ 2010/07/29، ص9

¹⁰ هيصام فوضيل، المسؤولية الجنائية عن جرائم الحرب الإسرائيلية في ضوء مبدأ الاختصاص الجنائي العالمي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد22، المجلد2، جامعة الجلفة، 2015، ص69

¹¹ دريس نسيم، تطبيق مبدأ الاختصاص العالمي في مجال القانون الدولي الإنساني (دولة بلجيكا نموذجا)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد15، العدد2017، ص369

¹² بدر الدين شبل، الاختصاص الجنائي العالمي ودوره في تفعيل العدالة الجنائية الدولية، مجلة العلوم القانونية، العدد 01، جوان 2010، معهد العلوم القانونية جامعة الوادي، ص110.

وبالرغم من ان المعاهدات لا تتضمن جميع الأحكام الخاصة بالدول، بالرغم من ان بعضها نص فعلا وبصورة عامة على اختصاص محدود للدول خارج إقليمها، فمن المسلم به الآن، تخويل المحاكم الوطنية الاختصاص العالمي سيما ما يتعلق بجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الإبادة الجماعية وجريمة التعذيب.¹³

وقد ورد في مبادئ "برينستون" أن الاختصاص العالمي: " هو الاختصاص الدولي للقضاء الوطني يستند إلى نوع الجريمة دون النظر إلى مكان ارتكابها أو جنسية الجناة أو أي رابطة أخرى بالدولة التي تمارس ذلك الاختصاص."¹⁴

ووفق ذات المبادئ يجوز محاكمة أي شخص يزعم ارتكابه لانتهاكات جسيمة بموجب القانون الدولي من طرف أي جهاز قضائي مختص وفق مبدأ الولاية القضائية العالمية شريطة ان يكون الشخص حاضرا أمام تلك الهيئة القضائية، فضلا عن إمكانية الاستناد لذات المبدأ لتقديم طلب تسليم شخص متهم أو مدان بارتكاب احد الجرائم الخطيرة بموجب القانون الدولي، شريطة ان تمارس الولاية القضائية العالمية بحسن نية مع تقيد الدولة بالمعايير الدولية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان في سياق الإجراءات القانونية الجنائية.¹⁵

و يقوم مبدأ الاختصاص القضائي العالمي، على واجب الدول في أن تساعد بعضها في محاكمة الأشخاص المشتبه بارتكابهم انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان أو انتهاكات جسيمة للقانون الدولي الإنساني والتي تشكل جرائم بموجب القانون المحلي أو الدولي وفي سياق الجرائم مثل الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية وجرائم الحرب والتعذيب التي يقع بشأنها على عاتق الدول التزام تسليم الجناة المزعومين أو محاكمتهم، يُطلب من الدول، وفاء بالتزاماتها، سن وإنفاذ تشريعات يمتد أثرها إلى خارج أقاليمها لكي تشمل الجرائم المذكورة، أينما ارتكبت وأياً كان مرتكبوها.¹⁶

عموما، يجب أن تكون ممارسة الولاية القضائية العالمية مكتملة للتدابير المتخذة على الصعيد الوطني، أي لا تمارس إلا إذا لم يكن هناك سبيل آخر إلى منع الإفلات من العقاب، فتطبيق هذا المبدأ ينبغي ان يكون بشكل استثنائي وتكميلي، مقتصر على الحالات التي تكون فيها الدولة التي وقعت فيها الفظائع المزعومة أو دولة جنسية الجاني المزعوم غير قادرة على التحقيق والمحاكمة أو غير راغبة فيهما.¹⁷

¹³ تقرير الاجتماع الثالث للجان الوطنية لتنفيذ القانون الدولي الإنساني ، المرجع السابق، ص48

¹⁴ بدر الدين شيل، المرجع السابق، ص109

¹⁵ مبادئ برينستون المتعلقة بالولاية القضائية العالمية، المذكرة الشفوية المؤرخة 27 نوفمبر 2001 الموجهة إلى الأمين العام من البعثتين الدائميتين لكندا وهولندا لدى الأمم المتحدة، ، الدورة الخامسة و الستون للجمعية العامة للأمم المتحدة، البند 164، إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، رمز الوثيقة A/56/677 بتاريخ 04 ديسمبر 2001،

¹⁶ تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، مجلس حقوق الإنسان ، الدورة 27، رمز الوثيقة A/HRC/27/56، بتاريخ 27 أوت 2014، ص9.

¹⁷ محضر موجز للجلسة الثالثة عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة السابعة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الخميس، 18 أكتوبر 2012، رمز الوثيقة A/C.6/67/SR.13 بتاريخ 2012/12/24، ص2

وقد تطور هذا المبدأ في إطار القانون الدولي العرفي لمنع القراصنة من الإفلات من العقاب أو التمتع بملاذ آمن، ووسع نطاقه منذئذ ليشمل الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، والرق، والتعذيب، لكونها تثير قلقاً مشتركاً لدى جميع أعضاء المجتمع الدولي بسبب طبيعتها أو خطورتها الجسيمة.¹⁸

ويتجه أغلب الفقه الدولي إلى الإقرار بوجود عرف دولي تشكل كقاعدة أمرة دولية تكرر الطابع الإلزامي لمبدأ الاختصاص العالمي عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي، وقد نص على هذا المبدأ العديد من الاتفاقيات الدولية¹⁹، كاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، المادتان 5 و7، المواد 4-7 من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المادة 09 من الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة 49 من اتفاقية جنيف الأولى، المادة 50 من اتفاقية جنيف الثانية، اتفاقية جنيف الثالثة في المادة 129 منها، و بالمادة 146 من اتفاقية جنيف الرابعة و اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.²⁰

هذا عن الأساس القانوني للاختصاص العالمي، أما عن أهميته للمساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني فهو ما نتطرق له فيما يلي.

المطلب الثاني: أهمية مبدأ الاختصاص العالمي

إن سعي المجتمع الدولي نحو توسيع اليات الملاحقة لمجرمي الحرب من أجل حماية مصالحه وقيمة الإنسانية وكرامة الإنسان وتحقيق الإحساس بالعدالة وتضامن المجتمع الدولي لتلك الجرائم الدولية²¹، أقرته الاتفاقيات الدولية.

يُنظر للولاية القضائية العالمية كآلية مُكملة للمنظومة الجماعية للعدالة الجنائية، فهي تكفل إمكانية اتخاذ دولة ما لإجراء، نيابة عن المجتمع الدولي، عندما تُرتكب جريمة جسيمة موضع اهتمام دولي، وتكون الدول الأخرى المختصة قضائياً غير قادرة على التصرف أو غير راغبة فيه، أو حين تكون المحاكم الدولية مفتقرة إلى الولاية القضائية أو الوسائل العملية لمقاضاة الجناة.²²

¹⁸ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الرابعة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الثلاثاء 20 أكتوبر 2008، رمز الوثيقة A/C.6/64/SR.12، بتاريخ 2010/03/01، ص3

¹⁹ دريس نسيمة، المرجع السابق، ص371

²⁰ اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة 2391 ألف (د-23) المؤرخ في 26 تشرين الثاني/نوفمبر 1968، تاريخ بدء النفاذ: 11 تشرين الثاني/نوفمبر 1970، طبقاً للمادة الثامنة، انظر موقع لجنة الصليب الأحمر الدولي، تاريخ التصفح 2020/04/24، على الرابط التالي:

<https://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/62sgjl.htm>

²¹ بدر الدين شبل، المرجع السابق، ص112

²² نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه، تقرير الأمين العام المُعدّ استناداً إلى تعليقات الحكومات وملاحظاتها، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، المرجع السابق، ص5

اذ تكمن أهميتها في كونها تشكل وسيلة للحد من الإفلات من العقاب، حيث تسمح للدول بمتابعة مرتكبي الجرائم الدولية أمام قضائها الوطني بصرف النظر عن جنسيتهم أو مكان وقوع هذه الجرائم²³، وتظهر أهمية مبدأ الولاية القضائية العالمية حين عدم قدرة المحاكم الوطنية أو الدولية على ملاحقة جميع الجرائم أو الإحجام عمدا وغض الطرف عن متابعة مرتكبيها.

فاستناد الولاية القضائية العالمية حصرا إلى طبيعة الجريمة، وعندما تمارسها المحاكم الوطنية بشكل صحيح وفقا لأصول المحاكمات المتعارف عليها دوليا، فهي بذلك لا تكون قد دافعت عن مصالحها وقيمها فحسب وإنما عن المصالح والقيم الأساسية للمجتمع الدولي ككل.²⁴

فالشروط التقليدية للاختصاص القضائي الجنائي للدولة، تبقى عاجزة على مجابهة الجرائم الدولية الماسة بقيم ومصالح المجتمع الدولي في بعض الحالات كفرار الجاني لدولة أخرى أو عدم رغبة الدولة التي وقعت فيها الجريمة أو عدم قدرتها على ملاحقته أو محاكمته صوريا، فتمديد الاختصاص إنما كان لحماية مصالح المجتمع الدولي، فهو بمثابة علاج قانوني يقف حائل دون إفلات مرتكبي الجرائم الدولية الخطيرة من المساءلة.²⁵

ان المسؤولية الرئيسية في التحقيق في الجرائم الدولية الخطرة ملقاة على عاتق الدولة التي وقعت فيها الجريمة، وحين تملك تلك الدولة إطارا قانونيا فعالا تقل الحاجة إلى دول أخرى لممارسة الولاية القضائية لأن الدولة الإقليمية هي الأقدر على الحصول على الأدلة وتأمين الشهود وتنفيذ الأحكام، إلى جانب ما قد يكون أهم من ذلك كله، ألا وهو ضمان وصول "رسالة العدل" إلى المجتمعات المتضررة، فبقاء جرائم عديدة بلا قصاص، استدعى استخدام مبدأ الولاية القضائية العالمية بوصفه آلية تكميلية ومن ثمة إدراج الجرائم الخطرة في القوانين الوطنية وإلى تقديم الدول المساعدة العملية لبعضها بعضا لتعزيز سيادة القانون وتطوير قدرة الأنظمة الوطنية للعدالة الجنائية على ملاحقة هذه الجرائم.²⁶

وعلى اعتبار ان آليات العدالة الدولية لم تصمم لمحاكمة جميع الجرائم التي تقع ضمن ولايتها، بل لتناول عدد صغير فقط من أشد القضايا خطورة، فالمحاكمة على المستوى المحلي تظل عنصرا حيويا في عملية السعي لتحقيق العدالة لضحايا الجرائم الدولية، وبذا تساعد إمكانية إجراء محاكمات محلية عن طريق دول ثالثة في عدم تمكين الجناة من الهروب من العدالة، وتشير الأدلة إلى أن المقاضاة على أساس الولاية

²³ دريس نسيمية، المرجع السابق، ص370

²⁴ مبادئ برينستون المتعلقة بالولاية القضائية العالمية، المرجع السابق، ص12

²⁵ بدر الدين شبل، المرجع السابق، ص119

²⁶ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر ، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الرابعة والستون ، المرجع السابق

القضائية العالمية قلما تُمارس عمليا، ولكن حتى مع ندرة الاستخدام، يظل أمرا حيويا أن تبقى الولاية القضائية العالمية متاحة للدول كسلاح في المعركة ضد إفلات مرتكبي أخطر الجرائم الدولية من العقاب.²⁷

كما أن المقاضاة وفقا لمبدأ الولاية القضائية العالمية هي جزء متزايد الأهمية من الجهود الرامية إلى مساءلة مرتكبي الفظائع، تبين أن ثمة اتفاقا واسع النطاق على أهمية مبدأ الولاية القضائية العالمية والغرض منه، ألا وهو توفير العدالة للضحايا وردع ارتكاب الجرائم في المستقبل والقضاء على الملاذات الآمنة لمنتهكي حقوق الإنسان.²⁸

وتتيح بذلك لضحايا جرائم الحرب أو ممثلهم تجاوز عجز النظام القضائي الوطني عن طريق تقديم شكاوى لمحاكم الدول التي تأخذ بهذا المبدأ وهو ما يمكن من إقامة العدالة بغض النظر عن جنسية الضحايا أو الجناة أو مكان ارتكاب الجريمة، فضلا عن أن تفعيله يحتاج إلى موارد مالية لإجراء تحقيقات وملاحقات قضائية في القضايا التي يشملها هذا الاختصاص²⁹

فان المحاكمات الجنائية على مستوى المحاكم الوطنية الأجنبية ستكون أكبر أثر على المدى القصير رغم أنها لا تعالج مسألة القيادة إلا أنها قد تقلل الإفلات من العقاب في سوريا وتوفر ملاذا لبعض الضحايا، كما قد تساعد مستقبلا في إحباط إعادة التأهيل السياسي أو منح العفو لأولئك المسؤولين عن ارتكاب جرائم ضد الإنسانية.³⁰

المبحث الثاني: تطبيقات مبدأ الاختصاص العالمي وعواقبه

اعتمدت العديد من الدول على مبدأ الاختصاص العالمي في أطرها القانونية الوطنية، وفعلت دول أخرى مبدأ الاختصاص القضائي العالمي من خلال قرارات ومبادرات من محاكمها الوطنية، مثل وضع آليات وشبكات للمساعدة القانونية المتبادلة الهدف منها تبادل ممارسات الدول ذات الصلة، وإنشاء وحدات متخصصة في هيئات الادعاء أو المحاكم المختصة تكون مكلفة بالتحقيق في جرائم الحرب وملاحقة من يدعى ارتكابهم لها³¹ (المطلب الأول)، مما يعزز جهود الدول باستخدام الاختصاص القضائي العالمي للتصدي بفعالية للشعرات السائدة رغم العوائق التي تواجهه (المطلب الثاني).

²⁷ محضر موجز للجلسة الثالثة عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الرابعة و الستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الأربعاء 21 تشرين الأول/أكتوبر 2009، رمز الوثيقة A/C.6/64/SR.13، بتاريخ 2010/01/26، ص3.

²⁸ محضر موجز للجلسة الرابعة عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الثانية والسبعون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الخميس، 12 تشرين الأول/أكتوبر 2017، رمز الوثيقة A/C.6/72/SR.14 بتاريخ 2017/10/12، ص3

²⁹ هيصام فوضيل، المرجع السابق، ص70-72

³⁰ مارك لاتايمر وآخرون، خطوة نحو العدالة: خيارات المساءلة الحالية للجرائم المرتكبة في سوريا في إطار القانون الدولي، المركز السوري للعدالة و المساءلة، د ط، المملكة المتحدة، 2015، ص30

³¹ نطاق مبدأ الاختصاص القضائي العالمي وتطبيقه، موقع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المرجع السابق

المطلب الأول: تطبيقات مبدأ الاختصاص العالمي

تعترف ما يقرب من 125 دولة بشكل من أشكال الولاية القضائية العالمية في بلدانها بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، أستراليا، النمسا، بلجيكا، كندا، الدنمارك، فرنسا، ألمانيا، المكسيك، هولندا، السنغال، إسبانيا، السويد، سويسرا، المملكة المتحدة، حيث تشمل الولاية القضائية العالمية على نطاق واسع جرائم القرصنة، العبودية، جرائم الحرب، الجرائم ضد الإنسانية، والإبادة الجماعية، الفصل العنصري، والتعذيب.³²

فمنذ عام 1985، والمحاكم الإسبانية مختصة بمحاكمة بعض الجرائم الجسيمة التي يرتكبها رعايا إسبان أو أجانب خارج الإقليم الوطني، ومن الناحية العملية، زاد عدد المحاكمات التي تقتضي تطبيق المحاكم الإسبانية لمبدأ الولاية القضائية العالمية طوال العقد الماضي، ولكن حصانة رؤساء الدول أثناء شغلهم لمناصبهم لقيت الاحترام في جميع هذه القضايا، ويدرس البرلمان الإسباني إجراء تعديل على مبدأ الولاية القضائية العالمية، بموجبه، ستتمكن المحاكم الإسبانية من مقاضاة مرتكبي الجرائم الشديدة الخطورة التي ترتكب في أي مكان بالعالم كملاذ أخير فقط، إذا لم تكن هناك محكمة دولية أو محكمة مختصة في بلد ثالث تتولى المحاكمة أو التحقيق في القضية، وإذا كان المشتبه به موجودا في إسبانيا أو كان بعض الضحايا من الرعايا الإسبان.³³

وفي إسبانيا تستند أي ممارسة للولاية على التشريعات الداخلية حيث تشير كل من الآراء الفقهية والممارسة في إسبانيا إلى المادة 23-4 من القانون رقم 1985/6 باعتبارها وحدها أساس الولاية القضائية العالمية في إسبانيا، وقد عدلت المادة 23-4 في سنوات 2005، 2007، 2009، وبالتالي تسري الولاية القضائية على أي جريمة أخرى من الجرائم التي يتعين مقاضاة مرتكبيها في إسبانيا بموجب المعاهدات والاتفاقيات الدولية، لا سيما القانون الإنساني الدولي ومعاهدات حقوق الإنسان.³⁴

وبموجب القانون الإسباني، لا يجوز للقضاء مقاضاة مرتكبي الجرائم الخطيرة التي ارتكبت في أي مكان من العالم إلا عندما لم تُقم أية محكمة دولية أخرى أو محكمة أخرى في بلد ثالث دعوى ضدهم وعندما يكونوا موجودين في الأراضي الإسبانية أو عندما تكون الضحية من مواطني إسبانيا.³⁵

ويمكن الاحتجاج بالولاية القضائية العالمية باتباع أي من الآليات الإجرائية المنصوص عليها في التشريع الإسباني، وإن كانت قد جرت الممارسة برفع القضايا أمام المحكمة الوطنية العليا بناء على شكوى

³² Jeffrey T. Smith, The Politics of Universal Jurisdiction, Legal Accountability and the Case against Donald Rumsfeld. P4. Viewed on at 24/04/2020

https://production.wordpress.uconn.edu/.../RumsfeldWarCrimesRevised_Smith.pdf

³³ محضر موجز للجلسة الثالثة عشرة المعقودة في المقر، رمز الوثيقة A/C.6/64/SR.13، المرجع السابق، ص 3-4

³⁴ نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه البند 85 من القائمة الأولية الدورة السادسة والستون، الجمعية العامة، تقرير

الأمين العام، رمز الوثيقة A/66/93 بتاريخ 20 جوان 2011 ص 11-12

³⁵ محضر موجز للجلسة الحادية عشرة المعقودة في المقر، رمز الوثيقة A/C.6/65/SR.11، المرجع السابق، ص 5

تضم أفراداً بصفتهم الشخصية، ويكون مقدمو الشكوى في العادة إما ضحايا بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفعال المشكو منها، كأن يكونوا منظمات أو أشخاصاً اعتباريين يمثلون المصلحة العامة أو يكون نشاطهم الرئيسي هو الدفاع عن حقوق الإنسان.³⁶

وفي حكم صادر عام 2008 عن المحكمة الدستورية لبيرو، قالت المحكمة، في إشارة عامة إلى ممارسة الولاية القضائية العالمية: "إنها ولاية قضائية لا تأخذ في الحسبان جنسية الجاني أو الضحايا، أو مكان ارتكاب الجريمة، عند تقرير اختصاص محاكم دولة ما في مقاضاة أفعال تعتبر مناوئة لمصالح البشرية جمعاء".³⁷

كما عُرضت على محكمة الجنايات في بروكسل في الأعوام 2001 و 2005 و 2007 و 2009 أربع قضايا تتعلق بأفعال مرتكبة أثناء الإبادة الجماعية في رواندا في عام 1994 على أساس الولاية القضائية العالمية للمحاكم البلجيكية، فضلاً عن عشرات القضايا المتعلقة بانتهاكات جسيمة للقانون الإنساني الدولي لا تزال في مراحل جمع المعلومات أو التحقيق وقد تفضي خلال السنوات المقبلة إلى محاكمات جديدة، ومع ذلك، فواحدة فقط من بين تلك القضايا قائمة على الولاية القضائية العالمية للمحاكم البلجيكية، حيث يوجد المتهم على الأرض البلجيكية.³⁸

وذكر ممثل دولة رواندا التي عاشت حرباً أهلية طاحنة مورست فيها أبشع الجرائم، أن الولاية القضائية العالمية مسألة حيوية في المعركة ضد الإفلات من العقاب، و أنه قد تمت محاكمة قلة من مرتكبي الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي فقط بموجب الولاية القضائية العالمية، رغم أن العديد من العقول المدبرة للإبادة الجماعية في رواندا سنة 2004 لا يزالون طليقين في مختلف أنحاء العالم ويتمتعون بالإفلات من العقاب.³⁹

وكانت التشيلي من بين الدول التي شهدت انتقالاً ديمقراطياً وكان لتطبيق الاختصاص العالمي الأثر الواضح في دعم المساءلة الجنائية، ففي تشيلي وبعد 10 سنوات من سقوط النظام الدكتاتوري وعودة الحكم المدني، حدث تطور مفاجئ بعد وضع الرئيس التشيلي " بينوشيه " رهن الإقامة الجبرية تمهيداً لمحاكمته بعد

³⁶ نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه البند 85 من القائمة الأولية الدورة السادسة والستون، الجمعية العامة، المرجع السابق، ص12.

³⁷ نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه، تقرير الأمين العام المُعدّ استناداً إلى تعليقات الحكومات وملاحظاتها، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، المرجع السابق، ص18

³⁸ المرجع نفسه، ص18

³⁹ محضر موجز للجلسة الثالثة عشرة المعقودة في المقر ، رمز الوثيقة A/C.6/64/SR.13، المرجع السابق، ص8

احتجازه في بريطانيا ومطالبة القضاء الإسباني بمحاكمته⁴⁰، كما طالبت خمس دول أوروبية بالولاية القضائية على الرئيس التشيلي السابق لقاء جرائم ارتكبت في تشيلي.⁴¹

وفي إسبانيا 29 أكتوبر 2012، أدانت محكمة التحقيقات المركزية رقم 5 التابعة للمحكمة الوطنية العليا الإسبانية سبعة جنود شيليين بتهمة متعلقة بارتكاب جريمة الإبادة الجماعية في ما يتعلق بوفاة مواطن إسباني كان يعمل موظفا مدنيا دوليا في اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية، ونشير أن "الإجراءات القضائية التي استُهلّت في محكمة إسبانية ستُعلق مؤقتا في حال ثبوت أن إجراءات تستند إلى الأفعال المزعومة قد استُهلّت في البلد أو من جانب المحكمة الدولية".⁴²

وفي ألمانيا، تنص الفقرة الأولى من المادة 12 من القانون الجنائي الألماني أن الجرائم والأعمال غير المشروعة تخضع دائماً للقانون الجنائي الألماني، بغض النظر عن مكان ارتكابها أو جنسية الجاني، بيد أن الانطباق العام للقانون الجنائي الألماني لا يمنح الشرعية بصورة تلقائية لمحاكمة الجناة استنادا إلى الولاية القضائية العالمية، لا سيما عندما لا يكون المشتبه فيه مواطناً ألمانيا أو عندما لا تكون الجريمة قد ارتكبت ضد مواطن ألماني، ولا توجد أي قيود قانونية ناجمة عن عدم وجود المتهم في إقليم ألمانيا، ويطبق ذلك خصوصاً على القضايا التي يُشتبه فيها بارتكاب مواطن ألماني جريمة أو تلك التي تتعلق بجريمة ارتكبت ضد مواطن ألماني.⁴³

اعتبر القانون الألماني المتعلق بجرائم القانون الدولي، الذي دخل حيز النفاذ في 30 جوان 2012 أخطر جرائم القانون الدولي أعمالاً إجرامية بموجب القانون الألماني، بما في ذلك الإبادة الجماعية (المادة 6) والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية (المادة 7) وجرائم الحرب (المواد من 8 إلى 12)، ومنذ 01 جانفي 2017 جريمة العدوان أيضاً (المادة 13) ويشترط في هذه الأخيرة أن تكون للجريمة صلة ملموسة بألمانيا، والمدعي العام لمحكمة العدل الاتحادية هو المسؤول عن ملاحقة مرتكبي الجرائم المنصوص عليها في قانون جرائم القانون الدولي.⁴⁴

وقد طبقت الولاية القضائية العالمية في ألمانيا بالعديد من القضايا، ففي 28 سبتمبر 2015 أدانت المحكمة الإقليمية العليا في شتوتغارت مواطناً رواندياً بتهمة منها الاشتراك في ارتكاب أربع جرائم حرب، وفي 12 جويلية 2016 أدانت المحكمة الإقليمية العليا في فرانكفورت آم ماين شخصا بتهمة ارتكاب جريمة حرب

⁴⁰ عبد الإله بلقزيز، الطائفية والتسامح والعدالة الانتقالية من الفتنة إلى دولة القانون، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2013، ص175

⁴¹ مارك لاتايمر وآخرون، المرجع السابق، ص19

⁴² نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه، تقرير الأمين العام، الجمعية العامة، الدورة الثامنة والستون، البند 88 من جدول الأعمال المؤقت، رمز الوثيقة A/68/113 بتاريخ 2013/06/26، ص9

⁴³ نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه، تقرير الأمين العام، الجمعية العامة، الدورة الثانية والسبعون، البند 86 من القائمة الأولى، رمز الوثيقة A/72/112 بتاريخ 2017/06/22، ص8

⁴⁴ المرجع نفسه، ص7

بحق أشخاص في سياق الحرب الأهلية في سوريا، على النحو المحدد في المادة 8 من قانون جرائم القانون الدولي، وحُكم عليه بالسجن لمدة سنتين.⁴⁵

في سنة 2001 رفعت شكوى ضد الرئيس التشادي السابق حسين حبري أمام القضاء البلجيكي الذي أصدر أمرا غيابيا بالقبض عليه بعد فراره للسنغال، التي أصدرها قضاءها السنغالي قرارا بعدم اختصاصه بالنظر في نفس القضية، وعلى اثر ذلك تم رفع القضية أمام محكمة العدل الدولية سنة 2009 وأصدرت بموجبها محكمة العدل الدولية سنة 2012 حكما يلزم دولة السنغال بمحاكمة الرئيس حبري أو تسليمه إلى بلجيكا وتعد هذه القضية من اهم القضايا التي كرست تطبيق مبدأ الولاية القضائية العالمية والتي انتهت بإدانة الرئيس حبري.⁴⁶

وبخصوص الصراع في سوريا، طبقت السويد مؤخرا مبدأ الولاية العالمية على النزاع في سوريا، حيث أدانت مقاتلا من الثوار السوريين بتهمة ارتكاب جرائم حرب⁴⁷، كما عُرضت قضايا مشابهة على كل من المحكمة الإقليمية العليا في برلين، المحكمة الإقليمية العليا في فرانكفورت، المحكمة الإقليمية العليا في فرانكفورت المحكمة الإقليمية العليا في دوسلدورف، و المحكمة الإقليمية العليا في شتوتغارت تتعلق بالانتهاكات التي حدثت في كل من العراق وسوريا.⁴⁸

لذا، و في سياق الصراع المستمر في سوريا الذي شهد ولا يزال انتهاكات جسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان وخروقات خطيرة للقانون الدولي الإنساني، ولكون الانتهاكات وفق تقارير الأمم المتحدة والمنظمات الحقوقية قد ترقى لجرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية وجرائم إبادة جماعية ويشكل استمرارها تهديدا للمصالح الدولية ومساسا بالقيم الإنسانية، ونظرا للاعتبارات السياسية التي تحول أو تصعب إحالة المشتبه في ارتكابهم أفعال مجرمة وفق نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فان التجاء الضحايا إلى الدول التي تطبق مبدأ الولاية القضائية العالمية يعتبر من الآليات القانونية الهامة لمعاقبة مرتكبي الجرائم الخطيرة.

المطلب الثاني: عوائق تطبيق الاختصاص العالمي

قد يواجه مبدأ الولاية القضائية العالمية صعوبات تقنية، فالبعد الجغرافي بين مكان ارتكاب الجريمة والمحكمة التي ستبت في القضية سيجعل عمل المحكمة صعبا للغاية في الجانب المتعلق بالأدلة المادية

⁴⁵ المرجع نفسه، ص6

⁴⁶ دريس نسيمه، المرجع السابق، ص373.

⁴⁷ مارك لاتايمر وآخرون، المرجع السابق، ص20

⁴⁸ لتفصيل أكثر انظر: نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه، تقرير الأمين العام، الجمعية العامة، الدورة الثانية والسبعون

، المرجع السابق، ص6-7

والشهود، أو رفض الدولة التي وقعت فيها الانتهاكات التعاون مع المحكمة، مما قد يتطلب موارد مالية هائلة.⁴⁹

ورغم أهمية مبدأ الولاية القضائية العالمية، إلا أن وجود معايير مزدوجة في تفسيره وانتقائية في تطبيقه تنتهكان، في بعض الحالات، قواعد القانون الدولي والقانون الدولي العرفي، وقد وُجّهت اتهامات وصدرت أوامر اعتقال استناداً إلى تفسير دول معينة للولاية القضائية العالمية باستخدام معايير انتقائية قائمة على المصالح الوطنية، ولأن تطبيقه قد انتقل من مجال القانون والعدالة إلى مجال السياسة.⁵⁰

لذا كان لزاماً أبعاد وجود تأثير أو وازع سياسي حين تطبيقه، إذ يتعين معالجة بعض التحديات العملية والتعقيدات القانونية، بما في ذلك إضفاء الطابع السياسي عن طريق التطبيق الانتقائي لمبدأ الولاية القضائية العالمية على البلدان الأفريقية.⁵¹

تعتبر الإرادة السياسية مسألة حاسمة في إمكانية مقاضاة المجرم في تلك الدول التي لا يسمح فيها القانون للمجني عليهم الشروع في إجراءات التقاضي بصورة مباشرة، ففي سنة 2007 قدمت شكوى أمام وزيرة العدل الفرنسية ضد وزير الدفاع الأمريكي السابق دونالد رامسفيلد لارتكابه جرائم ضد الإنسانية في العراق، حيث أسس مقدمو الشكوى على مصادقة فرنسا على اتفاقية مناهضة التعذيب لكن المدعي العام ببائيس أوقف الإجراءات استناداً إلى بيان وزارة الخارجية بتمتع رامسفيلد بالحصانة وقرر عدم متابعة هذا الأخير.⁵²

كان المحك الأساسي لمفهوم الولاية القضائية العالمية هو القضية المتعلقة بأمر الاعتقال المؤرخ 11 أبريل 2000 (جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد بلجيكا) التي عرضت على محكمة العدل الدولية، وفي تلك القضية، رأت المحكمة أن حكومة بلجيكا لم تحترم حصانة وزير الشؤون الخارجية لجمهورية الكونغو الديمقراطية بإصدارها أمراً بالاعتقال، واعترفت المحكمة أيضاً حتى بعدم وجود تعريف مقبول بصورة عامة لأساس هذه الولاية القضائية بموجب القانون الدولي العرفي والتقليدي.⁵³

وقد أصدرت محكمة العدل الدولية، في أكثر من قضية، فتوى بشأن تطبيق بعض الدول غير الأفريقية للولاية القضائية الدولية ضد مسؤول أفريقي رفيع المستوى، وأكدت المحكمة المبدأ القائل بأن رؤساء الدول

⁴⁹ عبد الرحمن محمد علي، إسرائيل والقانون الدولي، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، الطبعة الأولى، بيروت، 2011، ص 431

⁵⁰ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة السابعة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الأربعاء 17 أكتوبر 2012، رمز الوثيقة A/C.6/67/SR.12 بتاريخ 2013/01/04، ص 9

⁵¹ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، المرجع السابق، ص 7

⁵² نزار حمدي قشطة، مبدأ الاختصاص الجنائي العالمي في نظام العدالة الدولية بين النظرية والتطبيق، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، المجلد الثاني والعشرون، العدد الثاني، غزة، يونيو 2014، ص 602

⁵³ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، المرجع السابق، ص 5

والمسؤولين الرفيعي المستوى يتمتعون بالحماية بموجب القانون الدولي وبموجب الصكوك الدولية ذات الصلة.⁵⁴

فوفق الرأي الذي أبداه بعض قضاة محكمة العدل الدولية في قضية أمر إلقاء القبض الصادر في 11 أبريل 2000 (جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد بلجيكا)، فقد تكون الحصانات استثناء من تطبيق مبدأ الولاية القضائية، وبذا قد تكون الحصانات عائقاً أمام تطبيق هذا المبدأ وغطاء للإفلات من العقاب.⁵⁵

وفي هذا الصدد، اعتبر بعض قضاة محكمة العدل الدولية في رأيهم، في نفس القضية أن تطبيق الولاية القضائية العالمية غيابياً ليس معروفاً في القانون الدولي، وهذا يكون إساءة في استخدامه من وجهة نظرهم، حيث لا تنطبق الحالات الاستثنائية التي نصت فيها المعاهدات الدولية على الولاية القضائية العالمية إلا إذا كان الجاني المزعوم موجوداً في إقليم دولة المحكمة.⁵⁶

وقد أكدت مجموعة الدول الأفريقية على أهمية احترام المساواة بين الدول في السيادة، والولاية القضائية الإقليمية، وحصانة مسؤولي الدول عند تطبيق مبدأ الاختصاص العالمي، الذي يمكن أن تقوض إساءة استخدامه الجهد المبذول لمكافحة الإفلات من العقاب، وما يلاحظ أن الاتحاد الأفريقي قد حث أعضائه في آخر قرار له بشأن المسألة، على استعمال مبدأ المعاملة بالمثل للدفاع عن أنفسهم في مواجهة إساءة استعمال الاختصاص العالمي.⁵⁷

ومن بين العقوبات القانونية، إمكانية أن يتعارض تطبيقه مع بعض مبادئ القانون الدولي الأساسية، ولا سيما حصانة مسؤولي الدول من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية، النابعة من المساواة في السيادة بين الدول⁵⁸، فضلاً عن صعوبة تحقق احتمال وجود صلة بين المشتبه فيه والدولة التي تحاكمه، وكذا وجود الجاني المزعوم في دولة المحكمة.

فضلاً عن أن الافتقار إلى الإجماع على تعريف مقبول له وعدم توافق الآراء على الجرائم التي تخضع له، يصعب التوصل إلى توازن ملائم بين مثل مرتكبي الجرائم أمام العدالة والحد من نطاق تطبيق المبدأ بشكل تعسفي، وقد يضر الاختلاف في النهج على التصميم المشترك على مكافحة الإفلات من العقاب.⁵⁹

⁵⁴ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة، الدورة السابعة والستون، المرجع السابق، ص9

⁵⁵ محضر موجز للجلسة الثالثة عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة، الدورة السابعة والستون، المرجع السابق، ص2

⁵⁶ محضر موجز للجلسة الرابعة عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الثامنة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الجمعة، 18 تشرين الأول/أكتوبر 2013، رمز الوثيقة A/C.6/68/SR.14 بتاريخ 2014/01/06، ص3

⁵⁷ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الثامنة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الخميس، 17 تشرين الأول/أكتوبر 2013، A/C.6/68/SR.12 بتاريخ 2013/12/20، ص15

⁵⁸ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة التاسعة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الأربعاء، 15 تشرين الأول/أكتوبر 2014، رمز الوثيقة A/C.6/69/SR.12 بتاريخ 2014/12/09، ص10

⁵⁹ محضر موجز للجلسة الثالثة عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الثامنة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الخميس 17 تشرين الأول/أكتوبر 2013، رمز الوثيقة A/C.6/68/SR.13، بتاريخ 2014/01/06، ص3

فاختلاف النطاق الدقيق للولاية القضائية العالمية يستلزم من الدول إيجاد أرضية مشتركة من أجل تنفيذها كمبدأ قانوني دولي يوفر توجيهها موحدًا للمحاكم الوطنية في مقاضاة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان الدولية، وعلاوة على ذلك، ينبغي توضيح حقوق الدول والتزاماتها ذات الصلة بغية تقليل إساءة التطبيق إلى أدنى حد.⁶⁰

ومن التحديات الأخرى المرتبطة به، صعوبة ترتيبات تسليم المجرمين المعقدة والقبض على المتهمين، بالإضافة إلى الإشكال الواقع حين قيام ولايات قضائية أجنبية متعددة بمقاضاة أشخاص لانتهاكهم قوانين دولية، مما قد يؤدي إلى عدم اتساق تطبيق المبادئ لجرائم مماثلة.⁶¹

فالمجال المحدد للاختصاص العالمي يختلف من بلد لآخر بسبب اختلاف النظم القضائية فيما يتعلق بقواعد الإجراءات، كما لا يكفي مصادقتها على الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالقانون الدولي الإنساني إذ يجب عليها اتخاذ التدابير اللازمة لإدراجها ضمن التشريعات الوطنية⁶²، فالقضاء في بعض الدول ومن بينها القضاء الفرنسي رفض الاعتراف بالتطبيق المباشر لاتفاقيات جنيف الأربعة على الرغم من كون قواعدها ملزمة للكافة.⁶³

وتعتبر قوانين التقادم المسقط والعفو قيّدان آخران على مقاضاة الجرائم الخطيرة بموجب القانون الدولي، لكنه ووفقاً لمبادئ القانون الدولي، ووفق مبادئ برينستون، فإن إصدار الدولة إعلانات عفو، لا يتفق والتزاماتها الدولية بمنع حالات الإفلات من العقاب.⁶⁴

ويُعد فشل القضاء الوطني وفق مبادئ الشخصية والإقليمية والقضاء الأجنبي وفق مبدأ الاختصاص العالمي، أمراً يُمكن للمحاكم الدولية أن تنتظر في الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان إذا تبين عدم القدرة أو انعدام الرغبة في المحاكمة عن الانتهاكات الجسيمة، إذ تعتبر المحاكم الجنائية الدولية المؤقتة أو المدولة أو الدولية أبرز اليات الحد من الإفلات من العقاب.

الخاتمة:

إن حماية حقوق ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان يستوجب ضمان حقهم في الإنصاف واللجوء للعدالة سعياً للحد من الإفلات من العقاب، وحين نرى أن الحقوق الأساسية قد انتهكت فإن حمايتها لن تكون إلا من خلال فتح تحقيقات فعالة لكشف ملابسات الانتهاكات ومقترفيها وضحاياهم ورفع الدعاوى

⁶⁰ محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة، الدورة التاسعة والستون، المرجع السابق، ص2

⁶¹ مارك لاتايمر وآخرون، المرجع السابق، ص22

⁶² هيصام فوضيل، المرجع السابق، ص71

⁶³ دريس نسيم، المرجع السابق، ص371

⁶⁴ مبادئ برينستون المتعلقة بالولاية القضائية العالمية، المرجع السابق، ص33

أمام المحاكم الوطنية ابتداء وأمام قضاء مستقل ونزيه، وحينما يفشل القضاء الوطني، قانونيا أو فعليا في الوفاء بالتزاماته الدولية، نظرا للاعتبارات السياسية وتوازناتها، أو لعدم قدرته أو رغبته في تحقيق العدالة.

ومع هذه الاعتبارات، فإن المحاكم الوطنية الأجنبية وفق ما ورد في اتفاقية جنيف 1949 والبروتوكول الثاني تلتزم بردع الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي الإنساني أمام قضائها الوطني المستقل، حيث عرفت دول أوروبية عديدة تطبيقات لهذا المبدأ وسُئل أمامها بعض كبار المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة في عند فشل القضاء الوطني للدول التي ارتكبت فيها الانتهاكات، مثل ما حدث ضد كل من الرئيس الشيلي بينوشيه و الرئيس التشادي حبري، وضد بعض المسؤولين الروانديين، إلا أنه رغم الاشتراطات الصارمة لتطبيق هذا المبدأ إلا أنه يُساعد في الحد من إفلات الجناة من العقاب.

وعليه ينبغي الحفاظ على المكتسبات التشريعية ذات الصلة بمبدأ الاختصاص العالمي إزاء الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، في الدول الأوروبية التي تُطبقه مع ضرورة أن يكون المبدأ ذا انتشار أكبر كونه مرتبط بحماية حقوق إنسانية أساسية يُهدد استمرارها السلم والأمن الدولي ويُقوض العدالة، والسعي إلى عدم تقييده بشروط صارمه قد تحول دون تحقيق غاياته، كما يتعين على الدول قصد تعزيز المساءلة، المُصادقة على الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان التي تُعنى بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان كالإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية كالتعذيب والاختفاء القسري والإعدام بإجراءات موجزة.

المراجع:

- الوثائق الدولية:

- اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، اعتمدت وعرضت للتوقيع وللتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة 2391 ألف (د-23) المؤرخ في 26 تشرين الثاني/نوفمبر 1968 ، تاريخ بدء النفاذ: 11 تشرين الثاني /نوفمبر 1970، طبقاً للمادة الثامنة

- تقرير الاجتماع الثالث للجان الوطنية لتنفيذ القانون الدولي الإنساني، مكافحة الجرائم الدولية وردعها: من أجل نهج متكامل يستند إلى الممارسات الوطنية، ، المجلد الأول، قسم الخدمات الاستشارية في مجال القانون الدولي الإنساني باللجنة الدولية للصليب الأحمر، جنيف، فيفري، 2014

- تقرير الخبيرة المستقلة ديان أورنتليتشر المعنية باستيفاء مجموعة المبادئ لمكافحة الإفلات من العقاب، لجنة حقوق الإنسان، الدورة 61، رمز الوثيقة E/CN.4/2005/102/Add.1، بتاريخ 08 فيفري 2005

- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، مجلس حقوق الإنسان ، الدورة 27، رمز الوثيقة A/HRC/27/56، بتاريخ 27 أوت 2014
- مبادئ برينستون المتعلقة بالولاية القضائية العالمية، المذكرة الشفوية المؤرخة 27 نوفمبر 2001 الموجهة إلى الأمين العام من البعثتين الدائميتين لكندا وهولندا لدى الأمم المتحدة، ، الدورة الخامسة و الستون للجمعية العامة للأمم المتحدة، البند 164، إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، رمز الوثيقة A/56/677 بتاريخ 04 ديسمبر 2001
- محضر موجز للجلسة الثالثة عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة السابعة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الخميس، 18 أكتوبر 2012، رمز الوثيقة 2012/12/24 A/C.6/67/SR.13
- محضر موجز للجلسة الثالثة عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الرابعة و الستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الأربعاء 21 تشرين الأول/أكتوبر 2009، رمز الوثيقة A/C.6/64/SR.13، بتاريخ 26/01/2010
- محضر موجز للجلسة الثالثة عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الثامنة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك ، يوم الخميس 17 تشرين الأول/أكتوبر 2013، رمز الوثيقة A/C.6/68/SR.13، بتاريخ 06/01/2014
- محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الرابعة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الثلاثاء 20 أكتوبر 2008، رمز الوثيقة A/C.6/64/SR.12، بتاريخ 01/03/2010
- محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة السابعة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الأربعاء 17 أكتوبر 2012، رمز الوثيقة A/C.6/67/SR.12، بتاريخ 04/01/2013
- محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الثامنة و الستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الخميس، 17 تشرين الأول/أكتوبر 2013، رمز الوثيقة A/C.6/68/SR.12 بتاريخ 20/12/2013
- محضر موجز للجلسة الثانية عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة التاسعة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الأربعاء، 15 تشرين الأول/أكتوبر 2014، رمز الوثيقة A/C.6/69/SR.12 بتاريخ 09/12/2014

- محضر موجز للجلسة الثانية عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة ، الدورة الخامسة والستون ، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الجمعة 15 تشرين الأول/أكتوبر، 2010، رمز الوثيقة A/C.6/65/SR.12، بتاريخ 2011/01/6
- محضر موجز للجلسة الحادية عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة، الدورة الخامسة و الستون ، اللجنة السادسة، نيويورك، يوم الأربعاء، 13 تشرين الأول/أكتوبر 2010، رمز الوثيقة A/C.6/65/SR.11، بتاريخ 2011/02/17
- محضر موجز للجلسة الرابعة عشرة المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الثانية والسبعون، اللجنة السادسة، نيويورك ، يوم الخميس، 12 تشرين الأول/أكتوبر 2017، رمز الوثيقة A/C.6/72/SR.14 بتاريخ 2017/10/12، ص3
- محضر موجز للجلسة الرابعة عشرة، المعقودة في المقر، الجمعية العامة للأمم المتحدة الدورة الثامنة والستون، اللجنة السادسة، نيويورك ، يوم الجمعة، 18 تشرين الأول/أكتوبر 2013، رمز الوثيقة A/C.6/68/SR.14 بتاريخ 2014/01/06
- نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه البند 85 من القائمة الأولية الدورة السادسة والستون، الجمعية العامة، تقرير الأمين العام، رمز الوثيقة A/66/93 بتاريخ 20 جوان 2011
- نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه، تقرير الأمين العام ، الجمعية العامة، الدورة الثامنة والستون، البند 88 من جدول الأعمال المؤقت، رمز الوثيقة A/68/113 بتاريخ 2013/06/26
- نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه، تقرير الأمين العام ، الجمعية العامة، الدورة الثانية والسبعون، البند 86 من القائمة الأولية، رمز الوثيقة A/72/112 بتاريخ 2017/06/22
- نطاق مبدأ الولاية القضائية العالمية وتطبيقه، تقرير الأمين العام المُعدّ استناداً إلى تعليقات الحكومات وملاحظاتها، الجمعية العامة، الدورة الخامسة والستون، البند 88 من جدول الأعمال المؤقت، رمز الوثيقة A/65/181 بتاريخ 2010/07/29

- الكتب:

- Mehmet Zülfü Öner , The Principle Of 'Universal Jurisdiction' In International Criminal Law, Law & Justice Review, Year:7, Issue:12, June 2016
- عبد الاله بلقزيز، الطائفية والتسامح والعدالة الانتقالية من الفتنة الى دولة القانون، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2013

- عبد الرحمن محمد علي، إسرائيل والقانون الدولي، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، الطبعة الأولى، بيروت، 2011

- مارك لاتايمر وآخرون، خطوة نحو العدالة: خيارات المساءلة الحالية للجرائم المرتكبة في سوريا في إطار القانون الدولي، المركز السوري للعدالة و المساءلة ، د ط، المملكة المتحدة، 2015

- المقالات:

- هيصام فوزيل، المسؤولية الجنائية عن جرائم الحرب الإسرائيلية في ضوء مبدأ الاختصاص الجنائي العالمي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 22، المجلد 2، جامعة الجلفة، 2015
- دريس نسيم، تطبيق مبدأ الاختصاص العالمي في مجال القانون الدولي الإنساني (دولة بلجيكا نموذجا)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 01، 2017
- بدر الدين شبل، الاختصاص الجنائي العالمي ودوره في تفعيل العدالة الجنائية الدولية، مجلة العلوم القانونية، العدد 01، جوان 2010
- نزار حمدي قشطة، مبدأ الاختصاص الجنائي العالمي في نظام العدالة الدولية بين النظرية والتطبيق، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، المجلد الثاني والعشرون، العدد الثاني، غزة، يونيو، 2014، ص 602

- مواقع الإنترنت:

- نطاق مبدأ الاختصاص القضائي العالمي وتطبيقه، موقع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، تاريخ التصفح 2020/03/16، على الرابط التالي:
<https://www.icrc.org/ar/document/scope-and-application-principle-universal-jurisdiction-icrc-statement-united-nations-unga-2017>
- اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، الاختصاص العالمي بالنسبة لجرائم الحرب، الخدمات الاستشارية حول القانون الدولي الإنساني، ص 1، تاريخ التصفح 2020/03/16 على الرابط التالي:
<https://www.icrc.org/ar/document/universal-jurisdiction-over-war-crimes-factsheet>
- الاختصاص العالمي، القاموس العملي للقانون الإنساني، تاريخ التصفح 2020/03/16 على الرابط التالي:

/https://ar.guide-humanitarian-law.org/content/article/5/lkhtss-l-lmyw

¹ Jeffrey T. Smith, The Politics of Universal Jurisdiction, Legal Accountability and the Case against Donald Rumsfeld. P4. Viewed on at 24/04/2020

https://production.wordpress.uconn.edu/.../RumsfeldWarCrimesRevised_Smith.pdf

نظام الدفع والتحصيل الالكتروني لنفقات الدولة وإيراداتها

• الأستاذ المساعد الدكتور سناء محمد سدخان، جامعة النهرين / كلية الحقوق / العراق.

تاريخ إرسال المقال: 2020/05/19 تاريخ قبول المقال: 2020/05/22 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

يشهد العصر الحديث تطوراً في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فقد ظهرت العديد من الوسائل التكنولوجية الحديثة ومنها نظام الدفع والتحصيل الالكتروني الذي يعني قيام الدولة بتحصيل إيراداتها أو توجيه انفاقها العام الكترونياً، وهذا النظام يعد من الأنظمة المحمية كونه يرتبط بسياسة البنك المركزي والذي يقوم بدوره بمنح التراخيص للمصارف وفروعها وكذلك المؤسسات المالية والشركات من خلال تخويلها بإصدار بطاقات ائتمان الكترونية ويتحقق ذلك من خلال عقد مبرم بين البنك المركزي ومزود الخدمة من جهة، ومزود الخدمة والعميل من جهة أخرى.

وفي العراق تم اصدار نظام خدمات الاموال الالكتروني رقم 3 لسنة 2014 والذي نظم عملية التحصيل والدفع الالكتروني ونظم شروطها واليات العمل بها والاجراءات المترتبة على مخالفة مزود الخدمة لالتزاماتها التعاقدية، اضافة الى ذلك هناك مشروع قانون بانتظار التشريع وهما كل من مشروع قانون المدفوعات الالكترونية ومشروع قانون الجرائم المعلوماتية واللذان يعتبران تطوراً تشريعياً في مجال الدفع والتحصيل الالكتروني.

ويحقق نظام الدفع والتحصيل الالكتروني الكثير من المزايا وذلك من خلال سهولة التعامل والثقة اضافة الى انه يحافظ على الاموال من السرقة والضياع عند عملها، ولا سيما اذا كانت مبالغ كبيرة، اضافة الى انه يحقق إيرادات للدولة من خلال العملة التي يتم استقطاعها عند الدفع او التحصيل، كما انه يضع حداً لمظاهر الفساد والعمولات التي تستقطع او تدفع لغرض اكمال المعاملات او انجازها او السكوت عن المخالفات.

ومع ذلك فإن هذا النظام لا يزال في خطواته الاولى ويحتاج الى كثير من المعالجات سواء كان ذلك على المستوى الفني والتقني او على المستوى القانوني والتشريعي، وكذلك في مجال تطوير عمل الاجهزة التقنية، و ضرورة تشديد البنك المركزي لرقابته على عمل المصارف والمؤسسات المالية واتخاذ اجراءات صارمة بحق المخالفين، وللمزايا التي يجمعها هذا النظام يجب اعمام هذه التجربة والزام كافة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وشركات القطاع الخاص بالتعامل من خلال اصدار بطاقات الائتمان الالكترونية، ونشر الوعي وثقافة التعامل الالكتروني لمواكبة التطور التقني والتكنولوجي والقانوني للدول المتقدمة .

الكلمات المفتاحية، نظام - الدفع - التحويل - الالكتروني

Abstract:

The modern age is witnessing a development in the field of information and communication technology. Many modern technological means have emerged, including the electronic payment and collection system, which means that the state collects its revenues or directs the spending electronically, and this system is one of the protected systems as it is linked to the policy of the central bank, which in turn grants licenses to banks And its branches, as well as financial institutions and companies through authorizing them to issue electronic credit cards, and this is achieved through a contract between the central bank and the service provider on the one hand, and the service provider and customer on the other side.

In Iraq, the electronic money services system No. 3 of 2014 was issued, which organized the electronic collection and payment process, and its terms and conditions, mechanisms of operation, and procedures resulting from the service provider breaching its contractual obligations. Informatics, which are considered legislative development in the field of electronic collection and payment.

The electronic payment and collection system achieves many advantages through ease of dealing and trust, in addition to keeping the money from being stolen and lost when working, especially if it is large sums, in addition to that it generates revenue for the state through the commission that is deducted when paying or collecting, as well It puts an end to the manifestations of corruption and commissions that are deducted or paid for the purpose of completing or completing transactions or silencing violations.

However, this system is still in its first steps and needs many treatments, whether at the technical and technical level or at the legal and legislative level, as well as in the field of developing the work of technical agencies, in addition to the need for the central bank to tighten its control over the work of banks and financial institutions and take measures Strict against violators, and for the benefits that this system brings together, this experience must be generalized and all ministries and entities not associated with the Ministry and private sector companies are obligated to deal through the issuance of electronic credit cards, and spread awareness and culture of electronic dealings to keep pace with technical development and Technological and legal developed countries.

Keywords, system - payment - collection – electronic.

المقدمة:

يشهد العالم اليوم طفرة كبيرة في عالم التكنولوجيا، فيوماً يتم ملاحظة ابتكار جديد في عالم التكنولوجيا والتقنيات الحديثة، وهذه الابتكارات لا تقف عند جانب من جوانب الحياة فحسب، وإنما تشمل جوانب متعددة كون الغاية الأساسية منها هو تسهيل حصول الافراد على الخدمات وكذلك اشباع الحاجات العامة بما يضمن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وفي المقابل لا بد من وجود قوانين وأنظمة وتعليمات تحكم قواعد التطور العلمي والتكنولوجي، ولأهمية النفقات والإيرادات العامة ضمن موازنة الدولة فإنهما تمثلان أساس بقاء الدولة واستقرارها لتعلقها بالخدمات التي تقدم للمواطنين، فإن التطور العلمي والتكنولوجي قد شملهما من خلال ما يسمى بالدفع و التحصيل الالكتروني، وتشريع القوانين والانظمة التي تنظم ذلك سواء على الجانب التقني ام على الجانب القانوني.

وعلى الرغم من الخطوات العملية والجادة في مجال الدفع والتحصيل الالكتروني، الا انه لا زال يحتاج الى الكثير من الخطوات الجادة والعمل الدؤوب للوصول الى مراحل متقدمة كما هو الحال في الدول المتقدمة.

ولأهمية هذا الموضوع سوف نبثه وفقاً للآتي:

اولاً / أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية موضوع الدراسة من أهمية الدفع والتحصيل الالكتروني، اذ انه من خلاله يتم هجر الوسائل التقليدية في الانفاق او تحصيل الإيرادات، وكما تبرز أهميته من خلال المميزات الكثيرة التي يحققها هذا النظام باختصار الجهد والوقت وتجاوز الروتين في عملية الانفاق او تحصيل الإيرادات، فضلاً عن انه يؤدي الى القضاء على ظاهرة مستشرية وهي ظاهرة الفساد المالي في التحصيل والانفاق، ويؤدي الى تقليل النفقات العامة وزيادة الإيرادات العامة وتقرير وتفعيل اوجه الرقابة على الموازنة العامة ، فهو يوفر قاعدة بيانات متكاملة يمكن الرجوع اليها لمعرفة ما تم تحصيله او تم انفاقه.

ثانياً / هدف الدراسة:

تهدف الدراسة الى التعريف بنظام الدفع والتحصيل الالكتروني وإبراز ميزاته وعيوبه و المنظومة التشريعية الخاصة به، وما هي الاليات القانونية التي يمكن من خلالها تطويره سواء أكان ذلك على الجانب التقني ام على الجانب القانوني، وهل يصلح هذا النظام لأن يكون بديلاً عن الوسائل التقليدية في الجباية والانفاق ومدى انسجامه مع رغبات المتعاملين سواء كان ذلك على مستوى الافراد ام الادارة.

ثالثاً / مشكلة الدراسة:

تبرز اشكالية هذه الدراسة من خلال طرح الاسئلة الآتية:

- 1- ما هو نظام الدفع و التحصيل الالكتروني؟ وهل يصلح أن يكون نظاماً بديلاً عن الوسائل التقليدية في عمليات الجباية والانفاق؟
- 2- هل يؤدي الى تقليل النفقات العامة وزيادة الإيرادات وتجاوز الروتين الإداري في المجالين المالي و الاقتصادي ؟
- 3- مدى قدرة الادارة على تطبيق هذه التقنية الحديثة ومدى تقبل الأفراد لها ؟ .
- 4- ما هي اوجه الالتزام لاعتماد هذا النظام ليكون بديلاً عن الوسائل التقليدية في التعاملات المالية ؟
- 5- هل تقضي على حالات التهرب من تسديد الضرائب او الرسوم او الايفاء بالالتزامات المالية؟
- 6- ما هو الجزاء عن اساءة هذا النظام وآليات تحريك المسؤولية جراء المخالفة؟
- 7- ما هي الضوابط والقواعد الرقابية على تطبيق هذا النظام؟

رابعا / فرضية الدراسة:

تقوم فرضية الدراسة على الأمور الآتية:

1. وجود نفقات يجب على الدولة أن تقوم بانفاقها لغرض اشباع الحاجات العامة وضمان سير المرافق العامة.
2. هناك إيرادات يجب على الدولة ان تقوم بتحصيلها من مصادرها المختلفة لتغطية هذه النفقات.
3. وجود وسائل حديثة ابتكرها التطور التقني والتكنولوجي لتكون بديلاً عن الوسائل التقليدية في الجباية والانفاق.
4. وجود نصوص تشريعية وقانونية تمثل السند القانوني لنظام الدفع و التحصيل الالكتروني.
5. وجود جهات وانظمة رقابية تقوم بإصدار آليات الرقابة والتوجيه لمعرفة مدى الدقة في تطبيق هذا النظام من عدمه.

خامسا / منهجية الدراسة:

تقوم منهجية البحث على اساس اعتماد المنهج التحليلي الوصفي لمقارن من خلال وصف هذا النظام وتحليل النصوص القانونية الخاصة مع اجراء المقارنة وفقاً لما يقتضيه واقع الحال مع رفد البحث بالتطبيقات العملية.

سادسا / خطة الدراسة:

تقوم هيكليّة الدراسة على مبحثين: يخصص المبحث الاول منه للتعريف بالدفع والتحصيل الالكتروني، والذي سيقسم بدوره على مطلبين، الاول منه يتناول الاحكام القانونية للدفع والتحصيل الالكتروني، وفي المطلب الثاني يضم صور الدفع و التحصيل الالكتروني في الموازنة العامة للدولة .

اما المبحث الثاني فسوف يبحث في الرقابة على وسائل الدفع الالكتروني و يقسم الى مطلبين: الاول منه سيكون مخصصاً للمبحث في الحماية القانونية للدفع الالكتروني، والثاني منه سيكون مخصصاً للمبحث في مسؤولية الاستخدام غير المشروع لبطاقات التحصيل والدفع الالكتروني.

المبحث الأول: التعريف بالدفع والتحصيل الالكتروني

مع ظهور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فقد ظهرت الكثير من الوسائل التكنولوجية الحديثة التي سادت معها ظاهرة المعلوماتية والتي أثرت في حياة الناس بسبب المزايا التي تحققها من حيث السرعة او التكلفة؛ اذ اصبح من السهل على اي شخص في اي مكان ان يحصل على المعلومات التي يحتاجها وذلك من خلال التطور الحاصل في شبكة الانترنت، وهذا التطور شمل الجانب المصرفي في كل قطاعاته ليتم الانتقال من الخدمات المصرفية التقليدية الى الخدمات المصرفية الالكترونية ليشمل بعد ذلك الجزء الاكبر من المعاملات المالية وتشمل الدفع و التحصيل الالكتروني مما قلل بشكل كبير من التداول اليدوي للنقود وسهولة انتقالها وتداولها وانتقالها من شخص الى اخر ومن مؤسسة الى اخرى دون الحاجة الى حملها يدوياً، الأمر الذي قد يعرضها للسرقة او الضياع.

وقد اصبح نظام الدفع و التحصيل الالكتروني من الظواهر الحضارية وأن استخدامه يدل على تقدم وتطور الدولة الكترونياً إضافة الى الفوائد والمزايا الاخرى التي يحققها؛ لذا سوف نببحث هذا الموضوع وفق المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الأحكام القانونية للدفع والتحصيل الالكتروني

بالنظر لانتقادات وعيوب النظام التقليدي في دفع النفقات وتحصيل الإيرادات الذي صاحبها دعوات الى هجر هذا النظام والدعوة الى نظام جديد يقوم على اساس نظام الدفع والتحصيل الكترونياً. ولهذا النظام قواعد واحكام قانونية منظمة له، فلا يمكن للمؤسسات او الافراد استخدامه دون وجود قواعد قانونية تبين آليات وكيفية استخدامه كما انه يجب ان يستمد الى اساس قانوني وله طبيعة قانونية تميزه عن غيره، وهو ما سيتم تناوله تباعاً في الفروع الآتية:

الفرع الاول: مفهوم الدفع والتحصيل الالكتروني

هناك مجموعة من التعريفات التشريعية والفقهية للدفع و التحصيل الالكتروني، فقد عرفه المشرع العراقي بأنه: ((مجموعة من الوسائل والاجراءات والقواعد الخاصة بعملية تحويل الاموال بين المشاركين داخل النظام على ان يكون انتقال الاموال من خلال استخدام البنية التحتية لأنظمة الدفع))⁽¹⁾، اما مشروع قانون المدفوعات العراقي فلم يتضمن تعريفاً للدفع الالكتروني، وهذا صحيح لأن المشرع غير ملزم بوضع تعريفات، ولكنه اورد بعض الفقرات والبنود التي تتعلق بالدفع الالكتروني، ومنها على سبيل المثال: ((مزود الخدمة الالكتروني من النظام: اي كيان مرخص من البنك لتقديم الخدمات الكترونياً. وكيل خدمات الدفع

(¹) ينظر البند (خامساً) من المادة (1) من نظام خدمات الدفع الالكتروني للاموال العراقي رقم 3 لسنة 2014.

الالكتروني: الشخص المخول من مزود خدمات الدفع الالكتروني للعمل بالنيابة عنه وحسب طبيعة النشاط المحدد في العقد المبرم بينهما⁽²⁾.

أما المشرع المصري فقد عرفه بأنه: ((كل وسيلة دفع ينتج عنها اضافة الى احد الحسابات المصرفية للمستفيد، مثل اوامر الايداع والتحويل والخصم وبطاقات الائتمان والخصم والدفع باستخدام الهاتف المحمول او غيرها من الوسائل التي يقرها محافظ البنك المركزي المصري))⁽³⁾.

وهناك العديد من الدول العربية التي أخذت بالدفع والتحصيل الالكتروني ومنها المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الامارات العربية المتحدة، ولكن تعد الامارات الدولة الأكثر من بقية البلدان العربية تقدماً في هذا المجال ، اذ ان 70% من معاملات التجارة الالكترونية في الامارات تتم عبر الهواتف والاجهزة الذكية المتصلة بالانترنت مما ادى الى تراجع مخاطر الفقدان والسرقة⁽⁴⁾.

كما عرفه البنك المركزي الاوروبي بالقول أنه: ((كل عملية دفع صدرت وعولجت بطريقة الكترونية او مفهوم عملية الدفع تنصرف الى الانفاق او التحصيل بموجب نظام الدفع والتحصيل الالكتروني من خلال مجموعة من الادوات الالكترونية التي تصدرها المصارف ومؤسسات الائتمان))⁽⁵⁾.

اما التعريف الفقهي لنظام الدفع والتحصيل الالكتروني، فقد عرفه بعضهم بأنه: (منظومة متكاملة من النظم والبرامج التي توفرها المؤسسات المالية والمصرفية بهدف تسهيل اجراء الدفع الالكتروني الآمنة، ولعل هذه المنظومة تحت مظلة من القواعد والقوانين التي تتضمن سرية وتأمين وحماية اجراءات الشراء وضمان وصول الخدمة)⁽⁶⁾ ، كما عرفه البعض بأنه (نظام تقدمه المؤسسات المالية والمصرفية لجعل عملية الدفع الالكتروني آمنة وسهلة مع خضوعها للقوانين التي تجعل كافة الحركات المالية تتم في سرية تامة)⁽⁷⁾.

ويعرفه آخرون بأنه (وفاء المكلف بدفع ما بذمته من مستحقات ضريبية الى الهيئة العامة للضرائب باحدى الوسائل الالكترونية سواء كانت اوراقا تجارية الكترونية او نقود الكترونية او بطاقات الائتمان او اي وسائل الكترونية اخرى يتم الوفاء بها عبر الانترنت)⁽⁸⁾.

ومن خلال تحليل هذه التعريفات نجدها انها تتناولته من زاوية دون أخرى.

(2) ينظر الفقرات (ستة عشر، سبعة عشر) من المادة (1) من مشروع قانون المدفوعات العراقي.
(3) ينظر نص المادة (1) من قانون المدفوعات المصري رقم 18 لسنة 2019، منشور في الجريدة الرسمية بموجب العدد 15 مكرر ب في 2019/4/16.

(4) حميد سعيد، الامارات الاولى اقليمياً في المدفوعات الرقمية، بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.albayan.ae> (تاريخ الزيارة 2020/3/24).

(5) زهير زواش، دور نظام الدفع الالكتروني في تحسين المعاملات المصرفية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة العربي ابي المحمدي، الجزائر، 2011، ص 3.

(6) د. محمد سعيد احمد، اساليب الحماية القانونية لمعاملات التجارة الالكترونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2011، ص 329.

(7) شاكر جميل ساجت، الموازنة العامة في ظل السياسة المالية الحديثة، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد 2020، ص 108.

(8) د علي غانم شاكر. دور نظام الدفع و التحصيل الالكتروني للضرائب في تطوير اجراءات التحاسب الضريبي (دراسة تحليلية في الهيئة العامة للضرائب فرع الديوانية) مجلة المثنى للعلوم الادارية و الاقتصادية , المجلد 7 , العدد 4 , 2017 , ص 171

ويمكن اعطاء تعريف لنظام التحصيل والدفع الالكتروني مع العلم بأن هذا التعريف يبقى في تطور باستمرار التقدم والتطور التكنولوجي بالقول أنه: (مجموعة من العمليات الالكترونية التي تستخدمها الدولة من خلال مؤسساتها المالية والمصرفية وبالتنسيق مع الافراد لتحصيل الإيرادات العامة أو الانفاق العام لإشباع الحاجات العامة وضمان سير المرافق العامة وفق نظام قانوني متكامل وغير متعارض مع القوانين المالية الأخرى).

الفرع الثاني: الأساس القانوني للدفع والتحصيل الالكتروني

يراد بالأساس بأنه السند القانوني الذي يستند عليه، إذ أنه لا بد لكل تصرف قانوني من سند يستند اليه ضمن قواعد المشروعية القانونية، وهذا الأساس اما ان يكون دستورياً اي انه يكون وفقاً للنصوص الدستورية او ان يكون تشريعاً، ويراد بها القوانين والأنظمة والتعليمات، عليه سنتناول الأساس القانوني للتحصيل والدفع الالكتروني وفقاً للآتي:

أولاً (الأساس الدستوري للدفع و التحصيل الالكتروني): نصت المادة 110/ ثالثاً من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأنه: ((تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: ثالثاً : رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الاقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وانشاء بنك مركزي وادارته)).

وبذلك نجد ان الدستور العراقي اهتم اهتماماً كبيراً بالسياستين المالية والنقدية، وتعني بالسياسة المالية برنامج تخطيطه الدولة و تقوم بتنفيذه بشكل متعمد (مباشر او غير مباشر) باستخدام وسائل الإيرادية و الانفاقية لاحداث اثار مرغوبة و استبعاد الاثار غيرالمرغوبة عن مظاهر النشاط الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي تحقيقاً لاهداف المجتمع و ضمان الرفاهية الاقتصادية⁽⁹⁾.

اما السياسة النقدية فهي جميع التنظيمات النقدية والصيرفية التي لها دور مؤثر في مراقبة حجم النقد المتيسر في النظام الاقتصادي، وبهذا المعنى فإنها تشمل جميع الاجراءات المتخذة من قبل الحكومة والبنك المركزي والخزينة بقصد التأثير في مقدار وتوفير النقد واستعماله والائتمان لتحقيق اهداف اقتصادية معينة⁽¹⁰⁾.

وبالتالي فإن الأساس الدستوري للتحصيل والدفع الالكتروني يكون من خلال السياستين المالية والنقدي وما ترسمه الدولة وتضعه من سياسة من شأنها ان تؤثر على النشاط الاقتصادي ومنها استخدام الوسائل والاليات الالكترونية .

ثانياً (الاساس التشريعي لنظام التحصيل والدفع الالكتروني): هناك عدة قوانين وانظمة وتعليمات تعد أساساً لنظام التحصيل والدفع الالكتروني، فقد تضمن قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004

(9) د. عبد المجيد حامد دراز ، السياسات المالية ، ط 3 ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 15 _ 16.
(10) د. عوض فاضل اسماعيل الدليمي، النقد والبنوك، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل 1990، ص 584.

العديد من المواد الصالحة لأن تكون سنداً لتطبيق نظام التحصيل والدفع الالكتروني، فقد نصت المادة (1/4) من القانون على: ((صياغة وتنفيذ السياسة النقدية بما فيها سياسة سعر الصرف للعراق بما يتفق مع الباب السادس))، أما المادة (1/4 ط) منه فقد أشارت إلى: ((إنشاء ومراقبة وتعزيز سلامة وكفاءة انظمة الدفع بما يتفق مع المادة 39))، أما المادة (5/4) فقد نصت على: ((تنفيذا لوظائفه بما يتفق مع احكام هذا القانون ، للبنك المركزي العراقي صلاحية اصدار اوامر ملزمة قانونا توجه الى افراد وكيانات معينة لتوجيه مثل اولئك الاشخاص او الكيانات للاخذ على عاتقهم القيام باجراءات معينة تتفق مع هذا القانون))، في حين تضمنت المادة (39) عدة فقرات خاصة بأنظمة الدفع وتنظيمها وآليات العمل بها⁽¹¹⁾.
أما قانون المصارف رقم 94 لسنة 2004 فقد أشارت المادة (2) منه الى الآليات القانونية لإنشاء نظام خاص بالمدفوعات بما في ذلك القواعد والاجراءات التي يعتمد عليها البنك المركزي العراقي لحماية سرية المعلومات المصرفية ومنع انتشار هذه المعلومات دون اذن⁽¹²⁾.

كما تضمن نظام خدمات الدفع الالكتروني للأموال رقم 3 لسنة 2014 واحد وثلاثين مادة تتضمن حولا ومعالجات لتدارك النقص التشريعي الخاص بالمدفوعات الالكترونية وليضع قواعد خاصة الدفع و التحصيل الالكتروني⁽¹³⁾.

وعليه نأمل من المشرع عند تشريع قانون المدفوعات العراقي الجديد والذي هو مشروع قانون في مجلس النواب ان يتضمن كل ما يتعلق بالتحصيل والدفع الالكتروني لكونه يمثل علامة متقدمة باستخدام وسائل التقدم والتطور التكنولوجي في المجالين المالي و النقدي .

المطلب الثاني: صور الدفع و التحصيل الالكتروني في الموازنة العامة للدولة

إن عملية الدفع و التحصيل الالكتروني تمثل منظومة متكاملة من النظم والبرامج الحديثة التي تهدف الى تسهيل اجراءات الدفع والتحصيل الالكتروني بطريقة آمنة، كما يؤدي الى تطوير عمل المؤسسات كاستراتيجية تهدف الى التحول باتجاه الادارة الالكترونية لرفع المستوى الاداري في المجالات كافة، ومنها المجالات المالية.

وبالنظر الى تطور عالم التكنولوجيا بشكل كبير وظهور النقود الالكترونية ووسائل الدفع والتحصيل الالكتروني فقد أقدمت العديد من الدول على اعتماد هذه التقنية ، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب على فرعين كالآتي:

⁽¹¹⁾ ينظر نصوص الفقرات (من 1 الى 5) من المادة 39 من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004.
⁽¹²⁾ ينظر نص المادة 2 من قانون المصارف رقم 94 لسنة 2004 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 3986 في

2014/9/1

⁽¹³⁾ ينظر نظام خدمات الدفع الالكتروني رقم 3 لسنة 2014

الفرع الأول: التحصيل الالكتروني لإيرادات الدولة

يشير اصطلاح التحصيل الالكتروني لإيرادات الدولة الى استعمال اساليب الدفع الالكتروني مثل بطاقات الائتمان او بطاقات الخصم الفوري من الرصيد وتحويل المبالغ الكترونياً او الدفع عبر الانترنت لتسوية دفع مبالغ الايرادات العامة من قبل الافراد الى الجهات المختصة بتحصيلها في الدولة.

وهناك مجموعة من الاسباب- التي تدفع بالدولة والمؤسسات المالية الى اللجوء الى التحصيل الالكتروني التي تتمثل بالصعوبات التي تواجه الافراد والادارة على حد سواء ، فبالنسبة للأفراد قد يكون المبلغ الواجب السداد كبيراً جداً مما يشكل عبئاً في كيفية نقله وسداده و تعرضه لمخاطر فقدان والسرقة . فضلاً عن ان الطريقة التقليدية تؤدي الى استثناء حالات الفساد المالي والاداري من بعض الموظفين كالمطالبة بالرشوة او اختلاس اوسرقة المبالغ المالية⁽¹⁴⁾.

أما بالنسبة الى الادارة فإنها من خلال التحصيل الالكتروني تستطيع ان تتجاوز الروتين الاداري والاجراءات المعقدة التي تصاحب عملية جباية الايرادات العامة بمختلف انواعها، فضلاً عن ان غياب الاساليب التكنولوجية الحديثة يسبب في طول وقت انجاز المعاملة ويجعلها عرضة للاجتهادات الشخصية من قبل الموظفين والذي يؤدي بدوره الى النزاعات القضائية والادارية⁽¹⁵⁾.

ويحقق التحصيل الالكتروني العديد من المزايا والتي تتمثل بالآتي⁽¹⁶⁾.

- 1- سرعة اتمام عملية الدفع بسهولة وامان من اي مكان في العالم.
- 2- يحقق الدعم الفني للشركات والمكاتب والمصانع وعلى مدار 24 ساعة مع امكانية المتابعة المباشرة للحركات التي تتم على حساب كل شركة مع امكانية طباعة تقارير مفصلة للمراجعين لأغراض الرقابة.
- 3- امكانية التحصيل بالعملة المختلفة والمعتمدة من قبل الدولة كالدينار العراقي والدولار الامريكي واليورو والجنيه الاسترليني.

4- اجراء التسويات المالية (تسوية المدفوعات) في حسابات الشركات.

أما في مجال تحصيل الايرادات العامة والتي يقصد بها مجموع المبالغ النقدية او الاموال التي تحصل عليها الدولة وغيرها من الاشخاص العامة التابعة لها بغية تغطية النفقات العامة ووضع السياسة المالية للدولة موضع التنفيذ⁽¹⁷⁾، أما في مجالات تطبيق نظام التحصيل الالكتروني فيتمثل بالآتي:

- 1- **الضرائب:** اي وفاء المكلف بدفع ما بذمته من مستحقات ضريبية الى الهيئة العامة للضرائب بإحدى الوسائل الالكترونية التي تختلف لياتها و خطواتها من دولة الى اخرى⁽¹⁸⁾.

(14) علي غانم شاكر، مصدر سابق، ص 172

(15) علي غانم شاكر، مرجع سابق، ص 173.

(16) بشرى طالب سلمان ، أنظمة الدفع الالكتروني في العراق (مكوناتها - دورها - ادارة مخاطرها) ، دراسة مقدمة الى

البنك العراقي ، قسم المدفوعات ، بغداد ، 2013 ، ص 5-6.

(17) د. راند ناجي احمد، علم المالية والتشريع المالي في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، 2012، ص 39

(18) علي غانم شاكر، مرجع سابق، ص 174.

وقد أكد الاكاديمي الاقتصادي الدكتور لبنان هاتف الشامي أن تطبيق نظام الجباية الالكترونية للضرائب سوف يوفر لخزينة الدولة مليارات الدنانير فضلاً عن انه سوف يحد الكثير من حالات الفساد التي قد تحدث في عملية الجباية، وأكد ان الكثير من دول الجوار تتبع نام دفع الضرائب الكترونياً مشيراً الى ان الوسائل التقليدية في التحصيل الالكتروني تؤدي الى تدحل المحامي او المعقب ليخفض هذا المبلغ مما يسبب هدرًا بالاموال التي يحتاجها البلد في تعزيز الموازنة من الايرادات غير النفطية⁽¹⁹⁾، ويشمل هذا جميع انواع الضرائب وبما فيها الضريبة الكمركية والتي تسمى بالرسوم الكمركية.

2- الرسوم: يعرف الرسم بأنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد الى الدولة او غيرها من الهيئات العامة جبراً مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها لتحقيق نفعاً خاصاً فضلاً عن النفع العام الذي يعود على المجتمع من جراء ادائها⁽²⁰⁾.

وقد اشارت المادة 28 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بالقول: ((اولاً: لاتفرض الضرائب والرسوم ولاتعديل ولاتجبي، ولايعفى منها احد إلا بقانون. ثانياً: يعفى اصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون))، وأن استحصال الرسوم الكترونياً من شأنه توفير الكثير من الاموال، ومن التطبيقات على ذلك ما تبنته أمانة بغداد من خطة لاعتمادها مبالغ الجباية بشكل الكتروني وفقاً لضوابط تحددها لجان فنية وذلك لأن جباية الرسوم الكترونياً سوف يؤدي الى وجود نظام متكامل، كما انه يؤدي الى توحيد فرض الرسوم وعدم تركها الى مزاجية الموظف، كما ان هذا النظام يقضي على بعض المخالفات التي ترصد من بعض الجباة الذين يقدرون مبالغ المخالفة او يقبلون الرشى عن التجاوزات لغرض التجاوز عنها وعدم اتخاذ الاجراءات بحقها⁽²¹⁾.

وتشكل الرسوم في الوقت الحاضر ايراداً مهماً من ايرادات الدولة الى جانب الضرائب، كما نجد ان بعض الدوائر تعتمد اعتماداً كلياً على الرسوم في تمويل موازاناتها السنوية كما هو الحال لدى امانة بغداد، إذ إنها منذ عام 2014 ولغاية 2020 اعتمدت اعتماداً ذاتياً على موازنتها مما خفف العبء على الموازنة العامة للدولة.

3 - أثمان السلع والخدمات التي تقدمها الشركات الحكومية: يعرف الثمن العام بأنه مبلغ يقدمه الشخص اثناء حصوله على سلعة او خدمة تنتجها المشاريع التجارية او الصناعية العامة التابعة للدولة⁽²²⁾، اذ ان هناك العديد من الشركات العامة التابعة للدولة التي تقوم بإنتاج السلع او تقديم الخدمات وتقوم ببيعها الى

⁽¹⁹⁾ د. لبنان هاتف الشامي , جباية الضرائب الكترونياً توفر الاموال وتحد من الفساد، مقال منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.alsababah.iq> (تاريخ الزيارة 2020/3/26).

⁽²⁰⁾ د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، ط1، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس 1991، ص 72.

⁽²¹⁾ خطة استحصال الرسوم الكترونياً، الناطق الاعلامي لأمانة بغداد حكيم عبد الزهرة، مقال منشور في جريدة الصباح على الموقع الالكتروني: <http://www.alsababah.iq> (تاريخ الزيارة 2020/3/27).

⁽²²⁾ د. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1979، ص 480.

الوكلاء أو البيع المباشر، إذ يمكن ان يصار الى التحصيل الالكتروني ويكون ذلك بالتنسيق بين طالب السلعة وبين الجهة المنتجة لها، كما هو الحال بتسديد اقساط السيارات أو المواد الزراعية أو الصناعية الخ.

4- إيرادات الدولة الاخرى: اضافة الى ما تم ذكره هناك انواع اخرى من الإيرادات الخاصة بالدولة والتي لها الدور الكبير في الموازنة العامة، كإيرادات السياحة⁽²³⁾ والغرامات والاموال العائدة عن بيع وإيجار اموالالدولة والاموال الصادرة والهبات والتبرعات والمساعدات، إذ إن لهذه العائدات ولا سيما المتعلقة بالسياحة الدينية حيث يعد العراق من اكبر البلدان في مجال السياحة الدينية ويدخل له الملايين من الزوار ولا سيما في المناسبات الدينية، اضافة الى المواقع السياحية الاخرى، الا انه هناك ضعف واضح في جباية الإيرادات المتحققة بسبب ضعف الوسائل التقليدية في التحصيل، ويمكن من خلال التحول نحو التحصيل الالكتروني يتم تنظيم هذه القطاعات بما يوفر للبلد إيرادات بمبالغ عالية تساهم في دعم الاقتصاد الوطني.

أما عن آيات تحصيل الإيرادات بشكل الالكتروني فيمكن ان تتسم بإحدى الطرق الآتية:

أ- بطاقات الائتمان: وهي البطاقات التي تصدر بواسطة مؤسسات مالية باسم أحد الاشخاص وتقوم بوظيفتي الوفاء والائتمان، أي ان حاملها يملك صلاحية سداد المبالغ التي استخدمها من الاعتماد المفتوح من جانب مصدر البطاقة⁽²⁴⁾.

ب- ماكينات التحصيل (POS): وذلك من خلال ربط تلك الماكينات بمنظومة التحصيل الالكتروني في وزارة المالية، ومن ثم نشر الماكينات في نقاط التحصيل في دوائر الدولة المختلفة أو أي مكان يستطيع المكلف من خلاله سداد ما بذمته دون الحاجة الى مراجعة وزارات الدولة و دوائرها ، وهذا الأمر يتطلب تفر شبكة الانترنت وضرورة توافر حساب خاص بالخزينة العامة وذلك من اجل خصم المبالغ وتحويلها تلقائياً الى حساب الخزينة العامة دون وسيط⁽²⁵⁾.

اضافة الى هذه الطرق هنالك طرق أخرى لتحصيل الإيرادات منها كتحصيل الإيرادات بواسطة البنوك أو الشركات المالية أو بواسطة التحويل المالي الالكتروني أو تحصيلها من خلال اجهزة الهاتف النقال ولكل طريقة من هذه الطرق آلياتها القانونية والفنية، وإن الإدارة تقوم باختيار إحدى هذه الطرق وبما يتناسب مع ظروفها والتقنية الملائمة لها⁽²⁶⁾.

(23) د. كريم سالم حسين، قاسم جبار خلفن، تنمية القطاع السياحي في العراق (المقومات، التحديات، المتطلبات)، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، مجلد 18، العدد 1، 2016، ص 126.

(24) هناء يحيى احمد، النظام القانوني لبطاقات الائتمان، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن 1999، ص 14.

(25) شاكر جميل ساجت، مرجع سابق، ص 127.

(26) هناء يحيى احمد، مصدر سابق، ص 26.

الفرع الثاني: الدفع الالكتروني لنفقات الدولة

يقصد بالدفع الالكتروني لنفقات الدولة ما تقدمه الدولة من مبالغ مالية من موازنتها العامة خلال السنة المالية سوا كان ذلك على الموازنة الجارية من رواتب وأجور ونفقات تشغيلية أو كان ذلك على الموازنة الاستثمارية التي تتمثل بالانفاق على المشاريع المدرجة على الموازنة الاستثمارية.

ولا بد من بيان أن موضوع النفقات العامة قد حظي باهتمام الفقه المالي كونه يمثل أحد أوجه الموازنة العامة، إذ ان النفقات العامة للدولة يجب أن تكون متوازنة مع ما تحصل عليه من إيرادات لذا كان ولا بد من ادخال التطور التكنولوجي في السياسة النقدية وتوظيفه بما يخدم العملية الاقتصادية. ويمكن إبراز أهم صور الدفع الالكتروني، وعلى النحو الآتي:

1- الرواتب والأجور والتعويضات: بدأ العراق أولى الخطوات باستخدام أنظمة الدفع الالكتروني الفعلي عام 2013 عندما منح البنك المركزي رخصاً للشركات المتعاملة بالدفع الالكتروني وأصدر على أثرها الضوابط لتسهيل عمل الشركات والمصارف ومنها نظام خدمات الدفع الالكتروني للاموال رقم 3 لسنة 2014، كما قام بوضع الخطط والاستراتيجيات اللازمة من أجل نشر ماكينات (ATM) وأجهزة نقاط البيع (POS) بشكل يتناسب مع عدد بطاقات الدفع الالكتروني بالإضافة الى دعم وتسهيل خدمات الدفع الالكتروني للعملاء⁽²⁷⁾.

ان فكرة الدفع الالكتروني كانت مطروحة من قبل القطاع الخاص والمتمثلة بالشركة العالمية (كي كارد) والتي بعد ذلك ساهم فيها مصرفي الرشيد والرافين فأصبحت شركة مختلطة. وقام البنك المركزي بمنحها اجازة لممارسة اعمالها لتقديم خدمة الدفع الالكتروني للمتقاعدين ، ليشمل بعد ذلك موظفي الدولة كافة ، والمطلع على الاتفاقية التي ابرمتها الشركة يجد انها تضمنت العديد من الخدمات الالكترونية والتي بلغت حدود 245 خدمة الكترونية يستطيع حامل البطاقة ان يحصل عليها⁽²⁸⁾.

وعلى الرغم من أن العمل ببطاقة الدفع الالكتروني يمثل خطوة نحو التقدم العلمي التكنولوجي الا انه قد اشترت عليها بعض الملاحظات، وهي كالآتي:

1- ارتفاع كلفة اصدار البطاقة والتي تصل الى (عشرة الاف دينار) يدفعها المستفيد وهي تعد كلفة عالية.
2- حددت نسبة الاستقطاع بمبلغ (3000 ثلاثة آلاف دينار) على المليون دينار، وهذه تعد نسبة استقطاع عالية جداً.

3- عدم التزام اصحاب المكاتب بهذه النسبة واستقطاع نسب أعلى مع عدم سيطرة الشركة على مكاتبها وعدم فرض جزاءات على المخالفين.

⁽²⁷⁾السيدة ضحى عبد الكريم |، مدير دائرة المدفوعات في البنك المركزي العراقي ، خدمات الدفع الالكتروني، مقال منشور في جريدة العراق على موقعها الرسمي: <http://ultrairaq.ultraswat.com> (تاريخ الزيارة 2020/3/27).
⁽²⁸⁾ كتاب وزارة المالية 120 في 2012/12/2 وكتابها المرقم 480 في 2012/12/11.

- 4- على الرغم من ان مجموع الخدمات الالكترونية بلغت 245 خدمة الا انه لم تفعل سوى خدمة واحدة وهي دفع الرواتب بواسطة أجهزة (POS).
- 5- عدم وجود اجهزة الصراف الالي (ATM) على الرغم من التزام الشركة بها.
- 6- ان بطاقات (كي كارد) يستخدم على المستوى المحلي فقط دون ان يمكن استخدامها دولياً وهذا خلل كبير كان يجب تجاوزه كي تتحقق الاستفادة القصوى منها.
- ولكن على الرغم من هذه العيوب والمساوئ فقد حققت بعض المزايا بالنسبة للمتقاعدين لا سيما كبار السن منهم والعجزة الذين لا يستطيعون تحمل اعباء الطريق، اذ يمكن استلام رواتبهم من اي مكتب قريب لهم.
- ولغرض تجاوز عيوب نظام الكي كارد قام البنك المركزي بتطوير نظام المدفوعات المؤسس لديه واستحداث انظمة مدفوعات تسهم في تطوير وسائل الدفع الالكتروني ومنح اجازات لشركات اصدار بطاقات الكترونية والسماح للمصارف بنشر اجهزة الصرف الآلي ومنح اجازات لشركات الدفع باستخدام الأجهزة المحمولة وفق احداث الانظمة الالكترونية مثل (زين كاش)⁽²⁹⁾.
- وقد تبنى البنك المركزي العراقي مشروع توظيف رواتب الموظفين في كافة وزارات الدولة وهيئاتها والشركات الحكومية والذي جاء تطبيقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 218 لسنة 2018⁽³⁰⁾، كذلك قرار الامانة العامة لمجلس الوزراء في الكتب المرقمة (ش ز/10/1/إعمام 29805) و (ت ر/4/22631) و (ش ز ل/10/1/5/27448) و (ت ر/1/42/0031100) لسنة 2018 والتي اكدت جميعها على قيام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والدوائر بتوظيف رواتب موظفيها الكترونياً في عدد من المصارف الأهلية والحكومية ومنها (مصرف الرشيد، مصرف الرافدين، المصرف العراقي للتجارة، مصرف اشور، مصرف التنمية الاهلي، مصرف بغداد، ومصرف الشرق الاوسط) وحسب التقييم المالي الذي قام به البنك المركزي لكل من المصارف اعلاه، كما ان البنك المركزي قام بتنفيذ عدد من الانظمة الالكترونية وهي نظام الدفع بالتجزئة، ونظام التسوية الاجمالية الآلية، نظام المقاصة الآلي، نظام المقاصة الداخلي بين فروع المصرف الواحد⁽³¹⁾.

⁽²⁹⁾ زين كاش: هو حساب مالي الكتروني يوفر للمشارك إمكانية تحويل الاموال النقدية (الكاش) الى اموال الكترونية للقيام بتحويل الاموال وتعبئة رصيد خطوط الدفع المسبق ودفع فواتير خطوط الدفع الآجل وسحب وإيداع الاموال، وكل هذه التحويلات يمكن القيام بها مباشرة من الهواتف المحمولة سواء كان هاتفاً ذكياً أم عادياً ومن خلال اقرب مركز معتمد للخدمة.

⁽³⁰⁾ وقد سبق هذا القرار قرار مجلس الوزراء رقم 313 لسنة 2016 المتضمن التحول من النقد الى الدفع الالكتروني بكافة ادواته والسرعة في انجاز المعاملات وتحويل نظام الرواتب للموظفين الى الدفع الالكتروني

⁽³¹⁾ د. عبد الامير عبد الحسين مصطفى محمد ابراهيم، نظام المدفوعات الالكتروني في العراق والتحديات التي يواجهها، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد 17، العدد 3، 2015، ص 240_241

ولغرض توحيد أنظمة العمل وعدم فسح المجال لكل مصرف بأن يقوم بإعداد نماذج عقود خاصة به فقد قام البنك المركزي العراقي بإعداد نموذج عقد استرشادي يتم توقيعه بين الوزارة ودوائرها من جهة والمرف من جهة أخرى يتضمن التزامات وحقوق الطرفين⁽³²⁾.

ولغرض تجاوز الملاحظات التي واجهت عملية الدفع الالكتروني فقد شكلت في الامانة العامة لمجلس الوزراء والتنسيق مع هيئة النزاهة للإشراف والمتابعة لهذا المشروع ومعالجة المعوقات التي تعترض طريقه، وقد اصدر البنك المركزي استمارة (اعرف زبونك) وهي تعمل داخل العراق وخارجه من اجل الارتقاء بعمل المصارف والشركات واعتمادها من قبل الوكلاء المخولين⁽³³⁾، اضافة الى قيام مصرف الرشيد بإصدار (بطاقة النخيل)⁽³⁴⁾ وبذلك اصبح توظيف الرواتب امراً لازماً بجميع الوزارات الكترونياً، وقد قامت اغلب الوزارات بإجراء التوظيف الالكتروني للرواتب ولا زالت بعض الوزارات والدوائر تعمل على استكمال اجراءات توظيف رواتب موظفيها، واليوم نشهد في بغداد وبعض المحافظات بوضع مكائن الصرف الآلي امام المصارف وكذلك في المراكز التجارية، وهو ما يدل على ان الدفع الالكتروني قد قطع شوطاً من التطور العلمي والتقني.

2- أثمان مشتريات الدولة: تقوم الدولة في كثير من الاحيان بشراء المنتجات من الافراد وتعمل على تسديد مبالغ تلك المنتجات الكترونياً من خلال الدفع الالكتروني كما هو الحال بقيام المزارعين بتسويق المنتجات الزراعية بالحنطة والشعير والذرة والشلب وعباد الشمس وغيرها، او قيامهم بتسويق محاصيلهم الى المصانع كما هو الحال بالنسبة للفواكه والخضروات، وكذلك فيما يتعلق بقيام الوزراء والجهات غير المرتبطة بوزارة بتسديد مبالغ من مشتريها من الاجهزة والمعدات من القطاع الخاص، وكذلك تسديد مستحقات الشركات والمقاولين والمتعاقدين على تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية والتشغيلية ويتحقق كل ذلك من خلال الزام المستحقين لتلك المبالغ من استخدام البطاقات الالكترونية والتي سوف يسهل عليهم استحصال تلك المبالغ، كما انه سوف يحقق إيرادات للدولة والمصارف من خلال العمولة التي يتم استقطاعها.

3- تسديد مبالغ القروض والسلف والاعانات الاجتماعية: يعرف القرض بأنه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة او إحدى هيئاتها العامة من الغير بموجب عقد يستند الى اذن مسبق من السلطة التشريعية وتعهد

⁽³²⁾ المستشار وليد عبيد عبد النبي، الشمول المالي ودوره في تحقيق التطور المصرفي وتنمية الاقتصاد العراقي، بحث منشور على شبكة الانترنت على الموقع: <http://cb.iq> (تاريخ الزيارة 2020/3/29).

⁽³³⁾ اعمام البنك المركزي العراقي رقم 32 في 2019/1/28

⁽³⁴⁾ بطاقة النخيل: هي بطاقة ماستر كارد عالمية تمثل احد وسائل الدفع الالكتروني التي يتم السحب منها في الداخل والخارج حيث يمكن للموظف توظيف راتبه وحصوله على هذه البطاقة ليقوم المصرف بعد ذلك بمنح الموظف الذي قام بتوظيف راتبه بمنحه قروض وسلف مالية اضافة الى انه يساعده على الادخار، اذ يمكن ان يكون حساب توفير او حساب جاري، كذلك يستطيع الموظف او المواطن العادي استخدامه في الخارج فهي ذات طبيعة عالمية، اي معتمدة من قبل عدد من الدول، كما انها تحافظ على الاموال من السرقة. مصرف الرشيد ينتقل من كي كارد الى ماستر النخيل NAS، مقال منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.nasnews.com> (تاريخ الزيارة 2020/3/29).

الدولة برد القرض مع دفع الفوائد المترتبة عليه وفق الاجال المحددة في عقده (35) ، اما السلف فهي مبالغ مالية تدفعها الدولة لموظفيها كمساعدة لهم على ان يتم اعادتها على شكل اقساط ولقاء بدل فائدة، وتقوم العديد من المصارف في الوقت الحاضر بإقراض الموظفين الذين تم توظيفهم لدى تلك المصارف قروضاً قصيرة او متوسطة او طويلة الاجل، اضافة الى منح قروض استثمارية لغرض اقامة المشاريع الصغيرة والمتوسطة للمواطنين الذين يقومون بإصدار بطاقات الائتمان. اما بالنسبة للرعاية الاجتماعية فهي المبالغ التي تدفعها الدولة خارجياً وداخلياً (36).

والذي يهمنا هي الاعانات التي تدفعها الدولة الى الشرائح المشمولة بشبكة الحماية الاجتماعية حيث تم تطوير نظام الدفع الالكتروني الخاص بشبكة الرعاية الاجتماعية ليصل عدد المشمولين الذين تم توظيفهم في نهاية عام 2019 بحدود (152.600) مائة واثنان وخمسون الف وستمئة مشمول يمكنهم الحصول على رواتبهم من منافذ فروع المارف التي تم منحها الترخيص من قبل البنك المركزي وحسب قرب المنفذ من سكن المشمولين بالرعاية.

وقد حقق توظيف رواتب المشمولين بالرعاية الاجتماعية العديد من المزايا، منها تم معرفة المتجاوزين على شبكة الرعاية الاجتماعية، كما انه خفف العبء على المشمولين بها اذ سهل عليهم استلام رواتبهم بدلاً من الوقوف لساعات طوال لانتظار صرف الرواتب (37).

والان يتم العمل على تطبيقه على المشمولين بالضمان الاجتماعي ، اي فئة العمال العاملين في القطاع الخاص والمضمونين بموجب قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 39 لسنة 1971 المعدل (38).

المبحث الثاني: الرقابة على وسائل الدفع والتحصيل الالكتروني

لكي يحقق الدفع والتحصيل الالكتروني الاهداف المرجوة من اقراره وتنفيذه، لا بد من وجود جهاز رقابي يمتلك الادوات والوسائل الرقابية التي تمكنها من القيام بأعمالها، اضافة الى ذلك لا بد من وجود النصوص والاطر القانونية لهذه الرقابة.

ولكون ان الدفع والتحصيل الالكتروني هو من التقنيات الحديثة؛ لذلك لا بد من وجود وسائل تضمن الحماية القانونية فضلاً عن اقرار المسؤولية القانونية سواء كانت المسؤولية مدنية ام جنائية عن الاستخدام غير المشروع لأنظمة الدفع والتحصيل الالكتروني.

وسوف نبحث هذا الموضوع في مطلبين كالاتي :

(35) د. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة مصر، القاهرة 1964، ص 255
(36) د. احمد خلف حسين الدخيل، الاعانات الدولية وسيلة لتغطية على عدم شرعية الحكومات، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي الاول لكلية القانون و السياسة في جامعة السليمانية ، ايار 2017 ، ص 99.

(37) النشاطات السنوية لهيئة الرعاية الاجتماعية، النصف الاول لعام 2019، منشورة على الموقع الالكتروني: <http://www.moisa.gov.iq>.

(38) ان هناك مشروع قانون التامينات الاجتماعية ونأمل ان تتم الاشارة فيه الى دفع الاشتراكات او استحصالها إلكترونياً.

المطلب الأول: الحماية القانونية للدفع والتحصيل الالكتروني

الحماية القانونية بمقتضى المفهوم القانوني يعني منع الاشخاص من الاعتداء على حقوق بعضهم البعض بموجب احكام وقواعد قانونية، والحماية تختلف من نوع الى اخر تبعاً للحق الذي تحميه، كما ان هذا المفهوم متطور من حيث الوسائل وفقاً للتقدم العلمي والتكنولوجي.

ومن ضمن نظم الحماية هي الحماية القانونية للدفع والتحصيل الالكتروني والذي يعد من المواضيع الحديثة، ويرجع حادثة العهد به الى ان هذه الحماية لم يختص بها تشريع او قانون معين بل تكفلها تشريعات ونصوص متفرقة، الا انها تتفق من حيث انها تستطيع ان توفر الحماية لأطراف العلاقة القانونية. وبما ان هنالك طرفين في التحصيل الالكتروني، وهما المواطن او الموظف من جهة، والمصرف من جهة اخرى، عليه سنقوم ببحث هذا الموضوع في فرعين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم الحماية القانونية للدفع والتحصيل الالكتروني

اصبحت وسائل الدفع والتحصيل الالكتروني حديث الساعة فهي تتطور بشكل كبير وملحوظ بسبب الامتيازات المتحققة من سهولة وأمان، اذ تحول الدفع والتحصيل الالكتروني من قيمة مضافة الى قيمة أساسية وأصبح متوفراً لأغلب افراد المجتمع، وتحقق الحماية القانونية من خلال ايجاد التشريعات القانونية التي من شأنها ان توفر الحماية القانونية، وذلك بسن القوانين التي تعاقب على الجرائم المعلوماتية او الاعتداء على شبكات الاتصالات او على انظمة الدفع و التحصيل الالكتروني، كما ان هذه الحماية لم تكن متوقفة على التشريعات الداخلية⁽³⁹⁾ وانما كذلك على صعيد التشريعات الدولية، وأصبح هناك تعاون دولي كبير لأن اغلب بطاقات الدفع والتحصيل الالكتروني ذات طبيعة دولية ويتم استخدامها داخل البلد وخارجه⁽⁴⁰⁾.

فالالاتحاد الاوروبي اتخذ في المجموعة الاقتصادية الاوروبية (CEE) عدد من القرارات بشأن الحماية القانونية للدفع والتحصيل الالكتروني، منها التوصية رقم (998/87) لعام 1987 وهو ما يسمى بقانون السيرة الحسنة للدفع الالكتروني، وكذلك التوصية رقم (489/97) لعام 1997 والخاصة بالمعاملات التي تتم بواسطة وسائل الدفع الالكترونية وخاصة تنظيم العلاقة بين مصدر البطاقات والحامل، وكذلك اتفاقية المجلس الاعلى الاوروبي الخاصة بالجريمة المعلوماتية والتي قد تضمنت العديد من البنود والاحكام الخاصة بالدفع والتحصيل الالكتروني⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ سوف يتم بحث التشريعات الداخلية الخاصة بحماية التحصيل والدفع الالكتروني في المطلب الثاني الخاص بالمسؤولية عن الاستخدام غير المشروع لنظام الدفع والتحصيل الالكتروني

⁽⁴⁰⁾ وافد يوسف، النظام القانوني للدفع الالكتروني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر 2011، ص35

⁽⁴¹⁾ وافد يوسف، المرجع نفسه، ص 132.

اما عن مبررات الحماية القانونية للدفع الالكتروني فلا بد من القول أن الاسباب والمبررات التي تدفع بالمشروع الى التدخل لحماية هذا النظام فهي تنقسم الى نوعين من المبررات: المبررات العامة والمبررات الخاصة.

أولاً (المبررات العامة): وتتمثل بالأمور الآتية:

1- اسباب قدر من الاخلاق على المعاملات وتحقيق العدل التبادلي بين اطرافها وذلك بأن تضع القواعد الاخلاقية موضع التطبيق من خلال النصوص القانونية وبما يضمن تنفيذ كل طرف من اطراف العلاقة التعاقدية والتزامه المحدد بموجب العقد⁽⁴²⁾.

2- ان مبررات حسن النية تقضي ان تتم الالتزامات التعاقدية على اكمل وجه وحماية الطرف الضعيف في العقد وذلك لأن هناك من العقود التي تحتاج الى الخبرة الفنية والقانونية التي قد يجهلها احد المتعاقدين، لذلك لا بد من توفير الحماية له كي يستطيع ان يحصل على حقوقه⁽⁴³⁾.

3- ان مبدأ الحماية القانونية يقر للتصرفات القانونية وذلك لتجنب الغش والاحتيال او استخدام طرق غير مشروعة مما تؤدي إلى سلب الحقوق وضياعها وبذلك عندما يدرك الشخص أن هناك قواعد قانونية وجزاءات عن مخالفته لقواعد المشروعية فإنه سوف يعمل على الايفاء بالتزاماته خوفاً من التعرض للعقاب⁽⁴⁴⁾.

ثانياً (المبررات الخاصة): هناك العديد من المبررات الخاصة بالدفع الالكتروني، وتتمثل بالأمور الآتية:

1- ان الدفع الالكتروني يمثل احدى الوسائل والتقنيات الحديثة، وهناك البعض من الافراد يستخدم هذه التقنيات الحديثة لارتكاب الجرائم مستخدماً معرفته ومعلوماته في هذا المجال؛ لذا كان لا بد من توفير حماية قانونية خاصة بالدفع الالكتروني اضافة الى ما هو موجود من نصوص قانونية ضمن القواعد العامة⁽⁴⁵⁾.

2- بسبب خصوصية انظمة التحصيل والدفع الالكتروني فقد تكون هنالك قواعد عامة لا يمكن تطبيقها اذ انها لا توفر الحماية اللازمة؛ لذا لا بد من توفير حماية خاصة بأنظمة التحصيل الالكتروني.

3- ان حامل البطاقة هو صاحبها الشرعي وهو يستطيع استخدامها والتصرف فيها تصرف المالك وبالتالي فإن فقدان هذه البطاقة مع الرقم السري الخاص لها يؤدي الى سرقتها او قد يلحق الضرر بصاحبها الشرعي؛ لذا لا بد من توفير حماية خاصة بها⁽⁴⁶⁾.

(42) د. محمد حسين عبد العال، مفهوم الطرف الضعيف في الرابطة العقدية، دار النهضة العربية، القاهرة 2007، ص 42

(43) المرجع نفسه، ص 43.

(44) د. علاء حسين علي، الانفرادية في سياق الالتزامات التعاقدية (دراسة في الارادة المنفردة في النطاق التعاقدي)، ط 1، منشورات زين الحقوقية، بيروت 2011، ص 30

(45) بشرى طالب سلمان، مصدر سابق 8

(46) واقد يوسف، مصدر سابق ص 144.

4- ان الحماية القانونية لأنظمة الدفع الالكتروني تكون من خلال نوعين من الحماية: الاول هو النصوص القانونية التي تتعلق بالحماية، وكذلك من خلال الانظمة الالكترونية أو ما تسمى بأمنية المعلومات الالكترونية، اي وضع انظمة وبرامجيات لا يمكن اختراقها⁽⁴⁷⁾.

لذلك نجد ان اغلب الدول قد وضعت تشريعات وقوانين خاصة للدفع الالكتروني كالفانون رقم 18 لسنة 2019 المعني بتنظيم استخدام وسائل الدفع غير النقدي في مصر، ونظام الدفع والتحصيل الالكتروني للاموال الاردني رقم 1 لسنة 2017، وقانون المعاملات و التجارة الالكترونية الاماراتي رقم 1 لسنة 2006 ونظام الدفع الالكتروني العراقي رقم 3 لسنة 2014 وغيرها من القوانين والتعليمات والانظمة الخاصة بالدفع الالكتروني والتي وفرت الحماية القانونية لأطراف العلاقة التعاقدية في مجال التحصيل والدفع الالكتروني.

الفرع الثاني: الضوابط الرقابية لعملية الدفع والتحصيل الالكتروني

لغرض انجاح عملية الدفع والتحصيل الالكتروني لا بد ان تكون هناك ضوابط رقابية تمارسها جهات محددة تعد اهمها الرقابة المصرفية التي يمارسها البنك المركزي العراقي على المصارف والشركات المرخصة بالدفع والتحصيل الالكتروني.

وهناك مجموعة من المبررات التي تدعو الى تفعيل الرقابة واعداد الضوابط الخاصة بها، وهذه الضوابط هي⁽⁴⁸⁾:

1- حماية البيانات والمعلومات، اي ان تكون البيانات والمعلومات سليمة وسرية وتمنع الزبائن غير المصرح هم بالدخول الى هذه البيانات.

2- توفير الثقة والضمان للمستخدمين لضمان قبول المستخدمين استخدام هذا النظام كبديل عن الوسائل التقليدية في عمليات الدفع والتحصيل الالكتروني.

3- الزام الشركات والمصارف المرخصة بتوفير بنى تحتية موثوقة وفعالة من حيث التكلفة والوقت، وكذلك الدقة في العمل مع سهولة الاستخدام وأن تكون محصنة وفي مأمن من الاختراق.

4- ايجاد منظومة تشريعية متكاملة سواء أكان على الصعيد الوطني ام على الصعيد الدولي لتنفيذ متطلبات التحصيل والدفع الالكتروني بالشكل الصحيح، وذلك بعد التطور الحاصل في انظمة الدفع الالكتروني فلم تعد تعمل في داخل البلد فحسب وإنما اصبحت ذات صفة دولية يمكن استخدامها ببسر وسهولة.

وفي اطار الرقابة على التحصيل والدفع الالكتروني فتتمثل الرقابة المصرفية بمجموعة الاجراءات والاساليب التي يتخذها البنك المركزي بهدف الموازنة وتحقيق العدل بين الزبون والمركز المالي للمؤسسات المصرفية

(47) المصدر اعلاه ص 145.

(48) وليد عبيد عبد النبي، البنك المركزي العراقي وتطوره ودوره الرقابي والنقدي وتوجهات الخطة الاستراتيجية , دراسة مقدمة الى البنك المركزي العراقي , دائرة مراقبة الصيرفة و الائتمان , 2013, ص 31-32

وصولاً الى تكوين جهاز مصرفي سليم وقوي يساهم في التنمية الاقتصادية من جهة ويحافظ على حقوق الافراد من جهة ثانية⁽⁴⁹⁾.

ويمارس البنك رقابته على التحصيل والدفع الالكتروني من خلال نوعين من الرقابة:

1- الرقابة السابقة: وذلك من خلال الضوابط والتعليمات والتوجيهات والارشادات التي يصدرها البنك المركزي الى المصارف والشركات المرخصة حول آليات العمل بالتحصيل والدفع الالكتروني وأن يكون عمل تلك المؤسسات والشركات وفق تلك الآليات والضوابط⁽⁵⁰⁾.

2- الرقابة المعاصرة (تقييم الاداء) والرقابة التي يمارسها البنك المركزي بشكل مباشر على المصارف والشركات المرخصة من خلال وسائل متعددة لتحليل البيانات والمعلومات الخاصة بالمصارف وملاحظة لتجاوزات من قبل المصارف والشركات المرخصة وكذلك الاطلاع على شكاوى الزبائن والمتعاملين بالتحصيل والدفع الالكتروني ومعالجتها واتخاذ الاجراءات القانونية بحق المخالف من خلال مسك السجلات والدفاتر وأية معلومات او بيانات وفق قانون البنك المركزي⁽⁵¹⁾.

وقد اشار قانون البنك المركزي العراقي بأن له الصلاحية المطلقة في اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة لمنح التراخيص وتنظيم ممارسة الرقابة على المصارف وفروعهم وفق ما نص عليه هذا القانون وقانون المصارف، ويشمل ذلك الصلاحية بإجراءات الرقابة الخارجية واجراء التدقيقات على التراخيص الممنوحة للمصارف وفروعهم، ولا تعدد بالاجراءات الصادرة عن اي كيان حكومي عدا البنك المركزي كونه ذات سلطة قانونية⁽⁵²⁾.

اما قانون المصارف العراقي فقد أشار الى ان يكون للبنك المركزي ممارسة الرقابة على جميع المصارف بواسطة لجان متخصصة وكذلك تبادل المعلومات حول المواضيع الرقابية من خلال عقد مذكرات تفاهم مع سلطات الرقابة الداخلية كديوان الرقابة المالية او هيئة النزاهة او هيئات رقابية خارجية (أي دولية)⁽⁵³⁾.

اما نظام الدفع الالكتروني رقم 3 لسنة 2014⁽⁵⁴⁾ فقد اشار الى مجموعة من الفقرات المتمثلة بإشراف البنك المركزي على خدمات نظام الدفع الالكتروني وتزويدها والمشاركين فيها ومصدري البطاقات مع تعاون البنك المركزي مع المؤسسات والجهات الاخرى للإشراف على الدفع الالكتروني او اية مؤسسات دولية او اجنبية تقوم بمهام مشابهة بموجب اتفاق بين الطرفين، اضافة الى عدد من الاجراءات الرقابية الاخرى التي اشارت اليها المادة 13 من النظام اعلاه كتفتيش مباني مزودي خدمة الدفع الالكتروني او النفاذ الى نظام مزودي

(49) د. غسان العياش، المصرف المركزي والدولة في التشريع العربي والدولي، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان 2006، ص 62.

(50) اشارت المادة 39 من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 الى أنه يعد المسؤول الوحيد عن اللوائح والتسجيل ومنح التراخيص والإشراف على انظمة الدفع الالكتروني.

(51) ينظر نص المادة 39 من قانون البنك المركزي رقم 56 لسنة 2004.

(52) ينظر نص المادة 40 من القانون اعلاه.

(53) ينظر نص المواد 53-54 من قانون المصارف رقم 94 لسنة 2004.

(54) ينظر نص المادة 13 من نظام خدمات الدفع الالكتروني للأموال رقم 3 لسنة 2014.

خدمة الدفع الالكتروني كلما اقتضت الحاجة الى ذلك مع تزويد الجهات الرقابية بأية معلومة يحصل عليها اثناء ممارسة دوره في الرقابة والاشراف.

وإضافة الى الاجراءات الرقابية التي يقوم بها البنك المركزي بالرقابة فإنه يمارس دوراً رقابياً هاماً على ادوات الدفع الالكتروني، وتتمثل هذه الرقابة بالآتي⁽⁵⁵⁾:

1- مرحلة اصدار البطاقة: وتتمثل بالتحقق من استيفاء كافة البيانات الخاصة بالمستفيد وملائمة بطاقة الدفع التي يطلبها ومجالات استخدامها والسقف الائتماني واعلام المستفيد بشروط واحكام اصدار البطاقة وما هي الشروط اللازمة لمنح العميل بطاقة الدفع الالكتروني.

2- مرحلة تشغيل البطاقة: اي تنظيم العلاقة بين اطراف الخدمة (البنك او المصرف، التاجر، وحدة البيع) من جهة والعميل والمستفيد من جهة اخرى، وهذا يتطلب وجود عقد او اتفاقية ما بين مصدر البطاقة والزبون او العميل المستخدم لها.

3- مرحلة التسوية النهائية: وتعني خصم قيمة المبالغ المستحقة على حساب حامل البطاقة في اليوم المحدد من نهاية كل شهر وتسديد قيمة المبالغ المستحقة لصالح العميل من جهة اخرى، ومن خلال هذه الخطوة تستطيع المؤسسة المالية تقدير ارباحها بعد حسم التكاليف الادارية ومنح العميل او التاجر حقوقهم التي تعهد بها البنك.

وبذلك فإن البنك المركزي العراقي يمارس رقابة فاعلة على المصارف والمؤسسات المالية والشركات المرخصة في مجال الدفع والتحصيل الالكتروني ابتداءً من منح التراخيص الذي يجب ان تكون فيه المؤسسة او المصرف او الشركة مستوفية لشروط منح الترخيص مروراً بعمليات التحصيل والدفع الالكتروني والادوات التي تستخدم في التحصيل والدفع الالكتروني الى اخر مرحلة، وله اصدار الضوابط الرقابية بهذا الشأن والاتفاق مع الجهات الرقابية الوطنية والدولية لممارسة الدور الرقابي بما يضمن تقديم تلك الخدمات ببسر وسهولة من جهة وحفاظاً على حقوق اطراف العلاقة التعاقدية من جهة أخرى وبما يساهم في التنمية الاقتصادية في البلاد.

المطلب الثاني: مسؤولية الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع والتحصيل الالكتروني

لضمان حسن استخدام بطاقات الدفع والتحصيل الالكتروني ضمن الاطار القانوني فإن المشرع كفل لمالك البطاقة الشرعي الحماية القانوني، وبجانب ذلك أوجد حماية لذات البطاقة وكذلك للمؤسسة المالية او المصرفية او الشركة المعاملة بها بعدّها احد اطراف العلاقة التعاقدية.

لذلك فإن هناك نوعين من المسؤولية التي يمكن ان تثار على مستخدمي بطاقات الدفع والتحصيل الالكتروني وهي المسؤولية التقصيرية التي تستوجب الجزاء العقابي على اساءة استخدام بطاقات الدفع

(55) حمود محمد غازي , العلاقات التعاقدية الناشئة عن بطاقات الدفع الالكتروني , المركز العربي للدراسات و البحوث العلمية , مصر , 2018,ص321.

والتحصيل الالكتروني، والثانية هي المسؤولية المدنية، اي المسؤولية العقدية نتيجة اختلال احد اطراف العلاقة التعاقدية بالتزاماته القانونية.

وعليه سنبحث هذا الموضوع في الفرعين الاتيين :

الفرع الأول: المسؤولية الجزائية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع والتحصيل الالكتروني

ان الغاية الاساسية من اصدار بطاقات الدفع والتحصيل الالكتروني هي ان تقوم مقام النقود وتغني عن استخدامها وان الحصول على هذه البطاقة واستخدامها سيكون وفق شروط وقواعد قانونية.

ولكن قد يساء استخدامها مما يلحق الضرر بالجهة المصدرة او بقية الاطراف، واساءة الاستخدام اما ان يكون من قبل العميل نفسه او الغير او الجهة المصدرة مما يجعل ذلك الفعل يقع تحت طائلة العقاب وذلك لأنه يمثل احد الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات او اي قانون آخر يجرم هذه الافعال⁽⁵⁶⁾.

وعليه سوف نتناول هذه الجرائم وفقاً للافعال الجرمية الخاصة بها، ولا بد من البيان ان نظام الدفع الالكتروني للأموال رقم 3 لسنة 2014 تضمن نوعاً آخر من الجزاءات، وهي الجزاءات الادارية التي يتخذها البنك المركزي تجاه المصارف والشركات المخالفة لشروط وقواعد الترخيص الخاص بالدفع والتحصيل الالكتروني، اما مشروع قانون المدفوعات العراقي فلم يشر إلى نطاق المسؤولية المدنية او الجزائية، وهذا يعني أنه احال الامر الى القواعد العامة في قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل والقانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل.

أما اهم الجرائم التي تقع تحت طائلة الافعال الخاصة بالدفع والتحصيل الالكتروني فهي على النحو الآتي:

1- جريمة النصب والاحتيال: وتعني الكذب المدعم بوقائع خارجية او افعال مادية من شأنها ان تولد لدى المجنى عليه الاعتقاد بصدق هذا الكذب ويدفعه الى تسليم ما يراد منه تسليمه عن طوعية واختيار؛ لذا لا يعد الكذب المبرر احتيالا في جريمة النصب لأن تصريحات الافراد تحمل الصدق والكذب⁽⁵⁷⁾.

اما المشرع العراقي فقد عالج جريمة الاحتيال في المادة 456 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 حيث اشارت هذه المادة الى العقوبات التي تتعلق بالاحتيال، والتي تتراوح ما بين الحبس والسجن، وهذه الجريمة تتكون من ركنين هما الركن المادي الذي يتمثل بنشاط الجاني، والنتيجة الجرمية والعلاقة السببية بينهما، اما الركن المعنوي فيتمثل بالقصد الجرمي⁽⁵⁸⁾.

أما جرائم الاحتيال بالنسبة لبطاقات الدفع الالكتروني فتتمثل في الحالات الآتية:

(56) د. جميل عبد الباقي الصغير، الحماية الجنائية لبطاقات الائتمان الممغنطة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة 1999، ص 77.

(57) تعريف جريمة النصب والاحتيال، بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.mohamah.net> (تاريخ الزيارة 2020/4/4).

(58) لمزيد من التفاصيل حول حالات الاحتيال والجزاءات الخاصة بها ينظر نص المادة 456 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

أ- الاستخدام غير المشروع للبطاقة المنتهية الصلاحية: الاصل ان البطاقات تكون صالحة لمدة معينة ويتم تجديدها، لذلك يجب على حامل البطاقة ان يجددها بعد انتهاء المدة وتسليم البطاقة القديمة واستلام البطاقة الجديدة، فإذا قام صاحب البطاقة بالاحتفاظ بها واستخدامها بشكل غير مشروع فإنه يعد مرتكباً لجريمة الاحتيال⁽⁵⁹⁾.

ب- الاستخدام غير المشروع للبطاقة المسروقة او المفقودة: ويتحقق من خلال استخدام اسم العميل صاحب البطاقة المسروقة او المفقودة، فالجاني عندما يضع البطاقة المسروقة او المفقودة في الجهاز فقد ادعى لنفسه وصفاً كاذباً، اي انه يحق له ان يسحب الرصيد باعتباره صاحب الحساب، كما ان استخدام البطاقة المسروقة او المفقودة في الوفاء لدى التاجر يؤدي الى تحقق جريمة الاحتيال اذا ما تم الاستيلاء على السلع التي سعى اليها بالوسائل الاحتيالية⁽⁶⁰⁾.

2- جريمة خيانة الامانة: وتعرف بأنها: (كل من أوّتمن على مال منقول مملوك للغير او عهد به اليه بأية كيفية كانت فاستعمله بسوء قصد لنفسه او فائدته او فائدة شخص اخر او تصرف فيه بسوء قصد خلافاً للغرض الذي عهد به اليه حسب ما هو مقرر قانوناً او حسب التعليمات الصريحة او الضمنية الصادرة ممن سلمه اياه او عهد به اليه...)⁽⁶¹⁾.

وفي مجال التحصيل والدفع الالكتروني فإن هذه الجريمة تتحقق من خلال الاستخدام غير المشروع لبطاقة ملغاة، فإذا قام العميل باستخدام البطاقة الملغاة في الوفاء بثمن السلع والخدمات بالرغم من اخطار البنك له برد البطاقة فيكون قد ارتكب جريمة خيانة الامانة في مواجهة البنك وذلك على اعتبار ان العقد المبرم بين البنك والعميل هو من عقود اعارة الاستعمال وهو احد عقود الامانة⁽⁶²⁾.

3- جريمة التزوير والاستعمال: التزوير هو تغيير الحقيقة بقصد الغش في سند او وثيقة او اي محرر أهد بأحد الطرق المادية او المعنوية التي يثبتها القانون تغييراً جذرياً من شأنه احداث ضرر بالمصلحة العامة او شخص من الاشخاص، والتزوير يتألف من ثلاثة أركان: الركن المادي، وهو النشاط الاجرامي المنصب على التقليد او التزوير او الاستعمال، والركن المعنوي والذي يتمثل بالقصد الجنائي المنصب على الارادة والعلم، والضرر الذي هو العنصر الجوهري في جريمة تزوير المحررات⁽⁶³⁾.

(59) ان المشرع العراقي قد أعد مشروع للجرائم المعلوماتية لكنه لم يصدر لغاية الان، وقد اشار في المادة 7/ ثانياً الى جريمة الاحتيال وجعل عقوبتها السجن المؤقت والغرامة.

(60) د. جميل عبد الباقي الصغير، مرجع سابق ص88، ونص المادة 13 من قانون مكافحة جرائم المعلوماتية المصري لسنة 2018

(61) ينظر نص المادة 453 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

(62) د. حسن احمد حسن، عقود الضمان والامانة، بحث منشور في مجلة الدراسات التاريخية والثقافية، كلية التربية، جامعة تكريت، المجلد 3، العدد 9، السنة 2011، ص358.

(63) ينظر نص المادة 289 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

وقد نص المشرع العراقي على جريمة استعمال المحرر المزور وجعلها مستقلة عن التزوير، ويعاقب مرتكبها حتى لو انه لم يقم بالتزوير ولكنه قام باستعمال المحرر المزور⁽⁶⁴⁾.

وفي مجال التحصيل والدفع الالكتروني فإنه يتحقق من خلال الامور الآتية:

أ- تزوير البطاقة او استعمالها: ويتم من خلال القيام بنسخ البيانات الموجودة على الشريط المغنط للبطاقة، اي الحصول على خصائص البطاقة الالكترونية، ويتم نسخ البيانات الى البطاقة الاخرى عن طريق (Skimming Device) وتعني القراءة السريعة او تفريغ البطاقة، والتزوير اما ان يكون كاملاً من خلال اصطناع البطاقة بالكامل ونقل المعلومات والبيانات والعلامات والحروف والاشربة، او جزئياً بتغيير بعض البيانات فقط كما لو تم نسخ الشريط المغنط واطافة الشريط الخاص بالقائم بالتزوير⁽⁶⁵⁾.

اما الاستعمال للبطاقة المزورة فقد يكون من قبل المزور نفسه اي يقوم بكلا الجريمتين الاستعمال والتزوير، وقد يتم استعمالها من قبل الغير وهنا يكون مرتكباً لجريمة الاستعمال فقط دون التزوير.

وقد اعتبر المشرع العراقي أن كل من جريمة الاستعمال والتزوير مستقلة عن بعضها البعض سواء ارتكبت من قبل الشخص ذاته ام من قبل شخص آخر.

ب- استخراج بيانات مزورة: ان هذه الجريمة لها خصوصية تختلف عن الجرائم الاخرى، وهي ان الذي يرتكبها هو موظف عام وكون العمل يدخل ضمن اختصاصه وواجباته الوظيفية، وهو اما ان يرتكبه بصفة فاعل اصلي من خلال تدوين البيانات في المحرر الخاص بالبنك مع علمه بأنها مزورة، او يشترك مع العميل كأن يقتصر دوره في الحصول على البطاقة فإنه يكون شريكاً في جريمة التزوير⁽⁶⁶⁾.

ج- جريمة الاحتيال او تجاوز الموظفين حدود واجباتهم: هذه الجريمة تتعلق بالموظف العام من خلال مخالفة الموظف لواجبات وظيفته والمنصوص عليها في الباب السادس، الفصل الثالث (تجاوز الموظفين حدود وظائفهم) كأن يقوم موظف بمنح بطاقة الكترونية لشخص منتحل شخصية غيره⁽⁶⁷⁾، وهذا اضافة الى ان فعل الموظف يشكل جريمة يعاقب عليها القانون وفق قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁴⁾ ينظر نص المادة 298 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

⁽⁶⁵⁾ وقد نص مشروع قانون الجرائم المعلوماتية على هذه الجريمة في المادة 8 منه التي عاقبت بالسجن المؤبد والغرامة التي لا تقل عن عشرة ملايين دينار ولا تزيد على خمسة عشر مليون دينار.

⁽⁶⁶⁾ ان المشرع العراقي نص على التزوير في المواد 286-289 اما الاستعمال فقد نص عليه في المادة 298 وبذلك فإنه جعل كل منهما جريمة مستقلة عن الاخرى.

⁽⁶⁷⁾ نصت المادة 331 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل على: ((يعاقب بالحبس وبالغرامة او باحدى هاتين العقوبتين: كل موظف او مكلف بخدمة عامة ارتكب عمدا ما يخالف واجبات وظيفته او امتنع عن اداء عمل من اعمالها بقصد الاضرار بمصلحة احد الافراد او بقصد منفعة شخص على حساب آخر او على حساب الدولة))

⁽⁶⁸⁾ قررت محكمة التمييز العراقية في قرارها المرقم 2529/ هـ س ع/ 2018 حول قيام موظفة بالشركة العالمية للبطاقة الذكية بإصدار البطاقة الخاصة برواتب المتقاعدين لشخص انتحل شخصية المشتكي، وأشارت هذه المحكمة الى ان فعل المتهم في حال ثبوته فإنه يندرج ضمن احكام المواد 331 و 431 من قانون العقوبات وبحسب اذا كان الفعل عمداً ام اهمالاً، وان النظر في هذه القضية يرجع الى محكمة جنح النزاهة في الرصافة باعتبارها صاحبة الاختصاص في النظر فيها.

وأيضاً يمكن معاقبة الموظف انضباطياً وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل وذلك من خلال احدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون لأنها تمثل اخلال الموظف بواجبات الوظيفة العامة⁽⁶⁹⁾، وقد يتحقق الاهمال في حال القيام بأعمال تضر بالغير اذا اهمل بما يتضمنها⁽⁷⁰⁾.

د- جريمة الرشوة: وتعرف بأنها متاجرة الموظف او المكلف بوظيفته لعمل شيء او امتناعه عن عمل من اختصاص وظيفته، ويقتضي وجود شخصين: احدهما موظف يتاجر باعمال وظيفته وصاحب مصلحة وهو الراشي⁽⁷¹⁾.

وقد تناول المشرع العراقي احكام الرشوة في المواد من 307 الى 314، وفي مجال التحصيل الالكتروني فإن هذه الجريمة تتحقق في حال صرف الموظف المختص في المصرف للعميل مبلغاً يتجاوز حد السحب المسموح بصرفه او صرف المبلغ بعد انتهاء صلاحية البطاقة او الغائها، وذلك بموجب اتفاق ما بين الموظف والعميل لقاء مبلغ من المال او لقاء اقتسام هذا المبلغ فيما بينهم.

ومن خلال ما تقدم نجد ان المشرع قد كفل الحماية الجنائية لنظام التحصيل والدفع الالكتروني من خلال اقرار المسؤولية الجنائية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الالكتروني.

الفرع الثاني: المسؤولية المدنية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع والتحصيل الالكتروني

تعرف المسؤولية المدنية بأنها الالتزام بتعويض الضرر الذي سبب اخلال المدين بالتزاماته⁽⁷²⁾، وتثار المسؤولية المدنية المتعلقة بنظام الدفع والتحصيل الالكتروني من خلال اخلال احد اطراف العقد الخاص ببطاقات الدفع الالكتروني بالتزاماته التعاقدية، وتتمثل اطراف عملية الدفع الالكتروني بالبنك المركزي ومزود خدمة الدفع الالكتروني ووكيله حامل الطاقة، وإن أي من اطراف العلاقة التعاقدية لا يستطيع ممارسة اي من حقوقه التي اقرها القانون الا بموجب ترخيص مبني على عقد⁽⁷³⁾.

ان عقد بطاقات الدفع الالكتروني والتحصيل الالكتروني يرتب مجموعة من الحقوق والالتزامات التي يتضمنه هذا العقد او ما يسمى (اتفاقية اصدار البطاقة)⁽⁷⁴⁾.

⁽⁶⁹⁾ اشارت المادة 8 من قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل الى العقوبات الانضباطية بالفقرات (من 1 الى 8) وهي عقوبات: لفت النظر، الانذار، قطع الراتب، التوبيخ، انقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل. وإن فرض هذه العقوبات يكون وفق جسامه الفعل المرتكب ووفق السلطة التقديرية للإدارة والنتائج التي تتوصل اليها اللجنة التحقيقية.

⁽⁷⁰⁾ ينظر نص المادة 14/ أولاً/ ب من مشروع قانون الجرائم المعلوماتية العراقي.

⁽⁷¹⁾ لمزيد من التفصيل ينظر :- د. هدى هاتف مظهر، جريمة الرشوة و اثرها على المصلحة العامة في التشريع الجنائي العراقي، مجلة الخليج العربي، المجلد 140، العدد 1_2، السنة 2012، ص4.

⁽⁷²⁾ د. سعدون العامري، تعويض الضرر في المسؤولية التقصيرية، منشورات مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، العراق 1981، ص 28.

⁽⁷³⁾ حمود محمد غازي الحمادة، كصدر سابق ص325-326.

⁽⁷⁴⁾ امجد حمدان الجهني، المسؤولية المدنية عن الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الالكتروني ذذ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2010.

ومن ملاحظة نماذج هذه العقود التي ابرمتها المصارف نرى أنها لا تختلف كثيراً عن بعضها سواء كان داخل البلد او خارجه، اذ انه بموجب هذه العقود تنشأ علاقة ثلاثية: الاول هو البنك المركزي، والثاني هو المصرف او المؤسسة المالية او الشركة، والثالث هو العميل. وإن كان علاقة البنك المركزي تكون غير واضحة في هذا العقد لأنها تكون ما بين البنك الذي يمنح الترخيص والمصرف الذي منح له الترخي، لكن العلاقة المباشرة تكون بين المصرف والعميل.

وسوف يتم بحث المسؤولية المدنية الناجمة عن اخلال التعاقد بالتزاماته وفقاً للأمر الآتي:

1- اخلال مزود الخدمة الالكترونية بالتزاماته تجاه البنك المركزي: هناك مجموعة التزامات تعاقدية يجب على مزود الخدمة اكمالها والتي هي من شروط منح التراخيص للعمل بنظام الدفع والتحصيل الالكتروني والتي اشار اليها نظام خدمات الدفع الالكتروني للأموال رقم 3 لسنة 2014⁽⁷⁵⁾، اذ نصت المادة 8/ثانيا منه على أن: ((على البنك الغاء الترخيص في اي حالة من الحالات الآتية: ج- توقف مزود خدمة الدفع الالكتروني عن القيام بالأعمال لمدة تزيد على 30 يوماً))، والجدير بالذكر ان الغاء الترخيص يجب ان يذكر في متن العقد او الاتفاقية.

وهناك من يذهب الى ان الغاء الترخيص يقابله الفسخ في العقد لأنه يؤدي الى اعادة الحال على ما كان عليه قبل التعاقد، ونبين ان الغاء الترخيص ان كان يقابل الفسخ فهو يقابل الفسخ الاداري اي الذي توقعه الادارة دون الحاجة الى اذار او حكم قضائي، وهو من امتيازات الادارة في العقود الادارية⁽⁷⁶⁾.

والغاء الترخيص وإن ورد ضمن الجزاءات المدنية الا انه يمثل جزاءً ادارياً اي من ضمن الجزاءات الادارية التي منحها المشرع للادارة تفرضها جراء اخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية⁽⁷⁷⁾، ولا سيما ان طبيعة العقد المبرم بين البنك والمؤسسة المصرفية او الشركة المالية هو عقد اداري.

وقد اشارت المادة (6/ اولاً) من نظام خدمات الدفع الالكتروني للأموال رقم 3 لسنة 2014 الى الاجراءات الواجبة الاتباع من قبل المصرف او المؤسسة المالية لغرض منح الترخيص للقيام بأعمال التحصيل والدفع الالكتروني، وان مخالفته هذه الشروط توجب على البنك الغاء الترخيص، اي ان البنك لا يملك سلطة تقديرية في هذا المجال، بل هو امر الزامي وواجب عليه.

2- اخلال مزود خدمة الدفع الالكتروني بالتزاماته تجاه حامل بطاقة الدفع الالكتروني: ان العلاقة التي تربط مزود الخدمة للدفع والتحصيل الالكتروني تجاه العميل هي علاقة تعاقدية اي ان المسؤولية التي تترتب على اخلال احد طرفي العقد هي مسؤولية تعاقدية والتي تقوم على اساس التعويض عن الضرر المتحقق،

⁽⁷⁵⁾ ينظر نصوص المواد 3، 4، 5 من نظام خدمات الدفع الالكتروني للأموال رقم 3 لسنة 2014.

⁽⁷⁶⁾ سحر جبار يعقوب، فسخ العقد قضائياً لخطأ الإدارة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل 2003، ص 15.

⁽⁷⁷⁾ د. صعب ناجي عبود، الجزاءات الادارية في عقد المناقصات العامة، محاضرات الفيت على طلبة الدكتوراه في معهد العلمين للدراسات العليا للسنة الدراسية 2019-2020، ص 120.

وبالتالي فإنه في حال اخلال مزود الخدمة بالتزاماته تجاه العميل فإنه يستطيع المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي اصابه وفق قواعد التعويض المقررة في القانون المدني العراقي.

والسؤال هنا: هل مجرد اخلال مزود الخدمة بالتزاماته يوجب التعويض؟ ام شرط تحقق الضرر، وللجواب على ذلك يجب التمييز بين حالتين: الاولى ان مزود الخدمة يبرم عقد مع الادارة لغرض شمول موظفيها بخدمة الدفع والتحصيل الالكتروني كما هو الحال في توظيف الرواتب للموظفين، والحالة الثانية هي ان يتم ابرام العقد مباشرة مع العميل، ونعتقد أنه في الحالة الاولى يمكن للإدارة المطالبة بالتعويض لمجرد الاخلال بالتزامات التعاقدية، اما الثانية فيجب تحقق الضرر.

وإضافة الى التعويض هناك جزء اخر وهو الفسخ الذي يكون بموجب توجيه اذار الى مزود الخدمة للوفاء بالتزاماته وتصحيح مساره وبخلافه يتم فسخ العقد.

وقد نصت المادة 177 من القانون المدني العراقي على أن: ((1- في العقود الملزمة للجانبين اذا لم يوف احد العاقدين بما وجب عليه بالعقد جاز للعاقد الاخر بعد الاعذار ان يطلب الفسخ مع التعويض ان كان له مقتضى على انه يجوز للمحكمة ان تنظر المدين الى اجل، كما يجوز لها ان ترفض طلب الفسخ اذا كان ما لم يوف به المدين قليلا بالنسبة للالتزام في جملته))، ومن خلال النص يتضح انه لغرض المطالبة بالتعويض يجب ان يكون هنالك فسخ للعقد، وإن كان هناك فسخ للعقد يجب ان يكون هناك اذار، اي انه يجب ان يكون هناك مجموعة من الخطوات واجبة الاتباع لغرض المطالبة بالتعويض، والتعويض المستحق هنا هو التعويض عن الضرر المادي، والمسمى بالضرر الاقتصادي او الضرر المالي، اي انه ذو طبيعة مالية ويصيب الذمة المالية للشخص المتضرر، ولا يمكن حصر مفهوم الضرر المادي لأنه مفهوم عام ويشمل جميع الخسائر التي تصيب الثروة المالية للشخص⁽⁷⁸⁾.

اما بالنسبة للتعويض عن الضرر المعنوي او ما يسمى بالضرر الادبي وهو ما يصيب الشخص في سمعته ومشاعره وعواطفه وأحاسيسه، فقد ذهبت محكمة التمييز في القرار رقم (2/ هيئة عامة/2019) بأنه لا يحق للشخص المعنوي المطالبة بالتعويض عن الضرر الادبي، وتقتصر مطالبته بالتعويض عن الضرر المادي عما فاتته من كسب وما لحقه من ضرر ولا يمكن شموله باحكام المادة 1/205 من القانون المدني العراقي لأن الضرر الادبي ضرر شخصي يصيب الشخص الطبيعي فقط⁽⁷⁹⁾.
وبدورنا لا نؤيد الرأي المذكور للأسباب الآتية:

⁽⁷⁸⁾ شرط استحقاق التعويض، بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.iasj.net> (تاريخ الزيارة 2020/4/7).

⁽⁷⁹⁾ قرار محكمة التمييز الاتحادية (2/ هيئة عامة/ 2019) منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.hjc.iq> (تاريخ الزيارة 2020/4/7).

1- ان الشخص المعنوي يتكون من مجموعة من العاملين فيه فضلا عن ان له من يمثله وبالتالي فإن الاساءة الى الشخص المعنوي يعني اساءة للعاملين فيه وبالتالي يؤثر في سمعتهم ومشاعرهم، وهو ما يسمى التعويض عن الضرر الادبي المرتد.

2- ان الاساءة الى الشخص المعنوي يؤدي بعض الاحيان الى احجام الشخص عن التعامل معه من خلال الاساءة الى سمعة العاملين فيه، على سبيل المثال ان المساس بسمعة العاملين في شركة معينة يؤدي بالأفراد الى عدم التعامل معهم.

ولا بد من البيان ان نظام الدفع الالكتروني قد اجاز لمزود الخدمة تخويل غيره لأداء الخدمات للشركات حاملي بطاقات الدفع والتحصيل الالكتروني، وبذلك فإن اخلال الوكيل بالتزاماته التعاقدية تجاه حامل البطاقة فإنه يستطيع اتخاذ ذات الاجراءات القانونية التي يمكن اتخاذها بحق الاصيل، وذلك لأن الوكيل يقوم مقام الاصيل بحدود الوكالة⁽⁸⁰⁾.

الخاتمة:

بعد ان استعرضنا نظام الدفع والتحصيل الالكتروني والذي هو من الانظمة الحديثة التي تعرفها المجتمعات من خلال تطبيق تقنيات تكنولوجيا المعلومات في المجالين المالي والنقدي، والتي شهدت انتشاراً واسعاً للمزايا التي حققها هذا النظام من خلال سهولة التعامل بها وما تؤديه من توفير للجهد والوقت، كما انها اداة ثقة واثمان، فقد توصلنا الى مجموعة من النتائج والمقترحات التي تتمثل بالاتي :

أولاً (النتائج): من خلال الفرضيات التي تم فرضها في هذا البحث، توصلنا إلى عدة نتائج، وهي كالآتي:

1- ان الدفع والتحصيل الالكتروني يتميز عن الوسائل التقليدية من حيث سهولة الاجراءات وسهولة نقل الاموال وتحويلها بأمان، مع ذلك توجد هناك جملة من المخاطر التي تلحق به، كالقرصنة ومخاطر السرقة وغيرها.

2- ان الدفع الالكتروني يتشابه مع مفاهيم اخرى كالنقود الالكترونية والتجارة الالكترونية والادارة الالكترونية، ومع ذلك تبقى له الخصائص المميزة عن غيره.

3- التحصيل الالكتروني يمثل اداة لتحصيل إيرادات الدولة كالضرائب والرسوم واثمان بيع المواد والسلع والخدمات.

4- الدفع الالكتروني يمثل اداة لتسديد المبالغ للعميل، كما هو الحال في رواتب الموظفين والاجور وتسديد المبالغ المستحقة للدولة، مثل اثمان المحاصيل المسوقة ومبالغ المشاريع الاستثمارية وغيرها من النفقات.

⁽⁸⁰⁾ ينظر نص المادة (927) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل.

5- ان نظام التحصيل والدفع الالكتروني نظام متكامل ويتطلب مجموعة من الاجراءات وهي قيام البنك المركزي بمنح تراخيص للمصارف او فروعها او المؤسسات والشركات المالية كي يكون بمثابة مزود للخدمة.

6- يجب اصدار بطاقات الكترونية للعميل كي يستطيع من خلالها القيام بعمليات الدفع والتحصيل الالكتروني.

7- هناك علاقة تعاقدية ثلاثية الاطراف بين البنك المركزي ومزود الخدمة والعميل ولكل منهم حقوقه والتزاماته التعاقدية.

8- يمارس البنك المركزي رقابته على المصارف والمؤسسات المالية وله ان يسحب الترخيص في حال ثبوت مخالفة شروط الترخيص.

9- تثار المسؤولية الجزائية والمدنية في حال الاستخدام غير المشروع لبطاقات الدفع الالكترونية.

10- صدر نظام خدمات الاموال للدفع الالكتروني رقم 3 لسنة 2014 وهو خطوة متقدمة على صعيد التشريعات القانونية الخاصة بالدفع والتحصيل الالكتروني، اضافة الى وجود مشروع قانون المدفوعات العراقي الذي يتضمن بعض الفقرات الخاصة بالدفع الالكتروني، اضافة الى مشروع قانون الجرائم المعلوماتية الذي إن تم تشريعه فسوف يوفر الكثير من الحماية القانونية لنظام الدفع والتحصيل الالكتروني.

11- غياب الوعي والثقافة التقنية من خلال رفض الكثير من الدوائر الحكومية والافراد التعامل بنظام الدفع والتحصيل الالكتروني

ثانياً (التوصيات): هناك جملة من المقترحات يسعى البحث من خلالها إلى تخفيف التحديات التي يواجهها الموضوع محل البحث، وتتمثل في:

1- دعوة المشرع العراقي للإسراع بتشريع القوانين المتعلقة بنظام التحصيل والدفع الالكتروني لخلق منظومة متكاملة توفر الاطر القانونية لهذا النظام وآليات العمل به.

2- دعوة البنك المركزي الى التشديد في ممارسة عمله الرقابي على مزودي الخدمة ووكلائهم من مصارف ومؤسسات، اذ لا يزال تُوْشر العديد من المخالفات المرتكبة، وتشديد العقوبات على المخالفين.

3- الزام الشركة العالمية (كي كارد) بتنفيذ بنود الاتفاقية والعقد وتفعيل الخدمات الموجودة بهذه الاتفاقية والتي بلغت بحدود 284 خدمة لم تفعل سوى خدمة واحدة وهي دفع رواتب موظفي الدولة، كما يتم الزامهم باستخدام الاجهزة الحديثة التي تمكن العمل لمن صرف راتبه او مستحقاته من دون الرجوع الى المكاتب.

- 4- تحويل نظام الكي كارد الى نظام فيزا كارد، وأن يكون استعمالها على الصعيد الدولي ولا يقتصر على الصعيد المحلي، اي ان حامل البطاقة يستطيع استخدامها في أية دولة دون أية معوقات.
- 5- الزام دوائر الدولة كالهيئة العامة للضرائب ودوائر التسجيل العقاري وغيرها من المؤسسات ان تكون كافة تعاملاتها الكترونيا وعدم استلام أية مبالغ نقدية مباشرة.
- 6- الزام كل فرد اتم الثامنة عشر من العمر بإصدار بطاقة ائتمان خاصة به كي تكون تعاملاته المالية من خلال بطاقات الائتمان الالكترونية.
- 7- الزام اصحاب الشركات الخاصة والمكاتب والمقاولين وأصحاب الفنادق والمراكز التجارية والسوبر ماركت ان تكون تعاملاتهم من خلال بطاقات الائتمان الالكترونية.
- 8- قيام المؤسسات المالية والشركات وغيرها بتقديم امتيازات عن استخدام بطاقات الائتمان الالكترونية كتقديم القروض والسلف واجراء تخفيضات عند التسوق وتقديم الهدايا وغيرها من الامور التترغيبية والتشجيعية على اصدار بطاقات الدفع الالكتروني.
- 9- القيام بحملات التوعية والتثقيف لدى كافة مؤسسات الدولة وبواسطة وسائل الاعلام وتعميمها بشكل واسع على مواقع التواصل الاجتماعي للتعريف بهذا النظام ومزاياه التي يحققها.
- 10- تفعيل خدمة بطاقة الدفع والتحصيل الالكتروني على اجهزة الهاتف النقال بحيث يكون كل فرد يمتلك هاتفاً نقلاً يستطيع ان يستفيد من هذه الخدمة ويستطيع استخدامها بكل سهولة ويسر .
- 11- العمل على توفير المستلزمات التقنية والفنية كافة والوسائل الحديثة من اجهزة ومعدات لغرض نجاح هذه التجربة التي إن نجحت فستحقق الكثير من المزايا من خلال تحقيق لايرادات وضغط النفقات وتوجيهها الوجهة الصحيحة.

قائمة المصادر والمراجع:

• القرآن الكريم

أولاً (الكتب):

1. د. حمود محمد غازي الحمادة , العلاقات التعاقدية الناشئة عن بطاقات الدفع الالكتروني , المركز العربي للدراسات و البحوث العلمية , مصر , 2018 .
2. د. جميل عبد الباقي الصغير، الحماية الجنائية لبطاقات الائتمان الممغنطة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة 1999.
3. د. رائد ناجي احمد، علم المالية والتشريع المالي في العراق، المكتبة القانونية، بغداد
4. د. رفعت المحجوب، المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1979.

5. شاكر جميل ساجت، الموازنة العامة في ظل السياسة المالية الحديثة، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد 2020.
6. د. عبد المجيد حامد دراس ، السياسات المالية ، الطبعة 3 ، الدار الجامعية ، الاسكندرية ، 2004
7. د. علاء حسين علي، الانفرادية في سياق الالتزامات التعاقدية (دراسة في الارادة المنفردة في النطاق التعاقدية)، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت 2011.
8. د. عوض فاضل اسماعيل الدليمي، النقد والبنوك، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل 1990.
9. د. غسان العياش، المصرف المركزي والدولة في التشريع العربي والدولي، اتحاد المصارف العربية، بيروت، لبنان 2006.
10. د. محمد حسين عبد العال، مفهوم الطرف الضعيف في الرابطة العقدية، دار النهضة العربية، القاهرة 2007.
11. د. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة مصر، القاهرة 1964.
12. د. محمد سعيد احمد، اساليب الحماية القانونية لمعاملات التجارة الالكترونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2011.
13. د. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، ط1، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس 1991.
14. هناء يحيى احمد، النظام القانوني لبطاقات الائتمان، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن 1999.

ثانياً / الرسائل الجامعية:-

- 1- زهير زواش، دور نظام الدفع الالكتروني في تحسين المعاملات المصرفية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة العربي ابق المحدي، الجزائر، 2011.
- 2- سحر جبار يعقوب، فسخ العقد قضائياً لخطأ الإدارة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل 2003.
- 3- وafd يوسف، النظام القانوني للدفع الالكتروني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر 2011

ثالثاً /البحوث :-

1. د. احمد خلف حسين الدخيل، الاعانات الدولية وسيلة لتغطية على عدم شرعية الحكومات، بحث مقدم الى المؤتمر الدولي الاول لكلية القانون و السياسة ، جامعة سليمانية 2017.
2. بشرى طالب سلمان، انظمة الدفع الالكتروني في العراق (مكوناتها - دورها - ادارة مخاطرها) دراسة مقدمة الى البنك المركز العراقي ، قسم المدفوعات ، بغداد ، 2013 .

3. د. حسن احمد الجواري , عقود الضمان والامانة , بحث منشور في مجلة الدراسات التاريخية والثقافية , كلية التربية , جامعة تكريت , المجلد 3, العدد 9, 2011
4. د. حميد سعيد, الامارات الاولى اقليمياً في المدفوعات الرقمية, بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://wgw.albayan.ae> .
5. د. صعب ناجي عبود, الجزاءات الادارية في عقد المناقصات العامة, محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه في معهد العلمين للدراسات العليا للسنة الدراسية 2019-2020.
6. علي غانم شاكر , دور نظام الدفع و التحصيل الالكتروني للضرائب في تطوير اجراءات التحاسب الضريبي (دراسة تحليلية في الهيئة العامة للضرائب فرع الديوانية) مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية , المجلد 7 , العدد 4 , 2017.
7. د. عبد الامير عبد الحسين ومصطفى محمد ابراهيم, نظام المدفوعات الالكتروني في العراق والتحديات التي يواجهها, بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الادارية و الاقتصادية , المجلد 17 , العدد 3 , 2015.
8. كريم سالم حسين, قاسم جبار خلفن تنمية القطاع السياحي في العراق (المقومات, التحديات, المتطلبات), مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية, المجلد 18, العدد 1, 2016
9. وليد عبيد عبد النبي, البنك المركزي العراقي وتطوره ودوره الرقابي والنقدي وتوجهات الخطة الاستراتيجية, دراسة مقدمة الى البنك العراقي , دائرة مراقبة الصيرفة والائتمان . 2013.
10. وليد عبيد عبد النبي, الشمول المالي ودوره في تحقيق التطور المصرفي وتنمية الاقتصاد العراقي, دراسة مقدمة الى البنك المركزي العراقي , دائرة مراقبة الصيرفة والائتمان , 2018 .
11. د. هدى هاتف مظهر , جريمة الرشوة و اثرها على المصلحة العامة في التشريع الجنائي العراقي , مجلة الخليج العربي , مجلد 40 , العدد (1_2) السنة 2012

رابعاً / المواقع الالكترونية :-

- 1- التحصيل الالكتروني, الشبكة المالية الحكومية, بحث منشور على موقع وزارة المالية المصرية على شبكة الانترنت: <http://www.mof.gov.eg/collection/gfmis>
- 2- د. لبنان هاتف الشامي , جباية الضرائب الكترونياً توفر الاموال وتحد من الفساد , مقال منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.alsabah.iq>
- 3- الناطق الاعلامي لأمانة بغداد حكيم عبد الزهرة, خطة استحصال الرسوم الكترونياً, مقال منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.alsabah.iq>

- 4- السيدة ضحى عبد الكريم مدير دائرة المدفوعات في البنك المركزي العراقي , خدمات الدفع الالكتروني، منشور على موقعها الالكتروني: <http://ultrairaq.ultraswat.com> .

خامسا / الدساتير والقوانين والانظمة والتعليمات والقرارات:-

- 1- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 2- القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 المعدل .
- 3- قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.
- 4- قانون النقاعد والضمان الاجتماعي رقم 39 لسنة 1971 المعدل.
- 5- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل
- 6- قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004
- 7- قانون المعاملات و التجارة الالكترونية الاماراتي رقم 1 لسنة 2006.
- 8- قانون المصارف العراقي رقم 14 لسنة 2004.
- 9- قانون مكافحة جرائم المعلومات المصري لسنة 2018.
- 10- قانون المدفوعات المصري لسنة 2019.
- 11- نظام خدمات الدفع الالكتروني العراقي رقم 3 لسنة 2014.
- 12- قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 313 لسنة 2016.
- 13- قرار مجلس الوزراء العراقي رقم 218 لسنة 2018.
- 14- كتاب وزارة المالية رقم 120 في 2012/12/2.
- 15- كتاب وزارة المالية رقم 480 في 2012/12/11.
- 16- اعمام البنك المركزي العراقي رقم 32 في 2019/1/28.

سادسا / القرارات القضائية:

- 1- قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم 2529/هـ س ع/2019.
- 2- قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم 2/ هيئة عامة/2019 .

قواعد الأمن الجماعي Collective security rules

- الدكتور زديك الطاهر، أستاذ محاضر أ ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط - الجزائر -.

تاريخ إرسال المقال: 2020/01/25 تاريخ قبول المقال: 2020/05/10 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

إن حل الخلافات بالطرق السلمية **Peaceful methods** و الحفاظ على السلم والامن الدوليين **International peace and security** اوجب قواعد قانونية ، إلا انها هذه القواعد لن تكن ملزمة إلا بوجود الدولة التي تعتبر جزء من المجتمع الدولي، لأن الغاية التي يسعى الى تحقيقها موجودة في ميثاق الأمم المتحدة، أما الوسيلة هي عدم الانحراف لتحقيق اغراض ومصالح خاصة على حساب الدول العالم الأخرى وشعوبها؛ لهذا نجد الامن الجماعي **Sécurité collective** يهدف الى حماية الدول المعتدى عليها بالقوة **Power** بوسائل جماعية و باستغلال الامكانيات الهائلة للمجتمع الدولي جميعها من خلال الاجراءات والتدابير التي يقررها مجلس الامن الدولي **Security Council** طبقا لمواد الميثاق. **كلمات مفتاحية:** القواعد الأمن الجماعي ، الانحراف بنظام وقواعد الامن الجماعي، النظرة المستقبلية للأمن الجماعي.

Abstract:)

Resolving disputes by peaceful means and maintaining international peace and security required legal rules, but these rules will not be binding unless the state is part of the international community, because the goal that it seeks to achieve is contained in the United Nations Charter, and the means is not to deviate from achieving Special purposes and interests at the expense of other countries and peoples of the world. For this reason, we find collective security aimed at protecting aggressive states by force by collective means and by exploiting the enormous potential of the entire international community through procedures and measures decided by the UN Security Council in accordance with the provisions of the Charter.

Key words: collective security rules, deviation, the future outlook .

المقدمة:

يوضح شون. د. مورفي **Sean D. Murphy** بالقول أن الفقهاء الأوائل في القانون الدولي كان لهم رد فعل في ما يخص الدولة¹، و ما تفرضه لقطع دابر الفوضى من خلال بناء نظام دولي الذي له نوع من الحزم على الطاعة²، ولا تحقيق إلا بالتعاون بين أعضاء المجتمع الدولي في حل الخلافات بالطرق السلمية **Peaceful methods** و الحفاظ على السلم والأمن الدوليين **International peace and security** في جانبه الإقليمي والعالمي، أوجب قواعد قانونية يسير عليها، إلا أن هذه القواعد لم تكن ملزمة إلا بوجود الدولة، وإن كانت هذه القواعد تختلف في محتواها بحسب الموضوع **Ratione Materea** أو المكان **Ratione Loci** أو الزمان **Ratione temporis** وحتى الأطراف **Ratione Personne**، و أن الغاية التي يسعى إلى تحقيقها المجتمع الدولي، هو تحقيق الأمن والسلم الدوليين عن طريق وضع قواعد قانونية، الموجودة في المواثيق الدولية، أما الوسيلة هي عدم الانحراف لتحقيق أغراض ومصالح خاصة على حساب الدول العالم الأخرى وشعوبها، لأنه يفترض من بداية المسيرة أن هناك قاعدة متفق عليها تتمحور في أن كل الدول العالم يخضعون لمبدأ المساواة **equality** في السيادة أمام القانون، لكن تشابك المصالح الاقتصادية **Economic interests** الدولية وتطور الاتصالات الإلكترونية أنتج لنا موضوعات تهديد للأمن والسلم الدوليين.

فالأمن الجماعي **Sécurité collective** هو حماية الدولة المعتدى عليها بالقوة **Power** بوسائل جماعية و بإستغلال الإمكانيات الهائلة للمجتمع الدولي، من خلال الإجراءات والتدابير التي يقرها مجلس الأمن الدولي **Security Council** طبقا لمواد الميثاق، بمعنى يكون المجتمع قادر على حشد قوة التي تمكنه من وقف المعتدي على الشرعية- التعاون في مكافحة العدوان- بشرط توضيح العدوان **Aggression** كتعريف وتحديد صورته في صياغة قانونية واضحة، أو حظر استخدام القوة أو التهديد **threat** بإستخدامها في العلاقات الدولية طبقا لنص المادة 02 من الميثاق، رغم أن الحرب أو إستعمال القوة يعد مظهر من مظاهر السيادة

1- كان أحد التطورات الهامة في الممارسات الأمريكية في القانون الدولي خلال الفترة 2002-2004 هو التدخل العسكري الأمريكي في العراق واحتلاله، والذي بدأ في مارس 2003. في حين اعتبر البعض التدخل بمثابة ممارسة لاستخدام جديد لمذهب القوة على "مبدأ استباقي" "الدفاع عن النفس"، كما أعلنت إدارة بوش عام 2002، كان التبرير القانوني للولايات المتحدة للتدخل العراقي يستند أساساً إلى تفسير لقرارات مجلس الأمن التي يعود تاريخها إلى عام 1990، والتي سمحت باستخدام القوة ضد العراق لتحقيق أهداف محددة من قبل مجلس الأمن. نتج عن التدخل أيضاً مجموعة متنوعة من المسائل القانونية ذات الصلة بالقانون في الحرب، بما في ذلك: سلوك القوات العسكرية العراقية ضد القوات الأمريكية والقوات المتحالفة معها؛ معاملة العراقيين كأسرى حرب (نوقش في المقام الأول أعلاه الفصل التاسع)؛ خطط لمحاكمة مجرمي الحرب العراقيين المزعومين، بمن فيهم الرئيس العراقي المخلوع والمأسور، صدام حسين؛ وتطوير قوانين ولوائح احتلال واسعة من قبل "سلطة التحالف المؤقتة". بينما كان ينظر إلى الكثير من التدخل على أنه يسعى إلى تحقيق مصالح الولايات المتحدة دون دعم من الأمم المتحدة، وبمجرد انتهاء العمليات القتالية الرئيسية، فإن أهمية الأمم المتحدة تلوح في الأفق، في قضايا مثل رفع العقوبات الاقتصادية المفروضة على الأمم المتحدة ضد العراق، ولكن مع مراعاة بعض القيود التي تفرضها الأمم المتحدة، مثل القدرة على استغلال النفط العراقي أنظر:

- Sean D. Murphy : United States Practice in International Law, Volume 2, Publisher:Cambridge University Press, 2006,Pp.320-368

2- Eva.massingham :Military intervention for humanitarian purposes: does the responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends?, International Review of the Red Cross, Volume 91, Issue 876, December 2009, p 811.

Sovereignty ، أو التعاون الدولي المنصوص عليه في المادة 01 فقرة 02 و الذي يعتبر واجب في نظر الدولة و علاقاتها مع الدول، بعيد عن التوجهات الإيديولوجية **Ideology** لتخفيف حدة التوتر و حماية حقوق الإنسان **Protection of Human Rights** والإبتعاد عن التمييز **racism** و الفصل العنصري **Apartheid**، لان الغاية المرجوة هي استقرار فردي و جماعي وفق الفصل السادس والسابع من الميثاق وهي التدابير اللازمة لتحقيق الأمن الجماعي الدولي **International collective security**..

وفق نظام يتماشى مع مبدأ السيادة و مبدأ عدم التدخل **The principle of non-interference** وفي نفس الوقت درء العدوان وكبح الجريمة ومكافحتها باحترام المواثيق الدولية **International conventions** بتطبيق شروط تنفيذ نظام الأمن الجماعي، لكن كل هذا متوقف على مدى قبول المجتمع الدولي في التنازل عن النزعة الفردية و التخلي نسبيا على السيادة المطلقة، وفي الكفة الأخرى هناك دول كبرى بحكم ما تمتلكه من قوة فإنها تتحرف في بعض المرات بنظام الأمن الجماعي **Collective Security** كتعبير عن مصالحها لأن النظام الذي يتضمن قوة مهيمنة أو إمبريالية³ **Imperialism** لا يحتاج إلى الأمن الجماعي فالقوة وحدها ضامنة. لهذا نجد معالجة الأزمة **crisis** في بعض القضايا كان وفق تصرف انفرادي خارج إطار مجلس الأمن وقراراته و الجمعية العامة وإعلاناتها، مما انتج في بعض المرات انحراف من خلال الهيمنة الدول الكبرى ومثالها الولايات المتحدة الأمريكية **United States of America** وأوروبا-فرنسا- و روسيا **Russia** على حساب هيئة الأمم المتحدة **the United Nations** كأعضاء في مجلس الأمن، مما أدى إلى تدخل عسكري **Military intervention** خارج الإطار القانوني في بعض المواطن منها على سبيل المثال كوسوفو **Kosovo** والعراق **Iraq** و أفغانستان **Afghanistan** وغيرها من مواطن أخرى كهيمنة و عدوان أو تجاوز في القرارات هدفه دائما إنتهاك السيادة **Violation of sovereignty** و بسط النفوذ، وعدم التدخل في الشيشان **Chechnya** وفلسطين **Palestine** وهنا تظهر الإنتقائية والإزدواجية .

وهذا ما سوف رغم وجود قواعد قانونية تحرم الحرب والعدوان إلا أن ما قامت به الدول الكبرى ومثالها الولايات المتحدة الأمريكية مثلا من شن حرب على أفغانستان **Afghanistan** في 2001/10/7 وفق قرارات منفردة خارج إطار الشرعية الدولية هو إنتهاك صارخ لسيادة أفغانستان **Afghanistan** وإستباحة إقليمه بمجالاته تحت ما يسمى بالحرب على الإرهاب، و لكن الحقيقة تكمن بأن يكون للولايات المتحدة الأمريكية تواجد في العالم وفق العولمة التي أحدثت أحادية القطبية مما أعطاهم القوة بأن تكون في المنطقة بالقرب من روسيا والصين ،لأن منطقة أفغانستان **Afghanistan** تعتبر ذات بعد إستراتيجي في المجال الاقتصادي بالإضافة لإحتوائها على إحتياطي من البترول.

3- الإمبريالية : هي استعمار تقوم به الدول القوية في العالم من أجل السيطرة على بعض الأقاليم المستقلة بوسائل أو الطريقة الاقتصادية، وإن كان في السابق تستعمل الطريقة السياسية و الاقتصادية .

لذا تغيرت الحرب في عصر العولمة على ما كان سائدا في السابق والتاريخ القريب يثبت هذه الأحداث ، لكن لا ننكر الجهود الدول الرامية إلى إيجاد آلية أمنية جماعية **Collective Security Mechanism** على المستوى الإقليمي حتى تمنع تهديد أمن و السلم المنطقة من الهجمات الإرهابية داخل الدولة. و مع هذا ترى بعض القوى التي مازالت تحمل الفكر الغربي والقائم على أسس العولمة **Globalization** أن هناك صراع سوف يكون في المستقبل قائم على الحضارة - صراع الحضارات **The clash of civilizations** - لصموئيل هنتنغتون المدعم من الغرب و رؤيته للحرب سواء من حيث نوعيتها أو الأهداف و الوسائل، وهذا ما سوف أتناوله في الموضوع.

أولا : مفهوم الأمن الجماعي:

الامن الجماعي هو حماية الدول المعتدى عليها بالقوة عن طريق وسائل جماعية التي تكون عن طريق اتخاذ بعض الاجراءات والتدابير التي يقرها مجلس الامن الدولي طبقا لمواد الميثاق⁴، لكن قبل هذا لابد أن نعرض على بعض الآراء الفقهية وما تراه في هذا الموضوع وعلى سبيل المثال نجد أرسطو Aristotle يرى بان الحرب هي وسيلة للدفاع عن رفاة الحياة ومساعدة الآخرين على الحصول على تلك الرفاهية⁵، وبالتالي الفقيه انشأ فقها قانونيا يتضمن منهج لفهم الحالة كونه يقدم العديد من الاسباب للسيطرة على الشعب الذي يرى فيه أنه غير متمدن و يطلق عليه اسم الآخر، وبالفعل هذا ما قامت به الولايات المتحدة الامريكية في حربها على العراق بأنها دولة دكتاتورية ليس دولة ديمقراطية فاتحة المجال لاحتضان الإرهاب وبالتالي من واجبا تحرير هذا الشعب من اضطهاد النظام القائم⁶.

اما او بنهايم Oppenheim يرى في استعمال القوة المسلحة او التهديد باستعمالها من قبل دولة او مجموعة من الدول هو من اجل وقف الدولة التي تضطهد شعبها ، و ترتكب في حقهم اعمال قاسية ووحشية...⁷، لكن الطرح القانوني الذي جاء به كل من الفقيه براونلي Brawnlie و فرناندو Fernando.R.Teson ينطلقان من نفس الفكرة وهي نص المادة 2 الفقرة 4 ، لكن يختلفان في تفسيرها فالأول يرى بأن النص يتضمن التدخل الانساني ويعتبره استثناء من حظر استخدام القوة في العلاقات الدولية⁸، بينما الثاني لم يحظر استخدام القوة ويعتبرها وسيلة شرعية لعلاج الحرمان من حقوق الانسان⁹، اما

4- مفتاح عمر درباش : المنازعات الدولية وطرق تسويتها ، دراسة وفق قواعد واحكام الفقه و القانون الدولي العام ، المؤسسة الجامعية الحديثة ، لبنان 2013، ص367.

5-Eva.massingham :Military intervention for humanitarian purposes: does the responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends?, International Review of the Red Cross, Volume 91, Issue 876, December 2009, p 810 - 811.

6- Frederic.Megret : 'War '? , Legal semantics and the more to violence, EJIL,vol13,2002 Pp361-399.

7 -Oppenheim : international Law, Op-cit,P305.

8 - "No principle of the Charter is more important than the principle of the non-use of force as embodied in Article 2, paragraph 4 Secretaries General confront many challenges in the course of their tenures but the challenge that tests them and defines them inevitably involves the use of force, Cf R. Zacklin, The United Nations Secretariat and the Use of Force in a Unipolar World: Power v. Principle

محمد طلعت الغنيمي M.T. Al-Ghunaimi يرى في "نظام الامن الجماعي أنه النظام الذي تتحمل فيه الجماعات الدولية المنظمة مسؤولية حماية كل عضو من اعضائها و السهر على امنه من الاعتداء.¹⁰ لكن عبد الهادي محمد العشرى A.H.M. El Ashry الذي يرى " بأن الامن الجماعي الدولي هو نظام الذي تتحمل فيه الجماعة الدولية مسؤولية حماية كل عضو من اعضائها و السهر على امنه.¹¹، بمعنى يكون المجتمع قادر على حشد قوة التي تمكنه من وقف المعتدي على الشرعية، وفق هدف واحد وهو التعاون في مكافحة العدوان، مع تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، و ايجاد منظومة قادرة على تطبيق مبدأ الأمن الجماعي، بشرط توضيح العدوان كتعريف وتحديد صورته في صياغة قانونية واضحة، باحترام اسس ومبادئ النظام الدولي العام الذي يعتبر النظام الدولي الأمني جزء منه، لهذا يتعين على الأمم المتحدة تغيير نهجها و الارتقاء إلى مستوى تحديات الحماية الدولية و هذا ما أشار إليه هنري كيسنجر Henry Kissinger بأن التاريخ أثبت خطأ في الاعتقاد بالنسبة لانتهاكات السلام بأنها ستكون متطابقة وأن من الواجب اتخاذ إجراءات مشتركة حياله بمعنى أن فكرة الأمن الجماعي غير قابلة للتطبيق في الحالات التي تمثل أشد التهديدات خطورة على السلام والأمن الدوليين¹² لان القواعد والمبادئ لاتمثل النظام الدولي بل هي هيكل¹³. ومنه نستخلص أن هذا المبدأ يركز على قضية نبيلة تتمثل في حماية حقوق الإنسان، فهو خط دفاعي للإنسانية، لكنه دائما يبقى مبدأ مثير للجدل لأنه قابل للتطبيق في الاتجاهين المتناقضين وهما اتجاه الشرعية الدولية و اتجاه اللاشرعية الدولية.

ثانيا : الأمن الجماعي حالة اللاحرب

إن الأمن في القانون الدولي هو حالة اللاحرب و الإمتناع عن استعمال القوة فيما بين الأمم، لبلوغ حالة دائمة و مستمرة من السلم و السلام ، بالإضافة إلى محاولة القضاء على دواعي الحرب، فإن المجتمع الدولي قد شرع في سن نصوص قانونية تطمح إلى منع اللجوء إلى الحرب عن طريق نظام عصبة الأمم و ما لحقه من نصوص ما بعد الحرب العالمية الأولى

لأن مفهوم الامن الجماعي في عهد عصبة الامم كان له مفهوم القائم على أمن الجزء لأنه مرتبط بأمن الكل ومنه إذا تعرض الجزء للتهديد يعني تعرض الكل وهذا طبقا لنص المادة 1/16 التي تري بأن اللجوء الى الحرب من قبل اي دولة هو الاعتداء على كافة اعضاء العصبة وبالتالي المسؤولية تقع على الكل لردع

(2010), Pp. 12-13.Cf Ian brawnlie : international Law and the Use of Force by states, Print Publication 1963, Published to Oxford scholarship,2012 , P420.

9 -Fernando.R.Teson : Humanitarian intervention, Home, Journals, Michigan Journal of International Law , MJIL , Vol. 17 , Iss. 2 (1996),P152. <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol17/iss2/5>

10- محمد طلعت الغنيمي: التنظيم الدولي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر، 1974، ص 91.

11- عبد الهادي محمد العشرى : نظرية الامن الدولي والنظام العالمي الجديد ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية، مصر، 1995، ص

30 وما بعدها .

12- Henry Kissinger : World Order , Penguin Press, New York ,2014, p.264

13- Ibid ,266

العدوان عليه¹⁴، لكن هذه الفكرة تعتبر في نظري ضعيف جدا لأنها محدودة في حيز مكاني وهو الدول المتقدمة في ما بينها، وبالتالي ما حكم الاستلاء على أراضي الغير¹⁵ من دول العالم الثالث الا يعتبر جزء من الكل.

ثم استخلف بميثاق الأمم المتحدة بعد الحرب الكونية الثانية¹⁶، لهذا يمكن تعزيز الأمن الدولي من خلال تدابير التي أشارت إليهما المادة 01 الفقرة 01 في ميثاق الأمم المتحدة، وهما الأمن الجماعي أو تسوية المنازعات الدولية، لكن قد يتعرض السلام والأمن الدوليان للخطر ليس فقط من جراء أعمال العدوان، بل قد يكون بسبب أي تهديد آخر للسلام¹⁷.

إن من بين الاهداف التي جاءت بها منظمة الامم المتحدة و تسعى جاهدة في تحقيقها هو احترام المبادئ التي تحت على السلم والأمن الدوليين، وبما أن الميثاق هو الوثيقة الدولية الاسمي ولا يمكن ان نتصور صدور قرارات او وجود اتفاقيات تخالف الميثاق في مبادئه، ومنه كل الوثائق الدولية يفترض انها تشكل النظام الدولي وفق مقومات، منها حظر استخدام القوة او التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية طبقا لنص المادة 02 من الميثاق¹⁸، كونها قاعدة قانونية ملزمة بالنسبة لأعضائها، رغم أن الحرب او استعمال القوة¹⁹ يعد مظهر من مظاهر السيادة لكن سلبيتها الدمار وما تحمله الكلمة من معنى، في نظر القانون و الفقه الذي لا يرى في القوة بمفهومها الواسع سواء كانت عسكرية أو اقتصادية أو حتى تكنولوجية - الجيل الخامس- وسيلة لحل المنازعات الدولية إلا ماكان منها في حالة الدفاع الشرعي، أو التعاون الدولي المنصوص عليه في المادة 01 فقرة 02²⁰ و الذي يعتبر واجب في نظر الدولة و علاقاتها مع الدول، بعيد عن توجهها الايديولوجي في شقه - السياسي ، الاقتصادي، الاجتماعي، الثقافي- القائم على حفظ السلم والامن الدوليين وفق مبادرة تخفيف حدة التوتر، مع حماية حقوق الانسان والابتعاد عن التمييز و الفصل العنصري، كما يمس التعاون الهيئات غير الحكومية التي تنشط في المجال الانساني، وكذا الهيئات الدولية

14- حسن ناعفه : الامم المتحدة في نصف قرن ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 122، مصر، 1995، ص 236.

15- لقد فشلت العصبة في منع الحرب او استعمال القوة و من الامثلة وهي على سبيل المثال لا الحصر 1936 ايطاليا استعملت القوة ضد اثيوبيا ، 1938 المانيا استعملت القوة لضم كل من النمسا وتشيكوسلوفاكيا سابقا ، وفي 1939 المانيا استعملت القوة ضد بولندا.

16- محمد بوسلطان : « من حفظ السلم عن طريق النصوص القانونية إلى ثقافة السلم » / Insaniyat إنسانيات

[En ligne], 10 | 2000, mis en ligne le 31 octobre 2012, consulté le 01 juillet 2019. URL : <http://journals.openedition.org/insaniyat/8099> ; DOI : 10.4000 /insaniyat .8099

17- Bruno Simma and others : Op-Cit,P111.

18- نص المادة 2 الفقرة 4 " يمتنع اعضاء الهيئة جميعا في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة او استخدامها ضد سلامة الاراضي او الاستقلال السياسي لأية دولة او على اي وجه آخر لايتفق ومقاصد الامم المتحدة." انظر ميثاق الأمم المتحدة : منشورات الامم المتحدة ، طبعة 2015، ص 5.

19- المادة 52 اكراه الدولة بالتهديد او باستخدام القوة " تكون المعاهدة باطلة اذا تم التوصل الى عقدها بطريقة التهديد او استخدام القوة بصورة مخالفة لمبادئ القانون الدولي المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة." انظر اتفاقية فينا لقانون المعاهدات اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الاول رقم 2166 بتاريخ ديسمبر 1966 و الثاني رقم 2287 بتاريخ ديسمبر 1968 واعتمدت في ماي 1969 ودخلت حيز النفاذ 27 جانفي 1980.

20- نص المادة 1 فقرة 2 " انماء العلاقات الودية بين الامم على اساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الاخرى الملائمة لتعزيز السلم العام." انظر ميثاق الأمم المتحدة : المرجع السابق، ص 4.

التي لها الشخصية القانونية الدولية، والخاضعة الى مبدأ المساواة في السيادة التي تعتبر عنصر مهم في تكوين الدولة، وفي نفس الوقت تعتبر مظهر من مظاهر استقلال الدولة في ادارة شؤونها الداخلية والخارجية طبقا لنص المادة 02 فقرة 1²¹ رغم انها اليوم تعتبر شكلية في خضم تعالي ظاهرة العولمة الاقتصادية التي حولتها من المطلقة الى النسبية²²، مع أن حسن النية²³ هو امر جوهري في استقرار العلاقات الدولية بين الدول من جهة واستبعاد التوتر الذي قد ينشأ من سوء النية من جهة اخرى ومنه كلاهما يصبان في خانة استقرار النظام الامني الدولي الذي يؤدي بدوره الى استقرار المراكز القانونية الدولية.

إن فشل مجلس الأمن في الحفاظ على السلام والأمن الدوليين²⁴ و السماح باستخدام القوة، كما تشير المادة 7/2 إلى أنه لا يوجد في الميثاق ما يصرح للأمم المتحدة بالتدخل في الأمور التي تندرج أساسا ضمن الاختصاص القضائي المحلي لدولة ما، ويمكن استخدامها فقط في الحالات التي تشكل "تهديدا للسلام"، على الرغم من أن فكرة استخدام القوة لأغراض إنسانية قد دخلت في نقاش أكاديمي²⁵، على أن السلم ضرورة اجتماعية وأنه خلال ما يقرب من قرن من التنظيم و تطوير النصوص القانونية للقضاء على الحروب و تحريم استعمال القوة في العلاقات فيما بين الأمم و تقادي الولايات التي تتعرض لها، لم يتم التحصيل على النتائج المرضية²⁶.

إن حفظ السلم والامن الدوليين كان ينظر له حسب نوع التهديدات التي كانت موجودة في تلك الحقبة من الزمن ، اما اليوم مصطلح الحفظ لا يستطيع أن يغطي السلم والامن الدوليين لوجود تشعب في الامن " من الاقتصادي، الى التكنولوجي، مروراً بالسياسي، و وصولاً بالعسكري... الخ "، و لتتضح الرؤية فمن المفترض أن المنظمة تملك سلطة واسعة النطاق لاستخدام القوة، وتحمل المسؤولية لمعالجة انتهاكات السلام، وقد ينطوي اتخاذ إجراءات لاستخدام القوة نيابة عن جماعة ضد دولة ما، لكن نشأت أيضا ممارسة منح الإذن بتنفيذ عمليات حفظ السلام بموافقة الدولة التي يكون إقليمها مسرحا لتلك العمليات، وشهدت الآونة الأخيرة بعض حالات اختلطت فيها أدوار حفظ السلام وإجراءات الإنفاذ وترتبت على ذلك نتائج مؤسفة، ويصل الى نتيجة وهي سيكون من الضروري أن يتحول القانون الدولي إلى قانون متعلق بالأمن الدولي

21- المادة 2فقرة 1 " تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميعا أعضائها." انظر ميثاق الأمم المتحدة : المرجع السابق، ص 5.

22- زديك الطاهر، العربي رزق الله بن مهدي : العولمة و تقويض مبدأ السيادة، مجلة الباحث العدد 3 ، جامعة ورقلة ، الجزائر، 2003، ص 34 وما بعدها.

23- المادة 26 العقد شريعة المتعاقدين " كل معاهدة نافذة ملزمة لأطرافها وعليهم تنفيذها بحسن نية." انظر اتفاقية فينا لقانون المعاهدات: المرجع السابق، ص6 - محمد 26.

24- Eva.massingham : -Ibid,P 819.

25-Fernando R. Teson : 'Collective Humanitarian Intervention', Michigan Journal of International Law, Vol. 17. 1995-1996, pp. 323-370.

بوسلطان : المرجع السابق، ص6 - محمد 26

والحماية الدولية²⁷، وتصبح الحماية ادارة استعمارية غير مباشرة عن طريق تحقيق بنود وهي تأسيس لنظام جديد، يتمشى و مصالح الدول الرأسمالية الاقتصادية.

لهذا نرى بأن الأمن الدولي التقليدي هو ما يتعلق في المقام الأول بحفظ أمن الدول، قد بدأ يتحول الى مفهوم جديد قد نشأ في السنوات الأخيرة، وهو مفهوم حماية الأمن ، الذي يقر بأن مصادر التهديدات لا تقتصر فقط على الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، وإنما قد تستهدف مصالح الاقتصادية كسبب مباشر أو أمن الشعوب بطريقة غير مباشرة مما يستدعي الحماية.²⁸

ثالثاً: الأمن الجماعي تدخل

إن الهيمنة الامريكية بعد الاعلان على الاحادية القطبية اصبحت تنتظر الى المؤسسات الدولية التي انشئت بعد الحرب العالمية الثانية وفي فترة الحرب الباردة واثاء الثنائية القطبية أنها تمثل حاجز منيع في تطبيق الأجندة الرأسمالية الغربية وهي احداث نظام دولي يتمشى والفكر الليبرالي، لهذا اصبحت تجند من القدرات ما تملك للحصول على قرارات من هذه المؤسسات الدولية لتحقيق غايتها وهذا ما حدث بالفعل في كل من حالة العراق والكويت او البوسنة او في بعض المرات تتجاوز مبادئ الجماعات الدولية وفق تنفيذ رؤيتها عندما تتضح لها الفكرة وهي عدم القدرة في الحصول على قرار يناسبها وهنا حالة الانتهاك الامريكي للسيادة أفغانستان واستباح اقليمه بمجالاته تحت ما يسمى بالحرب على الارهاب، والحقيقة هي لابد أن يكون للولايات المتحدة الامريكية تواجد في المنطقة بالقرب من روسيا والصين وفي نفس الوقت تعتبر منطقة افغانستان ذات بعد استراتيجي في المجال الاقتصادي بالإضافة لاحتوائها على احتياطي من البترول، و ثانيها هي العراق حين تم انتهاك اجوائها من قبل امريكة و بريطانيا و بتالي خرق السيادة الوطنية خارج الشرعية الدولية، و حالة كوسوفو وليبيا مؤخرأ أين تم اتخاذ إجراءات فرض منطقة حظر جوي على حركة الطيران العسكري الليبي، وإقامة مناطق آمنة في الأماكن التي تتعرض للقصف، مع حظر توريد الأسلحة إلى النظام الليبي، وفي نفس الوقت يحمل القرار نوع من التناقض، حيث منع توريد الأسلحة إلى ليبيا رغم أنها كانت تربطها عقود شراء مع دول عدة منها روسيا وفرنسا، و أغفل جانب المعارضة و غض البصر عليها في قضية التسليح التي وقفت ورائها دول خليجية بإمتياز، لكن الذي يطرح حول القضية الليبية في قرار مجلس الأمن رقم 1970²⁹ هو أن القرار اتخذاً بالإجماع حيال الأوضاع في ليبيا وبفرض عقوبات عليها وفوض المحكمة الجنائية الدولية بالتحقيق في الجرائم التي اقترفها الجيش الليبي ضد المدنيين الليبيين، لكن القرار لم ينص على بند يوحي بأن تتدخل دولة ما أجنبية بالدفاع عن المدنيين الليبيين أو اللجوء للقوة

27 - Ian Brownlie : Principles of Public International Law, 6th ed. (Oxford, Oxford University Press, 2003), p.706.

28 - Bruno Simma and others, eds., The Charter of the United Nations: A Commentary vol. I., 3d ed (Oxford, Oxford University Press, 2012), p.111

29- الأمم المتحدة : القرار رقم 1970/SRES/2011 الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته 2491، المنعقدة في 26 / فبراير

2011، ص1.

لحمايتهم و هذا ما جعل مجلس الأمن بإتخاذ اجراءات سريعة لإستدرك الأمر بموجب قرار رقم 1973³⁰، وأذن للدول الأعضاء كافة باتخاذ جميع التدابير اللازمة، لتغطية سلبات القرار السابق رقم 1970 المبهم الذي ضاع بين استخدام القوة العسكرية و مسؤولية السلطات الليبية عن حماية الشعب الليبي³¹، الذي بررت فيه الدول الغربية وعلى رأسها فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية التدخل العسكري في ليبيا بأنه جاء ومتطلبات مسؤولية عن الحماية في إطار الشرعية الدولية.

رابعا : الأمن الجماعي عدم تدخل

أما نقيض الفكرة هو اختفاء الخيار العسكري و تغيب ادوات الحصار والمقاطعة و الضغوط التي تعتبر وسائل العقوبات الاقتصادية، وبالتالي لا تتعدى حدود الادانة او التنديد، وكأن الحالة تضبطها قواعد قانونية خاصة، لان هناك قواعد عالمية تعلوا قواعد القانون الدولي العام وهي قواعد القوة و المصالح الاقتصادية بين القوي وحليفه الذي لايهان رغم ضعفه، ومن هنا نلاحظ أن الوضع العربي مغاير تماما بالنسبة للوضع الاسرائيلي، فاذا كانت هناك استباحة لسيادة الدول العربية باسم الهيمنة الامريكية في التسعينات القرن المنصرم على اعتبار أنها المسيطرة على العالم بالأحادية القطبية وما نتج عنها تدخلات في العراق وغيرها من مواطن اخرى أو الاستباحة باسم الارهاب بعد 11 سبتمبر 2001 و تطبيق مبدأ المسؤولية عن الحماية وما نتج عنها كذلك من تدخلات في ليبيا وغيرها من دول اخرى، فان وضع الكيان الاسرائيلي الذي ينخر في مجتمع العربي ترى فيه الولايات المتحدة الامريكية يحمل مفهوم السيادة الكاملة غير منقوصة بمفهومها التقليدي، وبالتالي حماية ودعم كاملين في المجالات المتعددة، ان استعمال حق النقض في مجلس الامن هو منع تطبيق القرارات الشرعية الدولية³² وبالتالي منع صدور اي ادانة لما تقتضيه اسرائيل من جرائم ضد الانسانية و الابادة الجماعية و العدوان و الفصل العنصري في حق الدولة الفلسطينية وشعبها، بل بالعكس هناك دعم غربي تتوله امريكة بالدرجة الاولى وللأسف بعض الدول العربية في الآونة الاخيرة في حماية انتهاكاتها و المعلنة في مجال حقوق الانسان و الاستلاء على الاراضي بالقوة لدولة ذات سيادة، إن

30- الأمم المتحدة : القرار رقم 1973/SRES/2011 الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته 2491، المنعقدة في 26 فبراير

2011، ص1.

31 - Marie-José Domistici – Met : Mettre œuvre la responsabilité de protéger avec humanité, leçon tirées du cas libyen, in la responsabilité de protéger, dix ans après sous la direction de Chaumette Anne-taure Thouvenin Jean- marie, act de colloque du 14 Novembre 2011, Pedone, Paris, 2013, p 132.

32- وقد تبني مجلس الامن هذا القرار رقم 242 في جلسته 1382 بإجماع الاصوات وحسب وجهة نظر الامم المتحدة فقد كان القصد من هذا القرار وضع اطار للسلم في الشرق الاوسط و في اعتقادي ان السلم غير قائم على العدل فهو لم يأتي على ذكر فلسطين برغم من أنها صاحبة النزاع الرئيسي، و من خلال هذا نلاحظ أن جل القرارات الأمم المتحدة لعبت فيها الولايات المتحدة الامريكية الدور الكبير في اقرار مشروع تقسيم فلسطين انظر القرار رقم 181/1947 كما قامت بتعديل بعض القرارات مثل القرار رقم 194/1948 وخاصة الفقرة 11 منه، كما كان لها دور في صياغة القرار رقم 242/1967 وعند التدقيق في هذا القرار نجد يعبر مواقف ومبادئ الولايات المتحدة الامريكية كما نلاحظ في القرار 181/247 انه اعطى حقوق وطنية وتأسيس الدولة لكن فيما بعد تم العدول عن هذا الحق واعتبرهم مجرد افراد لاجئين، من هنا نلاحظ اتفاق بين السياسة العامة للأمم المتحدة و الولايات المتحدة الامريكية أن الفلسطينيين مجموعة من اللاجئين يستحقون حقوق انسانية فالقرار 194 اغفل الدولة و القرار 181 اسقط فكرة التقسيم ليكون القرار 242 الفاصل في تكوين الدولة حيث احال القضية من قضية دولة الى قضية لاجئ. انظر الأمم المتحدة : القرار رقم 242/1967 الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته 1382، المنعقدة في 22 نوفمبر 1967.

الانتقائية و المعاملة التمييزية و الخاصة من قبل الغرب للكيان الاسرائيلي أبعد عليها امتثال مجريها امام المحكمة الجنائية الدولية او المحاكم الخاصة مثل ما امتثالا لها مجرمي يوغسلافيا او تطبيق القرارات التي تحت على ايقاف الاستيطان ونهب الاراضي³³ من الفلسطينيين، وبالتالي الخروج عن الشرعية الدولية من قبل اسرائيل وانتهاك حقوق الانسان زاعها قوة كونها الاستثناء، اذن القضية ليست بالدرجة الاولى انسانية او حقوقية بقدر ما هي إلا حسابات سياسية و مواقع استراتيجية يحمل في طياتها بعد عسكري واقتصادي، وبالتالي المجتمع الدولي لم ينجح في فرض أي قرار يحمي القضية الفلسطينية، من المعتدي الإسرائيلي، وخصوصا أن الولايات المتحدة الأمريكية تعمل دائما على فرض رؤيتها الأحادية ومحاربة أي تعددية دولية داخل الأمم المتحدة ومؤسساتها بخصوص اسرائيل.

خامسا : الأمن الجماعي نظرة جديدة

هناك من يرى بأن الحرب وحتى التدخل سوف يتغير في منظوره خصوصا في ضل العولمة والاحادية القطبية ومن أمثال هؤلاء صموئيل هنتنجتون في طرحة لنظرية صراع الحضارات أو فرانسيس فوكوياما في فكره نهاية التاريخ³⁴.

لذا تغيرت الحرب في عصر العولمة سواء من حيث النوع أو الاهداف وحتى من حيث الوسائل، ومن خلال هذا سوف نخرج على بعض النقاط التي نرى بأنها مهمة جدا منها اصبحت الحروب في عصر العولمة جلها او النسبة الكبيرة منها تدور داخل الدولة الواحدة وليس بين الدول كما كان سائد في السابق والتاريخ القريب يثبت هذه الاحداث من الحروب مروراً بالبلقان ذات النظام الفدرالي الى القوقاز وقضية الارمن في اقليم ناكورنو كارباخ في بداية التسعينيات وصولاً الى اقليم ابخازيا في استينيا، و المرحلة الثانية بعد احداث 11 سبتمبر 2001 في كل من افغانستان و العراق ليبيا وسوريا³⁵ ومؤخرا اليمن، اذن كل هذه الأحداث دارت صراعاتها داخل الدول الواحدة ولم تخرج عن هذا المجال الى ما بين الدول.

هناك رؤية أخرى تتمثل في ان الصراع أخذ منحى آخر في مجال الامن الدولي وفق فاعلين جدد تنظمهم العولمة مثل الشركات العسكرية³⁶ و الجيوش الخاصة التي اصبحت توظف في قضايا عديد منها على سبيل المثال الاطاحة بالأنظمة السياسية في العالم وبالخصوص في الدول العربية وعموما في دول العالم الثالث، باسم القانون الدولي الانساني او حقوق الانسان، فاعتبارات المصلحة الاقتصادية للدولة

33- هدمت قوات الامن الإسرائيلية 105 من المرافق في الضفة الغربية المحتلة خلال الفترة المشمولة بقرار، مما أدى الى تشريد 170 فلسطينيين وبناء مستوطنات في الضفة الغربية انظر الأمم المتحدة : القرار رقم 6906.PV/S الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته 6906، المنعقدة في 23/ جانفي 2013 ، ص4

34- زديك الطاهر، محمد ورنقي: بين حوار وصراع الحضارات مصالح اقتصادية، مجلة الدراسات الإسلامية ، العدد 11، جامعة الاغواط، الجزائر، 2018، ص400 وما بعدها.

35- الحرب الأهلية Civil war السورية بدأت منذ عام 2011 وهي مستمرة الى اليوم ، تعتبر أسوأ مأساة إنسانية في القرن الحادي والعشرين انظر الامم المتحدة : مجلس الأمن ، قرارا 2017/2393، الذي اتخذه مجلس الامن في جلسته 8141، في 19 ديسمبر 2017. لان افكارها مستوحاة من الربيع العربي انظر

Michel Camau : Un printemps arabe ? L'émulation protestataire et ses limites, l'année du maghreb, CNRS edition VIII, 2012, Pp27-47.

36- الاهرام : التقرير الاستراتيجي العربي : مركز الدراسات الاستراتيجية و السياسية ، القاهرة ، مصر، ص 43.

العظمى هي التي أصبحت تكيف الوضع والجرائم اذا ما وقعت انتهاكات جسيما تتعلق بجرائم حرب او جرائم ضد الانسانية او جرائم ابادة وكيفية احداث الادانة من عدمها، حتى في قضية المحاكمة دائما الطرف المنهزم هو الذي يحاكم ويتحمل تبعات الجرائم وكأن الطرف المنتصر لم يقترب جرائم، ومنه برزت الانتقائية في التعاملات الانسانية تتخللها اعتبارات سياسية، او وفق محاربة الآخر المصطنع مثل الارهاب الدولي³⁷، او المطالبة بحماية الاقلية المتواجدة داخل الدولة لها توجه عرقي او ديني او حتى توجه سياسي بعد احتقانها ووهما بأن المخرج يكون خارجي، محاربة تجارة المخدرات و الاسلحة في اطار الجريمة المنظمة.

إن ذهاب نحو تطبيق مبدأ التدخل خصوصا في باب الانساني الذي في الاصل لا يتجزأ من دولة الى اخرى من منظور هيئة الامم المتحدة، إلا أنه جعل الدول المهيمنة جامدة لاستطيع حماية مصالحها او حتى حقوق الانسان بسبب مبدئين مهمين يعتبران حجرة تعثر للغرب وهما مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاعضاء إلا بعد الحصول على ترخيص من مجلس الامن، و مبدأ السيادة الذي يعتبر حاجز منيع، وبتالي المبدئين يشكلان في نفس الوقت طرف نقيض، مما اعطي للدول المهيمنة في خضم التطورات الدولية الحديثة المصاحبة للعولمة الدعوة الى النظر في اعادة هيئة الامم المتحدة وميثاقها حتى يلائم واقع العلاقات الدولية، خصوصا كما اسلفا سابق في قضية كوسوفو والتدخل الامريكي مع الناتو بدون ترخيص من مجلس الامن التي تعتبر بداية في نظر الغرب لإبعاد مجلس الامن بطريقة غير مباشرة، ونفس الشيء في العراق بحجة تحرير الكويت، اذن الفكرة هنا هو تكرار فعل التدخل خارج مجلس الامن يعطي سابقة التي تتحول في ما بعد الى قاعدة عرفية بعد تكرارها لعدة مرات و بتالي الضغط على الفاعلين بإعادة صياغة النص القانوني ضمن تطوير قواعد القانون الدولي العام التي تلزمهم على الاعتراف بالتدخل.

هذا التدخل الذي كان يقتصر في الجانب العسكر أصبحت له رؤية اخري متنوعة مرتبطة بموضوعات ذات الصلة به منها على سبيل المثال التدخل القائم على الاكراه من قبل دولة او المجتمع الدولي بفرض عقوبات اقتصادية كالضغوط او المقاطعة او الحصار بهدف التوقف عن اعمال سياسية مضرّة و المثال الذي نرده هنا الحصار الاقتصادي على دولة قطر³⁸؛ او من قبل منظمات قد تكون غير حكومية كالصندوق النقد الدولي او منظمة العالمية للتجارة الذين يضعوا شروط اقتصادية في بعض المرات تمس توجه الدول السياسي، او منظمات حقوقية لها دور المراقبة التي تربط دائما دعمها المالي بتحسين مستوى حقوق الانسان وبتالي المساعدة المقدمة للدولة ما مربوطة بتطبيق شروط المنظمة الحقوقية، اذن كل هذه الاعمال تدرج في خانة التدخل مما جعله جد معقد حيث نجده في قضية ما في دولة ما و لا نجده في الأخرى، وقد يحدث في

37- زيدك الطاهر، محمد ورنيني : استراتيجية مكافحة الارهاب الالكتروني في المجال الاقتصادي، المرجع السابق، ص270 وما

بعدها

38- زيدك الطاهر: حصار قطر بين الاسباب والتداعيات، مجلة العلوم السياسة والقانون، المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، المجلد الثاني العدد السادس، المانيا، 2018، ص174 وما بعدها.

مراحل متأخرة مما يصعب عليه فكرة ادارة الازمة أو منعها، او ترتبط بتقديم مساعدات مما يعطي فرصة للتدخل وهذا ما أرادت الولايات المتحدة الامريكية أن تحدثه مؤخرا في فنزويلا، .

الخاتمة:

إن الانتقال من نظام دولي الى نظام اخر يكون عبر حروب تثبت المنتصر وتقويه و تنهي المهزوم وتضعفه، فينعكس الامر على اطاحت ببعض المؤسسات التي جاء بها التنظيم السابق مما يتطلب من المنتصر النظر في اعادة هيكلة تنظيم جديد يخدم مصالحه وفق مبادئ جديدة، لكن الذي حدث في بداية التسعينيات جعل الغرب يبقي على التنظيم الى حين، لكن مع تسخيره في خدمت مصالح الدول الرأسمالية وعلى راسهم الولايات المتحدة الامريكية وبالتالي عولمة المؤسسات الاقتصادية والتنظيمات السياسية والقانونية لصالح المنتصر، لكن منهزم لم يفوت الفرصة عندما تم الابقاء على هذه المؤسسات، حيث بدأ يصارع من اجل الحفاظ على الركائز القانونية للنظام القديم ومنه ظهر الجدل الواضح في تعديل ميثاق الامم المتحدة بسبب قضايا عديدة تم اتخاذ القرار فيها دون اللجوء الى المنظمة كون هذه الأخيرة تقيد تصرفات المنتصر في تطبيق اهدافه، هذا الامر جعل الامر يأخذ عدة منحنيات متنوعة حسب الرغبة والمصلحة.

يرد الغرب الرأسمالي واخص بالذكر الولايات المتحدة الامريكية من وضع قانون دولي جديد للأمن والحماية يقوم على اسس منها تحويل مجلس الأمن إلى الهيئة التي تملك صلاحيات السلطة التنفيذية في العالم ، و توسيع اختصاصات الأمين العام للأمم المتحدة بموجب المادة 99 من ميثاق الأمم المتحدة، إضافة مهام الى الجمعية العامة للأمم المتحدة بتحيين وتطوير القانون الدولي العرفي، والعمل يكون على اساس حماية البشرية وليس حماية الدول بل تهميشها، أما بخصوص محكمة العدل الدولية فمجالها يكون اكثر في تفسير القانون الذي يتم التركيز فيه و الحث على التعاون.

المراجع:

الكتب

1. مفتاح عمر درباش : المنازعات الدولية وطرق تسويتها ، دراسة وفق قواعد واحكام الفقه و القانون الدولي العام ، المؤسسة الجامعية الحديثة ، لبنان 2013.
2. محمد طلعت الغنيمي: التنظيم الدولي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر، 1974.

1. Pierre-Marie.Dupuy: ,grands textes de droit international public ,dalloz, Edition,Paris,1995.

المجلات و الدوريات

- 1-زدريك الطاهر: حصار قطر بين الاسباب والتداعيات، مجلة العلوم السياسة والقانون، المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، المجلد الثاني العدد السادس، المانيا ،2018.

- 2-زدريك الطاهر، العربي رزق الله بن مهدي : العولمة و تقويض مبدأ السيادة، مجلة الباحث العدد 3 ، جامعة ورقلة ، الجزائر، 2003.
- 3-زدريك الطاهر ، محمد ورنقي : استراتيجية مكافحة الارهاب الالكتروني في المجال الاقتصادي، مجلة الدراسات الافريقية وحوض النيل ، المجلد الثاني العدد الخامس ، المركز العربي الديمقراطي، المانيا ،2019.
- 4-زدريك الطاهر، محمد ورنقي: بين حوار وصراع الحضارات مصالح اقتصادية، مجلة الدراسات الإسلامية ، العدد 11، جامعة الاغواط، الجزائر، 2018.
- 5- Michel Camau : Un printemps arabe ? L'émulation protestataire et ses limites,l'annee du maghreb, CNRS edition VIII, 2012.

البحوث والتقارير

1. عبد الهادي محمد العشرى : نظرية الامن الدولي والنظام العالمي الجديد ، كلية الحقوق ، جامعة المنوفية، مصر، 1995.
2. الاهرام : التقرير الاستراتيجي العربي : مركز الدراسات الاستراتيجية و السياسية ، القاهرة ، مصر.
3. Marie-José Domistici – Met : Mettre œuvre la responsabilité de protéger avec humanité, leçon tirées du cas libyen, in la responsabilité de protéger, dix ans après sous la direction de Chaumette Anne-taure Thouvenin Jean- marie, act de colloque du 14 Novembre 2011, Pedone, Paris, 2013
4. –Rosemary Foot, Neil MacFarlane et Michael Mastanduno, US Hegemony and International Organizations (Oxford: Oxford University Press, 2003).
5. George W. Downs, « Beyond the Debate on Collective Security » dans George W. Downs : dir., Collective Security Beyond The Cold War (Ann Arbor : University of Michigan Press, 1994).
6. –Barry Buzan : The United States and The Great Powers : World Politics in the Twenty-First Century (Cambridge, MA: Polity, 2004).

المواثيق والقوانين

- 1- الأمم المتحدة : القرار رقم 2011/SRES/1970 الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته 2491،المنعقدة في 26 / فبراير 2011.
- 2- الأمم المتحدة : القرار رقم 2011/SRES/1973 الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته 2491،المنعقدة في 26 فبراير 2011، ص1.

- 3- الأمم المتحدة : الفصل الثالث المسؤولية، حولية لجنة القانون الدولي 1996، وثائق الدورة الثامنة و الأربعين A/CN.4/SER.A/1996/Add.1 ، المجلد الثاني الجزء الأول، منشورات الأمم المتحدة نيويورك وجنيف 2008.
- 4- الامم المتحدة : مجلس الأمن ، قرارا 2017/2393، الذي اتخذه مجلس الامن في جلسته 8141، في 19 ديسمبر 2017 .
- 5- الامم المتحدة : مجلس الأمن ، قرارا 2017/2394، الذي اتخذه مجلس الامن في جلسته 8145، في 21 ديسمبر 2017.
- 6- ميثاق الأمم المتحدة : منشورات الامم المتحدة ، طبعة 2015.
- 7- اتفاقية فينا لقانون المعاهدات اعتمدت بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة الاول رقم 2166 بتاريخ ديسمبر 1966 و الثاني رقم 2287 بتاريخ ديسمبر 1968 واعتمدت في ماي 1969 ودخلت حيز النفاذ 27 جانفي 1980.

صلاحيات الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية

في إطارها البيئي

Powers of local communities to protect public health in their environmental context

- الدكتور قريبيز مراد، أستاذ محاضر أ، كلية الحقوق والعلوم سياسية جامعة الأغواط.
- ط.د. بلي بولنوار، أستاذ مؤقت، كلية الحقوق والعلوم سياسية، جامعة الأغواط.

تاريخ إرسال المقال: 2020/01/07 تاريخ قبول المقال: 2020/05/10 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

ترتبط الصحة العامة بمدى سلامة البيئة، هذه الأخيرة تعرضت إلى تلوث كبير بشتى أنواعه انعكس سلبا على صحة السكان وجعلت تهدد البشر في وجودهم، مما دفع ناقوس الخطر لتدارك الوضع، فأصدر المشرع الجزائري ترسانة قانونية لحماية البيئة والصحة العامة، وانبثقت عن هذه الترسنة إطار هيكلي تنفيذي واستشاري مركزي ومحلي، هذا الأخير يعد في الخط الأول للمجابهة ويمثل الوسائل القانونية والهيكلية لبلورة السياسة العمومية في المجال البيئي الصحي، تجسيد للطموح الكبير الذي ترمي إليه السلطات العمومية لحماية البيئة والارتقاء بالصحة العمومية والمحافظة عليها .

الكلمات المفتاحية: البيئة، الصحة العامة، مكافحة الأوبئة الجماعات المحلية، الولاية، البلدية .

Abstract:

Public health is linked to the safety of the environment, the latter has been exposed to a large pollution of all kinds that negatively impacted the health of the population and made threatening human beings in their presence, which sounded the alarm to remedy the situation, so the Algerian legislator issued a legal arsenal to protect the environment and public health, and emerged from this arsenal a structural framework Executive and consultant central and local, the latter is in the first line of confrontation and represents the legal and structuring means to crystallize public policy in the field of health environmental, the embodiment of the great ambition of the public authorities to protect the environment and promote public health and maintain it.

Keywords :Environment, Public health, Epidemic control, The state, Municipality.

المقدمة:

قامت الجزائر بعد الاستقلال بانتهاج سياسة اقتصادية وتنموية كبيرة من أجل القضاء على التخلف الذي خلفه الاستعمار ، مما أدى إلى الضغط على البيئة وعناصرها فتدهورت وانعكست على صحة المواطنين بالسلب، سرعان ما تنبّهت له، السلطات وتداركت الموقف فقامت بالتصدي لهذه الظواهر السلبية، ووضعت لهذا الغرض سياسة وطنية لحماية البيئة بجميع عناصرها بما فيها حماية الصحة العمومية، وشرعت في بعض الخطوات، فأصدر المشرع الجزائري مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية لحماية البيئة والصحة وانبثقت عنها هيئات لحماية الصحة في إطار محيطها البيئي الحيوي، هذا النظام القانوني وتلك الهيئات شكلت في مجملها الوسائل القانونية والهيكلية كأداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال حماية البيئة والصحة .

هذا المجهود لا تظهر فعاليته إذا كان أحادي الطرف مقتصرًا على حماية الصحة، ومهملاً للجانب الأساسي وهو حماية البيئة التي تعد الإطار الذي يستوعب جميع أنواع المبادرات والإجراءات، وأمام هذا الارتباط الوثيق بين العوامل البيئية والصحية ، ولما كانت الهيئات المحلية تقوم في المقام الأول كآلية تنفيذية لحماية البيئة عاكسة في ذلك الطموح الكبير الذي تسعى إليه السلطات العمومية وجب حماية البيئة والمحافظة عليها من طرف الجماعات المحلية باتخاذ التدابير الوقائية والعلاجية التي تضمنها النظام القانوني البيئي .

ونهدف من خلال هذه الورقة البحثية إلى الربط بين التلوث البيئي والصحة وتحديد نطاق صلاحيات الجماعات المحلية في مجال حماية الصحة، وفعالية التدابير المتخذة للجماعات المحلية في مجال حماية الصحة رصد تطور قانون الصحة ومدى تقاطعه مع قانون الولاية والبلدية في مجال التصدي للأضرار التي تلحق بالمواطن جراء التلوث البيئي .

ومما سبق يثور التساؤل حول نجاعة إدارة الجماعات المحلية في حماية الصحة العامة في إطارها البيئي؟

وللإجابة على هذا الإشكال سنتبع المنهج التحليلي والوصفي من خلال التطرق إلى تحديد مفهوم الصحة العامة وعلاقتها بالبيئة (مبحث أول) ثم التعرّيج على صلاحيات الجماعات المحلية في هذا المجال (مبحث ثاني) .

المبحث الأول : مفهوم الصحة العامة وعلاقتها بالبيئة :

تعود العلاقة بين الصحة والمحيط إلى ماضي بعيد جدا حيث نصح أبو قراط (ق 04 ق م) في نظريته حول المناخ الأطباء بضرورة الاهتمام بالبيئة وأنماط حياة مرضاهم بما فيها نوعية الهواء الذي يستنشقونه والماء والغذاء، حيث أن حالة كل عنصر من عناصر البيئة (الماء، الهواء، التربة) تتكيف معه الحالة الصحية لخلايا، وأعضاء جسم الإنسان، وإذا كانت فاسدة وملوثة انعكست سلبا على صحة الإنسان

¹ من هذا المنطلق وجب معرفة مفهوم الصحة العامة (مطلب أول) والتدابير الواجب اتخاذها لحمايتها (مطلب ثاني) .

المطلب الأول : مفهوم الصحة العامة :

يجب التطرق إلى إعطاء تعريف للصحة العمومية وتحديد مفهوم مكافحة الأوبئة للحفاظ على الصحة العامة .

الفرع الأول : تعريف الصحة العمومية

يراد بالصحة العامة وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها من ذلك المحافظة على صلاحية مياه الشرب، وتوفير حد أدنى من نقاء الهواء، وضمان سلامة الأطعمة المعدة للبيع، ومكافحة الأوبئة والأمراض المعدية، وحسن التخلص من الفضلات والنفايات السائلة والصلبة، بإعداد المجاري وجمع القمامة، والمحافظة على نظافة الأماكن العامة .²

ولم يقدم المشرع الجزائري مفهوما محددا جامعاً مانعاً للصحة العامة في قانون الصحة الجديد، مكتفياً بإعطاء وإظهار الهدف منه المتمثل في ضمان الوقاية وحماية صحة الأشخاص والحفاظ عليها واستعادتها وترقيتها ضمن احترام الكرامة والحرية والسلامة والحياة الخاصة³

وقد ربط المشرع الجزائري بين حماية الصحة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث نصت المادة 2 من قانون الصحة : " تساهم حماية الصحة وترقيتها في الراحة البدنية والنفسية والاجتماعية للشخص ورفقه في المجتمع، وتشكلان عاملاً أساسياً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

بينما ورد تعريف للصحة العامة في قانون 05 / 85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها الملغى في نص المادة 25 منه : " يعني مفهوم الصحة العمومية مجموع التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها"⁴ .

ترمي الأهداف المسطرة في مجال الصحة إلى حماية الإنسان من الأمراض والأخطار وتحسين ظروف المعيشة والعمل لاسيما عبر المساواة في الحصول على العلاج وضمان استمرارية الخدمة العمومية للصحة والأمن الصحي، وفق مبادئ تسلسل وتكامل نشاطات الوقاية والعلاج وإعادة تكييف مختلف هياكل ومؤسسات الصحة .

الفرع الثاني : مفهوم الحفاظ على الصحة العامة :

الحفاظ على الصحة "SALUBRITE PUBLIQUE" ومؤداه اتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع انتشار الأوبئة والأمراض المعدية ، مثل : السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع ،

¹ - باشا ، التلوث وإخطاره على صحتنا ، مجلة الجيش ، عدد 579 ، الجزائر ، 2011 ، ص 58 .

² - ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2007 ، ص 87 .

³ - المادة الأولى / 2 من قانون 11/18 المؤرخ في 2 يوليو 2018 المتعلق بالصحة، ج ر عدد 46 المؤرخة في 29 يوليو 2018 .

⁴ - المادة 25 من القانون رقم 85 / 05 المؤرخ في 16 فبراير 1985 المتعلق بحماية الصحة العمومية وترقيتها ج عدد 08 المؤرخة في 17 فبراير 1985 .

وتطهير مياه الشرب من طرف المصالح الإدارية المختصة⁵ دون أن ننسى الجانب العلاجي إذا وقعت الأمراض والأوبئة

إن تدني المقومات الأساسية للصحة العمومية نتج عنه ظهور وانتشار أمراض وبائية خطيرة كان المواطن ضحيته المباشرة الأولى، ولهذا الغرض وجب مكافحة الأوبئة والتي يعني بها مجموع الأعمال التي تستهدف هذه العوامل أو القضاء عليها، وكذلك تحديد المقاييس الصحية التي تستهدف توفير ظروف سليمة في الحياة والعمل.

والأمر الذي يجب أن نفهمه هو أن المسائل المتعلقة بتلوث الهواء لأنه هناك تفاعل كبير يحدث بين أحد الملوثات وجسم الإنسان له تأثيرات صحية والحماية القانونية هي إحدى الوسائل التي يضعها المجتمع من خلال مؤسساته لتمكن أو وترشد تصرفات أفرادها تجاه البيئة وعناصرها ، وعليه فالهدف الأساسي من الحماية القانونية للبيئة هو وضع التدابير والإجراءات التي تمنع حدوث الضرر وليس الهدف هو التعويض عن الضرر الواقع وأن التصدي القانوني لمسألة التعويض عن الأضرار هو مسألة فرعية⁶

المطلب الثاني : تدابير حماية الصحة العمومية والمحيط البيئي :

حماية الصحة هي كل التدابير الصحية الاقتصادية والاجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية والقضاء عليها، سواء كانت ذات أصل وراثي أو ناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو مرتبطة بالبيئة وذلك بغرض الحفاظ على صحة الشخص والجماعة⁷ وتنقسم هذه التدابير إلى تدابير وقائية منعية سابقة وإلى تدابير علاجية لاحقة .

الفرع الأول : التدابير الوقائية

الوقاية هي كل الأعمال الرامية إلى :

✓ التقليل من أثر محددات المرض ،

✓ و/ أو تقادي حدوث الأمراض ،

✓ إيقاف انتشارها و / أو الحد من آثارها .⁸

في مجمل الأهداف تستهدف التدابير الوقائية إلى إبقاء حدوث الأمراض والجروح والحوادث وتشمل على سبيل المثال لا الحصر :

الأمراض المتنقلة ومكافحتها ، الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ، الوقاية من الأمراض غير المتنقلة ومكافحتها، مكافحة عوامل الخطر وترقية أنماط حياة صحية (مكافحة الإدمان على التبغ، الإدمان على الكحول و المخدرات، ترقية التغذية الصحية ، ترقية ممارسة ، التربية البدنية والرياضية إلخ...)

⁵ - محمد الصغير بلعي ، القانون الإداري ، دار العلوم ، الجزائر ، 2004 ، ص 260 .

⁶ - علي سعيدان ، أسس ومبادئ قانون البيئة ، موفم للنشر ، الجزائر ، 2014 ، ص 32 .

⁷ - المادة 29 من القانون 11/18 المتعلق بالصحة السابق .

⁸ - المادة 34 من نفس القانون .

كذلك يدخل في إطار التدابير الوقائية الاستثمار في مجال الصحة من حيث بناء المنشآت الصحية وتكوين العامل البشري اللازم والكافي وتوفير المناخ الصحي، وإنشاء منظومة إنتاجية صحية تحقق الاكتفاء الذاتي من حيث المستلزمات والمواد الصحية والصيدلانية والأدوية .

الفرع الثاني : التدابير العلاجية :

تستهدف التدابير العلاجية الكشف عن الأعراض المرضية في الوقت المناسب لمنع حدوث المرض ، وكذلك الحيلولة دون تفاقم المرض لدى حدوثه تقاديا للآثار المزمنة وتحقيقا لإعادة تكييف سليم وتشمل التدابير العلاجية على سبيل المثال لا الحصر التكفل بصحة الأشخاص في الحالات الاستثنائية، حيث يتعين على هياكل ومؤسسات الصحة المعنية، في إطار التكفل الصحي عند الكوارث أو الحالات الاستثنائية إعداد مخطط تدخل ونجدة خصوصي وذلك بالتعاون مع السلطات والمصالح المؤهلة⁹ يضاف إلى ما سبق ذكره حماية المرضى المصابين باضطرابات عقلية ونفسية ، حيث يشمل التكفل بهم التشخيص والعلاجات وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج الاجتماعي وفق مخطط عام تدرج فيه مجمل هذه الأعمال .

كما يتلقى الأشخاص المصابون بالأمراض المعدية والذين يشكلون مصدر للعدوى علاجاً استشفائياً أو حر، كما أنه هناك رقابة صحية على الحدود للعلاج وقاية من تفشي الأمراض المعدية برا أو جواً أو بحرا بواسطة مراكز صحية متواجدة على مستوى نقاط الدخول الحدودية يشرف عليها طبيا محلفا الذي يعد هو السلطة الوحيدة المختصة على مستوى نقطة الدخول .

في المخدرات يجري علاج إزالة التسمم المنصوص عليه في قانون المخدرات¹⁰، داخل مؤسسة متخصصة وإما خارجيا تحت مراقبة طبية، ولا تمارس الدعوى العمومية ضد الأشخاص الذين امتثلوا إلى العلاج الطبي الذي وصف لهم لإزالة التسمم وتابعوه حتى نهايته¹¹ كإجراء تشجيعي للمدمنين للتقدم والإقبال على العلاج بغية الإقلاع عن هذه الآفة .

المبحث الثاني: دور الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية

تلعب الجماعات دورا معتبرا وهاما في مجال حماية الصحة العامة لسكان الإقليم إلى جانب الهيئات الأخرى المكلفة بالصحة، والجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية.¹² البلدية هي الجماعة القاعدية

⁹ - المادة 123 / 01 في القانون 18 / 11 المتعلق بالصحة السابق .

¹⁰ - المادة 10 من القانون رقم 04 / 18 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 يتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها .

¹¹ - المادة 06 من نفس القانون .

¹² - المادة 16 من القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري ، ج عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016 .

إننا عندما نتكلم عن صلاحيات الجماعات المحلية في ميدان البيئة ، فإننا نقصد بها الجانب التشريعي والتنظيمي الذي يحدد السياسة الوطنية لحماية وترقية الصحة ويضبط طرق ووسائل وكيفيات تطبيق هذه السياسة من طرف المنتخبين المحليين باعتبار أن الجماعات المحلية هي المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على الخصوص إلى ترقية تنمية وطنية مستدامة بتحسين شروط المعيشة ، والعمل على ضمان إطار معيشي سليم، والوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة، وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها¹³

مما لا شك فيه أن موضوع الصحة العامة كجزء لا يتجزأ من البيئة من المواضيع الحساسة التي تهم الجماعات المحلية خاصة وأن هذا الميدان يعكس الوجه الحقيقي للمجتمع، ويبين مدى اهتمام السلطات المحلية بمواطنيهم في إطار توفير البيئة الصحية وترقيتهم للعيش في إطار حياة أفضل خالية من جميع أشكال التلوث والأمراض .

المطلب الأول: دور البلدية في حماية الصحة العامة

في إطار تمثيلية للدولة وباعتباره سلطة من سلطات الضبط الإداري يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام البيئي في جانبه الصحي ، حيث شهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولا سيما في مجالات:

- توزيع المياه الصالحة للشرب ،
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها ،
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها ،
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة ،
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور ،
- صيانة طرقات البلدية ،
- اشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها ،¹⁴
- كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن ، وفي حدود إمكانياتها وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه ،

¹³ - المادة 02 من القانون رقم 10 /03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 ، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ج 43 مؤرخة في 2003/07/ 20 .

¹⁴ - المادة 123 من القانون رقم 10 /11 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، يتعلق بالبلدية ج عدد 37 مؤرخة في 2011/07/03 .

• والشواطي¹⁵

أما فيما يخص النقاوة والنظافة العمومية فقد حدد الباب الثاني من المرسوم رقم 81 - 267، عدة اختصاصات لرئيس المجلس الشعبي البلدي منها :

السهر على تنفيذ التنظيم الصحي ويتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية .

• السهر بالخصوص على حفظ الصحة ونظافة المساكن والعمارات و الأنهج والمساحات والطرق والبنىات والمؤسسات العمومية¹⁶

• كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار إجراءات النقاوة وحفظ الصحة العمومية على المحافظة على صحة الجماعة وتحسين ذلك وتطويره ، ويتعين عليه أن يقوم على الخصوص بما يلي :

✓ يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض الوبائية والمعدية وحاملات الأمراض المتنقلة،

✓ يسهر على تنفيذ العمليات المتعلقة بالتطهير ،

✓ يسهر على تموين السكان المنتظم بالماء الصالح للشرب بكميات كافية للاحتياجات المنزلية ولحفظ الصحة،

✓ ينظم تنظيف الأنهج وجمع القمامة بصفة منتظمة حسب توقيت دقيق ملائم،

✓ يقوم بضيافة شبكات التطهير وعند الاقتضاء يسهر على إنجازها،

✓ يسهر على نظافة البلدية وتجميلها .

يضمن تصريف المياه القذرة .¹⁷

وتنص المادة 9 من المرسوم ذاته على أنه ينظم رئيس المجلس الشعبي البلدي المزابل العمومية ، وإحراق القمامة ومعالجتها في أماكن ملائمة والجدير بالذكر أنه لهذا الغرض وضع تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الوسائل المادية والبشرية والقانونية لبلوغ الأهداف المرجوة ، وفق برامج محلية لحماية الصحة للتكفل بالمشاكل الصحية للبلدية ، تخص البرامج المحلية لحماية الصحة بلدية أو عدة بلديات وتهدف إلى التكفل الخاص بالاحتياجات الصحية المحددة كذات الأولوية بالنسبة لسكان البلديات¹⁸

ولذات الغاية أنشأت مكاتب بلدية للنظافة تطبيقا للمرسوم المؤرخ في 3 جوان 1987 هذه المكاتب منشأة بقرار وزاري مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية ، ووزير الصحة ووزير الري ، والوزير المكلف بالبيئة والغابات ، مكلفة بالتنسيق مع المصالح المعنية بأعمال الرقابة على النوعية فيما يخص المواد الغذائية والمنتجات الاستهلاكية وكل ما يتعلق بالصحة العمومية على مستوى البلدية .

¹⁵ - المادة 124 من نفس القانون .

¹⁶ - المادة 07 من المرسوم رقم 81 - 267 المؤرخ في 10 / 10 / 1981 ، يحدد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنظافة والطمانية العمومية ، ج عدد 41 مؤرخة في 13 / 10 / 1981 .

¹⁷ - المادة 08 من المرسوم رقم 81 - 267 السابق .

¹⁸ - المادة 01 / 33 من القانون 11 / 18 السابق .

أمام هذه الصلاحيات التي تتمتع بها مصالح البلدية وفق التشريع الجاري ، فإننا نلاحظ عدم تنفيذ هذه التدابير بفاعلية في الميدان وتقصير في التكفل بالسلامة الصحية في كثير من الأحيان ، مما ساهم بصفة مباشرة أو غير مباشرة في تدهور المحيط والبيئة وتسبب في ظهور أمراض وأوبئة كان يعتقد أنها انقرضت في القرون الوسطى .

المطلب الثاني : دور الولاية في حماية الصحة العامة :

يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال :

○ الصحة العمومية وحماية الطفولة، والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ،.... إلخ¹⁹

يتولى المجلس الشعبي الولائي في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات ويسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية ويتخذ في هذا الإطار، كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية²⁰

وحسب المادة 95 من قانون الولاية يساهم المجلس الشعبي الولائي بالاتصال بالبلديات ، في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها .

كما يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية²¹.

ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية²² بما فيها تلك المتعلقة بمجال الصحة العامة، والوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكنية العمومية²³

والوالي باعتباره سلطة ضبط إداري فإنه مسؤول على صيانة الصحة العمومية حسب الشروط المحددة في القانون والتنظيمات الجارية حيث يتم يتمتع بصلاحيات واسعة تترجم باستخدام وسائل متعددة هي لوائح الضبط، القرارات الفردية، والقوة المادية، التي تهدف إلى تحضير وتنفيذ إجراءات الدفاع والحماية من خلال الاعتناء بمشاكل حماية الصحة .

¹⁹ - المادة 77 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية ج ر عدد 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012 .

²⁰ - المادة 94 من القانون 07/12 ، السابق .

²¹ - محمد الصغير بعلبي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم ، الجزائر ، 2004 ، ص 127 .

²² - المادة 113 من القانون 07/12 السابق .

²³ - المادة 114 من نفس القانون .

وله في ذلك العديد من الآليات في هذا المجال، وقف البرامج المحلية لحماية الصحة والتي تعد ويتم تقييمها من طرف المصالح الخارجية للولاية المكلفة بالصحة بالتعاون مع القطاعات المعنية، ويكون تنفيذها من اختصاص هيكل ومؤسسات الصحة والجماعات المحلية والمصالح التقنية المختصة في مجال الصحة²⁴ إذ يترأس في هذا الشأن اللجنة الولائية لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه والحيوانات (M.T.H) قد لا تكفي سلطات الوالي في الظروف العادية للمحافظة على النظام العام الصحي في الظروف الاستثنائية ، لذلك كثيرا ما تتوسع هذه السلطات تصل حد طلب الوالي تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية وآليته في ذلك التسخير²⁵ وهو مسؤول بذلك حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها²⁶

كما يشرف الوالي على الإدارات التقنية المحلية المتعلقة بحماية الصحة العمومية لمالها من دور فعال في نقل تلك الحماية من مجال التشريع إلى مجال التنفيذ والتطبيق على أرض الواقع، ومنها على سبيل المثال لا الحصر ، مديرية الصحة صاحبة الوصاية المحلية في هذا المجال بصفة عامة ، وكذا مديرية التجارة التي من بين مهامها حماية المستهلك وإلزام توفر في المنتج أو الخدمة التي تعرض على الاستهلاك المواصفات والاشتراطات الفنية والصحية وفقا لقانون وإدارة مراقبة الجودة وقمع الغش والتي أنشأت بموجب المرسوم رقم 39/90 والتي تعمل بإحدى الطريقتين : - المعاينة المباشرة أو الميدانية . ✓ أخذ العينات وإجراء مراقبة مخبرية عليها .

✓ مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال ، يمكن الولاية أن تنشأ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولاتنية للتكفل على وجه الخصوص مما يأتي :

✓ النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة ،²⁷

الخاتمة :

إن ارتباط الصحة بمحيطها سلبا أو إيجابا أمر أصبح بديهيا لا يحتاج إلى برهان ، وعلى غرار دول العالم وخاصة المتخلفة فيها عرفت الجزائر تقاعسا كبيرا للتلوث، الذي انعكس سلبا على صحة السكان وتدهور الموارد، مما جعل السلطات تعيد النظر في السياسة التنموية آخذة في ذلك البعد البيئي المستدام لتلبية حاجة الجيل الحالي دون إهمال حق الأجيال القادمة، ومحافظة على الصحة العامة وعناصر البيئة،

²⁴ - المادة 33 / 02 من القانون 11/18، السابق.

²⁵ - طبقا للمادة 116 من القانون 11/18 السابق.

²⁶ - طبقا للمادة 117 ، من نفس القانون .

²⁷ - المادة 141 ، من نفس القانون .

وأصدرت لهذا الغرض ترسانة قانونية مكثفة انبثقت عنها هيئات مركزية وأخرى محلية أولت لها الدولة أهمية كبرى لإمكانها التطبيق الفعلي للتشريع البيئي والصحي كأداة فعالة .
وبالرغم من وجود منظومة تشريعية وتنظيمية تضبط وتحدد كيفية التعامل مع هذا الميدان الذي يعد أساسيا لوجود وحياة السكان و تأمين سلامتهم من خلال توفير البيئة الصحية مازال يشوبه الكثير من التأخر واللامبالاة، وغياب وعدم فعالية الجماعات المحلية لعدة أسباب :
محدودية إطلاع المسؤولين المحليين على القوانين وجهلهم لصلاحياتهم في هذا الميدان ، لتضخم النصوص .

- ✓ غياب روح المبادرة لدى الكثير من المسؤولين المحليين
- ✓ نقص وفي بعض الأحيان انعدام الكفاءات المحلية في هذا المجال .
- ✓ ضعف وسائل التدخل الإدارية والقانونية وحتى التقنية .
- ✓ غياب المشاركة الجموعية المحلية في اتخاذ القرارات البيئية .
- ✓ غياب قنوات الاتصال والإعلام البيئي .
- ✓ خصوصية الضرر البيئي المنتشر الذي يمكن أن يتجاوز حدود عدة بلديات أو حتى ولايات .
- ✓ ولتفعيل صلاحيات ومهام الجماعات المحلية تقترح بعض الحلول :
- ✓ تدعيم الجماعات المحلية بطاقم بشري متخصص وكفاء في هذا المجال
- ✓ تعيين قيادات لقطاع البيئة تتمتع بروح المبادرة .
- ✓ تدعيم الجماعات المحلية بصلاحيات تنفيذية واضحة ودقيقة
- ✓ تفعيل مبدأ المشاركة البيئية ووضع آليات لمساهمة الأفراد والجمعيات لحماية البيئة والصحة.
- ✓ رفع نسبة التمثيل للجمعيات في الأجهزة التداولية المحلية لحماية البيئة .
- ✓ فتح قنوات الحوار والتواصل للإعلام البيئي .
- ✓ وضع قوانين متعلقة بهذه المسألة وضمان تطبيقها الصارم .
- ✓ تطوير ثقافة توقع حدوث الأضرار البيئية عن طريق الرصد البيئي
- ✓ تشجيع تطوير البحث البيئي وربط قطاع التعليم العالي بمحيطه ودمجه للمساهمة في حماية البيئة ومن ثمة حماية الصحة العمومية .

قائمة المراجع:

- حمدي باشا ، التلوث وإخطاره على صحتنا ، مجلة الجيش ، عدد 579 ، الجزائر ، 2011 .
- ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2007 .
- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم ، الجزائر ، 2004 .

- علي سعيدان ، أسس ومبادئ قانون البيئة ، موفم للنشر ، الجزائر ، 2014.
- محمد الصغير بعلبي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم ، الجزائر ، دار العلوم ، الجزائر ، 2004.
- القانون رقم 85 / 05 المؤرخ في 16 فبراير 1985 المتعلق لحماية الصحة العمومية وترقيتها ج عدد 08 المؤرخة في 17 فبراير 1985 .
- القانون رقم 03 / 10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 ، يتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة ج 43 مؤرخة في 20 / 07 / 2003 .
- القانون رقم 04 / 18 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 يتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها .
- القانون رقم 11 / 10 ، المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، يتعلق بالبلدية ج عدد 37 مؤرخة في 03 / 07 / 2011 .
- القانون رقم 12 / 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية ج ر عدد 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012 .
- القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري ، ج عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016 .
- قانون 18/11 المؤرخ في 2 يوليو 2018 المتعلق بالصحة، ج ر عدد 46 المؤرخة في 29 يوليو 2018
- المرسوم رقم 81 - 267 المؤرخ في 10 / 10 / 1981 ، يحدد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنظافة والطمأنينة العمومية ، ج عدد 41 مؤرخة في 13 / 10 / 1981 .

علاقة المؤسسات الوطنية بآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

• الاستاذ الدكتور مها محمد ايوب، جامعة النهرين / كلية الحقوق، العراق.

تاريخ إرسال المقال: 2020/02/02 تاريخ قبول المقال: 2020/05/10 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص

يتسم دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالتعاون مع غيره من المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية الأخرى وكذلك المساهمة في إعداد التقارير التي يطلب من الدول تقديمها إلى أجهزة ولجان الأمم المتحدة بناء على التزاماتها التعاقدية فضلاً عن استقلال هذه المؤسسات .
الكلمات المفتاحية : علاقات المؤسسات ، الأمم المتحدة ، حقوق الإنسان .

Summary

The role of national human rights institutions is characterized by cooperation with other institutions as well as contributing to reparation of reports that states are required to submit to the United Nations organs and committees based on their contractual obligations as well as the independence of these institutions

مقدمة

تنص مبادئ باريس على أن من بين مهام المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التعاون مع الأمم المتحدة وجميع المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات الإقليمية والوطنية في البلدان الأخرى المختصة في مجالات تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها⁽¹⁾، وكذلك المساهمة في إعداد التقارير التي يطلب من الدول تقديمها إلى أجهزة ولجان الأمم المتحدة بناءً على التزاماتها التعاقدية، وعند الاقتضاء يتم إبداء الرأي بهذا الشأن مع ضرورة احترام استقلالية هذه المؤسسات⁽²⁾.

بغية الإحاطة ملياً بعلاقة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان فقد ارتأينا تقسيم المبحث إلى مطلبين نخصص الأول لبيان العلاقة ما بين المؤسسات الوطنية لحقوق

(1) يُنظر: صحيفة وقائع حقوق الإنسان رقم 19، مصدر سابق، ص 21.

(2) يُنظر: الفقرة (3/ب/د) من المبادئ المتصلة بمركز وعمل المؤسسات الوطنية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان.

الإنسان والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، على أن يكون المطلب الثاني مخصصاً لبيان طبيعة العلاقة ما بين هذه المؤسسات ومجلس حقوق الإنسان وهيئات المعاهدات وهذا ما سنتناوله تباعاً.

إن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دوراً لا يقل أهمية عن دورها على المستوى الوطني المتمثل بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، إذ يتجلى دورها على المستوى الدولي بحكم طبيعة العلاقة الرابطة بينها وبين الأجهزة والهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، ويأتي في مقدمة الآليات الدولية المعنية بحقوق الإنسان ما يضطلع به مجلس حقوق الإنسان بوصفه هيئة حكومية دولية داخل منظومة الأمم المتحدة تسعى لدعم تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها في جميع أرجاء العالم، فضلاً عن تناول حالات الانتهاكات وتقديم التوصيات بشأنها.

ويأتي إلى جانب ما يقوم به المجلس من أدوار ما يصدر عن هيئات المعاهدات (الخبراء) من مبادئ توجيهية لمساعدة الدول في إعداد تقاريرها إلى جانب التعليقات العامة المفسرة لأحكام المعاهدات عندما تتولى الهيئات رصد كيفية تنفيذ الدول الأطراف للمعاهدات.

لذلك سوف نتناول طبيعة العلاقة ما بين مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية ومجلس حقوق الإنسان من جهة وعلاقتها بهيئات المعاهدات من جهة أخرى لغرض بيان ما تقوم به المؤسسات من دور على المستوى الدولي، وكما يأتي:

المبحث الأول: علاقة التعاون بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان:

اتضح مما تقدم الدور الكبير الذي تمارسه المفوضية السامية لحقوق الإنسان في دعم وتقوية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ويأخذ الدعم أشكالاً متنوعة ومنها اشتراك مجلس حقوق الإنسان مع المفوضية في تقديم الدعم للمؤسسات الوطنية بالاستناد إلى قرار لجنة حقوق الإنسان رقم 2005/74، كما صدر عن مجلس حقوق الإنسان القرار رقم 5/1 المؤرخ في 18/حزيران/2007، الذي يسمح للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات تنسيقها الإقليمية أن تشارك في أعمال مجلس حقوق الإنسان والعمل مع مختلف آلياته، إذ يمكن للمؤسسات التي جرى اعتمادها من قبل لجنة التنسيق الدولية ضمن الفئة "ألف" فضلاً عن اللجنة وهيئات تنسيقها الإقليمية نفسها أن تشارك في أعمال المجلس وأن تتناول جميع بنود جدول الأعمال⁽³⁾، فضلاً عن إمكانية المؤسسات أن تعمم بياناتها المكتوبة وأن تستصدر وثائقها بوصفها وثائق رسمية للأمم المتحدة، والمشاركة في المشاورات المفتوحة حول مشروعات القرارات والتحدث شفاهة أمام المجلس بخصوص الموضوعات المدرجة في الجدول.

وفيما يخص الاستعراض الدوري الشامل الذي أشار إليه القرار أعلاه يتم إدراج إسهامات ومشاركات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تقرير الجهات المعنية، وتتولى المفوضية السامية لحقوق الإنسان تنفيذ توصيات آلية الاستعراض الدوري الشامل المتعلقة بإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو

(3) الوثيقة (A/HRC/16/76) .

بتعزيزها ويتضمن ذلك تقديم الدعم اللازم للمؤسسات الوطنية في تقديم طلبات الاعتماد إلى لجنة التنسيق الدولية⁽⁴⁾، إذ تنامي دور المؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان في أعمال مجلس حقوق الإنسان عن طريق مشاركتها الفعالة وتقديمها لمقترحات تعزيز مساهمة المؤسسات في أعمال المجلس من أجل الارتقاء بعمل المجلس في مواجهة المشاكل ومعالجة انتهاكات الحقوق ولتيسير سبل الوصول إليه للذين كانوا ضحية الانتهاكات ولمن يدافع عنهم ومنهم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان⁽⁵⁾.

أما عن الاستعراض الدوري الشامل الذي يجريه مجلس حقوق الإنسان⁽⁶⁾، فإن للمؤسسات الوطنية تفاعل وتعاون مع المجلس لمواجهة انتهاكات حقوق الإنسان وتقديم ما يلزم لتذليل العقبات أمام تحقيق الأهداف المتمثلة بتحسين واقع حقوق الإنسان وتعزيز وتقوية عمل المؤسسات الوطنية في مجالات عملها كافة⁽⁷⁾، إذ قدمت لجنة التنسيق الدولية العديد من المقترحات بشأن المؤسسات الوطنية المصنفة ضمن الفئة "ألف" نذكر منها:

أولاً. مقترح تخصيص وقت للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، للتكلم خلال استعراض الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل لتقارير بلدانها بعد عرض الدولة المعنية.

ثانياً. مقترح قيام المؤسسة الوطنية بتقديم تقرير منفصل بشأن الدولة التي تنتمي إليها في دورات الاستعراض الدوري الشامل.

ثالثاً. مقترح قيام المؤسسات الوطنية بتقديم أسئلة وتوصيات مكتوبة بشأن عملية الاستعراض الدوري الشامل لتقرير بلدانها.

رابعاً. مقترح قيام المؤسسات الوطنية بتقديم تحديثات منتظمة إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن تنفيذ توصيات الاستعراض الدوري الشامل⁽⁸⁾.

ويمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في إطار السياسات المتبعة أمام المجلس أن يكون لها فرصة كبيرة في التأثير على التوصيات، وذلك من خلال تضمين تقرير المراجعة كافة التوصيات التي قدمتها

(4) جرى في العام 2010 مشاركة ما يقارب 20 مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان في كل دورة من دورات مجلس حقوق الإنسان وأظهرت المشاركة فعالية هذه المؤسسات قبل وخلال الدورات من خلال تقديم البيانات والعديد من الوثائق المكتوبة فضلاً عن المشاركة في المناقشات العامة والتفاعل مع المقرررين الخاصين.

(5) خلال الفترة من 25 إلى 29/تشرين الأول/2010 تم عقد الدورة الأولى للفريق العامل المعني باستعراض مجلس حقوق الإنسان، حيث شارك في الدورة ممثلون من لجنة التنسيق الدولية ومنتدى آسيا ومنطقة المحيط الهادئ وفرادى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وكان للمؤسسات دور ملحوظ في أعمال هذه الدورة. للمزيد من التفاصيل انظر: الوثيقة (A/HRC/16/76).

(6) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (251/60) في 15/أذار/2006، كذلك قرار مجلس حقوق الإنسان رقم (1/5) في 18/حزيران/2007 وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم (1996/31) في 25/تموز/1996.

(7) في العام 2010 وتحديداً في دورات مجلس حقوق الإنسان السابعة إلى التاسعة، قدمت (12) مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان معلومات لغرض إدراجها في تقرير الجهات المعنية وهي المؤسسات الوطنية في كل من أسبانيا والبوسنة والهرسك والسلفادور وبنما وبوليفيا وسلوفينيا وكرواتيا وكينيا ومصر والمالديف ومنغوليا ونيكاراغوا.

للمزيد من التفاصيل ينتظر الموقع الشبكي (www.ohchr.org) جرى الاطلاع عليه في 2014/3/21.
(8) يُنظر الوثيقة: (A/HRC/16/76)

الدول والتي تدرج من دون تصويت ولا تُعد من توصيات المجلس، فالتوصيات المقدمة من المؤسسات الوطنية إلى الدولة محل المراجعة سوف تؤخذ بعين الاعتبار كونها صادرة عن مؤسسة رسمية وستكون محل للحوار التفاعلي وسوف تجد طريقها إلى تقرير المراجعة النهائية في حال اعتمادها. جدير بالذكر القول إن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يمكنها أن توجه النقد للملاحظات الختامية والتوصيات وتعلن التزامها بمراقبة مدى انفاذ الدولة لهذه التوصيات⁽⁹⁾.

أما عن نوع ودرجة التعاون بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ونظام الإجراءات الخاصة⁽¹⁰⁾، فالتقارير تشير إلى حقيقة مفادها تفاعل العديد من المؤسسات الوطنية مع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، إذ قدمت المؤسسات العديد من المساهمات المكتوبة إلى مجلس حقوق الإنسان من أجل استكمال تقارير المكلفين بولايات بشأن بعثاتهم القطرية⁽¹¹⁾، إذ يسلم المقررون الخاصون بالدور المتنامي الذي تضطلع به المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على المستوى الوطني في تنفيذ ولايات الإجراءات الخاصة⁽¹²⁾.

وتتولى المفوضية السامية لحقوق الإنسان تزويد المكلفين بولايات في إطار نظام الإجراءات الخاصة بالمعلومات عن عمل المؤسسات الوطنية في إعداد بعثاتهم القطرية حيث يلتزم المكلفون بولايات مساعدة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أجل ضمان متابعة توصياتهم على المستوى الوطني⁽¹³⁾. إن مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في نظام الإجراءات الخاصة إنما سيؤدي إلى تحقيق الأهداف جزاء اعتماد النظام من ناحية، كما تؤدي المشاركة إلى دعم دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وظهورها على المستوى الدولي من ناحية أخرى⁽¹⁴⁾.

(9) International service for Human Rights council Update, Item b, Universal period review. June 9-12, 2009, p.12-13.

(10) يراد بنظام الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، الخبراء المستقلون في مجال حقوق الإنسان المكلفون بولايات لتقديم تقارير ومشورة بشأن حقوق الإنسان من منظور مواضيعي أو خاص ببلدان محددة، ويعد النظام عنصراً أساسياً في آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ويغطي جميع حقوق الإنسان.

(11) للمزيد من التفاصيل يُنظر الوثيقة: (A/HRC/24/55) في 22/تموز/2013. مثال ذلك: تم عقد الاجتماع السنوي السابع عشر للإجراءات الخاصة في جنيف خلال الفترة من 28/حزيران إلى 2/تموز/2010 وشاركت في هذا الاجتماع رئيسة لجنة التنسيق الدولية، وجرى على هامش الاجتماع قيام المفوضية السامية لحقوق الإنسان بالتعاون مع لجنة التنسيق الدولية بعقد اجتماع يتناول دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في متابعة توصيات الإجراءات الخاصة.

(12) جرى خلال العام 2010 قيام الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف ضد الأطفال بالتعاون مع الخبير المستقل المعني بحالة حقوق الإنسان في هايتي والممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، بعدد من الفعاليات والنشاطات الرامية إلى تعزيز تعاونهم مع فرادى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ولجنة التنسيق الدولية، حيث وجهت في تشرين الأول من 2010 الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف ضد الأطفال والمقرر الخاص المعني بمسألة بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الخلية، استبانة إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص التقرير الذي كلفا بتقديمه إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن الآليات الفعالة والمراعية للأطفال وتقديم الشكاوى التي يمكن للأطفال أن يبلغوا من خلالها عن حوادث العنف بما في ذلك العنف والاستغلال الجنسيين.

- للمزيد من التفاصيل يُنظر الفقرة (ألف/3) من الوثيقة (A/HRC/16/76)، ص 20-21.
(13) يُنظر: نافانثيم بيلاي، العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، دليل للمجتمع المدني، نيويورك وجنيف، 2008، ص 97-120.

فالتعاون بين المؤسسات والنظام سوف يكون واضحاً جداً عند قيام المقرر الخاص بزيارة الدول ومن ثم تقديم تقرير لمجلس حقوق الإنسان، إذ تساهم المعلومات التي تقدمها المؤسسة الوطنية أثناء الزيارة في عرض موضوعات حقوق الإنسان الوطنية على مجلس حقوق الإنسان، بيد أن تقرير المجلس عن مساهمات المؤسسات الوطنية قد أوضح أن أقل من (35%) من المؤسسات الوطنية فقط قدمت المعلومات للمقرر الخاص عند زيارته للدولة⁽¹⁵⁾.

ويعزو بعضهم ذلك إلى عدم الإخطار بالزيارة وعدم توافر الاتصالات اللازمة بين موظفي المؤسسات الوطنية من ناحية والمقرر الخاص من ناحية أخرى⁽¹⁶⁾.

المبحث الثاني: علاقة التعاون بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وهيئات المعاهدات

تقوم المفوضية السامية لحقوق الإنسان بالعمل مع هيئات المعاهدات على توفير كل المعلومات المحدثة وتحليلات الخبراء بشأن مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية ونشاطاتها ذات الصلة، فضلاً عن قيام المفوضية وبانتظام في تحديث جميع لكل الملاحظات الختامية والتوصيات التي تصدرها هيئات المعاهدات التي تشير إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتتولى إحالة الملاحظات الختامية كافة إلى المؤسسات الوطنية المعنية⁽¹⁷⁾.

إن من بين أهداف مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان توليها تقديم المساعدة والدعم لإنشاء وتعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بصفتها مؤسسات مستقلة تمتثل لمبادئ باريس، فضلاً عن دعم المفوضية للمؤسسات في المنتديات الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها منظومة الأمم المتحدة لهيئات معاهدات حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان من أجل تعزيز الرصد والتنفيذ الفعليين لمعايير حقوق الإنسان على المستوى الوطني⁽¹⁸⁾.

(14) على سبيل المثال تشارك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في تقديم البيانات المكتوبة أو الشفوية للمقرر الخاص وإجراء الاجتماعات الدورية وتقديم الاقتراحات بشأن ولاية المقرر الخاص وتطويرها.

(15) United Nations, office of the high commissioner of Human Rights, Survey on National Human Rights institutions (Geneva: UN, 2009).

(16) Sidati (chris) Op.Cit., p.111.

(17) مثال ذلك: قيام المؤسسة المغربية الوطنية لحقوق الإنسان بعقد اجتماع يومي 9 و10 حزيران/2010 في مراكش بخصوص تعزيز العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ونظام هيئات معاهدات حقوق الإنسان، حيث ضم الاجتماع ممثلين عن جميع الشبكات الإقليمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمفوضية السامية لحقوق الإنسان = ورئيسة لجنة التنسيق الدولية، بينما شارك في الاجتماع خبراء هيئات المعاهدات بصفتهم مراقبين، وصدر عن الاجتماع بيان تضمن توصيات لتعزيز نظام هيئات المعاهدات وتوسيع سبل الوصول إلى هيئات المعاهدات ومتابعة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان توصيات هيئات المعاهدات.

للمزيد من التفاصيل يُنظر الموقع الشبكي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان / صفحة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (www.ohchr.org)

(18) للمزيد من التفاصيل يُنظر الوثيقة (A/HRC/10/54) في 26 كانون الثاني/2009، الفقرة (ثالثاً)، ص16-18.

ويعمل قسم المؤسسات الوطنية وآليات الإقليمية إلى جانب أمانات هيئات المعاهدات المعنية في جو من التعاون من أجل تيسير تفاعل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مع هيئات معاهدات الأمم المتحدة، على أن تشمل أساليب عمل هيئات المعاهدات مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، فضلاً عن تقديم المعلومات إلى المؤسسات الوطنية بشأن الجداول التي تضعها هيئات المعاهدات لتقديم التقارير وتنظيم الحلقات الدراسية التدريبية، ويتولى قسم المؤسسات الوطنية وآليات الإقليمية أيضاً تقديم المعلومات إلى هيئات المعاهدات بشأن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المنتمية إلى البلد الذي يتم النظر في تقريره في الدورة⁽¹⁹⁾.

إن هيئات المعاهدات هي لجان الخبراء المستقلين الذين يرصدون تنفيذ الدول الأطراف لأحكام معاهدات حقوق الإنسان الأساسية، وتتألف كل لجنة من خبراء مستقلين تتراوح أعدادهم بين (10-25) خبيراً من المشهود لهم بالكفاية في ميدان حقوق الإنسان، وتقوم الدول الأطراف بتعيينهم وانتخابهم لفترات محددة قابلة للتجديد⁽²⁰⁾.

(19) هناك تسع معاهدات لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة هي:

- 1- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR).
- 2- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ICESCR).
- 3- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (CAT).
- 4- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (CRPD).
- 5- اتفاقية حقوق الطفل (CRC).

- 6- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (ICERD).
 - 7- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW).
 - 8- اتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (CMW).
 - 9- اتفاقية حماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (CED).
- هناك عشر لجان من الخبراء تتولى رصد الامتثال لأحكام المعاهدة التي انبثقت عنها وهي:

- 1- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، تتولى رصد تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبروتوكولية الاختياريين لعام 1966.
- 2- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تتولى رصد تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.
- 3- لجنة القضاء على التمييز العنصري، تتولى رصد تنفيذ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام 1965.
- 4- اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، تتولى رصد تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979 وبروتوكولها الاختياري لعام 1999.
- 5- لجنة مناهضة التعذيب، تتولى رصد تنفيذ اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام 1984.
- 6- لجنة حقوق الطفل، تتولى رصد تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 وبروتوكولها الاختياريين لعام 2000.
- 7- اللجنة المعنية بحقوق العمال المهاجرين، تتولى رصد تنفيذ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990.
- 8- اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، تتولى رصد تنفيذ الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006.
- 9- اللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري، تتولى رصد تنفيذ الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري لعام 2010.
- 10- اللجنة الفرعية المعنية بمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة المنشأة عملاً بالبروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب لعام 2002.

وتتولى هيئات المعاهدات القيام بالعديد من المهام الرامية إلى رصد كيفية تنفيذ الدول الأطراف للمعاهدات وتصدر عنها مبادئ توجيهية لمساعدة الدول في إعداد تقاريرها ووضع تعليقات عامة تفسر أحكام المعاهدات⁽²¹⁾.

إن من بين المهام الأساسية الموكلة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التواصل مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان وتشجيع التصديق على معاهدات حقوق الإنسان فضلاً عن واجب مساهمة المؤسسات في إعداد التقارير التي ينبغي للدول تقديمها إلى هيئات ولجان الأمم المتحدة وإلى المؤسسات الإقليمية، عملاً بالتزامات الدول بموجب المعاهدات ولايحول ذلك دون إبداء الرأي من جانب المؤسسات عند الاقتضاء، وعند صرف النظر لتقاء ماورد في مبادئ باريس نجدها تتضمن العديد من الأحكام التي تبين وتوضح لما يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقوم به على المستوى الدولي⁽²²⁾ والمستوى الوطني⁽²³⁾، إذ يظهر وبجلاء وضع مبادئ باريس لمجموعة من المبادئ التوجيهية المتصلة بمشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مع المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، وتعتمد لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالاستناد إلى توصية من لجنتها الفرعية المعنية بالأعتماد ملاحظات عامة تقدم بموجبها المزيد من التوجيه للمؤسسات الوطنية فيما يخص تنفيذ مبادئ باريس⁽²⁴⁾.

إذ تؤكد اللجنة الفرعية ضرورة مشاركة المؤسسات الوطنية مع المنظومة الدولية لحقوق الإنسان لاسيما مجلس حقوق الإنسان وآلياته (المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة) وهيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة.

لذلك يمكن القول إن العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وهيئات المعاهدات هي علاقة تكافلية، ويتجلى ذلك من خلال قيام هيئات المعاهدات بإصدار توصيات ترمي إلى تعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بينما تشارك الأخيرة في عملية إعداد التقارير فضلاً عن تقديمها المعلومات ذات الصلة إلى هيئات الرصد التعاقدية، كما تقوم بدور كبير في متابعة توصيات هيئات المعاهدات وكل ذلك يصب في اتجاه تعزيز المؤسسات لعمل المنظمة الدولية وتنفيذ المعايير الدولية على الصعيد المحلي⁽²⁵⁾.

تجتمع هيئات المعاهدات أعلاه في جنيف بسويسرا، وتتلقى الدعم من شعبة معاهدات حقوق الإنسان التابعة للمفوضية السامية لحقوق الإنسان في جنيف، وكل هذه الهيئات باستثناء اللجنة الفرعية بمنع التعذيب مخولة بتلقي وبحث التقارير المقدمة من الدول الأطراف.

للمزيد من التفاصيل يُنظر: الموقع الشبكي (www.ohchr.org) صفحة هيئات حقوق الإنسان. (21) يُنظر: صحيفة وقائع حقوق الإنسان العدد 30.

(22) تقوم المؤسسات الوطنية بتشجيع الدول على التصديق على المعاهدات ذات الصلة والتعاون مع الهيئات الدولية والإقليمية. (23) تقوم المؤسسات الوطنية على المستوى الوطني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والمساهمة في إجراءات إعداد التقارير.

(24) الوثيقة (A/HRC/16/77) في 3/شباط/2011، الفقرة (ثانياً)، ص 4-6.

(25) تختلف مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أعمال هيئات المعاهدات طبيعة ونطاقاً، فلكل هيئة نظامها الداخلي وأساليب عملها وتعليقاتها العامة، إذ لا توجد تعليقات عامة لدى هيئات المعاهدات بشأن المؤسسات الوطنية سوى ثلاث هيئات هي: لجنة حقوق الطفل واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، إذ أضفت اللجنة الأخيرة طابعاً رسمياً على مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

- للمزيد من التفاصيل يُنظر: صحيفة وقائع حقوق الإنسان رقم 30، مصدر سابق.

على الرغم من التفاوت في إجراءات كل لجنة تبعاً لنظامها الداخلي وأساليب عملها في تحديد مشاركة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فإن هناك عوامل مشتركة بين جميع هيئات المعاهدات ينبغي استئناس المؤسسة الوطنية بها قبل التواصل مع هيئة معاهدة من أجل تحديد نقطة مشاركتها في العملية تتمثل بالآتي:

أولاً. تقديم التقارير إلى هيئات المعاهدات:

يجوز للمؤسسات الوطنية أن تشجع الدول على الامتثال لالتزاماتها فيما يخص تقديم التقارير⁽²⁶⁾. كما ينبغي عليها أن تستأنس بالمبادئ التوجيهية لتقديم التقارير إلى هيئات المعاهدات وأن تتولى مساعدة الحكومات في فهمها والعمل بها عند إعداد تقاريرها الدورية، كما يجوز لها أن تقدم التدريب اللازم لموظفي الدولة فيما يخص إجراءات تقديم التقارير وكيفية جمع البيانات الخاصة بالتقارير وغير ذلك من القضايا ذات الصلة بعملية تقديم التقارير⁽²⁷⁾.

ثانياً. تقديم المعلومات الكتابية:

بسبب قرب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من التقارير التي تقدمها الدول عن حالة حقوق الإنسان ومساهمة المؤسسات في إعداد هذه التقارير وإبداء رأيها فيها عند الاقتضاء فإن ذلك جعل من المؤسسات الوطنية في موقف يمكنها من تقييم مدى امتثال حكوماتها لمعاهدات حقوق الإنسان الدولية، كما تقوم المؤسسات بتقديم المعلومات المستقلة إلى هيئات المعاهدات⁽²⁸⁾، ويمكن للأخيرة التي تضع مؤشرات لعملية تقديم التقارير، الاستناد إلى معرفة وخبرة المؤسسات الوطنية بخصوص وجود مؤشرات على أداء حكوماتها في مجال حقوق الإنسان، كما يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقوم بتقديم تقرير موازي للتقرير المقدم من جانب الدولة⁽²⁹⁾، عندما لا يجسد تقرير الدولة التعليقات والمساهمات الواردة من جانب المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية، ولا يتضمن المعلومات الكافية عن واقع حقوق الإنسان في الدولة، حيث يمكن للمؤسسات الوطنية تقديم هذا التقرير الموازي لتقرير الدولة في الأحوال أعلاه إلى هيئة المعاهدة المعنية بصيغة مستقلة أو بمشاركة المجتمع المدني، شريطة اتباع تقرير المؤسسة

(26) أظهرت الدراسات الحديثة أن الدول التي لديها مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان قد صدقت على ثلث المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان أو أكثر من الدول التي ليست لديها مثل هذه المؤسسات، فضلاً عن توجه الدول التي لديها مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان إلى تقديم المزيد من التقارير إلى هيئات معاهدات حقوق الإنسان حيث يعد معدل تقديم التقارير لدى هذه الدول مرتفعاً بنسبة 20% مقارنة بمعدل الدول التي ليست لديها مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان.

(27) يجب على الدولة أن تقدم (تقريراً أولياً) شاملاً بشأن معاهدة في غضون سنة من دخولها حيز النفاذ باستثناء اتفاقية حقوق الطفل والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فالمدة هنا (سنتان)، ثم تقوم الدولة بعد التقرير الأولي بتقديم (تقارير دورية) وفق ما نصت عليه المعاهدة ذات الصلة.

للمزيد من التفاصيل يُنظر الوثيقة: (HRI/GEN/2/Rev.6) في 3/حزيران/2009 والوثيقة (A/66/860) في

26/حزيران/2012.

(28) المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، مصدر سابق، ص 25، 30.

(29) يُنظر: عصام الدين محمد حسن، مصدر سابق، ص 37.

الوطنية للشكل والتسلسل الزمني المستعملين في تقرير الدولة ما يجعل التقرير أكثر فهماً⁽³⁰⁾.

ثالثاً. المساهمة في قائمة المسائل قبل تقديم التقارير:

تقوم اللجنة التي تنتظر في تقرير الدولة قبل الدورة، بإعداد قائمة بالمسائل ترسل إلى الدولة الطرف، وفي الغالب تقوم الدولة الطرف بتقديم ردودها على هذه القائمة كتابة⁽³¹⁾، وعادة ما يتم استغلال قائمة المسائل من جانب اللجنة لكي تطلب من الدولة الطرف أي معلومات إضافية لم يتم إدراجها في التقرير، كما تتيح قائمة المسائل للجنة توجيه الأسئلة إلى الدولة الطرف بمزيد من التفصيل بخصوص موضوعات محددة يثيرها التقرير وتشكل مصدر قلق خاص لأعضاء اللجنة⁽³²⁾.

أما عن كيفية صياغة قائمة المسائل، فإن ذلك يعتمد على نوع هيئة المعاهدة، إذ تصاغ المسائل أما في إطار فريق عامل قبل الدورة ينعقد قبل دورة عادية أو بعدها فوراً أو في أثناء الجلسة العامة، وتشكل ردود الدولة المكتوبة على قائمة المسائل ملحقاً بالتقرير المقدم من جانبها.

هذا وتقوم معظم اللجان بتعيين أحد أعضاءها بصفة (مقرر قطري) ليقود عملية وضع قائمة المسائل المتعلقة ببلد معين⁽³³⁾.

رابعاً. النظر الرسمي في التقرير: الحوار البناء الجاري بين هيئة المعاهدة والدولة الطرف

تقوم جميع هيئات المعاهدات بتقديم دعوة للدول الأطراف لغرض إرسال وفد لحضور الجلسة التي تنتظر فيها اللجنة في تقريرها، لكي يتمكنوا من الرد على الأسئلة المثارة من جانب أعضاء اللجنة ويقدموا معلومات إضافية بشأن الجهود الرامية لتنفيذ أحكام المعاهدة ذات الصلة⁽³⁴⁾.

إن الهدف من وراء هذا الإجراء هو الدخول في حوار بناء لمساعدة الدولة في جهودها الرامية إلى تنفيذ المعاهدة تنفيذاً كاملاً وفعالاً قدر الإمكان.

⁽³⁰⁾ يجوز للمؤسسات الوطنية أن ترسل تقاريرها إلى أمانة هيئة المعاهدة مع نسخة من التقرير إلى قسم المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية وتحدد بعض هيئات المعاهدات أجلاً لتقديم التقرير الموازي بينما لا يحدد البعض الآخر أجلاً وتوصي الهيئات بتقديم التقارير قبل الاستعراض مما يسمح لأعضاء هيئة المعاهدة للاطلاع على التقرير.

⁽³¹⁾ يتم نشر هذه الردود على الموقع الشبكي لمفوضية حقوق الإنسان (www.ohchr.org).

⁽³²⁾ الوثيقة (CCPR/C/106/3) في 13/تشرين الثاني/2012 الفقرة (جيم/3)، ص3.

⁽³³⁾ على سبيل المثال ترحب لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ولجنة حقوق الطفل بالمعلومات الكتابية الواردة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني، في اجتماعات فرقتها العاملة قبل الدورة من أجل إعداد قوائم المسائل، وتطلب لجنة حقوق الطفل تقديم المعلومات الكتابية قبل اجتماع فريقها العامل قبل الدورة بشهرين، ويمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمؤسسات الأكاديمية والرابطات المهنية أن تقدم أيضاً معلومات كتابية إلى المقررين القطريين التابعين إلى لجنة مناهضة التعذيب وكذا إلى الأفرقة العاملة المعنية بالتقارير القطرية وإلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وتطلب أمانة اللجنة الأخيرة تقديم هذه المعلومات قبل شهرين ونصف من موعد الدورة التي ستعتمد فيها قائمة المسائل لكي يتسنى مراعاة هذه المعلومات.

⁽³⁴⁾ الوثيقة (GA/RES/68/2) الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول 2013. والوثيقة (GA/RES/66/295) الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول 2012.

ويلاحظ تولي بعض اللجان نهج إشراك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في دوراتها الرسمية⁽³⁵⁾، حيث يكون للمؤسسات الوطنية فرصة الإدلاء ببيان في أثناء المناقشة الرسمية لتقرير دولتها إذا لم يكن لوفد الدولة الطرف اعتراض على ذلك ولاتتاح هذه الفرصة للمنظمات غير الحكومية⁽³⁶⁾، بينما تسمح هيئات معاهدات أخرى للمؤسسات الوطنية بالحضور بصفة (مراقب) من دون التواصل الرسمي في الجلسة الرسمية لكنها أي المؤسسات تتواصل في جلسة مسبقة أو اجتماعات غير رسمية أو مغلقة⁽³⁷⁾.

خامساً. العروض الشفوية المقدمة إلى اللجنة عبر ممثل لجنة التنسيق الدولية في جنيف:

تتولى لجنة التنسيق توظيف ممثلاً عنها لتمثيل المؤسسات الوطنية المصنفة ضمن الفئة "ألف" في دورات هيئات المعاهدات أو مجلس حقوق الإنسان، إذا تعذر على المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الحضور شخصياً.

أما إذا رغبت المؤسسة الوطنية في تقديم ممثل لجنة التنسيق الدولية العرض باسمها قامت المؤسسة بالاتصال بممثل لجنة التنسيق الدولية في جنيف/ قسم المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية، ثم تتصل بعد ذلك بأمانة هيئة المعاهدة وممثل لجنة التنسيق الدولية من أجل الترتيب للمؤسسة الوطنية⁽³⁸⁾.

سادساً. إجراء التحقيق:

يحق لبعض هيئات المعاهدات⁽³⁹⁾، بمبادرة منها أن تجري التحقيقات عندما ترد إليها معلومات موثوقة تتضمن إدعاءات تستند إلى أسس صحيحة تفيد بوقوع انتهاكات خطيرة أو جسيمة أو منظمة للاتفاقيات في الدولة الطرف، وإن الشرط الأساس لإجراء هذه التحقيقات هو ضرورة اعتراف الدولة باختصاص اللجنة المعنية في هذا الصدد، وينبغي على المؤسسات الوطنية أن تشجع الدول التي لم تقبل إجراءات التحقيق على قبولها وعلى تقديم المعلومات اللازمة عند إجراء التحقيق⁽⁴⁰⁾.

جدير بالذكر أن اللجنة المعنية عندما تتلقى معلومات موثقاً بها تتضمن دلائل ذات أساس قوي تشير إلى حصول انتهاك لحقوق الإنسان كأن يكون تعذيباً يمارس على نحو منظم في أراضي دولة طرف، تقوم اللجنة بدعوة الدولة الطرف المعنية إلى التعاون في دراسة هذه المعلومات وإلى تقديم ملاحظات بصدد

(35) أخذت بهذا النهج كل من لجنة القضاء على التمييز واللجنة المعنية بحقوق العمال المهاجرين.

(36) يشير النظام الداخلي للجنة القضاء على التمييز العنصري إلى أن المؤسسات الوطنية المصنفة ضمن الفئة "ألف" يجوز لها أن تلقي كلمة في اللجنة أثناء الاجتماعات الرسمية بصيغة مستقلة وبمقعد منفصل تتناول فيها المسائل المتعلقة بالحوار الجاري ما بين اللجنة والدولة الطرف.

(37) الوثيقة (A/66/344) الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 7/أيلول/2011، والوثيقة (A/RES/66/254) الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 15/أيار/2012.

(38) يُنظر الموقع الشبكي (www.ohchr.org) صفحة مجلس حقوق الإنسان، الفقرة (8) جرى الاطلاع عليه في 2014/3/25.

(39) من هذه اللجان: لجنة مناهضة التعذيب ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة ولجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة واللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل.

(40) قامت لجنة مناهضة التعذيب (المادة 20) ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة (المواد 8-10) من البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة) بوضع إجراء التحقيق في الاتفاقية وبروتوكولها الاختياري. للمزيد من التفاصيل يُنظر: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (46/39) في 10/كانون الأول/1984، والقرار (180/34) في 18/كانون الأول/1979.

تلك المعلومات، فضلاً عن أية معلومات أخرى تتوفر لديها، عندها يجوز للجنة أن تعين عضواً واحداً أو أكثر من أعضائها لإجراء التحقيق في الموضوع ورفع تقرير عاجل إلى اللجنة ويجوز أن يتضمن التحقيق القيام بزيارة إلى أراضي الدولة الطرف عند الحصول على إذن بذلك وبعد موافقة الدولة الطرف المعنية⁽⁴¹⁾.

سابعاً. إجراء الشكاوى:

يجوز لبعض هيئات المعاهدات⁽⁴²⁾ أن تنظر في الشكاوى أو البلاغات التي يقدمها أفراد يدعون أن دولة طرفاً انتهكت حقوقهم ويعد هذا الإجراء اختياريًا، إذ يتعين على الدولة أن تعترف صراحة باختصاص اللجنة بتلقي الشكاوى، وينبغي هنا على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تشجع الدول على الاعتراف باختصاص اللجنة بالنظر في الشكاوى، كما يمكن للمؤسسات الوطنية أن ترشد الضحايا فيما يخص الإجراءات وأن تذكي وعيهم كما يجوز لها أن تقدم الشكاوى باسم مجموعات فردية⁽⁴³⁾، وبما أن القرارات النهائية الصادرة في الشكاوى تشير إلى كيفية تعامل هيئات المعاهدات معها وكيفية قراءتها لأحكام الاتفاقيات وتحديد حقوق الإنسان المنصوص عليها في هذه الاتفاقيات، يجوز هنا للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان التي تتمتع بوظائف شبه قضائية الاعتماد على اجتهاد هيئات المعاهدات عند إصدار قراراتها⁽⁴⁴⁾.

ثامناً. نشر الملاحظات الختامية والمتابعة:

تقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بدور مهم في نشر وتنفيذ توصيات هيئات المعاهدات في مجال حقوق الإنسان، إذ تقوم بنشر الملاحظات الختامية الصادرة عن هيئات المعاهدات في أوسع نطاق ممكن داخل دوائرها المحلية⁽⁴⁵⁾، فضلاً عن قيامها بدور لا يقل أهمية عن مهمة النشر يتمثل في قيامها بتنفيذ

(41) المادة (2-8) من البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. للمزيد من التفاصيل يُنظر الموقع الشبكي (www.ohchr.org) صفحة البلاغات الفردية، جرى الإطلاع عليه في 2014/4/1.

(42) هذه الهيئات هي: اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، لجنة مناهضة التعذيب، لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، اللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري، لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لجنة حقوق العمال المهاجرين.

(43) يتوقف إجراء الشكاوى على مجموعة من الشروط وهي:

- 1- يجب على الفرد استنفاد سبل الانتصاف المحلية، إلا أنه يمكن التخفيف من هذا الشرط عندما لا توجد عملية قانونية في ذلك البلد لحماية الحقوق المدعى بانتهاكها، وعندما يجري الحرمان من الوصول إلى سبل الانتصاف عبر المحاكم المحلية، وعندما يحصل تأخر غير معقول في الاستماع إلى الشكاوى محلياً، وعندما يكون هناك نمط متسق لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان تجعل أي التماس لسبل الانتصاف أمراً لا جدوى منه، وعندما يكون من غير الوارد أن تأتي سبل الانتصاف بانتصاف فعلي للضحية.

2- يجب أن لا يكون البلاغ مجهولاً أو مسيئاً.

3- يجب أن يكون البلاغ بشأن حقوق منصوص عليها في المعاهدة المعنية.

4- يجب أن يكون البلاغ صادراً عن فرد يعيش تحت الولاية القضائية لدولة تعد طرفاً في المعاهدة المعنية.

5- يجب أن لا يكون البلاغ قيد التحقيق أو أن يكون قد خضع للتحقيق في الماضي في إطار إجراء دولي آخر.

6- يجب أن يكون الادعاء الوارد في البلاغ مدعوماً بالأدلة.

(44) للمزيد من التفاصيل انظر: محمد قحطان فرحان التميمي، الشكاوى الفردية لحماية حقوق الإنسان في المنظومة الدولية، مصدر سابق، ص 125-157.

(45) يُنظر الموقع الشبكي (www.amnesty.org) جرى الإطلاع عليه في 2014/4/5 والوثيقة (A/HRC/10/54) في 26/كانون الثاني/2009.

هذه الملاحظات، إذ ينبغي تشجيع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على متابعة الإجراءات الصادرة عن الأمم المتحدة بخصوص الملاحظات الختامية والشكاوى الفردية⁽⁴⁶⁾.

ويلاحظ أن المركز الخاص الذي تحظى به هذه المؤسسات يجعلها مؤهلة لكي تكون تدخلاتها مقبولة أكثر لدى الحكومات ما يجعل من الأخيرة أكثر امتثالاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، إذ تبرز أهمية هذا التدخل في الأوقات العصيبة التي يحصل فيها انقطاع في التواصل بين المجتمع المدني والحكومات فتقوم المؤسسات بالعديد من المهام لعل أبرزها تقديم التقارير الموازية والبلاغات الفردية عن انتهاكات حقوق الإنسان فضلاً عن قيامها بالربط ما بين المستويين الوطني والدولي، كما تقوم المؤسسات بتشجيع الدول على تقديم معلومات عن حالة حقوق الإنسان داخل الدولة، وأن تتواصل المؤسسات مع المقرررين المعنيين بإجراءات المتابعة لبعض هيئات المعاهدات (بالنسبة لهيئات المعاهدات التي عينتهم)⁽⁴⁷⁾.

كما يمكن للمؤسسات أن تستضيف الأجيئات المخصصة لمتابعة الملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن هيئات المعاهدات بمشاركة العديد من السلطات داخل الدولة كالبرلمان والوزارات والسلطات العامة الأخرى في الدولة والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع المدني، كما يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تتواصل مع أعضاء البرلمان والوزارات والسلطات العامة المعنية من أجل تنفيذ الملاحظات والتوصيات الصادرة عن هيئات المعاهدات⁽⁴⁸⁾.

جدير بالذكر أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان يمكنها أن تسترشد بالملاحظات الختامية الصادرة عن هيئات المعاهدات في عملها كونها تشكل إطاراً غنياً بخصوص ما يمكن أن يواجهه البلد من التحديات في مجال حقوق الإنسان، هذا فضلاً عن إمكانية استعمال المؤسسات الوطنية لهذه التوصيات والملاحظات لتعزيز عملها المواضيعي⁽⁴⁹⁾.

تاسعاً. تحسين التواصل مع هيئات المعاهدات - مشروع النهج المنسق:

بتاريخ 23 و 24/تشرين الثاني/2006 جرى عقد اجتماع مهم في ألمانيا/ برلين ما بين العديد من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وهيئات المعاهدات ومشاركون عن المجتمع المدني، لغرض مناقشة كيفية التواصل الأمثل بين المؤسسات الوطنية وهيئات المعاهدات، إذ جرى في ختام هذا الاجتماع اعتماد ما يسمى بمشروع النهج المنسق لغرض تواصل المؤسسات مع هيئات المعاهدات وما يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وهيئات المعاهدات القيام به.

⁽⁴⁶⁾ يُنظر الموقع الشبكي (nhri.ohchr.org) جرى الاطلاع عليه في 2014/4/5 والموقع (www.ccdh.org.ma) جرى الاطلاع عليه في 2014/4/5.

⁽⁴⁷⁾ يُنظر الموقع الشبكي (www.ohchr.org) صفحة الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، جرى الاطلاع عليه في 2014/4/10 والموقع (www.nhrc-qa.org)، صفحة التعاون مع آليات مجلس حقوق الإنسان، جرى الاطلاع عليه في 2014/4/10.

⁽⁴⁸⁾ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، مصدر سابق، ص144.

⁽⁴⁹⁾ المصدر نفسه، ص142.

للمزيد من التفاصيل يُنظر الموقع الشبكي (nhri.ohchr.org)

إذ تقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالعديد من المهام ضمن مشروع النهج المنسق الذي يعني مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أعمال هيئات المعاهدات وخاصة في مجال تقديم التقارير والمتابعة والتدريب، ففي مجال تقديم التقارير ينبغي على المؤسسات الوطنية القيام بالعديد من المهام نذكر منها⁽⁵⁰⁾:

- 1- تزويد هيئات المعاهدات بالمعلومات كافة المستخدمة في صياغة قائمة المسائل.
 - 2- الاستئناس بالمبادئ التوجيهية الجديدة الصادرة عن هيئات المعاهدات لإعداد التقارير وأن تتولى مساعدة الحكومة على فهمها.
 - 3- المساهمة في إعداد تقارير الدول الأطراف وفقاً لمبادئ باريس من خلال التشاور أو التعليق على تقرير الدولة الطرف.
 - 4- التماس الفرص لتقديم عروض شفوية في اجتماعات الفرق العاملة قبل الدورة التابعة لهيئات المعاهدات، فضلاً عن تقديم معلومات كتابية قبل النظر الرسمي في تقرير الدولة الطرف.
 - 5- تيسير عملية تقديم الضحايا للشكاوى إلى هيئات المعاهدات وفقاً لإجراءات الهيئات.
 - 6- حشد الدعم اللازم لتشجيع الدول على آليات الشكاوى الفردية لهيئات المعاهدات.
 - 7- متابعة تقييمات هيئات المعاهدات للشكاوى لرصد عمل الدولة الطرف في هذا الصدد.
 - 8- متابعة الأوامر المؤقتة الصادرة عن هيئات المعاهدات إلى الدول الأطراف فيما يخص الشكاوى التي يتوقع فيها ضرر غير قابل للجبر.
 - 9- المشاركة في إجراءات التحقيق التي وضعتها هيئات المعاهدات عبر تقديم المعلومات اللازمة حول الموضوع محل التحقيق.
- أما في مجال متابعة إجراءات هيئات المعاهدات، فتقوم المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بالعديد من المهام نذكر منها⁽⁵¹⁾:

- 1- رصد عملية تعميم الدول للمعلومات على جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة فيما يخص الملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن هيئات المعاهدات فضلاً عن دعم حملات توعية الجمهور في هذا المجال.
- 2- دعم واستضافة الاجتماعات لمتابعة الملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن هيئات المعاهدات بمشاركة البرلمان والوزارات والسلطات العامة والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع المدني.
- 3- رصد عملية التنفيذ الفعلي للملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن هيئات المعاهدات.

⁽⁵⁰⁾ للمزيد من التفاصيل يُنظر الموقع الشبكي (www1.umn.edu) كذلك: تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص27.

⁽⁵¹⁾ الوثيقة (A/HRC/10/54) في 26/كانون الثاني/2009، ص16.

- 4- مشاركة أعضاء البرلمان والوزارات وغيرها من السلطات العامة في مجال تنفيذ الملاحظات الختامية والتوصيات.
 - 5- تشجيع الدول للتصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان أو الانضمام لها.
 - 6- تعميم ونشر المعلومات المتعلقة بالصكوك الدولية لحقوق الإنسان فضلاً عن القيام بحملات التثقيف.
 - 7- مساعدة الحكومات وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة في فهم الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.
 - 8- إبلاغ البرلمانات بشأن التزامات الدول الأطراف فيما يتعلق بالصكوك الدولية لحقوق الإنسان.
 - 9- تشجيع الدول الأطراف على سحب التحفظات على المعاهدات التي تعنيها عبر حملات توعية الجمهور.
 - 10- التواصل مع هيئات المعاهدات عبر العمل المواضيعي والدعوة إلى إجراء مناقشات موضوعاته مع الهيئات بما في ذلك الجانب الخاص بالتعليقات العامة والتوصيات.
- أما فيما يخص التدريب فتقوم المؤسسات الوطنية بدعم بناء قدرات موظفي الدولة فيما يخص إجراءات تقديم التقارير، وجمع البيانات للتقارير وغير ذلك من المسائل المتصلة بعملية تقديم التقارير⁽⁵²⁾.
- حاصل القول:**

من كل ما تقدم بيانه في هذا البحث يمكن استنتاج الآتي:

- أولاً. تعد مبادئ باريس دستور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بالنظر لما تضمنته هذه المبادئ من أحكام تتعلق باختصاصات ومسؤوليات المؤسسات الوطنية وكيفية تشكيلها وضمانات الاستقلال والتعددية، فضلاً عن بيان طرائق العمل التي ينبغي للمؤسسة الوطنية انتهاجها، إذ ينبغي على الدول كافة الساعية لإنشاء هكذا نوع من المؤسسات أن تستلهم المعايير الواردة في مبادئ باريس، ذلك أن المؤسسة الوطنية سوف يتم تقييمها تبعاً لمدى الاستجابة لمبادئ باريس وهذا ما تضطلع به تحديداً لجنة التنسيق الدولية وما يترتب على ذلك التقييم من آثار تنعكس على مساهمة المؤسسات الوطنية في عمل الهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان.
- ثانياً. يتم إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ذات الولاية الواسعة أما بموجب الدستور أو بموجب القانون أو بقرار جمهوري يصدر عن السلطة التنفيذية، ولعل الطريقة المثلى في الإنشاء هي النص على المؤسسة في صلب الوثيقة الدستورية، على أن تتولى السلطة التشريعية لاحقاً سن قانون المؤسسة الذي يفترض أن لا يخرج عن الأسس والمعايير الدولية الواردة في مبادئ باريس.
- ثالثاً. أن من بين أهم ما تمتاز به المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من خصائص ومميزات هو ضرورة استقلال المؤسسة من الناحية القانونية والمالية وفي إجراءات التعيين والإقالة والتعددية في التمثيل، فضلاً عن ضرورة توفير الموارد المالية الكافية لأداء المؤسسة لمهامها، ولعل خاصية الاستقلال

(52) انظر الموقع www.nhri.ohchr.org ، جرى الاطلاع عليه في 2014/4/10.

هي أهم ما ينبغي أن تمتاز به المؤسسة الوطنية التي من دونها سوف تكون المؤسسة تابعة وخاضعة للتأثير الحكومي ولربما ستكون أداة بيد الحكومة تعمل بها على تجميل صورتها أمام المجتمع الدولي، لذلك ينبغي صيانة واحترام هذه الخاصية تماماً قبل العمل على تحقيق باقي المميزات الأخرى.

رابعاً. المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان هي جهاز إداري شبه قضائي يعمل داخل الدولة لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان بصورة مستقلة عن التأثير الحكومي، وطالما أن هناك العديد من المؤسسات داخل الدولة ممثلة بالسلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وكل من هذه المؤسسات لها دورها المحدد دستورياً وما ينبغي أن تقوم به من مهام. وطالما أن حماية حقوق الإنسان هو من بين أهم ما ينبغي أن تحرص الأنظمة الوطنية على احترامه، وطالما كان موضوع تعزيز وحماية حقوق الإنسان يمثل هدفاً مشتركاً لجميع مؤسسات الدولة ومن بينها مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، لذلك ينبغي أن تسود علاقة التعاون مابين مؤسسات الدولة من جهة ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية من جهة أخرى لغرض ضمان تعزيز وحماية حقوق الإنسان وهذا ما تسعى لتحقيقه المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان.

خامساً. إن من بين أهم ما تضطلع به المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في علاقتها بالسلطة التنفيذية، هو تقديم الفتاوى والتوصيات والمقترحات والتقارير على أساس استشاري إلى الحكومة، فضلاً عن دورها في استعراض نظر الحكومة في حالات انتهاك حقوق الإنسان وتقديم المقترحات لتحجيم هذه الانتهاكات.

إن المشورة المقدمة للحكومة قد تأخذ صوراً متعددة منها المشورة في مجال السياسة العامة والإدارة وفي مجال تطبيق المعايير الدولية، فدور المؤسسة الوطنية في تقديم المشورة إلى الحكومة إنما يعد من أهم ما تقوم به المؤسسة من أدوار فهي كالمستشار المتخصص الذي يفترض أن يقدم مشورته بحيادية تامة وفق الأصول، الأمر الذي يساهم قطعاً في توضيح الغامض والمبهم أمام الحكومة صاحبة القرار، فالمشورة لا تتمتع بصفة الإلزام إنما يمكن أن تكون سبباً قوياً لإصدار الحكومة قراراتها المعبرة عن مواقفها إزاء حالة معينة. كما إن المؤسسة تقوم بدور آخر في مساعدة الحكومة في إعداد تقاريرها التي تقدم للهيئات الدولية معبرة فيها عن حالة حقوق الإنسان في الدولة وكيفية التعامل معها.

سادساً. إن دور السلطة التشريعية يتمثل بالدور الرقابي على أعمال الحكومة وما قد ينجم عن عملها من خروقات وانتهاكات لحقوق الإنسان، فضلاً عن دورها في سن القوانين اللازمة، وكلا الدورين على تماس مباشر لموضوع حقوق الإنسان، إذ تقوم السلطة التشريعية بمراقبة عمل الحكومة الذي قد يؤدي إلى وقوع الانتهاكات، كما إن سن القوانين ينبغي أن يستلهم العدل والمساواة واحترام حقوق

الإنسان، فحقوق الإنسان أصبحت هدفاً مشتركاً لعمل السلطة التشريعية ومؤسسة حقوق الإنسان الوطنية ولعل من بين أهم ما تضطلع به المؤسسة الوطنية من مهام إنما يتمثل في قيامها بتقديم بلاغات مباشرة إلى البرلمان تتضمن حصول انتهاكات معينة والجهة المتسببة بحصولها إلى جانب تقديم المشورة إلى السلطة التشريعية بخصوص المسائل الوطنية والإقليمية والدولية كافة في مجال حقوق الإنسان فضلاً عن قيامها بإجراء التدريب المستمر لأعضاء البرلمان بشأن حقوق الإنسان وغير ذلك العديد من المهام.

فالمؤسسة الوطنية بحكم ما تملك من مهام في علاقتها بالسلطة التشريعية يمكن أن تساهم بتغيير القوانين النافذة نحو الأفضل وسد الثغرات كافة المؤدية للانتهاكات.

سابعاً. إن الهدف الأسمى الذي تحرص السلطة القضائية التي تمثل الحصن الحصين لحقوق الإنسان لتحقيقه هو حماية هذه الحقوق ورد الاعتداءات الواقعة عليها وجبر الضرر الناتج عنها بموجب ما لا تملكه من سلطة إصدار القرارات الملزمة بهذا الشأن. وطالما أن تعزيز وحماية حقوق الإنسان هو الهدف الذي تسعى لتحقيقه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان منتهجة وسائل تنفيذ تختلف عن وسائل السلطة القضائية، إذ إن المؤسسة الوطنية لا تملك في أغلب دول العالم سلطة إصدار القرارات الملزمة، بل يصدر عنها توصيات ومقترحات ليس إلّا، لذلك ينبغي أن تكون العلاقة ما بين المؤسستين وثيقة يسودها التعاون والتنسيق المشترك لوحدة الهدف المنشود المتمثل بحماية حقوق الإنسان، وأن لا يكون هناك أي تداخل في المهام مابين عمل المؤسستين وخاصة في عمل المؤسسات التي تتمتع بسلطة تلقي الشكاوى أو ما يسمى بالاختصاص شبه القضائي.

ثامناً. إن عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لا يقتصر على ما تقوم به من مهام على المستوى الوطني، بل إن لها دوراً حيوياً على المستوى الدولي من خلال علاقاتها بالهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، إذ تعير المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، أهمية بالغة لإنشاء وتعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مع الحرص على مراعاة مبادئ باريس فضلاً عن تأييد المفوضية لزيادة دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، إلى جانب تشجيع المفوضية لتبادل الممارسات الجيدة مابين المؤسسات الوطنية ودعم تعزيز شبكاتها الإقليمية فضلاً عن تشجيع التعاون بين المؤسسات وفتح الفرق الأمم المتحدة القطرية وغير ذلك من الشركاء ذوي الصلة، فالمفوضية تقدم الخدمات الاستشارية إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مجال إنشاء هذه المؤسسات وتعزيزها من خلال مكاتبها القطرية والإقليمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئات التنسيق الإقليمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

تاسعاً. إن علاقة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بمجلس حقوق الإنسان وهيئات المعاهدات هي علاقة شراكة وتعاون متبادل، إذ يمكن للمؤسسات الوطنية المصنفة ضمن الفئة (ألف) أن تشارك في أعمال مجلس حقوق الإنسان وأن تتناول جميع بنود جدول الأعمال إلى جانب إمكانية تعميم بياناتها المكتوبة واستصدار وثائقها بوصفها وثائق رسمية للأمم المتحدة، فضلاً عن مساهمة المؤسسات في أعمال المجلس من أجل الارتقاء بعمله في مواجهة المشاكل ومعالجة انتهاكات الحقوق وغير ذلك العديد من المهام الأخرى.

أما عن علاقة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بهيئات المعاهدات فهي علاقة تعاون متبادل لتسهيل تفاعل المؤسسات الوطنية مع هيئات المعاهدات عن طريق تقديم المعلومات إلى المؤسسات الوطنية بشأن الجداول التي تضعها هيئات المعاهد لتقديم التقارير، وتنظيم الحلقات الدراسية التدريبية على أن يتولى قسم المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية في المفوضية السامية لحقوق الإنسان تقديم المعلومات إلى هيئات المعاهدات بشأن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المنتمية إلى البلد الذي يتم النظر في تقريره في الدورة. لذلك يمكن القول إن العلاقة بين المؤسسات الوطنية وهيئات المعاهدات هي علاقة تكافلية تتجلى من خلال قيام الهيئات بإصدار توصيات ترمي لتعزيز المؤسسات الوطنية، بينما تقوم الأخيرة بعملية إعداد التقارير وتقديم المعلومات ذات الصلة إلى هيئات الرصد التعاھدية.

عاشراً. إن ازدياد حجم وطبيعة مشاركة المؤسسات الوطنية في أعمال الأجهزة التعاھدية عن مشاركتها في نشاطات مجلس حقوق الإنسان يرجع برأينا إلى الثقة المتبادلة بين المؤسسات الوطنية والأجهزة التعاھدية، فالأخيرة ترى في استقلالية المؤسسات الوطنية ضمانة لموضوعية أعمالها وحياديتها، كما إن المؤسسات الوطنية تنتظر لتشكيل الأجهزة التعاھدية التي تضمن الخبراء خير ضمانة للبعد عن المصالح السياسية وإجراء فحص قانوني للتقارير.

أحد عشر. نرى من كل ما تقدم من استنتاجات أن من المهم أن تتولى هيئة الأمم المتحدة إضفاء صفة الإلزام على ماورد في مبادئ باريس الخاصة بإنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، لقطع الطريق أمام من يفسرها بأنها مبادئ توجيهية لأن من شأن ذلك التفسير أن يؤدي إلى قيام مؤسسات لا تحمل أية خاصية من الخواص الواردة في مبادئ باريس ما ينعكس سلباً على حماية حقوق الإنسان في الدول التي تنشئ هكذا نوع من المؤسسات.

كما نرى ضرورة زيادة الدعم التقني والفني من جانب المفوضية السامية لحقوق الإنسان، كي نضمن قيام هذه المؤسسات في أغلب دول العالم التي تتفاوت في إمكانية الإنشاء والخبرات، على أن يتم الإنشاء بقانون يصدر عن السلطة التشريعية بالاستناد إلى نص الدستور كي يكون الإنشاء بعيداً عن التدخل والتأثير الحكومي فضلاً عن ضرورة قيام المؤسسة بإعداد ميزانيتها الخاصة من

دون أي تدخل حكومي وأن تتولى الحكومة تقديم الأموال الكفيلة بعمل المؤسسة بعد عرض الموازنة على السلطة التشريعية لإقرارها، كما نرى ضرورة إعطاء الأهمية القصوى لخاصية استقلال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان كي لا تكون مؤسسة تابعة وتحت التأثير الحكومي.

الخاتمة

بعد الإنتهاء من إعداد بحثنا الموسوم بالنظام القانوني لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية دراسة في القانون الدولي والحالة في العراق، ترشحت لنا مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات نوردتها كآتي:

أولاً. الاستنتاجات:

1. قانون المفوضية العليا لحقوق الإنسان في العراق رقم 53 لسنة 2008 لم يتطرق لمدة ولاية الرئيس ونائب الرئيس في المفوضية ولا عدد المرات التي يمكن أن يشغل فيها المنصب، بينما لم يغفل المشرع العراقي ذلك في منصب العضوية في مجلس المفوضيين، فنص على أن مدة الولاية في العضوية هي أربع سنوات من دون أن يرد ما يشير إلى إمكانية تجديد الولاية من عدمه.
2. قانون المفوضية نص على تأسيس مكتب للمفتش العام في المفوضية من دون بيان صلاحيات ومهام المفتش العام، كما نص القانون على فتح مكاتب وفروع للمفوضية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم من دون أن يرد في أثناء القانون ما يشير إلى صلاحيات ومهام هذه المكاتب ما أدى إلى تدخل مجلس المفوضيين لغرض حصر مهام هذه المكاتب ضمن النظام الداخلي للمفوضية لعام 2014.
3. تقوم المفوضية بالعديد من المهام ضمن قانون تأسيسها، منها مهام تثقيفية توعوية ومهام استشارية بخصوص التشريعات الوطنية والتصديق على الصكوك الدولية، ومهام الحماية التي يدخل ضمن مفهومها التحقيق في الادعاءات ورصد ومراقبة السجون والتحقيق التلقائي، وإصدار التقارير، فضلاً عن مهمة تلقي الشكاوى.
4. إن المراجعة التشريعية التي تجريها المفوضية إنما تقتصر فقط على التشريعات النافذة طبقاً لما ورد في المادة (4 ف3) من قانون المفوضية رقم 53 لسنة 2008 من دون أن يرد في القانون أي نص يشير إلى جواز مراجعة المفوضية لمشاريع القوانين.
5. لم يشترط قانون المفوضية العليا في العراق على مقدم الشكاوى للمفوضية أن يستنفذ سبل الانتصاف القضائية قبل اللجوء للمفوضية بشكواه، ما يعني إمكانية طرق باب القضاء والمفوضية في وقت واحد من قبل الضحية وانسجماً مع ذلك فقد جرى تأسيس محكمة حقوق الإنسان ولأول مرة في العراق كي تتعامل مع الشكاوى المقدمة للمفوضية.

6. لا تمتلك مفوضية حقوق الإنسان في العراق صلاحية التعقيب على القرارات الصادرة عن المحاكم العراقية في الشكاوى المقدمة إليها، بيد أن تملك صلاحية رصد ومراقبة ضمان التزام السلطة القضائية بالمعايير الدستورية والدولية ولأصول المرافعات والمحاكمات عند تصديها للقضايا المعروضة عليها.
7. إن اختصاصات وزارة حقوق الإنسان في العراق والمفوضية العليا لحقوق الإنسان، هي اختصاصات متطابقة إلى درجة كبيرة ومن ثم لا نجد ما يبرر توافر جهتين تؤديان المهام نفسها في آن واحد.
8. قانون المفوضية لم يتطرق لتفاصيل أساليب العمل كافة في المفوضية إذ نص على بعضها وترك بعضها الآخر للنظام الداخلي الذي قام مجلس المفوضين بوضعه عام 2014 لإدارة العمل في المفوضية.
9. قانون المفوضية نص صراحة على استقلال المفوضية إدارياً ومالياً، بيد أن القرارات المتناقضة الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا قد أثار تساؤلات عدة بشأن استقلال المفوضية وغيرها من الهيئات المستقلة الوارد بيانها في صلب الدستور لعام 2005.
10. قانون المفوضية أوكل لمجلس المفوضين مهمة اقتراح الموازنة المالية للمفوضية لغرض تقديمها إلى مجلس النواب العراقي لإقرارها، كما أخضع القانون حسابات المفوضية لتدقيق ورقابة ديوان الرقابة المالية فضلاً عن إجازة القانون للمفوضية بقبول الأموال المقدمة إليها من داخل وخارج العراق شريطة أن لا تتناقض مع القوانين العراقية وأن لا تمس استقلال المفوضية.
11. ألزم قانون المفوضية المؤسسات الحكومية في الدولة بالتعاون مع المفوضية لتحقيق أهداف إنشائها، كما ألزم القانون المفوضية بالتواصل والتنسيق مع الأمم المتحدة والهيئات الدولية المختصة بحقوق الإنسان لضمان تحقيق أهداف المفوضية وتبادل المعلومات وما يمكن أن يقدمه المجتمع الدولي لدعم المفوضية، فضلاً عن إلزام المفوضية بتقديم التوصيات والمقترحات إلى اللجان المكلفة بإعداد التقارير التي ينبغي على الدولة تقديمها إلى منظمة الأمم المتحدة، إلى جانب ضرورة تنسيق المفوضية العمل مع منظمات المجتمع المدني العراقية في مجال حقوق الإنسان، وفقاً لما ورد في قانون المفوضية.

ثانياً. المقترحات:

1. قيام المنظمة الدولية ممثلة بهيئة الأمم المتحدة، بالمزيد من الجهود لكفالة فعالية الحماية الدولية لحقوق الإنسان، وإبعاد التأثيرات السياسية عن وسائل الحماية كي تحضى مسألة حقوق الإنسان بالرعاية والاحترام ومن ثم تقدير جهود المنظمة في هذا المجال من قبل المجتمع الدولي ومن ثم تفتيت وإزالة الانطباعات لدى بعض الدول عن عدم ضمان سلامة وسائل الحماية الدولية من الاستغلال والتأثير من جانب الدول الكبرى ذات النفوذ لتحقيق مصالحها.

2. قيام المنظمة الدولية في سبيل تعزيز فعالية وسائل الحماية الدولية إصدار القرارات اللازمة من قبل الهيئات المختصة في المنظمة الدولية لضمان ذلك شريطة تضمنها بيان آثار عدم الإلتزام بها وما قد يلحق الدولة من جزاء جراء خرقها.
3. قيام المنظمة الدولية بدعم السبل القضائية لزيادة فعاليتها وإنشاء المزيد منها ولو على مستوى عدد قارات العالم، كي تضمن سرعة الحسم للقضايا المنظورة وقرب الهيئة القضائية من واقع حقوق الإنسان في القارة التي تعمل ضمنها.
4. قيام المنظمة الدولية حثّ دول العالم والمنظمات والمؤسسات الإقليمية بإبرام المزيد من الاتفاقيات الإقليمية ذات الصلة بحقوق الإنسان نظراً لما لهذه الاتفاقيات من أهمية خاصة ضمن إطار القانون الدولي العام تتمثل بإثراء الأخير بقواعد أو مبادئ جديدة مستوحاة من واقع وتراث هذه المجموعات الإقليمية.
5. طالما كان التنظيم الأوروبي الإقليمي يمثل النموذج الفريد في مقاومة أنواع التعديات كافة الحاصلة على حقوق الإنسان، لذلك نقترح قيام المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في الدولة التي تعمل ضمنها، أن تستلهم المبادئ والأحكام الواردة في الاتفاقية ومحاولة تطويعها ضمن الإطار الوطني لحماية حقوق الإنسان وعقد المؤتمرات الإقليمية لسد الثغرات في نظم الحماية الإقليمية بالاستناد لما ورد في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.
6. طالما كان الغرض من إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان هو تعزيز وحماية هذه الحقوق وضمان مواءمة التشريعات الوطنية للصكوك الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان وحث الدول على التصديق على تلك الصكوك، لذلك نقترح استمرار دعم المنظمة الدولية ممثلة بهيئة الأمم المتحدة، للدول من أجل إنشاء تلك المؤسسات لضمان تحقيق ما وجدت لتحقيقه من أهداف، نظراً لما يحققه الدعم من كفالة احترام حقوق الإنسان داخل الدولة فضلاً عن ضمان المنظمة الدولية المزيد من الاحترام لجهودها في هذا المجال.

قائمة المراجع

- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (251/60) في 15/أذار/2006، كذلك قرار مجلس حقوق الإنسان رقم (1/5) في 18/حزيران/2007 وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي رقم (1996/31) في 25/تموز/1996.

(1) International service for Human Rights council Update, Item b, Universal period review. June 9-12, 2009

نافانثيم بيلاي، العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، دليل للمجتمع المدني، نيويورك وجنيف،

2008

(1) United Nations, office of the high commissioner of Human Rights, Survey on National Human Rights institutions (Geneva: UN, 2009).

- الوثيقة (A/HRC/16/77) في 3/شباط/2011، الفقرة (ثانياً).

- الوثيقة (CCPR/C/106/3) في 13/تشرين الثاني/2012 الفقرة (جيم/3).

(1) الوثيقة (GA/RES/68/2) الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ايلول 2013. والوثيقة (GA/RES/66/295) الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الاول 2012.

- الموقع الشبكي (www.ohchr.org) صفحة مجلس حقوق الإنسان، الفقرة (8) جرى الاطلاع عليه في 2014/3/25.

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (46/39) في 10/كانون الأول/1984، والقرار (180/34) في 18/كانون الأول/1979.

- الموقع الشبكي (www.amnesty.org) جرى الاطلاع عليه في 2014/4/5 والوثيقة (A/HRC/10/54) في 26/كانون الثاني/2009.

- يُنظر الموقع الشبكي (nhri.ohchr.org) جرى الاطلاع عليه في 2014/4/5 والموقع (www.ccdh.org.ma) جرى الاطلاع عليه في 2014/4/5.

- الوثيقة (A/HRC/10/54) في 26/كانون الثاني/2009، ص16.

- الموقع www.nhri.ohchr.org ، جرى الاطلاع عليه في 2014/4/10.

نحو تفعيل رقابة القاضي الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر

Towards activating the administrative judge's control over the management of local authorities in Algeria

- علاوة حنان، دكتوراه في القانون العام، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، أستاذة مؤقتة بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة برج بوعريريج.
- زيد الخيل توفيق، دكتوراه في القانون العام، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، أستاذ مؤقت بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة برج بوعريريج.

تاريخ إرسال المقال: 2020/04/02 تاريخ قبول المقال: 2020/05/12 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تبين كيفية تفعيل رقابة القضاء الإداري على تسيير الجماعات المحلية، كون أنّ الدولة الجزائرية في الآونة الأخيرة مطالبة من أي وقت مضى بإعداد تصور إستراتيجي فعال وناجع لتأهيل منظومة الرقابة الممارسة على أعضاء أو أعمال البلديات والولايات قصد حماية تسيير شؤونها المحلية، على اعتبار أنّ السمة اللازمة والمميزة للدول الديمقراطية الحديثة، هي أنّها دولة اللامركزية الإقليمية الموسعة، وأنّ تحقيق التنمية بجميع أبعادها يعتمد على وجود إصلاحات في الرقابة القضائية من أجل الحكامة في مراقبة أداء الجماعات المحلية.

الكلمات المفتاحية: القاضي الإداري، الجماعات المحلية، اللامركزية، الرقابة القضائية، التنمية.

Abstract:

This study aims to demonstrate how to activate the control of the administrative judge power over the management of local authorities, given that the Algerian State has recently been called upon to prepare an effective and efficient strategic vision to qualify the system of control exercised over the members or actions of municipalities and states in order to protect the conduct of their local affairs, taking into account The necessary and distinctive characteristic of modern democratic countries is that it is a state of enlarged regional decentralization and that the achievement of development in all its dimensions depends on the existence of reforms of the judicial control of governance in monitoring the performance of local authorities.

Keywords: administrative judge, local authorities, decentralization, judicial control, development.

المقدمة:

جعل المؤسس الدستوري الجزائري الجماعات المحلية قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، كما إعتترف المشرع الجزائري بدور المجالس المحلية في تحقيق التنمية بموجب أحكام المادة الثالثة من قانون البلدية¹ والمادة الأولى من قانون الولاية²، إلا أنه يتطلب لحماية تسييرها قصد تحقيق التنمية بجميع أبعادها باعتبارها مطلباً استراتيجياً، يلبي إحتياجات الحاضر من دون الإخلال بقدرات وإحتياجات الأجيال المقبلة، إستحضار مجموعة من الأسس والمبادئ القانونية والمؤسسية، وفي مقدمتها وجود سلطة قضائية قوية وفعالة.

تُعد الرقابة القضائية ضماناً أساسية لحماية إستقلالية الجماعات المحلية وتعزيز حرية تسييرها لشؤونها وفق ما كرسته المقتضيات الدستورية، كون أن من مميزات هذه الرقابة في الدول الديمقراطية أنها تُمارس وظيفتها في إستقلال كامل بعيدة عن الإعتبارات السياسية مما يخول لها سلطة مراقبة فعالة باعتبارها هيئات مستقلة عنها، كما أن أحكامها تمتاز بحجية الشيء المقضي فيه، وهذا ما تؤكد العديد من التجارب المقارنة في عدد من الدول الديمقراطية التي قطعت أشواطاً كبيرة في هذا المجال، الأمر الذي يدفع إلى البحث عن كيفية تفعيل دور القضاء الإداري في حماية تسيير الجماعات المحلية قصد تحقيق التنمية بجميع أبعادها، خاصة أمام الوضع الحالي، الذي يفرض أن تكون المجالس البلدية والولائية أكثر من أي وقت مضى فاعلاً في تحقيق التنمية بواسطة مواردها الذاتية.

يرتبط نجاح دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية بمدى تكريس منظومة قانونية تعترف لها بحرية تسيير شؤونها، لكن هذا لا يكفي لجعلها فاعلاً في جذب الإستثمارات وإقامة المشاريع التنموية، إذ لابد إلى جانب ذلك تكريس حماية حقيقية لها من قبل القاضي الإداري وذلك تزويده بالسلطات اللازمة التي تكفل ممارسة دوره في حماية الحقوق والحريات (أولاً).

تُعد الغاية المستهدفة من إصدار حكم قضائي لصالح المجالس المحلية أو في مواجهة البلدية أو الولاية هو التوصل إلى تنفيذ منطوقه تبعاً للصيغة التنفيذية المذيلة به، وعدم تحقيق هذه النتيجة يفقد الأحكام القضائية هيبتها وينحدر بها إلى مصاف الأحكام منعدمة المفعول، وهذا من شأنه أن ينعكس سلباً على ضبط العلاقات القانونية للجماعات المحلية، ويسهم في تعطيل إستفادة المتقاضين من الحقوق المقررة

¹ - قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية سنة 2011، ص. 04، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2012/06/04.

² - قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري سنة 2012، ص. 05، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2012/04/22.

لفائدتهم بواسطة القانون، والتي تعمل الأحكام القضائية على حمايتها، ومن ثم فإن تفعيل الأثر القانوني والواقعي المقرر بموجب حكم قضائي يقتضي توظيف وإستحداث كل الوسائل القانونية الممكنة للتنفيذ (ثانياً).

أولاً- توسيع دور القاضي الإداري في حماية تسيير الجماعات المحلية

يُعد أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يتوافق مع التسيير العصري والفعال للإدارة العمومية من أهم ركائز تطوير أداء الجماعات المحلية، الذي يتم بموجبه توزيع الاختصاصات الوظيفية الإدارية بين السلطة المركزية والمجالس المحلية في الوحدات الإقليمية التابعة لها، على أن يكون تسيير الشؤون المحلية من قبل المجالس المحلية المنتخبة، تحت رقابة جهة غير تابعة للسلطة التنفيذية وهي السلطة القضائية، بما فيها الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس المحلية، وهذا النوع من الرقابة هو الأفضل والأكثر فعالية لأن أحكام القضاء الإداري تصدر باسم الشعب (1).

يُعتبر مجال الصفقات العمومية والإستثمار على مستوى الجماعات المحلية من أهم مجالات التي يتم التركيز عليها قصد إنعاش المشاريع التنموية، لذلك ينبغي على المشرع الجزائري توسيع سلطاته في هاذين المجالين قصد حماية الأموال العمومية، وتتجلى طبيعة الحماية التي يوفرها القضاء الإداري للمال العام في مراعاته للمنفعة العامة دون هدر لحقوق الأفراد (2).

1- إستبدال الرقابة الوصائية برقابة القضاء الإداري: تفعيل للامركزية الإدارية

كرس الدستور الجزائري مبدأ اللامركزية الإدارية كنهج ديمقراطي لتسيير الجماعات المحلية لشؤونها الخاصة بواسطة مجالسها المنتخبة، إلا أن المؤسس الدستوري وكذا المشرع من خلال قانون البلدية والولاية لم يُجسدا مقومات تعبير الشعب عن إرادته في المجلس المنتخب ويراقب في ذات الوقت عمل السلطات العمومية، ويتأكد ذلك من خلال الرقابة الوصائية الواسعة التي يتمتع بها أعضاء السلطة المركزية في مواجهة أعضاء وأعمال المجالس البلدية والولائية، الأمر الذي يفرض ضرورة منح القضاء الإداري دور هاماً في إعادة التوازن بين السلطة المركزية والمجالس المحلية بإعتباره جهة محايدة تصدر أحكامه باسم الشعب، من خلال جعله صاحب الإختصاص الأصيل بالفصل في طلب إيقاف أو عزل أعضاء المجالس المحلية (أ)، وكذا في طلب إبطال أو رفض التصديق على مداولاتها (ب).

أ- إخضاع طلب توقيع عقوبات تأديبية على أعضاء المجالس المحلية للقضاء

ساهم المشرع الجزائري في إضعاف مبدأ اللامركزية الإدارية من خلال منح سلطة تقديرية واسعة للوالي والوزير المكلف بالداخلية التابعان للسلطة المركزية بتوقيع عقوبات تأديبية على أعضاء المجالس المحلية، إذ أسند إختصاص إصدار قرار التوقيف أو إقصاء أعضاء المجالس البلدية للوالي تطبيقاً لأحكام المادتين 43 و 44 من قانون البلدية، أما على مستوى الولاية فجعل إختصاص إصدار قرار التوقيف أو الإقصاء للوزير المكلف بالداخلية إعمالاً بأحكام المواد 44 و 45 و 46 من قانون الولاية.

بهدف حماية عضوية المجالس المحلية مكن المشرع من خلال قانون الولاية كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي في حالة إقصائه من رفع طعن قضائي أمام مجلس الدولة، إستناداً إلى أحكام المادة 40 الفقرة الرابعة والتي تنص على أنه: « يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة »، وأحكام المادة 44 الفقرة الرابعة من ذات القانون والتي تنص على أنه: « يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة ».

يُمكن لكل عضو بالمجلس الشعبي البلدي رفع طعن قضائي ضد قرار الوالي المتضمن الإقصاء من العضوية بالرغم من عدم إشارة قانون البلدية لهذه الحالة، ويكون ذلك إستناداً لأحكام المادة 161 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنه: « ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية »، كونها تُخضع جميع قرارات السلطات الإدارية لرقابة القاضي الإداري.

تُعتبر الرقابة التي يُمارسها الوالي والوزير المكلف بالداخلية على أعضاء المجالس المحلية من أخطر صور الرقابة الوصائية، كونها تؤدي إلى المساس بعهدة أعضاء المجالس البلدية أو الولائية، لذلك ينبغي على المنظومة القانونية الجزائرية إستبدال الرقابة الوصائية بالرقابة القضائية، كون أن أحكام القاضي الإداري تصدر باسم الشعب؛ وهذا ما يتوافق مع عهدة أعضاء المجالس المحلية المختارون من طرف الشعب بموجب مبدأ دستوري والمتمثل في الإنتخاب³، إعمالاً لأحكام المادة 11 من دستور سنة 1996 التي تنص على أنه: « الشعب حرّ في إختيار ممثليه.

لا حدود لتمثيل الشعب، إلا ما نصّ عليه الدستور وقانون الإنتخابات ».

ب- إخضاع طلب إبطال أو رفض التصديق على مداوالات المجالس المحلية على القضاء

تتميز التجربة الجزائرية بغموض في تحديد إختصاصات الجماعات المحلية، نظراً لغياب أساس دستوري لتوزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والمجالس البلدية والولائية⁴، وهنا يظهر دور القاضي الإداري في حماية ممارسة المجالس المحلية لإختصاصاتها لتحقيق التنمية.

³- راجع في ذلك: علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019، ص ص. 331-332.

⁴- المرجع نفسه، ص ص. 55-56.

إكتفى فقط المؤسس الدستوري الجزائري بتنظيم الجماعات المحلية كركيزة للديمقراطية التشاركية من خلال أحكام المادتين 16 و17 من دستور سنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج. ر. ج. ج. عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، ص. 06، معدل ومتمم منشور بموجب: قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج. ر. ج. ج. عدد 25، مؤرخ في 14 أبريل سنة 2002، ص. 13، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008، ص. 08، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج. ر. ج. ج. عدد 14، مؤرخ في 07 مارس سنة 2016، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2020/03/16.

على خلاف التجارب المقارنة كالتجربة الفرنسية التي خصصت الباب الثاني عشر من الدستور للجماعات الإقليمية، راجع في ذلك:

يملك الوالي ووزير الداخلية باعتبارهما يمثلان السلطة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة عند ممارسة رقابتهما على أعمال المجالس البلدية والولائية، إذ غالباً ما يلجأ إلى إبطال المداولات أو عدم التصديق عليها لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية، لكن بالمقابل مكن المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي من رفع طعن قضائي أمام المحكمة الإدارية ضد قرار الوالي الخاص بإبطال مداولات المجلس أو المتضمن رفض التصديق عليها⁵، وهو ما يساهم في حماية ممارسة البلدية لوظائفها.

تخضع قرارات وزير الداخلية التي تتضمن رفض التصديق على مداولات المجلس الشعبي الولائي لرقابة القاضي الإداري بالرغم من عدم النص على ذلك في أحكام قانون الولاية، نظراً لإعتبارها قرارات إدارية وبالتالي تخضع لرقابة القضاء، تطبيقاً لأحكام المادة 161 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنه: « ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية ».

ومن إجهادات القضاء الإداري الجزائري التي تبين دوره في تحقيق التوازن بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، إلغائه بموجب قرار المحكمة العليا لسنة 1993⁶ لقرار الوالي الذي يقضي بإلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي لعين كرشة رقم 34-88 بتاريخ 22 جوان سنة 1988، على أساس أن السيد (ب. م) بصفته عضو في المجلس قد إبتغى مصلحة شخصية عندما شارك في المداولة، و من بين ما جاء في هذا القرار:

« حيث لا يستخلص من الوثائق والأوراق المودعة في الملف من طرف البلدية، أن السيد (ب. م) قد شارك في المداولة رقم 43-88 المؤرخة في 22 جوان سنة 1988 وبالتالي إستفاد بموجبها بقطعة الأرض محل النزاع ».

سعت الدول المقارنة كالتجربة الفرنسية إلى تفعيل دور القاضي الإداري في حماية اختصاصات الجماعات المحلية في تحقيق التنمية، باعتباره من بين مقومات تفعيل اللامركزية الإدارية، وهو ما ينتظر تكريسه في التجربة الجزائرية بإلغائها للرقابة الإدارية المسبقة المفروضة على أعمال المجالس المحلية وإستبدالها بالرقابة اللاحقة الممارسة من قبل القضاء⁷.

منحت كذلك مثلاً التجربة المغربية للقضاء إختصاص النظر في بطلان مداولات الجماعات الترابية بإعتبار القاضي هو وحده المختص برقابة مشروعية القرارات الإدارية، من خلال مثلاً أحكام المادة 63 من

La constitution Française, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 11/11/2017.

⁵ - راجع المادة 61 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

⁶ - قرار المحكمة العليا رقم 89903، صادر بتاريخ 24 أكتوبر سنة 1993، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 2، 1994، ص. 201.

⁷ - Article L3132-1, du code général des collectivités territoriales, www.legifrance.gouv.fr, Le représentant de l'Etat dans le département défère au « consulté le 31/07/2019, qui dispose: tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 3131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission ... ».

القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات⁸، وبذلك كرست آلية لإعادة توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وهو ما يُعتبر من الضمانات الناقصة لتفعيل دور القضاء في حماية تسيير الجماعات المحلية في التجربة الجزائرية والتي ينبغي الأخذ بها من قبل المنظومة القانونية.

2- بعض مجالات تدخل القاضي الإداري لحماية دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية

تحتاج كل دولة لإنعاش المشاريع التنموية على مستوى الجماعات المحلية إلى آلية الصفقات العمومية، نظراً لكونها من أهم المجالات التي تستعمل فيها الأموال العامة لتحقيق المشاريع وإنجازها وفق المخططات الإقتصادية في الدولة وعلى نهج قانون المالية المبرمج لكل سنة، لذلك كان من الضروري تدخل القاضي الإداري لحماية الأموال العامة للدولة من خلال بسط رقابته على عمليات إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية (أ)، وكذا حماية الملكية الخاصة للمستثمر من خلال رقابته على قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية، لجذب رؤوس الأموال لإقامة المشاريع على مستوى البلديات والولايات (ب) تكريساً لإلتزامه الدستوري الذي تضمنته أحكام المادة 161 من دستور سنة 1996.

أ- رقابة القاضي الإداري على إبرام وتنفيذ الجماعات المحلية للصفقات العمومية

تُعد الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات المحلية عمل إداري تعاقدى بين المصلحة المتعاقدة سواء كانت بلدية أو ولاية والمتعامل الإقتصادي، الأمر الذي يجعلها من هذه الزاوية في منأى عن رقابة قضاء الإلغاء نظراً لإرتباط هذا الأخير بالفصل في دعاوى إلغاء الأعمال الإدارية المنفصلة والمتمثلة في القرارات الإدارية⁹، لكن نظراً لخطورة الإجراءات المتخذة في إطار عملية إبرام الصفقات العمومية وعلى إختيار المتعامل المتعاقد وعلى شفافية الإجراءات ونزاهتها وتنفيذها، منح للقاضي الإداري إمكانية الفصل في الطعن بالإلغاء في الإجراءات المتخذة عند إبرام أو تنفيذ الصفقات العمومية على أساس نظرية القرارات الإدارية المنفصلة¹⁰.

يراقب القاضي الإداري الصفقات العمومية المبرمة من طرف الجماعات المحلية من خلال إلغاء القرارات القابلة للإنفصال عن الصفقة المبرمة من طرف البلدية أو الولاية والتي إتخذت بطريقة غير مشروعة أي مخالفة للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، خاصةً أنها تعد المجال الحيوي الذي تتحرك فيه الأموال العامة من الخزينة العمومية إلى المواطن عن طريق إنجاز مختلف المشاريع، وعلى العموم يمكن تحديد الطعون بالإلغاء التي يختص القاضي الإداري بالفصل فيها وفق ما يلي:

⁸ - راجع المادة 63 من قانون تنظيمي رقم 113.14 متعلق بالجماعات، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6660، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/21.

⁹ - يعيش تمام شوقي، « سلطات القاضي الإداري في مجال الرقابة على إبرام وتنفيذ الصفقة العمومية في النظام القانوني الجزائري »، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، عدد 09، 2018، ص. 343.

¹⁰ - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص ص. 214 و 215.

- الطعن بالإلغاء ضد قرار الإعلان عن الصفقة العمومية.
 - الطعن بالإلغاء ضد قرار الحرمان من دخول الصفقة العمومية.
 - الطعن بالإلغاء ضد قرار المنح المؤقت.
 - الطعن بالإلغاء ضد قرار الإستبعاد.
 - الطعن في قرار إلغاء الصفقة العمومية.
 - الطعن بالإلغاء ضد قرار إبرام الصفقة العمومية.
- فعل المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية دور القاضي الإداري في حماية التنمية؛ عن طريق إعطاء الإختصاص للقضاء الإستعجالي في إطار الرقابة على الصفقات العمومية، وذلك للمكانة التي تحتلها عملية إبرام العقود والصفقات العمومية ضمن نشاطات الجماعات المحلية ودورها في الإقتصاد الوطني والحفاظ على المال العام، لذلك فإنّ جميع القرارات التي تتخذ قبل إبرام الصفقة تخضع لقضاء الإستعجال ما قبل التعاقدي، الذي يُعد إجراء إستثنائياً غرضه حماية مقتضيات الشفافية من خلال حماية قواعد الإشهار والمنافسة نظراً لأهميتها وتعلقها بالمال العام.
- منح المشرع الجزائري بموجب الفصل الخامس الذي جاء تحت عنوان: « الإستعجال في مادة إبرام العقود والصفقات » من الباب الثالث المعنون ب: « الإستعجال » من قانون الإجراءات المدنية والإدارية مجموعة من الصلاحيات للقاضي الإداري، وذلك لحماية متطلبات تحقيق التنمية الإقتصادية من خلال حماية كل من تضرر نتيجة الإخلال بالتزامات الإشهار والمنافسة، وتتمثل فيما يلي:
- سلطة توجيه أوامر للإدارة للإمتثال لقواعد الإشهار والمنافسة، وهذا ما تضمنته المادة 946 في فقرتها الرابعة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه: « يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر المتسبب في الإخلال بالإمتثال لإلتزاماته، وتحدد الأجل الذي يجب أن يمتثل فيه ».
 - سلطة الأمر بغرامات تهديدية، إعمالاً بأحكام الفقرة الخامسة من ذات المادة 946 من ذات القانون، والتي جاء فيها: « ويمكن لها أيضاً الحكم بغرامة تهديدية تسري من تاريخ إنقضاء الأجل المحدد ».
 - سلطة الأمر بتأجيل إمضاء الصفقة تطبيقاً لأحكام الفقرة السادسة من المادة 946 من ذات القانون، والتي تنص على أنه: « ويمكن لها كذلك وبمجرد إخطارها، أن تأمر بتأجيل إمضاء العقد إلى نهاية الإجراءات ولمدة لا تتجاوز عشرين (20) يوما ».
- ب- نحو توسيع دور القاضي الإداري في تشجيع الإستثمارات على مستوى الجماعات المحلية
- تُعتبر حق ملكية المستثمر لمشروعه الإستثماري من الحقوق المكفولة دستورياً، إلاّ أنّه ترد عليه بعض الإستثناءات إذ تملك الدولة إمكانية ممارسة آلية نزع الملكية للمنفعة العمومية، بحكم سيادتها على إقليمها وذلك مقابل تعويض عادل ومنصف.

إعترف المشرع الجزائري للمستثمر بإمكانية الطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية والتي تعد من الضمانات التي تشجع على إقامة الإستثمارات على مستوى الجماعات المحلية، من خلال أحكام المادة 13 من القانون رقم 91-11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية¹¹، ويتأكد كذلك القاضي الإداري من الشروط الشكلية والموضوعية لصدور قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية، ويمارس في هذا الإطار رقابة معمقة يتحقق من خلالها من مدى إلزام الإدارة بالغاية من إصدار القرار وهي تحقيق المنفعة العامة.

لم يسع القانون الجزائري إلى تفعيل دور القضاء الإداري في تشجيع التنمية الإقتصادية على مستوى الجماعات المحلية، وذلك بعدم إشتراطه بإنقال القاضي الإداري لإجراء معاينة ميدانية لتقدير التعويض عن نزع الملكية والتي يعتبر من بين ضمانات تقبل المستثمر لقرار نزع الملكية، لكون القاضي يتمكن من خلال الإنقال إلى عين المكان من تكوين معلومات عن العقار المنتزع ملكيته وبالتالي يحدد المقدار الحقيقي للتعويض، على خلاف مثلاً المشرع الفرنسي الذي اعتبره إجراء إلزامي من خلال أحكام المادة R322-1 من قانون نزع الملكية¹².

سعت الدول المقارنة إلى التوسيع من دور القاضي الإداري في حماية ملكية المستثمرين، وبالتالي تشجيع إستقطاب رؤوس الأموال لإقامة المشاريع على مستوى الجماعات المحلية مما يعزز من دورها الإقتصادي، وذلك بجعل كل من قرار نزع الملكية وتقدير مقدار التعويض يصدر بموجب حكم قضائي، كالتجربة الفرنسية التي منحت للجهة الإدارية فقط القيام بالمرحلة التمهيدية لنزع الملكية¹³، وهذا ما ينتظر تكريسه في التجربة الجزائرية.

ثانياً- تنفيذ أحكام القاضي الإداري: حماية لتسيير الجماعات المحلية

نظراً للإنتشار الواسع لظاهرة إمتناع السلطات الإدارية عن تنفيذ الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه إعترف المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية بسلطات واسعة للقاضي الإداري لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة السلطة المركزية، بمناسبة ممارستها للرقابة

¹¹- راجع المادة 13 من قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أفريل سنة 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 21، مؤرخ في 8 ماي سنة 1991، ص. 693، تم بموجب القانون رقم 07-12، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 82، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2007، ص. 3.

¹²- Article R322-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/04/2019, dispose: « Le juge fixe, par ordonnance, la date de la visite des lieux et de l'audition des parties.

La visite des lieux est faite par le juge dans les deux mois de cette ordonnance, mais postérieurement à l'expiration du délai de six semaines fixé à l'article **R. 13-23».

¹³ - Article L221-1, Ibid, dispose : « L'ordonnance portant transfert de propriété est rendue par le juge au vu des pièces constatant que les formalités prescrites par le livre Ier ont été accomplies ».

- Article L321-2, Ibid, dispose : « Le juge prononce des indemnités distinctes en faveur des parties qui les demandent à des titres différents ».

الوصائية على مداولات وأعضاء المجالس المحلية، وهو ما يمكن إعتباره خطوة هامة سلكتها المنظومة القانونية لحماية تسيير البلديات والولايات (1).

يقتضي على المنظومة القانونية الجزائرية ومن أجل الرفع من قيمة الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه ومكانة القضاء بصفة عامة، الإقتداء بالتجارب المقارنة وتكريس ضمانات قانونية حديثة (2)، تجبر من خلالها السلطة الوصية بتنفيذ الحكم الذي يقضي بإلغاء مداولات المجالس المحلية أو التي تتضمن توقيف وإقصاء أعضائها، بهدف المحافظة على عدم عرقلة سيرها.

1- سلطات القاضي الإداري في ضمان تنفيذ الأحكام القضائية

إعترف المشرع الجزائري للقاضي الإداري بسلطات واسعة لحماية تسيير الجماعات المحلية، والتي يمكن إستعمالها لمواجهة إمتيازات السلطة الوصية عند ممارستها للرقابة الوصائية على المجالس المحلية، إذ مكنه من توجيه أوامر تنفيذية لضمان تنفيذ الأحكام القضائية التي تقضي بإلغاء قرارات السلطة المركزية المتضمنة مثلاً إلغاء أو رفض التصديق على المداولات المتعلقة بإحداث مشاريع تنمية (أ)، كما يمكنه تسليط غرامات تهديدية لحثها على التنفيذ (ب)، وذلك بالإضافة إلى إعمال سلطته في وقف تنفيذ قراراتها التي تعتبر من الضمانات الفعالة لحماية إختصاصات الجماعات المحلية (ج).

أ- سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر تنفيذية

أحدث المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹⁴ تطوراً كبيراً في سلطات القاضي الإداري، وذلك بإعترافه له صراحة بإمكانية توجيه أوامر للإدارة لضمان تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها، والمتضمنة إلغاء قرارات السلطة الوصية التي مثلاً ترفض أو تلغي مداولات المجالس المحلية، وبذلك تخلق عن القاعدة القضائية التي تبناه وهي عدم توجيه أي أوامر للإدارة¹⁵، دون الإستناد إلى أي نص قانوني يمنعه من ذلك تأثراً بالسياسة القضائية المنتهجة في فرنسا لكن دون أن تربطهم ظروف تاريخية مشتركة¹⁶.

¹⁴ - قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري لسنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر.ج. ج عدد 21، مؤرخ في 23 أبريل لسنة 2008، ص.03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع علي بتاريخ 2016/04/11.

¹⁵ - يظهر موقف القاضي الإداري الجزائري في الإمتناع عن توجيه أوامر للإدارة في العديد من الأحكام منها:
- قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقم 115284، صادر بتاريخ 13 أبريل سنة 1997، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 1، 1998، ص.ص. 193-197

- قرار مجلس الدولة رقم 5638، صادر بتاريخ 15 جويلية سنة 2002، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد3، 2003، ص.ص. 161-163.

¹⁶ - راجع : زيدالخير توفيق، أحكام القاضي الإداري: بين إمتناع الإدارة عن التنفيذ واحترام حجية الشيء المقضي فيه، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019، ص.ص. 227-230.

يمكن كذلك للقاضي الإداري وإستناداً إلى أحكام المادتين 978 و 979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية توجيه أوامر تنفيذية للإدارة قبل أن تبدي موقفها من التنفيذ، مما يضي عليها طابعاً وقائياً بمساهمتها في تجنب الصعوبات التي قد تعترض تنفيذ الحكم القضائي¹⁷.

منح المشرع من خلال أحكام المادة 981 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية للجهات القضائية الإدارية سلطة إصدار أوامر للسلطة الوصية في حالة إمتناعها عن تنفيذ أحكام القاضي، التي تقضي بإلغاء مثلاً قرار رفض التصديق على مداوات المجالس البلدية والولائية أو إلغائها، وكذا قرار توقيف أو إقصاء أعضاء مجالسها، وهو ما يمكن إعتباره آلية فعالة لدعم القاضي دور الجماعات المحلية في المجال الإقتصادي، إلا أنه ينبغي على المشرع الجزائري جعل إصدار القاضي الإداري لأوامر للإدارة من النظام العام، وأن يتخلى عن شرط إعمالها بوجود طلب، بإعتبار أن المؤسس الدستوري كيفها على أنها عقوبة يعاقب عليها القانون من خلال أحكام المادة 163 من دستور سنة 1996.

ب- سلطة القاضي الإداري في الأمر بغرامات تهديدية

يساهم القاضي الإداري في حماية تسيير الجماعات المحلية من خلال توقيعها للغرامات التهديدية على السلطة الوصية عند عدم إمتثالها لمنطوق الحكم القضائي الحائز لحجية الشيء المقضي فيه، وذلك إما في الحكم الأصلي أو بعد صدوره إستناداً إلى أحكام المادة 980 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه: « يجوز للجهة القضائية الإدارية ... أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها »، والمادة 981 من ذات القانون والتي تنص على أنه: « في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بتحديد، ويجوز لها تحديد أجل للتنفيذ والأمر بغرامة تهديدية ».

تعتبر سلطة القاضي الإداري في توقيع غرامات تهديدية في مواجهة السلطة الوصية لإجبارها على تنفيذ الحكم من ضمانات حماية إختصاصات المجالس المحلية، إلا أن المشرع الجزائري كرس حدود تقلل من فعالية الآلية في حث الإدارة على تنفيذ الحكم، وذلك بالإعتراف للقاضي بإمكانية إلغائها أو تخفيضها في حالة الضرورة بموجب أحكام المادة 984 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه: « يجوز للجهة القضائية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها، عند الضرورة »، وهو ما يؤدي بالمساس بأحكام المادة 163 من دستور سنة 1996 التي يفرض تنفيذ أحكام القضاء في كل الظروف.

ج- سلطة القاضي الإداري في وقف تنفيذ قرارات السلطة الوصية

تتمتع قرارات السلطة الوصية المتضمنة مثلاً إلغاء مداوات الجماعات المحلية أو توقيف أعضائها بإمتياز الأسبقية وهو مبدأ أساسي في القانون العام، مقتضاه أن تكون قراراتها نافذة بذاتها¹⁸، وهذا الإمتياز

¹⁷ - عدو عبد القادر، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار هوم، الجزائر، 2017، ص.

تمليه إعتبارات المصلحة العامة إذ بدونه لا تستطيع القيام بواجباتها المفروضة عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات، وبالتالي لا يتمكن المواطنون من نيل حقوقهم المقررة بموجب الدستور والقوانين.

يَنبُتُ عن تمتع القرارات الإدارية بامتياز الأسبقية أن الطعن ضدها أمام القضاء الإداري لا يرتب وقف تنفيذها؛ بالنظر لقرينة المشروعية التي تُمكن الإدارة من الإستمرار في مباشرة تنفيذ قراراتها بالرغم من الطعن فيها¹⁹، كون أن المصلحة العامة تقتضي إعتبار القرار مشروعاً ومتفقاً مع القانون ما لم يَقم الدليل على عدم مشروعيته.

يَترتب على تمتع قرارات السلطة الوصية بامتياز الأثر غير موقف للطعن بإمكانية إستخدامه كوسيلة للتعسف في إستعمال سلطاتها وهذا يؤدي حتماً إلى تعطيل المشاريع التنموية، لذلك كان لا بد من تخفيف مبدأ الأثر غير الموقف للطعن في القرارات الإدارية والإعتراف للقاضي الإداري بإمكانية وقف تنفيذ القرار غير المشروع.

يُساهم القاضي الإداري في حماية تسيير الجماعات المحلية عن طريق سلطته في وقف تنفيذ قرارات السلطة الوصية، وذلك تطبيقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه: « غير أنه يمكن للمحكمة الإدارية أن تأمر، بناء على طلب الطرف المعني، بوقف تنفيذ القرار الإداري »، والفقرة الأولى من المادة 919 من نفس القانون والتي تنص على أنه: « عندما يتعلق الأمر بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الإستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الإستعجال تبرر ذلك »، وكذا أحكام الفقرة الثانية من المادة 921 والتي جاء فيها: « وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضاً لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ».

2- نحو تكريس ضمانات حديثة لتنفيذ أحكام القاضي الإداري

قصد تفعيل دور القضاء الإداري في الرقابة على تسيير الجماعات المحلية ينبغي على المشرع الجزائري تطوير دور القاضي الإداري في ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في لصالح الجماعات المحلية، وذلك بإنشاء هيئة على مستوى مجلس الدولة مهمتها متابعة التنفيذ الصحيح للأحكام القضائية (أ).

إتجهت الكثير من الدول إلى إحداث هيئات إدارية تتمتع بالإستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية، تساهم إلى جانب القاضي الإداري في حث الإدارة على تنفيذ الأحكام المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه، وهو

¹⁸- حماية لحقوق الأفراد من إمكانية تعسف الإدارة عند إصدارها للقرارات الإدارية، لا تحوز هذه الأخيرة حجية الشيء المقضي فيه على عكس الأحكام القضائية، حيث تكون قابلة للطعن أمام القضاء، راجع: فريجة حسين، « التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري »، مجلة إدارة، الجزائر، عدد 23، 2002، ص. 10.

¹⁹- « Le caractère non suspensif du recours découle d'un principe plus général- le privilège d'action d'office, le privilège du préalable, il est la conséquence et l'illustration du caractère exécutoire des décisions administratives », voir: DUGRIP Olivier, L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives, P. U. F, Paris, 1991, p. 211.

الإلتجاه الذي ينبغي على المنظومة القانونية الجزائرية تكريسها في ظل الإصلاحات المرجى إحداثها، لضمان إستيفاء من صدر لصالحه حكم قضائي لحقوقه (ب).

أ- ضرورة إنشاء هيئة قضائية لمتابعة تنفيذ الأحكام القضائية

يُعتبر تفعيل دور مجلس الدولة في متابعة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة من بين الوسائل الحديثة لتفعيل مساهمة القضاء الإداري في حماية تسيير الجماعات المحلية، وذلك بإحداث هيئة على مستواه مهمتها ضمان حسن تنفيذ أحكام القاضي الإداري.

منح المؤسس الدستوري لأحكام القاضي الإداري حماية خاصة بإعتبار أن مخالفتها تعتبر جريمة يعاقب عليها القانون من خلال أحكام المادة 163 من دستور سنة 1996 والتي تنص على أنه: « على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم، في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف، بتنفيذ أحكام القضاء.

يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي «، وهذه المكانة والمهابة الممنوحة للأحكام القضائية تستدعي تكريس المنظومة القانونية لهيئة تابعة لمجلس الدولة تضمن إستيفاء المتقاضي لحقه المقرر في منطوق الحكم، وذلك بمتابعة تنفيذ حكمه ومحاولة حل الإشكالات التي يُمكن أن تعترضه.

تعتبر التجربة الفرنسية من التجارب الرائدة في هذا المجال بإعتباره معهد لتطور القانون والقضاء الإداري، حيث عملت على تكريس كل الوسائل لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، بتكريس قسم التقرير والدراسات التابع لمجلس الدولة وأوكلت له مهمة إيجاد الحلول للصعوبات التي قد تنتج عن تنفيذ أحكام مجلس الدولة وباقي جهات القضاء الإداري تطبيقاً لأحكام المادة R123-5 من قانون العدالة الفرنسي²⁰.

ب- نحو تكريس وسيط إداري لحث الإدارة على التنفيذ

يقتضي على المؤسس الدستوري الجزائري أمام تفشي ظاهرة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه أن يعمل على إستحداث هيئات إدارية تعمل على دعم دور القضاء في إرساء دولة القانون وخضوع الجميع له دون إستثناء²¹، ويعد وسيط الجمهورية من بين الجهات التي يقترح إنشائها في ظل التعديلات الدستورية المرتقب إحداثها، ومنحه الإستقلالية العضوية والوظيفية الكاملة التي تأهله للقيام بمهامه لجعل السلطات الإدارية تمتثل لمنطوق أحكام القاضي الإداري²².

²⁰ - Voir l'article R123-5 du Code de la justice administrative français, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/01/2020.

²¹ - SERNIN Jean de Saint, « Le défenseur des droits et le juge administratif: d'une coopération informative réciproque à un appui juridictionnel limité », R. F. D. A, Paris, N° 02, 2018, pp. 332-335.

²² - عرفت التجربة الجزائرية تكريساً لهيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس سنة 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. عدد 20، مؤرخ في 31 مارس سنة 1996، ص. 4، والذي ألغي مرسوم رئاسي رقم 99-170، مؤرخ في 2 أوت سنة 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. عدد 52، مؤرخ في 4 أوت سنة 1999، ص. 5، إلا أنه لم تُمنح له أي دور في مجال تنفيذ الأحكام القضائية، إذ جعلت القضايا

تُعد مثلاً التجربة الفرنسية من الدول المقارنة التي يقتضي على المؤسس الدستوري الجزائري الإقتداء بها، إذ عملت على إنشاء هيئة حامي الحقوق بموجب أحكام المادة 1-71 من الدستور²³، وبينت مهامه بالتفصيل وكيفية سير أعماله بموجب القانون العضوي رقم 2011-333 المتعلق بتأسيس هيئة حامي الحقوق²⁴ والذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 31 مارس سنة 2011، وبذلك منح المشرع الفرنسي لمن صدر لصالحه حكم قضائي متمتع بحجية الشيء المقضي فيه ولم تمتثل له الإدارة حق اللجوء إلى حامي الحقوق والذي بدوره يتخذ الإجراءات الضرورية التي تضمن تنفيذ الحكم.

تعتبر أيضاً التجربة المغربية من الدول التي أعطت دوراً لوسيط المملكة في مجال إخضاع الإدارة على تنفيذ أحكام القاضي الإداري، إذ يمكن له رفع توصيات إلى الوزير الأول في حالة إمتناع السلطات الإدارية عن تنفيذ حكم قضائي صادر في مواجهتها، إعمالاً بأحكام الفقرة الأولى من قانون رقم 14.16 يتعلق بمؤسسة الوسيط²⁵ والتي تنص على أنه: « إذا إتضح أن الإمتناع عن تنفيذ حكم نهائي صادر في مواجهة الإدارة، ناجم عن موقف غير مبرر لمسؤول أو موظف أو عون تابع للإدارة المعنية، أو إخلاله بالواجب المفروض عليه القيام به، من أجل تنفيذ الحكم المذكور، قام الوسيط برفع تقرير خاص في الموضوع إلى رئيس الحكومة، بعد إبلاغ السلطة الحكومية أو رئيس الإدارة المعنية، لإتخاذ ما يلزم من إجراءات لازمة في حق المعني بالأمر »، كما مكنه من تعيين مندوبين على مستوى الجماعات الترابية إعمالاً بأحكام المادة 29 من ذات القانون، يتكفون بتتبع تنفيذ الأحكام القضائية وتلقي طلبات التسوية المتعلقة بالتنفيذ، وهو ما ينتظر تكريسه بالمنظومة القانونية الجزائرية لضمان تنفيذ الأحكام المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه.

المعروضة على القضاء من المسائل المحظورة عليه، وبذلك لا يمكن له التدخل لإجبار الإدارة على التنفيذ، للمزيد من التفصيل، راجع: علاوة حنان، المرجع السابق، ص ص. 163-164.

²³ - Article 71-1 de la constitution française, Op.Cit, dispose : « Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État les collectivités territoriales les établissements publics ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions ... ».

²⁴ - Loi organique N° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au défenseur des droits, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/05/2019.

²⁵ - القانون رقم 14.16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، ج. ر. م. عدد 6765، مؤرخ في 1 أفريل سنة 2019، ص. 1722، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/09/14.

خاتمة:

يتبين من خلال الدراسة أن القاضي الإداري الجزائري يُساهم في تحقيق التوازن بين السلطة المركزية والمجالس البلدية والولائية بخصوص ممارستها لإختصاصاتها، من خلال الرقابة التي يمارسها على قرارات السلطة الوصية بمناسبة ممارستها للرقابة على الأعمال المحلية.

بتفحص النصوص القانونية الجزائرية تظهر إتساع مجال الرقابة التي تتمتع بها السلطة المركزية في مواجهة أعضاء وأعمال المجالس البلدية والولائية، وهذا ما ينتظر التراجع عنه في الإصلاحات القادمة، إقتداءً بالتجارب المقارنة بخصوص مسألة إلغاء الرقابة الإدارية السابقة المفروضة على أعمال المجالس المحلية وإستبدالها برقابة القضاء، وجعله صاحب الإختصاص الأصيل بالفصل في طلب إيقاف أو عزل أعضاء المجالس المحلية، وكذا في طلب إبطال أو رفض التصديق على مداولاتها، مما يعطي جانباً من الحرية للمجالس المحلية في ممارسة إختصاصاتها.

لا يتوقف دور القاضي الإداري عند إصدار الحكم الذي يقضي بإلغاء قرارات السلطة الوصية المخالفة للنصوص القانونية، وإتّما سعى المشرع الجزائري بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلى التوسيع من سلطاته بمنحه صلاحيات توجيه أوامر لفرض تنفيذ أحكامه المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه، إلا أن هذه السلطات تحتاج إلى التفعيل بالنص على إمكانية الأمر بها دون ربطها بوجود طلب للنطق بها من قبل القاضي.

لم يشترط المشرع الجزائري على القاضي الإداري الانتقال لإجراء معaine ميدانية لتقدير التعويض عن نزع الملكية والتي يعتبر من بين ضمانات تقبل المستثمر لقرار نزع الملكية، وهي من المسائل التي ينبغي على المنظومة القانونية إستدراكها ومواكبة التجارب المقارنة التي جعلت قرار نزع الملكية وتقدير التعويض يصدر بموجب حكم قضائي.

وأخيراً ينبغي على المشرع الجزائري تفعيل دور القضاء الإداري في الرقابة على تسيير الجماعات المحلية بهدف ضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة وذلك بإنشاء هيئة على مستوى مجلس الدولة مهمتها متابعة تنفيذ الأحكام القضائية المتمتعة بحجية الشيء المقضي فيه، إلى جانب إحداث هيئات إدارية تساهم في حث الإدارة على التنفيذ، تكريساً لدولة القانون وحافظاً على الحقوق والحريات.

قائمة المراجع

I - قائمة المراجع باللغة العربية

أولاً- الكتب

- عدو عبد القادر، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار هوم، الجزائر، 2017.

ثانياً- الأطروحات

- 1- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.
- 2- زيد الخيل توفيق، أحكام القاضي الإداري: بين إمتناع الإدارة عن التنفيذ واحترام حجية الشيء المقضي فيه، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019.
- 3- علاوة حنان، إشكالية التسيير الإداري للجماعات المحلية وضرورة تحقيق التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2019.

ثالثاً- المقالات

- 1- فريجة حسين، «التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري»، مجلة إدارة، الجزائر، عدد 23، 2002، ص ص. 05-20.
- 2- يعيش تمام شوقي، «سلطات القاضي الإداري في مجال الرقابة على إبرام وتنفيذ الصفقة العمومية في النظام القانوني الجزائري»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، عدد 09، 2018، ص ص. 341-351.

رابعاً- النصوص القانونية

أ- النصوص القانونية الجزائرية

أ- 1- النصوص التأسيسية

- دستور سنة 1996 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج. ر. ج. ج. عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، ص. 06، معدل ومتمم منشور بموجب: قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج. ر. ج. ج. عدد 25، مؤرخ في 14 أبريل سنة 2002، ص. 13، وقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008، ص. 08، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج. ر. ج. ج. عدد 14، مؤرخ في 07 مارس سنة 2016، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2020/03/16.

أ- 2- النصوص التشريعية

- 1- قانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أبريل سنة 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج. ر. ج. ج. عدد 21، مؤرخ في 8 ماي سنة 1991، ص. 693، تم بموجب القانون رقم 07-12، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج. ر. ج. ج. عدد 82، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2007، ص. 3.

2- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري لسنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج. ج عدد 21، مؤرخ في 23 أفريل لسنة 2008، ص. 03، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2016/04/11.

3- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية سنة 2011، ص. 04، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2012/06/04.

4- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري سنة 2012، ص. 05، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة الجزائرية: www.joradp.dz، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2012/04/22.

أ- 3- النصوص التنظيمية

- مرسوم رئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس سنة 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج عدد 20، مؤرخ في 31 مارس سنة 1996، ص. 4، والذي ألغي مرسوم رئاسي رقم 99-170، مؤرخ في 2 أوت سنة 1999، يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج. ر. ج. ج عدد 52، مؤرخ في 4 أوت سنة 1999، ص. 5.

ب- النصوص القانونية الأجنبية

1- قانون تنظيمي رقم 14.113 متعلق بالجماعات، ج. ر. م. م عدد 6380، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، ص. 6660، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017/12/21.

2- قانون رقم 16.14 المتعلق بمؤسسة الوسيط، ج. ر. م. م عدد 6765، مؤرخ في 1 أفريل سنة 2019، ص. 1722، متوفر على الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة المغربية: www.sgg.gov.ma، تم الإطلاع عليه بتاريخ 2019/09/14.

خامساً- الأحكام القضائية

1- قرار المحكمة العليا رقم 89903، صادر بتاريخ 24 أكتوبر سنة 1993، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 2، 1994، ص. 201.

2- قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقم 115284، صادر بتاريخ 13 أفريل سنة 1997، المجلة القضائية، الجزائر، عدد 1، 1998، ص. 193-197.

3- قرار مجلس الدولة رقم 5638، صادر بتاريخ 15 جويلية سنة 2002، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 3، 2003، ص. 161-163.

II - قائمة المراجع باللغة الفرنسية

1- Ouvrages

- DUGRIP Olivier, L'urgence contentieuse devant les juridictions administratives, P. U. F, Paris, 1991.

2- Articles

- SERNIN Jean de Saint, « Le défenseur des droits et le juge administratif: d'une coopération informative réciproque à un appui juridictionnel limité », R. F. D. A, Paris, N° 02, 2018, pp. 332-342.

3- Textes juridiques

A- Textes constitutionnels

- La constitution Française, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 11/11/2017.

B- Textes législatifs

- 1- Loi organique N° 2011-333 du 29 mars 2011, relative au défenseur des droits, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 16/05/2019.
- 2- Code de la justice administrative français, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/01/2020.
- 3- Code général des collectivités territoriales, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 31/07/2019.
- 4- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, www.legifrance.gouv.fr, consulté le 01/04/2019.

قراءة في بعض مظاهر التأثير السلبي لتسييس نظام روما الأساسي

A reading of some aspects of the negative impact of the politicization of the Rome Statute

• الأستاذ ولد يوسف مولود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو.

تاريخ إرسال المقال: 2020/05/19 تاريخ قبول المقال: 2020/05/30 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

اتسمت أعمال مؤتمر روما بالصراع بين سلطة القانون والمصالح السياسية، والسيادات الوطنية لبعض الدول، وتم تقديم عدة تنازلات من أجل التوصل إلى تراضي، وتوافق بين إنشاء محكمة جنائية دولية مستقلة ذات قوة قانونية فعلية، وبين مصالح الدول وموازن القوى التي تحول دون ذلك، واعترف الرئيس السابق للمحكمة (فيليب كريش) صراحة بأن: "تسييس المحكمة الجنائية الدولية هو من أكثر الموضوعات التي تحظى بالاهتمام، وأكثرها تداولاً بالنقاش".

الكلمات الدالة: المحكمة الجنائية الدولية، نظام روما الأساسي، الجرائم الدولية، مبدأ العقاب، مجلس الأمن، المصالح السياسية، السلم والأمن الدوليين.

Abstract:

The proceedings of the Rome Conference was characterized by a conflict between the power of law, the political interests and the national sovereignty of some countries, thus, several concessions were made in order to reach a compromise, and a consensus between the establishment of an independent international criminal court with effective legal power, and between the interests of countries and the balance of forces that prevent this, and (Philip Krish), Former Court Judge President explicitly acknowledged that: "the politicization of the International Criminal Court is one of the most important and widely discussed issues".

Keywords: International Criminal Court, Rome Statute, international crimes, the principle of punishment, Security Council, Political interests, International peace and security.

مقدمة:

لازمت الإعتبارات السياسية بصفقتها النقيض للعدالة الجنائية الدولية المحاولات الأولى لإنشاء القضاء الجنائي الدولي، عندما رفضت هولندا تسليم قيصر ألمانيا (غليوم الثاني) لمحاكمته عن مسؤوليته في الحرب¹، وبسبب طغيان تلك الإعتبارات السياسية على العدالة الدولية، حالت دون محاكمة الأتراك عند اتهامهم بارتكاب جرائم الإبادة الجماعية في حق الأرمن²، وهكذا مرورا بالحرب العالمية الثانية في محاكمات نورمبرغ وطوكيو اللتان انحرفتا عن أهداف إنشائهما³.

وفي ظل الحرب الباردة التي حالت دون تحرك المجتمع الدولي لمواجهة انتهاكات حقوق الإنسان في تلك الفترة، كما حصل بإبادة الملايين في كمبوديا بين سنة 1975 إلى 1979⁴، وحتى في العقد الأخير للقرن العشرين الذي شهد إنشاء المحكمتين الجنائيتين الدوليتين الخاصتين بيوغسلافيا سابقا ورواندا⁵، ليتم المفاضلة لصالح السياسة على حساب العدالة⁶.

¹ - رفضت هولندا طلب الحلفاء تسليم الإمبراطور (غليوم الثاني) لجملة من الأسباب منها: تدخل البابا لصالحه، وأيضا بدعوى أن التهمة الموجهة للإمبراطور لم تكن معروفة في قانون الإبعاد الهولندي لسنة 1875، كما أنها لم ترد في التشريع الهولندي، استنادا إلى رأي الأستاذ الهولندي (Simons)، ولا في أي من المعاهدات التي كانت هولندا طرفا فيها، ولا التي أبرمتها مع كل من الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، وفرنسا، وبلجيكا، زيادة على ذلك أن المحاكمة في ظاهرها قد بدت ذات طبيعة سياسية وليست جنائية، كما رأت هولندا أن تسليمها للإمبراطور، ومحاكمته من طرف أعدائه فيه إخلال بمبدأ المحاكمة العادلة. وفوق كل ذلك ترى هولندا أن أراضيها تعتبر تقليديا أراضي لجوء، فضلا على أنها ليست من الدول الموقعة على معاهدة فرساي، انظر:

-Stéphanie Maupas, L'essentiel de la justice pénale internationale, Gualino éditeur, Paris, 2007, p. 19.

² -Gérard Chaliand, Yves Ternon, 1915- 1917 La mémoire du siècle, le génocide des arméniens, édition Complexe, Bruxelles, 1990, pp.26-27-28.

³ - عرفت محاكمات نورمبرغ وطوكيو تدخل بعض الاعتبارات السياسية التي أعاققت السير العادي للاتهام والمحاكمة، وخير مثال على ذلك، معارضة الولايات المتحدة الأمريكية محاكمة الإمبراطور الياباني (هيرو هيتو)، ولذلك لم يحاكم رغم عدم اقتناع رئيس محكمة طوكيو بهذا الموقف الغير المؤسس. كما أن هذه المحاكمات كانت سياسية وليست قانونية، والدليل على ذلك أنه لو كانت المحاكمات قانونية فعلا لشملت المجرمين رعايا الحلفاء، راجع: عبد الله سليمان سليمان، المقدمات الأساسية في القانون الدولي الجنائي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1992، ص 68.

⁴ - تم قتل مليوني كمبودي إعداما أو تجويعا، أو بسبب الأعمال الشاقة التي كانت تفرض عليهم في معسكرات الاعتقال، وكانت حركة الخمير الحمر - بقيادة بولبوت الملقب "الأخ الأكبر" - مسؤولة عن واحدة من أكبر فظائع القرن العشرين، التي قضت على ربع سكان كمبوديا تقريبا، بعد أن تولت السلطة أثناء فترة الحرب في فيتنام، وقامت الحركة بإفراغ المدن الكمبودية ضمن سياسة إعادة الدولة إلى المجتمع الزراعي الأول، وعملت على تطهير البلاد من سكان المدن، والمتقنين وحتى ممن يرتدون النظارات الطبية، انظر:

David Chandler, S-21 ou le crime impuni des Khmers Rouge, Editions Autrement, Paris, 2002, p.32.

⁵ - انظر: سلمان شميران عذاب العيساوي، الجرائم الدولية وقانون الهيمنة في ضوء المحكمة الجنائية الدولية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016، ص 180.

وبدأت الإعتبارات السياسية تؤثر في ممارسة السلطة القضائية العالمية على الجرائم الدولية، خاصة بعد أن سنت بلجيكا قانونا سنة 1993 المعدل عام 1999، والذي يعطي الحق للمحاكم البلجيكية النظر في الدعاوي ضد جرائم الحرب، وجرائم ضد الإنسانية بغض النظر عن مكان ارتكابها وجنسية مرتكبيها⁷. إن معاهدة روما اتسمت بصراع بين سلطة القانون ومصالح السياسات، والسيادات الوطنية لبعض الدول، وتم تقديم عدّة تنازلات من أجل التوصل إلى تراضي، وتوافق بين إنشاء محكمة جنائية دولية مستقلة ذات قوة قانونية فعلية، وبين مصالح الدول وموازن القوى التي تحول دون ذلك.

فأثّرت المصالح السياسية للدول الكبرى في جهود المحكمة الجنائية الدولية في وضع حدّ للإفلات من العقاب، مما يثير إشكالا حول مدى التأثير السلبي لتسييس نظام روما الأساسي في ممارسة اختصاصاته على الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب أشدّ الجرائم خطورة ؟

للإجابة على هذه الإشكالية، سنحاول توضيح كيفية تسييس المحكمة الجنائية الدولية من حيث تأثير الإعتبارات السياسية في صياغة نظام روما الأساسي (أولا)، و تغليب الطابع السياسي على الصلاحيات القضائية لنظام روما الأساسي (ثانيا).

أولا/ تأثير الإعتبارات السياسية في صياغة نظام روما الأساسي:

عبّرت المنظمات غير الحكومية وحركات المجتمع المدني عن استيائها وإحساسها بالإحباط، لانتصار منطق الدولة، والسياسة الواقعية على منطق الحق والأخلاق، وبذلت تلك المنظمات أثناء مشاركتها الواسعة، والفعالة في أعمال مؤتمر روما جهودا كبيرة لتجاوز الإعتبارات السياسية، ودفع الدول نحو التوقيع والتصديق على نظام المحكمة⁸، واعترف الرئيس السابق للمحكمة الجنائية الدولية (فيليب كريش) صراحة بأن: "تسييس المحكمة الجنائية الدولية هو من أكثر الموضوعات التي تحظى بالاهتمام،

⁶- يقول محمود شريف بسيوني الذي شارك في لجنة تقصي الحقائق (لقد تمت المفاضلة لصالح السياسة على حساب العدالة، وهذا في ظل الأمم المتحدة، والذي يشير إلى أنه كانت هناك رغبة للتسوية السياسية، واللجنة قد جمعت أدلة دامغة على أن الجرائم المرتكبة ما كان يتسنى لها أن تتم بدون ضلوع بعض القيادات السياسية والعسكرية فيها، إلا أن إقامة الدليل على هذه الاتهامات كان هو التهديد الحقيقي، مما أدى إلى ضرورة إنهاء أعمال اللجنة لاعتبارات سياسية)، راجع: محمود شريف بسيوني، المحكمة الجنائية الدولية، مدخل لدراسة أحكام وآليات الإنفاذ الوطني للنظام الأساسي، دار الشروق، القاهرة، 2004، ص 50.

⁷- لقد أثار حفيظة الولايات المتحدة الأمريكية وإسرائيل بعد رفع دعوى أمام القضاء البلجيكي ضد شارون ومسؤولين أمريكيين، وبدأت أمريكا وإسرائيل تطالبان بلجيكا بإلغاء القانون وإجراء تعديل على القانون، ولم ترضى أمريكا، بل هددت بعدم إرسال مسؤولين أمريكيين إلى مقر حلف الشمال الأطلسي وهدد (رامسفيلد) بوقف الإنفاق على مقر الحلف ما لم تلغي بلجيكا القانون، حتى أعلن رئيس الوزراء البلجيكي عن عزمه إلغاء القانون أو جعله يقتصر على البلجيكيين فقط، للتفصيل أكثر، انظر: عماد جاد، " الولايات المتحدة ومجرمو الحرب من شارون إلى ميلوسوفيتش"، مجلة السياسة الدولية، العدد 146، 2001، ص 121.

-Voir : Marie Boka, La CPI entre droit et relations internationales, Lextenso éditions, Paris, 2014, pp.86-87.

⁸- راجع: سلمان شمران عذاب العيساوي، المرجع السابق، ص 181.

وأكثرها تداولاً بالنقاش⁹، وعليه هناك نصوص في نظام روما الأساسي يبدو فيها بصورة واضحة من صياغتها تأثير الإعتبارات السياسية، ومن أبرزها:

- صياغة المادة (1/5) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية¹⁰، وبموجبها تختص المحكمة بملاحقة المسؤولين عن ارتكاب جرائم الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وجرائم العدوان فقط، وعدم إدراج نصوص تجرم أسلحة الدمار الشامل، وجرائم الإرهاب الدولي، والاتجار غير المشروع للمخدرات، والجرائم المرتكبة أثناء النزاعات المسلحة، ومن أخطرها تعمد تجويع السكان المدنيين، والجرائم المرتكبة ضد البيئة الطبيعية، سوف يسمح لا محالة بإفلات العديد من المجرمين من العقاب.

وتجدر الإشارة إلى أنه قد أشارت المادة (5) من مسودة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية إلى سبعة جرائم دولية، بالإضافة إلى الجرائم الأربعة الأساسية التي اعتمدها النظام الأساسي فيما بعد، فقد ذكرت المسودة جريمة الإرهاب¹¹، الجرائم المرتكبة ضد موظفي الأمم المتحدة، والأفراد المرتبطين بهم، الاتجار غير المشروع بالمخدرات، والمؤثرات العقلية والأسلحة، فضلا عن الجرائم المحددة باتفاقيات دولية، حتى وإن كانت تحمل الطبيعة الدولية¹².

واعتبرت هجمات 11 سبتمبر 2001 من الأحداث الكبرى في تاريخ العلاقات الدولية¹³، وهذا ما دفع البعض إلى القول بأن عالم ما بعد 11 سبتمبر 2001 هو عالم جديد بجميع المقاييس، وظهور ما يسمى بالحرب على الإرهاب¹⁴.

⁹ - انظر: فيليب كيرش، "المحكمة الجنائية الدولية ومسؤولية المجتمع الدولي"، مجلة الإنساني، العدد 27، 2004، ص 13.
- انظر: المادة (1/5) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية¹⁰

¹¹ - Philippe Kirsch, «Terrorisme, crimes contre l'humanité et Cour pénale internationale», in: Livre Noir, recueil des contributions préparatoires au colloque : Terrorisme et responsabilité pénale internationale ; organisé par : S.O.S. Attentats, 5 février 2002, pp. 11-112.

¹² - دريدي وفاء، المحكمة الجنائية الدولية ودورها في تنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دولي إنساني، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص 59.

¹³ - Voir: Carole André-Dessornes, «Les États-Unis et la lutte contre le terrorisme international depuis le 11 septembre 2001», *Géostratégiques*, n° 29, 4 ème trimestre, 2010, p.113.

- Selon Kofi Annan: « Cet attentat n'était pas simplement dirigé contre les États-Unis, mais contre l'humanité elle-même », voir: Kofi Annan, Interventions, une vie dans la guerre et dans la paix, Odile Jacob, Paris, 2013, p.356.

¹⁴ - الحرب على الإرهاب هي سابقة خطيرة في العلاقات الدولية من حيث أنها تعطي للولايات المتحدة، وحلفائها فرصة ابتداء شرعية دولية جديدة وموازية وبديلة عن شرعية الأمم المتحدة، فهذه الشرعية الجديدة المزعومة ستفتح الباب على مصراعيه أمام أي تدخل بدعوى الدفاع عن المبادئ، أو المحافظة على المصالح تحت ذريعة محاربة الإرهاب، لذلك تتجاوز الشرعية الدولية بمفهومها التقليدي المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة، وتؤدي إلى حلول الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها محل الأمم المتحدة في الحرب المعلنة على الإرهاب، انظر: أمال يوسف، عدم مشروعية الإرهاب في العلاقات الدولية، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 85 .

ومن أهم أسباب تردد المجتمع الدولي في إدراج جريمة الإرهاب ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، وعدم إقرار المسؤولية الجنائية الدولية عن هذه الجرائم، نجد:

- عدم اتفاق المجتمع الدولي على تعريف للإرهاب الدولي¹⁵، فممارسات بعض الدول لا تدع شكاً في أن السبب هو غلبة الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية عند تعامل كثير من الدول مع القضايا المحسوبة على الإرهاب الدولي¹⁶.

- إن المجتمع الدولي ممثلاً في منظمة الأمم المتحدة لو كانت لديه الرغبة الموضوعية في التوصل إلى التعريف لاستطاع ذلك، لكن الدول الكبرى، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية ترفض كل تعريف للإرهاب إن كان يشمل إرهاب الدولة، والتفرقة بين الإرهاب وأعمال الكفاح المسلح من أجل تقرير المصير¹⁷.

- اعتبر بعض الفقهاء والدارسين لموضوعي الإرهاب والمحكمة الجنائية الدولية أن الإرهاب يعتبر من الجرائم السياسية، وهذا الطابع السياسي للإرهاب لا يتوافق مع الاختصاص القضائي لهذه المحكمة، لأن إدماج الإرهاب ضمن اختصاصاتها سيؤدي إلى تسييسها¹⁸.

ولكي نضمن حق المجتمع الدولي في العقاب عن الجرائم الدولية، لابد من أن يدخل في اختصاص المحكمة عقاب كل الجرائم، خاصة جرائم الإرهاب الدولي¹⁹، لما يشهده عالمنا اليوم من تغيرات جذرية، بظهور جماعات إسلامية متطرفة بتسميات مختلفة (القاعدة، جماعة بوكو حرام، داعش)، هذه الأخيرة التي تهدد السلم والأمن الدوليين.

- صياغة المادة (12) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (الشروط المسبقة لممارسة الاختصاص)²⁰، فلغرض ممارسة المحكمة لاختصاصها بالنظر في الجرائم الخاضعة لولايتها أن تكون الدولة طرفاً في النظام الأساسي، أما إذا لم تكن الدولة التي وقعت الجريمة على إقليمها، أو من قبل

- Gilles Andréani, « La Guerre contre le Terrorisme, le piège des mots », *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. 4, 2003, p. 102.

¹⁵ - Marco Sassòli, «La définition du Terrorisme et le droit international humanitaire», *Revue Québécoise de Droit International*, 2007, pp. 30-48.

¹⁶ - محمد عبد المطلب الخشن، تعريف الإرهاب الدولي بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الموضوعية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص 128.

¹⁷ - Voir Philippe Kirsch, op. cit., p.116.

¹⁸ - لونييسي علي، آليات مكافحة الإرهاب الدولي بين فاعلية القانون الدولي وواقع الممارسات الدولية الانفرادية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012/07/04، ص 352.

¹⁹ - وهي من دون شك مسألة شائكة، ولكن مع ذلك لا يمكننا إهمالها في هذا السياق، بمعنى أنه بالإمكان تصور إنشاء غرفة خاصة لمثل هذه القضايا داخل أجهزة المحاكمة، وهو اقتراح كانت قد قدمت به تركيا أثناء الأعمال التحضيرية لوضع مسودة النظام الأساسي، انظر:

-Salvatore Zappalà, *La justice pénale internationale*, Montchrestien, Paris, 2007, p. 138.

²⁰ - انظر: المادة (12) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

رعاياها طرفا في النظام الأساسي، المطلوب أن تعلن تلك الدولة قبول اختصاص المحكمة بموجب إعلان يودع لدى سجل المحكمة إذا لم تكن طرفاً، وعلى هذا الأساس لم تستطيع المحكمة أن تتعامل مع الجرائم المرتكبة من قبل أشخاص تابعين إلى الولايات المتحدة الأمريكية، أو إسرائيل أو الصين، أو بريطانيا، أو روسيا.... الخ من الدول غير الأطراف، أو تلك الجرائم المرتكبة على إقليمها، فتستخدم الدول الكبرى الدائمة العضوية في مجلس الأمن حق الفيتو أمام أي جريمة قد تنهم بارتكابها مستقبلاً، أو لمساعدة حلفائها في حالة التفكير باستخدام سلطة مجلس الأمن بموجب المادة (13/ب).

- صياغة المادة (13/ب) من النظام الأساسي للمحكمة (ممارسة الاختصاص)²¹، حيث أن السلطة الممنوحة لمجلس الأمن هي الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها إخضاع دول غير طرف لاختصاص المحكمة²²، إلا أن اشتراط موافقة الدول الخمسة الدائمة العضوية لن يؤدي إلى تحقيق العدالة الدولية، بسبب أن الدول غير الأطراف في نظام روما والتي تتمتع بعضوية دائمة سترفض أن تحال الجرائم المرتكبة على إقليمها، أو من قبل رعاياها موضوعاً لقرار الإحالة من قبل مجلس الأمن إلى المحكمة، وتستخدم حق النقض، ليقصر تطبيق العدالة بالانتقائية وعلى الدول الضعيفة فقط، والتي ليس لها مصالح مشتركة مع الدول الدائمة العضوية²³.

- أحكام المادة (16) من نظام روما الأساسي، والصلاحيات الواسعة الممنوحة لمجلس الأمن في التدخل في اختصاص المحكمة، وطلب إرجاء التحقيق والمقاضاة لمدة 12 شهراً قابلة للتجديد لمرات غير محدودة²⁴.

حيث جاءت المادة (16) بصفة عامة، إذ أشارت إلى البدء أو المضي، وهذا يعني أن المجلس يتمتع بسلطة طلب التأجيل في أي مرحلة تكون عليها الدعوى المنظورة أمام المحكمة، حتى ولو في المراحل الأخيرة لحسم الدعوى، وهذا يؤدي إلى إهدار الأدلة، وضياع آثار الجريمة وفقدان الشهود²⁵.

إن الغرض من هذا النص هو تسييس المحكمة²⁶، ونعتبر أن السلطة الممنوحة لمجلس الأمن ليست مجرد تعليق أو إيقاف، وإنما تعطيل نشاط المحكمة الجنائية الدولية²⁷، وبذلك تبعية هيئة قضائية

²¹- انظر: المادة (13/ب) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

²²-Voir: **Noémie Blaise**, « Les interactions entre la Cour pénale internationale et le Conseil de Sécurité : Justice versus politique ? », **R.I.D.P.**, Vol. 82, N° 3/4, 2011, p.424.

²³- يجب أن يكون هناك تغيير في آلية اتخاذ مجلس الأمن لقراره في إحالة الجرائم إلى المحكمة الجنائية الدولية، على أن يصدر قرار مجلس الأمن لإحالة أي حالة بأغلبية تسعة أصوات من أصل خمسة عشر صوتاً من أعضاء المجلس، دون اشتراط أن يكون من ضمنهم الخمس الدائمين العضوية، واعتبر بأنه من المستحيل أن تتنازل القوي الكبرى عن هذا الحق .

²⁴- انظر: المادة (16) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

²⁵- انظر: **محمد سعدي**، "العدالة الجنائية الدولية بين قوة الخطاب وخطاب القوة"، المجلة العربية لحقوق الإنسان، المجلد 1، العدد 9، ديسمبر 2002، ص 229.

²⁶-Voir: **Noémie Blaise**, op.cit., pp.421-444.

لولاية هيئة سياسية²⁸، حيث أطلق (الأستاذ حازم محمد عتلم) على هذه السلطة تسمية (سلطة مجلس الأمن في اغتيال الادعاءات المرفوعة إلى المحكمة الجنائية الدولية)²⁹.

إعطاء مجلس الأمن هذه السلطة المطلقة الغير خاضعة لأي قيد أو حدود، خاصة بعد زوال نظام توازن القوى، وظهور توافق كبير بين الدول الدائمة العضوية التي كثيرا ما اتفقت مجتمعة لتحقيق مصالحها، والحفاظ على سلطتها وامتيازاتها في مواجهة الدول الأخرى³⁰.

- خلو المادة (08) من نظام روما الأساسي من النص على اختصاص المحكمة بالنظر في استخدام الأسلحة النووية، وأسلحة الدمار الشامل، وحقّ الدول في استبعاد الأسلحة النووية هو عدم وجود قاعدة في القانون الدولي الجنائي تحظر الأسلحة النووية³¹.

ولا شك أن استبعاد السلاح النووي من القائمة الواردة بالأسلحة التي يترتب على استخدامها انتهاكات خطيرة للقوانين، والأعراف السارية على المنازعات الدولية المسلحة في القانون الدولي سيضعف من فعالية المحكمة، خصوصا وأن تأثير وخطورة ودمار الأسلحة النووية يفوق بمئات المرات المخاطر التي تخلفها الأسلحة التقليدية³².

- صياغة المادة (11) من النظام الأساسي للمحكمة (الاختصاص الزمني)³³، وعلى أساسها لم تجرم المحكمة فعلا كان مباحا في الفترة التي سبقت إنشائها، بمعنى أن النظام الأساسي لم يأتي بجرائم

²⁷-Voir: **Daniel Iagolnitzer**, « Comment lutter contre toute impunité : Quelques remarques », in : *Justice internationale et impunité, le cas des Etats-Unis*, Sous la direction de Nils Andersson, Daniel Iagolnitzer et Vincent Rivasseau, L'Harmattan, Paris, p.291.

²⁸-Voir: **Ioannis Prezas**, « La justice pénale internationale à l'épreuve du maintien de la paix, à propos de la relation entre la Cour pénale internationale et le Conseil de Sécurité », *R.B.D.I.*, Vol. 39, N° 1, 2006, p. 63.

²⁹- **حازم محمد عتلم**, " نظام الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية"، *مجلة المفكر*، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثاني، مارس 2007، ص 34، وأيضا انظر: **بركاني أعمر**، مدى مساهمة مجلس الأمن في إنشاء المحاكم الجنائية الدولية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي الجنائي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2005، ص ص 91-92.

³⁰- انظر: **سلمان شمران عذاب العيساوي**، المرجع السابق، ص 181.

³¹- انظر: المادة (08/ب) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

³²- إن ادعاء الدول النووية الكبرى بعدم وجود قاعدة في القانون الدولي يحظر استخدام الأسلحة النووية، وبالتالي لا يجوز إدراجها في النظام الأساسي للمحكمة ادعاء مردود عليه، كون أن الاتجاه الغالب في الفقه يذهب إلى القول بتعارض الأسلحة النووية مع مبادئ القانون الدولي العرفي، إذ تقول الأستاذة (لويز دوسولد): " أن القواعد العرفية تحرم استخدام الأسلحة النووية"، ويؤيد رأيها ما جاء في فقرات رأي محكمة العدل الدولية حول هذه الأسلحة عام 1996، وكذلك ما ورد في ديباجة إعلان سان بترسبورغ 1868، وما ورد في المادة (36) في البروتوكول الأول لعام 1977 الملحق باتفاقية جنيف لعام 1949، وكذلك أدمج الشرط الذي ورد في اتفاقيات لاهاي لعام 1899 و 1907 في ديباجة البروتوكول الإضافيين لعام 1977، مما يستوجب تعديل المادة (08) من النظام الأساسي بحيث تشمل الأسلحة النووية وأسلحة الدمار الشامل، نظرا لخطورتها وتعارضها مع قواعد القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان، انظر: **عبد الله علي عبود سلطان**، دور القانون الدولي الجنائي في حماية حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 295.

³³- انظر: المادة (11) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

جديدة، خاصة وأن ضحايا هذه الجرائم كانوا قد انتظروا لفترة طويلة، وعقدوا آمالا كبيرة لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية بغية إنصافهم من مرتكبي تلك الجرائم، وبذلك عطلّ هذا النص مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي الجنائي، هو مبدأ عدم تقادم الجرائم الدولية الخطيرة³⁴، التي تمس بالقيم العليا للمجتمع الدولي³⁵.

- كذلك نجد تفضيل الإعتبارات السياسية على تطبيق العدالة الدولية ما أورده الفترتان (1و4) من المادة (93)³⁶، والمادتين (72 و86) من النظام الأساسي للمحكمة³⁷، وهذا يعني بأن الدول يمكنها رفض طلب المساعدة والتعاون المقدم من قبل المحكمة بحجة أن المعلومات، أو المستندات المطلوبة تمس بأمنها الوطني³⁸.

كما أن رفض التعاون والمساعدة قد يكون بالإستناد إلى أن القانون الوطني للدولة يمنع أو يحضر ذلك، وبالتالي تستطيع الدولة التهرب من تقديم المساعدة واستغلال هذا الوضع لتحقيق الإفلات من العقاب، لذلك يجب أن يكون الإلتزام بالتعاون والمساعدة من قبل دول الأطراف خاليا من أي استثناء وإلزاميا³⁹.

- الأصل أن الدول الأطراف ملزمة بالتعاون التام مع المحكمة الجنائية الدولية، فيما تجريه من تحقيقات في الجرائم والمقاضاة عليها، وفقا للمادة (86) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية⁴⁰. فالمحكمة الجنائية الدولية لا تستطيع ملاحقة مرتكبي الجرائم الدولية بمفردها، والقضاء على الجريمة أو الحدّ منها، سواء كانت ترتكب من قبل الأفراد أو جماعات منظمة في إقليم دولة معينة، تم تنتقل إلى دولة أخرى، مما يقلل من فرص تعقبها وإلقاء القبض على مرتكبيها ومعاقتهم، وقد يرجع ذلك لمبدأ إقليمية القانون الجنائي المتبع في النظم الجنائية الوطنية، والذي يقضي بوجوب سريان قواعد القانون الجنائي على جميع الجرائم التي تقع في إقليم الدولة، وبغض النظر عن جنسية مرتكبها سواء كان وطنيا أو أجنبيا⁴¹.

كما أن سيادة الدول التي تقف عند حدودها ولا يمكن أن تتعداها أبدا، إلا بقبول من تلك الدولة وتعاونها، لأن جوهر مبدأ سيادة الدول أكدت عليه قواعد القانون الدولي العام.

³⁴- انظر: وردة الطيب، مقتضيات العدالة أمام المحكمة الجنائية الدولية الدائمة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2015، ص 113.

³⁵- انظر: عبد الله علي عبود سلطان، المرجع السابق، ص 297.

³⁶- انظر: المادة (93/4) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

³⁷- راجع: المادتين (72) و(86) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

³⁸- Voir: Ioannis Prezas, op.cit., pp.78-79.

³⁹- سلمان شمران عذاب العيساوي، المرجع السابق، ص 192.

⁴⁰- تنص المادة 86 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على: " تتعاون الدول الأطراف، وفقا لأحكام هذا النظام الأساسي، تعاوناً تاماً مع المحكمة فيما تجريه، في إطار اختصاص المحكمة، من تحقيقات في الجرائم والمقاضاة عليها".

⁴¹- داود كمال، " تسييس المحكمة الجنائية الدولية في ظل النظام العالمي الجديد"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد 6، العدد 1، 2017، ص 133.

والتعاون الدولي قد يكون عملاً ثنائياً أو جماعياً بين أشخاص القانون الدولي، في كل الحالات من أجل تعقب واعتقال ومتابعة مرتكبي الجرائم الأشد خطورة، وذلك بهدف تحقيق المصلحة المشتركة، والمتمثلة في إعادة التوازن والإستقرار للمجتمع الدولي⁴².

ولقد أقرّ مكتب الدعي العام جوانب القصور التي تعاني منها المحكمة، تتعلق في غالب الأحيان بمسائل التعاون خصوصاً مسائل إلقاء القبض⁴³، لكن الأمر على مستوى الواقع يبدو ميسراً إلى أبعد الحدود، لأن فعالية المحكمة تكمن في تعاون الدول الأطراف، فمثلاً على إثر طلب المدعي العام السابق (لويس أوكامبوا) اعتقال الرئيس السوداني "عمر حسن البشير"، استناداً إلى ارتكاب جرائم تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية، فتعامل المحكمة مع السودان يعكس التوجه السياسي للعدالة الجنائية الدولية، لأن المحكمة في الأصل تعمل على الحدّ من التوترات في المجتمع الدولي، لكنها أصبحت تعمل على تعقيد الوضع، والدليل الواضح على تسييس التعاون هو أن الاتحاد الإفريقي اتخذ موقفاً ضد المحكمة الجنائية الدولية⁴⁴، وقرّر عدم التعاون معها، خصوصاً في مسألة تسليم الرئيس السوداني، وسارت على هذا المنهج كينيا والتشاد، فعندما زار "عمر حسن البشير" هذه الدول لم تمتثل لقرار التوقيف، رغم أنها أطراف في نظام روما الأساسي⁴⁵.

وعليه فإن أسباب غياب جهاز متابعة تنفيذ الأحكام الصادرة من المحكمة الجنائية الدولية، تكمن في وجود دوافع سياسية، والتي نذكر منها موقف الولايات المتحدة الأمريكية والمعارضة الشديدة للقضاء الدولي الجنائي بصفة عامة⁴⁶، وكذلك أسباب مالية متعلقة بنقص الإمكانيات، خاصة وأن الولايات

⁴² - عصماني ليلي، التعاون الدولي لقمع الجريمة الدولية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2012، ص 3.

⁴³ - لا يمكن للمحكمة أن تمارس عملها دون أن يكون لها قوة من الشرطة الدولية تحت تصرفها، فهي ستظل معتمدة على العلاقات التي تربطها بقوات الشرطة في البلدان المختلفة، ولهذا وصفت عدالة المحكمة من الأستاذة (ديانا جونستون) بـ"عدالة المنتصرين"، انظر: بركاني أعمر، "إشكالية تنفيذ أحكام المحكمة الجنائية الدولية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، 2016، ص 179.

⁴⁴ - « La CPI a fait preuve de préjugés à l'égard des Africains. Au lieu de promouvoir la justice et la paix, elle a négligé les efforts de réconciliation en humiliant les Africains et leurs leaders pour servir les intérêts politiques des puissants », déclaration de Paul Kagame, président du Rwanda, le 25 septembre 2013, devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, voir: Jacques B. Mbokani, « La Cour pénale internationale : une Cour contre les Africains ou une Cour attentive à la souffrance des victimes Africaines? », Revue Québécoise de Droit International, Vol. 26, N° 2, 2013, p. 50.

⁴⁵ - راجع في ذلك : داود كمال، المرجع السابق، ص 134.

⁴⁶ - ومنذ بدء لجنة القانون الدولي في إعداد المشاريع الأولية لمسودة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، أدركت الولايات المتحدة أنها لن تستطيع التحكم بقرارات المحكمة، كما أنها لن تستطيع استعمال حق النقض أمامها، مما سيجعل مواطنيها عرضة للمساءلة، ويجعلها على قدم المساواة مع غيرها من الدول، وهو أمر يستحيل أن تقبل به، راجع:

- Voir : Mayeul Hiéramente, La cour pénale internationale et les Etats-Unis, une analyse juridique du différend, L'Harmattan, Paris, 2008, pp. 34-35.

المتحدة الأمريكية تعتبر أكبر ممول للمؤسسات الدولية، ولا تساهم في تمويل المحكمة لأنها ليست طرفاً فيها⁴⁷.

إن الطبيعة الخاصة بالنظام القانوني الدولي، جعلت من المحكمة الجنائية الدولية التي تحتاج إلى أقصى قدر من القوة التنفيذية ليس لديها إلا الانتظار لاستجابة الدول لطلبات التعاون المقدمة من قبل المحكمة، عندما تتوفر الإرادة السياسية من أجل ذلك، غير أن الرأي الغالب هنا هو منح الصفة "الفوقية" للمحكمة من طرف الأعضاء فيها⁴⁸.

- أما إذا تطرقنا إلى المادة 98 من نظام روما الأساسي فهي تثير تساؤل في مجال التعاون، وتنفيذ الأمر بالقبض وتقديم الأشخاص إلى المحكمة⁴⁹، إذ لا يمكن للمحكمة أن توجه للدولة عضو طلبا بالقبض على المتهم المتمتع بالحصانة، والذي ينتمي إلى دولة ثالثة، لأن تنفيذ هذا الطلب ينطوي على تصرف الدولة المطالبة على نحو يتنافى ومقتضيات العدالة الجنائية، ولذا كان لزاما على المحكمة الحصول على تعاون الدولة الثالثة، والموافقة على تنازل الحصانة، ثم تبادر في طلب تنفيذ الأمر بالقبض على الشخص المتواجد في إقليمها، وهذا ما يستدعي تدخل السياسة على حساب القواعد القانونية، خصوصا إذا تعلق الأمر بخدمة مصالح الدول الثالثة⁵⁰.

في ظل عدم امتلاك المحكمة الجنائية الدولية لوسائل فعالة للضغط على الدول، قصد الاستجابة لقرارات المحكمة وتنفيذ أحكامها، يجعل من عملية التنفيذ الحلقة الأشد ضعفا، والأكثر هشاشة في النظام الأساسي والإجرائي للمحكمة، والتعويل على مجلس الأمن الدولي الذي من المفروض أن يكون له نصيب من المسؤولية في تنفيذ الأحكام الجنائية الصادرة من المحكمة، خاصة إذا ما قام بالإحالة على المحكمة، يبدو أمرا قليل الأهمية أمام تفعيل نظرية ازدواجية المعايير في العمل الذي تؤديه⁵¹.

- صياغة المادة (124) من النظام الأساسي للمحكمة، إذ يجوز للدولة عندما تصبح طرفاً في هذا النظام الأساسي، أن تعلن عدم قبولها اختصاص المحكمة لمدة سبع سنوات من بدء سريان هذا النظام الأساسي عليها، وذلك متى حصل ادعاء بأن مواطني من تلك الدولة قد ارتكبوا جريمة من هذه الجرائم، أو أن الجريمة قد ارتكبت على إقليمها⁵²، ويفهم ضمنا أنه بإمكان المجريين أن يرتكبوا جرائمهم

⁴⁷- بركاني أعمر، " إشكالية تنفيذ أحكام المحكمة الجنائية الدولية"، المرجع السابق، ص 179.

⁴⁸- نقلا عن: بركاني أعمر، " إشكالية تنفيذ أحكام المحكمة الجنائية الدولية"، المرجع السابق، ص 179.

⁴⁹- حيث أدت مشاركة الولايات المتحدة الأمريكية في مفاوضات روما إلى التأثير على صياغة هذا الأخير، والعمل على إدخال بعض الأحكام التي تساعد فيها بعد على ضمان الحصانة، وإفلات مواطنيها من العقاب، أهمها المادة (98)، للتفصيل أكثر، انظر:

-Voir: Dieter Fleck, « Art. 98 of the ICC Statute and the conclusion of New Statute of Forces Agreements », in: The Military Law and Law of War Review, Vol. 1-2, p.208

⁵⁰- عصامي ليلي، المرجع السابق، ص ص 369-370.

⁵¹- بركاني أعمر، " إشكالية تنفيذ أحكام المحكمة الجنائية الدولية"، المرجع السابق، ص 181.

⁵²- انظر: المادة 124 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

بدون أي عقاب لمدة سبع سنوات، وبالتالي يشجع على انتشار ظاهرة الإفلات من العقاب، فإرادة الدولة الطرف تستطيع تجميد صلاحية المحكمة لمدة سبعة سنوات⁵³.
لقد أدمج نص المادة (124) بإيعاز من فرنسا⁵⁴، والولايات المتحدة الأمريكية حتى لا يتم متابعة الجنود العاملين في مهمات حفظ السلام، خصوصا وأنهما يساهمان بنسبة كبيرة في هذه القوات، بحجة حمايتهم من أي اتهامات تعسفية بارتكاب جرائم حرب⁵⁵.

ثانيا/ تغليب الطابع السياسي على الصلاحيات القضائية لنظام روما الأساسي:

إن الغاية الرئيسية للقانون الدولي الجنائي هي حماية حقوق الإنسان بصورة عامة، وأينما كان انتهاكها، ويختص بالعقاب على أشد الجرائم الدولية خطورة التي تهم المجتمع الدولي بأسره⁵⁶، وتؤكد ذلك في ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، حيث جاء فيه أن الدول الأطراف (إذ تؤكد أن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي بأسره، يجب أن لا تمر دون عقاب وأنه يجب ضمان مقاضاة مرتكبيها على نحو فعال من خلال تدابير تتخذ على الصعيد الوطني، وكذلك من خلال تعزيز التعاون الدولي)، و(تصميم الدول على ضمان الإحترام الدائم للعدالة الدولية وتحقيقها)⁵⁷.
لكن برز لنا مدى السلطة الواسعة التي يتمتع بها مجلس الأمن تجاه المحكمة الجنائية الدولية، وتمتعه بمركز سياسي قوي أمام هيئة قضائية، مما يؤدي إلى تغليب الطابع السياسي على الصلاحيات القضائية⁵⁸، خاصة وأن هذه السلطة الكبيرة التي يتمتع بها مجلس الأمن تضل بعيدة عن أي شكل من أشكال الرقابة على هذه الأعمال، ومدى مطابقتها لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة⁵⁹، وهو نفس الوضع الذي نلمسه في علاقة مجلس الأمن مع محكمة العدل الدولية التابعة للمنظمة الأممية⁶⁰.

⁵³ - راجع: سلمان شمران عذاب العيساوي، المرجع السابق، ص 183.

⁵⁴ - « Le Président Chirac exprimait son inquiétude que le personnel français engagé notamment dans des missions de maintien de la paix ne soit mis en cause par des plaintes sans fondement et teintées d'arrière-pensées politiques. Il craignait la notion d'actes isolés contenue dans la définition des crimes de guerre. Pour Alain Pellet, une telle déclaration démontre la suspicion des autorités Françaises et par extension celles des membres permanents, envers la Cour », voir: **Marie Boka**, op.cit., p.36.

⁵⁵ - محمد سعدي، المرجع السابق، ص 230.

⁵⁶ - سلمان شمران عذاب العيساوي، المرجع السابق، ص 193.

⁵⁷ - انظر: الفقرة (5 و 12) من ديباجة النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية .

⁵⁸ - Voir: **Dj Gore Simmala**, « Le Conseil de Sécurité et le principe de l'Article 2. &1 de la Charte des Nations-Unies », in: Le principe de l'Article 2. &1 de la Charte des Nations-Unies entre théorie et pratique, Journée d'étude organisée par le CÉCOJI Pôle Droits de l'Homme, Poitiers, le 14 octobre 2011, pp.21-34.

⁵⁹ - **Mohammed Bedjaoui**, Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité, Bruylant, Bruxelles, p. 15.

⁶⁰ - Voir : **Ioannis Prezas**, op.cit., p.83.

وما يزيد من خطورة الوضع بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية، والتي بحكم نظامها الأساسي تعتبر محكمة مستقلة ذات اختصاص جنائي بالنسبة للأفراد وليس بالنسبة للدول، وبالتالي فهي تختلف عن محكمة العدل الدولية، باعتبارها جهازاً من أجهزة المنظمة الدولية مثلها مثل مجلس الأمن، من حيث النشأة، والأهداف، والاختصاصات⁶¹.

من المعلوم أن عمل مجلس الأمن تحركه دائماً دوافع سياسية للدول الأعضاء فيه، والإعتبارات السياسية بحكم طبيعتها متأرجحة وما لها من قرار، ولا يمكن إطلاقاً أن تكون متناسقة في جميع الحالات، فكيف يمكن لجهاز سياسي أن يتيح لهيئة قضائية المجال لمراعاة التناسق في عملها، في حين أنه في ذاته يفقد إلى تلك الميزة⁶².

وانتقدت بعض الدول والمنظمات غير الحكومية إسناد سلطة الإحالة لمجلس الأمن على أساس أنه يمكن أن يؤثر في استقلال المحكمة وحيادها⁶³، حيث ستصبح أكثر عرضة للضغط السياسي من جانب الدول الكبرى، وخاصة الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، فيما لو أسيء استخدام حق النقض "الفيتو"، وقد كان هذا من أهم ما اعترضت عليه الوفود العربية في مؤتمر روما⁶⁴، إذ رأت هذه الدول أن حصر سلطة إحالة الجرائم أمام المحكمة الجنائية الدولية بمجلس الأمن وحده يؤثر على دور المحكمة في تحقيق العدالة الدولية، ويمكن أن ينال من إرادة الدول المعنية وسيادتها⁶⁵، واستخدام مجلس الأمن لهذه السلطة كوسيلة للتهديد أو الضغط السياسي⁶⁶.

إن سلطة مجلس الأمن في الإحالة، وإرجاء التحقيق والمقاضاة بصفة انفرادية، يؤدي إلى وضع المحكمة الجنائية الدولية في القالب السياسي من خلال تأثرها بإرادة الأعضاء الدائمين في المجلس⁶⁷،

⁶¹- William A. Schabas, « La Cour Criminelle Internationale: Un pas de plus contre l'impunité », in : L'influence du droit International sur la pratique du droit au Canada, Travaux du 27^e Congrès Annuel du Conseil Canadien de Droit International, Ottawa, 15-17 octobre 1998, p.11.

⁶²- انظر: **محمد حسن القاسمي**، " المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم! "، مجلة الشريعة والقانون، العدد 57، جانفي 2014، ص 31.

⁶³- لقد أشار أعضاء مجلس الوزراء لمنظمة الوحدة الإفريقية المجتمعين في بوركينافاسو من 1998/05/01 إلى 1998/05/05 في مشروع تصريح حول إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، أنه يجب أن لا تتضرر هذه المحكمة في نشاطاتها القضائية بسبب الاختبارات السياسية، لا سيما تلك المتعلقة بمجلس الأمن، راجع: **الأزهر لعبيدي**، حدود سلطات مجلس الأمن في عمل المحكمة الجنائية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 28.

⁶⁴- أنظر: المادة (59) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

⁶⁵- أنظر: المادة (60) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

⁶⁶- يلاحظ أن السلطة التقديرية الواسعة لمجلس الأمن الدولي لا تعتمد على معيار واضح، ثم أن المعيار الواضح يتنافى مع وجود حق النقض الجاهز للاستعمال الفوري، إن التحذيرات التي يطلقها المجلس والمقررات التي يصدرها تشكل جميعها وسائل ضاغطة للتصدي الفوري للعدوان، أو لتهديد السلم الدولي، وهي تشكل مقدمة لاستعمال عقوبات وإجراءات أشد قسوة، راجع: **محمد المجذوب**، مجلس الأمن ودوره في حماية السلم الدولي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2012، ص ص 104-105.

⁶⁷- انظر: **حمزة طالب المواهرة**، دور مجلس الأمن في إحالة الجرائم الدولية إلى المحكمة الجنائية الدولية، مذكرة للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص ص 65-66.

ويبقى هذا الوضع سلاح ذو حدين، إذ يمكن بواسطته تقرير الحالة بالاتفاق وكذلك يؤدي أيضا إلى حماية بعض الدول أو رعاياها عن طريق حلفائها في المجلس، وعن طريق الحصانة الواقعية التي تقف أمام متابعة هذه الدول أو نفس الدول الأعضاء في المجلس أو مواطنيها⁶⁸.

ما يمكن ملاحظته أن هذا الإطار الميثاقي في إصدار القرارات الجزائية من قبل مجلس الأمن أفضت إلى مسلكية جزائية مرتبطة بالإرادة السياسية التوافقية للدول الخمسة الدائمة العضوية، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية⁶⁹، وهو الأمر الذي حوّل مجلس الأمن من جهاز دولي ميثاقي يطبق النصوص الميثاقية إلى جهاز سياسي بامتياز⁷⁰.

حيث تتغلب الاعتبارات السياسية على المقننات القانونية، ولعل ذلك يعكس الكيفية التي كانت تتنافس القوى الكبرى عبرها على صلاحية مجلس الأمن من أمد بعيد، كما يقول الأستاذ محمد بجاوي وهو يعبر عن فكرة لم تأخذ إطارا تنظيميا لكنها مقبولة إلى حد ما، وبمقتضاها فإن مجلس الأمن يطبق قواعد خاصة من " قانون مستقل" قائم بذاته، تمت صياغة معظمه من المجلس نفسه بتقدير كامل من النهوض بمسؤوليته بحفظ السلم والأمن الدوليين، تتجلى في اعتبار مجلس الأمن ليس مجرد هيئة تطبق القانون بل

⁶⁸ - وفي هذا الصدد نذكر موافقة جميع الأعضاء الدائمين في المجلس على إصدار القرار رقم (1593)، والقاضي بإحالة الوضع في دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية، مما يؤخذ على هذا القرار الانتقائية في اختيار السودان دون غيرها من الدول، والتي ارتكبت فيها أبشع الجرائم، وأكثرها خطورة مما ارتكب في دارفور، مثل الجرائم المرتكبة من قبل إسرائيل في جنوب لبنان عام 2006، وكذلك في عدوانها على غزة 2009، والجرائم المرتكبة من قبل قوات الاحتلال الأمريكي في العراق.

⁶⁹ - بدأت الولايات المتحدة الأمريكية حملة عالمية ضد المحكمة الجنائية الدولية، استهلتها بتهديد مجلس الأمن بسحب بعثاتها التي تعمل في مجال حفظ السلام، فعمدت إلى استخدام حق النقض في 30 جوان 2002 ضد تجديد قوات حفظ السلام في البوسنة، كوسيلة تهديد لمجلس الأمن، لتفادي خطر، أو تهديد قد يقلق الجنود الأمريكيين والعاملين في منظمة الإغاثة، والمنخرطين في نشاطات وفعاليات سرية أو مكشوفة، يمكن أن تطالها المساءلة والملاحقة القضائية، وحتى يصدر قرار بحصانة مواطنيها العاملين في الخارج وما يؤكد صحة هذا التهديد أنه أصدر القرار (1422) الذي يقضي بتمديد عمل القوات الأممية لحفظ السلام في البوسنة.

وكذا عدم دفع الحصة المالية المقررة لهذه العمليات، والتي تساهم فيها بنسبة 25%، ما لم يصدر هذا المجلس قرارا يحصّن جنودها العاملين في قوات حفظ السلام، وغيرهم من المسؤولين الأمريكيين في الخارج من المتابعة أمام المحكمة، وأن يُدرج ضمن قراراته المتعلقة بنشر قوات حفظ السلام الأممية، نصا يقضي بالآ تشمل الولاية القضائية الجنائية الدولية مواطني الدول التي لم تصادق على النظام الأساسي للمحكمة، ممن يُتهمون بارتكاب جرائم ضد الإنسانية أو جرائم الحرب، للتفصيل أكثر، راجع:

- **ثقل سعد العجمي**، "مجلس الأمن وعلاقته بالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية- دراسة تحليلية لقرارات مجلس الأمن: 1422، 1487، و1497"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة التاسعة والعشرون، العدد الرابع، ديسمبر 2005، ص 46.

- **David Ambrosetti et Mélanie Cathelin**، « Les enjeux du leadership au Conseil de Sécurité : responsabiliser ou contrôler les opérations de paix de l'ONU ? », Revue Internationale et Stratégique, Vol.4, N° 68, 2007, p.76.

- **Jean-Baptiste Jeangène Vilmer**، Pas de paix sans justice ?, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2011, p. 227.

⁷⁰ - راجع: **بوعزة عبد الهادي**، مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية في علم متغير، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013، ص 228.

هو " القانون ذاته"، إذا رأى أن حالة معينة تشكل تهديد للسلام يمكن أن يقرر ما هي التدابير التي ينبغي اتخاذها⁷¹.

ويُذكر أن خطورة صلاحية الإجراء الممنوحة لمجلس الأمن، فضلا عن أنها تغلب الطابع السياسي على الطابع القضائي⁷²، هي أوسع من صلاحية الإحالة⁷³، وتمس مباشرة باختصاص المحكمة الجنائية الدولية⁷⁴، وتتجلى هذه الخطورة أكثر، عندما نعرف أنها ليست مرتبطة بمجلس الأمن كجهاز قانوني، بقدر ما هي مرتبطة بمصالح الأعضاء الدائمين فيه⁷⁵، حتى ولو كان ذلك ضد الشرعية الدولية⁷⁶.

حتى أن حق الفيتو في حالة ما إذا استعمل ضد قرار الإجراء، يكون أخفّ ضرراً، لأنه يمنع قراراً يقلص من اختصاص المحكمة، ويخضع قرار الإجراء لحق الفيتو، مثل قرار الإحالة⁷⁷، بحكم أنه يصدر في مسائل موضوعية، وتحت الفصل السابع الذي يلغي قيد الامتناع الإجباري، ويجعل الفيتو حراً من أي قيد، كونها قرارات ذات أهمية بالغة، باعتبارها تتخذ في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، المتعلق بتدخل مجلس الأمن، في حالة وجود إخلال بالسلم والأمن الدوليين⁷⁸.

وبالتالي نواجه مسألة عدم المساواة وعدم تطبيق الشرعية القانونية من حيث المتابعة، لأن هذه الإحالة تبقى ماسة بميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي للمحكمة، وكذلك مبدأ حسن النية في العلاقات والمعاملات الدولية، لدرجة أن بعض الدول تبقى فوق القانون في جميع الأحوال⁷⁹.

لقد أبدت الوفود المشاركة في مؤتمر روما وعلى رأسها المنظمات الدولية الحقوقية، التي أبدت تخوفها من مبدأ سياسة القوة التي قد تحكم نظام عمل المحكمة، مما قد يترتب عنه خلق علاقة ذات طابع خاص بين عمليات حفظ السلم ومسؤولية متابعة الجرائم الدولية التي عادة ما تحدث أثناء هذه العمليات⁸⁰، كما حاولت الحدّ من آثار هذه السلطة الخطيرة باقتراح عدم تجديد مدة الإجراء أو تجديدها

⁷¹-Mohammed Bedjaoui, op.cit., p.11.

-« Le Conseil de Sécurité n'est pas un organe qui simplement applique le droit convenu. Il est par lui-même un droit », voir: Sidy Alpha Ndiaye, op.cit., p.233.

⁷²-Henri D.Bosly et Damien Vandermeersch, Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice, 2e édition, Bruylant, 2012, p.106.

⁷³-Voir: Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, Pas de paix sans justice ?, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2011, pp. 204-205.

⁷⁴-Grégory Berkovicz, La place de la Cour pénale internationale dans la société des Etats, L'Harmattan, Paris, 2005, p.246.

⁷⁵- Marie Boka, op.cit., p.75.

⁷⁶- Bula-Bula Sayeman, Droit international humanitaire, Louvain-la -Neuve, Academie - Bruylant, 2012, pp. 382-329.

⁷⁷-Voir: Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, op.cit., pp.209-210.

⁷⁸-Henri D.Bosly et Damien Vandermeersch, op.cit., p.107.

⁷⁹- سلمان شمران عذاب العيساوي، المرجع السابق، ص 111.

⁸⁰- عبد الفتاح محمد سراج، المرجع السابق، ص ص 110 - 111، وراجع أيضا:

-Gabriele Della Morte, « Les frontières de la compétence de la Cour pénale internationale: observations critiques », R.I.D.P., Vol. 73, N° 1, 2002, p.56.

لمرة واحدة فقط، ولكنه لم يتم الأخذ باقتراحها، وصدر في النهاية نص المادة (16) على صياغته الحالية⁸¹.

وعليه أصبح لمجلس الأمن الصلاحيات الدولية التالية:

- صلاحية سياسية مخولة له بموجب الميثاق، تتمثل في حق التدخل المباشر لحفظ السلم والأمن الدوليين، وكذا استعمال حق النقض.
- صلاحية قضائية تتمثل في إرجاء التحقيق والمقاضاة⁸².

وهذا يستذكرنا بالأساس القانوني الذي بني عليه القراران المنشئان لمحكمتي يوغسلافيا سابقا ورواندا، وبهذا تصبح الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن بمثابة القوى المحركة للنظام السياسي، والقضائي على المستوى الدولي، وهو أمر لا يمكن تصوره في ظل نظام القطبية الأحادية⁸³.

لقد عبرت العديد من الدول عن تأثير سلطة مجلس الأمن في إرجاء التحقيق أو المقاضاة على استقلالية المحكمة وحيادها، حيث أعلنت أثناء التصويت على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، بأنه من الصعوبة بما كان الاعتراف لمجلس الأمن بسلطة إرجاء المحاكمات، لأن المحكمة أنشأت أساسا لمتابعة مرتكبي الجرائم الخطيرة، وأن الاعتراف بهذه السلطة يعني أن المؤتمر قد قبل بأن يعصف السلم والأمن الدوليين بعدالة المحكمة⁸⁴.

إن إرجاء مجلس الأمن البدء في التحقيق، لن يمنع المدعي العام بموجب المادة (15) من النظام الأساسي، من جمع المعلومات بشأن القضية المؤجلة، حيث أن مرحلة الفحص والتحليل الأولي وجمع المعلومات، تسبق مرحلة التحقيق، لذلك يجوز للمدعي العام الاستمرار في البحث عن المعلومات المتعلقة بالقضية المؤجلة عن طريق الدول، أو المنظمات الدولية، أو أي مصادر موثوقة أخرى، بالإضافة إلى أخذ أقوال الشهود للحيلولة دون ضياع الأدلة أو فقدان الشهادة⁸⁵.

كما أن القراءة الحرفية لنص المادة (16) تظهر بأن طلب الإرجاء يخص فقط نشاط المدعي العام للمحكمة، وهذا باكتفائها بالنص على أنه (لا يجوز البدء أو المضي في التحقيق أو المقاضاة بموجب هذا النظام الأساسي)، غير أن مثل هذه القراءة غير مقبولة خاصة وأن طلب الإرجاء يوجه إلى

⁸¹ - **Serge Sur**, Le Conseil de Sécurité dans l'après 11 septembre, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2004, p.43.

-**Flavia Latanzi**, « Compétence de la Cour pénale internationale et le consentement des Etats », R.G.D.I.P., N°2, 1999, p.435.

⁸² - **عبد الفتاح محمد سراج**، المرجع السابق، ص 111.

⁸³ -**William Bourdon et Emmanuelle Duverger**, La Cour pénale internationale, Ed. Du Seuil, Paris, 2000, p. 92.

⁸⁴ - **حورية واسع**، النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية – دراسة تحليلية نقدية -، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2003، ص 145.

⁸⁵ - انظر: **او عباس فاتح**، التطورات الراهنة للقانون الدولي الجنائي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002، ص ص 115-116.

المحكمة الجنائية الدولية، وبمعنى آخر، إن كل أجهزة المحكمة تكون معنية، فحسب منطق المادة (16)، يمكن أن يكون الإرجاء في أية مرحلة من الإجراءات أمام المحكمة، سواء في المرحلة السابقة على فتح التحقيق أو في مرحلة الاستئناف⁸⁶.

حاولت مجموعة من دول أمريكا اللاتينية في مفاوضات روما أن تقيد هذا الإجراء الذي اعتبرته خطيرا على استقلالية المحكمة، وطالبت بأن يكون قابلا للتجديد مرة واحدة فقط، إلا أن هذا الاقتراح واجه معارضة شديدة من قبل الدول الدائمة العضوية، التي استطاعت أن تمنح مجلس الأمن (كجهاز سياسي) هذه السلطة على حساب اختصاص المحكمة الجنائية الدولية (كجهاز قضائي)، وبالتالي إمكانية عرقلة نشاط المحكمة نتيجة مساومات سياسية تخدم مصالح الدول الدائمة العضوية⁸⁷.

غير أن سلطة مجلس الأمن في تعليق اختصاص المحكمة مرتبطة بافتتاح إجراءات الفصل السابع من الميثاق، بحيث يشترط لذلك أن يشكل التحقيق الذي يجريه المدعي العام تهديدا للسلم، وأن يقدم الطلب في صورة قرار يتم التصويت عليه طبقا للمادة (27) من ميثاق الأمم المتحدة، أي تصويت تسعة أعضاء من بينهم الخمسة الدائمين، وفي حالة عدم لجوء مجلس الأمن إلى تجديد الطلب مرة ثانية، جاز للمحكمة أن تستأنف إجراءات التحقيق، أو المقاضاة، أما في حالة استخدام حق (الفيتو) فإن ذلك يكون لصالح المحكمة، وبالتالي إمكانية البدء أو المضي في التحقيق أو المقاضاة دون أي عائق⁸⁸.

وكنتيجة لتسييس الصلاحيات القضائية للمحكمة الجنائية الدولية، اقتصر نشاطها في محاربة الإفلات من العقاب على الدول الأفريقية فقط، لتصبح بذلك أفريقيا مخبر تجارب المحكمة الجنائية الدولية⁸⁹، ووجه قادة الاتحاد الإفريقي إتهامات إلى المحكمة الجنائية الدولية بأنها محكمة سياسية⁹⁰، غير عادلة، متحيزة وانتقائية، والتهديد بالانسحاب من المحكمة⁹¹.

⁸⁶ - للتفصيل أكثر، راجع: **عماري طاهر الدين**، "عن العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن الدولي"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، 2009، ص ص 118-119.

⁸⁷ - **Flavia Lattanzi**, op.cit., p. 443.

⁸⁸ - **Antonio Cassese**, « The Statute of the International Criminal Court: Some preliminary reflections », E.J.I.L., Vol. 10, N°1, 1999, p.162.

⁸⁹ - Sur ce point, voir : **Pacifique Manirakiza**, « L'Afrique et le système de justice pénale internationale », African Journal of Legal Studies, No.3, 2009, p.30.

⁹⁰ - La nouvelle Procureure, Fatou Bensouda a récemment déclaré que « bien que nous soyons une institution judiciaire, nous opérons dans un environnement politique, qu'on le veuille ou non », citée in: **Rick Gladstone**, « A life long passion is now put to practice in The Hague », New York Times, 19 janvier 2013, p.7, in: www.nytimes.com

- « C'est précisément parce que le Procureur de la CPI opère sur l'échiquier international, au croisement du droit et de la politique, et parce que ses actions sont en réalité inévitablement politiques », voir : **W. Schabas**, « Victors Justice : Selecting "situations" at the International Criminal Court », John Marshall Law Review, Vol. 43, N° 3, 2010, p. 549.

⁹¹ - أيد الاتحاد الإفريقي الانسحاب بشكل جماعي من المحكمة الجنائية الدولية، إلا أن القرار غير ملزم، إذ عارضت نيجيريا والسنغال قرار

وقد انسحبت جنوب إفريقيا وبوروندي من قبل، واتهمتا المحكمة بالاستهانة بسيادتهما، واستهداف الأفارقة بشكل غير عادل .

فأول حكم على المحكمة الجنائية الدولية منذ دخولها حيّز التنفيذ، بأنها تكرس عدالة مزدوجة (عدالة الأقوياء في مقابل عدالة الضعفاء)⁹²، فتركيز نشاط الحكمة على القارة الإفريقية راجع إلى انعكاسات فرض قانون القوة، من خلال استعمال الدول الكبرى لحق الفيتو في مجلس الأمن كوسيلة ضغط، خدمة لمصالحها الإستراتيجية، مما أثر سلباً على فعالية المحكمة في متابعة مرتكبي الجرائم الأكثر خطورة، وخير مثال على ذلك المجازر التي ترتكب يومياً في سوريا ضد السكان العزل دون أن يتدخل المجتمع الدولي⁹³.

خاتمة:

أثّرت عملية تسييس المحكمة الجنائية الدولية بشكل مباشر على نظامها الأساسي، سواء من حيث كيفية صياغته، خاصة وأن اختصاص المحكمة اقتصر فقط بملاحقة المسؤولين عن ارتكاب جرائم الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وجرائم العدوان، وعدم إدراج نصوص تجرم أسلحة الدمار الشامل، وجرائم الإرهاب الدولي، والإتجار غير المشروع للمخدرات، والجرائم المرتكبة أثناء النزاعات المسلحة، ومن أخطرها تعمد تجويع السكان المدنيين، والجرائم المرتكبة ضد البيئة الطبيعية، سوف يسمح لا محالة بإفلات العديد من المجرمين من العقاب.

فعدم اتفاق المجتمع الدولي على تعريف للإرهاب الدولي، راجع إلى غلبة الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية عند تعامل كثير من الدول مع القضايا المحسوبة على الإرهاب الدولي.

كما أن الاعتبارات السياسية أثّرت في تحديد الشروط المسبقة لممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها، وفي إقرار سلطة الإحالة إلى المحكمة لمجلس الأمن، إلى جانب الدول الأطراف والمدعي العام، واستخدام مجلس الأمن لهذه السلطة كوسيلة للتهديد والضغط السياسي.

⁹²- Voir : **Simon Foreman**, «Dix ans de Cour pénale internationale : avancées et limites», in: La justice pénale internationale face aux crimes de masse, Sous la direction de Raphaëlle Nollez-Goldbach et Julie Saada, Éditions A. Pedone, Paris, 2014, pp.149-150.

- Voir: entre autre : **Mathias Gboziagnon**, «La CPI : Tribunal pour Africains seulement», in : Le Président Laurent Gbagbo à la Cour pénale internationale. Justice ou imposture ?, (Ouvrage collectif), Sous la coordination de Raymond Koudou Kessié et Hubert Oulaye, L'Harmattan, Paris, 2013, pp.183-184.

- «Les Africains sont devenus les agneaux sacrificiels de la quête, par la CPI, d'une légitimité globale», in : **Charles Chernor Jalloh**, «Regionalizing International Criminal Law?», International Criminal Law Review, Vol. 9, 2009, p. 463.

⁹³- ممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصها، يتوجب على الدولة أن تقدم إعلان للمحكمة يتضمن قبولها لاختصاصها، وباعتبار سوريا ليست طرفاً فيها، ولم تقم بإيداع إعلان لقبول اختصاصها، فإن القناة الوحيدة حتى تتمكن المحكمة من مساءلة مرتكبي الجرائم في سوريا هو إحالة الوضع من قبل مجلس الأمن، متصرفاً بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وباعتبار أن مجلس الأمن تتحكم فيه الدول الدائمة العضوية التي تملك حق الفيتو الذي يسمح لها بتحريكه حسبما يخدم مصالحها فقط، تم نقض قرار الإحالة من قبل روسيا والصين أكثر من مرة، وما تجدر الإشارة إليه أن الجرائم المرتكبة في سوريا لا تسقط بالتقادم وبالتالي فإن المساءلة مرتكبيها تبقى قائمة.

فالصلاحيات الواسعة الممنوحة لمجلس الأمن في التدخل في اختصاص المحكمة، وطلب إرجاء التحقيق والمقاضاة، في أي مرحلة تكون عليها الدعوى المنظورة أمامها، حتى ولو في المراحل الأخيرة لحسم الدعوى، وهذا يؤدي إلى إهدار الأدلة، وضياح آثار الجريمة وفقدان الشهود. ويُذكر أن خطورة صلاحية الإرجاء الممنوحة لمجلس الأمن، فضلا عن أنها تغلب الطابع السياسي على الطابع القضائي، هي أوسع من صلاحية الإحالة، وتمس مباشرة باختصاص المحكمة. كذلك نجد تفضيل الاعتبارات السياسية على تطبيق نظام روما الأساسي، فالدول يمكنها رفض طلب المساعدة والتعاون المقدم من قبل المحكمة، بحجة أن المعلومات أو المستندات المطلوبة تمس بأمنها الوطني، والأصل أن الدول الأطراف ملزمة بالتعاون التام مع المحكمة، فيما تجرّيه من تحقيقات في الجرائم والمقاضاة عليها، خصوصا مسائل إلقاء القبض، لكن الأمر على مستوى الواقع يبدو ميسّسا إلى أبعد الحدود.

كما أنه بدى واضحا التأثير السلبي لتسييس المحكمة الجنائية الدولية في مباشرتها لصلاحياتها القضائية، من خلال تمتع مجلس الأمن بمركز قوي أدى إلى تغليب الطابع السياسي على الصلاحيات القضائية المخولة للمحكمة، خاصة وأن هذه السلطة الكبيرة التي يتمتع بها مجلس الأمن تضل بعيدة عن أي شكل من أشكال الرقابة على هذه الأعمال، ومدى مطابقتها لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، وهذا ما يؤدي إلى ازدواجية المعايير في المساءلة والعقاب على الجرائم الأشدّ خطورة.

قائمة المراجع:

باللغة العربية:

الكتب:

- الأزهري لعبيدي، حدود سلطات مجلس الأمن في عمل المحكمة الجنائية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- أمال يوسف، عدم مشروعية الإرهاب في العلاقات الدولية، دار هومة، الجزائر، 2008.
- بوعزة عبد الهادي، مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية في علم متغير، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013.
- سلمان شمران عذاب العيساوي، الجرائم الدولية وقانون الهيمنة في ضوء المحكمة الجنائية الدولية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016.
- سلمان شمران عذاب العيساوي، المرجع السابق.
- عبد الله علي عبود سلطان، دور القانون الدولي الجنائي في حماية حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

- **محمد المجذوب**، مجلس الأمن ودوره في حماية السلام الدولي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2012.
- **محمد عبد المطلب الخشن**، تعريف الإرهاب الدولي بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الموضوعية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013.
- **محمود شريف بسيوني**، المحكمة الجنائية الدولية، مدخل لدراسة أحكام وآليات الإنفاذ الوطني للنظام الأساسي، دار الشروق، القاهرة، 2004.
- **وردة الطيب**، مقتضيات العدالة أمام المحكمة الجنائية الدولية الدائمة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2015.
- **الرسائل والمذكرات:**
- **عصماني ليلي**، التعاون الدولي لقمع الجريمة الدولية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدولي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2012.
- **لونيس علي**، آليات مكافحة الإرهاب الدولي بين فاعلية القانون الدولي وواقع الممارسات الدولية الانفرادية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012/07/04.
- **اوعباس فاتح**، التطورات الراهنة للقانون الدولي الجنائي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002.
- **بركاني أعمار**، مدى مساهمة مجلس الأمن في إنشاء المحاكم الجنائية الدولية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدولي الجنائي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2005.
- **حمزة طالب المواهرة**، دور مجلس الأمن في إحالة الجرائم الدولية إلى المحكمة الجنائية الدولية، مذكرة للحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012.
- **حورية واسع**، النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية - دراسة تحليلية نقدية -، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2003.
- **دريدي وفاء**، المحكمة الجنائية الدولية ودورها في تنفيذ قواعد القانون الدولي الإنساني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دولي إنساني، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009.

المقالات:

- **بركاني أكرم**، " إشكالية تنفيذ أحكام المحكمة الجنائية الدولية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، 2016.
- **ثقل سعد العجمي**، "مجلس الأمن وعلاقته بالنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية- دراسة تحليلية لقرارات مجلس الأمن: 1422، 1487، و1497"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة التاسعة والعشرون، العدد الرابع، ديسمبر 2005.
- **حازم محمد عتلم**، " نظام الإحالة إلى المحكمة الجنائية الدولية"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثاني، مارس 2007.
- **داود كمال**، " تسييس المحكمة الجنائية الدولية في ظل النظام العالمي الجديد"، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد 6، العدد 1، 2017.
- **عماد جاد**، " الولايات المتحدة ومجرمو الحرب من شارون إلى ميلوسوفيتش"، مجلة السياسة الدولية، العدد 146، 2001.
- **عماري طاهر الدين**، "عن العلاقة بين المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن الدولي"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، 2009.
- **فيليب كيرش**، " المحكمة الجنائية الدولية ومسؤولية المجتمع الدولي"، مجلة الإنساني، العدد 27، 2004.
- **محمد حسن القاسمي**، " المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن: عشر سنوات من التعايش أم من التصادم!"، مجلة الشريعة والقانون، العدد 57، جانفي 2014.
- **محمد سعدي**، "العدالة الجنائية الدولية بين قوة الخطاب وخطاب القوة"، المجلة العربية لحقوق الإنسان، المجلد 1، العدد 9، ديسمبر 2002.
- **النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية**
المراجع باللغة الأجنبية:
 - **Antonio Cassese**, « The Statute of the International Criminal Court: Some preliminary reflections », E.J.I.L., Vol. 10, N°1, 1999.
 - **Bula-Bula Sayeman**, Droit international humanitaire, Louvain-la -Neuve, Academie - Bruylant, 2012.
 - **Carole André-Dessornes**, «Les États-Unis et la lutte contre le terrorisme international depuis le 11 septembre 2001», Géostratégiques, n° 29, 4 ème trimestre, 2010.
 - **Charles Chernor Jalloh**, «Regionalizing International Criminal Law?», International Criminal Law Review, Vol. 9, 2009.
 - **Daniel Iagolnitzer**, « Comment lutter contre toute impunité : Quelques remarques », in : Justice internationale et impunité, le cas des Etats-Unis,

Sous la direction de Nils Andersson, Daniel Iagolintzer et Vincent Rivasseau, L'Harmattan, Paris.

- **David Ambrosetti et Mélanie Cathelin**, « Les enjeux du leadership au Conseil de Sécurité : responsabiliser ou contrôler les opérations de paix de l'ONU ? », Revue Internationale et Stratégique, Vol.4, N° 68, 2007.
- **David Chandler**, S-21 ou le crime impuni des Khmers Rouge, Editions Autrement, Paris, 2002.
- **Dieter Fleck**, « Art. 98 of the ICC Statute and the conclusion of New Statute of Forces Agreements », in: The Military Law and Law of War Review, Vol. 1-2.
- **Dj Gore Simmala**, « Le Conseil de Sécurité et le principe de l'Article 2. &1 de la Charte des Nations-Unies », in: Le principe de l'Article 2. &1 de la Charte des Nations-Unies entre théorie et pratique, Journée d'étude organisée par le CÉCOJI Pôle Droits de l'Homme, Poitiers, le 14 octobre 2011.
- **Flavia Latanzi**, « Compétence de la Cour pénale internationale et le consentement des Etats », R.G.D.I.P., N°2, 1999.
- **Gabriele Della Morte**, « Les frontières de la compétence de la Cour pénale internationale: observations critiques », R.I.D.P., Vol. 73, N° 1, 2002.
- **Gérard Chaliand, Yves Ternon**, 1915- 1917 La mémoire du siècle, le génocide des arméniens, édition Complexe, Bruxelles, 1990.
- **Gilles Andréani**, « La Guerre contre le Terrorisme, le piège des mots », Annuaire Français de Relations Internationales, Vol. 4, 2003.
- **Grégory Berkovicz**, La place de la Cour pénale internationale dans la société des Etats, L'Harmattan, Paris, 2005.
- **Henri D.Bosly et Damien Vandermeersch**, Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre face à la justice, 2e édition, Bruylant, 2012.
- **Ioannis Prezas**, « La justice pénale internationale à l'épreuve du maintien de la paix, à propos de la relation entre la Cour pénale internationale et le Conseil de Sécurité », R.B.D.I., Vol. 39, N° 1, 2006.
- **Jacques B. Mbokani**, « La Cour pénale internationale : une Cour contre les Africains ou une Cour attentive à la souffrance des victimes Africaines? », Revue Québécoise de Droit International, Vol. 26, N° 2, 2013.
- **Jean-Baptiste Jeangène Vilmer**, Pas de paix sans justice ?, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2011.

- **Jean-Baptiste Jeangène Vilmer**, Pas de paix sans justice ?, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2011.
- **Kofi Annan**, Interventions, une vie dans la guerre et dans la paix, Odile Jacob, Paris, 2013.
- **Marco Sassòli**, «La définition du Terrorisme et le droit international humanitaire», Revue Québécoise de Droit International, 2007.
- **Marie Boka**, La CPI entre droit et relations internationales, Lextenso éditions, Paris, 2014.
- **Mathias Gboziagnon**, «La CPI : Tribunal pour Africains seulement», in : Le Président Laurent Gbagbo à la Cour pénale internationale. Justice ou imposture ?, (Ouvrage collectif), Sous la coordination de Raymond Koudou Kessié et Hubert Oulaye, L'Harmattan, Paris, 2013.
- **Mayeul Hiéramente**, La cour pénale internationale et les Etats-Unis, une analyse juridique du différend, L'Harmattan, Paris, 2008.
- **Mohammed Bedjaoui**, Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité, Bruylant, Bruxelles.
- **Noémie Blaise**, « Les interactions entre la Cour pénale internationale et le Conseil de Sécurité : Justice versus politique ? », R.I.D.P., Vol. 82, N° 3/4, 2011.
- **Pacifique Manirakiza**, « L'Afrique et le système de justice pénale internationale », African Journal of Legal Studies, No.3, 2009.
- **Philippe Kirsch**, «Terrorisme, crimes contre l'humanité et Cour pénale internationale», in : Livre Noir, recueil des contributions préparatoires au colloque : Terrorisme et responsabilité pénale internationale ; organisé par : S.O.S. Attentats, [5 février 2002](#).
- **Rick Gladstone**, «A life long passion is now put to practice in The Hague», New York Times, 19 janvier 2013, p.7, in: www.nytimes.com
- **Salvatore Zappalà**, La justice pénale internationale, Montchrestien, Paris, 2007.
- **Serge Sur**, Le Conseil de Sécurité dans l'après 11 septembre, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2004.
- **Simon Foreman**, «Dix ans de Cour pénale internationale : avancées et limites», in: La justice pénale internationale face aux crimes de masse, Sous la direction de Raphaëlle Nollez-Goldbach et Julie Saada, Éditions A. Pedone, Paris, 2014.
- **Stéphanie Maupas**, L'essentiel de la justice pénale internationale, Gualino éditeur, Paris, 2007.

- **W. Schabas**, « Victors Justice : Selecting "situations" at the International Criminal Court », John Marshall Law Review, Vol. 43, N° 3, 2010.
- **William A. Schabas**, « La Cour Criminelle Internationale: Un pas de plus contre l'impunité », in : L'influence du droit International sur la pratique du droit au Canada, Travaux du 27^e Congrès Annuel du Conseil Canadien de Droit International, Ottawa, 15-17 octobre 1998.
- **William Bourdon et Emmanuelle Duverger**, La Cour pénale internationale, Ed. Du Seuil, Paris, 2000.

علاقة منظمات المجتمع المدني بالسجناء في الجزائر: الواقع والرهانات

The relationship of civil society organizations with prisoners in Algeria: reality and stakes

- الدكتور ونوغي نبيل، أستاذ محاضر أ ، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس-بريكة.
- الدكتورة عباسي سهام، أستاذ محاضر ب، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس-بريكة.

تاريخ إرسال المقال: 2020/04/09 تاريخ قبول المقال: 2020/06/13 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص: لقد ارتبط دور منظمات المجتمع المدني بجميع نواحي الحياة في المجتمع، وباعتبار المؤسسات العقابية لاسيما السجون منها من بين المؤسسات التي تضم فئة محددة من الأشخاص، الذين رغم تقييد حريتهم بتلك المؤسسات إلا أنهم يحتفظون بصفة المواطن الذي يتمتع بمجموعة من الحقوق التي يجب على الدولة أن تضمنها له.

وفي هذا المجال تلعب منظمات المجتمع المدني دورا بارزا في سبيل مساعدة الدولة لضمان تلك الحقوق، إلا أن الواقع قد أفاد بأن نجاح دور هذه المنظمات مرهون بتوافر جملة من المقومات التي يعتبر غيابها بمثابة عوائق تحول دون قيام منظمات المجتمع المدني بدور فعال في إطار علاقتها بالسجن والمسجون، إلا أن هذه المعوقات يمكن التغلب عليها وبالتالي يمكن تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في هذا المجال وذلك إذا ما توفر لها الإطار القانوني المناسب، والدعم المالي الكافي، والمزيد من الوعي لدى أفراد المجتمع ولدى المساجين ولدى أفراد هذه المنظمات ذاتها.

الكلمات المفتاحية: المجتمع المدني؛ السجناء، الرهانات.

Abstract: The role of civil society organizations has been linked to all aspects of life in society, and with regard to the penal institutions, especially prisons, among the institutions that include a specific group of people who, despite restricting their freedom, to those institutions, they retain the status of a citizen who enjoys a set of rights that the state must guarantee for him.

In this regard, civil society organizations play a prominent role in order to help the state to guarantee these rights, but the reality has stated that the success of the role of these organizations depends on the availability of a number of elements whose absence is considered to be obstacles that prevent civil society

organizations from playing an effective role in the context of their prison and imprisonment relationship. However, these obstacles can be overcome, and therefore the role of civil society organizations in this field can be activated if they provide them with the appropriate legal framework, adequate financial support, and more awareness among members of society and among prisoners and among members of these same organizations.

Key words: civil society; prisoners, bets.

مقدمة:

لقد أصبح اصطلاح منظمات المجتمع المدني مرتبطا بجميع مناحي الحياة الاجتماعية، وذلك بالنظر لاقتحام العمل الطوعي جميع مجالات هذه الحياة.

ويعد الاهتمام بالسجناء وإقامة علاقات مع المؤسسات العقابية من بين المجالات التي اقتحمتها منظمات المجتمع المدني، وذلك بعد أن تسنى لها الإطار التشريعي -وجود النص القانوني- الذي يسمح لها بخوض هذا المجال، وذلك بالنظر لطبيعة عملها وقربها من المجتمع، وسرعة تكيفها، وخاصة العمل الطوعي لديها.

كل ذلك مكن منظمات المجتمع المدني من القيام بدور فعال في مجال الاهتمام بحاجات السجناء خلال تواجدهم بالسجن وبعد مغادرتهم له، وهو الدور الذي لا يمكن إنكاره على أرض الواقع، وذلك من خلال الوقوف على جدية هذا الدور لدى بعض منظمات المجتمع المدني، التي قامت بزيارات للمؤسسات العقابية وساهمت في تقديم الدعم الطوعي للسجناء لاسيما التعليمي منها من جهة، وقدمت من جهة ثانية الدعم لعائلات هؤلاء السجناء، ولهؤلاء السجناء ذاتهم بعد مغادرتهم للمؤسسة العقابية والإفراج عنهم.

ونجد أن دور المنظمات يعتبر قليل جدا في الجزائر مقارنة بدول الجوار، بالنظر للعديد من العوائق التي تحول دون تحقيق نتائج إيجابية في هذا الصدد، وتجعل بالتالي من عمل منظمات المجتمع المدني محدودا ونتائجها غير كافية.

وعلى هذا الأساس فإننا سنعالج ضمن هذه الورقة البحثية إشكالية أساسية نصوغها ضمن

السؤال التالي: إلى أي مدى وفقت منظمات المجتمع المدني في علاقتها بالمساجين؟

وهي الإشكالية التي يمكننا ان نجيب عنها من خلال التطرق للمحاور الموالية:

أولا: الإطار المفاهيمي.

ثانيا: مقومات علاقة منظمات المجتمع المدني بالسجناء.

ثالثا: طرق (وسائل) تدخل منظمات المجتمع المدني للمساهمة في إطار علاقتها بالسجناء.

رابعا: العوائق التي تواجه منظمات المجتمع المدني في إطار علاقتها بالسجناء.

• وهي المحاور التي سنتطرق إليها بشيء من التفصيل ضمن الآتي:

أولاً: الإطار المفاهيمي:

إن تحديد العلاقة بين منظمات المجتمع المدني من جهة والسجن والمسجون من جهة ثانية، يتطلب منا بداية الإحاطة ببعض المفاهيم، التي نتطرق لأهمها ضمن الآتي:

01-تعريف منظمات المجتمع المدني:

إن المجتمع المدني ليس مصطلحاً علمياً يمكن تعريفه بصورة منهجية، بل هو مجرد تعبير لغوي يكتنفه الكثير من الغموض من حيث شموليته وشروطه ومتطلباته وأهدافه ووظائفه الشاملة والغير مجددة، وبالنتيجة فهو مفهوم قابل للتغيير حسب وجهة نظر الباحث وارتباطه الفكري والفنوي والطبقي⁽¹⁾.

فالمجتمع المدني ليس مصطلح جديد فحسب، وإنما هو تعبير عن متغيرات العصر التي تصبح فيه المؤسسات الغير حكومية أكثر قدرة على مواجهة مشكلات المجتمع بصورة غير تقليدية وأكثر فعالية⁽²⁾.

وعليه فإنه ليس هناك مفهوم ثابت تاريخياً للمجتمع المدني، بل إن دلالاته منذ القرن 18 أو تحديداً منذ النصف الثاني من القرن 18، اختلفت تماماً عما كانت عليه في السابق، فهو يعني حيناً النزعة الجمهورية الدستورية، ويعني حيناً آخر الروح الطوعية المحلية المدعومة بمعايير غي رسمية من التضامن والتعاون المتبادل⁽³⁾.

وهكذا استعملت عبارة المجتمع المدني في الفكر الغربي منذ عصر النهضة وحتى القرن 18 للدلالة على المجتمعات التي تُجاوز حالة الطبيعة، وتأسست على عقد اجتماعي وحد بين الأفراد وأفرز الدول، فهي -أي منظمات المجتمع المدني- كل واحد لا تَمَازٍ فيه ينظم المجتمع والدولة معاً، ثم تطور مفهوم المجتمع المدني وأصبح ينطلق من كون هذا الأخير لا يرتبط بنشأة الدولة، إنما يأتي بعد بنائها، وقسمت منظمات المجتمع المدني -حينها- بذلك إلى منظمات ذات طابع سياسي وظيفتها الهيمنة عن طريق السيطرة والإكراه، ومنظمات ذات طابع مدني وظيفتها الهيمنة عن طريق الثقافة والإيديولوجيا⁽⁴⁾.

ليطور بعد ذلك مفهوم منظمات المجتمع المدني فيما بعد، بعد أن تم تنظيمها قانوناً من طرف التشريعات الداخلية لكل دولة، فأعطيت لها تعاريف مختلفة أهمها أنها:

(1) خالد جاسم إبراهيم حسن الحوسني، الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني وأثره في تنمية المجتمع في دولة الإمارات العربية المتحدة «جمعيات النفع العام- دراسة حالة»، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، 2012- 2013، ص 35.

(2) أحمد إبراهيم مصطفى سلمان، دور مؤسسات المجتمع المدني في منع الجريمة، مركز الإعلام الأمني، (دون بلد)، (دون تاريخ)، ص 04.

(3) حسين يوسف بوكبير، مفهوم المجتمع المدني عند ميشيل فوكو «بين تقنيات الحكم وإمكان المقاومة»، مجلة تباين العدد: 18، السنة 2016، ص 27.

(4) دور منظمات المجتمع المدني في التنمية المستدامة «المجتمع المدني العراقي»، منشور صادر عن منظمة هاريكار الغير حكومية، 2007، ص 10- 12.

- منظمات في جوهرها أهلية تطوعية، لكنها تخضع بدرجات مختلفة من مجتمع لآخر لأنظمة ذلك المجتمع ورقابة الدولة التي تحكمه خاصة من ناحية الدعم الداخلي والخارجي ومراجعة حاجات المنظمات وتدقيقها وأحيانا التدخل في أهدافها.
- منظمات غير ربحية، وغير خاضعة للسلطة من ناحية إدارتها، تكون أعمالها تطوعية، يتم تأسيسها لأغراض إنسانية واجتماعية⁽⁵⁾.
- تشكيلات اجتماعية فاعلة ومنظمة تسعى على أسس تطوعية وغير ربحية لتحقيق أهداف عامة لمجموعة تعتمد أساليب الحكم الرشيدة ضمن أطر قانونية تضمن الشفافية وحرية التشكيل.
- كيانات تنظيمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة تخضع لقوانين داخلية خاصة بها وبأعضائها⁽⁶⁾.
- مؤسسات إرادية أو شبه إرادية، يقيمها الناس وينخرطون فيها، أو يحلون بها أو ينسحبون منها⁽⁷⁾.
- والجمعية هي عبارة عن جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة محددة أو غير محددة تتألف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو منهما معا⁽⁸⁾.
- وعلى هذا الأساس يمكننا القول أن منظمات المجتمع المدني هي مجموع المؤسسات والتنظيمات المستقلة عن الدولة التي لا تهدف إلى تحقيق عائدات مالية، ترمي إلى تنظيم العلاقة بين أفرادها والدفاع عن المصالح التي سطرته ضمن أهداف نشأتها.
- والواقع أن منظمات المجتمع المدني في الجزائر كانت خاضعة للاستعمال الفرنسي، بحكم الاحتلال الذي عانت منه الجزائر آنذاك، وقد عرف المجتمع المدني حينها ممثلا في الجمعيات نتيجة لهذا الوضع للقوانين الفرنسية.
- إذ أن الجمعيات الجزائرية حينها كانت خاضعة للقانون الفرنسي لسنة 1901 الذي منح الحق لأفراد المجتمع في تشكيل جمعيات، وفي إطار هذا القانون -الفرنسي- تأسست بالجزائر المحتلة الراشدية بالجزائر العاصمة سنة 1901، وفي سنة 1908 تم تكوين دائرة صالح باي بقسنطينة، لتنتشر الحركة الجمعوية حينها وبسرعة في جميع أنحاء الجزائر.

(5) -عز الدين عمر موسى، التعريف بمؤسسات المجتمع المدني، مداخلة ضمن حلقة علمية حول: مؤسسات المجتمع المدني ودورها في التوعية المرورية، كلية التدريس، قسم برامج التدريس، الرياض، 06-10 أفريل 2013، ص 01-02 يتصرف.

(6) -عماد بركات، مساهمة المجتمع المدني في تحقيق الامن المروري «الجمعيات نموذحا»، مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول: الرقابة المرورية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي قالمه، 02-03 نوفمبر 2016، ص 56.

(7) -خالد جاسم إبراهيم الحوسني، مرجع سابق، ص 32.

(8) -طحاوي، المجتمع المدني والحكم الرشيد، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، قسم الحقوق، جامعة عمار ثلجي، غرداية، الجزائر، 07/06/05 ماي 2008، ص 262.

وبعد الاستقلال أصبح المجتمع المدني بالجزائر يخضع للسياسة الوطنية التي تسعى إلى استيعاب كل البنى الاجتماعية وكذا السياسات الداخلية، وتؤكد ذلك بداية من صدور القرار رقم: 79/91 المؤرخ في: 1971/12/03 الذي يحدد شكل حق العمل الجماعي وصياغته⁽⁹⁾.

02 - تعريف السجن والمسجون:

سنتناول ضمن هذه النقطة تحديد مفهوم السجن، ثم مفهوم المسجون، وذلك من خلال الآتي:

أ - تعريف السجن:

لقد عرف السجن بمجموعة تعاريف أهمها أنه:

- مؤسسة من بين المؤسسات المخصصة لاستقبال المحكوم عليهم بعقوبات مقيدة للحرية وسالبة لها.

- مكان للحبس، تنفذ فيه -وفقا للقانون- العقوبات السالبة للحرية والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية والإكراه البدني عند الاقتضاء⁽¹⁰⁾.

- مؤسسة وجدت نتيجة للأحكام التي تنطق بها المحاكم، أو نتيجة للقرارات التي تتخذها السلطات الإدارية أو القضائية في إطار إيقاف تحفظي في انتظار إحالة المعني للمحاكمة⁽¹¹⁾.

وعليه يمكننا القول بأن السجن هو مؤسسات من بين المؤسسات التي تقوم الدولة بإنشائها، لغرض استقبال من تم إيقافهم أو الحكم عليهم بعقوبة سالبة للحرية.

ب - تعريف السجين:

هو الشخص الذي منعت حريته بقصد تعويقه ومنعه من التصرف بنفسه، من خلال وضعه في بناء مقفل، يوضع فيه الأشخاص المتهمون في انتظار محاكمتهم، أو تنفيذ الأحكام الصادرة ضدهم⁽¹²⁾، وهو الشخص الذي تم إقامة مؤسسة السجن لاستقباله والتكفل به وإعادة تربيته.

ثانيا: مقومات علاقة منظمات المجتمع المدني بالسجناء:

ترتكز منظمات المجتمع المدني على العمل الطوعي لمساعدة الأفراد أو الجماعات الاجتماعية في مواجهة المشاكل التي يعانون منها⁽¹³⁾، ومن بينها المشاكل التي يعاني منها المحبوسين، وفي هذا الصدد هناك مجموعة من المقومات التي بموجبها تتحدد فعالية منظمات المجتمع المدني في إطار علاقتها بالسجن والمسجونين.

⁽⁹⁾ لدرم أحمد، منظمات المجتمع المدني في الجزائر ودورها في التنمية، (دون مكان طبع)، (دون بلد)، (دون تاريخ)، ص 02-03.

⁽¹⁰⁾ مصطفى شريك، نظام السجون في الجزائر «نظرة على قانون السجون الجديد»، نقلا عن الموقع الإلكتروني: <http://www.driot-dz.com/fourum/thead/64>.

تاريخ الاطلاع: 2018/02/28، على الساعة: 14:00.

⁽¹¹⁾ ساسي بن حليمة، العدالة الجنائية والإصلاحات السجنية، (دون مكان طبع)، (دون بلد)، (دون تاريخ)، ص 190.

⁽¹²⁾ مصطفى شريك، مرجع سابق.

⁽¹³⁾ لدرم أحمد، مرجع سابق، ص 01.

والواقع أنه لا توجد مقومات خاصة بدور منظمات المجتمع المدني في هذا المجال، إذ إن هذه المقومات تكاد تكون موحدة بين معظم منظمات المجتمع المدني في جميع أدوارها ومنها دورها في مجال علاقتها بالسجن والسجين، وأهم هذه المقومات ما يلي:

01 - القدرة على التكيف:

يقصد بالتكيف قدرة منظمات المجتمع المدني على التكيف مع التطورات في البيئة التي تعمل فيها، إذ كلما كانت هذه المنظمات قادرة على التكيف كلما كانت أكثر فعالية، لأن الجمود يؤدي إلى تضائل أهميتها، وربما القضاء عليها، والقدرة على التكيف تشمل عدة مجالات أهمها:

- التكيف الزمني المتضمن الاستمرار لفترة طويلة من الزمن.
- التكيف الجيلي المتضمن بقاء منظمات المجتمع المدني مع تعاقب أجيال من الزعماء على قيادتها.

- التكيف الوظيفي المتضمن إجراء منظمات المجتمع المدني تعديلات في أنشطتها للتكيف مع الظروف المستجدة كي لا تكون مجرد أداة لتحقيق أغراض معينة (14).

02 - الاستقلالية:

يقصد بها عدم خضوع منظمات المجتمع المدني لغيرها من المنظمات أو الجهات أو الأفراد، لأن الاستقلال -خاصة المالي منه- ضرورة لا بد منها لاستقلال القرارات التي تتخذها منظمات المجتمع المدني في إطار قيامها بأدوارها (15).

03 - التجانس:

يقصد بالتجانس عدم وجود صراعات داخل منظمات المجتمع المدني بإمكانها أن تؤثر على نشاطها (16)، حيث أن منظمات المجتمع المدني التي تعمل في سياق وروابط تشير إلى علاقات التضامن والتماسك أو الصراع والتنافس الاجتماعي (17)، وهو ما اصطلح عليه البعض مصطلح الدفاع عن المصالح، مع أخذ هذه الأخيرة بمفهومها الواقع على اعتبار المصالح عبارة عن أهداف وغايات تتجه إليها إرادة الأفراد داخل منظمات المجتمع المدني (18).

(14) محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2007، ص 48.

(15) لدرم احمد، مرجع سابق، ص 06.

(16) المرجع نفسه، ص 07.

(17) سمير شعبان، المجتمع المدني وتأثيره في التعديلات الدستورية «قراءة في ضوء المجتمع المدني الجزائري»، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، قسم الحقوق، جامعة عمار تليجي، غرداية، الجزائر، 07/06/05، ص 42.

(18) فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 55.

والواقع أن عملية التجانس تعتبر مصدر قوة لمنظمات المجتمع المدني، سواء في إطار جماعات الضغط أو في إطار التعاون والتنسيق فيما بينها⁽¹⁹⁾.

ثالثا: طرق (وسائل) تدخل منظمات المجتمع المدني للمساهمة في إطار علاقتها بالسجناء.

في بداية القرن 20 خاصة مع بداية الثمانينات مثلت منظمات المجتمع المدني قوة دفع جديدة على مستوى العمل التنموي إلى جانب الدولة والقطاع الخاص.

حيث يتم تضمين الحسابات الاقتصادية والاجتماعية لهذه المنظمات من خلال عدة مؤشرات أبرزها إسهامها في التكفل ورعاية المحبوسين المفرج عنهم⁽²⁰⁾، وكذا علاقتها بمؤسسة السجن والسجناء.

حيث أنه توجد في الواقع العديد من الجمعيات التي تهتم بالسجناء في إطار علاقتها بهم وبمؤسسة السجن، ودور منظمات المجتمع المدني في هذا المجال لا تعني محاولة القيام بدور الدولة أو إعفاء هذه الأخيرة من واجبها ودورها في هذا الإطار، فالدولة تبقى المسؤولة الأولى عن تحسين أوضاع السجناء، ومن مسؤوليتها فتح المجال لمنظمات المجتمع المدني وتمويله وتعبيد الطرق أمامها لمساعدتها في أداء هذا الدور، لما لذلك من فوائد متعددة (تقنية/ اجتماعية/ مادية)⁽²¹⁾.

وهي المنظمات التي تقوم في إطار علاقتها بالسجن والمسجون بالعديد من النشاطات أهمها:

- التعليم الفردي لذوي المستوى التعليمي المحدود من السجناء.
- نشاطات محو الأمية للمحبوسين المفرج عنهم.
- النشاطات الترفيهية والرياضية والدينية التي تزيد من اندماج المحبوسين المفرج عنهم في المجتمع.
- زيارة المحبوسين في السجون ومساعدة أسرهم - خاصة لما يكون المسجون هو المُعِيل الوحيد لتلك الأسر - بمبالغ مالية وألبسة وأفرشة وغيرها.
- تقديم الدعم والنصائح لمسيرى المؤسسات العقابية والموظفين في مجال إعداد السياسات والبرامج الإصلاحية.
- تقديم الأفكار والاقتراحات الهادفة إلى تحسين النشاطات الموجهة للمساجين داخل لمؤسسات العقابية⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ دور منظمات المجتمع المدني في التنمية المستدامة «المجتمع المدني العراقي»، مرجع سابق، ص 35.

⁽²⁰⁾ لدرم أحمد، مرجع سابق، ص 02.

⁽²¹⁾ عبد الحق الدوق، جمعيات المجتمع المدني والسجون المغربية «مساهمة في تأصيل التخصصات»، الموقع الرسمي لمجلة هيسبريس الإلكترونية، نقلا عن الموقع الإلكتروني:

<http://www.hespriss.com/writers/59504.html>.

تاريخ الاطلاع: 2018/02/28، على الساعة: 14:00.

⁽²²⁾ لدرم أحمد، مرجع سابق، ص 12.

والواقع أن هذه النشاطات تقوم بها منظمات المجتمع المدني في إطار جملة الخصائص التي تمتاز بها، والتي من أهمها:

- أن تدخل منظمات المجتمع المدني لا بد أن تكون عملية شاملة، أي تشمل مختلف المؤسسات العقابية والمحبوسين وتستهدف الوصول إلى جميع فئات المساجين.

- أن تدخل منظمات المجتمع المدني لا بد أن تحيط بمختلف جوانب مشاكل السجناء.

- أن تدخل منظمات المجتمع المدني في إطار علاقتها بالسجن والسجناء يجب ان تواكب المتغيرات القانونية والمؤسسية التي حصلت أو التي يمكن أن تحصل⁽²³⁾ للسجناء وللمؤسسة العقابية - السجن - وحتى المتغيرات التي تحصل في مجال تعديل الأنظمة القانونية التي يمكن أن تمس بكيفيات معاملة السجناء قبل وبعد مغادرتهم للمؤسسات العقابية.

وهنا نشير إلى أنه مع بداية إصلاح المنظومة العقابية الجزائرية من طرف وزارة العدل سنة 2005 بصدور قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين، أكد المشرع الجزائري على إشراك المجتمع المدني في العمل على إعادة إدماج المحبوسين المفرج عنهم، على اعتبار هذه الأخيرة مهمة تضطلع بها هيئات الدولة ويساهم فيها المجتمع المدني، وفقا للبرامج التي تطرحها اللجنة الوزارية المشتركة لتنسيق نشاطات إعادة التربية وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين.

وهكذا برزت منظمات وجمعيات تهتم بشؤون المساجين خاصة المفرج عنهم، ومنها:

- منظمة الكشافة الإسلامية الجزائرية.

- جمعية أمل.

- جمعية أولاد الحومة.

- المنظمة الوطنية لإعادة إدماج المحبوسين.

- ...إلخ.

تضم هذه المنظمات أفراد متطوعين منحدرين من مختلف الشرائح الاجتماعية (طلبة الجامعات/ أصحاب الحرف والمهن الحرة/ الأساتذة/ الأطباء/ الأخصائيون النفسانيون/ الممرضون/ المتقاعدون/ ...إلخ)، بعضهم يعمل بصفة دائمة، والبعض الآخر نشاطه مؤقت.

حيث تعمل هذه المنظمات على أن تكون وسيطا بين المحبوسين المفرج عنهم والسلطات المحلية قصد توظيفهم، باعتبار مشكلة العمل أو مزولة العمل الذي كان يشغله المسجون قبل سجنه هو العائق الذي يبقى يلزم كل فرد مسبق قضائيا، وهو الذي يدفع به لمعاودة الإجرام والانحراف مرة أخرى، فتعمل منظمات المجتمع المدني على إدماج المساجين المفرج عنهم في وظائف حسب مستوياتهم التعليمية

(23) -أديب محمد خضور، حملات التوعية المرورية العربية، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 14.

ونوعية الشهادة المهنية التي تحصلوا عليها، وذلك بواسطة اتصالات وعلاقات بالمؤسسات المستخدمة، وكذلك بالعمل على تسجيلهم بالمكاتب المؤهلة، أو بتوجيههم وإرشادهم بغرض الابتعاد عن بؤر الفساد والرديلة واقتراف الجرائم.

كما تهتم هذه المنظمات أيضا بالمحبوسين المعوزين خاصة منهم النساء والمسنين والمعوقين، وذلك بتمكينهم من المساعدات المادية والمعنوية الضرورية، إضافة إلى زيارة السجون والاطلاع على أوضاع المحبوسين، وخاصة زيارة من لا زائر لهم لإعادة ربط الصلة بين المحبوسين وعائلاتهم ومحيطهم الاجتماعي قصد تحضيرهم نفسيا واجتماعيا قبل مغادرتهم المؤسسات العقابية لتجنيهم الكثير من الصدمات التي غالبا ما يتلقونها عند الإفراج عنهم⁽²⁴⁾.

رابعا: العوائق التي تواجه منظمات المجتمع المدني في إطار علاقتها بالسجناء :

رغم أنه قد تم إحصاء أنواع منظمات المجتمع المدني من طرف قاموس P.SHIPLEY الذي وجد أن عددها يفوق 600 تنظيم⁽²⁵⁾، وهي الأنواع التي وجد معظمها في الدول العربية ومنها الجزائر - التي شهدت بداية من أواخر ثمانينات القرن الماضي تشكيل مجتمع مدني عربي نشيط، يهدف إلى تعبئة الطاقات العربية لتدارك الزمن الضائع، وتحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية، وقد ساعدت التحولات السريعة والتطورات الهامة التي عرفها المحيط الدولي في تلك المرحلة على خلق مناخ سياسي جديد أصبحت بموجبه السلطة أكثر انفتاحا على المجتمع، وفسحت نسبيا هامش الحريات، وهو ما أدى بمنظمات المجتمع المدني لأن تعرف ديناميكية جديدة أدت إلى تزايد تأثيرها داخل المجتمع⁽²⁶⁾.

وعلى سبيل المثال شهدت الجزائر مباشرة بعد صدور دستور 1989/02/23 حركة واسعة لإنشاء جمعيات اجتماعية وثقافية، سواء محلية أو وطنية⁽²⁷⁾، فقد أشارت بعض الدراسات إلى أن الجزائر تتوفر على أكثر من 53743 منظمة مدنية (ذات طابع وطني ومحلي) منها 823 جمعية تنشط على المستوى الوطني، وهي الأرقام التي تعتبر مؤشرات إيجابية على حركية ونشاط المجتمع في اتجاه مشاركة المواطنين في منظمات المجتمع المدني، بدليل بلوغ عدد الجمعيات بعد فترة وجيزة من إقرار دستور 1989 حوالي 12000 جمعية، ثم قفز هذا العدد إلى 28000 في الفصل الأول من عام 1990، ليلبلغ

(24) -لدرم أحمد، مرجع سابق، 11-12.

(25) -حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط «دراسة في علم الاجتماع السياسي»، مركز الإسكندرية للكتاب، 2008، ص 246.

(26) -دور المجتمع المدني، فعاليات جانبية للمنظمات غير الحكومية في الأمم المتحدة في سياق حملة منظمة العفو الدولية للحد من الأسلحة، نقلا عن الموقع الإلكتروني:

<http://www.amesty.org/ar/united-nations/universal-periodic-review/role-of-civil-society>

تاريخ الاطلاع: 2018/02/28، على الساعة: 14:00.

(27) -فاروق حميدشي، مرجع سابق، ص 76.

سنة 1998 حوالي 45000 جمعية وطنية ومحلية، وتشير التقديرات الرسمية أن هذا العدد بلغ حتى سنة 2000 حوالي 26500 جمعية محلية و 1000 جمعية وطنية⁽²⁸⁾.

إلا أنه بالرغم من هذه الأرقام، وبالرغم من وجود العديد من منظمات المجتمع المدني ذات العلاقة بالسجناء، إلا أن دور هذه الأخيرة في إطار هذه العلاقة بقي دون المستوى المأمول، ولعل ذلك يرجع إلى جملة المعوقات التي تعاني منها هذه المنظمات في إطار عملها في هذا المجال، والتي منها على الخصوص ما يلي:

01 - عدم القدرة على التكيف:

حيث أن العديد من منظمات المجتمع المدني، ومنها تلك التي تنشط في إطار العلاقة مع مؤسسات إعادة التربية والمحبوسين، لا تسعى إلى توسيع نشاطها، إذ تحصره في الملتقيات والندوات والأيام العلمية فقط، الأمر الذي لا يسهل لها عملية التقرب من الواقع⁽²⁹⁾ الذي يتطلب وجود مبادرات ميدانية بعيدة عن الأطر النظرية والشعرات البعيدة عن الميدان.

02 - ضعف الإمكانيات المالية:

حيث نجد العديد من منظمات المجتمع المدني ومنها تلك التي تنشط في إطار العلاقة مع مؤسسات إعادة التربية والسجناء قد توقف نشاطها نظرا للصعوبات المالية التي تعاني منها، إذ توجد جمعيات لا تملك مقاد وأجهزة عمل وهو ما يجعل منها منظمات لا تملك سوى الاسم⁽³⁰⁾.

03 - غياب الوعي بالعمل الجماعي:

إن سهولة الشروط القانونية لتأسيس منظمات المجتمع المدني فسح المجال لبعض التجاوزات ممن لا يملكون صلة بالعمل الجماعي ولا الوعي بالمشاركة الاجتماعية⁽³¹⁾ وذلك من خلال إنشاء جمعيات ذات طابع محلي ووطني، وبالتالي لا يمكن أن ننتظر من منظمات المجتمع المدني التي تنشأ في ظل هكذا ظروف أن تقوم بعمل ناجح في إطار مساعدة السجناء وتنظيم العلاقة مع المؤسسات العقابية.

إضافة إلى أن منظمات المجتمع المدني تعرف العديد منها الكثير من الصراعات التي عرفت سابقا الجمعيات ذات الطابع السياسي والتي أدت إلى حلها وانعدامها، وهو نفس ما تعاني منه في الواقع العديد من منظمات المجتمع المدني نظرا لغياب التنسيق والتجانس بين القيادة ورساء الجمعيات، نظرا

⁽²⁸⁾ - محمد بوضياف، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر «دراسة تحليلية نقدية»، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010، ص 81-82.

⁽²⁹⁾ - لدرم أحمد، مرجع سابق، ص 07.

⁽³⁰⁾ - المرجع نفسه، ص 08.

⁽³¹⁾ - المرجع نفسه، ص 08.

للاختلافات بين الأشخاص حول التوجهات أو الطرق التي تسير بها الجمعية، إضافة إلى المنافسة الشديدة⁽³²⁾ التي تنتهي في الكثير من الأحيان بأعمال عنف أو انسحاب بعض الاطراف⁽³³⁾.

• هذا بالنسبة للمعيقات التي تعاني منها منظمات المجتمع المدني بصفة عامة، وبالنسبة للمعيقات المرتبطة تحديدا بمنظمات المجتمع المدني التي تختص فقط بالعمل مع المؤسسات العقابية والسجناء، نلاحظ انه على الرغم من الجهود التي تقوم بها هذه المنظمات خاصة في إطار علاقتها بالمحبوسين والمفرج عنهم من المؤسسات العقابية، إلا أن خدماتها تبقى خدمات محدودة، نظرا للصعوبات البيروقراطية والمالية والتنظيمية التي تواجهها هذه المنظمات نظرا لحدثة تعاملها مع هذه الفئة وانعدام سياسات قائمة على أطر علمية أكاديمية واقتصار دورها على محاولات فردية وشبه جماعية⁽³⁴⁾ وعدم توفير البيئة المناسبة لهذه الجمعيات للقيام بدورها في هذا المجال⁽³⁵⁾.

إضافة إلى ملاحظة وجود ضعف عام في العديد من الدول النامية ومنها الجزائر في وجود مؤسسات تُعنى بإدماج ومتابعة السجناء قبل وبعد الإفراج عنهم، إذ ان الكثير من المنظمات التي تقوم بهذا الدور عبارة ن منظمات حقوقية تقتصر مهامها على القيام بأعمال زيارة المسجونين فقط ولا تعنى بالجوانب المتعلقة بتأهيلهم وإعادة إدماجهم في المجتمع⁽³⁶⁾، وإن وجدت منظمات مرتبطة بالساحة السجنية فإن عددها قليل ونوعيتها لا تصل إلى حد المستوى المطلوب بسبب قلة منظمات المجتمع المدني المتخصصة في الشأن السجني⁽³⁷⁾.

خاتمة:

في ختام هذه الورقة البحثية توصلنا إلى مجموعة من النتائج التي نوجز أهمها ضمن الآتي - هناك عدة فواعل تربطها علاقة بمؤسسة السجن والسجناء، ومن بينها منظمات المجتمع المدني التي أصبحت لها علاقة وطيدة في هذا المجال، وذلك بعد أن صار تدخلها ضروريا في مختلف نواحي الحياة الاجتماعية.

- منظمات المجتمع المدني وبحكم طبيعتها، تمتاز بوجود العديد من المقومات التي من خلالها تمتلك الوسائل الكفيلة للاهتمام بالسجناء، سواء أكانوا ما يزالون داخل مؤسسة السجن أم تم الإفراج عنهم فغادروها.

(33) - المرجع نفسه، ص 09.

(34) - المرجع نفسه، ص 12 - 13.

(35) - خالد جاسم إبراهيم حسن الحسوني، مرجع سابق، ص 74.

(36) - تقرير حول: السجن التونسي «بين المعايير القانونية والواقع»، الأمم المتحدة، (دون تاريخ).

(37) - عبد الحق الدوق، مرجع سابق.

- بالرغم من الدور الذي لعبته والذي يمكن أن تلعبه منظمات المجتمع المدني في إطار علاقتها بمؤسسة السجن والسجناء، إلا أنه وبالنظر للعديد من العوائق التي تقف بين منظمات المجتمع المدني وبين تحقيق الهدف المرجو من هذه العلاقة، فإن دور هذه المنظمات في هذا المجال لازال دون المستوى المطلوب.

- بالرغم من المعوقات التي تحول دون قيام منظمات المجتمع المدني بدور فعال في إطار علاقتها بمؤسسة السجن والسجين، إلا أنه يمكن تجاوز هذه المعوقات، وفي سبيل ذلك يمكننا تقديم الاقتراحات التالية:

- ضرورة اهتمام المشرع بتنظيم مجال العلاقة بين منظمات المجتمع المدني ومؤسسة السجن والسجين، وذلك من خلال إيجاد النصوص القانونية التي تحكم هذه العلاقة وتنظمها بدقة، بعيدا عن الارتجالية من طرف منظمات المجتمع المدني التي لا تؤتي في جميع الحالات نتائج إيجابية.
 - ضرورة التخصص في مجال منظمات المجتمع المدني (اقتراح تخصصات جموعية في المجال السجني)، وذلك بإيجاد منظمات تعنى فقط بمجال العلاقة بين السجن والسجناء، لأن ذلك من شأنه إيجاد السبل الكافية للاهتمام بجميع المجالات التي تتطلبها هذه العلاقة، والتي لا يجب ان تقف عند حد عقد الندوات والاجتماعات ورفع الشعارات، ولا عند حد الزيارات التي يقوم بها أشخاص هذه المنظمات للسجناء، وإنما تمتد إلى مرحلة ما قبل وما بعد الافراج عن السجين الذي لا بد من الاهتمام بكيفية إعادة إدماجه في المجتمع، والحلول دون عودته مرة أخرى إلى عالم الإجرام.
 - تدعيم منظمات المجتمع المدني ببعض الفواعل والقوى المجتمعية، تعطى من خلالها للمثقفين دور بارز في الاضطلاع بالعمل الجموعي، وهذا من خلال وضع شروط محددة للانضمام إلى الجمعيات المعنية بالعلاقة مع السجناء والمؤسسات العقابية، لأن هذه العلاقة الأخيرة تتطلب قدرا من الوعي والعلم والخبرة، التي لا تتوفر لدى جميع المتطوعين للعمل الجموعي.
 - ضرورة نشر التوعية وثقافة التطور التي لا بد من توجيهها إلى الاهتمام بشؤون السجناء، بالنظر لما تحتاجه هذه الفئة من اهتمام ورعاية قد تعجز الدولة عن توفيرها، وهو الدور الذي لا بد ان تضطلع به منظمات المجتمع المدني ذاتها، إضافة إلى وسائل الإعلام.
 - ضرورة النص على تمويل خاص لمنظمات المجتمع المدني التي تعمل في المجال السجني، وذلك لاعتبار كون العوائق المالية من أهم الحواجز التي تحول دون تحقيق منظمات المجتمع المدني للأهداف التي وجدت لأجل تحقيقها.
- قائمة المراجع:**

- أحمد إبراهيم مصطفى سلمان، دور مؤسسات المجتمع المدني في منع الجريمة، مركز الإعلام الامني، (دون بلد)، (دون تاريخ).

- **حسين عبد الحميد أحمد رشوان**، الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط «دراسة في علم الاجتماع السياسي»، مركز الإسكندرية للكتاب، 2008.
- **حسين يوسف بوكبير**، مفهوم المجتمع المدني عند ميشيل فوكو «بين تقنيات الحكم وإمكان المقاومة»، مجلة تباين العدد: 18، السنة 2016، ص 27.
- **خالد جاسم إبراهيم حسن الحوسني**، الدور الرقابي لمؤسسات المجتمع المدني وأثره في تنمية المجتمع في دولة الإمارات العربية المتحدة «جمعيات النفع العام- دراسة حالة»، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، 2012-2013.
- **ساسي بن حليلة**، العدالة الجنائية والإصلاحات السجنية، (دون مكان طبع)، (دون بلد)، (دون تاريخ).
- **سمير شعبان**، المجتمع المدني وتأثيره في التعديلات الدستورية «قراءة في ضوء المجتمع المدني الجزائري»، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، قسم الحقوق، جامعة عمار ثلجي، غرداية، الجزائر، 07/06/05 ماي 2008.
- **عبد الحق الدوق**، جمعيات المجتمع المدني والسجون المغربية «مساهمة في تأصيل التخصصات»، الموقع الرسمي لمجلة هيسيريس الإلكترونية، نقلا عن الموقع الإلكتروني:
- **عز الدين عمر موسى**، التعريف بمؤسسات المجتمع المدني، مداخلة ضمن حلقة علمية حول: مؤسسات المجتمع المدني ودورها في التوعية المرورية، كلية التدريس، قسم برامج التدريس، الرياض، 06-10 أفريل 2013.
- **عماد بركات**، مساهمة المجتمع المدني في تحقيق الامن المروري «الجمعيات نموذحا»، مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول: الرقابة المرورية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي قالمة، 02-03 نوفمبر 2016.
- **لدرم أحمد**، منظمات المجتمع المدني في الجزائر ودورها في التنمية، (دون مكان طبع)، (دون بلد)، (دون تاريخ).
- **محمد إبراهيم خيرى الوكيل**، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2007.
- **محمد بوضياف**، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر «دراسة تحليلية نقدية»، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010.
- **مصطفى شريك**، نظام السجون في الجزائر «نظرة على قانون السجون الجديد»، نقلا عن الموقع الإلكتروني: <http://www.driot-dz.com/fourum/thead/64>
- تاريخ الاطلاع: 2018/02/28، على الساعة: 14:00.

- فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- دور المجتمع المدني، فعاليات جانبية للمنظمات غير الحكومية في الأمم المتحدة في سياق حملة منظمة العفو الدولية للحد من الأسلحة، نقلا عن الموقع الإلكتروني:
[http ;// www.hespriss.com/writers/59504.html](http://www.hespriss.com/writers/59504.html).
تاريخ الاطلاع: 2018/02/28، على الساعة: 14:00.
- تقرير حول: السجون التونسية «بين المعايير القانونية والواقع»، الأمم المتحدة، (دون تاريخ).
- دور منظمات المجتمع المدني في التنمية المستدامة «المجتمع المدني العراقي»، منشور صادر عن منظمة هاريكار الغير حكومية، 2007.

التلوث البيئي وآثاره على صحة الانسان

Environmental pollution and its effects on human health

• غزالي نصيرة، دكتوراه، جامعة عمار ثليجي، الاغواط، الجزائر.

تاريخ إرسال المقال: 2020/02/11 تاريخ قبول المقال: 2020/05/10 تاريخ نشر المقال: 2020/06/28

الملخص:

يعود سبب التلوث البيئي بالدرجة الاولى الى قيام الإنسان بإدخال مواد غريبة فيها، وهذا التلوث يتسبب في مخاطر على صحة الانسان قد تمتد لفترات زمنية طويلة، وظهور العديد من الأمراض، كالأورام السرطانية بمختلف أنواعها بسبب تلوث الهواء او التربة او المياه، ونتيجة لذلك تتعرض صحة الانسان لخطر الإصابة بالأمراض المزمنة او المعدية او المميتة والتي تتمثل في امراض الجهاز التنفسي والقلب والحلق والصدر واحتقان الأنف، او الإصابة بالالتهابات جلدية او انتشار وباء الكوليرا والملاريا وفيروس شلل الاطفال وامراض الكبد بسبب احتواء الماء على انواع مختلفة من الفيروسات والبكتيريا والفطريات الضارة.

الكلمات المفتاحية: البيئة، التلوث، الاضرار الصحية.

Summary:

The reason for environmental pollution is mainly due to the fact that a person enters foreign materials that cause risks to his health that may extend for long periods of time, and the emergence of many diseases, such as cancerous diseases of all kinds due to air, soil or water pollution, and as a result of that human health is exposed to the risk of developing chronic diseases Or infectious or deadly, which is represented in diseases of the respiratory system, heart, throat, chest and nasal congestion, or skin infections or the spread of an epidemic of cholera, malaria, poliovirus and liver diseases due to the water contains various types of viruses, bacteria and fungi Harmful.

Key words: environment, pollution, health damage

مقدمة:

لا يخفى على احد ان العالم شهد تطورات تكنولوجية رهيبة شملت جميع المستويات وهذا ما ادى الى تطور المجتمعات، ولكن هذا التطور صاحبه سلبيات اثرت على البيئة وعلى الكائنات الحية، وكما ما هو معلوم فان الطبيعة تستطيع علاج نفسها بنفسها، ولكن الاختلال البيئي الناتج عن الإنسان لا يمكن علاجه، لذا يجب على الانسان الحفاظ على توازن النظام البيئي لان اي اخلال به يؤثر على توازن الإنسان والحيوان

والنبات، ومن بين الاسباب التي تؤدي الى الاخلال بالتوازن البيئي تلوث البيئة الذي يتمثل في إحداث تغير في البيئة التي تحيط بالكائنات الحية بفعل الإنسان وأنشطته اليومية مما يؤدي إلي ظهور بعض الموارد التي لا تتلائم مع المكان الذي يعيش فيه الكائن الحي ويؤدي إلي اختلاله.

ويعود سبب التلوث البيئي الى مصادر طبيعية التي لا يتدخل الإنسان فيها مثل الأتربة وغيرها من العوامل الأخرى والتي تكون اضرارها بسيطة، كما ان المصادر الصناعية هي المتسبب الأول في تلوث البيئة، والتي لها تأثير قوي وضار على صحة الإنسان، والبيئة المحيطة به والتي وأصبحت تحدث بشكل موسع ومتكرر، وتعتبر المدن الصناعية الكبرى من أكثر المناطق تعرضا لظاهرة التلوث البيئي بسبب كثرة المصانع بها والوحدات الانتاجية، بالإضافة إلي الدول النامية التي لا تمتلك الإمكانيات الكافية للحد من تلوث البيئة.

لذا سوف نقوم في هذه الورقة البحثية بدراسة أضرار التلوث البيئي على صحة الإنسان من خلال بيان العناصر المكونة للبيئة، وتعريف التلوث وبيان انواعه واثاره على صحة الانسان.

المبحث الاول: مفهوم البيئة

المطلب الاول: تعريف البيئة

تعرف البيئة لغة بأنها هي التي تزود الإنسان و الكائنات الحية بعناصر بقائها و الموارد المادية اللازمة لإستمرار حياتها، والتي تتكون خصوصا من الهواء والطاقة والملبس والسكن.

كما تعرف اصطلاحا بأنها النظم الطبيعية والاجتماعية التي يعيش فيها الإنسان والكائنات الحية ويستمدون منها زادهم ويؤدون فيها نشاطهم.¹

وقد عرف مؤتمر إستكهولم سنة 1972 البيئة بأنها هي مجموعة من النظم الطبيعية والاجتماعية والثقافية التي يعيش فيها الإنسان والكائنات الأخرى والتي يستمدون منها زادهم ويؤدون فيها أنشطتهم.²

وعرفت البيئة لأول مرة تعريفا علميا من طرف العالم الألماني أرنست هاكيل سنة 1866 بعدما توصل بجمع الكلمتين اليونانيتين (oikos) والتي تعني المسكن و (Logos) والتي تعني العلم، وبهذا عرفت بأنه العلم الذي يدرس علاقة الكائنات الحية بالوسط الذي تعيش فيه والذي يعني باللاتينية ecology، وعرفها العلامة ابن عبد ربه منذ القرن الثالث الهجري مشيرا في ذلك للوسط الطبيعي أو الجغرافي الذي يعيش فيه الإنسان.³

¹ طارق ابراهيم الدسوقي عطية: الأمن البيئي، النظام القانوني لحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص103 و104.

² عبد القادر الشخيلي: حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص27 و28.

³ محمد خالد جمال رستم: التنظيم القانوني للبيئة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص9.

وقد عرف القانون البيئة بأنها تتكون من الموارد الطبيعية الحيوية واللاحيوية كالهواء والماء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية.⁴

المطلب الثاني: أنواع البيئة

تتنوع البيئة إلى بيئة طبيعية المكونة من جميع العناصر الطبيعية المكونة للأرض وتؤثر فيها، أي التي لا دخل ليد الإنسان فيها بل خلقها الله عز وجل وهي تشمل الأرض وما تحتويه من باطنها وعلى سطحها، ومن مياه سطحية أو جوفية، ومن ما ينمو فيها أو بواسطتها ومن حياة بشرية وحيوانية ونباتية، ومن الطبقات الغازية المسماة بالقشرة الفضائية التي تغلفها من أجل صيانتها وحمايتها وجعلها قادرة على تجديد طاقتها وحيويتها.⁵

أما البيئة الإصطناعية هي البيئة التي تدخل يد الإنسان في صنعها وطوع بعض مصادرها لخدمته، وهي سلوك الإنسان ومنجزاته داخل البيئة الطبيعية.

المبحث الثاني: التلوث البيئي وآثاره على صحة الإنسان

يجب الحفاظ على بيئة سليمة لأن كل تغير يحدث لها يؤدي إلى تلوثها والذي يعرف قانوناً بأنه كل تغير مباشر أو غير مباشر للبيئة يتسبب فيه كل فعل يحدث أو قد يحدث وضعية مضرّة بالصحة وسلامة الإنسان والنبات والحيوان والهواء والجو والماء والأرض والممتلكات الجماعية والفردية.⁶ إن العلاقة التي تربط حماية البيئة وحماية الصحة العمومية تتم بالحفاظ على صحة المواطنين عن طريق وقايتهم من خطر الإصابة بالأمراض أو انتقال العدوى بالأمراض الوبائية⁷، فيقع على عاتق سلطة الضبط الإداري واجب القيام برعاية الصحة الجماعية بوضع الشروط الصحية اللازمة لحياة الأفراد، ومكافحة التلوث البيئي لأنه من أهم العوامل التي تضر بصحة الإنسان وتصيبه بالأمراض.

المطلب الأول: تلوث الهواء وأثره على صحة الإنسان

يلوث الهواء بزيادة أو إدخال جزيئات غريبة فيه كالغبار والأدخنة... بحيث عرفه إتحاد الأطباء الأمريكي بأنه الزيادة في تراكيز المواد الغريبة عن التكوين الأساسي للهواء التي تؤثر على الناحية الصحية للفرد وتؤدي إلى الإضرار بممتلكاته⁸، كما عرفته الإتفاقية الدولية لحماية الغلاف الجوي عبر الحدود بأنه "كل ما ينبعث في الفضاء بواسطة الإنسان بشكل مباشر أو غير مباشر من مواد أو طاقة ذات أثر ضار بصحة الإنسان أو تسبب

⁴ المادة 04 من القانون رقم 10/03 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003.

⁵ عبد القادر الشخيلي: مرجع سابق، ص 35 و 36.

⁶ المادة 4 من القانون رقم 10/03.

⁷ عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 383.

⁸ نجم العزاوي، عبد الله حكمت الفقار: إدارة البيئة، نظم ومتطلبات و تطبيقات ISO14000، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2007، ص 103.

الإضرار بالموارد البيولوجية أو البيئية، أو تؤدي إلى إتلاف الممتلكات المادية أو شيء بأي صورة من الصور للاستخدام الأمثل للبيئة بحيث يصدق على هذا الانبعاث عبارة تلوث الهواء.⁹

وعرفه المشرع الجزائري بأنه إدخال بصفة مباشرة أو غير مباشرة في الجو وفي الفضاءات المغلقة مواد من طبيعتها أن تشكل خطر على الصحة البشرية، أو تؤثر على التغيرات المناخية أو إفقار طبقة الأوزون، والإضرار بالمواد البيولوجية والأنظمة البيئية وتهديد الأمن العمومي وإزعاج السكان وإلحاق الضرر بالإنتاج الزراعي والمنتجات الزراعية وتشويه البنايات والمساكن بطابع المواقع وإتلاف الممتلكات المادية، لذا تدخل المشرع من أجل حماية هذه البيئة من خلال إخضاع عمليات بناء واستغلال واستعمال البنايات والمؤسسات الصناعية والتجارية والحرفية والزراعية وكذلك المركبات والمنقولات الأخرى إلى مقتضيات حماية البيئة وتقادي إحداث التلوث الجوي والحد منه.¹⁰

كما يتمثل تلوث الهواء في التغير غير المقبول في الخصائص الطبيعية والكيميائية والبيولوجية للهواء الذي يستنشقه الإنسان والذي يسبب أضراراً لحياته¹¹، حيث تشير الدراسات إلى أن 9 من كل 10 أشخاص في جميع أنحاء العالم يتنفسون الهواء الذي يحتوي على نسب عالية من الملوثات بشكل دائم، وأن هذا التلوث يؤدي إلى مقتل حوالي 7 ملايين شخصاً حول العالم سنوياً، وهو يساهم في الإصابة بجلطات الدماغ التي تتسبب في وفاة 1,4 مليون شخص سنوياً.

ويؤدي تلوث الهواء إلى إصابة الأشخاص بأمراض القلب مما يؤدي إلى وفاة 2,4 مليون شخص سنوياً، وقد أكدت دراسات أن نسبة 25% من حالات الإصابة بأمراض القلب تتعلق بتلوث الهواء، كما أن التلوث الهوائي أسباب مشاكل الرئة والإصابة بداء السرطان، والتي تتسبب في وفاة 1,8 مليون شخص سنوياً.

وقد تسبب المصانع ومضاخ النفط وعوادم السيارات في تلوث الهواء بالضباب الدخاني الذي يؤدي إلى إصابة الإنسان بالتهاب الأغشية المخاطية وادماع العيون، كما يسبب في السعال وصعوبة في التنفس وإصابتهم بالحساسية¹²، كما يتسبب استنشاق الهواء الملوث بالغازات والجسيمات إلى تعرض الإنسان بإصابته بسرطان الرئة والسكتات الدماغية، وأمراض الانسداد المزمن والتهابات الجهاز التنفسي والرئوي.¹³

ويؤدي أيضاً تلوث الهواء بغاز ثاني أكسيد الكربون يؤدي إلى اختناق الإنسان وضعاف جهاز التنفس مما يؤدي إلى عدم قدرته على التنفس، وفي حالة التعرض لجرعات كبيرة من غاز ثاني أكسيد

⁹ خالد مصطفى فهمي: الجوانب القانونية لحماية البيئة من التلوث، في ضوء التشريعات الوطنية والإتفاقيات الدولية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011، ص 55.

¹⁰ المادة 44 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة السالف الذكر.

¹¹ طارق محمد: البيئة ومحاور تدهورها، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2008، ص 57.

¹² نور الدين يوسف: المسؤولية المدنية عن أضرار التلوث البيئي، رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع الحقوق، تخصص القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة قاصدي مرباح، 2006، ص 59.

¹³ مخاطر التلوث البيئي وأهمية الحفاظ على البيئة، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني <https://www.annajah.net> المنشورة بتاريخ 2018/10/28، المحينة بتاريخ 2019/06/25.

الكربون وأكسيد الكبريت يتأثر جهازى الشم والتنفس، ويصاب الإنسان بالصداع وانخفاض نسبة مقاومة الجسم للأمراض وتشوه الاجنة، ويؤثر ايضا على نسيج الجلد والعينين والاصابة بالزكام المزمن واضطرابات في القلب.¹⁴

كما ان احتواء الهواء على إشعاعات يؤثر سلباً في خلايا جسم الإنسان، وتؤدي إلى إحداث أضرار لدى جيناته، أو موتها، وقد يتعرض جسم الإنسان إلى مستويات مختلفة من الإشعاعات، حيث يؤدي التعرض لمستويات قليلة منه إلى زيادة احتمالية الإصابة بمرض السرطان، أما المستويات العالية من الإشعاع فتتسبب في حدوث اضطرابات قوية في الجسم، وقد تؤدي إلى الوفاة.¹⁵

وقد نال تلوث الهواء حسب ما سبق ذكره من سلامة الانسان وسلامته الصحية والجسدية والاخلال بالمستوى الصحي الذي يعايشه وما تحمله من آلام، لذا المشرع الجزائري بموجب المادة 46 من قانون حماية البيئة في اطار التنمية المستدامة السالف الذكر نص على اتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الانبعاثات الملوثة للجو لتقليصها والتي تشكل تهديدا للأشخاص والبيئة او الاملاك.¹⁶

اما عن اثار تلوث الهواء بالإشعاعات النووية فمكان صحراء الجزائر قد تأثروا بإشعاعات نووية نتيجة التجربة النووية الفرنسية الأولى في الجزائر بتاريخ 13 فيفري 1960 والتي سميت باليربوع الأزرق، تحت إشراف مباشر من الرئيس الفرنسي آنذاك شارل ديغول، وبلغت شدة التفجير الذي أجري على سطح الأرض خمسة أضعاف التفجير الناتج عن قنبلة هيروشيما، وقد اعترفت فرنسا بأربع تجارب في منطقة رقان بولاية بشار و 13 في عين إكر بولاية تمنراست جنوب الجزائر، لكن الباحث وأستاذ الفيزياء والكيمياء النووية في جامعة وهران كاظم العبودي مؤلف كتاب "يرابيع رقان" أفاد بأن فرنسا أجرت 57 تجربة نووية بالجزائر، مما جعل الجو مشبعاً بالإشعاع النووي، والتي سببت أضراراً بالبيئة والإنسان في الجنوب الجزائري، وظهرت تشوهات خلقية على نطاق واسع بمناطق الصحراء الجزائرية التي شهدت التجارب النووية.

وقد استخدمت فرنسا 150 جزائرياً كفرنان تجارب في التفجير الأول، حيث عُلقوا على أعمدة في محيط التجربة لدراسة تأثير الإشعاعات على الإنسان، وقد أكد الباحث الفرنسي المتخصص في التجارب النووية برينو باريلو، أن سلطات الاحتلال الفرنسي استخدمت 42 ألف جزائري فرنان تجارب في تفجيراتها النووية، وقد قدرت منظمة المجاهدين ان عدد ضحايا التجارب النووية الفرنسية في البلاد تقدر بأكثر من ثلاثين ألفاً، وطالبت المنظمة فرنسا بتعويض الضحايا وذويهم.

واثار تجربة "اليربوع الأزرق" بعد إخراجها من دائرة أسرار الدفاع عام 2013 تبين أن الغبار النووي طال أرجاء واسعة من منطقة الساحل الأفريقي وصولاً إلى أفريقيا الغربية والوسط، فقد وصل الإشعاع السنغال

¹⁴ محمد إبراهيم: البيئة والتلوث، مركز الاسكندرية للكتاب، مطبعة سامي، الاسكندرية، 1999، ص252.

¹⁵ الموقع الإلكتروني <https://mawdoo3.com>

¹⁶ يوسف بوشي: حماية الجسم البشري من التلوث البيئي في القانون والاتفاقيات الدولية، مجلة الاجتهاد، معهد الحقوق، قسم الدراسات القانونية والشرعية، المركز الجامعي لتمنراست، الجزائر، العدد 02، جوان 2012، ص 366.

وتشاد وأفريقيا الوسطى وموريتانيا بعد أربعة أيام من التجارب، أما مالي فقد وصلها بعد أقل من 24 ساعة من التقجير.¹⁷

ومن بين الآثار التي خلفتها هذه التجربة النووية على هي حدوث تشوهات خلقية مستقلة لدى المواليد الجدد كصغر حجم جمجمتهم أو ما يصطلح عليه طبيا بـ "ميكرو سيفالي" أو تضخمها "ماكرو سيفالي".¹⁸

المطلب الثاني: تلوث المياه وأثره على صحة الإنسان

إن إستمرارية حياة الإنسان والحيوان والنبات والأحياء الأخرى مرتبطة بالماء، إضافة إلى أن النشاطات الأخرى الأساسية في المجتمع تستخدمه كأساس في إدامة الحياة مثل العمليات الصناعية والكهربائية والصحية...¹⁹، ومن المتعارف عليه أن الماء يغطي ما يقارب $\frac{3}{4}$ الكرة الأرضية، فيعتبر الماء العامل الضروري للحياة وذلك لإمتصاصه المستمر لكثير من المواد الصلبة والسوائل والغازات، وتتحلل هذه المواد مما يؤدي إلى تأثر الكائنات الحية بها.

وإذا ما أضيفت في بعض الأحيان مواد غريبة للماء، أو أنتزع منه عنصر من العناصر المكونة له فإنه يؤدي إلى تلوثه²⁰، ويعتبر الماء ملوثا متى تغير لونه أو طعمه أو رائحته، ويكون هذا التلوث بشكل مباشر أو غير مباشر مما تقلل من صلاحيته للإستعمالات الطبيعية المخصصة له، وتتلوث المياه بفعل الطبيعة أو بفعل الإنسان، ويعتبر النشاط الذي يقوم به الإنسان المصدر الرئيسي لتلوث المياه نظرا لتزايد النشاط العلمي والتكنولوجي وتطور أنشطة الإنسان الصناعية والزراعية.²¹

وتلوث المياه العذبة عرفت منظمة الصحة العالمية سنة 1961 بإعتبار أن المجرى المائي ملوث عندما يتغير تركيب عناصره أو تتغير حالته بطريق مباشر أو غير مباشر بسبب نشاط الإنسان، بحيث تصبح هذه المياه أقل صلاحية للإستعمالات الطبيعية المخصصة لها/أو بعضها.²²

وقد عرف قانون المياه الجزائري تلوث المياه بأنه إدخال أية مادة في الوسط المائي من شأنه أن تغير الخصائص الفيزيائية والكيميائية و/أو البيولوجية للماء وتسبب في مخاطر على صحة الإنسان وتضر بالحيوانات والنباتات البرية والمائية وتمس بجمال المواقع أو تعرقل أي إستعمال طبيعي آخر للمياه.²³

¹⁷ <https://www.aljazeera.net>

¹⁸ طيبي حورية، كحيلي سارة: التجارب النووية الفرنسية في الصحراء الجزائرية، حوليات التاريخ والجغرافيا، المدرسة العليا للأساتذة بوزريعة، المجلد 4، العدد 8، 2014، ص 261.

¹⁹ نجم العزاوي، عبد الله حكمت النقار: مرجع سابق، ص 104.

²⁰ طارق محمد: مرجع سابق، ص 83.

²¹ يونس إبراهيم أحمد يونس: البيئة والتشريعات البيئية، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 70.

²² السيد سلامة الخميسي: التربية وقضايا البيئة المعاصرة، قراءات عن الدراسات البيئية للمعلم، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، 2000، ص 74.

²³ المادة 06 من القانون رقم 10/03 السالف الذكر.

كما تتعرض مياه البحر للتلوث والذي عرفته العديد من الإتفاقيات منها إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار سنة 1982، ومعاهدة منع التلوث من السفن سنة 1973، وعرفه مؤتمر منظمة التغذية والزراعة الدولية المنعقدة في روما سنة 1970 بأنه ناتج عن إدخال الإنسان في البيئة البحرية مواد يمكن أن تسبب نتائج مؤذية كالإضرار بالثروات البيولوجية والأخطار على الصحة الإنسانية وعرقلة الأنشطة البحرية بما فيها صيد الأسماك وإفساد مزايا مياه البحر.²⁴

ويعود تلوث المياه لاسباب عديدة تتمثل في:

– تلوث طبيعي الذي يغير الخصائص الطبيعية للماء، فيجعله لا يمكن للإنسان استخدامه نتيجة تغير رائحته ولونه ومذاقه.

– تلوث بيولوجي والذي يحدث بوجود الميكروبات التي تسبب تلوث المياه كالطفيليات أو وجود أحياء نباتية كالحالب.

– تلوث كيميائي يكون سببه وجود مركبات كيميائية تسبب تسمم المياه مثل مركبات الزئبق أو الرصاص.

– تلوث حراري نتيجة صرف المواد والمياه الساخنة الناتجة من المصانع في مياه الأنهار مما يؤدي إلى ارتفاع درجة الحرارة وموت الكائنات الحية.

وتتمثل ملوثات المياه في مياه المطر الملوثة، مياه المجاري، المخلفات الصناعية، المفاعلات النووية، المبيدات الحشرية، تسرب البترول إلى البحار والمحيطات، الصرف الصحي، الأسمدة ومخصبات التربة.

ويمكن حصر مخاطر التلوث البيئي في وصول الملوثات الى المياه الذي يؤدي الى اصابة الانسان بالعديد من الامراض مثل الكوليرا والمalaria وفيرس شلل الاطفال وامراض الكبد بسبب احتواء الماء على انواع مختلفة من الفيروسات والبكتيريا والفطريات الضارة، لذلك فان المياه الملوثة تشكل خطرا حقيقيا على صحة الانسان لان تلوث المياه بالمعادن تسبب في الإصابة باضطرابات ومشاكل مثل الاضطراب الهرموني، والسرطان، واختلال وظائف الدماغ.

المطلب الثالث: تلوث التربة واثره على صحة الانسان

جاء في تقرير الأمم المتحدة حول البيئة الحياة عام 1971 أن التربة مصدر طبيعي محدود غير قابل للاستبدال وفي حالة الإهمال والهدر يصبح هذا المصدر في كثير من أنحاء العالم حدود فاصلة أمام أي تقدم لاحق للمجتمع البشري، وما إن تتوقف التربة عن الحياة أو تنعدم ينعدم الوجود البيولوجي مع حلول عواقب وخيمة على البشرية.²⁵

²⁴ محمود عبد المولى: مرجع سابق، ص 29.

²⁵ نجم العزاوي، عبد الله حكمت الفقار، مرجع سابق، ص 105

ويعود سبب تلوث التربة للكوارث الطبيعية مثل الزلازل والبراكين، كما ان الإنسان أحد الأسباب الرئيسية في تلوث التربة وخاصة في عصرنا الحاضر، ويأتي تلوث التربة من التدخل المباشر وغير المدروس من قبل الإنسان وذلك من أجل زيادة خصوبة وإنتاجية تلك التربة أو من أجل مكافحة الآفات والحشرات التي تصيبها مما يؤدي إلى تغير في صفات التربة وخواصها الحيوية والكيميائية والطبيعية مما يؤثر سلبا على صحة الكائنات الحية التي تعيش فوقها.²⁶

ويتلوث سطح الأرض بوجه عام نتيجة تراكم المواد والمخلفات الصلبة التي تنتج من المصانع والمزارع والمنازل والمطاعم، كما أن الملوثات تختلط بالتربة الزراعية فتفقد خصوبتها، وتلوث التربة وفسادها يؤثر على الوسط البيئي الذي لا يمكن للنبات أن ينمو أو يعيش ويتكاثر فيه وتتحول الأرض إلى مناطق جرداء تشيع فيها المظاهر الصحراوية.²⁷

ويؤدي تلوث التربة إلى الإضرار بالإنسان وعناصر البيئة الأخرى على حد سواء، وقد يتسبب هذا النوع من التلوث في تشكيل خطر حقيقي على حياة الإنسان نظرا لارتباطه في وجود الكثير من الملوثات الناتجة عن عمليات التصنيع المختلفة والتعدين وغير ذلك من العمليات التي تنتج الكيماويات والتي تحمل خصائص سمية بطبيعتها.

الخاتمة:

من خلال الدراسة التي قمنا بها يتبين وجود علاقة وثيقة بين البيئة وصحة الانسان، فأى عمل يقوم به الانسان ويعتدي به على العناصر المكونة للبيئة والذي يؤدي الى تلوثها مما يحث اخلاص بتوازنها يؤثر سلبا على صحته واصابته بأمراض متعددة كوجود المواد الكيميائية في البيئة قد تؤدي الى الوفاة، فالهواء او الماء او التربة الملوثة تؤثر سلبا على الصحة العمومية وإلى زيادة معدلات الحساسية، والربو، وأمراض القلب، والسرطان...

لذا يجب على الانسان ان يقلل من الاسباب التي تؤثر سلبا على البيئة من خلال تكاثف الجهودات بين والقيام بعمليات إصالح بيئي من خلال القيام بحملات توعية افراد المجتمع كالقيام بتأمين مياه شرب نقية، وصيانة شبكات الصرف الصحي، وتعزيز وتحسين المعايير البيئية وتشجيع استخدام تقنيات وسلوكيات صحية وصديقة للبيئة.

²⁶ وائل إبراهيم الفاعوري، مجد عطوة الهوط: البيئة حمايتها وصيانتها، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص139.

²⁷ خالد مصطفى قاسم: إدارة البيئة والتنمية المستدامة، في ظل العولمة المعاصرة، الطبعة الثانية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2010، ص132.

المصادر والهوامش:

- خالد مصطفى فهمي: الجوانب القانونية لحماية البيئة من التلوث، في ضوء التشريعات الوطنية والإتفاقيات الدولية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.
- خالد مصطفى قاسم: إدارة البيئة والتنمية المستدامة، في ظل العولمة المعاصرة، الطبعة الثانية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2010.
- السيد سلامة الخميسي: التربية وقضايا البيئة المعاصرة، قراءات عن الدراسات البيئية للمعلم، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، 2000.
- طارق ابراهيم الدسوقي عطية: الأمن البيئي، النظام القانوني لحماية البيئة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- طارق محمد: البيئة ومحاور تدهورها، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2008.
- طيبي حورية، كحيلي سارة: التجارب النووية الفرنسية في الصحراء الجزائرية، حوليات التاريخ والجغرافيا، المدرسة العليا للأساتذة بوزريعة، المجلد 4، العدد 8، 2014.
- عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- عبد القادر الشخيلي: حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- محمد ابراهيم: البيئة والتلوث، مركز الاسكندرية للكتاب، مطبعة سامي، الاسكندرية، 1999.
- محمد خالد جمال رستم: التنظيم القانوني للبيئة في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
- مخاطر التلوث البيئي وأهمية الحفاظ على البيئة، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني <https://www.annajah.net>، المنشورة بتاريخ 2018/10/28، المحينة بتاريخ 2019/06/25.
- الموقع الالكتروني <https://mawdoo3.com>
- نجم العزاوي، عبد الله حكمت الفقار: إدارة البيئة، نظم ومتطلبات و تطبيقات ISO14000، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2007.
- نور الدين يوسف: المسؤولية المدنية عن أضرار التلوث البيئي، رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع الحقوق، تخصص القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة قاصدي مرياح، 2006.
- وائل إبراهيم الفاعوري، محمد عطوة الهوط: البيئة حمايتها وصيانتها، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.

- يوسف بوشي: حماية الجسم البشري من التلوث البيئي في القانون والاتفاقيات الدولية، مجلة الاجتهاد، معهد الحقوق، قسم الدراسات القانونية والشرعية، المركز الجامعي لتمنراست، الجزائر، العدد 02، جوان 2012.
- يونس إبراهيم أحمد يونس: البيئة والتشريعات البيئية، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
- القانون رقم 10/03 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43، الصادرة في 20 يوليو 2003.

الفهرس

ص 01	الدكتورة وسيلة شابو، أستاذة محاضرة، كلية الحقوق-جامعة البليدة 02 ✓ التعاون البرلماني: رافد أساسي لتطوير العلاقات الثنائية بين الجزائر وتركيا
ص 18	الدكتور دهمة مروان، أستاذ بجامعة غرداية. الدكتور صدوق المهدي، أستاذ بالمركز الجامعي بتمنراست. الأستاذة شرطي خيرة، أستاذة بجامعة الجزائر 1. ✓ النظام الإجرائي لتأديب الموظف
ص 41	الدكتور بن عطية لخضر، أستاذ محاضر أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط. هلوب حفيظة، طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط. ✓ تنظيم ومراقبة الانتخابات في الجزائر من الهيئة إلى السلطة
ص 57	الدكتور عبد الله ياسين غفافية ، أستاذ محاضر ب، المركز الجامعي بآفلو، الأغواط. الأستاذة بن لقرشي ربيعة ، جامعة عمار ثليجي، الأغواط. ✓ دور الحوكمة المؤسسية للبنوك في مكافحة الجريمة المالية المنظمة
ص 75	بن علي بن عطاالله، طالب دكتورا علوم، تخصص حقوق الإنسان، جامعة بسكرة. الأستاذ نسيغة فيصل، أستاذ التعليم العالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة. ✓ دور مبدأ الاختصاص العالمي في منع الإفلات من العقاب
ص 94	الأستاذ المساعد الدكتورة سناء محمد سدخان، جامعة النهرين / كلية الحقوق / العراق. ✓ نظام الدفع والتحصيل الالكتروني لنفقات الدولة وإيراداتها
ص 126	الدكتور زديك الطاهر، أستاذ محاضر أ ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأغواط. ✓ قواعد الأمن الجماعي
ص 140	الدكتور قريبيز مراد، أستاذ محاضر أ، كلية الحقوق والعلوم سياسية جامعة الأغواط. ط.د بلي بولنوار، أستاذ مؤقت، كلية الحقوق والعلوم سياسية، جامعة الأغواط. ✓ صلاحيات الجماعات المحلية في حماية الصحة العمومية في إطارها البيئي
ص 151	الاستاذ الدكتور مها محمد ايوب، جامعة النهرين / كلية الحقوق، العراق. ✓ علاقة المؤسسات الوطنية بآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
ص 172	علاوة حنان، دكتوراه في القانون العام، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية. زيدالخير توفيق، دكتوراه في القانون العام، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية. ✓ نحو تفعيل رقابة القاضي الإداري على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر

ص 189	الأستاذ ولد يوسف مولود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو. ✓ قراءة في بعض مظاهر التأثير السلبي لتسييس نظام روما الأساسي
ص 212	الدكتور ونوغي نبيل، أستاذ محاضر أ ، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس-بريكة. الدكتورة عباسي سهام، أستاذ محاضر ب، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس- بريكة. ✓ علاقة منظمات المجتمع المدني بالسجناء في الجزائر: الواقع والرهانات
ص 226	غزالي نصيرة، دكتوراه، جامعة عمار ثلجي، الاغواط. ✓ التلوث البيئي وآثاره على صحة الانسان