



# مجلة كفة الميزان

دراسات قانونية و سياسية محكمة برؤية تحليلية

نافذة معرفية في عالم القنون و السياسة تجمع  
بين التحليل الاكاديمي و الرؤية الواقعية

العدد السابع - السنة الاولى - المجلد الاول/ صفر ١٤٤٧ الموافق تموز ٢٠٢٥

توجه جميع المرسلات الى رئيس التحرير على العنوان التالي

مجلة كفة الميزان - اربيل - العراق  
تلفون : 009647738223277  
info@tip-scale.com

رقم الايداع  
٢٠٢٥/٢٨٦٥

تتوفر نصوص و البحوث كاملة في الموقع التالي  
www.tip-scale.com



9 781234 567897  
ISBN : 978-9922-24-610-9

تتصدر بالفتين  
العربية و الانكليزية



# كفة الميزان

رئيس التحرير

أ.د: سعد العطية

مدير التحرير

أ.د: محمد نعمان الداوودي

---

## هيئة التحرير

أ.م.د. رباح سليمان خليفة

جامعة كركوك

كلية القانون والعلوم السياسية

أ.د: احمد خلف حسين الدخيل

جامعة تكريت كلية القانون

د.عدنان عاجل عبيد

كلية القانون جامعة القادسية

أ.م.د: معتز علي صبار

جامعة الأنبار

كلية القانون والعلوم السياسية

أ.د. علي غني عباس

كلية القانون

جامعة المشرق

أ.د:صعب ناجي عبود

معهد العلمين للدراسات العليا

النجف

## سياسة النشر

عنى مجلة كف الميزان بمشاركة الأبحاث الرصينة والدراسات والتعليقات على الأحكام القضائية وملخصات رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه والتقارير العلمية عن الندوات والمؤتمرات وعرض الكتب الجديدة ومراجعتها باللغة العربية والإنكليزية، كما تدعوكم المجلة للتفاعل معها وإغناء الأعداد الصادرة عنها وفق سياسة النشر الخاصة بها والمتمثلة بالآتي:

- 1- مجلة كف الميزان هي مجلة دورية تصدر شهرياً عن دار هاتريك للنشر والتوزيع في أربيل - العراق.
- 2- المجلة مختصة بنشر أبحاث العلوم الإجتماعية (القانونية والسياسية والاقتصادية)، أو عرض رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه، أو التعليقات على الأحكام القضائية، أو التقارير العلمية عن الندوات والمؤتمرات، أو عرض الكتب الجديدة ومراجعتها في العلوم القانونية والسياسية وباللغتين العربية والإنكليزية.
- 3- تحتفظ المجلة بحقوق النشر والطبع كافة، كما تعبر جميع آراء المؤلفين الواردة في البحث أو المادة العلمية عن وجهة نظرهم، ولا تُعدُّ المجلة مسؤولة عنها، استناداً لمبدأ استقلالية الرأي، وتلتزم المجلة بالحفاظ على حقوق الملكية الفكرية للمؤلفين..

4- المجلة غير ملزمة برد أصول البحوث أو التعليقات على الأحكام القضائية أو ملخصات الكتب ورسائل الماجستير أو أطاريح الدكتوراه سواء نشرت أم لم تنشر، مع خصم جميع المصاريف في حال عدم النشر.

5- تكون الأولوية بالنشر حسب الأسبقية بالحصول على قبول نشر للبحوث، وفي حال رغبة الباحث بالنشر المستعجل يستوفى مبلغ إضافي على أجور النشر النهائية للبحث، طبقاً لما متاح على موقع المجلة الإلكتروني.

6- يشترط بالمادة العلمية المراد نشرها بالمجلة، أن لا تكون قد سبق نشرها في مجلة أو دورية أو مؤتمر علمي، بتعهد يقدمه الباحث، وبخلافه يتحمل الباحث المسؤولية القانونية والمالية كافة.

7- يلتزم الباحث بعدم إرسال بحثه أو مادته العلمية إلى أي جهة أخرى لغرض النشر، حتى يصله رد المجلة بصلاحيته ببحثه أو مادته العلمية للنشر من عدمه خلال مدة شهرين من تاريخ استلام المجلة للبحث أو المادة العلمية، وبخلافه تحتفظ المجلة بحقوقها القانونية والمالية كافة.

8- يتعين على الباحث أن يلتزم بشروط وأسلوب النشر المعتمد من المجلة والمتاح على موقع المجلة الإلكتروني (<https://alkindijournal.com>)، وبخلافه لا تتحمل المجلة مسؤولية التأخر بقبول أو نشر البحث أو المادة العلمية.

9- يجب على الباحث مراعاة الأمانة العلمية في البحث العلمي والدراسة الأكاديمية وفي مقدمتها أخلاقيات البحث العلمي وبنود لجنة أخلاقيات النشر (Committee On Publication Ethics) مثال ذلك، توثيق المراجع

والمصادر والنصوص القانونية والعلمية ومراعاة الموضوعية والمنهجية في الكتابة، وبخلافه يتحمل الباحث المسؤولية القانونية والإدارية والمالية الكاملة عن أي انتهاك أو تجاوز لهذه الأخلاقيات طبقاً للقوانين والتعليمات الوطنية أو الدولية.

10- تخضع جميع البحوث العلمية المراد نشرها بالمجلة لتدقيق نسبة الانتحال (turnitin) ضماناً لعدم نشر البحوث مسروقة النص جزئياً أو كلياً، وبخلافه يتحمل الباحث المسؤولية القانونية والمالية والإدارية الكاملة.

11- تخضع المادة العلمية التي تنشرها المجلة للتحكيم الشفاف والمراجعة العلمية المتخصصة (Peer-reviewed process) فضلاً عن التدقيق اللغوي (لغة العربية واللغة الإنكليزية)، ويكون للمجلة صلاحية الموافقة على النشر فيها من عدمه استناداً إلى الآراء الأولية لهيئة تحرير المجلة أو آراء المحكمين المتخصصين.

13- يمنح كل باحث نسخة ورقية من العدد المنشور فيه بحثه، فضلاً عن نسخة مستلة عن بحثه، ولا تتحمل المجلة أجور إرسال النسخة الورقية للباحث.

14- تعمل المجلة وفق آلية وسياسة النشر المفتوح (Open Access).

15- تلتزم المجلة بمنح الباحث قبول النشر حين استكمال جميع المتطلبات على أن يذكر فيه المجلد والعدد وسنة النشر.



## Publication Policy

KAFEET\_ALMEZAN Journal focuses on contributions of rigorous research, studies, comments on judicial rulings, summaries of master's theses and doctoral dissertations, scientific reports on conferences, and book reviews in both Arabic and English. The journal invites you to interact with it and enrich the published issues according to its publication policy, as follows

1. KAFEET\_ALMEZAN Journal is a peer-reviewed monthly journal published by Hatrick Publishing and Distribution company in Erbil, Iraq.
2. The journal specializes in publishing research in the fields of social sciences (legal, political, and economic), presenting master's theses, doctoral dissertations, comments on judicial rules, scientific reports on conferences, and reviews of new books in both Arabic and English languages.
3. The journal reserves all rights of publication and printing. All opinions expressed in the research or scientific material are solely those of the authors,



and the journal is not responsible for them, based on the principle of independence of opinion, the journal is committed to preserving the intellectual property rights of authors.

4. The journal is not obliged to return the original research, comments on judicial rules, book summaries, master's theses, or doctoral dissertations, whether published or not, with all costs deducted in case of non-publication.

5. Priority for publication is based on the order of receiving research acceptance. In case the researcher wishes to expedite publication, an additional fee is applied on the final publication costs of the research, as available on the journal's website.

6. The scientific material intended for publication in the journal should not have been previously published in any magazine, periodical, or scientific conference, as per a commitment provided by the researcher.



Otherwise, the researcher bears full legal and .financial responsibility

7. The researcher should not submit their research or scientific material to any other entity for the purpose of publication until they receive a decision on whether the journal accepts their research or scientific material for publication within two months from the date of the journal's receipt of the research or scientific material. Otherwise, the journal reserves .all legal, financial, and administrative rights

8. The researcher must adhere to the conditions and style of publication approved by the journal and available on the journal's website. Otherwise, the journal is not responsible for any delay in accepting .or publishing the research or scientific material

9. The researcher must observe scientific integrity in scientific research and academic study, including research ethics and the codes of the Committee on Publication Ethics. This includes proper citation of references, sources, legal texts, and scientific texts,

as well as ensuring objectivity and methodology in writing. Otherwise, the researcher is fully responsible for any violations or deviations from these ethics, in accordance with national or international laws and regulations.

10. All scientific research intended for publication in the journal is subject to plagiarism checking (Turnitin) to ensure that the research is not partially or entirely plagiarized. Otherwise, the researcher is fully responsible for any legal, financial, and administrative liability.

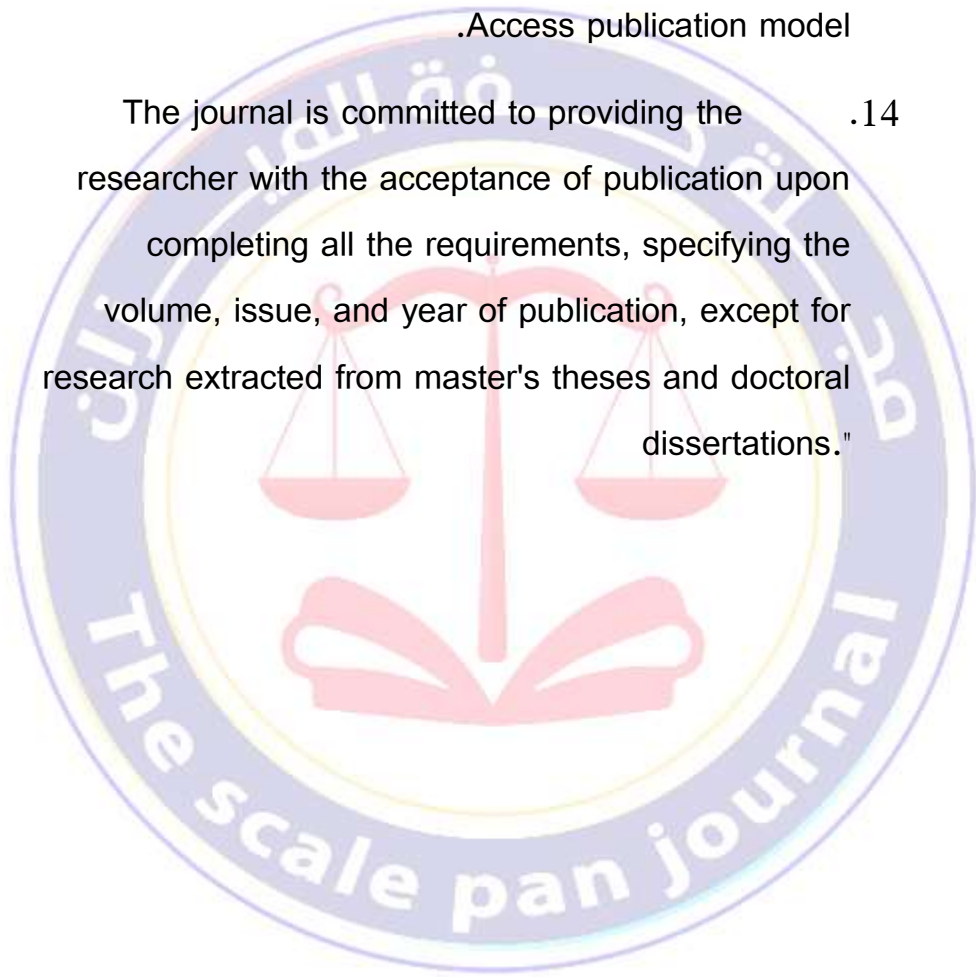
11. The scientific material published by the journal is subjected to transparent peer review and specialized scientific review, in addition to linguistic review (in Arabic and English). The journal has the right to approve or reject publication based on the preliminary opinions of the journal's editorial board or specialized reviewers.

12. Each researcher is granted a hard copy of the issue in which their research is published, as well as

a copy of their research. The journal does not cover  
.the costs of sending the hard copy to the researcher

The journal operates according to the Open .13  
.Access publication model

The journal is committed to providing the .14  
researcher with the acceptance of publication upon  
completing all the requirements, specifying the  
volume, issue, and year of publication, except for  
research extracted from master's theses and doctoral  
dissertations."



## الفهرس

|   |  |
|---|--|
| سياسية النشر.....   |  |
| كلمة العدد.....   |  |
| الهندسة الدستورية ومرتكزات هندسة الدولة.....1   |  |
| المشرف الاستاذ/ الدكتور علي الشكري.....   |  |
| محمد قاسم يعكوب.....1   |  |
| دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية التحديات والفرص نحو السلام المستدام.....41           |  |
| المشرف الاستاذ/ الدكتور محمد منذر.....  |  |
| مصطفى كامل زباله اللامي.....41  |  |
| مبادرة الحزام والطريق تحليل الفرص والتحديات وتأثيراتها على العلاقات الدولية والدول العربية.....91     |  |
| المشرف الأستاذ/الدكتور علي شكر.....   |  |
| ماهر حسين عواد الحمام.....91  |  |
| الاقتصاديات المحلية دراسة حالة لبنان والعراق.....141  |  |
| المشرف الأستاذ/ الدكتور محمد منذر.....  |  |
| جمعة لطيف حنتوش الدراجي.....141   |  |
| التحديات العالمية لمكافحة المخدرات تحليل الاتفاقيات الدولية والعربية وأثر التكنولوجيا الحديثة.....205 |  |
| كرار جعفر صباح.....205  |  |
| الاسباب المؤدية للخطأ الطبي.....252   |  |

- الأستاذ الدكتور / اشرف رمال .....  
252..... مهدي صالح شحاده.  
285..... دور القضاء الدستوري في تشكيل السياسة العامة.  
..... الأستاذ الدكتور / فوزت فرحات  
285..... إيمان عبد الوهاب محمود.  
320..... ضوابط التعاقد في العقد الإلكتروني.  
..... إعداد الطالب/ أحمد ماجد كامل  
..... الأستاذ الدكتور/ محمد عبده..... 320  
363..... الإطار القانوني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ  
..... الأستاذ / الدكتور عصام مبارك  
363..... وسام جعفر فرحان.....

## كلمة العدد السادس

### مجلة كفة الميزان القانونية

في عددنا السادس، تواصل "كفة الميزان" سعيها نحو ترسيخ صوت القانون، لا كمجرد قواعد جامدة، بل كمنظومة حية تتفاعل مع تطورات المجتمعات، وتجاوز المتغيرات، وتعيد إنتاج العدالة على نحوٍ يليق بالإنسان وكرامته.

لقد أصبحت مجلتنا اليوم أكثر نضجًا، وأكثر حضورًا بين الأكاديميين والباحثين والطلبة والمشتغلين في الحقل القانوني. وهذا التقدم لم يكن صدفة، بل كان نتاج إصرار على تقديم محتوى أصيل، مدقّق، وعالي القيمة، يعكس مهنية الفكر القانوني العربي وقدرته على مجاراة أرفع المستويات الأكاديمية والتشريعية.

في هذا العدد، نفتح ملفات حساسة، ونعالج إشكاليات معاصرة تشغل الرأي العام القانوني، من تطور قوانين الجرائم الإلكترونية، إلى حدود التدخل التشريعي في الحريات، مرورًا بقضايا التحكيم، وأثر الاجتهادات القضائية في بناء سوابق راسخة. كما نواصل إضاءة المسارات أمام طلاب القانون، عبر مقالات تحليلية وملفات تدريبية تسعى لردم الفجوة بين النظري والتطبيقي.

إننا نؤمن أن نشر المعرفة القانونية ليس ترفاً فكرياً، بل واجب أخلاقي، ووسيلة لبناء وعي جمعي قادر على المطالبة بحقوقه، والدفاع عن الحريات، وفهم التشريعات لا كعقبات بل كأدوات لتحقيق الاستقرار والعدالة.

نوجّه شكرنا لكل من ساهم في هذا العمل، من كتاب، ومراجعين، ومحررين، وفريق التصميم، ونعد القارئ الكريم أن نبقي دائماً على العهد: كفة لا تميل إلا للحق.

هيئة تحرير مجلة كفة الميزان

## الهندسة الدستورية ومرتكزات هندسة الدولة

الباحث

محمد قاسم يعكوب

المشرف الاستاذ/ الدكتور علي الشكري

2025 م | 1446 هـ



## مقدمة

ان العلوم الإنسانية ترتبط بعضها ببعض الآخر في صلات وعلاقات وثيقة فالدراسات اليوم التي تستفاد من حقل من الحقول العلمية في حقل اخر ستؤثر إيجاباً في تعميق الدراسات وتحقيق نتائج أكثر فعالية، من جانب اخر فإن ربط الدراسات بالواقع من حيث منطلقاتها ومخرجاتها العملية يجعلها أقرب إلى الواقع العملي منها إلى العمل التنظيري المجرد البعيد عن الواقع والقانون اليوم هو علم وفن وهو فلسفة أيضاً فالمنظور متعدد، والموضوع واحد، فدراسة الموضوع متعدد الابعاد يثري مضمونها، ويوسع من شموليتها وتتناول الدولة من منظور علم القانون وفلسفته يسلط الضوء على دور القانون في الحياة وتأثيره في بناء مؤسسات الدولة وصناعة المواطن، فهندسة الدولة تجمع بين بناء الدولة وصناعة المجتمع اي بين بعد الهندسة السياسية، وبعد الهندسة الاجتماعية، وأثر ذلك على فلسفة القانون التي تريد ان تأخذ بالقانون نحو أفكار وقيم أفضل وأكثر تأثيراً لينعكس ذلك في نطاق علم القانون وتحديد نطاق القانون الدستوري وهو قانون السلطة السياسية ولذا فهذا البحث يسلط الضوء على هذه المساحة من الافكار الاساسية املأ في ان يتم إغنائها مستقبلاً بدراسات وأبحاث في هذا المجال، فالقانون الدستوري يتناول هندسة الدولة كعناصر اساسية تمثل الواقع القانوني فضلا عن تحديد طبيعة النظام السياسي والحقوق والحريات ولكن الواقع السياسي هو من يحدد فاعلية النظام وتأتي دراسة النظم السياسية لتحديد مدى توافق أو اختلاف كلا الواقعين وهندسة الدولة تذهب إلى البحث عن القيم والمبادئ والافكار الاساسية لتقدم الدولة وتأتي فلسفة القانون وهي تبحث عن الأفكار الاساسية والمثل العليا التي ينبغي الاهتداء بها المرتكزات الاساسية التي تستفيد منها هندسة

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

الدولة وأيضاً تقدم الهندسة السياسية والهندسة الاجتماعية التصورات والافكار الرئيسية التي تستفيد منها فلسفة القانون ويمكن أن يطبقها علم القانون كحلول ديناميكية تساهم في بناء قوة الدولة ودفعها نحو التطور والتقدم.

وهنا يتضح مدى وحجم الترابط بين الهندسة الدستورية والهندسة السياسية والاجتماعية في تصميم وبناء مرتكزات الدولة ومؤسساتها.

وسيتناول هذا البحث: الدولة بين علم القانون وفلسفة القانون، السلطة السياسية واحتكار العنف المشروع، وظائف الدولة في ضوء الفلسفة السياسية، علاقة الهندسة السياسية بالهندسة الدستورية، علاقة الهندسة الاجتماعية بالهندسة الدستورية.

التشخيص القانوني للشعب والامة وقد اهتم الفقيه لينور بموضوع الصالح العام فالدولة عنده تسعى لتحقيق مصلحة المجموع<sup>(1)</sup>.

ولابد لنظام الحكم في الدولة من ان يتخذ شكلا معيناً كالنظام الرئاسي او النظام البرلماني أو غيرها من الانظمة السياسية المختلفة وهذا النظام السياسي بوصفه العنصر المحرك الاساسي يقدم اجابات للمجتمع عن التساؤلات التي يطرحها في شؤونه السياسية كتولية الحكام وتوزيع وظائف الدولة وتقييد سلطة الحكام والعلاقة بين السلطات وما سواها من القضايا<sup>(2)</sup>.

(1) د. محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، العراق، بغداد، مطبعة الديواني،

ط٢، (٢٠٠٥)، ص١٥١.

(2) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، لبنان، بيروت، دار العلم للملايين، بدون تاريخ، ص٦١٥، ص٦١٦.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

وتظهر ارادة اخضاع الحكام للقانون في صورة ارساء دساتير لا يسهل تغييرها الا من خلال اساليب خاصة ورسمية وصعبة والقانون الدستوري يهتم بالمؤسسات السياسية للدولة حيث يبحث في المؤسسات الفعلية فهو لا يدرسها فقط بحسب طابعها القانوني بل يقوم بتحليل سير عملها الفعلي ودورها في المجتمع وهكذا يستنير القانون بالسياسة وهي ايضا تنير الضوء للقانون في الواقع وهذا منهج يتعارض جذريا مع المنهج الذي يفصل القانون الدستوري تماما عن مواضيع الحكم والسياسة فيتناولها من زاوية قانونية واجرائية بحتة<sup>(١)</sup>.

ويمثل الدستور في الواقع وثيقة النصر السياسي لكل فئة او حزب يكرس قوته السياسية من خلال الدستور وهو أيضا يمثل وسيلة التوازن السياسي

(١) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، بيروت، ط١، (١٩٩٢)، ص١٤.

## الدولة بين علم القانون وفلسفة القانون

القانون الدستوري هو أحد فروع القانون العام الذي يُبيّن نظام الحكم في الدولة ويقصد بالقانون العام مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الدولة اما الدستور فله معنيان الأول موضوعي ويقصد به القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة ومعنى شكلي ويراد به الوثيقة التي تتضمن في الغالب بيان نظام الحكم في الدولة والقانون الدستوري في تناوله للأنظمة السياسية يسعى إلى ألا يقف القانون الدستوري عند مجرد الاقتصار على الشرح الفقهي والتحليل القانوني للنصوص الدستورية والانظمة السياسية بل يتم دراسة الانظمة السياسية من حيث التطبيق العملي وبيان إلى أي مدى تنسجم تلك الانظمة مع احكام القانون والى اي مدى تبتعد عنه في التطبيق العملي<sup>(١)</sup>.

فالقانون الدستوري بوصفه قانون الدولة تتناول مواضيعه التنظيم السياسي للدولة وقد اختلف الفقهاء في تعريف الدولة فمنهم من عرف الدولة بانها ظاهرة القوة المادية للدولة ومن اولئك الفقهاء اهرنج ودجي الذي يرى ان الدولة توجد حين ينقسم المجتمع إلى فئتين حكما بيدهم القوة ومحكومين تخضع للحكام ومن الفقهاء من اعطى الأولوية لعنصر التنظيم في الدولة ومن هؤلاء الفقهاء الفقيه بارتيلمي فالدولة عنده هي الامة او الشعب المنظم والامر كذلك بالنسبة للعلامة هوريو حيث يرى بان الدولة هي التنظيم السياسي والاقتصادي والقانوني للامة اما الفقيه اسمان فقد اهتم بالجانب القانوني للدولة حيث يعرف الدولة التشخيص

(١) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، ج١، ط٢، بدون مكان طبع، (١٩٦٣)، ص١٧، ص٢٠، ص٢٣.

الهندسة الدستورية و مراكز هندسة الدولة

القانوني للشعب والامة وقد اهتم الفقيه لينور بموضوع الصالح العام فالدولة عنده تسعى لتحقيق مصلحة المجموع<sup>(١)</sup>.

ولا بد لنظام الحكم في الدولة من ان يتخذ شكلا معيناً كالنظام الرئاسي او النظام البرلماني أو غيرها من الانظمة السياسية المختلفة وهذا النظام السياسي بوصفه العنصر المحرك الاساسي يقدم اجابات للمجتمع عن التساؤلات التي يطرحها في شؤونه السياسية كتولية الحكام وتوزيع وظائف الدولة وتقييد سلطة الحكام والعلاقة بين السلطات وما سواها من القضايا<sup>(٢)</sup>.

وتظهر ارادة اخضاع الحكام للقانون في صورة ارساء دساتير لا يسهل تغييرها الا من خلال اساليب خاصة ورسمية وصعبة والقانون الدستوري يهتم بالمؤسسات السياسية للدولة حيث يبحث في المؤسسات الفعلية فهو لا يدرسها فقط بحسب طابعها القانوني بل يقوم بتحليل سير عملها الفعلي ودورها في المجتمع وهكذا يستنير القانون بالسياسة وهي ايضا تنير الضوء للقانون في الواقع وهذا منهج يتعارض جذريا مع المنهج الذي يفصل القانون الدستوري تماما عن مواضع الحكم والسياسة فيتناولها من زاوية قانونية واجرائية بحتة<sup>(٣)</sup>.

ويمثل الدستور في الواقع وثيقة النصر السياسي فكل فئة او حزب يكرس تفرضه طبيعة السلطة السياسية فتعدد القابضين على القوة الكبرى (القوة الحاكمة) يؤدي إلى حدوث نوع من الإسهام المشترك في القوة السياسية وبذلك تكون

(١) د. محمد علي ال ياسين، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، العراق، بغداد، مطبعة الديواني، ط٢، (٢٠٠٥)، ص ١٥١.

(٢) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، لبنان، بيروت، دار العلم للملايين، بدون تاريخ، ص ٦١٥، ص ٦١٦.

(٣) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج (٣) سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، بيروت، ط١، (١٩٩٢)، ص ١٤.

القواعد الدستورية هي في الواقع أساس (للتوازن السياسي)، أي توازن القوى الحاكمة مما يشير إلى هذه الثنائية في الطبيعة بين المفهوم القانوني والمفهوم السياسي وان ابتداء فكرة (السلطة المؤسسة) يؤدي إلى ايجاد طريقة تشريعية خاصة متميزة عن الطريقة التشريعية الاعتيادية فُحِصَت كلمة دستور بالتشريع الصادر عن السلطة المؤسسة بهدف ضمان الاستقرار الدستوري والهادئ للدولة بحيث تصبح التغييرات الدستورية امرا صعبا ومن جهة اخرى تقييد السلطة التشريعية الاعتيادية ويمكن القول ان ما وراء الدستور هو الوقائع فالسلطة المؤسسة في الواقع هي سلطة فعلية تستمد قوتها من الجماعة<sup>(1)</sup>.

فلا يمكن النظر إلى القانون بمعزل عن الظواهر الاجتماعية الأخرى سواء كانت سياسية او اقتصادية او دينية او اخلاقية فلا بد من ربط القانون بالحياة، وتأتي فلسفة القانون لتقوم بدور الموجه للقانون نحو بلوغ الغاية المثلى، فإنجازات كبار فلاسفة القانون مهدت لمعظم الثورات كالثورة الإنجليزية (١٦٨٨)، والامريكية (١٧٧٦)، والثورة الفرنسية (١٧٨٩)، فكان لأراء مونتسكيو وروسو على سبيل المثال اثر كبير في ظهور الدولة الحديثة، فالزاوية التي تنظر بها فلسفة القانون إلى القانون هو النظرة الكلية الشاملة اما علم القانون فهو ينظر إلى القانون كحالات جزئية وهو بذلك يعجز عن تحديد ماهية القانون وطبيعته اما فلسفة القانون فتتناول غاية القانون او هدفه وطبيعة القانون او ماهيته ان فلسفة القانون كفكر مجرد لا غنى له عن مواجهة الواقع العملي اي الظواهر القانونية الواقعية وبخلاف ذلك تصبح فلسفة القانون مجرد تأمل خيالي والاستفادة منها وهنا يساهم كلاً من علم القانون وفلسفة القانون في غير منتج وعلى ذلك فان علم القانون

(1) د. منذر الشاوي، في الدستور، العراق، بغداد، مطبعة العاني، (١٩٦٤)، ص٧٨، ص٨٠، ص٨١، ص٨٩.

الهندسة الدستورية و مراكز هندسة الدولة

يبحث ما هو كائن فهو يتناول القانون في بلد معين وفي زمان معين اما فلسفة القانون فهي تتناول ما ينبغي ان يكون فهي تدرس القانون على مستوى عالمي(1).

لقد وجدت الطبقة البرجوازية خلال صراعها مع النظام الاقطاعي في فلاسفة القرنين السابع والثامن عشر امثال بيكون وهوبز ولوك في إنكلترا، وسبينوزا في هولندا، وهولباخ وفولتير وديدرو وجان جاك روسو ومنتسكيو في فرنسا، الصوت المعبر عن مطالبها وبعد ان انتصرت البرجوازية دونت في وثائق تاريخية شهيرة الحقوق التي ارادت صيانتها باعتبارها الطبقة المنتصرة. فمثلاً حق الملكية والذي وصفه اعلان (١٧٨٩) بانه حق مقدس لا يمكن المساس به الا في حدود المصلحة العامة وبشرط دفع تعويض عادل، إلا انه برز مفهوم اخر لهذا الحق تحت تأثير انتشار الافكار الاشتراكية وهو ان حق الملكية حق له وظيفة اجتماعية قابلة للانتزاع لأسباب مختلفة(2).

إن القانون ليس غاية في ذاته، بل ينبغي أن يسعى للنهوض بالمجتمع وتحسين أحواله وتيسير أهداف الحكومة وبالتالي يتحرى العدل ويسير في طريق التقدم والقانون في جزء كبير منه قد انبثق عن السياسة فالقانون يعكس الاتجاهات والخيارات السياسية وعلى ذلك فليست الجوانب الفنية للقواعد القانونية هي العنصر الوحيد، بل لا بد من النظر إلى التطورات الاجتماعية والسياسية إلا انه ذلك أن السياسة تتسم بالحركة وحرية العمل أما القانون فيتنسّم بالثبات والاستقرار الذي قد يصل إلى حد الجمود فتعتمد السياسة إلى إهدار القانون نفسه(3).

(1) د. حسن علي الذنون، فلسفة القانون، العراق، بغداد مطبعة العاني، ط١، (١٩٧٥)، ص٣، ص٧، ص٨، ص١٠، ص١٢، ص١٣، ص١٥، ص١٦، ص١٧، ص٢٩.  
(2) د. عبدالله اسماعيل البيستاني، مساهمة في اعداد الدستور الدائم وقانون الانتخاب، العراق، بغداد (١٩٦٣)، ص٢٧، ص٢٨، ص٣١، ص٣٢.  
(3) د. مالك دوهان الحسن، المدخل لدراسة القانون، ج١، القاعدة القانونية، (١٩٦٤)، ص٢٤.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

وتعد فلسفة القانون ضرورة عملية لفهم المذاهب الكبرى في القانون والدولة فمؤلفات وافكار فلاسفة القانون ادت إلى ظهور فكرة الدولة القانونية الحديثة وبلورت افكار مثل مبدا سيادة الامة ومبدأ الفصل بين السلطات وفكرة حقوق الإنسان. ولذا فتجاهل فلسفة القانون سيجعل معرفتنا قاصرة عن معرفة الغاية والمبادئ والاسس التي يقوم عليها القانون ففلسفة القانون تتجاوز حدود الدراسة الوضعية للقانون للبحث في روحه وجوهره<sup>(1)</sup>.

ومن هنا فان هندسة الدولة وإن احتاجت لعلم القانون كقواعد تحدد سلوك الحكام والمحكومين باتجاه معين، فإن فلسفة القانون تنير الطريق أمامها للسير في هذا الاتجاه، مستفيدة مما تطرحه الهندسة السياسية والهندسة الاجتماعية في وضع التصاميم والرؤى التي تترجم عملياً في التصميم الدستوري الذي يعبر عن الهندسة الدستورية للدولة والمجتمع.

(1) د. مؤيد زيدان، علم الاجتماع القانوني، الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية (٢٠١٨)، ص26، ص27، ص28.

## السلطة السياسية واحتكار العنف المشروع

تعد السلطة السياسية من أهم عناصر الدولة حتى ان البعض عرف الدولة بانها تنظيم لسلطة القهر اي عرف الدولة بالسلطة، ومع ذلك فالسلطة السياسية ان لم تستند إلى رضى الجماعة التي تتولى حكمها فستبقى مجرد سلطة فعلية لا تسمح بقيام دولة بالمعنى الحديث حيث تحظى السلطة بقبول واعتراف المحكومين فالدولة تمثل الصورة الحديثة للجماعة السياسية وهي تقوم على اساس وجود مجموعة من الافراد يعيشون ضمن نطاق جغرافي ويخضعون لسلطة معينة والدولة الحديثة هي دولة قانونية تخضع جميع السلطات العامة فيها لحكم القانون ولها دستور يعبر عن الارادة العليا للمجتمع ويتحقق فيها مبدا الفصل بين السلطات وتعترف وتتوفر فيها ضمانات وحماية فهالة لحقوق الافراد وحررياتهم<sup>(1)</sup>.

فالدولة تعني مجموعة من الافراد يعيشون على اقليم محدد في ظل تنظيم سياسي معين، فهي منظمة سياسية اجتماعية قانونية وبذلك نكون امام حكام يقبضون على السلطة العليا في الدولة ومحكومين يخضعون لهذه السلطة وتعني سلطة الدولة قدرتها على فرض ارادتها على المجتمع ويعد عنصر القوة من العناصر الاساسية التي تقوم عليها سلطة الدولة بهدف حماية وجودها وامنها وتأخذ هذه القوة مظاهر عدة ومن مظاهرها القوة البوليسية والقوة العسكرية الا انه لا يمكن لسلطة الدولة ان تعتمد على القوة المادية وحدها لان ذلك يزعزع كيان السلطة فلا بد وان تحظى تلك السلطة بالشرعية اي رضا المحكومين وفي

(1) د. برهان زريق، فلسفة الدولة، سوريا، ط١، (٢٠١٩)، ص٨٩، ص١١٤، ص١١٥، ص١٨٧، ص١٨٨، ص١٨٩، ص١٩١، ص١٩٤.

وقبولهم لها وينبغي أيضا ان لا تخضع السلطة السياسية في الدولة لاي سلطة اخرى في الداخل كي تستطيع ان تؤدي وظائفها بحكم مسؤوليتها عن شؤون المجتمع العامة الداخلية والخارجية<sup>(1)</sup>.

ان مواجهة السلطة في ممارستها يعني إدراك أثرها فيما يصدر من اوامر ونواهي ويمكن ان يلجأ الحكام إلى القسر والارغام المادي لضمان تنفيذ تلك الاوامر والنواهي إذا اقتضى الامر ذلك وفي الواقع هنالك جملة من الظروف الموضوعية والذاتية تساعد بعض الاشخاص في الوصول للسلطة وقديما كانت القوة البدنية سببا اساسيا في المجتمعات البدائية في القبض على السلطة من بعض الافراد وقد تتخذ القوة شكلا اخر فيمكن ان تكون قوة عسكرية ولكن إذا كانت القوة وسيلة للاستيلاء على السلطة لكنها لا يمكن ان تستديم وجودها مالم تحظى بقبول المحكومين طواعية واختيارا فسلطة الحكام لا بد وان تتفق مع الآراء والمعتقدات السائدة لدى اعضاء الفئة الاجتماعية وهنا تظهر طبيعة العلاقة بين السلطة والمعتقدات، ولتمييز سلطة الحكام عن باقي السلطات في المجتمع كالسلطة الابوية والسلطة العشائرية والسلطة الحزبية توصف بانها سلطة سياسية والتي تعني بالأصل المدينة او الدولة حيث تقرب كلمة مدينة الاغريقية من معنى الدولة في المفهوم المعاصر<sup>(2)</sup>.

فالجماعة التي لا تتمتع بأدنى حد من التنظيم السياسي لا يمكن ان ترقى إلى مستوى الدولة فلا بد من وجود هيئات سياسية تتولى ادارة المرافق العامة وتنظيم

(1) د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد، كلية القانون، (١٩٩٠)، ص ١٠، ص ٤٩، ص ٥٠، ص ١٤٧.

(2) د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، العراق، بغداد، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط ٢، (٢٠١٣)، ص ٢٧، ص ٢٨، ص ٣١، ص ٣٢، ص ٣٤.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

الشؤون العامة للمجتمع بالشكل الذي يحقق حفظ كيان الدولة وتحقيق استقرارها ونموها بما تملكه من سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية ونجاح تلك السلطات في اداؤها لوظائفها وممارستها لاختصاصاتها يتطلب عدم وجود سلطة اخرى تنافسها(1).

فلا يمكن ان توجد الدولة دون وجود سلطة سياسية تحكمها وتتألف الدولة من عناصر تتمثل في وجود (شعب واقليم وسلطة سياسية) وتعد السيادة العنصر الذي يميز الدولة عما عداها من التنظيمات فهي التي تحتكر وسائل القوة المشروعة فهي السلطة العليا التي لا تقف إلى جانبها سلطة عليا اخرى وذلك ضمن النطاق الداخلي للدولة وتعني أيضا سيادة الدولة ضمن النطاق الدولي استقلالية الدولة وعدم تبعيتها لاي دولة اخرى وسيادة الدولة دارت بين اتجاهين الأول جسدها في شخص الحاكم والثاني رأى انها تتجسد في ارادة الشعب وتأتي شرعية السلطة من وجود اعتقاد لدى عموم المحكومين بأحقية القابضين على السلطة في ممارسة هذه السلطة وادارة شؤون الدولة(2).

فالدولة فئة اجتماعية يتميز فيها الحكام الذين يقبضون على السلطة ويمارسونها والمحكومين الذين يخضعون لأوامر ونواهي الحكام في الدولة ويمارس الحكام سلطتهم من خلال قواعد معينة تنظم هذه الممارسة ومجموعة هذه القواعد التي تنظم ممارسة السلطة هي الدستور(3). واذا كان الشعب هو مصدر السلطة وصاحب السيادة فان ذلك يقتضي ان يعتقد الشعب بصلاحيته هذه السلطة وكونها

(1) د. عصام العطيبة، القانون الدولي العام، العراق، بغداد، مطبعة دار السلام، (١٩٧٨)، ص٢٠٨، ص٢١٤.

(2) د. علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدولة، مكتبة زين الحقوقية والادبية، لبنان، بيروت، ط١، (٢٠١٨)، ص٢٢، ص٤٢، ص٧٤، ص٧٥، ص٨٧.

(3) د. منذر الشاوي، تأملات، العراق، بغداد، منشورات العدالة، (٢٠٠٣)، ص٧.

مستجيبة لقيم المجتمع ومصالحه العليا اي ان يتحقق رضا الشعب بالسلطة القائمة وهو ما يطلق عليه بالشرعية<sup>(1)</sup>.

فوجود الدولة القانونية التي تصان فيها الحقوق والحريات العامة للأفراد يقتضي وجود مبدأ الفصل بين السلطات حيث تستقل كل سلطة في ممارستها لاختصاصاتها وادائها لوظائفها ولا يجوز لاي سلطة ان تتجاوز حدود اختصاصاتها التي قررها الدستور<sup>(2)</sup>.

فالدولة القانونية هي تلك الدولة التي يخضع فيها الجميع حكماً ومحكومين لحكم القانون، فلا يكفي وجود القانون كنص، بل ينبغي ان يقترن بفاعلية القانون في الواقع من خلال حكم القانون وخضوع الجميع حكماً ومحكومين<sup>(3)</sup>. ف شعار العدل والانصاف يقضي بان التطبيق الدقيق للقانون هو اشد ألوان الظلم وعلاج هذا الداء انما يكون بالرجوع إلى محكمة الضمير<sup>(4)</sup>.

ففي كل مجتمع لابد من وجود قوة ارغام، وهي ضرورية لحياته واستقراره وتطوره، وبدونها يتفكك المجتمع ويتلاشى وهذا يعني وجود فئة الحكام قادرة على اكراه الاخرين وهم القابضون على القوة الكبرى. والدستور يلعب دوراً مهماً في تقييد كل السلطات في الدولة بما فيها السلطات العليا فاذا كانت القوة السياسية بيد فرد او حزب واحد فان الدستور يفقد كثيراً من اهميته في تقييد الحكام الا انه في ظل نظام ديمقراطي فان الدستور يلعب دوره الاساسي كوسيلة للتوازن

(1) انتصار حسين يونس حسين، شرعية السلطة في الدولة، دراسة مقارنة في الفقه الوضعي والفكر الاسلامي المعاصر، دار الفكر الجامعي، مصر، الاسكندرية، ط١، (٢٠١٤)، ص٣١، ص٣٢.  
(2) د. حميد موحان عكوش، ايد خلف محمد جويعد، الديمقراطية والحريات العامة، التطور، المفهوم، الانواع، الضمانات، العراق - بغداد، مكتبة السنهوري، (٢٠١٣)، ص٢٥٤.  
(3) عبد المجيد ابراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، اطروحة دكتوراه، جامعة الرقازيق، كلية الحقوق، القسم العام، (٢٠٠٩)، ص١.  
(4) د. عبد الرحمن بدوي، فلسفة القانون والسياسة، الكويت، وكالة المطبوعات، (١٩٧٩)، ص٢٨.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

السياسي والنتيجة الواقعية هي ان الدستور في الواقع لا يقيد السلطة بل القابضون على السلطة يقيد أحدهم الاخر، فهو في الواقع تقييد فعلي لا تقييد قانوني(1).

إن السلطة السياسية تقوم على عدة مرتكزات تمنحها الاستمرارية والقبول في المجتمع ولا يمكن لأي سلطة ان تحيي بدون هذه المرتكزات وهي متداخلة مع بعضها البعض الى الحد الذي قد يصعب معه الفصل بينها وهي (القانون، القوة، الطاعة والشرعية) ويعد القانون وسيلة السلطة فلا يمكن للسلطة ان تحكم بدون قانون ينظم المجتمع، ويحدد الدستور بوصفه القانون الاساس شكل الدولة ونظام الحكم وحدود كل سلطة والعلاقة بينها وايضا يحدد الواجبات والحقوق الاساسية للأفراد ويضع الضمانات لها في مواجهة السلطة والدستور لذلك ليس مجرد وثيقة مكتوبة تتناول نظام الحكم في الدولة بل هو في الواقع صياغة قانونية لفكر او فلسفة سياسية للسلطة الحاكمة(2). وان الامتثال والطاعة للسلطة يحتاج لدرجة من القوة المشروعة والقوة المشروعة لا تستقيم الا حين يحدد القانون اطارها فالدستور يحدد معيار شرعية الوسائل التي تستخدمها السلطة لتفرض ارادتها وضمن خضوع المجتمع لهذه الإرادة(3).

(1) د. منذر الشاوي، في الدستور، مصدر سابق، ص8، ص9، ص٣٥، ص83، ص328، ص329.  
(2) د. هشام حكمت عبد الستار، د. وليد سالم محمد، د. رغيد نصيف جاسم، علم الاجتماع السياسي، جمهورية العراق، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ط١، بغداد، (٢٠١٩)، ص٥٥.  
(3) د. هشام حكمت عبد الستار، د. وليد سالم محمد، د. رغيد نصيف جاسم، علم الاجتماع السياسي، مصدر سابق، ص٥٦.

## وظائف الدولة في ضوء الفلسفة السياسية

تتميز الدولة بأنها صاحبة القوة العليا والتي تعلو فوق اي تنظيمات او جماعات اخرى داخل الدولة وتتولى اجهزتها ومؤسساتها صياغة القرارات والسياسات العامة وتنفيذها في المجتمع، ويفترض فيها ان تعبر عن المصلحة العامة والدولة في ذلك تمارس اختصاصاتها ضمن حدود نطاق جغرافي معين ولكن تبني الدولة لمذهب او فلسفة معينة سوف يحدد من دور الدولة بالنسبة لممارستها لوظائفها. فدولة الحد الأدنى من التدخل هو مفهوم ينادي به المذهب الفردي الحر على نحو يرى فيه هذا المذهب ترك الحرية للمواطنين في ان يمارسوا نشاطاتهم على النحو الذي يعتقدون انه الافضل الا ان وظيفة الدولة في ظل المذهب الاجتماعي يأخذ مدى تدخل واسع في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية وفي الدول ذات الطبيعة الشمولية تتدخل الدولة في كل تفاصيل الحياة بل حتى في معتقدات الافراد عبر منظومة معقدة من اليات الرقابة الصارمة ونظام ايدلوجي مهيم يستهدف إحكام السيطرة على الدولة بكل تفاصيلها<sup>(1)</sup>.

ويختلط أصل الدولة مع نشأة السلطة السياسية واساسها ويصعب كثيرا التمييز بينهما من الناحية العملية وان كان التمييز من الناحية النظرية ممكنا على اساس ان أصل الدولة يتميز بالطابع التاريخي والاجتماعي اما البحث في أصل نشأة السلطة السياسية له طابع قانوني يهدف إلى تحديد اساس خضوع المحكومين للحكام ونتيجة لذلك فان النظريات التي طرحت في أصل نشأة الدولة تعد في

(1) محمود حيدر، الدولة فلسفتها تاريخها من الإغريق إلى ما بعد الحداثة، المركز الإسلامي للدراسات الاستراتيجية، العتبة العباسية المقدسة، ط١، (٢٠١٨)، ص٣٣، ص٣٤، ص٨٣.

الوقت نفسه بحثاً في الاساس الذي تستند اليه السلطة السياسية فيها، والسلطة السياسية في ممارستها لوظائفها فهي تتبع في الواقع توجه أو فلسفة معينة تعتنقها. فوظيفة الدولة في المذهب الفردي، تقوم على اعلاء شأن الفرد واعتباره الأساس الذي يقوم عليه المجتمع. ووظيفة الدولة لا تعدو ان تكون وظيفة الدولة الحارسة، فنشاط الدولة وفقاً لهذا المذهب ينبغي ان يكون في اضييق الحدود الممكنة وان يترك المجال واسعاً للفرد لمباشرة نشاطه وإطلاق طاقاته وابداعه. وقامت الافكار الاشتراكية على نقيض مفهوم المذهب الفردي فهي ترى ان الجماعة هي الغاية وان الدولة يجب ان تقوم بأعباء كبيرة ومتعددة. وان، رفاهية الفرد لا تتحقق بالشكل المطلوب الا بعد تحقيق رفاهية الجماعة ككل<sup>(1)</sup>.

إن اعلان الحرية القانونية ادى إلى تبني مبدأ سلطان الإرادة وحرية التعاقد وأصبح الأفراد ينظمون علاقاتهم بأنفسهم عن طريق التعاقد دون الحاجة إلى تدخل الدولة. اما إعلان الحرية الاقتصادية فكان ان ساد مبدأ (دعه يعمل دعه يمر) الذي أطلق حرية الافراد في ادارة شؤون الاقتصاد دون اي تدخل من الدولة الا ان المناداة بالحرية والمساواة المطلقة بين الافراد كان يغفل المساواة الواقعية الفعلية فالأفراد في الواقع لم يكونوا متساوين في مراكزهم الاقتصادية وبالتالي فإطلاق الحرية هو في الواقع أطلق لحرية اصحاب القوة والنفوذ الاقتصادي ليملوا شروطهم على من هم أضعف منهم مركزاً اقتصادياً. الفردي الحر، حيث نادى المذهب الاجتماعي بأن المجتمع هو الشرط الضروري لحياة الإنسان المادية والفكرية والوسط الذي بدونه لا يوجد معنى لمفاهيم الحقوق والالتزامات وبالتالي

(1) د حافظ علوان حمادي الدليمي، المدخل إلى علم السياسة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية العراقية، بغداد، (١٩٩٩)، ص ٨٢، ص ٩٧، ص ٩٨، ص ٩٩، ص ١٠٠، ص ١٠١، ص ١٠٣.

أصبح تقييد مبدأ سلطان الارادة بضرورات النظام الاجتماعي أمر مهم بعد ان اظهر التطبيق العملي ان العقد أصبح وسيلة الأقوياء لإضفاء الصفة الشرعية على تحكمهم بالضعفاء<sup>(1)</sup>.

كما أن المناداة بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الا في حدود ضيقة تأثراً بالمذهب الفردي، قد تبلور أيضاً في نطاق الموازنة العامة للدولة في ان أفضل الموازنات هي التي تكون اقلها نفقات وان توازن الموازنة بين كل من الايرادات والنفقات امر يفرض ضرورته في الموازنة السنوية ولكن مع توسع دور الدول الحديثة وزيادة تدخلها في جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية فقد اصبحت الموازنة اداة رئيسية من ادوات الدولة تستخدمها لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية ولم يعد التوازن الحفاظ على التوازن المالي بين الايرادات والنفقات العامة مهما بل المهم هو التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل (التوازن العام) الذي يستأثر باهتمام السلطة<sup>(2)</sup>.

فسلطات الدولة ينبغي ان تكون قادرة على استقبال مطالب الجمهور بشكل مباشر او عن طريق الاحزاب ومنظمات المجتمع المدني وهذه المدخلات عند التفاعل معها قد تخرج في صورة قرارات فأما قد تكون القرارات الصادرة عن الفردي الحر، حيث نادى المذهب الاجتماعي بأن المجتمع هو الشرط الضروري لحياة الإنسان المادية والفكرية والوسط الذي بدونه لا يوجد معنى لمفاهيم الحقوق والالتزامات وبالتالي أصبح تقييد مبدأ سلطان الارادة بضرورات النظام

(1) د. عدنان العابد، د. يوسف الياس، قانون العمل، العراق - بغداد، المكتبة القانونية، ط٢، (٢٠٠٩)، ص١٠، ص١٢، ص١٣.

(2) د. طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، العراق، وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد، كلية القانون، المكتبة القانونية، بغداد، شارع المنتبي، بدون تاريخ، ص٩، ص١٠٨، ص١٠٩.

الاجتماعي أمر مهم بعد ان اظهر التطبيق العملي ان العقد أصبح وسيلة الأقوياء لإضفاء الصفة الشرعية على تحكمهم بالضعفاء(1).

كما أن المناداة بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الا في حدود ضيقة تائراً بالمذهب الفردي، قد تبلور أيضاً في نطاق الموازنة العامة للدولة في ان أفضل الموازنات هي التي تكون اقلها نفقات وان توازن الموازنة بين كل من الايرادات والنفقات امر يفرض ضرورته في الموازنة السنوية ولكن مع توسع دور الدول الحديثة وزيادة تدخلها في جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية فقد اصبحت الموازنة اداة رئيسية من ادوات الدولة تستخدمها لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية ولم يعد التوازن الحفاظ على التوازن المالي بين الايرادات والنفقات العامة مهما بل المهم هو التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل (التوازن العام) الذي يستأثر باهتمام السلطة(2).

فسلطات الدولة ينبغي ان تكون قادرة على استقبال مطالب الجمهور بشكل مباشر او عن طريق الاحزاب ومنظمات المجتمع المدني وهذه المدخلات عند التفاعل معها قد تخرج في صورة قرارات فأما قد تكون القرارات الصادرة عن مدى تدخل الدولة في هذه الوظائف بحسب طبيعة المذهب السياسي الذي تعتنقه الدولة(3).

(1) د. عدنان العابد، د. يوسف الياس، قانون العمل، العراق - بغداد، المكتبة القانونية، ط٢، (٢٠٠٩)، ص١٠، ص١٢، ص١٣.

(2) د. طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، العراق، وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد، كلية القانون، المكتبة القانونية، بغداد، شارع المتنبى، بدون تاريخ، ص٩، ص١٠٨، ص١٠٩.

(3) جلطي منصور، وظيفة الدولة في الانظمة الدستورية، دراسة تأصيلية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، مجلة كلية القانون والتنمية، المجلد (٨)، العدد (١)، (٢٠٢٠)، ص١١٠، ص١١١.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

والدولة كتنظيم سياسي قانوني جغرافي يقوم على فكرة القانون كقاعدة موضوعية عامة تستند الى تنظيم سياسي مدعوم بجهاز بيروقراطي يدير شؤونها، إلا إن المنظور التقليدي لوظائف الدولة تراوح بين المذهب الليبرالي الذي يدعو الى عدم تدخل الدولة وبين المذهب الاجتماعي الذي يدعو لتدخلها، يقف منظور ثالث ومعاصر لدور الدولة موقفا وسطا بين المذهبين حيث يرى ان المواطن لم يعد يكتفي بمطالبة الدولة بعدم انتهاك حقوقه او التعدي عليها بل اصبح يطالب الدولة بضمان الحق في توفير فرص العمل وتحقيق نوع من العدالة في توزيع الثروة وتوفير الرعاية الصحية واصبح للدولة حق التدخل وتوجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي فلا يقتصر دورها عند حدود دعم بعض القطاعات والاشراف والرقابة بل امتد دورها ليشمل مسؤوليتها عن تحقيق وضمان التقدم الاجتماعي في مجال التعليم والصحة والتأمين الاجتماعي فهي من جهة تسمح بالنشاط الفردي ومن جهة تضمن حقوق اوسع لمختلف الفئات<sup>(1)</sup>.

(1) د. هشام حكمت عبد الستار، د. وليد سالم محمد، د. رعد نصيف جاسم، علم الاجتماع السياسي، مصدر سابق، ص ٦١، ص ٦٥، ص ٦٦.

## علاقة الهندسة السياسية بالهندسة الدستورية

تهتم الهندسة السياسية ببناء الدولة داخليا وخارجيا ويعني ذلك تقوية المؤسسات القائمة وبناء مؤسسات جديدة فاعلة وقادرة على البقاء اي فرض قوة الدولة وتطويرها فالدولة تقاس بحجم البناء الذي تؤسس عليه وقدرتها على تحقيق مصالحها(1).

وتعتمد الهندسة السياسية على منطق تكاملي ديناميكي يجمع بين التأسيس المرجعي (الدستور والقوانين) والتأسيس بالمشروعية (الانتخابات) والتأسيس للفاعلية الديمقراطية (المؤسسات). والهندسة الدستورية هي احدى العمليات التي تستند اليها الهندسة السياسية حيث تهدف الى اخضاع المؤسسات السياسية لحكم القانون والدستور(2).

تشير الهندسة السياسية إلى بناء الدولة كعملية علمية واقعية، تقوم على اساس مفاهيم ومبادئ وخطط تهدف إلى الانتقال بالدولة من الوضع الحالي إلى وضع متقدم في السلم الحضاري فهي عملية تخطيطية شاملة تقوم على الارقام والاحصاءات وتقدير الموارد وتوقع النتائج فهي ليست عملية ارتجالية او تنطلق من تقييمات ذاتية وتصورات شخصية. ويبحث القانون الدستوري في هندسة الدولة وبيان مكوناتها الاساسية وهي (الارض والشعب والسلطة السياسية) وهذا

1) فخر عماد خليل العبادي، الهندسة السياسية ومسارات التأثير في السياسة الخارجية، دراسة حالة العراق، (1) المجلة الدولية للبحوث العلمية، الاصدار (٢) العدد (٤)، ابريل (٢٠٢٣)، ص١٠٧.

2) د. منى خيرى مصطفى الشوري، الهندسة السياسية ودورها في ادارة التعددية الاثنية، دراسة حالة اثيوبيا (٢٠١٨، ٢٠٢٢)، مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث الانسانية والاجتماعية والتربوية، العدد ٣٨، الجزء السادس، (٢٠٢٣)، ص٥٠٦، ص٥٠٧.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

التوصيف ضمن علم القانون، هو توصيف محايد ولكن توصيف الدولة كدولة حضارية ودولة غير حضارية (متخلفة) هو توصيف تقييمي، اذا ادخلنا مقومات بناء الدولة الحضارية الحديثة (المركب الحضاري) وتشمل (الإنسان، الارض، الزمن، العلم، العمل) والتي تستند إلى قيم حضارية عليا مثل (العدالة، حقوق الإنسان، الديمقراطية، المواطنة، المؤسساتية، التفكير العلمي، استثمار الوقت)<sup>(1)</sup>.

فالهندسة السياسية هي علم بناء الدولة من خلال تخطيط يشمل السلطة والمجتمع وبناء او اعادة بناء مؤسسات الدولة العامة والخاصة بالشكل الذي يؤدي إلى انتقال الدولة من التخلف إلى التقدم او من التقدم إلى التقدم الاعلى فهو يعمل على وضع اليات مستدامة لتحقيق نهضة الدولة وتقدمها<sup>(2)</sup>.

وهناك جملة من العوامل تساهم في بناء قوة الدولة وتحديد طبيعة الدور المؤثر الذي تلعبه، فالموقع الجغرافي والمساحة والتضاريس والممرات الدولية التي تقع عليها الدولة والموارد الطبيعية وحجم السكان والقدرة الاقتصادية والقدرة العسكرية ودرجة الاستقرار السياسي والقدرة العلمية والتكنولوجية وقوة القيم الثقافية، وكفاءة القيادة التي تمتلك الرؤية الاستراتيجية في ادارة مقومات وعناصر القوة التي تتمتع بها الدولة كل ذلك يؤثر في هندسة بناء الدولة<sup>(3)</sup>.

(1) محمد عبد الجبار الشبوط، الهندسة السياسية للدولة الحضارية الحديثة ومقالات اخرى، لبنان، بيروت، العراق، النجف الاشرف، العارف للطبوعات، ط١، (٢٠٢٢)، ص١٥، ص٣٠.

(2) احمد المسلماني، الهندسة السياسية، علم بناء الدول، مقال منشور في ٢٨، يناير، (٢٠١٧)، جريدة الوطن، على الموقع الالكتروني <https://www.elwatannews.com/news/details/1825268> تاريخ الدخول ٢٠٢٥ / ٢ / ١٤.

(3) د. بن عائشة محمد الامين، الصين هندسة سياسية اقليمية للريادة العالمية، المانيا، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ط١، (٢٠١٢)، ص٣٣، ص٣٥.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

كدولة حضارية ودولة عبر حضارية (متخلفة) هو توصيف تقييمي، اذا ادخلنا مقومات بناء الدولة الحضارية الحديثة (المركب الحضاري) وتشمل (الإنسان، الارض، الزمن، العلم، العمل) والتي تستند إلى قيم حضارية عليا مثل (العدالة، حقوق الإنسان، الديمقراطية، المواطنة، المؤسساتية، التفكير العلمي، استثمار الوقت)<sup>(1)</sup>.

فالهندسة السياسية هي علم بناء الدولة من خلال تخطيط يشمل السلطة والمجتمع وبناء او اعادة بناء مؤسسات الدولة العامة والخاصة بالشكل الذي يؤدي إلى انتقال الدولة من التخلف إلى التقدم او من التقدم إلى التقدم الاعلى فهو يعمل على وضع اليات مستدامة لتحقيق نهضة الدولة وتقديمها<sup>(2)</sup>.

وهناك جملة من العوامل تساهم في بناء قوة الدولة وتحديد طبيعة الدور المؤثر الذي تلعبه، فالموقع الجغرافي والمساحة والتضاريس والممرات الدولية التي تقع عليها الدولة والموارد الطبيعية وحجم السكان والقدرة الاقتصادية والقدرة العسكرية ودرجة الاستقرار السياسي والقدرة العلمية والتكنولوجية وقوة القيم الثقافية، وكفاءة القيادة التي تمتلك الرؤية الاستراتيجية في ادارة مقومات وعناصر القوة التي تتمتع بها الدولة كل ذلك يؤثر في هندسة بناء الدولة<sup>(3)</sup>.

(1) محمد عبد الجبار الشبوط، الهندسة السياسية للدولة الحضارية الحديثة ومقالات اخرى، لبنان، بيروت، العراق، النجف الاشرف، العارف للطبوعات، ط١، (٢٠٢٢)، ص١٥، ص٣٠.

(2) احمد المسلماني، الهندسة السياسية، علم بناء الدول، مقال منشور في ٢٨، يناير، (٢٠١٧)، جريدة الوطن، على الموقع الالكتروني <https://www.elwatannews.com/news/details/1825268> تاريخ الدخول ٢٠٢٥ / ٢ / ١٤.

(3) د. بن عائشة محمد الامين، الصين هندسة سياسية اقليمية للريادة العالمية، المانيا، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ط١، (٢٠١٢)، ص٣٣، ص٣٥.

المعلومات، والمسائلة وتعني مسائلة اصحاب القرار عن تصرفاتهم، الكفاءة والفعالية اي حسن استغلال الموارد المتاحة في تحقيق أفضل انتاجية<sup>(1)</sup>.

وينبغي ان تكون اولوية العدالة هي الغاية الاساسية للمؤسسات الاجتماعية والانظمة الفكرية فالقوانين والمؤسسات مهما كانت كفوة وجيدة التشكيل ان لم تكن عادلة فلا بد من اصلاحها او تغييرها والمادة الأولية للعدالة هي البنية الاساسية للمجتمع وتشمل العدالة الطريقة التي من خلالها يتم توزيع الحقوق والواجبات الاساسية<sup>(2)</sup>.

تنتمي معظم التوجهات النظرية الرئيسية في مجال فلسفة الدولة الحديثة وهندستها إلى عدة اتجاهات فكرية. وتقوم الدولة الحديثة على فكرة متخيلة مفادها (ارادة التمثيل) ومؤدى ذلك هو ان الشعب هو وحده صاحب السلطة وهو الذي يملك السيادة وبالتالي فالقانون هو تعبير عن هذه السيادة ويؤكد ذلك صدورها باسم الشعب كتعبير عن ذلك، وتكمن قوة الدولة الحديثة وتماسكها في قدرتها على تنظيم المجتمع والتوغل فيه ثقافياً وليس لاي وحدة او كيان في الدولة ان يتمتع باي سلطة مستقلة ذاتيا وهذا السبب تسعى الدول لتفكيك مثل تلك الكيانات الداخلية اذا كان لها وجود مؤثر على القرار السياسي والتنظيم الاجتماعي بالشكل الذي يؤثر على ولاء الفرد للدولة ولذا تسعى الدولة إلى تفكيك هذه البنى وتوجيه الولاء للدولة وتقوية قدرتها على الوغل في المجتمع ثقافياً<sup>(3)</sup>.

(1) ربيعة تجاني، حوكمة مؤسسات التعليم العالي، رسالة ماجستير، جماعة قاصدي مباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، (٢٠١٦)، ص٢٢، ٢٣.

(2) جون رولز، نظرية في العدالة، ترجمة د ليلي الطويل، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، دمشق، (٢٠١١)، ص٢٩، ص٣٠.

(3) محمود حيدر الدولة فلسفتها وتاريخها من الاغريق إلى ما بعد الحداثة، المركز الاسلامي للدراسات الاستراتيجية، سلسلة مصطلحات معاصرة، العتبة العباسية المقدسة، ط١، (٢٠١٨)، ص٩٤، ص٩٥، ص٩٩، ص١٠١.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

يرى غالبية الفقه ان اركان الدولة هي الشعب الاقليم السلطة الا ان الدولة وحتى تحقق أهدافها في النهوض والنمو والتقدم فهي تحتاج في عصر تسوده الصراعات ولغة المصالح إلى قدرة فعالة في نطاق العلاقات الدولية من خلال العمل الدبلوماسي والذي يمثل العمل الرسمي في توجيه العلاقات بين الدول فهي علم وفن تمثيل الدولة بالشكل الذي يحقق مصالحها في مجال العلاقات الدولية وما يستتبعه من ادارة السياسة الخارجية للدولة<sup>(1)</sup>.

يؤثر العامل الجغرافي بشكل كبير في سلوك الدولة، والدولة في إطار الجغرافية السياسية تشتمل على عنصرين هما الارض والشعب وينتج عنهما عنصر ثالث هو نتاج تفاعل العنصرين المذكورين وهذا العنصر يحدد هو الذي يحدد كفاءة الامة في ذاتها وفي علاقتها مع غيرها من الأمم. وتأتي قوة الدولة من خلال جملة عوامل منها الموقع، المساحة، التضاريس، المناخ، الحدود، السكان، الموارد الطبيعية، القدرات الاقتصادية، القوة العسكرية، النظام السياسي للدولة، الأيدلوجية، الاحزاب السياسية، جماعات الضغط، الرأي العام<sup>(2)</sup>.

وتعتبر الهندسة الدستورية عن عملية تخطيطية معقلنة ومركبة لمؤسسات النظام السياسي تستهدف تشكيل النظام الدستوري والبناء المؤسسي، ويقوم المؤسس هنا بدور المهندس من خلال عملية تأسيسية لوضع الدستور تنتهي في جانبها الشكلي مع نتائجها وهو الوثيقة الدستورية<sup>(3)</sup>.

(1) د. علي يوسف الشكري، الدبلوماسية في عالم متغير، مؤسسة الصادق الثقافية، (٢٠١١)، ص ١٠، ص ١١.

(2) د. نوار محمد ربيع الخيري، مبادئ الجيوبولوتيك، العراق، بغداد، دار ومكتبة عدنان، ط١، (٢٠١٤)، ص ٣٠، ص ٣١، ص ٩٢، ص ١٠٠-١٣٦، ص ١٣٩-١٤٦.

(3) رشاد توام، خطوة الى الخلف، تداعيات الهندسة الدستورية للانتقال على العملية التأسيسية في مصر وتونس، مجلة سياسات عربية، العدد (٥٢) المجلد (٩) ايلول، سبتمبر، (2021)، ص ٤٣.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

وتعد الدساتير من اهم المجالات التي تظهر فيها ملائمة القانون الاساسي في ضوء الواقع الجديد سواء عن طريق تفسير الدساتير او عن طريق تعديلها او تبديلها حيث تلعب الاحداث والتحويلات الكبرى دورا مهما في تطوير وبلورت الكثير من المفاهيم السياسية والقيم الاجتماعية مما يدعو الشعوب والحكومات إلى اعادة تنظيم علاقاتها ببعضها على اسس جديدة ويظهر ذلك بشكل واضح في نطاق الدستور ولذا فدراسة وتحليل الدساتير ينبغي ان لا تقف عند حدود النص الدستوري بل لا بد من تحليل القوى المؤثرة في تكوين الدستور فالقوى السياسية والعسكرية والدينية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية تساهم في تحديد الاتجاهات والخيارات السياسية التي تساهم بدورها في بلورة المجتمع على اسس جديدة تساهم في صناعة الدستور<sup>(1)</sup>.

وتشير الهندسة الدستورية الى تأسيس مرجعي لبناء التوازنات والتوافقات في المجتمع على اساس احترام الكرامة الانسانية واشباع حاجات الافراد وهي تسعى ايضاً الى إخضاع المؤسسات السياسية لحكم القانون والدستور وتحويل الخلافات والصراعات السياسية الى الحوار والمشاركة السياسية من اجل بناء دولة قانونية دستورية يخضع فيها الجميع حكما ومحكومين لحكم القانون، كما تعمل على تنظيم ممارسة السلطة من اجل اضافة الشرعية على مصدرها ومجال عملها<sup>(2)</sup>.

(1) د. طلعت الشيباني، القوى المؤثرة في الدساتير وتفسير الدستور العراقي العراق، بغداد، دار القارئ، مطبعة العاني، (١٩٥٤)، ص3، ص8.

علي سعدي عبد الزهرة جبير ، الهندسة السياسية والدستورية ، مجلة تمكين الاجتماعي ، المجلد ٢، العدد 2 ، ٤ ، ديسمبر، (٢٠٢٠)، ص5، ص56.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

فالهندسة الدستورية هي عملية تصميم او اعادة تصميم المؤسسات الدستورية تنتهي بوضع وثيقة دستورية تعكس الخلفيات السياسية والاجتماعية والثقافية للدولة والمجتمع، وهي تقوم على عدة اسس منها، مراعاة التوازن بين السلطات وليس مجرد الفصل بينها وايضا بيان كيفية اسناد وتداول السلطة وفق الية مؤسساتية لا شخصية والموازنة بين السلطة والحرية كما ينبغي ألا تحتوي الوثيقة الدستورية على اية ثغرات تتيح امكانية تأويلها او تفسيرها بشكل فئوي او مصلي لاسيما ما يتعلق بالتداول السلمي للسلطة<sup>(1)</sup>.

### علاقة الهندسة الاجتماعية بالهندسة الدستورية

ان حاجة السلطة لإقناع مجتمعها بشرعيتها لضمان القبول الطوعي للمجتمع لهذه السلطة لتحقيق استقرار هذه السلطة واستمراريتها وثباتها دعت إلى ضرورة الهندسة الاجتماعية ومن جهة اخرى فالصراع بين مختلف الاتجاهات والانظمة السياسية مما يتطلب صناعة مجتمعاتها فكريا وقيمية وسلوكيا بما يلبي احتياجاتها لضمان وحدة مجتمعاتها وقوتها ولذا فقد غدت المؤسسات اليوم مهمة اهتماما واسعا بالهندسة الاجتماعية ان الحداثة الغربية قامت في جانب اساس منها على مبدا اخضاع الإنسان ومراقبته بالتحكم فيه عقليا ونفسيا واقتصاديا وسياسيا من خلال فهم طريقة تكوين وعمل العقل والجسد الإنسانيين ومعرفة كل شيء عنه وعن صفاته وقدراته حتى تتمكن السلطة من اختراقه بقصد (الضبط

درويش جمال، الهندسة الدستورية كضمان لنفاد القواعد الدستورية، مجلة السياسة العالمية، العدد ١، ص١٢، <https://asjp.cerist.dz/en/article/147966>، (٢٠٢٠)، بحث منشور على الرابط: ص١٧.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

والتحكم) بدلاً من اخضاعه لقوة قاهرة ومباشرة. فالسلطة تمارس وظائفها بوصفها سلطة مستترة مع امكانية ظهورها وتجليها عند الضرورة فوسائل واساليب ضبط الافراد والجماعات والتحكم بها سلميا عبر نماذج مصممة سلفا يجعل الافراد مستعدين لطاعتها وتأييد سياساتها بما يجنب السلطة استعمال العنف في اقل قدر ممكن مع اطبر قدر من السلمية(1).

وان اختلفت طريقة نظر الفلاسفة والمفكرين للدولة من الدافع الاخلاقي عند هيجل إلى اعتبارها قائمة على القانون الطبيعي عند هوبز وشميث إلى كارل ماركس الذي اعتبر الدولة نتاجا للسيطرة الاقتصادية لطبقة على طبقة اخرى في حين نظر كلسن اليها بوصفها ظاهرة قانونية في حين نظر اليها غرامشي كنظام للهيمنة ووجد فوكو انها تخرق الثقافي وتتخلله على نحو عميق وعليه فان مضمون الدولة متغير بتغير الاتجاهات والتيارات والافكار الفلسفية فقد يسيطر على الدولة ليبراليون او اشتراكيون او ماركسيون لكن شكل الدولة كبنى ومؤسسات وعناصر اساسية تمتلكها الدولة تكونت طيلة سيرة تاريخية بحيث لا يمكن تصور الدولة بدونها، ولكي يستطيع اي كيان سياسي ان يتبنى خصائص الدولة الحديثة يتعين عليه امتلاك وسائل القدرة على اختراق المجتمع والثقافة وتشكيلها بطريقة تساعد على تكوين وصناعة مواطني الدولة(2).

ان بناء الدولة يشير في دلالاته إلى ايجاد مؤسسات معينة مثل الجيش الشرطة الوزارات اجهزة ادارية بيروقراطية... الخ، بينما يعني بناء الامة هندسة

(1) د. علي عباس مراد، الهندسة الاجتماعية، صناعة الانسان والمواطن، الجزائر، وهران، مكتبة مؤمن قریش، ابن النديم للنشر والتوزيع، ط١، (٢٠١٧)، ص٤٢٣، ص٤٢٥، ص٤٢٧.  
(2) د. وائل حلاق، الدولة المستحيلة، الاسلام والسياسة ومازق الحداثة الاخلاقي، ترجمة عمرو عثمان، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، لبنان، بيروت، ط١، (٢٠١٤)، ص٥٨، ص٥٩، ص٦٠، ص٦١.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

المجتمع من خلال خلق احساس بالهوية الوطنية التي يتجه ولاء الافراد اليها ويتطلب بناء الامة خلافا لبناء الدولة ابتكار رموز معنوية ومجردة مثل التقاليد الوطنية الشعارات الذكريات التاريخية المرجعيات الثقافية المشتركة فمن المهم ان يستند بناء الدولة الحديثة إلى دعامة بناء الامة اي ايجاد هويات وطنية مشتركة تركز على الولاء للوطن الذي يجب ان يكون اعلى من أي ارتباطات اخرى وينطلق بناء الامة من القواعد الشعبية وهو قد ينتج أيضاً عن سياسة القوة وذلك من خلال ضم او طرد جماعات مختلفة او نقلها او تطهيرها عرقيا وهنا قد تشكل الهوية الوطنية بأشد الاساليب قوة في ظروف الاستبداد وقد تواجه الديمقراطية الحديثة التي تقتصر إلى هوية وطنية قوية صعوبات جمة في الاتفاق على سردية وطنية تجمع شمل مواطنيها، فبناء الامة يحظى بأهمية حاسمة لنجاح بناء الدولة فالدولة بوصفها اداة تنظيمية للعنف المشروع قد تدعو مواطنيها للمخاطرة بأرواحهم من اجلها ولن يكون المواطنين على الاستعداد للقيام بذلك اذا شعروا ان الدولة لا تستحق التضحية النهائية<sup>(١)</sup>.

فالفارق الاساس في بناء الدولة لا يتعلق بشكل نظام الحكم بل بدرجته في ايجاد مجتمع سياسي يحقق توافقاً شاملاً على شرعية النظام السياسي ويشارك المواطنين قادتهم في رؤيتهم لمصلحة المجتمع العامة ووجود مؤسسات سياسية قوية ومتماسكة وقادرة على التكيف واحزاب سياسية محكمة التنظيم ودرجة مشاركة شعبية عالية في الشؤون العامة وانظمة رقابة مدنية على الجيش واجراءات عقلانية تنظم انتقال السلطة وتضبط الصراع السياسي ونشاط حكومي

(١) فرانسيس فوكوياما، النظام السياسي والانحطاط السياسي من الثورة الصناعية إلى عولمة الديمقراطية، ج٢، ترجمة مبین الامام، مجاب الامام، منتدى العلاقات العربية والدولية، قطر، دار الكتب القطرية ط١، (٢٠١٦)، ص٢١، ص٢٢، ص٣٧، ص٣٨، ص٣٩، ص٤٢، ص٤٣، ص٤٥، ص٤٦، ص٤٧، ص٢٤٣، ص٢٤٤.

واسع النطاق في مجال الاقتصاد سيؤثر بالتأكيد على مستوى ولاء المواطنين ويهيمن عليه<sup>(1)</sup>.

الامة كجماعة سياسية متخيلة ليست جماعة خيالية بل هي حقيقة واقعية حيث يجري تخيلها بأدوات واقعية، فالغرس المنهجي من خلال وسائل الاعلام والنظام التربوي والانظمة الادارية وسواها تلعب دورا كبيرا في سياسات بناء الامة التي تلعبها الدول الحديثة، وهنا نحن امام امرين أساسيين، الأول، هو ادوات التخيل، والثاني، حدود التخيل، فلا يمكن تخيل امة بلا حدود فتخيل الحدود (سياسية، ادارية، جغرافية، لغوية) وبداية تحديد الخصوصية، فتصورات الامة الرمزية والنتائج الثقافية لامة اضرحة الجنود المجهولين، المتاحف، الشعر، الموسيقى، الفنون التشكيلية، فهذه تساهم في بث تصورات تعبر عن خصوصية هذه الجماعة المتخيلة<sup>(2)</sup>.

حيث تتشكل هوية كل شخص من جملة من عناصر الانتماء مثل الانتماء الديني او الاثني واللغوي والمهني والوسط الاجتماعي والانتماء لقرية او مدينة او عشيرة او نقابة او حزب او رابطة معينة من المؤكد ان هذا الانتماءات ليست على درجة واحدة من الأهمية. تشكل الهوية انتماءات متعددة فهي كل متكامل. كما ان المحيط الاجتماعي يساهم في تحديد معنى الانتماء. ان الاعتراف بتعدد الانتماءات داخل الجماعة الوطنية قد تخفف التوترات بين المكونات، ولكنها في ذات الوقت عملية حساسة لان الانتماءات العرقية والطائفية ستحول الهويات الفرعية الى هويات بديلة عن الهوية الوطنية الجامعة، فبدلا من دفع افراد المجتمع

(1) صموئيل هنتنغتون، النظام السياسي في مجتمعات متغيرة، تصدير فرانسيس فوكوياما، ترجمة حسام نايل، لبنان، بيروت، دار التنوير للطباعة والنشر. ط١، (٢٠١٧)، ص٢٣.

(2) بندكت اندرسن، الجماعات المتخيلة، تأملات في أصل القومية وانتشارها، ترجمة ثائر ديب، تقديم عزمي بشارة، بيروت، لبنان، ط١، (٢٠٠٩)، ص٢٩، ص٣٠، ص٥٥، ص١٥٩.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

نحو الانتماء الوطني يصبح الانتماء الفرعي هو الأساس، حين تدخل لغة المصالح والمكاسب لسياسيين يجعلون منها رأسمال تجارتهم و علة وجودهم على حساب وطنهم، إن التعامل على اساس تمتع كل مواطن بحقوقه كاملة مهما كانت انتماءاته، وتقليص التفاوت ومعالجة المظالم يؤدي تدريجيا الى تقليص التوترات العرقية او الدينية(1).

ان حدود (اللغة، الدين، العنصر، الطائفة، القبيلة، الاقليم، الطبقة، العائلة، الثروة) كلها امور يكتسبها الفرد من خلال المجتمع وتعمل الاصنام الاجتماعية على تشجيعها وترسيخها بهدف تقسيم المجتمع الى فئات صنية و اجزاء متباينة متباغضة ومتباعدة الى درجة يصبح اي تفوق علمي وتحصيل ثقافي للفرد امور ثانوية لا اهمية لها بالنسبة لتلك الحدود. وفي مجتمعات التخلف والاستبداد تتكاتف الاصنام الاجتماعية للسير بالمجتمع نحو الوراها أياً كانت فئة الصنم الاجتماعي، طبقة او طائفة او اقليم او عنصر قريب من الصنم، فإنها جميعها تشترك في مصلحة واحدة وهي ابقاء الجماهير ساذجة عمياء تدين بالولاء والطاعة(2).

وفي مجتمع تكثر فيه التكتلات البشرية ويكون خاليا من اي فكرة وطنية جامعة متشعب بالخرافات والانقسامات القبلية والطائفية ومملوء بالفوضى فتشكيل وتكوين شعب في مثل هذه الحالة يحتاج لعملية نمو صعبة تدريجية وبطيئة في بعض الاحيان وجهود عظيمة ولذا قد يكون واحدة من الوسائل والتقنيات هي بناء

(1) امين معلوف، الهويات القاتلة - قراءات في الانتماء والعولمة، ترجمة نبيل محسن، سوريا، دمشق، ورد للطباعة والنشر والتوزيع ط ١، (١٩٩٩)، ص ١٤، ص ٢٥، ص ٢٧، ص ١٣١.

(2) د. عبد الجليل الطاهر، اصنام المجتمع بحث في التحيز والتعصب والنفاق الاجتماعي، الناشر المركز الأكاديمي للأبحاث، العراق، تورنتو، كندا، لبنان، بيروت، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ط ١، (٢٠١٦)، ص ٦، ص ١٢، ص ١٤، ص ٩١، ص ٩٢.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

جيش يكون العمود الفقري للدولة يعتمد على التجنيد الاجباري كوسيلة لتعزيز الاندماج الاجتماعي وتعزيز الروابط بين المكونات(1).

مع ملاحظة أنه ينبغي التمييز في نطاق الهندسة الاجتماعية بين مفهوم الهندسة الاجتماعية في المجال السياسي والهندسة الاجتماعية في المجال الافتراضي، فالهندسة الاجتماعية في المجال الافتراضي تتمثل في القدرة على اختراق العقل البشري من خلال التلاعب بعقول الاشخاص بأساليب مختلفة، مثل انتحال الشخصية بناء الثقة التدريجي بهدف الوصول الى بيانات سرية وحساسة فهو يستهدف العنصر البشري للوصول الى اختراق الانظمة والمهندس الاجتماعي شخص يمتلك القدرة على دراسة شخصية الاشخاص الذين يستهدفهم لتحديد نوع الحيل المناسبة لاختراقهم(2).

فالهندسة الاجتماعية في المجال الافتراضي تقوم على اختراق عقول البشر من خلال مجموعة مهارات لا تعتمد على اساسيات البرمجة لمفاهيم الاختراق الالكتروني بل تقوم على التعامل مع الغرائز البشرية مثل الخوف، الثقة، الطمع، الفضول، الانجذاب لأشخاص مشابهين، ويستخدم المهندس الاجتماعي الاساليب الاجتماعية مثل تكوين الصداقات التلاعب بالعواطف، الاكراه الابتزاز في بعض الاحيان فتكون للمهندس الاجتماعي القدرة على اصطياد الضحية من خلال دراسة وتحليل شخصيته ومعرفة الحيل الممكن استخدامها مثل حيل العلاقات

(1) حنا بطاطو، العراق الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية، لبنان، بيروت، الرزاز، منشورات دار القيس، الكويت، ط٤، (٢٠٢٠)، ص ٤٢، ص ٤٤، ص ٤٦.  
 (2) محمد عسكر، عبد العزيز العكوز، الهندسة الاجتماعية، فن اختراق العقول، المركز العربي لأبحاث الفضاء الالكتروني، مقال منشور على الانترنت، على الرابط:  
[https://accronline.com/article\\_detail.aspx?id=12370&srsId=AfmBOoQDSCU](https://accronline.com/article_detail.aspx?id=12370&srsId=AfmBOoQDSCU)  
 WtpbH8j0k2C0140dBdNfrBpTFUJ1-sMUu7Y1voGJIUXkv  
 ٢٠٢٥/٨/٦



العاطفية وحيل فرص التوظيف وهو يختلف بذلك عن الهاكر الذي يستخدم وسائل البرمجيات والتقنيات للوصول الى سرقة المعلومات والبيانات(1).

ان كل حضارة مشتقة من عدد من الافكار الاساسية التي نادرا ما تتجدد او تتغير حيث تكون مغروسة في روح الجماهير، ويمكن الإشارة لنوعين من الافكار لدى الجمهور الاول هي الافكار الطارئة والانية والتي تتشكل نتيجة تأثير لحظي معين مثل الانبهار بشخص معين او عقيدة معينة اما الأفكار الأساسية فهي افكار متغلغلة بعمق ومتجذرة في عواطف الجماهير وسلوكياتهم، لابد وان تصبح عاطفة متماسكة ومتى انغمست في روح الجماهير فإنها سوف تكتسب قوة كبيرة تؤثر في الجماهير. وعليه هنالك نوعين من العوامل في تكوين عقائد و آراء الجمهور: عوامل بعيدة تجعل الجماهير قادرة على تبني قناعات معينة ورفضة لقناعات اخرى وهذه العوامل هي نتاج مسار طويل ومنها، العرق التقاليد الموروثة الزمن المؤسسات التربوية والتعليم اما العوامل المباشرة فهي التي تحرك هذه العوامل الممهدة الطويلة في لحظة زمنية معينة. وهذه العوامل المباشرة تأخذ اشكال متعددة منها الصور الكلمات والعبارات او الشعارات، ويكمن دور القادة الكبار في بث روح الايمان سواء كان دينيا ام سياسيا ام اجتماعيا بعمل معين بقضية ما(2).

(1) د. صفاء زمان، جامعة الكويت، مجلة اضاءات السلسلة ١١، العدد ١٤، مارس (٢٠١٩)، معهد الدراسات المصرفية، دولة الكويت، متاح على الرابط:  
<https://kibs.edu.kw/ar/%D8%A5%D8%B6%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA>.

(2) غوستاف لوبون، سيكولوجية الجماهير، ترجمة وتقديم هاشم صالح، لبنان، بيروت، دار الساقط ط ٧، (٢٠١٧)، ص٣٤، ص٤٣، ص٦٧، ص٧٥، ص٨٢، ص٨٣، ص٨٥، ص٨٦، ص٨٨، ص٨٩، ص٩٩، ص١٢٨، ص١٣٣، ص١٣٤، ص١٣٦، ص١٣٧، ص١٣٨، ص١٤٥، ص١٤٦.

وتستخدم الهندسة الاجتماعية عدة طرق وتقنيات في مجال السيطرة والتحكم؟  
ومنها:

1. ترسيخ الشعور لدى الافراد بأنهم دائما تحت الرؤية وإنها لا تتوقف هي التي تبقي الفرد منضبط وخاضع فهذه التقنية تستطيع من خلالها السلطة ان تظهر دلالات قوتها فتأسر الافراد الاخرين في الفضاء الذي تسيطر عليه هذه السلطة دون الحاجة لاستخدام القوة والعنف<sup>(1)</sup>. حيث يرتكز الخوف على الخشية من العقاب ومن المهم فرض الخوف بطريقة يتجنب معها الكراهية فيتوخى المبرر الصالح والسبب الواضح، فثمة سبيلين أحدهما بواسطة القانون والآخر بواسطة القوة وكلما كانت الطريقة الاولى غير كافية لتحقيق الاهداف عادة فانه تبعا لذلك يتم اللجوء للطريقة الثانية، وعلى المتصدي للحكم (الامير) ان يكون حريصا على ان الجماهير ترى بعيونها لان في وسع كل انسان ان يرى بينما القليلون هم الذين يشعرون ويميزون فاغلب الناس يرون العمل وكيف يبدو لهم اما القلة فيحسون بالحقيقة وستتردد هذه القلة التي تعرف في معارضة المجموع الذي ليس امامه سوى ما يرى وهذه حقيقة لا استثناء فيها حيث تبرر الغاية الوساطة<sup>(2)</sup>.

2. ان نظام التفاهة يعني اسباغ التفاهة على كل شيء في المجتمع (السياسة، الاعلام، الأكاديمي، التجارة، الاقتصاد) تستبعد فيه القيم من الاعتبارات ويختزل النشاط الى مجرد حسابات مصالح متعلقة بالربح والخسارة

(1) ميشيل فوكو، المراقبة والمعاقبة، ولادة السجن، ترجمة على مقلد، مراجعة مطاع صفوي، لبنان، بيروت، مركز الاتحاد القومي، (١٩٩٠)، ص ١٩٩.

(2) نيقولا ميكافيلي، الامير، تعريب خيرى حماد، لبنان، بيروت، منشورات دار الافاق الجديدة ط٩، (١٩٧٩)، ص ١٤٧، ص ١٥١.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

الماديين كالمال والثروة او المعنوي كالسمعة والشهرة والعلاقات الاجتماعية حتى يصاب الجسد الاجتماعي بالفساد ويفقد الناس اهتمامهم بالشأن العام والاقتصر على فرديتهم، والسر في انخراط المجتمع في ذلك هو التبسيط في كل شيء فالتسافل أيسر من الترفع. ان سيادة هذا النظام سيؤدي الى سيطرة التافهين على جميع مفاصل الدولة الحديثة. فيساعد هذا النظام الموظفين الاقل كفاءة او عديميها على الترقى حتى يزيحوا الموظفين الاقدر والاعلى كفاءة، كما انه سيؤدي الى ان تكون مخرجات المؤسسات التعليمية تنتج اشخاص يحملون معلومات دون ان يمتلكوا القدرة على الفهم والتحليل<sup>(1)</sup>.

3. الدور المزدوج للإعلام هو من جهة يشبع بعض الحاجات ومن جهة اخرى يقوم بتوليد حاجات جديدة وهناك من يميز بين الحاجة والرغبة فالحاجة تأتي من الواقع وتتطلب اشباعا اما الرغبة فهي توليد دوافع لطلب اشياء غير مطلوبة في الواقع وبالتالي تحويل المجتمع من ثقافة الحاجة الى ثقافة الرغبة، وحتى تكون الرسالة الاعلامية قابلة للتمدد الى شرائح واسعة في المجتمع. فإن قابلية التصديق تقابل الافتقار لقابلية النقد، وعدم القدرة على التثبيت من صحة المعلومات لعدم وجود الوقت الكافي لأغلب الناس فضلا عن الإطار المرجعي الذي يساهم في قبول كثير من المعلومات لأنها قدمت بطريقة منسجمة مع هذا الإطار. الى جانب ذلك تلعب اثاره العواطف دور العواصف في تلاعبها بالعقول<sup>(2)</sup>.

(1) د. الان دونو، نظام التفاهة، ترجمة وتعليق د. مشاعل عبد العزيز الهاجري، لبنان، بيروت، ط١، (٢٠٢٠)، ص١٣، ص٢٥، ص٢٦، ص٢٨، ص٧٥، ص٧٦، ص٩٢، ص٣٥٩.  
(2) احمد فهمي، هندسة الجمهور، كيف تغير وسائل الاعلام الافكار والتصرفات، المملكة العربية السعودية، الرياض، مركز البيان للدراسات ط١، (١٤٣٦) هجرية (١٩٧٨) ميلادي، ص١١٩، ص١٢٣، ص١٢٥، ص١٢٦، ص١٥٩، ص١٦٣، ص١٦٤، ص١٧٦.



الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

4. وفي نطاق صراع الهندسة الاجتماعية بين الدول، تسعى بعض الدول الى التأثير في افكار وعواطف وسلوك شعوب الدول الاخرى بهدف تحقيق اهداف معينة وفي مقدمتها الاهداف السياسية فتستفيد من قدرتها وتفوقها في مختلف المجالات ومن ذلك التقنيات الالكترونية والتقدم في مجال شبكات التواصل الاجتماعي فيتم استخدام الكلمة الصوت الصورة الرموز في التعبير عن افكار واتجاهات تحاول التغلغل في هذه المجتمعات والدعوة لتبني نموذج معين في الاقتصاد السياسة وحتى طريقة الحياة اي تعميم نمط معين لبلد معين على بقية الشعوب والدول<sup>(1)</sup>.

وتسعى الهندسة الدستورية إلى تحقيق الانسجام بين الوثيقة الدستورية المراد انجازها وبين متطلبات الواقع السياسي، فإنّاج الوثيقة الدستورية ينبغي ان يتم وفق مواصفات معينة تعكس التوازنات السياسية ومعبرة عن مجموعة العوامل الواقعية المؤثرة ومتجاوبة مع متطلبات الديمقراطية وحقوق الانسان وحرياته الأساسية، بحيث تكون الوثيقة الدستورية هي الاداة التي تعكس هندسة النظام السياسي ومؤسساته وتفاعلات اجزائه ونظمه الفرعية، فترسم حدود التوازنات السياسية الحقيقية وتساهم في بناء الثقة بين النخبة السياسية والمجتمع من خلال تقليص مساحة الاستبداد المرتبطة بشخصنة السلطة وضعف التمايز بين المؤسسات والحاكمين في إطار عقلنة قانونية يعبر عنها منطق الهندسة الدستورية<sup>(2)</sup>.

(1) د. حافظ علوان حمادي الدليمي، المدخل لعلم السياسة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، بغداد، (١٩٩٩)، ص١٦٧، ص١٧٠، ص١٩٥، ص٢٢١.  
(2) د. لؤي عبد الفتاح، د عثمان الزياتي، الهندسة الدستورية ومتطلبات الاصلاح قراءة في بعض مقومات جودة الدستور، بحث منشور على الانترنت، ص١، ص٢، ص٦، على الرابط:  
[https://www.researchgate.net/publication/303819621\\_alhndst\\_aldstwryt\\_wmttl](https://www.researchgate.net/publication/303819621_alhndst_aldstwryt_wmttl)

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

فالهندسة الدستورية تسعى الى تحقيق القبول المجتمعي كشرط اساسي لضمان الاستقرار السياسي من خلال تحقيق العدالة وتوفير الضمانات الاساسية لحقوق الافراد وحررياتهم بشكل فعال واضفاء الشرعية على صاحب السلطة طالما استمدت مصدرها من ارادة الشعب وطالما كانت السلطة السياسية ساعية في تحقيق المصلحة العامة وتنفيذ بحكم القانون ولا تتغول على حريات الافراد وحقوقهم<sup>(1)</sup>.



bat\_alaslah\_qrat\_fy\_bd\_mqwmat\_jwdt\_aldstwralhndst\_aldstwrwt\_wmtlbat\_ala  
slah\_qrat\_fy\_bd\_mqwmat\_jwdt\_aldstwr

(1) ، <https://fcds.com/law/17> ، ايمر بي فلورس، هندسة الدستور و حمايته، مقال متاح على الرابط: <https://fcds.com/law/17> ، تاريخ الدخول 2025/06/13.

## الخاتمة

توصل هذا البحث إلى عدد من الاستنتاجات والتوصيات وكالاتي:

الاستنتاجات:

أولاً: ان هندسة الدولة هي عملية دراسة وتحليل للدولة كما هي في الواقع الفعلي فهي دراسة للحاضر والماضي الذي ساهم في انتاجه ولكنها ايضا تحليل ودراسة لما ينبغي ان تكون عليه الدولة فهو دراسة للمستقبل فهي تجمع بين المنظور المتحرك للدولة الى جانب النظرة التي تتناولها من زاوية ثابتة نسبياً. ومن هنا تشترك الهندسة الدستورية مع الهندسة السياسية والهندسة الاجتماعية في تناول الدولة من منظور ثلاثي الابعاد يجمع بين الشكل الثابت والمضمون المتغير.

ثانياً: ان الهندسة الدستورية لا تعني مجرد وجود وثيقة دستورية مكتوبة، بل تعني عملية عقلانية قانونية استشرافية تعبر عن فكر فلسفي قانوني وسياسي، تستمد أسسها من الواقع العملي بين توازنات القوى الفاعلة والقبول المجتمعي تنطلق من حقائق الواقع نحو رؤية وتصورات تسعى لتحقيق التطور والتقدم والقدرة على الاستجابة للمتغيرات والتكيف معها تنعكس بالنتيجة في التصميم الدستوري.

ثالثاً: ان ترابط مجالات العلوم الإنسانية يتيح امكانية الاستفادة من النتائج التي توصلت اليها تلك العلوم من بعضها الاخر كل في ميدانه.

رابعاً: ان الدول كعناصر واركان لا تختلف ولا تتغير كثيراً وهي أكثر استقراراً نسبياً من الانظمة والاتجاهات التي تهيمن على الدولة نفسها.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

**خامساً:** ان ترسيخ فاعلية الدولة يكمن في بناء مؤسسات واجهزة قوية قادرة على التكيف مع بيئتها فليس المهم فقط. في وجود. الهياكل بل الاكثر أهمية هو مدى كفاءتها وفعاليتها.

**سادساً:** ان صناعة المواطن والمواطنة شرط اساسي يدعم وجود الدولة اي ان صناعة المواطن لا تقل أهمية عن صناعة الوطن.

**سابعاً:** ان الدولة تنظيم سياسي يحتكر العنف المشروع تمثل القوة الكبرى في الدولة ولكن هذه القوة وحدها لا تساهم في بناء واستقرار الدولة فهي تحتاج إلى رضا وتقبل المحكومين بهذه السلطة كشرط اساسي لاستمرارها.

**ثامناً:** تقيد قواعد الدستور سلطة الدولة في النظام الديمقراطي حين تتوزع السلطة بين عدة قوى يحد بعضها البعض الاخر.

**تاسعاً:** ان وجود الدستور والبنى والهياكل المؤسسية لا يكفي وحده بل لابد من ترسيخ ثقافة سياسية تؤمن بالدولة كمؤسسة تعبر عن الصالح العام ويرتبط فيها الفرد مع الدولة ومع غيره فيها برابطة المواطنة.

**عاشراً:** تتنوع وتتعدد وظائف الدولة بحسب دور الدولة الذي تحدده الاتجاهات والفلسفات التي تعتنقها الدولة.

**أولاً:** أهمية الاستفادة من الافكار المطروحة في نطاق العلوم السياسية من قبيل الهندسة السياسية والهندسة الاجتماعية بان يتم الاستفادة منها في مجال الابحاث والدراسات القانونية، وتحديداً في نطاق القانون الدستوري، والدراسات المتعلقة بفلسفة القانون.

الهندسة الدستورية و مرتكزات هندسة الدولة

**ثانياً:** ان القانون الدستوري وهو قانون السلطة السياسية ينبغي ان لا يقف عند حدود تحليل النصوص بل يتعداها لتحليل الواقع العملي فينطلق القانون من الواقع ويتعامل كمخرجات مع الواقع.

**ثالثاً:** ضرورة التميز بين وجود القانون وبين حكم القانون فوجود القانون يعني توفر الضمانات القانونية المنصوص عليها الا ان حكم القانون يعني تطبيق تلك النصوص على الجميع حكما ومحكومين إلى جانب تطبيق مبدأ الشفافية ومبدأ المسائلة والمحاسبة.

**رابعاً:** أهمية بناء العقلية القانونية التي تمتلك عمق التفكير في نطاق فلسفة القانون بما يتيح انتاج افكار قانونية جديدة مصدرها الواقع العملي فأفكار من قبيل السلطة المؤسسة، الارادة العليا، والارادة العادية، العقد الاجتماعي، الهوية الوطنية، القانون الطبيعي، وحتى فكرة الدولة وفكرة الدستور هي في الواقع نتاج تطور فكري وفلسفي قدم عذا النتاج الذي لانزال نعيش تجاربه واثاره.

**خامساً:** أهمية النظر إلى ان عملية بناء الدولة هي عملية تتكامل وتترابط فيها الهندسة الدستورية مع كل من الهندسة السياسية والهندسة الاجتماعية.



دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزاعات الافريقية

# دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية التحديات والفرص نحو السلام المستدام

الأستاذ الدكتور . محمد منذر

اعداد مصطفى كامل زباله اللامي



دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزاعات الافريقية

## مستخلص البحث

يتناول هذا البحث دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية، حيث يعاني العديد من دول القارة من عدم الاستقرار والصراعات المستمرة. يبرز البحث أهمية مجلس السلم والأمن الإفريقي كآلية رئيسية لمنع وإدارة النزاعات بطرق سلمية، ويستعرض أهدافه ومبادئه التي تستند إلى تعزيز التعاون بين الدول الأعضاء. كما يتناول البحث أزمة دارفور والصومال كنموذجين لتدخلات الاتحاد، موضحة التحديات التي واجهها مثل التدخلات الخارجية وضعف التنسيق. يُختتم البحث بتوصيات لتعزيز فعالية جهود الاتحاد الإفريقي، بما في ذلك بناء قدرات مؤسسية قوية، وتطوير استراتيجيات شاملة، وزيادة الوعي المجتمعي بأهمية السلام.



دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزاعات الافريقية

## Abstract

This research addresses the role of the African Union in resolving African conflicts, as many countries on the continent suffer from instability and ongoing disputes. The research highlights the importance of the African Peace and Security Council as a key mechanism for preventing and managing conflicts peacefully, outlining its objectives and principles that emphasize enhancing cooperation among member states. Additionally, it examines the crises in Darfur and Somalia as case studies of the Union's interventions, detailing the challenges faced, such as external interventions and weak coordination. The research concludes with recommendations to strengthen the effectiveness of the African Union's efforts, including building strong institutional capacities, developing comprehensive strategies, and increasing community awareness of the importance of peace.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

## مقدمة

تعد إفريقيا من أكثر القارات تأثراً بالصراعات والنزاعات، حيث تعاني العديد من دولها من حالات عدم استقرار تؤثر سلباً على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. في ظل هذه التحديات، برز دور الاتحاد الإفريقي كجهة فاعلة تسعى إلى تحقيق السلام والأمن في القارة. تأسس مجلس السلم والأمن الإفريقي كآلية رئيسية للتعامل مع النزاعات، حيث يهدف إلى منع الصراعات وإدارتها وتسويتها بطرق سلمية. ومن خلال استراتيجيات متعددة، يسعى الاتحاد الإفريقي إلى تعزيز التعاون بين الدول الأعضاء وتقديم الدعم اللازم للجهود السلمية. إن فهم دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية يمثل خطوة أساسية نحو تعزيز الاستقرار في القارة وتحقيق التنمية المستدامة.

### أهمية البحث

تتجلى أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على الدور الحيوي الذي يلعبه الاتحاد الإفريقي في معالجة النزاعات والصراعات في القارة. من خلال دراسة الأنشطة والمساهمات التي يقدمها مجلس السلم والأمن الإفريقي، يمكن فهم كيفية تعزيز الأمن والاستقرار في الدول الإفريقية. كما يساهم البحث في تقديم توصيات لتحسين فعالية جهود الاتحاد الإفريقي، مما يساعد على بناء مستقبل أكثر سلاماً واستقراراً للقارة.

### إشكالية البحث

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

تتمثل إشكالية البحث في مدى فعالية الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية، خاصة في ظل التحديات السياسية والاقتصادية التي تواجهه. كيف يمكن للاتحاد الإفريقي تعزيز دوره في إدارة الصراعات، وما هي العوامل التي تعيق تحقيق أهدافه في السلام والاستقرار؟

### منهجية البحث

سيتبع البحث منهجية تحليلية تعتمد على دراسة الأدبيات المتعلقة بدور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات، مع التركيز على تحليل البيانات والتقارير الصادرة عن مجلس السلم والأمن الإفريقي. سيتم استخدام أسلوب المقارنة بين تجارب الاتحاد الإفريقي في مختلف النزاعات الإفريقية، بالإضافة إلى تحليل الآراء المختلفة حول فعالية تدخلاته.

### هيكلية البحث

سيكون البحث من مبحثين رئيسيين:

المبحث الأول: الإطار التنظيمي لمجلس السلم والأمن الإفريقي وأهدافه ومبادئه.

المبحث الثاني: دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية، مع التركيز على أزمتي دارفور والصومال.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

## المبحث الأول

### الإطار التنظيمي للإتحاد الإفريقي

يعتبر مجلس السلم و الأمن الإفريقي الجهاز الرئيسي الذي يعمل في ظل الإتحاد الإفريقي والمنوط به مهمة فض النزاعات و تسويتها سلمياً، ويمتاز مجلس السلم و الأمن الإفريقي بطبيعة مميزة، جعلت منه الآلية الأقدر على كفالة الانسجام وتحقيق الاستقرار و الأمن داخل القارة الإفريقية إلى جانب تشكيلة متنوعة يعترفها توازن و تساوي، حيث تعتبر أهداف و مبادئ الإتحاد الإفريقي بمثابة إستراتيجية محكمة مكنته من التماشي و التعاطي مع التطورات الدولية و الإقليمية، و مواجهة التحديات التي اعترضت منظمة الوحدة الإفريقية أثناء مسيرتها.

### المطلب الأول: أهداف و مبادئ مجلس السلم و الأمن الإفريقي

نصت المادة الثانية من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن الإفريقي على أنه جهاز لصنع القرار فيما يتعلق بمنع الصراعات و إدارتها و تسويتها داخل الإتحاد الإفريقي، و يتعاون معه في تحقيق هذه المهمة كل من: مفوضية الإتحاد الإفريقي هيئة الحكماء، إلى جانب النظام القاري للإنداز المبكر، و القوة الإفريقية للتدخل السريع.

و بالرجوع إلى نص المادة الخامسة من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن الإفريقي فإنه تتضح لنا تشكيلته حيث نجد أنه يتشكل من: خمسة عشر عضواً يمثلون جميع أقاليم القارة الإفريقية و يختارون على أساس الحقوق المتساوية، و عملية انتخابهم تكون كما يلي: عشرة أعضاء منهم يتم انتخابهم لمدة

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

سنتين، والخمسة الآخرون يتم انتخابهم لمدة ثلاثة سنوات، وذلك بهدف ضمان الاستمرارية وذلك يكون على أساس التمثيل الإقليمي العادل وبطريقة التناوب. وتجدر الإشارة إلى أنه يجوز إعادة انتخاب كل عضو تنتهي مدة عضويته في المجلس مباشرة إلى جانب ذلك يقوم المؤتمر بإجراء تقييم دوري لمدى استيفاء الأعضاء للمعايير المنصوص عليها في المادة الخامسة الفقرة الثانية مع اتخاذ كل إجراء مناسب لها<sup>(1)</sup>.

فإن أهداف ومبادئ مجلس السلم والأمن الإفريقي تمكنه من ضمان الاستجابة السريعة لمختلف النزاعات والأزمات بإفريقيا، كما تكفل تناسق وانسجام جهوده الزامية لتحقيق السلام والاستقرار.

#### أولاً: أهداف مجلس السلم والأمن الإفريقي:

إن القانون التأسيسي للاتحاد حدد الإطار القانوني لمجلس السلم والأمن الإفريقي المقترح رغم أنه لم يدرجه ضمن أجهزة الاتحاد فاكتفاء في مرحلة سابقة بآلية منع وإدارة وتسوية الصراعات، وفي هذا الإطار أصدر مؤتمر الاتحاد الإفريقي في (9 يوليو 2002، بديربان / جنوب إفريقيا بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن الإفريقي للاتحاد الإفريقي.

ونستخلص من أحكام المادة الثالثة من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي أهم الأهداف التي يعمل على تحقيقها، وهذه الأهداف تتمحور أساساً في: العمل على الارتقاء بالسلم والأمن والاستقرار في إفريقيا، والحفاظ

(1) المادة الثانية من بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي، الموقع،

<http://www.sis.gov.eg/Templates>

دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزاعات الافريقية

على الحياة البشرية كون أنها حق طبيعي لا يمكن لأحد أن ينتزعه من أي شخص مهما كانت انتماءاته وفورقاته.

بالإضافة إلى السهر على حماية ممتلكات الشعوب الإفريقية، مع سهره الدائم على مراقبة الأوضاع وآخر المستجدات والمتطورات داخل القارة الإفريقية، إلى جانب سهره على التدخل في حالة نشوب أي نزاع من شأنه أن يهدد ويخل بالسلم والأمن والمساهمة في فض النزاع والصراع القائم وإخلال السلم بطريق سلمه.

وفي حالة ما إذا وقع نزاع وأسفر عنه دمار وخراب من بين أهدافه هو إعادة التعمير وتنفيذ كل نشاط من شأنه أن يحد من استمرار أعمال العنف، إلى جانب تدعيمه لجميع الجهود الإفريقية الهادفة للتصدي لأخطر جريمة يشهدها العالم المعاصر وهي "جريمة الإرهاب الدولي"، إلى جانب ذلك فإن المجلس يهدف كذلك إلى انتهاج سياسة أمنية دفاعية مشتركة وهذا إعمالاً بنص المادة الرابعة من القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي، زيادة على كل هذه الأهداف فإن المجلس له هدف آخر وهو احترام الكرامة الإنسانية، وقواعد القانون الدولي الإنساني ومنع انتهاكها أثناء فترات النزاعات المسلحة الداخلية<sup>(1)</sup>.

وهنا سنتعرض لأهم ما جاء في هذا البروتوكول على الوجه التالي:

- إنه جهاز لصنع القرار فيما يتعلق بمنع وإدارة وتسوية الصراعات وسيعاون المجلس كل من اللجنة المفوضية، ومجمع الحكماء ونظام للإنذار القاري المبكر وقوة إفريقية للتدخل السريع وصندوق خاص.

(1) المادة الثالثة من بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للإتحاد الإفريقي، مرجع سابق،

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

- تتمثل أهداف المجلس في تعزيز السلم والأمن والاستقرار في إفريقيا، ومنع لصراعات وصنع وبناء السلام، وتنسيق الجهود القارية لمنع وحصر الإرهاب الدولي، وتطوير سياسة دفاعية مشتركة للاتحاد، وتعزيز وتشجيع الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون، وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

### ثانياً: مبادئ مجلس السلم والأمن الإفريقي:

بالنسبة لمبادئ مجلس السلم والأمن الإفريقي فإننا نكتشفها من نص المادة الرابعة من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي وتتمثل أساساً في: إتباعه الطرق السلمية في منع وإدارة النزاعات وفضها، إلى جانب استجابته المبكرة لاحتواء الأوضاع المتأزمة التي يمكن باستمرارها أن تتطور إلى نزاعات دموية عنيفة، واحترام قدسية الحياة البشرية، وقواعد القانون الدولي الإنساني مع احترام سيادة ووحدة أراضي الدول الأعضاء، وعدم التدخل من جانب أية دولة عضو في الشؤون الداخلية لدولة أخرى، واحترام الحدود الموروثة عند نيل الاستقلال إلى جانب إرسائه لمبدأ مهم وهو حق التدخل في أية دولة عضو وذلك وفقاً لما يقرره المؤتمر<sup>(1)</sup>.

وذلك في حالة ما إذا وقعت جرائم خطيرة ترقى إلى درجة الجرائم المصنفة الأخطر دولياً وهي أساساً: جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد

(1) المادة الرابعة من بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي، مرجع سابق،

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

الإنسانية، إلى جانب ذلك أيضاً أقر مبدأ حق أية دولة عضو في الإتحاد الإفريقي طلب تدخل المجلس من أجل استعادة السلام في أقاليمها.

وبمقتضى مبادئ الاتحاد الإفريقي، أصبح من حق المؤتمر (الجمعية) إصدار قرارات بتدخل الاتحاد في ظل ظروف محددة كجرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية في الدول الأعضاء، كما أصبح من حق الدول الأعضاء طلب التدخل من الاتحاد الإفريقي لإعادة السلام والأمن.

وتلك كانت نقلة نوعية جديدة للعمل الجماعي الهيكلي لم تكن موجودة من قبل، فعلى مدار ثلاثين عاماً تقريباً من عام 1993/63 م تعاملت منظمة الوحدة الإفريقية مع الصراعات الداخلية بقدر من الاستتار والتردد في معالجة تلك القضايا باعتبارها قضايا داخلية، ومن ثم أظهرت عدم رغبتها في التورط في الحروب الأهلية، وظل مبدأ المنظمة هو عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء إعمالاً للمادة الثالثة من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية.

ولكن منذ التسعينيات من القرن الماضي بدأت مرحلة جديدة في علاقات منظمة الوحدة الإفريقية بالمسائل الداخلية وخاصة في حالة الصراعات وتميزت هذه المرحلة بتأسيس آلية منع وإدارة وتسوية الصراعات عام 1993م، حيث أصبح السلام والأمن والاستقرار من المسائل التي ترتبط في نظر منظمة الوحدة الإفريقية بصلاح الحكم واحترام حقوق الإنسان والديمقراطية، وهي كلها من القيم والمعايير الجديدة التي شاعت على مستوى العالم في ظل النظام العالمي الجديد. ومع ذلك يمكن القول أن التدخل لحفظ السلام وفرضه لأول مرة يمثل نقلة نوعية في ظل الاتحاد الإفريقي، غير أن هذه النقطة النوعية الجديدة ينبغي أن

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

توضع في سياقها القانوني الصحيح، فالأهمية القانونية لحق الاتحاد في التدخل تتحدد في واقع الأمر وفقاً لعدة اعتبارات أهمها<sup>(1)</sup>:

- إن حق الاتحاد في التدخل ورد في سياق المادة التي تتناول المبادئ وهو ما ينتهي بالحق لأن يكون مجرد إعلان النوايا أكثر من كونه التزام تعاقدي بالمعنى القانوني الدقيق.

- إن حق الاتحاد الإفريقي ليس حقاً مطلقاً بل هو حق محدد أو مقيد بجرائم معينة أو حالات محددة وفقاً للنص الوارد بالقانون التأسيسي وهي بالتحديد ثلاث حالات (جرائم الحرب، الإبادة الجماعية، الجرائم ضد الإنسانية) حيث كلها حالات أصبحت تستدعي التدخل من قبل الجماعة الدولية في المفهوم الدولي المعاصر فيما يعرف الآن بالتدخل لأغراض إنسانية من قبل الجماعة الدولية.

- إن قرار التدخل يصدر من مؤتمر رؤساء الدول والحكومات للاتحاد الإفريقي وهذا يعني موافقة جميع الدول الأعضاء بالإجماع أو على الأقل بأغلبية ثلثي الدول الأعضاء في الاتحاد إن تعذر توافر الإجماع وهذا يمثل ضماناً كافية لعدم التعسف في استخدام حق الاتحاد في التدخل.

- إن تدخل المنظمات الإقليمية في أغراض حفظ السلام أو فرضه إنما تخضع في السياق العام لميثاق الأمم المتحدة وإشراف مجلس الأمن، الذي ينبغي أن يكون على بيئة كاملة بأي عملية تدخل حتى ولو قامت بها منظمات إقليمية أو

(1) المادة الرابعة من بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي، مرجع سابق،

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

فرعية وهو ما يمثل ضماناً أخرى لعدم المغالاة أو التطرف في استخدام حق الاتحاد في التدخل.

فإن التدخل الجماعي من قبل الاتحاد سيوفر دون شك فرصة أكبر لإحلال السلام في القارة ويقطع الطريق أمام التدخلات الأخرى سواء من قبل الدول الإفريقية فرادى أو من قبل التدخلات الأجنبية التي عانت منها القارة كثيراً.

ومع ذلك يظل مبدأ التدخل الجماعي الإقليمي محفوظاً ببعض المحازير وأول هذه المحازير يتمثل في غيبة وفاق إقليمي حول بعض المفاهيم المرتبطة بعملية مثل مفهوم جرائم الحرب ومفهوم الإبادة الجماعية مفهوم الجرائم الإنسانية، لذا ينبغي الاتفاق على تحديدها حتى لا يكون ذلك سبباً في الخلاف بين الدول الأعضاء، ويؤدي إلى مزيد من الصراعات.

وثاني هذه المحازير هو العجز الإفريقي عن تدبير القدرات المادية لبناء قوة إفريقية قادرة على التدخل السريع في الأزمات وأسباب هذا العجز ما زالت قائمة في ظل الاتحاد أولها عجز الدول الأعضاء عن سداد أنصبتها لدى منظمة الوحدة الإفريقية واستمرارها في ذلك في ظل الاتحاد الإفريقي وذلك يحتاج إلى تفهم إفريقي من قبل الدول الأعضاء لأهمية النظرة الاستراتيجية لدور الاتحاد الإفريقي على حسم الصراعات و ذلك من خلال موارده الذاتية دون الاعتماد على المنظمة العالمية.

أما من حيث مبدأ وضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة الإفريقية، فقد ورد هذا المبدأ في إطار القانون التأسيسي للاتحاد في المادة الرابعة، الفقرة (د)، والتي نصت على وضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة الإفريقية، وقد حاولت منظمة

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

الوحدة الإفريقية أن تقيم نظاماً دفاعياً للعمل المشترك من خلال تنسيق السياسات الدفاعية وبصفة خاصة ضد التهديدات الخارجية وخاصة ضد الدول الاستعمارية والنظم العنصرية، غير أن هذا الأمر لم يكن يستند إلى أساس ثابت من ميثاق المنظمة، حيث نصت المادة الثانية من ميثاق المنظمة ضمن أهدافها الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها.

وفي هذا الإطار تم إنشاء لجنة الدفاع وهي لجنة متخصصة مستقلة تضم الوزراء المتخصصين في الدفاع أو أي وزراء مفوضين من قبل حكوماتهم ومقرها أديس أبابا حيث تعمل تحت إشراف الأمانة العامة<sup>(1)</sup>.

أما على مستوى الاتحاد الإفريقي فإن خطوات تنسيق وبناء سياسة دفاعية مشتركة لم تتخط مرحلة البداية المبكرة جداً وتحتاج لخطوات مؤسسية فعالة من قبيل تنظيم اللقاءات المشتركة بين وزراء الدفاع الأفارقة ورؤساء هيئة أركان الجيوش بالشكل الذي يسهل عملية التخطيط والتدريب للعمليات المشتركة من قبل الجيوش الإفريقية ووضعها في حالة استعداد مع دراسة للإنذار المبكر لحالات الصراع والحروب الأهلية داخل دول القارة.

كما أن توحيد المصطلحات العسكرية ولغة التفاهم بين جيوش تنتمي لثقافات مختلفة، وكذلك فإن عملية التنسيق بين الإطار القاري من خلال الاتحاد الإفريقي والأطر الإقليمية الفرعية كالكوميسا ودول الساحل والصحراء غاية في الأهمية، وصولاً إلى تأسيس منظمة قارية للأمن والتعاون والتنمية، تطرح اتفاقية شاملة

(1) مصطفى سلامة حسين، الجماعة الاقتصادية الإفريقية، مجلة السياسة الدولية، العدد 113،

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

لعدم الاعتداء والدفاع المشترك في إطار قاري وتطور حول الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في إفريقيا.

فإن الاتحاد الإفريقي قد وضع منهجاً جديداً في إطار السياسة الدفاعية للقارة وقيم جديدة تحظى بإجماع إفريقي، وهو حق التدخل للاتحاد بقرار من مؤتمر رؤساء الدول والحكومات في الحالات الحرجة والمتفاقمة.

كما أن القانون التأسيسي قد أكد على بناء نظام إفريقي فعال للأمن الجماعي خاصة عن طريق وضع سياسة دفاعية قارية مشتركة، وإن هذا التطور يحقق أملاً إفريقياً خاصة إذا ما توافرت الإرادة السياسية الإفريقية من جانب القيادات والشعوب الإفريقية في بناء نظام مؤسسي قاري وفعال قادرة على نقل إفريقيا من حالة الصراعات وعدم الاستقرار إلى حالة من الأمن والسلام تحقق التنمية المنشودة. وتقضي علي المجاعات والفقر والأمراض في القارة<sup>(1)</sup>.

ونستنتج من ذلك أن مجلس السلم والأمن هو الإطار الجديد للارتقاء بالأمن الجماعي من جانب الاتحاد الإفريقي بوصفه جهازاً لاتخاذ القرار بشكل دائم لمنع وإدارة وتسوية المنازعات، كما يشكل نظاماً للأمن الجماعي والإنذار السريع بما يمكن استجابة سريعة وفعالة في حالات وجود منازعات أو أزمات في إفريقيا وتمثل أهدافه في الارتقاء بالأنشطة الداعية للسلم وإعادة البناء بعد المنازعات وإقامة نظام للدفاع الإفريقي المشترك، والارتقاء بالديمقراطية والحكم.

(1) أحمد حجاج، إفريقيا من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي، مجلة آفاق إفريقية،

العدد السادس، 2001، ص 13.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

ويتبع المجلس المبادئ المنصوص عليها في القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي وإن كان يضيف إليها مبادئ مكملة تتمثل في الاستجابة السريعة للسيطرة على الأزمات والاعتماد المتبادل بين التنمية الاجتماعية - الاقتصادية وأمن الشعوب والدول.

وبهذا يعتبر مجلس السلم والأمن بمثابة تغيير عميق في الرواية العملية للسعي لإقرار السلم والأمن الجماعي في إفريقيا، مما يعد مرحلة متقدمة على إعلان القاهرة عام ١٩٩٣ المنشئ لآلية منع وإدارة وتسوية المنازعات بداخل منظمة الوحدة الإفريقية، لأن مجلس السلم والأمن قد وضع بعداً جديداً فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن والاقليميين تركز على مبدأ التدخل.

هذا ويعتبر قيام الاتحاد الإفريقي بوضع البروتوكول الخاص بإنشاء مجلس السلم والأمن الإفريقي بمثابة قفزة نوعية في تنفيذ الهياكل المؤسسية للاستجابة للأزمات في القارة، وتترجم عملية تنظيم الاستجابة الجماعية للقارة للمنازعات سواء الداخلية أو ما بين الدول إرادة سياسية وتعهداً استراتيجياً للقيام بأعمال بناء السلم على الأراضي الإفريقية، بمعنى التمسك بأفرقة السعي والعمل على الحفاظ على الأمن الجماعي.

وفي إطار المحتوى الإفريقي الذي يعتمد على هيكلية السلام كنموذج للسلوك الجماعي يتعين على الدول الأعضاء في مجلس السلم والأمن القيام بمسؤوليات أساسية فيما يتعلق بحفظ الأمن الجماعي الإقليمي، ويتعين عليهم ليس مجرد إخفاء الطابع الشرعي للهيمنة الرمزية من جانب التنظيم الإفريقي الجديد، وإنما أيضاً تأكيد وضعيتهم المتميزة رمزياً على غيرهم من الدول، وعلى المجلس أن

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

يُدرج عمله في إطار استراتيجيات تكفل لهم الإسراع بالخروج من الظروف الخلافية وتدعيم عملية الوقاية من المنازعات وتقوية السلام<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني: أنشطة ومساهمات مجلس السلم والأمن الإفريقي

تكلت مسيرة مجلس السلم والأمن الإفريقي منذ تأسيسه بدور حافل بأنشطة ومساهمات فعالة سعى من خلالها إلى غرس الثقافة الحقيقية للتعايش والحوار السلمي سنعمد إلى إبراز أهم هذه المساهمات والأنشطة.

#### أولاً: أنشطة مجلس السلم والأمن الإفريقي:

من أهم أنشطة مجلس السلم والأمن الإفريقي عقد اجتماعات حول النزاعات والصراعات في إفريقيا، حيث إن عقد الاجتماعات حول النزاعات والصراعات التي تدور في القارة الإفريقية تعد من بين أهم الأنشطة التي يقوم بها مجلس السلم و الأمن الإفريقي، فقد عقد حوالي 29 اجتماعاً على مستوى السفراء في مقر الإتحاد الإفريقي، وعمل من خلالها على دراسة الأوضاع المتعلقة بالنزاعات ومخلفاتها.

وإلى جانب عقده لاجتماعات حول النزاعات المسلحة التي تدور في القارة، فإنه كذلك يعمل على إجراء وعقد جلسات إعلامية وذلك بغية وصوله إلى تلقي معلومات حول المسائل التي تدخل ضمن تفويضه، والتعرف على كل مستجد، إلى جانب ذلك يقوم بإصدار بيانات صحفية حول جميع المناقشات التي يجريها ويفصح عن النتائج التي توصل إليها.

(١) جوزيف رامز أمين، الموقف المصري من الاتحاد الإفريقي، مجلة آفاق إفريقية، العدد الثاني عشر، 2003، ص 64.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

كما يسهر رئيس مجلس السلم والأمن الإفريقي عند نهاية كل شهر بتقديم إحاطة إلى لجنة الممثلين الدائمين عن جميع الأنشطة التي قام بها طوال ذلك الشهر.

وإلى جانب سهر المجلس على تقديم إحاطات إلى لجنة الممثلين الدائمين فإنه كذلك يقوم بالمشاركة في الاجتماعات الدولية التي تجرى بخصوص المسائل المتعلقة بالسلم والأمن بالقارة، ومن أهم هذه المشاركات نجد: مشاركة سفير أنجولا في اجتماع لمجموعة الإتحاد حول الوضع في غينيا وكان ذلك في "كوناكري بغينيا" بتاريخ 17 فيفري عام 2009، في جلسة الامين للأمم المتحدة التي كانت لدراسة أهم الطرق والبحث عن أهم السبل الرامية لتدعيم عمليات حفظ السلام التي يقوم بها الإتحاد الإفريقي والتي عقدت بتاريخ 18 مارس عام 2009. كما تقوم هيئة الحكماء بإجراء اتصالات منتظمة مع مجلس السلم والأمن الإفريقي ورئيس المفوضية ورئيس الإتحاد الإفريقي، وتتبعهم على علم تام بجميع الأنشطة التي تمارسها وذلك سعياً منها "لضمان التنسيق والموائمة".

#### ثانياً: مساهمات المجلس في تسوية النزاعات:

قام مجلس السلم والأمن الإفريقي بمجموعة من المساهمات الرامية لإعادة السلم والأمن والاستقرار في العديد من دول القارة الإفريقية التي شهدت أجواء مشحونة ومتوترة ونخص بالذكر كل من إقليم دارفور غرب السودان ودولة الصومال.

تعد أزمة دارفور من أخطر الأزمات التي واجهت الاتحاد الإفريقي بعد إنشائه مباشرة، وتعد أيضاً واحدة من أشد الأزمات التي تواجه الدولة السودانية، ولا

دور الاتحاد الأفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

تتوقف تأثيراتها على إحداث حالة من عدم الاستقرار الداخلي، وإنما تتعدى ذلك إلى تهديد كيان الدولة ذاته، إما بسبب استمرار النزاع في أرجاء الإقليم المختلفة، أو من خلال توسيع دائرة الأطراف المتصارعة والمشاركة فيه، والداعمة له، وتلك التي تروج للنزاعات والميول الانفصالية بهدف تفتيت السلامة الإقليمية للدولة.

وتعود الإرهاسات الأولى لمشكلة دارفور إلى التوترات التي تصاعدت بين قبيلة الفور الأفريقية وعدد من القبائل البدوية العربية منذ الثمانينيات من القرن العشرين، إذ أنشأ الفور تجمعاً عرف بالحزام الأفريقي، وبدأت القبائل العربية تدعو إلى ما يعرف بتجمع العرب.

ومن هنا بدأ التفريق بين ما هو عربي وما هو أفريقي داخل دارفور، وشيئاً فشيئاً راحت مشاعر السخط والغضب إزاء حكومة السودان تملأ صدور الدارفوريين الأفارقة، إذ راحوا يحملونها المسؤولية عن تردي الأوضاع المعيشية في الإقليم، ويتهمونها بتجاهلهم في خططها التنموية، بل وبمحاباة أبناء القبائل العربية على حسابهم، وبمرور الوقت، تنامت النعرة العرقية في أوساط الدارفوريين الأفارقة، وظهرت حركات عرقية عديدة راحت تسعى إلى رفع ما تراه ظلاماً وغبناً طالما مورس إزاء بني جلدتها من قبل الحكومات كلها التي تعاقبت على حكم السودان منذ استقلاله، وقد لجأت هذه الحركات الدارفورية الأفريقية إلى العنف في سبيل إنجاز أهدافها وبرامجها<sup>(1)</sup>.

(1) زكي البحيرى، مشكلة دارفور، أصول الأزمة\_ وتداعيات المحكمة الجنائية الدولية، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008، ص 89.

دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزعات الافريقية

وتتمثل أبرز هذه الحركات الدارفورية في كل من " جبهة تحرير السودان " و " حركة العدل والمساواة"، في حين يمثل " الجنجويد" التنظيم الأبرز في صفوف أبناء القبائل الدارفورية العربية<sup>(1)</sup>.

وفيما يلي نعرض لدور مجلس السلم والأمن الأفريقي في معالجة أزمة دارفور، حيث شهدت أزمة دارفور العديد من الجهود الرامية لإيجاد تسوية مناسبة لها، ومن بين هذه الجهود ما قام به مجلس السلم والأمن الأفريقي من أجل تسوية هذه الأزمة.

ففي اجتماع مجلس السلم والأمن الأفريقي رقم " 13 "، الذي عقد بتاريخ 27 يوليو 2004 م، طلب من رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي إعداد خطة شاملة لكيفية عمل بعثة لنزع سلاح الأطراف المتصارعة وإحلال السلم والأمن وتسوية الصراع في الإقليم.

وفي اجتماع المجلس رقم " 17 "، الذي عقد بتاريخ 20 أكتوبر 2004 م، قرر المجلس تشكيل قوة لحفظ السلم في الإقليم وإرسالها، سميت بقوة ( Amis )، قوامها 3320 فرداً، منهم 2341 من العسكريين، و450 مراقبة، و815 من الشرطة المدنية، و26 من المدنيين الدوليين، مدة عام واحد حتى أكتوبر 2005 م.

(1) عبده مختار موسى، دارفور من أزمة دولة إلى صراع القوى العظمى، مركز الجزيرة للدراسات، ط1، 2009، ص101\_102.

دور الاتحاد الأفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

وكانت أهم أهداف قوة (Amis) ما يأتي<sup>(1)</sup>:

1\_ التأكد من التزام أطراف الصراع كافة باتفاقية أنجمينا لوقف إطلاق النار في أبريل 2004 وغيرها من الاتفاقيات في هذا الشأن.

2- بناء الثقة والمساهمة في خلق بيئة آمنة في الإقليم، لتأمين مواد الإغاثة توزيعها وتوصيلها إلى المتضررين، وتيسير عودة المشردين إلى ديارهم، واللاجئين إلى داخل حدود الإقليم.

3\_ حماية المدنيين المهددين في هذا الصراع، وتسوية الصراع سليماً، والعمل على تحقيق وحدة السودان واستقراره، وهو الهدف الأساسي لهذه البعثة. وقد أعرب مجلس السلم والأمن الأفريقي في اجتماعه رقم " 45 " الذي عقده في 12 يناير 2006 م عن رضاه للتقدم المحرز بشأن نشر قوة ( Amis )، والدور الكبير الذي قامت به هذه القوة، رغم كل المعوقات المادية واللوجيستية التي واجهتها.

وأعرب المجلس في هذا الاجتماع أيضاً عن دعمه المبدئي لنقل مهمة عمل قوة (Amis) إلى الأمم المتحدة، على أن يكون ذلك في إطار المشاركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، وقرر المجلس في هذا الاجتماع تمديد مدة عمل قوة (Amis) إلى آخر مارس 2006 م.

وفي أوائل سنة 2006 م تدهورت الأوضاع في إقليم دارفور تدهوراً كبيراً، وعلى أثر ذلك مارست الأمم المتحدة والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي ضغطاً

(1) نادية عبد الفتاح، مجدي صالح، مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، مركز البحوث الأفريقية، ط3، 2005، ص71.

دور الاتحاد الأفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

كبيراً على الاتحاد الأفريقي ومجلس السلم والأمن الأفريقي، تحت مسمى أن ما يحدث في دارفور عملية إبادة شاملة، وأن الاتحاد الأفريقي لم يستطع السيطرة على الأوضاع في الإقليم، رغم ما بذله من جهد في هذا الشأن.

وفي ظل ذلك، عقدت محادثات في بروكسل يوم 9 مارس 2006 م، جمعت الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي<sup>(1)</sup>.

ونتيجة للضغوط الدولية والأوضاع المتدهورة في دارفور، عقد مجلس السلم والأمن الأفريقي اجتماع له رقم " 46 " في 10 مارس 2006 م، وقرر الآتي:

1\_ الموافقة على نقل مهمة قوة (Amis) لحفظ السلم في الإقليم إلى الأمم المتحدة، على أن يكون ذلك في إطار المشاركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة.

2\_ تمديد مدة عمل قوة (Amis) لحفظ السلم في الإقليم إلى نهاية سبتمبر 2006 م.

3\_ بذل كل الجهود من أجل تسوية الأزمة بين السودان وتشاد، وذلك لما تتضمنه هذه التسوية بين البلدين من أثر مباشر في تسوية الصراع في دارفور.

والملاحظ هنا، أنه وبالرغم من أن مجلس السلم والأمن الأفريقي قد وافق على تسليم الأمم المتحدة مسؤوليات حفظ السلم في دارفور من خلال موافقته على

إنشاء قوة مختلطة مع الأمم المتحدة، إلا أن المجلس قد عمل - قدر الإمكان - للمحافظة على المصالح الأفريقية عند تشكيل هذه البعثة الأممية، إذ استطاع أن

(1) مجدي جلال، دور مجلس السلم والأمن الأفريقي في تعزيز السلم والأمن والاستقرار في أفريقية، مجلة آفاق أفريقية، القاهرة، المجلد السادس، العدد 20، 2006، ص 20.

دور الاتحاد الأفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

يحقق إنجازاً كبيراً من خلال الحفاظ على دور الاتحاد الأفريقي في دارفور، وضمان أن يتم التوصل إلى حل للنزاع تحت مظلة الاتحاد الأفريقي، وأن تظل المشاركة الأفريقية هي القوام الرئيس لأي بعثة حفظ سلم جديدة في الإقليم.

وقد تم هذا فعلاً عند تشكيل البعثة المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، والمعروفة اختصاراً باسم (يوناميد)، التي تسلمت مهامها في 31 ديسمبر 2007 م، وقد شكلت القوات الأفريقية نسبة كبيرة منها.

وإلى جانب دور مجلس السلم الأفريقي المباشر على الأرض داخل إقليم دارفور، وذلك من خلال المشاركة في البعثة المختلطة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة فإن المجلس يقوم بدور كبير على صعيد تحقيق المصالحة، وذلك بأفضل السبل لمعالجة قضايا المساءلة، ومكافحة الإفلات من العقاب بصورة فعالة وشاملة.

ولتحقيق ذلك أصدر مجلس السلم والأمن الأفريقي خلال اجتماعه رقم " 142 المنعقد في 21 يوليو 2008 م، قراراً يدعو فيه إلى تشكيل فريق رفيع المستوى للاتحاد الأفريقي بشأن دارفور، وعلى أثر ذلك قام رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي بترشيح عدد من الشخصيات الأفريقية البارزة كأعضاء في هذا الفريق، وقد حظي قرار مجلس السلم الأفريقي بشأن تشكيل هذا الفريق بتأييد كامل في الدورة العادية الثانية عشرة لمؤتمر الاتحاد الأفريقية التي عقدت من 1-3 فبراير 2009 م.

دور الاتحاد الأفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

وقد قدم فرق دارفور من خلال تقرير له العديد من التوصيات لمجلس السلم بشأن أفضل السبل لضمان المعالجة الفعالة والشاملة لقضايا المسائلة ومكافحة الإفلات من العقاب من ناحية، والمصالحة ولم الشمل من ناحية أخرى<sup>(١)</sup>.

وإلى جانب هذه التوصيات، أوصى التقرير أن يراعى الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة الوساطة الدولية حول دارفور، حتى تؤدي إلى إنجاح المفاوضات في إطار زمني محدد، وأن تنشئ مفوضية تنفيذ ومراقبة بصلاحيات واسعة حتى تشرف على تنفيذ الاتفاقية السياسية الشاملة.

وهنا رحبت الحكومة السودانية بتوصيات لجنة حكماء أفريقية، إلا أن مسألة تشكيل محكمة مختلطة للمتهمين بارتكاب جرائم في دارفور شكلت التحفظ الأول، وأوجدت ردود فعل كانت أقرب للرفض الصريح منها إلى احتمالات المساومة والقبول.

وأما فيما يتعلق بردود فعل الحركات المتمردة، فقد كانت متناقضة، وفي مجملها أقل مما كان متوقعاً، فالتقرير لم ينجح كذلك في تهدئة مخاوف الحركات المسلحة بشأن المحاسبة الجنائية لأنها سبق وأن أيدت الإجراءات الجنائية الدولية. فقد عمل المجلس على احتوائه لأزمة دارفور من خلال حثه الجماعة الدولية على تقديم المساعدات الإنسانية للسكان المتضررين من النزاع، كما عمد على حث الأطراف المتنازعة لاسيما الحكومة بتسهيل عملية مد إيصال المساعدات الإنسانية للمدنيين العزل، إلى جانب ذلك طلب المجلس السماح لرئيس مفوضية

(١) تقرير الفريق المشكل من مجلس السلم والأمن الأفريقي بشأن دارفور، على الموقع الآتي:

<http://www.dddc.org/AUPD-Report-on-Darfur-Arabic.pdf>

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

الإتحاد الإفريقي القيام بإرسال بعثة تعيد لها مهمة تقصي الحقائق حول ما يجري بدارفور، إلى جانب ذلك طلب من رئيس المجلس إعداد خطة تكون شاملة حول كيفية عمل بعثة الإتحاد الإفريقي من أجل نزع سلاح الأطراف المتنازعة وإحلال السلام و تسوية الصراع في الإقليم.

إلى جانب ذلك فقد ساهم في رعاية عدة مفاوضات وهي جداً هامة من بينها: مفاوضات إنجامينا، إلى جانبها ساهم في رعاية مفاوضات اللجنة المصغرة التي أجريت بأديس أبابا، بالإضافة إلى مفاوضات أبوجا، كما قام فريق الوساطة ببحث أطراف النزاع على التوقيع على اتفاق السلام الشامل بدارفور بتاريخ 25 أبريل عام 2006.

كما قام مجلس السلم والأمن الإفريقي في جلسته التي انعقدت بتاريخ 10 مارس 2014 بإصدار القرار 423 بخصوص الوضع في السودان بحيث جاء فيه<sup>(1)</sup>: دعوة وحث كل الأطراف السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان على ضرورة التوصل إلى حل سلمي للصراع، كما عمد إلى دعوتها إلى فرض وفتح مسارات إنسانية ووقف العمليات العدائية والتوصل إلى اتفاق نهائي، والعمل على إدارة الحوار الوطني الشامل بين كل الأطراف.

أما بخصوص أهم المساهمات التي قام بها في دولة الصومال فإنه: سهر على رعاية العملية السياسية المتمحورة حول تحقيق تنفيذ اتفاقية جيبوتي والاتفاقية بوسائل وقف الصدمات المسلحة المبرمة في 26 أكتوبر عام 2008، إلى جانب

(1) قرار مجلس السلم والأمن التابع للإتحاد الإفريقي، الموقع:

[http://www.arakoba.net\\_action\\_show](http://www.arakoba.net_action_show)

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

رعايته وإشرافه على إنشاء برلمان وحكومة إتحاد، كما قام بتشجيع الحكومة الانتقالية والتحالف من أجل إعادة تحرير الصومال وإرساء السلام، كما دعا كل الصوماليين اللذين لم يبادروا إلى عملية إعادة السلام والاستقرار للصومال الانضمام لتحقيق ذلك.

إضافة إلى ذلك ساهم في إرسال بعثة الإتحاد الإفريقي إلى الصومال وهي من أوغندا وبورندي التي عملت على إحلال السلام، كما بذل المجلس جهود من أجل بناء قدرات القوات الأمنية الصومالية ودعا إلى زيادة عدد هذه القوات لتصل إلى حوالي 8100 ألف جندي.

### المبحث الثاني

#### دور الإتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

تجتاح إفريقيا موجة عنيفة من الصراعات والنزاعات خصوصاً في الآونة الأخيرة، فتقريباً لا يوجد بلد إفريقي يعيش في كنف السلام والأمن، وهذه الصراعات أصبحت أكثر عنفاً وأشد خطورة وتعقيداً وهي متعددة الأسباب والأبعاد والجهات الفاعلة فيها، وأضحت وحدها مسألة تثير القلق الشديد وتتطلب الاستجابة السريعة، ونظراً لكثرة انتشارها وتنوعها وتعدد أطرافها ارتأينا إلى أخذ نموذج عن أهم وأعنف هذه الصراعات التي أثارت تساؤلات واستفسارات عدة، وحظيت باهتمام المجتمع الدولي لأنها لم تعد أزمت داخلية فقط إنما امتدت أثرها إلى دول الجوار ووصلت أبعادها إلى خارج حدود القارة وهما أزمتي إقليم دارفور غرب السودان والأزمة الصومالية.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

### المطلب الأول: دور الإتحاد الإفريقي في تسوية أزمة دارفور

تعتبر أزمة دارفور واحدة من أخطر وأعنف النزاعات المنتشرة في إفريقيا، فما شهدته الإقليم الغربي لدولة السودان من أحداث مأساوية أدى إلى إحداث نوع من اللإستقرار وقلب كيان الدولة السودانية ككل وخلقت مستجداتها العنيفة وضعاً خطيراً ودقيقاً على مستوى القارة، ونتيجة لهذه الخلفية الكارثية اقتضى الأمر على منظمة الإتحاد الإفريقي التحرك في سبيل احتوائها وإدارتها للوصول إلى حل من شأنه أن يعيد الأمن والاستقرار للإقليم وذلك من خلال تبنيه للعديد من الحلول.

#### أولاً: جهود الإتحاد الإفريقي في تسوية أزمة دارفور:

تعد أزمة دارفور واحدة من الأزمات التي حظيت بالاهتمام الدولي، كما شهدت العديد من الجهود الرامية إلى إيجاد تسوية ترضي كلا الطرفين، ومن بين هذه الجهود المبذولة نجد: جهود الإتحاد الإفريقي الذي أولاها اهتماماً منذ بدايتها عام 2003، وذلك من خلال سهره على عقد العديد من الاتفاقيات الرامية إلى إيجاد تسوية لها، كما سهر على رعاية العديد من جلسات الحوار الجامعة بين كلا الطرفين.

وتم عقد عدة مفاوضات واتفاقيات رامية إلى تسوية أزمة دارفور، من بين هذه المفاوضات والاتفاقيات والقمم التي أشرف عليها الإتحاد الإفريقي من أجل الوصول لتسوية سلمية لأزمة دارفور نجد: محادثات إنجامينا، قمة الإتحاد الإفريقي بأديس أبابا، مفاوضات أبوجا الأولى والثانية.

دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزاعات الافريقية

## أ\_ محادثات إنجامينا<sup>(1)</sup>:

أجريت محادثات إنجامينا بين الحكومة السودانية وأطراف المعارضة بحضور عدد من المراقبين من جانب الإتحاد الإفريقي والأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، إلى جانب الحضور التشادي وقد تمت من خلالها مناقشة أهم المطالب التي جاءت من أجل تحقيقها كلا الطرفين.

وهذه المحادثات قد شابها نوع من التعثر خصوصاً من جانب "وفد الحكومة" الذي لم يرتح كثيراً لحضور المراقبين الدوليين، من جانبها المعارضة أعربت عن ارتياحها من هذا الحضور، وعمدت هذه المفاوضات إلى تقريب المواقف بين الطرفين وتم التوصل من خلالها إلى التوقيع على إتفاق وقف إطلاق النار من كلا الجانبين بتاريخ 8 أبريل عام 2004، إلى جانب إلزام الحكومة السودانية وأطراف المعارضة بتوفير ممرات إنسانية بغية تسهيل وصول المساعدات للنازحين والمتضررين.

والإتحاد الإفريقي من جانبه أعرب على استعداده لنشر بعثة الإتحاد الإفريقي للسلام في الإقليم مع تشكيل لجنة لمراقبة مدى التزام الطرفين بتنفيذ إتفاق وقف إطلاق النار، وفي 21 أبريل عام 2004 دخلت محادثات إنجامينا مرحلتها الثانية برعاية تشادية وبحضور المراقبين الدوليين.

وقد تم التوصل بتاريخ 4 جويلية عام 2004 إلى توقيع الحكومة إتفاق قضت من خلاله على موافقتها على نشر 120 مراقباً في الإقليم، إلى جانب موافقتها

(1) أسامة علي زين العابدين، أزمة دافور التداعيات والحلول، أنظر الموقع:

<http://.ashorop.net/index>

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

كذلك على منحها للجنة تسهيلات لقيامها بمهمة مراقبة مدى الالتزام بوقف إطلاق النار في الإقليم، وهو الأمر الذي لم يتحقق وذلك بسبب استمرار انتهاك الاتفاقية ومواصلة إطلاق النار من طرف ميليشيات الجناويد، مما تسبب في فشل المفاوضات وانهيائها<sup>(1)</sup>.

### ب\_قمة أديس أبابا:

عقد الإتحاد قمة أديس أبابا بين كل من الحكومة السودانية وأطراف المعارضة بتاريخ 15 تموز عام 2004، هذه الجولة قبل انعقادها اعترضتها الكثير من المشاكل، فلما أعلنت الحكومة السودانية عن استعدادها للدخول في المفاوضات كأحد الأطراف البارزة، من جانبها المعارضة أعرضت عن مشاركتها في المفاوضات وهذا الموقف المتبنى من قبل المعارضة كان من باب أن: "الحكومة قامت بضم حوالي خمسة آلاف فرد من ميليشيات الجناويد إلى صفوف الشرطة السودانية".

كما أنهم قالوا أن الحكومة لا تلتزم بتنفيذ تعهداتها، ومن هنا المعارضة ثبتت موقفها في المشاركة من عدمها بمجموعة من الشروط متمثلة في: إلزام الحكومة السودانية بنزع سلاح ميليشيات الجناويد مع تقديم قادتها المتورطون بارتكاب جرائم بشعة في الإقليم للمحاكمة وضمان وصول المساعدات الإنسانية وموارد الإغاثة إلى النازحين واللأجئيين كافة، وضمان إجراء تحقيق دولي نزيه وشفاف حول الجرائم المرتكبة في الإقليم، واختيار مكان لإجراء المفاوضات.

(1) أسامة علي زين العابدين، أزمة دافور التداعيات والحلول، أنظر الموقع:

<http://.ashorop.net/index>، مرجع سابق، ص7.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

كما أكدوا على ضرورة أن تكون تحت إشراف ورقابة المجتمع الدولي ونتيجة لعدم الوصول إلى نتائج إيجابية ترضي كلا الطرفين فإن مفاوضات أديس أبابا انتهت بعد يومين من انعقادها وانسحاب وفد المعارضة منها<sup>(1)</sup>.

### ج\_مفاوضات أبوجا الأولى والثانية:

بعد انتهاك اتفاق إنجامينا لوقف إطلاق النار وانتهياره، وفشل المفاوضات التي أجريت في قمة الإتحاد الإفريقي بأديس أبابا، بدأت جولة جديدة من المفاوضات وهي مفاوضات أبوجا الأولى والثانية التي جاءت كاستمرار للمطالب والأهداف المرجوة تحقيقها من المحادثات السابقة.

سنتناول هذه المفاوضات كل على حدا، وذلك لفهم حيثياتها وأهم ما جاءت ونددت وسعت لتحقيقه وذلك على النحو التالي:

1\_مفاوضات أبوجا الأولى: انعقدت بين 23 أوت و15 سبتمبر عام 2004 بالعاصمة النيجيرية "أبوجا"، بين الحكومة وحركتي المعارضة، وهذه المفاوضات قد شهدت العديد من الخلافات بين كلا الطرفين بحيث سجل موقف الحكومة قدراً كبيراً من التعارض بالأخص ما تعلق بجانب المسائل الأمنية، وذلك في اتجاه الاتفاق على زيادة عدد قوات بعثة الإتحاد الإفريقي في الإقليم، وذلك من أجل نزع السلاح من المتمردين والسيطرة عليهم وجمعهم في ثكنات، وكاد هذا يهدد انهيار مفاوضات أبوجا الأولى مبكراً، وبعد ذلك ونتيجة من الجهود المبذولة تم إقناع المنسحبين بالعودة إلى طاولة الحوار والتفاوض.

(1) أسامة علي زين العابدين، أزمة دافور التداعيات والحلول، أنظر الموقع:

<http://.ashorop.net/index>، مرجع سابق، ص8.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

وتجدر الإشارة إلى أنه تم التطرق خلال هذه المفاوضات إلى العديد من النقاط التي أثارَت خلافات حادة وساخنة بين كلا الطرفين، أهمها كانت بخصوص: قضية نزع السلاح من المتمردين ومليشيات الجنجاويد حيث أصروا على ضرورة إتمام العمل السياسي ثم نزع السلاح.

أما الخلاف الثاني فكان متعلق بما قدمته حركتي " تحرير السودان والعدل والمساواة " اللتان عبرتا على رغبتهما في التفاوض في المجال الإنساني الأمني وفي محاولة لتقريب وجهات النظر بين كلا الطرفين وبغية الوصول إلى حل من شأنه أن يرضيهما.

فإن الوسيط التابع للإتحاد الإفريقي تقدم بمشروع تمثل في إرساء الأمن ونزع السلاح مع ضرورة تطبيق اتفاق إنجامينا، والسماح لقوات الإتحاد الإفريقي بمراقبة تحركاتهم، زد على ذلك ضرورة تقديم الزعماء المتورطون في الأزمة للمحاكمة، لكن هذه المفاوضات لحقها الانهيار ووصلت إلى طريق مسدود وذلك بسبب اتهام حركة التمرد الإتحاد الإفريقي بانحيازها للحكومة، من جانبها الحكومة عارضت المشروع بحجة تعارضه مع اتفاق إنجامينا.

2\_مفاوضات أبوجا الثانية: عقدت الجولة الثانية من مفاوضات أبوجا بتاريخ 21 أكتوبر إلى غاية 10 نوفمبر عام 2004، وقد نوقشت فيها مسألة مهمة جداً وهي: " تعزيز الأوضاع الإنسانية والأمنية في إقليم دارفور"، وخرجت هذه المفاوضات بنتائج جد مهمة وفعالة والتي تمثلت في التوقيع على بروتوكولين: أولهما خصص للأوضاع الأمنية، أما ثانيهما فقد خصص للأوضاع الإنسانية،

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

وقد تم التوقيع بحضور "رئيس النيجر أوليسيجون أوباسانجو إلى جانب وسطاء أفارقة وغربيين".

وأهم ما يمكن ذكره بخصوص بنود البروتوكولين نذكر ما يلي: بالنسبة للبروتوكول المتعلق بالوضع الأمني فيمكن الإشارة إلى أن طرفي النزاع ألزموا باحترام اتفاقيتي إنجامينا وأديس أبابا وذلك بوقف إطلاق النار بينهما، مع سهر كلا الطرفين على دعم عملية تطبيق وتنفيذ اتفاقية إنجامينا أما عن أهم البنود الأساسية الواردة في البروتوكول المتعلق بالوضع الإنساني فتتمثل أساساً في<sup>(1)</sup>: حرية التنقل والدخول إلى كافة مناطق دارفور مع ضمان دخول المساعدات الإنسانية وعمال الإغاثة، والسهر على اتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بمنع وقوع هجمات والتصدي لأي شكل من أشكال العنف المرتكب في حق المدنيين.

### ثانياً: تسوية أزمة دارفور في ظل اتفاق السلام:

أزمة دارفور تعتبر أهم أزمة برز فيها دور الإتحاد الإفريقي بقوة، والتي من خلالها قام بالعديد من الخطوات الفعالة التي كانت بمثابة اختبار لمدى قابليته على قيادة عملية إحلال السلم والأمن وإرساء لغة الحوار واحتواء الأوضاع في الإقليم الغربي للسودان، ولذلك سجلت مسيرة ومساعي الإتحاد بخصوص هذه الأزمة إشرافه على كافة جولات المفاوضات التي جمعت بين "طرفي المعارضة والحكومة" والتي أثمرت عنها نتيجة تمثلت في توقيع اتفاق دارفور للسلام عام

(1) جمال محمد السيد ضلع، تسوية أزمة دارفور في ظل الإتحاد الإفريقي، مجلة العلوم القانونية، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد الخاص، جوان 2007، ص38.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

2006، الذي مثل نقطة تحول هامة في سبيل الوصول إلى تسوية دبلوماسية مبنية على لغة الحوار لإرضاء وتحقيق مطالب كلا الطرفين.

لقد وافقت الحكومة السودانية وأطراف المعارضة على الشروع في مفاوضات إحلال السلام في دارفور تحت إشراف وقيادة الإتحاد الإفريقي، والتي استضافتها العاصمة النيجيرية أبوجا والتي جاءت رغبة من كلا الطرفين في الوصول إلى وضع إطار عملي وتنفيذي لجميع القضايا كانت عالقة قبل عام 2005، لكن التحضير لوضع قاعدة أساسية لتنفيذ اتفاق السلام شابه نوع من التعثر خصوصاً بعد أن تردد أطراف التفاوض في تقديم تنازلات تكون في صالح الإقليم خصوصاً ما تعلق بكيفية تقاسم السلطة فيما بينهم<sup>(1)</sup>.

فعمدت أطراف المعارضة إلى المطالبة بمنصب نائب الرئيس إلى جانب نسبة من الوزارات والمؤسسات، وذلك وفقاً للتعداد السكاني للإقليم من جانبها الإدارة الأهلية في دارفور عمدت إلى طرح نفسها كقوة بارزة على الأرض وذلك في "مؤتمر جامع لأبناء دارفور، والذي كان في منتصف شهر ديسمبر عام 2005 وكان تحت رعاية الحكومة السودانية و قاطعته حركتي المعارضة، وبتاريخ 29 نوفمبر عام 2005 بدأت الجولة السابعة الهادفة إلى إقامة اتفاق شامل حول السلام في دارفور لكن "اتسمت بدورها بتدهور أمني شديد"، وبقيت مكانها دون أن تطور وتحرز تقدم ملموس.

(1) جمال محمد السيد ضلع، تسوية أزمة دارفور في ظل الإتحاد الإفريقي، المرجع السابق، ص 81.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

وفي فيفري عام 2005 عمد مجموعة من الوسطاء في الإتحاد الإفريقي إلى المبادرة بإنهاء الجمود وإرساء محادثات ثنائية منفصلة بشأن تقاسم السلطة بين الحكومة السودانية ووفد عبد الواحد.

وفي 8 مارس عام 2006 عقد اجتماع في بروكسل بين كل من الإتحاد الإفريقي ونائب الرئيس السوداني "عثمان طه" إلى جانب مجموعة من الشركاء الرئيسيين للإتحاد الإفريقي بمن فيهم عدد من ممثلي منظمة الأمم المتحدة والإتحاد الأوروبي، وهذا الاجتماع أحرز تقدماً ملحوظاً في المباحثات بحيث أعلن "علي طه" التزام الحكومة السودانية بالنظر في تسليم بعثة الإتحاد الإفريقي لحفظ السلام إلى الأمم المتحدة في حال ما إذا تم التوصل إلى اتفاق نهائي للسلام في أبوجا. وبتاريخ 10 مارس عام 2006 تم التصريح بتقديم إذن لمجلس السلم والأمن الإفريقي بالشروع بعملية إحلال السلام وعادة الأمن والاستقرار والتوصل إلى التسوية السلمية للصراع، وبذلك سجل النصف الأول عام 2006 التوقيع على اتفاق سلام دارفور.

ومن حيث طبيعة اتفاق السلام، فإن اتفاق سلام دارفور يبدأ بجدول يبرز فيه أهم المحتويات المتعلقة بالاتفاق والمتمثلة أساساً في: قائمة للمختصرات والتعريفات التي توضح المصطلحات التي تضمنها الاتفاق وذلك قصد توضيح دلالتها ومعناها على نحو يساعد ويمكن الأطراف على استيعاب فحواه، بعد ذلك تليه مباشرة ديباجة الاتفاق: والتي من خلالها تم ذكر أهم الأطراف المعارضة والهدف الأساسي الذي يسعون للوصول إليه من خلال اتفاق سلام دارفور.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

وبعد الديباجة فإن اتفاق سلام دارفور تضمن ستة فصول وهي: فصل الأول جاء بعنوان [تقاسم السلطة]: وتضمن مجموعة من المبادئ العامة والمعايير والخطوط الإرشادية لتنفيذ عملية تقاسم السلطة وهو ما وضحته المواد من (1 إلى 4)، أما الفصل الثاني فقد جاء بعنوان [تقاسم الثروة] وتضمن المفاهيم والمبادئ العامة لتقاسم الثروة وهو ما وضحته بكل دقة المواد من (17 إلى 21)<sup>(1)</sup>.

وبخصوص الفصل الثالث فقد جاء بعنوان [وقف إطلاق النار الشامل و الترتيبات الأمنية الشاملة] وجاء على قسمين القسم الأول منه جاء بعنوان "وقف إطلاق النار الشامل" وأهم المبادئ العامة لتنفيذ وقف إطلاق النار، أما القسم الثاني منه فقد جاء بعنوان "الترتيبات الأمنية النهائية لأزمة دارفور"، وهو ما وضحته أكثر المواد من (21 إلى 29).

ثم جاء الفصل الرابع بعنوان [الحوار الدار فوري - الدار فوري و التشاور] وقدم لمحة إيضاحية لهذا الحوار بخصوص من هم الأطراف الفاعلة فيه وإلى ما يهدف ويسعو إليه، وهو ما بينته المادة 31، أما الفصل الخامس فقد تضمن مجموعة من الأحكام ووضحتها المادة 32 بصورة شاملة و كاملة.

وبعد التوقيع على اتفاق سلام دارفور بين الحكومة السودانية وبعض أطراف المعارضة، بدأت الأوضاع الإنسانية والأمنية تتدهور وترجع لمرجعها الأول، بحيث أن الحكومة السودانية عادت إلى ممارسة أعمال القمع والعنف إلى جانب المزيد من القصف الجوي المتواصل بالمروريات مع إبقائها على ميليشيات

(1) اتفاق سلام دارفور، الموقع:

<http://www.fessudan.org/....darfur Agreement 2006 arabic>

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

الجنجاويد، إلى جانب ذلك تصاعدت أعمال العنف بين القبائل ذوي الأصول العربية والإفريقية وذلك ابتداءً من ديسمبر عام 2006، والذي دفع ثمنه هو أرواح المدنيين العزل مع استمرار عملية النزوح.

ففي يناير عام 2007 ووصل عدد النازحين إلى ما قارب حوالي 250 ألف نازح، أما بعثات الإغاثة الإنسانية فقد لقت صعوبة بالغة في الوصول إلى المناطق المنكوبة والمتضررة جراء القصف والعمليات العدائية مما إنجر عنه إجلاء ما قارب 400 فرد ناشط في أعمال الإغاثة الإنسانية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: دور الإتحاد الإفريقي في تسوية أزمة الصومال

ثاني أزمة إفريقية نالت الكثير من الاهتمام من قبل المجتمع الدولي والإتحاد الإفريقي نجد الأزمة الصومالية، التي تسببت في تردي الأوضاع وتأزمها بحيث أصبحت هشة في كل المجالات لاسيما الأمن والتعليم والصحة، والتي يمكن أن نصفها أخطر أزمة في تاريخ إفريقيا وذلك بسبب تعقيدها ومخلفاتها، وعليه فإن الإتحاد الإفريقي لعب دوراً هاماً وقوياً موازياً للدور والجهود المبذولة من قبل منظمة الأمم المتحدة، فعمل بكل جهد على احتواء الأوضاع وإدارتها على نحو سلمي ودبلوماسي، بهدف الوصول إلى استنباط الدور الذي مارسه الإتحاد الإفريقي في تسوية الأزمة الصومالية، ويقتضي الأمر القيام بإبراز أهم الأسباب التي أدت إلى نشوبه.

### أولاً: أساس تدخل الإتحاد الإفريقي في تسوية أزمة الصومال:

(1) مجموعة الأزمات الدولية، "دارفور إعادة إحياء السلام"، (التقرير رقم 124 حول إفريقيا )،

30 أبريل 2007 ، أنظر لموقع: <http://www.sudanile.com>

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزعات الإفريقية

نتيجة لفشل عملية التدخل الأممي في الصومال ونظراً لما واجهته من عراقيل وتحديات اقتضى الأمر عليها أن تسلم زمام الأمور للإتحاد الإفريقي في قيادة عملية إحلال السلام بصفته أحد أهم وأبرز المنظمات الدولية الإقليمية التي تنشط بصفة أساسية ورسمية على مستوى القارة الإفريقية وتعنى بإدارة شؤون وقضايا بلدانها، وعليه فإن أساس تدخل الإتحاد الإفريقي في الأزمة الصومالية كان مبنياً على القرار الذي تبناه مجلس السلم والأمن الإفريقي في عام 2005 الذي قضى من خلاله بنشر بعثة مساندة "السلم في الصومال"، والذي كان بهدف تقديم المساندة لكافية الحكومة الانتقالية<sup>(1)</sup>.

فإنه وإبتداءً من عام 2000 أشرف على قيادة جميع الجهود المبذولة في إطار التسوية السلمية وإقرار المصالحة الوطنية بين الأطراف الصومالية المتنازعة، وذلك من خلال سعيه إلى تقديم الدعم لهيئة الحكومة الدولية المعنية بالتنمية (IGAD) التي سهرت وعملت على رعاية مفاوضات المصالحة الوطنية التي أجريت عام 2004.

كما كلف كذلك بإرسال قوات سلام إفريقية (AMISOM) من أجل السهر على السيطرة على الأوضاع ومنع وقوع المزيد من الأعمال العنيفة، وتجدر الإشارة إلى أن الدور الذي مارسه الإتحاد الإفريقي في الصومال كان مستنداً إلى قرار مجلس الأمن (1744) الصادر بتاريخ 20 ديسمبر عام 2007.

(1) إجلال رأفت، أزمة الصومال بين الداخل والخارج، مكتبة البرنامج، مصر، 2007، ص 11\_12.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

واستناداً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، بحيث قرر فيه منح إذن للدول الأعضاء في الإتحاد الإفريقي بأن تنشئ بعثة للسلام في الصومال وذلك لمدة 6 أشهر وقدمت جميع الصلاحيات لاتخاذ التدابير اللازمة من أجل احتواء الأوضاع وإدارتها<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: آليات الإتحاد الإفريقي في حل الأزمة الصومالية:

إن المنظمات الإقليمية في بعض الأحيان تضم دولاً ذات مصالح أو مبادئ وقيم وثروات مشتركة، فبهذا تعتبر هي الأقرب إلى التفاهم حول مشكلاتها، فقد أشار ميثاق الأمم المتحدة إلى اللجوء للمنظمات الإقليمية لحل النزاعات الدولية، وقام أيضاً الميثاق بتقديم دوراً في الحفاظ على السلم والأمن الدولي حينما قرر أنه على مجلس الأمن أن يعزز على الحل السلمي للنزاعات المحلية من خلال هذه المنظمات سواء بطلب من الدول التي يعينها الأمر أو بالإحالة إلى مجلس الأمن.

وبما أن الإتحاد الإفريقي هو من أحد أبرز وأهم المنظمات الدولية الإقليمية التي تنشط بصفة أساسية ورسمية على مستوى القارة الإفريقية والمعني بإدارة شؤونها وقضاياها فاقترض الأمر بتسلم زمام الأمور بقيادة عملية إحلال السلام في الصومال<sup>(2)</sup>.

(1) عبد الرحمن لحرش، دور الإتحاد الإفريقي في تسوية الأزمة الصومالية، مجلة العلوم القانونية،

جامعة باجي مختار، عنابة، عدد خاص، ص113.

(2) إجلال رأفت، أزمة الصومال بين الداخل والخارج، المرجع السابق، ص14.

دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزاعات الافريقية

لقد إثر انسحاب القوات الدولية (اليونيسوم 2) من الصومال، فكان لابد من أن يكون الحل سياسياً للآزمة الصومالية فبهذا صرف النظر عن إرسال قوات افريقية لتحل محل القوات الدولية التابعة للأمم المتحدة المنسحبة بعد أن طرحت بعض الدول الإفريقية هذه المبادرة فألقت القمة الإفريقية في تونس سنة 1994 لجنة ثلاثية مكونة من الرئيس التونسي السابق زين العابدين بن علي والرئيس الإثيوبي ميليس زيناوي وسالم احمد سالم الأمين العام لمنظمة الوحدة الإفريقية في ذلك الوقت.

وقد توصلت اللجنة إلى أن بداية الحل تكون في إنشاء سلطة مؤقتة في الصومال في وقت وجيز، وتصدرت الأزمة الصومالية اجتماعات الهيئة الحكومية للتنمية التابعة للاتحاد الإفريقي مبادرة الوساطة التي أسفرت عنها الحكومة الاتحادية الانتقالية سنة 2004 في الصومال، فقد كانت الهيئة حتى قبل سقوط الإسلاميين في مقديشو في كانون الثاني ديسمبر 2006 في مقدمة الجهود الهادفة إلى إفاد بعثة للمساعدة لأجل تهدئة الأوضاع وإحلال السلام والاستقرار في المنطقة<sup>(1)</sup>.

وقد انبثق عن إعلان الدورة العادية السابعة المؤتمر الاتحاد الإفريقي من فترة 1 و 2 جانفي 2006 ببانجو بزامبيا بخصوص الوضع في الصومال "نحن رؤساء وحكومات الاتحاد الإفريقي المجتمعين في دورتنا السابعة في بانجو زامبيا، اعتمدنا الإعلان التالي".

(1) جمال طه علي، دور المنظمات الإقليمية الإفريقية في حل وتسوية العنف السياسي في الدول الإفريقية، مجلة السياسة الدولية، العدد 23، الجامعة المستنصرية، 2013، ص 3.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

إن المؤتمر مدركاً للأوضاع المستجدة في الصومال التي تهدد بتفجير مواجهات جديدة لها نتيجة بعيدة الأثر على الجهود الفاعلة في الحوار وعلى عملية السلام والمصالحة برمتها في البلاد، فضلاً عن أثر ذلك على الأمن والاستقرار في جميع المنطقة، واقتناعاً منه بأن الوقت قد حان لغلق صفحة النزاع في الصومال وإنشاء المؤسسات الفعالة للدولة في هذا البلد.

ويعلن المؤتمر بمقرراته السابقة بخصوص الوضع في الصومال، وأيضاً مقررات الهيئة الحكومية المشتركة للتنمية (الايغاد)، ومقررات مجلس السلم والأمن للاتحاد الإفريقي بخصوص الصومال هي:

1\_ يركز المؤتمر على المساندة الكاملة للمؤسسات الاتحادية الانتقالية خاصة الحكومة الاتحادية الانتقالية الشرعية للصومال، ويؤكد المؤتمر أيضاً بالتزامه ببذل جهوده لتمكين المؤسسات الانتقالية من الوفاء بالتزاماتها ومسؤوليتها الوطنية في إقرار الأمن والسلام في الصومال وضمان إعادة بناء الدولة.

2\_ أعلن المؤتمر لكافة الأطراف المعنية في الصومال التوقف عن اتخاذ أي إجراء قد يؤدي إلى تضخم الأمور وتفاقمها والإبقاء على وقف الأعمال العدوانية<sup>(1)</sup>.

3\_ عمل المؤتمر على حث المجتمع الدولي لتقديم الدعم الكامل واللازم للمؤسسات الاتحادية الانتقالية لتمكينها من القيام بكامل مسؤوليتها من أجل

(1) الاتحاد الإفريقي، مقررات وإعلانات الدورة العادية السابعة للاتحاد في بانجول بزيمبيا، 2006،

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

تحقيق المصالحة واستعادة السلام والاستقرار الدائمين، فضلاً عن أن تقوم بإعادة بناء الصومال.

4\_ ويشيد المؤتمر بأن أي مبادرة بخصوص الصومال يجب أن تشمل الإتحاد الإفريقي ومنظمة (الايغاد) نسبة لمشاركتها الفعالة في عملية السلام والمصالحة في الصومال.

5\_ يدعو المؤتمر جميع الأطراف في البلاد لاحترام القانون الإنساني الدولي وتسهيل إمكانية الوصول إلى السكان المحتاجين فضلاً عن حماية الأخصائين العاملين في المجال الإنساني، ويناشد أيضاً المجتمع الدولي لتقديم المساعدات الإنسانية المطلوبة للسكان بالصومال.

6\_ يدعو المؤتمر شركاء الإتحاد الإفريقي لتقديم الدعم المالي والسياسي واللوجستي اللازم للمؤسسات الاتحادية الانتقالية بحكمها القاعدة المشروعة للشرعية المؤسسية في الصومال ولتسهيل نشر بعثة دعم السلام في البلاد، ويؤكد المؤتمر في هذا الصدد دور لجنة التنسيق والرصد ويرحب بالجهود الجارية لعقد مؤتمر المانحين بخصوص الصومال.

7\_ مطالبة المؤتمر من المفوضية التعاون الوثيق مع منظمة الإيغاد واتخاذ كافة الخطوات اللازمة لنشر المبكر لبعثة الإيغاد لدعم السلام في الصومال ليتولاها بعد ذلك الإتحاد الإفريقي مثل ما نص عليه البيان الختامي المعتمد الذي

دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزاعات الافريقية

اعتمده الاجتماع التاسع والعشرون لمجلس السلم والأمن الذي عقد في 12 ماي 2005<sup>(1)</sup>.

وجراء هذا يطالب المؤتمر من مجلس الأمن تقديم إزالة حظر السلاح المفروض على الصومال بموجب القرار 733 بتاريخ: 23 جانفي 1992، وهذا لأجل تمهيد الطريق لنشر بعثة دعم السلام وتسهيل بناء السلام. فالاتحاد الإفريقي يعمل على أساس يومي لمواجهة آفة النزاعات في القارة، وخلال دورة المؤتمر في سرت قدمت تقريراً عن تطور الأوضاع في الميدان، وأيضاً عن الجهود المبذولة سواء على الصعيد القاري أو الإقليمي لتعزيز السلم والأمن عن أنشطته وحالة السلم والأمن في القارة، بحيث ناقش المؤتمر الوضع في الصومال بإسهاب خلال دورة المؤتمر المنعقدة في سرت وفي مقره بشأن المسألة.

كما أجاز المؤتمر المقررات الصادرة كل من الهيئة الحكومية المشتركة للتنمية (الايغاد) ومجلس السلم والأمن، حيث أحرز تقدم كبير في العملية السياسية والتعزيز المتحقق من أجل المصالحة الوطنية، وفي نفس الوقت تستمر الحكومة الاتحادية الانتقالية في مواجهة تحديات هائلة بما في ذلك تعزيز قطاع الأمن وبناء قدرات المؤسسات العامة انطلاقاً من هذه الخلفية لن يكون من المبالغ إن قلنا بأهمية استمرار الدعم من قبل الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي ذات الصلة.

(1) الاتحاد الإفريقي، مقررات وإعلانات الدورة العادية السابعة للاتحاد في بانجول بزيمبيا، المرجع السابق، ص 29.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزعات الإفريقية

ومن حيث الآلية العسكرية للاتحاد الإفريقي في حل الأزمة الصومالية، فإن الأزمة الصومالية أخذت حيزاً من جدول أعمال منظمة الوحدة الإفريقية سابقاً، بحيث عقدت في سنة 1995 قمة المنظمة الحادية والثلاثون في أديس ابابا تحت شعار "أمن القارة الإفريقية"، بحيث فيه المؤتمران موضوع تشكيل قوة حفظ السلام في القارة الإفريقية نظراً لعجز الأمم المتحدة عن ذلك عن طريق تراجعها في الصومال<sup>(1)</sup>.

ومن خلال ما قدم نلاحظ أن الاتحاد الإفريقي قام بخطوات عدة، لأجل حل الأزمة الصومالية وإعادة الأمن والاستقرار في الصومال، ويمكن ذكرها كالتالي: الدعوة لعقد مؤتمرات لحل الأزمة الصومالية بين الفصائل الصومالية المسلحة والحكومات الصومالية المتعاقبة، فضلاً عن تقديم الدعم لجميع الجهود الدولية، والتي عملت لأجل إنجاح عملية المصالحة الوطنية في البلاد عن طريق إرسال بعثات مراقبة لدعم عملية السلام في الصومال.

كما قدمت الدعم اللازم للحكومات والمؤسسات الانتقالية الصومالية، أما بحث الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي والمجتمع المدني لتقديم الدعم المالي واللوجستي، أو عن طريق إرسال بعثة لحفظ السلام في الصومال.

ودعوة المنظمات الإقليمية والدولية وبالخصوص الأمم المتحدة ومجلس الأمن التابع لها لإصدار القرارات وفرض العقوبات ضد كل الذين يعملون على إفشال العملية السياسية في الصومال الأفراد كانوا أو منظمات أو دول.

(1) جمال طه علي، دور المنظمات الإقليمية الإفريقية في حل وتسوية العنف السياسي في الدول الإفريقية، المرجع السابق، ص 22.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

ودعم وتأييد الجهود الإقليمية والدولية لمكافحة ظاهرة القرصنة قبالة السواحل الصومالية<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً: التحديات التي واجهت الإتحاد الإفريقي في تسوية أزمة الصومال:**

رغم الجهود التي بذلها الإتحاد الإفريقي لتسوية الأزمة الصومالية إلا أنه اعترضت مهمته تحديات قوضت من إمكانية بلوغه للهدف المنشود وهي احتوائه وإدارته وتسويته للأزمة من جذورها وتحقيق مصالح وطنية شاملة على الأرض الصومالية، ومن أبرز هذه التحديات نجد:

**1\_ التدخل العسكري الإثيوبي \_ الأمريكي:**

بعد الهجمات التي تعرضت لها الولايات المتحدة الأمريكية في 11 سبتمبر عام 2001 أعلنت شنها حرب على الإرهاب، ونتيجة لبروز المحاكم الإسلامية وتوحيدها تحت راية ماعرف "بالمجلس الأعلى لإتحاد المحاكم الإسلامية" في عام 2004، واستحواذها على مكانة جداً هامة لدى شريحة كبيرة من المجتمع الصومالي، هو الأمر الذي أثار مخاوف الولايات المتحدة الأمريكية من وجود تنظيم للقاعدة في الصومال ودفعتها إلى إنشاء ما عرف "بتحالف إعادة السلم ومكافحة الإرهاب" في 18 فيفري عام 2006 وتنسيق إستراتيجيتها مع الحكومة الإثيوبية من أجل تمرير وتنفيذ مخططها المبني على القضاء على تنظيم القاعدة. فقامت بتقديم دعم مادي ولوجيستي للقوات الحكومية الإثيوبية، وهو الأمر الذي مكنها من اجتياح واسع للعديد من المناطق الصومالية، ومن ثم أدى هذا

(١) مهند الندوي، الاتحاد الإفريقي وتسوية المنازعات (دراسة حالة الصومال)، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015، ص 217.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزعات الإفريقية

الغزو الذي شنته القوات الإثيوبية المدعومة من قبل الولايات المتحدة إلى إضعاف المحاكم الإسلامية والقضاء عليها في العديد من المناطق. لكن هذا التدخل عمل على إضعاف مكانة الاتحاد الإفريقي وعرقل جميع المساعي الهادفة لحل الأزمة الصومالية داخل البيت الإفريقي، وجعلها أكثر تعقيداً خصوصاً بعد أن شعرت فئة كبيرة من المجتمع الصومالي بالاستفزاز والمهانة نتيجة هذا الاجتياح، مما جعلهم يفقدون الثقة في إمكانيات ومساعي الإتحاد الإفريقي في تسويته للأزمة الصومالية وإعادته إحلال السلام من جديد للصومال<sup>(1)</sup>.

## 2\_ خرق قرار حظر توريد السلاح:

ثاني أهم وأخطر تحديد واجهه عمل الإتحاد الإفريقي في الصومال هو الاستمرار في خرق القرار رقم (733) الصادر عام 1992، الذي قضى بفرض حظر على جميع الإمدادات من الأسلحة والمعدات العسكرية من الوصول إلى الصومال، لكن هذا القرار تم خرقه وشهدت العديد من المناطق الصومالية تسرب للسلاح والمسلحين إلى داخلها، وهو الأمر الذي تسبب في انفلات أمني وتهديد للاستقرار وانتشار أكثر لجماعات المتمردة وعصابات النهب والسطو التي انبثقت عن المحاكم الإسلامية التي شنتها الولايات المتحدة الأمريكية بالتحالف مع القوات الإثيوبية.

(1) إجلال رأفت، أزمة الصومال بين الداخل والخارج، المرجع السابق، ص 35.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

وبالتالي تحولت إلى عصابات تمارس أعمال عنف واعتداءات خطيرة، مما جعل عمل بعثة الإتحاد الإفريقي في الصومال محفوف بالمخاطر، وهو ما حال دون تمكنها من القيام بعملها على أكمل وجه، وبالتالي هذا الخرق كان كذلك من أهم وأخطر التحديات التي واجهها الإتحاد الإفريقي في الصومال<sup>(1)</sup>.

3\_ تردد الدول الأعضاء في الإتحاد الإفريقي في المشاركة في بعثة الإتحاد الإفريقي:

أخطر تحد واجهه الإتحاد الإفريقي أثناء مهمته في الصومال هو أن أغلب الدول الأعضاء فيه توانت عن إشراك جيوشها في بعثة الإتحاد لحفظ السلام في الصومال (AMISOM)، ما عدا "أوغندا وملاوي ونيجيريا وغانا" فقط هم البلدان التي التزمت بإشراك جيوشها في البعثة، وهو الأمر الذي أثر كثيراً على عملها في الميدان.

(1) عبد الرحمان لحرش، دور الإتحاد الإفريقي في تسوية الأزمة الصومالية، المرجع السابق، ص114.

دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

## خاتمة

في ختام هذا البحث، يتضح أن دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية يعد محورياً في تعزيز الأمن والاستقرار في القارة. من خلال مجلس السلم والأمن الإفريقي، تم تطوير آليات فعالة لمنع الصراعات وإدارتها، مما يعكس التزام الاتحاد بمبادئ التعاون والسلم. ومع ذلك، فإن التحديات التي واجهها الاتحاد، مثل التدخلات الخارجية، وضعف التنسيق بين الدول الأعضاء، وخرق قرارات حظر السلاح، قد أثرت سلباً على فعالية هذه الجهود.

## النتائج

- 1- أثبتت التجارب أن الاتحاد الإفريقي يمتلك القدرة على التدخل الفعال في النزاعات، كما هو الحال في دارفور والصومال، إلا أن النتائج كانت متفاوتة.
- 2- التعاون بين الدول الأعضاء يعد أساسياً لتحقيق النجاح في جهود السلام، ويجب تعزيز هذا التعاون من خلال آليات فعالة.
- 3- لا تزال هناك تحديات كبيرة تواجه عمل الاتحاد الإفريقي، بما في ذلك التدخلات العسكرية الأجنبية وعدم الاستقرار السياسي في بعض الدول.

## التوصيات

- 1- يجب على الاتحاد الإفريقي تعزيز قدراته المؤسسية، بما في ذلك بناء قوة تدخل سريعة قادرة على الاستجابة الفورية للآزمات.
- 2- ينبغي وضع استراتيجيات شاملة تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية للنزاعات، مما يساهم في معالجة الأسباب الجذرية للنزاعات.

دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزاعات الافريقية

3- ينبغي تعزيز التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية الأخرى لضمان دعم أكبر لجهود السلام، مما يسهل عملية التنسيق ويزيد من فعالية التدخلات.

4- يجب العمل على توعية المجتمعات المحلية بأهمية السلام والتعايش السلمي، مما يساهم في بناء ثقافة السلام والاستقرار في الدول الإفريقية.



دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإفريقية

## قائمة المصادر والمراجع

### الكتب

- 1- الاتحاد الإفريقي، مقررات وإعلانات الدورة العادية السابعة للاتحاد في بانجول بزيمبيا، 2006.
- 2- إجلال رأفت، أزمة الصومال بين الداخل والخارج، مكتبة البرنامج، مصر، 2007.
- 3- زكي البحيري، مشكلة دارفور، أصول الأزمة\_ وتداعيات المحكمة الجنائية الدولية، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008.
- 4- عبده مختار موسى، دارفور من أزمة دولة إلى صراع القوى العظمى، مركز الجزيرة للدراسات، ط1، 2009.
- 5- مهند النداوي، الاتحاد الإفريقي وتسوية المنازعات (دراسة حالة الصومال)، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2015.
- 6- نادية عبد الفتاح، مجدي صالح، مجلس السلم والأمن التابع للإتحاد الإفريقي، مركز البحوث الإفريقية، ط3، 2005.

### البحوث

- 1- أحمد حجاج، إفريقيا من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي، مجلة آفاق إفريقية، العدد السادس، 2001.

دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزعات الافريقية

2- جمال طه علي، دور المنظمات الإقليمية الغفريقية في حل

وتسوية العنف السياسي في الدول الإفريقية، مجلة السياسة الدولية، العدد 23، الجامعة المستنصرية، 2013.

3- جمال محمد السيد ضلع، تسوية أزمة دارفور في ظل الإتحاد

الإفريقي، مجلة العلوم القانونية، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد الخاص، جوان 2007.

4- جوزيف رامز أمين، الموقف المصري من الاتحاد الإفريقي،

مجلة آفاق إفريقية، العدد الثاني عشر، 2003.

5- عبد الرحمان لحرش، دور الإتحاد الإفريقي في تسوية الأزمة

الصومالية، مجلة العلوم القانونية، جامعة باجي مختار، عنابة، عدد خاص.

مجدي جلال، دور مجلس السلم والأمن الأفريقي في تعزيز السلم

والأمن والاستقرار في أفريقية، مجلة آفاق أفريقية، القاهرة، المجلد السادس، العدد 20، 2006.

6- مصطفى سلامة حسين، الجماعة الاقتصادية الإفريقية، مجلة السياسة

الدولية، العدد 113، 1993.

دور الاتحاد الافريقي في تسوية النزعات الافريقية

## المواقع الالكترونية

1- اتفاق سلام دار فور، الموقع :

[http://www.fessudan.org/....darfur\\_Agreement\\_2006](http://www.fessudan.org/....darfur_Agreement_2006)  
،arabic

2- أسامة علي زين العابدين، أزمة دافور التداعيات والحلول، أنظر  
الموقع <http://.ashorop.net/index> ،:

3- بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للإتحاد الإفريقي، الموقع،  
، <http://www.sis.gov.eg/Templates>

4- تقرير الفريق المشكل من مجلس السلم والأمن الإفريقي بشأن دارفور،  
على الموقع الآتي: [http://www.dddc.org/AUPD-Report-](http://www.dddc.org/AUPD-Report-on-Darfur-Arabic.pdf)  
[on-Darfur-Arabic.pdf](http://www.dddc.org/AUPD-Report-on-Darfur-Arabic.pdf)

5- قرار مجلس السلم والأمن التابع للإتحاد الإفريقي،

الموقع [http://www.arakoba.net\\_action\\_show](http://www.arakoba.net_action_show).

6- مجموعة الأزمات الدولية، " دارفور إعادة إحياء السلام "، ( التقرير رقم  
124 حول إفريقيا )، 30 أبريل 2007 ، أنظر لموقع :،

<http://www.sudanile.co>

## مبادرة الحزام والطريق تحليل الفرص والتحديات وتأثيراتها

على العلاقات الدولية والدول العربية

أشراف . الأستاذ/الدكتور علي شكر

إعداد ماهر حسين عواد الحمام



## المستخلص

تتناول هذه الدراسة مبادرة الحزام والطريق التي أطلقتها الصين في عام 2013، والتي تهدف إلى إعادة صياغة العلاقات الاقتصادية والسياسية العالمية من خلال إنشاء شبكة من الممرات التجارية واللوجستية. تبرز الدراسة أهمية المبادرة في تعزيز التعاون بين الدول المشاركة، لكنها تشير أيضًا إلى التحديات الكبيرة مثل المخاوف من الديون والتنافس الجيوسياسي. تتناول الدراسة تأثير المبادرة على الدول العربية، حيث توفر فرصًا لتعزيز النمو الاقتصادي وتحسين البنية التحتية. ومع ذلك، توصي الدراسة بأهمية تعزيز الشفافية في التعاملات المالية وتطوير شراكات استراتيجية مع الصين، بالإضافة إلى ضرورة تضمين التعاون الأمني لضمان حماية المشاريع. تلخص الدراسة إلى أن نجاح المبادرة يعتمد على قدرة الدول المشاركة على التغلب على التحديات المتعددة وتعزيز الفهم المتبادل.

## Abstract

This study addresses the Belt and Road Initiative launched by China in 2013, which aims to reshape global economic and political relations by establishing a network of trade and logistics corridors. The study highlights the significance of the initiative in enhancing cooperation among participating countries while also pointing out major challenges such as concerns over debt and geopolitical competition. It discusses the impact of the initiative on Arab countries, presenting opportunities for boosting economic growth and improving infrastructure. However, the study recommends the importance of enhancing transparency in financial dealings and developing strategic partnerships with China, as well as the necessity of including security cooperation to ensure project protection. The study concludes that the success of the initiative depends on the ability of participating countries to overcome various challenges and promote mutual understanding.

## مقدمة

تُعدُّ مبادرة الحزام والطريق التي أطلقتها الصين واحدة من أكثر المشاريع الطموحة في التاريخ الحديث، حيث تهدف إلى إعادة صياغة العلاقات الاقتصادية والسياسية بين الصين وبقية العالم من خلال إنشاء شبكة من الممرات التجارية واللوجستية. منذ إعلانها في عام 2013، أثارت هذه المبادرة اهتماماً واسعاً وأثارت نقاشات متعمقة حول تأثيرها المحتمل على النظام الدولي. تتضمن المبادرة استثمارات ضخمة في البنية التحتية، مما يتيح للدول المشاركة تعزيز نموها الاقتصادي وتوسيع آفاق التعاون. ومع ذلك، يكتنف المشروع تحديات كبيرة، بما في ذلك المخاوف من الديون، والتنافس الجيوسياسي، والتهديدات الأمنية. في هذا السياق، يسعى هذا البحث إلى تحليل جوانب مبادرة الحزام والطريق، وتقييم تأثيراتها الإقليمية والدولية، وفهم الديناميات المعقدة التي تحكم هذا المشروع الاستراتيجي.

## أهمية البحث

تتبع أهمية هذا البحث من الحاجة إلى فهم كيفية تأثير مبادرة الحزام والطريق على العلاقات الدولية، خاصةً في ظل التغيرات الجيوسياسية والاقتصادية الحالية. كما يساهم البحث في تسليط الضوء على الفرص والتحديات التي تواجه الدول العربية في سياق هذه المبادرة، مما يساعد صانعي القرار في تطوير استراتيجيات فعالة للتعامل مع هذه الديناميات.

## إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث حول السؤال التالي: كيف تؤثر مبادرة الحزام والطريق على التوازنات الاقتصادية والسياسية في العالم، وما هي الفرص والتحديات التي تواجه الدول العربية في سياق هذا المشروع؟

## منهجية البحث

يعتمد البحث على منهجية تحليلية تعتمد على مراجعة الأدبيات والدراسات السابقة، بالإضافة إلى تحليل البيانات والمعلومات المتاحة حول مبادرة الحزام والطريق. سيتم استخدام أسلوب المقارنة لدراسة تجارب الدول المختلفة في التعامل مع المشروع.

## هيكلية البحث

ينقسم البحث إلى مبحثين رئيسيين:

المبحث الأول: يتناول مشروع الحزام والطريق، بما في ذلك التحديات والمواقف الدولية تجاهه.

المبحث الثاني: يستعرض الآثار الإقليمية والدولية للمبادرة، مع التركيز على تأثيراتها على الدول العربية والاقتصاد العالمي.

## المبحث الأول

### مشروع الحزام والطريق في الاستراتيجية الصينية

بعد أن طرحت الحكومة الصينية لمبادرة الحزام والطريق التي تهدف إلى بناء منصة جديدة للتعاون الدولي في مختلف المجالات، هذا الأمر الذي، أثار النقاش والتساؤل في العديد من الأوساط الأكاديمية في أنحاء العالم، لمعرفة طبيعة المشروع، فرص نجاحه وما إذا كان يحمل نوع من التهديد لمصالح بعض الدول مثل وروسيا و الولايات المتحدة الامريكية وأيضاً بعض التكتلات الإقليمية خاصة الاتحاد الأوروبي، فالاستراتيجية الصينية وضعت أمام دول العالم خيارات، التأييد أو الرفض، وأما المشاركة أو المنافسة، لهذا عملية تنفيذ المشروع مثلما تحمل إمكانية نجاح الاستراتيجية الصينية وأيضاً تحمل تحديات تعيق عملية انجاح هذا المشروع.

### المطلب الأول: تحديات مشروع الحزام والطريق (المواقف الدولية والمشاريع المنافسة)

إن مشروع الحزام والطريق أو ما يعرف بمشروع طريق الحرير الجديد، يحظى بأهمية كبيرة في المجال الأكاديمي من خلال التحليل والتفسير لمختلف جوانب المبادرة الصينية، لا سيما المواقف التي شهدتها المشروع وما ترتب عنها من وضع خطط وبناء مشاريع تنافسية للمشروع الصيني، حيث تأرجحت ردود الفعل حول الحزام والطريق بين مؤيد ومعارض وبين مشارك ورافض له، وهذا ما سيتم تناوله لاحقاً.

**أولاً: المواقف الدولية** لقد طرحت مبادرة الحزام والطريق الصينية امام دول العالم خيارات عديدة، الدعم والمنافسة، الرفض والقبول لهذا نجد أن مواقف الدول الأخرى تباينت من دولة إلى أخرى. وهاته المواقف منها ما هو اقليمي ومنها ما هو دولي، والتي سندرجها كالآتي:

### 1- الموقف الأمريكي والأوروبي.

بما يتعلق بالموقف الأمريكي، فإن مبادرة الحزام والطريق الصينية اثارت ردود فعل عدائية خاصة في الغرب، حيث أن الصين ومن خلال هذه المبادرة، غدت تنافس أمريكا على الأمن الغذائي والطاقة، حيث يمكن ان تسهل الخيارات الاقتصادية كبديل للإكراهات الأمريكية القائمة على القوة العسكرية وعقيدة دفاعية موسعة، كما أن العديد من الدول التي هي خارج المبادرة الصينية تتعاون مع الصين بما في ذلك حلفاء واشنطن مثل السعودية، والبنوك البريطانية وأيضاً بعض الشركات الأمريكية الخاصة ما يعني التحرر من الهيمنة الأمريكية<sup>(1)</sup>.

ولهذا يمكن للخطة الصينية أن تساعد على إنشاء شبكة من حلفاء واشنطن في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مهددة المصالح الامريكية في المنطقة، وذلك استناداً إلى ما جاء في تقرير البنك الدولي عن منح الصين قروض مالية للدول

(1) حكيم فكك، آثار الصعود الصيني وتغير الأدوار الأمريكية على النظام الدولي - فترة ما بعد الحرب الباردة، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2018،

الأخرى خاصة الدول النامية تفوق القروض الامريكية ما جعل هاته الدول تتجه نحو الاقتراض من الصين بدل أمريكا<sup>(1)</sup>.

وبالإضافة إلى الطاقة والأمن الغذائي فان المشروع الصيني قد يؤثر - ويشكل كبير على نظام الامن البحري الذي تقوده أمريكا في منطقة المحيط الهادئ الهندية، التي تشكل نقطة التنافس الرئيسية في التنافس الأمريكي - الصيني، وهذا ما يظهر في وصف أمريكا لمبادرة طريق الحرير الحديد انها تهديد للمصالح الأمريكية، حيث أوضح الرئيس الأمريكي دونالد ترامب " في استراتيجية الامن القومي، التي أعلن عليها في كانون الأول 2017، معتبرا الصين قوة تحريرية تسعى إلى تقويض الامن والازدهار الأمريكي.

بينما يذهب بعض المحللين السياسيين أن مبادرة الحزام والطريق ما هي إلا رد الصين على سياسة محور الولايات المتحدة الأمريكية نحو آسيا، وهي سياسة تاريخية خلال فترة رئاسة "باراك أوباما"، على اعتبار أن أمريكا تهدف إلى احتواء الصين باستخدام الوسائل السياسية والاقتصادية وحتى العسكرية، ولهذا السبب تسعى القيادة الصينية من أجل نظام قطبي متعدد الاقطاب

من جهته شهد موقف الاتحاد الأوربي، انقساماً قوياً فيما يتعلق بمشروع الحزام والطريق ، وستأرجح مواقف الدول الاعضاء بين المشاركة النشطة في المشروع وبين الرغبة في ان يكونوا قادة الدبلوماسية مشتركة في الاتحاد ، فيسعى هذا

(1) حكيم فكيك، آثار الصعود الصيني وتغير الأدوار الأمريكية على النظام الدولي - فترة ما بعد

الحرب الباردة، المصدر السابق، ص 36

الأخير إلى ان يكون قادرا على دمج المشروع - أي مع الاتحاد الاوروبي - ما يحقق له فوائد هائلة من حيث البنية التحتية والنقل بين أوروبا الشرقية وأوروبا الغربية وآسيا الوسطى والصين، ما يسمح أيضا بتطوير فرص جديدة للتجارة مع الصين ومع جميع الدول الواقعة على طول الحزام والطريق. كما يجب ان تكون فكرة دمج المشروع مع الاتحاد الأوروبي فرصة لنشر افضل للمعايير المشتركة والتقارب التنظيمي في مجالات مثل التكنولوجيا والهندسة والبناء<sup>(1)</sup>.

ومن خلال القمة الأخيرة بين الاتحاد الأوروبي والصين في 9 نيسان 2019، ظهر أن الاتحاد الأوروبي يتجه، نحو الموقف المشترك الحقيقي، فتوافق الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والصين على ورقة للتفاوض بشأن اتفاقيات تجارية ثنائية محددة، تهدف إلى الحد من الممارسات التجارية والإعانات غير العادلة بشكل كبير، كما يمنح الأوروبيون الوصول إلى سوق بحرية محمية من الصين لصادراتها واستثماراتها على الأراضي الصينية<sup>(2)</sup>، فيما قد رحبت بعض الدول الأوروبية بالاستثمارات الصينية، وذلك للتغلب على تباطؤ النمو منذ سنوات عديدة، حيث يبدو ذلك جلياً في مواقف دول اليونان والبرتغال وإيطاليا، فيما وقد ظهر الاتحاد الاوروبي في آذار 2019 جاهزاً للحوار من أجل الاتفاق على التزام تجاري متبادل دائم، وعلى الرغم من إظهار الاتحاد الأوروبي اهتمامه بالمشروع الصيني إلا أنه يرى بوجود العديد من الخلافات التي تحتاج إلى التسوية، قبل أن تتمكن الصين من رؤية قبول السلطات الأوروبية بشكل هذا المشروع على

(1) رشا الظريف، طريق الحرير الجديد: قوة صينية عالمية، المرجع السابق، ص 41.

(2) المرجع نفسه، ص 43.

الأراضي الأوروبية، ومنه نجد أن أوروبا تسعى إلى المشاركة بدلاً من المواجهة، وذلك من خلال بناء شراكة تهدف إلى تعزيز ونقل التعاون إلى مستوى جديد، في إطار العلاقات الثنائية بين الصين ومؤسسات الاتحاد الأوروبي.

## 2- الموقف الهندي والياباني

بالانتقال إلى المواقف الإقليمية، نجد أن **الموقف الهندي** كان معارضاً بشدة، استراتيجية الحزام والطريق، ترى الهند أن المشروع يحمل إهانة بسيادتها الوطنية حيث يمتد الممر الاقتصادي الصيني الباكستاني من خلال منطقة كشمير المتنازع عليها، لهذا اتحدت الهند العديد من الخطوات الدبلوماسية التي تعبر عن موقفها تجاه الحزام والطريق ، حيث رفضت الحكومة الهندية المشاركة في منتديات وقم مبادرة طريق الحرير الجديد خاصة عامي 2017 و 2018، وما زاد تأكيد الرفض الهندي البيان الرسمي المشترك الصادر في 2018 من منظمة شنغهاي للتعاون، الذي صاغ مجموعة واضحة من المبادئ لدعم معارضة الهند المشروع الصيني ، فالهند تحركات لتعزيز علاقاتها في جنوب شرق آسيا من خلال التوقيع على اتفاقيات النقل البري<sup>(1)</sup>.

اتفاقية مع بنغلاديش وبتان ونيبال وحل نزاع إقليمي مع بنغلاديش، أيضا تقوم الهند بتطوير شبكتها الإقليمية الخاصة بالبنية التحتية، ودعم مشاريع التجارة في سيريلانكا وبنغلاديش وإيران وبورما، كما أبرمت اندونيسيا مع فرنسا والهند في

(1) عبلة مزوزي وآخرون، النقل الآسيوي في السياسة الدولية: محددات القوة الآسيوي، المركز

الديموقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا، 2018، ص 60

مارس 2018 اتفاقية تجديد محتملة يمكن لأطولها البحري من استخدام المنشآت الفرنسية في المنطقة العربية والخليج وجيبوتي وأماكن أخرى.

من جانبها اعتبرت اليابان، الحزام والطريق لعبة قوة صينية، فالمخاوف اليابانية المحيطة بالحزام والطريق تتعلق بخلق الديون، الاعتماد على الصين يؤدي إلى تأكل المعايير التجارية الدولية، أيضا فلق الحكومة اليابانية من مشاهدة طريق الحرير الرقمي الجديد الذي سيضع الصين في الهيمنة على النظم الايكولوجية لتكنولوجيا المعلومات في البلدان الثالثة لا سيما في جنوب شرق آسيا فمنذ 2015 انتقلت اليابان إلى المنافسة بقوة مع استراتيجية الحزام والطريق الصينية<sup>(1)</sup>.

وذلك بزيادة مشاركتها مع الهند والولايات المتحدة الأمريكية في مشاريع البنية التحتية في اسيا وافريقيا، منها مر النمو المقترح في نوفمبر 2016 الذي يتصور خطة تنمية تعاونية فيها تستفيد كل من اليابان والهند من قوتها في آسيا لتعزيز الاتصال مع الولايات المتحدة الأمريكية، كما سعى إلى انشاء منصات جديدة للتعاون من خلال توقيع اتفاقيات بين بنك اليابان للتعاون الدولي ووكالة التجارة والتنمية الأمريكية، بالإضافة إلى أن اليابان تستكشف حاليا شركات مع أوروبا حول المشاريع الاتصال في آسيا وربما في الشرق الاوسط وافريقيا.

ثانياً: المشاريع المنافسة لمشروع الحزام والطريق.

(1) عبلة مزوزي وآخرون، الثقل الآسيوي في السياسة الدولية: محددات القوة الآسيوي، المرجع

إن العديد من المراقبين الصينيين، قد اعتبروا أن " حزام واحد طريق واحد " استراتيجية جيوسياسية الصين تهدف إلى توسيع مجال نفوذها وتعزيز القواعد الجديدة للتعاون الدولي وتشكيل نظام عالمي جديد، فبينما تدافع الحكومة الصينية والأوساط الأكاديمية باستمرار فان الدول الأخرى ترى بان هذه المبادرة تخفي من وراءها منافسة جيوسياسية أكثر حدة، ومن هنا فقد تنوعت الآراء وردود الأفعال الدولية المتمثلة والمختلفة من دولة إلى أخرى على المشروع الصيني<sup>(1)</sup>.

حيث نهجت كل دولة رد فعل يتلاءم ومصالحها، مما أدى إلى اختلاف عملية انشاء مشاريع تنافس وتجابه بها مشروع القرن الاقتصادي، ولعل من أبرز تلك المشاريع، مشروع الاتحاد الاقتصادي الأوراسي<sup>(2)</sup>

شهد مشروع الاتحاد الاقتصادي الأوراسي تطوراً كبيراً، فقد أسست بيلاروسيا وكازاخستان وروسيا في عام 2010 الاتحاد الجمركي والذي تم انشاؤه بموجب اتفاقية أبرمت عام 2007، ثم أسست الدول الثلاث في 2002 المجال الاقتصادي الموحد الذي يعمل على ضمان وجود سوق موحد للسلع والخدمات وتوحيد السياسات المتبعة في القطاعات الاقتصادية المختلفة، وفي عام 2014 - من الملاحظ أنه تم تأسيسه بعد عام من إطلاق مشروع الحزام والطريق

(1) علي زياد العلي، المراكز النظرية في السياسة الدولية، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر،

2017، ص 79.

(2) المرجع نفسه، ص 80.

تم التوقيع على معاهدة انشاء الاتحاد الاقتصادي الأوراسي ودخلت حيز التنفيذ عام 2015، وفي الواقع روسيا لا تسعى من وراء انشاء الاتحاد الاقتصادي الأوراسي سوق لتعزيز نفوذها في منطقة ما بعد الاتحاد السوفياتي، خوفاً من توسع الاتحاد الاوروبي باتجاه شرق أوروبا وخاصة تمدد النفوذ الصيني في منطقة آسيا الوسطى، لهذا عرفت الدوائر السياسية والأكاديمية الروسية نقاشاً محتدماً حول الفرص والمكاسب التي يوفرها مشروع الحزام والطريق مقابل التحديات والمخاطر بالنسبة لروسيا فهذه الأخيرة تعتقد أن المشروع يحمل فرصاً استراتيجية جيدة للتنمية الاقتصادية المشتركة والمتبادلة بين جميع الدول المنظمة، حيث يقدم فرصة لإنشاء مناطق حرة متعددة الاطراف لتنشيط التجارة عبر الحدود، وذلك عبر مجموعة هائلة من المشاريع متعددة الاطراف والعبارة للحدود التي من شأنها أن تركز - وتعمق - لفكرة اعتماد متبادل بين الدول المشاركة<sup>(1)</sup>.

بداية مشروع الحزام والطريق جاء في سياق دولي إقليمي -جيواقتصادي وجيوسياسي عرف تحولات بارزة من بينها تزايد النزعة الإقليمية الصاعدة عبر العالم، وعودة السياسات التجارية الحمائية خاصة مع وصول دونالد ترامب إلى السلطة، هذا ما شكل تحدياً السياسة الخارجية الروسية ما أدى إلى مزيد من التعاون بين الصين وروسيا، وايضاً يدفع هذا إلى مزيد من التشابك في العلاقة بينهما فيظهر هذا التشابك في الاستدعاء المتكرر لمفهوم "أوراسيا" في خطاب

(1) جوانيتا إلياس، أساسيات العالقات الدولية، ترجمة محيي الدين حميدي، دار الفرقد للطباعة

السياسيتين الخارجيتين الروسية والصينية وهو مفهوم يرتبط من جهة بالمشروع الصيني أما للحزام والطريق الذي يسعى إلى ربط أوروبا وآسيا تجارياً عبر شبكة معقدة من الممرات والمعابر الكبرى، أما من جهة أخرى يرتبط هذا المفهوم بالمشروع الروسي للاتحاد الاقتصادي الأوراسي، الذي يرمي إلى إدارة وضبط العلاقات السياسية / الأمنية والاقتصادية في المنطقة، لهذا يبدو أن عودة مفهوم أوراسيا يشكل مظهراً أساسياً للارتباط المتزايد الذي بات يميز الإدراكات والتصورات الاستراتيجية والسياسات الخارجية الروسية والصينية، مع ذلك تبقى - روسيا - كغيرها من الدول الأخرى، متخوفة من الأهداف الفعلية للمشروع الصيني، حيث تتخوف روسيا من ان يسهم المشروع في فك الارتباط التقليدي بين روسيا ودول آسيا الوسطى، لأنه يمنحها مجالاً واسعاً للتعاون مع كلتا القوتين على نحو أكثر توازناً (مع روسيا في إطار الاتحاد الاقتصادي الأوراسي ومع الصين في إطار مشروع طريق الحرير الجديد)<sup>(1)</sup>.

وعلى الرغم من أن الصين دعت إلى تعزيز التنسيق بين مبادرة الحزام والطريق والاتحاد الاقتصادي الأوراسي في 2015، فإن التعارض بين وجهتي النظر الروسية والصينية يبقى أبرز من ان يتم تجاهله<sup>(2)</sup>.

(1) جوزيف اس ناي، مستقبل القوة، ترجمة احمد عبد الحميد نافع، المركز القومي للترجمة، مصر، 2015، ص 72.

(2) جانغ. يون لينغ، الحزام والطريق: تحولات الدبلوماسية الصينية في القرن الواحد والعشرين، المرجع السابق، ص 52.

ويمكننا القول إن الاختلاف بين مشروع الاتحاد الاقتصادي الأوراسي ومبادرة الحزم والطريق بماهية المشروع حيث أن المشروع الروسي يهدف لإنشاء سوق إقليمية موحدة على المستوى الإقليمي فيما نجد أن المشروع الصيني مشروع تحريري يهدف إلى تحرير التجارة الدولية وفتح عدد كبير من الأسواق على الصعيد الدولي، فيما يضم المشروع الروسي كل من روسيا وكازاخستان وبيلاروسيا فيما يضم المشروع الصيني أكثر من 60 دولة موزعة على قارات آسيا، أوروبا، إفريقيا

ولعلى نقطة التلاقي بين المشروعين تكمن في الاهتمام المشترك بمنطقة " أوراسيا " والعمل على تعزيز نفوذها في المنطقة، بواسطة طرح كل من الاتحاد الاقتصادي الأوراسي ومشروع طريق الحرير الجد

### المطلب الثاني: مشروع الحزام والطريق بين النجاح والفشل

أخذت مبادرة الحزام والطريق الصينية منحى استراتيجي هام - منذ انطلاقتها - على الساحة الدولية، بشكل يوحي بإمكانية نجاح الصين في بلوغ الأهداف الاستراتيجية من المبادرة على الصعيدين الاقليمي والدولي، وذلك باعتباره مشروع استراتيجي ضخم يعبر عن قوة الصين العالمية، فبينما تعمل الصين بشكل مستمر على تنفيذ مشاريع طريق الحرير الجديد، قد تواجه في ذلك عدة تحديات يمكن أن تعيق فرص نجاح المشروع بالشكل الذي ترغب به الصين.

## أولاً: فرص نجاح مبادرة الحزام والطريق.

في عام 2013 ومنذ إطلاق مبادرة الحزام والطريق الصينية، قد حققت العديد من النتائج الفعالة، التي قد تكون لها تأثير دائم على التنمية للبلدان المشاركة والدينيات الجيوسياسية للعالم حيث أن نجاح إمكانية نجاح المشروع بمدى انتشاره وتقبله لدى الدول الأخرى، وايضاً بالإنجازات التي حققها على المستوى الإقليمي في قارة آسيا وعلى المستوى الدولي في أوروبا وإفريقيا، فيمكننا القول إن دراسة فرص نجاح المبادرة تكون جلية في دراسة بعض المناطق على طول الحزام والطريق<sup>(1)</sup>.

فبالحديث عن المبادرة في إفريقيا، نجد أن شرق إفريقيا تعتبر الحلقة الأولى في ارتباط مبادرة الحزام والطريق في إفريقيا، حيث تقوم الصين ببناء المواني والبنية التحتية البحرية لتحسين الطريق من جنوب آسيا إلى كينيا وتنزانيا ، ثم إلى البحر الأبيض المتوسط عبر جيبوتي بالإضافة إلى أن السكك الحديدية في قيد الإنشاء، كما وعدت الصين بشكل خاص دمج مبادرة الحزام والطريق مع منتدى التعاون الصيني الإفريقي، لتعزيز الإنتاجية الزراعية الإفريقية وزيادة واردات المنتجات الزراعية من إفريقيا إلى الصين، حيث تمتلك مجمعات صناعية زراعية في

(1) عبلة مزوزي وآخرون، الثقل الآسيوي في السياسة الدولية: محددات القوة الآسيوي، المرجع

موزنيق و أوغندا زامبيا ودول أخرى، وتقوم الآن بتوسيع استثماراتها خاصة في الصناعات الزراعية في اطار مبادرة طريق الحرير الجديد<sup>(1)</sup>

وبما يتعلق بغرب إفريقيا فقد زار الرئيس الصيني شي جين بينغ " المنطقة لأول مرة في حزيران 2018، بهدف ربط المنطقة بمبادرة الحزام والطريق، فقد قامت منصة "Diamniadio - الصناعية الدولية - هي منطقة اقتصادية خاصة تولها الصين تقع بالقرب من داكار - بتأسيس السنغال كنقطة انطلاق للصناعة الصينية في جميع أنحاء غرب إفريقيا، فيما إن السنغال مستفيدة من قانون فرص النمو والتنمية الإفريقية مكن ذلك الصين من تصنيع وتصدير البضائع من هذه المنطقة الاقتصادية الخاصة إلى السوق الأمريكية، مع الاستفادة من الحصص والامتيازات - الاعفاء من الضرائب السنغالية، كما ينطبق ذلك ايضا على سوق الاتحاد الأوروبي والتي يمكن ان تصل اليها السلع السنغالية<sup>(2)</sup>.

وبخصوص شمال إفريقيا ركزت على دراسة الجزائر على اعتبار أنها تمثل أهم شركاء الصين في المغرب الكبير، ففي العقدين الأخيرين تنامت قيمة التجارة الصينية الجزائرية بشكل كبير حيث صارت الجزائر بمثابة السوق الأكبر للصين في المنطقة، وفي نفس الوقت تجاوزت الصين فرنسا باعتبارها المصدر الأكبر للواردات، كما يتم الآن تسوية المعاملات المالية بين الجزائر والصين باليوان

<sup>(1)</sup> بول يلكسين، العالقات الدولية: مقدمة قصيرة جدا، ترجمة لبنى عماد تركي، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، مصر، 2014، ص 66

<sup>(2)</sup> تيم دان واخرون، نظريات العلاقات الدولية، التنوع والتخصص، ترجمة ديماء الخضراء، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، 2016، ص 123

الصيني بدلاً من الدولار الأمريكي وفي إطار مشروع القرن الاقتصادي شرعت الصين منذ 2016 بمبادرة مشاريع لموانئ حيوية على طول منطقة شمال إفريقيا، أهمها ميناء الحمداية بمنطقة شرشال بالجزائر، الذي يراه الصينيون حيويًا جدًا لتصدير سلعهم نحو الضفة الشمالية للبحر المتوسط إلى جانب ميناء طنجة بالمغرب وميناء الفيذا بتونس.

يهدف مشروع شرشال الذي يكلف 3.3 مليار دولار إلى بناء مركز توزيع اساسي للبحر المتوسط بقدرة 6.5 مليون حاوية و 30 مليون طن من البضائع سنويا، فضلاً عن مشاريع عملاقة أخرى: كدار الأوبرا الضخمة في العاصمة، مسجد الجزائر الأعظم، بناء مطار جديد بالعاصمة، ملاعب أولمبية، معامل تركيب السيارات توسيع شبكة السكك الحديدية مشروع طريق سيار سريع " شرق غرب ، بالإضافة إلى الاستثمارات في حقول النفط والغاز جنوب البلاد<sup>(1)</sup>.

وبما يتعلق بالمبادرة في آسيا " الشرق الأوسط، في عام 2016 قام الرئيس الصيني " شي جين بينغ بزيارة إلى بعض دول الشرق الاوسط منها ايران والسعودية ومصر، حيث قال في خطابه في مقر جامعة الدول العربية في القاهرة إن التبادلات بين الصين ومنطقة الشرق الاوسط تجاوزت حواجز المكان والزمان، ولاستمرارية هذه العلاقات الوطيدة بين الجانبين تشارك الصين بشكل اكثر ايجابية

(1) امال محمد عبد الرحمن عوض، النظرية الواقعية والنظرية الليبرالية في العالقات الدولية، دراسة مقارنة، دراسة معدة لنيل درجة الماجستير، جامعة الزهر، فلسطين، 2016، ص 45 .

في شؤون منطقة الشرق الاوسط، وهي تأمل ان يؤدي ذلك إلى جعل اصداقائها القدامى أكثر قرباً منها، وإلى تعزيز الثقة مع اصداقائها الجدد<sup>(1)</sup>.

حيث أن الصين ترى بأن مبادرة الحزام والطريق تساهم في إعادة بناء الاقتصاد وتعزيز الاستقرار الاجتماعي وتحقيق النهضة في مجالات متعددة في المنطقة، كما ينظر المحللون الصينيون إلى أن قيام الصين بسلسلة الأنشطة الدبلوماسية وسط استمرار الاضطرابات في الشرق الاوسط، ذلك لا يعكس فقط اهتمام الصين بعلاقتها بدول المنطقة، وإنما يثبت أن السياسات الصينية اتجاه الشرق الاوسط صامدة امام الاوضاع المعقدة، وأنها اصبحت قوة بناءة في الدفع من اجل تحقيق السلام والتنمية في المنطقة".

ومع تكيف منطقة الشرق الاوسط مع أجواء انخفاض اسعار البترول، فان هناك خطط مثل: رؤية 2030 في السعودية واكسبو 2020 في دبي والرؤية الاستراتيجية 2023 في تركيا، تقوم بإدخال الاصلاحات الاجتماعية والمالية وفتح الأسواق المحلية لجذب الاستثمارات الاجنبية في مجالات تطوير البنية التحتية والتجارة والاستثمار والخدمات والتوريد، حيث يمكن لمشروع "نيوم" في السعودية ان يستفيد من الاستثمارات الصينية في الموانئ وتجارة التجزئة

(1) امال محمد عبد الرحمن عوض، النظرية الواقعية والنظرية الليبرالية في العلاقات الدولية، المرجع

والانشاءات، في حين تتراوح المشاريع الضخمة في تركيا ما بين محطة للطاقة النووية بدعم من شركة تكنولوجيا الطاقة النووية الصينية<sup>(1)</sup>

وكذلك بناء مطار ثالث في تركيا، في الوقت نفسه تهدف مبادرة "دبي الذكية 2021" إلى تحويل المدينة من خلال التكنولوجيا والابتكار، ويفتح المجال امام الشركات الصينية في مجال التكنولوجيا المتطورة، هذا ما يوضح الآثار الضخمة لمبادرة الحزام والطريق الصينية على منطقة الشرق الاوسط، التي تقوم على نحو مواز بتنفيذ خطط التحول الاقتصادي في المنطقة، وتأييد الصين للتكامل الاقتصادي الموسع فمن المتوقع لهاته الفرص أن تزداد، وتوضح الخريطة الموالية إحصائيات بخصوص مشروع القرن الاقتصادي، وما تحمله هذه الإحصائيات من ترجمة واضحة لبلوغ الصين أشواط كبيرة في المشروع ما يعكس فعليا نجاح الصين ولو جزئيا في توسيع آفاق المشروع بشكل يفتح لها المجال للهيمنة العالمية<sup>(2)</sup>.

ثانياً: عوامل فشل مبادرة الحزام والطريق.

إن مبادرة الحزام والطريق من المشروعات المستقبلية صعبة التنفيذ نظراً لضخامة حجمها وتضمنها العديد من الطموحات التي تحتاج إلى سنوات لتنفيذها، لذلك

(1) دهقاني يعقوب، الصين ومشروع طريق الحرير دراسة في الانعكاسات الاستراتيجية على الاقتصاد والتنمية في أفريقيا، ضمن كتاب دور الثقافة الاستراتيجية في توجيه السياسة الصينية تجاه دول المغرب العربي، المركز الديمقراطي العربي ، المانيا، 2017، ص 78

(2) عزت شحور، مبادرة الحزام والطريق رؤية نقدية، سلسلة تقارير، مركز دراسات الجزيرة: الدوحة، 2017، ص 66.

ستواجه المبادرة الصينية تحديات عديدة ومن هذه التحديات، **العقبات السياسية**، حيث تعد الولايات المتحدة الأمريكية أكبر عائق سيواجه المشروع الصيني، فأمريكا لا ترغب بنجاح هذا المشروع باعتباره سيزيد من توسع سيطرة و هيمنة الصين على المناطق التي يمر بها الطريق، ومن جهة أخرى تعتبر إيران الشريك في المشروع والعقبات والحصار المفروض عليها من طرف امريكا لن تسمح للمشروع بالمضي قدماً<sup>(1)</sup>.

**ومن العوائق الأمنية**، ما يتعلق بانتشار ظاهرة الإرهاب الدولي والنزاعات وانتشار بؤر التوتر وانعدام الاستقرار في العديد من الدول المشاركة في المشروع، فتعد خطراً على البنية التحتية المنجزة علاوة على ذلك وجود مشاريع منافسة للمبادرة الصينية، **ومن العوائق الجيوسياسية**، تنفيذ المشاريع يتوقف على نوع العلاقات لصينية مع الدول المشاركة، فهناك ممرات تسببت في علاقات بين الدول المشاركة كالخلاف بين الصين والهند على الممر الباكستاني الصيني الذي يمر من منطقة كشمير اذ تعتبره الهند مساساً بسيادتها<sup>(2)</sup>

بالإضافة إلى ذلك فقد شهد الوضع السياسي في بعض الدول الواقعة على طول الحزام والطريق اضطرابات وتغيرات كبيرة، وشهدت دول أخرى عدم توازن في التنمية الاقتصادية وصعوبات في انفتاح السوق، فضلاً عن النزاعات العرقية

(1) هاني رمضان طالب، مفهوم الحوكمة العالمية في النظرية الليبرالية للعلاقات الدولية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا، 2020، ص 89.

(2) أحمد السيد نجار، مصر والعرب ومبادرة الحزام والطريق ومستقبل النموذج الصيني، المرجع السابق، ص 55.

والدينية واختلاف الثقافات، بينما لا تزال تراود الشكوك حول المشروع بعض الدول، ما شكل تحدي للصين وللدول المشاركة في بناء طريق الحرير الجديد.

كما أن مشاكل الصين لا تقتصر على النزاعات البرية والبحرية بل لديها العديد من المشاكل الداخلية مثل موضوع الحريات السياسية، الفساد، سيادة القانون وحقوق الأقليات كالتبت وشينجيانغ " المسلمين وغيرها، بالإضافة إلى الفجوة التي قد تنمو بين الصين الجنوبي وشمال الصين والتي لها انعكاس سلبي على انجاز مشاريع طريق الحرير الجديد<sup>(1)</sup>.

ويمكن لنا أن نورد بعض أهم النقاط التي تمثل أبرز التحديات التي تواجه المبادرة الصينية

1- استمرار وديمومة المشروع: نظراً لارتباط المشروع بالرئيس الصيني " شي جين بينغ " فإن استمراره ممكن انه يرجع إلى تمكن شي جين بينغ" من احداث تغييرات دستورية تسمح له بالبقاء لفترة رئاسية ثالثة.

2- مع ظهور الصين كقوة دولية، فإن الاستراتيجية الاقتصادية الناعمة التي انتهجتها الصين قد شكلت مخاوف سياسية وأمنية لقوى إقليمية ودولية خاصة لدول الجوار التي تشهد علاقاتها مع الصين توترات ونزاعات، لذلك يبقى نجاح الاستراتيجية مرتباً بقدرة الصين على طمأنة جيرانها وحل الخلافات معها.

(1) هاني رمضان طالب، مفهوم الحوكمة العالمية في النظرية الليبرالية للعلاقات الدولية، المرجع

3- تسعى الصين إلى تنمية بعض أقاليمها الفقيرة مقل إقليمي التبت وشيجيانغ الذين يعتبران محطتين هامتين على طريق الحرير الجديد، وذلك من خلال تشييد مشاريع تنموية كبرى وهناك تخوف دولي من أن تكون لهذه المشاريع آثار كارثية على التوازن الديموغرافي وعلى طمس الهويتين الثقافتين والدينيين لسكان الاقليمين المضطربين<sup>(1)</sup>.

4- تشكل ظاهرة الإرهاب الدولي والقرصنة والجريمة المنظمة وكذلك النزاعات وانعدام الاستقرار في العديد من الدول الواقعة على طول الحزام والطريق، تحديات كبيرة امام حماية انابيب النفط والغاز السكك الحديدية والخطوط البحرية، التي ستحتاج الصين إلى الكثير من الاستثمارات للحد منها.

لكن وبالرغم من التحديات الداخلية والخارجية، تقود الصين معركة القوة الذكية بتنفيذ الحزام والطريق، والاعتماد على القوة الصلبة لتغذية النفوذ الصيني في البلاد، وقوتها الناعمة في الرهانات الاستراتيجية الصينية لمشروع الحزام والطريق الخارج كالعامل على الانتشار الثقافي، الاتصالات والأنترنيت وغيرها كأدوات جيوسياسية فعالة<sup>(2)</sup>.

(1) دهقاني يعقوب، الصين ومشروع طريق الحرير دراسة في الانعكاسات الاستراتيجية على الاقتصاد والتنمية في أفريقيا، المرجع السابق، ص 80

(2) علي صلاح وآخرون، مشروع الحزام والطريق كيف تربط الصين اقتصادها بالعالم الخارجي، المرجع السابق، ص 45

نستنتج مما سبق أن الصين تعتبر قوة كبرى تتحرك في ميدانها الاقليمي والدولي لتحقيق مصالحها في ظل علاقات تنافسية مع بقية القوى الكبرى خاصة الاقتصادية منها (موارد الطاقة، النفط، الغاز، وهذا ما يشكل المحرك الأساسي لمبادرة الحزام والطريق الصينية التي أطلقها الرئيس الصيني " شي جين بينغ، بهدف تشكيل شبكة مسارات برية وبحرية وأخرى رقمية تجعل الصين متواجدة في قارة آسيا وأوروبا وإفريقيا، كما أن مبادرة الحزام والطريق الصينية تعتبر مشروع ضخم استراتيجي حيوي مثل بطريقة مناسبة ومثالية قوة الصين التي بدأت كقوة عظمة ومؤثرة إقليمياً ودولياً، كما نرى أن الصين تعمل على وضع مشروعها الجديد من اجل أن تستعيد دورها على الصعيدين الإقليمي والدولي، كما يجسد المشروع الصيني الطموح الكبير والعالي لوضع الصين على مصاف الأمم والحضارات المتقدمة.

## المبحث الثاني

### الآثار الإقليمية والدولية المترتبة على إحداث مشروع الحزام

#### والطريق

ان مشروع "الحزام والطريق" أحدث نقلة نوعية في الفكر الاقتصادي العالمي، وعبر عن القوة الصينية الناعمة، وبلور معالم دور صيني عالمي في نظام دولي جديد، تركز دعائمه على معطيات اقتصادية وعلى مصالح دولية مشتركة، الأمر الذي قد يؤدي إلى رسم التوازنات والتحالفات الدولية من جديد، ورغم أن الكثير من دول أوروبا وأفريقيا تقع في ضمن استراتيجية المشروع، قد تكون الدول الحليفة للصين هي الدول الأكثر تأثراً وتأثيراً في مستقبل المشروع<sup>(1)</sup>.

### المطلب الأول: آثار مبادرة الحزام والطريق على الدول العربية واقتصاداتها

يتم تحديد العلاقات العربية الصينية من منظور الشراكة الاستراتيجية، ويمكن أن يعزى ذلك إلى ثلاثة أسباب رئيسية؛ سنبينها على الشكل الآتي:

(1) منعم صاحي العمار، الصين القوة التي لا ترى غير ذاتها دراسة في الأصول والمرجعيات المفسرة لذاتها، المرجع السابق، ص 73.

1\_ طبيعة الصعود الصيني السلمي التتموي، تدافع الصين عن صيغة النظام الدولي الحالي أكثر من محاولتها تغييره، فهي في هذا الجانب وفيما يتعلق بالعالم العربي، تسعى إلى لإدماجها في مبادرة الحزام والطريق.

2\_ إن التنمية السلمية للصين تحتاج إلى بيئة آمنة، وبالتالي فالعالم العربي يشكل أهمية قصوى للدبلوماسية الصينية من هذه الزاوية<sup>(1)</sup>.

3\_ إن العالم العربي والصين يشتركان في مصالح مشتركة في عدد من القضايا ورؤى متطابقة إلى حد كبير، إضافة إلى ذلك فإن المحدد الاقتصادي هو السمة البارزة له، خاصة إذا ما نظرنا إلى مجالات العلاقات الثنائية بين الطرفين، على سبيل المثال تُعد العلاقات الصينية السعودية نموذجاً حيواً.

أن الفرص الاستراتيجية لدعم العلاقات العربية الصينية تزايدت عقب مبادرة الحزام والطريق وتفوقت على التحديات التي واجهتها وستوسع عن ذلك في النقاط التالية<sup>(2)</sup>:

(1) عامر سليمان، النفوذ الصينية في المنطقة العربية، منتدى السياسات العربية، 2020، ص 10.

(2) أحمد الخطيب، الاستراتيجية الصينية في إطار مبادرة الحزام والطريق وتأثيرها على الاقتصاد الدولي، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد (24)، 2019، ص 122.

## أولاً: الفرص الاستراتيجية للعلاقات العربية الصينية عقب مبادرة الحزام والطريق:

رحبت الصين خلال السنوات الماضية، بمشاركة الدول العربية في مبادرة الحزام والطريق؛ نظراً لأهميتها الاستراتيجية واللوجيستية، يمكنها المساهمة في ربط أسواقها بالدول الأوروبية والآسيوية، وفي الوقت نفسه، فقد بادرت حكومات الدول العربية بدعم التعاون مع الصين، وتوقيع عدد من مذكرات التفاهم والاتفاقيات لتعزيز استثمارات البنية التحتية اللازمة لتنفيذ المبادرة، ومن ثم يمكن توضيح أهم الفرص الاستراتيجية للدول العربية عقب مبادرة الحزام والطريق على النحو التالي<sup>(1)</sup>:

**1\_** تنسيق السياسات هو أحد ركائز مبادرة الحزام والطريق، من خلال إنشاء سلسلة من منصات التعاون الثنائية والمتعددة الأطراف المخصصة للمشروع مع أكبر عدد ممكن من الدول وخاصة المنطقة العربية، فتم تشكيل اللجان الثنائية حتى يتم تشجيع الدول الشريكة للصين على اقتراح أفكار ملموسة للتعريف وتطوير المشروع الصيني، ويتم تنسيق السياسات أيضاً من خلال تنظيم زيارات رفيعة المستوى، والتبادلات بين الأحزاب السياسية، وبرامج تدريب لتشجيع الدول على التعرف على التجربة الصينية، وكل هذه المبادرات تحظى بتشجيع من قبل السلطات الصينية، يقول الرئيس عبد الفتاح في لقائه السابع بينه وبين الرئيس الصيني شي جين بينغ في نيسان 2019: «إن مصر ترغب في التعلم من خبرة

(1) محمد صالح، العلاقات العربية الصينية، تحديات معاصرة، دار المستقبل العربي للنشر والتوزيع،

الصين الناجحة في التنمية، مع و موامة خطة التنمية بها مع مبادرة الحزام والطريق، وتعميق التعاون الثنائي في نطاق واسع من المجالات»<sup>(1)</sup>.

## 2\_ اندماج الدول العربية في الاقتصاد العالمي:

من المتوقع أن تساهم مبادرة الحزام والطريق في دفع الدول العربية إلى تطوير وتنمية التعاون العربي - الصيني حتى يكون في مستوى أعلى وفي مجالات أوسع، مما يجعل الدول العربية تتخذ خطوات نحو تحسين آلية التعاون الثنائي، وإثراء مفهوم التعاون ورفع درجته، ومن ثم يأتي دمج التطور الاقتصادي بالدول العربية مع العالم بقوة، كما تستطيع المبادرة أن تدفع تحول الصناعة العربية ورفع قدرة أساس معدات البناء، وزيادة فرص التشغيل، فضلاً عن زيادة الموارد الطبيعية والمميزات المالية وحجم السوق بفعالية للطوائف، وتعزيز التدفق آخر لعناصر الموارد الحيوية بين الطرفين وتحسين هيئتها.

## 3\_ دعم التجارة والاستثمار:

تنص وثيقة السياسة الصينية الاولى تجاه الدول العربية، الصادرة في عام 2016، على بذل جهود مشتركة مع الدول العربية لدعم مبادرة الحزام والطريق على أساس مبدأ المشاورات الواسعة، والمساهمات المشتركة والمنافع المتبادلة، وتضيف الوثيقة أن الصين والدول العربية سيطبقان نمط 3+2+1 في تعاونهما القائم على التعاون في مجال الطاقة، باعتباره الركيزة الأساسية وتسهيل التجارة والاستثمار

(1) وفاء الشمري، الحزام والطريق تحليل في الجيوبولتيكس، المرجع السابق، ص 307.

والاهتمام بمجال التقنيات المبتكرة في الطاقة النووية، والأقمار الصناعية الفضائية، والطاقة المتجددة، وقد وصلت التجارة بين الصين ودول مجلس التعاون الخليجي إلى 114 مليار دولار عام 2016. وفي إطار الزيارة الرسمية التي قام بها الملك سلمان بن عبد العزيز في عام 2017.

#### 4\_ تشييد البنية التحتية والأساسية:

تهدف المبادرة إلى تشجيع ودعم الشركات الصينية والمؤسسات المالية الصينية لتوسيع مشاركتها في التعاون مع الدول العربية في مجالات السكك الحديدية والطرق العامة والموانئ والطيران والكهرباء ومنظومة "بيدوا" للملاحة عبر الأقمار الصناعية والمحطات الأرضية للأقمار الصناعية، والعمل على إقامة التعاون في المشاريع الكبرى في الدول العربية وفق مجالاتها واحتياجاتها التنموية، بشكل يرفع باستمرار مستوى البنية التحتية والأساسية في الدول العربية بشكل مستمر<sup>(1)</sup>.

5- التبادل الثقافي والأكاديمي: أدرك الباحثون العرب والصينيون الضرر الثقافي الجسيم الناجم عن إهمال التفاعل الثقافي في مرحلة طريق الحرير القديم<sup>(2)</sup>، فسرعوا في تصحيح العلاقات الثقافية والأكاديمية بين الجانبين، فاهتمت الصين من خلال مبادرة الحزام والطريق بالتبادل الثقافي والأكاديمي والإعلامي

(1) إيمان ميرفي، أمن الخليج العربي في ظل النظام الدولي الجديد، المرجع السابق، ص 45.

(2) نهلة محمد أحمد جابر، طريق الحرير استراتيجية القوة الناعمة)، المرجع السابق، ص 171.

مع الدول العربية، والبحث عن نقاط الاهتمام المشتركة، كما يتم التنسيق بين الصين والدول العربية لتقديم المنح الدراسية لطلاب هذه الدول من أجل الدراسة في الجامعات الصينية ، فضلاً عن تكثيف تدريس اللغتين الصينية والعربية، وإنشاء معاهد خاصة لتدريسهما في الجامعات العربية والصينية، وإعداد أجيال متعاقبة من المترجمين الذين يتقنون اللغتين ويترجمون عنهما مباشرةً.

### ثانياً: تحديات مبادرة الحزام والطريق بالنسبة للدول العربية:

تواجه مبادرة الحزام والطريق عدداً كبيراً من التحديات، سواء من قبل الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبرها استراتيجية تهدف أساساً إلى تغيير هيكل النظام الدولي، فضلاً عن التعبير عن رغبة الصين في احتكار النظام الاقتصادي الدولي، وترى المعارضة الأوروبية أنها محاولة صينية لخلق انقسامات داخل القارة الأوروبية، ومن ثم السيطرة على سياسة واقتصاد القارة، بما يحقق أهداف وطموحات الصين، هذا بالإضافة إلى مواقف بعض القوى الآسيوية؛ مثل الهند التي ترى أن المبادرة تمس سيادتها خاصةً في ظل الاتفاق الصيني الباكستاني بالنسبة لمنطقة العبور، كل هذه التحديات تؤثر على المبادرة وتعرقل مسارها، ولكن في هذا سيتم التركيز على التحديات المتعلقة بالدول العربية حتى تتم إعادة التفكير فيها والعمل على الحد منها، ومن أبرز هذه التحديات<sup>(1)</sup>:

(1) إيمان ميرفي، أمن الخليج العربي في ظل النظام الدولي الجديد، المرجع السابق، ص 78.

**1\_ فخ الديون:** هناك مخاوف من أن تستغل الصين دبلوماسية الديون أو ما يعرف بـ «فخ الديون»، للسيطرة على القرار السيادي سواء كان سياسياً أو اقتصادياً للدول العربية أو خلق فجوة فيه، من خلال إغراق هذه الدول بديون ضخمة لا تستطيع سدادها، فيضطرون إلى استبدالها بأصول أو أسهم استراتيجية للدول المدينة<sup>(1)</sup>.

## 2\_ غياب التعاون الأمني والعسكري:

حددت "الرؤية والإجراءات"، مبادرة الحزام والطريق خمس أولويات أساسية للتعاون من أجل تطوير العلاقات مع الدول المشاركة في المبادرة؛ وهي: التنسيق السياسي، وربط المرافق، والتجارة دون عوائق، والتكامل المالي، والتبادلات بين الأفراد، ومن الملاحظ غياب التعاون الأمني والعسكري في "الرؤية والإجراءات"، مما يدعم الرواية الصينية بأن مبادرة الحزام والطريق تركز بالأساس على التنمية وليست جزءاً من استراتيجية جيوسياسية.

## 3- التبادل الاقتصادي غير المتكافئ:

تصدر الصين إلى للعالم العربي معظم احتياجاتها السلعية بأسعار تنافسية، في وقت تقتصر فيه الدول العربية على تصدير احتياجاتها المتزايدة من الطاقة للصين لتحافظ على تسارع الدوران في عجلة نموها الاقتصادي، وتكمن الإشكالية

(1) أحمد السيد نجار، مصر والعرب ومبادرة الحزام والطريق ومستقبل النموذج الصيني، المرجع السابق، ص 19.

في أن سوق المواد الطاقية على عكس المنتجات السلعية، تتسم بخاصيتين أساسيتين؛ هما: النقلب وعدم الاستدامة ، فنقلب الأسعار يجعل عوائد الدول المصدرة غير مستقرة تماماً، كما أن قابلية المواد الطاقية للنضوب تجعل تلك العائدات غير مستقرة<sup>(1)</sup>.

#### 4- عدم الاستقرار في بعض الدول العربية:

تعاني بعض الدول العربية من عدم الاستقرار وانعدام الأمن، الأمر الذي يجعل الصين متحفظة ومتريفة في توسيع تعاونها معها، وخاصةً في المجال الاقتصادي الذي يعد العامل الأكثر تأثيراً في سياسة الصين الخارجية، فما زال هناك دول عربية تعاني من آثار الربيع العربي، وهو ما يؤثر سلباً على قيام الصين بالتعاون معها في المجالات المختلفة<sup>(2)</sup>، ولم تعد بغداد والبصرة وحلب وطرابلس محطات رئيسية على طريق الحرير، وبدلاً من ذلك استخدمت الصين خطوط القطارات التي تمر عبر آسيا الوسطى وروسيا؛ ويرجع ذلك إلى عدم رغبة الصين في الاستثمار في منطقة مضطربة.

(1) روح الله صالح، مبادرة طريق الحرير الصينية الاهداف والموانع والمشاكل، الجامعة الحرة، طهران، 2016، ص22 .

(2) إبراهيم حردان، السياسة الخارجية الصينية بعد قرارات ما بعد التصالح، دار الرائد للنشر، بغداد، 2017، ص45

## 5\_ التأثير على القوى الإقليمية:

من المتوقع أن تؤثر مبادرة الحزام والطريق على ديناميكيات القوى الإقليمية، فقد يشكل الممر الاقتصادي الذي يربط بين الصين وآسيا الوسطى وآسيا الغربية على مشاكل لدول مجلس التعاون الخليجي؛ نظراً لأنه يسمح لإيران أن تصبح مركزاً للنقل واللوجيستيات، فضلاً عن قدرتها على توفير الطاقة، أما الممر الاقتصادي الذي يربط بين الصين وباكستان، فقد يشكل ممراً رئيسياً لدول مجلس التعاون الخليجي؛ لأن "ميناء غوادر" قادر على تسريع تجارة النفط الخليجية مع الصين، لكنه قد يشكل بديلاً للموانئ العربية في الوقت نفسه، الأمر الذي سيؤدي إلى تحويل التجارة الدولية بعيداً عن المنطقة العربية<sup>(1)</sup>.

## 6\_ ضعف المعرفة بالآخر الصيني:

تعد البحوث والدراسات العربية حول الصين قليلة، فضلاً عن قلة المعاهد ومراكز البحوث المتخصصة في دراسة الشؤون الصينية، وهو ما يؤثر في نوع التوصيات ذات القيمة المقدمة إلى دوائر صنع القرار في الدول العربية وحجمها، كما أن الصورة الذهنية التي يرسمها العربي حول الآخر الصيني يرسمها من خلال مضامين الإعلام الغربي حول الشؤون الصينية؛ لأن معظم التقارير والأخبار حول الصين منقولة عن الوكالات والقنوات الغربية، وهي في الغالب تكون غير

(1) أحمد علو، حزام واحد وطريق واحد، مجلة دراسات وابحاث، العدد 370، منشورات الجيش،

موضوعية، ولا تزال ثمة فرصة أمام الدول العربية لتحقيق أقصى استفادة ممكنة من مبادرة الحزام والطريق وتحقيق مصالحه العليا والمحافظة على أمنه القومي، وذلك من خلال<sup>(1)</sup>:

أ\_ التصالح الشامل بين الدول العربية، ووقف الصراعات العربية - العربية والسياسات المتباينة إزاء الأزمات، ووقف الصراع على الدور الذي يؤدي إلى مزيد من الاضطراب والفوضى.

ب\_ على الدول العربية أن تثبت أنها شريك موثوق في التجارة والاستثمار، من خلال تحقيق المزيد من التكامل والتضامن، وتطوير قدراتها الواسعة لجعل التبادل الصيني العربي أكثر مساواة من الصادرات الزراعية إلى الصادرات السياحية.

ج\_ إذا اردت الدول العربية أن تكون ممراً جيو استراتيجياً في مشروع الطريق والحزام، فعليها أن تقوم بما يتطلبه ذلك تماشياً مع مصالحهم الاستراتيجية ككتلة واحدة قادرة على المشاركة الفعالة، ولا تكتفي بمجرد رد الفعل تجاه المبادرات القادمة من الخارج.

(1) أحمد السيد نجار، مصر والعرب ومبادرة الحزام والطريق ومستقبل النموذج الصيني، المرجع السابق، ص 60.

د\_ لا بد من إقحام جماعات معرفية/ إبيستمية، تضم خبراء وباحثين قادرين على التأثير في صنع القرار السياسي في الحكومات العربية، كما ينبغي النظر إلى المعرفة حول الآخر الصيني بوصفها قوة حاسمة وضرورية للتفاعل معه.

ه\_ توقيع مذكرات تفاهم واتفاقيات بين تليفزيون الصين المركزي ونظيره في الدول العربية؛ بحيث يتم تبادل الأخبار والتقارير والبرامج والأفلام الوثائقية والأفلام والمسلسلات الناجحة لدى الجانبين، فضلاً عن تبادل الزيارات والدورات التدريبية في المجال الإعلامي محاولة من الطرفين للتعرف على الآخر.

و\_ تحتاج الدراسات العربية والصينية إلى نقلة نوعية في البحث عن التبادلات الهيكلية الراهنة على الجانبين العربي والصيني من خلال لغتها الأصلية ومصادرها الأساسية.

### المطلب الثاني: آثار مبادرة الحزام والطريق على الاقتصاد العالمي

تمكن الأهمية الدولية لمبادرة الحزام والطريق في سياق استراتيجية الصين للنهوض السلمي، والتي تعتمد على التنمية الاقتصادية مع تقادي أي مواجهة سياسية مع الغرب، حيث يقوم المشروع بشكل رئيسي على الشراكة الاقتصادية الواسعة على عدة مستويات، مع أكبر عدد من البلدان المستعدة للانخراط في هذه المبادرة، سواء تلك التي تقع على مسارات طريق الحرير البحري أو البري أو المستفيدة منه بوجه من الوجوه.

كما لا تقف أهمية المشروع عند هذا الحد بل تحرص الصين على إعطاء هذا المشروع أبعاداً ثقافية وبيئية لتكون محل تفاعل إيجابي، بشكل لا يجعل المشروع ينحصر في التبادل الاقتصادي والتجاري الصرف، فضلاً عن ذلك فالمشروع يهدف إلى استثمار مئات المليارات من الدولارات، وإنشاء طرق النقل بالسكك الحديدية والمياه، بالإضافة إلى مد أنابيب الغاز والنفط والطاقة وخطوط الألياف الضوئية، لربط بحر الصين شرقاً بأوروبا وأفريقيا في الغرب<sup>(1)</sup>.

وتعتبر الصين قوة اقتصادية عظمى، وهي ثاني أكبر اقتصاد في العالم بإجمالي ناتج محلي (11.5) تريليون دولار سنوياً، كما أن لديها مدخرات محلية تزيد على (5) تريليون دولار، بالإضافة إلى مخزون من احتياطي النقد الأجنبي البالغ (3) تريليون دولار وكذلك حوالي كونها دائن صاف لسائر بلدان العالم محدود (1.8) تريليون دولار، الأمر الذي جعلها تسعى إلى ممارسة دورها كقوة اقتصادية عالمية كبرى عن طريق وسائل مباشرة وغير مباشرة للتأثير على النظام الدولي الراهن، ومحاولتها لإعادة تشكيل النظام العالمي المالي بما يحقق 465 مصالحها ويحسن لها دور ريادي عالمي<sup>(2)</sup>.

(1) حكمت العبد الرحمان، الصعود السلمي للصين، مجلة سياسات عربية، العدد 14، المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، قطر، 2015، ص 58.

(2) شفيق شقير، طريق الحرير في سياق العلاقات العربية الصينية، سلسلة تقارير، مركز دراسات الجزيرة، قطر، 2017، ص 2-3.

كما تشكل المبادرة الصينية "طريق واحد حزام واحد" على المستوى الدولي انعطافة قوية تعكس تطوراً سياسياً واقتصادياً هاماً في التفاعل الصيني مع البيئة الاقتصادية الدولية وتحولها من مرحلة التكيف إلى مرحلة جديدة يكون فيها الصين لاعباً رئيسياً في شكل تلك البيئة الدولية، حيث يمر طريق الحرير بأكثر من (100) دولة، ويشمل (63%) من سكان العالم، ويعطي (29%) من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وربع سبغات الحسن في العالم من السلع والخدمات، ولأجل تحقيق أهداف هذه المبادرة أطلقت الحسين إنشاء صندوق بقيمة (10) مليار دولار لتمير الاستثمار في السي النخبة للدول التي يمر بها مشروع الحزام وطريق الحرير، بما في ذلك الطرق والسكك الحديدية والموانئ والمطارات، في هذه الدول لدعم الترابط بين دول الحزام والطريق<sup>(1)</sup>.

من الواضح انه يمثل تبني الصين مبادرة "حزام واحد طريق واحد" تطوراً سياسياً واقتصادياً مهماً ويعكس انتقال الصين من التكيف مع النظام الاقتصادي العالمي والنظم الفرعية له مثل النظام النقدي والتجاري الدوليين، إلى محاولة إصلاح تلك النظم بمبادرة عالمية، كما يعكس أيضاً أن الصين تتجه للقيام بدور اقتصادي

(1) إسوار براساد، الطريق إلى التأثير، مجلة التمويل والتنمية، العدد 54، صندوق النقد الدولي،

واشنطن، 2017، ص 22-25.

سياسي أكثر فاعلية على الصعيد الدولي بما يتناسب مع حجمها الاقتصادي والتجاري العالمي<sup>(1)</sup>.

وما بين تنامي القوة الاقتصادية الصينية وإهمال الدول الرأسمالية الكبرى التي تسيطر على النظام الاقتصادي العالمي لهذه القوة والإصرار على معاملتها كدولة طبيعية، ولدت المبادرات الصينية لتشكيل مجموعة "البريكس" وبنك التنمية التابع لها برأسمال 100 مليار دولار، تليها مبادرة "الحزام والطريق" كآلية لخلق فضاء اقتصادي عالمي تلعب فيه الدول الناشئة والنامية دوراً أساسياً في رسم مسار مرحلة جديدة من العلاقات الاقتصادية الدولية تتم صياغة العلاقات بين الدول وفقاً للرؤية الصينية أو بصورة إجماع بين الصين والدول التي تشاركها في هذا الفضاء الاقتصادي الجديد.

في سياق قياس العوائد الاقتصادية المستقبلية المتوقعة للمبادرة، تظهر العديد من الجوانب الإيجابية للمبادرة على الاقتصاد العالمي. تبدأ هذه الآثار في إيجاد طريقها للتنفيذ من خلال اقتصاديات الدول المشاركة في المبادرة الصينية، حيث بلغ الحجم التقديري لاقتصادات هذه الدول (28.2) تريليون دولار أي ما يعادل (35.3%) من بلغ حجم الاقتصاد العالمي الإجمالي حوالي (79.9) تريليون دولار، وبالتالي فإن الزيادة المتوقعة في النمو الاقتصادي لهذه الدول في ظل

(1) أحمد السيد نجار، مصر والعرب ومبادرة الحزام والطريق ومستقبل النموذج الصيني، المرجع السابق، ص 65.

مشاركتها في المبادرة ستضيف إلى الناتج المحلي العالمي قيمة مضافة جديدة تبلغ (422) مليار دولار على الأقل.

ونحو (1.6) تريليون دولار كحد أقصى خلال الخمس سنوات القادمة وهذا سيرفع معدل النمو الاقتصادي العالمي السنوي بنحو (0.5) نقطة و (1.9) نقطة سنويا خلال نفس الكتلة. بالإضافة إلى ذلك، فإن المبادرة تدعم التجارة العالمية إلى حد كبير، خاصة أنها تقوم على تبادل السلع والخدمات ورؤوس الأموال بين الدول المشاركة، وقد ساهمت بالفعل في تعزيز مستوى التجارة العالمية خلال السنوات الماضية، حيث قدرت قيمة التبادل التجاري بين حسيين وبقية دول المبادرة بـ 1.02 تريليون دولار في عام 2016، وارتفعت إلى (1.2) تريليون دولار في عام 2017، مسجلة مجتمعة بنسبة 17.8٪، في وقت بلغ فيه معدل النمو لم تناقش التجارة العالمية في العام نفسه ما نسبته (8.1%) ولذلك فقد ساهمت هذه الدول بمفردها بنحو (14%) من الزيادة التي طرأت على التجارة العالمية غي عام 2017، الأمر الذي رفع نصيبها من التجارة العالمية من (6.3%) إلى (6.9%)<sup>(1)</sup>.

يكنم البعد الجغرافي الاستراتيجي لمبادرة الحزام والطريق في رغبة الصين في تعزيز الاستقرار والثقة السياسية مع جيرانها في الشرق والجنوب، فضلاً عن المشاكل الإقليمية من الجوار الغربي، والأهم من ذلك، مسعى الحسين لتغيير

(1) يونس مؤيد يونس، أدوار القوى الآسيوية الكبرى في التوازن الاستراتيجي في آسيا بعد الحرب الباردة وآفاقها المستقبلية، المرجع السابق، ص 33.

نمط النظام الدولي الحالي ونقله من نظام تيسره الولايات المتحدة الأمريكية إلى نظام عالمي متعدد الأقطاب لا شك أن الصين والدول الصاعدة تسعى لفتح آفاق جديدة على المستوى الدولي وتطمح إلى دور أكبر في بناء أسس جديدة للنظام الاقتصادي الدولي<sup>(1)</sup>.

حيث ان طريق الحرير يشكل أحد أهم الأهداف المتفق عليها هو دخول كتلة البريكس (البرازيل وروسيا والصين وجنوب إفريقيا) حيث تلعب الصين دوراً نشطاً في إعادة بناء النظام الاقتصادي الدولي تفرد المؤسسات الدولية من الدول الكبرى على ركائز الاقتصاد الدولي، وكذلك تحالفات الصين السياسية القوية مع الدول التي تتفق معها لإنهاء التفرد الأمريكي على الساحة الدولية، ومبادرة الصين (حزام واحد.. طريق واحد) دولياً على أنه تحدٍ للمثلث القوى التقليدية (الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي اليابان)، المسيطرة على مؤسسات الاقتصاد الدولي، وفرصاً للدول الصاعدة اقتصادياً في إعادة موازين القوى في هيكل النظام الدولي على أساس اقتصادي، مما يعزز بشكل مباشر طموحات تكتل في إنهاء نظام القطبية الأحادية والانتقال إلى نظام متعدد الأقطاب.

أما على صعيد الاستثمارات، يتوقع أن تسهم المبادرة بزيادة تدفقات الاستثمار العالمية خلال السنوات المقبلة، وتشير التقديرات إلى بلوغ الاستثمارات على

(1) باهر مردان مضخور، استراتيجية الحزام والطريق الصينية للقرن الحادي والعشرين، مجلة دراسات دولية، العدد 67، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العراق، 2016، ص76.

طريق المبادرة إلى (14.5) مليار دولار خلال الأشهر العشرة الأولى من عام 2017، وفيما يتعلق بالمستقبل تشير تقديرات "بنك مينشنغ" الصيني إلى أن المبادرة تشمل مشروعات استثمارية تبلغ قيمتها (10) ترليون دولار خلال الخمس سنوات المقبلة، وفي حال تم توفير التمويل اللازم لتنفيذ مشروعات الصادرة في الدول المشاركة، فإن ذلك سيعني أن التدفقات الاستثمارية بين دول المبادرة سوف تبلغ (2) ترليون دولار سنوياً، وهو ما يزيد عن إجمالي التدفقات السنوية 472 للاستثمار الأجنبي المباشر حول العالم الآن والتي تبلغ (1.75) ترليون دولار<sup>(1)</sup>.

استمراراً مع تسارع التطورات الاقتصادية العالمية، من المتوقع أن تتغير خريطة الاقتصاد العالمي ومراكز قوتها خلال الثلاثين عاماً القادمة، حيث من المتوقع في عام 2050 أن تزيل الصين الولايات المتحدة الأمريكية من هيمنة الاقتصاد العالمي، لتكون الأول في العالم بحجم الناتج المحلي الإجمالي المقدر بـ (58.5) ترليون دولار، وتأتي الهند في المرتبة الثانية بإجمالي ناتج محلي يقدر بـ (44.1) ترليون دولار، وتهبط الولايات المتحدة الأمريكية إلى المركز الثالث في العالم بحجم الناتج المحلي الإجمالي المقدر بـ (34.1) ترليون دولار، وتتقدم إندونيسيا

(1) عزت شحرور، مبادرة الحزام والطريق رؤية نقدية، سلسلة تقارير، مركز دراسات الجزيرة، قطر،

إلى المركز الرابع بحجم الناتج المحلي الإجمالي المقدر بنحو (10.5%) تريليون دولار<sup>(1)</sup>.

من المهم أن نلاحظ أن النموذج الصيني في التجارة الدولية قد ارتفع وتطور على أساس قبول معدلات ربح معتدلة أو حتى منخفضة مستفيداً من الفروق في تكاليف عصر العمل والمواد الخام في إمداد العالم بسلع قادرة على المنافسة في الأسواق الدولية نظراً لأن أسعار المنتجات الصينية فلات مرتبطة بالتكاليف مع القبول بمعدلات ربح معتدلة بعيداً عن الأرباح الاحتكارية، وهذا ما تكفل باستمرار التوسع في صادرات الصين (474)، وجدير بالإشارة إلى أن الصفقات التجارية بين الصين والدول الواقعة على طول مبادرة الحزام والطريق بلغت (915) مليار دولار أي أكثر من ربع إجمالي قيمة التجارة الصينية، أما حجم الاستثمارات المباشرة للشركات الصينية، فقد تجاوز (50) مليار دولار في عام 2017، مما ساعد ذلك في بناء (56) منطقة تعاون اقتصادي وتجاري مما أدى إلى تحقيق عائدات ضريبية بلغت قيمتها مليار ومائة مليون دولار<sup>(2)</sup>.

نخلص إلى أنه النظام الاقتصادي الدولي الحالي يشهد تغيرات كبيرة من حيث المنافسة، فتميز الاقتصاد العالمي خلال السنوات القليلة الماضية بثلاثية قطبية

(1) احمد ماجد، الانعكاسات الاقتصادية للشراكة الاستراتيجية الشاملة بين دولة الامارات العربية المتحدة والصين، تقارير اقتصادية، وزارة الاقتصاد، الامارات العربية المتحدة، 2018، ص 3.

(2) علي صلاح، مشروع الحزام والطريق كيف تربط الصين اقتصادها بالعالم الخارجي، المرجع السابق، ص 18.

التي تشمل الولايات المتحدة الأمريكية واليابان والاتحاد الأوروبي، حتى برزت الصين كقوة اقتصادية عالمية في المركز الثاني بعد الولايات المتحدة الأمريكية، مما جعل الصين تولي اهتماماً كبيراً بتبني مبادرات اقتصادية دولية وسياسة خارجية تقوم على القوة الناعمة ودبلوماسية اقتصادية تقوم على شراكات متبادلة مع الدول النامية لتمكينها من القيام بدور دولي يناسب ما تمتلكه من قدرات الاقتصادية.



## خاتمة

تُعدُّ مبادرة الحزام والطريق مشروعًا استراتيجيًا طموحًا يهدف إلى إعادة تشكيل العلاقات الاقتصادية والسياسية على الصعيدين الإقليمي والدولي. لقد أثبتت المبادرة أنها ليست مجرد مشروع للبنية التحتية، بل هي أيضًا منصة لتعزيز التعاون الاقتصادي والثقافي بين الدول المشاركة. ومع ذلك، فإن النجاح الكامل للمبادرة يعتمد على قدرة الصين والدول المشاركة على التغلب على التحديات المتعددة، بما في ذلك المخاوف من الديون، التنافس الجيوسياسي، والتهديدات الأمنية.

## النتائج

- 1- أسهمت المبادرة في تعزيز التعاون الاقتصادي بين الصين والدول المشاركة، مما أدى إلى زيادة الاستثمارات وتوسيع التجارة.
- 2- واجهت المبادرة تحديات كبيرة، مثل المخاوف من الديون التي قد تؤثر على السيادة الوطنية للدول المشاركة، بالإضافة إلى التوترات الجيوسياسية مع بعض القوى الكبرى.
- 3- توفر المبادرة فرصًا كبيرة للدول العربية لتعزيز نموها الاقتصادي من خلال تحسين البنية التحتية وزيادة الاستثمارات.

## التوصيات

- 1- يجب على الدول المشاركة في المبادرة تعزيز الشفافية في التعاملات المالية والمشاريع لضمان عدم الوقوع في فخ الديون.
- 2- ينبغي على الدول العربية تطوير شراكات استراتيجية مع الصين تضمن استفادتها من المبادرة دون المساس بسيادتها.
- 3- من الضروري أن يتم تضمين التعاون الأمني في إطار المبادرة لضمان حماية المشاريع والبنية التحتية من التهديدات الأمنية.
- 4- يجب على الدول العربية تعزيز الوعي الثقافي والتعليمي حول الصين لتعزيز الفهم المتبادل وتحسين العلاقات الثنائية.

## قائمة المصادر والمراجع

### الكتب

- 1- إبراهيم حردان، السياسة الخارجية الصينية بعد قرارات ما بعد التصالح، دار الرائد للنشر، بغداد، 2017.
- 2- احمد ماجد، الانعكاسات الاقتصادية للشراكة الاستراتيجية الشاملة بين دولة الامارات العربية المتحدة والصين، تقارير اقتصادية، وزارة الاقتصاد، الامارات العربية المتحدة، 2018.
- 3- بول يلكسين، العالقات الدولية: مقدمة قصيرة جدا، ترجمة لبنى عماد تركي، مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، مصر، 2014.
- 4- تيم دان وآخرون، نظريات العلاقات الدولية، التنوع والتخصص، ترجمة ديما الخضراء، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، 2016.
- 5- جوانيتا إلياس، أساسيات العالقات الدولية، ترجمة محيي الدين حميدي، دار الفرقد للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، 2016.
- 6- جوزيف اس ناي، مستقبل القوة، ترجمة احمد عبد الحميد نافع، المركز القومي للترجمة، مصر، 2015.
- 7- دهقاني يعقوب، الصين ومشروع طريق الحرير دراسة في الانعكاسات الاستراتيجية على الاقتصاد والتنمية في أفريقيا، ضمن كتاب دور الثقافة الاستراتيجية في توجيه السياسة الصينية تجاه دول المغرب العربي، المركز الديمقراطي العربي، المانيا، 2017.

- روح الله صالح، مبادرة طريق الحرير الصينية الاهداف والموانع والمشاكل، الجامعة الحرة، طهران، 2016.
- 8- شفيق شقير، طريق الحرير في سياق العلاقات العربية الصينية، سلسلة تقارير، مركز دراسات الجزيرة، قطر، 2017.
- 9- عامر سليمان، النفوذ الصينية في المنطقة العربية، منتدى السياسات العربية، 2020.
- 10- عبلة مزوزي وآخرون، الثقل الآسيوي في السياسة الدولية: محددات القوة الآسيوي، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا، 2018.
- 11- عزت شحرور، مبادرة الحزام والطريق رؤية نقدية، سلسلة تقارير، مركز دراسات الجزيرة: الدوحة، 2017.
- 12- علي زياد العلي، المرتكزات النظرية في السياسة الدولية، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2017.
- 13- هاني رمضان طالب، مفهوم الحوكمة العالمية في النظرية الليبرالية للعلاقات الدولية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا، 2020.

## الرسائل

- 1- امال محمد عبد الرحمن عوض، النظرية الواقعية والنظرية الليبرالية في العلاقات الدولية، دراسة مقارنة، دراسة معدة لنيل درجة الماجستير، جامعة الزهر، فلسطين، 2016.
- 2- حكيم فكيك، آثار الصعود الصيني وتغير الأدوار الأمريكية على النظام الدولي - فترة ما بعد الحرب الباردة، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2018.

## البحوث

1. أحمد الخطيب، الاستراتيجية الصينية في إطار مبادرة الحزام والطريق وتأثيرها على الاقتصاد الدولي، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 24، 2019.
2. أحمد علو، حزام واحد وطريق واحد، مجلة دراسات وابحاث، العدد 370، منشورات الجيش، لبنان، 2016.
3. إسوار براساد، الطريق إلى التأثير، مجلة التمويل والتنمية، العدد 54، صندوق النقد الدولي، واشنطن، 2017.
4. باهر مردان مضخور، استراتيجية الحزام والطريق الصينية للقرن الحادي والعشرين، مجلة دراسات دولية، العدد 67، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العراق، 2016.

5. حكمت العبد الرحمان، الصعود السلمي للصين، مجلة سياسات عربية، العدد 14، المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، قطر، 2015.

6. محمد صالح، العلاقات العربية الصينية، تحديات معاصرة، دار المستقبل العربي للنشر والتوزيع، العدد (476)، 2018.





## الاقتصاديات المحلية دراسة حالة لبنان والعراق

اشراف الأستاذ/ الدكتور محمد منذر

إعداد جمعة لطيف حنتوش الدراجي



## مستخلص البحث

يتناول هذا البحث تأثير انضمام الدول العربية، وخاصة لبنان والعراق، إلى منظمة التجارة العالمية (WTO) على اقتصادياتها. يستعرض البحث التحديات التي تواجهها هذه الدول في ظل التغيرات الاقتصادية العالمية، ويشدد على أهمية تطوير استراتيجيات تجارية مستدامة لتعزيز القدرة التنافسية. يتضمن البحث تحليلاً لقطاعي الإنتاج والخدمات في لبنان، مشيراً إلى ضرورة تحسين جودة المنتجات الزراعية لمواكبة المعايير الدولية. كما يعكس تأثير صندوق النقد والبنك الدوليين على الدول النامية، ويبرز المخاطر المرتبطة بالاعتماد على السياسات الخارجية. في النهاية، يقدم البحث توصيات تتعلق بتطوير استراتيجيات تجارية مرنة وتعزيز الشفافية في إدارة الموارد لضمان تحقيق التنمية المستدامة.

### Abstract

This research examines the impact of the accession of Arab countries, particularly Lebanon and Iraq, to the World Trade Organization (WTO) on their economies. It discusses the challenges these countries face amid global economic changes and emphasizes the importance of developing sustainable trade strategies to enhance competitiveness. The study analyzes the agricultural and services sectors in Lebanon, highlighting the need to improve the quality of agricultural products to meet international standards. It also reflects on the influence of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank on developing countries, pointing out the risks associated with reliance on external policies. Ultimately, the research offers recommendations related to developing flexible trade strategies and enhancing transparency in resource management to ensure sustainable development.

## مقدمة

تعتبر منظمة التجارة العالمية (WTO) من أهم المؤسسات الاقتصادية العالمية التي تسعى إلى تعزيز حرية التجارة وتسهيل حركة السلع والخدمات عبر الحدود. في ظل التغيرات الاقتصادية العالمية المتسارعة، أصبحت الدول العربية، بما في ذلك لبنان والعراق، تواجه تحديات كبيرة تتعلق بالانضمام إلى هذه المنظمة. يمثل الانضمام فرصة لتحسين القدرة التنافسية وتعزيز النمو الاقتصادي، لكنه في الوقت نفسه يتطلب استراتيجيات فعالة لمواجهة العقبات المحتملة. إن فهم الآثار المترتبة على الانضمام وكيفية التكيف مع المتطلبات الدولية أصبح ضرورة ملحة. لذا، يتناول هذا البحث تأثير انضمام الدول العربية إلى منظمة التجارة العالمية، مع التركيز على لبنان والعراق، وكيف يمكن لهذه الدول أن تستفيد من هذه التجربة مع الأخذ بعين الاعتبار التحديات التي تواجهها.

### أهمية البحث

تتبع أهمية هذا البحث من الحاجة إلى دراسة تأثير انضمام الدول العربية إلى منظمة التجارة العالمية على اقتصادياتها. يساعد البحث في فهم كيفية تأثير السياسات التجارية الدولية على هذه الدول، ويعزز الوعي بأهمية تطوير استراتيجيات تجارية مستدامة لمواجهة التحديات العالمية.

### إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث حول السؤال التالي: ما هي الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية لانضمام الدول العربية، خاصةً لبنان والعراق، إلى منظمة التجارة العالمية، وكيف يمكن لهذه الدول التكيف مع المتطلبات الدولية لتحقيق التنمية المستدامة؟

### منهجية البحث

يعتمد البحث على منهجية تحليلية تعتمد على مراجعة الأدبيات والدراسات السابقة، بالإضافة إلى تحليل البيانات المتاحة حول تأثير انضمام الدول العربية إلى منظمة التجارة العالمية. سيتم استخدام أسلوب المقارنة لدراسة تجارب الدول المختلفة في هذا السياق.

### هيكلية البحث

ينقسم البحث إلى مبحثين رئيسيين:

المبحث الأول: يتناول انعكاسات انضمام الدول العربية إلى منظمة التجارة العالمية، مع التركيز على لبنان والعراق.

المبحث الثاني: يستعرض تأثير صندوق النقد والبنك الدوليين على الدول النامية، مع تحليل حالة لبنان والعراق.

## المبحث الأول

### انعكاسات انضمام الدول العربية إلى منظمة التجارة العالمية

تبنّت منظمة التجارة العالمية بوجه التعريف والتجارة (GATT) الرئيسية، وقد تم تحديثها بعد ذلك لتعزيز حرية حركة السلع والخدمات. وفي آخر تحديث لها، قد تم خلاله إضافة الالتزامات المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPS) على المستوى العالمي. إنما الدول العربية، وعلى وجه الخصوص لبنان والعراق، تحديات حقيقية فيما يتعلق بالانضمام إلى هذه المنظمة. حيث إن الانضمام للمنظمة، يتطلب فهمًا دقيقًا لإمكانيات هذه الدول من قبلها من نواحي الموارد والتكنولوجيا، بالإضافة إلى فهم موقعها في الاقتصاد العالمي. كما يجب عليها بناء استراتيجية تجارية مستدامة تعتمد على أسس علمية صحيحة لمواجهة هذه التحديات. ويتأثر خاصة الدول العربية التي تعتمد على صادرات السلع الزراعية بسياسات الرسوم الجمركية التي تفرضها البلدان الصناعية.

### المطلب الأول: لبنان ومنظمة التجارة العالمية

تزايدت المفاوضات حول انضمام لبنان إلى منظمة التجارة العالمية حتى أصبحت في جولاتها الأخيرة، ويظهر أن هناك وجود لكابوس يلف هذه المفاوضات نتيجة للتسلط والهيمنة المتزايدة التي تمارسها الدول العظمى

على حرية واستقلال لبنان. وفي تفاصيل هذه المفاوضات، تبرز قضايا غريبة تشكل محور جلسات التفاوض، وتعتبر المرتكز الرئيسي الذي يعتمد عليه التوافق بين الدول حول انضمام لبنان أو عدمه<sup>(1)</sup>.

ولذلك سنتناول دراسة هذا الفرع من خلال فقرتين، الأولى تتمثل في انعكاسات الانضمام على صعيد قطاع الإنتاج، وثانياً انعكاسات الانضمام على صعيد قطاع الخدمات:

### أولاً: انعكاسات الانضمام على صعيد قطاع الإنتاج:

يواجه القطاع الزراعي اللبناني تحديات عديدة، تتمثل إحدى هذه التحديات في مواكبة تحرير التجارة العالمية، حيث يعبر لبنان عن رغبته في الالتزام بهذه الاتفاقيات. يتطلب تحسين جودة الإنتاج اللبناني الالتزام بالموصفات العالمية، حيث لا يكفي الإنتاج فقط، بل يتعين أن يكون متميزاً بمعايير ومواصفات تتفق مع المعايير الدولية. ذلك لضمان قدرة المنتجات على المنافسة والدخول إلى الأسواق العالمية.

الإنتاج اللبناني يعتمد أساساً على السوق المحلية، مع اعتماد ثانوي على التصدير المحدود. يُظهر ذلك أن إنتاج لبنان محدود للغاية، وتكاليفه مرتفعة عند قياسها بإنتاج المؤسسات العالمية الكبيرة، مما يقلل من ربحية المؤسسات اللبنانية ويحد من إسهامها الكبير في تراكم رأس المال. فيما يتعلق بتسويق المنتجات الزراعية، يظهر الوضع أنه عاجز مُحسن أيضاً،

(1) سعيد النجار، أثر منظمة التجارة العالمية على الأقطار العربية، أوراق موجزة، الإعداد للمؤتمر الوزاري الرابع لمنظمة التجارة العالمية، الإسكوا، الدوحة، 2001، ص 4.

حيث تستغل قنوات التوزيع في الأسواق المحلية المزارعين وتحفظ بالأرباح باستخدام أساليب غير ملائمة. يتميز البائعون بالجملة والتجزئة بالحصول على جميع الأرباح على حساب المزارعين، ويظهر الميزان التجاري الغذائي اللبناني على وجه الوضوح على أنه عجز، مما يعني أن الأمان الغذائي في لبنان غير محقق<sup>(1)</sup>.

ربما يكون من بين الجوانب الإيجابية لإيقاف الدعم الخارجي الذي تفرضه منظمة التجارة العالمية على الدول الأعضاء، زيادة أسعار السلع المستوردة. ينتج عن ذلك تحسين موقع السلع اللبنانية المحلية، حيث تكتسب تنافسية أعلى وتصبح مقبولة ومفضلة لدى المستهلك. على سبيل المثال، إن إيقاف الدعم عن السكر في الدول المنتجة قد يؤدي إلى زيادة أسعاره عند الاستيراد، مما يجعل السكر المحلي منافساً ومفضلاً للمستهلك اللبناني. وستشجع هذه الخطوة على زيادة إنتاج الشمندر السكري من قبل المزارعين اللبنانيين<sup>(1)</sup>.

لبنان يعتمد بشكل كبير على استيراد المواد الغذائية، ومن المتوقع أن يؤدي التحرير الكامل للتجارة إلى ارتفاع أسعار هذه المواد. يترتب على ذلك أن فاتورة السلع الغذائية قد تصبح مكلفة إذا لم يتم تبني سياسة زراعية تأخذ في اعتبارها التحولات العالمية. يتوقع أن تكون الآثار الاجتماعية لعدم اعتماد سياسة زراعية ملائمة مؤلمة.

(1) عبد الهادي يموت وآخرون، الاقتصاد اللبناني أمام تحديات الغات، ط1، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، بيروت، 1999، ص 89-90.

بالإضافة إلى ذلك، قد يؤدي إلغاء الدعم عن بعض المنتجات الزراعية إلى زيادة تكاليف إنتاجها وتسارع في ارتفاع أسعارها، مما يؤدي إلى تراجع قدرتها على التنافس في الأسواق اللبنانية والعالمية. هذا الارتفاع المحتمل في التكاليف يمكن أن يؤدي إلى انخفاض الإنتاج في المستقبل، مع وجود احتمالية للتخلص من بعض هذه المنتجات.

وان تحرير التجارة عن طريق فتح الأسواق أمام السلع يتطلب من لبنان إلغاء العمل بالروزنامة الزراعية وإلغاء إخضاع الاستيراد لسياسة الحصص، فتزول بذلك وسائل الحماية للإنتاج الزراعي اللبناني بحيث قد يتعرض جزءًا مهمًا من هذا الإنتاج للانهايار.

وقد لا يستفيد الإنتاج الزراعي اللبناني من عدم وجود عراقيل أمام تصديره إلى الأسواق الخارجية بسبب انخفاض قدرته التنافسية الارتفاع تكاليف إنتاجه وبسبب عدم التقيد بالمقاييس الدولية المطلوبة، لذلك يجب إعادة النظر في السياسة الزراعية التي يجب أن تعتمد ونظرًا للتحديات الكبيرة التي سوف يواجهها القطاع الزراعي اللبناني نتيجة المشاكل التي يعاني منها هذا القطاع، قد يكون من المفيد تحويل إنتاج العديد من المنتجات الزراعية الحالية إلى منتجات جيدة قادرة على المنافسة وذات جودة ونوعية عالية تتلاءم مع المقاييس الدولية المطلوبة.

جدير بالذكر.. إن اتفاقيات منظمة التجارة العالمية ستترك آثارا هامة على القطاع الزراعي في لبنان وعلى الاقتصاد برتمه في البلدان العربية. ويمكن لشروط التبادل التجاري الزراعية في هذه البلدان أن تتدهور نتيجة

الاتفاقيات. إن ارتفاع أسعار المواد الغذائية سيكون وقعه أكبر على البلدان العربية المصدرة للنفط لأنها تستورد معظم احتياجاتها الغذائية. أما في البلدان العربية الأخرى فإن تشجيع الإنتاج المحلي وزيادة الاستثمارات في القطاع الزراعي قد تعوض ارتفاع أسعار المواد الزراعية. أما البلدان العربية الضعيفة والأقل نمواً فلا بد من تقديم معونة تعويضية مؤقتة عند الضرورة لدعم موازين مدفوعاتها التي ستعاني من عجز غير متوقع. أن اثر الاتفاقية سيتوقف أساساً على البيئة الاقتصادية وليس فقط على التغيرات في الأسعار أو الأسواق الخارجية، وإن نجاح الدول في تسهيل قيام بيئة تجارية مرنة وشفافة وتقليل التكاليف المرتبطة بالسعي إلى استغلال الفرص التجارية القائمة أو خلق فرص جديدة قد يؤثر تأثيراً كبيراً بقدرة الاتفاقية على تسهيل التوسع التجاري والنمو الاقتصادي، وبالنظر إلى القيود التي تواجهها البلدان العربية في مجال الموارد الطبيعية والبيئية فهناك حاجة إلى سياسات اقتصادية تشجع الاستخدام الأكثر كفاءة للموارد الشحيحة وعلى البلدان العربية أن تقوم بتركيز أنشطتها الزراعية في المنتجات ذات القيمة المضافة العالية وفي المنتجات المصنعة<sup>(1)</sup>.

ومن خلال ما تقدم نستنتج أن لبنان بدأ بتطبيق عدد من القوانين التي كانت مطلوبة منه ومنها قانون الإغراق وحماية الإنتاج الوطني وقانون

(1) سعيد النجار، اتفاقية الغات وآثارها على البلاد العربية، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، الكويت، 2004، ص 177.

الحجر النباتي وتدبير الصحة النباتية، أما فيما يتعلق بالمفاوضات الثنائية فهي تدور حول التعريفات الجمركية وتحرير حيث إن هناك 5600 سلعة تقريبا موضوعة على طاولة البحث، تعرض كل سلعة على حدة وتتطرق الأسئلة إلى تفاصيل دقيقة، كما إن هناك تساؤلا دائما حول الانضمام وأبعاده وتخوفا من الصناعيين والمزارعين وأهم هذه الأسباب كما يقول ممثلو القطاعات الإنتاجية أن هناك ضرورة ماسة لتحسين القطاعات الإنتاجية ومساعدتها ودعمها قبل الانضمام كي تستطيع هذه القطاعات أن تتنافس مثيلاتها من القطاعات الإنتاجية العالمية كي لا يضطر لبنان إلى الهجرة مجددا.

#### ثانياً: انعكاسات الانضمام على صعيد قطاع الخدمات:

فيما يتعلق بالآثار المرتقبة لانضمام لبنان إلى منظمة التجارة العالمية على قطاع الخدمات، فإننا نجد أن قطاع الخدمات الإنتاجية يعد من القطاعات المتقدمة جداً في لبنان فهو مصدر أساس من مصادر الدخل، فقد تأثر هذا القطاع، الذي يعد قطاعاً رائداً في الاقتصادات العربية ولدى الدول النامية، جراء الانضمام إلى منظم التجارة العالمية<sup>(1)</sup>، نذكر مثلاً على ذلك، دولة لبنان، التي قامت بتقديم العروض الأولية حول الخدمات، خلال الاجتماع الثاني لفريق العمل في كانون الأول من العام 2003 حيث قام لبنان بتقديم التزامات في 50 نشاط خدماتي من أصل مئة

(1) نادية محمد معوض، أثر المعلوماتية على الحق في سرية الأعمال، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، القاهرة، عدد4، 2011، ص 8 - 108.

وستين نشاط خدماتي أساس وتابع ضمن أحد عشرة قطاع حددتها سكرتارية منظمة التجارة العالمية. واستثنى العرض الأولي ثلاثة قطاعات خدمتية هي: التعليم، الرياضة والترفيه، والنقل، بينما شمل القطاعات الثمانية المتبقية. أي خدمات الأعمال التجارية، خدمات الاتصالات، خدمات البناء والهندسة، خدمات التوزيع، خدمات البيئة، الخدمات المالية، الخدمات الصحية، والخدمات السياحية.

ولا يعني تقديم لبنان التزامات في قطاع معين أنه التزم بكل الأنشطة التابعة لهذا القطاع، فإنه مثلا لم تدرج جميع النشاطات التابعة لخدمات الأعمال التجارية والخدمات المهنية كالمحاماة والمحاسبة في إطار العرض الأولي للخدمات.

وكان موضوع خصخصة قطاع الاتصالات بما في ذلك الخط الثابت وموضوع تلزيم شبكتي الخليوي موضع استفسار من أكثر من دولة<sup>(1)</sup>، واستغرب الوفد الأوروبي مدة العشرين سنة المقررة للترخيص والتي من شأنها الحد من المنافسة والتسبب بالاحتكار وأشار إلى وجود تصنيف جديد وتفسير مختلف أعدته المفوضية الأوروبية لقطاعات الخدمات القانونية والخدمات البيئية والبريد، وتمنى على لبنان تقديم المزيد من الالتزامات في هذه القطاعات إضافة إلى تفسير لعبارة وفقا للحاجة الاقتصادية" أينما وردت والحد من استخدامها، وطالب أيضًا بجدولة

(1) نسرين عفيف أبي فراج، الآثار الاقتصادية لانضمام البلدان العربية إلى منظمة التجارة العالمية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 61 - 67.

الالتزامات في مجال التجارة والتمثيل التجاري في لبنان للسماح للأجانب بالقيام بتلك الخدمات على الأراضي اللبنانية.

كما قام لبنان بتقديم العروض المحسنة حول الخدمات، خلال الاجتماع الثالث لفريق العمل حيث قدم عروضاً محسنة لنحو ما يقارب مئة نشاط خدماتي شملت القطاعات الأحد عشرة دون استثناء وتم تقليص لائحة الاستثناءات الخاصة ببند الدولة الأكثر رعاية، وقد لاقى العرض ترحيب من قبل الدول الأعضاء في فريق العمل. وجرت كذلك جولة من المفاوضات الثنائية مع كل من الولايات المتحدة وأستراليا واليابان والاتحاد الأوروبي.

وقد تكون الآثار المرتقبة لاتفاقية تجارة الخدمات محدودة النتائج الإيجابية في مجال المؤسسات المصرفية نظراً لصغر حجم هذه المؤسسات في لبنان، وتظهر الفوائد الإيجابية عمومًا في إقرار مبدأ التحرير التدريجي لتجارة الخدمات المالية وعدم التمييز في المعاملة إضافة إلى إقرار الحق في اتخاذ التدابير المالية والرقابية والوقائية التي تهدف إلى حماية صناعة الخدمات المالية في لبنان التي ما زالت في طور التطور<sup>(1)</sup>.

وقد يجد لبنان نفسه ملزمًا على أن يواكب التطورات التكنولوجية ليتمكن من مجارات عملية التطور والمنافسة في الأسواق المالية، الإقليمية والعالمية مما يساهم في الارتقاء بنوعية الخدمة المالية اللبنانية. وقد

(1) عبد الهادي مرتضى، الأثر الاقتصادي لانضمام لبنان إلى منظمة التجارة العالمية، مركز الدراسات الاستراتيجية، شؤون الأوسط، المجلد 23، العدد 144، بيروت، 2013، ص 146.

يكون من إيجابيات الاتفاقية أن يفسح في المجال بشكل أفضل للمصارف اللبنانية للتوطن في الدول الأخرى بدون عوائق، لأن السلطات النقدية والمصرفية في بعض دول العالم وخاصة في أوروبا وأميركا تضع شروطا مجحفة وتمييزية، كما تصل المضايقات المتنوعة إلى إحراج هذه الفروع بإجراءات لا تطبق على غيرها.

ومن ضمن الإيجابيات أيضًا إنشاء نقاط تجارة تساهم في نمو وتطور المؤسسات المالية والتجارية. فهي تمثل وحدات إعلامية تغطي كافة المعلومات المتوفرة عن إمكانيات التصدير والاستيراد في بلد معين مع إجراءات الدفع والمواصفات والتسهيلات. ويكمن دور نقاط التجارة من الناحية المالية في كونها تشكل القناة الأهم والأسهل لتعزيز قدرة المؤسسات المالية على توفير خدمة واسعة من الخدمات المالية للعملاء تلك النقاط. <sup>(1)</sup> لذلك تلعب نقاط التجارة دور الوسيط على أساس حصري للمؤسسات الوطنية والأجنبية الذي يقوم بتوفير خدمات مالية لا يمكن توفيرها بسهولة في أسواق المال المحلية والخدمات المالية الأساس التي توفرها نقاط التجارة تشمل توفير المعلومات الخاصة بفرص التمويل والمعلومات ذات الصلة الضرورية للعملاء التجاريين، وتوفير خدمات التمويل وتوفير خدمات الاعتمادات المستندية والتحصيلات والمدفوعات

(1) عبد الهادي مرتضى، الأثر الاقتصادي لانضمام لبنان إلى منظمة التجارة العالمية، مرجع

سابق. ص 147.

المالية، بالإضافة إلى توفير خدمات إدارة المخاطر المالية الناجمة عن غير مخاطر التسليف<sup>(1)</sup>.

إلا أن الآثار السلبية كبيرة في ظل تحديات منافسة المؤسسات المالية والمصرفية العالمية العملاقة التي تفوق ميزانية كل منها سائر ميزانيات المؤسسات المصرفية اللبنانية والعربية، مقابل مؤسسات مالية ومصرفية لبنانية صغيرة الحجم وضعيفة القدرة على مجابهة التحديات بصيغتها الراهنة، خصوصاً وان المنافسة لا يمكن أن تصمد إلا من خلال مصارف لديها الكفاءة والقدرة على تقديم خدمات مصرفية ومالية موازية وكذلك قدرتها على التجديد الدائم واستيعاب التقنيات الحديثة، ولا يوجد في لبنان مصرف واحد على قائمة المصارف العالمية المئة الأولى<sup>(2)</sup>، لذلك هناك صعوبة في أن تواكب المصارف اللبنانية أو أن تجابه التكتلات المالية والمصرفية العالمية في الأسواق المالية المحلية.

وتعتبر القرصنة من الإشكالات المهمة التي يتعين على لبنان أن يتعامل معها بجدية في إطار مفاوضاته للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، وقد أشارت الحكومة اللبنانية في بيانها الوزاري إلى التزامها مكافحة القرصنة في مجال الملكية الفكرية رافعة بذلك سقف الالتزام بحماية

(1) عدنان الهندي، تأثيرات الغات على تجارة وإنتاج الخدمات المصرفية وأسواق المال في الدول العربية، بحث مقدم لاجتماع خبراء العرب، تموز 2004، ص 29-28.

(2) عبد الهادي يموت وآخرون، الاقتصاد اللبناني أمام تحديات الغات، مرجع سابق، ص 118.

الملكية الفكرية ومشددة على توصيف التعدي على الحقوق النابعة من هذا النوع من الملكية بالقرصنة.

وقد ينتج عن تفعيل حماية حقوق الملكية الفكرية حماية الإبداع اللبناني من فنانيين ومبرمجي كمبيوتر وغيرهم وحماية المستهلك وتشجيع الاستثمارات في مجال تكنولوجيا المعلومات، وحماية سمعة لبنان في المحافل الدولية كدولة تحترم الاتفاقيات الدولية، وللتخفيض من وطأة ارتفاع أسعار المنتجات المحمية بمثل هذه الحقوق التي ستفرض تكاليف إضافية على القطاع الخاص التي سوف يتحمل جزء كبيراً منها المستهلك الأخير<sup>(1)</sup>.

وقد يستفيد لبنان من جراء انضمامه إلى منظمة التجارة العالمية وذلك نتيجة فتح أسواق جديدة أمام خدماته ومورديها شركات كانوا أم أشخاص طبيعيين، وهذا يعني إمكانية بعض موردي الخدمات اللبنانيين مثل البنوك والشركات الاستشارية والمحاسبية والأطباء والمحامين الحصول على فرص عمل جديدة في الدول الأخرى الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، وتصبح تنمية قطاع الخدمات بشكل عام من دون اللجوء إلى التحرير من قيود النفاذ إلى الأسواق والتخفيف من كلفة الدخول بهدف

(1) توفيق شمبرور، تغيب على دراسة "الاقتصاد اللبناني أمام تحديات الغات"، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، بيروت، 1997. ص 13.

تحقيق المنافسة وتحسين النوعية ونقل التكنولوجيا وتدريب القدرات وتخفيض التكلفة على المستهلك<sup>(1)</sup>.

ونستنتج في نهاية هذا الفرع أنه من الصعوبة التنبؤ حسابياً بالأمر الاقتصادي لتحرير بعض القطاعات الخدمائية المحمية، التي من أبرزها القطاعات الخدمائية والتي تستفيد من التحرير المنتظر هي خدمات الاتصالات وخدمات التأمين وبعض الخدمات المهنية كالخدمات القانونية والخدمات البيئية، التي ينتج عنها الأثر الإيجابي أما من خلال تكريس ما هو متاح من دون قيود أمام موردي الخدمات الأجانب والترويج له، وأما من خلال تحرير ما هو مغلق أمام المنافسة الأجنبية وأتاحته بنوعية أفضل وأسعار أقل إضافة إلى تأمين فرص عمل جديدة أمام اللبنانيين، فالسماح لشركات المحاماة الأجنبية بتقديم استشارات قانونية حول مسائل محددة في القانون الدولي أو قانون دولة المنشأ لا يؤدي إلى التأثير سلباً على المحامين اللبنانيين وخاصة إذا اقتصر التحرير على المسائل المذكورة حصراً دون التطرق إلى المرافعات أمام القضاء اللبناني أو تقديم الاستشارات حول القانون اللبناني، ومن شأن هذا التحرير أن يؤدي إلى جذب الشركات العالمية الكبرى واتخاذها بيروت مقراً لها ومنطلقاً لتوريد الكثير من الخدمات القانونية إلى المنطقة. وبسبب عامل اللغة فإنه من

(1) نسرين عفيف أبي فراج، الآثار الاقتصادية لانضمام البلدان العربية إلى منظمة التجارة العالمية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 75 - 80.

المتوقع أن تلجأ هذه الشركات إلى توظيف محامين لبنانيين مما يؤدي إلى خلق فرص عمل جديدة في لبنان.

## المطلب الثاني: الانعكاسات الناتجة عن انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية

لقد تضاربت الآراء والتقييمات حول مدى تأثير الانضمام لمنظمة التجارة العالمية على اقتصاديات وتجارة الدول العربية، إذ يقول البعض إنها ستكون «مستفيدة صافية» من الاتفاق، بينما حذر آخرون من الأضرار التي ستلحق ببعض الدول العربية على الأقل من جرائه، خاصة من احتمال تصاعد نفقات وارداتها الغذائية بعد إلغاء أو تخفيف إعانات السلع الزراعية في دول الفائض الغذائي.

وللوقوف على تأثير الانضمام لمنظمة التجارة العالمية في العراق ومصر سنقسم هذا الفرع إلى فقرات، تتضمن بداية الانعكاسات عن انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية، ومن ثم الانعكاسات على دولة مصر.

**أولاً: الانعكاسات الناجمة عن انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية:**

إن العلاقات المتعلقة بالأموال أو تلك المتعلقة بالأفعال تخضع في كونها وآثارها لقانون الدولة التي تركزت فيها تلك الأموال أو حدثت فيها تلك الأفعال وتعد علاقات الاستثمار بجميع مظاهرها هي علاقات متصلة بصفة رئيسة بالأموال وبصفة تبعية وثانوية بالأعمال كما ترتبط تلك

العلاقات بالأموال المستثمرة اكثر من ارتباطها بشخص المستثمر لذا فإن قواعد النظام التشريعي الذي يسري على تلك العلاقات في نشوئها وآثارها (المنازعات) هي قواعد قانون موقع الأموال ومقر الأعمال الرئيس<sup>(1)</sup> لا قواعد قانون جنسية المستثمر هذا الحكم يستفاد من موقف اغلب التشريعات<sup>(2)</sup>.

إن موقف المشرع العراقي بعد أن ساوى بين المستثمر الوطني والأجنبي في الضمانات والامتيازات في المادة (10) من القانون فإنه قد ميز بينهما في مناسبة الاتفاق على منازعات الاستثمار فأعطى هذا الامتياز للمستثمر الأجنبي دون الوطني ويظهر هذا من خلال قراءة المادة (2/27) التي يتناقض حكمها مع المادة (10) أعلاه حيث نصت المادة (2/27) إنه: "إذا كان أطراف النزاع من غير العراقيين وفي غير المنازعات الناتجة في جريمة يجوز للمتازعين الاتفاق على القانون الواجب التحقيق والمحكمة المختصة أو أي اتفاق أخر لحل النزاع بينهما". وكان من الأولى على المشرع العراقي أن يعامل المستثمر العراقي الذي حول أمواله من الخارج إلى داخل العراق معاملة الأجنبي حتى يمكنه من الاستفادة من فرصة تحرير الاستثمار من الخضوع للقوانين الوطنية

(1) أسعد ماجد جميل الطائي، منظمة التجارة العالمية (WTO) وانضمام العراق اليها، بحث مقدم إلى مجلس قسم الاقتصاد - وهو جزء من متطلبات الحصول على شهادة البكالوريوس في العلوم الاقتصادية، جامعة القادسية، كلية الإدارة والاقتصاد - قسم الاقتصاد، العراق، 2017، ص 23.

(2) ومنها التشريع المصري والسوري واللبيبي واللبناني والإنكليزي والإيطالي.

وهو ما سيضمن انسيابية عالية لتدفق رؤوس الأموال الأجنبية والتي ستتعرثر أو يصيبها الضعف إذا تمت معاملة الوطني الذي يحول رؤوس أموال أجنبية إلى العراق بنفس معاملة الوطني الذي يستثمر رؤوس أموال موجودة أصلاً في العراق ويعتقد أن ذلك لا يحقق العدالة لأنه ينخفض بمستوى المستثمر العراقي لرؤوس أموال أجنبية لمستوى المستثمر العراقي لرؤوس أموال وطنية وذلك لا يشجع الأول على الاستثمار في العراق. (1)

كما أن في ذلك الموقف يكون ترفيع لمستوى المستثمر الأجنبي الذي يستثمر أموال وطنية على مستوى المستثمر العراقي الذي يريد أن يستثمر أموال أجنبية فهنا بطبيعة الحال يقتضي أن تكون المعادلة بصالح الثاني كما أن موقف المشرع العراقي فيه تجاهل وضع المستثمر العراقي لرؤوس أموال أجنبية لأنه يجعل مستواه اقل من درجة المستثمر الأجنبي لرؤوس أموال أجنبية والمستثمر الأجنبي لرؤوس أموال وطنية وبدرجة مساوية للمستثمر عراقي لرؤوس أموال وطنية ولم يقدم المشرع حلاً واضحاً لوصف وطبيعة الاستثمار الذي يتم برؤوس أموال مشتركة وطنية وأجنبية هل أن هذا الاستثمار وطني أم أجنبي ويعود السبب في غموض موقف المشرع العراقي في هذه الحالة إلى انه يُعول على جنسية المستثمر لا

(1) عبدالرسول عبدالرضا، الاستثمار بين أجنبية رأس المال و جنسية المستثمر في ظل قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لمعدل لسنة 2006، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2011، ص 12 - 15.

على مصدر رأس المال في إسباغ الصفة الوطنية والأجنبية على الاستثمار وبالتالي فهو لا يستطيع أن يحدد على أساس هذا المعيار طبيعة الاستثمار في الغرض المتقدم وبالمقابل كان بإمكان المشرع أن يعتمد على معيار أجنبية رأس المال المستثمر لتحديد طبيعة الاستثمار ووصف المستثمر الذي من خلاله يستطيع أن يقدم حلاً للغرض المتقدم فيوصف الاستثمار بالصفة الوطنية أو الأجنبية تبعاً لتغلب أيّاً من رؤوس الأموال الأجنبية على الوطنية أو بالعكس فإذا تغلبت الأولى على الثانية كنا أمام استثمار أجنبي بغض النظر عن جنسية المستثمر وإذا تحقق العكس كنا أمام استثمار وطني وهذا الحل يمكن الوصول إليه بسهولة باعتماد معيار أجنبية رأس المال ويستعصي علينا إذا اعتمدنا معيار جنسية المستثمر واعتماد المعيار الأول موقف يشجع عليه الفقه. (1)

وقد أخذت به بعض الاتفاقيات الدولية منها اتفاقية الوكالة الدولية لضمان الاستثمار لعام 1985 في المادة (31/ج) التي أكدت على اختصاص الوكالة في حسم منازعات الاستثمار. وان اتحدت جنسية أطرافه بشرط أن يكون المستثمر قد قام بتحويل أمواله إلى دولته فهنا يمكن أن تختص الوكالة الدولية لضمان الاستثمار بضمان ما يلحق المستثمر من أضرار

(1) عبد الرسول عبد الرضا، ورقة عمل مقدمة في الحلقة النقاشية التي أقامتها كلية القانون - جامعة بابل تحت عنوان: (قراءة قانونية واقتصادية في قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006)، بتاريخ 2008/4/12.

من قبل دولة جنسيته بمقتضى عقد الضمان الذي يربط المستثمر بالوكالة  
(1).

وبحسب منطق الاتفاقية فان المستثمر الوطني الذي قام بتحويل أمواله  
إلى داخل دولته يحظى بمعاملة خاصة يتفوق فيها على المستثمر  
الوطني لأموال موجودة في داخل الدولة ويتساوى فيها مع المستثمر  
الأجنبي.

وفي النهاية فإن تمكين المستثمر الأجنبي حقيقة بحسب جنسيته والأجنبي  
حكماً بحسب أجنبية رأس ماله من الخضوع لقواعد تشريعية خارج دولة  
الاستثمار عامل تشجيع للاستثمار واطمئنان وضمان للمستثمر ومقابل  
ذلك فان الاتفاق على قواعد لنظام قانوني معين لا يشمل المنازعات  
التي تعد جريمة أو شبه جريمة والمسؤولية التقصيرية كما لا يشمل  
مسائل الإجراءات (التقاضي) أو قواعد البوليس أو الأمن المدني فجميع  
هذه المسائل تقع ضمن الاختصاص الاستثنائي لدولة الاستثمار لأنها  
متصلة بشكل رئيس بالنظام العام من ناحية وسيادة الدولة من ناحية  
أخرى (2).

(1) صفوت أحمد عبد الحميد، دور الاستثمار في تطوير أحكام القانون الدولي الخاص، مرجع سابق، ص 475.

(2) صفوت أحمد عبد الحميد، دور الاستثمار في تطوير أحكام القانون الدولي الخاص، مرجع سابق، ص 476.

وهذا يعني أن مبدأ تحرير العقد من الخضوع للقواعد أعلاه يتعطل عن العمل كما يتعطل أيضاً فيها مبدأ الثبات التشريعي الذي يعذ تجميد القانون الذي يحكم عقد الاستثمار وقت العقد أو وقت تنفيذه وشل إرادة الدولة عن إجراء أي تغيير فيه لصالحها<sup>(1)</sup>، وبهذا يصبح مبدأ الثبات التشريعي معطل عن العمل إذا كنا أمام بعض المسائل التي يقتضي تنظيمها بقواعد تشريعية أمرّة. وبالمقابل يكون المبدأ أعلاه فاعل في مسائل خارج القواعد الأمرّة.

وإن تطبيق مبدأ الثبات التشريعي يعد أحد أهم العوامل الجاذبة للاستثمارات الأجنبية في دولة بحاجة للاستثمار مثل العراق. ومن الجدير بالذكر أن المشرع العراقي في قانون الاستثمار لم ينظم وينص على هذا المبدأ بشكل صريح كما أن مثل هذا المبدأ يمثل ثقة المستثمر الأجنبي بالدولة المضيفة للاستثمار<sup>(2)</sup>، رغم أن المشرع العراقي أشار إليها ضمناً بشكل غامض في المادة (3/12) بشأن عدم جواز مصادر وتأميم المشاريع الاستثمارية من قبل الدولة.

(1) منير عبد المجيد، تنازع القوانين في علاقات العمل الفردية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001، ص 122-123.

(2) لقد نظم أحكام هذا المبدأ قانون الاستثمارات الجزائري في المادة (5) وقانون الاستثمارات التونسي المادة (2) وبالمقابل لم ينظم هذا المبدأ المشرع اللبناني. وقد أشار إلى ذلك: لما أحمد كوجان، التحكيم في عقود الاستثمار بين الدولة والمستثمر الأجنبي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص 93 - 95.

وعليه، فإن الطبيعة المركبة للاستثمار فهي تؤثر وتتأثر بالقواعد القانونية والعوامل الاقتصادية لكل دولة لذا كان موضوع اهتمام رجال القانون والاقتصاد. كما ان قانون الاستثمار يفترض ان يأتي منسجماً ومطبوغاً بتلك الطبيعة. فتلعب في تكوينه وآثاره قواعد القانون الخاص والعام وقواعد القانون الداخلي والدولي. كما ان تنشيط الاستثمار يتطلب استقطاب رؤوس الأموال الأجنبية مما يتطلب ذلك تدويل علاقات الاستثمار ومنازعاته عن طريق تحريرها من الخضوع لأحكام القوانين الوطنية للدولة المضيفة للاستثمار ومحاكمها. والعبرة بدولية الاستثمار تكون بالنظر لأجنبية رأس المال لا بالنظر لجنسية مالكه وقد أكدت على ذلك القواعد التي تحكم الاستثمار ولا يكون التمييز بين المستثمرين على أساس الجنسية انما على أساس مصدر رأس المال للاستفادة من الامتيازات والإعفاءات والتسهيلات التي تمنحها الدولة المضيفة. والاتفاقيات ذات الصلة ومنها اتفاقية واشنطن لعام 1965.<sup>(1)</sup>

ويعد احترام الدولة لشرط الثبات التشريعي والذي يقضي بالتزام الدولة المضيفة بعدم تعديل قوانينها ذات الصلة بالاستثمار خلال فترة النشاط الاستثماري طالما كان التزام الدولة هو من بين الدوافع للاستثمار فهذا الشرط يعزز أحد مبادئ القانون الدولي الخاص وهو احترام توقعات الأفراد في مجال العقود والأمن القانوني. ويجوز لأطراف الاستثمار

(1) عبدالرسول عبدالرضا، الاستثمار بين أجنبية رأس المال و جنسية المستثمر في ظل قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لمعدل لسنة 2006، مرجع سابق، ص 91 - 105.

الأجنبي الاتفاق على قانون آخر غير قانون الدولة المضيفة باستثناء المسائل ذات الصلة بقواعد البوليس والأمن المدني، ويحتاج العراق إلى تعديل بعض القوانين مثل قانون الشركات رقم (21) لسنة 1997 وقانون الضرائب والرسوم وقوانين تتعلق بالزراعة حتى يوفر آلية سهلة وبسيطة لتطبيق قانون الاستثمار.

ثانياً: الانعكاسات الناجمة عن انضمام مصر لمنظمة التجارة العالمية:

لقد كان لقوانين منظمة التجارة العالمية أثر بالغ الأهمية على الدول العربية بشكل عام ومصر بشكل خاص، كون تلك القوانين أصبحت تمس وبشكل مباشر اقتصادات تلك الدول. فمثلاً نجد أن الاتفاقية تناولت جوانب متعددة: زراعية وصناعية، وخدمات، والملكية الفكرية، مستهدفة في كل منها التحرير من القيود الكمية أو النوعية المعوقة لحركة التجارة العالمية، وإزالة الدعم، ومكافحة الإغراق، والتعويض عن الأضرار التي يمكن أن تلحق ببعض الدول، التي تعاني اختلالات جوهرية في ميزان مدفوعاتها أو اختلالاً في الهياكل الإنتاجية أو التمويلية. ولقد تغيرت ملامح الاقتصاد المصري في البيئة التجارية الدولية<sup>(1)</sup>، تبعاً لتغير طبيعة النظام التشريعي المتعلق بالجانب الاقتصادي لهذه الدول،

(1) خليل محمد شهاب وسهيل تركي، الانعكاسات المتوقعة للمتغيرات الاقتصادية المعاصرة على القطاعات الاقتصادية العربية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد السابع والأربعون، 2015، ص 18.

تقع أهم الصادرات المصرية خارج اتفاقات جولة أوروغواي، وان أشد الواردات المصرية (القمح) هو مركز سياسات تحرير تجارة السلع الزراعية التي تنطوي عليها اتفاقات جولة أوروغواي، وبينما تتعرض أوبيك كاحتكار نفطي لمحاولات التفكيك بهدف تخفيض الأسعار، فإن تحرير تجارة القمح سيقود إلى زيادة الأسعار وليس إلى تخفيفها.<sup>(1)</sup>

إن الصادرات السلعية المصرية ضعيفة جداً ولا تشكل شيئاً يذكر من إجمالي الصادرات السلعية في العالم. وطبقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي؛ فإن الصادرات السلعية من دول الشرق الأوسط خصوصاً الدول العربية تتراجع منذ بداية الثمانينات بمعدل سنوي قدره 4% تقريباً. وللتدليل على ضالة الصادرات السلعية المصرية يكفي القول بأن صادرات هونج كونج<sup>(2)</sup> وحدها من الملابس والمنسوجات إلى دول الاتحاد الأوروبي تزيد عن مجموع صادرات الدول العربية مصر والمغرب وتونس إلى دول الاتحاد الأوروبي.<sup>(3)</sup>

(1) عدنان شوكت شومان، منظمة التجارة العالمية والتحررية الاقتصادية في الوطن العربي، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الثالث عشر لاتحاد الاقتصاديين العرب، المغرب، 2000، ص 35.

(2) هي إحدى الأقاليم في الصين التي سمحت منظمة دولية لأول مرة (منظمة التجارة العالمية) بانضمامها في عضويتها بخلاف الدول التي هي الأعضاء التقليديين في المنظمات الدولية. يراجع: نبيل حشاد، الجات ومستقبل الاقتاد العالمي العربي، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2001، ص 22.

(3) حميد الجميلي، دراسات في اقتصاديات الجات في ضوء نتائج جولة الأوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، دار الشؤون الثقافية، بغداد، 1999، ص 126.

كما تعاني التشريعات الاقتصادية المصرية من التخبط وعدم الاستقرار وسيطرة الأسلوب الفردي في اتخاذ القرار، وليس الأسلوب المؤسسي، بما يعرض هذه السياسات لتغيرات الأفراد، أو يعني في حالات أخرى خضوع الأفراد لضغوط خارجية أو ضغوط من جماعات مصالح محلية لإصدار قرارات في اتجاه معين دون آخر، إرضاء لمصالح جماعات معينة؛ وليس مصالح المجتمع ككل. لذلك، من الصعب تصور حدوث انسجام بين سياسات تحرير التجارة العالمية الجديدة وطريقة اتخاذ القرار الاقتصادي في مصر والدول العربية بشكل عام.<sup>(1)</sup>

ويمكن من خلال استعراض المزايا والسلبيات التي تعرض لها الاقتصاد المصري خلال الفترة التي تلت اتفاقية التجارة الدولية وإنشاء منظمة التجارة العالمية، التعرف على الأثر الصافي لتحرير التجارة على الاقتصاد المصري، والذي يشير إلى إن معظم الدول العربية وليس فقط مصر، قد تخسر من التحرير الجزئي للتجارة في السلع الصناعية والزراعية وفق النمط المقرر في المنظمة، وإن خسارتها، ستكون أكبر بكثير، فيما لو حدث تحرير كامل للتجارة في السلع.

وإذا كان جزء من الدول العربية، الخليج العربي مثلاً، يتمتع في البداية بزيادة في الدخل، إلا أنها تتحول إلى خسارة في حالة التحرير الكامل

(1) إياد خلف عبد العيساوي، آثار قواعد منظمة التجارة العالمية على دول الجنوب "مصر نموذجاً"، أطروحة دكتوراه قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، بيروت، 2017، ص 67.

للتجارة، ولا يفسر الكسب المبدئي لإقليم الخليج بأن المورد الرئيسي لإقليم الخليج هو النفط الذي هو غير خاضع للجات، كما أن معظم الواردات إلى هذا الإقليم تظل معفاة من الرسوم الجمركية أو تتحمل رسوماً جمركية شديدة الانخفاض هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنه ربما يتزايد الطلب على النفط من جراء الزيادة المتوقعة في الطلب على البتروكيمياويات نتيجة خفض التعريفات الجمركية عليها بنسبة 30%<sup>(1)</sup>.

ومع تزايد انضمام دول العالم إلى (WTO) أصبح التعامل الاقتصادي والتجاري أكثر صعوبة أمام دول الخارج (WTO) إذ تتسحب الآثار السلبية لتجارة الدولية دون أن يكون لها الحق في الانتفاع من الجوانب الإيجابية التي توفرها عملية التحرير ومما يزيد الوضع تعقيداً أن التاجر أخذ يصطدم بعقبات جديدة تتمثل بفرض التزامات جديدة إضافية على الدول التي تتأخر في الانضمام وقد تحرم من بعض الامتيازات التي حصلت عليها الدول التي سبقتها في الانضمام. وأن تحرير التجارة الدولية وإزالة القيود وتخفيض الدعم والالتزامات باتفاقيات تشكل قوة عالمية ضاغطة تحت غطاء العولمة الاقتصادية لها آثار كبيرة على القطاعات

(1) عبد الناصر العبادي، منظمة التجارة العالمية واقتصاديات الدول النامية، عمان، الأردن: دار الصفاء، 1999، ص 33.

الاقتصادية في دول العالم المختلفة ومن بين تلك القطاعات القطاع الزراعي بأنشطته كافة (1).

وبالنسبة للآثار المحتملة لانضمام مصر إلى منظمة التجارة العالمية، خاصة الاقتصادية والقانونية منها، فهي محل اعتبار في إطار اتفاقية التجارة العالمية.

وباختصار يمكن رصد بعض الآثار الإيجابية للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية على الدول النامية بصفة عامة، من انتعاش اقتصاديات الدول الصناعية المتقدمة على الدول النامية، وزيادة إمكانية نفاذ صادرات الدول النامية إلى أسواق الدول المتقدمة، وانتعاش بعض قطاعات الإنتاج في الدول النامية، حيث أن ارتفاع أسعار تلك السلع المستوردة من الدول المتقدمة نتيجة إلغاء الدعم تدريجياً قد يؤدي إلى زيادة ربحية تلك المنتجات محلياً وبالتالي تحفيز المنتجين الزراعيين في الدول النامية على إنتاجها.

(1) صفوت أحمد عبد الحميد، دور الاستثمار في تطوير أحكام القانون الدولي الخاص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 471.

## المبحث الثاني

### انعكاسات الصندوق والبنك الدوليين على بعض الدول

#### النامية

إن دراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتوصيات الصادرة عن صندوق النقد والبنك الدوليين، لا تقتصر على دراسة الآثار المترتبة عن التوصيات الصادرة بعد الحرب، فهناك سياسات طبقت وتطبيق تنفيذاً لتوصيات صدرت خلال الحرب. وبما أن العديد من التوصيات لم يعد هناك مجالاً لتطبيقها، أما لحدوثها، وأما لعدم اكتمال آلية تطبيقها، فلا بد من التمييز بين الآثار المحققة والتي نلتمسها لتنفيذ الحكومة اللبنانية لتوصيات أو لقرارات الصادرة عن هذه المؤسسات، وبين الآثار المحتملة لما لم ينفذ، أو لما هو بصدد التنفيذ.

#### المطلب الأول: انعكاسات الصندوق والبنك الدوليين على

#### لبنان

إن لبنان بصفته دولة من دول العالم الثالث، تطاله سياسات الصندوق والبنك الدوليين، لما لهذه الصفة من موقع في استراتيجيات هاتين المؤسستين، فإن الوضع والحالة التي خرج بها، بعد حرب استنزفت كل طاقاته وجعلت منه دولة تحتاج لكل الجهود لمعاودة البدء من الصفر، في كافة المجالات (الإعمارية - الاقتصادية - الاجتماعية والثقافية

وغيره). الأمر الذي يفتح المجال لكثير من التساؤلات حول إمكانية العودة بلبنان إلى قائمة الدول التي من الممكن أن تكون طرفاً في علاقات اقتصادية سليمة وانضمامه لاتفاقيات دولية جديدة أو معاودة حضوره على الساحة الدولية وحول السبل التي يمكن أن تؤدي إلى فتح هذه الآفاق أمامه<sup>(1)</sup>. ومن خلال ما سبق سنتناول دراسة هذا الفرع من خلال الفقرات التالية:

### أولاً: علاقة لبنان بصندوق النقد الدولي بعد الحرب:

بعد أن كانت المشاورات، تتم بين صندوق النقد الدولي ولبنان على أراضي غير لبنانية قبل الحرب، عادت ازدهرت بعد الحرب وخصوصاً في الآونة الأخيرة، زيارات FMI إلى لبنان، للمشاركة في السياسات المعتمدة، ومتابعة تنفيذ التوصيات المقدمة من قبله، وتقديم توصيات أخرى<sup>(2)</sup>.

فإنه من البديهي أن يتغير مضمون العلاقة بين صندوق النقد الدولي ولبنان بعد انتهاء الحرب، حيث كانت تعبر هذه الأخيرة عن أوضاع استثنائية، تحتاج لمعالجات استثنائية لم تعد قائمة. فمع انتهاء الحرب، تحولت الاهتمامات فيما يتعلق بالوضع الاقتصادي في لبنان، من اهتمام

(1) محمد عابد الجابري، التنمية الاقتصادية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص216.

(2) ريمون حداد، العلاقات الدولية، مرجع سابق، ص189.

بأزمات، تعزى أسبابها للحرب، إلى الاهتمام بأزمات بنويية أو بقطاعات مصابة بخلل بنويي.

لذلك، فإن كانت آلية التعاطي مع لبنان، لم تتغير، من حيث الشكل بعد الحرب، إلا أنها ودون أدنى شك، تغيرت من حيث المضمون، حيث يمكننا وصف العلاقة بينهما، بالعلاقة بين الوصي والقاصر، رغم كل التعقيدات، التي واجهت عملية الالتزام بتوصيات FMI، فالذي سيظهر لنا فيما يلي، سيوضح حالة الإذعان أو التعهد بالالتزام بما يفرضه FMI. وكل ذلك طبعاً مرتبباً بالحاجة الماسة للجدارة الائتمانية التي يمنحها الصندوق والتي تمثل الحاجة الأساسية بالنسبة للبنان، الذي لا يستطيع الانطلاق بعملية النهوض، دون التمويل الخارجي المسبوق بالثقة الممنوحة له، والتي تعطى له، بشهادة حسن السلوك، من قبل الصندوق والبنك الدوليين، بعد إعطاء الضوء الأخضر من الأول<sup>(1)</sup>.

وإذا كان البحث يدفعنا للغوص في هذه التوصيات التي طالت السياسة النقدية والمصرفية - السياسية المالية - سياسة القطاع الخارجي إدارة الدين العام، فإنه من الضروري أيضاً التلميح إلى طبيعة العلاقة التي سادت وتسود فترة ما بعد الحرب بين المؤسسة المذكورة ولبنان، وذلك وفقاً لما سيلبي.

(1) عبد العزيز محمد الحر، التربية والتنمية والنهضة، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، 2003، ص 78.

## 1- توصيات صندوق النقد الدولي في إطار السياسة المالية:

لم يتعاط FMI مع العجز في الموازنة العامة بعد الحرب، كتعاطيه معه خلال فترة الحرب، حيث كانت توصياته تتجه للتخفيف من حدة الأزمة، أكثر مما كانت تتجه للمعالجات الهيكلية التي لم تكن تسمح بها ظروف الحرب آنذاك<sup>(1)</sup>.

وبعد انتهاء الحرب كانت توصيات صندوق النقد الدولي، فيما يتعلق بالموازنة العامة، تتأطر ضمن مراحل، المرحلة الأولى كانت متماز (التخلي عن النفقات غير الضرورية استعادة سيطرة الحكومة على المرافق ومصادر الإيرادات) كانت هذه المرحلة امتداداً للمعالجات أو الحلول التي كان يقترحها الصندوق خلال الحرب مع التحضير للمرحلة الثانية التي تتمثل بتوصيات تطل هيكلية الموازنة، وتوصيات هذه المرحلة ذاتها جاء بعضها على مراحل أيضاً<sup>(2)</sup>. إنما أثرتنا عرضها جملة لإيضاح الصورة فلقد فرض FMI عدداً من الشروط التي، يمكن وصفها بالبرنامج لمعالجة العجز في الموازنة العامة، على الرغم من معرفته المسبقة بصعوبة العلاج وقساوته. وهذه الشروط توزعت على كل من الواردات والنفقات.

(1) حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة اللبنانية، المكتبة الإدارية، بيروت، 2001، ص 69.

(2) يوسف خطار الحلو، في الاقتصاد اللبناني، أبحاث ودراسات، دار الفارابي، بيروت، بدون تاريخ نشر، ص 95.

أ- فيما يتعلق بالواردات: من ضمن الإصلاحات المطروحة على لبنان من قبل FMI إصلاح نظام الضريبة غير المباشرة عن طريق استحداث<sup>(1)</sup>، ضريبة على إجمالي المبيعات GST، وضريبة 10% على الإسمنت، ورفع نسبة بعض الرسوم، مثل رسم الكهرباء، وفرض ضريبة على الملكية وأصول الشركات، وضريبة (1%) على رقم الأعمال على كل الشركات، وضريبة القيمة المضافة لتحل محل الرسوم الجمركية مع وضع اتفاقية الاتحاد الأوروبي موضع التنفيذ.

ومؤخراً، صدر تقريراً عن صندوق النقد الدولي، يحدد الإصلاحات الواجب اتخاذها خلال أعوام قادمة، وفق برنامج مخصص لكل عام<sup>(2)</sup>. فبعد أن اقترح في آذار - نيسان 1999 على الحكومة اتخاذ الإجراءات التالية: زيادة الرسوم على المحروقات والضرائب على التبغ والكحول وإقامة الأجانب ورخص العمل، وعلى بعض المداخل والمعاشرات من أجل عملية الإصلاح المالي التي تعتبر من أهم الأولويات. وأوصى الصندوق برفع أسعار المحروقات مرة أخرى في العام 2000، وبفرض ضريبة 10% على مبيعات المطاعم والفنادق.

(1) يوسف عبد الله صايغ، مقررات التنمية الاقتصادية العربية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2000، ص 210.

(2) تقرير عن المهمة الاستشارية لصندوق النقد الدولي تطبيقاً للمادة الرابعة 7 تموز 1999.

أما بالنسبة للعام 2001، فد أيد الصندوق نية الحكومة إدخال الضريبة على القيمة المضافة ابتداءً من كانون الثاني 2001 نظراً لأهميتها في الإصلاح الهيكلي، ومن أجل ذلك أوصى FMI بضرورة تطوير دائرة ضريبة المدخل عبر توظيف مراقبي ضرائب جدد وإدخال المكننة وتدعيم مكتب الرقابة والتدقيق. هذا من دون إغفال التأكيد على ضرورة القيام بعملية الخصخصة لمعالجة الدين العام وللمساهمة في عملية إصلاح هيكلي.

ب- فيما يتعلق بالنفقات<sup>(1)</sup>: فرض FMI عدداً من الإجراءات أهمها:

- الإصلاح الإداري، بمساعدة من البنك الدولي.
- التخفيف من نسبة الديون عن طريق بيع ممتلكات الدولة.
- زيادة دور القطاع الخاص في إطار إعادة الإعمار (كي يتخفف عن كاهل الحكومة بعض من تكاليف إعادة الإعمار) وذلك بطريقة BOT، على اعتبار أن هذه الطريقة لا تشكل عبئاً على الموازنة العامة. ويؤكد FMI على ضرورة التزام الحكومة اللبنانية، بمبدأ التوازن بين أي إنفاق جديد وبين وضعية الموازنة، خصوصاً في إطار ما يتعلق بمسألة تصحيح الرواتب

(1) ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001، ص 49.

للموظفين<sup>(1)</sup> ومؤخراً ركز على ضرورة تجميد رواتب موظفي القطاع العام وخفض أولي صغير في عدد الموظفين في هذا القطاع ضمن خطته للعام 2000 وكأنه يدعو لعدم التوظيف مجدداً<sup>(2)</sup>.

ويواجه FMI اليوم توقعاته السلبية، رغم إصراره على تنفيذ الإجراءات المذكورة، بشأن الأولويات لتأمين الانتقال في المدى المتوسط، لنمو يقوده القطاع الخاص، ويخفف من حدة المخاطر المتنامية نتيجة عدم الاستقرار المالي.

### ثالثاً: التوصيات المرتبطة بإدارة الدين العام:

تركزت توصيات FMI، ضمن إطار دائرة الدين العام حول سندات الخزينة. فبعد أن كان يدعو الحكومة اللبنانية للمحافظة على مستوى عائدات سندات الخزينة، أي المحافظة على حد أدنى من مستوى امتصاص السيولة قبل الحرب، إنما على الرغم من توصياته التي اتجهت في السنوات الأولى بعد الحرب نحو ضرورة الاستمرار بامتصاص السيولة، إلا أن ما نلاحظه حالياً، التشديد من قبله على ضرورة الحد من الاعتماد الزائد على العائدات المتأتية من فوائد سندات الخزينة، لجهة

(1) عبد الله عطوي، السكان والتنمية البشرية، دار النهضة العربية، بيروت، 2004،

ص147.

(2) تقرير عن المهمة الاستشارية لصندوق النقد الدولي تطبيقاً للمادة الرابعة، 7 تموز

1999.

المصارف. وضرورة تخفيف الاعتماد، تدريجياً، على سندات الخزينة كأداة أساسية في السياسة المالية. وقد نصح صندوق النقد الدولي بالتخلي التدريجي عن سياسة الائكتتابات، إلا أنه نصح باعتماد التوقيت المناسب، بحيث يكون مرهوناً بتطور المقومات الماكر واقتصادية في الاقتصاد اللبناني<sup>(1)</sup>. ولأجل ذلك نصح FMI بتخفيض نسبة الائكتتاب الإلزامي من 60% إلى 40%، وقد حدد لدى اسدائه هذه النصيحة الهدف منها، بالعمل على زيادة إقراض القطاع الخاص. ومن ثم أوصى بإلغاء هذا الائكتتاب. كما أوصى بضرورة واتخاذ بعض الاجراءات في هذا الإطار، من مثل خفض نسبة المناقصات (الائكتساب عن طريق المناقصة) والفئات المتبعة والسماح للأفراد بدخول المناقصات ولغير المقيمين أيضاً، على أن يؤخذ بعين الاعتبار، ونسب تطور ميزان المدفوعات. ورفع قيمة السندات المدرجة مئة ألف ليرة لبنانية بدل عشرة آلاف ليرة. وقد حث FMI على عدم تدخل المصرف المركزي بالسوق، وعلى ضرورة إبقاء التنسيق بين وزارة المالية ومصرف لبنان، لتحديد كمية وطريقة الائكتتاب<sup>(2)</sup>. كما أكد على ضرورة إنشاء سوق ثانوية لسندات الخزينة، وإدخال أدوات جديدة، تسمح بالسيطرة على نسبة الدولار.

(1) ابتسام الكتبي، الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 127.

(2) ابتسام الكتبي، الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 128.

## ثانياً: علاقة لبنان بالبنك الدولي بعد الحرب:

يرى البنك الدولي أن مسألة الإسراع بالنمو على مستوى منطقة الشرق الأوسط مرتبطة قبل كل شيء بإحلال سلام شامل، وبقدرة الدول في المنطقة على تكيف سياساتها وبرامجها بما يتلاءم مع ما تتطلبه الأسواق الخارجية بهدف الاندماج في الاقتصاد العالمي. ولمواجهة تحديات العولمة، على الدول التي تعتمد بعض التغييرات الهيكلية لتحسين قدرتها التنافسية، وللتعجيل برفع مستوى اندماجها في السوق العالمية. ومن هذا المنطلق تم التعاطي مع لبنان من قبل البنك الدولي، فعند الاطلاع على تقارير البنك الدولي، نجد أنها تركز على سياسات ماكرو اقتصادية، وميكرو اقتصادية بالإضافة إلى تركيز معظمها على ضرورة استتباب الأمن. إلا أن ما يطرح في إطار الحديث عن علاقة لبنان بالبنك الدولي، يطال طبيعة هذه العلاقة وماهيتها، التي يمكن أن تترجم بمدى الاستفادة التي يحصل عليها لبنان من علاقته بالبنك الدولي، وبكيفية ظهور هذه الترجمة. بالإضافة إلى الحديث عن السياسات الماكرو اقتصادية المفروضة من قبل البنك، والتي لم نر أنها تتميز عن السياسات المفروضة من قبل FMI، إلا بارتباطها بتنفيذ مشاريع يوصي FMI باعتمادها، ويقوم البنك الدولي برعاية تنفيذها وربطها بالسياسة العامة<sup>(1)</sup>.

(1) يسرى أحمد عبد الرحمن، مقدمة في الاقتصاد الدولي، دار النهضة العربية، بيروت، 2000، ص98.

ولكن وعلى الرغم من توزع اهتمامات البنك الدولي على أكثر القطاعات فإن هدفه وسياساته كانت تتجه كما سبق وقلنا باتجاه واحد يتمثل بضرورة الاندماج في النظام العالمي، مع قطاع خاص قوي، لذلك جاءت توصياته تدور في هذا الفلك. وهي تتوزع على الشكل التالي<sup>(1)</sup>:

#### أ- تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي:

تعتبر مسألة الاستقرار الاقتصادي الكلي من المرتكزات الأساسية في برنامج العمل المطروح من قبل البنك الدولي، الذي جعل من موازنة الدولة المحور الأساسي في تحقيق هذا الاستقرار. إذ اعتبر أن الدولة تعتمد في تحقيق استقرار اقتصادي كلي على مقدارها في سد العجز في الموازنة العامة. وقد وضع البنك الدولي خطة للوصول إلى سد العجز في الموازنة العامة تتناول:

- التعجيل بتعديل النظام الضريبي بإدخال ضريبة المبيعات العامة GST وتحسين أداء الضرائب، وتوحيد القاعدة الضريبية بإلغاء الإعفاءات واستحداث ضريبة القيمة المضافة.
- تحويل نشاط القطاع العام: يجعله يهتم بخلق العوامل المحفزة فقط أو جعل الحكومة تركز على الوظائف الضرورية التي تجد في نفسها الكفاءة لممارستها وبالتالي وحسبما ورد في التقرير،

(1) رمزي تركي، نحو فهم أفضل للسياسات التصحيحية لصندوق النقد الدولي في ضوء أزمة الاقتصاد الرأسمالي الدولي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999، ص 215.

تغيير حقبة موجودات الدولة عبر خصخصة النشاطات والموجودات الحكومية. فقد أوصى البنك الدولي بتحويل مشاريع للقطاع الخاص، من مثل مصافي البترول- خطوط الطيران- مناطق تخليص الصادرات - التبغ.

**ب- تحديث الإطار القانوني والنظامي للتنافس التجاري (تعديل بعض القوانين):**

تطالب توصيات البنك الدولي، بتنظيم القضاء، بحيث يطالب بالعمل على إحلال نظام التحكيم في القضايا التجارية، كبديل للمحاكم، وقد أوصى لبنان بالانضمام لاتفاق نيويورك، للاعتراف بقرارات هيئة التحكيم الأجنبي وتنفيذها وللاتفاق الدولي لتسوية النزاعات التجارية. ومن توصياته في مجال التشريع، إلغاء قانون الإجراءات وتحسين قوانين حماية الحقوق الفكرية والتعاقدية وذلك يتبنى الأعراف الدولية في هذا المضمار<sup>(1)</sup>.

ويوصي البنك الدولي، بضرورة تعديل قانون التجارة، وخصوصاً المواد التي ترعى موضوع أعضاء مجالس إدارة الشركات حيث يطالب بإلغاء كل ما يفرض كون أعضاء مجلس إدارة الشركة من الجنسية اللبنانية، ويطالب بإلغاء الأحكام التي تتطلب حداً أدنى معيناً من الأسهم أو رأس

(1) محمد عادل زكي، الاقتصاد السياسي للتخلف، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2012، ص175.

المال لتأسيس الشركات وذلك حتى لا يحدث تمييز ضد المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

كما طالت توصياته أو شروطه، النظام التجاري، بحيث يطالب بإلغاء أغلب متطلبات الترخيص المتعلقة بالاستيراد والتصدير، وتبسيط تركيبة التعرفة الجمركية، وذلك بتخفيض عدد المعدلات ودمج جميع الرسوم والضرائب في تركيبة التعرفة. كما يوصى بإنشاء مناطق تجارية حرة لجعل عمليات تخليص المستوردات أسرع وأسهل، بالإضافة إلى فرصة تعديل الكثير من القوانين أو استحداث قوانين أخرى تهدف لخدمة المشاريع التي يمولها.

### ج- تحسين الإدارة العامة<sup>(1)</sup>:

انطلاقاً مما يراه البنك الدولي، أن الحكومة والقطاع الخاص على حد سواء لديها القناعة المطلقة بأن الإدارة الفعالة تشكل إلى جانب التحديث والتنظيم مطلباً ضرورياً، لا بد من تلبيته لجذب الاستثمارات المحلية والخارجية. كما ركز على ضرورة تحديث الإدارة بإدخال المكننة وتأهيل الموظفين وتدريبهم.

(1) ساهم البنك الدولي في تمويل مشروع الإصلاح الإداري الذي وضعت الحكومة اللبنانية بما يتلاءم مع ما تطلبه البنك الدولي، بهدف إعادة تأهيل الإدارة اللبنانية، وقدرت كلفته بـ 45.2 مليون دولار.

إلا أن معظم توصيات البنك الدولي، في مجال تحسين الإدارة تتمحور حول خصخصة المؤسسات ذات الوجهة التجارية، إذ أنه يعتبر أنه نتيجة الحرب، فإن الهيكل الحالي للإدارة العامة، وقدراتها تدهور بشكل كبير، لدرجة تستوجب معها إعادة هيكلية واسعة النطاق.

ويعتبر البنك الدولي أنه، فيما يخص النشاطات التي لا بد للقطاع العام توليها، لا بد من الاعتماد على القطاع الخاص في إدارتها أو حتى في إطار الاستعانة بخبراته في مجال تقديم الخدمات، حيث يعتبر الأفضل، خصوصاً في لبنان مع قطاع عام يتصف بنقص في الطاقات البشرية والمادية<sup>(1)</sup>.

#### د- تطوير النظام المالي والمصرفي:

بهدف تأمين التمويل اللازم للقطاع الخاص، والحد من إقراض القطاع العام، يوصي البنك، باتخاذ بعض الإجراءات، التي تؤمن تحصيل الديون، وبعلاء القدرات والمهارات المصرفية، وذلك عبر تقوية نظم المحاسبة والتدقيق (قوانين تسمح بكشف المعلومات المالية) وتعزيز المنافسة بخفض الافتراض الحكومي وتطوير سوق رأس المال، وتكثيف الجهود في التدريب<sup>(2)</sup>.

(1) ميثم عجام، التمويل الدولي، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص144.

(2) يوسف عبدالله صايغ، مقررات التنمية الاقتصادية العربية، مرجع سابق، ص256.

كما يوصي لتعبئة الإدخال المحلية، بتطوير بورصة الأسهم (خلق الهياكل التنظيمية والمؤسسات التابعة لها) وإجراء إصلاحات في نظام التقاعد (إدخال طويل الأجل) وتطوير الصناديق المصرفية وأعمال التأمين على الحياة. وقد أوصى بضرورة إنشاء وحدة جديدة تسمى أمانة تطوير البنية التحتية والاستثمار.

#### هـ - تعديل النظام التعليمي:

يدعم البنك الولي بقوة، تعديل النظام التعليمي، بوضع الأعداد والتحضير المهني مقابل المنهج الأكاديمي. إذ أنه يعتبر أن الجهاز والنظام التدريبي الحالي عقيم في تصميمه، ومنهك وملئ بالأخطاء التنفيذية الأمر الذي يحرم القطاع الخاص من العمالة المدربة المطلوبة لمواجهة احتياجات التنافس<sup>(1)</sup>.

وقد أخضع موضوع تمويله لمشروع تأهيل القطاع المصرفي لشرط قدرة الحكومة على المحافظة على محيط سليم من الناحية الاقتصادية الكلية. وهذا المحيط ما هو إلا هذا الكم من السياسات المفروض تطبيقها من قبل لبنان.

كما إن لم يكتف في فرض مثل هذه السياسات، بل كان يتعاطى أيضاً، بالإضافة إلى السياسات الميكرو اقتصادية، بسياسات قطاعية، تنظم

(1) محمد محمود شهاب، الاتجاهات الدولية لمواجهة أزمة الديون الخارجية بالتطبيق على بعض الدول العربية، الدار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 236.

عمل كل قطاع على حدى. فقد ساهم بتمويل بعض القطاعات، مثل قطاع الصحة وقطاعات البنى التحتية والنظافة وغيرها. ويورد في كل تقرير حول تمويله لهذه القطاعات حملة من الشروط، التي وإن كانت تحمل صفة الشروط اللصيقة بالمشروع إلا أنها تؤثر بالسياسات الاقتصادية الكلية.

## المطلب الثاني: انعكاسات الصندوق والبنك الدوليين على

### العراق

أعرب العراق عن نيته للتعاون الجاد مع صندوق المؤسسات المالية وعلى ضرورة وكيفية تنفيذ إصلاحات هيكلية أساسية لتحويل العراق إلى اقتصاد السوق بما في ذلك الإصلاح الضريبي وإصلاح القطاع المالي وإعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام وما شهدته من أحداث سياسية، حرب داعش والاضطرابات والصراعات المستمرة من جانب، والتحديات الاقتصادية المتمثلة بازدياد البطالة والتضخم والعجز في الموازنة من جانب آخر، إضافة إلى الفساد الإداري والمالي الذي قاد بالسلوك السياسي العام إلى تفشي ظاهرة الفساد في العراق، لذلك سنتناول فيما يلي أبرز برنامج اتفاقيات صندوق النقد والبنك الدوليين مع العراق نتيجة للتحول نحو اقتصاد السوق والإصلاحات المعدة لهذا الهدف نتيجة قيام

العراق بعد عام 2003 بإرسال (خطاب النوايا) إلى إدارة الصندوق لغرض الحصول على المساعدات<sup>(1)</sup>.

وليس خافيا على أحد بأن الصندوق النقد الدولي له مطالب محددة يحددها ك شروط للإصلاح الهيكلي وهذه الشروط تختلف حسب المجالات الاقتصادية، فعلى صعيد التجارة الخارجية تخفيض قيمة العملة الوطنية مقابل العملات الأخرى لكي تصبح المواد الخام المصدرة إلى الخارج بأقل الأثمان، وفتح أسواق حرة لتصريف العملات الأجنبية، وإلغاء الرقابة على النقد الأجنبي وإزالة القيود المفروضة على التعامل بالعملات الأجنبية، وبطبيعة الحال فقد تؤدي هذه الإجراءات إلى تخلي الدولة الممنوحة للتمويل عن حماية المنتجات الوطنية، وعليها فرض نمط التجارة الحرة. وعلى الصعيد الوطني تتلخص شروطه بإلغاء الدعم الحكومي للسلع التموينية التي تشكل المصدر الأول لعيش الفقراء ومحدودي الدخل، يحث أيضاً على زيادة الضرائب وتنويعها على السلع والخدمات المختلفة، وتقليص التوظيف الحكومي للعمالة. وأيضاً تخفيض الإنفاق الحكومي الجاري وتقليص الإنفاق على القطاعات الخدمية

(1) نبيل مهدي الجنابي، قراءة أولية لتحديد بعض المفاهيم والعلاقات بين اقتصاد السوق الحر والاقتصاد الموجه، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد، العدد 2، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، 2006، ص 9.

كالصحة والتعليم والإسكان والضمان الاجتماعي<sup>(1)</sup>، فكيف تطورت الأوضاع بين العراق والصندوق؟

أولاً: الاتفاقية المساعدة ما بعد النزاعات الطارئة مع صندوق النقد الدولي في (30) أيلول (2003):

أوضح العراق عن نيته للتعاون الجاد مع صندوق النقد الدولي وعلى ضرورة وكيفية تنفيذ الإصلاحات الهيكلية الأساسية لتحويل العراق إلى اقتصاد السوق بما في ذلك الإصلاح الضريبي وإصلاح القطاع المالي وإعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام، وإن أولويات الصندوق قد انعكست بشكل رئيسي ومفصل في رسالة النوايا المؤرخة بتاريخ (24) أيلول (2003) والتي عبرت فيها الحكومة العراقية المؤقتة عن نيتها في إتباع سياسات تتماشى مع سياسات صندوق النقد الدولي وأن العراق قد سن قانوناً جديداً يتعلق بالاستثمارات الأجنبية ينص على السماح للأجانب بالاستثمار في جميع القطاعات الاقتصادية ولقد نصت الرسالة أيضاً على أن العراق قد وضع الخطط المناسبة للإصلاح وإعادة هيكلة المؤسسات العامة وكذلك إصلاح الدعم المالي وإصلاح النظام الضريبي في العراق<sup>(2)</sup>.

(1) جوستين اسكندر، صندوق النقد الدولي وخصخصة الاقتصاد العراقي، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر العام للموظفين العاملين في مجال النفط 26 أيار، 2005، ص 20.  
(2) كريم سالم حسين الغالبي، الإصلاح الاقتصادي في العراق ما بعد عام 2003: رؤية مستقبلية، كلية الإدارة والاقتصاد، العراق، 2017، ص 80.

عند تتبع علاقة العراق بصندوق النقد الدولي نجد أن قبل عام (2003) لم يكن هناك تعامل جدي بين العراق وصندوق النقد الدولي لكون العراق بلداً نفطياً وزراعياً لا يحتاج إلى القروض، لكن بعد الاحتلال وتغير النظام السياسي بدأت الاتصالات والاجتماعات بين ممثلي الحكومة العراقية وإدارة الصندوق من أجل حث الدول الأخرى لإطفاء الديون المترتبة على العراق، والحصول على قروض ودعم مالي من الدول المتقدمة لإعادة أعمار العراق وفك الاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي بعد حالة الدمار الذي لحق بالبلد أثناء حرب الخليج الثالثة وما تلاها من أعمال تخريبية طالت البنية التحتية للاقتصاد العراقي، وتوقف الحركة الصناعية وتدهور الواقع الزراعي<sup>(1)</sup>.

لذلك قام العراق في شهر أيار عام (2003) بإرسال ما يسمى (برسالة النوايا إلى إدارة الصندوق لغرض الحصول على مساعدة الصندوق البالغة (634) مليون دولار لكنها مشروطة بتنفيذ البرنامج الاقتصادي للصندوق، إلا أن العراق كان تحت الضغط الأمريكي الذي أدخل في برنامج خاص يدعى (برنامج المساعدة الطارئة للدول التي اجتازت ظروف صعبة وهي تمهيد لتطبيق برنامج الصندوق وشروطه الاقتصادية الذي يعد السبب الرئيس في لجوء العراق إلى الصندوق هو حجم المديونية الكبيرة والبالغة (120) مليار دولار والتعويضات البالغة (127) مليار

(1) جعفر علوان كاظم، عدم الاستقرار السياسي اثره في الأداء الحكومي في العراق 2003-2014، مركز العراق للدراسات، العراق، 2018، ص 312.

دولار وتعويضات أخرى وتقدر (300) مليار دولار، لإعادة جدولة تلك الديون لابد من الشروع ببرامج إصلاح اقتصادي مع صندوق النقد الدولي<sup>(1)</sup>.

وفي أيلول عام (2004) وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي بإقراض العراق مبلغ (297،1) مليون دولار، من حقوق السحب الخاصة والجوهرية في الاقتصاد العراقي ضمن الدعم المالي والدعم من قبل المؤسسات الدولية وهذا القرض الذي قدم إلى العراق يهدف إلى إعادة جدولة الديون العراقية. إن تطبيق برنامج المساعدات ما بعد النزاعات الطارئة مع صندوق النقد الدولي هو من الشروط المسبقة من أجل إعادة جدولة الديون الخارجية المستحقة على العراق ومنها ديون دول نادي باريس، وديون دول خارج نادي باريس أيضا وتطبيق جملة من الإصلاحات الهيكلية في الاقتصاد العراقي، هذه الآلية القائمة على الربط بين الدول المدينة وبرامج صندوق النقد تعد ضماناً للدائنين بالحصول على ديونهم، فضلاً عن الأهداف السياسية والاقتصادية التي قد تترافق مع هذه الآلية، وأن السياسات المطلوبة بموجب هذا الاتفاق تحقق الفوائد الآتية<sup>(2)</sup>:

- (1) مظهر محمد صالح، نحو إعادة توصيف النظام الاقتصادي: رؤية أكاديمية في مستقبل النظام الاقتصادي في العراق البنك المركزي العراقي، 2012، ص 142.
- (2) نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (2010-2019)، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، قسم السياسات الاقتصادية، العراق، 2016، ص 15.

- 1- تعزيز الثقة الدولية بالاقتصاد العراقي بهدف تقديم القروض والمساعدات من المنظمات الدولية ودمج العراق مع المجتمع الدولي.
- 2- تطوير آليات عمل السياسات المالية والنقدية وإدخال كثير من الإصلاحات وإعادة ترتيب الحسابات والتدقيق على وفق المعايير العالمية.
- 3- إن تطبيق شروط اتفاقية المساعدة ما بعد النزاعات الطارئة تتطلب تخفيض (30 %) من ديون العراق الخارجية.
- 4- إن تنفيذ التزامات اتفاقية المساعدة ما بعد النزاعات الطارئة هي من الشروط الضرورية المطلوبة من اجل تنسيق مفتوح مع العراق تحت اتفاقية المساندة (SBA).
- 5 - إن نجاح برنامج المساعدات ما بعد النزاعات الطارئة في العراق يمكن أن يكون أساساً قوياً للعراق لمناقشة اتفاقيات مشابهة مع الدائنين خارج نادي باريس وكذلك الدائنين الكبار في دول الخليج العربي. يمكن بيان أهم الإصلاحات الهيكلية وإجراءات السياسة الرئيسة بموجب اتفاقية المساعدة ما بعد النزاعات الطارئة.

إن عملية إطفاء الديون أو تخفيضها في العراق تأخذ مسارات محددة وفقاً للترتيبات مع صندوق النقد الدولي، تتمثل بثلاث مراحل<sup>(1)</sup>:

المرحلة الأولى: تعرف بالمساعدات الطارئة لما بعد الصراعات (EPCA) التي وقعت في 29 أيلول عام (2004)، إذ يكون العراق قد وقع الاتفاقية الأولى مع صندوق النقد والتي تتلخص بنودها الرئيسية بما يأتي:

1. العمل على إصلاحات مالية وإدارة جيدة للنفقات.
2. اصلاح سياسة الدعم الحكومي متمثلاً بأسعار المشتقات النفطية والبطاقة التموينية.
3. تراجع دور تدخل الدولة في ادارة المشاريع الاقتصادية وخصخصة ما أمكن منها وتشجيع الصناعات الصغيرة والمتوسطة.
4. البدء بتقديم الدعم النقدي للعوائل الفقيرة.

المرحلة الثانية: تسمى ببرنامج الترتيبات المساندة أو التدبير الاحتياطي (SBA) التي وقعت في عام (2005)، وفيها تم تخفيض ما نسبته (60 %) من الديون العراقية للبلدان الأعضاء في نادي باريس أي ما يعادل

(1) عودت ناجي الحمداني، إنكار الديون الخارجية للعراق حق مشروع للشعب العراقي، الحوار المتمدن، العدد (2314)، 2008، موقع متاح على الرابط الالكتروني: [www.ahewar.org/p2](http://www.ahewar.org/p2)، تاريخ الزيارة: 2024/1/14.

(42) مليار دولار وتبقى نسبة (20%) المتبقية من نسبة التخفيض مرتبطة بالمرحلة اللاحقة.

المرحلة الثالثة: امتدت هذه المرحلة لغاية عام (2008)، وتتطلب استمرار العراق بتنفيذ متطلبات الصندوق، أما بعد توقيع العراق على الاتفاقية الثانية فإنه من المفترض حصوله على قرض من الصندوق بمبلغ (506) مليار دولار، وضمن وخلال هذه المرحلة أعلنت عدد من البلدان الدائنة سواء الأعضاء في نادي باريس أو خارجه تخفيض المديونية الخارجية للعراق بنسبة (80%)، مثل إسبانيا وفرنسا والدنمارك وهولندا واليابان وسويسرا وسلوفاكيا والبيك واورانيا وإيطاليا وأستراليا وروسيا وغيرها من البلدان، وفي كانون الأول من عام (2008) تم إلغاء (20%) من النسبة الأخيرة من الدين العراقي لصالح أعضاء نادي باريس بعد إيفاء العراق لشروط اتفاقية التدبير الاحتياطي حيث تم الاتفاق على شراء الديون العراقية التي تقل عن (35) مليون دولار بما يعادل (10%) من قيمتها الاسمية في الأسواق المالية الدولية، وكذلك إصدار سندات بقيمة (2) مليار دولار للدائنين بمبالغ تزيد عن (35) مليون دولار بأجل لمدة (20) سنة وبفائدة سنوية مقدارها (5،8) وهذه هي أهم مطالب صندوق النقد الدولي، من أجل الموافقة على أي قرض

يقدمه وكلها تصب في مصلحة الاحتكارات المالية الكبرى العابرة للقرارات<sup>(1)</sup>.

ثانياً: الاتفاقية المساندة الموقعة بين العراق وصندوق النقد الدولي:

لقد أبرمت الحكومة العراقية اتفاقية المساندة مع صندوق النقد الدولي عام (2005)، إذ بدأ تعامل العراق كعضو فعال مع صندوق النقد الدولي بعد عام (2003)، الذي انقطع عمله لسنوات إذ قام الصندوق بالتعاون مع العراق بالقروض والمساعدات وإبداء المشورة الاقتصادية. ونتيجة لهذه العلاقات عقد العراق اتفاقية الترتيبات المساندة بتاريخ (23 / 12 / 2005 /)، والتي حصل العراق بموجبها على قرض إي ما يعادل (744) مليون دولار بنسبة (40 %) من الحصة إذ وافق المجلس التنفيذي للصندوق على الاتفاقية مع العراق لمدة (15) شهراً ومددت مرة أولى في (2007/12/3)، ومددت مرة ثانية لغاية (2007/12/28) وبموجب هذه الاتفاقية انخفض دين العراق بنسبة (30 %) من الدين الكلي و (30 %) عند توقيع الاتفاقية مع الصندوق و (20 %) عند الانتهاء من تنفيذ هذه الاتفاقية والتزام العراق بكافة شروطها<sup>(2)</sup>.

(1) سرمد عباس النجار، تحليل مدى فاعلية السياسة المالية في الاقتصاد العراقي، وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، قسم السياسات الاقتصادية، 2008، ص 13.

(2) سمير خلف بدر، الصدمات الاقتصادية الخارجية وخيارات معالجات أثارها الهيكلية تجارب مختارة مع إشارة خاصة إلى العراق للمدة (2003-2014)، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد جامعة المستنصرية، 2018، ص 21.

وقد تمخضت هذه الاتفاقية عدد من النقاشات في الاجتماعات التي حضرها ممثلو الصندوق مع المسؤولين من الحكومة العراقية، وتهدف هذه الاتفاقية إلى تحقيق الإصلاحات الهيكلية واستقرار الاقتصاد الكلي ويمهد إلى تخفيض ديون دول نادي باريس بمقدار (80 %) <sup>(1)</sup>.

وتهدف أيضا إلى تطوير الواقع الاقتصادي في العراق ووجوب التغييرات الجذرية فيه خاصة انه يحمل في طياته الكثير من المشاكل والاختلالات الاقتصادية والهيكلية هذه خطوة من الخطوات المهمة نحو التحول التدريجي إلى اقتصاد السوق وتحفيز الاستثمار الأجنبي والقيام بالإصلاح الاقتصادي الشامل وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتصحيح عمل السياسات الاقتصادية ومجابهة التحديات التي تواجه الاقتصاد العراقي وكذلك معالجة الاختلالات الهيكلية والقضاء على البطالة والتخفيض من حدة الضغوط التضخمية وإصلاح الدعم الحكومي ومن أهدافها الأخرى هو معالجة الديون الخارجية المترتبة على العراق <sup>(2)</sup>.

إن أهداف اتفاقية المساندة المعلنة بين العراق وصندوق النقد الدولي هي تحقيق الاستقرار في الاقتصاد العراقي ومؤشرات الاقتصاد الكلي وترويج عمليات النمو الاقتصادي ومن ثم التحول نحو مرحلة جديدة تخص

(1) علي عبد الله الشيخ، مديونية العراق الخارجية، مجلة تكريت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد جامعة تكريت، العدد 11، 2008، ص 59.

(2) حاتم كريم بلحاوي، الإصلاح الاقتصادي في العراق في اطار اتفاقية المساندة (SBA) مع صندوق النقد الدولي، كلية الإدارة والاقتصاد جامعة المستنصرية، العراق، 2010، ص 94.

النتمية الاقتصادية والبدء بعمليات الإصلاح الأساسية ومنها الإصلاح السياسي والإصلاح الاقتصادي والاجتماعي ويمكن إبراز أهم الأهداف المعلنة ضمن اتفاقية المساندة<sup>(1)</sup> (SBA):

- 1- خفض الديون الخارجية المترتبة على العراق بنحو (80 %).
- 2- زيادة الدعم الحكومي، يتعين على الحكومة إلغاء الدعم الحكومي الشامل وغير المنتج والذي يفتقر إلى الكفاءة بشكل تدريجي في الوقت الذي تسعى فيه إلى ضمان حماية الفئات الفقيرة.
- 3- تحسين القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار، لغرض خلق بيئة ملائمة للاستثمار الخاص وإيجاد فرص عمل لكثير من القوى العاملة وخفض نسبة البطالة
- 4- إعادة هيكلة القطاع المالي: بمعنى تشجيع المدخرات العامة والاستثمار بهدف تهيئة بيئة ملائمة للاستثمار والنمو مع استمرار الحكومة ببذل جهودها في إصلاح القطاع المالي.
- 5 - حث الحكومة العراقية على تحقيق أهداف الألفية لغاية عام (2010) بطريقة كفؤة ومستدامة.

(1) صندوق النقد الدولي، اتفاقية العهد الدولي، نص الاتفاقية على موقع صندوق النقد الدولي،

وفي النهاية يمكننا القول إن تعامل العراق مع صندوق النقد والبنك الدوليين وعمل برامج اتفاقيات لخدمة وتطوير القطاعات الاقتصادية يواجه في المقابل خطر يكمن في السيطرة على كل مفاصل الاقتصاد والحياة في العراق وهذا يدخل البلد في نفق لن يتمكن من الخروج منه مالم يتحرر من هذه السيطرة وسياسة الإملاءات التي تضر بالاقتصاد العراقي، وتبعده عن الاهتمام بالقطاعات الاقتصادية المهمة كالصناعة والزراعة والخدمات وترهن أمواله وثرواته وتفقده حرية التصرف بها وعليه يجب التكيف مع التطورات الحالية في إطار جهود الإصلاح الاقتصادي وخصوصاً فيما يتعلق فيها بدور القطاع الخاص في التنمية، الأمر الذي يتطلب تكييف نظم وقواعد وإجراءات العمليات التمويلية لتوفير قنوات وصيغ جديدة من شأنها تعزيز هذا الدور.

## خاتمة

إن انضمام الدول العربية إلى منظمة التجارة العالمية يمثل خطوة استراتيجية هامة نحو تعزيز التكامل الاقتصادي مع الأسواق العالمية. ومع ذلك، فإن هذه الخطوة تأتي مصحوبة بتحديات كبيرة، خاصة للدول التي تعاني من ضعف في البنية التحتية الاقتصادية مثل لبنان والعراق. لقد أظهرت الدراسة أن الانضمام إلى المنظمة يمكن أن يؤدي إلى تحسين القدرة التنافسية لهذه الدول، ولكنه يتطلب أيضًا استعدادًا كبيرًا للتكيف مع المتطلبات الدولية.

## النتائج

- 1- يمكن أن يساهم الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية في تعزيز القدرة التنافسية للدول العربية، خاصة من خلال تحسين جودة المنتجات وزيادة فرص الوصول إلى الأسواق العالمية.
- 2- تواجه الدول العربية، وخاصة لبنان والعراق، مجموعة من التحديات الاقتصادية والاجتماعية نتيجة لفتح الأسواق، بما في ذلك زيادة تكاليف الإنتاج وارتفاع أسعار السلع المستوردة.
- 3- يتضح أن الدول التي تعتمد بشكل كبير على الزراعة، مثل لبنان، تحتاج إلى إعادة التفكير في استراتيجياتها الزراعية لضمان القدرة على المنافسة في الأسواق العالمية.

## التوصيات

- 1- يجب على الدول العربية تطوير استراتيجيات تجارية مستدامة تعتمد على أسس علمية لتعزيز قدرتها على المنافسة في الأسواق العالمية.
- 2- من الضروري تحسين البنية التحتية الاقتصادية، بما في ذلك تطوير القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية، لضمان تحقيق النمو الاقتصادي المستدام.
- 3- ينبغي على لبنان والعراق تبني سياسات زراعية مرنة تأخذ في الاعتبار التحولات العالمية وتساعد على تعزيز الإنتاج المحلي.
- 4- يتعين على الحكومات تعزيز الشفافية والحوكمة في إدارة الموارد الاقتصادية لضمان جذب الاستثمارات الأجنبية وتحقيق التنمية المستدامة.

## قائمة المصادر والمراجع

### الكتب

- 1- ابتسام الكتبي، الديمقراطية والتنمية الديمقراطية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004.
- 2- توفيق شمبور، تغيب على دراسة "الاقتصاد اللبناني أمام تحديات الغات"، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، بيروت، 1997.
- 3- ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001.
- 4- جعفر علوان كاظم، عدم الاستقرار السياسي اثره في الأداء الحكومي في العراق 2003-2014، مركز العراق للدراسات، العراق، 2018.
- 5- حاتم كريم بلحاوي، الاصلاح الاقتصادي في العراق في اطار اتفاقية المساندة (SBA) مع صندوق النقد الدولي، كلية الإدارة والاقتصاد جامعة المستنصرية، العراق، 2010.
- 6- حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة اللبنانية، المكتبة الإدارية، بيروت، 2001.

- 7- حميد الجميلي، دراسات في اقتصاديات الجات في ضوء نتائج  
جولة الأوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، دار  
الشؤون الثقافية، بغداد، 1999.
- 8- رمزي تركي، نحو فهم أفضل للسياسات التصحيحية لصندوق  
النقد الدولي في ضوء أزمة الاقتصاد الرأسمالي الدولي، مركز  
دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999.
- 9- سرمد عباس النجار، تحليل مدى فاعلية السياسة المالية في  
الاقتصاد العراقي، وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، قسم  
السياسات الاقتصادية، 2008.
- 10- سعيد النجار، اتفاقية الغات وآثارها على البلاد العربية،  
الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، الكويت،  
2004.
- 11- سعيد النجار، أثر منظمة التجارة العالمية على الأقطار  
العربية، أوراق موجزة، الإعداد للمؤتمر الوزاري الرابع لمنظمة  
التجارة العالمية، الإسكوا، الدوحة، 2001.
- 12- صفوت أحمد عبد الحميد، دور الاستثمار في تطوير  
أحكام القانون الدولي الخاص، دار المطبوعات الجامعية،  
الإسكندرية، 2005.
- 13- صندوق النقد الدولي، اتفاقية العهد الدولي، نص  
الاتفاقية على موقع صندوق النقد الدولي، 2007.

- 14- عبد العزيز محمد الحر، التربية والتنمية والنهضة، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، 2003.
- 15- عبد الله عطوي، السكان والتنمية البشرية، دار النهضة العربية، بيروت، 2004.
- 16- عبد الناصر العبادي، منظمة التجارة العالمية واقتصاديات الدول النامية، عمان، الأردن: دار الصفاء، 1999.
- 17- عبد الهادي يموت وآخرون، الاقتصاد اللبناني أمام تحديات الغات، ط1، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، بيروت، 1999.
- 18- كريم سالم حسين الغالبي، الاصلاح الاقتصادي في العراق ما بعد عام 2003: رؤية مستقبلية، كلية الإدارة والاقتصاد، العراق، 2017.
- 19- لما أحمد كوجان، التحكيم في عقود الاستثمار بين الدولة والمستثمر الأجنبي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.
- 20- محمد عابد الجابري، التنمية الاقتصادية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000.
- 21- محمد عادل زكي، الاقتصاد السياسي للتخلف، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2012.

- 22- محمد محمود شهاب، الاتجاهات الدولية لمواجهة أزمة الديون الخارجية بالتطبيق على بعض الدول العربية، الدار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- 23- مظهر محمد صالح، نحو إعادة توصيف النظام الاقتصادي: رؤية أكاديمية في مستقبل النظام الاقتصادي في العراق البنك المركزي العراقي، 2012.
- 24- منير عبد المجيد، تنازع القوانين في علاقات العمل الفردية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001.
- 25- ميثم عجام، التمويل الدولي، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2013.
- 26- نبيل حشاد، الجات ومستقبل الاقتاد العالمي العربي، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2001.
- 27- نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (2010 - 2019)، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، قسم السياسات الاقتصادية، العراق، 2016.
- 28- يسرى أحمد عبد الرحمن، مقدمة في الاقتصاد الدولي، دار النهضة العربية، بيروت، 2000.
- 29- يوسف خطار الحلو، في الاقتصاد اللبناني، أبحاث ودراسات، دار الفارابي، بيروت، بدون تاريخ نشر.

- 30- يوسف عبد الله صايغ، مقررات التنمية الاقتصادية العربية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2000.

### الاطاريح

1. إياد خلف عبد العيساوي، آثار قواعد منظمة التجارة العالمية على دول الجنوب "مصر نموذجا"، أطروحة دكتوراه قسم القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، بيروت، 2017.
2. سمير خلف بدر، الصدمات الاقتصادية الخارجية وخيارات معالجة أثارها الهيكلية تجارب مختارة مع إشارة خاصة إلى العراق للمدة (2003-2014)، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد جامعة المستنصرية، 2018.
3. عبدالرسول عبدالرضا، الاستثمار بين أجنبية رأس المال وجنسية المستثمر في ظل قانون الاستثمار العراقي رقم (13) لمعدل لسنة 2006، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2011.

## البحوث

1. أسعد ماجد جميل الطائي، منظمة التجارة العالمية (WTO) وانضمام العراق اليها، بحث مقدم إلى مجلس قسم الاقتصاد - وهو جزء من متطلبات الحصول على شهادة البكالوريوس في العلوم الاقتصادية، جامعة القادسية، كلية الإدارة والاقتصاد - قسم الاقتصاد، العراق، 2017.
2. جوستين اسكندر، صندوق النقد الدولي وخصخصة الاقتصاد العراقي، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر العام للموظفين العاملين في مجال النفط 26 أيار، 2005.
3. خليل محمد شهاب وسهيل تركي، الانعكاسات المتوقعة للمتغيرات الاقتصادية المعاصرة على القطاعات الاقتصادية العربية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد السابع والأربعون، 2015.
4. عبد الهادي مرتضى، الأثر الاقتصادي لانضمام لبنان إلى منظمة التجارة العالمية، مركز الدراسات الاستراتيجية، شؤون الأوساط، المجلد 23، العدد 144، بيروت، 2013.
5. عدنان الهندي، تأثيرات الغات على تجارة وإنتاج الخدمات المصرفية وأسواق المال في الدول العربية، بحث مقدم لاجتماع خبراء العرب، تموز 2004.

6. عدنان شوكت شومان، منظمة التجارة العالمية والتحريرية الاقتصادية في الوطن العربي، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الثالث عشر لاتحاد الاقتصاديين العرب، المغرب، 2000.
7. علي عبد الله الشيخ، مديونية العراق الخارجية، مجلة تكريت للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد جامعة تكريت، العدد 11، 2008.
8. نادية محمد معوض، أثر المعلوماتية على الحق في سرية الأعمال، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، القاهرة، عدد4، 2011.
9. نبيل مهدي الجنابي، قراءة أولية لتحديد بعض المفاهيم والعلاقات بين اقتصاد السوق الحر والاقتصاد الموجه، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد، العدد 2، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية، 2006.

#### المواقع الالكترونية

1. عودت ناجي الحمداني، إنكار الديون الخارجية للعراق حق مشروع للشعب العراقي، الحوار المتمدن، العدد (2314)، 2008، موقع متاح على الرابط الالكتروني:

[www.ahewar.org/p2](http://www.ahewar.org/p2)

## التحديات العالمية لمكافحة المخدرات تحليل الاتفاقيات الدولية والعربية وأثر التكنولوجيا الحديثة

اعداد

كرار جعفر صباح



## المستخلص

تعتبر آفة المخدرات من أبرز التحديات التي تواجه المجتمعات الحديثة، حيث تؤثر سلبًا على الأفراد والمجتمعات في جوانب قانونية واجتماعية واقتصادية. على الرغم من وجود اتفاقيات دولية وعربية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، إلا أن النتائج لا تزال دون المستوى المطلوب بسبب الثغرات التشريعية وتباين القوانين بين الدول. يتناول البحث أهمية تعزيز التعاون الدولي وتوحيد التشريعات لمواجهة هذه الظاهرة. كما يسلط الضوء على تأثير التكنولوجيا الحديثة، مثل صيدليات الإنترنت، كأحد التحديات الجديدة في مجال مكافحة المخدرات. ويقدم توصيات تشمل تطوير برامج توعية، وتعزيز التعاون بين الدول، واستخدام التكنولوجيا الحديثة لتحسين فعالية جهود مكافحة.



## Abstract

The drug epidemic is one of the most significant challenges facing modern societies, negatively impacting individuals and communities in legal, social, and economic aspects. Despite the existence of international and Arab agreements to combat the illicit drug trade, the results remain below the desired level due to legislative gaps and varying laws between countries. This research addresses the importance of enhancing international cooperation and unifying legislation to confront this phenomenon. It also highlights the impact of modern technology, such as online pharmacies, as a new challenge in drug control efforts. Recommendations include developing awareness programs, strengthening cooperation between countries, and utilizing modern technology to improve the effectiveness of anti-drug initiatives.

## مقدمة

تعتبر آفة المخدرات واحدة من أكثر التحديات التي تواجه المجتمعات المعاصرة، حيث تتعدد أبعادها وأثرها على الأفراد والمجتمعات. تتدرج تحت هذه الآفة مجموعة من القضايا القانونية والاجتماعية والاقتصادية التي تتطلب تضافر الجهود الدولية والمحلية لمواجهتها. على الرغم من وجود العديد من الاتفاقيات الدولية والعربية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، إلا أن النتائج لا تزال دون المستوى المطلوب. يعزى ذلك إلى وجود ثغرات تشريعية وإجرائية، فضلاً عن تباين التشريعات بين الدول. لذا، يأتي هذا البحث ليقدم رؤية شاملة حول الاتفاقيات الدولية والعربية لمكافحة المخدرات، مع التركيز على التحديات التي تواجه تنفيذها.

### أهمية البحث

تتجلى أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار بالمخدرات، وتحليل فعالية الاتفاقيات الدولية والعربية. كما يساهم في فهم التحديات القانونية والاجتماعية التي تعيق نجاح هذه الجهود، مما يساعد صناع القرار والمختصين في تطوير استراتيجيات أكثر فعالية.

### إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث حول مدى فعالية الاتفاقيات الدولية والعربية في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، وما هي العوامل التي تعيق تنفيذ هذه

الاتفاقيات على المستوى المحلي والدولي؟ وهل تكفي الجهود الحالية لمواجهة هذه الظاهرة المتزايدة؟

### منهجية البحث

يعتمد البحث على منهجية تحليلية وصفية، حيث يتم استعراض الاتفاقيات الدولية والعربية ذات الصلة، وتحليل النصوص القانونية والأدلة الإحصائية المتاحة. كما سيتم إجراء مقابلات مع مختصين في مجال مكافحة المخدرات للحصول على رؤى إضافية حول التحديات والفرص.

### هيكلية البحث

المبحث الأول: الاتفاقيات الدولية والعربية لمكافحة الاتجار غير المشروع للمخدرات

المبحث الثاني: الهيئات الدولية المختصة في مكافحة الاتجار غير المشروع للمخدرات

## المبحث الأول

### الاتفاقيات الدولية والعربية لمكافحة الاتجار غير المشروع للمخدرات

إن عدم تحقق النتائج المرجوة في إطار التصدي لآفة المخدرات، لا يعزى إلى عدم قيام المجتمع الدولي بالجهد اللازم، ولا إلى ضعف الإمكانيات المسخرة لهذه الغاية، إنما إلى أسباب متنوعة منها: وجود العديد من البؤر التي تستغل لإنتاج المخدرات على نحو غير مشروع (زراعة أو تصنيعاً)؛ أو للاتجار بها على هذا النحو؛ ويعزى ذلك إلى الأرباح الطائلة التي يجنيها الضالعون في قضايا المخدرات، واستغلال المتاجرين بها للعديد من الثغرات التشريعية والإجرائية، أو لتباين التشريعات بين دولة وأخرى، أو اختلاف التدابير أو الإجراءات المتخذة في كل دولة؛ الأمر الذي يسهل على المجرمين النفاذ من تلك الثغرات وممارسة أنشطتهم الجرمية.

إن الجهود المبذولة لا تقتصر على تلك التي تبذلها المؤسسات الدولية، إنما يضاف إليها ما يبذل على مستوى الدول، والتي تدرك جيداً حجم الأخطار الكبيرة التي تتجسد في آفة المخدرات، لذا فهي لا تدخر جهداً في إطار التصدي لها، وفي هذا الإطار تقوم الإدارات والمؤسسات والجمعيات المعنية في التصدي لهذه الآفة ضمن الإمكانيات المتوفرة لها. والجهود التي تبذلها الأول لا تقتصر على الجهود الداخلية، إنما تسهم الأول بفاعلية أيضاً في الجهود الدولية ككل، كما من خلال التعاون والتنسيق مع مختلف الجهات المعنية، بما في ذلك مؤسسات دولية أم دول.

## المطلب الأول: الاتفاقيات والدولية لمكافحة الاتجار بالمخدرات

ان التشريع لا يعدو كونه إطاراً قانونياً تسنه الدول وتتقيد به على الرغم من أنها تدرك تماماً أن النص التشريعي يبقى عقيماً ما لم يصر إلى تنفيذه والتقيد بأحكامه. أما تطبيق القانون فيتطلب تحقيق أجهزة تنفيذية قادرة على إلزام الجميع في أحكامه وعدم مخالفته، وملاحقة المخلين به ومن أهم الاتفاقيات المنعقدة في اتفاقية مكافحة المخدرات لعام 1961.

### أولاً: الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لعام 1961

جاء في مضمون الاتفاقية الوحيدة للمخدرات ما يلي:

#### الفقرة الأولى: مضمون الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لعام 1961:

عقدت الأمم المتحدة من خلال المجلس الإقتصادي والإجتماعي مؤتمراً دولياً لمواجهة مشكلة المخدرات بتاريخ 24 جانفي 1961، وشاركت فيه 73 دولة وعرض على المؤتمر المشروع الثالث للاتفاقية الوحيدة للمخدرات والذي أعدته لجنة المخدرات، وبعد مناقشة المشروع أقر الحاضرون الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة 1961 وتم التوقيع عليها في 30 كانون الثاني 1961، وهذه الاتفاقية خضعت لتعديلات جاء بها المجلس الإقتصادي والإجتماعي في مؤتمره المنعقد في مكتب الأمم المتحدة بجنيف في الفترة الممتدة من 06 إلى 24 مارس 1972، معتمداً في تعديلاته على القرارات التي اتخذها المؤتمر بدءاً بأمانة الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات واستقلالها من شعبة المخدرات، كما المساعدة في ميدان المخدرات بالترحيب بإنشاء صندوق الأمم المتحدة لمراقبة إساءة

استعمال المخدرات، لمحاولة تقديم مساعدة تقنية ومالية للدول النامية لتسهيل وفائها بالتزاماتها، والقرار الأخير بتوفير الأحوال الإجتماعية المساعدة على الحماية من المخدرات، وبأن تضع الدول في اعتبارها أن إيمان المخدرات غالباً ما يكون بنتيجة لجو إجتماعي فاسد يعيش فيه معظم الأشخاص المعرضين لخطر إساءة استعمال المخدرات.

وحاولت الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة 1961 المعدلة بالبروتوكول الصادر بتاريخ 25 مارس 1972، وضع إطار قانوني متكامل للحماية من خطر المخدرات المحقق بالأمم، وفي سبيل السير قدماً " لتحقيق مقاصد وأهداف الهيئة الأممية ممثلة في ضمان رفاهية وصحة الإنسانية، فقد أقرت الاتفاقية ذلك صراحة بقولها: "ورغبة منها في عقد إتفاقية دولية تكون مقبولة بوجه عام، وتخلف المعاهدات القائمة المتعلقة بالمخدرات، وتقتصر استعمال المخدرات على الأغراض الطبية والعلمية، وتكفل قيام تعاون ومراقبة دوليين دائمين لتحقيق هذه الأهداف والاعراض، ولذات الغرض، جاءت الاتفاقية بالمبادئ التالية:

أ- تحريم إنتاج المخدرات، وقصر إنتاجها على الأغراض الطبية والعلمية.

ب- حظر زراعة المخدرات، إلا بموجب ترخيص من الجهات المختصة، حيث يفرض نظام الإجازة على حائزي العقاقير المخدرة ضرورة استصدار تراخيص مكتوبة من السلطات المختصة بدولهم، فلا بد من تكوين جهاز يختص بتحديد المساحات الخاصة بزراعة المواد المخدرة، وإعطاء

تراخيص للراغبين في مزاوله هذا النشاط، وكذلك استخراج شهادات التصدير والاستيراد وفقاً للشروط المحددة في كل دولة راغبة في ممارسة هذا النشاط، ولغرض المراقبة لا بد من فتح سجلات تخصص لتدوين الواردات والصادرات من المواد المخدرة والمؤثرات العقلية، وتحديد الجهة المستلمة وتاريخ التسليم وأوجه الصرف.

ت- قصر الإتجار بالمخدرات وتوزيعها وحيازتها على الأغراض الطبية والعلمية.

ث- إلزام الدول الأطراف بتقدير الكميات اللازمة من المخدرات للأغراض الطبية والعلمية.

ج- وضع أسس للتعاون الدولي في مجال مكافحة الإتجار غير المشروع بالمخدرات.

ووضعت المادة الأولى منها تعريفات ركزت جل فقراتها على المواد المخدرة المحظورة، كالقنب ونبته وراتينج القنب وجنبه الكوكا وورقة الكوكا والأفيون وخشخاش الأفيون وقش الخشخاش وغيرها، لتعرج المادة الثانية على المواد الخاضعة للرقابة، كما تلزم المادة الرابعة الدول باتخاذ التدابير التشريعية والإدارية اللازمة لإنفاذ وتنفيذ أحكام هذه الاتفاقية، والتعاون مع الدول الأخرى على تنفيذها وقصر إنتاج المخدرات وصنعها وتصديرها واستيرادها وتوزيعها وحيازتها على الأغراض الطبية دون سواها<sup>(1)</sup>.

(1) المادة 4 من الاتفاقية الوحيدة للمخدرات 1961، المعدلة بالبروتوكول الصادر بتاريخ 25

مارس 1972.

أما عمل ودور جهازي المراقبة الدولية للمخدرات، ممثلان في لجنة المخدرات التابعة للمجلس الإقتصادي والإجتماعي والهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، فقد نظمتها المواد من المادة الرابعة إلى المادة العشرين، عبر نفقات الأجهزة في المادة السادسة ووظائف وتكوين اللجنة، والتي يخول لها لفت نظر الهيئة إلى جميع المسائل التي قد تتصل بوظائف الهيئة، ووضع الفرضيات اللازمة لإعمال أحكام هذه الاتفاقية، واسترعاء أنظار الدول غير الأطراف إلى القرارات التي تتخذها والتوصيات التي تعتمدها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تكوين الهيئة ووظائفها ومدة ولاية أعضائها ومكافأتهم ونظام الهيئة الداخلي<sup>(1)</sup>.

في حين حاولت الاتفاقية التفصيل في التقارير والمعلومات التي يجب أن تقدمها الدول إلى الأمين العام للأمم المتحدة، خاص بتطبيق الاتفاقية والترسانة القانونية والانظمة الموجودة والتي تساهم في إعمال الاتفاقية، وأسماء وعناوين السلطات الحكومية المخولة إصدار شهادات أو إجازات التصدير والإستيراد، كما تقدر الكميات اللازمة من المخدرات وتقديمها رفقة البيانات الإحصائية إلى الهيئة<sup>(2)</sup>. كما تلزم الاتفاقية بتحديد منع المخدرات واستيرادها والتي تقر بتحديد إنتاج الأفيون وقش الخشخاش وأوراق الكوكا والقنب.

(1) المواد (10-11-12-13) من الاتفاقية الوحيدة للمخدرات 1961، المعدلة بالبروتوكول

الصادر بتاريخ 25 مارس 1972.

(2) المواد (18-19-20) من الاتفاقية الوحيدة للمخدرات 1961، المعدلة بالبروتوكول الصادر

بتاريخ 25 مارس 1972.

ولقد نظمت الاتفاقية منع المخدرات وتجارتها وتوزيعها بما يتلاءم ووفرتها للأغراض الطبية والعلمية، وإخضاع تلك العمليات إلى نظام المراقبة، منوهة فيها بإخضاع ما خصص منها للتجارة الدولية بإخضاعها المشتغلين بالاستيراد والتصدير إلى نظام مراقبة صارم من طرف أشخاص ومؤسسات مؤهلة<sup>(1)</sup>. ولتقليل سهولة النقل غير الشرعي للمخدرات، أوردت الاتفاقية بعض الأحكام الخاصة بنقل المخدرات في صناديق الإسعاف الأولي الموجودة في السفن أو الطائرات، وإخضاعها لقوانين البلد المسجلة لديه وانظمته ورخصه وإجازته<sup>(2)</sup>، ونظمت الاتفاقية لمكافحة الإتجار غير المشروع أوجه إقامة التعاون الدولي لمكافحة الإتجار غير المشروع بالمخدرات، وختمت الاتفاقية ذلك بالنص على وجوب تطبيق تدابير رقابية وطنية أشد مما تقتضيه هذه الاتفاقية<sup>(3)</sup>.

### الفقرة الثانية: معوقات تنفيذ الاتفاقية لأهدافها

يمكن القول بأن مكافحة المخدرات تزداد صعوبة عندما تصبح الآليات المرصودة لمكافحتها مجرد حبر على ورق، أو صعوبة انزلاق أحكام الاتفاقية الدولية إلى القوانين الداخلية للدول المصادقة عليها، أو حتى تفعيل تلك القوانين لتحقيق الأهداف المرجوة من إبرام الاتفاقية، وإيماناً منها بصعوبة تطبيق نظام

<sup>(1)</sup> المواد (29-30-31) من الاتفاقية الوحيدة للمخدرات 1961، المعدلة بالبروتوكول الصادر بتاريخ 25 مارس 1972.

<sup>(2)</sup> المادة 32 من الاتفاقية الوحيدة للمخدرات 1961، المعدلة بالبروتوكول الصادر بتاريخ 25 مارس 1972.

<sup>(3)</sup> المادة 35 من الاتفاقية الوحيدة للمخدرات 1961، المعدلة بالبروتوكول الصادر بتاريخ 25 مارس 1972.

المراقبة الذي دعت إليه الاتفاقية، فقد أرجعت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات ذلك إلى عدة أسباب، ودعت في ذلك إلى بذل المزيد من الجهود لكسر الحلقة المفرغة للإقصاء الإجتماعي ومشاكل المخدرات، ويمكن حصر هذه المعوقات في العناصر التالية:

1- الإنسحاب من الاتفاقية من أجل إباحة مضغ ورقة الكوكا قانوناً: وهنا قصدت الهيئة في تقريرها دولة بوليفيا، بالنص على أن جوانب معينة من تشريعات وسياسات مراقبة المخدرات في بوليفيا تتعارض مع الإتفاقيات الدولية لمراقبة المخدرات، لا سيما التشريعات والسياسات التي تسمح بزراعة ورقة الكوكا واستهلاكها لأغراض غير طبية وخاصة مضغها. وقد اتخذت الحكومة البوليفية في 29 جوان 2011 خطوة غير مسبوقه، حين أودعت لدى الأمين العام صك انسحاب من إتفاقية 1961 اعتباراً من 1 كانون الثاني 2012، وفي الوقت ذاته أعلنت الحكومة البوليفية عن نيتها في العودة إلى الإنضمام إلى الاتفاقية مع إبداء تحفظ رسمي بشأن ورقة الكوكا.

2- بحث تجار المخدرات عن مواد كيميائية مخدرة غير مجدولة في الاتفاقية: إذ تزايد اتجاه المجرمين إلى استخدام المواد الكيميائية المحورة في الصنع غير المشروع للمنشطات، فبسبب زيادة الروابط أصبح الإتجار بالسلائف الكيميائية المجدولة أبهظ تكلفة وأشد صعوبة، ويضطر المتاجرون أكثر فأكثر إلى البحث عن مواد كيميائية غير مجدولة لتجنب انكشاف أمرهم، ومثال ذلك أن حمض فينيل الخل وهو من السلائف الخاضعة للمراقبة الدولية بات يؤدي مع بعض مشتقاته غير الخاضعة للمراقبة دوراً أكبر بكثير في

صنع الميثامفيتامين لا سيما في المكسيك، فقد ضبط أكثر من 183 طناً من حمض فينيل الخل على صعيد العالم في عام 2010، وهي كمية كانت كفيلاً لو سربت لاستخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات لإنتاج ما يصل إلى 46 طناً من الأمفيتامينات الخالصة، وعلى مدار عام 2011 لاحظت الهيئة أن الكثير من البلدان في أمريكا اللاتينية قد وسعت من نطاق تدابير المراقبة لديها لتشمل مشتقات حمض فينيل الخل.

3- تقديم طلبات المخدرات عن طريق الإنترنت (فيما يعرف بصيدليات الإنترنت غير المشروعة): لعل من دواعي الانزعاج شروع صيدليات الإنترنت غير المشروعة في استخدام وسائل إعلامية إجتماعية في الدعاية لمواقعها، ومن بين الجوانب الرئيسية لأنشطة صيدليات الإنترنت غير المشروعة تهريب منتجاتها إلى المستهلكين، والحصول على نطاقات في الإنترنت تستضيف مواقعها وتقع الزبائن بأنها صيدليات مشروعة. وتهيب الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات بالحكومات أن تغلق صيدليات الإنترنت غير المشروعة، وأن تضبط المواد التي تطلب بطريقة غير مشروعة وتهرب عن طريق البريد، وقد تلقت الهيئة معلومات عن أكثر من 12 ألف ضبطية لمواد خاضعة للمراقبة الدولية أرسلت بالبريد عام 2010، كان من بينها أكثر من 6500 ضبطية لمواد مشروعة خاضعة للمراقبة الدولية و550 ضبطية لمخدرات غير مشروعة، وتبين أن الهند هي بلد المصدر الرئيسي لهذه المواد حيث استأثرت بنسبة 58% من المواد المضبوطة، كما تبين أهمية الصين وبولندا والولايات المتحدة الأمريكية كمصدر لهذه المواد أيضاً.

## ثانياً: الاتفاقية الدولية بشأن المؤثرات العقلية لعام 1971:

لقد أقلق تفشي ظاهرة سوء استعمال المؤثرات العقلية المسؤولين على المستوى الدولي، ولم يسلم من مخاطرها أي مجتمع، وتتصدر المخاطر الصحية والإجتماعية تلك المخاطر التي يصعب حصرها والسيطرة عليها، فقررت الدولة المسؤولة مكافحة سوء استعمال المؤثرات العقلية، في تعاطيها وإنتاجها وإتجار بها على نحو غير مشروع، وقصرتها فقط على الاستعمالات المشروعة التي تكون في المسائل العلمية والطبية مع تجنب الحصول عليها لأغراض أخرى دون أي مبرر يدعو إلى ذلك، كل هذا استدعى الأمر إلى عقد إتفاقية دولية من أجل تحقيق كل تلك المبتغيات، حيث قرر المجلس الإقتصادي والإجتماعي للأمم المتحدة في قراره 1474 (د-48)، ووفقاً للفقرة 4/ من المادة 62/ من ميثاق الأمم المتحدة ولأحكام قرار الجمعية العامة 366 (د-4) المؤرخ في 3 كانون الأول / ديسمبر 1949، أن يدعو إلى عقد مؤتمر للمفوضين لاعتماد بروتوكول بشأن المؤثرات العقلية، واجتمع مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد بروتوكول بشأن المؤثرات العقلية في فيينا من 11 يناير إلى غاية 21 فبراير 1971، وقد شاركت في أعماله واحد وسبعون دولة، وحضرت بعض الدول أعمال هذا المؤتمر بصفتها مراقبة، كما حضر كذلك ممثلون عن منظمة الصحة العالمية والهيئة الدولية لمراقبة المخدرات ومنظمة الشرطة الجنائية الدولية، كما حضر مدير المكتب العربي الدولي لشؤون المخدرات بصفته عضواً "مراقباً"، حيث وصل عدد الدول التي انضمت إلى الاتفاقية في عام 1988 إلى 92 دولة عضو، ثم في عام 2013 تم تسجيل 183 دولة منظمة إليها وهي في حالة تزايد مستمر إلى غاية

يومنا هذا. وقد نصت الاتفاقية على طائفة كبيرة من الأحكام والمبادئ نذكر منها ما يلي<sup>(1)</sup>:

- توجب الاتفاقية على الدول الأطراف اتخاذ كل الاحتياطات العملية والعلمية لمنع سوء استعمال المؤثرات العقلية واكتشاف ذلك في وقت مبكر وعلاجه بالتوجيه والتعليم والرعاية الاجتماعية. فقد أنشئت جهاز متخصص في إدارة ومراقبة حركة المؤثرات العقلية لغرض تطبيق أحكام هذه الاتفاقية، وحثت على أن تنشئ كل دولة طرف فيها إدارة خاصة دائمة، ومن المفيد أن تكون هذه الإدارة على شاكلة الإدارة الخاصة المنشأة بموجب أحكام اتفاقيات مراقبة المخدرات، أو أن تعمل بتعاون وثيق معها من أجل تشديد الرقابة على تلك المواد<sup>(2)</sup>.

- تضمن الاتفاقية الإجراءات الواجب اتخاذها ضد الاتجار غير المشروع في المؤثرات العقلية وأسس التعاون الدولي للحد منها، فقد سمحت الاتفاقية للدول باستعمال المؤثرات العقلية فقط في الأغراض العلمية والطبية، ومن قبل أشخاص لهم التصريح بذلك، من العاملين في المؤسسات الطبية أو المختبرات العلمية والتي تكون خاضعة مباشرة لرقابة الحكومة التابعة لها، أو الحاصلة على تراخيص من حكومات تخولها لذلك<sup>(3)</sup>، كما أنها أوجبت

<sup>(1)</sup> عبد العال الديريبي، الاتجار غير المشروع بالمخدرات والجهود الدولية للوقاية منها بالتطبيق على تجارب عالمية وإقليمية ووطنية، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016، ص (64-65).

<sup>(2)</sup> المادة 6 من الاتفاقية الدولية بشأن المؤثرات العقلية 1971.

<sup>(3)</sup> المادة 8 من الاتفاقية الدولية بشأن المؤثرات العقلية 1971.

كذلك ضرورة احتفاظ الأشخاص المخول لهم بالمهام الطبية والعلمية في استخدام المؤثرات العقلية، أن يتم تدوين احتياجاتهم في سجلات لتلك المواد وتفاصيل استعمالها<sup>(1)</sup>.

- تجريم الأفعال المخالفة لما نصت عليه الاتفاقية والعقاب عليها بالعقوبات المناسبة وخاصة السجن أو العقوبات الأخرى السالبة للحرية، مع اتخاذ إجراءات علاجية وثقافية ورعاية وإعادة تأهيل اجتماعي بالنسبة لمتعاطي المواد النفسية كبديل للعقوبات أو بالإضافة إليها والأخذ بالمبادئ المنصوص عليها في الاتفاقية الوحيدة بالنسبة للعود الدولي، وتسليم المجرمين وضبط مواد المؤثرات العقلية.

- اجازت الاتفاقية للدول الأطراف اتخاذ إجراءات رقابة دولية أشد من الإجراءات المنصوص عليها ضمن ما حوته، إذ أجازت لكل دولة ترغب في تقييد تصدير واستيراد مادة أو أكثر من المواد المدرجة في الجدول الثاني أو الثالث أو الرابع، بشرط أن تقوم بإخطار سائر الدول الأطراف بهذا الأمر، وفي المقابل على الدولة التي تلقت الحظر على مادة أو مجموعة من المواد المدرجة في الجداول المذكورة سابقاً، اتخاذ ما تراه مناسباً من تدابير تحول دون تصدير تلك المواد إلى دولة موجهة إشعار الحظر، والتي يبقى لها الحق في أن ترخص باستيراد تلك المواد بإذن خاص، بحيث يسمح باستيراد كميات محدودة منها، أو المستحضرات التي تحتوي عليها، وفي هذه الحالة يجب

(1) المادة 11 من الاتفاقية الدولية بشأن المؤثرات العقلية 1971.

عليها أن ترسل نسخة من الإذن يتضمن اسم وعنوان المستورد والمصدر إلى الدولة المعنية بغية السماح أو الترخيص للمصدر بشحن المواد، على أن ترفق بنسخة من إذن الاستيراد الخاص بها<sup>(1)</sup>.

ونظراً إلى القيود التي وضعتها هذه الاتفاقية، فقد واجهت معارضة شديدة من قبل الدول الصناعية المنتجة للمؤثرات العقلية، التي وجدت في الموافقة على الاتفاقية إلغاء مورد مهم من مواردها.

**ثالثاً: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988.**

أوكلت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها رقم 141/39 المؤرخ في 14 ديسمبر 1984 إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة أن يكلف لجنة المخدرات بإعداد مشروع إتفاقية مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، وتعتبر هذه الاتفاقية من أهم الاتفاقيات التي أبرمت لمكافحة الاتجار غير المشروع في المواد المخدرة<sup>(2)</sup>، وقد تم العمل بهذه الاتفاقية بتاريخ 11 نوفمبر 1990، وهي بمثابة مرحلة لتدخل المجتمع الدولي عن طريق الأمم المتحدة، بغرض صياغة سياسية جنائية مشددة تجاه مشكلة المخدرات بمختلف

(1) المادة 12 من الاتفاقية الدولية بشأن المؤثرات العقلية 1971.

(2) يوسف عبد الحميد المرشدة، جريمة المخدرات آفة تهدد المجتمع الدولي، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص (212-213).

أبعادها. وقد عالجت هذه الاتفاقية أمور عالجتها الاتفاقيات السابقة خاصة المتعلقة بالاتجار غير المشروع بالمخدرات<sup>(1)</sup>.

### الفقرة الأولى: مضمون الاتفاقية

حددت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية الجرائم والجزاءات على سبيل الحصر، واشترطت فيها توفر الركن العمدي في ارتكابها، كما وسعت من دائرة التجريم والتي يجب أن تكون موضوعاً للعقاب<sup>(2)</sup>، وأن تخضع الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية في الفقرة 1/ من المادة 3/ لجزاءات تراعى فيها جسامته هذه الجرائم، كالسجن أو غيره من العقوبات السالبة للحرية والغرامات المالية والمصادرة، ونلاحظ أن الاتفاقية تركت الباب مفتوحاً أمام الدول الأطراف لاختيار العقوبات التي تتلاءم مع طبيعة الجرم<sup>(3)</sup>. ومن ضمن ما تناولته الاتفاقية مصطلح المصادرة، وهو أسلوب جديد في مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات، بحيث يتم مصادرة المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد والمعدات وغيرها من الوسائط المستخدمة أو التي يقصد استخدامها بأية كيفية في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة واحد من

(1) وادي عماد الدين و محمد سي ناصر، الجهود الدولية في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الجزائر-كلية الحقوق، المجلد السادس، العدد الأول، الجزائر، 2022، ص 939.

(2) المادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988.

(3) المادة 4 الفقرة 1 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988.

المادة الثالثة، كما تم العمل في هذه الاتفاقية بآلية التسليم المراقب الذي هو شكل من أشكال المصادرة للمخدرات وتسليم المجرمين للحد من هذه الجريمة، ومنه يكون التسليم أسلوباً للتعاون الدولي في مكافحة المخدرات بكافة أنواعها، فقد نصت المادة السادسة من الاتفاقية على أن تعتبر كل جريمة من الجرائم المدرجة كجريمة يجوز فيها تسليم المجرمين، في أية معاهدة لتسليم المجرمين سارية فيما بين الأطراف، وتتعهد الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم التي يجوز فيها تسليم المجرمين في أية معاهدة تعقد فيما بينها، إذا تلقى طرف يخضع لتسليم المجرمين لوجود معاهدة طلب تسليم من طرف آخر لا يرتبط معه بمعاهدة تسليم، جاز له أن يعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يتعلق بأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة الثالثة، وعلى الأطراف التي تستلزم وجود تشريع تفصيلي لاعتبار هذه الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين أن تنتظر في سن هذا التشريع<sup>(1)</sup>، كما حثت وشجعت الاتفاقية على التعاون الدولي في تقديم وتبادل المساعدات القضائية بين الأطراف سواء بالتحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية التي تتعلق بالجرائم المنصوص عليها في المادة الثالثة الفقرة 1، كما منعت الاتفاقية الدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بحجة سرية العمليات المصرفية أو ما شابه ذلك وتقدم طلبات المساعدة كتابة، ويجوز تقديمها في الحالات الطارئة مشافهة إذا

(1) المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988.

اتفقت الأطراف على ذلك، شريطة أن تؤكد كتابة على الفور<sup>(1)</sup>. وحددت الاتفاقية المواد التي تستخدم في الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية وأوضحت الطرق التي يتم بها إدراج المواد التي تكون في الجدولين الأول والثاني، والتدابير الرقابية التي يجب مراعاتها بالنسبة للمواد المدرجة في الجدولين السابقين بإنشاء نظام مراقبة للتجارة الدولية والعمل على ضبط أي من المواد المدرجة في أي من الجدولين إذا توافرت الأدلة الكافية على أنها معدة للاستعمال في الصنع غير المشروع لمخدر أو مؤثر عقلي وإبلاغ السلطات المختصة لدى الدول الأطراف في أقرب فرصة ممكنة<sup>(2)</sup>. كما منحت الاتفاقية الدول الأطراف اتخاذ ما تراه مناسباً من تدابير لمنع الاتجار في المعدات والمواد التي تستعمل في صنع أو إنتاج المواد المخدرة والمؤثرات العقلية بطريقة غير مشروعة، وتتعاون لتحقيق هذه الغاية باتخاذ مجموعة من التدابير والتي تبدأ من العمل بالقضاء على الزراعة غير الشرعية للنباتات المخدرة والطلب غير المشروع لها، بحيث تكون هذه الإجراءات صارمة وشديدة<sup>(3)</sup>. كما أعطت الاتفاقية الدول الأعضاء صلاحيات أوسع لمعالجة هذه المواضيع مع مراعاة الاستعمالات التقليدية لهذه المواد حينما تكون هناك أدلة تاريخية تؤكد هذه الاستعمالات، كما قيدت هذه التدابير بضرورة

(1) المادة 7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات

العقلية لسنة 1988

(2) المادة 12 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات

العقلية لسنة 1988.

(3) المادتان 13 و 14 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات

والمؤثرات العقلية لسنة 1988.

مراعاة حقوق الانسان وحماية البيئة عند القيام بعملية استئصال المزروعات غير الشرعية، ونصت على ضرورة توسيع برامج التنمية الريفية حتى تكون تلك الإجراءات والتدابير التي تتخذها ذات فعالية كبيرة<sup>(1)</sup>.

ومن بين الإجراءات الجديدة التي جاءت بها الاتفاقية إلزام كل طرف من الناقلين التجاريين بأن يتخذوا الاحتياطات والتدابير المعقولة لمنع استخدام ما لهم من وسائل للنقل في ارتكاب الجرائم المنصوص عنها في الفقرة 1 من المادة 3، في اتخاذه مجموعة من الاحتياطات، إبتداءً من إذا كان كحل العمل الرئيسي للناقل التجاري يقع في إقليم الطرف، إلى من كان الناقل التجاري يقوم بعملياته في إقليم الطرف المعني<sup>(2)</sup>.

### الفقرة الثانية: عيوب الاتفاقية

يعاب على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، حصر الأعمال التي تعد من قبيل التجريم في الفقرة الأولى من المادة الثالثة، بمعنى أن الأفعال التي تخرج عن هذه الفقرة تعد من قبيل الفعل المباح، مع العلم أن هناك بعض الأفعال التي لم تذكرها المادة الثالثة وتعد من الأفعال المجرمة، مثل محاولة التشهير بالمواد المخدرة سواء أكان بطرق مباشرة

(1) عبد اللطيف محمد أبو هدمة بشير، الاتجار غير مشروع في المخدرات ووسائل مكافحتها

دولياً، ط1، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، 2003، ص 328.

(2) المادة 15 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات

العقلية لسنة 1988.

أم غير مباشرة، مع العلم أن قوانين عدة جرمت مثل هذه الأفعال بالرغم من أن هذه الفعل لم يذكر في نص المادة الثالثة الفقرة الأولى.

كذلك يعاب على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، هو عدم تحديدها للطبيعة القانونية للاتجار غير المشروع بالمخدرات في أصله، مع العلم أنه وباعتراف جميع الدول والمنظمات الدولية يعتبر فعلاً مجرمًا، بل أكثر من ذلك إذ يعتبره البعض أنه فعل يدخل تحت طائلة الجرائم العابرة للحدود الوطنية للدول.

## المطلب الثاني: الاتفاقيات والاستراتيجيات العربية لمكافحة

### المخدرات

كان من ثمار التعاون العربي المشترك في مجال مكافحة الجريمة بشكل عام، والمخدرات بشكل خاص، إقرار العديد من الاتفاقيات والاستراتيجيات التي وظفت كافة الإمكانيات والقدرات البشرية والفنية لمواجهة مشكلة المخدرات وتحدياتها، ومتابعة تطوراتها على كافة المستويات. ونذكر منها:

أولاً: الاتفاقية العربية للاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية

لسنة 1994

وافق مجلس وزراء الداخلية العرب، بموجب قراره رقم (215) بتاريخ 1994/1/5، الصادر عن دورته الحادية عشرة، على الاتفاقية العربية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، ودعا الدول الأعضاء إلى

المصادقة عليها وفقاً للقواعد الدستورية المعتمدة لديها. وتهدف هذه الاتفاقية إلى مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، آخذة بعين الاعتبار الجوانب المختلفة للمشكلة ككل وخاصة الجوانب التي لم تتطرق إليها المعاهدات السارية في مجال مراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية. وتضمنت الاتفاقية مواد تتعلق بالجرائم والجزاءات والتدابير، والإطار العام للتعاون العربي، والاختصاص القضائي، والتحفيز، والمصادرة، وتسليم المجرمين، والتعاون القانوني والقضائي المتبادل، والتعاون الإجرائي والتسليم المراقب، والقضاء على الزراعات غير المشروعة للنباتات المخدرة. وقد دخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ في 1996/6/30. ومن أهم القرارات التي أرستها الاتفاقية<sup>(1)</sup>:

- أ- أن كل طرف في الاتفاقية يتخذ ما يلزم من تدابير لتقرير اختصاصه القضائي في مجال الجرائم التي يكون قد قررها وفقاً للفقرة 1 من المادة 2، عندما:
- ترتكب الجريمة في إقليمه.
  - ترتكب الجريمة على متن سفينة ترفع علمه أو طائرة مسجلة بمقتضى قوانينه وقت ارتكاب الجريمة.
- ب- كما يجوز له أن يتخذ ما يلزم من تدابير لتقرير اختصاصه القضائي في مجال الجرائم التي يقررها وفقاً للفقرة 1 من المادة 2، عندما:

<sup>(1)</sup> نصر الدين مروك، جريمة المخدرات في ضوء القوانين والاتفاقات الدولية، دار هومة، الجزائر، 2007، ص (460-461).

- يرتكب الجريمة مواطنيه أو شخص يقع محاً إقامته المعتاد في إقليمه.

ت- كما يجوز لكل طرف أن يتخذ ما يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة ما يلي<sup>(1)</sup>:

- المتحصلات المتأتية من الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 الفقرة 1، أو الأموال التي تعادل قيمتها قيمة المتحصلات المذكورة.

- المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المعدات أو غيرها من الوسائط المستخدمة أو المعدة للاستخدام في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 الفقرة 1.

### ثانياً: الاستراتيجية العربية الشاملة لمواجهة ظاهرة المخدرات

اعتمد مجلس وزراء الداخلية العرب في عام 1987م، الخطة المرحلية الأولى التي حددت أهدافها بتأمين تكاتف الجهود العربية المشتركة لمواجهة ظاهرة المخدرات، والاستفادة من معطيات العلوم الحديثة، والتقنيات المتطورة لخدمة أغراض الوقاية والمنع، وكذلك تعزيز الجهود العربية الرامية إلى تنشئة الإنسان العربي تنشئة صالحة، وتحصينه بالمبادئ الدينية والأخلاقية الحميدة، وتنمية قدرات ومهارات العاملين والفنيين في الأجهزة العربية المتخصصة بمكافحة المخدرات. وسوف نستعرض أبرز أهداف ومجالات ومقومات الاستراتيجية.

(1) المادة الثانية من الاتفاقية العربية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية.

1- أهداف الاستراتيجية: تهدف الاستراتيجية العربية لمواجهة ظاهرة المخدرات إلى ما يلي<sup>(1)</sup>:

أ- تحقيق أكبر قدر ممكن من التهاون الأمني العربي لمكافحة الاستعمال غير الشرعي للمخدرات.

ب- إلغاء الزراعات غير المشروعة للنباتات المنتجة للمخدرات والمؤثرات العقلية وإحلال زراعات بديلة عنها.

ت- فرض رقابة شديدة على مصادر المواد المخدرة والمؤثرات العقلية لتحقيق التوازن بين عرضها وطلبها المشروعين.

2- مجالات ومقومات الاستراتيجية: حرصت الاستراتيجية على استيعاب جميع مجالات المخدرات والمؤثرات العقلية وأبعادها المختلفة، وقد تضمنت الاستراتيجية المجالات والمقومات التالية<sup>(2)</sup>:

أ- السياسة الوطنية المحلية: تنص الاستراتيجية على ضرورة أن تتضمن السياسة المحلية الإجراءات التالية:

- إنشاء لجنة وطنية في كل دولة عربية لمكافحة الاستعمال غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية تشارك فيها الأجهزة الأمنية.

<sup>(1)</sup> محمد فتحي عيد، الاستراتيجية العربية لمكافحة الاستعمال غير المشروع للمخدرات والمؤثرات

العقلية، الرياض، جامعة نايف للعلوم الأمنية، 2009، ص 16.

<sup>(2)</sup> محمود زكي شمس، أساليب مكافحة المخدرات في الوطن العربي، الجزء الأول، مكتبة

النورس، سوريا، بدون سنة اصدار، ص (645-646).

- إنشاء إدارة متخصصة في كل دولة عربية لمراقبة المخدرات، وتكون ذات اتصال مباشر بالإدارة المماثلة لها في الدول العربية الأخرى.
- تحديد جميع أوجه الوقاية من الاستعمال غير المشروع للمخدرات بمفهومها العلمي الصحيح من خلال تنمية الشعور الديني الوطني والاجتماعي لبناء موقف ضد انتشار المخدرات.
- إنشاء مراكز لعلاج المدمنين وتبني تدابير حديثة ومتطورة.

ب- **التعاون العربي:** يتمثل في توظيف جميع الجهود لتقليص حجم الظاهرة والحد من انتشارها من خلال التعاون بين مناطق جلب ومرور المخدرات ومناطق انتاجها.

ت- **التعاون العربي الدولي:** يتضمن العمل على تحقيق التعاون في مجال مكافحة الاستعمال غير المشروع للمخدرات بين الدول العربية والدول الأخرى، وهيئات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية. واستمر المجلس باعتماد الخطط المرحلية، وكانت آخر دورة له في السادس والثلاثين في شهر مارس 2019، حيث اعتمد الخطة المرحلية التاسعة التي تم تحديد مدتها بثلاث سنوات، وتضمنت أهدافها تحقيق التوازن بين خفض الطلب وخفض العرض غير المشروعين على المخدرات والمؤثرات العقلية، وإلى إنشاء وتطوير وتميل مراكز العلاج والرعاية اللاحقة، وتشجيع ودعم الهيئات والجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني المتخصصة في هذه المجالات.

## المبحث الثاني

### الهيئات الدولية المختصة في مكافحة الاتجار غير المشروع

#### للمخدرات

أكد ميثاق هيئة الأمم المتحدة على أهمية التعاون الدولي في إطار حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، وجعلها في صدارة مقاصدها، تماما كما هو الحال بالنسبة لاحترام حقوق الإنسان، والحريات الأساسية للناس جميعا، وأكد على أهمية عدم التمييز بين الناس تبعاً للجنس أو اللغة أو الدين، ولا بين الجنسين رجالا أو نساء.

كذلك أكد الميثاق على أن الأمم المتحدة تباشر اختصاصاتها من خلال أجهزتها، وعلى رأسها الجمعية العامة، إلا أن الميثاق نفسه أكد على أنها لا تستطيع فرض القرارات على أية حكومة، بل إن توصياتها لها أثر معنوي، كونها تعبر عن الرأي العام العالمي. بدورها أولت الجمعية العامة أهمية للحد. اعتبارها مشكلة لها أبعاد اقتصادية واجتماعية وتربوية. وقد أدرجت هذه المسؤولية ضمن اختصاص المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

#### المطلب الأول: المنظمة العالمية للجمارك

تساهم منظمة الجمارك العالمية في مكافحة الجريمة المنظمة من خلال نظام الرقابة على الصادرات (ضوابط التصدير) على فئات محددة من السلع لضمان الأمن والسلامة للمجتمعات، والاقتصاديات، والبيئة، فبتزايد خطر

الإرهاب الدولي والجريمة المنظمة العابرة للحدود، تطلب الأمر تعزيز الحدود الوطنية القائمة وضوابط دولية فعالة لمنع الهجمات الإرهابية وغيرها من الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد الدول الأعضاء.

## أولاً: دور المنظمة العالمية للجمارك في مكافحة الاتجار غير المشروع للمخدرات

إن المنظمة العالمية للجمارك هي منظمة دولية تهتم بكل ما يتعلق بالتشريعات والمساطر الجمركية التي تنظم التجارة بين الدول، وتهدف إلى رفع فعالية المصالح الجمركية عبر العالم وتجويد خدماتها وتمكينها من أداء وظائفها فيما يخص تيسير التجارة وتأمين المبادلات التجارية.

كما وقد أقر مجلس التعاون الجمركي توصية في 8 حزيران 1971، حول التبادل التلقائي للمعلومات بشأن الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، وضرورة مكافحة هذه الآفة عن طريق مراقبة العمليات المشتبه في أنها تشكل أو يبدو أنها اتجار غير مشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية، مع مراقبة الأشخاص المشتبه في اشتراكهم في هذه العمليات، إضافة إلى تبادل المعلومات التي نعزز رقابة السلطات المختصة لاتخاذ إجراءات ضد إساءة استعمال المخدرات والمؤثرات العقلية وعقد اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف بغية تكثيف العمل من أجل مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية<sup>(1)</sup>.

(1) أحسن عمروش، دور المنظمة العالمية للجمارك في مكافحة الجريمة المنظمة، المركز الجامعي بخميس مليانة، الجزائر، 2013، ص 8.

كما اتخذت المنظمة العالمية للجمارك تدابير عديدة للحد من الاتجار غير المشروع والوقاية من تهريب المخدرات عبر تزويد الدول الأعضاء بالمعلومات التي ترسلها الدول الأطراف، حيث تعمل على تصنيفها وإعادة تعميمها على الدول الأعضاء في المجلس، كما أنها وجهت جل اهتماماتها إلى الجانب التأطيري لأجهزة الجمارك، وفي هذا الشأن تم عقد العديد من الندوات والحلقات الدراسية لإطارات الجمارك في الدول الأطراف، وذلك بغية رفع أدائهم وتطويره، كما قامت المنظمة كذلك بمجموعة من الدراسات والأبحاث مستعينة في ذلك بالمعلومات المقدمة لها من الدول ومن المنظمات الدولية ذات الصلة المباشرة بمشكلة المخدرات، حيث تمحورت هذه الأخيرة حول دراسة اتجاهات تهريب الكوكايين والهيروين والمؤثرات العقلية، وكان التركيز حول مشكلة تهريب المخدرات عن طريق البريد، حيث ساهمة هذه الدراسات بمعرفة الوضعية الدولية للمواد المخدرة مما أدى إلى وضع استراتيجيات وطنية لمكافحةها.

وإيماناً من المنظمة العالمية للجمارك بأن التقنيات المستعملة في تطور مستمر وأن مواجهة هذه التطورات تتطلب رسم استراتيجية ناجعة خصوصاً وأن المتاجرين بالمخدرات لديهم إمكانيات مادية وتقنية كبيرة تفوق في بعض الحالات ما تملكه أجهزة مكافحة في بعض البلدان، لذلك فقد اهتمت المنظمة بإحداث تقنيات جديدة لمواجهة المستجدات التي طرأت على هذه الظاهرة ومن هذه التقنيات نذكر مثلاً استخدام الأشعة للكشف عن أمتعة الركاب في المطارات

التحديات العالمية لمكافحة المخدرات

والطرود، واستعمال الكاميرات لمراقبة صالات التفتيش والساحات الجمركية، والاستعانة بكلاب الشرطة المدربة خصيصاً على اكتشاف المواد المخدرة<sup>(1)</sup>.

**ثانياً: التعاون بين المنظمة العالمية للجمارك والأجهزة الدولية لمكافحة**

## المخدرات

عمدت المنظمة إلى إحداث تعاون وثيق مع العديد من الأجهزة الدولية مثل: الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، ولجنة المخدرات، وصندوق الأمم المتحدة لمكافحة إساءة استعمال المخدرات وغيرها من المنظمات الدولية. ومن أهم مشاريع التعاون بين المنظمة العالمية للجمارك والمنظمات الدولية الأخرى، نذكر:

### 1- مشروع ايركوب (Aircop)

في عام 2008، واستجابة للتهديد الناشئ الذي يشكله فتح طريق جديد لتهريب الكوكايين من أمريكا الجنوبية إلى أوروبا عبر غرب أفريقيا، نفذت منظمة الجمارك العالمية أول عملية كوكير، وأكدت نتائج هذه العملية التحليل السابق وأظهرت الحاجة إلى بناء قدرات خدمات المطارات في البلدان المتضررة، من خلال تزويدها بالتدريب والمرافق والمعدات وأدوات الكشف عن المخدرات، فضلاً عن الحاجة إلى إنشاء آلية تنسيق قوية. من أجل تلبية هذه الاحتياجات، تم إطلاق مشروع AIRCOP في عام 2011، يموله الاتحاد الأوروبي وكندا، وينفذه

(1) محمد فتحي عيد، المخدرات واستراتيجية مكافحة على المستويين العالمي والعربي، المجلة العربية للدراسات الأمنية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد 2، العدد 4، الرياض، 1987، ص 15.

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بالشراكة مع منظمة الجمارك العالمية والإنتربول بالتعاون الوثيق مع أعضاء منظمة الجمارك العالمية وغيرها من أجهزة إنفاذ القانون.

ويهدف مشروع ايركوب (AIRCOP) إلى مكافحة الاتجار غير المشروع بالكوكايين عن طريق الطيران التجاري من أمريكا الجنوبية، عبر أفريقيا، إلى أوروبا، فضلا عن مكافحة جرائم المطارات. وهي تركز في المقام الأول على المطارات الدولية الرئيسية في غرب ووسط أفريقيا، حيث أنشئت أول فرقة عمل مشتركة متعددة التخصصات لاعتراض المطارات، تضم ضباطا من الجمارك والشرطة والدرك وغيرها من وكالات إنفاذ القانون. ويشمل البرنامج السنوي لمشروع AIRCOP أنشطة تنفيذية. وبناء على ذلك، أجريت سبع عمليات ل COCAIR في هذا الإطار لاختبار القدرات التشغيلية لفرق العمل المشتركة في الوقت الفعلي.

وفي عام 2014، تم توسيع نطاق المشروع ليشمل بلدان توريد الكوكايين في أمريكا الجنوبية ومنطقة البحر الكاريبي من خلال إنشاء فرق العمل المشتركة في المطارات الرئيسية في تلك المنطقة. كما تستخدم قاعدة بيانات الإنتربول للسماح بتبادل أمن للمعلومات بين المطارات والوصول إلى السجلات الجنائية للمسافرين.

## 2- مشروع كوليبيري (COLIBRI)

وحدت منظمة الجمارك العالمية والاتحاد الأوروبي جهودهما بشأن مشروع جديد أطلق عليه مشروع "كوليبري"، وهذا المشروع يهدف إلى زيادة التنسيق والجهود الدولية بهدف رئيسي هو مكافحة الجريمة المنظمة والتحديات التي يثيرها الاتجار بالكوكايين في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وكذلك في غرب ووسط أفريقيا. ويجري تنفيذ هذا المشروع كجزء من هدف الخطة الاستراتيجية لمنظمة الجمارك العالمية (2016/2019)، وهي "حماية المجتمع والصحة والسلامة العامة، والمساهمة في مكافحة الجريمة والإرهاب" (حزمة الامتثال والإنفاذ)، وبما يتماشى مع دور الجمارك في تحقيق أهداف التنمية المستدامة التي اعتمدها الأمم المتحدة في عام 2015.

ووفقاً لتقرير التجارة غير المشروعة لعام 2017 الصادر عن منظمة الجمارك العالمية، نمت تجارة الكوكايين بنحو 16.2% في عام 2017. وأفادت سلطات الجمارك في 105 بلدان بأن 13.8 في المائة من جميع مضبوطات المخدرات المهربة تتعلق بالكوكايين. وفي هذه الحملة التي تقوم بها إدارات الجمارك في مجال مكافحة الاتجار والجريمة المنظمة، تطمح منظمة الجمارك العالمية إلى أن تكون في طليعة الابتكار وأن توسع نطاق مهمتها في مجال بناء القدرات لتشمل التهديدات الناشئة.

فمشروع كوليبري يهدف إلى رصد ومراقبة الطيران العام على طول طريق الكوكايين بأكمله، عبر حشد الجمارك وشركائها حول مخاطر الاحتيال في هذه القناة التي لا تخضع للمراقبة الكافية، وتكثيف التعاون الإقليمي والدولي والمشارك

بين الإدارات الذي يعد ضرورياً جداً في مكافحة الاتجار بالمخدرات. وال الطيران العام هو مصطلح عام يدل على جميع عمليات الطيران المدني لأغراض أخرى غير النقل التجاري، على الرغم من أن معظم المطارات المدنية مفتوحة للطيران العام، إلا أن العديد من المطارات الثانوية لا تخضع لرسوم إدارية أو رسوم هبوط أو وقوف السيارات أو قيود التشغيل أو ضوابط. وعلاوة على ذلك، لا يخضع الطيران العام لنفس آليات التفتيش التابعة للشرطة أو الجمارك، كما أن تدابير أمن الطيران مخففة إلى حد كبير، حتى في المناطق الخاضعة لرقابة مشددة، وهذا يعني أن الطيران العام يمثل فرصة للجريمة المنظمة ويوفر عدداً من المزايا للمتجرين، فهي وسيلة نقل سرية وسريعة، والتي يمكن أن تستخدم مطارات أصغر حيث غالباً ما تكون وكالات إنفاذ القانون غائبة. ويساعد مشروع كوليبيري على مواجهة التحدي المتمثل في تحسين الأمن في هذه القناة، التي تتسم بالحساسية من حيث الاتجار والأمن، وكذلك لأسباب ضريبية. وهناك ثلاثة مكونات رئيسية كوليبيري هي:

- 1- بناء قدرات موظفي الجمارك وموظفي الإدارات المعنية لتزويدهم بالأدوات التي يحتاجونها لمواجهة هذا التحدي.
- 2- إنشاء قاعدة بيانات متخصصة جديدة لتبادل جميع المعلومات ذات الصلة فيما بين البلدان الشريكة بشأن مراقبة ورصد الطيران العام، والتي ستكمل وظائف أداة الاتصال التابعة لمنظمة الجمارك العالمية.
- 3- تشجيع وتعزيز التعاون العملي والاستخباراتي الدولي من خلال العمليات المشتركة في الميدان.

ويعزز مشروع كوليبيري برنامج طريق الكوكايين، الذي تموله المديرية العامة للاتحاد الأوروبي للتعاون الدولي والتنمية، بموجب المادة 5 من اللائحة المنشئة للصك الذي يسهم في الاستقرار والسلام. ويهدف هذا البرنامج إلى تعزيز اعتراض المخدرات، ودعم أنشطة مكافحة غسل الأموال، وتحسين تبادل المعلومات والتحليلات والاستخبارات، فضلاً عن التحقيقات الجنائية والتعاون في مجال العدالة الجنائية.

وفقاً لتقرير المخدرات العالمي لعام 2018 الصادر عن الأمم المتحدة، فإن كل من مجموعة الأدوية وأسواق المخدرات تتوسع وتتنوع أكثر من أي وقت مضى، ويؤكد العديد من المراقبين الاقتراح القائل بأن الاتجار يشكل مصدراً رئيسياً لتمويل الجماعات الإرهابية وتستدعي الحالة زيادة التعاون الدولي لمساعدة البلدان المعنية على مواجهة التحديات التي يشكلها الاتجار بالمخدرات، وتحسين الأمن في جميع أنحاء العالم، وتعزيز سيادة القانون.

إلا أن الجهود سوف تكون عديمة الجدوى ومفرغة من كل محتوى ما لم تلتزم البلدان الأعضاء بتنفيذ التوصيات التي يتم اتخاذها من قبل المنظمة، وتجعل من التعاون الدولي نبراساً يهتدى به في مواجهة هذا المرض الخطير نظراً لما لهذا الأخير من أهمية في تحقيق أهداف المنظمة، إلا أن هذا المطلب الطموح لا يمكن تحقيقه دون انضمام جميع البلدان إلى ميثاق هذه المنظمة الدولية، وأي تقاعس في تحقيق ذلك سوف يكون له نتائج سلبية وتنعكس آثاره على تنفيذ الاستراتيجية المقترحة من طرفه.

## المطلب الثاني: منظمة الشرطة الجنائية الدولية (الإنتربول)

### (الدولي)

أنشأت المنظمة عام 1923 واتخذت أمانتها العامة من ليون الفرنسية مقراً لها منذ عام 1946، وبلغ عدد أعضائها 181 عضواً، وهذا يعني أن هذه المنظمة لها خدمة طويلة للتعاون الدولي بين أجهزة الشرطة، وتضم الأمانة العامة حوالي مئة موظف يكرسون وقتهم وجهدهم لخدمة مجتمع الشرطة الدولية. والإنتربول منظمة دولية لها إرادتها المتميزة عن إرادات الدول الأعضاء، وبالتالي فإنها تعد شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام، نظراً لتوافر العناصر الثلاثة وهي:

- 1- الكيان المميز الدائم (الإرادة الذاتية).
- 2- الإستناد إلى إتفاقية دولية في إنشائها، تحدد نظامها القانوني الذي يمثل دستور المنظمة.
- 3- عدم انتقاصها من سيادة الدول المشتركة في عضويتها<sup>(1)</sup>.

### أولاً: مصادر معلومات الإنتربول عن جرائم المخدرات:

ويلعب الإنتربول الدولي دوراً هاماً وحيوياً في مكافحة الجريمة بصفة عامة، ولهذا فقد أنشأت المنظمة قسماً خاصاً سمي "قسم مكافحة المخدرات" يتبع الأمين العام، هدفه إقامة التعاون الدولي في مجال مكافحة المخدرات باعتباره مجالاً متخصصاً للقائمين عليه، ومنع انتشار المخدرات في العالم ومحاربة كبار التجار

(1) علي الشاعر، التعاون الدولي في مجال مكافحة المخدرات، سلسلة محاضرات عن المخدرات، الدرس الثالث عشر، لبنان، معهد قوى الأمن الداخلي، بدون سنة نشر، ص 2.

الذين يهتمون بهذه التهم وملاحقتهم في أي مكان يتواجدون فيه. ولهذا القسم مصادره الخاصة التي يستقي منها معلوماته عن جرائم المخدرات، وهذه المصادر هي<sup>(1)</sup>:

**1- اللقاءات الدورية:** وهي عبارة عن مؤتمرات وندوات يعقدها ضباط الإتصال بالقسم مع المسؤولين عن مكافحة المخدرات وطنياً وإقليمياً، لتبادل المعلومات في شأن هذه التجارة وكافة المعلومات اللازمة عنها، واحتمالات تهريب المخدرات المستقبلية وكيفية الإعداد للقبض على مرتكبيها.

**2- الإخطارات السابقة:** وضعت الجمعية العامة للإنتربول مبدأً هاماً في التعاون الدولي، هو وجوب قيام الدول الأعضاء بتبادل الإخطارات السابقة عن ضبط المتهمين بين الدول الأعضاء في قضايا المخدرات ذات الطابع الدولي، أي أن هذا الإخطار يتم في حالات معينة منها: حدوث عملية تهريب للمخدرات من دولة إلى دولة أخرى، أو إذا ضبطت فعلاً داخل إحدى الدول مواد مخدرة مجلوبة من الخارج، أو إذا كان أحد المضبوطين أو أكثر من رعايا دولة أخرى. ويتم هذا الإخطار بطريقتين معاً<sup>(2)</sup>:

**أ- رسالة (S.T):** وهي رسالة مكتوبة بشكل معين لترسل على وجه السرعة بواسطة اللاسلكي أو الفاكس أو التلكس أو الكمبيوتر من دولة

(1) محمد حسن زهير العمري، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية ودورها في مكافحة المخدرات، نادي المدينة المنورة الأدبي، الرياض، 1989، ص 60.  
(2) محمد خنفي محمود محمد، الأحكام الإجرائية لمكافحة المواد المخدرة والمؤثرات العقلية مع التطبيق على دول مجلس التعاون الخليجي، ط3، مكتبة دار الحقوق، الشارقة، 2004، ص (85-86).

إلى باقي الدول الأعضاء، أو من الجمعية العامة لإحدى المكاتب المركزية الوطنية، تحتوي على بيانات معينة توضح اسم المتهم تفصيلاً وجنسيته ونوع المخدرات المضبوطة، وباقي المعلومات الأخرى عن شخص المتهم أو الأشخاص المتهمين.

**ب- نماذج (S.T):** وهي نماذج لها بيانات معينة، تستخدم لإرسال المعلومات اللازمة في قضايا المخدرات ذات الطابع الدولي.

### ثانياً: دور الإنتربول في مكافحة جرائم المخدرات والمؤثرات العقلية

إن الإنتربول الدولي لا يختص بمكافحة كل جرائم المخدرات، وإنما يختص فقط بالجرائم ذات الطابع الدولي، إذ ليس هناك من داع لتدخل الإنتربول الدولي بجرائم المخدرات ذات الطابع الإقليمي، وهي تلك التي لا يتجاوز أثرها حدود الدولة أو الإقليم الوطني، ولهذا فإن منظمة الإنتربول تشارك في ضبط الجرائم التي تجتاز فيها عمليات التهريب أو الإتجار الحدود الإقليمية لدولة ما، أو إذا كان أحد المتهمين من رعايا دولة أجنبية أو تعددت جنسيات المتهمين أو تجاوزت الآثار الضارة للمخدرات أكثر من دولة، ففي هذه الحالة تتدخل منظمة الإنتربول الدولي ممثلة بقسم مكافحة المخدرات في عمليات الضبط وتسليم المجرمين للدولة صاحبة الحق بمحاكمته.

أما عن دور قسم مكافحة المخدرات بالإنتربول الدولي في مكافحة المخدرات، فيبدأ بتجميع المعلومات الواردة إليه عن كافة الجرائم المرتكبة في نطاق المخدرات من حيث نوع المخدرات وكميتها وتاريخ عملية التهريب أو الضبط تحديداً، ووسيلة

النقل المستخدمة ووسيلة التهريب ذاتها ودولة التوزيع والأجهزة الأخرى المستخدمة، وبيان تفصيلي واضح بأسماء المتهمين بالجريمة سواء أكانوا فاعلين أصليين أم شركاء، ثم يقوم قسم مكافحة المخدرات بإمداد المكاتب الوطنية الإقليمية برسالتين إحداهما أسبوعية والأخرى شهرية، وذلك بصفة دورية منتظمة عن الجرائم التي تم ضبطها وبها كل البيانات السالفة الذكر. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن الانتربول يحدد مناطق الاستهلاك بواسطة الأمانة العامة، حيث تقوم هذه الأخيرة بتحليل البيانات الواردة من المكاتب المركزية الوطنية من حيث معدلات استهلاك المواد المخدرة حتى تستطيع كل دول العالم معرفة موقعها على خارطة الاستهلاك ومستوى الإدمان لأبناء شعوبها مقارنة بالدول الأخرى، كما تحدد طرق نقل وتهريب المخدرات من خلال الدور الذي تقوم به المكاتب الإقليمية والمكاتب المركزية الوطنية، والمتمثل في اخطار الأمانة العامة بصفة دائمة بجميع الضبطيات والطرق التي سلكتها هذه المخدرات أثناء عملية النقل حتى الوصول إلى موقع الضبط<sup>(1)</sup>.

ولا شك أن هاتان الرسالتان تزودان المكاتب الإقليمية بالمعلومات اللازمة عن جرائم المخدرات، لإجراء مقارنة بين الأسماء الواردة فيها والأسماء المطلوبة لها، حيث يمكن اكتشاف أن أحد المطلوبين لها قد تم ضبطه في بلد آخر، فتقوم بناء على ذلك بطلب استلامه لمحاكمته، كما قد تفيدها هذه المعلومات في بيان الطرق الجديدة في تهريب المخدرات، أو في بيان أنواع جديدة من المخدرات أو

(1) لواء سراج الدين الروبي، آلية الانتربول في التعاون الدولي الشرطي، ط2، الدار المصرية اللبنانية للطباعة والنشر، القاهرة، 2001، ص (254-255).

المؤثرات العقلية والتي لم يتم استعمالها من قبل، وكذلك التعرف على العصابات الدولية لتهريب المخدرات وأسماء أعضائها وأهدافها والإمكانيات المتاحة لهذه العصابات، من حيث الأموال والعتاد والأجهزة الحديثة للاتصال والانتقال، وكذلك معرفة عملائهم في نفس البلد التي بها البلد الإقليمي لإمكان ضبطه متلبساً بالمخدرات، وهذه كلها عناصر هامة وفعالة في مكافحة المخدرات.

كما يقدم قسم مكافحة المخدرات بالإنتربول الدولي للأمين العام للمنظمة تقريراً سنوياً عن أعماله، والقضايا التي ساهم في ضبطها والأخرى المطلوب ضبطها، وتوصياته في هذا الشأن وما يرى وجوب إدخاله من تعديلات على القوانين الوطنية التي من شأنها تسهيل مهمة القبض على تجار مهربي المخدرات، وبالتالي يقوم الأمين العام من جانبه بمخاطبة الدول والحكومات المختلفة لتطوير تشريعاتها الداخلية وطرق المكافحة لديها، بما يتلاءم مع دور المنظمة وهدفها في كشف جرائم المخدرات.

كما ينفذ الإنتربول بالاشتراك مع كيانات الأمم المتحدة مجموعة متنوعة من المشاريع المشتركة، ومنها المبادرات الرامية إلى زيادة الوصول إلى قواعد البيانات وتنفيذ برامج بناء القدرات، ومن هذه الكيانات نذكر:

- مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة  
(U.N.O.D.C).

- إدارة عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة  
(U.N.D.P.K.O).

- مكتب الأمم المتحدة لشؤون نزع السلاح (U.N.O.D.A).
- إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن (U.N.D.S.S).
- برنامج الأمم المتحدة للبيئة (U.N.E.P).
- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (U.N.E.S.C.O).
- لجنة مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة المنشأة عملاً بالقرار 1540 (2004).
- مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأمم المتحدة (U.N.O.I.O.S).
- إدارة التنظيم التابعة للأمم المتحدة (U.N.D.M).
- إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية (U.N.D.P.A).
- المحاكم المخصصة التابعة للأمم المتحدة.
- مكتب الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب (U.N.O.C.T).

### ثالثاً: دور الانتربول الدولي في الوقاية من المخدرات

تلعب المنظمة الدولية للشرطة الجنائية دوراً هاماً في الوقاية من المخدرات عن طريق رسم خطط واستراتيجيات حاضرة ومستقبلية، من أجل الحد من وقوع الجرائم المتعلقة بالمخدرات، في الإتجار غير المشروع فيها وتهريبها وغير ذلك من الجرائم ذات الصلة، كما تساهم أيضاً في تأطير أجهزة الشرطة عن طريق إخضاعها لبرامج تدريبية حديثة تساعد في مكافحة جرائم المخدرات، وتزويدها بأحدث التقنيات التي تمكنها من اكتشاف المواد المخدرة. كما أنها تساهم في توسيع مدارك العاملين في أجهزة مكافحة المخدرات، حيث تقوم بإصدار العديد

من المطبوعات العلمية والنشرات الدولية من طرف أمانتها العامة، وذلك طلباً من المكاتب المركزية للدول التي من شأنها أن ترفع من مستوى أداء هذه الفئة، وتجعلها على علم بالمستجدات التي طرأت في ميدان مكافحة، ومن أهم هذه النشرات نذكر:

1- **النشرة الدولية الحمراء**: تصدر هذه النشرة من طرف الإنتربول (وهي من أهم وأشد النشرات خطورة)، في حالة صدور قرار اتهام ضد شخص أو مجموعة بارتكابهم جرائم، أو صدور حكم قضائي ضد أحد الأشخاص الملاحقين، أو قرار يقضي بإلقاء القبض عليه من طرف السلطات القضائية المختصة، حيث تتضمن النشرات الحمراء عدة بيانات من شأنها أن تساعد في تحديد هوية الشخص المطلوب، كهويته الكاملة ونوع القضية المدان فيها، وكذلك الإجراءات الواجب القيام بها عند العثور عليه<sup>(1)</sup>.

2- **النشرة الدولية الخضراء**: وتشمل النشرة الدولية الخضراء نفس البيانات التي تتضمنها النشرات الحمراء، وتقوم بإصدارها الأمانة العامة للمنظمة الدولية للشرطة الجنائية الدولية، وتكون هذه النشرة ذات طابع وقائي، وذلك بغية مراقبة تنقل بعض المجرمين الذين سبق أن ارتكبوا أفعالاً إجرامية، والحيلولة دون تكرارهم لنفس الأفعال<sup>(2)</sup>.

(1) محمد خميس إبراهيم عمر، القيمة القانونية لنشرات الإنتربول، مجلة الفكر الشرطي، القيادة العامة لشرطة الشارقة مركز بحوث الشارقة، المجلد 23، العدد 1، الامارات العربية المتحدة، 2014، ص 63.

(2) منتصر سعيد حمودة، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول)، ط1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 124.

- 3- **النشرة الدولية الزرقاء**: تقوم هذه النشرة بإخطار الدول الطالبة بأن الشخص الملاحق يتواجد على أراضي الدولة المشعرة، وذلك بإشعارها بتاريخ المغادرة والوجهة أو الدولة التي سيغادر إليها بعد ذلك، وهو يبقى إشعاراً "أدبياً" وليس إلزامياً" في حال غياب اتفاقيات تبادل تسليم المجرمين<sup>(1)</sup>.
- 4- **النشرة الدولية الصفراء**: يتم إصدار النشرات الدولية الصفراء بقصد إشعار أو إعلام بتغيب أحد الرعايا لدولة، أو في حالة العثور على شخص أجنبي فاقد التمييز أو مصاب بخلل، أو في حالة العثور على جثة لشخص أجنبي.

### خاتمة

تعتبر آفة المخدرات من التحديات الكبرى التي تواجه المجتمعات المعاصرة، حيث تؤثر سلباً على الأفراد والمجتمعات من جميع النواحي. على الرغم من الجهود الدولية والعربية المبذولة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، إلا أن النتائج

<sup>(1)</sup> عكروم عادل، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية والجريمة المنظمة كآلية لمكافحة الجريمة المنظمة-دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2013، ص 174.

لا تزال دون المستوى المطلوب. يتضح من خلال هذا البحث أن هناك العديد من العوامل التي تعيق فعالية هذه الجهود، بما في ذلك الثغرات التشريعية، تباين التشريعات بين الدول، ووجود بؤر إنتاج المخدرات.

### النتائج

- 1- لا تزال العديد من الدول تعاني من نقص في القوانين الصارمة التي تحكم مكافحة المخدرات، مما يسهل على المجرمين استغلال الثغرات.
- 2- تختلف استراتيجيات الدول في مواجهة المخدرات، مما يؤدي إلى ضعف التعاون الدولي ويعقد جهود مكافحة.
- 3- استخدام التكنولوجيا الحديثة من قبل تجار المخدرات، مثل صيدليات الإنترنت، يمثل تحديًا جديدًا يتطلب استراتيجيات جديدة لمواجهته.
- 4- تتسبب آفة المخدرات في تفكيك الأسر والمجتمعات، مما يؤدي إلى زيادة معدلات الجريمة والفقير.

## التوصيات

- 1- يجب على الدول العمل نحو توحيد التشريعات المتعلقة بمكافحة المخدرات، وتبني معايير دولية موحدة تسهل التعاون بين الدول.
- 2- ينبغي تعزيز التعاون بين الدول من خلال إنشاء آليات فعالة لتبادل المعلومات والخبرات في مجال مكافحة المخدرات.
- 3- يجب التركيز على برامج التوعية والتثقيف للحد من الطلب على المخدرات، مع إنشاء مراكز متخصصة لعلاج المدمنين.
- 4- ينبغي توظيف التكنولوجيا الحديثة في جهود مكافحة المخدرات، بما في ذلك استخدام برامج تحليل البيانات للكشف عن الأنماط والاتجاهات في الاتجار بالمخدرات.



## قائمة المصادر والمراجع

### الكتب

- 1- أحسن عمروش، دور المنظمة العالمية للجمارك في مكافحة الجريمة المنظمة، المركز الجامعي بخميس مليانة، الجزائر، 2013.
- 2- عبد العال الديربي، الاتجار غير المشروع بالمخدرات والجهود الدولية للوقاية منها بالتطبيق على تجارب عالمية وإقليمية ووطنية، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2016.
- 3- عبد اللطيف محمد أبو هدمة بشير، الاتجار غير مشروع في المخدرات ووسائل مكافحتها دولياً، ط1، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، 2003.
- 4- عكروم عادل، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية والجريمة المنظمة كآلية لمكافحة الجريمة المنظمة-دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2013.
- 5- علي الشاعر، التعاون الدولي في مجال مكافحة المخدرات، سلسلة محاضرات عن المخدرات، الدرس الثالث عشر، لبنان، معهد قوى الأمن الداخلي، بدون سنة نشر.
- 6- لواء سراج الدين الروبي، آلية الانتربول في التعاون الدولي الشرطي، ط2، الدار المصرية اللبنانية للطباعة والنشر، القاهرة، 2001.

- 7- محمد حسن زهير العمري، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية ودورها في مكافحة المخدرات، ، نادي المدينة المنورة الأدبي، الرياض ، 1989.
- 8- محمد خنفي محمود محمد، الأحكام الإجرائية لمكافحة المواد المخدرة والمؤثرات العقلية مع التطبيق على دول مجلس التعاون الخليجي، ط3، مكتبة دار الحقوق، الشارقة ، 2004.
- 9- محمد فتحي عيد، الاستراتيجية العربية لمكافحة الاستعمال غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية، الرياض، جامعة نايف للعلوم الأمنية، 2009.
- 10- محمود زكي شمس، أساليب مكافحة المخدرات في الوطن العربي، الجزء الأول، مكتبة النورس، سوريا، بدون سنة اصدار.
- 11- منتصر سعيد حمودة، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الانتربول)، ط1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.
- 12- نصر الدين مروك، جريمة المخدرات في ضوء القوانين والاتفاقات الدولية، دار هومة، الجزائر، 2007.
- 13- يوسف عبد الحميد المراشدة، جريمة المخدرات آفة تهدد المجتمع الدولي، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.



## البحوث

1. محمد خميس إبراهيم عمر، القيمة القانونية لنشرات الانتربول، مجلة الفكر الشرطي، القيادة العامة لشرطة الشارقة مركز بحوث الشارقة، المجلد 23، العدد 1، الامارات العربية المتحدة، 2014.
2. محمد فتحي عيد، المخدرات واستراتيجية مكافحة على المستويين العالمي والعربي، المجلة العربية للدراسات الأمنية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، المجلد 2، العدد 4، الرياض، 1987.
3. وادي عماد الدين و محمد سي ناصر، الجهود الدولية في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الجزائر-كلية الحقوق، المجلد السادس، العدد الأول، الجزائر، 2022.

## الاتفاقيات الدولية

1. الاتفاقية الوحيدة للمخدرات 1961، المعدلة بالبروتوكول الصادر بتاريخ 25 مارس 1972.
2. الاتفاقية الدولية بشأن المؤثرات العقلية 1971.
3. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988.

## الأسباب المؤدية للخطأ الطبي

إعداد الطالب

مهدي صالح شحادة

المشرف الأستاذ الدكتور أشرف رمال



## المقدمة

يمثل الخطأ الطبي إحدى الإشكاليات الجوهرية التي تثير قلقاً متزايداً في الأوساط الصحية والقانونية على حد سواء، إذ أن انعكاساته لا تمس المريض فقط من حيث الضرر البدني أو النفسي، بل قد تؤثر أيضاً على ثقة المجتمع بالمؤسسة الصحية ككل. ويُعدّ الخطأ الطبي ظاهرة معقدة تتشابك فيها العوامل البشرية والإدارية والتقنية، ما يجعل فهم أسبابه أمراً ضرورياً لضمان تجنب تكراره ومعالجة آثاره.

ولم يعد الخطأ الطبي يُنظر إليه بوصفه مجرد نتيجة لسلوك فردي أو تقصير شخصي من الطبيب، بل أصبح يُفهم في كثير من الأحيان بوصفه ناتجاً عن منظومة متكاملة من العوامل المتداخلة، تشمل ظروف العمل، البيئة التنظيمية، مستويات التدريب، وضغط الحالات، إلى جانب الجوانب النفسية والإنسانية. وبالتالي، فإن التصدي لهذه الظاهرة لا يمكن أن يتم بفعالية إلا من خلال دراسة علمية منهجية لأسبابها المتعددة والمتداخلة.

إن موضوع مسؤولية الطبيب من الموضوعات التي تثار الجدل حولها في الماضي والحاضر، وذلك كون مهنة الطب لديها انتشار واسع بالأخص في الآونة الأخيرة نظراً لتطور الحياة وتشعب الأمراض المنتشرة في المجتمع، وكثرة الأطباء والمستشفيات والوقوع في الأخطاء نتيجة الطبيعة البشرية، والإهمال المتعمد الذي نراه في المستشفيات من قبل الأطباء.

بالإضافة لاختلاف طبيعة الأشخاص من حيث نسبة الاهتمام، والحذر وبغية الحفاظ على مصالح المتضرر (المريض)، والتقدم العلمي والتكنولوجي في المجال الطبي وما يترتب على ذلك من مخاطر إن لم يحسن استخدامها، كما أن المؤسسات الطبية العامة هي عبارة عن مرافق صحية عامة تخضع للقانون الإداري مثلها مثل غيرها من المرافق العامة<sup>(1)</sup>.

### أولاً- أهمية البحث:

1. تسهم في تحديد طبيعة الخطأ الطبي وتمييزه عن المضاعفات أو النتائج غير المتوقعة، ما يساعد في تكيف المسؤولية القانونية وفقاً للظروف المحيطة بالفعل الطبي.
2. تُفيد في توجيه الإدارات الطبية نحو تحسين بيئة العمل والتقليل من أسباب الخطأ عبر إجراءات احترازية مدروسة.
3. تساعد في ترسيخ الوعي العام حول طبيعة العمل الطبي وحدود الخطأ، بما يخفف من التوتر بين المريض والطبيب ويعزز الثقة بالنظام الصحي.

### ثانياً- أهداف البحث:

1. بيان مفهوم الخطأ الطبي وتمييزه عن الأضرار الناتجة عن المخاطر العادية للمهنة.

(1) محمد حسن قاسم، إثبات الخطأ في المجال الطبي، بحث منشور في مجلة الحقوق المصرية، ملحق العدد الثاني، 2001، ص 221.

2. تحليل العوامل الرئيسية المؤدية إلى ارتكاب الخطأ الطبي، سواء كانت بشرية أم تنظيمية أم تقنية.
3. تصنيف الأخطاء الطبية بحسب مصدرها وظروف حدوثها.
4. دراسة العلاقة بين بيئة العمل الطبي ومعدلات الأخطاء الطبية.

### ثالثاً\_ إشكالية الدراسة:

تدور الإشكالية الرئيسية حول:

ما هي الأسباب الحقيقية والمؤثرة التي تؤدي إلى ارتكاب الخطأ الطبي، وما حدود مسؤولية الطبيب والمؤسسة الصحية في ظل تعدد العوامل المتداخلة؟ ومن هذه الإشكالية تنبثق تساؤلات فرعية منها:

1. هل يُعد الخطأ الطبي دائماً نتيجة تقصير شخصي، أم قد يكون نتاجاً لبيئة عمل غير ملائمة؟
2. كيف تؤثر العوامل الإدارية والتنظيمية على معدلات الخطأ؟

### رابعاً\_ منهج البحث:

تعتمد هذه الدراسة على مزيج من المناهج التالية:

1. المنهج التحليلي: لتحليل النصوص القانونية والفقهية المتعلقة بمفهوم الخطأ الطبي ومسؤوليات الطبيب.

2. المنهج الاستقرائي: لتتبع نماذج واقعية وإحصاءات حول أسباب الأخطاء الطبية في الواقع العملي، سواء محلياً أو دولياً.
3. المنهج الوصفي: لتوصيف الظاهرة وتحليل أبعادها والعوامل المتشابهة التي تؤدي إليها، ضمن إطار علمي ومهني دقيق.

#### خامساً\_ خطة البحث

المطلب الأول: الأسباب المتعلقة بالطبيب والفريق الطبي.

الفرع الأول: الأخطاء الطبية الصادرة من الطبيب.

الفرع الثاني: الأخطاء الطبية الصادرة عن الفريق الطبي.

المطلب الثاني: الأسباب المتعلقة بإدارة المستشفى.

الفرع الأول: الإخلال بنشاطات المستشفى.

الفرع الثاني: اثبات الخطأ الطبي.

## المطلب الأول

### الأسباب المتعلقة بالطبيب والفريق الطبي

كشفت الممارسة العملية لمهنة الطبابة عن تطبيقات عديدة، تتضمن أنواعاً مختلفة من الخطأ غير العمدى، مثل الخطأ الناجم عن الغلط في التشخيص، والخطأ المتولد عن الغلط في العلاج، والخطأ نتيجة الإهمال في الرقابة والأشراف على تنفيذ العلاج، وحتى تتحقق مسؤولية (المستشفى أو الطبيب المتبوع) يجب أن يشكل فعل التابع (المساعد الطبي) خطأ في مواجهة الغير (1). ومن هنا قمت بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، سأتناول في الفرع الأول الأخطاء الطبية الصادرة من الطبيب، ثم سوف نتطرق في الفرع الثاني إلى الأخطاء الطبية الصادرة عن الفريق الطبي.

(1) مصطفى عبد الحميد عدوي، القانون المدني، المسؤولية المدنية، منشورات الحلبي الحقوقية،

بيروت، 2001، ص 629.

## الفرع الأول

### الأخطاء الطبية الصادرة من الطبيب

إن صور الخطأ الطبي كثيرة ومتعددة، وتتعدد باطراد لتعدد العلاقات بين الأطباء والمرضى، لذلك فإن صور الخطأ الطبي كثيرة ولا تقع تحت حصر، وللوقوف على أفضل طريقة لاستقصاء هذه الأخطاء الطبية، يجب تتبع العلاقة بين الطبيب والمريض منذ مرحلة الكشف والمعاناة، وإبداء الرأي وحتى مرحلة العلاج والمتابعة والرقابة التي يخضع لها المريض<sup>(1)</sup>.

من خلال ما تقدم نجد بأن هذه الصور غير قابلة للحصر، ونذكر منها على سبيل المثال: تخلف إعلام المريض، وأخطاء المعالجة والفحص، ووصف العلاج، والإهمال والتقصير، وأخطاء الجراحة، وأخطاء التركيبات السنية، ومنها أيضاً أخطاء الأشعة والتخدير والمختبرات، وغيرها الكثير، وسنستعرض أكثر الأخطاء الطبية الصادرة عن الطبيب شيوعاً وأهمية:

#### أولاً: الخطأ في التشخيص

يعد التشخيص نقطة الارتكاز الأساسية في إرساء دعائم الثقة بين الطبيب والمريض، وهو نقطة الانطلاق في نجاح المراحل التالية للعلاج، فكلما كان تشخيص الطبيب للحالة المرضية صحيحاً ودقيقاً، كلما كان أدق في تشخيص

(1) نبيل إبراهيم سعد، النظرية العامة للالتزام، مرجع سابق، ص 449.

المرض ووصف العلاج الطبي الملائم له، وإذا ما فشل المعالج في التشخيص، كانت الأعمال العلاجية المبنية على ذلك التشخيص فاشلة هي الأخرى.

لذلك يتوجب على الطبيب أن يستمع جيداً الى شكوى المريض للوقوف على طبيعة المرض، ودرجة خطورته وظروف المريض الاجتماعية والنفسية والأسرية وسوابقه المرضية، وتقييم الوضع الحالي له ولمرضه، والتكهن بما يخبئه له المستقبل من نتائج ومخاطر محتملة على المدى القريب والبعيد، وله أن يستعين في ذلك بجميع الوسائل العلمية اللازمة بدءاً من الفحوصات البسيطة كجس النبض باليد أو استعمال سماعة الأذن، والانتهاه باستعمال الفحوصات الأكثر تعقيداً، كالفحوصات المخبرية، والتحاليل المرضية، والتصوير الشعاعي، والمفراس، والسونار، والرنين المغناطيسي، وما شاكل ذلك، وله أن يستعين أيضاً بآراء الأطباء من ذوي الخبرة والاختصاص.

كما أن خطأ التشخيص هو فن اكتشاف المرض فهو عملية فكرية تقوم على تحديد الأعراض، وترتيبها، ومقارنتها بغيرها من الأعراض بقصد الوصول إلى نوع المرض الذي يعاني منه المريض<sup>(1)</sup>.

يعد تشخيص الطبيب لحالة مريضه من أهم مراحل العمل الطبي، فهو أول عمل من أعمال الطبيب بالنسبة للمريض، وعلى ضوء ذلك يتحدد تعامل

(1) انس محمد عبد الغفار، المسؤولية المدنية في المجال الطبي، دراسة مقارنة بين القانون والشريعة الإسلامية، دار الكتب القانونية، مصر، 2010، ص 301.

الطبيب مع المريض وطريقة علاجه، وإن الخطأ في هذه المرحلة يترتب عليه نتائج لا تحمد عقباها. باعتبار أن هذه المرحلة تحدد مسؤولية الطبيب المهنية ويتوجب عليه عدم التسرع في البت في حالة المريض كون أن تسرعه يوقعه في خطأ التشخيص، وهذا ما نصت عليه المادة (202) من القانون المدني العراقي<sup>(1)</sup>، لقد عالج القضاء العراقي هذا الموضوع في قرار لمحكمة التمييز العراقية رقم 2913/الغرفة المدنية الثالثة/1998 بتاريخ 1998/10/24<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: الخطأ في مرحلة العلاج

وصف العلاج واختيار الآلية التي يتصدى بها الطبيب للمرض هو الخطوة المكتملة لتشخيص ذلك المرض، فالأول لا يقل أهمية عن الثاني، إذ يعد تحديد

(1) المادة (202) من القانون المدني العراقي حيث جاء نصها على النحو الآتي: «كل فعل ضار بالنفس من قتل أو ضرب أو أي نوع آخر من أنواع الإيذاء يلزم بالتعويضات من أحدث الضرر».

(2) قرار محكمة التمييز العراقية رقم 2913/الغرفة المدنية الثالثة/1998، الصادر بتاريخ 1998/10/24، ملخص القضية ((لقد أتيح لمحكمة التمييز النظر في وقائع قضية تتلخص بأن طبيبين أجريا عملية جراحية لمريض ونتيجة لاستمرار الألم لدى المريض راجعهما مرة أخرى فشخصوا مرضه بصورة خاطئة بأنه مصاباً بالسرطان، وما أن راجع المريض إحدى العيادات الخاصة حتى اتضح أنه غير مصاب بهذا المرض، وأنه يعاني من وجود بقايا قطعة من الشاش في جوفه، فقضت بمسؤولية المدعى عليهما، ورفضت محكمة التمييز الطعن بأن الممرضة هي المسؤولة عن رفع الشاش كسبب يبرر رفع المسؤولية عن المدعى عليهم، لأن جميعهم مسؤولون عن إجراء العملية ومتابعة صحة المريض وعن إهمالهم في الاستعانة بالوسائل والأجهزة الحديثة في التشخيص، إلا أن المحكمة قصرت المسؤولية على الطبيب دون الممرضة لاختلاف طبيعة المهن الطبية))

الوسيلة العلاجية الملائمة لطبيعة المرض هو التطبيق العملي لما أقره التشخيص، على اعتبار أن الهدف من التشخيص هو الإعداد للعلاج.

وعلى الرغم من أن المعالج الطبيب مهما بلغ من العلم والمعرفة لا يلتزم بشفاء المريض، إلا أنه يتوجب عليه بذل الجهود الصادقة اليقظة لاختيار الوسيلة العلاجية الملائمة لحالة مريضه، التي تتفق في الظروف الاستثنائية مع الأصول المستقرة في علم الطب، من أجل شفاؤه أو التقليل من آلامه.

ففي هذه الحالة لا يتطلب من الطبيب أن يكون حريصاً فقط، بل عليه واجب تبصير ذوي المريض أو القائم على رعايته إلى نوعية وخطورة العلاج والتأكد على طريقة تناول الجرعة، وعواقب تجاوزها، والإرشادات، والمقادير، والمواعيد، وكل ما يتعلق بطريقة اخذ وعواقب هذه العقاقير، وبخلاف ذلك يكون الطبيب محالاً للمسؤولية المدنية عند حصول الضرر من خطأه، مثال ذلك في حالة وصف الطبيب لمريضه دواء معيناً خلافاً للأصول الطبية، ويتناوله المريض مما يترتب عليه تقاوم حالته بسبب تناوله الدواء الخاطئ الذي وصفه له الطبيب، حينها تقوم مسؤولية الطبيب المدنية تجاه مريضه<sup>(1)</sup>.

إن مسؤولية الطبيب تتسع وتضيق حسب حالة المريض ما إذا كانت صحة المريض غير مهددة بالخطر أو إن كانت حالته ميؤوساً منها، ففي الحالة الأولى تضيق حرية الطبيب في الاختيار، في حين في حالة ما إذا كانت حالة المريض

(1) نبيل إبراهيم سعد، النظرية العامة للالتزام، مرجع سابق، ص 454.

مؤوس منها تتسع حريته وذلك باعتبار أن خطورة العلاج تقل عن الخطورة التي يسببها المرض وهي وفاة المريض (1).

من المبادئ المسلم بها في مهنة الطب هو أن الطبيب له الحرية في وصف العلاج للمريض، لكن هذه الحرية ليست مطلقة، إذ تترتب على الطبيب المسؤولية عندما لا يصف العلاج المناسب للمريض، فيجب أن تكون الوصفة من ضمن الوصفات التي أصبحت من المسلمات في مهنة الطب، وبخلافه عندما لا تكون الوصفة الطبية متفقة، المسلمات المؤكدة والحديثة في علم الطب يصبح الطبيب تحت طائلة المسؤولية.

نستنتج مما سبق أنه في اختيار العلاج يجب مراعاة الأمور الآتية: الهدف من العلاج حفظ الصحة وردّها بالإمكان، ويجب ألا يستهدف الطبيب من عمله مجرد إزالة أعراض المرض دون النظر إلى العواقب، وإذا كان المرض لا يمكن علاجه يمتنع الطبيب عن العلاج، وأخيراً يجب العلاج بالطريقة الأسهل فالأسهل، فلا ينتقل من استخدام العلاج البسيط المعتاد إلى العلاج المركب إلا إذا فات أثر الأول.

بعد تحقق وقوع الخطأ الطبي كما سبق توضيحه، سواءً أكان الخطأ في التشخيص أم الخطأ في العلاج، ينبغي توضيح أمر مهم لقيام المسؤولية العقدية للطبيب عن فعل مساعدية، وهذا الأمر يتوقف على نوع الالتزام الذي يلتزمه

(1) انس محمد عبد الغفار، المسؤولية المدنية في المجال الطبي، مرجع سابق، ص 304.

كل طرف متعاقد مع المريض، ونستبعد مسؤولية الطبيب المعالج في عيادته الخاصة من هذه الحالة.

## الفرع الثاني

### الأخطاء الطبية الصادرة عن الفريق الطبي

المجمع عليه فقهاً وقضاً، أن مسؤولية المتبوع باعتبارها مسؤولية عن فعل الغير لا تنهض إلا إذا كان الضرر الذي أصاب طالب التعويض قد نشأ عن خطأ وقع من التابع، وبمعنى آخر يجب لنهوض مسؤولية المتبوع تحقق مسؤولية التابع الأصلية بأركانها الثلاثة الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينها، ولكن لا يكفي أن يقع خطأ من التابع لتحقيق مسؤولية المتبوع بل ينبغي أن يكون هذا الخطأ واقعاً من التابع أثناء أو بسبب أدائه لعمله لحساب المتبوع.

هذا الشرط هو الذي يصور لنا الترابط المنطقي بين علاقة التبعية كشرط أولي لنهوض مسؤولية المتبوع وشرط صدور الخطأ من التابع، كما أن هذا الشرط هو الذي يجعل من مسؤولية المتبوع مستساغة ومعقولة، أما إذا أطلقناها لكل خطأ يصدر من التابع فلا تكون هذه المسؤولية مبررة ولا مستساغة<sup>(1)</sup>، ومن هنا فإن الطبيب باعتباره متبوعاً لا يسأل عن خطأ تابعه إلا إذا كان هذا الخطأ

(1) عدنان إبراهيم سرحان، مسؤولية الطبيب المهنية في القانون الفرنسي، مرجع سابق، ص 164.

واقعاً من التابع أثناء تأدية الوظيفة أو بسبب الوظيفة التي يؤديها لحساب الطبيب، والتي سنفصلها على النحو الآتي:

### أولاً: الخطأ أثناء تأدية الوظيفة

لا بد لتحقيق الخطأ أثناء تأدية الوظيفة توافر علاقة التبعية وخطأ التابع، كما تتطلب التشريعات وقوع هذا الخطأ في أثناء تأدية التابع لما استخدم من أجله، ولكن بالرغم من الاتفاق على ضرورة تلك الصلة، ثار خلاف حول تحديد ما يعد داخلاً في نطاقها، وما لا يعد كذلك مما تنتفي معه مسؤولية المتبوع، فمن التشريعات ما ضيقت ذلك الارتباط، فقصرته على ما كان مرتبطاً من تلك الأخطاء بالوظيفة ارتباط المعلول بالعلة، ومنها ما وسع نطاقه، فشمّل ما كان واقعاً منها بمناسبة أداء ما عهد إلى التابع من عمل<sup>(1)</sup>.

اختلف الفقه في تحديد مفهوم الخطأ في حالة تأدية الوظيفة ما بين موسع له ومضيق على النحو الآتي: يذهب الرأي الأول إلى القول بأنه: " الفعل الداخل بطبيعته من ضمن أعمال الوظيفة، وأن يقوم به التابع بصفته تابعاً، غير أن هذا التعريف يؤخذ عليه أن عبارته عامة، وأن الضابط الذي يعول عليه يحتاج إلى تحديد<sup>(2)</sup>.

(1) محمد الشيخ عمر، مسؤولية المتبوع، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2005، ص 207.

(2) سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، الجزء الثاني، دار المكتبة القانونية، القاهرة، 2002، ص 396.

وفي هذا الصدد يقول الفقه رودبير: " لا توجد بين التابع والمتبوع رابطة دائمة من التبعية أو الولاء الشخصي، رابطة مستقلة عن مهام التابع، فلا يوجد شخص يمكن اعتباره متبوعاً لذاته، ولا حتى متبوعاً لشخص ما، وإنما يتعلق الأمر بتكييف لا يرتبط إلا بنظام العمليات أو المهام الموكلة من شخص إلى شخص آخر لتنفيذها<sup>(1)</sup>. ومن الثابت استبعاد قيام مسؤولية المتبوع بسبب الخطأ الأجنبي عن الوظيفة، فقد يتدخل بين خطأ التابع والضرر سبب أجنبي، على أن يكون هذا الأخير مرتبطاً بالضرر أكثر من خطأ التابع، وفي هذه الحالة تستبعد رابطة التبعية بين خطأ التابع والضرر الواقع عن طريق إثبات السبب الأجنبي.

تطبيقاً لما تقدم فإن خطأ التابع (الطبيب المساعد أو الممرض)، يتحقق في حال تأدية وظيفته أو بسببها، وهذا يقتضي وقوع الخطأ من الطبيب أو مساعده، وهذا الخطأ واجب الإثبات، وليس خطأ مفترضاً وأنه ألحق ضرراً بالمريض، وأن تكون هناك علاقة بين الخطأ والضرر.

يمكن أن يتحقق ذلك عن طريق مجاوزة التابع لحدود وظيفته، أو عن طريق الإساءة في استعمال هذه الوظيفة أو عن طريق استغلالها، ومن الممكن أيضاً أن يكون خطأ التابع أمر به المتبوع أو لم يأمر، علم به أو لم يعلم، عارض فيه أو لم يعارض، بالإضافة الى ذلك من الممكن أن يكون التابع في ارتكابه الخطأ

دسوقي بحيري، دفع المسؤولية المدنية بفعل الخير، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية (1) الحقوق، جامعة القاهرة، 2002، ص 204.

قصد خدمة متبوعة (المستشفى)، أو اندفع إلى الخطأ بدافع شخصي، فالطبيب الذي يعمل لحساب المستشفى إذا أخطأ في علاج المريض، يكون ارتكب الخطأ وهو يؤدي عملاً من أعمال وظيفته<sup>(1)</sup>.

ومن ثم فإنه حتى لو فرض أن الطبيب ليس موظفاً بالمعنى الفني، فإن هذا لا يحول دون مسؤولية الإدارة باعتبارها متبوعة له عن أخطائه، وذلك لأن مسؤولية الإدارة عن أعمال مستخدميها لا تقتصر على الموظفين بمعناهم الفني، بل إنها تمثل كل من يؤدي عملاً لحسابها وتحت رقابتها وتوجيهها، فإن كان ذلك يحقق ما يسمى بالخطأ المصلحي لجهة الإدارة، أي ذلك الخطأ الذي يقترفه الطبيب حال تأدية أعمال مهنته، أو ما عهد إليه من أعمال الوظيفة داخل المستشفى.

#### ثانياً: الخطأ بسبب الوظيفة

يقصد بذلك الخطأ الذي يقع من التابع، وهو لا يؤدي عملاً من أعمال وظيفته، ولكن تربطه مع الخطأ علاقة سببية وثيقة، فلولا الوظيفة لما وقع الخطأ، أي ما كان يستطيع التابع ارتكابه أو التفكير فيه لذلك لا تقوم مسؤولية الطبيب أو المستشفى إلا بعد أن يثبت المضرور خطأ التابع، فإذا افترضنا أن التابع لم يأت فعله وهو يؤدي عملاً من أعمال وظيفته، بمعنى أن الفعل الضار الذي سبب ضرراً للغير لم ينتج عن تأدية التابع لوظيفته اتجاه الغير، وإنما الوظيفة التي يشغلها التابع هي السبب في حدوث الضرر، أي أنه لولا الوظيفة لما تمكن

(1) ناصر نكريا أبو رمان، مسؤولية الطبيب عن أفعال المساعدين، منشورات الزين الحقوقية،

التابع من إحداث الضرر للغير، وبمعنى آخر: فإن الوظيفة لعبت دوراً غير مباشر في إتيان التابع لفعله الضار تجاه الغير.

## المطلب الثاني

### الأسباب المتعلقة بإدارة المستشفى

يعتبر المستشفى مرفقاً عمومياً فهو يجمع بين عدة نشاطات تهدف كلها إلى تحقيق الخدمة الصحية الضرورية للمواطن، ولا يتحقق ذلك إلا بوجود طاقم طبي متنوع ومتخصص، حيث تفرض على هذا الأخير العديد من الالتزامات يجب عليه تطبيقها قبل احترامها، وفي حالة الإخلال بها تثار مسؤوليتهم، التي تتنوع وتختلف باختلاف درجة الخطأ المرتكب، إلى جانب مسؤولية المستشفى كشخص معنوي الذي يتحمل مسؤولية الأضرار الناتجة عن نشاطاته وكذلك عن الأخطاء المرفقية لموظفيه<sup>(1)</sup>.

من الطبيعي أن يترتب عن هذه الأخيرة أثر، بحيث بإمكان كل من له مصلحة من متابعة المسؤول (الطبيب أو المستشفى) برفع دعوى قضائية مع إثبات أركان هذه المسؤولية بكافة الوسائل المخولة قانوناً مع الاستعانة بالخبراء، سواء لهدف معاقبته أو لاستفتاء تعويض عادل وجابر للضرر الحاصل، مع إمكانية

(1) أحمد عيسى، مسؤولية المستشفيات الحكومية-دراسة مقارنة الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2008، ص 15.

اللجوء الى التأمين أو الضمان الاجتماعي للحصول على ذلك، وعليه سوف نقوم بدراسة الأسباب المتعلقة بالإخلال بنشاطات المستشفى في **الفرع الأول**، لننتقل بعد ذلك لدراسة موضوع النقص في المعدات وعدم محاسبة المقصرين في **الفرع الثاني**.

## الفرع الأول

### الإخلال بنشاطات المستشفى

تم إنشاء المنشأة الصحية المتمثلة في المستشفى لغرض أو هدف أساسي يحتاجه أي فرد في أي مجتمع وهو توفير كافة الإمكانيات اللازمة للمرضى القادمين إليها بهدف التخفيف من آلامهم ومعاناتهم. وتتجسد هذه القدرات إما من خلال الأنشطة الطبية الفنية أو العلاجية التي يقوم بها الأطباء ومساعدوهم داخل المستشفى من التشخيص والعلاج وغير ذلك من الأمور الطبية، أو من خلال الأنشطة التنظيمية والإدارية البحتة لهذا المرفق والتي يتم تنفيذها من قبل السلطة المختصة لإدارة وتشغيل هذا المرفق.

تعني المسؤولية بمفهومها العام تحمل الإنسان نتيجة كل الأفعال الضارة التي يقوم بها، وقد يكون هذا الفعل خروجاً عما يأمر به القانون أو القواعد العامة، كما قد يكون خروجاً عن قواعد الأخلاق والآداب، ففكرة العدالة تقتضي مساءلة كل شخص عن جميع تصرفاته المضرة، وذلك حتى وإن كان هذا الشخص معنوياً يمثل الدولة، ولأن نشاط الطبيب في المستشفى يعتبر نشاطاً للدولة، فتكون هذه

الأخيرة مسؤولةً سواء عن أخطاء الأطباء فيها، أو عن نشاطاتها، فيكون المستشفى مسؤولاً اتجاه المريض عما لحقه من ضرر قد يكون مترتباً عن خطأ طبي للطبيب أو نتيجة لسوء تنظيم وتسيير مرفق المستشفى<sup>(1)</sup>.

أولاً: الإخلال بالنشاط الطبي والعلاجي للمستشفى:

يتم تحديد نوعية وأهمية العمل الطبي من خلال التمييز بين نوعين من النشاطات النشاط الطبي والنشاط العلاجي، ويعتمد للتمييز بين النشاط الطبي والعلاجي على معيارين أساسيين، معيار عضوي وآخر موضوعي<sup>(2)</sup>.

أ - المعيار العضوي: يكون العمل الطبي وفقاً للمعيار العضوي هو ذلك العمل الذي يقوم به الطبيب أو الجراح أو المختص أو أي تقني آخر، له من الخبرة ما تطلبه مهنة الطب، وذلك سواء قاموا بأعمال بسيطة كإجراء تحاليل أو إعطاء حقن للمرضى، أو قاموا بأعمال فنية وطبية بحتة كإجراء عمليات أو وصف الأدوية، ويكون العمل علاجياً حسب هذا المعيار إذا قام به أي شخص آخر ليس له مؤهلات علمية وخبرة عالية وكافية في مهنة الطب كالممرض مثلاً.

انتقد هذا المعيار على أنه لا يتماشى مع الواقع، لكونه يركز على صفة منفذ العمل، فقد يجري الطبيب تدبيراً علاجياً يدخل في اختصاص المساعدين الطبيين أو العكس، كما انتقد هذا المعيار كذلك على أنه في غير صالح الضحية، إذ يقوم الطبيب ببعض الأعمال العلاجية الخفيفة مما يصعب على الضحية إثبات

(1) نبيل إبراهيم سعد، النظرية العامة للالتزام، ص 461.

(2) علي عصام غصن، الخطأ الطبي، مرجع سابق، ص 52.

الخطأ الجسيم للطبيب وهذا ما جعل القضاء الإداري يهجر هذا المعيار ويتبنى المعيار المادي أو الموضوعي.

**ب - المعيار المادي:** يستند هذا المعيار على طبيعة العمل ذاته، فيكون العمل طبياً إذا تميز بصعوبة جدية تتطلب معرفة عميقة، دقيقة، واسعة، ومهارات تستلزم دراسات عليا طويلة، أما النشاط العلاجي فيكون ذلك العمل العادي والبسيط والروتيني كعملية الحقن والتنظيف، تضميد الجروح... الخ.

فمن خلال هذا المعيار يعد العمل الطبي تلك الممارسة الطبية المعقدة، وينفذ الممرضون تعليمات الأطباء تحت رقابتهم بحيث يستطيع هؤلاء الأطباء أن يتدخلوا في أي وقت توجد هناك تعقيدات فيما يخص الممارسات الطبية والعلاجية على السواء، وفي مثل هذه الظروف هدف المتدخل هو الذي يحدد وصف الممارسة التي تدخل في اختصاص طبيب دون غيره<sup>(1)</sup>. في كل الأحوال فإن هذه التقسيمات لا تعد مرجع الوحيد الذي تحدد من خلاله الأعمال الطبية والعلاجية، في حين يحافظ القاضي على سلطته التقييمية وفقاً للظروف المحيطة بالعمل أو الممارسة، فكثيراً ما يترتب من خلال الأعمال العلاجية خطأ ينتج عنه أضرار وخيمة، مثل تهاون الممرض في استقبال المريض الذي قد يؤدي إلى وفاته.

(1) سمير عبد السميع الأودن، مسؤولية الطبيب الجراح وطبيب التخدير ومساعديهم، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004، ص 232.

وهذا ما يتفق مع قضاء المحاكم الإدارية في فرنسا التي لم ترى تفرقة في مسؤولية المستشفى بينما إذا كان خطأ الطبيب فنياً أو غير فني، فمجلس الدولة الفرنسي قرر أن مسؤولية المستشفى تنشأ عن أي خطأ من المشرفين على إدارتها، علاجياً كان أو طبياً.

ثانياً: الإخلال بالنشاط الإداري والتنظيمي للمستشفى:

يقوم المستشفى إلى جانب النشاطات العلاجية والطبية بعدة أعمال تهدف لتنظيم السير الحسن لهذا المرفق، يؤدي ذلك بدوره لظهور علاقات عدة بين مختلف الأطراف في المستشفى.

**طبيعة النشاط الإداري للمستشفى:** يقوم المستشفى بعدة نشاطات وأعمال يمكن وصفها بالإدارية، كونها تتسم بالطابع الإداري، ويعتبر من النشاطات الإدارية للمستشفى تلك الإجراءات الضرورية لسير مختلف هياكله، من توفير إيواء للمرضى والسهر على راحتهم وأمنهم، كما يعتبر المستشفى المكان الأنسب والأمثل للتدريب العملي لكافة المهنيين الصحيين، وكذلك القيام بمختلف البحوث المخبرية التي تطلبها عملية علاج المرضى، كما تشمل البحوث الطبية المخططة والهادفة لتحسين عملية رعاية المرضى وعلاجهم<sup>(1)</sup>.

فتقوم المستشفيات بتنظيم برامج التدريب والتعليم المستمر مثل عقد الدورات القصيرة المدى وتنظيم الحلقات العلمية والمؤتمرات والندوات المتخصصة في

(1) فريد توفيق نصيرات، إدارة المستشفيات، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2017، ص 66.

المجالات الصحية المختلفة<sup>(1)</sup>، وبمناسبة قيام المستشفى بكل هذه النشاطات يجد نفسه هذا الأخير يدخل في عدة علاقات من بين أهم هذه العلاقات، علاقته بالمريض وبالطبيب.

**طبيعة العلاقات القائمة داخل المستشفى:** يتحتم لتحديد أسس مسؤولية مرفق المستشفى تحديد طبيعة علاقة هذا الأخير اتجاه المريض المضرور وكذلك علاقته بالطبيب المعالج.

أ- **علاقة المستشفى بالمريض:** إن المريض الذي يتلقى العلاج في المستشفى يتعامل مع شخص معنوي، ويخضع للتنظيمات واللوائح الإدارية لهذا المرفق، فالعلاقة بين المريض والطبيب المعالج هي علاقة غير مباشرة لا تقوم إلا من خلال العلاقة المباشرة بين المريض والمستشفى، فحقوق والتزامات الطرفين (الطبيب والمريض). تتحدد بموجب اللوائح المنظمة لنشاط مؤسسة المستشفى، وفي غياب العلاقات العقدية في المرفق الصحي العام بين المريض والطبيب، فإن العلاقة بينهما تصبح علاقة شخص مكلف بأداء خدمة عامة وأن للمريض باعتباره مواطناً، الحق بالانتفاع بخدمات المرافق العامة<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> عبد الإله ساعاتي، مبادئ إدارة المستشفيات منظور شامل، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2016، ص 51.

<sup>(2)</sup> شريف الطباخ، جرائم الخطأ الطبي والتعويض عنها، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2005 ص 135.

يتلقى الطبيب أجراً مقابل هذه الخدمة ليس من طرف المريض وإنما من طرف الدولة<sup>(1)</sup>، فطبيعة العلاقة إذاً بين المريض والمستشفى لا تقوم على أساس تعاقدية إنما على أساس تنظيمي، فالمرضى في هذه الحالة يتعامل مع شخص معنوي هذا ما يجعله في وضعية لا يحق فيها لا اختيار الطبيب المعالج ولا كيفية العلاج، وللمستشفى أن يغير طريقة تنظيمه أو كيفية العلاج به وغير ذلك، دون استشارة المرضى أو أخذ موافقتهم ولا يحق لهم في كل هذه الحالات الاحتجاج على طرق العلاج أو التنظيم.

ب- **علاقة المستشفى بالطبيب:** يخضع كل من الطبيب ومساعديه العاملين في المستشفى لعلاقة إدارية معه، ولإدارة هذا الأخير سلطة إصدار الأوامر لهم باعتبارهم موظفين مكلفين بأداء خدمة عامة، وتتحدد هذه العلاقة بمقتضى مختلف اللوائح المنظمة لنشاط المرفق الصحي العام الذي يديره<sup>(2)</sup>.

من المستقر عليه قانونياً بأنه لا يلزم لقيام علاقة التبعية أن تجتمع للمتبع (المستشفى) سلطة الإشراف الفني والإداري على التابع، بل يكفي أن يكون له سلطة الإشراف الإداري عليه والتي يستطيع بموجبها أن يوجه له أوامره التي لا يملك هذا الأخير إلا الخضوع لها وأن يراقبه في تنفيذها ولو كانت هذه الأوامر

<sup>(1)</sup> رمضان جمال كامل، مسؤولية الأطباء والجراحين المدنية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الإسكندرية، 2005، ص 135.

<sup>(2)</sup> ثروت عبد الحميد، تعريض الحوادث الطبية، مدى المسؤولية عن التداعيات الصارة للعمل الطبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 74.

لا تتناول إلا النواحي الإدارية المتصلة بأداء عمل التابع<sup>(1)</sup>، كما أن للطبيب في المستشفى من يساعده من ممرضين وأعاون، حيث يخضعون بدورهم للالتزامين، أولهما التزام اتجاه المستشفى باعتبارهم تابعين له، والثاني للطبيب الذي يشرف عليهم.

وعلى اعتبار أن الطبيب في المستشفى ليس له اختيار مريضه أو مساعديه، فإن الطبيب لا يسأل عن أخطائهم وتجاوزاتهم، إلا إذا كانت تحت تعليماته وإشرافه، فإدارة المستشفى هي الوحيدة المسؤولة عن تبعة أعمالهم باعتبار ما لها من سلطة الإشراف والرقابة والتوجيه.

لقد ميز الاجتهاد القانوني بين ثلاثة أعمال لإدارة المرفق الطبي (المستشفى)، وهي تنظيم وتسيير المرفق العام الطبي، والأعمال التمريضية، والأعمال الطبية، فاعتبر أن الخطأ البسيط يكفي لعقد مسؤولية المرفق العام الطبي عن أعمال تسيير وتنظيم المرفق العام الطبي والأعمال التمريضية العادية، بينما اشترط الخطأ الجسيم بالنسبة لأعمال الطبية.

(1) رمضان جمال كمال، مسؤولية الأطباء والجراحين المدنية، مرجع سابق، ص 159

## الفرع الثاني

### إثبات الخطأ الطبي

لا ينظم قانون أصول المحاكمات الجزائية أدلة الإثبات بل يقتصر على تنظيم الإجراءات المؤدية لها، إذ تنظم أغلب قوانين أصول المحاكمات الجزائية هذه الإجراءات، كما نظم إجراءاتها المشرع العراقي في متن قانون أصول المحاكمات الجزائية، وهي إجراءات ثابتة ولازمة لكل دعوى يشهدها القضاء الجنائي<sup>(1)</sup>. عبء الإثبات في الخطأ الطبي يلقى على عاتق المجني عليه (المريض أو ذويه) على اعتبار الخطأ الطبي واقعة يمكن إثباتها بكافة طرق الإثبات المنظمة قانوناً، بشرط أن يكون دليلاً مؤكداً لا يساوره الشك ويبعث الاطمئنان الوجداني في نفس القاضي<sup>(2)</sup>، ووسائل الإثبات التي درجت أغلب التشريعات الوضعية على تضمينها هي كالاتي:

**أولاً: الشهادة:** وهي من طرق الإثبات المباشرة التي تستجيب لنفس الواقعة المراد إثباتها، ويفترض أن شهادة الشخص أنها محضر صادر منه موضوع واقعة، فلا يمكن إثباتها على أساس رأي شخصي أو تخمين، فيستخدم قاضي التحقيق

(1) محمد حسين منصور، المسؤولية الطبية، مرجع سابق، ص 116.

(2) هذا ما أكدته محكمة التمييز الاتحادية في قرارها المرقم 554 بتاريخ 2016/4/25، منشور على موقع السلطة القضائية العراقية <http://qanoun.iraqja.iq/index.php> تاريخ الزيارة 2022/6/12.

الشهود لإعطائهم المعلومات التي توصلوا إليها بأحد حواسهم كدليل على خطأ طبي.

الخطأ الذي حدث قد يكون موضع تساؤل من قبل جميع الأطباء أو طبيب واحد ومعاونيه أو الطاقم الطبي بأكمله لمساهمة كل عضو في دوره في علاج المريض، فكيف يمكن للممرض أن يقدم شهادة ضد طبيبه أو زميله الممرض أو العكس، وهو إجراء قد يضره أيضاً بسبب مشاركته في نفس العمل الطبي.

بالعودة للقواعد العامة لقانون العقوبات فإن كل من علم بحكم مهنته وصنعتة بمعلومات أو سر ما لا يجوز الإفشاء به لأي سبب ما ولأن الأطباء ومساعدتهم من ذوي المهن الطبية فمحكومين بهذا النص من حيث المبدأ، ملزمين بالحفاظ على أسرار مهنتهم، إلا أن قيدا آخر قرر للصالح العام مفاده الإفصاح عن هذه المعلومات متى كان فيها فائدة بالإبلاغ عن جنابة أو جنحة أو منع وقوعها فلا عقاب على من يدلي بها<sup>(1)</sup>.

تأسيساً على ما تقدم فإن عضو الكادر الطبي ملزم بحكم القانون بأداء شهادته إذا ثبت تواجده في محل وقوع الجريمة وإطلاعه على ما وقع من الطبيب أو الممرض حتى وإن كانت من الأمور الفنية طالما هنالك ذوي الخبرة الذين يستعين بهم القاضي في إيضاح الجانب الفني من القضية، إلا أن هذه الشهادة ليست

(1) المادة 437 من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لعام 1969 المعدل.

ملزمة للقاضي كدليل إثبات ما لم يكون قناعته إزائها وهذا يمثل موقف القضاء الجنائي العراقي حالياً.

ثانياً: الاعتراف (الإقرار): يعد اعتراف المتهم أحد طرق الإثبات<sup>(1)</sup>، ولا يشترط لصحة اعتراف المتهم بأن الجريمة منسوبة إليه برمتها ، ليقدم اعترافه عن من ساهم في الجريمة ، فيجوز للممرض. للاعتراف بأنه نفذ أوامر الطبيب بطريقة خاطئة لاستبعاد المتهم الآخر، وعندما تطمئن المحكمة وتقتنع باعتراف المتهم، يمكن أن تتبناه كدليل بمفردها، فهي في النهاية السلطة لتقدير قيمة الإعلان، كما لها تجزئة الإقرار بالجزء الذي تراه مؤكداً وتطرح ما عداه، وهذا لا يمكن فعله إذا كان الإقرار الدليل الوحيد في القضية، وتؤيد ذلك محكمة التمييز الاتحادية<sup>(2)</sup>.

واستناداً للمادة (217) الفقرة (ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي فإنه لا يؤخذ بالإقرار في غير الحالات التي حددها القانون في الفقرة (أ) من ذات القانون، وتطبيق ذلك في مجال إثبات الخطأ الطبي فإن الأطباء في ظل الوضع العراقي الراهن غالباً ما يخضعون جبراً لبعض الأعراف في جبر الضرر التي لا

(1) جمال محمد مصطفى، التحقيق والاثبات في القانون الجنائي، مطبعة الزمان، بغداد، العراق، 2004، ص 65.

(2) قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم 326 بتاريخ 2016/6/25، منشور على موقع السلطة القضائية العراقية <http://qanoun.iraqja.iq/index.php> تاريخ الزيارة 2022/5/29. الذي جاء به الاعتراف المفصل المتطابق مع أقوال المدعين بالحق الشخصي وظروف ووقائع الجريمة وتفصيلها والمعزز بمحضر كشف الدلالة وشهادة الشهود هي أدلة قانونية كافية للإدانة

تغني عن حق الدولة في محاسبته، فأقرار الطبيب بخطئه أو جريمته لا تأخذ به المحكمة وإن كان معززاً بشهادة شهود فتأخذ به المحكمة لتعزيز ما لها من أدلة أخرى.

**ثالثاً: الخبرة:** تُعرّف الخبرة في المجال الجنائي بأنها إبداء رأي أصحاب الخبرة من وجهة نظر فنية وعلمية بشأن واقعة في دعوى مرفوعة أمام محكمة الجنايات ولا شك أنه لإثبات التهمة يجب على الجناة الاستعانة بخبراء فنيين في المجال الطبي على أن يكون تكليفهم من قبل قاضي التحقيق أو المحقق كلما دعت الحاجة. مواجهة أمر يتطلب رأي خبير أو بناءً على طلب الخصوم.

من هذا المنطلق نلاحظ بأن المشرع العراقي جعل مسألة انتداب الخبراء جوازية لقاضي التحقيق أو المحقق، وهذا إن صح بالنسبة لبعض الجرائم فلا يصح للبعض الآخر، كجرائم الإنعاش الصناعي التي تعبر عن مدى الإهمال والتقصير في العمل الطبي الأمر الذي يحتم وجوباً الاستعانة بخبير فني دون ترك المسألة لحرية القاضي، متى ظهر له إشكال فني لأن الخبير قد يكون على دراية وخبرة واسعة تمكنه من تنبيه القاضي حول بعض ملاحظات القضية.

تطبيقاً لذلك نقضت محكمة التمييز العراقية حكم لمحكمة كانت قد استبعدت إجراء الخبرة الطبية من جملة إجراءاتها، إذ كان يفترض بها الاستعانة بالخبراء قبل إصدار الحكم، وبغض النظر عن إجراءات انتداب وتسجيل الخبراء وتحليفهم، فإن الخبير يباشر عمله بوجود قاضي التحقيق أو المحقق وبحضور أطراف الدعوى إلا إذا وجد سبب مقنع يحول دون ذلك.

يلتزم الخبير بحدود الواقعة الموكلة إليه بدقة ووضوح متجنباً آراءه وآرائه الشخصية التي لا تزال قيد الدراسة. يجب عليه أيضاً تجنب الدخول في مناقشات قانونية، لذلك يقتصر دوره على تقديم خبرته في الأمور التقنية المتعلقة بمسؤولية الطبيب (1).

ودور الخبير في الجوانب الطبية فينبطق أولاً إلى دراسة حالة المريض وتحديد العوامل التي أدت إلى وفاته سواء كانت بسبب المرض وخطورته أو بسبب العلاج الذي أعطاه الطبيب، ويحدث نوع من الموازنة بين تلك العوامل، ويحدد مدى الأضرار التي ترجع إلى سلوك الطبيب، كما ويحدد الوصف الدقيق لخطأ الطبيب أهو جهل بالأصول العلمية التي يفترض بالأطباء كافة علمهم بها أم أنه إهمال لا يرتكبه الطبيب السوي أو اليقظ لو كان مكانه.

ويرى البعض أن إجراء الخبرة من الممكن أن تواجهه مصاعب محتملة، من ذلك الخشية من أن يكون الخبراء من الأطباء بجانب الطبيب المتهم بإنقاذه من الوقوع في المسؤولية الجنائية، ويعلل البعض ذلك بأنهم يكونوا على علم ودراية بمخاطر هذه المهنة وأن المأمّن من مسؤولياتها أمر ليس بالهين، إلا إن واجب القضاء عدم الأخذ بهذه الفكرة كسبب للعزوف عن انتداب الخبير، ورأينا أن هذا الأمر نادر الحدوث طالما أن القضاء يحرص على اختيار الخبير الكفوء والنزيه ووفق الشروط المعتمدة قانوناً.

(1) علي عصام غصن، الخطأ الطبي، مرجع سابق، ص 161.

ومهما يكن من الأمر فإن للقاضي سلطة واسعة في تقدير قيمة الخبرة، فهو غير ملزم بها أما أن يأخذ بها كدليل أو يطرح جزء منها أو يأخذ بتقرير أحدهم ويهمل الآخر، على أن يوضح الأسباب التي دفعته لاختيار أحدهما دون الآخر، وذلك بعد عرضها على الخصوم ومناقشتهم وقناعته بتوافق تقرير الخبير مع أدلة الدعوى الأخرى التي تدعمها، لأن الخبير لم يعاصر حيثيات الواقعة بأحد حواسه وإنما يبدي برأيه المنبثق عن خبرته الفنية بحكم الممارسة أو المؤهل العلمي.

رابعاً: **الدليل الكتابي**: ويعرف بأنه تلك البيانات والمعلومات التي يحملها محرر بخصوص الواقعة ذاتها أو أطرافها والتي تلعب دوراً في إثبات الواقعة الجريمة وإسناد التهمة إلى المتهم، وتمثل الكتابة من الأدلة المباشرة في الدعوى<sup>(1)</sup>.

بذلك قد يكون المحرر وصفة العلاج أو أوراق المريض المتعلق بوضعه الصحي في المستشفى التي يحررها الطبيب أو سائر المحررات الأخرى التي لها علاقة بالمعالجة الطبية وتواريخ الفحوصات التي توضح مدى إهمال الطبيب<sup>(2)</sup>، أو قد يكون الدليل الكتابي ناشئاً بعد وقوع الجريمة كمحاضر التحقيق وجمع الأدلة سواء محاضر الكشف، والتفتيش أو أي محضر آخر يكون عنصراً في الإثبات.

من الجدير بالذكر أن محاضر التحقيق والتفتيش وإجراء كشف الأدلة وإن كانت مصاغة بطريقة رسمية من الناحية الشكلية التي يشكل تزويرها جريمة يعاقب

(1) جمال محمد مصطفى، التحقيق والإثبات في القانون الجنائي، مرجع سابق، ص 68.

(2) عفيف شمس الدين، المسؤولية المدنية للطبيب، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب،

طرابلس، لبنان، 2004، ص 240.

عليها القانون، إلا أنها بالبيانات والمعلومات التي تتضمنها لا تعدو أن تكون دليل إثبات عادي التي تخضع لسلطان المحكمة في تقديرها فهي ليست حجة بما فيها من معلومات، وإنما حجة يجوز إثبات عكسها بكافة طرق الإثبات الأخرى الشهادة أو القرائن، وعليه فإقرار الطبيب المتهم في جلسة التحقيق الابتدائي لا يكون دليلاً قطعياً ضده ما لم تؤيده أدلة الإثبات الأخرى في مرحلة المحاكمة (1).

وعلى سبيل الأدلة الكتابية نجد في بعض القضايا الطبية لاسيما ذات الرأي العام منها بان النتيجة الجرمية تكون ناتجة عن عدة عوامل مشتركة من بين طبيب وممرض وموظف خدمة، أو يصل الأمر لغياب الوعي والإهمال الذي يتفشى لدى إدارة المستشفى، فلا يمكن لقاضي التحقيق الاكتفاء بشهادة الشهود وتقرير الخبراء وغيرها من الطرق التقليدية في الإثبات، فيحتم الأمر عليه اللجوء إلى سجلات المستشفى والوثائق الضرورية ذات الصلة بالدعوى على أن الأخذ بها ليس من الأدلة القطعية المسلم بها في البت في القضية، لأنها في النهاية تمثل أحد ممتلكات المستشفى وأن اعتمادها كدليل يمكن القياس عليه يستوجب وجود جهات خاصة تكون مهمتها مراقبة هذه السجلات وضمان صحة ما يرد فيها.

(1) جمال محمد مصطفى، التحقيق والإثبات في القانون الجنائي، مرجع سابق، ص 77.

**خامساً: القرائن:** تعرف القرينة بأنها من أدلة الإثبات غير المباشرة وتعني استنتاج الواقعة المطلوب إثباتها من واقعة أخرى قام عليها دليل الإثبات، فتكون الواقعة الأولى قرينة إثبات للواقعة التي لم يرد بشأنها دليل.

إلا أن إثبات الخطأ الطبي لا يخلو من الصعوبة، تحديداً في إسناد تهمة الإهمال الطبيب عن وفاة المريض، فإذا كان تقرير تشريح الجثة ينفي وجود أي مسبب غير طبيعي فلا يمكن اعتبار خطأ الطبيب سبباً لوفاة المريض، إذا ما لعبت شهادة طبيب التخدير كدليل إضافي دوراً مهماً في إقناع ذوي المجني بأن وفاة الأخير لم تكن نتيجة الإهمال، فيكون الأمر أقل صعوبة في تحديد موقف المتهم<sup>(1)</sup>.

وتأييد ذلك بقرارات محكمة التمييز العراقية، التي استقرت على أن القرينة دليل غير كافي لإدانة المتهم إذ جاء في حكم لها (ان القرائن لا تصلح دليلاً للإدانة). أخيراً نجد بأن القضاء العراقي كان صائب في هذا الاتجاه فليس من المنطق القانوني أن يحكم بإدانة أو براءة شخص بقرينة مطلقة دون أدلة أخرى تعززها إلا إذا نص المشرع على قرينة قانونية فيمكن الالتزام بها وعدها دليل يمكن بناء الحكم عليه، بخلاف القرائن القضائية التي تحمل الشك واليقين أحياناً حسب مكانة القاضي القانونية وخبرته العملية في استنباط الواقعة.

(1) المادة 213 من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971.

## الخاتمة

يمثل الخطأ الطبي أحد أبرز التحديات التي تواجه النظم الصحية والمجتمعات القانونية، لما له من تأثير مباشر على حياة الإنسان وسلامته البدنية والنفسية، إضافة إلى ما يثيره من قضايا المسؤولية المدنية والأخلاقية. ومن خلال تحليل الأسباب المؤدية إلى هذا الخطأ، تبين أن المسألة تتجاوز التصرف الفردي للطبيب، لتشمل جملة من العوامل المعقدة والمتداخلة، منها ما هو مهني وتقني، ومنها ما يرتبط بالبيئة الإدارية والتنظيمية والضغوط الاجتماعية والاقتصادية.

وقد أكدت الدراسة أن منع الخطأ الطبي أو الحد منه يتطلب مقاربة شاملة ومتكاملة، تدمج بين تحديث التشريعات ورفع كفاءة الكوادر، وتعزيز بيئة العمل، وتوفير أدوات الوقاية والدعم. فالمسؤولية لا تقع على الطبيب وحده، بل تشترك فيها الإدارة الصحية، والمؤسسات التدريبية، وأحياناً السياسات العامة للدولة.

كما أظهرت الدراسة ضرورة إعادة النظر في المفاهيم التقليدية للمسؤولية الطبية، واعتماد أساليب تقييم واقعية لحجم المخاطر، مع اعتماد منظومة فعالة لرصد الأخطاء وتوثيقها وتحليلها دون الإخلال بضمانات المحاسبة والشفافية.

## أولاً: الاستنتاجات

1. الخطأ الطبي لا يُعزى دائماً إلى الإهمال أو الجهل الفردي للطبيب، بل قد ينشأ عن ظروف مؤسسية أو بيئية غير مواتية، مثل نقص التجهيزات أو ضغط العمل.
2. تتعدد أسباب الخطأ الطبي ما بين أسباب بشرية (كقلة الخبرة أو الإرهاق)، وأسباب تنظيمية (كسوء التنسيق أو ضعف النظام الصحي)، وأخرى تقنية (كمشاكل الأجهزة أو سوء التشخيص).
3. النظام الصحي القائم يلعب دوراً كبيراً في تقليص أو تفاقم الأخطاء الطبية، لا سيما من حيث التدريب المستمر، وتوزيع الكوادر، ومدى وضوح البروتوكولات العلاجية.
4. القصور في التوثيق والإبلاغ عن الأخطاء الطبية يؤدي إلى تكرارها، مما يستدعي تفعيل أنظمة شفافة وآمنة لتسجيل الأخطاء وتحليلها دون التخوف من العقوبة الفورية.

## ثانيًا: التوصيات

1. وضع إطار قانوني واضح ومحدّث لتعريف الخطأ الطبي وأسبابه وأنواعه، يتضمن معايير موضوعية لتقدير مسؤولية الطبيب ويأخذ بعين الاعتبار ظروف العمل والطوارئ.
2. إنشاء أنظمة رقابة وتوثيق داخل المؤسسات الصحية لرصد الأخطاء الطبية وتحليل أسبابها، مع ضمان سرّية المعلومة وحماية المبلغين، بهدف التعلم وتطوير الأداء المهني.
3. إعادة تأهيل الكوادر الطبية من خلال التدريب المستمر وتخفيف العبء المهني والإداري، بما يقلل من فرص الوقوع في الخطأ ويعزز جودة الخدمة الصحية المقدّمة للمريض.

## قائمة المصادر والمراجع

1. محمد حسن قاسم، إثبات الخطأ في المجال الطبي، بحث منشور في مجلة الحقوق المصرية، ملحق العدد الثاني، 2001.
2. مصطفى عبد الحميد عدوي، القانون المدني، المسؤولية المدنية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
3. انس محمد عبد الغفار، المسؤولية المدنية في المجال الطبي، دراسة مقارنة بين القانون والشريعة الاسلامية، دار الكتب القانونية، مصر، 2010.
4. المادة (202) من القانون المدني العراقي
5. قرار محكمة التمييز العراقية رقم 2913/الغرفة المدنية الثالثة/1998
6. محمد الشيخ عمر، مسؤولية المتبوع، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2005.
7. سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، الجزء الثاني، دار المكتبة القانونية، القاهرة، 2002.
8. دسوقي بحيري، دفع المسؤولية المدنية بفعل الخير، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2002.
9. ناصر ذكريا أبو رمان، مسؤولية الطبيب عن أفعال المساعدين، منشورات الزين الحقوقية، بيروت، 2021.

10. أحمد عيسى، مسؤولية المستشفيات الحكومية-دراسة مقارنة الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2008.
11. سمير عبد السميع الأودن، مسؤولية الطبيب الجراح وطبيب التخدير ومساعدتهم، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004.
12. فريد توفيق نصيرات، إدارة المستشفيات، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2017.
13. عبد الإله ساعاتي، مبادئ إدارة المستشفيات منظور شامل، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2016.
14. شريف الطباخ، جرائم الخطأ الطبي والتعويض عنها، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2005.
15. رمضان جمال كامل، مسؤولية الأطباء والجراحين المدنية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الإسكندرية، 2005.
16. ثروت عبد الحميد، تعريض الحوادث الطبية، مدى المسؤولية عن التداعيات الصارة للعمل الطبي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2007.
17. هذا ما أكدته محكمة التمييز الاتحادية في قرارها المرقم 554 بتاريخ 2016/4/25، منشور على موقع السلطة القضائية العراقية <http://qanoun.iraqja.iq/index.php> تاريخ الزيارة 2022/6/12.
18. قانون العقوبات العراقي رقم 111 لعام 1969 المعدل.

19. جمال محمد مصطفى، التحقيق والاثبات في القانون الجنائي، مطبعة الزمان، بغداد، العراق، 2004.
20. قرار محكمة التمييز الاتحادية رقم 326 بتاريخ 2016/6/25، منشور على موقع السلطة القضائية العراقية <http://qanoun.iraqja.iq/index.php> تاريخ الزيارة 2022/5/29.
21. عفيف شمس الدين، المسؤولية المدنية للطبيب، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2004، ص 240.
22. قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم 23 لسنة 1971.

# دور القضاء الدستوري في تشكيل السياسة العامة

## التحديات والفرص

اعداد / إيمان عبد الوهاب محمود  
الأستاذ الدكتور / فوزت فرحات



## المستخلص

يتناول البحث دور القضاء الدستوري في تشكيل السياسة العامة، موضحًا كيف يمكن أن يسهم في تعزيز العدالة وحماية الحقوق والحريات. يبرز البحث التحديات والفرص التي تواجه القضاء الدستوري، خاصة في ظل عدم استقرار التشريعات وعجز السلطات السياسية عن تلبية احتياجات المجتمع. كما يشير إلى المخاطر المحتملة لتداخل الأدوار بين السلطات، مما يتطلب الالتزام بالحدود الدستورية. يوصي البحث بضرورة استقلال القضاء الدستوري، تحديث التشريعات، وتعزيز آليات الرقابة القضائية لضمان فعالية هذا الدور.

### Abstract

This research discusses the role of constitutional judiciary in shaping public policy, highlighting how it can contribute to enhancing justice and protecting rights and freedoms. The study emphasizes the challenges and opportunities facing the constitutional judiciary, particularly in light of legislative instability and the inability of political authorities to meet community needs. It also points out the potential risks of overlapping roles between authorities, necessitating adherence to constitutional boundaries. The research recommends the necessity of ensuring the independence of the constitutional judiciary, updating legislation, and strengthening judicial oversight mechanisms to ensure the effectiveness of this role.

## مقدمة

تعتبر السياسة العامة أحد العناصر الأساسية التي تحدد مسار الدولة وتوجهاتها في مختلف المجالات. يلعب القضاء الدستوري دورًا حيويًا في رسم هذه السياسات من خلال مراقبته للدستورية، مما يساهم في تعزيز العدالة وحماية الحقوق والحريات. يتناول هذا البحث العلاقة بين القضاء الدستوري والسياسة العامة، مسلطاً الضوء على كيفية تأثير الأحكام القضائية على صنع السياسات.

### أهمية البحث

تكمن أهمية هذا البحث في تسليط الضوء على الدور المتزايد للقضاء الدستوري في تشكيل السياسة العامة، حيث يعكس هذا الدور التفاعل بين القضاء والسلطات التشريعية والتنفيذية. كما يساهم في فهم كيفية تحقيق التوازن بين السلطات وضمان عدم تجاوز أي منها على الأخرى، مما يعزز من فعالية النظام الديمقراطي.

### إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في مدى تأثير القضاء الدستوري على السياسة العامة، وما هي المخاطر المحتملة لتداخل أدوار القضاء والسلطات الأخرى. كيف يمكن للقضاء الدستوري أن يحقق توازنًا بين حماية الحقوق وتعزيز الديمقراطية دون أن يتحول إلى جهة تشريعية بحد ذاتها؟

### منهجية البحث

سيتبع البحث منهجًا تحليليًا يتضمن دراسة القوانين والدساتير ذات الصلة، بالإضافة إلى تحليل الأحكام القضائية السابقة. سيتم استخدام دراسات مقارنة مع أنظمة قضائية أخرى لتسليط الضوء على كيفية تعامل القضاء الدستوري مع السياسة العامة، مما يوفر إطارًا لفهم التحديات والفرص أمام هذا الدور.

### هيكلية البحث

تم قسيم هذا البحث على مبحثين

المبحث الأول: دور القاضي الدستوري في مجال السياسة العامة

المبحث الثاني: تحول دور القاضي الدستوري في مجال السياسة العامة وموانعه

## المبحث الأول

### دور القاضي الدستوري في مجال السياسة العامة

بينا سابقاً أثر التوسع في نشاط الدولة على رسم السياسة العامة في الدول، فظهر لنا ما يعرف بنشاط الدولة التدخلي، والتنظيمي<sup>(1)</sup>، وكان من أثر هذا التوسع أن انعكس على مجمل السلطات في الدول ومن ضمنها القضاء الدستوري، وما يهمننا في هذا المال هو التوسع في نشاط القضاء الدستوري حيث بدأ هذا التوسع المجالات التقليدية الخاصة بالسلطات السياسية الأخرى، فطبقاً للديمقراطية النيابية تكون مهمة إقرار السياسة العامة من نصيب السلطة التشريعية تبعاً التمثيل النيابي الذي تحظى به لذا يتم إقرار هذه السياسات بشكل قواعد قانونية ملزمة بواسطة التشريعات التي تتولى وضعها السلطة التشريعية سواء أكانت بمبادرات منها، أو من السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup>، وتبعاً لذلك يكون للقضاء الدستوري من خلال مراجعته

<sup>1</sup> الدولة المنظمة هي التي تتبنى التدخل التنظيمي في مجال الحياة الاقتصادية، فتضع القواعد القانونية المنظمة للنشاط الاقتصادي، فلا تتدخل بشكل مباشر، وتمارس نشاط اقتصادي، بل تسعى من خلال نشاطها القانوني إلى تحقيق أهداف ضيقة نسبياً، تتمثل بتحسين كفاءة الاقتصاد، وحماية المستهلكين، واحترام قواعد المنافسة، باعتبارها ضمانات دستورية ملزمة لها. يراجع: محمد عبد اللطيف، الدستور والمنافسة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 38، جامعة المنصورة، مصر، 2015، ص221.

<sup>2</sup> أعلاه يمثل القاعدة العامة في التنظيم الدستوري للدول، إلا أن التوسع في نشاط الدولة، دفع الدول لإعادة هيكلة دساتيرها، إلغاء أو تعديلاً، لمنح السلطة التنفيذية قدر كبير من الاختصاصات التشريعية، التي تمكنها من مساندة المطالبات الواسعة، بضرورة تدخل الدولة التنظيمي في المجالات العامة، وخير نموذج على هذا الأمر دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.

الدستورية التدخل في مجال السياسات العامة، وتتبع قرارات القضاء الدستوري المقارن وتصريحاته تبرز هذا التدخل وترى فيه انسجاماً مع المشروعية الدستورية التي جاءت بها الدساتير المقررة للرقابة على الدستورية

### المطلب الأول: مفهوم دور القاضي الدستوري في مجال السياسة العامة

يشير الفقه الدستوري إلى أن السياسة العامة تكمن في تقدير السلطة التشريعية، وليس السلطة القضائية. لكن إذا وجدت الحاجة لصياغة سياسة عامة قضائياً فإن القضاء الدستوري لن يتوانى عن ممارسة هذا الدور، وغالباً ما يركز هذا القضاء عند ممارسته لرقابة الدستورية على مصالح الدولة في القضايا التي تمس سياستها العامة، ففي قضية *Cooke v. Turner* (1)، أعلنت المحكمة العليا الأمريكية أن شرطاً ما يمكن أن يكون باطلاً بالإستناد إلى السياسة العامة، ويتمثل هذا الشرط بمنع أحد الأطراف من القيام بعمل أو نشاط ما يفترض أن الدولة قامت به أو قد يكون لديه مصلحة من القيام به، مثل التجارة أو الزواج.

وتتحقق المساهمة الفاعلة القضاء الدستوري في مجال السياسة العامة للدولة بواسطة المراجعة الدستورية من خلال تدخل القضاء الدستوري في المسائل ذات الطبيعة السياسية التي تعد من اختصاص السلطات التشريعية في الدولة، فيكون النشاط القضائي هنا نشاط متدخل بالوظيفة التشريعية للمجالس النيابية(1).

ويبرز النشاط القضائي في مجال السياسة العامة للدولة نتيجة جملة من العوامل المساعدة له فنتيح له هذه العوامل التمكين اللازم للاضطلاع بهذا

(1) ما يستفاد من تجارب كافة النظم القانونية التي تبنت فكرة الرقابة الدستورية في صورتها القضائية، بل وفي هينتها السياسية أن قضاة المحكمة الدستورية يسلكون مسلكاً تدريجياً في بسط مظلة اختصاص الرقابة على أعمال كماً ونوعاً تماشياً مع أجواء التوجس والتوتر التي تخيم على السلطة السياسية التشريعية كانت أو تنفيذية، خشية عرقلتها سياساتها. حسين أحمد مقداد، المدلول الساسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق النطاق بينهما، دار النهضة العربية، القاهرة، 2024، ص 292.

الدور، ويقع في مقدمة هذه العوامل الثقة العالية بالقضاء عموماً<sup>(1)</sup>، وبالقضاء الدستوري على وجه الخصوص<sup>(2)</sup>، فهذه الثقة العالية بالقضاء التي أكتسبها نتيجة حمايته ومساندته للحقوق والحريات دفع المواطنين للوقوف بظهره ومساندته للنهوض بهذا الدور النشط فطبيعة تشكيل السلطات السياسية (التشريعية- التنفيذية)، يغلب عليه التنافس السياسي الضيق، والحزبي الفئوي لدرجة يفقدها الموضوعية بنشاطاتها التشريعية والتنفيذية وهو ما انعكس على دور هذه السلطات، فيظهر عجزها عن تلبية حاجات المجتمعات، ووضع الحلول لمشاكلها، كما أن لطبيعة تشكيل هذه السلطات ونشاطها بعد آخر يتمثل غالباً بهدرها لحقوق الأثليات؛ وهذا هو ما يدفع هذه الاثليات إلى طلب الحماية والمساندة من القضاء الدستوري بقضاياها فيكون ميدانه الميدان المنصف لهم.

كما أن من العوامل المساهمة بزيادة هذا الدور هو عدم الاستقرار التشريعي<sup>(3)</sup>، وما يترتب عليه من فوضى تنعكس على ما يتم وضعه من سياسات عامة من قبل السلطات السياسية في الدول، فالصراع الحزبي والسياسي، الذي تخلقه العملية الانتخابية؛ ينتج برلمانات منقسمة غير قادرة على الاضطلاع بدورها التشريعي الأمر الذي يجعل من هذه برلمانات غير قادرة على تبني سياسات عامة مستقرة تعبر عن توجه واضح للدولة في

<sup>1</sup> عبد الرزاق السنهوري، رقابة الإنحراف باستعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، مصر، 1952، ص ٢.

<sup>2</sup> عبد الصمد رحيم كريم زكنة، دور القاضي الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد ١٦، ٢٠١٦، ص ٣٥٩-٣٧٠.

<sup>3</sup> يمثل التوقع المشروع للتشريعات فكرة مشتقة من مبدأ الأمن القانوني الذي يعد مبدأ دستوري، فتعرف بأنها "التزام الدولة بعدم مفاجأة أو مناعة الأفراد، بما تصدره من قوانين، تخالف توقعاتهم المشروعة، والمبنية على أسس موضوعية مستمدة من الانظمة القائمة التي تتبناها سلطات الدولة. هديل محمد حسن المياحي، العدول في أحكام القضاء الدستوري في العراق - دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2015، ص 1٦٧.

## القطاعات المختلفة.

ولا ننسى هنا ما لهذا الغموض، أو النقص في الدستور من أحداث فراغ دستوري يؤدي بمحصلته إلى زيادة النشاط القضائي، فيستحث هذا الفراغ القضاء لإكمال النقص وإيضاح المبهم من النصوص، بما يحقق له الاستجابة الكاملة لحسم القضايا المنظورة من قبله ومما لا شك فيه أن هذا السعي يشكل مجال واسع الزيادة النشاط القضائي، فيفسح للقضاء الدستوري المساحة الكافية للتدخل بفرض الحلول القانونية التي يراها ملائمة لسد هذا النقص أو معالجة هذا الغموض<sup>(1)</sup>.

إلا أن أهم عامل من عوامل التوسع في النشاط القضائي هو العامل القائم على الأخذ بدولة الرفاه الاجتماعي وما تبعه من توسع في الكتلة الدستورية لدساتير الدول، فيلاحظ أن التوسع في الكتلة الدستورية في الدول كان مرده إلى اجتهاد القضاء الدستوري فقرر بموجب هذا الاجتهاد القيمة الدستورية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

فكان من مقتضيات الأخذ بدولة الرفاه الاجتماعي شمول الكتلة الدستورية لنصوص دستورية لا تحظى بالإنفاذ الذاتي لأحكامها كما في الحقوق السياسية والمدنية فهذه الحقوق تتمتع بأحكام تفريرية تسمح لها بالإنفاذ دون تدخل من جانب المشرع، إلا أن النصوص الدستورية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لا تحظى سوى بأحكام توجيهية تتضمن الدعوى للمشرع لنقلها من النص الدستوري إلى النص العادي بغية تطبيقها فتضع السلطة التنفيذية البرامج الكفيلة بذلك وبالتالي يتحقق تمكين المواطنين من التمتع بها، إلا أن عجز هذه السلطات عن ترجمتها إلى سياسات على أرض الواقع دفع القضاء الدستوري إلى التدخل في مجالها بناء على الطعون الدستورية التي تقدم إليه.

فالرقابة على الدستورية لم تعد مجرد مطابقة شكلية بين الدستور

<sup>1</sup> حسن علي عبد الحسين البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري،

أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، العراق، ٢٠٢٠، ص ١١٢-

والتشريع، بل توسع دور القاضي بهذه الرقابة وتعمق كثيراً<sup>(1)</sup>، وأصبحت أحكام القضاء الدستوري تضمن سلسلة من القرارات التي تستند إلى أسس السياسة العامة، فهو وإن كان لا يملك نفس سلطة المشرع في صياغة مبادئ قانونية بحتة ترسم السياسة العامة للدولة. لكنه يستطيع توجيه مسار السياسة التي تنتهجها أي دولة فيما يتعلق بمصالحها العامة وتعزيزها، خصوصاً مع التغير والتطور الذي يطرأ مع تقدم الوقت على اقتصاد الدول وباقي نواحي الحياة فيها.

فالأحكام الصادرة من القضاء الدستوري المقارن كانت عاملاً حاسماً ومهماً في تحديد أولويات أهم وأكثر السياسات المؤثرة في مجتمعاتها، فالمراجعات الدستورية التي يضعونها هي عبارة عن رسائل أو تقارير بعدها القضاة ليشرحوا فيها وجهة نظرهم حول السياسة العامة للحكومة التي عرضت في المراجعة الدستورية فيضمنون هذه التقارير آراءهم والبنود الدستورية التي تساند هذه الآراء.

## المطلب الثاني

### حتمية دور القاضي الدستوري في مجال السياسة العامة

لقد بينا سابقاً العلاقة ما بين القانون وصناعة السياسة العامة وأوضحنا أن عملية رسم السياسة العامة تمت في ضوء الاختصاصات الدستورية للسلطات وبحدود هذه الاختصاصات شكلاً وموضوعاً، وبما لا تعارض فيه مع الفكرة القانونية للدستور وفلسفته وأيدولوجيته فالسياسات العامة تقر بواسطة التشريع، بوصفها الأداة الأهم في تنظيم المصالح الاجتماعية والاقتصادية المتعارضة وأحداث التغيرات الاجتماعية المستهدفة أحياناً،

<sup>1</sup> وليد محمد الشناوي، دور المحاكم الدستورية كمشرع ايجابي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية،

العدد 62، القاهرة، 2017، ص ٣٤٢-٣٤٤.

والاستجابة لهذه التغيرات في أحيان أخرى.

وبناء على ذلك هناك تلازماً حتمياً بين وضع السياسة العامة وصناعة القانون، وهذا التلازم الحتمي هو ما يوجد التلازم الحتمي الآخر ما بين وضع السياسة العامة والعمل القضائي، أي بعبارة أخرى أن العمل القضائي حين مباشرته بغية الفصل بالمنازعات المعروضة على القضاء سيتم بموجبه التعرض حتماً للسياسات عامة التي تحتويها هذه القوانين، وهذا هو ما عبر عنه الفقه بالقول "أن الرقابة الدستورية قد حولت المحاكم الدستورية في سياق مباشرتها لوظيفتها في الرقابة على الدستورية إلى صناعة مهمة ومؤثرة للسياسات، مما يخلف، حتماً أثراً بالغة الأهمية على السلطة التشريعية وعلى العملية التشريعية برمتها".

وفي قبال هذا القول هناك من يقول بالرفض لفكرة التلازم ما بين الوظيفة القضائية وصناعة القانون تأسيساً على أن وظيفة القضاة هي النطق بالقانون فقط، "إن القضاة هم الأفواه التي تتلفظ بالقانون، وإنهم غير قادرين على التخفيف من وطأته أو الحد من صرامته"<sup>(1)</sup>. ويرجع ذلك بتصورنا إلى أخذة بالتفسير الحرفي للنصوص، باعتبارها كافية لمعالجة الحالات التي تناولتها.

إن القاضي حين يتعرض للمنازعات المعروضة عليه، ويبحث عن القانون الواجب التطبيق على وقائعها، فإنه يعتمد إلى التفسير ليتمكن من فهم النصوص القانونية وكيفية تطبيقها وفي هذا المورد قد يجد القاضي نفسه أمام عدة احتمالات منها وجود القانون الذي يمكنه من حسم المنازعة، أو عدم وجوده، أو وجوده لكن مع تعارضه مع الدستور وبالتالي ومع كل احتمال من هذه الاحتمالات يتبدل دور القاضي ويتسع بين أيجاد الحل وفقاً للقوانين الموجودة إلى ابتكاره في حالة عدم وجودها وهذا يمنحه دوراً إنشائياً في خلق القانون.

هذا التبدل في دور القاضي يجد مشروعيته، في ضرورة حسمه للنزاع

<sup>1</sup> مقولة منسوبة إلى "مونتيكيو" واردة في كتاب روح القوانين، نقلاً عن: عصام سليمان، القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد الخامس،

المعروض عليه وهو مما لا يختلف عليه، سواء في الانظمة اللاتينية، أو في أنظمة الانكلوسكسونية والاختلاف يتعلق بالدرجة فقط لا بوجود هذا الدور من عدمه. فالسلطة الإنشائية معترف بها حتى للسلطة القضائية قانوناً، فلم تعد هذه الأخيرة آلة لتطبيق القانون فقط وذلك لتجنب حدوث حالات إنكار العدالة. فضلاً عن ذلك يعد القاضي ملزماً بحسم هذه المنازعات تطبيقاً لقواعد العدالة والأنصاف التي يجب أن ينقيد بها عند ممارسة وظيفته القضائية، بل وزيادة على ذلك هو ما قرره المشرع ذاته من دوراً تشريعياً للقاضي فحين إلزامه بحسم المنازعات إحقاقاً للحق وإلا عد منكرراً للعدالة<sup>(1)</sup>، نص أيضاً على أن دوره يتسع في هذه الحالة إلى خلق القانون بغية الفصل بالقضايا المعروضة عليه، وبذلك يقول الفقه الفرنسي أن التشريع مهما كان دقيق لا بد أن يصيبه القصور فهو عاجز عن الإحاطة بكل الجزئيات والحالات التي قد تظهر في المجتمع<sup>(2)</sup>.

إن سرعة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدول جعلت المشرع يقف عاجزاً عن الاستجابة إلى هذه التطورات<sup>(3)</sup>، وهو ما كان الدافع للقضاء لابتكار الحلول استجابة لها، ومن ثم يظهر لنا الدور الإبداعي والخلاق للقاضي في هذا الأمر فهو من يقوم بصياغة الحلول من خلال المبادئ القانونية الجديدة التي يضعها بمناسبة ممارسة اختصاصاته<sup>(4)</sup>، دون الاعتماد على النصوص التشريعية وبذلك يكون هو صاحب السلطة القانونية

(1) نصت المادة (٣٠) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ على " لا يجوز لأية محكمة أن تمتنع عن الحكم بحجة غموض القانون أو فقدان النص أو نقصه وإلا عد الحاكم ممتنعاً عن أحقاق الحق . ويُعد أيضاً التآخر غير المشروع عن إصدار الحكم امتناعاً عن أحقاق الحق". ونص المادة الثالثة من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني لسنة ١٩٣٣ .

(2) راقية عبد الجبار علي، تأصيل دور القاضي في تكوين القاعدة القانونية، المجلة العربية للفقه والقضاء، العدد 46، جامعة بغداد، 2016، ص ٧٧.

(3) مدحت المحمود، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٩٩ المعدل، ط3، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص - ٤٨ .

(4) يتعلق المبدأ في الأحكام دون الفرضيات، وهو ما يجعله يتميز عن القواعد التي تحتوي على عنصرين هما: " الفرضية، والحكم". محمد سليمان الأحمد، قاعدة نصل أوكام ودورها في تكوين ملكة قانونية سليمة، زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٤٧ .

في إيجاد القاعدة المطبقة على هذه المنازعات لا المشرع(1).

يتضح لنا مما سبق أن القاضي يتمتع بسلطة واسعة لخلق الحلول القانونية للمنازعات المعروضة عليه لا سيما عندما يعجزه النص فيلجأ إلى المصادر غير الرسمية لتكون له الملاذ في إيجاد الحل(2)، هذه الحلول المبتكرة ليست عشوائية وغير منسقة، بل تكون على شكل مبادئ قانونية عامة(3)، تسعى الجهات القضائية في البلاد إلى تبنيها ووضعها بأطر سليمة توفر ضمانات إضافية للأفراد تتمثل بتحقيق الأمن القانوني(4).

إن عجز المشرع عن الاستجابة إلى التطورات الكبيرة والسريعة للمجتمع، وبطء تشريع القوانين جمل الأحكام القضائية المتضمنة للمبادئ من المصادر الرسمية التي يتم اللجوء إليها في حالة عدم وجود النص التشريعي(5)، فتترك العقيدة القانونية إلى الواقعية القانونية(6).

وعليه يتضح لنا مدى التلازم ما بين الوظيفة القضائية ووظيفة خلق القانون، هذا التلازم الذي يرجع بأساسه إلى عدة أسباب هي:

1- الترابط ما بين وظيفة القاضي وإيجاد الحلول القانونية للقضايا

<sup>1</sup> سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص 58-59.

<sup>2</sup> نص المادة (1) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ المعدل.

<sup>3</sup> حامد شاكر محمود الطائي، العدول في الاجتهاد القضائي، ط1، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٨، ص 85.

<sup>4</sup> عرف الأمن القانوني بأنه: " كل ضمانه وكل نظام قانوني للحماية، يهدف إلى تأمين ودون مفاجآت حسن تنفيذ الإلتزامات وتلافي أو على الأقل الحد من عدم الوثوق في تطبيق القانون. عبد المجيد غميحة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مجلة الملحق القضائي، العدد ٤٢، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٦.

<sup>5</sup> سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015، ص ١١٦-١٢١.

<sup>6</sup> سعد عبد الجبار العلوش، دراسات معمقة في العرف الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧، ص 215.

المعروضة عليه بغية حسم المنازعات، فيبحث القاضي عن القانون من خلال ملكة الاجتهاد التي يحظى بها فيعمل على تصير الوقائع ويقوم بتكييفها بغية إسباغ الوصف القانوني الدقيق عليها فمهما تكن حرية القاضي مقيدة، تبقى الحقيقة التي لا مفر منها تتمثل بعجز القوانين عن الإحاطة بجميع التفاصيل الواقعية ومن ثم يبرز هنا دور القاضي ليكون الأساس بإيجاد الحلول القانونية، وذلك بواسطة اجتهاده.

2- عدم كفاية القواعد التشريعية اللازمة لحسم المنازعات القضائية الأمر الذي يشكل الدافع وراء اجتهاد القضاء لإيجاد الحلول للقصور التشريعي، سواء الفراغ الكلي أو الجزئي.

وتأسيساً على ذلك، فإن القضاء الدستوري عند أعمال رقابته لا يختلف عن باقي الأنواع الأخرى من المحاكم سواء الاداري أم العادي، بل أن اختصاصه التفسيري يكون أبعد مدى منهما بحكم تعامله مع نصوص عالية التجريد والعمومية، وبالتالي ومن خلال سلطاته الإنشائية والخلاقة سينخرط تلقائياً بخلق القانون، لا سيما حينما لا تسعفه النصوص على إيجاد الحلول اللازمة للقضايا المعروضة عليه، فالقضاء الدستوري يعد مصدر من مصادر القواعد الدستورية.

وبالتالي عدم رجاحة الاحتجاج القائل بأن فسخ المجال أمام القضاء بخلق القانون يؤدي إلى هدم مبدأ الفصل بين السلطات، فالمبدأ وفقاً للفهم الحديث له، لا يجعل من السلطات ذات اختصاصات منفصلة بالملوك، بل يسمى إلى إيجاد تعاون وتوازن بينها، وهذا ما بدء يستجيب له التنظيم الدستوري في الدول ف الظروف الواقعية ساهمت بقدر كبير بحلول هذا التعاون والتداخل بمباشرة الاختصاصات، فنلاحظ أن التنظيم الدستوري يجيز مثل هذا التداخل صراحة، أو ضمناً فالرقابة الدستورية المركزية (الإلغاء)، تسمح صراحة التدخل بالوظيفة التشريعية من خلال المراجعة التي تجريها، فتقرر الإلغاء للتشريعات المخالفة للدستور كلياً أو جزئياً، والتنظيم الدستوري الضمني هو من سمح بإيجاد الرقابة الدستورية غير المركزية (الإمتناع)، وذلك من خلال تقريره مبدأ مهماً، يتمثل بأن الدستور هو التشريع الوحيد الذي يحظى بالسمو في الدولة، أي أنه الوحيد الذي يعد معبراً حقيقياً للإرادة العامة، وبالتالي

خضوع ما دونه للمراجعة الدستورية للتحقق من مدى مطابقته معه.

أي أنه لا تعارض ما بين المراجعة الدستورية، ومبدأ الفصل بين السلطات، بل على العكس تعد الرقابة الدستورية تطبيقاً سليماً لمبدأ الفصل بين السلطات والضامن له، فلا يوجد فصل مطلق بين السلطات بل هو فصل مرن يسمح بالتأثير والمشاركة بممارسة الاختصاصات، فالرقابة الدستورية هي وسيلة من وسائل ضمان نفاذ القواعد الدستورية، فوظيفة القاضي المخلص لها دوماً هي تطبيق القواعد القانونية المتوافقة مع الدستور عند حسم المنازعات، سواء وردت في القوانين، أم بادر هو لإيجادها من خلال اجتهاده، فهو مخلص للدستور فقط أعمالاً لمبدأ الدستورية الذي يتقيد به، فالدستور هو القانون الوحيد الذي يمثل قمة القواعد القانونية.



## المبحث الثاني

### تحول دور القاضي الدستوري في مجال السياسة العامة وموانعه

إن مجرد الحديث عن دور القضاء في مجال السياسة العامة يثير الاستغراب والرفض من بعض رجال القانون لاسيما في دول النظام اللاتيني (القانون المدني)، التي لا تأخذ بدرجة معينة بمبدأ السوابق القضائية، وإن كان هذا الرفض يتبدد حتى يصل إلى مرحلة التأييد لهذا الدور في صناعة القانون في نظام السوابق القضائية (الانكلوسكسوني)، بالنظر لاستقرار مفهوم القانون العام، أو ما يعرف بالقانون القضائي لديها المشيد على ضلوع القضاء بصناعة القانون؛ فأسلوب بناء القوانين السائد فيها يعد أكثر الأساليب القانونية تأثيراً في عملية وضع القوانين، فيمثل (Common law) الأساس قياساً على التشريع الذي يُعتبر استثناء ومن خلال هذا المبدأ استطاع القضاء الأمريكي أن يتبع أسلوباً دقيقاً ببناء القوانين بصعب وبدون إثارة حفيظة المشرع.

إن هذا الدور في صناعة أو خلق القانون يرجع بأساسه إلى ثلاث آراء، بررت هذا الدور فالأولى ترى أن القاضي وبحكم وظيفته لا بد له أن يحسم المنازعات المعروضة عليه وإلا يُعد منكر للعدالة، أو ممتنع عن أحقاق الحق، والثانية ترى أن قواعد العدالة هي من تحتم عليه مباشرة هذا الدور، والثالثة تنطلق من تطويع القانون وفقاً للظروف.

وبناء على ذلك فإن الاختصاص الرقابي للقضاء الدستوري يفتح له المجال واسعاً لخلق القانون؛ وعليه إذا كان الحكم الصادر من القضاء الدستوري لا يعد تشريعاً وفقاً للمعنى الاصطلاحي الدقيق للتشريع لأنه لم يصدر من الهيئة النيابية المفوضة دستورياً بالتشريع ولم تتبع فيه الإجراءات التشريعية اللازمة ولا يعد معبراً عن رؤيا السلطة التشريعية في معالجة مشاكل المجتمع والاستجابة إليها، بناءً على توجهاتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أنه وفي ذات الوقت يمكن القول عنه أنه يمثل تشريعاً وقضائياً في أن معاً، وبما أن عملية صياغة السياسة العامة هي عملية قانونية قائمة على فكرة

التمثيل النيابي، لذا يتم وضع السياسات العامة بتشريعات لنقلها من الاقتراح إلى الاعتماد ومن التخطيط إلى التنفيذ وبالتالي يصبح للقاضي الدستوري المجال واسعاً للتأثير بالسياسة العامة عند أعمال رقابته على دستوريته، وبغية بيان التلازم ما بين الرقابة الدستورية وعملية صناعة السياسة العامة.

## المطلب الأول

### تحول دور القاضي الدستوري في مجال السياسة العامة

تبين لنا مما سبق مقدار خلق القاضي للقانون، ومقدار الاتفاق والتسالم عليه، سواء في النظام اللاتيني؛ أو النظام الانكلوسكسوني عن طريق الحلول القضائية التي كانت تقدم من المحاكم الدستورية على وجه الخصوص في المسائل السياسية التي تعجز أو تمتنع السلطات السياسية الأخرى عن معالجة المشاكل الناتجة عنها، وهذا ما جعل للقضاء الدستوري موقع متميز استراتيجياً لخلق القانون، وقد أدى هذا الدور النقيط والتوسعي في مجال صناعة السياسات العامة إلى تقلص الدور التشريعي للسلطات السياسية في مجال السياسات العامة للدول، فلم يعد الأمر متروكاً كلياً للسلطة التشريعية في شأن التدخل أو عدم التدخل، أو متى تتدخل؟ أو كيف تتدخل؟ لوضع السياسات العامة، وذلك كله نتيجة الإلتزام القانوني المفروض على القضاة، والمتمثل بعدم إنكار العدالة، ولزوم إحقاق الحق، مما دفعهم للإنخراط الكبير في مجال خلق القانون ووضع السياسات، سواء بصورة مباشرة (مبتدأة)، أو من خلال إعادة صياغة السياسات المعتمدة من المشرع.

لقد كان من مظاهر هذا التحول في الدور التشريعي للقضاء الدستوري التدرج في مستوياته فنلاحظ أن الدور المتزايد للقضاء الدستوري يُؤثر بشكل مباشر وملحوظ في الأجندة التشريعية للسلطات السياسية، فالسياسة التشريعية للمشرع تستجيب للأحكام القضائية الصادرة في مجال الرقابة الدستورية، لاسيما عندما تفرز هذه الأحكام أسس وقواعد جديدة في موضوع معين الأمر الذي يدفع السلطة التشريعية إلى تبني هذه الحلول القضائية بتشريعاتها التي تضعها وخير مثال على ذلك هو ما جرى وضعه من تشريعات في الولايات

المتحدة الأمريكية لمعالجة قضايا الإجهاض بالاعتماد على ما قرره المحكمة العليا الأمريكية بهذا الشأن<sup>(1)</sup>.

وكذلك ما يقرره القضاء الدستوري من أثر فوري مباشر، أو رجعي في الاحكام الصادرة منه بعدم دستورية التشريعات، ومما لا شك فيه أن لكل أثر من هذه الاحكام دوراً مختلفاً وهو ما يعبر عن تعدد مستويات التدخل في مجال الوظيفة التشريعية، فالنطاق الزمني للأحكام الصادرة بعدم الدستورية، يتم على أساس تحديد التاريخ الذي تمتد إليه آثار الحكم، وتحديد ما إذا كانت هذه الاحكام تنفذ بالنسبة للمستقبل فقط، أم يكون لها أثراً رجعياً<sup>(2)</sup>.

لم يتم إتباع نظام موحد بالنسبة للأثر الزمني للحكم الصادر بعدم الدستورية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية قضت المحكمة العليا سنة ١٨٨٦، في قضية (ShebyNorton)، "بأن القانون غير الدستوري ليس بقانون فهو لا يولد حقاً ولا يفرض واجباً ولا يمنح أية حماية، ولا ينشئ أية سلطة، فلا يعمل به، بل كأنه لم يصدر على الإطلاق، ثم عدلت عن ذلك، وقررت أن حكمها لا يلغي التشريع المقرر عدم دستوريته.

أما في العراق فقد قررت المحكمة الاتحادية العليا أن أحكامها كأصل عام تكون نافذة من تاريخ صدور حكمها بالإعلان عن عدم الدستورية مالم ينص في تلك الاحكام على سريان نفاذها من تاريخ محدد بالحكم أو القرار أو ينص على سريانها على واقعة محددة، وذلك ما تضمنه قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٢٨ / اتحادية / ٢٠١٨ / في 2018/2/12)<sup>(3)</sup>.

كما أن مستوى التأثير يختلف في مجال صناعة السياسة العامة من قبل القضاء الدستوري تبعاً للدور الذي يباشره بوصفه مشرعاً سلبياً فالقاضي

<sup>1</sup> أشرف ثامر محمد علي، الدور السياسي للقضاء الدستوري، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، مصر، 2011، ص ٢٧٣-٢٧٤.

<sup>2</sup> فهمد أبو النصور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦، ص ٢٥٧.

<sup>3</sup> قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية بالعدد (٢٨ / اتحادية / ٢٠١٨ / في 2018/2/12).

الدستوري طبقاً لهذا الدور السلبي لا يمارس وظيفة تشريعية على أساس سلطة تقديرية سياسية تتمثل بإنشاء قواعد قانونية من خارج الدستور، فسلطته هنا تقتصر على إعلان للقواعد الدستورية من الدستور ذاته، أي أنه هنا يعلن عما يتضمنه الدستور من قواعد خالفها التشريعات التي وضعتها السلطة التشريعية فلا يعمل على تصويب هذه التشريعات بل يترك هذه المهمة للمشرع، فدوره يقتصر فقط على إلغاء القواعد المخالفة للدستور ومن ثم يأتي دور المشرع استجابة لحكم القضاء الدستوري ليضع قواعدً جديدةً بدلاً عن القواعد المحكوم بعدم دستورتها.

وهذا الدور السلبي للقضاء الدستوري هو ما بينه الفقيه (كلسن) في مقالته عن العدالة الدستورية (الضمانة الدستورية للدستور)، الذي بين فيها أن هذا النوع من الدور الرقابي هو ما يتسق مع مبدأ الفصل بين السلطات فعلى الرغم من أن إلغاء التشريع بما يضمنه من قواعد قانونية عامة معناه إرساء قاعدة قانونية عامة جديدة على خلاف القاعدة الملغية لأن إلغاء التشريع له ذات الطابع العام لتبنيه، وهو ما يعكس الوظيفة التشريعية للقضاء الدستوري، إلا أن هذا لا يعني القبول بمباشرة الوظيفة التشريعية من قبل القضاء الدستوري حتى وإن كان نشاطه يعد تعبيراً عن نشاط تشريعي سلبي، وذلك لأن الوظيفة التشريعية تبقى متميزة من حيث المدى فهي تتسم بالخلق والإنشاء الحر للقواعد القانونية بما لا يخالف الدستور فقط دون أن يشترط فيها مطابقتها، وهو ما لا يوجد في وظيفة القاضي الدستوري الذي تتحدد وظيفته بالإعلان عن القواعد القانونية التي يضمنها الدستور وهي وظيفة قضائية لا تباشر إلا تنفيذاً للقواعد الدستورية.

كما يرى البعض إن الطابع السلبي لهذه الرقابة معناه أن دور رقابة الإلغاء يقتصر على الإلغاء السلبي للقواعد القانونية وهو ذات الدور الذي يباشره المشرع عند إلغاء التشريع بتشريع آخر، فيقول "قرار المحكمة الدستورية بإلغاء القانون ينطوي على نفس الخاصية التي عند القانون (الملغي) لقانون آخر، ويعد هذا عملاً سلبياً للتشريع باعتبار أن سلطة تعديل وإلغاء القوانين هي اختصاص أصيل للمشرع الذي له سلطة إلغاء القوانين وهو بالنتيجة جهاز ذو سلطة تشريعية".

وبذلك يتضح لنا أن الدور الرقابي للقضاء الدستوري ينطوي على وظيفة تشريعية سلبية ذات وجهين الأول يقتصر بها على تحديد المضمون القاعدي للنص الدستوري دون أن تملك سلطة ابتداع أو خلق جديد للقاعدة القانونية من خارج الدستور، والثاني يتمثل بقصر هذه الوظيفة التشريعية على الإلغاء للقواعد القانونية دون أنشائها، وبما أن وظيفة إلغاء التشريعات هي وظيفة تشريعية فإن جهة الرقابة تملك سلطة تشريعية أيضاً لكن ببعد واحد وهو الإلغاء دون الإنشاء، وإن كانت تؤدي إلى خلق مضاد للقاعدة الملغية.

يبقى السؤال الأخير ههنا هو هل يتوقف النشاط القضائي عند هذا الحد؟ أم أنه يتحول من مشرعاً سلبياً إلى مشرعاً إيجابياً، نتيجة لتطور تقنياته في مجال الرقابة الدستورية.

لقد بينا سابقاً أن ممارسة السلطة في الدولة تتضمن توجيه الأوامر والنواهي إلى المحكومين وتوجيه هذه الأوامر والنواهي في الدولة الحديثة لابد أن يتم وفقاً لأصول وقواعد محددة، أي يجب أن تتم وفقاً للدستور، وهذا هو ما يعبر عن مبدأ سيادة القانون الذي يخضع له الحاكم والمحكوم على حد سواء، وبما أن توجيه الأوامر والنواهي يتم في الدولة على شكل قواعد قانونية من السلطة المختصة بالتشريع بالتالي فإن ممارسة السلطة تظهر لنا من خلال هذه التشريعات، ومن ثم فإن تحديد خيارات المجتمع السياسي واعتمادها في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية يتم من خلال القواعد القانونية التي تصدر من السلطات بتشريعها، وبناء على ذلك يتضح لنا عمق الصلة بين التشريع ووضع السياسة العامة في الدول، فمن خلال التشريعات تعتمد السياسات في الدولة وهذا هو ما يوضح الدور للوظيفة التشريعية في الدول فمن يملك الوظيفة التشريعية فيها، يملك وضع سياساتها.

ولتوضيح أعلاه هو ما يمكننا من الدخول لبيان دور المحاكم الدستورية كمشرع إيجابي، في مجال صنع السياسة العامة في الدولة من خلال رقابتها على الدستورية، لقد أدراك رجال الثورة الفرنسية قبل غيرهم مقدار المكانة والسلطة التي تحظى بها جهة الرقابة على الدستورية في الدولة في حالة إيجادها، لذلك وتحت تأثير المبدأ التمثيلي (النيابي)، رفض إيجاد هكذا هيئة تمارس اختصاص الرقابة على دستورية التشريعات في بدايات هذه الثورة.

لكن توسع دور القضاء الدستوري في دول العالم عموماً في أعقاب الحرب العالمية الثانية، تبعا لعدة عوامل منها لزوم تدخل القضاء الحماية الحقوق والحريات العامة، وعجز السلطات السياسية التقليدية عن ضمان الديمقراطية، وتحديث الانظمة الدستورية وتطويرها نتيجة الاجتهاد الدستوري<sup>(1)</sup>، فكان من نتائج هذا التوسع أن أثر للعدالة الدستورية دورها المساهم في الوظيفة التشريعية حتى في الدول ذات النظام اللاتيني فنلاحظ أن العدالة الدستورية فيها تساهم مباشرة في عملية صنع القوانين من خلال اختصاصها الرقابي الوجوبي أم الاختياري، فهذه الرقابة القبلية تعكس مدى مساهمة صاحب الرقابة بالعملية التشريعية فتكون جزءا من عملية وضع القانون، فمن مقتضيات هذه الرقابة أن يصبح ممارستها صانعا للقوانين وهذا ما يعبر عن مشاركة في الوظيفة التشريعية، لذا وصف الفقه القاضي الدستوري بهذه الانظمة بأنه مشرع ثان، أي أنه أقر بالدور الإيجابي الذي يباشره القاضي الدستوري من خلال رقابته السابقة على التشريع<sup>(2)</sup>.

وتأسيساً على ذلك يبدو لنا أن الرقابة الدستورية في النظام اللاتيني قد فسح المجال لها كغيرها للمشاركة بالوظيفة التشريعية فهي تتجاوز تقنيات القضاء الدستوري بالأنظمة الأخرى القائمة على الاحكام المنشئة، أو المضيفة، أو الاستبدالية، أو الإيعازية، أو الحكم بعدم الدستورية الجزئي.

على أن ذلك لا يعني بحال من الأحوال حلول القاضي الدستوري محل السلطة التشريعية في مباشرتها لوظيفتها في تشريع القوانين بأن تضع تشريعات بصورة مستقلة ومنفردة، فالاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يبقئها السلطة المؤهلة من حيث التمثيل النيابي للقيام بالوظيفة التشريعية، فتباشر اختصاصها بناء على الإجازة الدستورية؛ وفقاً لما يقرره الدستور من ضوابط محددة الإجراءات ومضامين التشريع،

<sup>1</sup> عصام سليمان، أين نحن من العدالة الدستورية "توسعي صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان"،

منشورات المجلس الدستوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٣.

<sup>2</sup> هزيل جلول، القاضي الدستوري مشرع من الدرجة الثانية، المجلة المصرية للدراسات القانونية

والاقتصادية، العدد الثامن، الجزء الثاني، القاهرة، ٢٠١٦، ص 512.

وتخضع بعملها ذلك للمساءلة السياسية من الناخبين.

إن التوسع الذي طال العدالة الدستورية باعتبارها عدالة غير معصوبة العينين ولا مغلولة اليدين مكنها من ابتكار تقنيات متخلفة لإكمال الوظيفة التشريعية التي تمارسها الهيئات النيابية بما يحقق لها البقاء والانسجام مع الدستور، فيتدخل في أحيان لتصويب التشريعات الصادرة؛ وهذا ما يعبر عن دور إيجابي يتجاوز حدود نطاق إعلان المطابقة، أو عدم المطابقة مع الدستور، ويثني الفقه على هذا الدور ويرى فيه عدم انتهاك القواعد توزيع الاختصاص المقررة بموجب مبدأ الفصل بين السلطات، بل بالعكس يرى إن هذا العمل الإيجابي يعد عملاً مساعداً للمشرع كونه يبقى على التشريعات بعد أن يعدل ما أصابها من عيوب.

فكما هو معلوم أن طريقة تفسير القاضي الدستوري مختلفة عن غيره من القضاة، فهو يأخذ بحسابه جملة من الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ظل المصلحة العامة للجماعة، لذا لم يكتف بمعايير وضوابط التفسير التقليدية بغية عدم جعل الدستور أداة جامدة وعاجزة عن الوثوب مع تقدم الجماعة فكان من نتيجة ذلك الاعتراف أخذه بالتفسير المضيف الذي سمح له بالإضافة للتشريعات بغية توافقه مع الدستور فيتدخل بالمضمون القاعدي لنص ويضيف له ما يستلزمه فيعالج عيوبه<sup>(1)</sup>.

على أن ما يجدر الإشارة إليه ههنا أن هذا الدور التشريعي للقضاء الدستوري يتسع ويضيق اتباعاً لفلسفة ومعتقد القاضي الدستوري ذاته، فعمل القضاء الدستوري يتنازع اتجاهان، الأول يعتمد على النشاط القضائي الذي يرى أن من واجب القاضي الأخلاقي التدخل لإدارة شؤون المجتمع وتحفيز السلطات الأخرى على النهوض بواجباتها التي يعتقد بلزوم النهوض بها من قبل هذه السلطات أي يعكس في قراراته رؤيته لدور السلطات في المجتمع والثاني يتمثل بالإمتناع القضائي القائم على أن دور القضاء الدستوري هو

<sup>1</sup> محمد فوزي التويجي وآخرون، تفسير القاضي الدستوري المضيف ودوره في تطوير القانون، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون ... أداة للإصلاح والتطوير)، العدد 5، كلية القانون الكويتية، ٢٠١٧، ص ٢٠-١٨.

دور قضائي صرف وليس من اختصاصه أو واجبه التأثير في السياسات العامة إلا بمقدار ما يستلزمه العمل القضائي<sup>(1)</sup>.

## المطلب الثاني

### موانع تحول دور القاضي الدستوري في مجال السياسة العامة

إن الأحكام الصادرة من القضاء الدستوري المتضمنة للسياسات العامة ذات بعد خطير نتيجة صفة البتات والإبرام التي تحظى بها أحكامه فلا تخضع لأي نوع من أنواع المراجعة القانونية<sup>(2)</sup>، ونرى أن هذا السبب بالإمكان الرد عليه بأن وسيلة القضاء بمواجهة هكذا بنات هو تقنية العدول التي استقرت بأحكام القضاء الدستوري المقارن<sup>(3)</sup>.

وتحت ذات المنطق الديمقراطي رفض هذا الدور النشاط للقضاء الدستوري لكن من زاوية مالية، فتقرير السياسة المالية للدولة هي من المسائل السياسية التي تستقل السلطة التشريعية بها وتتمتع في مجالها بسلطة تقديرية واسعة، فالسياسات العامة وإن كان إقرارها يتم من خلال النشاط التشريعي، إلا أنها تتضمن برامج ومشاريع ونفقات واسعة، أي أنها سياسات ذات جنبه مالية فالخطر الذي يدهم السلطة التشريعية ههنا لا يجعل القضاء الدستوري مشرعاً فوق المشرع فحسب، بل يتعداه إلى تحكم القضاء بمسائل سياسية صرفة لا مسائل قانونية فقط وهي مسائل لا تخضع لضوابط دستورية واضحة ودقيقة، تمكن القضاء الدستوري من التدخل في مجالها وهو ما يقود بالمحصلة إلى هدر الحكم الديمقراطي القائم على رأي الأغلبية، وجعل القرار

<sup>1</sup> ياسين العيثاوي وسلام المشهداني، صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، مركز الكتاب الأكاديمي، برلين، ٢٠١٦، ص ١٢٥-١٢٦.

<sup>2</sup> نص المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

<sup>3</sup> يعرف العدول (التحول) بأنه "كل حكم يفرض قاعدة جديدة ومختلفة، عن تلك المتبعة في القضية السابقة، وهذا المبدأ الذي تم العدول عنه، أخذ به نتيجة السياسة قضائية ناتجة عن اتجاهات حكومية أو فقهية. عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في أحكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص 25.

### الفصل بشأنها الأقلية لا تمثيل نيابي لها.

وقد برر هذا الرفض من زاوية تقنية فمسائل السياسة العامة هي من المسائل التقنية التي تحتاج إلى الخبرة والمعلومات الكثيرة، والبيانات المتعددة وهو مما لا يملكه القضاء الدستوري، والعكس صحيح بالنسبة للسلطات السياسية الأخرى، فالخبرة في مجال السياسات العامة ميدان طبيعي لهذه السلطات، فالسلطة التنفيذية بحكم الإمكانيات البشرية والمالية تقرر لها المبادرة التشريعية وهي مبادرة ذات بعد سياسي أكثر مما هو قانوني، والسلطة التشريعية بحكم اتصالها وتواصلها مع المواطنين؛ تكون أكثر تحسس لمشاكل المجتمع ومطالبه، وهذا ما يعد أسامنا كافيًا لفهم أو تبرير رفض المحاكم رقابتها على ملاءمة التشريع وحكمته، فهي مسائل ذات بعد تقني وسياسي يعجز القضاء الدستوري أن يخوض بغمارها، وبالعكس أن فسح المجال أمام القضاء الدستوري بهذا المجال معناه جعله سلطة مبادرة وبرامج وهذا مما لم يقرر للقضاء الدستوري في حدود الرقابة الدستورية، وخير مثال على ذلك ما يقرر على الدولة من التزامات دستورية في مجال العدالة الاجتماعية، فنلاحظ أن الجيل الثاني من الحقوق وهي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وعلى الرغم من الاعتراف الدستوري لها، إلا أنها تفرض على القاضي الدستوري التزام سلبي يمنع من التدخل في إنفاذها كونها مسائل تحتاج إلى أموال وخبرة وقياس لظروف الدولة وقدراتها، أي أنها مسائل ذات مراكز ووجوه متعددة لا يمكن للقضاء الدستوري مجاراتها والإحاطة بجوانبها، والحكم الذي يصدر في مجالها يترك أثراً على الدولة برمتها لا على مسألة دستورية متعلقة بأطراف محددة.

فالقوانين تحتاج قبل إقرارها إلى دراسات مستفيضة للمجالات المراد تنظيمها أو أحداث التغيير فيها، والتنبؤ بالتغيير وأسلوب تحقيقه، والآثار الناجمة عنها قائمة على أسس علمية بغية أن تحدث الأثر المطلوب منها، أي أن واضعوا السياسة لا بد أن تتوفر لديهم القدرات الفنية والخبرات الكافية بغية وضع سياسات عامة منتجة وفاعلة مستجيبة لظروف المجتمع وحاجاته، فالقوانين مثلها مثل سائر الظواهر الاجتماعية الأخرى، تتأثر بالعوامل الاجتماعية المختلفة من تكوين المجتمع ونظامه السياسي، والظروف الاقتصادية والثقافية وبمراعاة ذلك يتحقق للقوانين تفاعلها مع بيئتها وظروف وضعها،

فهناك تفاعل مستمر وتأثير متبادل بين النص القانوني والعوامل الاجتماعية المرتبطة به في مختلف مراحلها سواء حين التحضير له، أو حين وضعه، أو حين تفسيره وتطبيقه.

وبتحليل الأسباب أعلاه يبقى السؤال ههنا، لماذا لا يمنح مثل هذا الدور للقضاء الدستوري في مباشرة الوظيفة التشريعية ومن ثم توسع دوره في مجال السياسات العامة؟، لقد برر رفض منح مثل هذا الدور للقضاء الدستوري بالاستناد إلى أن منحه هذا الدور معناه هدم فكرة التوازن بين السلطات؛ فالإقرار بهذا الدور يؤدي إلى عدم قدرة القضاء بمباشرة مهامه بشكل صحيح نتيجة الدمج بين وظيفة القضاء والحكم، وهو مالا يمكن القبول به، فالغاية من مبدأ الفصل بين السلطات لا تقف عند حد تفتيت السلطة لمنع المفسدة بها كون السلطة المطلقة مخدة مطلقة، بل توجد غاية أخرى لا تقل شأنًا عن ذلك تتمثل بتوزيع وظائف الدولة بين هيئات طبقا للخبرة التي تحظى بها كل من هذه الهيئات، وزيادة على هذه الأسباب رفضت فكرة منح القضاء جزءا من الوظيفة التشريعية، بالاستناد إلى أن الأخذ بهذه الفكرة والقبول بهذا الدور معناه منح القضاء سلطة مطلقة، نتيجة عدم خضوعه لآليات التحقق والموازنة الموجودة بين السلطات الأخرى، لاسيما أنه لا يخضع القواعد المساءلة النيابية التي يملكها الناخبين فتتعدم تقرير مسؤولية السياسية القائمة على رأي الناخبين.

على إن التحول بمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات الذي سمح بموجبه للسلطة التنفيذية ممارسة قدرا كبيرا من الوظيفة التشريعية، لماذا لا يسمح وفقاً لهذا الفهم الجديد لمبدأ الفصل بين السلطات، للقضاء بممارسة جزءا يسير من الوظيفة التشريعية، يرفض البعض ذلك بالقول أن منح القضاء الدستوري مثل هذا الدور معناه هز المبدأ الديمقراطي المتمثل بالشرعية الانتخابية (التمثيلية)، التي حولت السلطة التشريعية مباشرة الوظيفة التشريعية.

ونرى أن هذا الرفض لا يمكن القبول به لسببين، الأول أن جميع السلطات تباشر وظائفها من خلال الدستور، فإذا كان الدستور ذا الأسس الديمقراطية هو من يجيز مثل هذا الدور فما مورد الرفض فالإرادة العامة

الدستورية هي إرادة الشعب، والإرادة التمثيلية تأتي في مرتبة تالية لها، وبذلك وعلى أساسها تقررت الرقابة الدستورية على الأعمال التشريعية الصادرة من البرلمان التي تخالفها، ثانياً إن طبيعة تشكيل جهة الرقابة الدستورية تتشابه مع طبيعة تشكيل السلطة التنفيذية ف كلا السلطتين يتم اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب غير المباشر في الأنظمة الدستورية الديمقراطية، وبالتالي لماذا نقبل بممارسة جزءا من الوظيفة التشريعية من السلطة التنفيذية، ولا نقبل بذلك من السلطة القضائية؟ سوى الاحتجاج بأن استقرار الممارسة في الدول قائمة على ذلك، أما بخصوص المسألة فهي وإن كانت غير متحققة بذات القدر مع أعضاء جهة الرقابة الدستورية، إلا أنها موجودة من خلال التنظيم التأديبي الذي يخضعون له وهي وإن كانت بأقل مما يمارس مع أعضاء الحكومة فمردة إلى أمرين، الأول يتعلق بحجم المهام الموكلة للسلطة التنفيذية، بالقياس مع القضاء الدستوري، والثاني يتعلق بصلاح أعضاء القضاء الدستوري بالمقارنة مع أعضاء الحكومة.

ويرى الفقه الدستوري كما بينا سابقاً أن القضاء الدستوري أصبح عنصراً أساسياً في تحقيق التوازن بين السلطات، والحفاظ على حد من التوازن داخل البرلمان نفسه، ورفع مستوى أدائه، والدور الذي يضطلع به يصب عامة في صالح البرلمان وإن بدا أن هناك تنافس أو تناحر بين البرلمان من جهة والقضاء الدستوري من جهة أخرى. فالأزمة في العلاقة بينهما قد تنشأ أحياناً ويتم تجاوزها لأن مقتضيات الديمقراطية بمفهومها الحديث تتطلب تكاملاً بين الأدوار التي تقوم بها السلطة التشريعية والقضاء الدستوري. وتبقى المسألة مرهونة بالديمقراطية نظاماً ونهجاً في ممارسة السلطة.

إن طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والقضاء الدستوري هي علاقة شديدة الحساسية وبالتالي على القضاء التزام الحذر والحيطة العالية حين مباشرة مهامه الرقابية، وذلك نتيجة التحول في المفاهيم الديمقراطية لاسيما المتعلقة بالقانون، حيث لم يعد ينظر للقانون باعتباره المعبر عن الإرادة العامة إلا بقدر مطابقته للدستور وهذا ما يعني لزوم تقيد البرلمان حين ممارسة اختصاصاته بما يقرره الدستور من مبادئ وقواعد، وبالتالي لم يعد بالإمكان الاحتجاج بأن البرلمان ممثل لإرادة الشعب، فإرادة الشعب الحقيقية هي

الإرادة المتمثلة بالدستور من حيث الأصل.

لكن هذا التحليل القانوني للرقابة على الدستورية يبقى تحليل نظري مجرد ينصدم مع التوسع الملحوظ في مجال الرقابة الدستورية، فالقضاء الدستوري ماض باجتهاداته التي تجعل منه الأستاذ الملقن لتلاميذه فيلقن البرلمان دروساً بالتشريع وقد يبلغ بهذا التلقين إلى حد حلوله محل البرلمان في ممارسة التشريع، وبالتالي يكمن هنا مكنم الخطر والاعتراض على هذا النشاط فننتقل من الرقابة على الدستورية إلى مصادرة الاختصاص التشريعي للبرلمان.

وهذا التحليل هو ما أوجب الدعوى إلى وجوب التزام القضاء الدستوري حدود اختصاصه الرقابي المفوض به دستورياً والذي لا يعني أن يتحول بهذا الاختصاص إلى حد الحل محل البرلمان فاخصاصه لا يمكنه من التقييم والتقرير كما في اختصاص السلطة التشريعية.

وعلى الرغم من ذلك يبقى القضاء الدستوري شريكاً فعلياً في التشريع، فكما هو معلوم الشريك يساهم بالمنع كما يساهم بالقرار، بل وأكثر من ذلك يبقى الدور التشريعي الذي يحظى به القضاء الدستوري متجاوزاً حدود الرقابة المباشرة إلى الرقابة المتوقعة منه، فما دام اختصاصه الرقابي قائماً يبقى شريكاً حتى وإن لم يمارسه لأن السلطة التشريعية حين وضعها التشريع تبقى الخشية لديها قائمة من إجراء هذه الرقابة في المستقبل<sup>(١)</sup>، لذا تسمى بتشريعية احترام المبادئ والقواعد التي أقرها القضاء الدستوري باجتهاده وهذا ما يعني بالنتيجة أن الوظيفة التشريعية لم تعد حكراً على السلطة التشريعية، بل تشترك بها السلطات الثلاث تشاركاً تنافسياً، فكما يكون غالباً للحكومة المبادرة التشريعية، والسلطة التشريعية المناقشة والإقرار يكون للقضاء الدستوري الإبطال والإرشاد لما يجب أن يكون عليه التشريع، وما يثبت هذا الأمر هو التطور الذي يحدث في مجال الرقابة الدستورية، فانتقل دور القاضي الدستوري من المراقب، إلى دور القاضي الفعلي ذو القدرة التقييمية كما في قدرة التقييم التي يحظى بها المشرع.

<sup>١</sup> حسين أحمد مقداد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٣٠١-٣٠٣.

ختامًا لكل ذلك نرى أن ما تم إثارته في شأن دور القاضي الدستوري في مجال السياسة العامة هي مخاوف حقيقة وفعالية تحتاج إلى الوقوف عندها، فالقضاء الدستوري بقدر ما يعد ضمانا للحقوق والحريات وبمقدار مساهمته في تطوير وتحديث الانظمة الدستورية يبقى عملة عملا محفوفًا بالمخاطر، محتاج دوماً للتذكير بحدوده ونطاقه، فقد ينقلب هذا التوسع إلى خلاف المتوقع فيتحول القضاء من سلاح لحماية الحقوق والحريات إلى سلاح للانتقاص منها وتضييقها، لاسيما إذا كان هذا القضاء قضاء غير مستقل وخاضع للسيطرة السلطة التنفيذية فتسيس أحكامه كيفما تشاء، كما أن الخوف الأكبر بخصوص هذا الدور وحسب رأينا ننطلق به من زاوية أخرى غير التي أثارها الآخرون وهي أن عمل القاضي الدستوري وعلى الرغم من الضوابط الإجرائية والقيود الموضوعية له، يبقى ذا سلطة تقديرية واسعة لاسيما فيما يتعلق بالقيود الموضوعية العملة، فنظرية التقيد الذاتي التي تفرعت منها النظريات الأخرى كقربنة الدستورية، والأعمال السياسية، وملاءمة التشريع، هي وبحسب الأصل قيد ذاتي له أي أنها لا تقع خارج إرادته وسلطانة ومن ثم يبرز هنا التخوف من التحلل من هذا التقيد بما يضر بالصالح العام، وبالتالي فإن خير وسيلة لضمان عدم تحقق ذلك هو القاضي الدستوري ذاته، فلا بد أن تسند هذه المهمة الخطرة لمن يملك المؤهلات المطلوبة كالكفاءة المالية، والخبرة الحقيقية، والاستقلال الفعلي، ليكون الحامي للدستور ومصالح المجتمع.

## خاتمة

في ختام هذا البحث، يتضح أن دور القضاء الدستوري في تشكيل السياسة العامة يمثل عنصرًا حيويًا في تعزيز العدالة وحماية الحقوق والحريات. إن التوسع في نشاط القضاء الدستوري يعكس التحديات والفرص المتاحة، حيث يمكن للقضاء أن يلعب دورًا فعالًا في توجيه السياسات العامة، خاصة في ظل عدم استقرار التشريعات وعجز السلطات السياسية عن تلبية احتياجات المجتمع. ومع ذلك، فإن هذا الدور يأتي مع مخاطر محتملة تتعلق بتداخل الأدوار بين السلطات، مما يتطلب الالتزام بالحدود الدستورية.

## النتائج

- 1- أظهر البحث أن القضاء الدستوري أصبح له دور متزايد في تشكيل السياسة العامة، مما يعكس تفاعلًا معقدًا بين السلطات.
- 2- يمكن للقضاء الدستوري أن يكون ضمانًا فعالة لحماية الحقوق والحريات، خاصة في حالات عدم قدرة السلطات التشريعية أو التنفيذية على تحقيق ذلك.
- 3- تبرز المخاوف من أن يؤدي توسع دور القضاء الدستوري إلى تجاوز الحدود المرسومة له، مما قد يهدد مبدأ الفصل بين السلطات.
- 4- تأكيد أهمية استقلال القضاء الدستوري عن التأثيرات السياسية لضمان تحقيق العدالة.

## التوصيات

- 1- يجب على الدول اتخاذ التدابير اللازمة لضمان استقلال القضاء الدستوري عن السلطة التنفيذية والتشريعية، مما يعزز من فعالية دوره في حماية الحقوق.
- 2- ينبغي تحديث التشريعات لتواكب التطورات الاجتماعية والاقتصادية، مما يتيح للقضاء الدستوري ممارسة دوره بشكل أكثر فعالية.
- 3- يجب تعزيز آليات الرقابة القضائية لضمان التزام السلطات بالتشريعات والدستور، مما يساهم في تحقيق العدالة والمساواة.

3- ينبغي توفير برامج تدريبية متقدمة للقضاة لتعزيز مهاراتهم في التعامل مع القضايا ذات الطبيعة السياسية والاجتماعية.



## المصادر والمراجع

### الكتب

- 1- حامد شاكر محمود الطائي، العدول في الاجتهاد القضائي، ط1، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٨.
- 2- حسين أحمد مقداد، المدلول الساسي والقانوني للدستور ودور القاضي الدستوري في تحقيق التطابق بينهما، دار النهضة العربية، القاهرة، 2024.
- 3- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
- 4- سعد عبد الجبار العلوش، دراسات معمقة في العرف الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧.
- 5- سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015.
- 6- عبد الحفيظ علي الشيمي، التحول في أحكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- 7- عبد الرزاق السنهوري، رقابة الإنحراف باستعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، مصر، 1952.
- 8- عصام سليمان، القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد الخامس، ٢٠١١.
- 9- عصام سليمان، أين نحن من العدالة الدستورية "توسعي صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان"، منشورات المجلس الدستوري، بيروت، ٢٠١٧.
- 10- فهد أبو النور، القضاء الدستوري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦.

- 11- محمد سليمان الأحمد، قاعدة نصل أوكام ودورها في تكوين ملكة قانونية سليمة، زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
- 12- مدحت المحمود، شرح قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٩٩ المعدل، ط3، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩.
- 13- هديل محمد حسن المياحي، العدول في أحكام القضاء الدستوري في العراق - دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2015.
- 14- ياسين العيثاوي وسلام المشهداني، صنع القرار السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، مركز الكتاب الاكاديمي، برلين، ٢٠١٦.



## الاطاريح

- 1- حسن علي عبد الحسين البديري، دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، النجف الأشرف، العراق، ٢٠٢٠.
- 2- أشرف ثامر محمد علي، الدور السياسي للقضاء الدستوري، أطروحة دكتوراه، جامعة أسيوط، مصر، 2011.

## البحوث

- 1- راقية عبد الجبار علي، تأصيل دور القاضي في تكوين القاعدة القانونية، المجلة العربية للفقهاء والقضاء، العدد 46، جامعة بغداد، 2016.
- 2- عبد الصمد رحيم كريم زنكنة، دور القاضي الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد ١٦، ٢٠١٦.
- 3- عبد المجيد غميحة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مجلة الملحق القضائي، العدد ٤٢، القاهرة، ٢٠٠٩.
- 4- محمد عبد اللطيف، الدستور والمنافسة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 38، جامعة المنصورة، مصر، 2015.
- 5- محمد فوزي التويجي وآخرون، تفسير القاضي الدستوري المضيف ودوره في تطوير القانون، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون ... أداة للإصلاح والتطوير)، العدد 5، كلية القانون الكويتية، ٢٠١٧.

6- هزيل جلول، القاضي الدستوري مشرع من الدرجة الثانية، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الثامن، الجزء الثاني، القاهرة، ٢٠١٦.

7- وليد محمد الشناوي، دور المحاكم الدستورية كمشرع ايجابي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد 62، القاهرة، 2017



## ضوابط التعاقد في العقد الإلكتروني

إعداد الطالب/ أحمد ماجد كامل

الاستاذ الدكتور محمد عبده / تدريسي في الجامعة



## المقدمة

فرضت الثورة الرقمية واقعا قانونيا جديداً تجاوز الحدود التقليدية للتعاقد، فأصبحت العقود تُبرم إلكترونياً من خلال وسائط الاتصال الحديثة دون التقاء مادي بين الأطراف، ودون توقيع يدوي أو تبادل ورقي. هذا التحول التقني لم يحدث فقط تغييراً في الشكل، بل أفرز بيئة قانونية خاصة تحتاج إلى ضوابط تنظيمية دقيقة تحكم العلاقة التعاقدية منذ لحظة التعبير عن الإرادة وحتى تنفيذ العقد.

في هذا السياق، يُعد العقد الإلكتروني شكلاً من أشكال التعاقد الذي يتم من خلال الوسائط الرقمية، سواء كان عبر البريد الإلكتروني، أو المواقع الإلكترونية، أو التطبيقات الذكية، أو حتى تقنيات الذكاء الاصطناعي والبلوك تشين. غير أن التوسع في هذا النمط من التعاقد ترافق مع تحديات قانونية فريدة، منها ما يتعلق بصحة الرضا، ومشروعية المحل، وتحديد هوية الأطراف، وحجية الإثبات، وضمنان تنفيذ الالتزامات في بيئة افتراضية عابرة للحدود.

ومن هنا تبرز الحاجة إلى ضوابط قانونية وأخلاقية وتقنية تنظم عملية التعاقد الإلكتروني وتحمي التوازن بين الأطراف، خصوصاً في ظل وجود طرف ضعيف -غالبًا ما يكون المستهلك- يواجه مؤسسات وشركات ذات إمكانيات فنية وقانونية كبيرة. وقد حرصت معظم التشريعات الحديثة، إلى جانب الاتفاقيات الدولية، على إرساء مبادئ خاصة للعقود الإلكترونية تأخذ بعين الاعتبار خصوصية هذه البيئة، وتُراعي المخاطر المترتبة عليها.

## أولاً\_ أهمية البحث:

1. تتمثل في الإسهام في توضيح المفاهيم المرتبطة بالتعاقد الإلكتروني وتحديد طبيعة الضوابط القانونية التي تحكمه، مع مقارنته بالقواعد التقليدية للعقود.
2. تتجلى في تمكين أطراف التعاقد الإلكتروني من إدراك حقوقهم وواجباتهم، وتجنب الوقوع في ممارسات تنفر إلى الضمانات لا سيما في ظل التوسع العالمي في التجارة الإلكترونية.
3. تساعد الدراسة على كشف أوجه النقص أو الغموض في التشريعات الوطنية (مثل القانون العراقي) بشأن التعاقد الإلكتروني، واقتراح سبل لتطويرها بما يواكب المعايير الدولية.
4. تسلط الضوء على أهمية التحقق الرقمي، والتوقيع الإلكتروني، وآليات إثبات التعاقد في البيئات الافتراضية، بما يعزز من موثوقية العقود الإلكترونية أمام الجهات القضائية.

## ثانياً\_ أهداف البحث:

تحديد مفهوم العقد الإلكتروني وتمييزه عن باقي العقود التقليدية.

1. تحليل الضوابط القانونية التي تحكم التعاقد الإلكتروني في مختلف مراحلها (الإيجاب، القبول، التنفيذ).

2. توضيح الشروط الخاصة لصحة الإرادة في التعاقد الرقمي، وأثر الخداع أو الإكراه الإلكتروني.
3. دراسة دور الوسائل التقنية، كالتوقيع الإلكتروني والتشفير، في ضمان صحة العقد وسلامته القانونية.
4. بيان موقف القوانين الوطنية - لا سيما القانون العراقي - من تنظيم العقود الإلكترونية، ومدى التزامها بالمعايير الدولية.

### ثالثاً\_ إشكالية البحث:

تدور الإشكالية المحورية حول:

ما هي الضوابط القانونية والتقنية التي ينبغي أن تحكم التعاقد الإلكتروني، لضمان صحته وسلامته وتنفيذ التزاماته، وما مدى كفاية التشريعات الحالية - وخاصة في العراق - لمواكبة هذا النمط المستجد من العقود؟  
وتتبع منها الإشكالات الفرعية التالية:

1. كيف يُتحقق من صحة الإرادة في التعاقد الإلكتروني؟
2. ما هي المتطلبات الخاصة لتحديد هوية الأطراف وضمان التوقيع؟
3. كيف يتم إثبات العقد الإلكتروني في ظل غياب المستندات الورقية؟
4. هل توجد حماية كافية للطرف الأضعف (المستهلك) في العقود الرقمية؟
- 5.

## رابعاً\_ منهج البحث:

تقوم هذه الدراسة على جملة من المناهج القانونية المتكاملة، أبرزها:

- 1\_ المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية المحلية والدولية ذات الصلة بالعقد الإلكتروني وضوابطه، وبيان مدى انسجامها مع متطلبات البيئة الرقمية.
- 2\_ المنهج الوصفي: لعرض وتوصيف واقع التعاقد الإلكتروني من الناحية العملية، مع بيان آليات إبرام العقود إلكترونياً في السياقات المختلفة (الاستهلاكية، التجارية، الحكومية).

## خامساً\_ خطة البحث

المطلب الأول التعاقد عبر الانترنت.

الفرع الأول المشاكل القانونية وتحديد المسؤولية في العقد الإلكتروني.

الفرع الثاني ضرورة توفر الشبكات الإلكترونية للتعاقد عن بعد.

المطلب الثاني ماهية الإلتزام بالإعلام الإلكتروني قبل التعاقد.

الفرع الأول تمييز الإلتزام بالإعلام الإلكتروني عن المفاهيم المتقاربة.

الفرع الثاني الهدف من الإلتزام بالإعلام قبل التعاقد.

## المطلب الأول التعاقد عبر الانترنت

يجب أن تأتي خطوة التفاوض قبل العقد الإلكتروني، كما هو الحال بالنسبة لجميع العقود الأخرى تعتبر هذه المرحلة حاسمة بالنسبة للعقد لأنها تضمن أن الأطراف مستعدة جيداً للعقد وتساعد على تجنب الخلافات المستقبلية، وهذه القاعدة أبرزها العقد الإلكتروني الذي يسمح بالمعاملات المعقدة والتقنية.

لقد وفرت تقنيات الاتصال الحديثة وسائل اتصال متقدمة للغاية يمكن من خلالها إجراء التفاوض عن بُعد، يعتبر هذا النوع من التفاوض سريعاً ويوفر على المقاولين عناء التحرك، ولكنه أيضاً يخلق حالة من عدم اليقين والقلق فيما يتعلق بالجوانب العملية للتعاقد، خاصة عندما يتعلق الأمر بتأكيد هوية المتعاقدين، وطبيعة موضوع العقد، والضمانات المتبادلة، وسبل التنفيذ. الامر الذي يتطلب إتمام العديد من الجوانب الفنية التي تستوجب الدقة والتحري والاستعانة بأهل الخبرة على نحو يكسب التفاوض الثقة والحيوية. وبناءً على ذلك لابد لنا من تقسيم هذا المطلب الى فرعين الفرع الأول: المشاكل القانونية وتحديد المسؤولية في العقد الإلكتروني، وأما الفرع الثاني: ضرورة توفر الشبكات الإلكترونية للتعاقد عن بعد.

## الفرع الأول

### المشاكل القانونية وتحديد المسؤولية في العقد الإلكتروني

تقضي القواعد العامة المتعلقة بالمسؤولية المدنية بأن كل عمل من أحد الناس ينجم عنه ضرر غير مشروع بمصلحة الغير يجبر فاعله، إذا كان مميزاً على التعويض. ويسأل المرء عن الضرر الناجم عن إهماله وعدم تبصره، كما يسأل عن الضرر الناشئ عن فعل يرتكبه وتقسّم المسؤولية المدنية إلى نوعين مسؤولية تعاقدية ومسؤولية تقصيرية فالمسؤولية التعاقدية تنشأ عن الإخلال بالتزام تعاقدي والمسؤولية التقصيرية تترتب عند الإخلال بواجب قانوني يلزم الأشخاص بعدم الأضرار بالغير، ويلزم أيضاً بالتعويض من يضر الغير بتجاوزه في أثناء استعمال حقه، حدود حسن النية أو الغرض الذي من أجله منح هذا الحق. وتقوم المسؤولية المدنية، سواء كانت تعاقدية أو تقصيرية على ثلاثة أركان هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

كما قد تؤدي زيادة عدد الوسطاء والمتدخلين في خدمات الأنترنت في بعض الأحيان إلى صعوبة تحديد مسؤولية كل منهم، عن الأضرار الناتجة عن تبادل المعلومات والمعطيات في شبكة الأنترنت وهذا ما يفرض التساؤل عن مسؤولية الوسطاء على هذه الشبكة وهل ثمة حاجة ملحة إلى إصدار تشريع ينظم هذه المسؤولية أم أن القواعد العامة تكفي لتنظيمها؟

إن مستخدم الأنترنت هو كل شخص يتصل بموقع من مواقع الأنترنت بهدف الحصول على معلومات أو إرسالها أو تبادلها عبر الشبكة يتعدد مستخدمو

الأنترنت وبتزايد عددهم باضطراد في كافة أنحاء العالم ولكن بالرغم من اختلاف أماكن تواجدهم، فهم يشتركون بشيء واحد وهو : إما الحصول على المعلومة ذاتها أو ارسالها أي أن المستخدم إما أن يكون متلقياً للمعلومة أو مرسلًا لها.

ويسعى مستخدم الأنترنت إلى الاستعانة بمقدمي الخدمات الوسيطة في مجال شبكة المعلومات الدولية لكي يتمكن من الاستفادة بالخدمات المتعددة التي تتيحها هذه الشبكة ويتم ذلك سواء عن طريق الاشتراك العام وذلك باستخدام وسائل الاتصال المختلفة للدخول إلى الشبكة، أو عن طريق الاشتراك الخاص بالشبكة أو بموقع محدد عليها<sup>(1)</sup>.

ويتم تنظيم هذا الاشتراك عن طريق عقد يبرم بين مستخدم الأنترنت والمهني في مجال الاتصال والمعلوماتية، أيًا كان تكييفه كما ويجب أن يتضمن هذا العقد تحديد المعلومات التي يريدها المستخدم، وما إذا كان يجوز له الاحتفاظ بها أو معالجتها وإعادة بثها مرة أخرى.

كما يجوز أن يتضمن العقد شروطاً بشأن الاعفاء من المسؤولية، كما هو الأمر في القواعد العامة للمسؤولية التعاقدية، وبما أن العلاقة بين المستخدم والمهني كما ذكرنا، تبنى على العقد بينهما، فإن مسؤولية المستخدم من هذه الناحية تكون مسؤولية تعاقدية وتخضع بالتالي للقواعد العامة للمسؤولية التعاقدية وتبرز أهمية

(1) راسم سميح محمد عبد الرحيم، التجارة الإلكترونية في خدمة التجارة والمصارف العربية، الجزء الأول، اتحاد المصارف العربية، القاهرة، مصر، 2002، ص 184.

مسؤولية مستخدم الأنترنت في مجال النشر الإلكتروني بعدما انتشر استخدام الأنترنت في المعلومات على شبكة المعلومات الدولية وذلك لأن نشر المؤلفات والمجلات والصحف بمواضيعها المختلفة، بصورة رقمية تتيح الحصول عليها إما مجاناً أو بمقابل اشتراك مالي، ولا سيما بعدما اتخذت معظم دور النشر مواقع لها على الأنترنت إلى جانب انشطتها التقليدية<sup>(1)</sup>.

وأكثر من ذلك، فكثير من دور النشر الحديثة تسير أعمالها عبر الأنترنت بدون أن يكون لها مطابع أو مكاتب واقعية مادية ولربما أصبح النشر الإلكتروني يمثل تطلعات المستقبل للوصول إلى المعلومة ولا سيما أن النشر الإلكتروني يظل اجمالاً بمنأى عن الرقابة التي تقيد دور النشر العادية فينتج عن ذلك أن الصحف والمقالات التي تمنعها الرقابة تأخذ طريقها سريعاً إلى شبكة المعلومات الدولية بحيث أصبح يوسع مستخدم الأنترنت الإطلاع على الصحف والمجلات والمقالات والكتب المشار إليها وارسالها إلى غيرهم من دون أن يكون لذلك أية عواقب.

وقد أوجبت بعض التشريعات التعرف على شخص الناشر عبر شبكة المعلومات الدولية، لأن هذه الشبكة تعطيه مجالاً واسعاً للتخفي تحت غطاء إغفال اسمه أو التخفي تحت اسم مستعار أو اغتصاب أو انتحال اسم شخص من الغير فالقانون الفرنسي رقم 719/ 2000 الصادر في 1 آب 2000 والمتعلق بتعديل بعض

(1) رأفت رضوان، عالم التجارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2000، ص 231.

أحكام قانون حرية الاتصالات، رقم 86/1067 الصادر في 30 أيلول 1986 ألزم ناشري المعلومات عبر تقنيات الاتصال السمعية والبصرية بضرورة ذكر الاسم والموطن. وإذا كان الناشر شخصاً معنوياً، فيشترط ذكر اسم الشركة ومركزها وعنوانها، واسم مدير النشر أو المسؤول عنه .

وقد لا يخضع مستخدم الأنترنت باعتباره مستهلكاً للمعلومات لآية شروط تعاقدية خاصة بشأن المعلومات التي يتلقاها، ويكون حراً في هذا الاستخدام ومع ذلك تكون حريته مقيدة، وفقاً للقواعد العامة المتعلقة بإساءة استعمال الحق كما يجب عليه أن يستعمل المعلومات التي حصل عليها استعمالاً مشروعاً، وأن يحترم حقوق الآخرين ولا سيما حق الملكية الفكرية والحقوق اللصيقة بالشخص والحق في الخصوصية وحرمة الحياة الخاصة والقواعد المنظمة لحرية النشر والقواعد الواردة في القانون الجزائي، وتلك الخاصة بحماية المستهلك<sup>(1)</sup>.

ويتم الحكم على سلوك مستخدم الأنترنت باعتباره مستهلكاً للمعلومات، بمعيار الرجل العادي، ويطبق هذا المعيار في استخدام الأنترنت بعدم السماح للغير بالإطلاع على مواقع الأنترنت موضوع الاشتراك وحصره في نطاق ضيق يقتصر على المستخدم وحده، ومن باب الاستثناء على المقيمين معه، والذين تربطهم به علاقة كالزوجة والأولاد وإذا خالف المستخدم ذلك ومكن الغير على نطاق واسع

(1) طاهر شوقي مؤمن، عقد البيع الإلكتروني (بحث في التجارة الإلكترونية)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007، ص 252..

من الإطلاع على الموقع، فيكون مسؤولاً تجاه كل من أصابه ضرر من هذه المخالفة ويقع عبء إثبات الضرر على مدعي حصوله<sup>(1)</sup>.

وقد يفرض المنتج أو مورد المعلومة أو صاحب الموقع على المستخدم في التعاقد معه شروطاً تتعلق بكيفية استخدام المعلومة، أو بمن يسمح له بالإطلاع عليها، فيتوجب عندئذ على المستخدم احترام هذه الشروط، وإلا كان مسؤولاً عن كل ضرر للغير بسبب عدم احترام شروط العقد وغالباً ما تتضمن هذه الشروط معلومات مهمة ذات طابع اقتصادي أو سياسي أو اجتماعي، أو ديني أو مهني أو عنصري إلخ.

وقد تكون مسؤولية المستخدم تقصيرية، كما لو ارتكب خطأ أو عملاً غير مشروع نشأ عنه ضرر للغير ويقع عبء اثبات هذه المسؤولية على المدعي المتضرر، ويختلف مدى المسؤولية باختلاف تصرف المستخدم وحجم الضرر اللاحق بالمتضرر، كما لو أرسل المستخدم للجمهور معلومات خاطئة أو مفترضة فتكون مسؤوليته أكبر مما لو أرسل المعلومات برسائل إلى أشخاص معينين ومحصورين.

(1) عبد الفتاح بيومي حجازي، التجارة الإلكترونية في القانون العربي لمكافحة جرائم الكمبيوتر والإنترنت، دار الفكر الجامعي، 2006، ص 192.

وتكون مسؤولية مرسل المعلومة المهني، أكبر من مسؤولية المستخدم العادي، ويعود لقاضي الموضوع بسلطته السيادية تقدير صفة المهني في احداث الضرر<sup>(1)</sup>.

وقد يقوم المستخدم بالاستعانة باحدى الشركات المتخصصة في مجال خدمات الأنترنت لفحص المعلومات المعروضة على الشبكة، واستبعاد غير المشروع منها وترتيب مواقع الأنترنت على مستوى العالم، وتحديد المواقع الإباحية أو غير المشروعة وتحذير المستخدم من دخولها، والرقابة والسيطرة على استخدام الأنترنت بالنسبة إلى الأطفال.

كما يمكن للمستخدم أن يختار أحد البرامج الرقابية المجانية، أو القليلة الكلفة التي يمكنها أن تنقي محتوى ما يستقبله من مواقع ومعلومات وتستبعد غير المشروع منها، ويمكنه أيضا استخدام أقفال للمودم، وغير ذلك من الوسائل التي تتيح منع الأطفال من الإطلاع على ما تعرضه الشبكة من دون اشرافه وكل ذلك من أجل الابتعاد عن الأخطاء التي قد تنجم عنها المسؤولية التقصيرية<sup>(2)</sup>.

وبالتالي يُعتبر الخطأ من الأركان الأساسية لقيام المسؤولية التقصيرية سواء تعلق الأمر بالمعاملات التقليدية أو الإلكترونية، إذ أنه ورغم اختلاف التشريعات في

(1) عمر العرايشي السندات الإلكترونية وحجبتها في الاثبات، الطبعة الأولى، دار الحامد للطباعة والنشر، الاردن، 2016، ص 129.

(2) قايد محمد، الأوراق التجارية الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001، ص 145.

الأساس الذي تُبنى عليه المسؤولية فإن المشرع الجزائري قد جعل من الخطأ واجب الإثبات بمثابة القاعدة العامة مقارنة بالأسس الأخرى غير أن الثورة المعلوماتية التي أحدثها ظهور الشبكة العنكبوتية (الانترنت) مع التطور الكبير الذي شهدته أجهزة الحاسب الآلي قد أفرز لنا صورا جديدة من الأفعال الضارة بشكل لم نعهده من قبل، فمن الاعتداءات الجسدية وتخريب الممتلكات وسرقة أموال الغير وغيرها من مظاهر الخطأ التقصيري في صورته التقليدية إلى أفعال أخرى في صور أخرى كالاغتداء على البرامج 3 عبر زرع الفيروسات وانتهاك الخصوصيات عبر اختراق البريد الإلكتروني للأفراد وكذا الاعتداء على قواعد البيانات للشركات وغيرها من أشكال الأفعال الضارة في البيئة الإلكترونية هذا التغير الجذري في صور الخطأ يثير التساؤل حول مدى إمكانية توافق وملاءمة القواعد الكلاسيكية للخطأ التقصيري مع صورته المستحدثة التي ترتكب بطريقة أخرى غير معروفة من قبل<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### ضرورة توفر الشبكات الإلكترونية للتعاقد عن بعد

يتطلب التعاقد عن بعد توفر أدوات خاصة تستخدم لهذا الأمر، وغالباً ما يكون المستهلك عن بعد بحاجة إلى استخدام الهاتف المحمول، أو جهاز كمبيوتر، وبعبارة أخرى يحتاج إلى استخدام أي أداة من أدوات التواصل الإلكترونية التي يمكن الاستفادة منها في هذا الأمر، وتستخدم هذه الأدوات في نقل المعلومات

(1) محمد أمين الرومي المحامي، التعاقد عبر الأنترنت، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004،

والبيانات عبر الإنترنت بين المورد من جهة، والمستهلك من جهة أخرى، ولذلك فإنه لا بدّ من توفر شبكة إلكترونية تكون قادرة على تبادل البيانات ونقل المعلومات بشكل انسيابي وسهل وبناءً عليه سنبحث في موضوع ضرورة توفر شبكة إلكترونية للتعاقد عن بعد من خلال البحث في ضرورة توفر شبكة إلكترونية (أولاً)، والخدمات التي توفرها الشبكة (ثانياً).

أولاً: ضرورة توفر شبكة إلكترونية.

أهمية توفر شبكة إلكترونية من خلال ما قد يحصل من أعطال تقنية أو أخطاء غير عمدية، تنتج عن ضعف في شبكة الإنترنت، وتعدّ تلك الحالات من المخاطر اللإرادية على المتعاقد عن بعد، ويمكن القول إنّ أهم حالات الأخطاء الناشئة عن ضعف الشبكة هي كما يلي:

1. الأعطال التي تمنع الاتصال بالشبكة الإلكترونية، والتي تكون ناتجة عن حصول عطل في أجهزة مزود خدمة الإنترنت نتيجة فايروسات أو لظروف طبيعية أو لأي سبب آخر<sup>(1)</sup>.

(1) عباس العبودي، تحديات الإثبات بالسندات الإلكترونية ومتطلبات النظام القانوني لتجاوزها، مكتب الوثام للطباعة والنشر، بابل، العراق، 2009، ص 138.

2. الأعطال التي تصيب برامج الحاسوب والتي تبعث للمستخدم رسالة تؤكد فيها بأن عملية الأرسال قد تمت، بينما هي في الحقيقة لم ترسل ولم تصل إلى المرسل إليه<sup>(1)</sup>.

3. الأعطال التي تصيب أجهزة الحاسوب وبرامج التشغيل والاتصال نتيجة للفايروسات أو هجمات الهاكر الإلكتروني.

4. الأعطال التي ترجع لظروف خارجية كسوء الأحوال الجوية واختلاف درجات الحرارة والرطوبة وانتشار الأتربة والرمال والفيضانات، فهذه المؤثرات الخارجية، جميعها تؤثر على الشبكة الإلكترونية<sup>(2)</sup>.

5. انقطاع التيار الكهربائي عن منظومة شبكة الإنترنت الرئيسية الذي يغذي الأجهزة الإلكترونية.

والجدير بالذكر أنه على الرغم من التقدم التكنولوجي، إلا أنّ تلك الأعطال والأخطاء السابقة الذكر ما زالت كثيرة الحصول، خاصةً في الدول التي لم تؤمن إلى يومنا هذا بيئة الكترونية متكاملة تساعد على تطوير التعاقد عن بعد، ونتيجةً لذلك فقد أصبحت تلك الأعطال أكثر خطورة للعمليات الكبيرة التي يخزنها كل

(1) هشام صادق، القانون واجب التطبيق على عقود التجارة الدولية، الطبعة الخامسة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 76.

(2) سليم عبد الله أحمد الجبوري، الإطار القانوني لتكوين عقد التجارة الإلكترونية، مجلة فتح، العدد (73)، بغداد، 2008، ص 128.

جهاز تقني ، مما قد يؤدي إلى الأخطاء بسبب الحجم الكبير من المعلومات على كل جهاز<sup>(1)</sup>.

ومن الملاحظ أن التغلب على تلك الأعطال التي قد تصيب أجهزة التواصل يتطلب بذل الكثير من الجهد من أجل تطوير أجهزة الحاسوب ومختلف وسائل الاتصال التي تعتمد على الإنترنت، بالإضافة إلى القيام بتطوير البرامج الحاسوبية بشكل عام، وبرامج الاتصال بالشبكة الإلكترونية بشكل خاص.

**ثانياً: الخدمات التي تؤمنها الشبكة الإلكترونية.**

عرّف القانون العراقي الخدمات بأنّها: " كل شيء غير مادي ذو منافع اقتصادية لسد حاجات الجمهور أو دعم الاقتصاد القومي كالنقل والمواصلات والتخزين أو ما يقدم للأفراد بمقابل أو بدونه كالخدمات التعليمية والصحية"<sup>(2)</sup>، كما تمّ تحديد المقصود بالخدمات المعلوماتية بأنّها: "استخدام الاتصالات السلكية واللاسلكية والوصول لشبكة الإنترنت لمنح الآخرين إنتاج المعلومات أو اكتسابها أو معالجتها أو استردادها أو استخدامها وإتاحتها للآخرين ويشمل ذلك المعلومات المسموعة والبيانات الصوتية والمرئية"<sup>(3)</sup>، وبالتالي يقصد بالخدمات التي توفرها الشبكة

(1) عمرو عيسى الفقي، الجرائم المعلوماتية "جرائم الحاسب الآلي والإنترنت في مصر والدول العربية"، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2016، ص 38.

(2) المادة (1/8) من قانون تنظيم التجارة العراقي رقم (20) لعام 1970.

(3) الفقرة (5) من القسم الثاني من قرار سلطة الائتلاف العراقية المؤقتة رقم (65) لعام 2003.

الإلكترونية كل الأعمال والأنشطة التي تقدمها أي جهة، سواء أكان ذلك لقاء أجر أم دون أجر بقصد الانتفاع منه<sup>(1)</sup>.

ويُعدُّ مقدم الخدمة محترف في تقديم خدمات الاتصالات شخصاً طبيعياً أم معنوياً أخذ شكل شركة للاتصالات، وعليه فإنَّ فكرة الاستهلاك تضع المشترك بمواجهة مقدم الخدمة المحترف بتقديم هذه الخدمات<sup>(2)</sup>.

وقد عرّفه جانبٌ من الفقه القانوني بأنّه: "كل شخص طبيعي أو معنوي يستغل شبكات الاتصال عن بعد لإيصال عملائه بشبكة الإنترنت بموجب عقد تقديم خدمات الدخول، وعمله هو الذي يمكن مستخدمي الإنترنت من دخول المواقع الإلكترونية أو البريد الإلكتروني للأشخاص في أي مكان في العالم، ودورهم يتمثل في ربط مستخدمي الإنترنت بالشبكة وتأمين الدخول لهم إلى هذه الخدمة<sup>(3)</sup>. ويجب على مقدم خدمات الاتصالات أن يحصل على ترخيص في الدولة لمباشرة عمله، وهذا ما أكدت عليه قوانين الاتصالات المقارنة، وقد عرّف القانون اللبناني الترخيص بأنّه: "الإذن الذي تعطيه الهيئة المنظمة للاتصالات المنشأة بموجب قوانين الاتصالات لتوفير هذه الخدمات، ولاستعمال حيز الترددات

(1) عبد الفتاح بيومي حجازي، التجارة الإلكترونية وحمايتها القانونية، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 13.

(2) سلام منعم مشعل، عقود تجهيز خدمات الهاتف النقال، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، العدد التاسع، 2006، ص 170 وما يليها

(3) محمد قحطان محمد فائق الحبار، النظام القانوني لعقود خدمات الاتصالات "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، المصرية، القاهرة، 2019، ص 68.

اللاسلكية" (1)، وبالتالي لا يجوز لأي شخص توفير أو تقديم خدمة من خدمات الاتصالات بدون الحصول على هذا الترخيص، ووفقاً لعقد الدخول للشبكة يلتزم مزود الخدمة بتحقيق اتصال العميل الشبكة، ويلتزم بتقديم خدمات الاتصالات، كما يلتزم بالسرية والخصوصية .

**1\_ الالتزام بتقديم خدمة الدخول إلى شبكة الإنترنت:** يُعدُّ هذا الالتزام هو الالتزام الأساس على مقدمي خدمات الاتصالات الذين يلتزمون بتأمين الاتصال للمشاركين، وبالتالي فإن دوره فني وهو تأمين الوسائل الفنية لدخول هذه الشبكة، وبالتالي فإن دور مورد منافذ الدخول يتمثل في ربط المستخدم بالمعطيات المنقولة عبر الشبكة، وذلك في مقابل تسديد قيمة الاشتراك، ويشمل هذا الالتزام ما يلي:

أ- تأمين الأدوات والمعدات والأجهزة ومستلزمات تستعمل في الاتصالات، إضافة إلى كل ما يستخدم في الاتصالات، وعلى أن تكون هذه الأجهزة والمعدات بمواصفات تجارية خاصة (2).

ب- تزويد المستخدم بالوسائل الضرورية اللازمة للاتصال، وكذلك يجب عليهم الاقتراح على عملائهم الوسائل الفنية اللازمة لمنع الوصول إلى بعض المواقع الإلكترونية المشبوهة (3).

(1) المادة (2) من قانون الاتصالات اللبناني رقم (431) لعام 2002.

(2) جميل عبد الباقي الصغير، الإنترنت والقانون الجنائي "دراسة في الأحكام الموضوعية للجرائم المتعلقة بالإنترنت"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص130.

(3) طاهر شوقي مؤمن، خدمة الاتصال بالإنترنت، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 47.

ج- تأمين الأدوات والمعدات والأجهزة لتأمين الاتصال في خدمات الاتصالات، ونلاحظ أن هذا الالتزام يظهر أثره بشكل أوضح في مجال خدمات الإنترنت، وإتاحة كل ما يمكن المستخدم من الشبكة والتجول بها وإجراء التصفح للمواقع وترتيب المواقع، وتوفير المودم والخط الواصل والتفاصيل التي تبث الإشارات الرقمية ويتوجب توفير كافة البرامج الأساسية لتشغيل خدمات الاتصالات (1).

د- خدمة المساعدة الفنية: إذ يلتزم مقدم الخدمة بأن يقدم الحلول للمشكلات التي قد تواجه المشترك، والصعوبات التقنية للمشارك، ويحدد وقتاً معيناً للمشاركين للرد عليهم، وتحديد اللغة المستعملة التي تقدم بها هذه الخدمة والمدة المخصصة لحل المشكلات التي قد يواجهها المشارك.

هـ- الالتزام بالمعاملة المتساوية للمستخدمين: ومقتضى هذا الالتزام أن يتم معاملة جميع المستخدمين على قدم المساواة دون تمييز، كل حسب الخدمة المقدمة وفئة وسرعة الخدمة المتعاقد عليها واللازمة للدخول إلى الشبكة، ووفقاً للسعر المتفق عليه والمحدد بالترخيص الصادر من جهاز تنظيم الاتصالات، مع الالتزام بالإعلان عن الأسعار وطريقة السداد والمعاملة العادلة للمستخدمين، وذلك بإتاحة الخدمة لجمهور المستخدمين دون تمييز، ومن مظاهر هذه

(1) محمد حسام محمود لطفى، عقود خدمات المعلومات "دراسة في القانون المصري والفرنسي"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 87.



المعاملة إتمام التعاقد مع المستخدمين بأسلوب النماذج المطبوعة لتوحيد القواعد التي تحكمه أياً كان أطرافه.

و- التزام بالمراقبة المحدودة: الأصل العام أن موردي الدخول إلى الإنترنت غير خاضعين للالتزام العام بالمراقبة وفقاً للمادة (15/1) من التوجيه الأوروبي 31/2000 الخاص بالتجارة الإلكترونية، والتي تقضي بانعدام الالتزام العام لموضوع المراقبة، بينما ينص القانون الفرنسي رقم 575/2004 والمتعلق بالثقة في الاقتصاد الرقمي في المادة (6/1/7) على قيام مقدمي الخدمات بإعلام السلطات العامة بالأنشطة غير المشروعة (4)، كارتكاب جرائم ضد الإنسانية ونشر صور إباحية للأطفال<sup>(1)</sup>.

**2\_ الالتزام بالصيانة وضمن جودة الخدمة:** بالالتزام بالصيانة، والالتزام بضمن جودة الخدمة والالتزام بالإعلام والنصيحة.

أ- الالتزام بالصيانة: فهي من الأمور المهمة من حيث الطبيعة والنطاق في ظل التطور المستمر والحاجة إلى الكمال التقني، وتكون الصيانة على نوعين: (الصيانة الوقائية للمحافظة على الأجهزة والاحتفاظ بكفاءتها وحمايتها، والصيانة الإصلاحية أو العلاجية التي تعالج كل عطل طارئ).

ب- ضمان جودة الخدمة: إذ يكفل أفضل اتصال ليتمكن المشترك من الاستفادة من خدمات الاتصالات، أي تأمين هذا الاتصال بمواصفات جيدة، أي أن

(1) أحمد قاسم فرح، النظام القانوني لمقدم خدمات الإنترنت، مجلة المنارة، المجلد (13)، العدد (9)، جامعة آل البيت، الأردن، 2007، ص348.

يكون ميسوراً ومستمراً في كل الأوقات أو ضمن الاتفاق المبرم بين الطرفين، وأن يكون كذلك كما هو متفق عليه، (خاصة بالنسبة للإنترنت) في جودة الاتصال وسرعته.

ج- الالتزام بالإعلام والنصيحة: تتميز العلاقة الناشئة بين المستخدم والمورد بأنها علاقة غير متكافئة فيما يتعلق بالأطراف من حيث العلم والدراية التامة بطبيعة محل العقد، والذي يشكل غاية المستخدم من التعاقد، فبرنامج الاتصال المعد في بعض الأحيان يشكل رغبات المستخدم في إتمام وظائف معينة لديه رغم أنه لا يتمتع بالمعرفة التكنولوجية الكافية ليقوم بالاختيار الصحيح (1).

### المطلب الثاني ماهية الالتزام بالإعلام الإلكتروني قبل التعاقد

من الجدير بالذكر أن للالتزام بالإعلام تسميات أخرى أطلقت عليه من قبل بعض الفقه، فسماه البعض الالتزام بالتبصير، والبعض الآخر الالتزام بالإخبار، في حين يرى آخرون أنه التزام بالإفشاء بالبيانات والمعلومات.

لقد أوجد الاجتهاد الالتزام بالإعلام أو النصح منذ أكثر من قرن وفي ميادين مختلفة، وبدأ أولاً مع مسؤولية كُتّاب العدل، ثم مع المهندسين المعماريين، والميكانيكيين والكهربائيين، وتطور لاحقاً ليشمل سائر القطاعات والميادين على

(1) جمال زكي إسماعيل الجريدي، عقد استخدام شبكة المعلومات الدولية "دراسة مقارنة" بين الفقه القانوني والإسلامي، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2012، ص 274.

اختلاف أنواعها، وكان مصدره الفرق في المهارات والقدرات العلمية والتقنية في مجال معين بين طرف مهني محترف يكون في وضعية تقنية وبين طرف آخر مستهلك غير عالم بالنواحي التقنية والفنية لهذا المجال، فالمهني يعلم ما يجمله المستهلك (المستعمل) ويكون بحاجة إلى معرفته<sup>(1)</sup>.

كما أن هذا الالتزام يبدو أكثر إلحاحاً كلما كان هناك تفاوت أكبر من الناحية الفنية بين الطرفين، ففي عقود المعلوماتية تكون الحاجة إلى هذا الالتزام بالإعلام الإلكتروني أكبر بسبب حداثة وتعدد التقنيات والفرق المعرفي الواضح بين العميل الراغب في الحصول على نظام المعالجة الآلية للمعلومات والمهني الذي يقدم هذه التقنية، وهذا ما يفسر تشدد القضاء في تطبيقه لهذا الالتزام في مواجهة المورد المعلوماتي<sup>(2)</sup>.

## الفرع الأول

### تمييز الالتزام بالإعلام الإلكتروني عن المفاهيم المتقاربة

تنوعت التعريفات لهذا الالتزام بغض النظر عن التسميات المختلفة التي أطلقت عليه، وإن كانت تستند إلى أرضية مشتركة، تتمثل في أنه التزام عام يتوافر بصفة أساسية في المرحلة السابقة على التعاقد في عقود الاستهلاك، من أجل تنوير المستهلك، فضلاً عن وجوده في مرحلة إبرام وتنفيذ العقد، ولا خلاف في الفقه

(1) طوني ميشال عيسى، خصوصيات التعاقد في المعلوماتية، دار صادر المنشورات الحقوقية، لبنان، بلا سنة طبع، ص 38.

(2) محمد حسن قاسم، مراحل التفاوض في عقد الميكنة المعلوماتية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002م، ص 80.

على كون هذا الالتزام يقبل التطبيق سواء تعلق الأمر بعقد استهلاك تقليدي أو إلكتروني، وأن كان الأخير يتطلب آلية خاصة تختلف عن الأول<sup>(1)</sup>. لذا سنعرف الالتزام بالإعلام بصورة عامة ثم نهتم بتعريف الالتزام بالإعلام الإلكتروني وبعدها سنميز الإلتزام بالإعلام عن المفاهيم المتقاربة.

أولاً: تعريف الإلتزام بالإعلام في العقود الإلكترونية:

يعرف الإلتزام بالإعلام بأنه التزام أحد طرفي العقد بتقديم البيانات والمعلومات كافة، الكفيلة بمساعدة الطرف الآخر على إبرام العقد أو تنفيذه، فضلاً عن تحذيره ولفت نظره إذا تطلب الأمر ذلك ويعرف أيضاً بأنه التزام قانوني عام يسبق إبرام العقد، ويضع على عاتق المدين التزاماً بإعلام الدائن في ظروف معينة إعلاماً صحيحاً وصادقاً بكل ما يتعلق من معلومات جوهرية بالعقد المراد إبرامه، والتي يعجز عن الإحاطة بها بوسائله الخاصة ليبنى عليها رضاه الخاص.

من الواضح أن التعريف قد حصر هذا الإلتزام في ظروف معينة، لم يحدد ماهيتها، وكذلك أن التعريف يميل إلى جعل الإلتزام بالإعلام شخصياً أكثر منه موضوعياً، وذلك عندما يكون الدائن عاجزاً بوسائله الخاصة عن الإحاطة بتلك المعلومات المتعلقة بالعقد.

(1) مصطفى احمد أبو عمرو الإلتزام بالإعلام في عقود الاستهلاك، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة طنطا الكتاب الجامعي، 2008م، ص 39.

ويُعرف بأنه التزام عام يغطي المرحلة السابقة على التعاقد في جميع العقود الإلكترونية<sup>(1)</sup>. كما يُعرف أيضاً بأنه التزام يقع على عاتق الطرف المقابل للمستهلك في العقود التجارية الإلكترونية، في مرحلة ما قبل التعاقد، وفي مرحلة تكوينه أو إبرامه ويستمر حتى تنفيذ العقد.

- يُعد الالتزام بالإعلام الإلكتروني صمام الأمان لتحقيق الرضا المستنير للمستهلك في عقود التجارة الإلكترونية، كما إنه يساهم في زرع الثقة بالوسائط الإلكترونية، سواء كانت شبكة الإنترنت أو الهاتف النقال أو أية وسيلة أخرى، لذلك جرت العادة في التشريعات الحديثة<sup>(2)</sup> على ضرورة وجود هذا الالتزام في التعاقد الإلكتروني وشدت الجزاء عند الإخلال به، بسبب الطبيعة الخاصة التي يتميز بها. - لا يُعد هذا الالتزام عقدياً، باعتباره سابقاً للعقد، فمن غير المتصور نشوء الالتزام قبل وجود مصدره.

وفي ضوء ما تقدم يمكن تعريف الالتزام بالإعلام الإلكتروني قبل التعاقد بأنه التزام عام ينتهي عند إبرام العقد الإلكتروني، يرد على البيانات والمعلومات

(1) غازي أبو عرابي، الالتزام بالإعلام قبل التعاقد عبر شبكة الإنترنت، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد الرابع والثلاثون، الجامعة الأردنية، 2007، ص566.

(2) على سبيل المثال، ما ورد في المادة (18-121) من قانون الاستهلاك الفرنسي، والتي تم إضافتها من بموجب المرسوم رقم (137) لسنة 2003م، التي فرضت على المهني غرامة تتراوح بين (1500-3000) يورو في حالة مخالفة الالتزام بالإعلام السابق للتعاقد. ينظر: سامح عبد الواحد التهامي، التعاقد عبر الإنترنت دراسة مقارنة، ط1، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات المحلة الكبرى، 2008، ص298.

الجهرية، التي يجهلها المستهلك الإلكتروني ويصعب الحصول عليها بوسائله الخاصة دون التدخل الإيجابي للمهني من أجل تكوين إرادة حرة وسليمة، قادرة على إبرام العقد.

ثانياً: تمييز الالتزام بالإعلام قبل التعاقد عما يشته به

قد يترأى للبعض أن الالتزام بالإعلام قبل التعاقد يشبه إلى حد ما بعض الأنظمة القانونية الأخرى، إلا أنه توجد اختلافات جوهرية عدة ينبغي الإشارة إليها:

### 1- تمييزه عن الالتزام التعاقدي بالإعلام

قد لا يبدو أن هناك اختلاف بين الالتزامين من خلال التشابه بالهدف المنشود من وجودهما المتمثل بتتوير وتبصير المستهلك أو الطرف الذي يكون في حالة جهل بأمور العقد الجهرية التي يصعب عليه الإحاطة بها إلا بمساعدة الطرف الآخر (البائع أو المهني أو المؤجر أو المورد المعلوماتي). إلا أن الواقع يشير إلى وجود اختلاف بين الالتزامين. فمن حيث الأساس أن الالتزام بالإعلام قبل التعاقد يجد أساسه في صحة وسلامة الرضا، أي خارج نطاق العقد المراد إبرامه.

أما من حيث وقت النشوء، فإن الالتزام بالإعلام قبل التعاقد ينشأ في مرحلة سابقة للتعاقد، لذا فهو لا يستمد وجوده من العقد، وأن الإخلال به يؤدي إلى قيام المسؤولية التقصيرية على الشخص المناط به هذا الالتزام البائع أو المهني أو مقدم الخدمة أو..... أما الالتزام التعاقدي أو اللاحق على التعاقد فهو ينشأ

لحظة نشوء العقد، وهو أحد آثاره، لذلك فإن الإخلال به يؤدي إلى قيام المسؤولية العقدية، وهذا الالتزام الأخير لا يوجد إلا عند لحظة انعقاد العقد صحيحاً، وغالباً ما يكون الغاية منه هو حسن تنفيذ العقد.

أما من حيث المصدر، فإن الالتزام بالإعلام قبل التعاقد قد نجد مصدره في المبادئ القانونية العامة، كمبدأ حسن النية في المعاملات، الذي يوجب التزاماً بالصدق والأمانة في مواجهة الطرف الآخر، أو في مبدأ سلامة العقود.

أما الالتزام التعاقدي بالإعلام، فمن المؤكد أن مصدره العقد، وأن الإدلاء بالمعلومات أو البيانات ينشأ بمناسبة وجود كل عقد على حدة، وفي حدود ما يحتاجه كل عقد من معلومات أساسية، ومن ثم فهو الأقرب إلى الالتزامات التعاقدية التي يحددها القانون ضمن الالتزامات المتبادلة المتعلقة ببعض أنواع العقود<sup>(١)</sup>.

يبدو لنا أن المشكلة الأساسية في التمييز ما بين الالتزامين تكمن في وقت حصول الضرر للطرف الدائن بالإعلام، وهو بعد إبرام العقد، إذ لا شكوى للمستهلك عن بيانات أو معلومات لم يبرم بشأنها عقد، لذلك نجد البعض يعدُّ الالتزام بالإعلام

(١) ينظر المادة (1768) من القانون المدني الفرنسي، التي تلزم مستأجر الأرض الزراعية بتحذير المالك المؤجر من الاعتداءات أو الاعتصابات الواقعة أو المتوقعة على أرضه.

وكذلك المادة (585) من القانون المدني المصري، التي نصت على أنه: "يجب على المستأجر أن يبادر إلى إخطار المؤجر بكل أمر يستوجب تدخله، كأن تحتاج العين إلى ترميمات مستعجلة، أو ينكشف عيب بها، أو يقع اغتصاب عليها، أو يعتدي أجنبي بالتعرض لها، أو بإحداث ضرراً بها".

قبل التعاقد هو جزء من العقد، وما أدل على ذلك، نص المادة (1602) من القانون المدني الفرنسي، التي نصت صراحة على: "يجب على البائع أن يشرح بوضوح ما يلتزم به".

## 2- تمييزه عن الالتزام بتقديم الاستشارات الفنية

قد يحصل الخلط بين الالتزامين من حيث التزام المدين فيهما بإعلام الطرف الآخر بالمعلومات والبيانات التي يساعده في اتخاذ قرار اتجاه موقف معين. إلا أن حقيقة الأمر تشير إلى وجود مجموعة من الاختلافات بينهما. فمن حيث الطبيعة والمصدر فإن الالتزام بالإعلام قبل التعاقد هو التزام عام سابق على إبرام العقد، يستند في وجوده كما ذكرنا إلى المبادئ القانونية العامة، لذا فهو التزام سابق غير عقدي وبدون مقابل، في حين الالتزام بتقديم الاستشارة الفنية هو التزام ناشئ عن عقد محله الزام المتعاقد المهني الذي يملك الخبرة الفنية، بتقديم معلومات محددة في مجال قانوني أو فني متخصص من أجل القيام بعملية معينة يحددها المتعاقدان سلفاً، وعلى سبيل المثال الالتزام العقدي بتقديم المشورة الفنية في مجال الهندسة المعمارية أو في مجالات نقل التكنولوجيا أو أعمال البنوك<sup>(1)</sup>،

(1) حسن عبد الباسط جميعي، حماية المستهلك الخاصة لرضا المستهلك في عقود الاستهلاك، مرجع سابق، ص 17.

وهو مقابل أجر معين<sup>(1)</sup>، وهو لا يتكون إلا في مرحلة تالية لإبرام العقد، وعلى ذلك فهو التزام عقدي ينفذه المدين به تنفيذاً لمحل التزام اصلي في العقد.

### 3- التمييز بين الالتزام بالإعلام قبل التعاقد وبين الالتزام بالتعاون

يحتل الالتزام بالتعاون مكانة هامة سواء عند إبرام العقد أو حال تنفيذه، أي أن وجود هذا المبدأ في الاطار التعاقدي سوف يعمل على الارتقاء بالطرفين معنوياً وأخلاقياً بعيداً عن النزعة الفردية والأنانية التي كانت وما تزال تسود المعاملات<sup>(2)</sup>. والمقصود بالتعاون في العقد هو ذلك العمل المتبادل بين أطراف العقد أثناء مرحلة تكوينه أو في فترة تنفيذه، وهو بذلك ذو طبيعة تبادلية، يقع على عاتق الطرفين، خلافاً للإعلام قبل التعاقد الذي يكون على عاتق أحد طرفي العقد لمصلحة الآخر، ويساهم هذا الالتزام بصفة فعّالة على خدمة طرفي العقد وتحقيق المأمول من إبرام العقد، وبذلك فإن الالتزام بالتعاون من بين التطبيقات الواضحة لمبدأ حسن النية بالتعاقد في مفهومه الواسع.

نظراً لما تقدم فإن الالتزام بالتعاون يختلف ويتميز عن الالتزام بالإعلام قبل التعاقد، إذ أن هذا الأخير هو التزام يقع على عاتق أحد طرفي العقد، أي أنه سلوك فردي، يتم إداؤه بالإدلاء بالبيانات الأساسية لإبرام العقد، بما يكفل الوصول

(1) نزيه محمد الصادق المهدي، الالتزام قبل التعاقد بالإنفاذ بالبيانات المتعلقة بالعقد وتطبيقاته على بعض العقود، مرجع سابق، ص 10.

(2) M. De. Juglar, L'obligation de renseignements dans les contrats,

.T.D. civ. 1945, P.1

بها إلى نهاية منطقية بتمام العقد محل التفاوض وإما صرف النظر عنه نهائياً واحترام إرادة المتفاوضين في سلام<sup>(1)</sup>، في حين أن "الالتزام بالتعاون هو التزام تبادلي يقع على عاتق الطرفين، وأن الحوار الذي يتبلور من خلاله هذا التعاون هو بالنتيجة تبادلي أيضاً".

#### 4- التمييز بين الالتزام بالإعلام قبل التعاقد وبين الالتزام بالتحذير:

يجد الالتزام بالتحذير مكانه الطبيعي عند الحصول على سلع أو خدمات تتضمن عناصر ذات طابع خطر سواء في ذاتها أو عند استخدامها، ويعد هذا الالتزام من النتائج الطبيعية لاستجابة الفكر القانوني للمستجدات العلمية والتكنولوجية الحديثة. ولقد استنبط الاجتهاد القضائي الالتزام بالتحذير أو التنبيه بمناسبة نظر المحاكم في النزاعات المتعلقة بالسلع والخدمات الخطرة.

يعرف الالتزام بالتحذير بأنه التزام تبعي يقع على عاتق أحد طرفي العقد، يقوم بتحذير الطرف الثاني أو يثير انتباهه إلى ظروف أو معلومات معينة، إذ يحيطه علماً بما يتضمنه العقد أو ما ينشأ عنه من مخاطر مادية أو قانونية.

ويلاحظ من التعريف أن هذا الالتزام يرمي إلى وقاية المستهلك من مخاطر السلعة أو الخدمة عند حصوله عليها أو استخدامه لها<sup>(2)</sup>، في حين يرمي الالتزام بالإعلام

(1) عبد العزيز مرسي حمود، الجوانب القانونية لمرحلة التفاوض ذو الطابع التعاقد، دراسة مقارنة بلا مكان طبع، القاهرة، 2005م، ص 78.

(2) ميرفت ربيع عبد العال، الالتزام بالتحذير في مجال عقد البيع، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004، ص 16.

قبل التعاقدى إلى تنوير المستهلك وإخباره بكل ما يتعلق بالسلعة أو الخدمة حتى يقدم على إبرام العقد بإرادة كاملة غير معيبة بعيب من عيوب الرضا. كما يختلف هذا الأخير من حيث النطاق، إذ تكون البيانات والمعلومات أوسع مدى مما يتطلبه الإعلام بالتحذير، كون هذا الأخير يقتصر على البيانات والمعلومات المرتبطة بالصفة الخطرة للسلع والخدمات.

### الفرع الثاني

#### الهدف من الالتزام بالإعلام قبل التعاقد

يُعد الالتزام بالإعلام الإلكتروني بصفة خاصة السبيل الأساسي لإعلام المستهلك في التعاقد عبر التجارة الإلكترونية، ولعله الوسيلة الأفضل للوصول إلى المساواة بين المتعاقدين، فضلاً عن تحقيق التوازن العقدي، وهما الهدفان الرئيسيان لوجود الالتزام بالإعلام قبل التعاقد.

#### أولاً : الوصول إلى المساواة بين المتعاقدين

إن التفكير في تطبيق مبدأ المساواة بصورة منهجية في قانون العقود، يقودنا بالضرورة إلى تحقيق العدالة العقدية<sup>(1)</sup>، التي تقتضي تحقيق التوازن بين

(1) إن لفظ المساواة يصعب تحديده معناه بطريقة موحدة أو مجردة، لأنه من الصعب فصله عن مكان تطبيقه، فله عدة تطبيقات سواء في علم الرياضيات والجبر... وهكذا حتى نصل إلى المساواة بين بني البشر (المساواة في الحقوق وفي الواجبات)، ولذلك يمكن التساؤل عن كيفية تحقيق المساواة في العقود.

V. Berthiau (D.): le principe d'égalité et le droit civil des contrats, -  
.préface de jean louis sourioux, L. G. D. J., 1999, n° 5, p. 3

الالتزامات المتولدة عن العقد بحيث لا تطغى مصلحة على أخرى أو يترجح طرف فيه على حساب الآخر دون وجه حق<sup>(1)</sup>.

في الواقع أن الالتزام بالإعلام يجد تبريره في اللامساواة بالعلم، إذ أنها تمنح أحد الفريقين فائدة تؤدي إلى الإخلال بتوازن العقد، ومن ثم لم يعد رضا الفريقين الأداة الملائمة لتحقيق (العدالة التبادلية)<sup>(2)</sup>.

إن عدم المساواة في العلم بين المنتج أو التاجر أو المهني من جهة وبين المشتري أو المستهلك من جهة أخرى هو المبرر الأساسي إلى وجود وبلورة الالتزام بالإعلام الإلكتروني قبل التعاقد في عقود التجارة الإلكترونية، وخاصة عبر شبكة الإنترنت بهدف تحقيق المساواة في العلم أو تضيق الفجوة في المعرفة بين المتعاقدين، الفجوة التي جاءت نتيجة التقدم العلمي والصناعي والتقني، وما رافق هذا التطور من انتشار وسائل الاتصال الحديثة عبر الهواتف النقالة أو عبر شبكة الإنترنت، لذا كان من المحتم أن ينتج عن هذا التطور جهلاً بشأن السلع والخدمات المعلن عنها عبر وسائل الاتصال المختلفة، خاصة مع وجود أنواع كثيرة وجديدة من

أشار إليه: أسامة أحمد بدر، ضمانات المشتري في عقد البيع الإلكتروني، القسم الأول، مجلة الشريعة والقانون، تصدرها جامعة الإمارات العربية، ع 41، محرم 1431، يناير 2010م، ص 431.

(1) هدى عبد الله، دروس في القانون المدني العقد، ج 2، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008، ص 24.

V. Ghestin (J.): L'utile et le juste dans les contrats, D. 1982, (2)

.chron.p.1

السلع والمنتجات والخدمات التي من الصعب الإحاطة بكل تفاصيلها وبياناتها والدراية بطرق استعمالها وأسلوب تقادي أضرارها وخطورتها.

ومن الملاحظ أن محكمة النقض الفرنسية تفترض وجود قرينة قاطعة تلقى على عاتق البائع المحترف تفترض امتلاكه المعلومات الكافية لدفع المستهلك للتعاقد مما يجعله ملتزماً بالاستعلام عن سلعه لإعلام شريكه المشتري، وبسبب هذا التفاوت في العلم والدراية، اتجه الفقه والقضاء في فرنسا إلى الاستعانة بمعيار رجل الحرفة والخبرة بدلاً عن معيار الرجل المعتاد أو رب الأسرة في تقدير التزام المهنيين والمحترفين في مواجهة المستهلكين أو غير المهنيين<sup>(1)</sup>.

إن التباين في المعرفة وانعدام المساواة في المعلومات بين المتعاقدين الخاصة بمحل وشروط التعاقد هي في المرتبة نفسها التي يحتلها عدم توازن العقد عند وجود اختلاف في المراكز القانونية في ضوء استغلال الطرف القوي للطرف الضعيف، كون الأول صاحب الخبرة والمعرفة والدراية الفنية<sup>(2)</sup>.

من الواضح أن اختلال التوازن المعرفي لمصلحة المهني أو الحرفي، يجعل المستهلك حينما يقدم على إبرام العقد يفتقر إلى المعلومات والبيانات الرئيسية التي تحدد أوصاف وخصائص السلع والخدمات محل العقد، وتقدير مدى ملائمة

(1) Cass. Civ., 19 mai 1958, J. C. P., II, 10808

(2) V. Ghestin (1), La théorie des obligation, L.G.D.J., 1980, n° 487, p. 397

أشار إليه: السيد محمد السيد عمران، الالتزام بالإعلام الإلكتروني، مرجع سابق، ص 63.

هذه السلع والخدمات لرغباته وميوله، فضلاً عن كفايتها لإشباع رغباته، لذلك فإن هذا الفرق بالعلم يبرر تقرير الالتزام بالإعلام على عاتق الطرف الذي يعلم، سواء الحرفي أو صاحب الخبرة والدراية من المهنيين، واستناداً إلى ذلك نجد أن الفقه والقضاء في فرنسا متفقان على أن البائع المحترف يلتزم بذكر البيانات العادية الخاصة بالمبيع، وملتمز أيضاً بإزالة الشك حول استخدام الجهاز الفني، إذا كان شكل الجهاز يختلط مع أجهزة أخرى مشابهة له بالشكل ومخصصة لأغراض أخرى، وهذه البيانات هي التي تساعد المستهلك في اتخاذ قراره الصحيح بالتعاقد في ظل إرادة مستنيرة غير مشوبة بعيب<sup>(1)</sup>.

من الملاحظ أن وجود هذا الالتزام يرتبط بجهل المستهلك وعدم خبرته، وأن هذا الجهل الذي يبرر قيام الالتزام بالإعلام هو الجهل المشروع وليس الجهل غير المقبول، واستناداً إلى ذلك فإن الجهل وعدم الخبرة الذي من المفترض وجوده هو (الجهل المشروع والمبرر قانوناً).

ثانياً: تحقيق التوازن العقدي

مما لا شك فيه أن الالتزام بالإعلام الإلكتروني يلعب دوراً هاماً في إمداد المستهلك بالمعلومات والبيانات المهمة والتي تساهم بشكل فعال في حماية رضا المستهلك، الذي لا يستطيع الوصول إليها لوجوده في الجانب الأضعف من العلاقة العقدية،

(1) نائل عبد الرحمن صالح، حماية المستهلك في التشريع الأردني، ط1، مؤسسة زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص63.

ويُنظر إلى هذه الحماية أحياناً على أنها إحدى تطبيقات الحماية المقررة للطرف المذعن في عقود الإذعان<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك أن هذا الرأي الفقهي يتصور أن الحماية التقليدية للطرف المذعن هي الأساس في تقرير وجود هذا الالتزام، وأن التدخل التشريعي الذي جاء ليحمي الطرف المذعن أدى في الوقت نفسه إلى حماية المستهلك، وعلى الرغم من وجود بعض التشابه بين الحالتين إلا أن هناك اختلاف جوهري بين الحماية القانونية للطرف المذعن وبين الحماية القانونية للمستهلك من خلال وجود الالتزام بالإعلام قبل التعاقد<sup>(2)</sup>.

إن الواقع التشريعي لا يشير إلى وجود نصوص في القانون المدني العراقي أو الفرنسي، أو المصري واللبناني أيضاً تحمي الطرف المذعن في المرحلة السابقة للتعاقد، إلا أن حماية الطرف المذعن تنقرر في القانون المدني العراقي من خلال منح القاضي سلطة تعديل الشروط التعسفية في العقد أو إعفاء الطرف المذعن أو من خلال تفسير الشروط الغامضة تفسيراً ينصب في صالح الطرف المذعن، مما يدل على أن الالتزام بالإعلام قبل التعاقد هو التزام أصلي ومستقل<sup>(3)</sup>.

(1) Cass. Civ., 4 Oct. 1977, Bull. Civ., n° 531, p. 279

(2) Flour et Aubert, les obligation, 1975, n° 277

(3) يُنظر المادة (167) من القانون المدني العراقي، والمادتان (149 و 151) من القانون المدني المصري.

ومع كون الالتزام بالإعلام بالتزاماً أصلياً، فإن ذلك لا يمنع إمكانية تقريره في عقود الإذعان ولا خلاف على وجوده في هذه العقود التي قد تكون في الوقت نفسه من عقود الاستهلاك، وذلك عندما يكون المحترف محتكراً للسلعة أو الخدمة محل التعامل.



## الخاتمة

لقد أحدث التعاقد الإلكتروني تحولاً عميقاً في المفاهيم التقليدية للعقد، من حيث وسيلة التعبير عن الإرادة، وآلية إبرام العقد، وشكل التفاوض، وطبيعة وسائل الإثبات. وقد كشفت الدراسة عن أن التوسع في استخدام الوسائط الإلكترونية في إبرام العقود قد رافقه قصور تشريعي واضح في بعض النظم القانونية، مما أفرز تحديات قانونية معقدة، خاصة فيما يتعلق بصحة التعاقد، وحماية الأطراف، وضمن تنفيذ الالتزامات الناشئة عنه.

ومن خلال تحليل الضوابط التي تحكم هذا النوع من التعاقد، تبين أن التعاقد الإلكتروني يتطلب بنية قانونية مرنة ومواكبة للتطور التكنولوجي، تُعنى بتأمين الإرادة الحرة والواعية للمتعاقد، وضمن تحديد هوية الطرفين، وحماية الطرف الأضعف، وتنظيم وسائل الإثبات الرقمية، إضافة إلى ضمان سلامة العقد من الاختراق أو التزوير.

وقد خلصت الدراسة إلى أن نجاح التعاقد الإلكتروني لا يتوقف على الوسائل التقنية فحسب، بل يحتاج إلى إطار قانوني واضح، يوازن بين متطلبات الأمن الرقمي وحقوق المتعاقدين، ويضع قواعد دقيقة تحكم كل مرحلة من مراحل العقد. كما أن القانون العراقي، رغم احتوائه على بعض القواعد العامة القابلة للتطبيق، لا يزال بحاجة إلى تدخل تشريعي صريح ينظم خصوصية هذا النوع من التعاقدات.



## أولاً\_ الاستنتاجات:

1. العقد الإلكتروني يُعدّ عقدًا صحيحًا ومُلزمًا قانونيًا متى استوفى أركانه العامة، إلا أن خصوصيته التقنية تستدعي ضوابط خاصة لضمان صحته وسلامته القانونية.
2. ضوابط التعاقد الإلكتروني تشمل متطلبات متعددة، مثل التحقق من هوية الأطراف، وضمان سلامة البيانات، والتوقيع الإلكتروني، وشفافية الشروط، مما يستلزم إطارًا قانونيًا خاصًا.
3. حجية العقد الإلكتروني في الإثبات تتوقف على مدى موثوقية الوسيلة المستخدمة، كالتوقيع الرقمي والتوثيق الزمني مما يتطلب اعترافًا قانونيًا واضحًا بهذه الوسائل في القوانين الوطنية.
4. المستهلك الرقمي هو الطرف الأكثر ضعفًا في التعاقد الإلكتروني، ويجب منحه حماية قانونية خاصة عبر ضوابط تضمن رضاه المستنير وحقه في العُدول والاطلاع على الشروط بوضوح.
5. القانون العراقي لم ينظم التعاقد الإلكتروني بشكل صريح ومتكامل، مما يجعل من الضروري اعتماد تشريع خاص أو تعديل القواعد المدنية بما يستجيب للتطور الرقمي وتحدياته العملية.

## ثانياً\_ التوصيات:

1. إصدار قانون خاص بالعقود الإلكترونية في العراق، يتضمن تعريفاً دقيقاً للعقد الإلكتروني، ويضع ضوابط واضحة للتكوين، التنفيذ، والإثبات، بما ينسجم مع المعايير الدولية.
2. إدراج مواد قانونية صريحة تعترف بحجية التوقيع الإلكتروني والوسائط الرقمية في الإثبات، مع تنظيم آليات التحقق من الهوية وتوثيق الإرادة في التعاقد الإلكتروني.
3. تعزيز حماية المستهلك الإلكتروني عبر إلزام الموردين الإلكترونيين بضوابط الشفافية، مثل عرض الشروط العامة للعقد، وإعلام المستهلك بحقه في العدول، وبيانات الضمان، وسبل تقديم الشكاوى.



## قائمة المصادر والمراجع

1. أحمد قاسم فرح، النظام القانوني لمقدم خدمات الإنترنت، مجلة المنارة، المجلد (13)، العدد (9)، جامعة آل البيت، الأردن، 2007.
2. أسامة أحمد بدر، ضمانات المشتري في عقد البيع الإلكتروني، القسم الأول، مجلة الشريعة والقانون، تصدرها جامعة الإمارات العربية، ع 41، محرم 1431، يناير 2010.
3. جمال زكي إسماعيل الجريدي، عقد استخدام شبكة المعلومات الدولية "دراسة مقارنة" بين الفقه القانوني والإسلامي، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2012.
4. جميل عبد الباقي الصغير، الإنترنت والقانون الجنائي "دراسة في الأحكام الموضوعية للجرائم المتعلقة بالإنترنت"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
5. راسم سميح محمد عبد الرحيم، التجارة الإلكترونية في خدمة التجارة والمصارف العربية، الجزء الأول، اتحاد المصارف العربية، القاهرة، مصر، 2002.
6. رأفت رضوان، عالم التجارة الإلكترونية، الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2000.
7. سامح عبد الواحد التهامي، التعاقد عبر الإنترنت دراسة مقارنة، ط1، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات المحلة الكبرى، 2008.
8. سلام منعم مشعل، عقود تجهيز خدمات الهاتف النقال، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، العدد التاسع، 2006.

9. سليم عبد الله أحمد الجبوري، الإطار القانوني لتكوين عقد التجارة الإلكترونية، مجلة فتح، العدد (73)، بغداد، 2008.
10. طاهر شوقي مؤمن، خدمة الاتصال بالإنترنت، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
11. طاهر شوقي مؤمن، عقد البيع الإلكتروني (بحث في التجارة الإلكترونية)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
12. عباس العبودي، تحديات الإثبات بالسندات الإلكترونية ومتطلبات النظام القانوني لتجاوزها، مكتب الوثائق للطباعة والنشر، بابل، العراق، 2009.
13. عبد العزيز مرسي حمود، الجوانب القانونية لمرحلة التفاوض ذو الطابع التعاقدية، دراسة مقارنة بلا مكان طبع، القاهرة، 2005.
14. عبد الفتاح بيومي حجازي، التجارة الإلكترونية في القانون العربي لمكافحة جرائم الكمبيوتر والإنترنت، دار الفكر الجامعي، 2006.
15. عبد الفتاح بيومي حجازي، التجارة الإلكترونية وحمايتها القانونية، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
16. عمر العرايشي السندات الإلكترونية وحجيتها في الإثبات، الطبعة الأولى، دار الحامد للطباعة والنشر، الاردن، 2016.
17. عمرو عيسى الفقي، الجرائم المعلوماتية "جرائم الحاسب الآلي والإنترنت في مصر والدول العربية"، الطبعة الثانية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2016.



18. غازي أبو عربي، الالتزام بالإعلام قبل التعاقد عبر شبكة الإنترنت، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد الرابع والثلاثون، الجامعة الأردنية، 2007.
19. قانون الاتصالات اللبناني رقم (431) لعام 2002.
20. قانون تنظيم التجارة العراقي رقم (20) لعام 1970.
21. قايد محمد، الأوراق التجارية الإلكترونية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2001.
22. محمد أمين الرومي المحامي، التعاقد عبر الإنترنت، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.
23. محمد حسام محمود لطفي، عقود خدمات المعلومات "دراسة في القانون المصري والفرنسي"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
24. محمد حسن قاسم، مراحل التفاوض في عقد الميكنة المعلوماتية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2002.
25. محمد قحطان محمد فائق الحبار، النظام القانوني لعقود خدمات الاتصالات "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، المصرية، القاهرة، 2019.
26. مصطفى احمد أبو عمرو الالتزام بالإعلام في عقود الاستهلاك، دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة طنطا الكتاب الجامعي، 2008.
27. ميرفت ربيع عبد العال، الالتزام بالتحذير في مجال عقد البيع، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2004.
28. نائل عبد الرحمن صالح، حماية المستهلك في التشريع الأردني، ط1، مؤسسة زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
29. هدى عبد الله، دروس في القانون المدني العقد، ج 2، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2008.



30. هشام صادق، القانون واجب التطبيق على عقود التجارة الدولية،  
الطبعة الخامسة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.



## "الإطار القانوني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ"

وسام جعفر مبارك - طالب دكتوراه في القانون العام - الجامعة الإسلامية لبنان  
الأستاذ الدكتور / عصام مبارك - أستاذ القانون الإداري - الجامعة الإسلامية في لبنان



**مستخلص:**

البحث يتناول موضوع "الإطار القانوني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ"، حيث يقدم تحليلاً شاملاً للقوانين والأنظمة التي تنظم مسؤولية الإدارة دون وجود خطأ في الأداء الحكومي. يبدأ البحث بتحديد مفهوم مسؤولية الإدارة بدون خطأ وأهميتها في النظام القانوني.

يستعرض البحث الإطار القانوني المتعلق بمسؤولية الإدارة بدون خطأ في مختلف الأنظمة القانونية، بما في ذلك القانون الإداري والتشريعات الخاصة بالمسؤولية المدنية والجنائية. يتناول البحث أيضاً القوانين والمبادئ الدولية المتعلقة بهذا الموضوع وتأثيرها على التشريعات الوطنية.

وفي إطار ذلك، يناقش البحث أنواع المسؤولية التي يمكن أن تتحملها الإدارة بدون وجود خطأ، مثل المسؤولية المالية والإدارية والجنائية. يقدم البحث أمثلة عملية وقضايا قانونية لتوضيح كيفية تطبيق القوانين والمبادئ في مسائل مختلفة.

وفي الختام، يسلط البحث الضوء على أهمية تحديد الإطار القانوني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ وتوضيح الحقوق والتزامات ذات الصلة. يقدم البحث توجيهات وتوصيات لتعزيز الشفافية والمساءلة في الأداء الحكومي دون خطأ.

**الكلمات المفتاحية:**

مسؤولية الإدارة، القانون الإداري، الخطأ الإداري، التشريعات الحكومية، الشفافية والمساءلة.

**Abstract:**

The research addresses the topic of "The Legal Framework of Non-Fault Administrative Liability," providing a comprehensive analysis of the laws and regulations governing administrative liability without fault in governmental performance. The study begins by defining the concept of non-fault administrative liability and its importance in the legal system.

The research reviews the legal framework related to non-fault administrative liability in various legal systems, including administrative law and legislation pertaining to civil and criminal liability. It also examines international laws and principles related to this topic and their impact on national legislations.

Within this framework, the research discusses the types of liability that the administration can bear without fault, such as financial, administrative, and criminal liability. Practical examples and legal cases are presented to illustrate how laws and principles are applied in various issues.

In conclusion, the research emphasizes the importance of identifying the legal framework of non-fault administrative liability and clarifying the relevant rights and obligations. It offers guidance and recommendations to enhance transparency and accountability in non-fault governmental performance.

## المقدمة

يقصد بمسئولية الإدارة التزامها بالتعويض لمن يصاب بالضرر، بسبب ممارسة الأنشطة الإدارية للدولة، وذلك في نطاق أوضاع وأحكام المسئولية المرعية الإجراء، وقد كان للقضاء الإداري في فرنسا الدور الهام في التأسيس والتطوير وعملية تأصيل ركائز القواعد القانونية الإدارية، وقد مر مبدأ مسئولية الإدارة بمراحل مختلفة، حتى أصبح في العصر الحالي مبدأً مستقراً وأساسياً من مبادئ القانون الإداري.

حيث أن القضاء الإداري يتسم بأنه ليس قضاءً تطبيقياً مجرداً كحال القضاء المدني، بل إنه يتصف بالصفة الإنشائية، بحيث يبتكر حلولاً ملائمة للروابط القانونية التي تقوم بين الأفراد والإدارة، وهي روابط مختلفة بالطبيعة عن الروابط ضمن القانون الخاص، إذ ابتدع القضاء الإداري نظرياته التي استقل بها بهذا الشأن، مراعيًا في ذلك احتياجات المرافق العامة والمواءمة بين حسن سيرها وبين المصالح الخاصة بالأفراد وحقوقهم وحررياتهم.

كذلك فإن اتساع مسئولية السلطة العامة وما استتبعه من توسع في مفهوم التعويض عن الضرر، لم يكن ليوجد لولا اعتماد مفهوم جديد للإنصاف أعطى المسئولية بعداً جديداً، إذ أنه يقبل التعويض ما يتم اعتباره قابلاً لذلك وفقاً للاعتقاد السائد في مجتمع محدد. بتعابير أخرى، الضرر يقبل التعويض إذا كان الإنصاف يقود إلى ذلك، فمع بداية القرن العشرين اتسعت فئة الأضرار القابلة للتعويض، فبعض الأضرار التي لم تكن قابلة للتعويض بالأمس باتت قابلة لذلك اليوم.



الاطار القانوني لمسؤولية الادارة بدون خطأ

إذ تمارس الإدارة مهامها المكلفة بها بموجب الدستور والتشريعات النافذة لضمان استقرار البلاد، ونظراً لتشعب التصرفات الإدارية في الوقت الحاضر، وتطور التشريعات التي تحكمها، وتجاه تقدم مستوى احترام حقوق الإنسان في أغلب دول العالم للوصول إلى دولة القانون، فإنه يصعب تحقيق التوازن بين حماية الحقوق والحريات العامة، والمحافظة على النظام العام في الظروف العادية، ويصبح أكثر صعوبة في الظروف الاستثنائية<sup>(1)</sup>.

ولقد كان من الطبيعي أن تتطور قواعد المسؤولية الإدارية وأن يتسع مداها في زمن تغيرت فيه أعداد الحوادث وأسبابها، كما أن الوسائل التقنية والقانونية للتعويض عن الأضرار المختلفة قد تحسنت بوجه خاص، حيث أن المفهوم العصري لفكرة المسؤولية يفترض بأن كل ضرر، مهما كان نوعه، يعاني منه فرد أو مجموعة من الأفراد، ينبغي وفي مجتمع منظم أن يتم التعويض عنه، ورقابة القضاء الإداري تتسع في الحق في التعويض لتترجم مفهوماً جديداً للإنصاف يُعطي المسؤولية كامل أبعادها.

حيث أن الضبط الإداري الذي يتمثل في قرارات وإجراءات تتخذها الإدارة العامة لحماية النظام العام، وقد تطور مع وظيفة الإدارة وكان من أول الوظائف العامة التي اضطلعت بها الدولة الحديثة، وتتمثل هذه الوظيفة في حماية المجتمع وكيانه والأسس التي يقوم عليها من أي عدوان أو تهديد، فقد تطورت وظيفة الإدارة عبر

(1) أسامة محمد بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب (سلطات غير اعتيادية لمواجهة ظروف استثنائية)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 10.

الاطار القانوني لمسؤولية الادارة بدون خطأ

العصور المختلفة، وتعددت واجباتها تبعاً لتغير الأفكار السياسية والاجتماعية، وحسب ظروف كل دولة من الدول والنظرة إلى واجباتها.

إلا أن ذلك التطور في وظائف الإدارة يبقى محكوماً بمبدأي المشروعية والتناسب، بحيث لا تطغى فيه الإدارة على حقوق الأفراد وحررياتهم، كما لا تلحق بهم الضرر، إذ يُعد الضرر شرطاً من شروط انعقاد المسؤولية سواء أكانت هذه الأخيرة مدنية أو إدارية، من هنا فإنه لا يكفي في تحريك مسؤولية الإدارة أن ترتكب الإدارة خطأ ما، بل لا بُدَّ أن يتسبب هذا الخطأ في إحداث ضرر معين، فالمسؤولية لا يمكن أن تقوم بغير توافر هذا الركن بل يُعدُّ وجود الضرر هو الذي يدفع إلى تحريك المسؤولية منذ البداية.

#### أولاً: أهمية البحث

تبدو أهمية هذا البحث في التعرف على التنظيم القانوني لمسؤولية الإدارة عن طريق التعرف على كينونة هذه ماهيتها وتطورها، وتحديد نطاقها القانوني عبر الأسس القانونية التي قامت عليها، وحالات انتقائها، للوصول إلى أساس استخدام الإدارة للقوة وحدود هذا الاستخدام وما يحدده من تشريعات قانونية.

#### ثانياً: إشكالية البحث

تتجلى إشكالية البحث في السؤال الرئيسي التالي:

ما هو الأساس القانوني الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة بدون خطأ؟

ويتفرع عن هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية:

1- ما هو مفهوم مسؤولية الإدارة؟

2- ما هي النظريات الناظمة لمسؤولية الإدارة بدون خطأ؟

## المبحث الأول

### مفهوم مسؤولية الإدارة

إن المسؤولية هي التي تهدف إلى جبر الضرر أي التعويض عنه، وحيث إن المسؤولية الإدارية فهي المسؤولية التي تنتج عن قيام الإدارة بأعمالها سواء الأعمال التي تصدر من جانب واحد وهي القرارات الإدارية أو الأعمال التي تصدر من جانبين وهي العقود الإدارية، والمسؤولية عن الأعمال المادية التي تضر بالأمر حين تدخل ضمن المسؤولية الإدارية. وقد لجأ المشرع في بداية الأمر إلى إصدار بعض القوانين التي تؤدي إلى منح تعويضات عن الأضرار الناتجة عن بعض أنشطة الإدارة، ثم قام القضاء الإداري بعد ذلك بإرساء قواعد هذه المسؤولية.

- ولبيان أهمية ما تم ذكره، تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:
- المطلب الأول: تعريف مسؤولية الإدارة وخصائصها.
  - المطلب الثاني: تطور مسؤولية الإدارة عن أعمالها.

## المطلب الأول

### تعريف مسؤولية الإدارة وخصائصها

سنتناول دراسة هذا المطلب من خلال بيان تعريف المسؤولية الإدارية بداية ومن ثم خصائص تلك المسؤولية، وفق الآتي:

#### الفقرة الأولى: تعريف المسؤولية الإدارية

إن المسؤولية بوجه عام تعني التبعية والمؤاخذه: أي ما يكون المرء مسؤولاً عنه ومطالباً به من أمور وأفعال قام بها، فالمسؤولية تنشأ من تدخل إرادي، ينقل بمقتضاه عبء الضرر الذي لحق بالشخص مباشرة بفعل القوانين الطبيعية أو السيكولوجية أو القوانين الاجتماعية إلى شخص آخر: ينظر إليه على أنه هو الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء"، فالمسؤولية هي حال من يرتكب فعلاً يوجب التزامه بالتعويض عما يسببه من أضرار للغير، والمسؤولية في النطاق القانوني يبرز فيها أهم ركن هو الضرر حيث لا تتحقق تلك المسؤولية إلا إذا وجد الضرر، وأمكن إلحاقه بشخص آخر غير المسؤول.

لقد مرت مسؤولية الدولة في تطورها بمراحل متباينة، فبعد أن كان المبدأ السائد حتى أواخر القرن الماضي هو عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها في مواجهة الأفراد، لأن سيادتها مختلطة بسيادة الحاكم الذي كان لا يسأل عما يفعل، وأخذ مبدأ المسؤولية يحل شيئاً فشيئاً في القرن التاسع عشر محل مبدأ عدم المسؤولية، وذلك لاتساع دور الدولة وتعدد الأضرار التي تسببها للأفراد، وتحول مفهوم فكرة

السيادة من المطلقة إلى المقيدة وظهور المبادئ الديمقراطية مما دفع المشرع إلى التدخل لإقرار مسؤولية الدولة في قوانين عدة<sup>(1)</sup>.

وهكذا أصبحت الدولة مسؤولة عن أعمال الإدارة أعمال السلطة التنفيذية) ومن حق الأفراد المطالبة بالأضرار التي تسببهم من جراء هذه الأعمال، ولكن رغم ذلك بقيت هنالك أعمال تصدر من الدولة هي خارج حدود المسؤولية.

لذلك يعتبر موضوع المسؤولية الإدارية من المواضيع الأساسية في القانون العام، والتي كانت ولا تزال موضوع اهتمام الفقه والقضاء والمشرع لمبررات عدة، من ذلك أن تقرير المسؤولية يعبر تعبيراً متجدداً عن وجود العدالة بالمعنى القانوني؛ "فغني عن الذكر تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمالها المختلفة، يرتبط ارتباطاً حقيقياً بمبدأ خضوع الدولة للقانون، ومن ثم لا يمكن الحديث عن موضوع المسؤولية الإدارية بصورة واضحة إلا في الدولة القانونية"، وإذا كانت القاعدة المسلم بها في نطق مسؤولية الدولة هو عدم خضوعها للمسؤولية منذ نشأة الدولة الحديثة، حيث إن التسليم بها شيئاً فشيئاً بهذه المسؤولية بدأ في أحوال غير اعتيادية إلى أن زاد اتساع مبدأ المسؤولية إلى أن صار هو الأصل واستثنائه عدم المسؤولية.

يشير جانب من الفقه أن هناك مجموعة من العوامل ساعدت في التحول إلى إرساء مبدأ المسؤولية، وكان منها قيام الثورة الفرنسية سنة 1789 والتي يعتقد أن لها الفضل الكبير في تكريس هذا المبدأ قد شهد القانون تطوراً آخر لتلك

(1) أحمد محمود أحمد الربيعي، مسؤولية الإدارة دون خطأ وتطبيقاتها المعاصرة "دراسة مقارنة"، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2015، ص15 وما بعدها.

المسؤولية، ألا وهو العامل السياسي المتمثل بتدخل الدولة في جميع ميادين الحياة والتي تعددت أنشطتها في كافة المجالات، حيث بات يرافق تلك الأعمال أو الأنشطة الطابع الخطر من جهة، ومن جهة أخرى التي يخفي فيها تلك الطابع، ومن ثم سوف يؤدي إلى تضاعف بنية الأضرار الناجمة عنها.

برز عامل آخر أسهم في قيام المسؤولية، إلا وهو العامل الصناعي، المتمثل بالتطور الاقتصادي الحاصل في الدولة وازدياد الأضرار الناشئة من استخدام الآلات الميكانيكية ذات الطابع الخطر. هذا من جهة، ومن جهة أخرى كان للقضاء الإداري وبالخصوص "محكمة التنازع الفرنسية" الدور الأكبر في تطوير أحكام المسؤولية الإدارية: حيث بقيت الأحكام الخاصة بالمسؤولية المدنية "التقصيرية" هي المطبقة لحقبة من الزمن في القانون الإداري، إلى أن أكدت محكمة التنازع الفرنسية في 8 شباط سنة 1873 في قضية "بلانكو" حكمها الآتي حول مسؤولية الدولة والتي لا تعتبر عمومية أو مطلقة، بل تتمتع بقواعد خاصة تتغير تبعاً لحاجات المرافق العامة وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد<sup>(1)</sup>.

بدأت العديد من المحاولات الفقهية الجادة لوضع تعريف متكامل خاص بالمسؤولية الإدارية. من تلك المحاولات بخصوص تعريف المسؤولية من جانب فلسفي، فقد تم تعريفها بأن المسؤولية "هي تلك التقنية القانونية التي تتكون أساساً من تدخل إرادي ينشأ بمقتضاه عبء الضرر: الذي وقع على شخص مباشرة،

(1) وحيد فكري رأفت، رقابة القضاء لأعمال الدولة (رقابة التضمين)، الطبعة الثانية، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 2013، ص 37.

من جراء قوانين الطبيعة أو البيولوجيا أو السيكلوجيا أو القوانين الاجتماعية إلى شخص آخر، ينظر من خلاله على أنه الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء".

لكن هذا الكلام كما نجد لم يضع تعريفاً جامعاً مانعاً ملماً بكافة الجوانب القانونية للمسؤولية، أضف إلى ذلك أنه لم يتطرق إلى أركان المسؤولية بشكل عام: من خطأ وضرر وعلاقة سببية؛ وإنما أكد في نهاية الأمر على الالتزام والتعويض، وهناك تعريف آخر للمسؤولية تطرق إليه من ناحية قانونية، فقد عرفها الأستاذ "جوسيراند" من حيث تعلقها بمفهوم الشخص الذي يلقي على عاتقه عبء المسؤولية قائلاً أنها: "بأن ذلك الشخص الذي نلقي على عاتقه نهائياً عبء الضرر الذي وقع على شخص آخر".

تأسيساً للمفهوم السابق، يعتبر الشخص مسؤولاً حتى ولو كان هو نفس الشخص الذي أصابه الضرر. فمثلاً: لو أصاب أحد العاملين لدى الإدارة ضرر ما، فمن خلال التعريف السابق لا يستطيع المطالبة بالتعويض لأنه في نهاية المطاف هو نفسه الذي يتحمل عبء الضرر الذي وقع عليه، وهذا مخالف لروح العدالة.

فالمسؤولية الإدارية هي الالتزام بإصلاح ضرر أحدث لشخص ما عن طريق الخطأ - أو في بعض الحالات التي حددها القانون عن المخاطر - التي تستنتج عن نشاط معين"، إلا أن وجهة النظر هذه غير مكتملة بصدد تحديد حالات المسؤولية القائمة على فكرة المخاطر إذ حصرها بحالات تشريعية فحسب، وعليه يمكن تحديد المسؤولية بأنها التزام الإدارة النهائي الذي ينتج عن إهمالها بنتيجة

الخطأ أو الأعمال الإدارية إذا نجم عن ذلك الخلل أو الأعمال الإدارية أضرار لأفراد المجتمع.

### الفقرة الثانية: خصائص المسؤولية الإدارية

أدى التطور الفقهي القانوني إلى إبراز طائفة من الخصائص المميزة لمسؤولية الإدارة عن أفعالها الضارة والمغايرة بصورة ما لما استقر من مفاهيم وخصائص تقليدية لصيقة بالمسؤولية الخاصة عن الأضرار اللاحقة بمنتهجي المرافق العامة، وهو ما حدا إلى إحداث اتساع ملحوظ في نطاق ثبوت المسؤولية العامة والالتزام بالتعويض المقرر كجزاء لها، بالإضافة إلى تجلي الخصائص الذاتية المميزة لها - مقارنة بالمسؤولية الخاصة. وبالنظر إلى الطابع الإبداعي للقضاء الإداري.

فإن المسؤولية الإدارية تتميز بخاصيتين أساسيتين هما<sup>(1)</sup>:

#### أولاً- استقلال القواعد الخاصة بالمسؤولية الإدارية:

تميزت قواعد المسؤولية الخاصة بسلطات الإدارة بأنها ليست مسؤولية عمومية ولا مطلقة، إلا أنها تتماشى مع طبيعة واحتياجات المرفق، والإدارة العامة وحدها هي التي تقدر الظروف وشروط كل حالة، وعليه فالمسؤولية الإدارية تتمتع بنظام وضوابط خاصة به، والتي تستجيب وتتفق وتتوافق مع الأهداف والحاجات وتتلاءم مع عمليات توفيق وموازنة بين المصالح العمومية والحقوق والحريات الخاصة بالأفراد.

(1) مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 159 وما بعدها.

نتج عن تقرير مبدأ مسؤولية الدولة واعتبار قواعد هذه المسؤولية لها استقلاليته وأصالتها عن قواعد المسؤولية المدنية أمر مهم، وهو: "أنه أصبح واجباً على القضاة الإداريين. أن يتذكروا أنهم يفصلون في نزاع ليس فردياً بحتاً، وإنما الدولة تمثل طرفاً فيه؛ ومن ثم فإن الحكم في هذه الحالة قد يستند إلى مبادئ أخرى - مختلفة عما يسري بين الأفراد - ويرجع ذلك أن "القضاة" سادة القضاء، يستطيعون إيداعه، وذلك كونهم غير ملزمين بتطبيق قواعد القانون المدني، ومن حقهم ألا يأخذوا منها إلا بالقدر الذي يرون في تطبيقه انسجاماً وانفاقاً مع مقتضيات الحياة الجماعية"<sup>(1)</sup>.

هكذا تتعدد المسؤولية الإدارية بصورة واقعية وملائمة للمصلحة العامة؛ التي تقتضي إعطاء الإدارة العامة والسلطات الإدارية بعض الاعتبارات والمزايا، والتوازن مع المصلحة الخاصة في الوقت نفسه وما تحتمه من ضمانات أكيدة وفعالة لحماية حقوق الأفراد وحياتهم ومصالحهم في مواجهة أعمال الإدارة العامة الضارة، فالمسؤولية الإدارية هي بهذا الاعتبار، مسؤولية متميزة ليست عامة ولا مطلقة، تضع في اعتبارها التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وترتبط بالمجتمع وما يحتويه أو يعترضه من تغيرات وتفاعلات وظروف وعوامل سياسية واجتماعية واقتصادية وعلمية وحضارية، ولذلك فهي مسؤولية يحكمها نظام قانوني خاص يتسم بالواقعية والمرونة والاستقلالية.

### ثانياً- الاتجاه التدريجي لتبني المفهوم الواسع للمسؤولية الإدارية

بادئ الأمر، كان القضاء الإداري يتجه نحو التشدد في شروط المسؤولية الإدارية،

(1) سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2010، ص 365.

رغبة منه في الابتعاد عن وضع القيود الموضوعية على الإدارة في ممارسة نشاطها الإداري، إذ كان يشترط أن يكون الخطأ الذي صدر عنها جسيماً حتى يقرر مسؤوليتها.

تغير الحال بعد ذلك لدى القضاء من خلال تأثير المبادئ الديمقراطية - التي كان أهمها مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة - حيث اتجه إلى تغليب اعتبارات العدالة هادفاً من ورائها إلى تعويض الأفراد عما يصيبهم من أضرار من خلال النشاط الإداري، لدرجة أنه كان يقرر تلك المسؤولية على أساس المخاطر، أي من دون وقوع أي خطأ من جانب الإدارة". وعليه، إن المسؤولية الإدارية ليست عامة ولا مطلقة، وحيث كان قصد القضاء الإداري هو اعتبارات تتعلق بعدم تقييد الإدارة أثناء ممارسة نشاطها وكذلك وضع اعتبارات تتعلق بالصالح العام.

يمكن إيجاد أن القاضي الإداري بدأ يتوسع في تقرير المسؤولية، حيث أقام المسؤولية في هذه الأحوال على أساس المخاطر، ولهذا السبب نجد أنه حينما يقرر: "أنه من أفضل الأسباب التي دعت إلى الاحتفاظ بقانون إداري مستقل، هو أن قواعد المسؤولية الإدارية في الوقت الراهن تتسم وتتطور وتتجدد في صالح الأفراد"<sup>(1)</sup>.

لذلك فإن مصلحة الإدارة أن تخضع في مسؤوليتها إلى نظام قانوني خاص يتناسب مع سلطاتها ونشاطاتها التي تهدف من خلالها لتحقيق النفع العام، ومن

(1) عبد الفتاح أبو الليل، مسؤولية الأشخاص العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 43.

ذلك مسألة الاختصاص القضائي، إذ لو عهدت إلى القضاء العادي في ظل النظام المزدوج لفقدت هذه المسؤولية مبرر وجودها.

من جهة أخرى، فإن حقوق الضحية تكون مضمونة في عدة فرضيات، بحكم القواعد الإدارية التي توصل إليها القضاء الإداري، فثبوت الخطأ المرفقي وما صاحبه من تطورات في مواجهة الإدارة التي تعتبر الطرف الميسور مالياً، يجعلنا نعتبر من السهل على الضحية الحصول على التعويض حتى في حالة ارتكاب الموظف لخطأ شخصي في حالات معينة، طالما أنه يمكن للإدارة استعمال حقها في الرجوع.

يمكن القول، إن المسؤولية الإدارية، مسؤولية متميزة ليست عامة ولا مطلقة، تضع في اعتبارها التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وترتبط بالمجتمع وما يحتويه ويعتليه من تغيرات وتفاعلات وظروف وعوامل سياسية واجتماعية واقتصادية وعلمية وحضارية وثقافية وعقائدية، ولذلك فهي مسؤولية يحكمها نظام قانوني خاص يتسم بالواقعية والمرونة والاستقلالية.

وفي هذا ترتبط الإدارة بالأضرار اللاحقة بالأفراد نتيجة استخدامها للقوة والانحراف فيها، سواء كان ذلك بالوسائل المشروعة أو غير المشروعة وهو ما سنوضحه لاحقاً.

## المطلب الثاني

### تطور مسؤولية الإدارة عن أعمالها

تعترف القوانين في الدول حالياً بمبدأ المسؤولية عن أعمالها اتجاه الأفراد، حيث غدت هذه المسؤولية من المبادئ الأساسية في القانون الإداري، بل تكرست ركناً هاماً لاستكمال القانون الإداري لدعائمه المختلفة، وعليه إن مبدأ المشروعية ومبدأ مسؤولية الإدارة يعتبران القاعدة الأساسية لنظام الضمانات الحقيقية الخاصة بالأفراد أثناء تعاملهم مع الإدارة<sup>(١)</sup>. لتجسيد أهمية ما تم نكره، سنتناول تطور المسؤولية في كل من لبنان والعراق وفق الآتي:

#### الفقرة الأولى: تطور مسؤولية الإدارة عن أعمالها في لبنان

يرجع الفضل الأول في إرساء أولى لبنات قاعدة المسؤولية الإدارية لحاكم لبنان، حيث إن مسؤولية السلطة العامة لم تكن واردة أصلاً حتى صدور القرار رقم 2668 تاريخ 16 أيلول 1924 القاضي بإنشاء مجلس شورى الدولة الذي قبل مبدئياً بمسؤولية الإدارة وقد أثرت مسؤولية الإدارة للمرة الأولى أمام القضاء الإداري مجلس الشورى في الدعوى التي أقامتها "فنان داية" بتاريخ 24 نيسان 1927، وطلب فيها الحكم له بتعويض عن الأضرار التي لحقت به وبشاحنته بسبب جدار الطريق العام وسقوطه بسيارته عن علو خمسة عشر متراً وتعطيل السيارة. من هذا الواقع، قد أصدر قرار مجلس الشورى في هذه القضية بتاريخ 11 كانون الأول من العام 1929 متضمناً ما يلي:

(١) مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص 24.

1- لا تتضمن القوانين العثمانية نصاً يتعلق بمسؤولية الحكومة.  
2- إن القرار 2668 الذي أنشأ مجلس الشورى أعطى له الحق في الولاية بالنظر في القضايا المقامة على الإدارات العامة بسبب أي عمل صدر عنها فأوقع ضرراً بالغير.

3- لا يبني الاجتهاد الفرنسي هذه المسؤولية على نص المادة 1384 من القانون المدني بل على خطأ الإدارة العامة.

4- يذكر القرار 2668 مسؤولية الإدارة - بصدد الأعمال التي أجرتها مما يدل على أنه لا بد من أن كون الأعمال إيجابية.

لذا فإن مثل تلك الاجتهادات في لبنان من شأنه أن يرهق المصالح العامة، أضف إلى ذلك كله أن شبكة الطرقات في لبنان كانت معدة للعربات ولم تف بمقتضيات العصر، بيد أن تغييرها يستلزم نفقات هائلة تعجز عنها موارد الدولة. وبذلك انتهت المحكمة إلى إعلان عدم مسؤولية الدولة.

هكذا فقد سار مجلس شورى الدولة اللبناني على خطى نظيره مجلس الدولة الفرنسي، وقد عمل على تقرير الكثير من المبادئ القانونية العامة والراسخة، وكانت له أحكام شهيرة أقرت مبدأ الحقوق والحريات الفردية وابتعد كثيراً عن المؤثرات السياسية والعامة؛ مما جعله ملاذاً للمتضررين من تصرفات رجال الإدارة، وجهة مضمونة للطعن في جميع القرارات الإدارية بين المشوبة بتجاوز حد السلطة أو مخالفة القانون.

يمكن الإشارة في هذا السياق إلى أن القضاء الإداري اللبناني أقر العمل بمبدأ الجمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ومن هذا المنطلق فقد قضى مجلس



شورى الدولة بتوزيع المسؤولية بين المواطنين والإدارة في قضية أطلق فيها رجال الشرطة النار على شخص موقوف يفر من أمامهم ويرفض الاستسلام بعد إنذاره، ولكنهم لم يأخذوا الحيطة والحذر والدقة في استعمال السلاح<sup>(1)</sup>. وتمثلت حيثيات حكم آخر، في إقدام كاتب المحكمة على اختلاس الودائع المسلمة إليه: إذ اعتبرت الإدارة أنها أهملت مراقبة أعمال هذا الموظف. وقد أدى هذا التطور إلى العدول عن نظرية مبدأ سيادة الدولة في معناها الواسع على نحو يؤدي إلى إمكان مساءلتها.

ولأن الدولة هي صاحبة السيادة، يكون بالتالي واجباً عليها أن تستغل مسؤوليتها وتلزم بالتعويض اتجاه الأفراد، من جراء أنشطتها الخطرة وغير المشروعة. ومن المسلم به أن الادعاء بعدم مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها - استناداً إلى مبدأ سيادة الدولة - لم يعد أمراً معتبراً ولا يمكن التسليم به في العصر الحديث. ذلك أن السيادة كما هو متعارف لا تعني تمتع الدولة بأعمال السلطة بصفة مطلقة، فضلاً عن أنها لا تحول دون التزام الدولة بتعويض الأضرار التي يسببها موظفوها، وذلك استناداً إلى مبدأ المشروعية أي خضوع الحاكم والمحكوم للقانون. من المعنى السابق، فإن السيادة المطلقة للدولة قد انتهى وزال أثره، وحلت محله فكرة الدولة الحديثة التي تؤكد أن المسؤولية تمثل شكلاً من أشكال الحضارة المتطورة. وكذلك تعتبر المشروعية مظهراً من مظاهر مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة؛ الحال الذي يلزم الدولة بالتعويض عن الأضرار التي تسببها الأفراد من خلال أنشطتها وأعمالها المختلفة.

(1) محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 208.

### الفقرة الثانية: تطور مسؤولية الإدارة عن أعمالها في العراق

إن البحث في تطور مسؤولية الإدارة في التشريع العراقي، لا تتير مشاكل كثيرة، وذلك لأن جهة الاختصاص القضائي في العراق لا زالت واحدة، حيث المحاكم العادية هي صاحبة الولاية العامة في الفصل في جميع المنازعات أياً كان نوعها. ضمن هذا المعنى، فإن المشرع العراقي قضى بنص صريح بعكس ما هو عليه الحال في لبنان، حيث إن الحكومة والبلديات والمؤسسات الأخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يستغل إحدى المؤسسات الصناعية أو التجارية مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدموهم، إذا كان الضرر ناشئاً عن تعدد وقع منهم أثناء قيامهم بخدماتهم". لذا فإن المحاكم العراقية ملزمة بتطبيق هذا النص من حيث جهتين أساسيتين، أولهما من حيث المقصود، وثانيهما من حيث الوصف.

**أولاً- من حيث المقصود:** تتأكد بالمادة السابقة (291) مسؤولية الحكومة (ومعها الأشخاص الاعتبارية الواردة بمنطوق هذه المادة) عن أعمال مستخدميها، بحيث إن الدولة تسأل عن كل تابع يكون لها عليه سلطة فعلية في الرقابة والتوجيه دون الاقتصار على فئة معينة من الموظفين.

لا أهمية فيما إذا كان مرتكب الفعل الضار معروفاً بذاته أم مجهولاً - لا يمكن تحديده - بل يكفي إثبات أن الضرر قد حصل بسبب خطأ أحد الموظفين، وإلى هذا المعنى اتجه القضاء العراقي، حيث قضت محكمة التمييز بمسؤولية الحكومة عن مقتل أحد الأفراد برصاص الشرطة وإن كان لم يحدد الشرطي الذي أطلق العيار الناري القاتل وجاء في قرارها "... أما عدم تشخص أفراد الشرطة الذين

أوقعوا فعل القتل فلا يلزم معه عدم مسؤولية المميز عليه (وزيرى الداخلية والمالية) بالإضافة إلى وظيفتهما".

بالتالى، فلا فرق في أن يكون المستخدم - الذي تكون مسؤولية الحكومة عنه - خاضعاً لقانون الخدمة المدنية أو قانون الخدمة العسكرية أو قانون العمل أو أي نظام آخر، مما تجدر الإشارة إليه أن القصد من لفظ - المستخدمين - هو تمييزهم عن فئة الموظفين أو العاملين، كما هو الأمر في بعض القوانين الخاصة، ولكن ليس لهذا التمييز غير آثار تتعلق بمهمة الوظيفة فقط.

أيضاً إن قانون الخدمة المدنية وما جاء فيه من تحديد لمفهوم الموظف (أو المستخدم) لم يكن معروفاً حينما ظهر تشريع القانون المدني. أضف إلى ذلك إن مجلس قيادة الثورة (المنحل في العراق) أصدر قراراً برقم 518 في 1973/6/24 جاء في الفقرة الثالثة منه ما يلي: "يمنع تعيين أي مستخدم في خدمة داخلية في الملاك الدائم الخاص بالمستخدمين في كافة الوزارات والدوائر الرسمية وشبه الرسمية ومؤسسات القطاع الاشتراكي". ويبدو لنا من هذا القرار أنه كان يهدف إلى تقليل عدد من هم في ملاك الخدمة؛ وعليه لن يبقى غير عنوان العامل أو الموظف، وبالتالي يؤدي هذا القرار إلى تجسيد نص المادة 219 مدني لو أراد قصر شمولها على فئة (المستخدمين) فقط، وهذا أمر لا يمكن قبوله وتصوره أبداً.

والجدير بالذكر، أن لفظ - مستخدموهم - يشمل جميع العاملين في أداء خدمة المرفق العام الذي تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريقة مباشرة". وقد حصر المشرع العراقي ذلك بـ:

- الدولة: ويقصد بها الوزارات المختلفة (باعتبارها إدارات تتمتع بالشخصية المعنوية استناداً إلى المادة الأولى من قانون السلطة التنفيذية رقم 74 لسنة 1959).

- جميع البلديات في العراق.

- كل المؤسسات الأخرى: التي تقوم بخدمة عامة في الدولة، كمصلحة الكهرباء ومصلحة الماء والسكك الحديدية والمؤسسات العامة للصناعات والبنك المركزي ومصرف الرافدين، وكذلك شركات القطاع الاشتراكي.

- يشمل النص في العراق كذلك: "كل شخص يستغل إحدى المؤسسات الصناعية أو التجارية".

نجد أن القصد من النص السابق هو تلك الأحوال التي تعهد بها الإدارة إلى أحد الأفراد أو الشركات من القطاع الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة، وهذا ما يطلق عليه بالتزام (امتياز) المرافق العامة، ومثال ذلك: ما كان الحال عليه في مرفق الكهرباء في العراق. ومن هذا المعنى "فقد قضت محكمة تمييز العراق بمسؤولية أحد الأفراد عن الأضرار الناجمة عن مصلحة السكك الحديدية (نتيجة إهمال تابعيها الذين كان يستخدمهم صاحب الامتياز عندما أحييت إليه مهمة تبليط أحد الشوارع"<sup>(1)</sup>. لذا فإن الواقعة السابقة تدخل ضمن مفترضات نصت المادة (219) من القانون المدني العراقي.

**ثانياً- من حيث الوصف:** فيفهم منه أن القضاء العراقي ملزم بتطبيق نص المادة (219) من القانون المدني والحكم - بمقتضى هذا النص - بالمسؤولية (كما

(1) شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، جامعة بغداد، 2009، ص 265.

أشار لها المشرع باعتبارها مسؤولية غير مباشرة منوطة بفعل الغير - وليست مسؤولية مباشرة تقوم على أساس الفعل الشخصي) ولا تبقى بعد ذلك أهمية للدرجة التي يشغلها العاملون في السلم الوظيفي: أي لا يتصور أي أهمية للتمييز بين من يعتبر من الموظفين وبين من هو مجرد تابع للإدارة. ومع ذلك، نجد بعض المحاولات في الفقه العراقي لإثارة التفرقة المنتقدة بين العضو والتابع في الشخص المعنوي.

فقد أشار الدكتور الذنون<sup>(١)</sup> إلى هذه التفرقة بالقول "لقد أجمع الفقه والقضاء على مسؤولية الشخص المعنوي عن تعويض الأضرار التي تقع على الغير - بفعله أو بفعل من يستخدمهم - فإذا وقع خطأ ممكن كان ممثلاً للشخص المعنوي، فلا مانع من أن يستند هذا الخطأ للشخص المعنوي نفسه، وبالتالي تكون مسؤولية هذا الشخص خاضعة لأحكام المادة 192 وما بعدها من المشرع العراقي": أي بمعنى أن مسؤولية الإنسان عن أعماله الشخصية، تكون مبنية على خطأ ثابت لا خطأ مفترض. وفي حالة وقع الخطأ ممن يخدم الشخص المعنوي ولا يمثله كالعمال وموظفي الشركات: فإن مسؤولية الشخص المعنوي سوف تتحقق أيضاً.

(١) حسن علي الذنون، النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، مصادر الالتزام، مطبعة المعارف، بغداد، 2004، ص 344 وما بعدها.

## المبحث الثاني

### النظريات الناظمة لمسؤولية الإدارة بدون خطأ

تتلخص المسؤولية من دون خطأ فيما إذا سببت الإدارة أضراراً للأخريين عن طريق نشاطها الإداري المشروع من دون أن ترتكب خطأ من جانبها فإنها تكون مسؤولة عن التعويض عند توافر شروط الضرر، وذلك لإعادة التوازن في الأوضاع والمراكز القانونية على النحو الذي كانت عليه قبل صدور العمل الإداري<sup>(١)</sup>.

وتتعدد حالات المسؤولية من دون خطأ كالمسؤولية على أساس المخاطر، والمسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة وتحمل التبعة، ومبدأ التضامن الاجتماعي، وظهور أساس جديد وهو المسؤولية على أساس القانون. ولتوضيح هذه الحالات سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

**المطلب الأول: المسؤولية على أساس المخاطر.**

**المطلب الثاني: النظريات العامة الأخرى لمسؤولية الإدارة.**

(١)مها عبد الرحيم الزهراني، مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية في النظام السعودي (دراسة مقارنة)، ط١، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص 73.

## المطلب الأول

### المسؤولية على أساس المخاطر

يستعمل البعض مصطلح المسؤولية على أساس المخاطر كمرادف للمسؤولية من دون خطأ، ولما كانت الدولة أصبحت تتدخل في الكثير من أمور الحياة مع تزايد الأنشطة الخطرة، وظهور الإرهاب والعمل على مكافحته، وما يرفق ذلك من عمليات حربية ينتج منها أخطاء عسكرية وأضرار حربية قد تسبب أضراراً كبيرة تلحق بالأفراد والممتلكات، فإن تزايد هذه الأضرار يحتاج إلى تعويض، حتى في الحالات التي يصعب إثبات الخطأ فيها<sup>(1)</sup>.

#### الفقرة الأولى: تعريف المسؤولية على أساس المخاطر

تعرف المسؤولية على أساس المخاطر بأنها (تلك المسؤولية التي لا تقوم على أساس ارتكاب خطأ من جانب الإدارة، وإنما لحدوث ضرر من نشاطها إذا كان هذا الضرر يتجاوز في خطورته وخصوصيته الأضرار الطبيعية في المجتمع)، وقد ركز هذا التعريف بصورة واضحة على ركن الضرر وعناصره، واشترط أن يكون الضرر ناتج من نشاط الإدارة، وأن إطلاق لفظة النشاط بصيغة العموم كانت موفقة في هذا التعريف لتشمل الأنشطة المشروعة وغير المشروعة للإدارة المسببة للضرر.

كما تعرف بأنها تلك النظرية التي تعقد مسؤولية الشخص عن مجرد حصول ضرر للغير بفعله دون حاجة إلى نية ارتكابه لخطأ معين، وتعد هذه النظرية

(1) إبراهيم فوزي مراد، المسؤولية الإدارية في المجال الطبي في النظام المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2017، ص 245

امتداداً لنظرية الخطأ إذ تطورت من نظرية الخطأ الشخصي إلى المفترض قابل لإثبات العكس وإلى مفترض غير قابل لإثبات العكس ثم الخطأ المجهول ثم هذه النظرية، ويمكن تعريف المسؤولية على أساس المخاطر بأنها: (نظام استثنائي تكميلي تقوم مسؤولية الدولة على أساسها، كلما رتب نشاطها ضرراً للغير بغض النظر عن نية مرتكب الضرر).

ويشترط للضرر في المسؤولية على أساس المخاطر بخصوصية معينة والجسامة غير العادية، أما الخصوصية فهي أن يصاب فرد معين أو أفراد معينون بذواتهم أو شركة معينة، أما إذا كان الضرر عاماً فإن الأفراد هم من يتحملون هذا العبء لأنه يعد من الأعباء العامة.

### الفقرة الثانية: أركان المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

تقوم المسؤولية من دون خطأ بجميع حالاتها على ركنين فقط هما الضرر والعلاقة السببية وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

#### أولاً- الضرر

يعد الضرر الركن الأساسي في هذه المسؤولية والمسوغ الحقيقي لانعقاد هذه المسؤولية، وتنتفي المسؤولية بانتفائه، ويشترط له شروطاً خاصة في المسؤولية من دون خطأ، كأن يكون غير عادي وله صفة الخصوصية، لذا سنبين هذين الشرطين في هذه المسؤولية، كما يأتي:

#### أ- صفة الخصوصية في الضرر

يكون الضرر خاصاً إذا أصاب عدداً محدوداً من الأفراد، أما إذا أصاب عدداً غير محدود من الأفراد فإن الضرر يعد عاماً، ومن ثم فإنه يفقد هذه الصفة وهي

الخصوصية، لذا نعتقد أن الضرر إذا أصاب أفراداً معينين دون غيرهم فإنه يمكن تعويضهم على أساس المسؤولية على أساس المخاطر، أما إذا كان الضرر عاماً فإنه يعد من قبيل الأضرار العامة التي يجب على الأفراد تحملها<sup>(1)</sup>، فلا تعويض أيضاً على الضرر العام اليسير لأنه من الواجب على الأفراد أن يتحملوا الأضرار اليسيرة الناتجة من المشروعات العامة.

أما بشأن إثبات الخصوصية فإن الأمر يعد سهلاً إذا أصاب فرداً بالذات، لكن الصعوبة تكمن فيما إذا أصاب عدداً من الأفراد المعينين بالذات، ونشاط الإدارة المسبب للضرر قد يكون خاصاً متمثلاً بعدم تنفيذ القرارات القضائية والقرارات الفردية المشروعة، أما النشاط الإداري المسبب للضرر الجماعي فيتمثل بالأشغال العامة واستعمال الأدوات والأشياء الخطرة أو ممارسة بعض الأنشطة الخطرة.

وهذا ما يهمنا إذ قد ينتج من النشاط الإداري ضرر جماعي كما في الأخطاء العسكرية والأضرار الناجمة عن العمليات الحربية، فهذه الأعمال المسببة للضرر تعد خطرة ومن ثم فإن الدولة تكون مسؤولة عنها نتيجة استعمالها لأدوات خطرة.

#### ب- الصفة غير العادية للضرر (جسامة الضرر):

يشترط ألا يكون الضرر من الأضرار العادية التي تصيب الأفراد، إذ يشترط أن يكون على درجة من الجسامة لكي يثير المسؤولية على أساس المخاطر، وقد يشترط القضاء أن يكون هذا الضرر استثنائياً، أي لا يمكن عده من المخاطر

(1) عمار طعمة حاتم البيضاوي، المسؤولية الإدارية القائمة على فكرة المخاطر (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النهريين، كلية الحقوق، العراق، 2007، ص 74.



العادية التي ترجع إلى الخطأ المرفقي<sup>(1)</sup>، ويقع على القاضي الإداري تقدير فيما إذا كان جسيماً أو لا، على أن تقدير درجة الجسامة يجب النظر إليها بصورة نسبية، بمعنى وجوب تحديد مركز المضرور، وما لحقه من نقص في ماله، أو إهدار لمصالحه المالية أو الاقتصادية وليس بصورة مطلقة.

وقد ذكرت المادة (1) من قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية العراقي رقم 20 لسنة 2009 المعدل أن هذا القانون يهدف إلى...تحديد جسامة الضرر، ويتولى تحديد جسامة الضرر كما أشارت المادة 2 من هذا القانون إلى أن تقدير العجز الكلي والجزئي والإصابات والحالات الأخرى من اختصاص لجنة طبية مختصة، ونصت المادة (6) في فقرتها الرابعة من هذا القانون على أنه: (تتولى اللجنة الفرعية المهام التالية...ج- حصر الأضرار وتحديد جسامتها في ضوء الأسس التي تعدها وزارة المالية استناداً إلى أحكام البند (أولاً) من المادة 15 من هذا القانون).

وفعلاً صدرت هذه الأسس بعدد 1 في سنة 2010 ونصت الفقرة (ز) من المادة 4 على أنه: (يحدد مبلغ التعويض لكل حالة حسب وصفها ونسبة ضررها، ويمنح المتضرر مبلغ لا يزيد عن 50% من قيمة الضرر ويراعى في ذلك تاريخ حدوثه).

(1) حنان القيسي، أساس مسؤولية الدولة عن الأضرار الحربية والإرهابية في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية في بيت الحكمة، العدد 26، بغداد، 2010، ص 29.

### ثانياً- العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر:

لا تنشأ المسؤولية الإدارية إلا إذا وجدت علاقة سببية بين الضرر ونشاط الإدارة، سواء كانت مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ أم على أساس المخاطر، ويشترط أن يكون نشاط الإدارة هو المسبب للضرر أي (أن يكون الفعل الصادر من الشخص العام هو السبب المباشر للضرر).

وتقوم مسؤولية الإدارة من دون إثبات خطأ من جانبها، ويكفي أن يثبت المضرور العلاقة بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه، ويراد بالعلاقة السببية هنا أن يكون الفعل سبباً مباشراً لحدوث الضرر، ويصعب تقديرها في بعض الظروف، إذ قد تتعدد الظروف أو يتداخل بعضها مع البعض الآخر أو تقدم أو تأخر لما وقع الفعل الضار الذي نجم عن اجتماعها في آن واحد، فأهم عنصرين لتحقيق العلاقة السببية هما أن يكون الضرر نتيجة مباشرة للفعل الضار، ووجود علاقة سببية بين الضرر والفعل الضار الذي ينسب إلى الإدارة.

كما نصت أحكام القانون المدني العراقي على هذه الأسباب والتي تقطع الرابطة السببية في المسؤولية على أساس الخطأ، لكن المسؤولية على أساس المخاطر لا تعفى مسؤولية الدولة إلا إذا أثبتت الإدارة أن الضرر كان نتيجة قوة قاهرة أو خطأ المضرور، ومن أسباب الإعفاء من المسؤولية القوة القاهرة وخطأ المضرور لنفي العلاقة السببية.

إذ تعد القوة القاهرة ذات طبيعة خارجية عن النشاط الإداري وتحدث بصورة مفاجئة غير متوقعة، في حادث لا يمكن نسبته إلى المدعى عليه ويستحيل دفعه، ومن غير الممكن توقعه كالزلازل والفيضانات، وأصبح بفضل التطور والتقدم

التقني إمكان التنبؤ على حصول الزلازل والفيضانات قبل وقوعها، ولكن يصعب تدارك نتائجها أو تحديد حجمها مسبقاً، ويمكن تعريف القوة القاهرة بأنها: (حادث خارجي فجائي لا يمكن توقعه ولا يمكن دفعه، ويختلف عن الحادث العارضي الذي يمكن توقعه وتقديره وغير منفصل عن النشاط الإداري، ولا يترتب على وقوعه الإعفاء من المسؤولية).

فالأعمال الإرهابية هي حادث خارجي لكنه متوقع الحصول، فشرط (عدم إمكان التوقع) غير متحقق، ونظراً إلى الشرط الثاني المتمثل باستحالة الدفع المطلقة، نجده قد تخلف بالنسبة إلى الأعمال الإرهابية إذ إن الاستحالة ليست مطلقة بل نسبية، وعليه لا يمكن نفي مسؤولية الإدارة عن الأعمال الإرهابية استناداً إلى القول بوجود القوة القاهرة.

كذلك يشترط لخطأ المضرور أن يكون قد أسهم إسهاماً مباشراً في إحداث الضرر لإعفاء الدولة من المسؤولية، أما إذا استغرق خطأ الغير خطأ المتسبب فإنه يرجع إلى الغير، أما إذا كانا منفصلين فإنه يسأل كل منهما عن فعله، فالإدارة تستطيع أن تتخلص من المسؤولية بإثبات القوة القاهرة أو خطأ المضرور، فالحادث الفجائي وفعل الغير لا يكون سبباً للإعفاء من المسؤولية من دون خطأ، وبهذا تختلف عن المسؤولية على أساس الخطأ إذ تنتفي المسؤولية بحدوث القوة القاهرة والحادث الفجائي، وتثور مسؤولية الدولة على أساس المخاطر متى ما عرضت مواطنيها لمخاطر معينة بمناسبة قيام أجهزتها الأمنية المختصة بمكافحة الإرهاب، وتقوم مسؤوليتها حتى ولو لم يصدر أي خطأ منها.

ومن الأمثلة التطبيقية على هذه المسؤولية لدينا المسؤولية عن استعمال أشياء خطيرة وتعد هذه المسؤولية من التطورات التي استحدثتها مجلس الدولة الفرنسي في إقامة مسؤولية الإدارة عن استعمال الأسلحة النارية والسيارات ففي عام 1946 أكد أن الإدارة لا تستطيع أن تنفي مسؤوليتها عن الأضرار الناتجة عن السيارات العائدة لها إلا بإثبات القوة القاهرة أو خطأ المصاب، لكن في عام 1957 جعل اختصاص النظر في هذه القضايا للقضاء العادي.

أما استعمال الأسلحة النارية فقد حدث تطور في عام 1949، وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد لوكونت ودارامي أصيبا بطلقات نارية من رجال الشرطة، وقد كان المبدأ السائد هو عدم مسؤولية الدولة عن الأضرار التي يسببها رجل الأمن، إلا إذا كان الخطأ جسيماً، ولكن اقترح المفوض (بوربيت) تطبيق نظرية المخاطر، بسبب ازدياد ضحايا هذه المرافق نظراً لما يستعملونه من أسلحة حديثة، وقد اخذ المجلس بهذا المقترح، فالمجلس يأخذ بنظرية المخاطر بكل حالة تتطلب قواعد العدالة والضرورات الاجتماعية الأخذ بها.

ويعد استعمال الأسلحة النارية من أهم التطبيقات وأكثر الأشياء الخطرة، إذ أقر القضاء الإداري الفرنسي مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن استعمال رجال الأمن للأسلحة النارية استناداً إلى نظرية المخاطر وتحمل التبعة، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن مرفق الأمن ولو لم يكن هناك أي خطأ ينسب إلى المرفق بشروط معينة، وهي استعمال الأسلحة بحد ذاته يشكل خطراً خاصاً، وأن ينتج عنه ضرراً غير عادي، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي أنه يجب (تجاوز الخطر العادي في مثل تلك الظروف بجسامته الأعباء

التي يتحملها الأفراد مقابل المزايا التي يحققها لهم المرفق العام) على وفق تقرير باربييه<sup>(1)</sup>، وأن يكون المضرور غير مستهدف من المطاردة.

## المطلب الثاني

### النظريات العامة الأخرى لمسؤولية الإدارة

يقوم الأساس القانوني للمسؤولية من دون خطأ على خمس نظريات عامة وهي نظرية المساواة أمام الأعباء العامة، ونظرية تحمل التبعة (الغنم بالغرم)، ونظرية التضامن الاجتماعي، ونظرية المخاطر، والمسؤولية على أساس القانون، ولما كنا تكلمنا على نظرية المخاطر فإننا سنكتفي بالحديث هنا على النظريات الأربع على الشكل التالي:

**الفقرة الأولى:** نظريتنا المساواة أمام الأعباء العامة وتحمل التبعة (الغنم بالغرم): إن المساواة أمام الأعباء العامة يثير مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن تصرفات المشروعة بموجب ما تصدره من قرارات، وهو ما سنتناوله في النظريات كما يلي:

### أولاً- المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة

كما هو معلوم أن الاعتبارات العملية، فضلاً عن الروابط التي يحكمها القانون العام هي التي سمحت بقيام المسؤولية من دون خطأ بصورة عامة، ولاعتبارات العدالة واستقلالية وذاتية قواعد المسؤولية الإدارية عن قواعد القانون الخاص، وإلى الطابع الدستوري الذي نص على هذا المبدأ، كل ذلك أدى إلى ظهور هذا

(1) مارسو لونغ وفيل وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، 2009، ص 425.



المبدأ، ففكرة هذا المبدأ تتلخص عندما تتخذ الأضرار الناجمة عن النشاط الإداري وأعمالها طابع العبء العام، فالطبيعة الخاصة للضرر هي من تثير مسؤولية الإدارة على هذا المبدأ، أو هو التوزيع العادل للأعباء العامة إذ إن جميع الأنشطة الإدارية التي تسببت بأضرار معينة للأفراد تعد أعباء عامة، يجب على الجميع تحملها لكونها قد فرضت لتحقيق منفعة عامة<sup>(1)</sup>.

يعد هذا المبدأ دستورياً إذ نصت عليه الدساتير الداخلية، كما يعد ضماناً أساسية لحقوق الأفراد وحررياتهم، ولا يجوز انتهاكه ويعد إبقاء الأضرار الناتجة من الأنشطة والأعمال الإدارية بلا تعويض إخلالاً لمبدأ المساواة بين الأفراد، ما دام معظم الأفراد يستفيدون منها، ويعد هذا المبدأ عالمياً إذ نصت المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 آب (أغسطس) عام 1789 على: (ضرورة المساهمة الجماعية لمواجهة تكاليف الإدارة والقوات المسلحة وعلى وجوب توزيع المساهمة على جميع المواطنين حسب إمكانياتهم)، إذ أشار هذا النص إشارة واضحة إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ووجوب التعاون بين الجميع من أجل المساهمة مع المضرور في تحمل الأعباء التي أصابته.

فإذا مارست الدولة بعض الأنشطة الإدارية باسم الجماعة وألقت عبئاً خاصاً على بعض الأفراد، ونتج عن ذلك انتهاك لمبدأ المساواة فإنها ملزمة بالتعويض حتى تعود المساواة من جديد، وتعالج المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء

(1) إبراهيم فوزي مراد، المسؤولية الإدارية في المجال الطبي في النظام المصري والفرنسي، مرجع سابق،

العامة حالات لا تكون فيها للأضرار صفة عرضية، وبذلك تختلف عن المخاطر، لأن الأضرار تعد نتيجة طبيعية ومتوقعة إن لم تكن ضرورية أحياناً لبعض الإجراءات والمراكز.

وتكون الدولة مسؤولة على هذا الأساس إذا ما اتخذت إجراء معيناً تقتضيه المصلحة العامة، وينتج عن هذا الإجراء ضرر لأحد الأفراد، فليس من العدالة أن يتحمل هذا الضرر الخاص وحده، يقول الفقيه لابيرير: (يمكن في الواقع إدراك أساس مسؤولية الإدارة في الفكرة التالية إذ تدار المرافق العامة للمصلحة العامة للجماعة، ومن ثم فإنه من العدل أن تتحمل الجماعة المستفيدة من هذه المزايا بعبء التعويض من الضرر الخاص الذي يلحق بفرد إذا كان هذا الضرر قد حدث من تسيير مرفق عام)، إذ إن المرافق العامة تعمل على تقديم المنافع العامة للأفراد، فإذا ما سببت ضرراً بأحد أفراد الجماعة نتيجة سير المرافق العامة فإنه من العدالة أن تتحمل الجماعة المستفيدة من خدمات المرفق العام عبء تعويض الفرد المضرور على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

ويرى فالين أن المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة هو الأساس الوحيد للمسؤولية من دون خطأ؛ لأن أكثر الأعمال التي تقوم بها الدولة تحقيقاً للمصلحة العامة ينتج عنها أضرار لبعض الأفراد، وعليه يجب إعادة التوازن إذا ما اختلف<sup>(١)</sup>، ويعد التعويض على أساس هذا المبدأ ليس جزءاً فورياً على نشاط الإدارة، وإنما هو مساهمة جماعية من خلال الخزينة العامة لإعادة التوازن في العلاقات القانونية أمام الأعباء العامة، فالمجتمع يجب أن يتحمل تعويض بعض

(١) محمود عطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 585.

الأضرار في حالة عدم وجود خطأ ينسب إلى وكلائه، والآثار الضارة للمخاطر الناجمة عن أداء خدماتها من أجل تجنب الإخلال في المساواة أمام الأعباء العامة.

أما بالنسبة إلى أهم تطبيقات هذا المبدأ فهي الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة، والقرارات الإدارية المشروعة، والقوانين والمعاهدات الدولية، وتشمل أيضاً تعويض الطرق العمومية المتضررة من استخدام السيارات العسكرية عليه، ويشترط لطالب التعويض عند الاستناد إلى هذا المبدأ شروط عدة أهمها:

أ- أن يتخذ الضرر صفة العبء العام:

أي بمعنى أن يكون الضرر ناتجاً من نشاط إداري يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، وأصاب عدداً محدوداً من الأفراد، وإن الخطر في حد ذاته لا يشكل عبئاً عاماً، لأن العبء العام يتمثل بضرر خاص لفرد معين مقصود منه تحقيق نفع عام، فالتلازم واضح بين الضرر الخاص والنفع العام، أما مجرد الخطر فلا يتمثل بعبء عام وليس كل الأضرار المتصلة بالنشاط الإداري تمثل منا عاماً، لذا يمكن القول: إن فكرة العبء العام تفترض وجود علاقة سببية بين نشاط الإدارة وتحقيق المصلحة العامة، وليس كل ضرر ناتج من نشاط عام يشكل عبئاً عاماً بل يشترط فيه شرطان:

- أن يكون النشاط مستهدفاً تحقيق نفع عام: أي أن تكون هناك علاقة سببية بينه والنفع العام.

- أن يكون تحقيق المنفعة العامة قد تم بالفعل، من خلال إحداث ضرر خاص بالفرد الذي وقع ضحية النشاط الإداري.

ب- أن يكون هناك إخلال بمبدأ المساواة يثير الحق في التعويض:

لكي تقوم مسؤولية الدولة من دون خطأ على هذا الأساس لا بد من إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ويتحقق ذلك إذا ما لحق فرد معين ضرراً في سبيل تحقيق مصلحة عامة تفيد الجميع.

**ثانياً: نظرية تحمل التبعة الغنم بالغرم**

أول من نادى بهذه النظرية العالم الفرنسي لابيه سنة 1890م ثم تبعه الفقيه سالي إذ فسر نص المادة 1382 من القانون المدني الفرنسي التي ترم كل من سبب ضرراً للغير بإصلاحه بالتعويض، وقال إنها لا تجعل من الخطأ أساساً للمسؤولية المدنية، ويرى سالي الاستغناء عن مطالبة المصاب بإثبات خطأ الفاعل، وتأكيد على إثبات الضرور العلاقة السببية بين الفعل والضرر.

إن فحوى هذا المبدأ هو أن الجماعة التي تحتي فوائدها ومنافع جرائها نشاط الإدارة، عليها أن تتحمل الأضرار التي تصيب الغير جراء هذه الأعمال، وعلى هذا الأساس فإن المنافع التي تعود إلى الجماعة يجب دفع غرم من الدولة باسم الجماعة كلها ومن الخزينة العامة.

وتتحمل الإدارة العبء النهائي للتعويض وهي تحمل التبعة إذ إن من يستفيد من نشاط معين يجب عليه أن يتحمل أخطاره، ومسؤولية الإدارة تجد أساسها هنا، أي من استفاد من نشاط الموظفين يجب أن يقابله تحمل الأضرار الناجمة عن هذا النشاط، وعليه ترى أن هذا الأساس يكون صالحاً للتعويض عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء العسكرية التي تسبب أضراراً للغير، وأن كل عمل من الإدارة يسبب ضرراً للغير تنطبق عليها هذه النظرية.

ويمكن القول بأن مبدأ المنفعة هو الذي يصلح تطبيقه، إذ إن الإدارة تتحمل الأضرار التي تسببها للغير داخل إطار الوظيفة فقط، أما إذا كان خارج الوظيفة فلا مسؤولية على الإدارة، وتعد فكرة المنفعة تعبيراً جديداً لفكرة الخطأ المفترض في الرقابة، ويجب استبعاد فكرة السلطة تقابل المسؤولية (من يمارس سلطة تجاه الغير عليه أن يتحمل تبعاتها) لأن السلطة لا يمكن أن تكون أساساً للمسؤولية بل هي أداة لتحقيق المنفعة، وقد أخذ المشرع العراقي بها في قانون التقاعد والضمان الاجتماعي رقم 39 لسنة 1971 إذ قرر تعويض العمال عن الأضرار التي تصيبهم أثناء العمل أو بسببه.

#### الفقرة الثانية: نظريتا التضامن الاجتماعي والمسؤولية على أساس القانون

أن هاتين النظريتين كان لضرورات الحياة الواقعية وتطورها الدور الأبرز في ظهورهما، وسنتاولهما كما يلي:

#### أولاً: مبدأ التضامن الاجتماعي

مواجهة تبعات الحياة ومستلزماتها، أي اشتراك جميع المواطنين في تحمل أعباء المخاطر باعتبار أن الأفراد جميعهم يحتاج كلا منهم للآخر<sup>(1)</sup>، ففي فرنسا فالدولة تعوض عن خطأ لم تشترك به أصلاً، ولكنه نشأ عن نشاط تفرضه مصلحة المجتمع، فالخطر الاجتماعي هو أساس التعويض، والمشرع وحده هو من يستطيع أن يقرر تحمل الدولة إياه، كذلك تحمل قوانين أخرى لأسباب مماثلة (أضرار حرب-كوارث وطنية-الاضطرابات-أعمال الإرهاب).

(1) حنان القيسي، أساس مسؤولية الدولة عن الأضرار الحربية والإرهابية في العراق، مرجع سابق، ص 30.

فمبدأ التضامن الاجتماعي يصلح أن يكون أساساً لمسؤولية الدولة عن الأضرار غير الناجمة عن نشاط الإدارة ومنها الحوادث الإرهابية، والأضرار الناجمة عن الإصابة بمرض نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) وقد أخذ المشرع العراقي بهذا المبدأ في أمر مجلس الوزراء رقم (33) لسنة 2005، أما الحالات الناجمة عن نشاط الإدارة فكثيرة، ولا تسأل الدولة على هذا الأساس وإنما على أساس المساواة أمام الأعباء العامة.

ووجد هذا المبدأ ليعالج الحالات الصعبة، كمحاولة لتأسيس مبدأ تعويض ضحايا الجرائم الإرهابية، وتستند إلى مبدأ الشعور الإنساني بالانتماء إلى الجماعة، وتقديم العون إلى المتضررين حتى في حالة غياب الدولة ومؤسساتها، إذ يجب في هذا السياق أن تكون الدولة أول من يبادر بعدها ممثلة عن الجماعة، وأساس تعويض ضحايا الإرهاب والعمليات الحربية هو التزام جماعي، أساسه الإنصاف والتكافل الاجتماعي وحاجة المضرور إلى التعويض، ويدفع التعويض بحسب قدرة الدولة، نستنتج من ذلك أن التعويض على هذا الأساس يدفع إلى الحالات الفقيرة، فالأغنياء المتضررين من هذه الأعمال لا تعويض لهم، فيقدر منح التعويض وعدمه بناء على ظروف المضرور، ويتميز مبدأ التضامن الاجتماعي بصفته القانونية إذا نصت الدولة في تشريعاتها على ذلك، فضلاً عن إلزاميته إذ يفرض على الممولين من دون اختيار منهم، ويرتبط بالنظام العام، لأنه يهدف إلى تحقيق العدالة والأمن الاجتماعيين، ولما كان هذا المبدأ التزام أخلاقي اجتماعي فلا



الاطار القانوني لمسؤولية الادارة بدون خطأ

يصل إلى مرتبة الأساس القانوني لتعويض ضحايا الإرهاب إلا إذا نص المشرع على ذلك (1).

ودفع التعويض للمتضررين على أساس التضامن الاجتماعي يعد حقاً خالصاً لهم، ويستطيعون مطالبة الدولة بهذا الحق دون أن تحتج الدولة بضعف حالتها المادية أو بأي سبب آخر يمنعهم من الحصول على التعويض، إذ تخرج قواعد التعويض الفوري للمتضررين عن الأعمال الإرهابية عن القواعد التشريعية العادية للتعويض، إذ يكتفي المتضرر بإثبات وقوع الضرر ومقداره فقط.

#### ثانياً: المسؤولية على أساس القانون

في مرحلة متطورة جداً أفرزت المسؤولية من دون خطأ نوعاً جديداً أو أساساً جديداً وهو المسؤولية على أساس القانون، وفحواه أن الدولة عندما تقرر مسؤوليتها عن فعل معين أو عن ضرر ناتج من فعل معين بقانون صادر عنها، فإن مسؤوليتها تكون مستندة إلى هذا القانون مباشرة، ولا يلزم البحث في المسؤولية على أساس الخطأ أو البحث في نشاط الإدارة والعلاقة السببية، لأن مصدر هذه المسؤولية هو القانون، وإن مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية تقوم جميعها على هذا، إذ نص المشرع على مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن هذه الأعمال في القانون رقم 20 لسنة 2009 المعدل، وإن تطبيق المسؤولية من دون خطأ وبالشروط التي يتم وضعها، سوف يؤدي إلى تحقيق التوازن المنشود بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة القائم على العدل والمساواة في توزيع الأعباء العامة.

(1) حنان القيسي، أساس مسؤولية الدولة عن الأضرار الحربية والإرهابية في العراق، مرجع سابق، ص 30.

## الخاتمة

إن الأصل العام في نشوء مسؤولية الإدارة هو صدور فعل منها غير مشروع يلحق الضرر بمصالح الأفراد، واستثناء ذلك هو انعقاد هذه المسؤولية بناء على تصرف مشروع تأتيه الإدارة فتسبب به ضرراً للغير، فالمسؤولية هذه قد تفترق عن المسؤولية التقصيرية للإدارة من ناحية عدم اقتضاءها الخطأ في جانب الإدارة، إذ تتحدد مسؤولية الإدارة في تعويض الأفراد عن الأضرار الناجمة عن نشاطها المشروع، بخلاف المسؤولية التقصيرية التي ينبغي لنهاؤها توافر العناصر الثلاثة المعروفة وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية.

كما أنه برغم المعارضة التي لقيتها المسؤولية بدون خطأ لما فيها من اعتداء على سيادة الدولة، فضلاً عن نظرتة إليه على أنها نوع من أنواع التأمين، لأن مجال هذه المسؤولية أخذ بالتوسع في مختلف دول العالم ومنها العراق، حتى أخذ الفقه الإداري يتجاوز في نظرتة إليها على أنها تشكل نظاماً استثنائياً، ونظاماً مستقلاً بذاته سواء ما تعلق بأركان مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة أو أساسها القانوني أو حتى ما يخص طبيعة الأدوات المقررة لمصلحة المضرور لاستيفاء حقه.

وقد توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات:

### أولاً: النتائج:

- 1- إن مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية الضارة مؤداها التزامها بدفع تعويض لمن يصيبه أضرار نتيجة ممارسة العمل المادي.

2- تقوم إلى جانب مسؤولية الإدارة بناءً على خطأ نوع ثاني من المسؤولية وقد أوجدها القضاء الإداري، وتقع على عاتق الإدارة دون ارتكابها خطأ، يطلق عليها المسؤولية بدون خطأ، أي على أساس المخاطر، ويقصد بها حدوث الضرر من العمل المادي الذي قامت به الإدارة بحيث يتجاوز هذا الضرر في خطورته الأضرار الطبيعية في المجتمع.



## ثانياً: المقترحات:

1- رفع مستوى الاعتماد على الأجهزة المعاونة للقضاء كالخبراء قضائيين في مجال تقدير التعويض اللازم لجبر الضرر الذي يلحق بالأفراد، لتحقيق الغاية المرسومة والمبتغاة من هذا التعويض.

في الختام كان هذا ما اقتضاه البحث من أسباب ومنطق، ونتائج ترتبت على مقتضاه، وعسى أن نكون قد حاولنا الإحاطة والإجابة على جميع التساؤلات التي يثيرها هذا الموضوع، وذلك من أجل تسليط الضوء على هذا الموضوع المهم من الناحية القانونية، وكذلك من أجل إمكانية الاستعانة به في الدراسات القانونية المشابهة أو القريبة منه.

## قائمة المصادر والمراجع

- 1- إبراهيم فوزي مراد، المسؤولية الإدارية في المجال الطبي في النظام المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2017.
- 2- أحمد محمود أحمد الربيعي، مسؤولية الإدارة دون خطأ وتطبيقاتها المعاصرة " دراسة مقارنة "، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2015.
- 3- أسامة محمد بحر، حدود سلطات الضبط الإداري في حالات الطوارئ والحرب (سلطات غير اعتيادية لمواجهة ظروف استثنائية)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2017.
- 4- حسن علي الذنون، النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول، مصادر الالتزام، مطبعة المعارف، بغداد، 2004.
- 5- حنان القيسي، أساس مسؤولية الدولة عن الأضرار الحربية والإرهابية في العراق، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية في بيت الحكمة، العدد 26، بغداد، 2010.
- 6- سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2010.
- 7- شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، جامعة بغداد، 2009.
- 8- عبد الفتاح أبو الليل، مسؤولية الأشخاص العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 9- عمار طعمة حاتم البيضاني، المسؤولية الإدارية القائمة على فكرة المخاطر (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة النهريين، كلية الحقوق، العراق، 2007.
- 10- مارسو لونغ وفيل وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، 2009.
- 11- مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.

- 12-** محمود عطايف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 13-** محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- 14-** مها عبد الرحيم الزهراني، مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية في النظام السعودي (دراسة مقارنة) ، ط1، دار الكتاب الجامعي للنشر والتوزيع، مصر، 2017.
- 15-** وحيد فكري رأفت، رقابة القضاء لأعمال الدولة (رقابة التضمين)، الطبعة الثانية، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 2013.





## Table of Contents

|   |            |
|---|------------|
| <b>Publishing Policy .....</b>  |            |
| <b>Editorial Note .....</b>   |            |
| <b>Constitutional Engineering and the Foundations of State Architecture .....</b>   | <b>1</b>   |
| <b>Supervisor: Prof. Dr. Ali Al-Shukri<br/>Mohammed Qasim Yaqub<br/>.....</b>   | <b>1</b>   |
| <b>The Role of the African Union in Resolving African Conflicts: Challenges and Opportunities Toward Sustainable Peace .....</b>            | <b>41</b>  |
| <b>Supervisor: Prof. Dr. Mohammed Mundhir<br/>Mustafa Kamel Zabala Al-Lami .....</b>  | <b>41</b>  |
| <b>The Belt and Road Initiative: Analysis of Opportunities, Challenges, and Its Impact on International Relations and Arab States .....</b> | <b>91</b>  |
| <b>Supervisor: Prof. Dr. Ali Shakir<br/>Maher Hussein Awad Al-Hammam<br/>.....</b>  | <b>91</b>  |
| <b>Local Economies: A Case Study of Lebanon and Iraq .....</b>  | <b>141</b> |
| <b>Supervisor: Prof. Dr. Mohammed Mundhir<br/>Jumaa Latif Hantoush Al-Darraji<br/>.....</b>   | <b>141</b> |



**Global Challenges in Combating Drugs: Analysis of International and Arab Conventions and the Impact of Modern Technology**

.....205  
**Karrar Jaafar Sabah** .....205

**Causes Leading to Medical Errors**

.....252  
**Prof. Dr. Ashraf Rammal**  
**Mahdi Saleh Shahada** .....252

**The Role of Constitutional Judiciary in Shaping Public Policy**

.....285  
**Prof. Dr. Fawzat Farhat**  
**Iman Abdul Wahab Mahmoud**  
.....285

**Contractual Controls in Electronic Contracts**

.....320  
**Prepared by: Student Ahmed Majid Kamel**  
**Supervisor: Prof. Dr. Mohammed Abdo**  
.....320



# TIP OF SCALE

**Editor**

**Pr.Dr:Saad Al-ateeya**

**Managing editor**

**Pr.Dr: Muhammad N. Aldaoudi**

---

## Editorial Board

**Prof. Dr. Ahmed Kh. Hussein Al-Dakhil**

University of Tikrit

College of Law

**Asst. Prof. Dr. Rabah Suleiman Khalifa**

University of Kirkuk

College of Law and Political Science

**Asst. Prof. Dr. Moataz Ali Sabb r**

University of Anbar

College of Law and Political Science

**Prof. Dr. Adnan Ajeel Ubaid**

College of Law

University of Al-Qadisiyah

**Prof. Dr. Saeb Naji Aboud**

Al-Alamein Institute for Graduate Studies

Najaf

**Prof. Dr. Ali Ghani Abbas**

College of Law

Al-Mashreq University

العدد السابع - السنة الاولى - المجلد الاول/ صفر ١٤٤٧ الموافق تموز ٢٠٢٥

الاحكام القانونية لانتهاء العقد بالإدارة المنفردة



# Journal TIP OF SCALE

Legal and political studies with an analytical perspective

A knowledge window into the world of law and politics  
that combines academic analysis with a realistic vision

Volume 1 – Issue **7** – First Year / Safar 1447 AH – July 2025

All correspondence should be addressed to the  
Editor-in-Chief at the following address

Kaf Al-Mizan Magazine – Erbil, Iraq

phone: 009647738223277

info@tip-scale.com

Full texts and research papers are available on the following website  
[www.tip-scale.com](http://www.tip-scale.com)



ISBN : 978-9922-24-610-9

Available languages  
Arabic - English

