STARDOM ACADEMY
مركز ستاردوم للدراسات والأبحاث العلمية
Stardom Center for Scientific Studies and Research

مجلة ستاردوم

للدراسات القانونية والسياسية

— مجلة قانونية وسياسية، تصدر بشكل ربع سنوي —

عن أكاديمية ستاردوم | العدد الأول - لعام 2023م

رقم الايداع الدولي: 2648

بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة المشرف العام لمجلة ستاردوم

- يعتبر البحث العلمي ركيزة أساسية من ركائز أي صرح علمي متين، وهو دليلُ على مدى وعي ونضوج أصحاب هذا الصرح في سبيل خدمة مجتمعاتهم من خلال معالجة قضايا تلامس واقعاً مُعاش وموجود، ويتطلب تحقيق أهداف البحث العلمي إلى تشجيع التواصل العلمي بين الباحثين خاصةً إذا كانت المجلة تتيح المجال للباحثين من مختلف البلدان والثقافات.
- وهذا ما تركز عليه المجلة، والتي تصدر عن جامعة ستاردوم، وإننا إذ نفتح المـجال للباحثين والباحثات للمشاركة في المجلة من خلال أبحاث ومواضيع نوعية ومتميزة لم يطرقها أبواب البحث العلمي.
- ولهذا ومن خلال إصدار العدد الأول، لأول مجلة علمية من سلسلة مجلات ستاردوم، فإننا ندعو جميع الباحثين والمهتمين للمشاركة معنا، والباب مفتوح للجميع .
- **ختاماً:** نتمنى أن تكون موضوعات العدد الأول للمجلة مفيدة، وتطرق وتلامس مجالات اهتمام الجميع.

د. ميسون محمد النباهين

المشرف العام

هيكلية أكاديمية ستاردوم للدراسات القانونية السياسية

رئيس التحرير

أ.د. صفاء محمود السويلميين - الأردن

مدير التحرير

د. أحمد محمد صديق محمود - العراق

المدقق اللغوي

د. بيداء عبد الحسن ردام - العراق

هيئة التحرير

د. عبد الجواد عبد الحليم ربيع - مصر

د. حنان مباركة كركوري - الجزائر

د. بشير محمد بشير النجاب - الأردن

د. عدي محمد الهيلات - الأردن

د. محمد عبد الباسط حبيب - فلسطين

د. محمد احديدو - المغرب

د. كرم عبد المنعم مسعود - مصر

الهيئة العلمية

أ.د. تركي محمود القاضي - مصر

أ.د. خليفة صالح خليفة احواس - ليبيا

أ.د. محسن الندوي - المغرب

أ.د. رشا خليل عبد الشمري - العراق

أ.د. يحيي لزم قريش - تشاد

أ.د. عباس سعدون رفعت حمزة - العراق

د. علي عبد الحسين الدراجي - العراق

د. الهام بخوش - الجزائر

د. نورس أحمد الموسوي - العراق

د. نجيب علي أبو حاتم - اليمن

د. معالي حميد سعود الشمري - العراق

د. فارس محمد عمران - مصر

د. علي موسى مسلم الددا - البحرين

عناوين الأبحـــاث

- اللامركزية الإدارية في التشريع الليبي، أ.د. خليفة صالح احواس
- التكيف القانوني للتبني في العلاقات الدولية وموقف المشرّع المصري، أ.د. تركي محمود القاضي
- التأصيل النظري لمفهوم الاعلام، د. بشير محمد النجاب
- الطبيعة القانونية للأملاك العقارية في التشريع الجزائري، د. الهام بخوش
- دور الأردن في مكافحة الإرهاب الدولي، د. علي موسى الددا
- مشاكل السلطة في إفريقيا في الفترة من 1960 الى 1990، د. يحيى لزم قريش
- الإدارة العمومية والتحول الرقمي بين هاجس الإصلاح الإداري ورهان التنمية، د. محمد احديدو
- العلم اليقيني بالقرار الإداري الصادر عن الذكاء الاصطناعي، د. عدى محمود الهيلات

شروط النشر في مجلة ستاردوم للدراسات القانونية والسياسية

مجالات النشر:

تهتم مجلة ستاردوم للدراسات القانونية والسياسية، بالأبحاث والأوراق العلمية في المجالات التالية:

- ✓ العلوم القانونية والإدارية والاقتصادية ذات الصلة.
- ✓ العلوم السياسية.
- ✓ البيئة.
- ✓ العمران.

شروط النشر:

1. أن يتسم البحث بالأصالة والجدة والموضوعية، ويُمثل قيمة علمية ومعرفية جديدة في مجال العلوم القانونية والسياسية
2. تُقبل الأبحاث باللغتين العربية والإنجليزية، على أن تتسم بالأصالة والجدية العلمية
3. ألا يكون البحث قد سبق نشره، أو نُشر جزئياً أو كلياً، أو أُرسِل للنشر في مجلة أخرى، أو تم تقديمه لمؤتمر أو أي جهة أخرى. ويُقدّم الباحث تعهداً خطياً بذلك، وبعدم إرساله لمجلة أخرى إلا بعد أخذ موافقة خطية من مجلة إيفاد للدراسات التربوية.
4. تقبل المجلة الأبحاث المُستلّة من رسائل الماجستير والدكتوراه، بعد إعادة صياغتها من جديد، والإشارة إلى أنه بحث مُستل في الصفحة الأولى من البحث، وإرفاق نسخة إلكترونية من الرسالة للمجلة، لعرضها على هيئة تحرير المجلة والمحكّمين؛ لاقتراح أي تعديلات جوهرية –إذا لزم الأمر.
5. للمجلة الحق بإجراء أي تعديلات شكلية على البحث بما يتناسب وطبيعة المجلة.
6. الأبحاث المُرسلة للمجلة لا يُعاد إرسالها للباحثين سواءً تم قبولها أم رُفضت.
7. الباحث مسؤول مسؤولية كاملة عن صحة الاقتباس من المراجع المُشار إليها، كما أن هيئة تحرير المجلة غير مسؤولة عن أي سرقة علمية تتم في هذه الأبحاث، وعند ثبوت ذلك؛ يتم سحب البحث من العدد، وللمجلة الحق باتخاذ ما يلزم من إجراءات حيال الباحث.
8. يُكتب عنوان البحث باللغتين العربية والإنجليزية، والملخص باللغتين العربية والإنجليزية، على ألا يزيد عدد كلمات كل مُلخص عن (250) كلمة، بالإضافة إلى خمس كلمات مفتاحية على الأكثر.
9. ألا تزيد عدد صفحات البحث عن (30) صفحة، بما في ذلك الهوامش وقائمة المصادر والمراجع وتُدرج الملاحق بعد قائمة المراجع، (مع العلم بأن الملاحق لا تُنشر، وإنما توضع بهدف التحكيم والاطلاع فقط).

القواعد العامة للنشر في المجلة

1. الالتزام بشروط وقواعد وأخلاقيات البحث العلمي وضوابطه المنهجية المتعارف عليها في التخصص.
2. الأبحاث المخالفة لشروط النشر وقواعده لن يتم النظر فيها أو الردّ عليها.
3. للمجلة الحق في رفض أي بحث علمي حتى بعد قبوله؛ إن اتضح وجود مخالفات لقواعد وسياسة النشر بالمجلة.
4. تخضع جميع الأبحاث لفحص أولي، وفحص درجة الاستلال، على ألا تزيد عن (30%)؛ للتأكّد من أهلية البحث قبل تقديمه للتحكيم، وتقوم هيئة تحرير المجلة ببيان أسباب الرفض البحث.
5. تخضع الأبحاث لتحكيم سري تام، وحسب الأصول العلمية من قِبل مُحكّمين اثنين على الأقل متخصصين في مجال البحث، ويتم تزويد الباحث بأسباب رفض البحث أو بالتعديلات المقترحة في غضون **عشرة الى خمسة عشر يوما** من تاريخ استلام الباحث كتاباً يفيد بالموافقة الأولية على البحث، ويلتزم الباحث بإجراء هذه التعديلات المطلوبة في غضون **خمسة الى سبعة أيام** من تاريخ استلامه قرار التعديلات، ومن ثم إعادة إرسال التعديلات للمجلة، وإلا سيُصرف النظر عن البحث.
6. يتم الردّ بقبول البحث بصورة نهائية أو رفضه في غضون **ثلاثة الى ستة أشهر** من تاريخ استلام البحث، وبعد إجراء الباحث للتعديلات المُقترحة والالتزام بها.
7. تُعبّر الأبحاث المنشورة عن وجهات نظر مؤلفيها فقط، ولا تُعبّر بالضرورة عن وجهة نظر المجلة، كما ويتحملون مسؤولية صحة المعلومات والنتائج ودقتها.
8. تعتمد المجلة نظام الجمعية الأمريكية لعلم النفس (APA 6.0) للتوثيق والنشر العلمي.
9. يخضع ترتيب الأبحاث عند النشر لاعتبارات فنية فقط، ولا تمس بمكانة الباحث أو بقيمة بحثه.
10. جميع حقوق الطباعة والنشر محفوظة للمجلة، وذلك بعد قبول ونشر البحث، ولا يجوز النقل أو النشر إلّا بالإشارة للمجلة.

عناصر البحث المقدم للنشر

1. **عنوان البحث** باللغتين العربية والإنجليزية، اسم الباحث ثلاثياً، الرتبة العلمية، المؤسسة التعليمية التي ينتمي إليها، والبريد الإلكتروني.
2. ملخص البحث باللغتين العربية والإنجليزية، بما لا يزيد عن (250) كلمة، ويشتمل **الملخص** على:
   أهمية البحث، الهدف من البحث، المنهج المُتبع، إضافة الى إلى خمسة كلمات مفتاحية على الأكثر.
3. **مقدمة** تحتوي على:
   - ✓ تمهيد للبحث او ما يعبر عنه بالتعريف بموضوع البحث.
   - ✓ إشكالية البحث
   - ✓ اهداف البحث
   - ✓ المنهج المتبع

4. **الخاتمة** والتي يجب ان تحتوي على
   - ✓ ملخص بسيط للبحث
   - ✓ النتائج المتوصل اليها
   - ✓ المقترحات التي يمكن الخروج بها من البحث
5. **قائمة المصادر والمراجع** والتي تبدأ بالعربية منها، ثم الاجنبية وتكون مرتبة زمنيا بالنسبة للنصوص الرسمية وابجديا بالنسبة لباقي المراجع.

تنسيق ورقة البحث

يجب تنسيق ملف البحث على برنامج مايكروسوفت ورد (MS Word)، حسب النظام التالي:

- ✓ الورق: حجم (A4) بأبعاده القياسية (210×297) ملم.
- ✓ الهوامش للأبحاث العربية والإنجليزية: (2.54 سم) من أعلى وأسفل، (3.18 سم) من اليمين واليسار، هوامش "عادي".
- ✓ المسافة بين الأسطر: 1 سم
- ✓ تُدرج أرقام الصفحات في أسفل الصفحة.
- ✓ يجب ألا يتجاوز حجم الجداول والأشكال والرسومات البيانية حجم وهوامش الصفحة.
- ✓ الخطوط:
- ✓ الأبحاث المكتوبة باللغة العربية: نوع الخط (Simplified Arabic).
- ✓ الأبحاث المكتوبة باللغة الإنجليزية: نوع الخط (Times New Roman).
- ✓ حجم الخط: (14) غامق للعنوان الرئيس، (12) غامق للعناوين الفرعية.

اللامركزية الإدارية في التشريع الليبي

أ. د خليفة صالح احواس

المبحث الأول

التنظيم الإداري المحلي في ليبيا

الإدارة المحلية منذ استقلال ليبيا عام 1951م وحتى عام 2017م ، مرت بعدة محطات تضافرت فيها عدة عوامل تموضعت فيها بين اللامركزية الأقرب إلى أسلوب عدم التركيز الإداري (المركزية) إلى اللامركزية النسبية وحتى اللامركزية الكُلية التي تدار كلية بمجالس منتخبة وهو الأمر الذي انتهجه حديثاً قانون رقم (59) لسنة 2012م بشان الإدارة المحلية في ليبيا .

وعملاً بالمنهجية العلمية التي يتطلبها المؤلف الجامعي خاصة وان القانون الإداري يقع ضمن مقررات السنة الثانية بمعظم كليات القانون ، فأنني سأعرض بداية لأساليب تشكيل المجالس المحلية في ليبيا وأهم شروطها في قوانين الإدارة المحلية حتى 2012م ، وأعقبها بأهم اختصاصاتهم ورقابة السلطة المركزية عليها ، يليه عرض لقانون الإدارة المحلية الحالي رقم (59) لسنة 2012م بأكثر تفصيل ، ومن كافة الأوجه سيما فيما حققه من فوائد ، وما اعترته من مثالب وعيوب مقارنة بما سبقه من قوانين .

المطلب الأول

الوحدات المحلية وإدارتها

بعد صدور الدستور الملكي 1951م وإعلان استقلال ليبيا ، انعكس تبني نظام الدولة المركبة على نظام الإدارة المحلية الذي سلكته الولايات الثلاث آنذاك (برقة – طرابلس – فزان) حيث تبنت المجالس التشريعية نظام البلديات والتي تم تقسيمها إلى عدة متصرفيات ، ففي ولاية برقة صدر قانون البلديات رقم (5) لسنة1961م ، والذي قسّمها إلى عدة مناطق إدارية (متصرفيات) وهي المرج ، درنة ، طبرق ، إجدابيا ، الكفرة ، بنغازي ، البيضاء ، وكذلك الحال بالنسبة لبلديات طرابلس الغرب رقم (8) لسنة 1956م، وقانون بلديات فزن رقم (1) لسنة 1960م ، وما يجب التنويه إليه إلى إن عدة قوانين بشأن الإدارة المحلية قد صدرت قبل هذه القوانين لكنها لم تعمر طويلاً مثل القانونين رقم (61) لسنة 1956م ، والقانون رقم 14 لسنة 1956م ، ورغم أن المشرع الليبي بعد الاستقلال مباشرة قد تبني الأسلوب المختلط بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس المحلية ونصّ عليها في عدد التشريعات التنظيمية (ربع العدد تعيين والبقية انتخاب) إلا أنه تراجع لاحقاً عن هذا التوجه اللامركزي ليتبني بقوانين البلديات بالولايات ، أسلوب التعيين فقط وليهجر الانتخاب ومشاركة الوسط المحلي به نهائياً ، وفي الوقت الذي استحدث المديريات كتقسيم آخر للمتصرفيات كوحدات خدمية إلا انه نص مثلا بالمادة الثانية من قانون بلديات ولاية برقة رقم (5) لسنة 1961 على أن التعيين هو الأداة الوحيدة لتشكيل المجلس المحلي .

وكذلك الحال بالسبة لبلديات الولايات الأخرى ، حيث أناط بالمجلس التنفيذي تعيين أعضاء المجالس البلدية بناء على عرض ناظر الداخلية ولمدة خمسة سنوات وفق الشروط التالية

1- أن يكون ليبياً .

2- ألا تقل سنه على الثلاثين سنة ميلادية .

3- أن يكون مُلما باللغة العربية قراءة وكتابة .

4- أن يكون قد أقام في دائرة اختصاص البلدية مدة لا تقل عن سنة إقامة متصلة وسابقة لتاريخ القرار الصادر بالتعيين .

5- ألا يكون من المحجور عليهم مدة الحجر ، أو من المُصابين بأمراض عقلية .

6- ألا يكون قد سبق إشهار إفلاسه دون أن يُرد إليه اعتباره .

7- ألا يكون قد حُكم عليه في جناية أو جنحة تتعلق بالشرف الشخصي أو المهني مالم يكن قد رُد إليه اعتباره .

وأجاز المشرع الطعن في قرارات عدم توفر الشروط أمام المجلس لتنفيذي خلال عشرة أيام .

تمهيداً للتحول للدولة الموحدة (البسيطة) ، أصدر مجلس الوزراء في 25 ابريل 1963م قراراً بشأن التنظيم الإداري للمملكة والذي بمقتضاه تحولت البلديات إلى مقاطعات مقسّمة إلى متصرفيات ومديريات بطول البلاد وعرضها ، وبعد ذلك صدر التعديل الدستوري بموجب القانون رقم (1) لسنة 1963م الذي ألغى نظام الولايات ، وعلى أثره استبدلت مسميات السلطة المركزية من (ناظر ونظّارة ومجلس تنفيذي) ، إلى (وزير ، وزارة ، مجلس الوزراء ، حكومة اتحادية) ، وبصدور قانون التنظيم الإداري الصادر أول سبتمبر 1967م تم تغيير اسم المقاطعة إلى محافظة وخلت تقسيماتها من البلديات ، ليتم الإبقاء فقط على المتصرفيات والمديريات ، ولم يستمر ذلك سوى سنة واحدة ، ليصدر القانون رقم (9) لسنة 1968م بشأن البلديات لتحل محل المحافظات وليتم استحداث ولأول مرة (وزارة الشؤون البلدية) بموجب المرسوم الملكي الصادر في 4 ابريل 1967م ، وهكذا فقد صارت هذه الوزارة أداة السلطة المركزية في ممارسة أعمال الرقابة والإشراف على البلديات التي منحها القانون الشخصية الاعتبارية والذمة المالية ، ولا يمكن تبرير حالة عدم الاستقرار التي شهدتها اللامركزية المحلية في ليبيا على النحو الذي سردناها ، ألا لافتقار التجربة والكفاءات المتخصصة ولعدم إرساء دعائم الدولة الوليدة بعد ، ولقد استمر المشرع في هجر أسلوب الانتخاب للمجالس البلدية حيث اختص مجلس الوزراء بتعيين عمداء البلديات بناء على اقتراح وزارة البلديات ،وتساوقاً مع التجربة المقارنة في بعض الدول ، فقد جعل تعيين عميد كل من بلدية طرابلس وبنغازي بمرسوم ملكي ، ويكون ذلك حسب الشروط التي نصت عليها القوانين السابقة والتي ذكرناه سابقا ، ألا انه خفّض شرط السن إلى واحد وعشرين سنة بدل من ثلاثين سنة ، وقد خلت الشروط كما ذكرنا سابقاً من شرط المؤهل العلمي واكتفت بالنص على (الإلمام باللغة العربية قراءة وكتابة ، أما أعضاء المجالس البلدية فهم كذلك تم تصنيفهم إلى نوعين :

- أعضاء يُحدد عددهم بالنسبة لكل مجلس ويُصدر بتعيينهم قراراً من مجلس الوزراء .
- أعضاء بُحكم وظائفهم يمثّلون الوزارات ذات الصلة ويُصدر بهم قراراً من مجلس الوزراء .

لقد استمر أسلوب التعيين للمجالس المحلية في ليبيا في مرحلة الجمهورية وفق قانون الحكم المحلي رقم 62 لسنة 1970م وقانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م وهما اللذان تبني المشرع الليبي وفقهما من جديد النظام الثنائي للإدارة المحلية الذي يقوم على أساس البلديات في إطار المحافظات ، حيث تم تقسيم الجمهورية الليبية إلى عدة محافظات وبلديات وفق المعايير الجغرافية والديموغرافية (السكانية) ، فقد نصت المادة الأولى من القانون رقم (62) لسنة 1970م على أن تكون الوحدات المحلية في الجمهورية العربية الليبية هي المحافظات والبلديات بحيث تكون لكل منهما الشخصية الاعتبارية ويكون إنشاؤها وإلغاءها وتحديد نطاقها وتعيين مقارها بقرار من مجلس الوزراء ، والأمر لم يختلف كثيراً في ظل القانون رقم (130) لسنة 1972م بشأن الإدارة المحلية إلا في إسناد اختصاصات السلطة المركزية المنصوص عليها في القانون السابق إلى المحافظ ليكون ممثلا للسلطة التنفيذية في نطاق المحافظة ، ولقد استمر المشرع الليبي في نهجه السابق في إناطة اختصاص تعيين المحافظين والعمداء للسلطة المركزية ، أما أعضاء المجالس

البلدية ، فيمكننا القول باستمرار أسلوب التعيين بخصوصهم وأن كان قد تم النص على الانتخاب بشأنهم ، ذلك أن القانون قد نصّ على انتخابهم من لجان تنظيم الاتحاد الاشتراكي العربي في ذلك الوقت وليس من قبل الوسط المحلي للمحافظة أو البلدية ، وبطبيعة الحال هذه اللجان مُعّينة منقبل كوادر التنظيم وهو ذو الطبيعة السياسية الخاصة ، عليه فأن أعضاء المجالس البلدية يعينون كالتالي :

1- أعضاء منتخبون من قبل المواطنين في حدود المحافظة عن طريق الاقتراع العام من بين أعضاء اللجان التنفيذية لتنظيم الاتحاد الاشتراكي بحسب العدد الذي يحدده وزير الداخلية والحكم المحلي .

2- الأعضاء المختارون من وزير الداخلية والحكم المحلي بناء على اقتراع لجنة تنظيم الاتحاد الاشتراكي العربي .

3- الأعضاء بحكم وظائفهم ، وهم الذين يمثّلون الوزارات المختلفة ذات الصلة الوثيقة باختصاصات مجلس المحافظة ، وتكون مدة العضوية لهم أربعة سنوات ، وأوجب المشرع الليبي توفر الشروط التالية لمن يُختار عضو بأي مجلس :

1- أن يكون من مواطني الجمهورية العربية الليبية .

2- ألا تقل سنه عن خمسة وعشرين عاماً ، وخُفضت بعد ذلك إلى واحد وعشرين عاماً .

3- أن يكون مُقيماّ إقامة اعتبارية في دائرة المجلس .

4- أن يحمل الشهادة الابتدائية أو ما يعادلها على الأقل .

5- أن يكون محمود السيرة ، حسن السمعة .

6- ألا يكون محروماً من مباشرة الحقوق السياسية .

7- ألا يكون محكوماً عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف .

8- ألا يكون قد عُزل من وظيفة عامة بقرار تأديبي لأسباب مخلة بالشرف مالم تنقضي خمس سنوات من تاريخ العزل .

وبذلك يكون المشرع الليبي قد تخلي عن شرط القراءة والكتابة لصالح حمل العضو للشهادة الابتدائية ، أو ما يعادلها وهو تحول هام يتفق مع التطور النسبي الذي حدث بالمجتمع الليبي ويعطي أهمية خاصة لطبيعة عمل عضو المجلس البلدي والواجبات الملقاة على عاتقه .

وأستمر النظام القانوني للإدارة المحلية على هذا النحو حتى صدور قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م والذي بمقتضاه تخلى المشرع الليبي عن النظام الثنائي معتمداً الأسلوب الأحادي القائم على وحدة الأشخاص الاعتبارية في الإقليم ، تحت مسمي البلديات ومن بعدها المحلات والشعبيات ، وهي التي سادت في الفترة الممتدة من 1975م وحتى 2012م ، تاريخ صدور قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م ، والذي سنتناوله على نحو مفصل باعتباره القانون المعمول به حتى اليوم .

واعتباراً من العام 1975م وبحسب القانون رقم (39) بشأن البلديات ، فقد صارت في ليبيا أشخاص إقليمية إدارية واحدة ذات شخصية اعتبارية ، ولم يُعد هناك وجود للمحافظات ، ولقد أجاز المشرع الليبي في المادة الثانية من قانون البلديات " تقسيم كل بلدية إلى عدد من الفروع يشمل نطاقها محلة أو أكثر ، وهي تقسيمات إدارية خدمية ليس لها شخصية اعتبارية، وتخضع للبلديات في كل تصرفاتها وتعمل تحت إشرافها "، ولقد تزامن الشروع في العمل بنظام البلديات بتطبيق أحكام القانون رقم (78) لسنة 1973م والذي يقضي بإدارة كافة المرافق الإقليمية والنوعية بلجان شعبية مُختارة من وسطها المحلي، ومن ذلك فقد طغى هذا المسمى طيلة تلك الفترة على حساب

مسميات (المحافظ والعميد) وحل محلها في التشريعات والمعاملات بمسميات (أمين اللجنة الشعبية في البلديات وفروعها وحتى المحلات التابعة لها) ، ولقد استمر سريان ذات الشروط فيما يتعلق بالمجالس المحلية (اللجان الشعبية) فيما عدا عميد البلدية (أمين البلدية) الذي خصّه المشرع بالشرطين التاليين :

1- ألا تقل سنه عن خمسة وعشرين سنة .

2- أن يكون حاصلا على شهادة التعليم الثانوي أو ما يعادلها ، أو أن تكون له خبرة لا تقل عن خمس سنوات في الشؤون الإدارية والمالية ، ويعود ذلك لجسامة المسئولية الملقاة على عاتقه ، علاوة على أهمية تولى الكفاءات التعليمة للمرافق كافة بما ينعكس ايجابياً على الوحدات المحلية، وتجدر الإشارة إلى أنه في فترة تطبيق نظام المحلات بالقانون رقم (1) لسنة 1995م بدلاً من البلديات ، قد منح المشرع الليبي الشخصية الاعتبارية والذمة المالية للمحلات التي كانت سابقا مجرد تقسيمات صغيرة داخل فروع البلديات ، واشترط لأمين المحلة (العميد) أن يكون حاصلا على المؤهل الجامعي أو ما يعادله ، إلا إن تلك التجربة الفريدة لم تعّمر كثيراً ،ليستحدث محلها (الشعبيات) كمسمي جديد بديلاً عن البلديات المتعارف عليها في القانون المقارن ، وهي كذلك نظام إداري أحادي له الشخصية الاعتبارية والذمة المالية ، لكنه لم يختلف عما سبقه وخضع لذات الأنظمة الإدارية والمالية والفنية التي نصت عليها قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة .

المطلب الثاني

اختصاصات الوحدات المحلية والرقابة عليها

الفرع الأول

الاختصاصات

ترتبط الاختصاصات الممنوحة للإدارة المحلية (محافظات وبلديات) بحجم المخصصات للتنمية المكانية والبشرية للإقليم الذي تعمل الوحدة المحلية في حدوده ، ولعل معظم القوانين المنظمة للإدارة المحلية تتقارب في مستوى الاختصاصات المنوطة للوحدات المحلية ، وإن اختلفت في حجم رقابة السلطة المركزية عليها ويمكن إجمالها في الآتي :

1- إدارة الأملاك البلدية والتصرف فيها ، ويقتصر دورها فيما يتعلق بالمرافق القومية مثل (الشركة العامة للكهرباء وغيرها) على الإشراف والمتابعة فقط .

2- التعاقد مع الغير لضمان أي عمل أو تعهد داخل حدود البلدية أو المحافظة .

3- التنظيم والتخطيط العمراني تحت إشراف الجهات المركزية ذات العلاقة .

4- إنشاء الأسواق المحلية ومحلات المزاد العلني وتولى تنظيمها وإدارتها والترخيص في استعمالها والانتفاع بها مقابل الرسوم والإيجارات ، وذلك وفق أحكام القوانين واللوائح وفي حدود إشباع الحاجات في نطاق الوحدة المحلية .

5- تولى اختصاص الترخيص بمزاولة الأعمال والمهن التجارية والصناعية والحرف والأعمال الأخرى ، ويكون ذلك بما يتفق مع أحكام القوانين المنظمة لذلك .

6- تولى أعمال المحافظة على الصحة العامة ومتابعة أوضاع المستشفيات والمصحات وإشراف وزارة الصحة وفق القوانين المنظمة لذلك .

7- تولى أعمال السجل المدني والإشراف عليه ، والقيام في حدود الدوائر السكانية بضبط وقائع الميلاد والإقامة والزواج والطلاق والوفاة وغيرها من الأحوال المدنية بما يتطلبه من إصدار الشهادات والوثائق الخاصة بذلك .

8- تولى اختصاص شبه قضائي وهو التوفيق والتحكيم بين المواطنين وفق أحكام القانون رقم (74) لسنة 1975م وذلك على مستوي المحلات والفروع بأشراف مجالس المحافظات والبلديات

9- تسهم الوحدات المحلية بحكم قربها من الواقع المحلى والوقوف على المشاكل التي تواجه تطبيق التشريعات، في اقتراح أو تعديل أو إضافة القوانين التي تراها ضرورية ، وذلك من خلال مذكرات توضيحية تقدم من الجهة الأدنى إلى الجهة الأعلى لرفعها للسلطة التشريعية المختصة بذلك .

الفرع الثاني

الرقابة المركزية على الوحدات الإدارية

أولاً :- الرقابة على الأعضاء

تعد الرقابة على الوحدات الإدارية المحلية أحد أسس اللامركزية أعضاء وأعمال ، ولعل من أهم مظاهر الرقابة على أعضاء المجالس المحلية هو اضطلاع السلطة العليا (المركزية) بتعيينهم ، حيث كما سبق الإشارة فأن السلطة المركزية سواء أكانت وزارة الحكم المحلي أو مجلس الوزراء تتولى اختصاص تعيين أعضاء المجالس المحلية سواء بحكم وظائفهم في الوزارات أو من ضمن لجان الاتحاد الاشتراكي العربي، وكذلك الحال بالنسبة للعمداء والمحافظين ، وبالتالي فهم يدينون في مراكزهم القانونية لها ويخضعون لأنظمتها الإدارية والتأديبية على كافة المستويات ، وكذلك تملك السلطة المركزية سلطة حل مجلس المحافظة أو المجلس البلدي بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الداخلية والحكم المحلي ، حيث نصت المادة 93 من قانون الحكم المحلي رقم 62 لسنة 1970م وتضمنته معظم أحكام القوانين التي تلته على ضرورة أن يكون ذلك لموجبات المصلحة العامة وليس تعسف في استعمال السلطة ، ومن ذلك فقد أحاطه المشرع بجملة من القيود وفي أضيق نطاق ممكن ، وفي كل الأحوال تمتد رقابة السلطة المركزية على أعضاء المجالس البلدية والمحافظات سواء أكانوا معينين أو منتخبين وذلك لضرورات المصلحة العليا للدولة وتأكيد وحدتها وسيادتها .

ثانياً:- الرقابة على الأعمال

وتُعد هذه الرقابة من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية ، كما أنها أكثرها شيوعا ، وتمارسها السلطة المركزية في حالة مخالفة الوحدات المحلية لأحكام القانون أو انحرافها عن جادة المصلحة العامة .

ومؤدي هذه الرقابة أن يكون للسلطة المركزية حق إقرار أو إلغاء أعمال الوحدات المحلية، واستثناء الحلول محلها في بعض الأحوال دون أن تملك حق تعديل القرارات الصادرة عنها ، ومن أهم مظاهر أعمال الرقابة هو التصديق على أعمال الوحدات المحلية من قبل السلطة المركزية ولا تكون نهائية ألا بمقتضي ذلك ، وكذلك سلطة إرشاد وتوجيه الوحدات المحلية من قبل الوزارات المختصة ، وخاصة

من قبل وزارة الحكم المحلي وذلك حسب مقتضيات تنفيذ السياسية العامة للدولة ، ولقد سار العمل في ليبيا وفق التشريعات المحلية المختلفة على ربط أعمال التفتيش وما تسفر عنه من نتائج بحجم المخصصات المالية لتلك الوحدات ، فكلما كانت المحافظات والبلديات متقيدة بخطط المشرع في مشاريع التنمية السكانية والبشرية في حدودها الإقليمية كانت الأدعى للدعم المالي من خلال مخصصات الميزانية العامة للدولة بالإضافة لما يتيسر لها من موارد محلية بحسب ما تقضي به التشريعات ذات العلاقة .

المبحث الثاني

قانون الإدارة المحلية الليبي الحالي رقم (59) لسنة 2012م

لأهمية تسليط الضوء على مستويات عمل الإدارة المحلية في ضوء المراحل المختلفة التي مرت بها ، نعرض بشيء من التفصيل المقارن للقانون المطبق حالياً منذ العام 2012م والذي بمقتضاه عادت ليبيا إلى النظام الثنائي (المحافظات والبلديات) والتي كان معمولاً به في ضوء القانونين رقم (62) لسنة 1970م بشأن الحكم المحلي و (130) بشأن الإدارة المحليةللعام1972م ، وان كانت المحافظات هذه المرة نصّ عليها التشريع ولم يسمح بها الواقع ، حيث ما لبث المشرع أن أصدر القانون رقم (9) لسنة 2013م بتعديل القانون رقم (59) لسنة 2012م والذي بمقتضاه علّق العمل بنظام المحافظات وأناط اختصاصاتها بالبلديات ، وانتهى الأمر إلى تجميدها وهو مسلك غير حميد للمشرع الليبي مهما كانت الأسباب والذرائع .

المطلب الأول

مستويات الإدارة المحلية وإدارتها

الفرع الأول :- مستويات الإدارة المحلية وإدارتها

كما سبقت الإشارة ، فقد عاد المشرع الليبي ليتبني النظام الثنائي والذي كان قد هجره ردحاً من الزمن ، فقد نصّ القانون رقم (59) لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية ، بأن مكونات نظام الإدارة المحلية في ليبيا تتكون من المحافظات والبلديات كما نصت المادة الرابعة منه ، وأعترف لهما بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية ، بينما جعل (الفروع والمحلات) كأحد تقسيمات البلديات مجرد وحدات خدمية لم يعترف لها بالاستقلال الإداري والمالي عن البلديات ، ولقد جعل المشرع إنشاء المحافظات وإلغائها وتحديد نطاقها وتعيين مقارها بقانون بمراعاة الظروف الطبيعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية والأمنية فيهذا الشأن مع مراعاة تكامل وحدات الخدمات والإنتاج (فقرة د المادة 4) ، وهو مسلك حميد يؤدي إلى استقرار الأوضاع باعتبار أداته السلطة التشريعية في حالة المحافظات وهو نفس ما جرى عليه العمل بالقانون رقم (130) لسنة 1972م بشأن الإدارة المحلية ، أما البلديات فأن إنشائها يكون بقرار من السلطة التنفيذية وفق المعايير الجغرافية والديموغرافية المتعارف عليها في القانون المقارن.

وما يؤسف له رغم إشادتنا بهذا المسلك للمشرع الليبي إلا انه حتى إعداد هذا المؤلف (2017م-2018م) لم يصدر قانون بإنشاء المحافظات رغم مضى قرابة ستة سنوات على إصدار القانون والعوامل لا نراها مقنعة مهما كانت أسبابها لأنها تمس هيبة الدولة وسيادتها ، خاصة وأنه سبق وأن صدر القانون رقم (89) لسنة 1970م بشأن تقسيم ليبيا إلى محافظات وكان يمكن الاستئناس به والركون إليه والاستفادة منه والمحافظات هي (طرابلس ، بنغازي ، غريان ، الزاوية ، الخمس ، مصراته ، الجبل الأخضر ، سبها ، الخليج) .

ولعله مما ألحق الضرر بتطبيق الإدارة المحلية حقا ، هو الاستسلام لواقع المماحكات والمحاصصات القبلية والجهوية والمكونات غير الشرعية بإصدار القانون رقم (9) لسنة 2013م بتعديل لقانون رقم (59) لسنة 2012م في شأن الإدارة المحلية والذي بمقتضاه تم تعليق العمل بنظام المحافظات وإرجائه إلى حين إصدار القانون الخاص بذلك ، وأناطه اختصاصات المحافظات المنصوص عليها في القانون (مؤقتاً) إلى مجلس الوزراء ومجالس البلديات وعمدائها ، ولقد ترتب على هذا الوضع إنشاء البلديات بقرار من مجلس الوزراء في غياب المحافظات ورؤاها الفنية والموضوعية وفق معايير الكثافة السكانية والمساحة الجغرافية ، وهو ما جعل البلديات تتكاثر دونما تحقق من المعايير الموضوعية بإنشائها في القانون المقارن ، أو في التجربة الليبية التي مرت بأكثر من خمسين عاما في هذا المضمار ، فقد تضمن قرار مجلس الوزراء رقم (180) لسنة 2013 وقراره رقم (540) لسنة 2013 إنشاء أكثر من 165 بلدية غير قرارات الإنشاء التالية لذلك ، وهو عدد لا سابق له ولا يخدم أغراض الإدارة المحلية بقدر ما هو استجابة لمطالب غير رشيدة كان الأنسب دراستها وتمحيصها أخذاً في الاعتبار أسس الإدارة المحلية ومعاييرها وما حققته ليبيا في حقل الحكم المحلي من نقلات نوعية ، أما فيما يتعلق بعضوية المجالس فقد تبني المشرع بخصوصها أسلوب الانتخاب بالاقتراع السري العام المباشر ، وكذلك تنتخب المجالس من بين أعضائها بالمحافظة والبلدية المحافظ والعميد بأسلوب الاقتراع السري (اقتراع خاص) وحُددت مدة العضوية بأربعة سنوات مالم يحل المجلس ، وهو نفس ما سار عليه المشرع الليبي في القانونين رقم 62 لسنة 1970م بشأن الحكم المحلي ، والقانون رقم (130) لسنة 1972 بشأن الإدارة المحلية ، ويشترط في من تم اختياره لعضوية أي مجلس ما يلي :

1- أن يكون مواطناً ليبياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية .

2- أن يكون كامل الأهلية و ألا يقل عمره عن خمس وعشرين سنة ميلادية .

3- ألا يجمع بين عضوية المجلس وأي عمل أو منصب آخر .

4- أن يقدم قبل مباشرة عضويته بالمجلس إقراراً بذمته المالية الثابتة والمنقولة .

5- ألا يكون قد فُصل من الدولة بقرار تأديبي نهائي .

6- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

7- ألا يكون قد سبق عليه الحكم في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بالأخلاق مالم يرد إليه اعتباره .

8- ألا يكون ممن انتسب في السابق للتشكيلات الأمنية والسياسية للنظام السابق (الحرس الثوري – الأمن الداخلي وغيرها) ، أو قام بتعذيب أو قتل أبناء المعارضين للنظام السابق أو شغل أحدى الوظائف القيادية العليا به ما لم يكن قد شارك في ثورة فبراير .

9- ألا يكون قد حصل على الأموال بطرق غير مشروعة ضمن عمله بمؤسسات النظام السابق

10- أن يكون مقيداً بجدول الانتخاب بالمحافظة أو البلدية التي يترشح في دائرتها ضمن نطاق إقامته القانونية بها .

ويلاحظ أن الشرط الثامن والتاسع غير معهودين في الأنظمة الإدارية السابقة سواء التي صدرت في زمن المرحلة الملكية أو الجمهورية أو الجماهيرية ، حيث لم يسبق حرمان أي مواطن من عضوية المجالس المحلية لأسباب سياسية أقرب منها للأسباب الإدارية ، ومع كل ذلك كان يمكن للمشرع وقد تبني هذا النهج غير المسبوق ، أن يتفادى الخوض في كافة التفاصيل التي أشرنا إليه والاكتفاء

بالإشارة إلى القوانين ذات العلاقة بموضوع العزل السياسي لبعض الفئات ، والاكتفاء بالشروط المتعلقة بالعضوية والمتعارف عليها بقوانين الإدارة المحلية المختلفة كما سبق وأن تعرضنا له .

الفرع الثاني :- مستويات العضوية وآليتها

حددت المادة (31-32) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م تكوين المجالس والمحافظات كالتالي :

1- خمسة أعضاء على الأقل للمحافظات التي يقل عدد سكانها عن خمسمائة ألف مواطن، وعضو عن كل مائة ألف نسمة بعد ذلك .

2- عضو عن النساء.

3- عضو من ذوي الإعاقة من (الثوار) إن وُجد .

4- عمداء البلديات الواقعة في نطاق المحافظة .

أما المجالس البلدية فتتكون على النحو التالي :

1- عدد خمسة أعضاء للبلديات التي يكون عدد سكانها مائة وخمسة وعشرين مواطن فأقل ، وسبعة أعضاء لما زاد عن ذلك .

2- عضو عن النساء .

3- عضو من ذوي الإعاقة من (الثوار) إن وُجد .

وحجم العضوية على النحو السالف لم يكن معهوداً بالقوانين المنظمة للإدارة المحلية في ليبيا ، وإن كان الاعتداد بحجم السكان يقع ضمن المعايير المتبعة في تكوين الوحدات المحلية ، وهو أمر محمود ،ألا أن الصنف الثاني والثالث وأن كان لا سابق له إلا انه ابتكار جديد لضمان حقوق المرأة وذوي الحاجات الخاصة في إدارة الوحدات المحلية .

ولعل المأخذ الرئيسي في الشروط هو : خلوها من شرط الحصول على مؤهل علمي بشكل عام وهو الأمر الذي نصت عليه كافة القوانين الإدارة المحلية منذ 1951 وحتى 2012م ، بل كان حري به في ضوء التحولات الكبرى في العالم أن يفرض توفير المؤهل الجامعي على الأقل لمن يرغب في الترشح لعضوية المجالس المحلية ، لما لذلك من أثر ايجابي في أداء العمل المحلي بمهنية وكفاءة ، خاصة وسبق للمشرع الليبي قد تبني ذلك منذ منتصف التسعينيات .

الفرع الثالث :- أوضاع العضوية

1-**الاستقالة** : وهي من الصور المعهودة في التشريعات المنظمة للخدمة المدنية والعمل الإداري ، وهي نوعان : شخصية مباشرة بأن يقوم المعني بتقديم طلب يتضمن رغبته في عدم الاستمرار في العمل لأسباب خاصة ، واعتبارية وهي التي لا يقدمها المعني بنفسه لكنها تقع بمجرد مخالفته لشروط وضوابط وضعها المشرع وهي لازمة لاستمراره في العمل ، ولقد نظمت اللائحة التنفيذية للقانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2013م ذلك بالمواد (46،47،48) حيث أجازت لعضو مجلس البلدي، أو المحافظة الاستقالة من عضوية المجلس ، على أن تُعرض في أول جلسة تالية لتقديمها ، وبعد البث

فيها بالقبول تُحال لوزير الحكم المحلي ، وبعد صيرورتها نهائية تتخذ الإجراءات بشأن إحلال محله الأكثر أصواتاً بعده في الانتخابات أو المحافظة .

2- نصت المادة (34 ، 35) من اللائحة التنفيذية على عدم الأحقية في الانتخاب لمنتسبي الجيش والهيئات المدنية النظامية ، وأعضاء الهيئات القضائية ، وكذلك الأشخاص الذين انتخبوا سابقاً في دورتين تاليتين أو متفرقتين .

ويتم الانتخاب تحت إشراف اللجنة المركزية للانتخابات المحلية المُشّكلة بقرار من مجلس الوزراء ، ويشترك فيها الناخبون المقّيدة أسماؤهم في جداول الانتخابات والدائرة الانتخابية التي يجرى فيها الانتخاب ، وتتم عملية الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أُعطيت في الانتخابات .

3- كذلك أجازت المادة (47) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية حجب الثقة عن أي من أعضاء المجلس أو المحافظ أو العميد بقرار يصدر عن مجلس المحافظة أو البلدية بحسب الأحوال بأغلبية ثلثي الأعضاء ، أما الاستقالة الاعتبارية والتي أشار لها المشرع بسقوط العضوية فتكون بإحدى الحالتين التاليتين :

أ- فقد شرط من شروط العضوية المنصوص عليها بقانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية .

ب- إخلال العضو بواجبات العضوية ومقتضياتها ويصدر بسقوط العضوية بقرار المجلس بأغلبية أعضائه بعد دعوة العضو وسماع أقواله على النحو الذي أشرنا إليه سابقاً.

الفرع الرابع :- مكونات محلية أخرى

اختص قانون الإدارة المحلية رقم (59)لسنة 2012م باستحداث هياكل جديدة رغبة من المشرع في دعم العمل المحلي وضمان حسن سيره وهي :

1- مجلس شوري البلدية[1]

ويختاره مجلس البلدية ويضم عددا يساوي نصف عدد أعضاء المجلس البلدي من الخبراء والمستشارين المشهود لهم بالكفاءة ، ومن لديهم الدراية والخبرة بالشؤون المحلية ، ويُعد المجلس بمثابة هيئة استشارية تتولي تقديم المشورة ودراسة وبحث الموضوعات ذات العلاقة بالمحافظة والبلدية .

2- المجلس الأعلى للإدارة المحلية

ويشكّل برئاسة وزير الحكم المحلي ، أو من ينيبه وعضوية المحافظين وعمداء البلديات ، ويختص بالنظر في كل ما يتعلق بشؤون مكونات نظام الإدارة المحلية من حيث دعمها وتطويرها وتتولى أمانة المجلس المنصوص عليها في المادة (43) من القانون تنظيم الاشتراك في المؤتمرات الدولية والمحلية المتعلقة بالإدارة المحلية وشؤون تدريب العاملين بالأجهزة المحلية وتقديم المشورة لوحدات الإدارة المحلية والعمل على توحيد الرأي القانوني الصادر في المسائل المتعلقة بشؤون الإدارة المحلية وتعميم التجارب الرائدة في بعض المحافظات .

3- الأقاليم الاقتصادية

[1]- وقد سبق العمل به بالقوانين السابقة تحت مسمى (المجلس الاستشاري) مثاله القانون رقم (8) لسنة 1964 ، ونرى أن التسمية هذه أكثر تعبيراً عن المعني من مجلس الشورى .

وتتكون من محافظة أو أكثر، ويكون لكل إقليم مجلس خاص للتخطيط الإقليمي، ويتكون المجلس الأعلى للأقاليم من محافظي المحافظات المكونة للأقاليم وعمداء مجالس البلديات التابعة لمحافظات الإقليم ، والخبراء الذين ترى الوزارات التابعين لها ضمهم للمجلس بعد موافقة الوزير ، ويختص المجلس بالتنسيق بين خطط المحافظات و إقرار الأولويات والنظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطط والدراسات التي تعد بالخصوص ، وتتكون مجالس التخطيط على مستوي الأقاليم بقرار من وزير الحكم المحلي بالتنسيق مع وزير التخطيط .

4- اللجان المتخصصة

وهى لجان فنية متخصصة كما في مسماها ، وتختلف عن مجلس الشورى ، وحددت اللائحة التنفيذية للقانون بأن لا يقل عدد الأعضاء عن ثلاثة لكل لجنة بما فيهم الرئيس ، ويتم اختيارهم كما في المادة (21) من اللائحة بطريق الاقتراع السري المباشر وفقا لمعايير الكفاية والجدارة والخبرة المتجسدة في مجال اختصاص اللجنة المختارين لها ، وجازت اللائحة اختيارهم من خارج المحافظة عند الضرورة ، ولأهمية هذه اللجان ومساهمتها في السياسات المحلية والعامة ، فقد نص القانون على أن يختار المجلس من بين أعضائه بطريق الاقتراع السري المباشر رؤساء اللجان المتخصصة (المادة 21 من القانون) .

المطلب الثاني

الاختصاصات المحلية

اختار المشرع الليبي وفق قانون الإدارة المحلية الحالي (59) لسنة 2012م الأسلوب الحصري في منح الاختصاصات وهو الذي أخذت به معظم الدول الفرنكوفونية والعربية التي في فلكها ، والذي بمقتضاه تحدد الاختصاصات في القانون على سبيل الحصر ، وما عداها تقع ضمن اختصاصات السلطة المركزية ، وحيث إن المشرع الليبي أصدر القانون رقم (9) لسنة 2013م بتعديل قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م ، وبمقتضاه قد أناط اختصاصات المحافظات إلى البلديات ، عليه يمكن أجمال الاختصاصات المحلية في الآتي :

أولاً- الشؤون المدنية

يُنشأ في كل بلدية مكتب للسجل المدني يتولى ضبط وقائع الميلاد والإقامة والزواج والطلاق والوفاة وغيرها من الأحوال المدنية وفق لتشريعات الأحوال المدنية النافذة ، وإصدار الشهادات واستخراج الإحصاءات الحيوية من السجلات ، وتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بذلك (المادة 80 من اللائحة) .

ثانياً- تنظيم الحرس البلدي والأسواق المحلية

حيث ينشأ في كل وحدة محلية حرس بلدي يمارس اختصاصاته ويعمل على حماية المستهلك وأصحاب الأنشطة الاقتصادية من خلال الأسواق المحلية والمتاجر التي تنشأ وتنظم من خلال اللوائح البلدية الخاصة بذلك .

ثالثاً- تقديم الخدمات الصحية

تتولى المحافظات والبلديات توفير بيئة صحية سليمة خالية من التلوث سواء على مستوى الرقابة على جودة الأغذية ومياه الشرب ، أو على مستوي النظافة العامة ، وإتباع الأسس السليمة بجمع النفايات والتخلص منها ، واتخاذ كافة التدابير لضمان سير عمل المستشفيات والمصحات في دائرة الوحدة المحلية بمتابعة التطعيمات وإصدار شهاداتها وفرض الحجر الصحي الجزئي داخل حدود البلدية .

رابعاً– التخطيط العمراني

تختص البلديات بتنفيذ أحكام القوانين واللوائح الخاصة بالتخطيط العمراني للمدن والقرى وتنظيم المباني وتقسيم الأراضي وتصنيف المناطق والإشراف والرقابة على حركة البناء والعمران

خامساً– إصدار الرخص المحلية

حيث ينشأ في كل وحدة محلية مكتب لتحقيق هذا الغرض وذلك وفق التشريعات واللوائح النافذة المنظمة للأنشطة التجارية والحرف والمهن المختلفة .

سادساً– إنشاء وإدارة الطرق والجسور المحلية

وهو اختصاص وثيق الصلة بالتخطيط العمراني ، حيث تتولى البلديات والمحافظات اختصاص رصف وصيانة الطرق القائمة ، والتخطيط وتنفيذ طرق جديدة حسب الخرائط العمرانية المعتمدة بالخصوص، وكذلك لها مد الجسور داخل حدودها الإقليمية وفق المواصفات الفنية ووفق الحاجة لذلك .

سابعاً – المرافق والإسكان

ورغم أن هذا النوع من الاختصاص ذو طبيعة مرّكبة لتنفيذه من الوزارات المختصة ، إلا إن المادة (85) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية ، قد أناطت بالبلديات تحديد احتياجاتها من الوحدات السكنية الاقتصادية التي يتم إنشائها لغرض الإسكان بالتنسيق مع المحافظة التي تتبعها وبالتنسيق مع وزارة الإسكان والمرافق ، كما خصّها المشرع في سبيل تنفيذ ذلك بان تقوم بتخصيص الأراضي التابعة للدولة لصالح المشروع ، ولها في حال الملكيات الخاصة القيام بشراء الأراضي من أصحابها بالتراضي وبأسعار السوق المحلى من خلال لجنة العقارات بالبلدية ، كما تتولى البلديات في هذا المجال دعم الجمعيات التعاونية الإسكانية وتقديم التسهيلات اللازمة لها .

ثامناً– التعاقد مع الغير

تشكّل في كل محافظة و بلدية لجنة عطاءات فرعية برئاسة وكيل ديوان المحافظة تخضع لأحكام لائحة العقود الإدارية الحكومية ، وقد نصت المادة (88) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م على تولى المحافظ ممارسة اختصاصات الوزير المقررة باللائحة

تاسعاً– تشجيع مؤسسات المجتمع المدني

وهو اختصاص من طبيعة التطورات التي أفرزتها المتغيرات المختلفة وهو لا سابق له في كافة القوانين الإدارة المحلية السابقة ، حيث نصت المادة (92) من اللائحة التنفيذية على اختصاص البلديات بالعمل على تفعيل عمل مؤسسات المجتمع المدني وتسهيل

إجراءات حصولها على التراخيص اللازمة لمزاولة اختصاصها ومساعدتها على القيام برسالتها على الوجه المطلوب دون التدخل في شئونها ، وتوفير الظروف الملائمة لمشاركة المرافق مع مؤسسات المجتمع المدني بما يحقق تفعيل العمل المحلي .

عاشراً- إقامة المشروعات المحلية الاقتصادية

حيث تعمل المحليات (محافظات وبلديات) ، على تشجيع إنشاء المشروعات التي تسهم في التنمية السكانية ، وتزيد دخلها وتخلق مواطن شغل داخل حدودها ، كما تشجع الأفراد والشركات والمشروعات على التحول لها ، بأن لهم تقدم التسهيلات المعنوية والقانونية لتحقيق أغراضها ، ويجوز لها المشاركة مع الوحدات المحلية لأغراض الاستثمار بناء على توصية الجهات المختصة .

الحادي عشر- تنظيم الأنشطة النوعية

حيث لكل بلدية تقديم خدمات النشاط الترفيهي بما يحقق الاستفادة القصوى من الوقت وبما يعود بالنفع والفائدة على مواطنيها صحياً واجتماعياً وثقافياً ، ولها في سبيل ذلك اقتراح المواقع الترفيهية وإقامة المهرجانات ، وإنشاء الأندية الترفيهية ونوادي العجزة وذوى الاحتياجات الخاصة بالتعاون مع القطاع الخاص .

الثاني عشر :- التنمية البشرية

وهو مفهوم صار يبرز بالتزامن مع شيوع مؤسسات المجتمع المدني وهو اختصاص جديد لا عهد للقوانين السابقة به ، حيث نصت اللائحة لتنفيذية على إنشاء في كل بلدية تقسيم تنظيمي يهتم بالتنمية البشرية للعمل على تحقيق الارتقاء بالعنصر البشري في وحدات الخدمات المحلية لتقديمها إلى المواطنين في مستوى أفضل .

المطلب الثالث

الموارد المالية

يعني استقلال الهيئات المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية الاعتراف لها بالذمة المالية ، وان يكون لها موارد مالية مستقلة تمكّنها من إنشاء المرافق التي تؤدي خدماتها لإشباع حاجات سكانها المحليين ، وذلك في مجمله يساعدها على تنفيذ الاختصاصات الموكولة إليها والإيفاء بالأغراض الواجب عليها القيام بها ، ولقد سار المشرع الليبي بنفس نهجه السابق في قوانين الأداة المحلية المتعاقبة ، بأن جعل للبلديات مخصصات في الميزانية العامة تصرف من خلال وزارة الحكم المحلي بحسب حجم ومشروعات كل وحدة محلية ، بالإضافة إلى الموارد الذاتية في كل بلدية والتي حدّدها القانون ولائحته التنفيذية على النحو الآتي :

1- حصيلة رسوم الخدمات البلدية .

2- ريع العقارات المؤجرة .

3- دخل المعارض والمكتبات والملاعب والمتاحف والحدائق العامة وعوائدها .

4- حصة البلدية من حصيلة الضرائب المركزية .

5- حصيلة الاستثمارات البلدية .

6- 50% من أثمان المباني والعقارات التي تبيعها البلديات .

7- حصة البلدية من عوائد الجمارك ورسوم العبور والمطارات والمباني الواقعة في نطاق الوحدة المحلية .

8- الغرامات والعقوبات التي يتم تحصيلها لقاء الصلح .

9- القروض والهبات والوصايا غير المشروطة التي تجيزها المجالس المحلية .

10- ريع الأسواق والساحات ووسائل المواصلات البلدية .

11- حصيلة المنتجات الثقافية والإعلانية والسياحية والمطبوعات بالبلدية .

12- نسبة 10% من قيمة الركاز التي يعثر عليه داخل حدود البلدية سواء في الأراضي غير المملوكة للدولة أو شواطئ عامة .

13- قيمة مبيعات البضائع المُصادرة من الحرس البلدي .

14- الدعم والإعانة التي تمنحها الحكومة .

15- أي موارد أخرى تقّرها التشريعات ويصدر بها قرار من المجلس .

الخاتمة

رغم أن اللامركزية الادارية في ليبيا تتسم بالعراقة والقدم ذلك إنه تم الشروع في تطبيقاتها منذ الاستقلال في ليبيا 1951م ، إلا أنها لم تستفد من هذه التجربة الطويلة في هذا المضمار، وخير دليل ما أسفر عنه القانون الحالي الصادر عام 2012م من تطبيقات أدت إلى شموله جملة من الشروط الاقصائية التي لم يعتادها المشرع الليبي عبر تجاربه المختلفة ، علاوة إصداره القانون رقم 9 لسنة 2013 الذي تضمن عدم العمل بنظام المحافظات والتي بموجبه تحولت البلديات إلى محافظات تفتقر للمعايير الجغرافية والسكانية المتفق عليها في القانون المقارن والذي سبق المشرع الليبي إن خاض غمارها بالتجارب السابقة ، لذا ندعوا المشرع الليبي أن يستفيد من كافة القوانين السابقة وأن يطورها بمشاركة كافة الوسط المحلي بدون إقصاء وأن تُسهم في التنمية المكانية وفق المعايير الحضارية المتفق عليها

المراجع

1/ أ.د : خليفة صالح أحواس ، القانون الاداري الليبي الحديث ، الطبعة الثالثة ، سنة 2022.

2/ أ.د : خليفة صالح احواس ، تنظيم الادارة المحلية الليبي ، منشورات دار ومكتبة الفضيل للنشر ، الطبعة الأولى سنة 2020.

3/ أ.د. خليفة صالح احواس ، الادارة المحلية في ليبيا ، منشورات دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، سنة 2014.

4/ د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني ، منشورات الدار الجامعية للطباعة والنشر ، سنة 1983م .

5/ د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشورات دار النهضة العربية ، سنة2004م .

6/ د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ، منشورات الدار الجامعية ، سنة1987م .

التكييف القانوني للتبني في العلاقات الدولية وموقف المشرّع المصري منه

The legal conditioning of adoption in international relations and the position of the Egyptian legislator on it

أ.د. تركي محمود مصطفى القاضي

عميد كلية القانون والعدالة بجامعة سليمان المفتوحة / تركيا

الملخص

كثرت التعاريف بشأن مفهوم العلاقات الدولية؛ إذ هناك من يرى أن السياسة الخارجية هي مظهر من مظاهرها عن طريق العلاقات السياسية لدولة مع دولة أخرى، ورأى بعضهم أن العلاقات الدولية هي تلك القوى الأساسية الأكثر تأثيراً في السياسة الخارجية، أما البعض الآخر فعرّف العلاقات الدولية بأنها، مجموعة من الأنشطة المختلفة كالاتصالات الدولية والتبادل التجاري، والمباريات الرياضية، وبأنها تلك العلاقات بين الأفراد الذين ينتمون لدول مختلفة إلى غير ذلك من التعاريف.

ويلاحظ مما سبق أن في العلاقات الدولية لا يوجد إجماع موحد على تعريفها عند جميع الباحثين المهتمين بدراستها، فجميع تلك التعريفات صحيحة بمجملها، فالقواسم مشتركة بينهم؛ حيث إن العلاقات الدولية تتم عبر الحدود، وإنها تتم خارج نطاق الدولة الواحدة، فهي تطال الدول والمنظمات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات والجماعات السياسية كالأحزاب وغيرها.

هذا بالنسبة للعلاقات الدولية، أما القواعد الحاكمة لنظام التبني في العلاقات الدولية، والكلام عن هذه القواعد فيقتضي بيان معنى الحالة القانونية ومن ثم القواعد المنظمة لتلك الحالة، بواسطة وسائل حل مشكلة تنازع القوانين، وقاعدة الإسناد، ونظرية الإحالة في القانون الدولي الخاص، وكذلك التكييف القانوني للتبني في العلاقات الدولية موضوع بحثنا.

الكلمات المفتاحية: التبنّي، التكييف القانوني، القانون المصري، تنازع القوانين، الإحالة.

Abstract:

There are many definitions about the concept of international relations. Where there are those who see that foreign policy is a manifestation of its manifestations through the political relations of a country with another country, and some of them saw that international relations are those basic forces that most influence foreign policy, while others defined international relations as a group of different activities such as international contacts and exchange Commercial, sports matches and as those relations between individuals belonging to different countries and so on.

From the foregoing, it is noted that there is no unified consensus on defining it by all researchers interested in studying it. All of these definitions are correct in their entirety. Since international relations take place across borders, and they take place outside the scope of a single state, they affect countries, international organizations, multinational companies, and political groups such as parties, and so on.

This is with regard to international relations, as for the rules governing the system of adoption in international relations, and to talk about these rules requires a statement of the meaning of the legal situation and then the rules regulating that situation, through means of resolving the problem of conflict of laws, the rule of attribution, the theory of referral in private international law, as well as adaptation Legal adoption in international relations is the subject of research.

المقدمة :

تحديد الوصف القانوني الملائم للعلاقة القانونية مسألة مقررة قبل أن يطبق القاضي القانون المختص على الوقائع محل النزاع سواء في القانون الداخلي أو القانون الدولي، فقاضي التحقيق مثلاً يحدد ما إذا كان سلب مال الغير هو من قبيل السرقة أو النصب أو خيانة الأمانة، كذلك القاضي المدني يفصل أولاً فيما إذا كان اتفاق الأطراف موضوعه وعد البيع أو بيعاً متوقف على شرط، وهكذا يجب تحديد الطبيعة القانونية لمحل النزاع قبل تطبيق القانون عليه، ويمارس القاضي هذه المهمة بتكييف الوقائع ضمن تفسير أحكام القانون، ومن ثم التكييف عملية أولية معروفة في القانون الداخلي والقانون الدولي، غير أن الهدف من التكييف في القانون الدولي هو شيء آخر، وفي القانون الداخلي يؤدي التكييف إلى تحديد النص القانوني الموضوعي الواجب التطبيق بينما في القانون الدولي الخاص، يؤدي إلى وضع المسألة محل النزاع ضمن طائفة من طوائف النظم القانونية المقررة في قانون القاضي تمهيداً لإسنادها إلى القانون المختص.

إشكالية البحث:

مع تفشي ظاهرة الأولاد مجهولي النسب أو معلومي النسب والدين تم ربما إنكارهم أو التخلي عنهم نظراً لظروف اجتماعية كانت أو اقتصادية، فوجد المجتمع نفسه أمام أطفال أبرياء لا ذنب لهم، فلا يمكن إنكارهم، وإن فُعل ذلك، فيعد جريمة بحقهم؛ لذلك لابد له من توفير العناية والرعاية لهم، وإيجاد السبل لرد المشاكل التي تواجههم، وصيانة حقوقهم الضائعة، وتولي شؤونهم، ولكن التطور الحاصل في المجتمع الحديث أخذ منحى آخر لأجل صون، وحماية ورعاية المصلحة الفضلى للطفل؛ إذ ظهرت الاتفاقيات الدولية الراعية لحقوق الطفل في إطار حقوق الإنسان؛ وأكدت وأجبرت أشخاص المجتمع الدولي لإيجاد مؤسسات وأنظمة قانونية ترعى شؤون الطفل، وظهرت بشأن ذلك الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل في سنة 1989 التي أكدت وأجبرت أشخاص المجتمع الدولي لإيجاد مؤسسات وأنظمة قانونية ترعى شؤون الطفل.

أهداف البحث:

تكمن أهداف البحث في:

1- الوقوف على أهمية التكييف القانوني للتبني في تعريف التبني، وبيان مفهوم التكييف القانوني، والنظريات التي قيلت في التكييف؛ لتطبيق القانون المختص.
2- بيان موقف المشرع المصري من التكييف القانوني في توضيح المقصود بالقانون المصري في مسائل التبني، الذي يتم التكييف على وفقه.
3- الإشارة إلى أثر القاضي الوطني في تكييف منازعات التبني طبقاً للقانون المصري، المطبق على التبني عند التكييف.

المنهج المتبع:

سوف نعتمد في هذا البحث المنهج التحليلي في طرح مفهوم التبني، وكذلك الجوانب النظرية والواقعية للتبني من خلال تحليل النصوص القانونية التي جاء بها المشرع المصري بالإضافة إلى المنهج المقارن والذي يتم من خلاله عرض موقف فقهاء القانون الدولي الخاص والشريعة الإسلامية والتشريعات المصرية.

المبحث الأول

أهمية التكييف القانوني للتبني

عُرف نظام التبني كنظام لدى الشعوب الغابرة منذ القدم، وتبنته العديد من الدول المعاصرة ووضعت له آليات تنظمه، في حين نجد بعض الدول حرّمته ومنعته، وأكدت أنّه لا يرتب أي أثر أو حكم مستعينة بوسيلة قانونية تمكن من إبطاله، وهي دعوى إبطال التبني مستخلفة إياه بالكفالة.

هذا ويترتب على تنازع القوانين بشأن مسألة التبني عدّة مشكلات، ومنها مشكلة التكييف القانوني للتبني، الذي يدخل التبني تحت فئة معينه من الفئات القانونية التي وضع المشرع لكل منها قاعدة إسناد محددة؛ إذ تشير فيها إلى القانون الواجب التطبيق، الذي قد يكون قانوناً وطنياً أو قانوناً أجنبياً؛ لذلك فإن تحديد القانون الواجب التطبيق على علاقة التبني يلزم القيام بإجراء سابق على ذلك وهو تكييف تلك العلاقة القانونية وبيان القانون الواجب التطبيق.

وسوف نقسم هذا المبحث على ثلاثة مطالب، تناولنا في المطلب الأول تعريف التبني، وبيّنا في المطلب الثاني مفهوم التكييف القانوني، وخصصنا المطلب الثالث لنظريات التكييف لتطبيق القانون المختص.

المطلب الأول

تعريف التبني

عُرّف التبني بتعريفات عدة وحظي باهتمام واسع من الفقهاء وشرّاح القانون باختلاف مذاهبهم، وعلى الرغم من كل هذه التعريفات، إلّا أن المعنى واحد، وهو أن يتخذ الرجل ولداً ليس من صلبه ونسبه إليه، كذلك للتبني خصائص ينماز بها عمَّ يشتبه به من الأنظمة، والتبني كلمة تفيد في مدلولها التكلف والاصطناع بما يخالف الفطرة والتبني إنشاء رابطة غير حقيقية بين شخصين لا يوجد بينهما أبوة أو بنوة حقيقية وترتيب آثار العلاقة الحقيقية عليها، وسوف نتناول تعريف التبني لغة واصطلاحا في فرعين، بينا في الفرع الأول تعريف التبنّي في اللغة، وخصصنا الفرع الثاني لتعريف التبنّي اصطلاحاً.

الفرع الأول

تعريف التبني لغةً

جاء في لسان العرب لابن منظور، التبنِّي من بني جمع ابن مضافاً إلى النَّفس، ويقال تبّنيتُ أي ادعيت بنّوته، وتبّناه، اتخذه ابناً، وقال الزجاج عمّن تبّنى به يُريد تبّناه، وفي حديث أبي حذيفة، إنه تَبنَّى سالما، أي اتخذه ابناً [2].

والتبني، من تبني تبنيا ويقال تبني الصبي أي ادعى بنوته واتخذه ابنا [3]، وعرّف أيضاً مصدر من تبنى يتبنى تبنيا، وتبنى الجسم اكتنز وامتلأ [4]، وأصله (بني) وهو بناء الشيء بضم بعضه إلى بعض [5]، ومنه ضم الولد إلى الرجل.

([2]) جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، ج14، ط2، دار صادر، بيروت، 1414هـ، ص91.

([3]) آمال علّال، رسالة ماجستير بعنوان (التبني والكفالة دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي)، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2009م، ص15.

([4]) د. إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، تحقيق، معجم اللغة العربية بالقاهرة، ج1، دار الدعوة، القاهرة، د.ط، ص72.

([5]) أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق، عبد السلام محمد هارون، ج1، دار الفكر، بيروت، 1979م، ص302.

هذا وقد حرمت الشريعة الإسلامية نظام التبني بقول الله سبحانه وتعالى: **(ادْعُوهُمْ لِآبَائِهِمْ هُوَ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ فَإِنْ لَمْ تَعْلَمُوا آبَاءَهُمْ فَإِخْوَانُكُمْ فِي الدِّينِ وَمَوَالِيكُمْ وَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ فِيمَا أَخْطَأْتُمْ بِهِ وَلَكِنْ مَا تَعَمَّدَتْ قُلُوبُكُمْ وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا رَحِيمًا)** [6].

الفرع الثاني

تعريف التبني اصطلاحاً

التبني، ضمّ الرجل طفلاً إلى نفسه مع علمه أنّه ولد غيره، ومع ذلك يلحقه بنسبه وأسرته، وتثبت له كل أحكام البنوة، وآثارها مع إباحة اختلاط وحرمة الزواج واستحقاق الميراث[7].

وعرّفه آخرون على أنه، تزييف للنسب، أو تزييف للتبني ومعناه، ادّعاء البنوة لطفل معلوم النسب عن طريق تجريده من نسبه إلى أبيه وإعطائه نسب شخص آخر [8]، وعرّف التبني في تفسير الطبري بأنّه، ادعاء رجل رجلا ليس بابنه [9].

وعُرّف أيضاً على أنه، اتخاذ الإنسان ابن غيره المعروف نسبه ابناً له [10]، وعُرّف كذلك بأنّه، استلحاق شخص معروف النسب إلى أب أو استلحاق مجهول النسب، مع التصريح بأن يتخذ ولداً وليس بولد حقيقي [11]؛ كما عرّفه بعضهم، بأنّه تصرف قانوني ينشئ بين شخصين علاقة أبوة وبنوة صورية ومدنية بحتة [12].

وعرّفه آخرون، على أنّه اتفاق أو تصرف قانوني مقتضاه أنْ يتخذ الشخص ولد غيره المعروف أو المجهول نسبه كولده ونسبته إليه بإعطائه كل حقوق الولد الشرعي على الرغم من عدم وجود صلة دم بينهما [13].

([6]) سورة الأحزاب، الآية (5).

([7]) الشيخ يوسف القرضاوي، الحلال والحرام في الأسلام، ط13، دار البعث، قسطنطينة، 1980م، ص218.

([8]) د. عبد العزيز سعد، الجرائم الواقعة على الأسرة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 2002م، ص151.

([9]) الشـيخ أبو جعفر محمد بن جرير، جامع البيان عن تأويل القرآن (تفسـير الطبري)، تحقيق: محمود شـاكر، ج21، ط1، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2001م، ص137.

([10]) د. بلحاح العربي، الوجيز في شرح قانون الأسرة الجزائري (الزواج والطلاق)، ج1، ط3، ديوان المطبوعة الجزائرية، الجزائر، 2004م، ص200.

([11]) د. محمد مصطفى شلبي، أحكام الأسرة في الإسلام، دراسة مقارنة بين فقه المذاهب السنية والمذاهب الجعفري والقانون، ط4 ، الدار الجامعية، بيروت، 1983م، ص723.

([12]) د. توفيق حسن فرج، أحكام الأحوال الشخصية لغير المسلمين، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1980م، ص697.

([13]) د. أحمد كريم سلامة، علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع (أصول ومناهج)، ط1، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1993م، ص898.

وعُرّف التبني بأنّه استحقاق شخص معروف النسب أو مجهول له مع التصريح بأن يتخذه ولدا مع أنه ليس ولده الحقيقي [14].

وعرّفته الجمعية العامة للأمم المتحدة، بموجب قرارها على أثر الإعلان المتعلق بالمبادئ الاجتماعية والقانونية المتصلة بحماية الأطفال ورعايتهم مع الاهتمام الخاص بالحضانة، والتبني على الصعيدين الوطني والدولي في المادة (13) من الفصل المتعلق بالتبني، الغرض الأساسي من التبني هو توفير أسرة دائمة للطفل الذي لم يتمكن والداه الأصليان من توفير الرعاية له [15].

ولكن للتبني في الشريعة الإسلامية معنيين:

الأول– التبني المشروع، وهو أن يضمّ الرجل الطفل الذي يعرف أنّه ابن غيره إلى نفسه، فيعامله معاملة الأبناء دون أنْ يلحق به نسبه فلا يكون ابناً شرعياً ولا يثبت له شيء من أحكام البنوة، والتبني في هذا المعنى يلجأ إليه بعض المحسنين وأرباب الخير، الذين يرون فيه قربة إلى الله.

والثاني–التبني المحظور، وهو المفهوم من كلمة تبني عند إطلاقها وفي عرف الشرائع وما هو متعارف بين الناس بأنه أن ينسب الشخص إلى نفسه طفلا يعرف أنه ولد غيره وينسبه إلى نفسه نسبة الابن الصحيح ويثبت له أحكام البنوة الصحيحة والحقيقية [16].

هذا ونظام التبني معروفاً عند العرب في الجاهلية، وكان الولد المتبنى في مثابة الولد الحقيقي تماماً، فإذا تبنى شخص ولد كان ابنه، وأُلحِق في نسبه [17].

تعريفنا للتبني: هو اتخاذ رجل ولد لأب آخر صحيح النسب، وجعله بمثابة ولده وذلك على سبيل البر والاستلطاف والإحسان، وقد يكون الباعث أو سبب التبني هو رعاية ولد لقيط أو مجهول النسب أو مفقود أو لا أُسرة له ولا مربي فيكون الأب بالتبني برعايته وتربيته خوفاً عليه من الضياع أو الهلاك أو الموت.

المطلب الثاني

مفهوم التكييف القانوني

([14]) المستشار معوض عبد التواب، موسوعة الأحوال الشخصية، ج1 ، ط4 ، دار الوفاء، القاهرة، 1982م، ص159.

([15]) مفهوم التبني وتميزه عن الأنظمة المشابهة له.

https،//www.facebook.com/lawdroit/posts/705786806128249

([16]) الإمام محمود شلتوت، الإسلام عقيدة وشريعة، ط18، دار الشروق، القاهرة، 2001م، ص213.

([17]) د. محمد سلام مذكور، الوجيز في أحكام الأسرة في الإسلام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975م، ص398.

إذا شاب العلاقة القانونية عنصر أجنبي كأن ينتمي أحد أطرافها إلى دولة أجنبية مثل أن يكون الطفل المتبنّى أجنبياً، والشخص الذي تبنّاه وطنياً، فهنا يتصور أنْ يتنازع العلاقة القانونية أكثر من قانون تبعاً لانتماء عناصر العلاقة لأكثر من دولة، وهو ما يطلق عليه تنازع القوانين؛ لكن يجب على القاضي أنْ يقوم بتكييف موضوع النزاع في تعيين قاعدة الإسناد التي تحكمه وهذا ما يسمى بالتكييف القانوني. وسوف نقسم هذا المطلب على فرعين تناولنا في الفرع الأول تعريف التكييف القانوني، وبيّنا في الفرع الثاني التكييف في التبني الواقع في مجال العلاقات الخاصة الدولية.

الفرع الأول

تعريف التكييف القانوني

التكييف: هو تحديد الوصف القانوني، وفي تنازع القوانين يُقصد به، تحديد الوصف القانوني الصحيح لموضوع النزاع تمهيداً لإسناده الى قانون معين [18].

فلا يمكن تطبيق قواعد الإسناد في دولة القاضي المعروض أمامه النزاع ما لم يقم القاضي بعملية أولية سابقة، وهي تحديد الوصف القانوني الصحيح لموضوع النزاع، وإرجاعه إلى إحدى النظم أو الطوائف القانونية التي حدد المشرع لكل منها قاعدة إسناد تخصها، ومثالها التبني والأهلية، الشروط الشكلية للعقد، الشروط الموضوعية للعقد، المسؤولية التقصيرية وهكذا؛ لذا فالتكييف عملية لازمة لابد من أن يقوم بها القاضي فيما يخص مختلف النزاعات مدنية أم جنائية أم إدارية [19]، في حين إن هدف التكييف في تنازع القوانين هو تحديد الوصف القانوني لموضوع النزاع الذي يخص علاقة قانونية مشوبة بعنصر أجنبي؛ وذلك لأجل ردّها إلى إحدى الطوائف القانونية التي حدد المشرع في دولة القاضي لكل منها قاعدة إسناد، ومن ثمّ تطبيق الأحكام الموضوعية في القانون المختص الذي أشارت إليه قاعدة الإسناد، وهذا – بالتحديد – ما أشار إليه التعريف الذي تقدم ذكره، ومن المهم ملاحظة أنّ إيراد تعبير (موضوع النزاع) في التعريف كان مقصوداً؛ لأن ما يرد عليه التكييف (موضوع التكييف) كان محلاً لخلاف فقهي، فبحث موضوع التكييف يعد مسألة جوهرية في التكييف وقد كان مجالاً لجدل فقهي واسع، وتوزعت الاتجاهات الفقهية بين اتجاهين سنتناولهما مع إبداء رأينا:

الاتجاه الأول– يرى أصحاب هذا الاتجاه أن موضوع التكييف هو علاقة أو هو نظام قانوني؛ لأن القاضي يقوم بتكييف العلاقات القانونية ويردها إلى إحدى الفئات القانونية التي خصص لها مشرعه قاعدة إسناد ومثال العلاقات القانونية التبني، والزواج، والطلاق، والعقد، والفعل الضار، والوصية، والأهلية وغيرها فالقاضي يكيف العلاقات القانونية وليس الوقائع [20].

([18]) د. عكاشة محمد عبد العال، تنازع القوانين (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002م، ص79

([19]) د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993م، ص 475.

([20]) د. عكاشة محمد عبد العال، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص89.

ويذهب بعض من أصحاب هذا الاتجاه إلى أنه يجب أن يكون محل التكييف هو (النظام القانوني)، الذي تدخل في نطاقه العلاقة القانونية، ومثال العلاقة القانونية لعقد التبني، أن عقداً أبرم في فرنسا من امرأة أمريكية متزوجة وذلك من دون إذن زوجها، فإذا كيفنا العلاقة القانونية وحدها (التعاقد دون إذن) لوجدنا أنها تتعلق بالأهلية، والأهلية بحسب قاعدة تنازع القوانين الفرنسية تخضع لقانون الجنسية، وقانون الجنسية هو (القانون الأمريكي...) يبيح هذا التعاقد ولا يحرمه، فإذا كيفنا هذه العلاقة باعتبارها داخلة في نظام قانوني معين، وهو مدى أهلية المرأة المتزوجة، لوجدنا أن الحل يختلف؛ إذ يمكن القول بأن هذا النظام يرتكز على اعتبارات اجتماعية وأُسرية تستهدف حماية أموال الأُسرة وتركيز إدارة الشؤون الأُسرية في الزوج، واحترام سلطانه فهي تتعلق إذن بالنظام العام، ومن ثم يجب تطبيق أحكام القانون الفرنسي وهي لا تجيز للمرأة المتزوجة التعاقد دون إذن زوجها[21].

الاتجاه الثاني– ويرى أصحاب هذا الاتجاه أنّ موضوع التكييف هو الوقائع، ويذهب هذا الرأي إلى أنّ محل التكييف هو الوقائع التي يشتمل عليها النزاع المعروض أمام القاضي، وهذا النزاع لا يعدو أنْ يكون مجرّد وقائع مادام لم يتم إعطاؤه وصفاً قانونياً معيناً، وبهذا الوصف يتم ردّ هذه الوقائع إلى إحدى الفئات القانونية التي خصص المشرع لكل منها قاعدة إسناد تحدد القانون المختص بشأنها [22].

رأينا– نرجح الاتجاه الثاني على أن موضوع التكييف هو الوقائع القانونية التي يرتب عليها القانون الآثار القانونية.

فالواقعة القانونية بالمعنى العام تشمل العمل القانوني، وهو اتجاه الإرادة لإحداث أثر قانوني، ومثالها اتجاه إرادة البائع لنقل ملكية المبيع إلى المشتري، واستلام الثمن واتجاه إرادة المشتري لقبض المبيع وتسليم الثمن [23].

لذا فكلّ ما يرتب عليه القانون أثراً قانونياً يعدّ واقعة قانونية سواء كان فعلاً مادياً أو عملاً قانونياً، فمحل التكييف في نطاق تنازع القوانين هو الوقائع التي يرتب قانون القاضي عليها أثراً قانونياً، ومن ثم فهي تدخل في إحدى الطوائف أو الفئات القانونية التي خصص المشرع في دولة القاضي لكل منها قاعدة إسناد مثل الأهليّة، وشكل التصرف وغيرها، فبعد قيام القاضي بعملية التكييف عليه أن يطبق قاعدة الإسناد ويحدد القانون المختص الذي يحكم هذه الوقائع[24].

الفرع الثاني

([21]) د. جابر جاد عبد الرحمن، القانون الدولي الخاص، ج2، ط2، مطبعة التفيض الأهلية، بغداد، 1948م، ص540.

([22]) د. فؤاد رياض، د. خالد الترجمان، تنازع القوانين والاختصاص القضائي الدولي وآثار الأحكام الأجنبية، 1988م، ص57.

([23]) د. عبد الباقي البكري و د. زهير البشير، مدخل لدراسة القانون، ط4، المكتبة القانونية، بغداد، 2012م، ص76.

([24]) التكييف في تنازع القوانين (دراســـة في قانون العلاقات الخاصـــة الدولية)، http،www.law-arab.com/2015/03/Conflic-ofLaws.html//، تاريخ زيارة الباحث لهذا الموقع 2021/6/9

التكييف في التبني الواقع في مجال العلاقات الخاصة الدولية

يلاحظ أن في التكييف يكون الوضع مختلف بالنسبة للتبني الواقع في دائرة العلاقات الخاصة الدولية؛ فإن اختلاف التكييف يؤثر في اختيار قاعدة إسناده، ومن ثم اختيار القانون الواجب التطبيق على التبني في هذه الحالة، وعلى سبيل المثال تكييف منازعة معينة أو واقعة في التبني على أنها واقعة ضمن شكل التبني وإجراءاته يؤدي إلى تطبيق القانون الوطني طبقاً لمواد القانون المدني للدول ذات العلاقة [25].

بينما لو تم تكييف تلك الواقعة أو المنازعة على أنّها من شروطه الموضوعية أو انعقاده يؤدي إلى تطبيق قانون جنسية طرفا التبني، الذي قد يكون قانوناً وطنياً مع قانوناً أجنبياً أو قانوناً أجنبياً [26].

ونرى أنّ خصوصية التكييف هنا أكبر؛ إذ قد يكون التبني طبقاً لقانون أجنبي على أنه من مسائل القانون المدني، مما يؤدي إلى اختلاف الحال عمّا لو تم تكييف التبني طبقاً لقانون آخر على أنه من مسائل الأحوال الشخصية، فلو تبنى مواطن مصري طفلاً أجنبياً وعرض النزاع على قضاء أجنبي، وتم التكييف طبقاً لقانون آخر غير القانون المصري، ووضع التبني ضمن القانون المدني، فإنه والحال كذلك سيختلف التكييف، ومن ثم القانون الواجب التطبيق، بعكس الحال لو اعتمد القانون المصري طبقاً للراجح في مصر إذا كان هذا المصري مسلماً فإن التبني يكون باطلاً.

المطلب الثالث

نظريات التكييف لتطبيق القانون المختص

طرحت في الواقع عدّة نظريات في التكييف لتطبيق القانون المختص منها الرجوع في التكييف للقانون المقارن، والرجوع في التكييف إلى القانون المختص على وفق قاعدة الإسناد، والرجوع في التكييف لقانون القاضي، وسوف نتناول هذه النظريات بثلاثة فروع على التوالي:

الفرع الأول

نظرية الرجوع في التكييف إلى القانون المقارن

([25]) نصت المادة (20) من القانون المدني المصري على أنه،" العقود ما بين الأحياء تخضع في شكلها لقانون البلد الذي تمت فيه، ويجوز أيضا أن تخضع للقانون الذي يسري على أحكامها الموضوعية؛ كما يجوز أن تخضع لقانون موطن المتعاقدين أو قانونهما الوطني المشترك".

([26]) د. يحيى أحمد زكريا الشامي، التبني في الإسلام وأثره على العلاقات الخاصة الدولية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016م، ص471.

وبموجب هذه النظرية التي قال بها الفقيه الفرنسي (رابل) يتم الرجوع في التكييف إلى القانون المقارن؛ إذ إن قواعد الإسناد إنّما تهدف إلى سد حاجة المعاملات الدولية، ومن ثم فإن ما تنظمه هذه القواعد يجب أنْ يعطى له معنى عالمياً من دون الاعتماد على المقصود منه، على وفق قانون دولة معينة، فلو أنّ قاعدة الإسناد في مسألة الأهلية تشير إلى تطبيق قانون الدولة التي ينتمي إليها الشخص بجنسيته فعلى وفق هذا الرأي يجب أنْ يكون المعنى المقصود من الأهلية متجدداً في ضوء القانون المقارن لا كما تُفهم الأهلية في قانون دولة معينة؛ إذ إنّ سد حاجة المعاملات الدولية من قاعدة الإسناد هي حجة منطقية، فضلاً عن أَنّ الرجوع إلى القانون المقارن سيخفف كثيراً عن كاهل القاضي ثقل تكييف موضوع لا وجود له في تشريعه الداخلي[27].

ولكن النجاح لم يكن حليف هذه النظرية؛ إذ وجه إليها النقد من جهات عديدة منها:

أ- أنّها تصطدم بصعوبات عملية؛ حيث إنّ فكرة القانون المقارن لم تتبلور بعد وما زال هذا القانون في العموميات.

ب- ليس هناك من آليات محددة يعتمدها القاضي عند رجوعه إلى القانون المقارن، ومن ذلك حالة وجود نظم قانونية متباينة لدول مختلفة تبايناً يصعب معه الترجيح، وهل المقارنة تتم بين قوانين أو نظم قانونية؟ [28].

ت- إنّ القاضي لم يواجه صعوبة في تكييف المسائل التي لم يتطرق إليها تشريعه الداخلي في قواعد الإسناد آخذاً بالمفهوم المرن لقانون القاضي، فلم يتردد القاضي في مسألة الزواج الثاني مثلاً، الذي تعرفه الشريعة الإسلامية أنْ يعدّه نوعاً من الزواج على الرغم من أنّ تشريعه الداخلي لا يعرف هذا النظام [29].

الفرع الثاني

نظرية الرجوع إلى القانون المختص بموجب قاعدة الإسناد

وبموجب هذه النظرية التي قال بها الفقيه الفرنسي (دسبانييه) ثم تبعه آخرون يتم الرجوع لأجل تكييف الفكرة المراد إسنادها، وتحديد القانون المختص بشأنها إلى هذا القانون الأخير نفسه أي القانون الواجب التطبيق بموجب قاعدة الإسناد.

([27]) د. حسن الهداوي، تنازع القوانين (المبادئ العامة والحلول الوضعية في القانون الأردني – دراسة مقارنة)، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 2001م، ص55.

([28]) د. عكاشة محمد عبد العال، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص117- 118.

([29]) د. حسن الهداوي، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص55.

ويبرر أنصار هذه النظرية ما يذهبون إليه بأنّ القانون المختص الذي تشير بتطبيقه قاعدة الإسناد في قانون القاضي يجب أنْ يحكم الفكرة المُسندة بشكل كامل من حيث الموضوع، وكذلك من حيث التكييف، والقول بالأخذ بقانون القاضي في التكييف يعد إفتاء على اختصاص القانون الواجب التطبيق، وتطبيقاً لقانون القاضي في غير موضع تطبيقه [30].

ولم تسلم هذه النظرية من النقد ومن أهم الانتقادات التي وجهت لها:

أ- أنها تتجاهل الترتيب المنطقي للأمور، والتتابع الزمني لها؛ إذ إنّ التكييف هو عملية سابقة زمناً، ولازمة ضرورية قبل تطبيق قاعدة الإسناد في قانون القاضي ومن ثم اختيار القانون المختص بموجب هذه القاعدة، فتطبيق القانون الأخير لأجل التكييف يعد مصادرة على المطلوب والسير في حلقة مُفرغة يستحيل الخروج منها [31].

ب- إن قواعد الإسناد هي من وضع المشرع الوطني في دولة القاضي، ومن ثم فالأفكار التي ينظمها في هذه القواعد لأجل تطبيق القانون المختص بشأنها وطنياً كان أم أجنبياً، لابد من أن يتم تكييفها وإعطاؤها الوصف القانوني، على وفق قانون القاضي لا على وفق قانون أجنبي فالسماح بتطبيق قانون الجنسية في مسائل الأهلية، على وفق قاعدة الإسناد في قانون القاضي إنما هو سماحٌ بتطبيق قانون من حيث الموضوع في مسألة الأهلية، والأهلية هذه كما يفهمها ويكيفها هو – أي المشرع الوطني في دولة القاضي – لا كما يكيفها غيره من المشرعين [32].

الفرع الثالث

نظرية الرجوع في التكييف لقانون القاضي

بموجب هذه النظرية يتم الرجوع إلى المفاهيم، والأفكار القانونية في قانون القاضي نفسه لأجل تحديد الوصف القانوني لموضوع النزاع ورده إلى إحدى الطوائف القانونية التي خصص المشرع في دولة القاضي لكل منها قاعدة إسناد مستقلة، ومن أهم من قال بهذه النظرية وأرسى دعائمها الفقيه الفرنسي (بارتان)، إلا أنَّه أقام نظريته على فكرة السيادة فذهب إلى أن المشرّع في دولة القاضي بوضعه قواعد الإسناد إنّما يتنازل عن جزء من سيادة قانونه لصالح تطبيق القانون الأجنبي، وهذا التنازل ينحصر في حدود تطبيق قاعدة الإسناد لأجل تحديد القانون المختص، ومن ثم فتحديد الوصف القانوني للمسائل التي تندرج ضمن قاعدة الإسناد هو من اختصاص المشرّع الوطني نفسه، وهذا التكييف أو التحديد لم يتنازل عنه لصالح غيره من المشرعين [33].

([30]) د. جابر جاد عبد الرحمن، القانون الدولي الخاص، مرجع سابق، ص527.

([31]) د. عكاشة محمد عبد العال، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص114.

([32]) د. حسن الهداوي، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص57.

([33]) د. جابر جاد عبد الرحمن، القانون الدولي الخاص، مرجع سابق، ص529.

إلا أنّ فكرة السيادة لم يقل بها الفقه الحديث المتبني لهذه النظرية؛ إذ إن قاعدة الإسناد هدفها تحديد القانون المختص تلبية لحاجة المعاملات الدولية [34].

ومن الحجج التي استدلوا بها لدعم وجهة نظرهم:

أ- إن قواعد الإسناد في دولة القاضي هي قواعد وطنية من وضع المشرع الوطني، ومن ثم فالتكييف لا يعدو أن يكون تفسيراً لقاعدة الإسناد، وينبغي أنْ يتم هذا التفسير في ضوء مفاهيم قانون القاضي [35].

ب- إن التكييف هي عملية ضرورية وسابقة على تحديد أي قانون ولا يمكن تحديد القانون المختص قبل إجراء التكييف، ومن ثم فلا يمكن أن يتم التكييف، إلّا على وفق قانون القاضي المعروف لدى هذا الأخير [36].

ت- إن مبدأ وحدة التكييف في دولة القاضي يستلزم إجراؤه على وفق قانون القاضي، فلا يمكن أن نتصور مثلاً في مسألة الأهلية أن يتم تكييفها تارة على وفق قانون القاضي في نزاع وطني بحت، وتارة على وفق قانون أجنبي في نزاع مشوب بعنصر أجنبي في قاعدة الإسناد الوطنية مع اختلاف التكييف في الاثنين، فالتكييف لابد من أن يكون واحداً في الدولة نفسها [37].

ث- إنَّ هذه الحجة ذات طابع نفسي فالقاضي في تكوينه النفسي والمهني مطبوعٌ بطابع قانونه الوطني، ومن ثم فالمفاهيم القانونية تدخل في تكوين ثقافته القانونية والمهنية؛ فهو يميل دائماً في النزاع المعروض عليه إلى تطبيق قانونه الشخصي ولاسيّما في تفسير قاعدة وطنية، هي قاعدة الإسناد وفي ذلك يقول الفقيه (بارتان)**:**" إن المبادئ السائدة في دولة القاضي تعد جزءاً لا ينفصل عن ذكائه المهني" [38].

([34]) د. عكاشة محمد عبد العال، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص97.

([35]) د. سامي بديع منصور، د. عكاشة محمد عبد العال، القانون الدولي الخاص، الدار الجامعية، بيروت، 1995م، ص91.

([36]) د. عكاشة محمد عبد العال، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص99.

([37]) د. جابر جاد عبد الرحمن، القانون الدولي الخاص، مرجع سابق، ص 529 – 530.

([38]) بارتان، مبادئ القانون الدولي الخاص، ج1، ص227. نقلاً عن: د. عكاشة محمد عبد العال، تنازع القوانين، مصدر سابق، ص101 وهامش رقم (3) من الصفحة نفسها.

وتعد نظرية التكييف على وفق قانون القاضي هي النظرية الأرجح، وقد تبنتها غالبية التشريعات [39]، وأخذ بها القضاء في أحكامه [40].

ويلاحظ هنا أنّ المقصود بالتكييف، على وفق هذه النظرية هو التكييف الأولي أو الاختصاصي أي التكييف اللازم لتحديد القانون المختص أمّا التكييف الثانوي أو اللاحق فيعد من مسائل الموضوع، التي تخضع للقانون المختص نفسه [41].

فمثلاً لو كانت قاعدة الإسناد في دولة القاضي تشير إلى تطبيق قانون جنسية الشخص في مسائل الأهلية، فالمقصود بالأهلية وما يندرج تحتها يعد تكييفاً أولياً يتم على وفق قانون القاضي، أمّا المسائل الأخرى مثل القصر والجنون والسفه وغيرها، فبيان المقصود منها تعد تكييفات لاحقة تخضع للقانون المختص نفسه؛ لأنها تدخل ضمن موضوع النزاع، وغير لازمة لتحديد القانون الواجب التطبيق، إذن فأهمية التكييف تنحصر في تسمية قاعدة النزاع [42].

ولكن لابد من الإشارة هنا بعد معرفة أنّ هذه النظرية هي الأرجح من بين النظريات في التكييف، وأنّ المقصود بالتكييف هو الأولي وليس الثانوي، إنّ الفقيه (بارتان) لم يسلّم بما تقول به هذه النظرية في جميع الفروض، بل استثنى من ذلك التكييف الذي يخص (الأموال) فيما إذا كانت عقاراً أو منقولاً فأخضع تكييفها لقانون موقعها وليس لقانون القاضي مستنداً إلى فكرة حماية الثروة الوطنية في الدولة التي تقع فيها تلك الأموال، ومن ثم ارتباطها بالنظام العام فيها[43].

وقد تعرض هذا الاستثناء الذي طرحه (بارتان) إلى نقد شديد من شرّاح القانون ولم تأخذ به معظم التشريعات [44]، التي تبنت هذه النظرية في نصوصها؛ إذ إنّ التكييف لا يرد على العقار نفسه أو المنقول، وإنما على الحقوق التي يقرها القانون على هذا العقار أو

([39]) ومنها القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948؛ إذ نصت المادة (10) على أنه:" القانون المصري هو المرجع في تكييف العلاقات عندما يطلب تحديد نوع هذه العلاقات في قضية تتنازع فيها القوانين، لمعرفة القانون الواجب تطبيقه من بينها"، والقانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 في الفقرة الأولى من المادة (17) التي نصت على أنه:" القانون العراقي هو المرجع في تكييف العلاقات عندما يطلب تحديد نوع هذه العلاقات في قضية تتنازع فيها القوانين لمعرفة القانون الواجب تطبيقه من بينها".

([40]) أكثر تفصيلاً، أنظر: د. جابر جاد عبد الرحمن، القانون الدولي الخاص، مرجع سابق، هامش رقم (1) ص539.

([41]) د. عكاشة محمد عبد العال، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص102.

([42]) د. سامي بديع منصور، د. عكاشة محمد عبد العال، القانون الدولي الخاص، مصدر سابق، ص92.

([43]) د. حسن الهداوي، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص62.

([44]) إلا أن القانون العراقي كان من بين التشريعات التي أخذت بهذا الاستثناء، وهو مسلك منتقد؛ إذ نصت الفقرة الثانية من المادة (17) التي نصت على أنه:" ومع ذلك فإن القانون الذي يحدد ما إذا كان الشيء عقاراً أو منقولاً هو قانون الدولة التي يوجد فيها هذا الشيء".

ذلك المنقول، ومن ثم فإن تكييف الشيء عقاراً أو منقولاً يعد تكييفاً لاحقاً يدخل ضمن الأحكام الموضوعية في القانون الواجب تطبيقه على موضوع النزاع [45].

يتضح لنا مما تقدم أن نظرية قانون القاضي هي النظرية الراجحة، وإن الاستثناء المتقدم منتقد، وإن التكييف المقصود هو الأولي أو الاختصاصي.

المبحث الثاني

موقف المشرع المصري من التكييف القانوني:-

نصت المادة (10) من القانون المدني المصري المذكورة آنفًا على أَن القانون المصري هو المرجع في تكييف العلاقات عندما يطلب تحديد نوع هذه العلاقات في قضية تتنازع فيها القوانين، لمعرفة القانون الواجب تطبيقه من بينها"، ومن هذا النص لابد من التسليم بأن المشرع المصري قد عقد الاختصاص القانوني بالنسبة للتكييف للقانون المصري[46].

ولاشك أن المشرع الوطني المصري يضع قاعدة الإسناد ويحدد الطوائف المختلفة للمسائل التي تسري عليها تلك القواعد في ضوء الأفكار والمعطيات المتعارف عليها محلياً[47].

وسوف نقسم هذا المبحث على مطلبين، تناولنا في المطلب الأول المقصود بالقانون المصري في مسائل التبني، الذي يتم التكييف فيه على وفق أثر القاضي الوطني في تكييف منازعات التبني طبقاً للقانون المصري، وبيّنا في المطلب الثاني القانون المصري المطبق على التبني عند التكييف.

المطلب الأول

تكييف مسائل التبني على وفق القانون المصري وأثر القاضي الوطني في تكييف منازعات التبني طبقاً له

إنّ المقصود بالتكييف على وفق القانون المصري، هو تحديد طبيعة العلاقة في النزاع المطروح لإدخالها في نطاق طائفة من طوائف النظم القانونية، التي تعيين لها قواعد الإسناد كطائفة النظم الخاصة بشكل التصرفات أو بحالة الأشخاص، ولا يكون للقاضي إلا أن يعمل أحكام هذا القانون المصري في مسائل محددة أهمها مسائل التبنّي.

وسوف نتناول هذا المطلب في فرعين، خصصنا الفرع الأول المقصود بالقانون المصري في مسائل التبني الذي يتم التكييف على وفقه.

([45]) د. عكاشة محمد عبد العال، تنازع القوانين، مرجع سابق، ص110.

([46]) د. أحمد عبد الكريم سلامة، علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع (أصولاً ومنهجاً)، ط1، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1996م، ص75.

([47]) د. صلاح الدين جمال الدين، مبادئ القانون الدولي الخاص، تنازع القوانين والاختصاص القضائي الدولي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009م، ص122.

الفرع الأول

تكييف مسائل التبني على وفق القانون المصري

القانون المصري في مسائل التبني، الذي يتم التكييف على وفقه، يتحدد في ثلاثة أقسام هي: مسائل الأحوال الشخصية، وفي هذا المجال هي المسائل التي تنطبق عليها الشريعة الإسلامية، والتي تخضع لقواعد خاصة وضعها المشرع المصري، **وسوف نتناول هذه الأقسام على التوالي:**

القسم الأول- مسائل الأحوال الشخصية التي تنطبق عليها الشريعة الإسلامية:

تُعدّ الشريعة الإسلامية صاحبة ولاية عامة على مسائل الأحوال الشخصية، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون المصري رقم (1) لسنة 2000 بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية بقولها:" 1- تصدر الأحكام طبقا لقوانين الأحوال الشخصية والوقف المعمول بها، ويعمل فيما لم يرد بشأنه نص في تلك القوانين بأرجح الأقوال من مذهب الإمام أبى حنيفة، 2- مع ذلك تصدر الأحكام في المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية بين المصريين غير المسلمين المتّحدي الطائفة والملة الذين كانت لهم جهات قضائية مليئة منظمة حتى 31 / ديسمبر/ 1955- طبقا لشريعتهم – فيما لا يخالف النظام العام"[48]، في هذا النص يتضح أن الشريعة الإسلامية هي صاحبة الولاية وفي الأحوال التالية:

أ- الشريعة الإسلامية لها الولاية في حق المسلمين:

إذا كان جميع الأطراف مسلمين في مسائل الأحوال الشخصية تطبق عليهم أحكام الشريعة الإسلامية، ولاسيّما فيما لم يرد بشأنه نص تشريعي طبقاً للرأي الراجح في المذهب الحنفي.

ب- الشريعة الإسلامية لها الولاية على المال:

هناك من المسائل الخاصة بالولاية على المال وضع لها المشرع أحكام، ومنها لم يرد فيه نص تشريعي، وبهذه الحالة تخضع لأحكام الشريعة الإسلامية وطبقاً للرأي الراجح في المذهب الحنفي.

([48]) المستشار حسن منصور، المحيط في شرح مسائل الأحوال الشخصية، التعليق على القانون رقم (1) لسنة 2000 بإجراءات التقاضي، ج3، دون دار نشر، الإسكندرية، 2001م، ص59.

ت- تطبق أحكام الشريعة الإسلامية عند تخلف أي شرط من شروط تطبيق الشرائع الملية عند غير المسلمين، فإذا تخلف شرط من شروط المادة (280) [49] من لائحة ترتيب المحاكم الشرعية، كانت الولاية في التكييف للشريعة الإسلامية [50].

القسم الثاني- مسائل الأحوال الشخصية التي تخضع لقواعد خاصة وضعها المشرع المصري:

وهذه المسائل أفرد لها المشرع أحكاماً وقواعد خاصة، فتخضع في تكييفها لهذه القواعد دون سواها، وهذه المسائل تشمل كل ما وضع له القانون المصري قواعد خاصة، مثل مسائل الولاية على المال ومسائل الميراث والوصية ومسائل الأهلية فجميع هذه المسائل تخضع في تكييفها لقواعد خاصة من صنع المشرع [51].

القسم الثالث- مسائل الأحوال الشخصية التي تطبق عليها الشرائع الملية:

فالمسائل التي سمح القانون المصري بتطبيق الشرائع الملية فيها، تخضع هذه المسائل عند تكييفها لهذه الشرائع بالشروط التي تنطبق فيها الشرائع الملية [52] طبقاً للمادة الثالثة من القانون رقم (1) لسنة 2000 المذكور آنفًا بإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية التي تقابل المادة (280) من القانون رقم (78) لسنة 1931 المذكور آنفًا[53].

الفرع الثاني

أثر القاضي المصري في تكييف منازعات التبني طبقاً للقانون المصري

إنّ أثر القاضي المصري في تكييف منازعات التبني طبقاً للقانون المصري، يقف عند التكييف المبدئي أو الأولي، الذي ينتهي بالوصول إلى قاعدة الإسناد التي تشير إلى القانون المختص، لكن للتبني خصوصية في البحث تقضي التعرض لحدود هذا التكييف، وخصوصية أخرى في القانون المصري، فإنّه يلزم للوصول إلى القانون المختص بحكم علاقة التبني، ومن ثمّ انتهاء التكييف طبقاً لهذا القانون تتطلب عدة أمور أهمها:

أولاً- بيان ما إذا كانت المنازعة أو العلاقة تدخل ضمن نطاق التبني أم لا:

([49]) نصت المادة (280) من قانون رقم (78) لسنة 1931 بشأن لائحة ترتيب المحاكم الشرعية والإجراءات المتعلقة بها على أنه:" تصدر الأحكام طبقاً للمدوّن في هذه اللائحة ولأرجح الأقوال من مذهب أبي حنيفة ما عدا الأحوال لتي ينص فيها قانون المحاكم الشرعية على قواعد خاصة فيجب أن تصدر الأحكام فيها طبقاً لتلك القواعد".

([50]) د. مصطفى محمد عرجاوي، الأحوال الشخصية لغير المسلمين من المصريين والأجانب، الأزهر للطباعة، دمنهور، 1417هـ- 1997م، ص53.

([51]) د. يحيى أحمد زكريا الشامي، التبني في الإسلام وأثره على العلاقات الخاصة الدولية، مرجع سابق، ص490.

([52]) د. صلاح الدين جمال الدين، مبادئ القانون الدولي الخاص، تنازع القوانين والاختصاص القضائي الدولي، مرجع سابق، ص126.

([53]) المستشار حسن حسن منصور، المحيط في شرح مسائل الأحوال الشخصية، التعليق على القانون رقم (1) لسنة 2000 بإجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص60.

إنّ العلاقة أو المنازعة المعروضة على القاضي المصري قد تكون منازعة داخلة في إطار التبني أو خارجة عن نطاقه، فإذا كانت داخلة في نطاق التبني وإطاره، كان تكييف القاضي للمنازعة بأنها تَبَنَّي، وإن كانت خارجة عن نطاق التبني وإطاره كان تكييف القاضي غير التبني، مثال:" لو كانت المنازعة تدور حول إقرار بالبنوة، واتضح ذلك من خلال عناصر النزاع، فإنه لا يمكن وصفها بأنها علاقة تبني، كذلك لو كانت العلاقة تدور حول بنوة شرعية لا يمكن وصفها بأنها منازعة أو علاقة تبني"، أما التبني فإنه هو الذي اتضح في عناصره المحددة له، ولا عبرة في هذا الشأن بادّعاء الأطراف، ولكن العبرة تتمثل في الأوصاف التي حددها القانون، فلو تم تصوير التبني في صورة إقرار بالبنوة بالمخالفة للحقيقة تهرباً من النظام العام، وقام دليل قاطع على أن هذا الأمر تبني، فإنه يصبح لدى تكييفه تبني يخضع لقاعدة إسناده[54].

ثانياً- تحديد نوع علاقة التبني:

وهذه العلاقة أو المنازعة في التبني يجب أن تندرج تحت الضوابط الآتية:

أ- المنازعة في شروط التبني الموضوعية وانعقاده: إذا كانت هناك منازعة قائمة بين أطراف العلاقة أو الغير، قد تتمثل في منازعة في شروط التبني الموضوعية أو عدم انعقاده، وبهذا قد تختلف قاعدة الإسناد عن الحالة الأولى بما يعني اختلاف القانون المشار إليه بها، ومن ثم اختلاف الحل القانوني تبعاً لقانون مختص.

ب- المنازعة في صحة وبطلان التبني: إن تحديد القانون المختص بحكم وبيان صحة أو بطلان علاقة التبني قائمة ومتنازع فيها أو لم تقم بعد ويراد قيامها؛ فإن تحديد هذه العلاقة أو المنازعة تدخل ضمن إطار صحة أو بطلان التبني، يجعل من السهل بعد ذلك الوصول إلى القانون الذي يتم على أساسه الحكم على هذه العلاقة بالصحة أو البطلان، وما إذا كان قانون وطنياً أم أجنبياً، وما إذا كان من الممكن تطبيقه أو يمتنع عليه ذلك [55].

ت- المنازعة في إجراءات التبني وشروطه الشكلية: تحديد ما يدخل في الشروط الشكلية، وكذلك إجراءات التبني يدخل ضمن اختصاص قانون محل الإبرام، الذي قد يكون قانوناً وطنياً أو قانوناً أجنبياً محل إبرام التبني؛ ولذلك لابد من أن يتحقق القاضي من نوع المنازعة هل هي شكلية أم موضوعية؟ [56].

([54]) د. يحيى أحمد زكريا الشامي، التبني في الإسلام وأثره على العلاقات الخاصة الدولية، مرجع سابق، ص486.

([55]) التكييف في القانون الدولي الخاص https،www.facebook.com/notes//

([56]) د. أحمد عبد الكريم سلامة، علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع (أصولاً ومنهجاً)، ط1، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، دون تاريخ نشر، ص904.

ث- المنازعة في آثار التبني: إذا عرفنا أن النزاع يدخل ضمن آثار التبني، فهذا يؤدي إلى الوصول إلى قاعدة الإسناد الخاصة به ومن ثم الوصول إلى الحل المقبول قانوناً، وفي النهاية فإن تكييف العلاقة على أنها تبني يختلف بحسب نوع العلاقة إذا كانت تدخل ضمن شروطه الشكلية أو الموضوعية أو آثاره[57].

ثالثاً- تحديد قاعد الإسناد:

إذا حدد القاضي المنازعة بأنها تبني، وتم إدراجها تحت إطار نوع من منازعات التبني، أصبح أمامه أن يحدد قاعدة الإسناد الخاصة بهذا النوع من المنازعات، فالمادة (20) من القانون المدني المصري المذكورة آنفًا، توجد فيها قاعدة إسناد خاصة بالمنازعات الشكلية، وكذلك قاعدة خاصة بآثار التبني، وقاعدة خاصة بانعقاد التبني وشروطه[58].

رابعاً- معرفة القانون المختص:

وهي المرحلة الأخيرة من مراحل التكييف الأولي، وفيها الوصول إلى القانون المختص، وذلك بعد معرفة قاعدة الإسناد، ومعرفة القانون الذي تشير إليه تلك القاعدة، فعند المنازعة في إجراءات التبني وشكله نجد أن المادة (20) من القانون المدني المصري، تشير إلى ذلك القانون محل إبرام العقد أو قانون الموطن المشترك، أو القانون الذي يحكم الموضوع، وكل ذلك من غير التعدي على الاختصاص الضروري في بعض الأشكال لقانون محل الإبرام [59].

وهذا ما نص عليه قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (13) لسنة 1986[60].

ويلاحظ أن القانون الذي تشير إليه قاعدة الإسناد إما أن يكون قانوناً وطنياً، أو قانوناً أجنبياً، أو قانوناً وطنياً وأجنبياً، أو قانوناً أجنبياً وأجنبياً، فإذا ما انتهى القاضي من تحديد هذا القانون، ينتهي أثر القانون الوطني إلا في ثلاث حالات:

- إذا أشارت قاعدة الإسناد إلى القانون الوطني.
- إذا كان القانون المختص مخالفاً للنظام العام المصري، وبذلك يطبق القانون الوطني المصري.
- إذا اتفق الأطراف على تطبيق القانون المصري على موضوع النزاع [61].

([57]) د. عبد الله زايد محمد السهلي، رسالة دكتوراه بعنوان (القانون الواجب التطبيق في القانون الخاص)، كلية الحقوق، جامعة شمس، 2019م، ص87.

([58]) المستشار حسن حسن منصور، المحيط في شرح مسائل الأحوال الشخصية، التعليق على القانون رقم (1) لسنة 2000 بإجراءات التقاضي، مرجع سابق، ص63.

([59]) د. عبد الله زايد محمد السهلي، رسالة دكتوراه بعنوان (القانون الواجب التطبيق في القانون الخاص)، مرجع سابق، ص88.

([60]) أنظر المواد (911، 912، 913، 914، 915، 916، 917، 918) من الفصل الثالث و(الخاص بالتبني) من الباب الثاني و(الخاص في الإجراءات الخاصة بنظام الأسرة)، من قانون المرافعات المصري رقم (13) لسنة 1986.

([61]) د. يحيى أحمد زكريا الشامي، التبني في الإسلام وأثره على العلاقات الخاصة الدولية، مرجع سابق، ص489.

خامساً– الأوصاف التي تحدد العلاقة وتضعها تحت إطار التبني:

ولكي يتسنى للقاضي المصري في سبيل الوصول إلى تكييف العلاقة على أنها تبني أو غير ذلك، فلابد من أوصاف معينة عند تحققها تكون العلاقة محل التداعي منازعة من منازعات التبني، ومعرفة أوصاف التبني يقتضي عرض لمفهوم التبني، وأوصافه وشروطه والتفريق بينه وبين الأنظمة المشابهة له، وهذه الأوصاف ذكرها الباحث في الفصل التمهيدي، ولا حاجة لعرضها منعاً للتكرار [62].

المطلب الثاني

القانون المصري المطبق على التبني عند التكييف وتطبيقات القضاء

إنّ تحديد القانون المصري المختص بحكم وبيان صحة أو بطلان علاقة التبني، إمّا أن تكون قائمة ومتنازع فيها أو لم تقم بعد ويراد قيامها، وبذلك فإنّ تحديد هذه العلاقة أو المنازعة تدخل ضمن إطار صحة أو بطلان التبني، وهذا يجعل من السهل بعد ذلك الوصول إلى القانون الذي يتم على أساسه الحكم على هذه العلاقة بالصحة أو البطلان، وما إذا كان قانون وطنياً أم أجنبياً، وما إذا كان من الممكن تطبيقه أو يمتنع عليه ذلك وهذه مسؤولية القاضي الوطني المصري، وسوف نتناول هذا المطلب في فرعين، خصصنا الفرع الأول القانون المصري المطبّق على التبنّي عند التكييف، وبيّنا في الفرع الثاني تطبيقات للمحاكم المصرية حول تكييف التبنّي.

الفرع الأول

القانون المصري المطبّق على التبنّي عند التكييف

بما أن التبني من مسائل الأحوال الشخصية، وبما أن هذه المسائل سمح المشرع بتطبيق الشرائع الملية فيها، فإنه عند تكييفه إما أن تطبق عليه الشريعة الإسلامية أو الشرائع الملية عند تخلف أحد الشروط التي نصت عليها المادة الثالثة من القانون رقم (1) لسنة 2000 المذكورة أنفًا أو كان أحد أطراف النزاع مسلماً أو كلاهما، ولكن عندما تنطوي المنازعة على عنصر أجنبي؛ فإن للتكييف خصوصية خاصة، وإن الحال كذلك سيخرج الأمر عن نطاق المادة الثالثة؛ لأن الأمر سيتعلق بأجانب مسلمين وغير مسلمين، وعندئذ وفي جميع الأحوال فإن التكييف سيكون طبقاً لمفهوم التبني في الشريعة الإسلامية صاحبة الولاية العامة ولاسيّما أن حالات تطبيق شرائع غير المسلمين لن تتوافر لتخلف شروطها، حيث إن هذه الشروط خاصة بالوطنيين من غير المسلمين، بينما التبني بين أجانب، وعلى أية حال فإن التكييف لن يختلف سواءً تم على وفق الشريعة الإسلامية أو للشرائع الملية؛ حيث إن مدلول التبني هو واحد في كل الأحوال[63]، هذا ويذهب الفقه العربي المصري حول ثلاث اتجاهات بشأن التكييف القانوني[64]:

([62]) د. صلاح الدين جمال الدين، مبادئ القانون الدولي الخاص، تنازع القوانين والاختصاص القضائي الدولي، مرجع سابق، ص127.

([63]) د. عبد الله زايد محمد السهلي، رسالة دكتوراه بعنوان (القانون الواجب التطبيق في القانون الخاص)، مرجع سابق، ص89 وما بعدها.

([64]) د. محمود عبد ربه القبلاوي، التكييف في المواد الجنائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003م، ص547 وما بعدها.

الاتجاه الأول: يذهب هذا الاتجاه إلى القول بأنّ التكييف مسألة قانونية، نظراً للصلة الوثيقة بين التكييف وإعمال القانون، فهو بمثابة علاقة قانونية بين الواقعة، والنص القانوني الذي تخضع له، والخطأ في المطابقة بينهما يسبب خطأً في تطبيق القانون.

الاتجاه الثاني: يرى هذا المذهب أنّ التكييف عمل مختلط يتطلب جهداً منطقياً وقانونياً؛ ذلك لأن القاضي يلزم في صدده بتكييف الواقعة الثابتة، وإبرازها بصورة منطقية.

الاتجاه الثالث: فهو يرى بأن التكييف مسألة فنية لازمة لإعمال القانون بل هو مجرّد وسيلة أو صياغة فنية لازمة لإعمال القانون؛ إذ إنّ التكييف لا يُعدّ من الواقع من ثم لا سلطان لإرادة الأطراف عليه.

الفرع الثاني

تطبيقات للمحاكم المصرية بشأن تكييف التبنّي

نتناول في هذا الفرع حكم للمحكمة العليا المصرية عام 1976 بهذا الصدد، الذي جاء فيه:" ...، ومن حيث أنّ مبنى هذا الدفع هو انتفاء مصلحة المدعية في الطعن، وتقول الحكومة في بيان ذلك أن المادة المذكورة[65]، تنص على أن تصدر الأحكام طبقاً للمدون في هذه اللائحة ولأرجح الأقوال في مذهب أبي حنيفة، ما عدا الأحوال التي ينص فيها قانون المحاكم الشرعية على قواعد خاصة فيجب أن تصدر الأحكام فيها طبقاً لتلك القواعد، ويستفاد من هذا النص أن الشارع يفرّق في شأن المنازعات المتعلقة بالأحوال الشخصية بين المنازعات التي شرّع لها قواعد خاصة نص عليها في لائحة ترتيب المحاكم الشرعية أو في قوانين خاصة، وبين تلك التي لم يشرّع لها مثل هذه القواعد، فأوجب الفصل في الأولى على وفق ما شرع من قواعد، وأوجب الفصل في الثانية على وفق أرجح الأقوال من مذهب أبي حنيفة، ولما كان الشارع قد شرّع للمنازعات المتعلقة بضم الصغير إلى عاصبه قاعدة خاصة ضمنها نص المادة (20) من المرسوم بقانون رقم (25) لسنة 1929 الخاص ببعض أحكام الأحوال الشخصية، فإن هذه القاعدة دون سواها تكون هي الواجبة التطبيق فيما ثار بين المدعية وبين المدعى عليه الثاني في الدعوى الموضوعية بشأن ضم الطفلين، ومن ثم تنتفي مصلحة المدعية في الطعن في المادة (280) من اللائحة المذكورة آنفًا فيما نصت عليه من وجوب الفصل في المنازعات التي لم يرد في شأنها قواعد خاصة طبقاً لأرجح الأقوال من مذهب أبي حنيفة، من حيث إن هذا الدفع غير سديد ذلك أن المادة (20) من المرسوم بالقانون المصري رقم (25) لسنة 1929 الخاص ببعض أحكام الأحوال الشخصية؛ إذ اقتصر نصها على أن للقاضي أن يأذن بحضانة النساء للصغير بعد سبع سنين إلى تسع وللصغيرة بعد تسع سنين إلى إحدى عشرة سنة أَن تبين له إن مصلحتهما تقتضي ذلك" تكون قد اقتصرت في شأن أحكام الحضانة على تقنين حكم يتعلق – فحسب – بتحديد أقصى سن حضانة النساء للصغير، ولما كانت المادة (280) من لائحة ترتيب المحاكم الشرعية قد أوجبت الفصل فيما لم يرد في شأنه قاعدة خاصة في هذه اللائحة أو في قوانين الأحوال الشخصية على وفق أرجح الأقوال من مذهب أبي حنيفة؛ فإن مفاد ذلك أن ما لم يتناوله نص المادة (20) من المرسوم بقانون رقم (25) لسنة 1929

([65]) ويقصد هنا المادة (280) من قانون رقم (78) لسنة 1931 بشأن لائحة ترتيب المحاكم الشرعية المصرية المذكورة آنفًا.

من أحكام الحضانة كمقومات الحضانة وشرائطها ومسقطاتها يبقى محكوماً بأرجح الأقوال في هذا المذهب، وإذ كانت المدعية تستهدف بالدعوى الدستورية استبعاد المذهب الحنفي أصلاً من مجال التطبيق القضائي في منازعات الحضانة توصلاً إلى الحكم برفض دعوى الضم المقامة عليها أمام محكمة الموضوع؛ فإن مصلحة المدعية في الطعن في المادة (280) من اللائحة المذكورة تكون قائمة؛ ومن ثم يكون الدفع غير قائم على أساس متعيناً رفضه"[66].

الخاتمة

يُعدّ التبني من الأنظمة المستهجنة وغير جائزة في مجتمعاتنا العربية عامة والإسلامية، ولاسيّما على عكس ما هو سائد في الدول الغربية، التي تُعدّ نظام مستحسن ومعمول به على الرغم مما يترتب عليه من آثار وخيمة تنعكس سلباً على المجتمع؛ لانتشار الفساد واختلاط الأنساب في الأُسرة الواحدة ودمج الطفل في بيت غير البيت الأصلي.

وقد يحدث تنازع أو تزاحم قانونين متعارضين أو أكثر عن أكثر من دولة بشأن علاقة قانونية تشتمل على عنصر أجنبي، عند تنفيذ القانون الواجب التطبيق على نظام التبني؛ حيث تحل مشكلة تنازع القوانين بمقتضى قواعد الإسناد أو قواعد التنازع، وتعد هذه الأخيرة الوسيلة الأفضل؛ لفض مشكلة تنازع القوانين المطروحة أمام القاضي الوطني، التي تقنع هذا الأخير بتطبيق قانون معين ليس المفروض أن يكون قانونه مع الأخذ بنظر الاعتبار النظام العام والآداب العامة لقانون القاضي؛ فإن تعارض القانون الأجنبي الواجب التطبيق مع قوانين دولة القاضي؛ فهذه مسؤوليته في عدم تطبيق القانون الأجنبي والاستعاضة عنه بالقانون الوطني.

أولاً–النتائج:

1- اتضح لنا أَن العلاقات الدولية تتم عبر الحدود، وإنها تتم خارج نطاق الدولة الواحدة، فهي تطال الدول والمنظمات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات والجماعات السياسية كالأحزاب الى غير ذلك.
2- إنّ الهدف من التكييف في القانون الدولي هو شيء آخر، ففي القانون الداخلي يؤدي التكييف إلى تحديد النص القانوني الموضوعي الواجب التطبيق، بينما في القانون الدولي الخاص يؤدي إلى وضع المسألة محل النزاع ضمن طائفة من طوائف النظم القانونية المقررة في قانون القاضي تمهيداً لإسنادها إلى القانون المختص.
3- إنّ التبني كلمة تفيد في مدلولها التكلف والاصطناع بما يخالف الفطرة والتبني إنشاء رابطة غير حقيقية بين شخصين لا يوجد بينهما أبوة أو بنوة حقيقية وترتيب آثار العلاقة الحقيقية عليها.
4- يختلف التكييف بالنسبة للتبني الواقع في دائرة العلاقات الخاصة الدولية، فإن اختلاف التكييف يؤثر في اختيار قاعدة إسناده، ومن ثم اختيار القانون الواجب التطبيق على التبني في هذه الحالة، وعلى سبيل المثال تكييف منازعة معينة أو واقعة في التبني على أنها واقعة ضمن شكل التبني وإجراءاته يؤدي إلى تطبيق القانون الوطني طبقاً لمواد القانون المدني للدول ذات العلاقة.

([66]) القضية المقيدة بجدول المحكمة العليا برقم (10) لسنة (5) قضائية عليا "دستورية"، جلسة (3) من أبريل سنة 1976؛ حيث أجلت لجلسة أول مايو سنة 1976 ثم لجلسة 5/ يونيو/ 1976.

ثانياً- التوصيات:

1-نوصي بأن يكون القانون الواجب التطبيق على شروط انعقاد التبني، هو جنسية المتبني والمتبنى والقانون الواجب التطبيق على آثاره هو قانون المتبني وحده.

2-نوصي بأن يتم نظام التبني بشروط، وأن يكون بعقد رسمي ويوثق أمام المحكمة المختصة.

3- نوصي بعدم إفراط المحاكم في إعمال الدفع بالنظام العام، والا سيؤدي ذلك إلى انحرافه عن الأثر الذي وجد من أجله، ويصبح التعصب لتطبيق قانون القاضي واضحاً، وفي هذا دون شك هدم لقواعد الإسناد وإعاقة للمعاملات الدولية وإجحاف بالعدالة الدولية، وتأسيسا على ما سبق ينبغي الاحتراز والحذر عند اللجوء للدفع بالنظام العام فما هو إلاّ أداة استثنائية يوجهها القاضي ضد القوانين التي تهدد أمن نظمه القانونية.

4-نوصي بوضع قيود وضوابط قانونية تشدد على نظام التبني ولاسيّما أن جميع الدول العربية تطبق الشريعة الإسلامية، التي حرّمت التبني وجاءت بنظام الكفالة.

المراجع:

اولاً- كتب اللغة العربية:

1- د. إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، تحقيق: معجم اللغة العربية بالقاهرة، ج1، دار الدعوة، القاهرة، د.ط.

2- أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق: عبد السلام محمد هارون، ج1، دار الفكر، بيروت، 1979م.

3- جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، ج14، ط2، دار صادر، بيروت، 1414هـ.

ثانياً- كتب الفقه الإسلامي:

4- أبو جعفر محمد بن جرير، جامع البيان عن تأويل القرآن (تفسير الطبري)، تحقيق: محمود شاكر، ج21، ط1، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2001م.

5- محمد مصطفى شلبي، أحكام الأسرة في الإسلام، دراسة مقارنة بين فقه المذاهب السنية والمذاهب الجعفري والقانون، ط4، الدار الجامعية، بيروت، 1983م.

6- محمود شلتوت، الإسلام عقيدة وشريعة، ط18، دار الشروق، القاهرة، 2001م.

7- يوسف القرضاوي، الحلال والحرام في الإسلام، ط13، دار البعث، قسطنطينة، 1980م.

ثالثاً-الكتب القانونية:

8- أحمد عبد الكريم سلّامة، علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع (أصولاً ومنهجاً)، ط1، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1996م.

9- بارتان، مبادئ القانون الدولي الخاص، ج1، دون مكان نشر، دون تاريخ نشر.

10- بلحاح العربي، الوجيز في شرح قانون الأسرة الجزائري (الزواج والطلاق)، ج1، ط3، ديوان المطبوعة الجزائرية، الجزائر، 2004م.

11- توفيق حسن فرج، أحكام الأحوال الشخصية لغير المسلمين، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1980م.

12- جابر جاد عبد الرحمن، القانون الدولي الخاص، ج2، ط2، مطبعة التفيض الأهلية، بغداد، 1948م.
13- حسن حسن منصور، المحيط في شرح مسائل الأحوال الشخصية، التعليق على القانون رقم (1) لسنة 2000 بإجراءات التقاضي، ج3، 2001م.
14- حسن الهداوي، تنازع القوانين (المبادئ العامة والحلول الوضعية في القانون الأردني – دراسة مقارنة)، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 2001م.
15- سامي بديع منصور، وعكاشة محمد عبد العال، القانون الدولي الخاص، الدار الجامعية، بيروت، د.ط.
16- صلاح الدين جمال الدين، مبادئ القانون الدولي الخاص، تنازع القوانين والاختصاص القضائي الدولي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009م.
17- عبد الباقي البكري وزهير البشير، مدخل لدراسة القانون، ط4، المكتبة القانونية، بغداد، 2012م.
18- عبد العزيز سعد، الجرائم الواقعة على الأسرة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 2002م.
19- عكاشة محمد عبدالعال، تنازع القوانين (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002م.
20- علي محمد بدير آخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1993م.
21- فؤاد رياض، د. خالد الترجمان، تنازع القوانين والاختصاص القضائي الدولي وآثار الأحكام الأجنبية، 1988م.
22- محمد سلام مذكور، الوجيز في أحكام الأسرة في الإسلام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975م.
23- محمود عبد ربه القبلاوي، التكييف في المواد الجنائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003م.
24- مصطفى محمد عرجاوي، الأحوال الشخصية لغير المسلمين من المصريين والأجانب، الأزهر للطباعة، دمنهور، 1417هـ-1997م.
25- معوض عبد التواب، موسوعة الأحوال الشخصية، ج1، ط4، دار الوفاء، القاهرة، 1982م.
26- يحيى أحمد زكريا الشامي، التبني في الإسلام وأثره على العلاقات الخاصة الدولية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016م.

ثالثاً-الرسائل العلمية:

27- آمال علّال، رسالة ماجستير بعنوان (التبني والكفالة دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي)، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2009م.

رابعاً-المجلّات العلمية:

28- فواز إسماعيل، بحث بعنوان (التبني وبدائله)، منشور في مجلة كلية العلوم العراقية، المجلد السابع، العدد الثالث عشر، 1434هـ-2013م.

خامساً-التشريعات والقوانين:

29- القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948م.
30- القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951م.
31- القانون المصري رقم (78) لسنة 1931 بشأن لائحة ترتيب المحاكم الشرعية والإجراءات المتعلقة بها.
32- قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (13) لسنة 1986م.

33- القانون المصري رقم (1) لسنة 2000 بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية.

34- المرسوم بقانون المصري رقم (25) لسنة 1929 الخاص ببعض أحكام الأحوال الشخصية.

سادساً-المواقع الإلكترونية:

35- https//www.facebook.com/lawdroit/posts/70578680612

36- https//www.law-arab.com/2015/03/Conflic-ofLaws.html

37- https //www.facebook.com/notes

التأصيل النظري لمفهوم الاعلام

د. بشير محمد النجاب

أستاذ مساعد في قسم العلوم السياسية, جامعة جدارا, الأردن .

الملخص

لقد تطور الإعلام ابتداء من تطور اللغة واختراع الكتابة واكتشاف الطباعة؛ فاليوم يعيش الإعلام ثورة حقيقية غير مسبوقة، توج باستخدام الانترنت ووسائل التواصل الاجتماعي .

للإعلام دور إيجابي في التواصل ونشر المعرفة ونقلها أيضا, ومن الملاحظة أن وسيلة الانترنت وشبكات التواصل الاجتماعي تعتبر سلاحًا ذا حدين, فإن أحسنا استخدامهما كانا عناصر وركائز للتنمية والعكس صحيح, ومن الملاحظ أن العامل المشترك بين الإعلام والتنمية هو الإنسان, وهو ما أكده العالم الإغريقي غوارس بقوله: " إن الانسان مقياس كل شيء"

أما الاهتمام بمفهوم الإعلام التنموي ظهر منذ الثمانينات في القرن الماضي, والذي أسهم في بلورت ونشر هذا المفهوم هو العالم شرام، الذي عزز هذا المفهوم بعد نشره كتابه وسائل الإعلام والتنمية.

Summary

It has evolved evolution beginning from evolution, and with regard to social communication.

If the media has an active role in communication and information, and then publishing it, and then communicating, it is considered a series, armed, and pillars of development, and vice versa, the Greek scholar Gharese considered, "The human being is everything."

Interest in the concept of developmental media appeared since the eighties of the last century, and it contributed to the concept of this concept and strengthened this concept after publishing his book, Media and Development

أهمية الدراسة

يحظى موضوع الدراسة باهتمام العديد من الدارسين والباحثين؛ وذلك لسد نقص حاجات الأدبيات العربية, من خلال التأصيل النظري لمفهوم الإعلام ودراسته من أكثر من جانب، وبالتالي يمكن القول بأن هذه الدراسة تعتبر امتدادًا للدراسات السابقة ومكملة لها، ففي الوقت الذي اقتصرت فيه الدراسات السابقة على تناولها لمفهوم الإعلام بشكل مستقل؛ فإن هذه الدراسة حاولت ربط مفهوم الإعلام السياسي من جانب والإعلام التنموي من جانب بمفهوم الإعلام ككل .

أهداف البحث:

- يهدف البحث للتعرف على مفهوم الإعلام بشكل عام .
- توضيح العناصر والوظائف لكل من مفهوم الإعلام السياسي والتنموي .
- تبيان وظائف.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في مفهوم الإعلام السياسي :

- عدم معرفة أبناء المجتمعات بماهية العلاقة بين مفهوم الإعلام وجوانبه السياسي والتنموي.
- الخلط الواضح واللبس البين بين مفاهيم: الإعلام والإعلام السياسي والتنموي.

تساؤلات البحث:

- ما مفهوم كل من الإعلام السياسي والإعلام التنموي؟
- كيف يقوم الإعلام بتنمية الوعي السياسي للأفراد؟
- كيف يؤدي الإعلام بتحقيق التنمية المستدامة ؟

منهجية البحث :

النظرية لا تصنع التطبيق وإنما التطبيق هو الذي يصنع النظرية, واعتماداً على موضوع الدراسة ومشكلتها فقد روعي استخدام المنهج الوصفي التحليلي، بهدف التعرف على مفهوم الإعلام وأخذه من الجانب السياسي والتنموي، وقام الباحث بجمع المعلومات من خلال الرجوع إلى الأدب النظري والدراسات السابقة ذات العلاقة بمتغيرات موضوع الدراسة.

المطلب الأول :

مفهوم الإعلام من منظور تنموي

الإعلام التنموي بمفهومه المتفق عليه هو عنصر فاعل وجوهري في المجتمع، يعمل على تحقيق أهداف وغايات سياسية وإعلامية، وهي لا تقف عند هذا الحد، بل تتعدى ذلك إلى المهمات الأساسية لملامسة حياة الناس والتصدي للظواهر السلبية والفساد.

وتظهر تلك الأهمية للإعلام التنموي من خلال إسهامه في عملية التنمية بجميع أشكالها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، سواء برصد أو متابعة أو نشر المخطط التنموي، وتفعيل الوعي الفردي في المشاركة الفاعلة والهادفة. ويرتبط تطور أداء الإعلام التنموي ارتباطاً وثيقاً برغبة الدول في تحسين أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى مستوى أفضل، وتمتلك وسائل الإعلام

التنموي مسؤولية الإسهام في عملية التنمية، وخاصة بعد أن أصبحت وسائل للتأثير في الأفكار والسلوك والاتجاهات، ووسائل مساعدة في التعليم والتوجيه والتثقيف، ونشر الأفكار المستحدثة، وقد حققت بعض المؤسسات التنموية المحلية نجاحا ملحوظا في استخدام وسائل الإعلام في بعض مجالات التنمية .

أولا : نبذة تاريخية عن نشأت مفهوم الإعلام التنموي .

ثانيا : أثر الإعلام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة .

المطلب الأول: مفهوم الإعلام من منظور تنموي:

المقدمة :

التنمية عملية موجهة تعنى بالغايات المجتمعة وتلتزم بتحقيقها, تهدف لإيجاد تحولات هيكلية تمثل إحدى السمات التي تميز عملية التنمية الشاملة عن النمو الاقتصادي, هذه التحولات بالضرورة هي تحول في الإطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي من أجل بناء قاعدة، وإيجاد طاقة إنتاجية ذاتية لا تعتمد على الخارج، أي أن تكون مرتكزات البناء محلية وتحقق تزايدًا منتظمًا في مدد زمنية طويلة، إضافة إلى وزيادة في متوسط إنتاجية الفرد، وبتعبير اقتصادي آخر ممكن أن يقال: تزايد متوسط الدخل الحقيقي للفرد، وتزايد قدرات المجتمع السياسية والاقتصادية، ويكون ذلك التزايد تصاعدياً، وهو وسيلة لبلوغ الغايات.

أولا: الإعلام التنموي:

تحتل نشاطات الإعلام مكانة مهمة في اقتصاد أي دولة من دول العام، ويتجلى ذلك من خلال الاستثمارات المخصصة لهذا المجال من جهة وفرص العمل المتاحة للعمال من جهة أخرى؛ إذ أضحى هذا القطاع أي المجال الإعلامي يحتل مراتب متقدمة في اقتصادات الدول خاصة المتقدمة منها، كذلك يتفق الجميع أن دون هذه الأجهزة الإعلامية لا يمكن ولن يكون التطور على المستوى الاقتصادي والاجتماعي؛ إذ تعتبر من بين الأدوات الأساسية ومن الدعائم المهمة في مجالات التنمية ككل، حتى ولو أنها ساعدت في اتساع الهوة تشكل أكثر تعقيدًا بين الشمال والجنوب(عبد الله، 2012م، متاح على الرابط: id=3446&http://www.aldiwan.org/articles.php?action=show).

مفهوم الإعلام التنموي وخصائصه:

يعرف الدكتور أديب خضور الإعلام التنموي بأنه: المنظومة الإعلامية الرئيسة أو الفرعية، التي تعالج قضايا التنمية. ويعد الدكتور وجيه

الشيخ الإعلام التنموي فرعاً أساسياً ومهما من فروع النشاط الإعلامي، ويعنى من حيث الأساس، وضع النشاطات المختلفة التي تضطلع بها وسائل الإعلام في مجتمع ما في سبيل خدمة قضايا المجتمع وأهدافه العامة **(خضور، 2003م، ص15)**.

أو بمعنى آخر، هو العملية التي يمكن من خلالها التحكم بأجهزة الإعلام ووسائل الاتصال الجماهيري داخل المجتمع، وتوجيهها بالشكل المطلوب، الذي يتفق مع أهداف الحركة التنموية ومصلحة المجتمع العليا.

ويعتبر الإعلام التنموي من أهم أنواع الإعلام ويغطي باقي أنواع الإعلام، لا بل يستعين بها وتجري تلك الأنواع من الإعلام جرباً متناسقاً مع الإعلام التنموي؛ نظراً لأن أنواع التنمية أيضاً مترابطة مثل التنمية السياسية والتنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية عموماً **(محمد، 1988م، ص30)**.

ومن هنا ندرك معنى أو مفهوم الإعلام التنموي هو نوع من أنواع الإعلام عموماً، وكلمة إعلام لها علاقة عريضة بنقل الأخبار من أجل إحداث تغيير ما، لا سيما في الرأي العام، ولذا نجد أن كلمة إعلام لها علاقة عريضة بنقل الأخبار والأنباء وأنباء الحوادث والعوارض والأزمات والمشاكل والتعبير عن ميول واتجاهات الجماهير **(هلال،2018م، ص15)**.

فيمكن القول عن الإعلام التنموي أنه فرع من فروع الإعلام تسعى من خلالها الدولة ممثلة في مؤسساتها، أو جهة أخرى إلى تقديم معلومات وأخبار وأنباء للناس حول قضايا تنموية تهم حياتهم بمختلف المجالات، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو سياسية.. إلخ ؛ وذلك بهدف تغيير أو تعديل سلوكياتهم أو اتجاهاتهم التي يعتقد أنها خاطئة، أو تدعيم أخرى يعتقد أنها تنموية **(أبو المكارم، 2002م، ص10)**.

خصائص الإعلام التنموي(عجوة، 2004م، ص199):

- يتميز الإعلام التنموي بكونه إعلامًا هادفًا يهتم بتحقيق الأهداف الأساسية للمجتمع، ويقوم بدور رئيس في التنمية من خلال كونه حلقة وصل بين احتياجات الجمهور وبين مؤسسات الدولة والمجتمع وما تقوم به، وكذلك يعزز مشاركة الجمهور في التعبير عن احتياجاتهم وآرائهم بخصوص الأوضاع الحالية والقضايا المطروحة.
- مصمم بداية ليكون جزءًا من خطة التنمية وعاملًا جوهريًا لإحداث تغيير تنموي في المجتمع.
- متكامل وشامل، يرتبط بنواح اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية وتربوية، كما يعمل على إقناع الرأي العام بضرورة التغير الاجتماعي

من أجل التنمية ودورهم في خطة التغير تلك**(فائق، 2017م، ص33)**.

- هو إعلام مرتبط بالواقع في معالجته لقضايا المجتمع غير مبالغ أو مزيف أو بعيد عما يهم الناس، فأحد وظائفه الأساسية هي اكتساب ثقة الأفراد في المجتمع في دقة المعلومات والتعبير الصادق الواقعي عن همومهم واحتياجاتهم.
- هو إعلام متطور ومعاصر، فبدون شك أن الإعلام الإنمائي كأحد محاور التنمية الجوهرية هو إعلام معاصر لكل التطورات، التي تطرأ على الوسائل الإعلامية وتقنياتها الحديثة ويبحث دائماً عن أحدث وأسرع السبل للوصول إلى الجمهور بطرق متنوعة**(طلعت، 1980م، ص20)**.
- الإعلام الإنمائي إعلام مفتوح على العام يدعم ثقافة الحوار والاستفادة من التجارب العملية لدول أخرى، ونقلها وتوفير قنوات التواصل بين جمهوره المحلي والدولي، وبلا شك الإعلام يطور قدرته على الوصول إلى جمهور عالمي وليس محليًا فقط.

ويمكن تلخيص خصائص الإعلام التنموي فيما يلي:

- نشاط إعلامي هادف يسعى بالدرجة الأولى إلى تحقيق أهداف وغايات اجتماعية مستوحاة من حاجات المجتمع الأساسية ومصالحه الجوهرية**(المحمود، 2004م، ص20)**.
- إعلام مبرمج مخطط يرتبط بخطط التنمية ويدعم نجاح هذه الخطط.
- إعلام شامل متكامل الهدف منه مخاطبة الرأي العام وإقناعه بضرورة التغيير الاجتماعي، الذي تقتضيه التنمية.
- إعلام متعدد الأبعاد بحيث يشمل البعد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والتربوي والمالي والإداري.
- يجب أن يكون الإعلام التنموي واقعيًا في الأسلوب والطرح، وأن يكون واضحاً وأن يقول الحقيقة بصدق كما هي بلا تزويق ولا تجميل، وأن يستند على حجج وبراهين منطقية في إقناع الناس، عندئذ يحظى الناس بالقبول والاستحسان من قبل الناس بقدر ما يلامس الواقع، ويعبر عن هموم الناس ومشاكلهم وطموحاتهم الفعلية **(المرجع السابق، ص23)**.

وظائف الإعلام التنموي:

يتزايد دور الإعلام التنموي في أي مجتمع من أجل تحقيق أهداف استراتيجية موجهة لقضايا التنمية، من خلال مجموعة من الوظائف من بينها:

- الإخبار: يقوم بنقل الأخبار بمختلف أنواعها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية سواء كانت محلية أم عالمية، وقد ساعد التطور التقني لهذه الوسائل وانتشار الفضائيات على جعل العالم قرية كونية فأصبح الإنسان أكثر اتصالاً بالعالم الخارجي فضلاً عن اتصاله بمجتمعه.

- الإعلام والتعليم: تقدم وسائل الإعلام نوعاً من المعلومات المنهجية لتدعيم عملية التعليم الرسمي، أو معلومات تكسب المرء مهارات جديدة في إطار التعليم غير الرسمي.

- ترابط المجتمع: تعمل وسائل الإعلام على ترابط المجتمع والحفاظ على كيانه ومعتقداته وعاداته وتقاليده، وتوحيد أهدافه وربط الأفراد بعضهم ببعض وربطهم بحكومتهم، فوسائل الإعلام في المجتمع كالجهاز العصبي في الجسم كلاهما يعمل على تماسك الأعضاء وتنسيق حركاتها.

- الرقابة: تؤدي وسائل الإعلام دوراً مسانداً للحكومة في الرقابة والإشراف على البيئة التي يتم في الاتصال، وذلك كشف ما يهدد قيم المجتمع ويؤثر فيها، كما تؤدي دوراً رئيساً في الدفاع عن مصالح الناس، وهي وظيفة ملحة في العالم الثالث حيث تحتاج هذه الدول إلى تعبئة جهودها الوطنية من الكفاءة، والفضل في إدارة المشاريع وتنفيذها وهذه وظيفة أساسية لتقدم المجتمعات **(لحمر،2018م، ص15)**.

- تكوين الآراء والاتجاهات: تقوم وسائل الإعلام بدور كبير في تكوين الرأي العام، وقد يتصل بهذه الوظيفة ترتيب أولويات ووضع الأجندة حيث تعد تكتيكاً خاصاً يستخدم لتكوين الآراء، وترتيب الموضوعات لدى الجمهور حسب أولوياتها وحسب التركيز التي تلقاه من قبل وسائل الإعلام.

- الترفيه: تعمل وسائل الاتصال على تحقيق بعض الإشاعات النفسية والاجتماعية لإزالة التوتر الإنساني على مستوى الأفراد والجماعات في أي مجتمع، من هنا لجأت إلى التنوع في برامجها من حيث الشكل والمضمون –ويهمل العديد من دارسي الإعلام أهمية الدور الترفيهي في العملية التنموية برغم أهميته، بالإضافة إلى أن الترفيه يعمل على الحفاظ على جمهور الوسيلة الإعلامية بدلاً من تسربه إلى الوسائل المنافسة **(حرب، 2014م، 57)**.

- الإعلام والترويج وهي من الوظائف الرئيسة للاتصال لخدمة المنتج والمستهلك والوسيلة، التي يتم فيها الإعلان بما ينشط الحركة الاقتصادية والتجارية والوطنية والعالمية **(المرجع السابق، ص58)**.

أهمية الإعلام التنموي:

- يدفع التنمية نحو الأمام وإنجازها بالشكل المطلوب.
- يعمل على لفت انتباه الناس إلى القضايا العامة باعتبار أن التنمية تتطلب قيماً ومعايير ومعتقدات اجتماعية متجددة.
- يسهم في ترسيخ الوعي الحقيقي بالتنمية القائم على المصارحة وتقديم الحقائق، ومن ثم تبني الخطط التنموية اللازمة.
- يسعي إلى تحقيق أهداف دور الإعلام في تحقيق التنمية والتكامل وغايات اجتماعية مستوحاة من حاجات المجتمع الأساسية ومصالحه الحيوية **(عجوة، المرجع السابق، ص200)**.

متطلبات تحقيق خطة إعلامية تنموية وطنية(الدسوقي، 2004م، ص284):

- توفير المعلومات للمجتمع عن التنمية وشروط نجاحها، وكيفية إنفاق المال العام وشرح القوانين وتبسيط الإجراءات، وذلك بتنشيط الحوار وتوسيعه واتاحة الفرص أمام الناس للتعبير عن آرائهم وأفكارهم في مشاريع الحكومة، والاستماع لأقوالهم والأخذ بالأقوال والآراء الجادة منها**(هلال، 2018م، ص10)**.
- اختيار المعلومات بشكل دقيق وجذاب واستخدام أساليب مشوقة من أجل جذب كل شرائح المجتمع؛ للتفاعل مع الوسائل الإعلامية في تحقيق الأهداف التنموية المنوطة بها.
- تعليم الناس المهارات والأساليب اللازمة التي تتطلبها عملية التحديث والتطوير، لا سيما الجرأة وانتقاد الخطأ وعدم الخوف من المسؤولين؛ لأنهم يخضعون للمساءلة.
- توزيع وسائل الإعلام المتعلقة بالتنمية بشكل جغرافي يتناسب مع مساحة البلد، بحيث تشمل كل المناطق والنواحي**(المرجع السابق، ص15)**.
- توفير الكادر المتخصص لإعداد البرامج الإعلامية التنموية من خلال الاعتماد على خريجي كليات الإعلام والصحافة**(أبو رحمة ، أبو غولة،2020م، ص12)**.
- توسيع الآفاق الفكرية عند الناس من خلال منظور جديد يتطلب اعتماد وسائل جديدة أكثر عصرية، واشعارهم بأن التحديث والتطوير وما يتضمنه من أهدف ومبادئ هو الكفيل بتلبية احتياجاتهم.

متطلبات آنية لتحقيق تنمية إعلامية شاملة في فلسطين:

- تحديد المعوقات لدى القائمين بالاتصال وتحديد الأدوار لكل شخص.
- العمل على تحقيق المشاركة الكاملة في عملية التنمية.
- تحديد الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة في إنتاج الرسائل الإعلامية التنموية.
- يجب أن ترتبط الخطط التنموية الشاملة بخطط إعلامية متلازمة**(المرجع السابق، ص20)**.

ثانيا: أثر الإعلام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة:

تساهم التغطية الإعلامية المقروءة والمسموعة والمرئية والإلكترونية للشؤون التنموية في التعريف بالنشاط التنموي عن طريق نشر الأخبار والآراء والتحليلات، وتفسير المصطلحات المعقدة ونشر المعلومات التي تشمل على الحقائق والأرقام والإحصائيات والدراسات والأبحاث. وتنفرد الصحافة في عملية توثيق المعلومات والتحليل والتفسير المستند على استخدام أدوات البحث العلمي في العمل الصحافي، وإجراء استطلاعات الرأي لمعرفة اتجاهات الجمهور حول قضايا التنمية والاستثمار**(أبو السعيد، لبد، 2009م، ص15)**.

والإعلام التنموي نشاط شامل ومخطط ومتعدد الأبعاد، يخاطب الرأي العام بهدف إقناعه بضرورة المشاركة الإيجابية في عملية التنمية, وبرامج إعادة الإعمار الاجتماعي عبر تقديم صورة عن طبيعة التوجهات المستقبلية للتنمية، والتعريف بالنشاطات والفعاليات التنموية من خلال ما يسمى بالاتصال المعزز للتنمية، الذي يهدف إلى نشر ثقافة التنمية بعرض وتبسيط وشرح وتفسير وتحليل المضامين التنموية في قوالب إعلامية مهنية جاذبة لخدمة أهداف التعليم والتثقيف، ونشر المعلومات وتنشئة المجتمع على مفاهيم تنموية تخدم مصالحهم وتمس حياتهم اليومية ومستقبل أجيالهم. ويرتبط تطور أداء الإعلام التنموي ارتباطاً وثيقاً برغبة الدولة في تحسين المناخ وتوسيع دائرة المشاركة في عملية صنع القرار، وتحسين درجة الشفافية وقبول الانتقاد**(المرجع السابق، ص18)**.

ولضمان نجاح الإعلام في نشر التنمية لابد من وجود رؤية واضحة واستراتيجية للإعلام التنموي، تهدف إلى إبراز فلسفة التنمية وتوجهاتها، واستخدام أدوات البحث العلمي لزيادة المقدرات الإعلامية على التحليل والاستقراء، والمهنية والمصداقية واحترام الحرية الصحافية والاستقلالية في تحديد مشكلات وقضايا وتحديات التنمية، والاستفادة من العلم والتكنولوجيا الإعلامية والثورة التقنية، لبناء قاعدة معلومات وتحليلات يستفاد منها في وضع استراتيجيات وتحليل السياسات. وتساهم وحدات للإعلام التنموي المعززة لدور التنمية المستدامة في توجيه سلوك المواطنين، وحضهم على تحمل مسؤولياتهم في مجالات إعادة الإعمار والتنمية، وإبراز وجهة نظر المجتمعات المحلية وعمل تسويق اجتماعي للمشروعات التنمية بتحويل الصحف ووسائل الإعلام الأخرى إلى مواقع لعرض نتائج الدراسات العلمية التنموية، ومنابر لتبادل

الأفكار والآراء والمعالجات الواقعية لقضايا وهموم التنمية، عبر حضورها بقوة في الفعاليات التنموية وتواصلها مع الحركة الأكاديمية في هذا المجال، واختيار المعلومات والموضوعات بشكل دقيق وجذاب واستخدام أساليب مشوقة من أجل جذب كل شرائح المجتمع للتفاعل مع الوسائل الإعلامية في مجال الإعلام الاقتصادي والاقتصادي.

فالإعلام سواء كان هيئة مستقلة أم نشاطًا داخل هيئات أخرى، هو جهاز يسعى إلى نقل الحقائق والمعلومات التي تهم أفراد المجتمع، والإعلام التنموي هو المنظومة الإعلامية الرئيسة أو الفرعية التي تعالج قضايا التنمية المستدامة، وهو فرع أساسي ومهم من فروع النشاط الإعلامي يعنى بوضع النشاطات المختلفة، التي تضطلع بها وسائل الإعلام في مجتمع ما في سبيل خدمة قضايا المجتمع وأهدافه العامة. أو بمعنى آخر هو العملية التي يمكن من خلالها التحكم بأجهزة الإعلام ووسائل الاتصال الجماهيري داخل المجتمع، وتوجيهها بالشكل المطلوب الذي يتفق مع أهداف الحركة التنموية ومصلحة المجتمع العليا**(البابا، 1995م، ص50)**.

وتنبع أهمية الجهاز الإعلامي المرتبط بمسار التنمية المستدامة من إسهاماته في تحديد احتياجات المجتمع بطريقة علمية وترتيب أولوياتها، ووضع استراتيجية لتلبية متطلباته واحتياجاته، وتحديد المشكلات التي تواجه المجتمع واختيار أنسب الطرائق لمعالجتها، وتحقيق التوازن في التنمية، وربط مجهودات التنمية في مختلف أنحاء المجتمع، وتحديد مستويات الجهات المختلفة المسؤولة عن التنفيذ.

إن تحقيق تلك الأهداف يستلزم وجود تخطيط إعلامي يتسم بالشمولية والتكامل؛ لضمان الأداء الجيد وفقاً للأساس الزمني: القصير، والمتوسط، والبعيد. وبالتالي لا تنمية دون تخطيط إعلامي يتولى مهمة حشد الطاقات الإعلامية البشرية والمادية، وتوسيع جهود المؤسسات الإعلامية الجماهيرية والشخصية من خلال وحدة العمل الإعلامي بجميع صوره وأشكاله، واستغلال كل القنوات الاتصالية وعناصرها وجعلها في خدمة الاستراتيجية العليا وهي التنمية

المطلب الثاني: مفهوم الإعلام من منظور سياسي .

تطور الإعلام السياسي مع تطور وسائل الإعلام المختلفة؛ إذ أصبح يهتم بكيفية توظيف واستغلال تلك الوسائل في العملية السياسية، وبنقل وتحليل النشاط السياسي وإتاحة المجال أمام السياسيين وقادة الرأي للحصول على المعلومات والبيانات، وتلقي ردود أفعال الجمهور نحو سياستهم وقراراتهم ومواقفهم، مما أصبح مفهوم الإعلام السياسي عنصراً من العناصر المهمة في تقييم أداء السلطة والقائمين عليها، فالإعلام السياسي يؤدي وظيفة سياسية مهمة، ويعمل على إحداث تأثيرات واقعية ومحتملة على عمل وسلوكيات الآخرين .

وسنحاول هنا أن نوضح مفهوم الإعلام السياسي وأهميته وأثره في التوعية السياسية، وأهم المشكلات التي تواجهه ومحاولة التفعيل الإيجابي

للإعلام في تنمية الوعي السياسي .

وسنقوم بدراسة هذا المطلب من خلال الآتي:

أولا : نبذة تاريخية عن نشأت مفهوم الإعلام السياسي .

ثانيا : أهمية أثر الإعلام في تنمية الوعي السياسي للمجتمعات وصناعة القرار السياسي

المطلب الأول :

الإعلام هو مصدر الفعل الرباعي أعلم ومصدر الفعل الثلاثي علم , فالعلم هو نقيض الجهل, ويعنى نقل وتداول واختزال الكلمات والجمل ويكون موصولًا بإنتاج الأفكار, وأيضا من خلال اشتقاق هذا المفهوم نتوصل إلى كلمة أعلم, أي أخبر ونقل الخبر من مصدره , فالإعلام هو العلم بالشيء ويقال " استعملني خبر فلان وأعلمني واستعملني الخبر فأعلمته " أبو الفضل , معجم لسان العرب, ص416)

الفرع الأول : تطور الإعلام السياسي .

إذا يمكننا القول بأن تطور الإعلام السياسي مع تطور وسائل الإعلام المختلفة؛ إذ أصبح يهتم بكيفية توظيف واستغلال تلك الوسائل في العملية السياسية، فهو يقوم بنقل وتحليل النشاط السياسي, وإتاحة المجال أمام السياسيين وقادة الرأي للحصول على المعلومات والبيانات، وتلقي ردود أفعال الجمهور نحو سياستهم وقراراتهم ومواقفهم، مما أصبح مفهوم الإعلام السياسي عنصراً من العناصر المهمة في تقييم أداء السلطة والقائمين عليها، فالإعلام السياسي يؤدي وظيفة سياسية مهمة، ويعمل على إحداث تأثيرات واقعية ومحتملة على عمل وسلوكيات الآخرين .

وحدد جانوتس Janowitz الوظيفة السياسية لوسائل الإعلام: على أنها إضفاء صفة الشرعية أو القبول الاجتماعي لأفكار ومفاهيم معينة، واستبعاد أفكار ومفاهيم أخرى من الجدل أو النقاء السياسي(Lance Bennet,1980), ويعنى ذلك أنها تعمل على ترتيب قائمة الاهتمامات السياسية في إطار من القيم والمعارف والآراء، على أن يكون متوافقًا واستبعاد الآراء والأفكار المتنافرة، ويقدم القضايا والمعلومات والموضوعات السياسية في شكل متماسك من خلال عرض يقوم على الدقة والوضوح للحقائق، مما يخلق صورة ذهنية بموضوعية هذه القضايا فتعبّر بوضوح عن الواقع السياسي وتعكسه بدقة، وتهتم بالتنشئة السياسية والتعبير عن المصالح وتجميع المصالح والدفاع عنها، وتحقيق التكامل بين جماعات المجتمع المختلفة كل ذلك في إطار الوظيفة السياسية.

الفرع الثاني : العملية السياسية والإعلامية :

تطور الإعلام السياسي مع تطور وسائل الإعلام المختلفة؛ فهو يهتم بكيفية توظيف واستغلال تلك الوسائل في العملية السياسية، ويقوم بنقل وتحليل النشاط السياسي وإتاحة المجال أمام السياسيين وقادة الرأي للحصول على المعلومات والبيانات، وتلقي ردود أفعال الجمهور نحو سياستهم وقراراتهم ومواقفهم، مما يساعد في كل العمليات والخطوات المصاحبة لصنع القرار السياسي، فضلا عن اعتماد الجمهور عليها في تكوينه واعتقاده واتجاهاته ومواقفه المختلفة إزاء الأحداث والسياسات، التي تقع داخل الواقع المحيط به.

وتسعى الدول على اختلاف الأنظمة السياسية القائمة فيها إلى استخدام وسائل الإعلام والاتصال لتحقيق الأهداف الاستراتيجية في حالتي السلم والحرب، وفي مقدمة هذه الأهداف أهدافها السياسية سواء كان ذلك على المستوى الداخلي المحلي أو على المستوى الخارجي الدولي، وقد أصبح الإعلام السياسي عنصراً من العناصر المهمة في تقييم أداء السلطة والقائمين عليها، فالإعلام السياسي يؤدي وظيفة سياسية مهمة، ويعمل على إحداث تأثيرات واقعية ومحتملة على عمل وسلوكيات الآخرين . (الامير,2015)

ولا ننكر أن هناك علاقة وطيدة بين الإعلام السياسي والعملية السياسية بصفة عامة، فوسائل الإعلام تعتبر حلقة الوصل بين الجماهير والنظام الحاكم صانع القرارات، وهي التي تسهم بدرجة كبيرة في نجاح أو فشل النظام السياسي من خلال الوظائف والأنشطة السياسية التي يقوم بها.

يؤكد الخبراء والباحثون في مجال الإعلام والسياسة أن العملية الاتصالية تحتوي على أربعة عوامل هي:(الأمير, 2015)

* مصدر
* قناة
* مستمع
* رسالة

إن وضع المركز الذي يشغله المصدر هو الذي يحدد العلاقة بين نظام الإعلام والنظام السياسي. ومحتوى الرسالة هو الذي يحدد الأمر. والقناة المستخدمة هي التي تنتج العلاقة بين النظامين.

الفرع الثالث: أقسام الإعلام السياسي .

الإعلام السياسي المرئي: هو ترويج الخبر والمعلومة عن طريق التلفاز من خلال برامج معينة، تكون غايتها من الشكل والمضمون هو التأثير على الجمهور وميوله وقيمه ومعلوماته.(حجاب,2004, 171)

وعرف القانون الأردني مصطلح الإعلام المرئي بأنه كل عملية بث تلفزيوني أو إذاعي توصل للجمهور صورًا أو أصوات أو كتابات من أي نوع كانت شريطة ألّا تتصف بطابع المراسلات الشخصية الخاصة, التي تكون عن طريق وسيلة لاسلكية أو عن طريق الأقمار الاصطناعية . (م2, قانون الإعلام الأردني)

يمكننا القول إن التلفزيون هو إحدى أوجه أو أدوات الإعلام المرئي، ولقد أطلق اصطلاح الإعلام المرئي أيضا على البث المباشر على القنوات الفضائية, والإذاعة, والإعلام الإلكتروني من خلال شبكات التواصل الاجتماعي.

فيمكننا تعريف التلفزيون بأنه الوسيلة التي من خلالها تنقل الصورة والصورة في وقت واحد بطرق الدفع الكهربائي, وهي أهم الوسائل السمعية والبصرية للاتصال بالجماهير من خلال برامج معينة تبث مباشر أو تبث عن بُعد .(شعبان,2009, ص46)

أما الإعلام الإلكتروني فهو آلية من آليات الاتصال وإيصال المعلومة للآخرين من خلال وسائل الاتصال الحديث وتكنلوجيا المعلومات, تستخدم فيها وسائل وتقنيات الاتصال الحديثة مع الأساليب الإعلامية التقليدية, والغاية من هذا النوع التمتع بحرية النشر من خلال نشر المعلومات والأخبار على حقيقتها عبر وسائل الاتصال المرئية والمسموعة بشرط ألّا تخالف النظام العام للأخلاق والمبادئ (الزعبي, 12)

ومن هنا فإن حرية الإعلام المرئي والمسموع تعتبر فرعا من فروع حرية الإعلام, وهي التي تعنى التواصل الحر بين طرفين أو أكثر , بهدف عرض المعلومات والحقائق بوعي وصدق ووضوح دون تشويه أو اختلاق. (عواد,1993, 123)

أما البث المباشر فيعرف بأنه قيام الأقمار الاصطناعية باستقبال البث التلفزيوني, وبثه مباشره إلى أماكن أخرى تبعد عن مكان البث الأصلي بمسافات بعيدة, بحيث يعتمد البث الفضائي على ثلاثة ركائز، وهي: القناة التلفزيونية التي تبث البرنامج، والحدث، والقمر الصناعي الذي يتولى البث. (الجراح,2006, 25)

المطلب الثاني: أثر الإعلام في إدارة عملية صنع القرار السياسي

تزداد أهمية مصداقية وسائل الإعلام بوجه خاص أثناء الأزمات؛ حيث تحتاج هذه الوسائل إلى أداء من نوع خاص، مهنيًا وأخلاقيًا

ووطنيًا، انطلاقًا من بعض المداخل والنظريات التي تستند إلى المسؤولية الاجتماعية لوسائل الإعلام، وممارسة الإعلام لدور الشفيع)المحامي(عن كل الفئات دون تهميش أو إهمال للفئات المهمشة، بما يوفر حقًا المعرفة الشاملة والكاملة والمتعمقة، والتعبير عن الذات بحرية بعيدًا عن سياسة الصمت الإعلامي تجاه مشاكل البعض أو واقعهم، بالإضافة إلى تنشيط الجهات ذات الصلة للقيام بواجباتها ومسؤولياتها، والقدرة على توسط العلاقة بين الأفراد وصناع القرار، وتفعيل الحق في الاتصال بمفهومه الشامل، وهو حق الجميع في أن يعلم وأن يعلم عن نفسه بحرية.

ولكى تحقق وسائل الإعلام الأدوار المرجوة منها من قبل كافة الأطراف على النحو الأمثل، لابد أن يتسم الأداء بمزيد من المصداقية، من خلال التزامها بعدد من الضوابط التي تحكم دورها في إدارة عملية صنع القرار السياسي، منها: الفورية في نقل الأزمة، والتعريف بها وإمداد الجمهور بالحقائق التفصيلية أولًا بأول، والعمق والشمول في تغطية جوانبها المختلفة، وضبط النفس والتعامل بموضوعية مع أجهزة الرأي العام، والاعتراف بالأخطاء التي قد تحدث أثناء التغطية، والرجوع والاعتماد على المصادر الأصيلة.

ومن الأهمية بمكان إدراك أن تحقيق المصداقية لدى الجماهير عامة والنخب باختلاف مجالاتها ليس بالأمر السهل، وخاصة خلال الأزمات التي تطول مدتها، كما أن وجود قانون للمعلومات يرتب الحصول عليها وتبادلها يعد البوابة الرئيسة لتحقيق إعلام يسهم في مواجهة الأزمات، وليس إعلاما يؤدى إلى اختلاق أزمات أو التهويل من بعضها, ونختتم هذا التناول بعرض مجموعة من القواعد لمواجهة الأزمات كما حددها بعض المعنيين بإدارة الأزمات:

1- تقبل المسؤولية: وهذا لا يعنى أن تتقبل اللوم.

2 - يجب إن نفرق بين الإعلام السلبى والأزمة الحقيقية ... وحدد فعلك على هذا الأساس .

3- استخدام أساليب البحث العلمي واستطلاع الرأي لتحديد أسلوب المواجهة.

4- جند طرفًا ثالثًا للتحدث نيابة عنك.

5- تعامل مع وسائل الإعلام كشركاء وليس كأعداء، ولكن بحذر.

6- توقع الشكوى والتقاضي.

المراجع

- إبراهيم عبده الدسوقي (2004م)، **التلفزيون والتنمية**، ط1،الإسكندرية: دار الوفاء.

- أحمد أبو السعيد، عماد لبد (2009م)، دور الإعلام الفلسطيني في دعم عملية التنمية في الأراضي الفلسطينية، **دراسة غير منشور** غزة، جامعة الأقصى.
- أديب خضور، **الإعلام المتخصص** (2003م)، ط1(دمشق، دار الوراق للنشر والتوزيع.
- جاد الله أبو المكارم (2002م)، **وسائط التربية ودورها في التنمية**، دار البطايش، القاهرة.
- رفيق المصري (2007م)، الشباب والتنمية في المجتمع الفلسطيني (دراسة ميدانية لعينة من طلبة جامعات قطاع غزة)، **مجلة النجاح للأبحاث**، مجلد 22 (1).
- سعيد أبو رحمة وسامي أبو غولة (2020م)، **مجلة الدراسات الاستراتيجية للكوارث وإدارة الفرص**، المجلد الثامن، العدد الثامن عشر.
- شاهيناز طلعت (1980م)، **وسائل الإعلام والتنمية الاجتماعية**، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة.
- ضحى هلال (2018م)، **دور الإعلام التنموي في تحقيق التنمية المستدامة**: دراسة جانب التنمية السياسية، المركز الديمقراطي العربي.
- طلال البابا (1995م)، **قضايا التخلف والتنمية في العالم الثالث**، دار الطليعة، بيروت.
- محمد سعيد محمد (1988)، **الإعلام والتنمية، القاهرة**، دار الفكر العربي.
- محمد فائق (2007م)، **التنمية وحقوق الإنسان**، مكتبة الإسكندرية، مؤتمر الإصلاح الرابع.
- نبيل لحمر (2018م)، دور الإعلام في تحقيق أبعاد ومتطلبات التنمية، **مجلة علوم الإنسان والمجتمع**.
- هاجر حرب (2014)، مدى اعتماد النخبة الفلسطينية على الإعلام الجديد في عملية التنمية السياسية " قطاع غزة نموذجا". **رسالة ماجستير**، جامعة الأزهر بغزة.
- عبد الله، 2012م، متاح على الرابط: id=3446&http://www.aldiwan.org/articles.php?action=show.
- الجاسم المحمود (2004م)، دور الإعلام في تحقيق التنمية والتكامل الاقتصادي العربي، **مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، المجلد 20- العدد الثاني، ص251.
- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور الإفريقي المصري لسان العرب, ج12, ط1 ,, دار صادر, لبنان , بدون سنه, ص416
- محافظة، محمد عبد الكريم، عبد الله حسن، (2004،("التنمية...الإطار المفاهيمي النظري للمصطلح"، الطبعة الأولى، دار نور الدين، الأردن.
- الزعبي, روند, 1986, مطالعة في القوانين الناظمة للإعلام الالكتروني في الأردن, بحث غير منشور.
- عواد, علي, 1993, الدعاية والرأي العام, بيروت .

- الجراح, عبد المهدي, 2006, البث المباشر والغير مباشر , منشورات محاضرات جامعية, عمان .
- القانون الأردني, للمرئي والمسموع, قانون مؤقت رقم (71) لسنة 2002م
- وداعة الله، مصعب عبد القادر،(2003" ،(منهجية الإعلام وأثرها على النظم السياسية وعلاقاتها الخارجية" ، مجلة أفكار جديدة، وزارة الثقافة الأردنية، العدد 7 ،الأردن.
- بني دومي، محمد خير، (2003م)، السياسة الإعلامية في الأردن (دراسة في تطور التشريعات والممارسات الصحفية للفترة ما بين 2002–1993 ،(كلية الإعلام، جامعة بغداد، (أطروحة دكتوراه غير منشورة
- مدخل إلى الإعلام العسكري نقلاً عن مجلة الأقصى العدد 773 مقالة للواء عبدالمجيد المهدي.

الطبيعة القانونية للأملاك العقارية في التشريع الجزائري

The legal nature of real estate in Algerian legislation

د. إلهام بخوش

جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي/الجزائر

الملخص:

منذ استقلال الجزائر سنة 1962م تاريخ استرجاع السيادة الوطنية على كل التراب الوطني، والمشرع الجزائري يسعى جاهدا الى تنظيم الأملاك العقارية في الجزائر؛ لأنه يدرك جيدا أهميتها في الحياة العامة والخاصة و في أولويتها الاقتصادية والاجتماعية بل وفي اهتمامات الحكومات المتعاقبة في برامجها السياسية، وعليه فان هذا البحث ينصب على تبيان ما استقرت عليه القوانين من أحكام حول الطبيعة القانونية للأملاك العقارية في الجزائر للوقوف على أصنافها المعترف بها، وعلى القوام التقني لهذه الأصناف العقارية، الذي تبنى عليه فيما بعد احكام قانونية أخرى تسهم بشكل او بآخر في تنظيم التعاملات العقارية سواء باسم الأفراد أو باسم الدولة وفق أحكام التشريع الجزائري.

الكلمات المفتاحية: أملاك، عقارات، أصناف العقارات، قوام تقني للعقارات.

Abstract

Since Algeria's independence in 1962, the date of the restoration of national sovereignty over all national territory and the Algerian legislature has endeavoured to regulate real estate in Algeria. "Because it is well aware of its importance in public and private life, its economic and social priority and even the interests of successive Governments in their political programmes, this research focuses on establishing the legal provisions on the legal nature of real estate in Algeria in order to ascertain their recognized classifications and the technical strength of these real property items, Subsequently adopted by other legal provisions that contribute in one way or another to the organization of real estate transactions either on behalf of individuals or on behalf of the State in accordance with the provisions of Algerian legislation.

Keywords: Property, real estate, real estate items, technical texture of real estate.

المقدمة:

تعد الأملاك العقارية محور كل تنمية ومناط كل استثمار، وقد تم تنظيمها في الجزائر بما يتوافق وطبيعتها القانونية، حيث تم اعتماد ثلاث أصناف للملكية العقارية تتمثل في الأملاك العقارية الوطنية، والتي تعتمد في أنواعها على مبدأ الازدواجية الذي يقسمها أملاك أملاك عقارية عامة وأملاك عقارية خاصة، وعلى مبدأ الإقليمية الذي يوزع هذين النوعين من الأملاك على الدولة والولاية والبلدية، أما الصنف الثاني فيتمثل في الأملاك العقارية الخاصة التي تكون تابعة للخواص، وقد فصّل فيها المشرع الجزائري في مضمون القانون المدني، ويتمثل الصنف الثالث من الأملاك العقارية في الأملاك العقارية الوقفية ، والتي خصّها المشرع بقانون خاص تضمن جميع الاحكام المتعلقة بها،ألا وهو قانون الأوقاف.

وإذا ما نظرنا إلى هذه الأصناف، فإن الطبيعة القانونية لها، تحتم تنظيم قوامها التقني وهو الأمر الذي دفع بالمشرع الجزائري إلى وضع أحكام خاصة بمختلف الأراضي التي يمكن أن تنسب إلى الأصناف الثلاث للأملاك العقارية السالفة الذكر ومنها الأراضي العمرانية، والأراضي الغابية، والأراضي الرعوية والأراضي الفلاحية وغيرها.

وتكمن أهمية هذا الموضوع في أن دراسة الطبيعة القانونية للأملاك العقارية في التشريع الجزائري سيمكن من تجسيد الحماية القانونية لمختلف الملكيات العقارية من جراء التعدي والنهب الذي تتعرض له.
كما أن أهمية معرفة القوام التقني للأراضي يعد بمثابة الدليل الشامل لطبيعة الاستثمارات التي يمكن التوجه اليها ومدى نجاعتها على عديد الأصعدة.

ولعله لن يختلف اثنان في كون التحقيقات التي تجرى أثناء القيام بعملية المسح العام للأراضي، تعتمد بدورها بشكل كبير على مدى تطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بكل صنف من أصناف الأملاك العقارية وكذا الأحكام المتعلقة بالقوام التقني للأراضي، أثناء ملء البطاقات العقارية سواء كانت تقع في المناطق الحضرية أو في المناطق الريفية. وهذا دليل واضح على أهمية هذا الموضوع.

والإشكالية التي يمكن طرحها في هذا البحث تتمثل في الاتي:

كيف نظم المشرع الجزائري الملكيات العقارية؟ وما هي المعايير التي اعتمد عليها اثناء تحديد القوام التقني للأراضي التي يمكن ان تكون عليها تلك الملكيات العقارية؟

وللإجابة على هذا الطرح اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي للوقوف على محتوى النصوص القانونية التي تناولت موضوع الدراسة.

والاهداف المرجوة من هذا البحث فتتمثل فيما يلي:

- **التطرق الى أصناف الملكيات العقارية واحكامها القانونية.**
- **الوقوف على طبيعة الأراضي التي يمكن ان تكون عليها الأملاك العقارية.**
- **تقييم المعايير المعتمدة من المشرع الجزائري لتحديد القوام التقني لكل نوع من الأراضي .**

وقد قمنا بتقسيم موضوع الدراسة الموسوم ب(طبيعة القانونية للأملاك العقارية في التشريع الجزائري) الى محورين أساسيين، هما:

المحور الأول: الأصناف القانونية للأملاك العقارية

المحور الثاني: القوام التقني .

الأصناف القانونية للأملاك العقارية

يعترف المشرع الجزائري بثلاثة أصناف قانونية للأملاك العقارية، هي الأملاك العقارية الوطنية، والأملاك العقارية الخاصة، والأملاك العقارية الوقفية. وقد أفرد لكل صنف من هذه الأصناف، قانونا خاصا يحكمها ومن بين الأصناف الثلاثة للأملاك العقارية، انفردت الأملاك الوطنية بخاصية الانقسام الى أملاك وطنية عامة وأملاك وطنية خاصة، وفقا لمبدأ الازدواجية وتوزيعها بين الدولة، الولاية والبلدية وفقا لمبدأ الإقليمية.

الفرع الأول: الأملاك العقارية الوطنية

تشمل الاملاك الوطنية العقارات والمنقولات معا، وقد كان يطلق عليها في ظل النظام الاشتراكي أملاك الدولة، لكن في ظل النظام الرأسمالي أصبحت تسمى بالأملاك الوطنية، وبما أننا بصدد البحث في الطبيعة القانونية للأملاك العقارية في المناطق الحضرية، فإننا نتناول الأحكام الخاصة فقط بالعقارات.

أولا/ تعريف الأملاك العقارية الوطنية: عرف المشرع في المادة 18 من الدستور(دستور الجمهورية الجزائرية 1989م المعدل بموجب دستور 1996م ل1996/11/28م المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/07م بالجريدة الرسمية عدد76 المؤرخة في 1996/12/08م معدل بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 2002/04/10م الجريدة الرسمية ، عدد 25 المؤرخة في 14/04/ 2002م

القانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15م الجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 2008/11/16 م و القانون 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 م، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 07/03/ 2016م)– الأملاك الوطنية بقوله: "**الأملاك الوطنية يحددها القانون و تتكون من الأملاك العامة و الخاصة التي يملكها كل من الدولـــة و الولاية و البلدية** "، وفي هذا التعريف تبنى المشرع صراحة مبدأ الإقليمية ومبدأ الازدواجية في تقسيم الأملاك الوطنية وهو ما جسده في القانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية بقوله : " **تشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمـــــية في شكل ملكية عمومية أو خاصة، وتتكون هذه الأملاك من الأملاك العمومية و الخاصة التابعة للدولة الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية و الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية** "(المادة 02 من القانون رقم 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدلة بالمادة 2 من القانون 14/08 المؤرخ في 2008/07/20م ,الذي يعدل ويتمم القانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 10 المؤرخة في 2008/08/03م).

وعليه فالمشرع عند سنه لقانون الأملاك الوطنية ومكوناتها والقواعد الخاصة بتسييرها واستعمالها لم يقتصر على الأملاك التابعة للدولة فقط، بل اعترف بحق التملك للجماعات المحلية (الولاية والبلدية) وباعتبارهما هيئتين لا مركزيتين تتمتعان بالشخصية المعنوية، فإنهما تتمتعان بحق التصرف في ممتلكاتهما وهذه الممتلكات تعد مصدرا ماليا مهما لهما من خلال عمليات الإيجار والبيع والتبادل...الخ

وعلى العموم فإن الجماعات المحلية تتكفل بأملاكها وفقا لما نص عليه قانون الأملاك الوطنية وتبعا لمضمون قانون الولاية والبلدية.

ثانيا/ الفرق بين الأملاك العقارية الوطنية العامة والخاصة: يمكن التفرقة بينهما من حيث:

1/الأملاك الوطنية العامة: عددها المشرع في مضمون المادة 03 المعدلة والمادة 12 من القانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك، الوطنية وهي أملاك لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة، بحكم طبيعتها أو غرضها من خصائصها:

ا/ **التملك العمومي:** ويقصد به التملك القبلي، إما بمقتضى حق سابق وإما بامتلاك يتم لهذا الغرض، حسب طرق القانون العام، كالاقتناء ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

ب/التخصيص للنفع العام: حيث يكون الملك مخصصا لاستعمال الجمهور، إما مباشرة كالطريق وشواطئ البحر، وإما عن طريق مرفق عام، كالسكك الحديدية والمطارات والموانئ.

ج/ التهيئة الخاصة: الملك العمومي يجب أن يكون مهيئا خصيصا لأداء خدمة عمومية، كالبنايات العمومية، والمدارس، و الثانويات وغيرها.

وقد وضع المشرع الجزائري، أحكاما قانونية لاستعمال هذه الأملاك، يمكن تلخيصها فيما يلي:

– **أملاك عقارية محل استعمال مباشر:** هدا الاستعمال يمارسه الجمهور جماعيا و بصفة مشتركة و تلقائيا ، ويقوم هذا النوع من الأملاك، على ثلاثة مبادئ هي: الحرية، والمجانية ، والمساواة ˙ وهذه القاعدة في استعمال هذا النوع من الأملاك ليست مطلقة، إذ قد يستغل أحد الخواص قطعة أرضية تابعة للملاك العمومية منتزعة من الاستعمال المشترك للجمهور، وذلك بموجب عقد إداري يخول

له ممارسة نشاط معين مثلا، إلى حين انتهاء مدة ذلك العقد و لا يكون له ذلك، إلا إذا توافق هذا الاستعمال مع تخصيص الملك العمومي ، و تكتسى طابعا مؤقتا.

– **أملاك عقارية محل استعمال خاص:** ودلك بموجب عقد إداري وحيد الطرف، يستعمل من طرف فئة خاصة من الأشخاص، ويكون هذا الاستعمال مؤقتا و قابلا للإلغاء، ويترتب عنه دفع أتاوى كرخصة الوقوف المتمثلة في استعمال قطعة أرضـــية دون إقامة المنشآت عليها، وهي تسلم بموجب قرار إداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيما يخص الطرق البلدية والولائية الواقعة داخل المناطق الحضرية، و يسلمها الوالي أيضا بموجب قرار إداري، إذا تعلق الأمر بالطرق الوطنية والولائية الواقعة خارج المناطق الحضرية ومثالها وضع طاولات وكراسي أصحاب المقاهي في أرصفة هذه الطرقات.

أما رخصة الطريق، فتتمثل في استعمال قطعة أرضية مع إقامة المتشآت عليها، وتسلم إلى مستفيد معين من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي بموجب قرار إداري، إذا كان تسيير المرفق العمومي المعني لا تتولاه سلطة إدارية أخرى ومثالها: الأكشاك، محطات توزيع البنزين التي تتواجد بشكل ملحوظ داخل المناطق الحضرية.

–**أملاك عقارية تكون محل عقد إداري خاص:** حيث تسير، بموجب عقد الامتياز لمدة لا تتجاوز 65 سنة وفق دفتر الشروط، الذي يعطي الحق للشاغل في التعويض، إذا غيرت الإدارة عقد الشغل أو ألغته، أما إذا تم فسخه بسبب عدم احترام الشاغل الشروط التعاقدية، فلا يمكنه ذلك وهو ما أشارت اليه المادة 76 من المرسوم التنفيذي 427/12 المؤرخ في 2012/12/16م يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 69 المؤرخة في 2012/12/19م.

–**أملاك عقارية مخصصة للمصالح العمومية:** فتخصص مرافق الأملاك العمومية للجماعات العـــمومية أو مصالحها وتستعملها مباشرة طبقا لغرضها العادي، كما يمكن أن تستعملها الهيآت والمؤسسات للاطلاع بمهمة المصلحة العامة، التي تمارس باسم الدولة ولحسابها وهدا النوع من الأملاك، لا يمكن أن نجده إلا في حدود المناطق الحضرية، بل يمكن اعتباره من أهم الأملاك العقارية التي تعبر عن منطقة حضرية متوازنة من الناحية الخدماتية.

ويؤسس استعمال هذه الأملاك، بموجب عقد تخصيص داخلي، كأن يضع شخص عمومي ملك تابع له تحت تصرف إحدى مصالحه أو عقد تخصيص خارجي إذا كان الشخص المتصرف إليه شخص عمومي آخر أو لإحدى مصالح هذا الأخير حسب المواد من 82 الى 86 من القانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية.

2/ الأملاك العقارية الوطنية الخاصة: عرف المشرع هذا النوع من الأملاك في المادة 03 فقرة أخيرة من قانون الأملاك الوطنية بقوله: « **أما الأملاك الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية و التي تؤدي وظيـــفة امتلاكيه ومالية فتمثل الأملاك الوطنية» الخاصة** وبالتالي، فإن الأملاك التي لم تصنف ضمن الأملاك العمومية فهي تابعة للأملاك العقارية الخاصة، و عليه فالمعيار الذي أخذ به المشرع في التفرقة بين الأملاك الوطـــنية العامة والأملاك الوطنية الخاصة هو الغـــرض من الاستغلال.

أ/ تكوين الأملاك العقارية الخاصة: تتكون الأملاك العقارية الوطنية الخاصة بالطرق المنصوص عليها في المواد 26 ،38 و 39 من القانون رقم 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، و يمكن تلخيصها كالآتي:

1/ الطرق العادية: يمكن أن تكون الطرق العادية التي تتكون منها الأملاك العقارية الخاصة، بمقابل كالاقتناء والتبادل أو دون مقابل كالهبات والوصايا.

2/ الطرق غير العادية: وهي الأملاك العقارية التي تكون بمقابل، في إطار نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وحق الشـــفعة ودون مقابل كالحطام والكنوز التي يتم العثور عليها وفي حالة وجود أملاك شاغرة أو الأملاك التي لا صاحـــب لها.

وقد ذكر المشرع في مضمون المادة 54 مكرر من القانون رقم 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية الأراضي الصحراوية التي ليس لها سند ملكية، وهو بذلك يضيف إلى الرصيد العقاري للأملاك العقارية الوطنية الخاصة الكثير، لا سيما وأن 11 ولاية من مجموع ولايات الوطن، كلها أراض صحراوية.

ثالثا/ طبيعة استغلال الأملاك العقارية الوطنية: تتنوع الطبيعة القانونية لاستغلال الأملاك العقارية الوطنية في المناطق الحضرية، بناء على الطبيعة القانونية للملك العقاري، الذي يخضع في الغالب إلى هيئة إدارية معينة، تشرف على تسييره.

1/ **الأملاك العقارية العامة:** بالنسبة للأملاك العقارية الوطنية العامة، والتي سنذكر بعضها ممن له علاقة مباشرة بالمناطق الحضرية، الأملاك العقارية العمومية التي تسيرها الإدارة المعنية حسب القطاع الذي تنتمي الـــــيه و تخضع كإجراء قانوني، إما للتصنيف او الغاء التصنيف أو تحويل التسيير ،وقد نصت عليه المواد من 27 إلى 37 من القانون رقم 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية و المواد من 03 الى 05 من المرسوم التنفيذي رقم 427/12 الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة و يتم بناء على اقتراح من الإدارة المعنية بعد استشارة مسؤول إدارة أملاك الدولة المختص اقليميا، إما الغاء التصنيف المادة 72 من القانون 30/90 و المادة 06 من المرسوم التنفيذي 427/12، و يترتب على إلغاء تصنيف الملك العمومي تحويله إلى الأملاك الوطنية الخاصة التابعة، إما للدولة او للجماعات المحلية و تحويل التسيير يكون بـــــناء على قرار من الوالي لتسليم العقارات التابعة للدولة و التي تغيرت وجهة استعمالها، و قد ورد ذلك في مضمون المادة 76 من القانون رقم 30/90 المتضمن قانون الاملاك الوطنية و المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 42/12؛ فا**لأملاك العمومية الاصطناعية في مجال الطرق** والتي تدخل في نطاق المناطق الحضرية فيتم ضبط حدودها عن طريق الاصطفاف أو التصفيف، بمعية إدارة الأشغال العمومية وبموجب التصميم العام للتصفيف الذي تناولته المواد من 27 الى 34 من المرسوم التنفيذي رقم 427/12 الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، إضـــــــافة إلى **الأملاك العمومية الاصطناعية التابعة للسكك الحديدية،** التي يتم ضبط حدودها من خلال ألية التصفيف بعدة طرق، حسب المجال الذي ستمر عليه، فيكون هناك تصفيف عام موافق عليه بموجب مرسوم إذا تعلق الأمر بأشغال كبرى و بموجب قرار وزاري مشترك بين كل من وزارة النقل الاشغال العمومـــــية الداخلية و المالية، إذا كان خط السكك الحديدية يشمل أكثر من ولاية وبموجب قرار صادر عن الوالي المختص اقليميا، إذا كان التصفيف يخص ولاية واحدة.

2/ الأملاك العقارية الخاصة الوطنية: يمكن تقسيم طرق استغلال هذا النوع من الأملاك إلى قسمين:

ا/ استغلال يتم بشكل متكرر: يظهر ذلك في العمليات التقليدية، التي تقع على الأملاك العقارية الخاصة التابعة للدولة وهيئاتها والتي تتعلق بالعقارات داخل المناطق الحضري، كعملية التخصيص وإلغاء التخصيص البيوع العقارية، تأجيرها وشراؤها وأيضا عملية التبادل التي لا يرخص بها، إلا إذا كانت مبررة وفيها مصلحة عامة، حتى تنقل الدولة أو توفر لشخص آخر ملك عقاري مقابل ملك عقاري تحصل عليه، كذلك تقسيم العقارات المشاعة بين الدولة والخواص، التنازل، الأملاك الشاغرة أو الأملاك التي لا صاحب لها ومنح امتياز السكن.

ب/ استغلال يكون بشكل ظرفي: يتمثل في التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للدولة ولدواوين الـــترقية والتسيير العقاري، التكفل بفوارق المساحات ومطابقة البنايات واتمام إنجازها، لان كل هذه العمليات تحكمها نصوص قانونية محددة بزمن معين، فالتنازل عن الأملاك العقارية يكون بالنسبة للأملاك العقارية المستغلة في فترة معينة والتكفل بفارق المساحة يكون بالنسبة للأملاك العقارية التي تم مسحها في فترة مـــــــعينة، أما مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، فهو قانون يطبق على البنايات التي شيدت قبل جويلية 2008م.

وعليه فإن الأملاك العقارية الوطنية بنوعيها تمثل جانبا معتبرا من الطبيعة القانونية للعقارات داخل المناطق الحضرية؛ لأنه لا يمكن بأي حال من الاحوال أن نكون أمام منطقة حضرية، خالية من المــرافق والتجهيزات العمومية والطرق وغيرها، تعود ملكيتها للدولة وهيئاتها، بل إن صورة التحضر في العمران الذي يميز هذه المناطق، لا تكتمل إلا بوجود هذا النوع من العقارات.

والمشرع الجزائري عند تنظيمه للأملاك العقارية الوطنية بنوعيها، العامة منها والخاصة، نراه قد اعتمد المعايير التقليدية التي تفرق بين هاذين النوعين من حيث كون الأول منها، لا يمكن التعامل فيه ولا تملكه، بينما النوع الثاني يؤدي هذه الوظيفة.

والحقيقة أن هذه المعايير بالنظر الى واقع الحال، ليست معتمدة من قبل الجهات الإدارية المخول لها التحكم في الأوعية العقارية التابعة للدولة وجماعاتها المحلية من جهة، لأنها تعمل بمبدأ الملائمة الذي يعطي الأهمية البالغة للمصلحة العامة، فلا تفرق في كثير من الأحيان بين الأملاك العقارية الوطنية العامة والأملاك العقارية الوطنية الخاصة.

ومن جهة أخرى، فإن المشرع الجزائري في حد ذاته، استحدث من الآليات القانونية المسيرة لهذا النوع من الأملاك، ما يمكن الإدارة أيضا من الغاء تصنيف الأملاك وتحويل القوام التقني للأراضي من أراضي فلاحية مثلا إلى أراض عمرانية مع تحديد الوجهة المبتغاة من هذا التحويل، من خلال تخصيصها مثلا كأراض مخصصة لإنجاز مشاريع سكنية.

كما ننوه في الأخير إلى أنه نظرا لغياب منظومة إحصائية دقيقة في الجزائر تتعلق بضبط حدود هذا النوع من الأملاك العقارية (والمفروض هذا الطرح ينتهي باستكمال عملية المسح العام للأراضي) فإنها من أكثر الأملاك العقارية التي يتم التعدي عليها من قبل الأشخاص ووضع اليد عليها سواء في المناطق العمرانية أو غيرها.

الفرع الثاني: الأملاك العقارية الخاصة

نص المشرع الجزائري في المادة 49 فقرة أولى من الدستور المعدل سنة 1996م، على أن «**الملكية الخاصة مضمونة**» وهذا تأكيد من المشرع الجزائري، على أن الأملاك العقارية التي تعود للأفراد، لا يمكن التعدي عليها وأنها مضمونة دستوريا.

والأملاك العقارية الخاصة، تمثل جزءا لا يستهان به داخل المناطق الحضرية، سواء كانت هذه الأملاك العقارية مبنية أو غير مبنية ، وتتمثل في المساكن الخاصة والمحلات التجارية والفنادق وغيرها من الأملاك العقارية التي تطبق عليها أحكام قانونية خاصة.

أولا/ تعريف الأملاك العقارية الخاصة : تنص المادة 27 من القانون 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري « **الملكية العقارية الخاصة هي حق التمتع والتصرف في المال العقاري و/أو الحقوق العيــنية من أجل استعمال الأملاك وفقا لطبيعتها أو غرضها »**

و من خلال النص فإن الملكية الخاصة، يتفرع عنها سلطات ثلاث، سلطة الاستعمال، سلطة الاستغلال وسلطة التصرف، بمعنى أن الشخص المـــالك لا يحول بينه وبين ما يملك من عقار أي حاجز في أن يستعمله وفق القانون ووفقا لرغـــبته الخاصـــة وفي استغلاله من عدمه، وأيضا في التصرف فيه حسبما ينص عـــليه القانون (الجمال، 2007) لكن يجب أن يتبـــع في كل هذا الإجراءات الشكلية، لاسيما ما تعلق منها بعملية الشهر العقاري في كل التصرفات التي قد تقع على العقار مبنيا كان ام فضاء حسب ما ورد في المادة 333 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26م المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم الجريدة الرسمية عدد 78 المؤرخة في 1975/09/30م الأمر الذي أكده المشرع بإحالة الاحكام المتعلقة بالأملاك العقارية الخاصة إلى القانون المدني كما أشارت إليه المادة 28 من القانون 25/90 المتضمن التوجيه العقاري وبعض الفقهاء (الشدراوي، 2006).

ثانيا/ خصائص الملكية العقارية الخاصة: من الخصائص التي تتمتع بها الملكية العقارية الخاصة أنها:

1/ حق جامع: أن الملكية حق جامع؛ لأن حق الملكية يعطى لصاحبة كل سلطة مقصورة على الشيء، وتعد هذه خاصية جوهرية؛ لأنها مستمدة من مضمون حق الملكية ولا توجد في غيره من الحقوق، ولذلك فإن حق الملكية هو أهم الحقوق العينية وأوسعها نطاقا، حيث يجتمع لمالك العقار حق استعماله وحق استغلاله وحق التصرف فيه.

2/ حق مانع: وهذا يعني أن حق الملكية هو حق مقصور شرعاً على المالك وحده فهو وحده الذي يجوز له أن يستأثر بحق الملكية وجميع مزايا ملكه دون مشاركة من أحد ودون إذن من أحد، فلمالك الشيء وحده أن يستعمل ملكه أو يستغله أو يتصرف فيه برضاه وبدون إذن من أحد.

3/ حق دائم: فحق الملكية يدوم ما بقي العقار الذي يرد عليه، أي أن حق الملكية يظل قائـما بذاتـــه وإن لم يكن لها مالك عادت ملكيتها إلى الدولة.

ثالثا/ نطاق الملكية العقارية الخاصة: رغم أن الملكية العقارية الخاصة تمنح للشخص الحق في التصرف والاستعمال والاستغلال، إلا أن المشرع قد وضع لها نطاق معين، لا سيما داخل المناطق الحضرية كالأحكام المتعلقة، بالعلو والعمق والكثافة القصوى للبناء(المادة 06 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير) و أن المالك إذا عثر على معادن ونحوها أو مياه معدنية أو كنوز أثناء عملية الحفر للبناء في أملاكه الخاصة، فإنه لا يجوز التصرف فيها باعتبارها أملاكا وطنية عمومية، رغم أن بعض التشريعات الأخرى كالتشريع الأردني والسوري، يقران بأنها تعود للمالك (سوار، 1993) إضافة الى أنه أقر جملة من الارتفاقات داخل هذه المناطق، والتي تمثل مانعا قانونيا يحول دون القيام بعملية البناء في هذه الأملاك العقارية ، نظرا للخطورة التي قد تنجر عن ذلك، كالبناء في الامـــــلاك التي تمر منها خطوط الكهرباء ذات الضغط العالي (المادة 164 من القانون رقم 01/02 المؤرخ في 2002/02/05م المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية عدد 08 المؤرخة في 2002/02/06م).

و رغم أن المشرع الجزائري يسعى دائما إلى الموازنة، بين المصلحة العامة والمـــــصلحة الخاصة، إلا أنه في مجال الملكية العقارية الخاصة، فضل المصلحة العامة وأقر بوجوب نزع الملكية العقارية الخاصـــة من أجل المنفعة العامة ونظم أحكامها بموجب القانون رقم 11/91 (محمد).

رابعا/ صور الأملاك العقارية الخاصة: تتخذ الملكية العقارية الخاصة صورا عديدة تتمثل في:

1/ الملكية التامة: وفيها يتمتع المالك بالسلطات الثلاث حق الاستعمال، حق الاستغلال وحق التصرف وله ان يمارسها على عقاره بالشكل الذي يتشمل الأرض وما فوقها وما تحتها إلى الحد المـفيد في التمتع بها، باستثناء ما ينص عليه القانون والاتفاق وإذا نقص حق من هذه الحقوق فتسمى بالملكية الناقصة (الجمال).

2/ الملكية المجزأة: وهي الملكية التي يتنازل فيها المالك عن بعض حقوقه للغير، فيجزأ ملكيته ويتنازل عن حقه مثلا في استعمال الشيء أو استغلاله لشخص آخر ويبقى له ملكية الرقبة.

3/ الملكية الشائعة: وفيها يتعدد المالكون بدون تحديد حصة كل واحد منهم ويسمى كل واحد منهم مالك على الشيوع ، وقد خول له المشرع أن يتخذ ما يلزم لحفظ ملكيته (المواد من 713 الى 742 من القانون المدني)

4/ الملكية المشتركة: ولا نجد هذا النوع من الملكية، إلا في المناطق الحضرية؛ لأنها حالة قانونية تقع إلا في العقارات المبنية التي تكون مقسمة إلى حصص بين عدة أشخاص وتشمل أجزاء مشتركة كالعمارات والأسطح والأفنية وممرات الدخول والدرج والمصاعد، ولا يجوز المطالبة بقسمتها والعبرة في تحديد هذه الأجزاء المشتركة هي أنها معدة للاستعمال المشترك بين جميع الملاك (المواد من 743 إلى 772 من القانون المدني الجزائري)

خامسا/ طرق اكتساب الملكية العقارية الخاصة: عدد المشرع الجزائري طرق اكتساب الملكية العقارة الخاصة في:

1/ التصرفات القانونية: تعد التصرفات القانونية و المتمثلة في مختلف العقود سببا لكسب الملكية العقارية الخاصة سواء كانت العقود ملزمة لجانب واحد كعقد الهبة أو ملزمة لجانبين كالبيع الذي عرفته المادة 351 من القانون المدني: " **البيع عقد يلزم بمقتضاه البائع أن ينقل للمشتري ملكية شيء أو حقاً مالياً في مقابل ثمن نقدي** " ، وعليه يجب مراعاة الأحكام الخاصة بعقد البيع مع الرجوع إلى النصوص القانونية الخاصة بالتملك العقاري، رغم صراحة تلك الاحكام على تتبع الرسمية و الشكلية، إلا أن الأفراد يلجؤون إلى نقل الملكية عن طريق العقود العرفية، الأمر الذي دفع بالقضاء لأن يتخذ قراره في ذلك نتيجة المنازعات المطروحة ، فتم صدور قرار الغرف المجتمعة القاضي ببطلان جميع العقود العرفية بعد تاريخ هذا القرار بضرورة التسجيل في السجل العقاري الذي يكون القيد فيه أقوى من أي قيد وارد في سواه (عيد، 1988).

2/ العقد الإداري: قد تبرم الإدارة عقودا مع غيرها من الخواص في سبيل نقل أملاكها العقارية منها، العقد الإداري المتضمن بيع عقار في إطار تسوية البنايات اللاشرعية طبقا لأحكام المرسوم رقم 212/85 (المؤرخ في 1985/08/13م يحدد شروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها و شروط إقرار حقوقهم في التملك و السكن، الجريدة الرسمية عدد 84 المؤرخة في 1985/08/14م).

إضافة إلى العقود الإدارية المتضمنة تسوية البنايات في إطار القانون 15/08 المتعلق بإتمام إنجاز البنايات و مطابقتها (القانون رقم 15/08 المؤرخ في 2008/07/20 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في 2008/08/03م).

4/ الحكم القضائي: يعد الحكم القضائي سندا ينقل الملكية العقارية كالحكم القضائي الذي يقضي برسو المزاد و الحكم المتعلق بقسمة المال الشائع، و أيضا الحكم الذي يقضي بنكول الواعد عن إتمام إجراءات البيع (المادة 72 من القانون المدني) و حكم تثبيت حق الشفعة.

5/التحقيق العقاري: نظرا لعدم استكمال عملية المسح العقاري في المناطق الحضرية و غيرها و إضافة إلى المنازعات الكثيرة التي خلفها عقد الشهرة جاء المشرع الجزائري بآلية التحقيق العقاري من خلال القانون رقم 02/07 (القانون رقم 02/07 المؤرخ في 2007/02/27م يتضمن تأسيس إجراء لمعاينة حق الملكية العقارية و تسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 2007/02/28م)، و ذلك بالنسبة للعقارات التي لم تخضع بعد لعملية مسح الاراضي أو التي لا يحوز أصحابها على سندات ملكية أو كان هناك سند و لكن قبل تاريخ مارس 1961م، وأن هذه الأخيرة لا تعكس الوضعية العقارية الحالية ، فإنه يتم تحرير عقود بذلك .

والمتأمل في إجراءات إعداد عقد الشهرة والإجراءات المتبعة في أثناء التحقيق العقاري لا يجد فرقا كبيرا بينهما، فما كان يقوم به الموثق من خروقات تمثلت في استبعاد بيع الورثة، والاستيلاء على الأملاك الوطنية والوقفية، يمكن أن يقوم به الأعوان المؤهلون للقيام بالتحقيق العقاري.

6/ **الواقعة المادية:** تحدث الواقعة المادية بفعل الإنسان أو بفعل الطبيعة وترتب أثرا قانونيا، بغض النظر عما إذا كانت إرادة الإنسان قد اتجهت إلى أحداثها أم لا ومنها الوفاة التي يرتب عليها القانون انتقال أموال الهالك الى ورثته وذلك بعد سداد ديونه، أما إذا أراد أحد الورثة التصرف في جزء من التركة أو جميعها فله أن يستصدر شهادة توثيقية، بناء على الأحكام المتعلقة بها، لاسيما المادة 91 من المرسوم رقم 63/76 المتعلق بتأسيس السجل العقاري.

كما تعد الشفعة واقعة مادية ترخص حلول أحد الملاك في الشيوع محل المشتري، في بيع العـــــــقار في أحوال معينة، وكذلك الالتصاق المنصوص عليه في المواد من 778 الى 783 من الـــــقانون المدني والقـــسمة والحيازة المنصوص عليها في المواد 808 إلى 816 من القانون المدني.

ورغم أن المشرع الجزائري، كان سباقا الى تنظيم هذا النوع من الأملاك العقارية إلا أن التصرفات الواردة عليها من قبل الأشخاص، لاتزال تجانب هذه الأحكام القانونية ويعمد الأفراد بذلك إلى اللجوء إلى المعاملات العرفية وإخفاء حقيقة تعاملاتهم بل واستعمال الصورية في ذلك تهربا من الرسوم العقارية المفروضة وغيرها.

ولعل القوانين التي أصدرها المشرع لتنظيم الملكية العقارية الخاصة، تماشيا واعترافه الضمني بصعوبة تطويعا، قد ساهمت هي الأخرى في زيادة المنازعات والاقتناع بفكرة أن الدولة ستسوي الوضع لاحقا.

الفرع الثالث: الأملاك العقارية الوقفية

من بين الأملاك العقارية المتواجدة ضمن مجال المناطق الحضرية، نجد الأملاك الوقفية التي يتبرع بها أصحابها، لجهات أو أشخاص معينين قصد استغلالها (رمول، 2006) .

وقد ساهم هذا النوع بشكل كبير إبان الاحتلال الفرنسي، في عدم حصول المعمرين علي أراضي الجزائريين الذين حبسوا أراضيهم، نظرا للأحكام الصارمة المطبقة عليها.

أولا/ تعريف الوقف: يعرف لغة بانه" المنع والإمساك، فيقال: وقفت الدار إذا منعتها عن التملك، فهو الحبس عن التصرف في سبيل الله (العربية، 2004) ، أما في القانون فقد عرفه المشرع الجزائري في نصوص قانونية مختلفة منها:

1/ في قانون الأسرة: ورد تعريف الوقف في نص المادة 213 القانون رقم 11/84 (المؤرخ في 1984/06/09م المتضمن قانون الأسرة، الجريدة الرسمية عدد 24 المؤرخة في 06/12/ 1984م المعدل والمتمم) كالاتي: " **الوقف حبس المال عن التملك لأي شخص على وجه التأبيد والتصدق**"، ونستخلص من هذا التـــــــــــعريف أن المشـــرع، عرف الوقف بصفة عامة و لم يفرق بين المنقولات و العقارات، فجاء تعريفه شاملا ، خص به المال بصفة عامة، كما أنه أضفى عليه صفة الصدقة.

2/ في قانون التوجيه العقاري: على أساس أن قانون التوجيه العقاري جاء بأحكام قانونية تخص العقار بصفة عامة، فإن المشرع عرف الاملاك الوقفية فقط بقوله: « **الأملاك الوقفية هي الأمـــلاك العقـــــارية التي حبسها مالكها بمحض إرادته ليجعل التمتع بها دائما تنتفع به جمعية خيرية أو جمعية ذات منفعة عامة أو مسجد أو مدرسة قرآنية سواء كان التمتع فوريا أو عند وفاة الموصين الوسطاء الذين يعينهم المالك المذكور**»(المادة 31 من القانون 25/90 المتضمن التوجيه العقاري.) وفي هذا التعريف ذكر المشرع أن الأملاك العقارية الوقفية، يمكن التبرع بها في حياة الواقف أو بعد وفاته، بمحض إرادته وذكر أيضا الجهات التي يمكن التبرع لها بهذه الأملاك العقارية الوقفية.

3/ في مضمون قانون الأوقاف: نظم المشرع الجزائري الأملاك العقارية الوقفية في قانون قائم بذاته، ألا وهو القانون رقم 10/91 وقد عرف بموجب المادة 03 منه الوقف بنصه: « **الوقف هو حبس العين عن التمـــلك وعلى وجه التأبيد والتصدق بالمنفعة على الفقراء او على وجه من وجوه البر والخير**» (القانون رقم 10/91 المؤرخ في 1991/04/27م يتعلق بالأوقاف، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 21 المؤرخة في 1991/05/08م). وما يلاحـــظ على هذا التعريف، أنه من الناحية التاريخية، جاء بعد صدور قانون التوجيه العقاري، بسنة كاملة ولم يواكبه كما هو الشأن بالنسبة للأملاك الوطنية وفي مضمون هذا التعـريف، أكد المشرع ما ورد في قانون الاســرة و بين الوجهة التي توقف من أجلها الأملاك العقارية، كالفقراء و وجوه البر والخير، وأن كان الوقف من عقود

التبرعات، فإنه من التصرفات التي لم يذهب إليها المشرع في مضمون بعض المواد التي أجاز فيها التبرع للدولة و بعض الأجهزة الأخرى (المادة 12 فقرة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 234/89 المؤرخ في 1989/12/19م المتضمن انشاء وكالة وطنية لمسح الأراضي، الجريدة الرسمية عدد 54 المؤرخة في 1989/12/20م).

وباستقراء كل تلك النصوص، فإن قانون التوجيه العقاري هو الوحيد الذي جعل من الوقف حكرا فقط على الأملاك العقارية دون غيرها من المنقولات وصنفها، ضمن أصناف الملكية العقارية، صراحة في نص المادة 29 منه.

ثانيا/ خصائص الوقف: من بين الخصائص التي يتمتع بها الوقف أنه، يتمتع بالشخصية الاعتبارية (المادة 49 من الأمر رقم 58/75 المتضمن القانون المدني وأيضا نص المادة 05 من القانون رقم 10/91 المتضمن قانون الأوقاف).

ومنه فإن الأملاك الوقفية غير قابلة للتملك بالتقادم على غرار الأملاك الوطنية، كما لا يمكن الحجز علـــــيها ولا رهنها ولا التصرف فيها وهي لا تخضع لنزع الملكية من اجل المنفعة العمومية إلا استثناء (علوي، 2004)

وعموما فإن الوزارة المكلفة بالأملاك الوقفية تضع تصنيفا لهذه الأملاك مع بعض الإحصائيات على موقعها الإلكتروني (وزارة الشؤون الدينية والاوقاف ، 2023)

وإن كانت الأملاك الوقفية قد تعرضت في بعض المناطق الحضرية، لأبشع صور الاستغلال خاصـــــة بعد صدور الأمر 26/74 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، أين تم إدراج مساحات معتبرة منها والبناء عليها من طرف الدولة أو الجماعات المحلية وكدلك الأفراد الدين وضعوا أيديـــــهم على الأملاك الوقفية واعتبروها ملكا لهم.

وفي الختام، يمكن القول: إن الاصناف القانونية الثلاث للأملاك العقارية، سواء كانت أملاكا وطنية بنوعـيها العامة والخاصة أو كانت أملاكا عقارية خاصة أو أملاكا وقفية، تشكل في مجموعها الأراضي التي تشملها المناطق الحضرية مبنية كانت او غير مبنية.

القوام التقني للأملاك العقارية

إذا كانت الأصناف القانونية للأملاك العقارية المذكورة آنفا من مشتملات المناطق الحضرية وهي بذلك تشكل مجالها المحدد وفق ادوات التعمير، فإن الأراضي التابعة لأي صنف من هذه الاصـناف، لا بد أن يكون لها قوام تقني يترجم قابليتها للتعمير والبناء فوقها وهو الأمر الذي بينه المشرع الجـــــزائري في قانون التوجيه العقاري من خلال الأحكام المتعلقة بالأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير وقد اعتبرها الأصل من مجموع الأراضي الأخرى، على أساس خصائصها التقنية.

الفرع الأول: الأراضي العمرانية

أخذت الأراضي العمرانية هذه التسمية من مصطلح العمران، الذي ورد لأول مرة في كتاب النظرية العامة للتعمير للمهندس الإسباني **Défonce CERDAN** و يعود أصل كلمة العمران بفعل ضم الكلمتين اللاتينيتين CIVITAS التي تعني مجموعة من المواطنين الذين لهم حقوق و واجبات وURBS التي تعني مجموعة من المباني التي يأوون اليها (الذهبي، 2000) إلى كونها عامرة بالبنايات والسكان أو أنها قابلة للتعمير وإقامة العمران عليها، ومنه كان هذا النوع من الأراضي، الأنسب لأن يشكل الطبيعة القانونية للمناطق الحضـــرية . وقسمها المشرع الجزائري إلى نوعين من الأراضي، الأرض العامرة التي ذكرها بصيغة المفرد والأراضي القابلة للتعمير، ذكرها بصيغة الجمع و قد كان صائبا الى حد كبير في ذلك؛ لأن المناطق الحضرية سيأتي عليها زمن و تحتاج إلى أراض أخرى قابلة للتعمير عليها، لتلبي حاجة ساكني الارض العامرة وبالتالي إلى التوسعة في الحدود التي تقع عليها المناطق الحضرية، بعد اتخاد التدابير و الإجراءات التي ينص عليها القانون، لاسيما في مجال إدماج أي نوع من الأراضي في القطاع العمراني.

أولا/ تعريف الأرض العامرة: عرفها المشرع في القانون رقم 25/90 بقوله: « **الأرض العامرة في مفهوم هذا القانون هي كل قطعة أرض يشغلها تجمع بنايات في مجالاتها الفضائية وفي مشتملات تجهيزاتها وأنـــــشطتها ولو كانت هذه القطعة الأرضية غير**

مزودة بكل المـــــــرافق أو غير مـــــــــــبنية أو مساحات خضـــــــراء أو حدائق أو تجمع بنايات» (المادة 20 من القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري). ونستخلص من هذا التعريف ان المشرع الجزائري:

1/ بين مشتملات الأرض العامرة: وعدد ما يمكن ان يوجد فوقها وذكر أن الأراضي العمرانية:

– **تتجمع فيها البنايات:** والبنايات التي قد نجدها قد تكون عامة تابعة للدولة كمختلف المرافق العمومية مثلا و الإدارات التي تؤدي خدماتها للجمهور أو تلك التابعة للخواص والمشرع هنا لم يحـــــــــدد عدد تلك البنايات، الأمر الذي يجعل تطبيق هذا المعيار لاعتبار الأرض عامرة، يرد على كل المناطق الحـــضرية التي تتجمع فيها البنايات، وهنا نستنتج العلاقة العكسية بين وجود البنايات وبين المناطق الحضرية، فوجود البنايات يعني أرضا عامرة والأرض العامرة تعني منطقة حضرية، مهما كانت مساحتها، ومهما كان وصف البنايات المقامة فوقها، كأن تأخذ موضعها أفقيا او عموديا، فإننا نكون أمام أرض عامرة لأن المـــــشرع لم يحدد عددا معينا للبنايات التي ذكرها أو شكلا خارجيا يجب ان تكون عليه.

– **تقام عليها التجهيزات:** و هي البنايات التابعة للدولة كالمدارس، البريد و المواصلات، مراكز الأمـــن القضاء، الملاعب الجوارية، دور الثقافة، المستشفيات وغيرها، تؤدي خدمات عامة وتساهم بشكل بالغ الأهمية في دعم الإدارة وتدعيم سلطة الدولة في تسيير المناطق الحضـــــــرية، إلى جانب الخدمات التي تؤديها.

وهي من العناصر التي تتيح هيكلة الإقليـــم و توجيه عمليات التوازن فيه، لأن مساكن من غير وجود التجهيزات العمومية يجعل من المنطقة الحضرية حساسة كما أشار إليها المشرع آنفا، تفتقد الى الخدمة الضرورية، وقد قسمها المشرع بدورها التي تجهيزات عمومية ممركزة وتجهيزات عمومية غير ممركزة وفصل فيها في مضمون المرسوم رقم 227/98 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز (المواد 15 و16 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المؤرخ في 13/07/ 1998م يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز الجريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 15/07/1998م، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 148/09 المؤرخ في 2009/05/02م الجريدة الرسمية عدد 26 المؤرخة في 2009/05/03م).

– **تمارس عليها الأنشطة: من** الأنشطة التي يمكن أن تمارس في الأراضي العامرة هي الأنشطة التجارية المختلفة الممارسة بواسطة المحلات التجارية أو الشركات التجارية أو الأسواق التجارية أو الوكالات المتعددة الخدمات وحتى مناطق النشاطات التي استحدثها المشرع عند استغلاله للاحتياطات العقارية لصالح البلديات بموجب الأمر 26/74 السالف الذكر ، قد تكون من ضمن ما أشار اليه المشرع في سياق النص.

– **تتخللها المساحات الخضراء:** تشكل المساحات الخضراء عنصرا لا بد من توفيره، داخل المناطق الحضرية لما توفره من أنشطة ترفيهية و أبعاد جمالية تضفيها عليها، لأنها المتنفس الوحيد للسكان(القانون رقم 06/07 المؤرخ في 2007/05/13م المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها الجريدة الرسمية 31 المؤرخة في2007/05/13م) .

وتعد الغابات الحضرية و شبه الحضرية أيضا ضمن المساحات الخضراء، التي تولي لها السلطات المحلية بالغ الاهتمام من أجل إعادة تهيئتها لتأثيرها الجيد على الصحة من جهة و مساهمتها الفعالة في القضاء على التلوث الجوي الذي يتسبب فيه دخان السيارات من جهة أخرى و دعما للتوصيات التي صدرت عن منظمة الأغذية و الزراعة التابعة للأمم المتحدة و باعتبار الجزائر عضوا فيها، فإن الولايات التي تتـربع على مساحات معتبرة من هذه الغابات قد تم إعادة الاعتبـــــار لها، من خلال إعادة تهيئتها تحت إشراف لجنة البيـــــئة والنظافة والصحة التابعة للمجلس الشـــــعبي الولائي و خصصت لها أغلفة مالية معتبرة، كما هو الحال بالنسبة للجزائر العاصمة التي تم على مستواها، إعادة الاعتبار إلى تسعة غابات حضرية.

ومن التجارب الرائدة لبعض الدول في مجال الاهتمام بالمساحات الخضراء، تجربة إمارة ابوظبي وسلطنة عمان، أين يتم استنبات وزراعة أشجار النخيل في الشوارع لإنتاج البلح من أجل الاستهلاك العام من جهة واعتباره عملا خيريا من جهة أخرى.

– **تزينها الحدائق:** المقصود بها هنا هي الحدائق العامة والتي يمكن إنشاؤها بموجب قرار وزاري مشترك بين وزراء كل من الداخلية و البيئة و العمران (المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 147/09 المؤرخ في 2009/05/02م الذي يحدد محتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء و كيفيات إعداده و المصادقة عليه وتنفيذه ، الجريدة الرسمية عدد26 المؤرخة في 2009/05/03) و في مضمون هذا المرسوم المشرع يذكر أيضا الحظائر الحضرية و المجاورة للمدينة ذات البعد الوطني ، كما يشير أيضا إلى الغابات الحضرية و إلى الصفوف المشجرة الموجودة في المناطق التي تم تعميرها و التي لم يتم تعميرها بعد و عموما، فهي تشكل مساحات خضراء داخل المناطق الحضرية يتم إعدادها وفـــق مخطط يحين كل 05 سنوات .وهي مجال منظم من طرف مصلحة إدارية تعتمد دليلا توجيهيا، ولكل حديقة عامة ترخيص خاص و تعد كمرفق حضري لقضاء وقت الفراغ في الهواء الطلق(helene, 2000)

2/ المشرع أعطى وصفا للأرض العامرة: من خلال المشتملات التي ذكرها المشرع للأرض العامرة، فإنه يكون بذلك قد أعطى وصفا خارجيا لهذه الأرض، بعيدا عن قوامها التقني الذي نرى أنه يرتبط بالخصائص الطبيعية للأرض كنوعية التربة مثلا وعليه ، فهو لم يذكر أي معيار تقني، كما فعل مع باقي الأراضي الأخرى التي سنتناولها لاحقا يجعل منها أرضا قابلة للبناء فوقها.

ثانيا/ اعتبار الأرض عامرة حتى وإن كانت ناقصة في مشتملاتها : بتمعن مضمون النص " **ولو كانت هذه القطعة الأرضية غير مزودة بكل المرافق أو غير مبنية أو مساحات خضراء أو حدائق أو تجمع بنايات** " نجد أن المشرع بين أن الأرض عامرة حتى وإن لم يوجد بها مرافق، لأن طريقة تسيير المرافق العامة يقتضي تقديم الخدمة وفق مبدأ الاختصاص الإقليمي كما هو الشأن بالنسبة لمرفق القضاء(الامر رقم11/97 المؤرخ في 1997/03/19م يتضمن التقسيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 1997/03/19).

وكذلك بالنسبة للحدائق والمساحات الخضراء وحتى تجمع البنايات، لأن الأراضي العمرانية تختلف من منطـــقة إلى أخرى في مشتملاتها، فكل منطقة تحتاج إلى إمكانيات مالية حتى يتم تجهيزها وفق برامج التنمية المسطرة، لا يزال المشرع في خطابه هذا، متأثرا بالمخططات التوجيهية التي كان يعمل بها، أين كان ينظر إلى التعمير بمبدأ برمجة الوظائف وتوفير العقارات المتعلقة بها ضمن تهيئة قطاعية مجزأة (سعيدوني، 2016).

ثالثا/ الأراضي العامرة تمثل المناطق الحضرية: إن المتأمل في تعريف المشرع للأرض العامرة، يـــجد أن ما تحتويه من مشتملات، بنايات، تجهيزات عمومية وحدائق مهما اختلف أصل ملكيتها، سواء كانت تابعة للدولة أو إحدى هيآتها، تابعة للخواص فرادى أو جماعات أو موقوفة على سبيل الانتفاع بها، فإنها تمثل في مجموعها مجال المناطق الحضرية، بل هي وصف للمناطق الحضرية و ما يمكن أن تحـــتويه من عقارات مختلفة مبنية كانت أو غير مبنية، رغم أن المشرع الجزائري قد أغفل في كل هذا ذكر الطرقات و ما يمكن أن تؤديه في تحديد معالم الأرض العامرة و تسهل عملية التنقل فيها.

رابعا/ الأراضي العامرة تحددها أدوات التعمير: إذا كان المشرع قد وضع معايير معينة من أجل تحديد القوام التقني للأراضي الفلاحية و الصحراوية و الغابية وغيرها من أنواع الأراضي ، فإنه بالنسبة للأراضي العامرة ترك كل المعايير جانبا وأسند أمر تحديدها الى أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ومخطط شغل الأراضي، بدليل نص المادة 39 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيـــــــئة و التعمير التي تنص على ما يلي : **«يتمثل قوام الاراضي المعمرة والقابلة للتعمير كما تحددها ادوات التهيئة والتعمير، من الاراضي التي يقتضيها التشريع حسب طبيعتها القانونية...».**

الفرع الثاني: الأراضي القابلة للتعمير

أولا/ تعريف الأرض القابلة للتعمير: عرف المشرع الجزائري الأراضي القابلة للتعمير بقوله : « **الأرض القابلة للتعمير في مفهوم هذا القانون هي كل القطع الأرضية المخصصة للتعمير في آجال معينة بواسطة أدوات التهيئة والتعمير**» (المادة 21 من القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري) وعليه فإذا كانت الأرض العامرة محددة بوجود البنايات والمرافق المنشاة فوقها وحتى وإن لم تكن مجهزة، فإن الأرض القابلة للتعمير، أراض فضاء مخصصة للتعمير مستقبلا، وقد أصاب المشرع في ذلك، لأن تحديد الاراضي القابلة للتعمير على أساس أنها قطع أرضية مخصصة للتعمير ، يدل على حرصه الشديد في توفير رصيد عقاري داخل المناطق الحضرية، يضمن توفير الحاجة مستقبلا للجيوب العقارية التي يمكن اللجوء اليها لتلبية متطلبات المناطق الحضري ، على المدى القريب أو البعيد بواسطة الأدوات القانونية التي يتم العمل بموجبها، ألا وهي أدوات التهيئة و التعمير.

ثانيا/ تحديد الأراضي القابلة للتعمير: يتم تحديد الأراضي القابلة للتعمير، بواسطة أدوات التهيئة التعمير والمتمثلة بالدرجة الأولى في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وقد بين القانون رقم 29/90 **محتواها** (المؤرخ في 1990/12/01م يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 1990/12/02م المعدل والمتمم.) وكذا المرسوم التنفيذي 177/91 المعدل و المتمم، ضبط كيفية الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، وهو يقسم المنطقة التي يتعلق بها إلى قطاعات حيث تنص المادة 29 من نفس القانون في فقرتها الأخيرة: " **القطاع هو جزء من تراب البلدية يتوقع تخصيص أراضيه لاستعمالات عامة وأجال محددة للتعمير بالنسبة للأصناف الثلاثة الأولى من القطاعات المحددة أعلاه والمسمات بقطاعات التعمير**".

ثالثا/ تقسيم الأراضي القابلة للتعمير إى قطاعات: إن الآجال التي ذكرها المشرع لتعمير الأراضي القابلة للتعمير، هي بمثابة المبرر والحافز القانوني الذي يفسر احتفاظ الدولة، بهذا الرصيد العقاري من جـــهة ومن جهة اخرى، فإن هذا الرصيد العقاري، سيتم استغلاله مـــــــستقبلا وتشيد فوقه البرامج الســـكنية والتجهيزات والمرافق العامة أو مدن جديدة.

وحتى يكون لعملية الاحتفاظ بالعقار تأطير قانوني، فإن الأراضي القابلة للتعمير يتم تقسيمها إلى قطاعات بواسطة أدوات التعمير، ومن بين القطاعات التي تحدد هذه الأراضي:

1/ القطاعات المبرمجة للتعمير: تشمل الأراضي المبرمجة للتعمير على الأمدين القصير والمتوســـــط في آفاق عشر سنوات (10) مع مراعاة جدول الأولويات، بمعنى أنها تتضمن المشاريع التنموية التي سيتم تجسيدها حسب الحاجة، كالمشاريع الاقتصادية، السكنات الاجتماعية، الهياكل الثقافية، المرافق التعليمية الصحية والترفيهية، التي تعزز الاستفادة من كل ما يمكن أن تحتويه المناطق الحضرية، وتتم هذه البرمجة من خلال المصادقة على المشاريع التنموية المتعلقة بكل منطقة حضرية وتخصيص الغلاف المالي المطلوب لتجسيدها على أرض الواقع.

2/ قطاعات التعمير المستقبلية: يشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق عشرين (20) سنة ، وتكون هذه القطاعات خاضعة لارتفاقات عدم البناء عليها مؤقتـــــا ، وهو قيد قانونـي يـــــرد على الأراضي المحددة، بموجب هذه القطاعات وفق أدوات التعمير لتجسيد التخطيط الحضري المحكم الذي يخدم المناطق الحضرية.

إضافة إلى **القطاعات غير القابلة للتعمير** و هي الأراضي التي لا تكون قابلة للتعمير، لا على المدى البعيد و لا على المـــدى المتوسط، لكن يمكن أن يكون تعميرها يخضـــع إلى قواعد وأحكام استثنائية كأن تكون محل استغلال في إطار الاستثمار والاقتصاد العام للدولة خاصة في مجال العقار الصناعي (المرسوم التنفيذي رقم 322/94 المؤرخ في 1994/10/17م يتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 67 المؤرخة في 1994/10/19).

وعموما فإن المشرع فصل في قوام الأراضي العامرة و القابلة للتعمير بقوله: " **يتمثل قوام الأراضي المعمرة والقابلة للتعمير كما تحددها أدوات التهيئة و التعمير ، من الأراضي التي يقتضيها التشريع حسب طبيعتها القانونية** " (المادة 39 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير)، بمعنى أن هذا النوع من الأراضي يخضع في تحديده، إلى أدوات التهيئة و التعـــمير، وبالتالي يمكن تحويل قوام أي نوع أخر من الأراضي التي لها قوام تقني مختلف، إلى أراض قابلة للتعمير بموجب القانون، كلما دعت الضرورة إلى ذلك ، بدليل المادة التي تلتها: "**يمكن للبلدية في إطار تطبيق أدوات التهيئة و التعمير ، أن تكون محفظة عقارية قصد إشباع حاجاتها للأراضي من أجل البناء**" (المادة 40 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير.)

و منه فإن المشرع من خلال هذا النص يشير صراحة إلى أن البلدية هي المسؤول الأول، عن تطبيق ادوات التهيئة والتعمير وأنها مكلفة بتكوين محفظة عقارية رغم أن القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري يسلم تسيير هذه المحفظة إلى الوكالات العقارية ، إلا أن الدور البارز للبلدية يمكنها، من رفع حاجـــتها من الأراضي القابلة للبناء إلى الجهات المعنية، لاتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة ومن بين الأساليب القانونية المتاحة و وفق الإجراءات المتطلبة، قد يتم اللجوء إلى نزع الملـــكية من أجل المنفعة العمومية أو إلى الاقتناء أو إلى إلغاء تصنيف ما لأراضـ من قوام تقني، مختلف و تحويلها إلى أراض قابلة للبناء، و نذكر على سبيل المثال، عملية إدماج الاراضـــي الفلاحية في القطاع العمراني .

الفرع الثالـــث: أراضي ذات قوام تقني مختلف

هناك أراض أخرى حدد المشرع الجزائري قوامها التقني ورغم أنها تختلف عن القوام التقني للأراضي العمـــرانية، إلا أن الواقع يجعل البعض منها مناطق حضرية، آهلة بالسكان والمرافق والتجهـــيزات العمومية، وقد تمـــثل في مجملها كل المساحة التي تقع عليها المناطق الحضرية كالأراضي الصحراوية.

أولا/ الأراضي الفلاحية او ذات الوجهة الفلاحية، عرف المشرع الجزائري الأراضي الفلاحية بقوله: « **هي كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استهلاكا مباشرا أو بعد تحويله» (** المادة 04 من القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري). ومن هذا التعريف نستنتج أن المشرع الجزائري قد وضع جملة من المعايير هي:

1/ معدل إنتاج الأرض سنويا أو خلال عدة سنوات، وهذا لتحديد مدى خصوبتها وغناها بالمواد المساعدة على توفير أكبر قدر ممكن من الثمار.

2/ طبيعة منتوج هذه الأرض الفلاحية والوجهة التي سيكون عليها، إما للاستهلاك الحيـــواني كالأعلاف وغيرها أو للاستهلاك البشري كالقمح وغيره أو أنه سيدخل في مجال الصناعات التحويلية كالقطن مثلا.

وتخضع الأراضي الفلاحية في تصنيفها إلى ضوابط علم التربة والانحدار والمناخ والسقي، وتصـــنف إلى **الأراضي الخصبة جدا، حيث** تكون طاقاتها الإنتاجية عالية و تتميز أراضيها بالعميق و التربة الجيدة المســقية أو القابلة للسقي، وهناك **الأراضي الخصبة** التي تكون أراضيها متوسطة العمق، مســقية أو قابلة للســـــقي أو الأراضي الحسنة العمق غير المسقية، الواقعة في مناطق رطبة أو شبه رطبة ولا تحتوي على أي عائق طوبوغرافي، ثم إلى **الأراضي المتوسطة الخصب** التي تشمل بدورها الأراضي المسقية التي تحتوي على عوائق متوسطة في الطبوغرافية، وفي العمق ،الأراضي غير المسقية المتوسطة العمق ونسبة الأمطار فيها متغيرة، ولا تحتوي على عوائق طبوغرافية ، والأراضي غير المسقية التي تحتوي على عوائق متوسطة في الطبوغرافية وفي العمق ورسوخها كبير ونسبة الأمطار فيها متغيرة، و أيضا الأراضي غير المسقية المتوسطة العمق، ونسبة الأمطار فيها متوسطة أو مرتفعة مع عوائق متوسطة في الطبوغرافية كما صنف المشرع أيضا الأراضي الفلاحية إلى **الأراضي الضعيفة الخصب** و هي الأراضي التي تحـــتوي على

عوائق طبوغرافية كبيرة، وعوائق في نسبة الأمطار، والعمق والملوحة، والبنية والانجراف (المواد من 05 الى 09 من القانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري).

والمشرع الجزائري في مضمون المادة 48 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير و في إطار وضع القواعد المتعلقة بالبناء في هذه الأراضي، يستعمل مصطلحا مغايرا، لما نص عليه قانون التوجيه العقاري، حيث نص على الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيد و حصر حقوق البـــناء فيها في البناءات الضرورية للاستغلال الفلاحي والبناءات ذات المنفعة العمومية، التي يجب إدراجها في مخطط شغل الأراضي و أنه في حالة غياب مخطط شغل الأراضي فإنه يمنح الترخيص بالبناء، بعد استشارة الوزارة المكلفة بالفلاحة (المادة 49 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير) في حين قانون التوجيه العقاري نص في المادة 36 منه على تحويل وجهة الأراضي الفلاحية المصنفة أراضي خصبة جدا وخصبة، إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير بموجب القانون و نصت المادة 36 فقرة 02:"**تحدد كيفيات التحويل وإجراءاته عن طريق التنظيم طبقا للتشريع المعمول به في الإطار نفسه وفي الأصناف الأخرى**". والنص التنظيمي الذي أشار إليه المشرع لم يصدر لحد الآن، لأنـــــــــه من الصعب بمكان تحويل الأراضي الفلاحية الخصبة و الخصـــــــــبة جدا الى أراض قابلة للتـــعمير و في المقابل لهذا الطرح، نجد أن البحث العلمي يسعى في مجال تحويل الأراضي القاحلة في بعض المناطق الى اراضي خضراء تنتج الكثير (القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2018/07/12م يتضمن إنشاء محطات تجريبية لمركز البحث العلمي و التقني حول المناطق القاحلة، الجريدة الرسمية عدد 58 المؤرخة في 2018/10/03م).

وعليه فإن الأراضي الفلاحية، لها قوام تقني مختلف تماما عن الاراضي العمرانية ، و البناء فوقها يحتاج الى إجراءات و ضرورة معينة، أما أن يتم تحويل وجهتها الفلاحية، فان ذلك يتم بموجب القانون و وفق اليات معينة كألية إلغاء التصنيف، بعد إجراءات التحقيق التي يقوم بها الأعوان المختصون، للتأكد من أن الأرض الفلاحية المعنية لم تعد صالحة للفلاحة، ويمكن تحويل وجهـــتها إلى أراض قابلة للبـــــــــناء عليـــها و تخصيصها في الوقت ذاته لإنجاز مشاريع تنموية، لتصبح بذلك امتدادا وتوسعا في مجال المناطق الحـضرية (المرسوم التنفيذي رقم 370/12 المؤرخ في 2012/10/24م يتضمن إلغاء تصنيف قطع أراض فلاحية وتخصيصها لإنجاز مشاريع عمومية للتنمية، الجريدة الرسمية عدد 59 المؤرخة في 2012/10/28) والذي تضمن ملحقا فيه قائمة لثمانية عشر 18 ولاية تم فيها إلغاء تصنيف أراض فلاحية، كانت أغلبها مستثمرات فلاحية جماعية وفردية ليتم تخصيصها أراضي عمرانية في غالبها لإقامة منشآت عليها، كمراكز التدريب للدرك الوطني ومستشفيات ومدارس، لكن ما لفت الانتباه، هو تخصيص إحدى هذه الأراضي إلى مقبرة.

أما عن الآثار المترتبة عن تحويل الأراضي الخصبة والخصبة جدا، فقد نصت المـــــــادة 37 /01 من القانون رقم25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري على: "**يجب أن يترتب عن كل تحويل تعويض لفائدة الدولة والجماعات المحلية مقابل نقص القيمة الناجم عن هذا التحويل في إطار تطبيق أحكام المادة 36 أعلاه**"

ثانيا/الأراضي الرعوية: النص الوحيد الذي جاء به المشرع الجزائري ، المتعلق بتنظيم عملية الرعي و حماية هذا النوع من الأراضي هو الأمر 43/75 المتضمن قانون الرعي(الأمر رقم 43/75 المؤرخ في 1975/06/17م المتضمن قانون الرعي، الجريدة الرسمية عدد 54 الصادرة في 1975) و رغم إلغائه ضمنيا بإلغاء قانون الثورة الزراعية، فإنه لم تصدر إلى حد الآن نصوص تنظم هذا النوع من الأراضي، كما أشار إلى ذلك المشرع الجزائري في مضمون نص المادة 64 من القانون 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري .

و قد عرف المشرع الجزائري الأراضي الرعوية بأنها: "**الأراضي الرعوية في مفهوم هذا القانون هي كل أرض يغطيها عشب طبيعي كثيف أو خفيف يشتمل نباتات ذات دورات نباتية سنوية أو متعددة السنوات وعلى شجيرات أو أشجار علفية، تستغل مدة سنوات**

في رعي الحيوانات " (المادة 11 من القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري) وفي هذا التعريف، يكون المشرع قد أخذ بمعيار ما ينمو فوق هذا النوع من الأراضي من أعشاب و نباتات و أشجار و هو معيار يمكن لأهل الاختصاص التمكن من تحديده، أما معيار عدد السنوات التي كانت ترعى فيها الحيوانات فوق تلك الأراضي، فنرى أنه من الصعب بمكان تحديده.

كما أتى المشرع أيضا على تعريف الأرض ذات الوجهة الرعوية بنصه: " **الأرض ذات الوجهة الرعوية في مفهوم هذا القانون هي كل أرض عارية تساوي نسبة الأمطار فيها أو تفوق 100 ملم، وهي وليدة مراع سابقة تدهورت أو التي يمكن إحياؤها وبعث الأنواع النباتية السابق بيانها فيها من جديد بفضل استخدام تقنيات ملائمة وتدخل في الأرضي ذات الوجهة الرعوية جميع الأراضي التي يحسن استعمالها في تخصيص المراعي الدائـــمة أو إعادة تخصيصها لأسباب علمية بيئوية واقتصادية بغية المحافظة على الأراضي ومثل ذلك الأراضي الأحراش وأراضي الحبوب الواقعة في منطقة تقل نسبة الأمطار فيها عن 300 ملم والناتجة عن إصلاح المراعي الهضبية أو المساحات الحلفائية القديمة وحرثـــــــها** "(المادة 12 من القانون 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري) و من هذا التعريف نجد أنه من أجل تحديد الاراضي ذات الوجهة الفلاحية، وضع المشـــرع العدـــــيد من المعايير، كنسبة تساقط الأمطار، تدهور مراعي سابقة، فهل بتوافر إحداها تعد الأرض ذات وجهة رعوية؟ أم أنه لا بد من توافرها جميعها؟ كما ذكر مصطلح **الأرض العارية** الذي يشير على الأغلب إلى الأرض غير المبنية أو الأرض غير المجهزة.

ثالثا/ الأراضي الغابية: نظم المشرع الجزائري أحكام هذا النوع من الأراضي، بموجب القانون رقم 12/84 : **«تخضع للنظام العـام للغابات كل من: الغابات، الأراضي ذات الطابع الغابي، التكوينيات الغابية الأخرى**" (المادة 07 من القانون رقم 12/84 المؤرخ في 06/23/ 1984م المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية عدد26 المؤرخة في 1984/06/26)

وقد ذكر المشرع في هذا التعريف ثلاثة أوصاف للعقار ، يمكن أن تمثل جميعها نظاما غابيا يخضع للقانون ثم اضاف يعرف الغابة: " **يقصد بالغابات جميع الأراضي المغطاة بأنواع غابية في حالة عادية**" ، وكان الأجدر بالمشرع، حذفه لكلمة أنواع غابية وتصبح **أشجار أو نباتات غابية** ...ثم عرف التجمعات الغابية بقوله: " **يقصد بالتجمعات الغابية في حالة عادية كل تجمع يحتوي على الأقل مائة شجرة في الهكتار الواحـــد في حالة نضج في المناطق الجافة وشبه الجافة، ثلاثمائة شجرة في الهكتار الواحد في حالة نضـــــــج في المناطق الرطبة وشبه الرطبة**"، ثم جاء على تعريفها بموجب قانون التوجيه العقاري بقوله هي: « **كل أرض تغطيها غابة في شكل نباتات تفوق كثافتها 300 شجرة في الهكتار الواحد وفي المنطقة الرطبة وشبه الرطبة و100 شجرة في المنطقة القاحلة وشبه القاحلة على أن تمتد مساحتها الكلية إلى ما فوق 10 هكتارات متصلة**" (المادة 13 من القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري) .

وما يلاحظ على هذا التعريف أن المشرع أخذ بمعيار كثافة الأرض بالأشجار في المناطق الرطبة و شبه الرطبة وتعتبر المناطق الرطبة كل وسط تغمره المياه كليا أو جزئيا، أو به نسبة من المياه أو الرطوبة خلال كامل السنة أو لفترة مؤقتة و المنطقة الرطبة قد تكون طبيعية أو اصطناعية ، وهو التعريف الذي ورد في اتفاقية رامسار الدولية التي تم التوقيع عليها في 1971/02/02 في مدينة رامســـــار الايرانيـــة، وهذا التاريخ هو اليوم العالمي للمناطق الرطبة والمحوري في تزويد المياه الجوفية وتطهير المياه والحماية من الفيضانات والجفاف وحماية الوديان وحوافها من الانجراف، وحماية الساحل من العواصف.وكذا المنطقة القاحـــــــلة و شبه القاحلة، و ها هو المشرع مرة أخرى، يتبنى فكرة المناطق لوضع معايير تحديد الاراضي الغابية ، وقد يكون الداعي إلى ذلك هو أهمية الثروة الغابية في المجال الاقتصادي والأهم منه المجال البيئي.

ورغم ذلك فإن ما أشرنا إليه بخصوص الأراضي الفلاحية فيما يخص إلغاء تصنيفها نؤكده هنا بالنسبة للأراضي الغابية؛ لأنه في حالة ما إذا كانت هناك ضرورة لتوسعة المجال الحضري، فإن الأمر يستدعي إلغاء تصنيف الأراضي الغابية وتحويل وجهتها، حتى يمكن اعتبارها أراضي قابلة للتعمير وتدخل في مجال المناطق الحضرية بموجب أدوات التهيئة والتعمير.

كما يطرح هذا التعريف تساؤلا جوهريا حول هذا التعداد الذي جاء به المشرع، وماذا لو كان العدد الموجود للأشجار دون ذلك؟ ومن وجهة نظرنا، فإن تحديد عدد الأشجار المذكور ب 300 شجرة مبالغ فـــــيه حتى نطلق على أرض معينة بأنها أرض غابية وإلا فالأراضي التي لا تتوافر على الـــــعدد المطـــلوب من الأشجار ستكون عرضة للاندثار.

أما الأراضي ذات الوجهة الغابية فهي «.. **في مفهوم هذا القانون كل أرض تغطيها نباتات طبيعية متنوعة في قامتها وفي كثافتها وتتفرع عن تدهور الغابات بسبب قطع الاشجار او الحرائق. وتشمل هذه الاراضي الاحراش والخمائل وتدخل في هذه التكوينات القمم الغابية الجبلية والتكوينات المخـــــشوشبة أو الضرورية لحماية المناطق الساحلية** " (المرسوم التنفيذي رقم 238/11 المؤرخ في 2011/07/09م يتضمن إلغاء تصنيف قطع أراض تابعة لغابات الأملاك الوطنية في ولايات بجاية والجزائر وجيجل من النظام الغابي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 39 المؤرخة في 2011/07/13م) .

أما التكوينات الغابية فقد عرفها المشرع بأنها "**النـــــــباتات على شكل أشجار المكونة لتجمعات أشجار وشرائط و مصدات للرياح وحواجز مهما كانت حالتها**" (المادة 11 من القانون رقم 12/84 يتضمن النظام العام للغابات) . والمشرع بهذا التعريف يحاول جاهدا التوسيع من دائرة العقارات التي تشكل الأراضي الغابية، نظرا لأهميتها في مجال البيئية و ما توفره من هواء نقي ومحيط تعيش فيه الكثير من المخلوقات على اختـــــــلافها وفي المجال الاقتصادي، من خلال توفير مواد خام كثيرة، كالأخشاب والفلين اللدان يدخلان في صناعة الأثاث، كما تعد الغابات وجهة معظم ساكني المناطق الحضرية للترفيه و الاستجمام.

رابعا/ الأراضي الحلفائية: هي الأراضي التي ينمو فيها نبات الحلفاء (المادة 16 من القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري) و قد ذكر المشرع عند تعريف الأراضي الحلفائية مصطلح "**المساحة الحلفائية**" بأنها "**الأرض التي تغطيها تكوينات نباتية هضابية مفتوحة وغير منظمة** " على خلاف القوام التقني لبعض الأراضي التي دكرها المشرع وعدد أنواع النباتات التي يمكن ان تنمو فيها فانه في تعريف الأراضي الحلفائية، أشار فقط الى المكان، الذي تتواجد به وهي منطقة الهضاب وإلى كونها غير منظمة مما اسبغ على تعريفه بعض الغموض، أما **الأراضي ذات الوجهة الحلفائية** فهي " **كل أرض تغطيها تكوينات نباتية طبيعية تتفرع عن تدهور المساحات الحلفائية بسبب الرعـــــــي أو الحرق أو التعرية أو الحرث أو من جراء ظروف مناخية جد غير مواتية** " (المادة 17 من القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري).

وفي هدا التعريف ذكر المشرع الأسباب، التي تؤدي الى اعتبار الأرض ذات وجهة حلفائية، كالرعي، التعرية، الحرث او بسبب الظروف المناخية و كان الأجدر أن يقدم تعريفا أدق؛ لأن تحول القوام التقني للأرض من حلفائية إلى أرض **ذات** وجهة حلفائية بسبب الرعي قد يجعلها أرضا رعوية بدل ان تكون **ذات** وجهة حلفائية و الحرث يجعل منها أرضا فلاحية وقابلة للزراعة.

ومنه فالأراضي الحلفائية، سميت كذلك، نسبة لانتشار نبات الحلفاء فيها، الذي تأقلم مع الظروف المناخية التي تسود تلك المناطق وهي تشكل القوام التقني للأراضي، التي تدخل في إقليم العديد من الولايات وحددها المشرع **بمنطقة الهضاب** وبالتالي هي تشكل مختلف مناطقها الحضرية ولكن بعد تحويل وجهة مساحات معتبرة منها الى أراض عمرانية.

خامسا/ الأراضي الصحراوية : لم يأخذ المشرع الجزائري بمعيار كثافة الأشجار ولا بمعيار خصوبة الأرض أو معدل الإنتاج في الارض، بل أخذ بمعيار معدل سقوط الأمطار في تعريفه للأراضـــــي الصـــحراوية هو ما جاء في مضمون المادة 18 من القانون 25/90 بقولها:« **الأرض الصحراوية في مفهوم هذا القانون هي كل أرض تقع في منطقة تقل نسبة الأمطار فيها عن 100 ملم** »،

ومن هذا التعريف نرى أن المشرع باعتماده على معيار نسبة سقوط الأمطار، يشير إلى عامل المناخ وطبيعة الحياة فوق هذه الأراضي، كما يشير أيضا إلى ارتباط عامل سقوط الأمطار بالنشاط الفلاحي، لذا نجده يتابع أحكامه بالنص في مضمون المادة 19 من نفس القانون: « **يحدد قانون خاص قواعد وأدوات وكيفيات تدخل الدولة والجماعات المحلية لتهيئة الأراضي الصحراوية قصد تحويلها إلى أراض فلاحية** » وهو الأمر الذي اتجه إليه فيما بعد ضمن قوانين الاستثمار واستصلاح الأراضي في الجنوب .

و الأراضي الصحراوية في الجزائر تمثل أكثر من 80% من مساحتها الإجمالية وهناك إحدى وعشرون (21) ولاية من بين 48 ولاية المكونة للقطر الجزائري، تقع جميعها في الصحراء وهي غرداية (47) الوادي (39)، الأغواط (03) ورقلة (30)، النعامة (45)، إليزي (33)، بشار (08)، تندوف (37) تمنراست (11)، أدرار (01) تقع في الصحراء و تضم هذه الولايات مناطق حضرية معتبرة ورغم هذا القوام التقني أنها صالحة للبناء والتعمير (المرسوم التنفيذي رقم 27/14، المؤرخ في 2014/02/01م يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 2014/02/12). وأنه إذا ما تم توفير الإمكانيات اللازمة، كما هو الشأن بالنسبة لبلدان أخرى فإنها ستصبح مناطق حضرية بامتياز، كما هو الشأن في دول عربية أراضيها هي الأخرى صحراوية، كدولة الإمارات العربية المتحدة و منها إمارة دبي التي أصبحت بلد الحضارة و الازدهار نتيجة تجسيد الاهتمام بكل أشكال الحضارة، وكذا السعودية والكويـــت في الخليج العربي، فهي جميعها تشهد تجارب ناجحة في خلق مناطق حضرية و بمقاييس دولية، بما فيها إقامة ناطحات السحاب.

وعليه فما دامت المناطق الحضرية تتشكل من أراض صحراوية، فإن هذه الأخيرة تدخل ضمن طبيعتها القانونية ومعيار سقوط الأمطار ليس مانعا من إقامة البنايات المختلفة عليها عامة كانت أو خاصة، بل قد تكون مستقبلا وجهة للتعمير بكل أشكاله، سواء من أجل توفير الأوعية العقارية للبرامج السكنية، أو لإقامة المنشآت الاقتصادية أو المشاريع الاستثمارية، **فهي وجهة الآلاف من سكان الشمال الجزائري الباحثين عن مناصب الشـــغل في حقول البترول،** و نأمل مستقبلا ان تكون وجهة التعمير و الانشاء، كما أن طبيعتها الخلابة تجعل منها وجهة سياحية بامتياز.

وفي الختام فإن كل المعايير التي اعتمدها المشرع الجزائري، في تحديد القوام التقني للأملاك العـــقارية لا تحول دون قيام البنايات عليها وبالتالي اعتبارها مناطق حضرية ،لأنه بالأساس لم يضع أي معيـــار في تحديده للقوام التقني للأراضي العامرة أو القابلة للتعمير، بل ترك تحديدها مرتبط بأدوات التعمير وقد كان صائبا الى أبعد الحدود، لأن كل أنواع الأراضي التي ذكرها في قانون التوجيه العقاري، يمكن أن تتغير بفعل الطبيعة و تزول خصائصها التقنية، إلا الأراضي العمرانية التي ستظل في تغيير مستمر من حيث المساحة التي تتسع دون أن تضيق، بفعل الإنسان و مظاهر التحضر.

و قد استعمل المشرع الجزائري، مصطلحات أخرى متنوعة أضفى من خلالها وصفا معينا على الأراضي و منها الأراضي الجرداء وكان الأجدر بالمشرع الجزائري، أن يستعمل مصطلح الأراضي الخالية كما فعل المشرع اللبناني (الدين، 1992) وهي الأراضي التي يصعب استغلالها في الزراعة ، كما جاء أيضا بمصطلح الأراضي العارية و الأراضي الفضاء التي تدخـــــل في مساحات التعمير، في مواضع كثيرة من الأحكام القانونية المتعلقة بالعقار، و هذا دليل على أنه، كلما أراد التعبير عن وضعية معينة للعقـــارات، لا يعبر عنها لا بمنظور الأصنـــــــاف و لا بمنظور القوام التقني ، بل حسب وضعيتها و صورتها الظاهرة.

الخاتمة

بعد دراسة موضوع الطبيعة القانونية للأملاك العقارية في التشريع الجزائري، والذي يتلخص في بحث الأحكام القانونية الخاصة بالأصناف الثلاثة للأملاك العقارية المعترف بها في القانون الجزائري، والمتمثلة في: الأملاك العقارية الوطنية، والأملاك العقارية الخاصة ، والأملاك العقارية الوقفية، وكذا قوامها التقني من حيث طبيعة الأراضي التي يمكن أن تكون عليها تلك الأصناف من خلال المعايير التي اعتمد عليها المشرع، **فإننا نخلص إلى النتائج التالية:**

بالنسبة للأصناف القانونية للأملاك العقارية فإن تنظيمها من الناحية القانونية يحتاج إلى إعادة صياغة وإلى تكريس أكثر لجانب الحماية القانونية والتي ستتجسد بطبيعة الحال من خلال الحماية القضائية، لاسيما وأن صعوبة تطويع الأنظمة العقارية الخاصة إضافة إلى بعض النصوص القانونية الخاصة، يحول دون توفير الحماية اللازمة خاصة للأملاك العقارية الوطنية وتبديدها والاستيلاء عليه.

ورغم الاعتراف القانوني بالأملاك العقارية الوقفية وتنظيمها في نصوص خاصة، إلا أنها لم تحظ هي الأخرى بالحضور الكافي من خلال ممثليها القانونيين في بعض اللجان الخاصة لدراسة وضعيات عقارية استثنائية مثل القانون رقم 15/08 المتعلق بمطابقة البنايات واتمام انجازها، حيث نسجل غيابا تاما لممثل هذا الصنف من الأملاك العقارية.

كما أن المعايير التي اعتمد عليها المشرع في تحديد القوام التقني للأراضي تعد معايير غير مقنعة ضمنيا وميدانيا؛ لأن المشرع عندما يضع معايير خاصة بالأراضي الصحراوية مثلا وينص على معيار نسبة تساقط الأمطار فهو بذلك يضع أساسا بعيدا عن أهداف التنمية وحقيقة الأراضي الصحراوية الجزائرية التي تزخر برصيد مائي جوفي معتبر يمكنها من أن تصبح وجهة فلاحية وسياحية وصناعية بامتياز.

التوصيات :

أولا/ تعديل المواد المتعلقة بموضوع القوام التقني للأملاك العقارية التي يتضمنها القانون رقم 25/90 المتضمن قانون التوجيه العقاري المعدل والمتمم بما يتناسب و وضع معايير جديدة مقبولة وملائمة، لأن الأراضي الصحراوية هي توجه معماري وفلاحي وسياحي بامتياز، والدليل على ذلك هو ما آلت إليه دول الخليج بصفة عامة من بلدان حضارية فيها ناطحات السحاب وبلدان زراعية منتجة بعد أن كانت أراضيها صحراء قاحلة.

ثانيا/ تعديل القانون رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية وذلك بوضع احكام قانونية تتلاءم وطبيعة التعاملات الواردة على هذه الأملاك وكذا النصوص التنظيمية المتعلقة به لاسيما أحكام المرسوم التنفيذي رقم 427/12 المؤرخ في 2012/12/16 م الذي يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة الصادر بالجريدة الرسمية عدد 69.

ثالثا/ استكمال عملية المسح العام للأراضي ورقمنتها، بما يضمن بيانات دقيقة وإحصاءات رسمية لجميع الأصناف العقارية الموجودة.

قائمة المصادر والمراجع

النصوص الرسمية

<u>الدساتير</u>

1. دستور الجمهورية الجزائرية 1989م المعدل بموجب دستور 1996 ل1996/11/28 م المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 1996/12/07، الجريدة الرسمية عدد76 المؤرخة في 1996/12/08، معدل بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 2002/04/10، الجريدة الرسمية، عدد 25 المؤرخة في 2002/04/14 و القانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15، الجريدة الرسمية عدد 63 المؤرخة في 2008/11/16 و القانون 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 ، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 03/07/ 2016م.

القوانين

1. الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26م المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم الجريدة الرسمية عدد 78 المؤرخة في 1975/09/30م.
2. الأمر رقم 43/75 المؤرخ في 1975/06/17م المتضمن قانون الرعي، الجريدة الرسمية عدد 54 الصادرة في 1975م.
3. القانون رقم 11/84 المؤرخ في 1984/06/09م المتضمن قانون الأسرة، الجريدة الرسمية عدد 24 المؤرخة في 1984/06/12م المعدل والمتمم
4. من القانون رقم 12/84 المؤرخ في 1984/06/23 المتضمن النظام العام للغابات الجريدة الرسمية عدد26 المؤرخة في 1984/06/26م.
5. القانون رقم 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المعدلة بالمادة 2 من القانون 14/08 المؤرخ في 2008/07/20م ,الذي يعدل ويتمم القانون 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 10 المؤرخة في 2008/08/03م.
6. القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01م يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 1990/12/02م المعدل والمتمم.
7. الامر رقم11/97 المؤرخ في 1997/03/19م يتضمن التقسيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 997/03/19).
8. القانون رقم 01/02 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية عدد 08 المؤرخة في 2002/02/06م.
9. القانون رقم 02/07 المؤرخ في 2007/02/27م يتضمن تأسيس اجراء لمعاينة حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري، الجريدة الرسمية عدد 15 المؤرخة في 2007/02/28م.
10. القانون رقم 06/07 المؤرخ في 2007/05/13م المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها الجريدة الرسمية 31 المؤرخة في2007/05/13م.
11. القانون رقم 15/08 المؤرخ في 2008/07/20م الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات واتمام انجازها، الجريدة الرسمية عدد 44 المؤرخة في 2008/08/03م.

المراسيم

1. المرسوم رقم 212/85، المؤرخ في 1985/08/13م يحدد شروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها و شروط اقرار حقوقهم في التملك و السكن، الجريدة الرسمية عدد 84 المؤرخة في 1985/08/14م.

2. المرسوم التنفيذي رقم 234/89 المؤرخ في 1989/12/19م المتضمن انشاء وكالة وطنية لمسح الأراضي، الجريدة الرسمية عدد 54 المؤرخة في 1989/12/20م.
3. المرسوم التنفيذي رقم 322/94 المؤرخ في 1994/10/17م يتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 67 المؤرخة في 1994/10/19م.
4. المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المؤرخ في 1998/07/13م يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز الجريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 07/15/م1998، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 148/09 المؤرخ في 2009/05/02 الجريدة الرسمية عدد 26 المؤرخة في 2009/05/03م.
5. المرسوم التنفيذي رقم 147/09 المؤرخ في 2009/05/02 م الذي يحدد محتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء وكيفيات اعداده والمصادقة عليه وتنفيذه، الجريدة الرسمية عدد26 المؤرخة في 2009/05/03م.
6. المرسوم التنفيذي رقم 238/11 المؤرخ في 2011/07/09 م يتضمن إلغاء تصنيف قطع أراض تابعة لغابات الأملاك الوطنية في ولايات بجاية والجزائر وجيجل من النظام الغابي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 39 المؤرخة في 2011/07/13م.
7. المرسوم التنفيذي رقم 370/12 المؤرخ في 2012/10/24م. يتضمن إلغاء تصنيف قطع أراض فلاحية وتخصيصها لإنجاز مشاريع عمومية للتنمية، الجريدة الرسمية عدد 59 المؤرخة في 2012/10/28م.
8. المرسوم التنفيذي 427/12 المؤرخ في 2012/12/16 م يحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية عدد 69 المؤرخة في 2012/12/19م.
9. المرسوم التنفيذي رقم 27/14 المؤرخ في 2014/02/01م يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخة في 2014/02/12م.

القرارات

1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2018/07/12م يتضمن إنشاء محطات تجريبية لمركز البحث العلمي والتقني حول المناطق القاحلة، الجريدة الرسمية عدد 58 المؤرخة في 2018/10/03م.

الكتب

باللغة العربية

1. إدوارد عيد، الأنظمة العقارية، منشأة المعارف، 1988م.
2. جورج نوفل الشدراوي، حق الملكية العقارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، 2006م.
3. مصطفى الجمال، نظام الملكية، الطبعة الثانية، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية.
4. محمد وحيد الدين سوار، حق الملكية في ذاته، الكتاب الأول، دار الثقافة، عمان، الأردن، 1993م.
5. خالد رمول، الإطار القانوني والتنظيمي لأملاك الوقف في الجزائر، دار هومة، الطبعة الثانية، 2006م.
6. عمار علوي، الملكية والنظام العقاري في الجزائر، دار هومة، 2004م.

باللغة الفرنسية

01- Marie Hélène : JARDIN-VOCABULAIRE, Ed du patrimoine paris 2000

المقالات العلمية

1. عبد الفتاح الذهبي، سياسة أعداد التراب الوطني بالمغرب في أفق الألفية الثالثة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 30، جانفي، فيفري،2000م.
2. معاوية سعيدوني ، أزمة التحديث و التخطيط العمراني في الجزائر، جذورها، واقعها ،أفاقها ، مجلة عمران، المركز العربي للأبحاث ، بيروت –لبنان، المجلد الرابع، العدد 16 ،2016م.
3. محمد لعشاش، ضمانات حماية الملكية العقارية الخاصة في إطار قانون نزع الملكية رقم 11/91 المعدل والمتمم، مجلة معارف، جامعة البويرة، العدد20، 201م.

دور الأردن في مكافحة الإرهاب الدولي

in Fighting Against the International Terrorism Jordan's Role

الدكتور علي موسى الددا

أستاذ العلاقات الدولية المساعد – جامعة العلوم التطبيقية– البحرين

ملخص:

يعدّ الأردن في مقدّمة الدول التي تحارب التطرف والإرهاب، ضمن نهجٍ شموليّ مستندٍ إلى أبعاد تشريعية، وفكرية، وأمنية، وعسكرية. وينطلق موقف الأردن من ظاهرةِ الإرهاب بشكل أساسي، من رسالة القيادة الهاشمية وشرعيتِها، ومن التكوين الثقافي للشّعب الأردني الذي يحترم الاعتدال، ويرفض التطرف، واستخدام الدين، والأيديولوجيات، لبثّ العنف، والكراهية، والتحريض على الإرهاب. ويعمل الأردن مع المجتمع الدولي، لصياغة نهجٍ شموليّ للتعامل مع خطر الإرهاب، الذي لم يعد مجرّدَ تحدٍّ يواجه دولةً أو منطقةً أو مُكَوّناً بعينِه، بل هو استهدافٌ يصل درجةَ التهديد، ويطال المجتمعَ الدولي بأسره. كما أن أكثر ضحايا الإرهاب هم من المسلمين أنفسهم؛ فهذا الوباء لا يميّز بين ملّة وأخرى أو عرْق وآخر، بل يسعى لتفتيت المجتمعات، ويجد بيئته الحاضنة في الخراب، والتهجير، وفي الترويع، والقتل، والاحتلال. ومنذ بداية تولّي جلالة الملك عبد الله الثاني الحكم، ومع هذه الظروف والتحديات، فقد اهتمّ بتأطير صورة الأردن في مواجهة الفكر المتطرف والممارسات الإرهابية، وأولى هذا الخطر حيزاً مهمّا من جهوده داخليًا وخارجيًا، وقدّم مقاربات فكرية، وسياسية جوهرية في هذا المجال، وحرص على تضمين خطاباته في المناسبات الدولية، ما يقدّم رؤيته الفكرية بوضوح حول حقيقة الإسلام، ومخاطر التطرف والإرهاب، وسبل مواجهة هذه الظاهرة المغذية لظاهرة الخوف من الإسلام، ولموجات العنف في عالمنا المعاصر.

كلمات مفتاحية:

الإرهاب الدولي، التحالف الدولي، مكافحة الإرهاب، الأردن.

Corresponding author E-mail: dr.alidada@yahoo.com – ali.aldada@asu.edu.bh*

Abstract:

Jordan is at the forefront of countries fighting extremism and terrorism, within a holistic approach, based on legislative, intellectual, security and military dimensions. Jordan's position on the phenomenon of terrorism stems mainly from the message of the Hashemite leadership and its legitimacy, and from the cultural formation of the Jordanian people who respect moderation and reject extremism and the use of religion and ideologies to spread violence, hatred and incitement to terrorism. Jordan is working with the international community to formulate a holistic approach to deal with the threat of terrorism, which is no longer just a challenge facing a specific country, region or component, but rather a threat that reaches the level of threat and affects the entire international community. Likewise, most of the victims of terrorism are Muslims themselves, as this epidemic does not discriminate between one sect and another, or one race and another, but rather seeks to fragment societies, and finds its incubating environment in devastation, displacement, intimidation, killing and occupation. Since the beginning of His Majesty King Abdullah II's accession to power, and with these circumstances and challenges, he has been concerned with framing Jordan's image in the face of extremist ideology and terrorist practices. International events, which clearly present his intellectual vision on the reality of Islam, the dangers of extremism and terrorism, and ways to confront this phenomenon that feeds the phenomenon of Islamophobia, and the waves of violence in our contemporary world.

Keywords:

International terrorism, the international coalition, combating terrorism, Jordan.

المقدمة :

عانى الأردن كثيرًا، في العقود الماضية من الإرهاب، حيث يعتبر الأردن في طليعة الدول التي تحارب الإرهاب والتطرف بشكل كبير، مستنداً إلى أبعاد تشريعية، وفكرية، وأمنية، وعسكرية. ولقد ظهر الإرهاب كفاعل أساسي في تشكيل العلاقات الدولية منذ أواسط السبعينيات من القرن الماضي، ووصل إلى قمّة تأثيره بعد أحداث 11 سبتمبر 2001م؛ إذ أحدث هذا العنصر الفاعل تأثيرات ضخمة على الصعيد السياسي والاستراتيجي، الأمر الذي أشار إلى أنّ هذه التأثيرات، سيكون لها دور أساسي في التأثير على العلاقات الدولية وعلى توجّهات السياسة الخارجية للعديد من الدول.

لقد أصبح مفهوم الإرهاب مرتبطاً أيّما ارتباط، باستخدام التكنولوجيا واستخدام كل ما من شأنه أن يساهم في تنفيذ عمليات تخلّف أكبر عدد ممكن من الضحايا والخسائر المادية، وفي أقصر وقت ممكن، مع اعتماد هذه العمليات النوعية على النّظم المعلوماتية والتقنية، واستخدام البعد التكنولوجي في تحديد الأهداف الإرهابية.

واتساقاً مع ذلك، فإن **إشكالية الدراسة** تظهر في محاولات تأطير مفهوم الإرهاب وضرورة التصدي لتأثيراته بعد اعتباره نسَقاً متجدداً في العلاقات الدولية؛ ذلك أن الإرهاب يمثل تهديداً بالغ الخطورة؛ إذ لا يمكن لأيّ دولة مواجهته بمفردها، مهما كانت قدراتها، خاصة الدول الكبرى، وذلك بسبب انتشار مصالحها العالمية على مختلف رقعة الساحة الدولية. ولذا فإن الجهود الدولية لمواجهة الإرهاب، سواء تمثلت بتشكيل التحالفات الدولية أو عقد الاتفاقيات أو الممارسة الفعلية لاحتواء هذه الظاهرة، تشكّل ولا شكّ، أهمّ التأثيرات التي تركها مفهوم الإرهاب على الساحة الدولية. ومن هنا تسعى الدراسة إلى الإجابة على **سؤالين رئيسين:** ما هو دور الأردن في مكافحة ظاهرة الإرهاب على المستوى الدولي؟ وما هي الإجراءات الوقائية والعقابية، التي اتّخذها الأردن، لتكون بمثابة صمّام أمان وسلامة لحماية المجتمع الأردني من خطر الإرهاب؟

وبما أنّ ظاهرة الإرهاب اليوم، تعدّ من أخطر ما يهدّد أمن وسلامة الأفراد والمواطنين في دول العالم، فقد أصبحت تلك المشكلة، أيضاً، تشكّل خطراً على مصالح الدول الحيوية، وتمثّل إخلالاً بالمبادئ الأخلاقية والدينية، وتشكّل كذلك خرقاً للقواعد القانونية الدولية وميثاق الأمم المتّحدة. ولأن الولايات المتحدة تمكنت من فرض مفهومها الخاص للإرهاب، فإن الدراسة ترتكز على **فرضية أولى** هي: أن أية محاولة لمواجهة الإرهاب الدولي، ستكون ضمن هذا المفهوم– المفهوم الخاص للولايات المتحدة الأمريكية– باعتباره الصفة السائدة في العلاقات الدولية. كما أن الدراسة تنطلق من **فرضية ثانية** مؤداها: أن الأردن تنبّه مبكراً، لخطورة ظاهرة الإرهاب، وخطا خطوات واسعة في مجال مكافحتها.

ولاختبار الفرضيات، ستعمد الدراسة إلى وصف وتحليل الدور الأردني في مواجهة الإرهاب، اعتماداً على **المنهج التحليلي الوصفي،** الذي ارتأى الباحث أنه الأنسب في دراسة الظواهر السياسية والقانونية والأمنية والاجتماعية، وبحيث يدرس ظاهرة الإرهاب كما هي موجودة في الواقع، ويصفها عن كثب من أجل التوصّل إلى الاستنتاج الذي يسهم في فهم، ووضع التصور الصحيح لما يحدث في الواقع. كما استخدم الباحث أيضاً منهجية دراسة الحالة كمقاربة تكميلية، لفهم الدور الأردني بشكل أكثر عمقاً.

1. مفهوم الإرهاب الدولي:

تعدّ مسألة تعريف الإرهاب، مسألة معقدة نظراً لصعوبة توحيد الآراء حول مفهوم واحد له، ولعل الغموض الذي يكتنف استعمال هذا المفهوم يعود إلى الأسباب السياسية، لإساءة فهم طبيعة الإرهاب والتهديد الذي يحدثه أو يتّبعه[67]. ويرى الباحث، أن الإرهاب يعدّ نوعاً من العنف السياسي؛ إذ يتضمن الاستهداف العمدي للمدنيين، ويميز بين الضحايا المباشرين والجمهور الذي يودّ أن يؤثر عليه. ومن هذا المنطلق، يتضمن الإرهاب ثلاثة عوامل وهي: العنف السياسي أو عمل عنيف يهدف إلى توصيل رسالة سياسية ما، والاستهداف العمدي للمدنيين، وطبيعة ثنائية المركز، حيث تهاجم مجموعة، لإرهاب مجموعة أخرى.

وأصل كلمة الإرهاب، من رهب، رهباً ورهبة. ولقد أقرّ المجمع اللغوي كلمة الإرهاب، ككلمة حديثة في اللغة العربية، أساسها "رهب" بمعنى خاف[68]، وأرهب فلانًا بمعنى خوّفه وفزعه. والإرهابيون وصف يطلق على الذين يسلكون سبل العنف لتحقيق أهدافهم السياسية.

---

[67] – موريس، إريك، ترجمة احمد حمدي محمود، الإرهاب: التهديد والرد عليه، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1991م، ص 35

[68] – ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، الجزء (2) القاهرة، بدون سنه نشر، ص 1748.

كما يعني الإرهاب أيضًا، محاولة الجماعات والأفراد فرض أفكار أو مواقف أو مذاهب بالقوة، لأنها تعتبر نفسها على صواب والأغلبية مهما كانت نسبتها على ضلال، وتعطي نفسها وضع الوصاية عليها تحت أي مبرر[69].

وتعني كلمة الإرهاب (Terror) الخوف والفزع، وفعلها هو [70] Terrorism. ويدل استخدام كلمة Terrorism في اللغة الإنجليزية[71] على الجرائم المقرونة بالعنف أو التهديد به، أو تلك الجرائم الموجهة ضد الدولة وذلك لخلق جوّ يشوبه شيء من عدم الاستقرار أو عدم الأمان في ذلك البلد[72]. ويرى أرنولد "Arnold" أن الإرهاب ظاهرة وصفها أسهل من تعريفها[73]. ويقول "سيرج كادروباني": "ربما كان تعريف الإرهاب صعبًا، لكن مفعوله قد يكون في بعض الأحيان أمرًا ملموسًا تمامًا". وقد سجل الفقيه "شميد" في كتابه الإرهاب السياسي، الطبعة الأولى منه، أكثر من مئة تعريف، من وضع علماء متنوعين في جميع فروع العلوم الاجتماعية، بما في ذلك علم السياسة وعلم القانون، إذ يمكن القول هنا، بأن كل باحث ومفكر في مجال الإرهاب، يحمل أولويات معينة وأفكار محددة، تسيطر على ذهنه في تحديد مدلول فكرة الإرهاب[74]. أما الإرهاب الدولي، فهو نوع من الإرهاب يمارس عبر الحدود ويكون موجهاً ضد دولة أو رعاياها، فيأخذ بعداً أو طابعاً دولياً[75]، وهذا البعد أو الطابع الدولي يتمثل في[76]:

1- اختلاف جنسية المشاركين في الفعل الإرهابي.
2- تباين جنسية الضحية عن جنسية مرتكب العمل الإرهابي.
3- ميدان حدوث الفعل الإرهابي يخضع لسيادة دولة أخرى غير الدولة التي ينتمي إليها مرتكبو الفعل الإرهابي، وهذا الميدان قد يكون جزءاً من إقليم دولة أو سفارة تابعة لتلك الدولة.
4- وقوع الفعل الإرهابي ضد وسائل نقل دولية كالسفن والطائرات[77].
5- تجاوز الأثر المترتب على الفعل الإرهابي نطاق الدولة الواحدة، كأن يكون متجهاً نحو دولة أخرى أو منظّمة أو تجمّع دولي معين.
6- تباين مكان الإعداد والتجهيز والتخطيط للعمل الإرهابي عن مكان التنفيذ، كأن يتم التخطيط له في دولة ما، على حين يقع الفعل الإرهابي في أراضي دولة أخرى.

---

[69]- حسن، إحسان، علم اجتماع العنف والارهاب، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

[70]- OXFORD Advanced learner's Dictionary of current English. 1974. P20

[71]- ظهر لفظ (الإرهاب) و(إرهابي) في أوروبا عام 1978م، في قاموس الأكاديمية الفرنسية بمعنى نظام الرعب، ووجد اللفظ ليصف مملكة الرعب خلال فترة الثورة الفرنسية بين أيار 1793 وأيلول 1794، ودليل ذلك أن اللغات الأوروبية أخذت لفظ (الإرهاب) من اللفظ الفرنسي (Terrorsima)- انظر غانم، محمد أبو الفتح، الإرهاب وتشريعات المكافحة في الدول الديمقراطية، 1991م، ص 57

[72]- Dr. Elayab, OMER, International law documents relating to terrorism, cavendlish publishing, London, 2001, page 3.

[73]- للمزيد حول تعريفات الإرهاب، انظر مثلاً- عوض، محمد محيي الدين، تعريف الإرهاب، منشورات أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، عدد 205، 1999م، ص 18-19. وانظر- شكري، محمد عزيز، الإرهاب الدولي، دراسة قانونية ناقدة، دار العلم للملايين، بيروت، 1992م، ص26.

[74]- Schemid. A, Political terrerism,amsterdam: north, holand pulshing compan, 1983, pp 1-2.

[75] - تجدر الإشارة الى أن مثل هذا النوع من الإرهاب لا يخضع للاختصاص العقابي للدولة المعنية فحسب، بل تحكمه وتحدد العقوبات الرادعة له مبادئ القانون الدولي العام المنبثقة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة في هذا الشأن.

[76]- انظر المزيد في الهواري، عبد الرحمن، التعريف بالإرهاب وأشكاله، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002م، ص 16.

[77]- عز الدين، أحمد جلال، مكافحة الإرهاب، دار الشعب، القاهرة، 1987م، ص 6.

7- وقوع الفعل الإرهابي بتحريض دولة ثالثة أو يتم بواسطتها.
8- تلقي المجموعات الإرهابية مساعدةً أو دعماً مادياً أو معنوياً.
9- فرار مرتكبي الفعل الإرهابي ولجوئهم إلى دولة أخرى، بعد تنفيذ عملياتهم الإرهابية.

وبذلك، يمكننا وضع التعريف التالي للإرهاب الدولي:" هو استخدام العنف أو التهديد بالعنف من قبل جماعات إرهابية، تتعاون عبر الحدود الوطنية لتنفيذ أهداف سياسية أو دينية أو اجتماعية في دول مختلفة، مع تميزه باستخدام وسائل الاتصال الحديثة، وشبكات التواصل الاجتماعي والتكنولوجيا المتطورة، للتخطيط والتنسيق وتنفيذ الهجمات، مما يشكل تهديداً خطيراً للأمن الدولي والاستقرار العالمي".

2. تأثيرات الإرهاب على العلاقات الدولية:

شهد العالم تحولات جذرية ومتسارعة في النظام السياسي الدولي، أصبحت معها نظريات العلاقات الدولية، الواقعية منها والمثالية، لا تفي بتحليل النظام الدولي، ولا تستطيع استقراء مستقبل العلاقات الدولية بالدقة الكافية، بالرغم من ظهور بعض الأفكار التي تحاول تصوّر شكل ونظم العلاقات الدولية المستقبلية، إلا أن تلك الأفكار، لم تَرْقَ إلى درجة وصفها بأنها نظريات جديدة[78].

تغيرات وتحولات جذرية عديدة، كانت عنوان المرحلة اللاحقة لأحداث 11 سبتمبر 2001م، وذلك بعد أن فرض مفهوم الإرهاب نفسه كنسقٍ أساسيّ على مسرح العلاقات الدولية، بتأثيره الواضح في تأسيس قواعد جديدة للسياسة الدولية، من منطلق أن الإرهاب أصبح ذا صفة عالمية، لا يخص دولة أو مجموعة من الدول، وإنما يخص جميع الفاعلين في ميدان العلاقات الدولية[79]. من خلال ما يلي سنعرض أهمّ المستجدات التي أفرزها مفهوم الإرهاب، والتي ساهمت وتساهم في شكل النظام الدولي، وتتحكم في طبيعة العلاقة بين وحداته.

أ-تشكيل تحالف دولي ضد الإرهاب، وتمثل ذلك بدعوة الولايات المتحدة إلى تشكيل تحالف دولي واسع النطاق، يأخذ من القضاء على الإرهاب هدفاً له على الصعيد العالمي بشكل عام، كما أن الولايات المتحدة أعلنت بوضوح، أن حملتها ضد الإرهاب ستطال دولاً ترعى الإرهاب[80]. ويمكننا فيما يلي تلخيص أهم ما تميز به هذا التحالف.

ب-محاولة إضفاء صفة العالمية على الحرب، من خلال تشكيل تحالف يضم أكبر عدد من دول العالم.

---

[78]- منها مثلاً: كتاب "صموئيل هنتنجتون"، صراع الحضارات.

[79]- يرى البعض أن استقرار فكرة الإرهاب كجريمة دولية، يجعل الدولة ضامنة للنظام الدولي وتعد مسؤولة عن كل نشاط يسهم في حادث إرهابي. - انظر- الحديدي، هشام، الإرهاب بذوره وبثوره وزمانه ومكانه وشخوصه، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1999م، ص 423 وما بعدها.

[80]- أعلن الرئيس الأمريكي جورج بوش في كلمته أمام مجلس الشيوخ الأمريكي بأنه على دول العالم أن تختار أحد أمرين إما أن تكون مع أمريكا وإما أن تكون مع الإرهاب، وهذا لا شك كان سابقة تاريخية في العلاقات الدولية- البلاونة، علي، الهجوم على أمريكا وتداعياته، مجلة دراسات شرق أوسطية، عدد 17، 2001م، ص 155.

ج–لم يتم تحديد الأطراف المستهدفة بالحرب[81].

د–عدم تحديد الإطار الزمني للحرب، لتترك الولايات المتحدة لنفسها فرصة لحساب تحركاتها بدقة، وإجراء بعض التغييرات في سياستها الخارجية[82]. وهذا يتفق مع روح الاستراتيجية الأمريكية التي تبحث عن شرعية دولية جديدة طويلة الأمد[83].

هـ– عدم تحديد معيار النصر، لأن الولايات المتحدة انطلقت من أن الإرهاب موجود في العديد من دول العالم[84]، الأمر الذي ترك المجال مفتوحاً لتطال الحرب دولاً عديدة[85].

1–البحث عن صياغة جديدة لميزان القوى، مثل تهميش أدوار الحلفاء والدول الكبرى.

أدت محاولة صياغة جديدة لميزان القوى، إلى أن تواجه الولايات المتحدة تغييرات في مواقف –2–السياسة الخارجية لعدد من الدول[86].

3–قيادة العالم للأقوى عسكرياً، دون أن يكون للمقومات الأخرى ما للقوة العسكرية من أهمية، حيث إن الفارق في القوة العسكرية بين الولايات المتحدة وحلفائها كبير، وفي تزايد مستمر، يدعمه تبني الولايات المتحدة لنظام شبكة الدفاع الصاروخي، وإلغاء الاتفاقية الأمريكية– الروسية حول الحد من الصواريخ البالستية[87].

4–طغيان الحسابات الأمنية، بحيث تفوقت في أهميتها على القنوات الدبلوماسية في تسيير العلاقات الدولية، ويأتي ذلك في محاولة الوصول إلى مستوى يحقق القدرة، على إفشال أية عمليات إرهابية يتم التخطيط لها[88].

ومن المناسب هنا الإشارة الى "الاستراتيجية الشاملة لمكافحة الإرهاب"[89] والتي أعلنها الرئيس الأمريكي "أوباما" في عام 2013م، والتي يرى الباحث، أنها تضمنت أهداف مكافحة الإرهاب

---

[81]– الحص، سليم، ندوة العمل الوطني التي عقدت في بيروت تحت عنوان" لبنان والعرب والعالم بعد 11 سبتمبر 2001م" بتاريخ 17–02–2002م، مجلة المستقبل العربي، عدد 278، 2002م، ص 72.

[82]– المرجع السابق، ص 73.

[83]– البلاونة، علي، مرجع سابق، ص 162.

[84]– الحص، سليم، مرجع سابق، ص 73.

[85]– بعد أفغانستان، اتجهت الولايات المتحدة إلى دول أخرى وكانت البداية في الفلبين، عندما أرسل البنتاجون قوات عسكرية لمساعدة القوات الفلبينية في مطاردة جماعة أبو سياف، ثم كانت المحطة الثانية في جمهورية جورجيا، إحدى جمهوريات دول الكومنولث الروسي وإقامة قاعدة عسكرية– انظر سليمان، عادل محمد، الحملة الأمريكية ضد الإرهاب خارج أفغانستان، مجلة السياسة الدولية، عدد 148، 2002م، ص 85.

[86]- من ذلك مثلاً: قرار حلف الناتو في اجتماعه المنعقد بتاريخ 09–12–2001م، وهو القرار المتعلق بتفعيل المادة 5 من وثيقة الحلف التي تنص على "أن حلف شمال الأطلسي يعتبر الاعتداء على أمريكا الشمالية، اعتداءً على الحلف كله، يستوجب التحالف والدفاع". – انظر البلاونة، علي، مرجع سابق، ص 163. كما أن الموقفان الروسي والصيني، طالب كلاً منهما بضرورة وضع خطة محكمة لمحاربة الإرهاب قبل الإقدام على اتخاذ أي قرار بشن حرب ضد الإرهاب.

[87]– الحص، سليم، مرجع سابق، ص 74.

[88]– البلاونة، علي، مرجع سابق، ص 156.

[89]– الوصف الذي أطلقه الرئيس الأمريكي أوباما على الاستراتيجية الواردة في خطابه يوم 23–05–2013م.

من خلال تفكيك الشبكات الإرهابية[90]. وتعتبر هذه الاستراتيجية إحدى حلقات سلسلة السياسات التي اتبعتها الولايات المتحدة، في مواجهة التهديدات الإرهابية منذ تفجيرات 11 سبتمبر، وذلك بعد أن خاضت الولايات المتحدة حروباً طويلة المدى، استخدمت فيها مصادر قوتها الصلبة والناعمة.

3. دور الأردن في مكافحة الإرهاب الدولي:

تقوم استراتيجية الأردن في مكافحة الإرهاب، تأسيساً على مبدأ أن "الفكر السليم والحجة القوية والإقناع والحوار الإيديولوجي عناصر مهمة وأساسية". وتتبنى الحكومة الأردنية، في هذا الصدد، استراتيجية لنشر الوعي بخطورة التطرف والإرهاب، عبر مختلف المؤسسات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني، ويكمن هدفُ الاستراتيجية في تحصين وحماية المجتمع من الأفكار المتطرفة، وذلك من خلال برامج التوعية، ونشر مفاهيم الوسطية والتسامح.

وللاستراتيجية الأردنية عدة أبعاد[91]؛ فهي على المستوى الداخلي، تتمثل بالإجراءات الوقائية، بأبعادها الأمنية والأيديولوجية، والتي تندرج تحتها الإجراءات الأمنية لمنع انتشار الفكر المتطرف وتجفيف منابعه، وبموازاة إجراء حوارات ولقاءات لنشر الفكر الإسلامي المعتدل، وتوعية المجتمع وتحصينه من الأفكار المتطرفة، وتنفيذ برامج التأهيل والرعاية اللاحقة للعائدين من المقاتلين إلى البلاد، ومتابعتهم ومراقبتهم وإدماجهم بالمجتمع. أما على المستوى الإقليمي، فتكمن الاستراتيجية، في حماية الحدود ومنع تسلل المقاتلين من وإلى البلاد. وعلى المستوى الدولي، فتتمثل الاستراتيجية، في مشاركة الدولة في التحالف ضد الإرهاب، والتعاون مع الدول الأخرى لمنع انتشاره. وبالاستناد إلى ما سبق يمكننا تحديد الدور الأردني في مكافحة الإرهاب من خلال التطرق إلى الدور الداخلي والدور الخارجي.

3. 1. دور الأردن الداخلي في مكافحة الإرهاب

تم تعديل عدد من التشريعات، لتتناسب وتنسجم مع قرارات المنظمة الدولية[92]، فبتاريخ 08-10-2001م، قامت الحكومة الأردنية، بإصدار قانون معدل لقانون العقوبات الأردني، والذي بموجبه فرضت عقوبات مشددة على أي فعل أو عمل يعد في نظر القانون أعمالاً إرهابية، وتناول هذا التعديل تجريم استخدام العنف أو التهديد به، والذي يقع تنفيذاً لعمل فردي أو جماعي، بهدف الإخلال بالنظام العام، أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة، أو المرافق والأملاك العامة، أو الأملاك الخاصة، أو المرافق الدولية والبعثات الدبلوماسية، أو باحتلال أي منها، أو الاستيلاء عليها، أو تعريض الموارد الوطنية للخطر، أو تعطيل تطبيق أحكام الدستور والقوانين.

اتخذ الأردن عدة إجراءات أمنية داخلية مهمة، فقد صدرت تعليمات إلى جميع البنوك العاملة في المملكة، بالامتثال لقرارات مجلس الأمن الدولي المتعلقة بمكافحة الإرهاب، وتحديداً بتجميد الأموال والمعاملات المالية. وصدرت تعليمات مماثلة لفحص الحسابات

---

[90]- هذا في الحقيقة جزء من استراتيجية الأمن القومي، والتي تبنتها فيما بعد عام 2015م، والتي تضمنت دوراً في تحقيق المصالح المتصلة بالأمن والقيم والنظام الدولي.

[91] – ابراهيم عبد الله، هبة، ومصطفى، محمد مصطفى، مستوى الوعي بأساليب مواجهة خطر الفكر الإرهابي كما يدركها طالب الجامعة تبعا لبعض المتغيرات في الأردن، مجلة كلية التربية بالمنصورة، المجلد 99، العدد 2، الصيف 2017، الصفحة 585-623.

[92]- انظر بالتفصيل- الزعبي، فاروق، الإرهاب بين الشريعة والقانون والسياسة، بحث مقدم إلى مؤتمر كلية الشريعة والقانون في جامعة إربد الأهلية، 24-2002/04/24م، ص 29 وما بعدها.

المصرفية المشبوهة وتجميدها، بناء على طلب الحكومة امتثالاً لقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1373.38، وصدرت تعليمات إضافية لمكافحة غسيل الأموال. تم إصدار أنواع جديدة من جوازات السفر وبطاقات الهوية الوطنية بما يتماشى مع المعايير الدولية لمنع الاحتيال.

وكان الأردن قد أصدر للمرة الأولى قانونا لمكافحة الإرهاب في العام 2006م، (قانون منع الإرهاب رقم 55 لسنة 2006م)، والمعدل بقانون رقم 18 لسنة 2019م. كما بذل جلالة الملك عبد الله الثاني جهوداً دؤوبة لمكافحة التطرف والإرهاب، وتعبيرًا عن إيمانه بأهمية التعاون الدولي المشترك، أطلق في العام 2015م، إطاراً جديدًا للتعاون الدولي، أطلق عليه "اجتماعات العقبة"، بهدف تعزيز التنسيق والتعاون الأمني العسكري، وتبادل الخبرات بين الأطراف الإقليمية والدولية لمحاربة الإرهاب وفق نهج شمولي.[93]

كما قام "مجلس السياسات الوطني" في الأردن، واللجان المتخصصة التابعة له منذ عام 2014م، بحملة واسعة على كافة المستويات الحكومية الأمنية، والوزارات المعنية (وزارة الداخلية، وزارة الثقافة، وزارة الأوقاف، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الخارجية، وزارة التربية) للخروج باستراتيجية شاملة لمكافحة الإرهاب والتطرف، تمخضت عن إنتاج "الاستراتيجية الوطنية لمواجهة التطرف العنيف" عام 2014م، والتي تم نشر تفاصيلها في الصحف المحلية الأردنية عام 2016م، تحت اسم "الخطة الوطنية لمواجهة التطرف". وقامت الحكومة بتشكيل لجنة لمكافحة التطرف قامت بوضع إطار مرجعي، يتكون من ثلاثة محاور رئيسة هي: المحور الثقافي الديني والمحور الديمقراطي ومحور حقوق الإنسان[94].

وحدد الأردن العناصر الأساسية في استراتيجيته لمكافحة الإرهاب، ضمن خطة متكاملة تتضمن ثلاثة أبعاد؛ داخلي وإقليمي ودولي، وثلاثة مجالات هي؛ مواجهة الأيديولوجيات المتطرفة وتعزيز التماسك الاجتماعي وبناء مرونة اجتماعية. ويستند كل ذلك على ثلاثة محاور هي؛ الأمني والعسكري والأيديولوجي[95]:

3. 1. 1. المحور الأمني:

يتطلب هذا المحور وضع خطط واستراتيجيات متوسطة المدى، ووفق وثيقة لوزارة الداخلية، فإن الأجهزة الأمنية وضعت خطة شاملة للتعامل مع دعاة الفكر التكفيري ودعاة العنف، من خلال برامج عملية تطبيقية، وذلك لمواجهة الفكر المتطرف بالفكر المعتدل من ناحية، والحد من نشاطهم والمساءلة بموجب القانون من ناحية أخرى. ومن الإجراءات الرئيسة المتبعة: منع تشكيل الجماعات الإرهابية، إذ تقوم الأجهزة الأمنية في هذا المجال بمراقبة العناصر التي تشكل خطراً على أمن البلاد، وتتم ملاحقة من تثبت علاقته بأي نشاط أو جماعة إرهابية. وأيضاً منع ارتكاب الأعمال الإرهابية، ويتم تحقيق ذلك بواسطة الإنذار المبكر، وتبادل المعلومات مع الأجهزة

---

[93]– البطوش، بسام عبد السلام، موقف الملك عبد الله الثاني ملك المملكة الأردنية الهاشمية من التطرف والإرهاب دراسة في خطاباته الى العالم (1999 – 2020)، مجلة بحوث الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، مصر، العدد 64، يونيو 2021، ص 97.

[94]– منتدى عمان الدولي لمكافحة التطرف، وكالة أنباء الأردنية، 9 أكتوبر 2018م:

https://petra.gov.jo/Include/InnerPage.jsp?ID=78615&lang=en&name=news

[95] – بني عمرو، هشان نبيل، والشعراء، محمد أحمد، الإجراءات الوقائية للحد من انتشار التطرف من وجهة نظر طلبة الدراسات العليا بالجامعة الأردنية، كلية التربية، جامعة أسيوط، المجلد 37، العدد 8، أغسطس 2021م، ص 35.

الأمنية للدول الصديقة ومنظمة الأنتربول[96]. وكذلك الرقابة على المواد المتفجرة، عن طريق مراقبة بيع وشراء المواد الأولية الداخلة في صناعة المواد المتفجرة، لضمان عدم استخدامها لغايات إرهابية[97].

وتدخل في سياق المحور الأمني، حسب ما يرى الباحث، إجراءات تحقيق العدالة الاجتماعية والرفاه الاقتصادي، والحدّ من البطالة، للحد من انتشار التطرف، وتعزيز القيم الديمقراطية في الحرية والعدالة والمساواة واحترام الأديان والأقليات، ونبذ التشدّد الديني والطائفي، ومراقبة مروجي الفكر المتطرف، وتجميد ومراقبة مصادر التمويل، وعمليات غسيل الأموال للجماعات المتطرفة، ومراقبة التبرعات الفردية والخيرية وتوجيهها لتصبّ في أهدافها الشرعية والمشروعة، ومراقبة تحركات العناصر المتطرفة عبر الحدود، ومنع تسللهم إلى المملكة أو مغادرتها بطرق غير مشروعة، وإيجاد الوسيلة الأمثل، لاستيعاب فئة المقاتلين المتطرفين العائدين إلى البلاد، واتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة تجاههم، من خلال تطبيق قانون مكافحة الإرهاب بحقهم، وإعادة تأهيلهم ودمجهم في المجتمع. كما تقوم الإجراءات على مراقبة وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، وخاصة الإلكترونية التي تروج للفكر المتطرف.

3. 1. 2. المحور العسكري

ترى وزارة الداخلية الأردنية، أن الصراع العسكري سيكون على المدى القصير، ويتمثل هذا المحور في حماية أراضي المملكة الحدودية من خطر الإرهاب، ومن تسلل المقاتلين المتطرفين والتصدي لهم، وبقاء الأردن ملتزماً بحماية حدوده، وحرمان المتطرفين والإرهابيين من إيجاد ملاذ آمن على أراضيه. كما يتمثل في تطوير بنيته الأساسية لأمن الحدود، عبر برنامج الأردن لأمن الحدود، والذي بدأ العام 2009م، وهو ما ساهم في الحد من تسرب الفكر المتطرف أو العبور عبر أراضيه. هذا البرنامج يتكون من مجموعة متطورة من أجهزة الاستشعار، للمساعدة في تحسين الوعي الظرفي على طول الحدود، ومنع التسلل إلى المملكة، أو المغادرة غير الشرعية لأراضيها.

3. 1. 3. المحور الأيديولوجي (الفكري):

يتطلب هذا المحور، حسب ما يرى الباحث، تضافر جهود الجميع، لوضع خطط طويلة المدى، ومن ذلك، يؤكد الباحث على ما يقع على عاتق الإعلام المهني والموضوعي المحترف، من دور رئيس في خوض هذه الحرب، وذلك بالموازاة مع دور العلماء المسلمين، لإظهار الإسلام بصورته الحقيقية[98]. وبذلك يؤكد المحور الثقافي الديني في الاستراتيجية الأردنية، على ضرورة دعم وترويج ثقافة دينية إسلامية صحيحة أصيلة، منطلقة من مقاصد الشريعة الإسلامية، التي جاءت لحفظ المقاصد الخمسة الأساسية، وهي أن يُحفظ للناس (دياناتهم وأنفسهم وعقولهم وأنسالهم وأموالهم). أما بالنسبة للمحور الديمقراطي، فيرى الأردن أن غياب الديمقراطية، غالبًا ما يؤدي إلى ازدهار ثقافة العنف والتطرف بأشكالهما المختلفة. ومن ثمّ، فقد دعت الاستراتيجية إلى تعزيز القيم الديمقراطية في الحرية والعدالة

---

[96]– هي المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، ومن خلالها يمكن القبض على مدبري ومنفذي الحوادث الإرهابية.

[97]– انظر تقارير الأردن المقدمة إلى لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة بموجب القرار 1373 (2001): التقرير الأول 2002م، والتقرير الثاني 2003م.

[98]– للتفصيل انظر مثلاً– الطريفي، ناصر بن عقيل، نظرة الشريعة الإسلامية لظاهرة الإرهاب، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، عدد 205، 1999م، ص 124.

والمساواة واحترام الأديان والأقليات ونبذ التشدد الديني والطائفي. وفيما يخص محور حقوق الإنسان، دعت الاستراتيجية إلى تأصيل قيم التسامح والتعددية، وثقافة احترام حقوق الإنسان وترسيخها، وقبول الآخر من خلال المؤسسات المعنية بالتوجيه والتربية، مثل وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ووزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية، ووزارة الثقافة، والمؤسسات الشبابية والإعلامية، ودائرة الإفتاء.

3. 2. دور الأردن الخارجي في مكافحة الإرهاب

أدان الأردن جميع الأعمال الإرهابية، وانضم إلى المجتمع الدولي في محاربتها. وقد أكدت الحكومة الأردنية باستمرار على صورتها الملتزمة بمكافحة الإرهاب، واستجابت بشكل إيجابي لطلبات اتخاذ إجراءات ملموسة لدعم جهود التحالف ضد الإرهابيين.

3. 2. 1. دعم الجهود الدولية لمكافحة الإرهاب:

أكدت الحكومة الأردنية مبكراً، التزامها بمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، والتزامها بمكافحة الإرهاب، وذلك من خلال التقرير الذي رفعته الحكومة الأردنية إلى لجنة مكافحة الإرهاب، المشكلة بموجب الفقرة (6) من قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1373. وفي هذا الإطار ينوه التقرير إلى أن الأردن منذ عقود طويلة كان هدفاً للعمليات الإرهابية والتي طالت مواطنيه ومؤسساته على السواء[99]. وفي ضوء كل ذلك، دعت الأردن جميع الدول، إلى اتخاذ موقف حازم ضد الإرهاب، وتوحيد الجهود لمكافحته، مع رفض استخدامه كوسيلة لتحقيق أهداف سياسية.

كما واصل الأردن إدانته القاطعة لجميع أشكال وممارسات الإرهاب في موقف ثابت وواضح. فقد أدانت الأردن في 08 نوفمبر 2001م بشدة، هجمات 11 سبتمبر الإرهابية، في نيويورك وواشنطن، وأكد جلالة الملك عبد الله الثاني، في خطاب ألقاه أمام مجلسي البرلمان في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، موقف الأردن من الإرهاب قائلاً: كإنسان، كأب، كأردني، والأهم من ذلك كله كمسلم، ما حدث في ذلك اليوم كان شريرًا. كبشر، نحن ندين هذا الهجوم تمامًا. وباعتباره دولة متحضرة، فإن الأردن يقف جنبًا إلى جنب مع المجتمع الدولي في المعركة.

ولأن الأردن، دولة عانت من ويلات الإرهاب وعواقبه، شدّدت قيادتها مرارًا وتكرارًا، على ضرورة محاربة الإرهاب وإيجاد آلية لضمان نجاح الجهود الدولية للقضاء على مصادر تمويله وتدريبه وممارسته. لقد واجه الأردن، ولا يزال يواجه، عددًا من التهديدات التي تستهدف أمنه واستقراره[100]، والرفاهية الاقتصادية فيه، وذلك بسبب مواقفه السياسية المعتدلة، وطبيعة النظام السياسي، ونهجه المتسامح

---

[99]- خبر في جريدة الأسواق الأردنية، " التقرير المقدم من الحكومة الأردنية الى مجلس الأمن الدولي بشأن مكافحة الإرهاب"، عدد 2699، 19-05-2002م.

[100]- في شهر 08- 2004 م، تم إطلاق 3 صواريخ على سفينة أمريكية في خليج العقبة، أخطأت بعضها السفينة لتصيب مواقع مدنية في مدينة العقبة الأردنية، كما تم إحباط عدة محاولات لعمليات سابقة من ضمنها محاولة تنفيذ هجوم في عمان في العام 2004م أيضا، ومحاولات سبقتها لمهاجمة سياح أمريكيين عام 2000م. وفي 09-11-2005م، وقعت 3 عمليات تفجير إرهابية باستخدام أحزمة ناسفة، استهدفت 3 فنادق تقع في وسط العاصمة الأردنية عمان، حيث وقع أولها في تمام الساعة 21:00 بالتوقيت المحلي لمدينة عمان في مدخل فندق الراديسون ساس، ثم ضرب الثاني فندق

مع قوى المعارضة السياسية. وفي ذلك قال جلالة الملك عبد الله الثاني خلال كلمة ألقاها أمام الجلسة البرلمانية في 2 ديسمبر 2005م: نحن ندرك أن موقع الأردن ورسالته ومواقفه هي أسباب استهدافه، وأن هذه الاعتداءات تفرض عليه أكبر التحديات الأمنية التي واجهتها على الإطلاق".[101] كما ألقى جلالة الملك عبد الله الثاني كلمة وجهها للأمة في 10 نوفمبر 2005م، تؤكد صورة الأردن الواضحة في إدانة الإرهاب بكل أشكاله، قال فيها: الأردن لا يرضخ للإكراه، لن نخاف لتغيير موقفنا ولن نتخلى عن قناعاتنا أو نفقد دورنا في مكافحة الإرهاب بجميع أشكاله. بل على العكس من ذلك فإن كل عمل إرهابي يقوي عزمنا على التمسك بقناعاتنا، ومواجهة بكل الوسائل المتاحة لنا، أولئك الذين يسعون إلى زعزعة الأمن والاستقرار في البلاد.

3. 2. 2. التوقيع على معاهدات دولية خاصة بمكافحة الإرهاب:

بدأ صانع القرار الأردني مجموعة خطوات على مستوى السياسة الخارجية، من أجل تعزيز صورة الأردن في محاربة التطرف والإرهاب خلال الفترة (2011–2018). وقد ظهر هذا الدور، برأي الباحث، من خلال صعود الخطاب السياسي الأردني في مناسبات عديدة، منها مفردات عديدة عن التطرف والإرهاب وفاعلية الزيارات الملكية المختلفة، وأصبحت قضية التطرف والإرهاب على أجندة تلك الزيارات، بالإضافة إلى شراكة رسمية أردنية في المعاهدات الدولية الخاصة بمكافحة التطرف والإرهاب، والمشاركة في المؤتمرات والندوات، والاجتماعات الدولية، والمشاركة العسكرية، والأمنية. ويمكن تلخيص هذه الخطوات على النحو التالي[102]:

توقيع الأردن على عدد من الاتفاقيات الدولية لمكافحة الإرهاب، منها، توقيع المعاهدة العربية لمكافحة غسل الأموال عام 2010م، والاستراتيجية العربية للإعلام عام 2013م، وتوقيع الأردن على المعاهدة الأردنية الأمريكية لمكافحة دعاية داعش على الإنترنت بتاريخ 11 أبريل 2016م.

1–مشاركة الأردن في اللقاءات العربية والإسلامية والعالمية، وحضور مؤتمرات القمة العربية، ومن ذلك مثلاً، المشاركة في مؤتمر القمة الإسلامي بمكة المكرمة في 18 أغسطس 2012م، والمشاركة في القمة العربية الإفريقية بالكويت في 20 نوفمبر 2013م، والمشاركة في الاجتماعات الدورية للجمعية العامة للأمم المتحدة، وخطاب الأردن فيما يتعلق بالتطرف والإرهاب. وكذلك المشاركة في قمة الدول المشاركة في التحالف الدولي لمواجهة التطرف والإرهاب في 30 سبتمبر 2015م، والمشاركة في اجتماع لندن في 22 يناير 2015م، والمشاركة في اجتماع روما في 2 مارس 2016م، واجتماع جنيف في 7 أبريل 2016م بشأن مكافحة التطرف. ومؤتمر

حياة عمان ثم بعدها بدقائق تم استهداف فندق دايزإن. وصل التقدير المبدئي للضحايا إلى 57 ضحية وما يزيد على 115 جريحاً. كان السبب الرئيس في ارتفاع عدد القتلى، هو حدوث تفجير فندق الراديسون أثناء إقامة حفلة زفاف لعائلة أردنية.

[101]- His Majesty King Abdullah's during an address to the parliamentary session on December 02, 2005, www.jordanembassyus.org/hmka11102005.htm.

[102]-- Sanchez, V (2018), Lights and Shadows of Jordan's Counterterrorism Strategy, Opinion Document, isee.es .pp 13-19. And A'dwan, Ali (2017), The Jordanian Foreign Policy towards the terrorist organizations, crossing borders, a case study of Dai'sh Organization (2011-2016), a doctorate dissertation, dept. of social science, Mu'tah University,, pp.141-147. And also, Al-Hajahjeh, Sadam (2016) Jordan Politics in confrontation with Extremism and Terrorism in the period (2011-2017) doctorate Dissertation, Dept. of political science, Mu'tah University, pp.110-115.- In Al-Majali, Radwan, And Alkhalaile, Al-Motasem, Jordanian Foreign Policy in Confrontation with Extremism and Terrorism: The International Alliance Is a Model, Journal of Politics and Law, Published by Canadian Center of Science and Education, Vol. 12, No. 4; 2019, pp 60.

اسطنبول حول القدس عام 2017م، والمشاركة في القمة الإسلامية الأمريكية بالرياض يوم 20 مايو 2017م وما اتخذته من قرارات تجاه التطرف والإرهاب.

2-المناورات العسكرية المتبادلة بين الأردن والدول العربية والأجنبية، ومنها: مناورات الأسد الجاهز القتالي التي بدأت بعد عام 2011م، ومناورات رعد الشمال في المملكة العربية السعودية 2016م، والمناورات الأردنية المصرية في عام 2016م، والمناورات الأردنية السعودية في عام 2017م.

3-المشاركة في التحالف الدولي، العسكري والأمني ضد تنظيم داعش عام 2014م.

4-المشاركة العسكرية في التحالف الدولي ضد جماعة الحوثيين في اليمن عام 2015م.

5-خطابات جلالة الملك عبد الله الثاني بن الحسين في اللقاءات الدولية المختلفة والتي أكد فيها على ضرورة مواجهة التطرف والإرهاب[103].

3. 2. 3. الانضمام إلى التحالف الدولي لمحاربة تنظيم داعش:

جاء انضمام الأردن الى التحالف الدولي ضد تنظيم داعش، في إطار الجهود الدولية التي سعى الأردن، إلى أن يكون جزءًا منها في مكافحة الإرهاب. ظهرت مشاركة الأردن في التحالف الدولي من خلال:[104] استخدام عدد من القواعد الأردنية في العمليات الجوية ضد التنظيم. والدعم الأمني والاستخباراتي لقوات التحالف، وتقديم المعلومات حول مواقع التنظيم وأهدافه الخاصة. بالإضافة إلى التنسيق الأمني مع الحكومة العراقية، والاعتماد على العلاقات القوية مع العشائر السنية العراقية في غرب العراق وشرق سوريا في مواجهتهم مع التنظيم.

3. 2. 4. دور وزارة الخارجية وشؤون المغتربين[105]:

تشكّل وزارة الخارجية وشؤون المغتربين، حلقة وصل بين المؤسسات الوطنية المختصة، وجميع دول العالم والمنظمات الدولية، بغية التوصل إلى أفضل الممارسات الممكنة من أجل محاربة ظاهرة الإرهاب؛ إذ تنطلق رؤية الوزارة في التعامل مع الإرهاب من كون

---

[103]- مثلاً: خطاب الملك في الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 21 سبتمبر 2011م، وخطابه أمام البرلمان الأوروبي في 10 مارس 2015م، وخطابه في قمة نيويورك في 29 سبتمبر 2015م للتحالف الدولي ضد الإرهاب.

-King Abdullah II Bin Al-Hussein's Site (2018): https://kingabdullah.jo/ .

[104]- Thiabat, Kheir (2015), Jordan Participation in the International Alliance to fight Dai'sh's organization, Journal of Strategic Visions, April, pp.50-51. In Al-Majali, Radwan, And Alkhalaile, Al-Motasem, ibid, pp 61.

[105]- وزارة الخارجية وشؤون المغتربين، المملكة الأردنية الهاشمية مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف:

https://www.mfa.gov.jo/Default.aspx

الإرهاب ظاهرة دولية لا تقتصر على دولة أو منطقة بعينها، ولا يمكن محاربتها إلّا بتكثيف الجهود الإقليمية والدولية في مجال تبادل المعلومات والخبرات، وإقامة ورش العمل، وتدريب الخبراء، وإبرام الاتفاقيات الثنائية.

نلاحظ، هنا، أن الوزارة تقوم عبر البعثات الدبلوماسية في الخارج والإدارات المتخصصة في الوزارة، بالمشاركة الفاعلة في المحافل الدولية والاجتماعات السياسية، التي يعُنى بها الأردن، في مجال مكافحة الإرهاب. وتحرص الوزارة، أيضاً على التنسيق المستمر مع المنظمات الدولية، وبالأخص الأمم المتحدة ومؤسساتها وأجهزتها وأذرعها، بهدف التطبيق الأمثل للقرارات الأممية ذات الصلة بتنظيمي "القاعدة" و"داعش" الإرهابيَين. وتعمل الوزارة على تعزيز التعاون الثنائي بين الأردن ودول العالم على الصعيدين الأمني والعسكري، وذلك عبر التواصل مع البعثات الدبلوماسية العربية والأجنبية في الأردن، وكذلك عبر البعثات الدبلوماسية الأردنية في الخارج. كما تقوم الوزارة، بالتوقيع على الاتفاقيات ومذكرات التفاهم ذات الصلة، والتي تقع ضمن اختصاصها بشكل مباشر، وتقوم بتنظيم المؤتمرات الدولية وورش العمل المتخصصة في مجال مكافحة الإرهاب والتطرف، ما يسهم في إبراز صورة الأردن في هذا السياق.

وتحافظ وزارة الخارجية، على إدامة مشاركة الأردن الفاعلة في الاجتماعات التي يدعو لها التحالف الدولي لمحاربة تنظيم "داعش" الإرهابي، وتتضمن الاجتماعات والنشاطات التي يشارك فيها الأردن، الاجتماعات على المستوى الوزاري للدول الأعضاء في التحالف، والتي تُعقد بشكل نصف سنوي. كما تشارك الوزارة في اجتماعات التحالف التي تُعقد بشكل رُبْع سنوي، على مستوى المديرين السياسيين. ويمثل رؤساء البعثات الدبلوماسية في الخارج الأردن، في جُلّ الاجتماعات التي تُعقد على مستوى مجموعات العمل الخمس المنبثقة عن التحالف الدولي، (مجموعة دعم الاستقرار، ومجموعة العمليات العسكرية، ومجموعة محاربة تمويل الإرهاب، ومجموعة محاربة انتشار الفكر المتطرف، ومجموعة محاربة ظاهرة المقاتلين الأجانب). وتُواصل الوزارة إبرازَ صورة الأردن ومواقفه في مجال مكافحة الإرهاب والتطرف، في البيانات وخطط العمل التي تصدر عن اجتماعات التحالف.

لخاتمة:

يستمرّ الأردن في جهوده لمكافحة الإرهاب الدولي، وتعزيز الأمن والاستقرار في المنطقة، وهذا يتطلب التعاون المشترك بين الدول وتضافر الجهود لمحاربة هذه الظاهرة الخطيرة. ولقد تمت الإجابة على الأسئلة البحثية المدرجة في مقدمة هذه الدراسة، كما بينت الدراسة، من خلال اختبار الفرضية الأولى، صحة هذه الفرضية، والتي استندت إلى أن أيَّ محاولة لمواجهة الإرهاب الدولي، ستكون ضمن المفهوم الذي رسَمت معالمه الولايات المتحدة، بحملها شعار مكافحة الإرهاب، باعتباره الصفة السائدة في العلاقات الدولية. وفيما يتعلق باختبار الفرضية الثانية، فقد أثبتت الدراسة صحتها أيضاً، فقد خطا الأردن خطوات مبكرة وفاعلة، في مواجهة الإرهاب حتى قبل أحداث 11 سبتمبر، وبيّن البحث أن دور الأردن في مكافحة الإرهاب، كان مؤطّراً دائماً بدلالات، تشير إلى تميّز الدور الأردني بفاعليته وشموليته ودقته الوقائية.

وفيما يلي، نعرض النتائج التي توصّلت إليها الدراسة:

1- شارك الأردن في التحالف الدولي لمحاربة تنظيم داعش، وكان إحدى الدول الرئيسة، في المساعدة على تحرير المناطق التي كان يسيطر عليها التنظيم.
2- أسّسَ الأردن مركز الملك عبد الله الثاني للتدريب على مكافحة الإرهاب، والذي يوفّر تدريباً وتأهيلًا للقوات الأمنية والمدنية لمواجهة تهديدات الإرهاب.
3- أصدرت الحكومة الأردنية قوانين صارمة لمكافحة الإرهاب وتجريم الأنشطة الإرهابية، وتمّ تعديل هذه القوانين بشكل متكرر لمواكبة التطورات الأمنية الدولية.
4- يتعاون الأردن بشكل فعّال مع دول الجوار، والمجتمع الدولي لمحاربة الإرهاب وتبادل المعلومات والخبرات في هذا المجال.
5- يحتلُّ الأردن مكانة مرموقة في المجتمع الدولي، كشريك فاعل في مكافحة الإرهاب، ويستضيف العديد من المؤتمرات والفعاليات الدولية حول هذا الموضوع.

التوصيات:

1- زيادة التعاون الدولي، لتبادل المعلومات الاستخبارية والخبرات في مجال مكافحة الإرهاب.
2- الاستمرار في تعزيز قدرات الأجهزة الأمنية لمكافحة الإرهاب، سواء من خلال التدريب والتجهيز أو من خلال زيادة الاستثمار في التقنيات الحديثة.
3- تعزيز الرصد الإعلامي؛ إذ يمكن للحكومة الأردنية، في هذا الإطار، تعزيز الرصد الإعلامي والتفاعل السريع مع محاولات الجماعات المتطرفة للترويج لأفكارها الإرهابية، وذلك من خلال إنشاء مراكز مختصة للرصد الإعلامي.
4- دعم البحوث والدراسات في مجال مكافحة الإرهاب، وذلك لتعزيز المعرفة والفهم الأفضل لتلك التحديات، وتحسين الاستجابة لها.

المراجع:

أولاً: المراجع العربية

- الكتب:

1- موريس، إريك، ترجمة احمد حمدي محمود، الإرهاب: التهديد والرد عليه، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1991م.

2- ابن منظور، لسان العرب، دار المعارف، الجزء (2) القاهرة، بدون سنه نشر، ص 1748.

3- حسن، إحسان، علم اجتماع العنف والارهاب، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

4- غانم، محمد أبو الفتح، الإرهاب وتشريعات المكافحة في الدول الديمقراطية، 1991م.

5- شكري، محمد عزيز، الإرهاب الدولي، دراسة قانونية ناقدة، دار العلم للملايين، بيروت، 1992م.

6- عز الدين، أحمد جلال، مكافحة الإرهاب، دار الشعب، القاهرة، 1987م.

7- الحديدي، هشام، الإرهاب بذوره وبثوره وزمانه ومكانه وشخوصه، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1999م.

- المجلات والصحف:

1- عوض، محمد محيي الدين، تعريف الإرهاب، منشورات أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، عدد 205، 1999م.

2- الهواري، عبد الرحمن، التعريف بالإرهاب وأشكاله، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002م.

3- البلاونة، علي، الهجوم على أمريكا وتداعياته، مجلة دراسات شرق أوسطية، عدد 17، 2001م.

4- الحص، سليم، ندوة العمل الوطني التي عقدت في بيروت تحت عنوان" لبنان والعرب والعالم بعد 11 سبتمبر 2001م" بتاريخ 17-02-2002م، مجلة المستقبل العربي، عدد 278، 2002م.

5- سليمان، عادل محمد، الحملة الأمريكية ضد الإرهاب خارج أفغانستان، مجلة السياسة الدولية، عدد 148، 2002م.

6- ابراهيم عبد الله، هبة، ومصطفى، محمد مصطفى، مستوى الوعي بأساليب مواجهة خطر الفكر الإرهابي كما يدركها طالب الجامعة تبعا لبعض المتغيرات في الأردن، مجلة كلية التربية بالمنصورة، المجلد 99، العدد 2، الصيف 2017.

7- بني عمرو، هشان نبيل، والشعراء، محمد أحمد، الإجراءات الوقائية للحد من انتشار التطرف من وجهة نظر طلبة الدراسات العليا بالجامعة الأردنية، كلية التربية، جامعة أسيوط، المجلد 37، العدد 8، أغسطس 2021م.

8- البطوش، بسام عبد السلام، موقف الملك عبد الله الثاني ملك المملكة الأردنية الهاشمية من التطرف والإرهاب: دراسة في خطاباته الى العالم (1999 - 2020)، مجلة بحوث الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، مصر، العدد 64، يونيو 2021.

9- الطريفي، ناصر بن عقيل، نظرة الشريعة الإسلامية لظاهرة الإرهاب، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، عدد 205، 1999م.

10- "التقرير المقدم من الحكومة الأردنية الى مجلس الأمن الدولي بشان مكافحة الإرهاب"، جريدة الأسواق الأردنية، عدد 2699، 19-05-2002م.

- المؤتمرات:

1- الزعبي، فاروق، الإرهاب بين الشريعة والقانون والسياسة، بحث مقدم الى مؤتمر كلية الشريعة والقانون في جامعة إربد الأهلية، 24-2002/04/24م.

- **المواقع الإلكترونية:**

1- منتدى عمان الدولي لمكافحة التطرف، وكالة أنباء الأردنية، 9 أكتوبر 2018م: https://petra.gov.jo/Include/InnerPage.jsp?ID=78615&lang=en&name=news

2- وزارة الخارجية وشؤون المغتربين، المملكة الأردنية الهاشمية مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف: https://www.mfa.gov.jo/Default.aspx

- **الوثائق:**
- تقارير الأردن المقدمة إلى لجنة مكافحة الإرهاب التابعة للأمم المتحدة بموجب القرار 1373 (2001): التقرير الأول 2002م، والتقرير الثاني 2003.

ثانيًا: المراجع الأجنبية

1- OXFORD Advanced learner's Dictionary of curent English, 1974.

2- Dr. Elayab, OMER, International law documents relating to terrorism, cavendlish publishing, London, 2001.

3- Schemid .A ,Political terrerism,amsterdam: north, holand pulshing compan, 1983

4- His Majesty King Abdullah's during an address to the parliamentary session on December 02, 2005, www.jordanembassyus.org/hmka11102005.htm

5- Sanchez, V (2018), Lights and Shadows of Jordan's Counterterrorism Strategy, Opinion Document, isee.es.

6- A'dwan, Ali (2017), The Jordanian Foreign Policy towards the terrorist organizations, crossing borders, a case study of Dai'sh Organization (2011-2016), a doctorate dissertation, dept. of social science, Mu'tah University.

7- , Al-Hajahjeh, Sadam (2016) Jordan Politics in confrontation with Extremism and Terrorism in the period (2011-2017) doctorate Dissertation, Dept. of political science, Mu'tah University.

8- Al-Majali, Radwan, And Alkhalaile, Al-Motasem, Jordanian Foreign Policy in Confrontation with Extremism and Terrorism: The International Alliance Is a Model, Journal of Politics and Law, Published by Canadian Center of Science and Education, Vol. 12, No. 4; 2019.

9- King Abdullah II Bin Al-Hussein's Site (2018): https://kingabdullah.jo/.

10-Thiabat, Kheir (2015), Jordan Participation in the International Alliance to fight Dai'sh's organization, Journal of Strategic Visions, April

مشاكل السلطة في إفريقيا في الفترة من 1960 الى 1990

Power problems in Africa from 1960 to 1990

د.يحي لزم قريش الصافي

جامعة آدم بركة بابشه " تشاد "

الملخص:

تعتبر المشاكل التي عانت منها القارة الإفريقية وما زالت تعاني منها قضية انتقال السلطة بين أبناء الوطن الواحد حيث كانت السياسة التي مرت على إفريقيا اتسمت بالعنف والجمود واللامبالاة بمصير الشعب وتطوره ونتيجة لذلك أصبحت، حالة القارة إلى مستوى الاضطرابات وعدم الاستقرار، نتيجة عدم انتقال السلطة بين القادة الذين هم علي زمام الأمور وغيرهم من بقية أفراد الأمة الذين بدورهم يلجئون إلي استخدام العنف المؤدي إلي الانقلابات العسكرية' وقد ساهم المستعمر في تأجيج الصراعات فيما بينهم.

ما أحوج الشعوب المحاربة للامتناع عن القتال وتسخير طاقة جيوشها للبناء والاعمار، فأوجاع الحروب المعاصرة اقوي بكثير من بهجة النصر وبهرجة الأفراح التي تليها، وتلك هي انتصارات شعوب العالم الثالث التي لم تهدأ ولم تسترح بعد، فلا ينتهون من حرب الا ودخلوا فى الثانية ، انها سلسلة من المشكلات تعيشها دول القارة ، وهذه المشكلات التي لا فائدة منها سوى إجهاد هذه الشعوب. ولكن رغم ذلك هنالك عدة فرص لإيجاد حلول لكثير من القضايا لو أحسنت استغلالها فكل جهة كان ينبغي عليها أولاً وقبل كل شئ أن تعمل على تحقيق الأمن والاستقرار والاندماج الوطني وإنعاش الاقتصاد المدمر ، وبث روح الحياة في أجهزة الدولة وهياكلها المختلفة بشرعيتها الانقلابية التي قضت بها على النظام السابق فى مرحلة انتقالية محددة ، ثم الانصراف بعد ذلك إلى معالجة القضايا الأخرى بالتدرج ، عن طريق الاستجابة لمطالب الشعب الإفريقي المتمثلة فى إقامة نظام سياسي ديمقراطي حقيقي يضمن التعددية السياسية بموجب دستور وطني دائم يشارك فى إعداده كافة القوى الوطنية ، والحيلولة دون إتباع سياسات حكومية متميزة ، مع إمكانية التوزيع العادل لثروات البلاد على الأمة والتنمية الشاملةً لمنع انفجار الصراعات والانقلابات العسكرية في إفريقيا.

الكلمات المفتاحية: تقاليد، استعمار، مجتمع، السياسة، حزب سياسي، صراع.

Abstract:

The problems that the African continent has suffered and continues to suffer are regarded as the issue of the transfer of power among the homelands, as Africa's policy has been characterized by violence, inertia and indifference to the fate and development of the people. As a result, the state of the continent has risen to unrest and instability as a result of

the lack of devolution of power between leaders in charge and other members of the nation, who in turn resort to violence leading to military coups" .

The warriors need to refrain from fighting and harness their armies' capacity for construction and reconstruction. The feelings of contemporary wars are much stronger than the joys of victory and the joys that follow, Those are the triumphs of the Third World people who have not yet rested. It's a series of problems in the continent. and these problems, which only serve to strain these peoples. Nevertheless, there are several opportunities to find solutions to many issues if they were to be well exploited. Everyone should have worked first and foremost to achieve security, stability, national integration and the revival of the devastating economy. and to breathe life into the various organs and structures of the State with the legitimacy of the coup d 'état, which destroyed the former regime in a specific transitional phase, And then going on to address other issues gradually. By responding to the demands of the African people to establish a genuine democratic political system

that guarantees political pluralism under a permanent national constitution with the participation of all national forces, Preventing distinct government policies, with the possibility of equitable distribution of the country's wealth to the nation and comprehensive development to prevent the explosion of conflicts and military coups d 'état in Africa.

المقدمة

تعد الفترة من 1960 الى 1990 من ابرز الفترات التي عانت فيها افريقيا من ويلات الحروب والجوع والانهيار الاقتصادي، وعليه فان البحث في هذه الفترة سينصب حول موضوع مشاكل السلطة وما اصاحب الحياة السياسية في هذا المجال وما نجم عنه من آثار لاتزال وقائعها تبدو الى يومنا هذا.

والبحث في موضوع مشاكل السلطة في افريقيا يدفعنا للتطرق بداية الى توضيح بعض المفاهيم كالدولة، الشعب والسلطة ثم الى موضوع انتقال السلطة السياسية والاليات المتخذة في ذلك وان خضوع العديد من الدول الافريقية تحت وطأة الاستعمار قد كان له آثاره الظاهرة على ذلك وانعكاساته.

ان البحث في مشاكل السلطة في افريقيا، له أهمية بالغة سواء من الناحية التاريخية او الاقتصادية وحتى الاجتماعية، ذلك انه يوثق من الناحية التاريخية هذه المشاكل لتبقى دليلا ماديا على الهفوات السياسية المتعلقة بالسلطة والتي كانت لها عواقب وخيمة على الشعوب الافريقية ومن الناحية الاقتصادية فان مشاكل السلطة ستكون مسارا تصحيحيا لتدارك الضعف الاقتصادي الناجم عن إعطاء الأولوية للسلطة على حساب الغذاء والتنمية والتطور اما أهمية الموضوع الاجتماعية فهي تعكس صورة المجتمعات الافريقية التي عانت الفقر والمرض والآفات المختلفة نتيجة مشاكل السلطة السياسية.

أما عن الإشكالية التي يمكن طرحها فتتمثل في الاتي:

ما الذي ميز الفترة من 1960 الى 1990 في افريقيا في مجال اعتلاء السلطة وما هي أبرز المشاكل المسجلة في ذلك؟ كيف انعكست سياسات الاستعمار المتعاقب في افريقيا على سلطتها السياسية؟

وللإجابة على هذا الطرح، يمكن تناول الموضوع من خلال المحاور التالية:

المبحث الأول: مدخل نظري لدراسة السلطة

المبحث الثاني:

المبحث الثالث:

المبحث الأول: مدخل نظري لدراسة السلطة

ان السلطة هي طاقة إرادية تظهر عند من يتولون إرادة جماعة بشرية تسمح لهم بفرض أنفسهم (1) هذا التعريف واحد من جملة تعريفات تحاول تحديد مفهوم السلطة، الذي يحيط به الكثير من الغموض والمغالطة ذلك لصعوبة التمييز بين السلطة كقيمة، وبين وسائل الحصول أو التعبير عن هذه القيمة. ولهذا فإن السلطة تعتبر أعظم قيمة في اللعبة السياسية وبالتالي، فإن الغرض من السلطة هو بسط النظام والعدالة بين الناس، يعنى سياسة الناس بمقتضى المصالح العامة.

(1) سعاد الشرقاوي – النظم السياسية فى العالم المعاصر – القاهرة – دار النهضة العربية –طبعة ثالثة 1988م – ص 48 .

فلذلك كان من تعريفات السياسة، أنها الصراع من أجل السلطة وإن اتفق الجميع على أن السلطة ليست الهدف الوحيد للسياسة، والسياسة كما يقول ابن **خلدون "هى تدبير المنزل أو المدينة بما يجب بمقتضى الأخلاق والحكمة، ليحمل الجمهور على منهاج يكون فيه حفظ النوع وبقاؤه"**(2) .

ولما كانت السلطة هي الركيزة لتنظيم الناس وإقامة سياج سياسي لهم في صورة دولة أو أمة أو قبيلة فقد اختلفت آراء الكتاب والمفكرين الغربيين في القرن السابع عشر حول أصل هذه السلطة، ذلك أنه سادت في أوروبا خلال العصور الوسطى ظاهرة انتشار الحكم المطلق الذي يحتكر السلطة ويعطل من آليات انتقالها بدعوى الحق الإلهي المباشر، الذي يبرر سلطان الملك باعتباره ظل الله على الأرض والحاكم باسمه وبتفويض منه، وبالتالي فهو يحاسب أمامه فقط لا أمام الشعب، حسب النظريات البيروقراطية التي تضفي القداسة على الحاكم وتذهب إلى المصدر الإلهي للسلطة بمعنى التفسير الديني لها"(3)

" وقد نمت الحركات المعارضة لهذا النظام التيوقراطي الذي يرجو في النهاية إلى العهد القديم من الكتاب المقدس في القرن السابع عشر الميلادي".

وقد أدت هذه المعارضة في بعض أطوارها العنيفة إلى صراعات سياسية في بريطانيا طوال القرن السابع عشر الميلادي في عهد الملك جيمس الأول (1615م–1635م) وكذلك في عهد الملك شارل الأول (1647م–1649م) وانتهى بإعدام الملك في 30 يناير 1649م، وتولى أحد أعضاء البرلمان المملكة المتحدة وهو أوليفر كروميل (1649م–1658م) زعامة المملكة (4)

وقد نتج عن ذلك ظهور النظريات الديمقراطية التي تحاول تفسير مصدر السلطة ونشأة الدولة.

وتتفق هذه النظرية الديمقراطية بأن مصدر السلطة هو الشعب، وأن النظام وإن كان أول أهدافه السلطة فإنه ليس هدفه الوحيد، لأن المجتمع الخاضع للسلطة يريد من هذه السلطة أن تحقق له العدالة من حيث توزيع الخدمات والالتزامات، وتحل المشاكل التي يتعرض لها المجتمع على المستويين الداخلي والخارجي.

(وأهم هذه النظريات الديمقراطية حول شعبية السلطة ونشأة الدولة هي نظرية العقد الاجتماعي، والتي تقول بوجود حياة فطرية تسبق قيام الأفراد كجماعة وأن انتقالهم من الحالة الفطرية إلى حياة الجماعة تم بمقتضى عقد اجتماعي بينهم كأفراد وبين الحاكم بقصد إقامة السلطة الحاكمة)(5)

وكانت هذه النظرية الخيالية حيلة لجأ إليها المفكرون لرفض مزاعم الملوك في احتكار السلطة وللخروج من العصور الوسطى اللاهوتية واللجوء إلى الموضوعات السياسية الاجتماعية، بنظرة إنسانية منفصلة عن القداسة الدينية التي تنطلق من قول القديس بولس (لتخضع كل نفس للسلاطين الفائقة لأنه ليس سلطان إلا من الله، والسلاطين الكائنة هي مرتبة من الله . حتى أن من يقاوم السلطان يقاوم ترتيب الله"(6)

---

(2) عبد الرحمن بن خلدون – مقدمة كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر فى تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوى الشأن الأكبر – دار الفكر – بيروت – ص **81** .

(3) ثروت بدوى – النظم السياسية – دار النهضة العربية – القاهرة **1975**م – ص **124** .

(4) امباى لو – إشكالية انتقال السلطة في إفريقيا مع التطبيق على نيجيريا – دار جامعة إفريقيا العالمية للطباعة والنشر – الطبعة الأولى يناير **1988**م – ص **15** .

(5) ثروت بدوى – مرجع سابق – ص **129** .

(6) رسالة بولس الرسول الى أهل رومية الإصحاح – الثالث عشرة الفقرة **1–2**–ص**407** .

وتفتح النظرية باب حرية الإنسان السياسية في تحديد السلطة السياسية التي تحكمه.

(وقد ساهمت نظرية العقد الاجتماعي بصفة مباشرة في توجيه الدراسات السياسية فيما بعد، وأعطت بعداً إنسانياً لمفهوم السلطة السياسية وأساسها الفلسفي، وذلك منعاً للاستبداد وسداً لباب النزاع عليها، فقد اكتوت أوروبا بنار التنافس على كرسي الحكم بين الأسر المالكة، وخاصة المملكة المتحدة، مع أن أنصار النظم الملكية ومؤيديها كانوا يدعون بأنها أدعى للاستقرار، لأن وراثة الحكم في أسرة معينة تسد الباب أمام الحرب الأهلية"(7)

فلذلك أعطت نظرية العقد الاجتماعي قيمة جديدة للديمقراطية، أدت الى تحرر المملكة المتحدة من الاستبداد الملكي، كما ساهمت في إقامة مجلس اللوردات، ثم مجلس العموم صاحب السلطة العليا فيها عام 1832م فبذلك كانت المملكة المتحدة معقل الديمقراطية في العالم.

وكذلك تمخض من روافد هذه النظرية الثورة الفرنسية عام 1789م وما تحمله من مبادئ إنسانية، في بيان حقوق الإنسان تحت شعارها الثلاثي، الحرية، المساواة والعدالة.

ونقتصر في هذا العرض على قراءة أدبيات هذه النظرية من خلال دراسة مفهوم الشعب، الدولة، السلطة، وهى محاور الدراسات السياسية قديماً وحديثا.

المطلب الأول: الشعب

لقي مفهوم الشعب اهتماماً مبكراً بين الفلاسفة، ومفكري علم الاجتماع، ولكن المفهوم لم يكن دقيقاً وبقي قاصراً ولم يتحسن مفهوم الشعب حتى في ظل النظام الإقطاعي الذي ساد في أوربا أثناء العصور الوسطي، وجعل معظم المواطنين كقطعة أرض يمتلكهم السيد الإقطاعي يباعون ويشترون اقناناً مع الأرض.

وكان توماس هوبز أول من أظهر مشكلة الحرية السياسية من جديد حيث ركز على مفهوم الحرية وضرورة حرية الإنسان، وذهب إلى أن الإنسان الحر هو الذي لا تعوقه العوائق عن فعل ما يرغب فيه. ومن بعده ركز جون لوك فيلسوف الحرية على موضوع الحرية لكل الشعب، وكانت اجتهاداته فى تعريف الحرية أساس الليبرالية السياسية فيما بعد، وقد أمد مسيرة الديمقراطية بكثير من الأفكار الإيجابية فى تجريد مفهوم الشعب عن كثير من القيود الدينية والعرقية والقانونية، وانتهى إلى أن، الناس أحرار ومتساوون فى حرياتهم السياسية، للإنسان حقوق الملكية دون منحة من أحد، الناس متساوون دون درجات بينهم ولا فئات، السلطة السياسية تعاقد بين طرفي العقد وعليه يتساوى الطرفان معاً فلا ينتزعها أحد من الآخر وان الحكم لدى الشعب يكون للأغلبية (8)

وبمجيء جان جاك روسو أخذ مفهوم الحرية معناه الإيجابي حيث وضع للحرية قيوداً وأضاف إليها العدالة التي تجعل الإنسان لا يضر نفسه قائلاً " **إن الحرية الحقة لا تدمر نفسها قط، وهكذا نجد أن الحرية بدون العدالة هي تناقض حقيقي، فلا حرية بغير قوانين ولا حرية عندما يكون أى شخص فوق القانون . والشعب الحر بطبعه يطيع لكنه لا يخدم لديه قضاة لكن ليس فيه سادة، وهو لا يطيع شيئاً سوى القوانين، وبفضل قوة القوانين فإنه لا يطيع البشر**"(9)

---

(7) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **18** .

(8) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **18** .

(9) إمام عبد الفتاح إمام – مسيرة الديمقراطية – رؤية فلسفية – فى مجلة عالم الفكر – وزارة الاعلام – الكويت – العدد الثانى –اكتوبر–نوفمبر–ديسمبر **1993**م – ص **20** .

وفى ظل الثورة الفرنسية توسع مفهوم الشعب ليضم مجموع المواطنين في الدولة كما أشار إلى ذلك صن ارندت H.ARend(1906م–1975م) :" إن كلمة الشعب هي مفتاح الثورة الفرنسية بأسرها، أما مضمونها فقد كان يحدده أولئك الذين عرضوا مشاهد الظلم والمعاناة التي عانى منها الشعب، ربما دون أن يعانوا هم منها"(10) .

وقد حاول الفيلسوف الإنجليزي ستيورات مل J.S.Mill إعادة تفسير علاقة الشعب بالحرية حتى لا تخرج من إطار الفهم الصحيح وخاصة تجاه موضوع حقوق الشعب السياسي فى منظور الليبرالية السياسية، التي رست إليها أوربا بعد الثورة الفرنسية، فيرى ستيورات :(إن الغاية الوحيدة التي تسوغ للناس أفراداً أو جماعات التدخل في حرية الفعل لأي عضو، هي حماية أنفسهم منها ومعنى ذلك أن الغرض الوحيد الذى تستخدم فيه السلطة بطريقة مشروعة ضد الفرد هو منعه من الإضرار بالآخرين أو إيذاء غيره"(11)

ويتضح مفهوم تحرر الشعب من رواسب الماضي حيث اعترفت الديمقراطية الحديثة بحق كل فرد في الانتخاب والترشيح حسب صورة الديمقراطية المتبعة، حيث انبثق النظام الديمقراطي الجديد إثر ظلم النظام الإقطاعي في المجال الاقتصادي، وعلى ديكتاتورية النظام الملكي في الحياة السياسية، وعلى جمود الكنيسة في الساحة الفكرية، فطور نظاماً جديداً من الحياة السياسية يؤمن بحرية الشعب ممثلاً في الفرد، مطلقاً من جميع القيود الاقتصادية والسياسية والفكرية لأن مصالح الفرد الخاصة بنفسه تكفل مصلحة المجتمع في مختلف الميادين، وتتمثل حرية الشعب في هذا النظام الديمقراطي في محاور الحريات الأربعة وهي الحرية السياسية ، الحرية الاقتصادية، الحرية الفكرية، الحرية الشخصية.

وتقديس الفرد هو حجر الزاوية في كل هذه الحريات الأربعة فصونه الفيصل في النظام السياسي وسلطاته، وله مطلق الحرية في الإنتاج والاستهلاك والتملك دون قيد أو شرط وهو حر في فكره وعقيدته حسب ما يقتنع به رأيه وبداهته.

المطلب الثاني: الدولة

يعتبر نيكولو مكيافلي ، صاحب كتاب الأمير أول من استخدم كلمة الدولة بمعناه الحديث، أي سلطة إقليمية علمانية تدوم وتبقى رغم تغير الحكومات المفردة وكانت النظريات التقليدية تربط نشأة الدولة بظهور السلطة السياسية، وأظهر هذه النظريات هي:

- ✓ **نظرية التطور العائلي:** التي ترى أن الدولة تطور طبيعي للأسرة والأسرة هي العضو الأساسي المكون لها.
- ✓ **نظرية القوة:** وتذهب إلى أن الدولة نظام فرضه بطريق العنف صاحب القوة الأكبر على الفئة المغلوبة على أمرها.
- ✓ **نظرية التطور التاريخي أو الطبيعي:** وتذهب هذه النظرية إلى أن الدولة ظاهرة طبيعية لا يمكن أن ترجع نشأتها إلى واقعة معينة بالذات وإنما هي نتيجة تفاعل عوامل مختلفة، شكلت على مر الزمن الترابط بين أفراد الجماعة.
- ✓ **وأما نظرية العقد الاجتماعي:** فإنها أرجعت ظهور الدولة إلى تاريخ إبرام العقد بين الأفراد والحاكم بغية إيجاد نظام يحمى مصالح الجميع، ويوقف التنازع والاحتراب الذي كان سائداً قبل هذا التعاقد"(12)

فيرى هوبز أن الطبيعة البشرية مجبولة على حب السيطرة والاستبداد، وفي غياب السلطة العليا لا يبقى سوى الاقتتال بين أفراد الجماعة، فلذلك انتقل الناس بموجب هذا التعاقد من هذه الدولة الطبيعية التي كانت فيها يد الإنسان ملطخة بدم أخيه إلى المجتمع المدني الذي سلم فيه زمام السلطة إلى السلطان الحاكم.

---

(10) امام عبد الفتاح امام – مرجع سابق– ص **25** .

(11) إمام عبد الفتاح إمام – مرجع سابق– ص **21**.

(12) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **25** .

وهكذا أصبحت معظم دول العالم مستقلة عن الاستعمار الغربي في منتصف القرن العشرين أدرك الجميع أن فكرة الأرض ومفهوم الأمة عنصران طبيعيان لا يحتاجان إلى جهد الإنسان لإيجادهما، بينما عنصر الدولة ليس ظاهرة طبيعية ولا منحة يفتخر بها، بل وليدة فكرة الإنسان في بنائها وتشييدها.

فلذلك نصت معاهدة مونتويدو لعام 1963م على حقوق وواجبات الدولة كعضو في القانون الدولي، بأنها يجب أن تملك، شعب دائم، حدود معروفة، حكومة معينة، القدرة على إقامة علاقات مع الدول الأخرى (الاعتراف الدولي)

وأصبحت الدولة في الأدبيات السياسية المعاصرة تعنى، هيكل له حق شرعي في بسط حكمه على تجمع بشرى معين، فى حدود مرسومة، ويختلف عن المؤسسات السياسية الأخرى بأنها تتمتع بالسيادة التي تضمن لها حق اتخاذ القرار في أراضيها دون أي منازع.

المطلب الثالث: السلطة

رأينا أن نظرية العقد الاجتماعي حسمت النقاش حول السلطة بأنها سلمت للحاكم بمقتضى التعاقد السابق بينه وبين أفراد الجماعة، وكانت هذه السلطة عند توماس هوبز مطلقة للسلطات، بينما بقيت مقيدة بقدر تنازل الأفراد للحاكم عند جون لوك، وجان جاك روسو.

وقد عمد المفكرون منذ ذلك الحين إلى تقويض السلطة الزائدة لدى الحكام، وذلك بدعمهم للديمقراطية سلطة الشعب من خلال تناولهم العريض لثلاثة أفكار أساسية هي الحرية، العدالة والإخاء.

وقد بقى هذا التقسيم سائداً إلى يومنا هذا، حيث وزع سلطة الدولة الى ثلاث سلطات للحفاظ على التوازن والعدالة داخل الهيكل الحاكم وهذه السلطات هي:

1- السلطة التشريعية :وهى الهيئة المسئولة عن وضع قواعد قانونية عامة مجردة، تنظم أمور الجماعة في الدولة في حدود الإطار الدستوري، وهى مهمة يقوم بها الشعب أو نوابه أو هما معاً، وقد تكون النيابة الشعبية في هيئة برلمان منتخب أو مجلس وطني .

2- السلطة التنفيذية: وهى الحكومة التى تقوم بتنفيذ القواعد المنظمة لأمور الجماعة، وبإنشاء وتسيير المرافق العامة للمواطنين، وقد يكون على رأسها رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية وهى في العادة تمارس سلطاتها بواسطة وزرائها، أصحاب السلطة الفعلية، كما تضم السلطة التنفيذية جميع موظفي الدولة .

3- السلطة القضائية:"وهى الهيئة المسئولة عن تفسير القوانين فى تطبيقها متمثلة فى القضاة وأعضاء النيابة ومعاونيهم من المحامين"(13)

وقد ارتبط بهذه النظرية مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك لدعم حركة كل هيئة واستقلالها عن الأخرى، أو تحاشياً من تراكم السلطة فى يد هيئة معينة فتستبد بها، وترجع بالشعب إلى عصر الإقطاع والاستبداد، فإذا قامت العلاقة بين السلطات الثلاث على أساس ترجيح كفة السلطة التشريعية بحيث يمارس بعض قيادات السلطة التنفيذية مهام السلطة التشريعية، سمى النظام برلمانياً، وغالباً ما يكون رئيس الوزراء هو رئيس السلطة التنفيذية، ويعرف مجلس الوزراء فيه بالحكومة بحكم دوره الأساسي في هذا النظام وان تعيين رئيس الوزراء في هذا النظام من حق حزب الأغلبية في البرلمان، ثم يتولى هو اختيار الوزراء بعد إجازة رمزية من قبل رئيس الجمهورية. أما رئيس الدولة فقد يكون ملكاً بالوراثة أو رئيس جمهورية منتخب، ودوره في هذا النظام رمزي مجرد إجازة تعيينات الوزراء، والتمثيل في المناسبات.

---

(13) احمد عطية الله – القاموس السياسي – دار النهضة – ج**4**– **1980**م– ص **784** .

وإذا قامت العلاقة بين السلطات الثلاث على أساس ترجيح كفة السلطة التنفيذية بحيث تكون الصلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية ضعيفة، ويكون رئيس الدولة هو صاحب السلطة العليا سمى هذا النظام رئاسياً ، ويتم في هذا النظام انتخاب رئيس السلطة التنفيذية ، رئيس الجمهورية وأعضاء السلطة التشريعية على حده، ثم يتم تعيين السلطة القضائية من قبل رئيس الجمهورية.

والنظام الثالث هو النظام الخليط وتكون فيه العلاقة متينة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مع رجحان لصالح السلطة التنفيذية، وهو شبيه بالنظام البرلمانى من حيث تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الوزراء بعد موافقة الأغلبية في البرلمان، ويختلف عنه من حيث سلطة رئيس الدولة التي تعطيه حق تعيين رئيس الوزراء وإقالته متى شاء، كما ينص دستور هذا النظام غالباً على أن للرئيس حق تعيين النائب العام نائباً عنه فى رئاسة الدولة فى حالة طارئة إذا حدثت أزمة أو فجوة يحددها، والرئيس فى هذا النظام هو صاحب السلطة العليا فى الحكومة يتولى رئيس الوزراء مهام الإشراف على المجلس، والتخطيط لسياسات الوزارة بموافقة الرئيس .

وفى حالة فوز حزب معارض على حزب الرئيس في الانتخابات التشريعية فإن تعيين رئيس المجلس لا يتم من قبل الرئيس إلا بعد موافقة هذا الحزب لأن هذا الأخير له حق السيطرة على السلطة التشريعية، بحكم أصوات ناخبيه، كما أن الرئيس له حق السيطرة على السلطة التنفيذية بحكم تعيينه رئيساً بواسطة أصوات ناخبيه .

وقد حاول بعض الكتاب وضع نموذج الديمقراطية الليبرالية منطلقة من كل هذه التجارب السالفة في صورة عملية لحكومة ديمقراطية، حاوية القيم الأساسية لحكم الشعب وتوازن السلطات وانفصال بعضها عن بعض، (فوضع رانى وكندل RANNY And KANDLL أربعة شروط لهذا الشكل النموذجي للديمقراطية الليبرالية، وصرحا بإبعادهما العوامل الاجتماعية والاقتصادية في صياغهما مشيرين إلى أن القضية التي يدرسانها سياسية بالدرجة الأولى مرتبطة بطريقة اتخاذ القرارات(14)

وقد أصبحت هذه المبادئ الأربعة نموذجاً متبعاً في كل الديمقراطيات الليبرالية وهى:

1- مبدأ الرقابة الشعبية: وهو أن تكون السلطة في يد الشعب يعطيها من يشاء وله حق استرجاعها متى شاء، ولا يكون مصدر السلطة جهة أخرى غير الشعب وأحسن طريقة لتحقيق مبدأ الرقابة الشعبية هي الانتخابات التي تعتبر الوسيلة الديمقراطية الأولى لنقل السلطة للحكام حتى قيل لا ديمقراطية بلا انتخابات لاختيار الحكام .

2- مبدأ المساواة السياسية: يتم هذا المبدأ عن طريق الاشتراك في عملية التصويت من الأفراد المرشحين والأحزاب المشاركة، والترشيح لمن يرغب في المشاركة السياسية لكل مواطن بالغ ولكل فرد صوت واحد، بغض النظر عن جنسه ولونه ومعتقده.

3- مبدأ الحريات السياسية: وذلك بأن يكون التصويت حراً دون قيد (سرية الانتخابات) ضماناً لحرية المواطن في اختيار من يمثل دون خوف على نفسه أو ماله أو وظيفته.

4- مبدأ الأغلبية: وذلك بأن يكون صنع القرارات السياسية في يد الأغلبية الذين يمثلون الشعب، فلذلك يجب التأكد من أن عملية صنع القرارات وليس فقط اتخاذ القرارات هي التي تتركز في يد ممثلي الشعب أنفسهم.

وهكذا نجد أن الديمقراطية أصبحت بمقتضى الظرف التاريخي الذي مرت به الدول الأوربية أو عبر التجربة السياسية التى عبروها من اليونان والرومان وفي ظل الحكم الإقطاعي والنظام الملكي هى الوجه السياسي المعتقد الليبرالي، فهو تسلم بالمنحى العلماني عن فصل السلطة الدينية عن السلطة السياسية، وتقوم على مبدأ التعددية القائم على أولوية الحوار العلمي والتنافس أمام صناديق الاقتراع.

(14) James Bryce . Modern Democracies- New Yourk- The MAchimillan Camp1921. vol.1.p,42-45.

المطلب الرابع: إشكالية الخلافة السياسية

السلطة السياسية كما يقول ابن خلدون ممثلاً إياها فى الملك (منصب شريف ملذوذ يشتمل على جميع الخيرات الدنيوية والشهوات البدنية والملاذ النفسانية، فيقع فيه التنافس غالباً، وقلّ أن يسلمه أحدُ لصاحبه إلا إذا غلب عليه فتقع المنازعة وتفضى إلى الحرب والقتال والمغالبة)(15) .

فهذه الخيرات الدنيوية والشهوات البدنية هى التى حببت السلطة إلى الناس، وجعلت بعض الناس يرجعون إلى انتزاعها بغير الوسائل الشرعية، فيما يعرف بالانقلاب العسكري أو المدنية او يستردها بعض القادة بعدما سلموها إلى خلفائهم، كما حدث مع (جيرى راولنز) الذى استرد السلطة بالقوة عام 1981م من أيدى المدنيين بعد تسليمها اليهم بعامين، أو يرجعون إليها بعد سنوات من مفارقتها كما فعل الجنرال ديقول عام 1958م برجوعه إلى قصر ايليزا بيت فى باريس.

وكما فعل الرئيس ملتون أبوتى الذي أُجلى عام (1971م) بواسطة العسكريين اليوغنديين بقيادة الجنرال عيدى أمين، فرجع إلى كرسى الحكم عام (1981م) بعد أن قاد حياة التمرد وحياة العصابات وعملية انتخابات، ثم طرده المتمردون مرة أخري فى يوليو1985م بقيادة تيتوأوكيلو ومازال حتى الآن يحن إلى كرسي الحكم بين مداولة حياة التمرد في الأحراش وبين مداولة اللعبة الديمقراطية في الانتخابات .

الفقرة الاولي – أنماط القيادة السياسية أربعة:

1– **القيادة الكارزمية:** وتعنى القيادة الملهمة وهى أصحاب المواهب فوق العادة تجعل الناس ينقادون لإمرتهم.

2– القيادة الديكتاتورية: وتقوم هذه القيادة على تبرير قيامها بشرعية النسب أي اعتبار الدم الآلية الأولى للوراثة أو بالشرعية التاريخية، حين ينصب القائد نفسه أباً للأمة باعتباره أباً للاستقلال وصاحب اليد الأولى فيه، كما كانت في معظم الحكومات الإفريقية بعد الاستقلال وذلك ما أعطاه صبغة الديكتاتورية فيما بعد الاستقلال.

3– القيادة الممثلة: وهي القيادة الديمقراطية سواء فرضت على أمة حاكماً كما حدثت في اليابان وألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية أو نتجت عن ضغوط اقتصادية أو سياسية كما هو في دولة جنوب إفريقيا بعد انتهاء النظام العنصري، أو في معظم الدول الإفريقية جنوب الصحراء فى نهائيات ثمانينات هذا القرن العشرين أو كانت نتيجة تطورات تاريخية كما حدثت في دول غرب أوربا الرأسمالية.

4– **القيادة الجماهيرية أو الديمقراطية المباشرة:** وهي من الناحية العملية مستحيلة وتعنى مباشرة الجماهير لاتخاذ القرارات وهو مصطلح فضفاض لكن دائماً يؤدي إلى الديكتاتورية الأوليغارشية كما حدث فى الاتحاد السوفيتي فى عهد ستلين، وفي الجمهورية الشعبية الصينية فى عهد ماو زيدنغ .

الفقرة الثانية ـ حلول الإشكالية يكمن الحل في حلول ثلاثة:–

1– **الحل الديمقراطي:** ويتلخص الحل الديمقراطي في وضع آلية قانونية لنقل السلطة من قائد أكمل مدة شرعيته إلى قائد خليفة وإضفاء الشرعية على خلافة الأخير، وتتم عن طريق الانتخابات الدورية التي تستند إلى رغبة المواطنين في اختيار قائدهم بوسائل حرة نزيهة .

2– الحل الملكي الفردي: ويقوم على مبدأ تولي السلطة مدى الحياة مع تحديد خليفة معين للقائد على أساس وراثى ويستند على تقاليد عرفية أو مرسوم قانوني حسب الأولوية فى الأسرة الحاكمة ونقل القيادة هنا يتم دائماً بموته أو عجزه، وقد سمى حلاً فردياً لأن الخليفة

---

(15) عبد الرحمن بن خلدون – مرجع سبق ذكره – ص **81** .

يحدد في عجزه فرد بعينه لا تحيد عنه الخلافة ولا يتدخل أحد في تلك المسألة وكان هذا الحل التقليدي سائداً في كل أرجاء العالم لكنه بدأ يختفى فى إثر الحل الديمقراطي الليبرالي وانحسر فى الدول العربية الخليجية .

3- الحل الأوليغارشي: والأوروليغارشية هي حكومة الأقلية الغنية وتقوم هذه النخبة المهيمنة على السلطة باحتكارها والتحكم فى انتقالها من قائد لآخر فيما بينهم وكثيراً ما يحتكر القائد السلطة وتتولى الأقلية التابعة تحديد الخليفة من بعده ويعتمد على فلسفات أيدلوجية كما هو في الاتحاد السوفيتي السابق حيث اجتمع المجلس الأعلى للإتحاد السوفيتي لتعيين ستالين خلفاً لفلاديمير لينين عام (1924م) أو في اختيار ميكائيل غورباتشوف خلفاً ليوري اندروبوف عام (1984م) وقد يعتمد على معتقدات دينية كما هو مع حكومة الفاتيكان حين يتوفي البابا فيجتمع الكاردينالات لتحديد خليفة له .

المبحث الثاني: قضايا انتقال السلطة في إفريقيا

المطلب الأول: طبيعة السلطة السياسية في إفريقيا

ثمة حقيقة بسيطة مؤداها أنه لا يمكن لأي شعب يستعبد شعب آخر عدة قرون دون أن يخرج بأي مفهوم عن التفوق أو حينما يختلف حق اللون والخصائص البدنية الأخرى لكل من الشعبين فإنه لا مفر من أن يأخذ التعصب شكلاً عنصرياً .وقد ظهر في رفض غير بدائية الحياة الإفريقية لأنها مجرد قبليات سياسية لا ترقى إلي مستوى التنظيم السياسي .

وأن النظام السياسي التقليدي في إفريقيا ديمقراطي لدرجة كبيرة لا تجعل أي شخص يشعر بأن حريته مقيدة أو ممنوعة .

وبالطبع فإن النظم السياسية التقليدية في إفريقيا لا تستطيع التسليم بتطابق هذه النظم وتواكبها تطوراً ونضجاً حيث أن الخبرات التاريخية التي تؤثر فيها علاقات الجوار والموقع الجغرافي والمعتقد السائد تختلف من منطقة لأخرى ومن عشيرة لأخرى . ويمكن الحديث عموماً عن نمطين أساسين للتنظيم السياسي التقليدي في إفريقيا :-

النمط الأول: قبائل ذات كيانات متعددة بنظم سياسية مختلفة تحكم نفسها بنفسها .

النمط الثاني: قبائل تخضع لحكم أو حماية قبائل أخرى، سواء تم ذلك طوعاً أو كرهاً.

ويتميز كل نمط عن الآخر حسب التنظيم السياسي السائد فيه، ففي النمط الأول تتمتع هذه المجتمعات بالسلطة المركزية بفروعها القضائية والإدارية ويكون على رأسها رئيس وينطوي هذا النمط على مجتمعات فانتى في غانا واليوربا في نيجيريا والموسى في بوركينافاسو والوزاى والزولو في جنوب إفريقيا وهنا يمكن تمييز مجموعتين من التنظيم السياسي لهما بعد إمبراطوري في توسعهما وسيطرتهما السياسية .

المجموعة الأولى: فهي أشبه بالنظام الإمبريالي حيث تخضع عدة دول إقطاعية مستقلة سياسياً لسيطرة نظام سياسي مركزي مما يعطي هذا النظام صبغة الإمبراطورية في نظام حكم غير مباشر، كما هي في مملكة اشانتى وزندى في القرن التاسع عشر.

المجموعة الثانية: وهي أيضاً ذات نظام توسعي ينهج نهج الاستيعاب والإخضاع المباشر بهدف الترقية الثقافية وغالباً ما يكون هدفها نشر المعتقد الإسلامي كما في إمبراطوريات الموندنغ والهوسا – فلاني بغرب إفريقيا في القرن الثامن عشر والتاسع عشر.

وتطور النظام التقليدي في المجتمعات الإفريقية يستند على رباط النسب فى مستوى البيت ثم القرية فالدولة ثم الإمبراطورية، فحين يهاجر فرع من قرية ما الى مكان ليؤسس فيه قرية يكون رئيس هذه القرية هو شيخ هذه الأسرة وزعيمها فهو صاحب القرية عند الأشانتى في غانا وعند الشونا في جنوب إفريقيا.

ويرى وليامز أن علاقة النسب هي العامل الرئيسي المركزي لتوحيد واستقرار المجتمعات في إفريقيا(16) فبواسطتها يتم إسناد السلطة ونقلها إلى القائد كما أن بعض المجتمعات الإفريقية تعتمد على السن لاختيار رئيسها وذلك لارتباط العمر بالخبرة والحكمة .

المطلب الثاني: آليات انتقال السلطة التقليدية

تختلف آليات انتقال السلطة في إفريقيا من قائد لآخر وفق الأعراف السياسية المتبعة وإن بقيت آلية الانتقال وراثية داخل الأسرة الحاكمة في معظم الأحيان بفضل دور أسلافها في تأسيس القرية أو المملكة كما هو مع أسرة كيتا فى إمبراطورية مالي.

ولم يكن الاختيار يتم تلقائياً عن طريق السن أو مباشراً لدواعي النسب فالابن الأكبر المرشح يخضع لعدة اعتبارات لمعرفة مدى انطباق مواصفات القائد عليه من طرف مجلس الشيوخ أو المجلس المشرف على عملية الانتقال وذلك بالنظر إلى سيرته الذاتية وخلفيته وشعبيته، فعند التلنس في غانا يقوم الرئيس بتعيين خليفته بعد استشارة والدته ومجلسه الاستشاري وعند الأركان في غانا يجب أن يختار الرئيس انتخاباً لا تعييناً وإذا عين الرئيس خليفته فعلى الأخير المعين مغادرة القرية مادام الرئيس على قيد الحياة.

وأما المجتمعات اللامركزية فيتم انتقال السلطة فيها بأن تقدم كل عشيرة ممثلاً لها لمنصب الزعامة، ثم تتولى مجموعة من الشيوخ اختيار الرئيس منهم، غالباً ما يتم تعيينه لعدم كون سلطته ملزمة بالنسبة لهم.

ويختلف منصب الرئاسة والقيادة في هذه المجتمعات، فالرئاسة غالباً ما تكون منصب وراثياً بينما منصب القيادة يعتمد على شخصية الإنسان ومدى إمكاناته الخطابية وقلما يجمع الشخص الواحد بين المنصبين ولا يتمتع المنصبان بأية سلطات سياسية على الجماعة بقدر ما يكون الرئيس حاكماً في النزاعات والخصومات وتوجيه الآراء والاتجاهات أثناء الاجتماعات.

وفي المجتمعات الفلانية تؤدى الثروة دورها الأساسي في عملية انتقال السلطة إلى الرئيس وفق ثروته الحيوانية وهى مركز السلطة الاجتماعية بجانب أسرته الكبيرة من أولاد وزوجات وانتقال السلطة في معظم الحالات يحدث بعد وفاة الرئيس وقد يحدث في حالات نادرة أن تسحب السلطة من صاحبها وهو حي لأسباب ترجع إلى إساءة استخدام السلطة واستبداد بها.

فيذكر أليفر أنه في تلك الأيام وجد رؤساء اتبعوا شهواتهم في مناصبهم دون استشارة أحد من رعاياهم، مثل الاستيلاء على قطعان الناس، وقتلهم دون سبب وجيه، وشن حروب عشوائية أو اغتصاب بناتهم، ففي صبر الناس، في هذه الحالات يعمد الشيوخ أو المستشارون إلى عقد اجتماع جميع سكان القرية يندد فيه بتصرفات الرئيس ثم يطالب الأسرة الحاكمة بترشيح غيره في هذا المنصب وإذا رفض الرئيس التنحى من المنصب يقتل(17) .

وقد عرفت كثير من المجتمعات الإفريقية وضع نظم وضوابط تشرف على عملية انتقال السلطة حسب المراسم المطبقة، ففي مجتمعات ماندى كونغو كان مجرد القرابة النسبية للرئيس يؤهل الفرد للاستيلاء على المنصب التقليدي، وكان النظام المتبع يجعل وراثة التاج من جانب الأم لا من جانب الأب، وهو تقليد منتشر في المجتمعات الإفريقية وكان الغالب عندهم أن يعين الرئيس خليفته قبل وفاته، ثم يتولى مجلس الانتخاب الإشراف على عملية انتقال السلطة وتأخذ عملية انتقال السلطة السياسية صبغتها الرسمية من خلال الدستور المتبع في مجتمعات أخرى أكثر دقة فى نظامها السياسي وخاصة في ظل الممالك والإمبراطوريات الكبيرة .

ففي مملكة الموسى ببوركينافاسو –مع كون منصب الملك وراثياً في أسرة مورو نابا – فلا يتم انتقال السلطة مباشرة إلى الخليفة، بل تتولى حكومة انتخابية برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من القائد الأعلى للجيش الذي يتولى جانب الأمن، والمشرف العام على الطقوس والمعابد المقدسة وأمين شئون الاستشارات السياسية ويقوم رئيس الوزراء بإدارة المجلس بعد إيقاف كل المرشحين للسلطة

---

(16) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **56** .

(17) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **69** .

ومنعهم من التحرك قبل إعلان القرار النهائي . وهذا الإيقاف هو نفس التقليد الذي كان سائداً في إثيوبيا، حيث يحشد أدعياء السلطة في نفق تحت الأرض انتظاراً لقرار المجلس النهائي.

وفي مملكة كابور في السنغال يتولى مجلس شئون البلاد الملكي الإشراف على عملية انتقال السلطة السياسية من القائد السابق إلى الملك الخليفة ويتكون هذا المجلس من الشخصيات الآتية:

- ✓ ممثل الأحرار في المملكة.
- ✓ ممثل العامة وأصحاب الدرجات وغيرهم.
- ✓ ممثل الأرقاء والمعتقين والمنتسبين.
- ✓ ممثل طائفة المسلمين.
- ✓ الشيخ الروحى لقرية كأب.
- ✓ ممثل الأسرة المالكة اللادينيين.
- ✓ ممثل أسراء الحرب التابعين للبلاط.

ويتولى ممثل الأسرة المالكة رئاسة المجلس أثناء المداولات في اختيار الخليفة، ونفس هذا النظام كان متبعاً في الممالك المجاورة والترشيح للتاج في كل هذه الممالك العريقة يكون لصالح ابن الأخت والسر في ذلك أن فلسفة الأفارقة التقليدية في دراسة الأنساب ترى أن الرجل لا يستطيع الجزم بأن هذا الولد من صلبه، بينما المرأة لعلاقتها المباشر بالوليد تستطيع الجزم على كون هذا الولد من رحمها، وبالتالي ابن الأخت مجزوم في علاقة الدم التي تربطه بخاله القائد، ولحماية النسب الحاكم من عناصر أجنبية جعلت وراثة التاج من قبل نزلاء النساء .

وهذا ما يذكره البكري ضمن ملاحظاته عن المجتمع الإفريقي في القرن الحادي عشر الميلادي (في عرف وتنظيمات هؤلاء القوم وراثة الملك تكون من قبل ابن أخته لأنهم يقولون بأن السلطان على يقين بأن ابن أخته هو حقيقة ابنها بينما هو ليس على يقين بأن ابنه حقيقة من صلبه)(18)وقد عاصر عبد الرحمن البكرى (1067م) انتقال السلطة في غانا الي ولي العهد تنكامنين من خاله الإمبراطور بيسى وقد ساهم هذا التقليد فى استقرار السلطة فى الإمبراطوريتين العظيمتين غانا ومالي مع تفاوت بينهما حيث أن تأثير الإسلام فى الثانية كان فوق تأثيره فى الأولى، وإن كانت الروايات الشفهية تخبرنا بأن سنجت كيتا المؤسس الحقيقي لإمبراطورية مالي (1238م–1488م) هو الذي سن نظام انتقال العهد إلى ابن الأخت مجازاة منه لأخته التي ناصرته لقتل عدوه اللدود سماورو فلذلك ولى الإمبراطور ابوبكر ابن أخته العهد من بعده.

ومع مجيء إمبراطورية صنغاى (1464م–1591م) بداية أسلمة النظم السياسية التقليدية في إمبراطوريات السودان الغربي، بدأ انتقال السلطة يتجه إلى الابن حسب التعاليم الإسلامية، وهذا ما سبب خللاً في البنية السياسية والاجتماعية في هذه الإمبراطورية التي لم تتعود نظمها هذا المنحنى الجديد في نقل السلطة، فبدأت الانقلابات العسكرية تحدث بين أدعياء السلطة السياسية حيث كان إبعاد الابن الأكبر عن منصب الوراثة ممكن بأقل سبب أو بأدنى ذريعة كما حدث بعد موت أسكيا داود حيث شب النزاع بين الحاج أحد أكبر أبنائه الموجودين وبين إخوانه لأنه بعد موت والده استولى على السلطة وفرض هيبته على الناس وتجاوز المستشارين، رغم وجود

(18) شوقى الجمل – تاريخ كشف إفريقيا واستعمارها – القاهرة – مكتبة الأنجلو المصرية **1977**م– ص **639**.

من هو أكبر منه سناً وهو بنغان الذى كان غائباً، وجعل العلماء يباركون له هذا المنصب بغض النظر عن مدى شرعيته، فيخبرنا السعدى صاحب تاريخ السودان أن الناس كانوا يرددون القول :(الحاج جدير بتولى السلطة ولو كانت بغداد)(19) .

وفي الممالك الإسلامية بشمال نيجيريا ارتبط منصب الخلافة بأسرة الشيخ عثمان دان فوديو وراثة. فمع دور أخيه الأمير عبد الله في تأسيس الخلافة سياسياً وأدبياً فقد انتقلت السلطة بعد الشيخ عثمان إلى إبنه محمد بلو، وهكذا بقيت الخلافة في أسرة الشيخ في صكتو إلى اليوم باسم سرادونا السلطان، وإن تجردت مع تغلغل الاستعمار البريطاني من نفوذها السياسي، وحدوث انقلاب عسكري أو مدني كآلية انتقال السلطة في إفريقيا لم يكن معهوداً لأن شرعية القائد كانت ضرورية في أذهان الرعايا حتى تكون الحياة طبيعية.

فإذا تولى السلطة واحد من غير أهلها تنقلب الطبيعة على الأحياء وتثور الصحراء على الوديان وتعقم النساء وتقوم الأوبئة على الناس ولذلك كانت فترة انتقال السلطة في مملكة موسى إذا مات الملك من أصعب الفترات وأضيقها على الناس حتى ينتظرون رسوخ الأوضاع إلى طبيعتها بوجود قائد شرعي لهم، وهذا هو السبب في قتل الملك الشرعي إذا ضعفت قوته وعجز عن مباشرة سلطته سواء لتقدم سنه أو لعجز عضوي أو مرض عقلي خوفاً من أن يشاركه في اتخاذ القرارات من لا يملك شرعيته.

وقد عرف هذا التقليد فى قتل الملك أو الرئيس العاجز كل من اليوربا والداكومبا والهوسا فى غوبر وصنغاي والشلك في السودان ومبومي في رواند وبرندي.

ونلاحظ أن مبرر الشرعية لم يسعف القادة الذين استغلوه للقيام ببعض التصرفات المرفوضة لدى شعوبهم، إذ خضعوا للمحاكمة والمساءلة أمام شعوبهم، فقد كان الملك (كيكيو) في كينيا صاحب السلطة العليا عند جماعات الكيكيو، وكان الولد الأكبر لبنت مؤسس القبيلة، ثم إنه استبد بالحكم وتحول إلى ديكتاتوري في إدارته لشئون القبيلة مما عرقل الناس عن مداولة الزراعة والإنتاج لكثرة تنقلاته بالقبيلة وكثرة حروبه إذ فرض على كل رجل بالغ الانضمام إلى جيشه مع أسرته، فشقي الناس من كثرة الترحال وقلة الطعام وانعدام الاستقرار ولم يبالى بشكاوي الناس إليه فثاروا عليه، ونقلوا السلطة منه ثم غيروا آلية انتقال السلطة من طريقة التعيين إلى طريقة الاختيار والانتخاب من ضمن الأسرة الحاكمة.

(وقد عرفت هذه الثورة فى تغيير طريقة انتقال السلطة لدى الكيكيو بـ (اتويكا) وهي بمعنى التحرر من ويقصدون بها التحرر من الارستقراطية إلى الديمقراطية في نظام الحكم، وكانت مدة حكم الملك كيكيو لم تتجاوز ستة شهور، وسمى الجيل الذى قاد هذه الثورة بـ(ايريجى)(20)

إذاً يمكننا إجمال الحديث في أن انتقال السلطة في المجتمع الإفريقي التقليدي يكون بالوراثة، داخل الأسرة النسبية المالكة بعد أن يتولى مجلس أعيان العشائر اختيار المرشح من تلك الأسرة حسب مواصفات القائد المثالي وأنه في معظم التجمعات الكبيرة، وخاصة في الإمبراطوريات والممالك يكون الانتقال إلى ابن الأخت حفاظاً على نقاء وشرعية الأسرة المالكة وفي بعض المجتمعات يكون الانتقال إلى الابن الأكبر، وقد توطد هذا المبدأ مع انتشار الإسلام في إمبراطورية صنغاى والممالك الإسلامية في غرب إفريقيا في القرن الثامن والتاسع عشر وأما الانقلاب العسكري كآلية لنقل السلطة غير وارد.

المبحث الثالث: الاستعمار وأشكاله وآثاره على السياسات الإفريقية

المطلب الأول: الاستعمار وآثاره على النظم التقليدية في إفريقيا

---

(19) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **72**، نقلاً عن :.**cheikh Anta Diop L`Afrique Noire, Pre-Coloniale(Presence Africaine, Paris)**

(20) التيجاني عبد القادر – الزنوجة والإسلام – دراسات إستراتيجية – مركز الدراسات الإستراتيجية – الخرطوم – العدد **2**يناير **1995**م – ص **107** .

عندما جاء الاستعمار كسر شوكة النظم التقليدية لأجل وضع مصالحه في أيدى الحريصين عليها من الزعماء بعد ابعاد غيرهم وهو وجه من وجوه العنف المدمر الذى ابتدعه الاستعمار ولم ينتج منه سوى تكريس التخلف وتعميقه في ظل البعث القبلي في إفريقيا، لذا وقفت المقاومة ضد الاستعمار موقفين، تمثل **الأول** في رفض سلطة الاستعمار وامتشاق سيف المقاومة فى وجهه وتأسيس حركة المقاومة القومية أمام نفوذها وهو ما يعرف بحركة المقاومة الأولية، وقد انطلقت المقاومة الإفريقية من منطلقات الدين أو السيادة.

اما الموقف الثاني، فهو قبول سلطات الاستعمار . إما لخطب وده خوفاً من تفوقه العسكري أو لأجل الفرار من قوة استعمارية أخرى ولطبيعة الاستعمار ضد النظم التقليدية فقد استباح كل الوسائل لبسط سلطاته ووصل إلى تخريب تراث مجتمعات بكاملها وتحويل المراكز الحضرية في المناطق الداخلية إلى الساحلية ولاختلاف نظم الاستعمار في سياسته الإدارية فقد انعكست تلك على أوضاع النظم التقليدية وعلى النظم الحديثة الناشئة على أنقاضها ، وظهور قوى سياسية جديدة في شكل أحزاب سياسية تقدمية سعت للمطالبة بالاستقلال بواسطة المفاوضات على أرضية أكثر وحدة، وبيئة اجتماعية أكثر تماسكاً.

وكثرة الأحزاب السياسية في فترة ما قبل الاستقلال لا تعنى حرص الاستعمار على بناء زعامات جديدة ديمقراطية بروح النظام الليبرالي الغربي مكان النظم الارستقراطية التقليدية أو يكون فترة الاستعمار مدرسة لتدريب الإفريقيين على الزعامة السياسية الديمقراطية إذ أن الخطاب السياسي لمعظم الأحزاب كان يعكس وجهة نظر الإدارة الاستعمارية ويدعو إلى ضرورة الملائمة بين الوضع الحالي الاستعماري وتحسينات شكلية لصالح الإفريقيين.

ففي إفريقيا الفرنسية الغربية الاستوائية لم يكن هناك إلى عام 1958م أي حزب يطرح برنامج الاستقلال السياسي من فرنسا، فكل مطالب الأحزاب كانت تقتصر علي تعديلات شكلية في علاقة التبعية بين المركز والأطراف لصالح النخبة المتطورة، فكان الحزب الديمقراطي الغيني بزعامة سيكوتورى أول من طرح فكرة الاستقلال السياسي من فرنسا حين صوت عام (1958م) بـ(لا) ضد استفتاء ديقول مؤكداً بلسان زعيمه سيكوتوري بأنه: (ونحن هنا في غينيا نفضل الفقر مع الحرية على الثراء مع العبودية)(21)

وإذا كانت الزعامة الجديدة وُجهت بمشكلة مدى شرعيتها في القيادة الوطنية، فإنها بحسن تدبيرها وتفاني قادتها في اغلب الأحيان، تمكنت من تجاوز هذه العقبة، وبناء مجد أسطوري لم يكن أقل درجة فى نظر الشعب من المجد التقليدي الذي استند عليه أمثال أحمد بلو في مؤتمر شعب الشمال في نيجيريا أو الملك كابا كافي في حزب كابا كافي في يوغندا.

(فقد أضاف سيكوتورى إلى كونه أحد أحفاد ساموري توري المناضل القومي في القرن التاسع عشر الميلادي، كونه الفيل المناضل لأجل شعبه، واشتهر الحبيب بورقيبة وسط الشعب التونسى بالمحارب العظيم، وجومو كينياتا برمح كينيا الوهاج، وهوفيت بوانى بالكبش المدافع عن الشعب، وكوامي نكروما بالجنرال المنتصر وخريج السجون، واميلكال كابرال بسيف العدالة، ولم تكن هذه الألقاب وليدة إرث أسرى اكسب هذه القيادة مناصبها ضمن الصفوة الجديدة، لكنها تراث تضحيات فى هذه الفترة القصيرة لأجل القضية القومية، فقد سجن نكروما عام (1958م) لمواقفه الراديكالية ضد الإدارة البريطانية، كما سجن جومو كينياتا بين عام (1952م-1961م) لشل الحركة الوطنية في كينيا، وتعرض سيكوتورى للعزلة الإقليمية نتيجة تمرده على فرنسا، واغتيل اميلكال كابرال حيث اشتهر برئيس حرب العصابات في إفريقيا)(22)

(صحيح أن الصورة الكاريكاتيرية التي مثلت بها آخر فصل من فصول تسليم السلطة الاستعمارية إلى أيدي الصفوة الجديدة فقد أفقدتها كثيراً من مجدها النضالي، وأخمدت في الشعب جذوة الحماسة، والتحدي وخاصة حين اكتشف أن القضية التى حارب لأجلها الحكومة

---

(21) عبد الحليم عبد النبي – القادة الأفريقيون – الدار القومية للطباعة والنشر – ص **46** .

(22) امباى لو– مرجع سبق ذكره – ص**110** .

البيضاء مازالت هي هي في ظل الحكومة السوداء، وصحيح أيضاً أن حركة الاستقلال وصلت إلي درجة من السلم والهدوء بأن تمت عبر الترتيبات الرسمية وبرتوكولات السلام الوطني في معظم المستعمرات الفرنسية والبريطانية بينما تمت عبر أفواه البنادق وحرب العصابات فى كل المستعمرات البرتغالية)(23)

المطلب الأول: الاستعمار وآثاره على السياسات الإفريقية أثناء وبعد الاستقلال

أوضاع القارة الإفريقية بعد الاستقلال امتداد لسياسات ما قبل الاستقلال فتأثير الاستعمار في إفريقيا ليس فقط في العلاقة بين المجموعات العرقية مثلما هو بين الهوسا والإيبو واليوربا أو بين هوتو وتوتسي، وليس كذلك فقط في العلاقة بين جنسين كما هو بين السود والبيض في جنوب إفريقيا ولا فيما بين جيل وآخر حدث في اثيوبيا لكنه تأثير جذري شامل كأنما يفتح صفحة اليوم على صفحة أمس في التاريخ الإفريقي.

(فتأثير الاستعمار في إفريقيا لم يكن سطحياً كما يتصور الأستاذ النيجيري جاكوب أجاب، حيث قاسه فى مداه الزمنى القصير، فجعله حدثاً طارئاً فى مسيرة القارة الإفريقية لم يكن ليؤخرها عن موعدها مع عصر العلوم والتكنولوجية، فقد كان تأثيراً في الأذواق وأنماط الاستهلاك المكتسبة بفضل المهارات الغربية التي تلقوها إبان عملية التحفيز الثقافي، ولارتباطهم بشكسبير وأشعاره أكثر من ارتباطهم بأينشتاين وأعماله)(24)

ويرى الباحث أن ما قاله جاكوب صحيحاً إلي حد ما. سطحية التأثير الثقافي للاستعمار على إفريقيا لديناميكية الثقافة الإفريقية وتوطنها في أعماق العادات والتقاليد الروحية، لكن هذه السطحية تبدو عميقة بفضل الضربة القاضية التي تلقتها إفريقيا من قبل التأثير السياسي والاقتصادي للاستعمار، فالثقافة الإفريقية نجحت في البقاء ولو على مضض لأن الاستعمار لم يتمكن من فرض ثقافته بالضريبة وأفواه المدافع كما فعل في فرض نظمه السياسية وأنماطه الاقتصادية، بالقهر والإكراه، لكن تمكن سياسات واقتصاديات الاستعمار في إفريقيا شوش على الثقافة الإفريقية مسالكها وأعطاها صبغة هجينة بعيدة عن الأصالة الإفريقية قدر بعدها عن الأصالة الأوربية وليس هناك شك في أن الاستعمار لم يصدر الثقافة إلى إفريقيا وإنما الواقع كما يذهب الكاتبان على مزروعى ومايكل تايدى (أدخل أنواعاً جديدة من المؤسسات الثقافية ورعى مجموعة جديدة من القيم التربوية والثقافية والاجتماعية التي صممت لطبع الإفريقيين بالثقافة الأوربية ، وسلخهم عن الثقافة الإفريقية)(25)

وصحيح كذلك أن الاستعمار أصدر نظاماً سياسياً وأنماطاً اقتصادية شيدها على آثار النظم التقليدية الخربة وصمم عبرها المسلك الوحيد لتواصل إفريقيا مع الأسرة الدولية، وهذا هو الذي يجعل حدث الاستعمار في إفريقيا عميق الأثر، ويجعل الفترة الممتدة من تجارة الرقيق إلى التشكيلات الاقتصادية الجديدة عقب الحرب العالمية الثانية ذات تأثير مطرد في انغماس إفريقيا على عالم الاستثمارات الرأسمالية وتبادل التجارة الدولية.

---

(23) ل. جداى كوان – مشكلات القارة الإفريقية– ترجمة عبد العليم السيد منسى – القاهرة –مكتبة الأنجلو المصرية **1965**م–ص **15** .

(24) على إى مزر وعى – مايكل تايدى – ترجمة شاكر نصيف لطيف– مراجعة خزعل على مهدي جاسم – القومية والدول الجديدة فى إفريقيا – الجزء الأول – دار الشئون الثقافية العامة –بغداد **1990**م– ص **15–16** .

(25) على مزر وعى – مايكل تايدى – مرجع سبق ذكره – ج**1**– ص **122** .

أثرت الإدارة الاستعمارية في كل مظاهر الحياة في إفريقيا المستغلة فالأنماط الاستهلاكية التقليدية في السودان تبدلت بالأنماط الأوربية الأقل جهداً في إعدادها وربما الأقل تكلفة في اقتنائها، والأنماط اللباسية فى السنغال تغيرت طبق مظاهر المدينة الغربية التي خلفها الاستعمار.

إن المحافظة على المؤسسات الاقتصادية والزراعية التى خلفها الاستعمار فى إفريقيا هي جزء من متطلبات بقاء الدول الجديدة التى خلفتها الإدارة الاستعمارية . إذن أثر الاستعمار عن طريق النخبة المتطورة الموالية لها وعن طريق الجيش، لذا فإن مشكلة القارة الإفريقية بعد الاستقلال تتركز فى :-

- ✓ الحدود التى أحدثت أزمة تكوين الدولة.
- ✓ الجيش الذى خلق أزمة بناء الأمة.

وكلاهما أيضاً من تركة الاستعمار مع تفاوت في ثقافات إدارة كل مستعمرة على حده.

الفقرة الأولي/ المشكلة الأولى الحدود المصطنعة: فقد استخدم الاستعمار كل ثقله للحفاظ عليها، فالإدارة الاستعمارية الفرنسية حكمت كل مستعمرات إفريقيا الغربية بإدارة واحدة مقيمة فى داكار، ولم تكلفها إدارة إفريقيا الاستوائية سوى (206) ضابطاً إداريا مع (400) مساعداً لكنها لم تطق تحمل النزعات الفيدرالية التى ظهرت مع الزعامة الجديدة في إطار حركة القومية الإفريقية، ففصلت فولتا العليا عن ساحل العاج عام (1947م) ووقفت مع هو فيت بوان ممثل الإقليمية في حزب التجمع الديمقراطي الإفريقي ضد سنغور ممثل الفيدرالية في حزب الكتلة الديمقراطية السنغالية)(26)

فأصدرت الإدارة الفرنسية الإطار القانوني للمجالس الإقليمية الذي مهد حدود الدول الجديدة أو قصر وظيفة المجلس الفيدرالي في داكار على تقديم المشورة.

وكذلك ظلت هذه الجهود البلقنية تلاحق المحاولات الفيدرالية إبان الاستقلال فأوحت فرنسا إلى حلفائها ضمن دول إفريقيا الغربية الفرنسية إلى عدم التصويت لصالح دستور مالي عام (1958م) فانسحبت كل من داهومي وفولتا العليا، ولم تتمكن السنغال ومالي من تحمل ضغط فرنسا فانهار الإتحاد، ثم منحت فرنسا إقليمي توغو والكاميرون استقلالهما المفاجئ عام (1960م) ولم يكن هذا الموقف الفرنسى سوى تكريس تبعية هذه الدول التى لا تستطيع منفردة غير الرجوع لدولة المركز وفق سياسات فرنسا في الإدارة المباشرة، وكان المتوقع أن يكون سجلها مع الإتحاد والنظام الفيدرالي ايجابياً، لكن الذي حدث هو العكس، فبريطانيا التى اتبعت سياسة الإدارة غير المباشرة، أورثت في أغلب الأحيان نظام الفيدرالية أو نسبة الفيدرالية في نيجيريا وغانا وكينيا واتحاد وسط إفريقيا الفيدرالي (1953م-1962م) وتشكيل اللجنة العليا لشرق إفريقيا كخطوة إلى الوحدة الاقتصادية بين كينيا وأوغندا وتنجانيقا ومحاولات توحيد الصومال البريطاني بالصومال الايطالي، والكمرون البريطاني مع الكمرون الفرنسي، كما أنشئت لجنة الخدمات العامة لمستعمرات غرب إفريقيا البريطانية وإن كنا لا ندعى إخلاص بريطانيا لفكرة الفيدرالية، حيث كانت في غالبيتها مهزوزة أو مصطنعة لدرجة لم تتمكن من الصمود في وجه النزعات الجديدة، وخاصة مع وجود المستوطنين البيض فى اتحاد وسط إفريقيا مما كان كافياً لتخويف المواطنين الأفارقة من كلمة اتحاد.

الفقرة الثانية/ أما المشكلة الثانية فهي الجيش المتخصص: فمعظم الدول التقليدية تحشد جيشها من الشباب والجماعات المؤيدة في حالة تعرضها للتهديد، فالجيوش الإفريقية حديثة التكوين ولم تسهم في عملية التحرير إلا في دول قليلة مثل الجزائر.

---

(26) على مزروعى – مايكل تايدى – مرجع سبق ذكره – ج**1**– ص **178** .

(وإشكالية الجيش الإفريقي تكمن في كونه شكل ودرب لحفظ نظام وقانون الاستعمار، وقد نجحت الإدارة الاستعمارية في فترة الاستعمار على ضبط عناصره بالإشراف المباشر، بواسطة الضباط المستعمرين بل كثيراً ما استعملته في وجه الصفوة الجديدة، كما استعملته ضد رجالات العصابات الوطنيين في الجزائر وفي حركة الماماو، وقدم الجيش لها خدمات جزيلة أثناء الحربين العالميتين) (27) .

هذه الخلفية الطبيعية للجيوش الإفريقية رغم الاستحداثات التى طرأت فيها جعلتها جهازاً غير صالح لمهمة ما بعد الاستقلال التى كانت تتطلب منها المشاركة في حركة البناء والتنمية بإشراف النخبة الحاكمة الشيء الذى رفضه الجيش، وأراد تولى ضبط النظام وحفظ النظام القانوني الشيء الذي أصبح اليوم مهمة الحكومة الوطنية.

بقي القول إن إرث الاستعمار الفرنسي في إفريقيا المستقلة كان في مضمار الوحدة القومية من رصيفه البريطاني أو البرتقالي، فنظم الحكم المباشر التي طبقتها الإدارة الفرنسية منذ أيامها الأولى في السنغال صهرت إلى حد التمايز العرقي والإقليمي في هذا البلد، وقد ساعدت الإطاحة بالزعامات التقليدية في جمع الوفاق الوطني وراء الصفوة الجديدة، وجعلت فرصة الفرقة والشتات ضيقة في ظل الحركة القومية في كل المستعمرات الفرنسية، ومع ذلك فسيادة الدولة الحديثة في إفريقيا واستقلاليتها لم تكن من نصيب الفرنكوفونية فما زال دم الاستعمار الفرنسي جارياً في عروقها .

وعندما تولت القيادة الإفريقية قيادة دولها عام (1960م) سرعان ما نفضت الحكومات الجديدة عن نفسها الإرث الديمقراطي الذي ورثته عن الاستعمار بأسلوبه الانتخابي الغربي مبررة ذلك بعدم صلاحية المرحلة للتعددية الحزبية وتشتت الشمل، فلا الأحزاب الحاكمة هي صاحبة الفضل في عملية التحرير والاستقلال فهي أدري بمصالح الشعب وأنسب لقيادته تجاه بر التنمية والازدهار وقد أشار ماديرا كيتا – أحد زعماء حزب الاتحاد السوداني الحاكم في جمهورية مالى – غداة الاستقلال عام (1960م) إلى هذه القضية بقوله (في الظروف التاريخية الراهنة في إفريقيا ليست هناك حاجة مطلقاً إلى تعدد الأحزاب ولا إلي الانغماس في خصم معارضة عميقة مؤدية إلى قتل الأخ لأخيه، فهل إننا قد انفقنا على الضروريات، ونسعى وراء تحقيق نفس الأهداف، فهل هناك داعٍ لأن نظل منقسمين، وأن ننشق إلي أحزاب يحارب بعضها بعضاً)(28)

وقد ارتاء الزعماء أنه لإحداث أي تغيير في إفريقيا لابد من الاستقرار الذي لا يضمنه إلا التخلص من الموروثات الغربية، وأن الأخذ بنظام الحزب الواحد يبرره قربه من الموروث الإفريقي.

فنمط البرلمان الغربي دخيل عليهم عديم الجذور في المجتمعات الإفريقية وهو ينافى الإجماع المألوف في مجالس شيوخ القبيلة، ولأن النظام البرلماني يقيد سلطات رئيس الجمهورية بوجود رئيس الحكومة، فهو غير صالح للمجتمعات الإفريقية التي لا تعرف رمزية سلطة الزعيم، فلذلك تحولت بعض الحكومات من النظام البرلماني الذي خلفته السلطات الاستعمارية إلي النظام الرئاسي.

كانت ظاهرة الحزب الواحد الجماهيري هي السائدة فى معظم أنحاء القارة الإفريقية عام (1964م) واختفت التعددية السياسية فى ظل شخصنة النظم الحاكمة وظهور دولة الحزب وحزب الدولة، الذي يتمتع بكل مظاهر الاحترام وسط الشعب وقد تنبع هذه الشرعية من مبدأ تقليد الحكيم الذى يُعلي الزعيم مكان عليا باعتباره المعلم الأول للشعب ومنبع الحكمة فى هدايته.

وليس بخافٍ في ظل هذه الراديكالية في احتكار الحكمة والشرعية للزعيم وحزبه، تبقى المعارضة بأي شكل من الأشكال جريمة فى حق الزعيم وبالتالي مؤامرة علي الدولة والشعب سواء كانت المعارضة داخل الحزب أو خارجه وعواقب المعارضة داخل الحزب كانت وخيمة في أكثر الأحيان، إذ لم يقتصر فقط على الطرد أو العزل كما حدث لأوجينغو أودينغا في حزب الإتحاد الإفريقي القومي مع كينيا عام

---

(27) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **115** .

(28) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **123** .

(1969م) وليزت مع تومبالباي في حزب P.P.Tعام (1961م) في تشاد، لكنها تتجاوزها الى الاغتيالات كما حدث لكاريوكي عام (1974م) فى انقلاب كينياتا وعلى كل فقد استوحى نظام الحزب الواحد وتبلورت مذاهبه في إشكال نظم شمولية أحياناً وراديكالية حيناً آخر . فساد الحزب التقدمي التشادي في تشاد بزعامة تومبالباي وحزب مؤتمر الشعب فى غانا بزعامة كوامى نكروما والاتحاد السودانى في مالي بزعامة موديبوكيتا وهذه تمثل نموذج الحزب المسيطر.

وفي هذا السياق تمكن الحزب الواحد من الإطاحة بالديمقراطية التعددية وقيمها باعتبارها آليات الغرب في خنق القارة الناهضة حين غدت وجوه المعارضة جواسيس الامبريالية أكثر منهم زعماء وطنين، وأودعوهم السجون ولم يفطن القادة أنهم بهذا التصرف منعوا شعوبهم من حقوق لم يحرموا منها في ظل الاستعمار، فطالما استخدموا شعار الديمقراطية لمطالبة الاستعمار بحرية الإعلام وحقوق الفرد فى المحاكمة النزيهة، مما اتاح لهم فرصة النجاح السياسي، بينما اعتبروا المطالبة بتلك فى ظل الدولة المستقلة خيانة تجب المعاقبة عليها.

ومن هنا انتقد نظام الحزب الواحد باعتباره من نمط الاستعمار الأسود إذ أدى إلي تكديس السلطة والزعامة الشخصية التي تفرض وضع الأقارب في المناصب الحساسة لضمان الاستمرارية وبالتالي استبعاد العناصر الأخرى، أو تعريضها للاضطهاد والقهر لاجتثاث ولائها المطلق للنظام مما جعل القبيلة والقبلية عاملاً معضداً لهذا النظام.

وانتشار نظام الحزب الواحد في إفريقيا بعد الاستقلال لم يكن نابعاً من فلسفة مشتركة بين هذه الدول، وإن تشابهت المبررات إذ أن بعض الدول تبنت الحزب الواحد دونما أيدلوجية في ظل النظام العسكري الشمولي، وبعضها تبنت نظام الحزب الواحد في خليط من الاتجاهات السياسية المختلفة.

وعموماً فإن النظم السياسية التي سادت في إفريقيا بعد الاستقلال وإن كانت بتفاوت في كل الدول الإفريقية المستقلة هي، النظام الاشتراكي والنظام العسكري والنظام الديمقراطي التعددي والنظام العنصري الابارتيد.

1اولا/ النظام الاشتراكي: تعتبر الاشتراكية بمفهومها الشامل من أكثر النظم السياسية انتشاراً في إفريقيا بعد الاستقلال، مع ما يسودها من الانتقائية والشمولية، وتباين تأويلاتها من نظام لآخر، لعدم توفر نظرية شاملة تنبثق منها هذه الاشتراكية، فقد اتفق روادها بأنها لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون نسخة من الاشتراكية الأوربية التي قامت على تجربة معينة خاصة، فعليه اشتهرت بالاشتراكية الإفريقية على حد قول سنغور (المنهج الإفريقي في الاشتراكية مناشدة لتوطيد حقائقنا السنغالية والزنجية الإفريقية، والإفريقية البربرية في سياق القرن العشرين وقد وافق نكروما على هذا المسمى، بينما قال سيكوتوري لا يمكن وجود اشتراكية إفريقية قائلاً :(لقد سمعنا الكثير في إفريقيا : وقد يبدو للسامع أنها تعنى من الناحية الظاهرية أنه توجد اشتراكية صينية أو أمريكية أو يوغسلافية أو بلغارية، فلو أمكن تعريف نظرية سياسية بهذه الطريقة المعنوية فقط فإنه لن يمنعنا شيء في المستقبل من التحدث عن الطريق النيجيري أو الكنغولي نحو بناء الاشتراكية الإفريقية)(29) .

(وإشكالية المسمى تنم عن إشكالية المضمون والمنحى نفسه، فقد هبت رياح الاشتراكية القومية العارمة أولا من مصر عام (1952م) بثورة جمال عبد الناصر حيث ألغي الأحزاب السياسية، وطرح الوحدة الاشتراكية للأمة العربية تحت سيطرة حزب الجماهير، وربط الاقتصاد بالنهوض الاجتماعي، وقد اسماه بوضع الاقتصاد في خدمة المجتمع، ثم انتشرت هذه الاشتراكية الراديكالية فيما بعد لدى سيكوتورى عام (1958م) وكوامي نكروما عام (1964م) وموديبو كيتا في مالى، ثم وصلت قمتها الفلسفية لدى جيولوس نيريري (ماركس إفريقيا) في إعلانه ميثاق أروشا عام (1964م) ثم انتهت إلى أيدلوجية ماركسية عند أوكستو نيتو في أنغولا وفيريليمو فى

---

(29) ل. جداي كوان – مرجع سبق ذكره – ص **33** .

موزمبيق، واميلكال كابرال بغينيا بيساو، وفى الصومال عام (1970م) ثم اثيوبيا عام (1977م) وبنين ثم الكونغو عقب انقلاب ماريان نجومي عام (1966م) ، وفى مدغشقر عام (1975م))(30) .

ثانيا/النظام العسكري: عندما بدأت الحركات التحررية كانت كلها من المدنيين وهيمنت على السلطة بعد الاستقلال بينما القوي العسكرية تابعة لها لأن مهمتها الأمن والدفاع دون التدخل في الشئون السياسية .

ولكن يبدو أن هذا الأمر لم يدم طويلاً إذ سرعان ما برز دور العسكر يين في الدولة وانقلب إلى ظاهرة سياسية اجتماعية (فلقد كان العامان (1965م و 1966م) عهد الإرث الاستعماري في إفريقيا، فمن نوفمبر (1965م) إلي نوفمبر (1966) توالى انهيار النظم المدنية على يد العسكريين في كل من زائير ، غانا، إفريقيا الوسطى، فولتا العليا، نيجيريا، داهومى (بنين)، بروندي، الجزائر، ثم تتابع تدخل العسكريين ليصل إلى (25)حالة مع نهاية الستينات)(31) . كما تعرضت تسع دول أخرى لمحاولات انقلاب فاشلة بلغت (23) محاولة، وكذلك ظهر ما يمكن تسميتها بالدول المدمنة للانقلابات العسكرية كانت أو مدنية مثل داهومى التى شهدت بين عامى (1963م–1969م) خمسة انقلابات ناجحة ، ونيجيريا التى شهدت انقلابين عنيفين في عام (1966م) وهو نفس العام الذي شهدت فيه إفريقيا سبعة انقلابات دامية، بمعدل انقلابين في نيجيريا وواحد في كل رواندا، فولتا العليا(بوركينافاسو)، إفريقيا الوسطى ، يوغندا، وغانا .

أول انقلاب في السبعينات حدث فى يوغندا يناير(1971م) بسقوط ملتون أبوتي على يد الجنرال عيدي أمين دادا، وتبعتها غانا ومدغشقر عام (1972م) ، ثم كانت الإطاحة باعتى واعرق نظام حكم فى إفريقيا وهو الإمبراطورية الإثيوبية بزعامة هيلاسلاسى عام (1974م) . وقد دلت الدراسات المسحية على أن إفريقيا شهدت بين عامى (1952– و 1991م) أكثر من (70) انقلاباً عسكرياً ناجحاً بدأ من ظهور جمال عبد الناصر في مصر عام (1952م) ضد الملك فاروق الأول كأول انقلاب عسكري في عموم إفريقيا، ثم انقلاب جنرال عبود في (17نوفمبر1958م) ضد الحكومة المدنية في السودان، وبعد استقلال معظم الدول الإفريقية عام (1960م) كان انقلاب موبوتو سيسيكو على بترس لوممبا في كونغو بلجيكا (زائير) عام (1960م) أول انقلاب بعد الاستقلال وكذلك سقوط سيلفانيس اليمبو فى (13يناير1963م) على يد الرقيب إيتين أياديما يعتبر أول انقلاب في دول غرب إفريقيا)(32) .

وتتلخص أسباب استيلاء العسكريين على المناصب القيادية في السياسة الإفريقية في جملة من العوامل، هذه العوامل قد تكون مرتبطة بعامل خارجي أو بالأوضاع الاجتماعية أو بعلاقات الحكومة بالمؤسسة العسكرية أو الأوضاع الداخلية للمؤسسة نفسها، أو الطموحات الشخصية.

يبدو أن الحكم العسكري في إفريقيا كان يعتمد دائماً على النخبة السياسية التقليدية، مما يجعل التغيير دائما تغييراً في القمة وليس في أجهزة الحكومة ولا في سياستها مما يعتبر ضعفاً في النظام العسكري وأنه عديم الأهلية في إحداث التقدم الاقتصادي كما لم تتحقق الوطنية التي يرفعها الشعب مما يجعلهم دائماً عرضة للعرقية والإقليمية.

---

(30) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **129** .

(31) أحمد عبد الرحمن حسن – العسكريون والحكم في إفريقيا – رسالة ماجستير في العلوم السياسية – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة **1985**م– مقدمة البحث .

(31) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **135** .

ويمكن معرفة الانقلابات العسكرية في إفريقيا من (1952م–1992م) من خلال هذا **الجدول(1)**

اسم الدولة	اسم القائد أو الرئيس	اسم قائد الانقلاب	تاريخ التغيير
1– مصر	الملك فاروق الأول	جمال عبدالناصر	يوليو1952م
2– السودان	عبد الله خليل	الجنرال إبراهيم عبود	نوفمبر1958م
3– زائير	باتريس لومبا	موبوتو سيسيكو	سبتمبر1960م
4– توجو	سلفيانوس أوليمبيو	ايتين جناسينبى ايديما	يناير1963م
5– الكنغو	فولبرت بولور	الفونس ماسامبا ريبات	اغسطس1963م
6– بنين	هوبرت ماجا	كرستوف سكولو	اكتوبر1963م
7– السودان	الجنرال ابراهيم عبود	سر الختم الخليفة	اكتوبر1964م
8– الجزائر	احمد بن بله	هوارى بومدين	يونيو1965م
9– زائير	جوزيف كاسافوبو	موتوبو سيسيكو	نوفمبر1965م
10– بنين	سوروابيش	تاهيرو كوناكو	ديسمبر1965م
11– افريقيا الوسطى	ديفيد داكو	جان بيدل بكاسا	ديسمبر1965م
12– بوركينافاسو	موريس ياميجو	سانكولى لامازانا	يناير1966م
13– ينجيريا	ابوبكر تافوا باليوا	الجنرال ايرونزى	يناير1966م
14– غانا	كوامى نكروما	الجنرال انكراه	فبراير1966م
15– اوغندا	ادوارد موتيسا	ملتون ابوتى	ابريل1966م
16. نيجيريا	الجنرال يرونزى	يعقوب قاوون	يوليو1966م
17– بروندى	الملك موامبتسسا	ميشيل ميكومبيرو	يوليو1966م
18– توجو	نيقولار جرونتسكي	جيتسبتس	يناير1967م
19– سيراليون	سباكا ستيفنس	دافيد لانسانا	مارس1967م
20– بنين	سوكولو	الفونس آلى	ديسمبر1967م
21– سيراليون	جاكسون سيمث	اندرى جوكسون سميث	ابريل1968م
22– الكنغو	ماسامبا ديبا	مارين انكوبى	اغسطس1968م
23– مالى	موديبو كيتا	موسي تراورى	نوفمبر1968م
24– السودان	محمد أحمد المحجوب	جعفر نميري	مايو1969م
25– ليبيا	إدريس السنوسى	معمر القذافى	سبتمبر1969م

(32) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **142**–

ISAWA ELAIGWN AND ALI MAZRUI (NATION-bulding and Changing Political Structures) in General History of Africa, VII Heinemann Califorani. Vnesco)p.455-467.

26- الصومال	عبدالرشيد شارمرك	محمد سياد برى	اكتوبر 1969م
27- بنين	اميل زندو	كواندیت	ديسمبر 1969م
28- اوغندا	ملتون أوبوتي	عيدي أمين	يناير 1972م
29- غانا	كوفى بوسيا	العقيد اتسميبونج	يناير 1972م
30- مدغشقر	فليكس فيلليب تسيرى نانا	كابريل بدراما تنسو	مايو 1972م
31- بنين	جيستين اهمادجيى	ماتيه كريكو	اكتوبر 1972م
32- رواندا	كايبندا	جافانال دابييار يمان	يوليو 1973م
33- النيجر	هامانى ديورى	سيني كونتش	ابريل 1974م
34- اثيوبيا	الامبراطور هيلاسلاسى	أمان أندوم	سبتمبر 1974م
35- نيجيريا	يعقوب قاوون	مرتلا محمد	يوليو 1975م
36- جزر القمر	احمد عبد الله عبد الرحمن	على صويلح	اغسطس 1975م
37- تشاد	تومالباى	أمانويل اودينقار	ابريل 1975م
38- بورندى	ميشيل ميكومبرو	جان باتست بالكازا	نوفمبر 1976م
39- ميشيل	جيمس مانخام	فرنس البرت رينه	يونيو 1977م
40- جزر القمر	على صويلح	أحمد عبدالله	مايو 1978م
41- موريتانيا	مختار ولد داده	مصطفى ولد محمد	يوليو 1978م
42- غانا	اتشيموبنغ	فرديريك اكوفو	يوليو 1979م
43- الكونغو	جوشيم يومبى اوبانجى	دنيس ساسو نقيسو	فبراير 1979م
44- تشاد	فلكس مالوم	قوكني وداي	مارس 1979م
45- أوغندا	عيدي أمين	يوسف لولى	ابريل 1979م
46- غانا	وليم اكوفو	جيرى رولينز	يونيو 1979م
47- غينيا الاستوائية	فرانسيسكو نجويما	تيودورو اوبينغ	اغسطس 1979م
48- إفريقيا الوسطى	جان فيدل بوكاسا	ديفيد داكو	سبتمبر 1979م
49- ليبيريا	وليام تولبرت	ساميل دو	ابريل 1980م
50- أوغندا	جودفيرى بن عيسى	باولو مونقا	مايو 1980م
51- غينيا بيساو	لويس كابرال	جؤاو بيرنادو نينوفييرا	نوفمبر 1980م
52- بوركينافاسو	الرئيس لافيرنا لاميزنا	سای زيربو	نوفمبر 1980م
53- افريقيا الوسطى	ديفيد داكو	أندري كوليمبا	سبتمبر 1981م
54- غانا	هيلاليمان	جيرلير راو لنز	ديسمبر 1981م
55- تشاد	قوكوني وداي	حسين هبري	يونيو 1982م

56- بوركينافاسو	ساى نيربو	جان باتست ودراجو	نوفمبر 1982م
57- بوركينافاسو	جان باتست ودراجو	تومانس سانكرا	اغسطس1983م
58- نيجيريا	شيهو شقاري	الجنرال محمد بخارى	ديسمبر 1983م
59- غينيا	لانسانا بيوفوجى	لانسا كونتي	ابريل1984م
60- موريتانيا	وليد حيدرالله ولد حيدالله	معاوية ولد احمد الطايع	ديسمبر 1984م
61- السودان	جعفر نميري	**عبد الرحمن حسن سوار الذهب**	ابريل1985م
62- اوغندا	ملتون أبوتي	تيتو أوكيلو	يوليو1985م
63- نيجيريا	محمد بخاري	ابراهيم بابنقدا	اغسطس1985م
64- اوغندا	تيتو أوكيلو	بورمس يورى فيني	يناير 1986م
65- بورندي	جان باتست باقازا	بيير بويويا	سبتمبر 1987م
66- بوركينافاسو	توماس سانكارا	بيلزكو مباورى	اكتوبر 1987م
67- السودان	الصادق المهدي	عمر البشير	يونيو1989م
68- تشاد	حسين هبري	إدريس ديبي	ديسمبر 1990م
69- مالى	موسى تراورى	أحمد تجاني توري	مارس1991م
70- سيراليون	جوزيف سيد مومو	فالانتين ستراسا	ابريل1992م

* ليس من السهل التمييز بين الانقلاب العسكري والثورة الأهلية التى تحمل العسكريين إلى التدخل لاستلام السلطة كما هي الحال غالباً في السودان وتشاد وكذلك من الصعوبة دائماً تحديد قائد الانقلاب ، إذ لا يتولى قائد الانقلاب على السلطة بنفسه فى بعض الأحيان كما حدث في انقلاب موبوتو على لومبا فى الكنغو كينشاسا، أو جمال عبد الناصر على الملك فاروق في مصر أو العقيد إمانويل أودينقار على تومبالباى فى تشاد وكذلك حسين هبري علي مالوم .

ثالثا/ نظام التعددية الحزبية : وهو النظام الذى خلفه المستعمر للزعامة الجديدة عن طريق الانتخابات ولكنه تلاشي في وجه تصاعد العسكريين ومع ذلك حافظت بعض الدول على ذلك في تحقيق تداول السلطة بين الأحزاب ولتبيان ذلك نري جدول انتقال السلطة سلمياً في إفريقيا سواء بالاستقالة أو بالتقاعد أو بالهزيمة في الانتخابات (1960-1991م)(33) .

الدولة	القائد	تاريخ انتقال السلطة
1- السودان	رئيس الوزراء سرالختم الخليفة	يونيو1965م
2- السودان	رئيس الوزراء محمد أحمد محجوب	يوليو1966م
3- سيراليون	رئيس الوزراء البرت مارجاي	مارس1967م
4- السودان	رئيس الوزراء الصادق المهدي	مايو1967م

(33) امباى لو – مرجع سبق ذكره – ص **146** وحمدي عبد الرحمن حسن – الفساد السياسي في إفريقيا – القاهرة –دار القارئ العربى عام**1993**م – ص **149** .

5- بنين	الكولونيل الفوس الاى	يوليو1968م
6- بنين	الكولونيل بول سوزا	مايو1970م
7- مدغشقر	الجنرال اندريا مهازو	يونيو1975م
8- جزر القمر	الرئيس محمد جعفر	يناير1976م
9- سوزيلاند	رئيس الوزراء دلامين	مارس1976م
10- غانا	الملازم جيرى راولينز	سبتمبر1979م
11- نيجيريا	الجنرال اولسبينجو أوباسنجو	اكتوبر1979م
12- زيمبابوى	رئيس الوزراء ابل موزيريو	ديسمبر1979م
13- اوغندا	الرئيس باولو موانجا	ديسمبر1980م
14- السنغال	الرئيس ليوبولد سدار سينغور	ديسمبر1980م
15- موريشس	رئيس الوزراء السير رام جولام	يونيو1982م
16- الكمرون	الرئيس احمد اهيدجو	نوفمبر1982م
17- تنزانيا	الرئيس جوليس نيريرى	اكتوبر1985م
18- سيراليون	الرئيس سياكا ستيفنس	اكتوبر1985م
19- السودان	الفريق عبدالرحمن حسن سوار الذهب	مايو1986م
20- زيمباوبوى	الرئيس ماكنغا نابنانا	ديسمبر1987م
21- الرأس الأخضر	الرئيس ارستيد بيريرا	فبراير1991م
22- ساوتوموماوبرنسب	الرئيس مانويل داكوست	مارس1991م
23- بنين	الرئيس ماثيوكيريكو	ابريل1991م
24- زامبيا	الرئيس كنيث كاوندا	نوفمبر1991م

رابعا/ النظام العنصري (الابارتايد) :وهذا النظام لا يوجد إلا في جنوب إفريقيا سابقاً حيث تسلطت الأقلية البيضاء على الوطنيين الأفريقيين ويقوم على مقومات العنصرية العرقية القائمة على رفض الجنس الآخر باعتباره أقل شأناً وأدنى مرتبة من الجنس الأبيض الأوربي النقى مبرراً ذلك بالدعاوي الدينية والمغالطات التاريخية . وقد بلغ هذا النظام أوجه بعد فوز الحزب الوطني للافريكانيز القوميين الراديكاليين في انتخابات عام (1948م) وشرع رئيس وزرائه الدكتور مالان مهندس القوانين العنصرية في سن القوانين التى شيدت النظام العنصري والتنمية المنفصلة القائمة على نظام مناطق منفصلة منعزلة لكل مجموعة لغوية، محرماً كل مظاهر الاختلاط في الزواج أو لعمل أو الخدمات العامة . وقد كان طبيعياً أن تفرض أوضاع جنوب إفريقيا نفسها على كل الدول الإفريقية لتأخذ موقفاً معيناً تجاه هذا النظام الذي يرفض حق الإفريقيين في الحرية والاستقلال . فتبنت منظمة الوحدة الإفريقية مقاطعة نظام جنوب إفريقيا اقتصادياً وسياسياً ، كما دعت الأمم المتحدة إلى انتهاج نفس الخطوات في محاولة لعزلها اقتصادياً وسياسياً .

وظلت الحال كذلك بين البيض والسود فى نضال مستمر حيث تغيرت الأوضاع قتل أثناءها الآلاف من الشعب الإفريقي وزج بالباقي في السجون من بينهم زعيم المؤتمر الإفريقي نيلسون مانديلا واستمر الذين من بعدهم في المسيرة إلى أن جاء يوم (1990/2/11م)

أفرج عن نيلسون مانديلا بعد أكثر من (27) عاماً في سجون جنوب إفريقيا(34)، وبهذا انطوت صفحة النظام العنصري في جنوب إفريقيا .

المبحث الرابع : الاستقرار السياسي في إفريقيا

عندما اجتمع رؤساء الدول والحكومات الإفريقية في مايو(1963م) بأديس أبابا لوضع ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية جعلوا من سياسة عدم الانحياز ركناً أساسياً من أركان السياسة الخارجية المشتركة التى يجب أن تتبعها جميع الدول الإفريقية في مواجهة العالم الخارجي وقد نصت المادة الثالثة من ميثاق أديس أبابا على أن أعضاء المنظمة يعلنون ارتباطهم بالمبادئ الآتية وهي:

- ✓ المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء.
- ✓ عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول الأعضاء.
- ✓ احترام سيادة كل دولة وسلامة أراضيها.
- ✓ تسوية المنازعات سلمياً.
- ✓ الاستنكار المطلق لأعمال الاغتيال السياسي وكذلك ألوان النشاط الهدام التى تقوم بها دول مجاورة أو أي دولة أخرى.
- ✓ التفاني المطلق في سبيل قضية التحرير التام للأراضي الإفريقية التي ما زالت تابعة.
- ✓ تأكيد سياسة عدم الانحياز تجاه جميع الكتل(35)

هذه السياسة تتطلب أمرين، **أولهما** تصفية القواعد العسكرية الأجنبية القائمة في الوطن الإفريقي و**ثانيهما** إلغاء التحالفات العسكرية التى قد تربط الدول الإفريقية بالدول الأجنبية.

ولا تستطيع إفريقيا أن تجد الخلاص إلا عن طريق التطبيق اليومي الأمين لسياسة عدم الانحياز بين الكتلتين وعلى الدول الإفريقية أن توحد جهودها لكي ترسم لنفسها سياسة إفريقية مستقلة، ولكن هناك صعوبات جمة اعترضت سبيل الحياد الإفريقي من تلك الصعاب :

- ✓ الصراعات مازالت مستمرة في سبيل القضاء على الاستعمار .
- ✓ التخلف والفقر ولذلك فهي في حاجة إلى معونات ومساعدات من الدول الأجنبية .
- ✓ كما أن المنظمة الإفريقية لم تستطع حتى الآن أن تصل إلى وضع أسس لقيام ضمان جماعي عسكري إفريقي يساعد الدول الإفريقية على الاستغناء عن الحماية العسكرية الصادرة من دول غير دول القارة .
- ✓ سياسة عدم الانحياز لا تستتب إلا إذا كانت الكتل العسكرية المناهضة تجد لها مصلحة في قيام مجموعة دولية غير منحازة وليس من مصالح الكتل في أن تتبع إفريقيا سياسة عدم الانحياز نظراً إلى ما لكل منها من أمل في أن تنحاز هذه الدول إلي معسكرها أن قريباً أو بعيداً، يضاف إلي هذا أن الدول الاستعمارية التى كانت تسيطر على البلاد الإفريقية كفرنسا وبلجيكا وانجلترا ما تزال كل منهما تعمل جاهدة فى سبيل الاحتفاظ بنفوذها ومركزها فتعرقل سياسة عدم الانحياز الإفريقي تحقيق هذه الآمال.

---

(34) د. توفيق بن أحمد القصير – المعلومات –ط أولى **1991**م – مكتبة الأفاق المتحدة للاستثمارات العلمية والتقنية – الرياض – السعودية – ص **732** .

(35) د. بطرس بطرس غالى – عدم الانحياز والحياد الافريقى– السياسة الدولية – العدد **15**يناير **1969**م – ص **2**.

ولإفريقيا أن تختار سياسة عدم الانحياز وتكافح من أجله لأن الخلاص من الفقر والتخلف سينتهي بالقضاء على أسباب المساوئ، أما الكفاح في سبيل تحقيق عدم الانحياز الإفريقي فهو كفاح دائم مستمر لأنه خير معبر عن حقيقة الشخصية الإفريقية في القرن الحادي والعشرين.

وبعد أن نجحت المنظمة في تحقيق الهدف من مكافحة الاستعمار على مستوي القارة ينبغي لها تطوير الهدف الذي يحقق التنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي للدول الإفريقية ولتحقيق ذلك لابد من معالجة موضوعية لأهم هذه القضايا وهي:

1- مشكلات الاقتصاد الإفريقي وتتناول، الحدود الوطنية بين الدول عقبات فى العلاقة الاقتصادية لأنها حدود مصطنعة، تقسيم الدول الفرانكفونية والانجلوفونية ورسمت الأوضاع السياسية للاعتماد على الدول الكبرى والعلاقات بينها ضعيفة.

2- **التعاون العربي الإفريقي الأوربي:** ويهدف للجمع بين الموارد المالية للدول العربية والتكنولوجية للدول الأوربية وفرص الاستثمار في القارة الإفريقية.

3- مزايا التعاون الإقليمي.

4- الاستقرار السياسي وأثره، حيث يحقق الاستقرار السياسي للدول الإفريقية الطمأنينة للاستثمارات الخارجية فى المشروعات الإفريقية ولذلك فإنه على الدول الإفريقية أن تبتعد بقدر الإمكان عن صراعات الدول الكبرى تأكيداً لنص ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية على اتباع سياسة عدم الانحياز تجاه جميع الكتل .

إن عدم الاستقرار السياسي في معظم الدول الإفريقية هي دول جنوب الصحراء بالإضافة لضعف الهياكل الأساسية والمرافق في هذه الدول وانتشار مظاهر الفساد الاجتماعي وعدم وضوح وثبات السياسات العامة للدولة مما يؤثر على الاستقرار فى هذه الدول بأشكالها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

5- الأزمات الاجتماعية التى تحصل في إفريقيا والتى تستدعى المساعدات الدولية لتفادي تلك الأحداث لذا فإن عمليات توزيع المساعدات داخل الدول المختلفة لها ضغوط سياسية وعسكرية وأمنية خاصة في تلك الدول التي تعاني من بعض مشاكل عدم الاستقرار السياسي مما أبرز بشكل حاد مشاكل اللاجئين وتنقلهم، فيجب على الدول الإفريقية أن تبحث لنفسها عن طريق ومخرج لأزماتها فى إطار قاري وإلا فلا مفر من الخروج من دائرة التخلف والتبعية وعدم الاستقرار ولذا لابد من ضرورة تكاتف الإدارات السياسية للدول المتضررة لتحقيق التعاون المطلوب وتحديد الأساليب والاستراتيجيات التى هي بالفعل متواجدة لكن فقط محتاجة للتطبيق .

وفى الحقيقة فإن الأخطاء الإفريقية تناضل من أجل ايجاد السبل والوسائل الكفيلة بتطوير شعوبها واقتصادياتها وذلك باجتثاث الفقر ، المرض، والأمية، لذا فإن ظاهرة الهجرة في إفريقيا تكون غير منفصلة عن هذه العملية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فكل الأفراد والجماعات يبحثون عن الاستقرار والكسب الاقتصادي والذى يتطلب أحياناً القيام بالهجرة وفق هذا الاعتبار، فالأقطار التى تتمتع بإمكانيات مادية أكثر يجب أن تتعاون مع الأقطار ذات الإمكانات الأقل من أجل مساعدتها على حل مشاكلها(36)

إن الحدود الموروثة تحولت إلى حدود سياسية تعبر عن سيادة الدولة بكل القيم والرموز والقواعد القانونية، لقد ثبت من الممارسات والواقع القائم أن التركيب الاجتماعي للدول الإفريقية لا يمثل أمماً إلا في حالات استثنائية ونادرة وإنما هي على مجموعات على مستويات متعددة من الشعوب والأقليات والأديان والثقافات والمستويات الحضارية وفيها تباين واضح داخل الدولة وهذا الوضع الاجتماعي لم تفلح في تطويره أو علاجه النظريات الأوربية والأمريكية القائلة بإمكانات بناء الأمة وبناء الدولة في الوضع الإفريقي، ولهذا فقد انتشر البديل وهو العنف والقمع والحروب الأهلية والصراعات الحدودية وتنوعت وتوالت الانقلابات وإجراءات التغيير في قيادات النظم

---

(36) د. هاشم نعمة فياض – إفريقيا دراسة فى حركات الهجرة السكانية – مركز البحوث والدراسات الإفريقية – سبها – ليبيا **1992**م- ص **160**

السياسية في عقائد كل نظام وكل انقلاب الأمر الذي جعل صفة عدم الاستقرار هي الوضع المستمر في الدول الإفريقية، كما دعت متطلبات مواجهة وضع عدم الاستقرار إلى نمو وتضخم دور الأجهزة العسكرية والأمنية التى تحتكر رسمياً أدوات القمع والردع(37) .

إن هذه الأزمة لا ترتبط فقط بنوعية الفئات الحاكمة وصراعات النخبة وتشرذمها وإنما ترتبط أيضا وأساساً باستمرار فاعلية دور المتغير الخارجي الأجنبي الذي قبل بوضع الاستقلال السياسي واحتفظ باستمرار دواعي الوضع الاقتصادي والاجتماعي الإفريقي في حالة ارتباط وتبعية . وأمام هذا الوضع بدأ النزاع والشقاق ينتشر في داخل هذه الفئات الاجتماعية المدنية، ولما كانت المشاركة الشعبية الموروثة عن أيام الحركة الوطنية قد تناقصت ثم انعدمت مهما كانت أشكال ومستويات التنظيمات السياسية الشعبية والحزبية حالياً، ولما كانت مؤسسات ونيابات السلطة والنظم محكومة من خلال سلطة الدولة والقيادات الحكومية، كان الوضع الطبيعي هو أن يصبح العنف والقمع والردع أساس بقاء أصحاب السلطة وأن يصبح العنف والانقلاب هو أسلوب تغير أصحاب السلطة.

وهكذا بدأت الدائرة تدور بلا نهاية أو توقف ودخلت المؤسسة العسكرية فى الصراع واستخدام أسلوب الانقلاب الذي ما يلبث أن يليه انقلاب أو محاولة انقلاب.

إن الفئات والطبقات الاجتماعية مدنية كانت أو عسكرية قد استخدمت جهاز ومؤسسات النظام والحكم لفرض سيطرتها وتأكيد استيلائها وتسييرها لموارد المجتمع، ولكن هذه الفئات تستمد قوتها الاجتماعية من علاقتها بالجهاز السياسي والإداري سواء أكانت تشغل مناصبه أم كانت تعمل في ميدان الاقتصاد والخدمات والتصدير والاستيراد..الخ . إنهم جميعاً كانوا على علاقة بدور وبعمل الجهاز الإداري البيروقراطي الحكومي .

ومن ناحية أخرى استخدمت الحكومات الإفريقية سياسة التوسع في الوظائف وخدمات التسيير والإدارة مدخلاً إلى استيعاب قطاعات جديدة من النخبة ومن الأجيال المتتالية، ولكن ما حدث هو أن طاقة الاستيعاب الحكومي كانت لها حدود اقتصادية واجتماعية متنوعة فالاقتصاد محكوم بعلاقاته الخارجية على الرغم من خطط التنمية والمجتمع منقسم إلى شعوب وديانات وثقافات متنوعة والحكومات الإفريقية تنظر إلي هذا التنوع بعين التمييز وبعين منح الغنائم للأقارب ولصلة الدم ولصلة النسب ولصلة التأييد السياسي، ولذلك فإن الانقلابات والتغييرات في نظم الحكم كانت تفلح فقط في تغيير المستويات القيادية العليا والمناصب الإستراتيجية في مؤسسات الحكم والإدارة ولكن الذي بقي باستمرار وحافظ على وجوده ودوره هم الموظفون والإداريون والبيروقراطيون والفنيون الذين ظلوا يديرون جهاز السلطة ومؤسساته لحساب كل قيادة وكل انقلاب وكل ثورة مهما تعددت المسميات والشعارات .

إن هذه الظاهرة هي انتشار ظاهرة الوكلاء الأفارقة الذين يعملون باسم الدول والنظم كجماعات لحساب القوي الاقتصادية والثقافية الأجنبية والأهم من هذا الذين يعملون باسم الدول والنظم السياسية الإفريقية لحساب الدول والقوى الكبرى، ويتنقلون من خدمة سيد إلى خدمة سيد آخر من بين الدول العظمي أو من بين ممثليها على المستوي الإقليمي .

إن دول القارة الإفريقية ومجتمعاتها تواجه فترة من التدهور والانهيار والتآكل والتفسخ لأسباب طارئة هي الكارثة الإنسانية وأزمة التصحر والقحط والجفاف لأسباب دائمة وهيكلته تتعلق بالأوضاع الداخلية والعلاقات الخارجية لهذه الدول .

إن النظرة المستقبلية للزمن القادم لا تعطي توقعات لتغيير جذري وأساسي يوقف موجة الانحدار والتدهور والانهيار .

إن إفريقيا في حاجة إلى نماذج جديدة للحكم وللعلاقات التى تربط بين الحاكم والمحكوم، وإلي نماذج للتغيير الاقتصادي والاجتماعي والتنمية المجتمعية الشاملة وإلي نماذج جديدة للعلاقات بين الدول الوطنية الإفريقية وبين الدول والقوي الأجنبية البعيدة والغربية وإلي نماذج جديدة للوحدة الوطنية بين الشعوب والجماعات والثقافات واللغات فى داخل مجتمعات القارة الإفريقية وإلي نماذج جديدة للوحدة

---

(37) د. عبد الملك عودة – الأزمة الراهنة في إفريقيا **(1984م–1985م)** السياسة الدولية العدد **(82)** اكتوبر **1985م** – ص **42.**

الإقليمية وللوحدة الإفريقية الشاملة لأن إفريقيا تشهد في داخل مجتمعاتها كثيراً من الآراء والحركات والتيارات المنوعة وكلها تقدم عروضاً وتصورات للمستقبل هل تنجح حركات التغيير والتصورات المستقبلية وهل يأتي هذا النجاح بالنتائج وبالأوضاع الجديدة والمرجوة؟؟

لأن تعدد السياسات الخارجية للدول امتداد طبيعي لأوضاعها ونظمها الداخلية، ولذا فإن أي تغيير أو تطوير يطرأ على النظام السياسي أو البنية الاجتماعية للدولة ما يحدث تغييراً في مضمون وأسلوب سياستها الخارجية ومواقفها من القضايا الدولية وعلى سبيل المثال فإن درجة الاستقرار التي تتحقق لنظام سياسي تؤثر في مدي فاعلية تحركه الخارجي كما أن قيم القيادة السياسية المسيطرة داخل ذلك النظام وإدارتها ومعتقداتها تشكل الاتجاهات التي يجري فيها ذلك التحرك الخارجي.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة مشاكل السلطة في إفريقيا من (1960م–1990م) الإشكاليات الموجودة في إفريقيا خلال الفترات السابقة والتي مازالت مستمرة في البعض الآخر حتي يومنا هذا وأثر ذلك على الحياة السياسية فيها والذي أدي إلي عدم الاستقرار السياسي في إفريقيا وعدم تطورها وذلك يرجع إلى التباين العرقي والديني والثقافي، ووضح ذلك في كثير من البلدان الإفريقية حيث الانقلابات العسكرية المتكررة التي شهدتها القارة الإفريقية وما زالت نشهدها إلي يومنا هذا ’ فيما تغيرت في البعض الأخر نتيجة الوعي الذي حصل لشعوب تلك البلدان الأخرى.

وللتخلص من رواسب الماضي يجب التوجه نحو الديمقراطية الحديثة التي بموجبها يحق لكل فرد الحق في الانتخاب والترشيح حسب صورة الديمقراطية المتبعة، حاوية القيم الأساسية لحكم الشعب وتوازن السلطات وانفصال بعضها عن بعض ، حيث تعتبر الانتخابات الوسيلة الديمقراطية الأولى لنقل السلطة للحكام حتى قيل لا ديمقراطية بلا انتخابات لاختيار الحكام، ثم المساواة السياسية لكل مواطن بغض النظر عن جنسه ولونه ومعتقده بأن يكون حراً فى اختيار من يمثله دون خوف على نفسه أو ماله أو وظيفته ’ وأن تكون القرارات السياسية في يد الأغلبية الذين يمثلون الشعب .

وبذلك نجد أن الديمقراطية أصبحت بمقتضى الظرف التاريخي الذي مرت به الدول الأوروبية أو عبر التجربة السياسية التي عبروها من اليونان والرومان تسلم بالمنحى العلماني عن فصل السلطة الدينية عن السلطة السياسية، وتقوم على مبدأ التعددية القائم على أولوية الحوار العلمي والتنافس أمام صناديق الاقتراع

وبذلك تستطيع الدول الإفريقية ان تستقر وتتجه نحو التنمية بمفهومها الشامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

المـراجــع :

1 . أحمد عبد الرحمن حسن – العسكريون والحكم في إفريقيا – رسالة ماجستير في العلوم السياسية – كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة 1985م– مقدمة البحث .

2 . احمد عطية الله – القاموس السياسي – دار النهضة – جـ4– 1980م.

3 . امباى لو – إشكالية انتقال السلطة فى إفريقيا مع التطبيق على نيجيريا – دار جامعة إفريقيا العالمية للطباعة والنشر – الطبعة الأولى يناير 1988م .

4 . إمام عبد الفتاح إمام – مسيرة الديمقراطية – رؤية فلسفية – فى مجلة عالم الفكر – وزارة الإعلام – الكويت – العدد الثانى – أكتوبر – نوفمبر –ديسمبر 1993م .

5 ـ د. بطرس بطرس غالى – عدم الانحياز والحياد الافريقى– السياسة الدولية – العدد 15يناير 1969م
6. التيجاني عبد القادر – الزنوجة والإسلام – دراسات إستراتيجية – مركز الدراسات الإستراتيجية – الخرطوم – العدد 2يناير 1995م
7 ـ د. توفيق بن أحمد القصير – المعلومات –ط أولى 1991م – مكتبة الأفاق المتحدة للاستثمارات العلمية والتقنية – الرياض – السعودية –
8 ـ ثروت بدوى – النظم السياسية – دار النهضة العربية – القاهرة 1975م – .
9 ـ حمدي عبد الرحمن حسن – الفساد السياسي في إفريقيا – القاهرة –دار القارئ العربى عام1993م
10 ـ رسالة بولس الرسول الى أهل رومية الإصحاح – الثالث عشرة الفقرة 1–2– .
11 ـ سعاد الشرقاوي – النظم السياسية فى العالم المعاصر – القاهرة – دار النهضة العربية –طبعة ثالثة 1988م.
12 ـ شوقى الجمل – تاريخ كشف إفريقيا واستعمارها – القاهرة – مكتبة الأنجلو المصرية 1977م
13 ـ عبد الرحمن بن خلدون – مقدمة كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر فى تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوى الشأن الأكبر – دار الفكر – بيروت.
14 ـ عبد الحليم عبد النبي – القادة الأفريقيون – الدار القومية للطباعة والنشر
15 ـ ل. جداى كوان – مشكلات القارة الإفريقية– ترجمة عبد العليم السيد منسى – القاهرة –مكتبة الأنجلو المصرية 1965م
16 ـ على إى مزروعى – مايكل تايدى – ترجمة شاكر نصيف لطيف– مراجعة خزعل على مهدي جاسم – القومية والدول الجديدة فى إفريقيا – الجزء الأول – دار الشئون الثقافية العامة – بغداد 1990م.
17 ـ د. عبد الملك عودة – الأزمة الراهنة في إفريقيا (1984م–1985م) السياسة الدولية العدد (82) اكتوبر 1985م
18 ـ د. هاشم نعمة فياض – إفريقيا دراسة فى حركات الهجرة السكانية – مركز البحوث والدراسات الإفريقية . سبها – ليبيا 1992م
19 ـ cheikh Anta Diop L`Afrique Noire, Pre–Coloniale(Presence Africaine, Paris).
20 ـ James Bryce . Modern Democracies– New Yourk– The MAchimillan Camp1921. vol.1
21. ..ISAWA ELAIGWN AND ALI MAZRUI (NATION–bulding and Changing Political Structures) in General History of Africa, Vll Heinemann Califorani. Vnesco)

الإدارة العمومية والتحول الرقمي بين هاجس الإصلاح الإداري ورهان التنمية[106]

Public administration and digital transformation between obsession with administrative reform and betting on development

د. محمد احديدو

دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة الحسن الأول سطات – المغرب

106 – مداخلة ألقيت في إطار فعاليات المؤتمر الدولي الثاني «نحو رؤية مستقبلية تنموية للإصلاح والتطوير المستدام » المنظم من طرف جامعة جيهان ومؤسسة الذكوات للثقافة والفكر والفنون بتاريخ 22 –23 غشت 2021 «نحو رؤية مستقبلية تنموية للإصلاح والتطوير المستدام » .

ملخص

لقد لازمت الإدارة العمومية مجموعة من الاختلالات، كان لها انعكاس على التنمية وتكرس معها خطاب الإصلاح، وانطلاقا منه بات توظيف التقنية يعتبر طفرة نوعية مهمة في مجال الإدارة، بالانتقال من المنطق الكلاسيكي إلى نموذج الإدارة الحديث الذي يسعى إلى الارتقاء بالأداء الإداري ونوعيته، ولاسيما في ظل تطور نظم التدبير. وهو ليس عملية أوتوماتيكية، بل تدريجية، كما أنه ليس بالأمر الهين ولا المستحيل إذا ما توفرت بنياتها وشروط المناخ الملائم لتطبيقها ومقومات نجاحها، وهو ما حاولنا معالجته من خلال هذه المساهمة العلمية بناء على إشكالية تتمحور حول التحول الرقمي ومدى مساهمته في إصلاح اختلالات الإدارة وفي تحقيق التنمية.

الكلمات المفاتيح: الإدارة العمومية – التحول الرقمي–الإصلاح الإداري – التنمية.

Abstract:

Public administration has been accompanied by a set of imbalances, which had a reflection on development and perpetuated with it the reform discourse, and based on it, the employment of technology became an important qualitative leap in the field of management, by moving from classical logic to a modern management model that seeks to improve administrative performance and its quality, especially in light of Evolution of management systems. It is not an automatic process, but rather a gradual one, and it is neither easy nor impossible if its structures, the conditions for the appropriate climate for its application, and the elements for its success are available. This is what we have tried to address through this scientific contribution based on a problem centered on digital transformation and the extent of its contribution to reforming management imbalances and achieving development.

Key words: Public administration – digital transformation – reform administrative – development.

مقدمة:

لقد عرف العالم ثورة في المجال العلمي والتقني، كان لها أثر في حياة الفرد والمجتمع، وعلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما انعكست على الإدارة التي تعد محرك عجلة التنمية، مما جعل الجانب الرقمي يحظى بأهمية خاصة، لكونه من بين أهم الانشغالات الراهنة ولمعياريته في قياس مدى تقدم الدول وازدهارها في القرن الواحد والعشرين (21).

وبالنظر للعلاقة بين الإدارة والتنمية لاسيما في البلدان النامية[107]، فقد استأثرت الإدارة العمومية بحيز كبير من النقاش العمومي الأكاديمي والسياسي، كما شكلت إحدى محاور اهتمام المؤسسات الرسمية كذلك، وإحدى الانشغالات المستمرة[108] لما لها من دور محوري وحيوي في ظل محيط متغير على أصعدة شتى، كان لها انعكاسات مباشرة أو غير مباشرة على الإدارة العمومية، وهو المعطى الذي بات يفرض على الإدارة إعادة موقعها ومراجعة أساليب تدبيرها تماشيا معا متطلبات المرحلة.

وقد عالجت دراسات عدة مسألة الإدارة العمومية تراوحت بين حدي متطلبات الإصلاح ورهان التحديث، وتناولتها أخرى بالمقارنة بين الخطاب وواقع الممارسة، وفقا لمناهج مختلفة نظرية وميدانية، وانصبت على محاور مختلفة ذات الصلة بالهياكل والموارد والمساطر وغيرها، فالإدارة العمومية لا زالت تعاني مظاهر اختلالات تنظيمية وتدبيرية بالرغم مما بذل من جهود إصلاحية، ما جعلها محط سهام النقد.

وباعتبار التنمية بحثا عن بدائل وخيارات جديدة للتغيير نحو الأفضل[109]، وعلى ضوء ما تتمتع به الإدارة العمومية من أهمية في ظل علاقتها بمتغير الثورة الرقمية، يتجدد النقاش حول مدى انخراط الإدارة الفعلي والتحول نحو الإدارية الرقمية ومدى مسايرتها للتطور التقني بالنظر لدور الإدارة ولضرورة تسخير التقدم العلمي والتقني في تحقيق التنمية، في مقابل ذلك يطرح التساؤل حول مدى نجاعة التحول الرقمي من أجل تجاوز مظاهر البيروقراطية وتحديث أسلوب تدبير الإدارة سعيا نحو تحقيق الغاية من وجودها، ألا وهي الخدمة العمومية بشتى تجلياتها، في إطار مواطناتي.

وعلى هذا الأساس، تتحدد العلاقة بين التحول الرقمي والتنمية باعتباره مدخلا من مداخل تحقيق التنمية بالنظر لما يتيحه من فرص الارتقاء بالإدارة العمومية وتدبيرها، مما يمكن القول معه أن التحول الرقمي باعتماد أسلوب الإدارة الإلكترونية يعد مرتكزا من مرتكزات التنمية الإدارية، والتي تعد بدورها أساس كل تنمية اقتصادية واجتماعية، حيث تتعثر هذه الأخيرة في غياب إدارة عمومية متفاعلة ومنخرطة في سيرورة التحولات.

ولذلك، تهدف هذه المساهمة إلى تبيان السياق العام الذي فرض التحول كصيغة للإصلاح وأبعاده وممكناته، وكذا المعيقات التي قد تعترضه وتحول بذلك دون تحقيق إصلاح أو تحديث الإدارة العمومية وخدماتها.

---

107 – فداء حامد، الإدارة الإلكترونية الأسس النظرية والتطبيقية، دار ومكتبة الكندي للنشر والتوزيع، المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، 2015، ص 11.

108 – محمد الزاهي، مداخل أساسية لتحديث الإدارة العمومية وتنميتها، مجلة استشراف للدراسات والأبحاث القانونية، عدد مزدوج 7– 8، مارس 2021، ص 08.

109 – رضوان زهرو، نموذجنا التنموي من أجل تعاقد جديد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2019، ص 13.

في ضوء ذلك، سنحاول بناء على إشكالية تتمحور حول **مدى مساهمة التحول الرقمي في إصلاح اختلالات الإدارة وتحقيق الحكامة والتنمية.**

وسنحاول معالجة هذه الإشكالية وفق تقسيم ثنائي، من خلال إبراز السياق العام للتحول الرقمي والتنمية (المطلب الأول)، وكذا أثره المتمثل في إسهامه الإصلاحي والتنموي (المطلب الثاني)، بناء على منهج يروم تتبع ورصد بروز مفهوم التحول وسياقه، وأثر تبني الرقمنة في النسق الإداري.

المطلب الأول: السياق العام للتحول الرقمي والتنموي

هناك عدة إرهاصات أولية مهدت لبروز التحول الرقمي، سنحاول مقاربتها من خلال أزمة الإدارة وانعكاساتها على التنمية (الفقرة الأولى)، والأسس والمرجعيات الدولية الموجهة للتحول الرقمي (الفقرة الثانية)، فيما سنعمل على مقاربة التحول كصيغة للإصلاح في (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: أزمة الإدارة والتنمية: غياب الحكامة

تعد الإدارة آلية لتنفيذ البرامج والسياسات العمومية، علاوة على الخدمات التي ينبغي أن تقدمها للمرتفقين سواء تعلق الأمر بالأفراد أو المقاولات، إلا أنه بالنظر للانتقادات الموجهة للإدارة وأسلوبها، كان لزاما التفكير في إيجاد صيغة لتجاوز وتدارك اختلالات الإدارة وتدبيرها، نحو تدبير عمومي جديد مبني على منطق تدبيري يستعاض به عن المنطق التسييري، تراعى فيه قواعد الفعالية والنجاعة والاقتصادية.

ومما لا شك فيه أن أزمة الإدارة متعددة الأوجه، ويتفاعل في هذه الأزمة عدة عوامل تاريخية، اجتماعية، ثقافية، وسياسية كذلك، وهي عوامل قد تكرس وضعا إداريا معينا، ويفرغ جهود الإصلاح مضامينها وفعاليتها، كما تؤثر في السياسة الإصلاحية نفسها، وبالتالي تكريس انطباعها بخاصية الاستمرارية والتكرار.

ومن ثم فإن الحديث عن أزمة الإدارة، هو في الآن نفسه حديث عن أزمة التنمية، مما يجعل سؤال التنمية مرتبطا بنموذج الدولة، في ظل مجموعة من التحولات التي فرضت مراجعة وظائف الدولة وتوجهاتها.

وليس مستساغ اليوم أن نتحدث عن دولة الحق والقانون والمؤسسات والتنمية في غياب الحكامة الجيدة، كمرتكزات أساسية للدولة الحديثة، فالحكامة إضافة إلى كونها طرحا تدبيريا، مراجعة للعلاقات والوظائف والسلط.

وقد برز مفهوم الحكامة[110] كأحد التحولات المهمة التي عرفها المجال الإداري والتدبيري، والذي تم تداوله بشكل مكثف، والدعوة إلى إعمالها كمقترب تدبيري يروم تطوير وتحديث أداء الإدارة وجعلها فاعلا تنمويا، عبر انتهاج وإعمال مبادئها الأساسية التي من شأنها إعادة دمج الإدارة في محيطها والانفتاح عليه، وبالتالي فإن انفتاح الإدارة على محيطها يقتضي البحث عن سبله، وهو ما لا يمكن أن

110 – لم يحظ مفهوم الحكامة بتحديد دقيق ومتفق عليه، تستعمل عدو مرادفات ترجمة للمصطلح governanceكالحاكمية، والحوكمة، الجكم الرشيد... بوكطب محمد، الحكامة المبادئ والأسس، مجلة المنارة للدراسات القانونية: العدد 15، نونبر 2016، ص 118.

يتحقق إلا بتبني منهج جديد يعزز جودة الخدمة ويرسخ مبادئ الشفافية والمساواة، وتعمل على تخليق الممارسة الإدارية، ومن ثم يمكن القول إن الإدارة الإليكترونية مدخل أساس لترسيخ الحكامة عبر تبسيط المساطر وتيسير الولوج للخدمات وتخفيض تكلفة الخدمات والقرب من المرتفق.

الفقرة الثانية: التحول الرقمي التزام دولي

يعد التحول الرقمي من بين الاهتمامات الدولية، وانشغالا ذا أولوية خاصة، جعله محط اهتمام المجتمع الدولي بصفة عامة باعتبار آثاره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهكذا يمكن القول إننا بصدد تحول تنموي يقتضي مراجعة القرارات والسياسات المتخذة، ومن بين ما يجسد هذا الاهتمام:

أولا: القمة العالمية لمجتمع المعلومات:

إن امتلاك المعلومة والمعرفة، يعني امتلاك إمكانات التقدم والتنمية، وفي هذا الصدد انعقدت القمة العالمية لمجتمع المعلومات على مرحلتين: مرحلة جنيف سنة 2003، فيما انعقدت الثانية بتونس سنة 2005، وقد شكلت القمة من الناحية الرمزية تدشينا لعهد جديد (مجتمع المعلومات)، وفي ذلك دلالة خاصة على تحول من مجتمع الصناعة إلى عصر المعرفة والمعلومات.

وقد شكلت القمة فرصة حقيقية لمناقشة جوانب مختلفة من قبيل خلق الفرص الرقمية، والذي يقتضي ثلاثة شروط، أولها الولوج والنفاذ إلى تكنولوجيا المعلومات باعتباره حجر الزاوية في بناء مجتمع المعلومات، باعتباره حقا من حقوق الإنسان، لا سيما أمام الفجوة الرقمية الموجودة بالإضافة إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني وكل المعنيين، وثالثها الشرط المتعلق بالتمويل، حيث يتطلب استثمارات قوية لتنمية البنية التحتية الرقمية، حيث تمت إثارة نقاش ذهب إلى حد إنشاء صندوق التضامن الرقمي[111]، وهو من بين النقط الخلافية التي لم يتم التوصل بشأنها لتوافق في هذه المرحلة.

كما تمت مناقشة الجانب المتعلق بالفرص والتحديات، والمتمثلة في تدفق المعلومات وضرورة الحفاظ على التنوع الثقافي واللغوي بالإضافة إلى حرية التعبير كحق دستوري، والقانون والأخلاق في العالم الرقمي، وهو ما دفع البعض إلى الدعوة إلى أن الجهود المبذولة لتنمية الجانب الرقمي ينبغي أن تستثمر كذلك من أجل الحفاظ على التراث اللامادي، وفي إطار الاحترام التام لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية[112].

ومن بين المبادئ الأساسية التي تم التطرق إليها ما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات كأداة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، حيث تركز النقاش حول بناء القدرات ودور تكنولوجيا المعلومات في بلوغ النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، وهو ما يقتضي دعم البنية التحتية لمجتمع المعلومات ونهج الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك[113].

111- تقرير مرحلة جنيف من القمة العالمية لمجتمع المعلومات، 18 فبراير 2004، وثيقة تحت رقم WSIS-03/GENEVA/9(Rev.1)-A، ص 53 .
112 - تقرير مرحلة جنيف، ص 55.
113- تقرير مرحلة جنيف، ص 58.

وقد خلصت القمة إلى وثيقتين تتمثلان في إعلان المبادئ تحت عنوان (بناء مجتمع المعلومات: تحد عالمي في الألفية الجديدة)، ويرتكز إعلان المبادئ هذا على ثلاثة مبادئ أساسية هي: الرؤية المشتركة لمجتمع المعلومات، مجتمع معلومات للجميع، وتقاسم المعرفة، بالإضافة إلى خطة العمل لترجمة الرؤية المشتركة والمبادئ التوجيهية الواردة في إعلان المبادئ إلى نتائج ملموسة للتقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا بما فيها الأهداف الواردة في إعلان الألفية[114]... فيما ثمنت المرحلة الثانية المنعقدة بتونس 2005 مخرجات مرحلة جنيف 2003، وهي السنة التي ستعرف إطلاق صندوق التضامن الرقمي بشكل رسمي، وتتمثل رسالة هذا الصندوق في تشجيع وتمويل مشروعات إنمائية لتمكين الشعوب والبلدان المهمشة من أن تحتل مكانها في مجتمع المعلومات[115]، كما عرفت نقاشا حول الآليات المالية والإدارة الالكترونية وكذلك تتبع وتنفيذ مقررات المرحلتين.

ثانيا: خطة التنمية المستدامة:

لقد تم اعتماد خطة التنمية المستدامة 2015–2030 تتضمن سبعة عشر (17) هدفا في إطار من التكامل بينها، حيث يهدف كل هدف بلوغ مجموعة من الغايات المحددة، كرؤية جديدة لتحويل مسار التنمية[116]، بعد خطة أهداف الألفية من أجل التنمية التي ارتكزت على ثمانية (08) مرام، والتي تم التوقيع عليها في سنة 2000، والتي شكلت منطلقا وإطارا إنمائيا خلال الخمس عشرة سنة الأولى من الألفية[117].

إن الاستدامة التنموية لا تحظى إذن بأهمية وطنية أو محلية فحسب، بل بالأهمية الدولية كذلك، ولذلك فالتحول الرقمي يتيح إمكانات هائلة لضمان هذه الاستدامة، وعليه، فهو يتطلب قبل كل شيء التمكين من الحقوق الأساسية والبنيات اللازمة لدعم هذا التحول، مما يمكن القول معه أن التحول الرقمي رافعة أساسية لتحقيق التنمية.

وفي سنة 2015 جددت الجمعية العامة للأمم المتحدة تمديد ولاية القمة العالمية لمجتمع المعلومات إلى غاية 2025، مع الدعوة إلى ضرورة مواءمتها على نحو وثيق مع أهداف التنمية المستدامة[118].

ثالثا: استراتيجية الحكومة المنفتحة ومبادرة الشراكة من أجل الحكومة المنفتحة:

يرى عدد من الباحثين أنه لا توجد حكومة إليكترونية دون مجتمع معلوماتي بإمكانه استخدام التقنية وتسخيرها لخدمته والاستفادة منها، مما يجعل تأهيل المواطن ورفع قدراته للتعامل مع هذا المعطى أمرا بالغ الأهمية[119].

---

114 – خطة العمل، القمة العالمية لمجتمع المعلومات، 12 دجنبر 2003، وثيقة رقم WSIS-03/GENEVA/DOC/5-A، ص 01.

115 – يمكن الرجوع في هذا الصدد لميثاق صندوق التضامن الرقمي.

116 – صادقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على برنامج (2030-2015) خلال دورتها السبعين المنعقدة بتاريخ 25 شتنبر 2015 ، والمخصصة لخطة التنمية ما بعد سنة 2015 ، (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 70 / 1).
تقرير موضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات حول مدى جاهزية المغرب لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة (2015-2030)، يناير 2019، ص 04.

117 – تقرير الأهداف الإنمائية للألفية سنة 2015، ص 04.

118 – تقرير التنمية الرقمية العربية 2020، نحو التمكين وضمان شمول للجميع، ص 21.

119 – سومية بومروان، الحكومة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الإدارات الحكومية دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى 2014، ص 10.

ولما كانت التنمية انشغالا دوليا، فقد تم الاتجاه إلى ما يعرف بالحكومة المنفتحة، وقد مر حوالي عقدين من الزمن منذ وضع معايير تنمية الحكومة الإلكترونية إلى اليوم[120]، وهي فكرة لإعادة بناء الحكومة على أسس مبتكرة لأداء الأعمال، تحت إشراف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية[121]، وهو مشروع يقوم بالبحث عن أفضل الوسائل التي يمكن أن تستفيد بها الحكومات من تقنيات المعلومات والاتصال[122].

ويروم مشروع الحكومة المنفتحة مساعدة الدول على وضع تصور إصلاحات الحكومة المنفتحة وتفعيلها، قبل الانضمام إلى مبادرة الشراكة من أجل الحكومة المنفتحة ثم صياغة وتطبيق برنامج عمل هذه الشراكة[123].

وتتصور شراكة الحكومة المنفتحة وجود حكومات شفافة، خاضعة للمساءلة، ومتجاوبة على نحو أفضل مما هي عليه، وبصورة قابلة للاستدامة، وتكون الغاية النهائية تحسين جودة الحكومة وخدماتها، ويتطلب تحقيق ذلك تغييرات في الثقافة والقيم والمعايير الراهنة، بغية ضمان تعاون وحوار فعال وكفء بين المواطن والحكومة[124].

وينبني إعلان الشراكة من أجل الحكومة المنفتحة على مبادئ أساسية يتوجب استيفاؤها في الدول الأعضاء[125]، وتتمثل في شفافية الإدارة العمومية كما هو الشأن بالنسبة للولوج للمعلومة، المشاركة المواطنة، والنزاهة والولوج إلى التكنولوجيا التي تعزز الانفتاح والمسؤولية[126].

ومن جهة أخرى، فقد حددت الشراكة معايير قبول الدول الراغبة في الانضمام إليها، على أن تلتزم الدول المعنية بإعداد برامج عمل على مدى سنتين لتدعيم الحكومة المنفتحة، وينبغي أن يشمل هذا البرنامج التحديات الكبرى لهذه الشراكة[127].

الفقرة الثالثة: مقاربة التحول كصيغة للإصلاح الإداري

---

120 - مسح الحكومة الإليكترونية 2020، ص 26.

121- الحكومة الإليكترونية E-Government منشور بالموقع الرسمي للموسوعة السياسية:

political-enciclopedye.org/dictionary تمت زيارته بتاريخ 14 ماي 2021.

122 - الحكومة الالكترونية، نحو مجتمع المعرفة سلسلة دراسات يصدرها معهد البحوث والاستشارات جامعة الملك عبد العزيز، جدة، الإصدار التاسع، 2018، ص 11.

123 - الحكومة المنفتحة بالمغرب، استعراض منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول الحكامة العامة، ص 02.

124 - تعزيز الحكومة المفتوحة في المنطقة العربية، 2018، ص 11.

125 - فعلى سبيل المثال انخراط المغرب بالمبادرة جاء نتيجة للجهود التي بذلها تشريعا ومؤسساتيا، واستكمالا لهذه الجهود تأسست لجنة وطنية سنة 2012 لدعم مساعي الانضمام لهذه المبادرة وتنسيق المشريع التي تم إعدادها في هذا السياق، كما تم إحداث كتابة لدى وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية لتتبع وتنسيق عمل اللجنة، ومواكبة انضمام المغرب لهذه الشراكة.

لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع لمخطط عمل المملكة المغربية في مجال الحكومة المنفتحة، غشت 2018 – غشت 2020، ص02.

126 - الحكومة المنفتحة بالمغرب، مرجع سابق، ص 59.

127 - الحكومة المنفتحة بالمغرب مرجع سابق، ص 62.

خلصت مجموعة من الدراسات حول مسألة الإصلاح إلى أن هذا الأخير يفتقد للتكاملية ويتميز بالفوقية والسطحية، والإسقاطية[128] والبطء وغياب التتبع وتقييم المنجز، الشيء الذي فرض التفكير في إيجاد صيغة جديدة لتجاوز اختلالات الإدارة، عبر تبني أسلوب أكثر نجاعة وحكامة ينتقل بالإدارة إلى المكانة التي تجعلها فاعلة في جهود التنمية.

ومن جهة أخرى، يمكن التأكيد أمام استمرارية اختلالات الإدارة العمومية على أن سياسة الإصلاح الإداري، لا تتسم بالشمول والالتقائية في معالجة مظاهر الخلل، الشيء الذي أفقدها جانب الحكامة، ولهذا أصبح الرهان معقودا على الإدارة الإلكترونية كتوجه جديد للإصلاح.

بناء عليه، يعد التحول الرقمي إذن من بين التحولات المهمة التي عرفتها مختلف الميادين، وقد ازداد الجانب الرقمي أهمية في ظل الظرفية الطارئة التي فرضتها جائحة كورونا، كما أن التحول الرقمي وإن كان يعتبر من بين محاور الإصلاح الإداري، إلا أن مطلب الإصلاح الإداري أصبح مقترنا بالإدارة الإلكترونية في أفق تحديث الإدارة العمومية.

ومن جانب آخر، فإن نموذج الإدارة المرتكزة على الأهداف والنتائج اليوم لم يعد ينسجم مع نمط إصلاح إداري بعقلية تسيير تقليدية، في ظل فلسفة تدبير عمومي جديد، يتطلب إدارة فعالة ناجعة واقتصادية[129]، ومنه أصبحت السياسة الإصلاحية في حاجة إلى عقلية التدبير والتدبير الإلكتروني وللإرادة السياسية والمقاربة الإشراكية للفاعل الإداري معا.

إن التحول الرقمي وسيلة وليس غاية في حد ذاته لتجاوز الأعطاب والمشاكل البنيوية التي لازمت الإدارة العمومية، وذلك عبر تبني استراتيجية للتحول الرقمي بالإدارة العمومية، وبالتالي فتدبير هذا التحول على المستوى الإداري يتطلب سياسة عمومية إدارية مبنية على تخطيط محكم ومضبوط، وبشكل تدريجي ومرحلي، ينطلق من البناء والتطوير لإيجاد البنية الأساسية الرقمية، فمرحلة التعزيز من خلال إتاحة بيانات وخدمات عامة، ثم مرحلة التفاعل التي تجسد مرحلة التحول الفعلي وصولا إلى مرحلة تكامل الخدمات[130].

المطلب الثاني: مدى مساهمة التحول الرقمي في إصلاح الإدارة وتحقيق التنمية

كما هو مبين إذن أن تبني الإدارة الإلكترونية يجسد تجاوب الإدارة العمومية مع محيطها المتحول، كما يؤكد كذلك مدى أهمية التفكير في ابتكار أساليب جديدة لإعادة رسم صورة الإدارة وتجديدها (الفقرة الأولى)، واستثمار ممكنات الرقمنة التنموية (الفقرة الثانية)، وإن كان ذلك لا يخلو من إكراهات ينبغي تجاوزها (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: التحول الرقمي نحو مفهوم جديد للإدارة والخدمة العمومية والفعل العمومي

128 – محمد الكميري، البرنامج الحكومي وتحدي الإصلاح الإدارة العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 24 – 2018، ص 109 -110.

129 – Florence GANGLOFF, le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle, la place de la dimension européenne dans la comptabilité contrôle audit, Strasbourg, France, 2009, p 02.

130 – طمين لامية، الإدارة الإليكترونية ومتطلبات الإصلاح الإداري، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2017-2018، ص 24-28.

إسوة بالقطاع الخاص، أخذ مبدأ الجودة في جميع تجلياته يفرض نفسه تفاعلا مع التحولات التي بات يعيشها محيط الإدارة العمومية، وهو ما جعله إحدى الغايات التي يسعى المشرع إلى تحقيقها على مستوى الخدمة العمومية من خلال النصوص القانونية[131] تفعيلا لهذا المعيار الدستوري إضافة إلى باقي المعايير الدستورية الأخرى كالشفافية والمسؤولية والمحاسبة[132]، الشيء الذي وضع الإدارة موضع التحول كمفهوم جديد كضرورة لا مناص منها وبشكل يعيد صياغة الفعل العمومي صياغة جديدة وتصريفه وفق ما تقتضيه جودة الخدمة العمومية والمصلحة العامة.

إن ما ينبغي التأكيد عليه في هذا الصدد أن الحرص على جودة الخدمات هو في حقيقة الأمر حرص على المصلحة العامة، التي تمارس الإدارة نشاطها وصلاحياتها بموجبها، والتي تمنحها سلطة التصرف لحمايتها، وتأسيسا على مبدأ التكيف وقابلية الإدارة للتغيير يتبين أن التحول الرقمي يقدم مفهوما جديدا للخدمة العمومية[133].

ومن الآثار الإيجابية كذلك للتحول الرقمي للإدارة دعم شفافية الفعل الإداري[134]، وتنزيهه عن الممارسات اللاأخلاقية، التي انعكست على صورة الإدارة وثقة المتعاملين معها، وتدعيم فرص الولوج والمشاركة، والمساءلة... وبالتالي فالفعل العمومي لم يعد بالإمكان اختزاله في أنشطة وخدمات في معناها المادي، في إطار الخدمة وعموميتها وحسب، بل أضحى الجانب اللامادي كذلك محددا مهما في إعادة رسم ملامح الإدارة[135]، لارتكازه على الكيفية التي تقدم بها هذه الخدمات، والتي لها أثرها العميق على طرفي الخدمة العمومية.

إن اعتماد رقمنة الإدارة يمكن أن يساهم في تغيير التصور النمطي للإدارة والتحول نحو ثقافة تنبني على مبادئ وقيم الابتكار والإبداع والانفتاح والمرونة، الشيء الذي يمكن معه تغيير نمط التسيير، والفعل الإداري.

الفقرة الثانية: الفرص التنموية لرقمنة الإدارة العمومية

بالنظر إلى التقدم العلمي والتقني الذي شهدته مجالات مختلفة، وبالنظر إلى التفاوت التنموي بين الدول، يمكن القول إن التقدم في سلم التنمية وتسلق درجاته لا يمكن أن يكون بمعزل عن الدمج الحتمي للجانب التقني عند صياغة القرارات التنموية، ذلك أن التنمية اليوم أصبحت تقتضي منهجا شموليا متعدد الأبعاد.

إن اختلالات الإدارة تكرس صورة سوداوية لدى المرتفق، وتنعكس سلبا على مسيرة التنمية، وبالتالي لا مناص من تجاوزها لعدة اعتبارات منها المناخ السليم للأعمال ومتطلبات الحكامة الجيدة وتحقيق التنمية.

---

131 – هشام الرشدي، موقع ومتطلبات الإدارة الالكترونية بالمرفق العمومي بالمغرب، مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5 العدد 2، ص 17.

132 – الفصل 154 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432/ 30 يوليو 2011.

«يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنات والمواطنين في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور».

133– جمال خلوق، الأخلاقيات ورجل السلطة، مقاربة في الأبعاد الأخلاقية لممارسة السلطة بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2013، ص 173.

134– Yann ALGAN, Maya Bacache-BEAUVALLET, Anne PERROT, administration numérique, les notes du conseil d'analyse économique, n°34, Septembre 2016, p 5-6.

135 – جمال خلوق، مرجع سابق، ص 189.

وبناء عليه، يمكن مقاربة ممكنات التحول إلى الرقمنة الإدارية فيما يلي:

- **الخدمات الرقمية:** يمكن القول أن إدماج البعد التقني قدم إطارا جديدا للخدمات أعاد صياغة الخدمة العمومية وجودتها بشكل يستجيب للسرعة، الدقة، الكلفة المنخفضة، والتواصل والتفاعل، بعيدا عن مظاهر التعقيد والبطء..، فالزمن الإداري ليس هو زمن المرتفق، فهو بالمقارنة عادة ما يكون طويلا[136]، كما أنها تفتقد لتقييم تكلفة إنتاج الخدمة كما هو الشأن بالنسبة للقطاع الخاص[137]، وبالتالي نكون أمام نموذج للخدمة العمومية في إطار هذا التحول، يتميز بخاصية فعالية الخدمة العمومية لاعتمادها على وسائل حديثة ومساطر مبسطة.
- **إعادة الهندسة والعلاقات التنظيمية:** إن من أبرز جوانب التغيير تتجلى في المرونة التي أصبحت تميز التنظيم، والتي تسمح بتبادل المعلومة والتواصل بشكل أفضل، ومراجعة التنظيم المتضخم، وتثبيت آلية التنسيق البيني، حيث تتيح الإدارة الإلكترونية إمكانية إعفاء المرتفق عناء التنقل بين المصالح والأقسام والإدارات مع ما يطرحه ذلك من مشاكل ضعف الاستقبال والتوجيه والإرشاد.
- **تعزيز الثقة:** إن علاقة الإدارة بالمرتفق لم تتسم بالاستقرار بالنظر لما راكمته الإدارة العمومية من مظاهر الاختلال، ولاستمرارية خطاب الإصلاح، إلا أن تحسين هذه العلاقة لم يرق لما ينبغي أن تكون عليه، لما تكرس من تمثلات لدى المرتفق، ولما انطبعت به الإدارة من مظاهر الانغلاق، والممارسات اللامهنية، وتدني جودة الخدمة، وهدر المال العام وغيرها، ولذلك فالإدارة الإلكترونية صيغة جديدة لتجاوز البيروقراطية التي لازمت نموذج الإدارة التقليدي، والتي بمقدورها ترسيخ مصداقيتها، وهو ما يقتضي اليوم بالإضافة لذلك بناء الثقة الرقمية.
- **دعم اتخاذ القرار ونجاعته:** إن نجاعة أي قرار تتخذه الإدارة يتوقف على مدى توافر المعلومات الكافية، وتحليلها بالكيفية المطلوبة لبناء قرارات تتسم بالملاءمة مع متطلبات وحاجيات محددة بدقة، وبالتالي يمكن القول أن تخطيط القرارات التنموية رهين باستجابتها للواقع، لكونه ينبني على تشخيص دقيق، ولذلك أصبحت الإدارة الإلكترونية دعامة أساسية لترشيد القرار التنموي مع إمكانية وضع بدائل مختلفة[138].
- **التسويق:** إضافة إلى أثر الإدارة الإلكترونية على الجوانب التنظيمية والمسطرية والتخطيط، تتاح إمكانية التسويق التي تفتح أفقا لا محدودا أمام الإدارة والجماعات الترابية للتعريف بها كمؤسسات حديثة، أو تسويق السمعة الإدارية إن جاز الاصطلاح عليها كذلك، وبمؤهلاتها الترابية ومنتجاتها المحلية في مجالات متعددة قد تعود عليها بالنفع العام كما هو الشأن بالنسبة للتعريف بالمؤهلات السياحية والتراث اللامادي وغيره.
- **تحسين مناخ الأعمال وجلب الاستثمارات:** فكما هو معلوم أن من بين معيقات الاستثمار عدم تدفق المعلومة بالشكل المطلوب، وكذا مظاهر التعقيد الإداري التي تواجه المستثمرين وما يكلفه تعدد الإجراءات المسطرية من عبء مالي وزمني، مما ينتج معه مساطر أخرى تمس بمبادئ الشفافية والمساواة، ولذلك فرقمنة المساطر وتبسيطها له أثر إيجابي في جعل الإدارة في خدمة الاستثمار.

---

136 – Jacques SAURET، efficacité de l'administration et service à l'administré: les enjeux de l'administration électronique، revue Française d'administration publique، n°110, 2004, p 281.

137 – Jacques SAURET, op cit, p 282.

138 – محمد مدحت محمد، الحكومة الإلكترونية، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، طبعة 2016، ص 108.

- **ضمانة حقوقية:** يستحيل الحديث عن التنمية دون البعد الحقوقي، إلى حد القول اليوم بالحق في التنمية كحق من حقوق الإنسان، وجدير بالذكر التأكيد على الطابع الحقوقي للتحول الرقمي، ومن بين هذه الحقوق الحق الدستوري في الولوج للمعلومة، ناهيك عن باقي الحقوق الأخرى التي لا غنى للمرتفق عنها في إطار الاستمرارية بالرغم مما قد يحول دون الاستفادة منها لظرف طارئ كما هو الشأن لجائحة كورونا، حيث برزت الإدارة الرقمية كحل من الحلول الناجعة لتدبير الأزمات، وضمان استمرارية تقديم المرافق للخدمات من خلال اعتماد العمل عن بعد والخدمة عن بعد.

الفقرة الثالثة: معيقات وأفق التحول الرقمي

إن التحول إلى الإدارة الإلكترونية حتمية فرضتها التغيرات العالمية كما سبقت الإشارة لذلك، ففكرة الانفتاح والمشاركة واستثمار المعلومة أصبحت أحد محددات نجاح الإدارة وتنميتها، وإذا كانت جملة من العوامل قد مهدت للتحول الرقمي، فمن الطبيعي أن يصادف هذا التحول عددا من الإكراهات عند تنزيله، وهي إكراهات تختلف طبيعتها، ومن بينها على سبيل المثال لا الحصر ما يتعلق خاصة بـ:

أولا: الإكراه السوسيو ثقافي

إن تعميم الولوج إلى الخدمات الرقمية يقتضي توافر جملة من الشروط التي يمكن أن تقف عائقا أمام تطور التدبير الالكتروني للخدمات العمومية[139]، التي أصبحت اليوم تجسد صورة الإدارة، سيما وأن الإدارة في تصور المرتفق ماهي إلا تلك الخدمات التي يستفيد منها في نهاية المطاف، فإذا كان البعض يؤكد على أن استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال بالإدارة جعل الإدارة تخطو خطوة كبيرة نحو تجسيد حياة إدارية أفضل من تلك التي كانت من قبل[140]، إلا أن تسريع الخطى لازال رهينا بتجاوز جملة من الإكراهات كالإكراه السوسيو ثقافي.

يرتبط الإكراه السوسيو ثقافي بقابلية الإدارة نفسها والمجتمع لأطروحة التحول، مما يعيق عملية التنمية الإدارية، ذلك أنه بالرغم من وجود الإرادة السياسية، إلا أن ذلك يصطدم بواقع إداري مشبع بالتراكمات، يستلزم تغيير العقليات وإيجاد البيئة المناسبة لمشروع التحول بالرغم من أن الإدارة آلية لتنفيذ السياسات والبرامج.

كما أن من بين النتائج المترتبة عن ذلك إشكال الثقة الرقمية والأمية الرقمية[141]، إذ إن تنفيذ هذا المشروع يقتضي مرتفقا قادرا على التفاعل مع التحول الذي تشهده الإدارة، بالقدر الذي ينبغي أن تعمل فيه الدول على نشر الوعي الإداري الرقمي، ومحاربة الجهل والفقر، ذلك أن ترسيخ مقاربة إدارية تشاركية يقتضي رفع الواقع الاجتماعي والاقتصادي الهش لتقوية فرص الاستفادة من التقنيات الحديثة[142].

---

139 – هشام الرشدي، موقع ومتطلبات الإدارة الالكترونية بالمرفق العمومي بالمغرب، مرجع سابق، ص 21.

140– عبد السلام العنصري، الإدارة الإلكترونية ورهان التنمية: الإدارة القضائية نموذجا، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، العدد الثاني، 2016، ص 514.

141 – محمد أمين يوسف، الإدارة والحكومة الإلكترونية، دراسة حول الإدارة والحكومة الإلكترونية، دار الكتب والدراسات العربية الإسكندرية، الطبعة الأولى 2016، ص 56.

142 – عماد يعقوبي، الإدارة الإليكترونية في ظل الفجوة الرقمية، ضرورة تأهيل البيئة الخارجة للإدارة لاستقبال تقنيات الإعلام والاتصال، مجلة القانون المغربي، العدد 17، أبريل 2011، ص 126.

ثانيا: الإكراه المادي والبشري

تعتمد الإدارة الإلكترونية على توفير البنية المعلوماتية الضرورية وتطويرها للرفع من أداء الإدارة، ولهذا فاستراتيجية التحول الرقمي تستلزم إمكانات مادية لتمويلها، وهو ما لا يمكن أن تلبيه جميع الدول لاختلاف اقتصادياتها وإمكاناتها المالية، حيث يتطلب الاستثمار في هذا المجال موارد مالية مهمة، بالإضافة إلى الموارد البشرية، والتي لا تقل أهمية عن المورد المالي باعتباره محور كل سياسة أو برنامج أيا كانت طبيعته، حيث يتطلب كفاءات مؤطرة تأطيرا عاليا، وتكوينا يستهدف الرفع من قدراته، ومنخرطا ومساهما في هذا التحول.

الخاتمة

من خلال ما سبق، يمكن القول إن من سمات أي تحول ترتيب آثار معينة مباشرة أو غير مباشرة وبدرجات متفاوتة، ولذلك فإن الرقمنة اليوم في آخر المطاف أضحت جزءا لا يتجزأ من سياسة الإصلاح، ومما ينبغي التأكيد عليه كذلك أن التحول الرقمي يتيح فرصا تنموية مهمة للتغيير والإصلاح العمومي، كما أنه دعامة للحكامة، سواء على مستوى التخليق أو مراجعة نموذج الإدارة السلطة، نحو الإدارة الخدمة.

ومع ذلك لابد لنا من الإشارة إلى أن هذا التحول لا يمثل حلا لجميع الاختلالات دفعة واحدة، بل حلا من الحلول الناجعة لتجاوز البعض منها، إلا أنه بالرغم مما تحمله من جوانب التغيير، وتجاوز مظاهر البيروقراطية كصورة قاتمة عن الإدارة العمومية ينطوي على بعض المخاطر في حال انعدمت إرادة التغيير كركن أساس في عملية الإصلاح، إذ عادة ما لا ينطبق الخطاب والممارسة في عدة تجارب إصلاحية، وهو في اعتقادنا أحد الأسباب الكامنة وراء تفاوت درجات تطور هذا النظام بين الدول، فنكون بذلك أمام فجوة رقمية وبيروقراطية من نوع جديد، بيروقراطية إليكترونية.

المراجع

❖ **المراجع باللغة العربية**

- جمال خلوق، الأخلاقيات ورجل السلطة، مقاربة في الأبعاد الأخلاقية لممارسة السلطة بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2013.
- رضوان زهرو، نموذجنا التنموي من أجل تعاقد جديد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2019.
- سومية بومروان، الحكومة الإلكترونية ودورها في تحسين أداء الإدارات الحكومية دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى 2014.
- طمين لامية، الإدارة الإليكترونية ومتطلبات الإصلاح الإداري، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2017-2018.

- فداء حامد، الإدارة الإلكترونية الأسس النظرية والتطبيقية، دار ومكتبة الكندي للنشر والتوزيع، المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، 2015.
- محمد أمين يوسف، الإدارة والحكومة الإلكترونية، دراسة حول الإدارة والحكومة الإلكترونية، دار الكتب والدراسات العربية الإسكندرية، الطبعة الأولى 2016.
- محمد مدحت محمد، الحكومة الإلكترونية، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، طبعة 2016.
- عبد السلام العنصري، الإدارة الإلكترونية ورهان التنمية: الإدارة القضائية نموذجا، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، العدد الثاني، 2016.
- عماد يعقوبي، الإدارة الإليكترونية في ظل الفجوة الرقمية، ضرورة تأهيل البيئة الخارجة للإدارة لاستقبال تقنيات الإعلام والاتصال، مجلة القانون المغربي، العدد 17، أبريل 2011.
- محمد الزاهي، مداخل أساسية لتحديث الإدارة العمومية وتنميتها، مجلة استشراف للدراسات والأبحاث القانونية، عدد مزدوج 8-7، مارس 2021.
- بوكطب محمد، الحكامة المبادئ والأسس، مجلة المنارة للدراسات القانونية: العدد 15، نونبر 2016،
- محمد الكميري، البرنامج الحكومي وتحدي الإصلاح الإدارة العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 24 – 2018.
- هشام الرشدي، موقع ومتطلبات الإدارة الالكترونية بالمرفق العمومي بالمغرب، مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5 العدد 2.
- مخطط عمل المملكة المغربية في مجال الحكومة المنفتحة، غشت 2018 – غشت 2020.
- مسح الحكومة الإليكترونية 2020.
- تقرير التنمية الرقمية العربية 2020، نحو التمكين وضمان شمول للجميع.
- تقرير موضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات حول مدى جاهزية المغرب لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة (2015-2030)، يناير 2019.
- الحكومة الالكترونية، نحو مجتمع المعرفة سلسلة دراسات يصدرها معهد البحوث والاستشارات جامعة الملك عبد العزيز، جدة، الإصدار التاسع، 2018.
- تعزيز الحكومة المفتوحة في المنطقة العربية، 2018.
- تقرير الأهداف الإنمائية للألفية سنة 2015.
- تقرير مرحلة جنيف من القمة العالمية لمجتمع المعلومات، 18 فبراير 2004، وثيقة تحت رقم WSIS-03/GENEVA/9(Rev.1)-A.
- الحكومة المنفتحة بالمغرب، استعراض منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول الحكامة العامة.
- خطة العمل، القمة العالمية لمجتمع المعلومات، 12 دجنبر 2003، وثيقة رقم WSIS-03/GENEVA/DOC/5-A.
- الحكومة الإليكترونية E-Government منشور بالموقع الرسمي للموسوعة السياسية.

❖ **المراجع باللغة الفرنسية**

- Jacques SAURET, efficacité de l'administration et service à l'administré: les enjeux de l'administration électronique, revue Française d'administration publique, n°110, 2004.
- Yann ALGAN, Maya Bacache-BEAUVALLET, Anne PERROT, administration numérique, les notes du conseil d'analyse économique, n°34, Septembre 2016.
- Florence GANGLOFF, le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle, la place de la dimension européenne dans la comptabilité contrôle audit, Strasbourg, France, 2009.

العلم اليقيني بالقرار الاداري الصادر عن الذكاء الاصطناعي
(دراسة قانونية مقارنة)

د. عدي محمد علي الهيلات

محاضر في كلية القانون/ جامعة اليرموك – الأردن

ملخص:

إن موضوع تبليغ القرار الإداري الذكي مسألة لا غنى عنها لا سيما أنها ترتبط بعلاقات وثيقة بين الإدارة والمواطنين ، ولأهمية ذلك نجد أن المشرع الأردني قد تناول هذه القرينة مؤخراً بموجب المادة 8/ب من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، وجعلها بمثابة التبليغ.

وهدفت هذه الدراسة إلى بيان مضمون العلم اليقيني خصوصاً في الأتمتة الذكية للقرار الإداري ، وتوضيح موقف المحكمة الإدارية والإدارية العليا الأردنية بعد صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 من الأخذ بهذه القرينة ومدى اختلافها عن موقف محكمة العدل العليا السابقة، وعلاوة على اثباتها من خلال التطرق لتطبيقات القضاء الإداري المقارن في هذا الشأن للوصول الى أهم القرائن التي اخذ بها وذلك لتحقق العلم اليقيني بالقرار الاداري، وبالتالي بدء سريان ميعاد الطعن بحق الطاعن، وتدور اشكالية هذا البحث في مدى رؤية القضاء الإداري الأردني وبالأخص بعد صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 بهذه القرينة والمرتبطة بالقرار الإداري الصادر عن الذكاء الاصطناعي؟

وقمنا باستخدام المنهج التحليلي والمقارن والاستنباطي، للوصول إلى أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال البحث أهمها؛ أنه ذهب بعض الفقهاء وسار معه القضاء الاداري الى الخلط بين العلم اليقيني والوسائل الأخرى للعلم بالقرار وهي التبليغ والنشر، ووضعنا عدة توصيات من أبرزها؛ أن يكون ثمة اجتهادات قضائية فيما يتعلق بتطبيق نظرية العلم اليقيني خصوصاً بعد استخدام ممكنات الذكاء الاصطناعي في اتخاذ القرار الإداري، وأن تكون موحدة وعدم الاختلاف فيها؛ لأن ذلك يؤثر على حقوق ومصالح الافراد.

وقسمنا هذه الدراسة الى مبحثين؛ خصصنا الأول لماهية العلم اليقيني، وبحثنا في الثاني إثبات العلم اليقيني، وانتهت الدراسة بخاتمة لأهم النتائج والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: العلم اليقيني، القضاء الاداري، الذكاء الاصطناعي، القرار الإداري، الطاعن.

Abstract:

The issue of communicating the smart administrative decision is an indispensable issue, especially as it is related to close relations between the administration and citizens, and because of the importance of this, we find that the Jordanian legislator has recently addressed this presumption under Article 8/b of the Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014, and made it as a notification.

This study aimed to clarify the content of the science of certainty, especially in the smart automation of the administrative decision, and to clarify the position of the Jordanian Administrative and Supreme Administrative Court after the issuance of the Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014 from the adoption of this presumption and the extent to which it differs from the position of the previous Supreme Court of Justice, in addition to proving it by addressing the applications of the comparative administrative judiciary in this regard to reach the most important evidence that was

taken in order to achieve certainty of the administrative decision, and thus the entry into force of the appeal deadline against Ripper, The problem of this research revolves around the extent of the vision of the Jordanian administrative judiciary, especially after the issuance of the Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014 with this presumption and related to the administrative decision issued by artificial intelligence?

We used the analytical, comparative and deductive approach, to reach the most important results that we reached through research, the most important of which is that some jurists and the administrative judiciary went with him to confuse certainty with other means of knowledge of the decision, which is reporting and publication, and we developed several recommendations, the most prominent of which is that there should be jurisprudence regarding the application of the theory of certainty, especially after the use of artificial intelligence capabilities in administrative decision-making, and that they are unified and not differ in them, because this affects the rights and interests of Individuals.

We divided this study into two sections; we devoted the first to the nature of science certainty, and we discussed in the second proof of science certainty, and the study ended with a conclusion of the most important results and recommendations.

Keywords: Certainty Science, Administrative Judiciary, Artificial Intelligence, Administrative Decision, Appellant.

المقدمة:

بعد أن وصلت الإدارة إلى درجة متقدمة من خلال تحولها إلى الإدارة الإلكترونية، لذا ما جعلها تتبنى أنظمة المعالجة الخوارزمية التي أدت إلى تطبيقها على النشاط الإداري بشكل متكامل، مما ظهر معه ما يعرف بالقرار الإداري الخوارزمي أو الذكي، حيث يتخذ هذا القرار في إطار اعداده بواسطة برنامج آلي يطلق عليه (برنامج اتخاذ القرارات الإدارية)، و يتضمن عدة حقول يتم وضع البيانات من خلال الموظف الفني الذي تكلفه الإدارة بمتابعة ذلك البرنامج، ويتم اصدار القرار بناء على المعطيات المقدمة لهذا الأخير، وبطبيعة الحال يعتبر هذا القرار من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الادارة في مواجهة الافراد لما له من قوة الإلزام لقانوني، وتأثيره على مراكزهم القانونية، بما فيها حقوقهم وحرياتهم، ويعتبر العلم اليقيني بالقرار الإداري الآلي الطريقة الثالثة لنفاذه ليكون الدليل على وجود العلم بمحتوى تلك القرارات الصادرة في مواجهة صاحب الشأن وبدء سريانها وما ترتبه من آثار قانونية في ذلك ، وبما أن وجود التطور الإلكتروني قد أثر بشكل مباشر على وسيلتي النفاذ وهما النشر والتبليغ، فإنه يطبق هذا التطور أيضاً على العلم اليقيني خصوصاً ان هذا الأخير يقع بجهد شخصي من صاحب الشأن ودون تدخل من الإدارة من جهة، وأنه يتعلق بالقرار الإداري المعالج بنظام آلي من جهة أخرى.

اشكالية البحث:

تتمثل الإشكالية الرئيسة لبحثنا في قصور الرؤية الواضحة للقضاء الإداري الأردني لتطبيق نظرية العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي، حيث إن هناك تردد ظاهر في حالات الأخذ بالقرائن الدالة على تحقق العلم اليقيني، مما انعكس ذلك على الواقع العملي من خلال الخلط الواضح بين العلم اليقيني ووسيلتي النشر والتبليغ في إطار الإجتهادات القضائية.

تساؤلات البحث:

وتثير الدراسة العديد من التساؤلات تتمثل في مدى تطبيق نظرية العلم اليقيني على القرار الإداري الصادر نتيجة استخدام الذكاء الاصطناعي؟، وما هو موقف الفقه والقضاء الإداري منها، وكيفية إثبات العلم اليقيني بهذا القرار؟، وهل حقق القضاء الإداري الأردني العدالة في وصوله إلى وجود علم يقيني من خلال القرائن التي توصل إليها أم لا يزال يصدر أحكام متناقضة في هذا الشأن؟

أهداف البحث:

يهدف البحث لتسليط الضوء على موقف المحكمة الإدارية والإدارية العليا الأردنية بعد صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 من الأخذ بهذه القرينة ومدى اختلافها عن موقف محكمة العدل العليا السابقة، وعلاوة على كيفية اثباتها من خلال التطرق لتطبيقات القضاء الاداري المقارن في هذا الشأن للوصول إلى أهم القرائن التي أخذ بها وذلك لتحقق العلم اليقيني بالقرار الاداري الذكي.

منهج البحث:

ننتهج في بحثنا هذا منهجاً تحليلياً للنصوص القانونية والأحكام القضائية التي تتعلق بالعلم اليقيني، مشفوعاً بالمنهج المقارن تحديداً في الأردن ومصر وفرنسا والمغرب، علاوة على المنهج الاستنباطي في الأحكام.

تقسيم البحث:

الإجابة على الإشكالية المطروحة تستلزم بداية تناول ماهية العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي في المبحث الأول، وإثبات العلم اليقيني في المبحث الثاني، وتنتهي الدراسة بخاتمة لأهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول: ماهية العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي

سنتناول في هذا المبحث مفهوم العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي وشروطه في المطلب الأول، وموقف القضاء الإداري والفقه منه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي وشروطه

نبحث في هذا المطلب في فرعين، الاول تعريف العلم اليقيني ومضمونه، وفي الثاني شروطه.

الفرع الاول: تعريف العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي ومضمونه

من نافلة القول أن العلم اليقيني قد يطلق على جميع أنواع وسائل سريان القرار الإداري (التبليغ والنشر والعلم اليقيني)، إذ لا ينصرف الى وسيلة قائمة بذاتها، ما دامت الغاية من شهر القرار الإداري أي كانت وسائله هي تحقيق العلم اليقيني بها، فالمفروض أن مقصد تبليغ القرار ونشره هو تحقيق العلم لصاحب الشأن بمضمون القرار، إلا أن المعنى الواسع للعلم اليقيني ليس الذي نقصده هنا وإنما ينصرف قصدنا الى العلم الذي يتحقق عن طريق وجود قرائن وأدلة يقرر القضاء كفايتها لتحقيق العلم القاطع بمضمون القرار ومحتوياته[143].

وتعددت التعريفات التي قيلت في هذه النظرية، حيث تم تعريفها من جانب الفقه القانوني، ولم يكتفى بذلك بل تطرق القضاء الاداري أيضا لذلك.

يمكن تعريف العلم اليقيني بأنه علم المخاطب بالقرار الصادر بحقه علما يقينيا ومؤكداً بما لا يدع شكاً أو ظناً، بحيث ينطوي هذا العلم على جميع عناصر القرار الإداري التي من شأنها التأثير في مركز صاحب الشأن مع ثبوت هذا العلم بتاريخ معين[144] .

وعرفه البعض على أنه ثبوت علم صاحب الشأن بمضمون وفحوى القرار الإداري بشكل قطعي في ظل وجود قرائن ودلائل تثبت تحقق العلم به، كما لو تم نشره أو تبليغه، والقضاء الإداري هو من يتحقق من مدى كفاية ذلك، ويؤدي الى سريان ميعاد الطعن بالقرار[145] .

---

[143] محمد بردي قريشي، **القواعد العامة في تحديد ميعاد رفع دعوى الالغاء**، الطبعة 1، المركز العربي للنشر، مصر، 2017، ص79.

[144] عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، **الإثبات أمام القضاء الاداري** ، الطبعة 1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008 ، ص163؛ محمد نعمان عطا الله، "تحقق العلم بالقرار الاداري كشرط لسريانه في حق الافراد"، **مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية**، مجلة الانبار، العدد الخامس عشر، 2018، ص282 وما بعدها؛ د. محمد فوزي نويجي، **العلم اليقيني بالقرار الاداري**، الطبعة 1، دار النهضة العربية، مصر، 2008، ص192.

[145] رائد وليد عصفور، **نظرية العلم اليقيني بالقرار الاداري وتطبيقها في القضاء الاداري الفلسطيني**، (رسالة ماجستير)، الجامعة الاسلامية، فلسطين، 2019،ص44.

كما تم تعريفه أيضا " أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة من غير طريق الإدارة "[146]، وعرف ايضا " هو وجود قرينة قاطعة تدل على علم صاحب الشأن المخاطب بالقرار الاداري بمحتوياته ومؤداه عن طريق غير النشر والاعلان"[147] .

وبإمعان النظر في هذه التعريفات يمكننا القول أنها تدور حول معنى واحد مع اختلاف ألفاظها، إذ أن العلم اليقيني يعطي الحق للشخص الذي توافر لديه العلم الكافي بالقرار الإداري حق الطعن في هذا القرار حتى ولو لم يبلغ به أو ينشر .

ومن وجهة نظري أن العلم اليقيني بالقرار الإداري المؤتمت هو علم صاحب الشأن بجميع عناصر ومحتوى القرار الاداري الصادر عن النظام الآلي الذي يؤثر على مركزه القانوني علما حقيقيا بشكل جازم لا يكون معه أي شك ويؤدي الي بدء سريان ميعاد الطعن.

وعلى الصعيد التشريعي فقد نصت القوانين المقارنة على النشر والاعلان للدلالة على العلم بالقرار الإداري، حيث نص المشرع المغربي عليها[148]، في حين عمل المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وخصوصا في المادة 8/ب على إضافة هذه القرينة في النص التشريعي على خلاف القانون السابق[149]، وذهب البعض إلى أنه لا يتفق مع تنظيم هذه الوسيلة فهي طريق إستثنائي لا يمكن الاخذ به إلا في حالة عدم نشر أو تبليغ القرار، وأن قيام المشرع بالنص عليها من شأنه أن يجعلها قاعدة أصلية، وهذا قد لا يساير الواقع لدى المحاكم، مما قد يؤدي إلى إهدار حقوق الأفراد فيما يتعلق بالطعن بالقرار[150]، ونتفق مع النص على وسيلة العلم اليقيني بهذه الطريقة ، وذلك لأنه يساعد القضاء الإداري بالأخذ بها دون تردد من جهة ، و لم يحدد المشرع وسائل إثباتها تاركاً الباب مفتوحاً على مصرعيه للقاضي الإداري في تحديد الوسيلة الملائمة من جهة أخرى.

وعلى الصعيد القضائي فقد عرف القضاء الإداري الأردني العلم اليقيني بأنه "...هو علم صاحب الشأن بفحوى القرار وأسبابه...، ويجب أن يكون حقيقيا لا ظنيا ولا افتراضيا" [151] .

ومفاد هذه النظرية؛ أنه في حساب ميعاد رفع الدعوى الإدارية يقوم العلم بالقرار الإداري الآلي المطعون فيه مقام النشر والاعلان، فإذا تخلف النشر أو الاعلان فإن ميعاد رفع الدعوى يبقى مفتوحا مالم يكن صاحب الشأن قد علم بالقرار على الوجه القاطع وبمحتوياته[152].

الفرع الثاني: شروط العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي

---

[146] سليمان الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الادارية**، الطبعة 1، دار الفكر العربي، مصر، 1957، ص440.

[147] عبدالله طلبه، **القانون الاداري**، الطبعة 2، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، 1980، ص237.

[148] نصت المادة (23) من القانون 90-41 المحدث للمحاكم الادارية المغربي ما يلي " يجب ان تقدم طلبات الغاء القرارات الصادرة عن السلطات الادارية بسبب تجاوز السلطة داخل اجل ستين يوما يبتدئ من نشر او تبليغ القرار المطلوب الغاؤه الى المعني بالأمر...".

[149] نصت المادة 8/ب من قانون القضاء الاداري الاردني رقم 27 سنة 2014 ما يلي" يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علما يقينيا"، بينما نص المشرع في قانون محكمة العدل العليا الاردني السابق في المادة 12 على وسيلتي النشر والتبليغ فقط.

[150] رشا محمد صائم أحمد، **تطبيقات الإدارة للذكاء الاصطناعي في اتخاذ القرارات الإدارية**، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2022، ص113.

[151] قرار محكمة العدل العليا الاردنية، رقم 221، سنة 1989، منشورات قرارك.

[152] هشام الكساسبة، "مدى تبني القضاء الاداري الاردني لنظرية العلم اليقيني"، **مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية**، المركز الديمقراطي العربي، المانيا، العدد الثاني، 2019، ص149، رأفت فودة، **النظام القانوني للميعاد في دعوى الالغاء**، دار النهضة العربية، مصر، 2011، ص124.

ولكي يعتد بالعلم اليقيني في حساب ميعاد الطعن بالقرار الإداري حرص القضاء الإداري الفرنسي على أن تتوافر ثلاثة شروط[153] .

أولاً: أن يكون العلم بالقرار حقيقيا لا ظنيا ولا افتراضيا

ومضمون هذا الشرط هو وجوب ثبوت علم صاحب الشأن بالقرار الإداري الذكي بشكل قاطع غير مبني على الشك أو الافتراض أو الاحتمال[154]، ومن الشواهد على ذلك فقد أكدت المحكمة الادارية العليا الاردنية بقولها "...وأن العلم اليقيني الذي يقوم مقام التبليغ يجب ان يكون علما يقينيا قاطعا وحقيقيا لا ظنيا ولا افتراضيا، وان العلم الذي بنت عليه المحكمة الادارية حكمها المطعون فيه جاء مبنيا على مجرد الظن والافتراض ولا يعتبر علما يقيني..."[155].

ويتعين أن يتحقق العلم بالقرار من صاحب الشأن بنفسه، وبناء على ذلك فإذا علم من هم سواه فلا يعتبر علما منه بالقرار حتى لو كان من المقربين له، وهذا ما أكد عليه القضاء الإداري الأردني بأنه "... كون ابن المستدعي موظفا في وزارة الزراعة ويطلع على قرارات التفويض لا يكفي لاعتبار المستدعي عالما بالذات بالقرار علما يقينيا؛ لأن التبليغ أو العلم اليقيني يجب ان يكون حقيقيا لا ظنيا أو افتراضيا..."[156].

ثانياً: ان يكون العلم بالقرار الاداري شاملا

يجب ان يكون العلم شاملا لجميع عناصر القرار وهي الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية، والتي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يبين مركزه القانوني، لذلك وبناء على ما سبق لا يجوز العلم بأجزاء من القرار أو ببعض فقرات منه[157] ، فلا يكفي علم صاحب الشأن بجزء من القرار الإداري أو ببعض محتوياته لبدء سريان ميعاد الطعن[158] .

ذهب القضاء الإداري الأردني إلى أنه"... اذا ما قام الدليل القاطع وفقا لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا لا افتراضيا بحيث يكون شاملا لجميع محتويات القرار ومؤداه، فإنه يجب في هذه الحالة أن تحسب مدة الطعن من تاريخ هذا العلم..."[159].

---

[153] وعلى سبيل المثال: قضت محكمة العدل العليا الاردنية بأنه "... العلم بقرار مجلس نقابة المحامين المطعون فيه يقضي أن يكون يقينيا لا إفتراضياً كما يفترض أن يشمل العلم مضمون القرار، وأن يثبت هذا العلم بتاريخ محدد حتى يمكن حساب الميعاد..."قرار عدل عليا، رقم 223، سنة 2002، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، الاعداد 1،2،3، 2003، ص115.

[154] سمير صادق، **ميعاد رفع دعوى الالغاء**، الطبعة 1 ، دار الفكر العربي، مصر، 1969، ص137–139؛ كريم كشاكش، "ميعاد دعوى الالغاء في قضاء محكمة العدل العليا الاردنية"، **مجلة أبحاث اليرموك سلسلة العلوم الانسانية والاجتماعية**، جامعة اليرموك، 2006، ص643 وما بعدها؛ ياسر المطيري، "العلم اليقيني بالقرار الاداري"، **سلسلة ملخصات الابحاث القضائية**، السعودية، العدد 13، 2016، ص17 وما بعدها.

[155] قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 200، لسنة 2018، منشورات قرارك.

[156] قرار محكمة العدل العليا، رقم 89، سنة 1979، منشورات قرارك.

[157] رائد محمد يوسف العدوان، **نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد**، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الاوسط، الاردن، 2012، ص61 وما بعدها.

[158] احمد كمال الدين موسى، **نظرية الإثبات في القانون الإداري**، (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، مصر، 1976، ص439.

[159] قرار محكمة العدل العليا، رقم 4، سنة 1979، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، العدد2، سنة 1980،ص279.

وذهبت المحكمة الإدارية العليا الاردنية بقولها "...تقدم الطاعن باستدعاء يطلب فيه صورة عن القرار المتضمن شطب اسمه من سجلات النقابة لا يعتبر علما يقينيا نافيا للجهالة إذ أن العلم اليقيني يوجب الاحاطة بكافة محتويات القرار ومشتملاته وعناصره وأسبابه التي دعت لإصداره بحيث يستطيع تحديد موقعه أو مركزه القانونية بالنسبة للقرار بصفة نهائية..."[160].

واعتبر القضاء الإداري المغربي أن العلم اليقيني ينعدم في حالة عدم صحة العناصر الأساسية للقرار التي يجب ألا يشوبها غموض أو إبهام أو غلط وألا تبعث على الشك خصوصا فيما يرجع للشخص المعني والمقصود بالقرار[161] .

ثالثاً: ان يثبت وقوع العلم اليقيني بميعاد معين

في هذه الحالة يجب ان يكون تاريخ العلم محدد تحديدا دقيقا، لكي يمكن حساب بدء ميعاد الطعن[162] ، وعلة قيام هذا الشرط ان العلم اليقيني لا يغدو ان يكون واقعة مادية، ومن ثم فإن إمكانية الحديث عن نفاذ أثره في بدء سريان ميعاد الطعن، إنما يتعين ثبوت حديثه في تاريخ معين، واذا لم يتم تحقق هذا الشرط يترتب عليه افتقاد دفع الإدارة بعدم قبول الدعوى؛ لأنه تم رفعها بعد فوات الميعاد لأساسها القانوني[163] .

حيث أكدت على ذلك محكمة الاستئناف الادارية بالرباط في حكمها الذي جاء فيه: "...لكن وخلافا لما يتمسك به الطرف المستأنف فإن الثابت من وثائق الملف تحقق علم المستأنف اليقيني بالقرار المطعون فيه ومضمونه والجهة التي أصدرته بشكل ترتفع معه كل جهالة بعناصره ومقوماته منذ 2005/5/11 تاريخ حصوله على نسخة طبق الأصل من القرار الأمر الذي يجعل دعواه المقدمة بتاريخ 2007/6/18 خارج الأجل القانوني وهو ما لاحظه الحكم المستأنف عن صواب فكان واجب التأييد..."[164] .

المطلب الثاني: موقف القضاء الاداري والفقه من تطبيق العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي

سنتطرق لهذا الموضوع من خلال فرعين، في الاول موقف القضاء الإداري من العلم اليقيني، وفي الثاني موقف الفقه منه.

الفرع الاول: موقف القضاء الاداري من الأخذ بالعلم اليقيني

---

[160] قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 307، سنة 2018، منشورات قرارك.

[161] قرار المجلس الأعلى المغربي، عدد 218، بتاريخ 29 /1989/6، الملف الإداري رقم 1988/8028، مشار لدى: محمد وهيب العلمي، "أجل الطعن بالإلغاء في القضاء الاداري المغربي"، **المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية**، المغرب، العدد 42،2002، ص52.

[162] فيصل الشوابكة، " نظرية العلم اليقيني في قضاء محكمة العدل العليا الاردنية"، مرجع سابق، ص301-302؛ زكريا رسلان، **اجراءات دعوى الالغاء أمام مجلس الدولة السوري**، مرجع سابق، ص106؛ ؛ هشام الكساسبة، "مدى تبني القضاء الاداري الاردني لنظرية العلم اليقيني"، مرجع سابق، ص164 وما بعدها.

[163] المحكمة الادارية العليا المصرية، رقم 47736، جلسة 1997/11/23.

[164] حكم محكمة الاستئناف الادارية بالرباط، عدد 1872، بتاريخ 2009/9/16، ملف عدد 5/09/69، مذكور لدى: نادية احديدو، " شرط أجل رفع دعوى الالغاء على ضوء الاجتهاد القضائي"، **مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية**، المغرب، عدد خاص، 2014، ص107، كذلك قرار محكمة النقض المغربية، عدد 336، بتاريخ 9 يونيو 2016، الملف الاداري عدد 2014/2/4/1184، منشور في مجلة قضاء محكمة النقض عدد 82، ص120 وما بعدها.

وعلى الرغم بأن هذه النظرية من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي إلا أنه كان مترددا بالأخذ بها، ففي بادئ الأمر أخذ بهذه النظرية[165]، فقضى بان العلم اليقيني كوسيلة من وسائل العلم بالقرار يقوم مقام النشر والإعلان، وفي حالة ثبوت هذا العلم اليقيني بالقرار ومحتوياته، فإن ميعاد الطعن بالقرار يسري و ان لم يتم نشره أو إعلانه لصاحب الشأن[166]، وفي عام 1921 عدل عن اجتهاده السابق وقرر صراحة عدم قبولها حيث اعتمد وسيلتي النشر والإعلان دون العلم اليقيني[167] ، فقضى المجلس في قضيةCroix Exautifier بأن العلم اليقيني الذي لا يستند إلى نشر أو الى تبليغ لا يؤدي الى بدء سريان ميعاد الطعن[168]، وفي حكم آخر بأن " تنفيذ صاحب الشأن القرار لا يعد بمثابة قرينة على علمه بالقرار علما يقينيا "[169] ، ويفسر هذا العدول بسبب التقدم التقني وانتشار وسائل النشر والإعلان، مما لا محل معه إلى إضافة وسيلة أخرى للعلم بالقرار الإداري لم ينص عليها القانون[170]، وذهب البعض الى أن هذا العدول كان لأسباب عديدة في مقدمتها كفالة مصلحة الأفراد[171].

ومع ذلك فإن مجلس الدولة لا يزال يطبق هذه القرينة في حدود ضيقة جدا وعلى سبيل الاستثناء وهذا واضح في العديد من أحكامه، منها حيث ذهب المجلس الى أن التوقيع على محضر استلام القرار الذكي يفيد العلم به[172] ، ويتمثل ذلك في الحالات الآتية:

1- بدء سريان المدة للإدارة العامة، فذهب مجلس الدولة الى أن ميعاد الطعن في القرار الاداري للإدارة، يبدأ من يوم وصول القرار الى حوزتها، ويكون إثبات ذلك بجميع وسائل الإثبات[173].

2- علم أعضاء المجالس واللجان بما يصدر عنها من قرارات، منها المجالس البلدية ومجالس المحافظات، وفي قرار لمجلس الدولة بقوله أن أعضاء تلك المجالس يعدون عالمين بالقرارات الإدارية التي تصدر في الجلسة التي شاركوا في مداولاتها، ويسري ميعاد الطعن لهم من اليوم التي تمت فيه تلك الجلسة[174]، ولكن يوجد اتجاه آخر حيث ذهب مجلس الدولة في أحد أحكامه الى عدم سريان تطبيق نظرية العلم اليقيني في مواجهة اعضاء الجمعية البلدية[175].

3 علم صاحب الشأن بالقرار الوارد في حيثيات حكم قضائي أعلن إليه من دون إعلانه بالقرار ذاته[176].

---

[165] C.E: 8 mai 1822, Fortier, C/Ministre de la guerre, Rec, p.476.

[166] C.E: 29 jan 1909, broc, S. 1910- 3.p.33 .

[167] بسمة محمد أمين، **القرائن في القانون الإداري**، (رسالة دكتوراه) ، جامعة المنصورة، مصر، 2017، ص218.

-وفي المعنى نفسه يقول طعيمة الجرف بأنه: (إلا أن مجلس الدولة الفرنسي الذي كان قد سبق إلى هذه النظرية وعمل على تطبيقها فترة من الزمن، فتركها في أحكامه إلا في حدود بشكل ضيق) طعيمة الجرف، **رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة**، دار النهضة العربية، مصر، 1977، ص206-207.

[168] C.E : 22 Avril 1921, "Groix, Rec". P.393 .

[169] C.E : 14 déc 1928, « Lamborot », Rec, p. 1304.

[170] علي سلمان المشهداني، **قواعد الاثبات في الدعوى الادارية**، (رسالة دكتوراه) ، جامعة بغداد، 2000، العراق ، ص581؛ بسمة محمد أمين، **القرائن في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص218.

[171] عبد العزيز السيد الجوهري، **القانون والقرار الاداري في الفترة ما بين الاصدار والشهر**، (رسالة دكتوراه) ، جامعة القاهرة، مصر، 1975، ص150.

[172] C.E: 12 Juillet 1970, "Plotter", Rec,p.144 .

[173] C.E : 5 Aout 1911, « commune d'ecauemiccunt », Rec, p.950 .

[174] C.E : 15 févr 1907,"dayna", Rec,p.162.& C.E: 23 déc 1949, "commune deponligne" , Rec, p.572. & C.E: 23 mai 1939, delmus, R.p.336. & C.E : 26 juillet 2011, Mme Geneviéve S, philip L, Et Charles, req. no 347086.

[175] C.E : 31 mars 2008, req. no 297961, AJDA, 2008,p.727 .

[176] C.E: 4 Avr 1952, « gerbaud », Rec,p.211, R.D.P, 1952, p.508.

4 التنفيذ الجبري للقرارات الإدارية، فذهب مجلس الدولة الى ان التنفيذ الجبري للقرار الإداري يمكن أن يحل محل النشر ، فيما يتعلق بسريان مدة الطعن بالنسبة لمن نفذ القرار ضده، ولكنه لا يمكن ان يحل محل الإعلان[177].

واختلفت الآراء الفقهية في الأسباب التي جعلت مجلس الدولة يهجر هذه النظرية فيرى البعض أن مجلس الدولة الفرنسي يميل إلى إحلال فكرة العلم شبة الرسمي بالقرار محل العلم اليقيني[178].

ويرى جانب آخر بأنها "مرحلة انتقالية بين نظرية العلم اليقيني على إطلاقها وبين العلم الرسمي المنظم قانونا الذي لا يتأتى إلا بالنشر أو التبليغ"[179]، ويرى آخر أن ميول المجلس إلى العلم الرسمي بالقرار الحاصل عن طريق التبليغ في الغالب وليس العلم شبه الرسمي[180].

ومن احكام مجلس الدولة الفرنسي الحديثة بخصوص هذه القرينة، حكمه الصادر بتاريخ 13/7/2016 في الدعوى المرفوعة من عميد شرطة سابق ضد الإدارة وذلك من أجل زيادة معاشه فذهب المجلس الى أنه تحقيقا لمبدأ استقرار الأوضاع القانونية، فإنه لا يمكن تغيير الأوضاع الثابتة قانونا بشأن المواعيد المحددة للطعن في القرارات الادارية فليس للمدعي الحق في رفع دعواه بعد فوات المواعيد القانونية التي تسري من تاريخ إخطار المدعي أو من تاريخ العلم اليقيني بصدور ذلك القرار[181].

وقد أقر مجلس الدولة المصري قرينة العلم اليقيني منذ إنشائه وعمل على المساواة بينه وبين النشر والإعلان في حساب ميعاد الطعن حتى هذه اللحظة، ولم يقع في ذات التردد الذي وقع فيه مجلس الدولة الفرنسي[182] ، فيوجد اختلاف بينهما ففي حين طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية على إطلاقها بعد ظهورها ثم عاد وحدد نطاق تطبيقها على حالات محددة، بينما نجد مجلس الدولة المصري ما زال يأخذ بها ويطبقها بصورة شاملة، لكن موقفه في الأخذ بها موقف متشدد[183].

ويقول د. سليمان الطماوي في هذا التشدد من مجلس الدولة المصري بأنه " والمتتبع لقضاء مجلس الدولة المصري سواء قبل إنشاء المحكمة الإدارية العليا أو بعده، يلمس التشدد البالغ الذي يحيط به مجلس الدولة قرينة العلم اليقيني، فلقد رفض القضاء الإداري أن تأخذ بهذه الطريقة إذا ما قام أي شك حول علم الطاعن بفحوى القرار، مهما كان احتمال العلم قويا،... وكون قرار الترقية قد نشر بإحدى الصحف لا يؤدي الى العلم اليقيني لأنه لا يعد ان يكون ظنا بعلمه، فمن الجائز الا يكون الطاعن قد اطلع على الصحف أو ان يكون القرار قد اخفي عنه بحيث لا يكون القطع على وجه اليقين بأنه علم به علما حقيقيا في تاريخ معين يصح اعتباره مبدأ لسريان الميعاد في حقه"[184] .

---

177 . C.E : 4 Aout 1905," martin", Rec, p.749, G.A, 1969,p.64

178 خالد الزبيدي، " نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الاداري"، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون**، الجامعة الاردنية، المجلد 34، العدد الأول، 2007 ، ص152.

179 عبدالعزيز الجوهري، "هل تختفي نظرية العلم اليقيني من أفق القانون الاداري"، **مجلة المحاماة**، مصر، العدد 4 و3، 1988، ص68؛ أحمد محمد أفندي، **دور القاضي الإداري في الإثبات**، (رسالة دكتوراه) ، جامعة اسيوط، مصر، 2015، ص498.

180 خالد الزبيدي، " نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الاداري"، مرجع سابق، ص152.

181 حكم مجلس الدولة الفرنسي في جلسة بتاريخ 13/7/2016، محمد محمود شوقي وآخرون، **المستحدث في قرارات مجلس الدولة الفرنسي**، بدون مكان طبع، 2017، ص29.

182 محمد نصر محمد، **الوافي في حجية الإثبات بالقرائن وتطبيقاتها في القانون الاداري**، دار الكتب العربية، مصر، 2014، ص631.

183 حكم محكمة القضاء الاداري المصرية، جلسة 6 ديسمبر 1953، المجموعة س8، ص191.

184 سليمان الطماوي، **القضاء الاداري– قضاء الالغاء**، دار الفكر العربي، مصر، 1976، ص596.

ومن التطبيقات التي اكدت على ذلك المحكمة الادارية العليا المصرية فذهبت الى القول"... إلا أنه يقوم مقام الاعلان، ولو لم يقع هذا الإعلان بالفعل، بيد ان العلم الذي يمكن ترتيب هذا الأثر عليه من حيث سريان الميعاد المقرر لرفع دعوى الالغاء يجب ان يكون علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا وان يكون شاملا لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها ان يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار ... ولا يجري الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم اليقيني..."[185].

وفي حكم آخر بأن "... نظرية العلم اليقيني هي نظرية من خلق القضاء الإداري، ومؤداها إذا علم صاحب الشأن بمضمون القرار الإداري ومحتوياته علما حقيقيا يقينيا يقوم مقام النشر والإعلان، ويبدأ من تاريخ ثبوت ذلك العلم سريان ميعاد الطعن بالإلغاء..."[186]

.

وقد سار الاجتهاد القضائي المغربي على نفس الدرب الذي سار عليه القضاء الإداري المصري إلى الأخذ بهذه القرينة، وخير شاهد على ذلك ما ذهبت اليه المحكمة الإدارية بالدار البيضاء حيث تقول "...العلم اليقيني بفحوى القرار والجهة التي أصدرته، يقوم مقام التبليغ، في احتساب ميعاد الطعن بالإلغاء..."[187].

وكما أيد المجلس الاعلى المغربي بالأخذ بهذه القرينة في أحد أحكامه بأنه "...أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام تبليغه وينتج نفس آثاره، ويستنتج من أية واقعة أو قرينة تنفي الجهل به بشرط أن ينصب هذا العلم على محتوى القرار وعناصره ومصدره..."[188] .

فقد تبنى القضاء الإداري في الأردن نفس الاتجاه الذي سار عليه القضاء المغربي والمصري، فقد أقر قضاؤه اعتماد هذه الوسيلة، فقالت محكمة العدل العليا الأردنية: "...قرارات لا تعلن ولا تنشر، فلا يسري الميعاد في حق الطاعن ما لم يعلم بالقرار علما يقينيا[189].

وقضت أيضا "... استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على اعتبار العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه وسيلة تقوم مقام التبليغ فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن بالإلغاء وذلك بالنظر إلى أن التبليغ وسيلة للعلم فإذا تحقق العلم بغيرها قام العلم مقامها..."[190].

كما سارت المحكمة الادارية العليا والتي تم انشاءها بموجب قانون القضاء الاداري رقم 27 لسنة 2014 على نفس الدرب الذي سار عليه قضاء محكمة العدل العليا السابقة بتطبيق العلم اليقيني بقولها "...يتبين ان مدة الطعن بالقرار الاداري هي ستين يوما تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغ هذا القرار، وأنه يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار الاداري علما يقينيا..."[191].

ولنا أن نتساءل في هذا الصدد وهو: هل تطبق جميع المواقف السابق ذكرها للقضاء الإداري التي أخذت بقبولها في العلم اليقيني للقرار الإداري التقليدي في نطاق القرار الإداري الذي يصدر عن الذكاء الاصطناعي؟

---

185 ادارية عليا مصرية، رقم 1113، سنة 1965، مجموعة الاحكام سنة 10، ص619.

186 ادارية عليا مصرية، رقم 70، سنة 1966، أشار اليه: اسماعيل البدوي، **القضاء الاداري**، دار النهضة العربية، مصر، 1999، ص288.

187 حكم المحكمة الادارية بالدار البيضاء، عدد18/04، سنة 2010، غير منشور.

188 قرار المجلس الأعلى المغربي في غرفته الادارية، عدد 530، بتاريخ 1996/7/4، الملف الإداري عدد 95/1/5/844، راجع أيضا: قرار المحكمة الادارية بالرباط، عدد 1243، بتاريخ 1998/12/10، الملف عدد 97/1299غ.

189 قرار محكمة العدل العليا، رقم 13، سنة 1964، مجلة نقابة المحامين، العدد الأول، 1965، ص3.

190 قرار محكمة العدل العليا الاردنية، رقم 69، سنة 2006، منشورات قرارك.

191 قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 187، سنة 2016، منشورات قرارك.

يرى الباحث بما أنه لا يوجد ما يمنع تطبيق نظرية العلم اليقيني على القرار الإداري الذكي فإنه يكون ذلك سائغاً ومقبولاً، خصوصاً بعد أن وضع المشرع في قانون القضاء الإداري الأردني نص صريح وضع فيه العلم اليقيني بمرتبة التبليغ، وبما أنه قد جاء النص عاماً فإنه يؤخذ على اطلاقه.

الفرع الثاني: الاتجاهات الفقهية حول الأخذ بقرينة العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي

وأما الرأي الفقهي في هذه النظرية، فقد انقسم الى قسمين؛

أولاً: الرأي المعارض لقرينة العلم اليقيني

لم تسلم هذه القرينة من الانتقادات الفقهية، حيث استنكر الفقه الفرنسي تطبيق هذه النظرية من قبل مجلس الدولة سواء على القرار الإداري التقليدي أو الذكي، فعدها خروجا على النص القانوني، ويرون أن هذا لا يخدم مصلحة دولة القانون، ونظرا لشدة الانتقاد من الفقه الفرنسي للعلم اليقيني أدى ذلك إلى التأثير على مسلك مجلس الدولة الفرنسي في أخذه بتطبيق هذه النظرية [192] كما بينا سابقا، وساق أصحاب هذا الرأي عدة حجج تنطوي على مآخذ عديدة [193]أهمها:

1- ان هذه النظرية غير مشروعة، لأنها تؤدي خروج المحكمة عن حدود اختصاصها، وعدم ضمان حق الدفاع، ولنا ان نرد على ذلك وهو أن هذه النظرية من صنع القضاء الذي يعد مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية، وكسائر النظريات الاخرى، ولو سايرنا هذا المنطق لوصمنا جميع تلك النظريات بعدم المشروعية، أما حق الدفاع فإن التطبيقات القضائية تشهد أنه مصان لأصحاب الشأن، وبأن القضاء يتثبت من تحقق العلم اليقيني، ويتشدد في حصوله، ويتيح لأصحاب الشأن دحض الادعاء بوقوعه[194].

2- تقوم نظرية العلم اليقيني على القرائن التي يستند إليها القاضي الإداري للتحقق من علم صاحب الشأن أو عدم علمه بالقرار الإداري الذكي، واجتهاد القضاء متردد بالأخذ بهذه القرائن، تارة يتشدد بها وتارة يكون لديه المرونة، وأن مرونة هذه النظرية تؤدي إلى قيامها على أساس غير محدد وقاطع، ويرد على ذلك بأن العلم بالنشر او الاعلان أيضا مبني على القرائن[195].

3- ان جوهر هذه النظرية يتمثل في ان علم صاحب الشأن بالقرار الإداري الذكي يقوم مقام النشر أو التبليغ، وبما أن هذا العلم يأتي من خلال جهود الفرد وليس للإدارة علاقة به، فلا يعتبر علماً حقيقياً وإنما إفتراضياً[196]،ويمكن الرد على ذلك أنه على أساس الدور الايجابي للقاضي الاداري فيستطيع التحقق والتأكد من توافر شروط العلم اليقيني عند صاحب الشأن[197]، ويرى الباحث بأنه

---

192 هشام الكساسبة ، **وسائل الاثبات امام القضاء الاداري**، (رسالة دكتوراه) ، جامعة القاهرة، مصر، 2013، ص455.

193 نعمان الخطيب، "اتجاهات محكمة العدل العليا في ميعاد الطعن بالإلغاء"، **مجلة مؤتة للبحوث والدراسات**، الاردن، المجلد الأول، العدد الثاني ، 1986، ص141.

194 خالد الزبيدي، "نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الإداري مع التركيز على محكمة العدل العليا "، مرجع سابق، ص152-153.

195 فيصل الشوابكة، "نظرية العلم اليقيني في قضاء محكمة العدل العليا الاردنية"، **دفتر السياسة والقانون**، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، العدد التاسع، 2013، ص301.

196 محمد عبد العال السناري ، **نفاذ القرارات الإدارية**، (رسالة دكتوراه) ، جامعة عين، مصر، 1981، ص122 وما بعدها.

197 خالد الزبيدي، " نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الاداري مع التركيز على محكمة العدل العليا"، مرجع سابق، ص 152 وما بعدها.

بمجرد قيام ممكنات الذكاء الاصطناعي باتخاذ القرار الإداري المناسب سيؤدي ذلك إلى وصول علمه لصاحب الشأن من استخدام المواقع الإلكترونية أو عبر الرسائل النصية.

4- (أن عدم الاعتداد بنظرية العلم اليقيني من شأنه أن يوفر الوقت الذي يستغرقه القضاء الإداري في بحث قيام العلم اليقيني في حق المدعي أو عدم قيام، وهذا من شأنه ان يخفف على القضاء الاداري حدة بطء الاجراءات القضائية، بالإضافة إلى ان صعوبة اثباته وتاريخه يترتب عليه أن يبقى ميعاد الطعن بالقرار مفتوحا مما يؤدي إلى عدم استقرار المراكز القانونية[198].

5- أن تطبيق هذه النظرية يؤدي إلى انعدام طرق الحل الودي بين الإدارة والافراد المخاطبين بالقرار الإداري؛ لأن التظلم يعد حجة عليهم بالعلم بالقرار الإداري، ولأن ذلك يؤدي الى بدء سريان ميعاد الطعن بالقرار، ويؤدي الى حرمان الإدارة من أحد اهم صلاحياتها وهي التفاوض مع الأفراد حول القرارات التي اصدرتها( )، ويرد على ذلك بأن التظلم الإداري لا يؤدي إلى حرمان الفرد من حقه في اللجوء للقضاء الإداري لرفع دعوى الإلغاء كون ان التظلم بذاته يعد قرينة مؤكدة على علمه بالقرار الذي تظلم منه لجهة الإدارة[199].

وفي هذا الشأن يقول البعض بأن " العلم اليقيني يقوم في معظم الحالات على قرائن، وهذه القرائن لن تبلغ في دلالتها مبلغ الإعلان كما أن إضافة واقعة جديدة لبدء سريان المدة لم ينص عليها القانون يتنافى مع سياسة المجلس في التخفيف عن الأفراد وتلمس الأعذار لهم في تأخير بدء سريان المدة على قدر الإمكان كما يرجع بعض الفقهاء ذلك لأسباب عملية وهي انتشار وسائل النشر والإعلان بدرجة تغني عما عداها"[200].

ثانياً: الرأي المؤيد لقرينة العلم اليقيني

بالرغم من الإنتقادات التي واجهتها نظرية العلم اليقيني، إلا أن هناك من أيدها لما تنطوي على عدة مزايا، لذا يوجد رأي آخر يؤيد[201] هذه النظرية للأسباب التالية:

1- ان هذه النظرية تضفي حماية كبيرة على حقوق الافراد، لأنها تعمل على استقرار المراكز القانونية وعدم جعلها معلقة فترة من الزمن، فالأخذ بها يؤدي الى تحديد تاريخ محدد لبدء ميعاد الطعن بالإلغاء وينتهي هذا الحق بانتهاء لك الميعاد[202].

---

198 سليمان الطماوي، **القضاء الاداري**، مرجع سابق، ص603 وما بعدها، حيث يدعو الى هجر هذه القرينة وعدم الاعتماد عليها؛ محمد السناري، **نفاذ القرارات الادارية**، مرجع سابق، ص124-125؛ عبدالعزيز الجوهري، **هل تختفي نظرية العلم اليقيني من أفق القانون الاداري**، مرجع سابق ، ص71 وما بعدها؛ وأما الفقه الاردني: نعمان الخطيب، "اتجاهات محكمة العدل العليا في ميعاد الطعن بالالغاء"، مرجع سابق، ص141؛ أحمد الغويري، **قضاء الالغاء في الاردن**، الطبعة 1، مطابع الدستور التجارية، الاردن، 1989، ص 280 وما بعدها، فدعا الى التخفيف والحد من الأخذ بهذه النظرية؛ علي يوسف محمد العلوان، **نفاذ القرارات الادارية وسريانها بحق الافراد في الاردن**، (رسالة دكتوراه)، جامعة عمان العربية، الأردن، 2005 ، ص64 وما بعدها.

199 محمد فوزي نويجي، **العلم اليقيني بالقرار الاداري**، مرجع سابق، ص59.

200 سليمان الطماوي، **القضاء الاداري**، مرجع سابق،ص630 وما بعدها.

201 ومن أبرزهم: أحمد كمال الدين موسى، **نظرية الإثبات في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص441؛ محمد علي محمد عطا الله، **الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية**، (رسالة دكتوراه)، جامعة الزقازيق، مصر، 2000، ص622.

202 خالد الزبيدي، "نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الاداري"، مرجع سابق، ص 153؛ صادق محمد الحسيني، "دور العلم اليقيني في الإثبات أمام القضاء الاداري"، **مجلة الكوفة للقانون**، جامعة الكوفة، العدد 42، 2019، ص390.

2- ان هذه النظرية يمكن تطبيقها أيضا على الادارة وليس فقط على الافراد، وهذا نهج مجلس الدولة الفرنسي الذي يأخذ بالنظرية في حدود ضيقة تقتضيها المصلحة العامة، بأن مدة الطعن بالإلغاء في القرار الاداري تسري من يوم وصول القرار الى حوزتها (أي الادارة)، ويجوز اثبات ذلك في كل وسائل الاثبات[203].

ويذهب بعض الفقه الى القول " ورأيي ان اتجاه مجلس الدولة المصري في هذا الشأن أسلم مما يجري عليه مجلس الدولة الفرنسي، فمجلس الدولة المصري يطبق فكرة العلم اليقيني بدقة ومرونة دون ان يضع معيارا جامدا لوسائل هذا العلم، ويكتفي بتطبيقها كلما يثبت بصفة مؤكدة علم الموجه اليه القرار بمضمونه ومحتوياته وهذا العلم القاطع بالقرار أولى أن يؤخذ به من الأخذ بمجرد القرينة على العلم مثل النشر أو الإعلان بخطاب مسجل يرسل الى موطن الموجه إليه وقد لا يسلم إليه شخصيا"[204].

ويقول البعض بأنه " أؤيد مسلك مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الاردنية بأخذهما بنظرية العلم اليقيني، وهذا يتماشى مع المنطق السليم، وإلا ما الحل إذا قام أحد الأفراد بالطعن في قرار قامت الادارة بتنفيذه في مواجهته دون ان ينشر هذا القرار او يعلن، فهل يرفض القضاء قبول الطعن فيه ويبقى باب الطعن مفتوحا بالرغم من علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا بحجة عدم نشر هذا القرار أو اعلانه، إن المنطق السليم يقضي بألا يبقى القرار مهددا بالطعن طيلة الحياة، فلا بد من توفير الحماية القانونية للقرار الاداري حماية للصالح العام واستقرار المراكز القانونية"[205] .

وذهب البعض الآخر بأنه نساير الاتجاه المؤيد لنظرية العلم اليقيني؛ لأن الاعتماد عليها ضمن الشروط المحددة لها، وبالإضافة لما ذكر سابقاً، يؤدي إلى تحقيق العدالة الإدارية، وإضفاء الإيجابية على العمل القضائي، وذلك لاعتماده في إصدار أحكامه على ما هو ثابت حقاً في وجدان القاضي الإداري، وما يستشفه من الظروف المحيطة لتحقق العلم اليقيني، وما يؤدي إلى تحقيق المشروعية التي يسعى إليها الجميع، خصوصاً إذا ما علمنا أن بعض التوجهات القضائية توسعت في الأخذ بها، بل واعتبرتها من النظام العام، وتأسيساً على ذلك فإنه في حالة عدم وجود التبليغ أو النشر، فإن القاضي يثيرها من تلقاء نفسه، حتى وإن لم يثرها الخصوم[206].

ويؤيد الباحث أنصار الرأي المؤيد لنظرية العلم اليقيني في القرار الإداري الذكي، لأنه يمكن أن نفترض حالة عدم نشر القرار الاداري أو تبليغه لصاحب الشأن، ولكن يعلم به وبفحواه علما يقينيا، فلولا هذه القرينة سيبقى باب الطعن بالقرار الاداري الذكي مفتوحا على مصرعيه، وبالتالي سيشكل عبء على القاضي من حيث الوقت والجهد من جهة، ومن جهة أخرى سيؤدي الى اختلال التوازن والعدالة بين اطراف الدعوى الاداري، بالإضافة الى انها تبين الدور الايجابي الذي يتمتع به القاضي الاداري، وما يتوصل اليه من تحقيق مبدأ المشروعية عندما يستخلص من الظروف والدلالات على وجود العلم اليقيني، واغلب القضاء الاداري أخذ بها.

المبحث الثاني: اثبات العلم اليقيني في القرار الإداري المؤتمت

يثور في إطار مسألة إثبات العلم اليقيني التساؤلات التالية: على من يقع عبء إثبات هذا العلم ؟ وما هي الوسائل التي يمكن الاعتماد عليها من قِبل القضاء الاداري لإثبات العلم اليقيني؟

---

203 حكم مجلس الدولة الفرنسي، 1911، مشار اليه لدى: هشام الكساسبة، **وسائل الاثبات أمام القضاء الاداري**، مرجع سابق، ص455.

204 محمود حلمي، **القضاء الاداري**، الطبعة 1، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1974، ص330.

205 علي يوسف العلوان، **نفاذ القرارات الادارية وسريانها بحق الأفراد في الاردن**، مرجع سابق، ص65.

206 هشام الكساسبة، **وسائل الاثبات امام القضاء الاداري الاردني والمقارن**، مرجع سابق، ص455.

المطلب الاول: عبء اثبات العلم اليقيني

إن اثبات العلم اليقيني بناء على الشروط التي بحثناها آنفا، لها اهمية كبيرة، لأنه يترتب على ذلك أثار قانونية تتمثل في نفاذ القرار الاداري الذكي بحق صاحب الشأن، واحتساب ميعاد الطعن بالإلغاء من التاريخ الذي يثبت فيه علمه اليقيني، فترد الدعوى شكلا إذا تم تقديمها خارج الميعاد المحدد قانونا، لذلك أجمع الفقه والقضاء الإداري على ان يقع عبء إثبات العلم اليقيني وفق القاعدة الأصولية في الاثبات (البينة على من ادعى) على عاتق الادارة، ، فهي التي تدعي غالبا وقوع هذا العلم؛ لأن الطاعن يدعي عدم علمه بالقرار[207] .

فيكون على الادارة اثبات عكس ما ادعاه الطاعن، بحيث اذا لم تتمكن الادارة من اثبات ذلك أضحى هذا العلم منعدما لا قيمة له، ومن ثم يبقى ميعاد الطعن في مشروعية هذه القرارات مفتوحا لمدة غير محددة أمام أصحاب الشأن[208]،فالسلطة الادارية بصفة عامة تعمل على دحض ادعاءات الفرد من خلال إثارة مسألة عدم قبول الطعن معتمدة في ذلك على كون الطاعن كان على علم بالقرار علما يقينيا لكنه لم يطعن فيه داخل أجل 60 يوما[209]، ومن الأمثلة على ذلك فقد ذهبت الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى المغربي برفض ادعاءات الادارة منفذة شروط العلم اليقيني، حيث قضت "...أن الإدارة لم تدلي بأي حجة تؤكد ان الطاعن كان على علم يقيني بهذا المقرر في الوقت المحدد مكتفية بالفرضيات والحالة أن الطاعن ينكر أن يكون بلغ له المقرر المذكور..."[210]

وسارت المحكمة الادارية بالرباط على نفس الاتجاه، حيث قضت "...لما كان الأصل هو تبليغ المقرر الاداري لانطلاق أجل الطعن القضائي وكان العلم اليقيني بفحوى القرار مجرد استثناء للقاعدة المذكورة، فإن عبء إثبات العلم بفحوى القرار ومراجعه وأسبابه والشخص الصادر عنه يقع على عاتق الادارة..."[211].

وذهبت محكمة العدل العليا الاردنية الى القول: "...يجري الميعاد من تاريخ العلم اليقيني، وحيث ان النيابة العامة لم تثبت تبليغ القرار للمستدعين أو نشره أو علمهم به علما يقينيا، فإن الدعوى تكون مقدمة خلال ميعاد..." [212]،وقضت أيضا برد الدعوى كونها قدمت بعد فوات الميعاد لوقوع العلم اليقيني، وذلك من خلال دفع أثارته النيابة العامة الادارية فجاء في حيثيات الحكم بأنه "... وبما أن مساعد رئيس النيابة العامة الادارية دفع دعوى المستدعين بأنها مقدمة بعد فوات المدة القانونية... وبما أن الثابت أن المستدعين يعلمون علما

---

[207] زينب علي كامل، "عبء اثبات العلم اليقيني"، **مجلة جامعة بابل للعلوم التربوية والانسانية**، جامعة بابل، العدد 43، 2019، ص1171؛ عزيز الراشدي، "اتجاه تنظيم عبء الاثبات في المنازعات الادارية"، مرجع سابق، ص276؛ الياس جوادي، "القرائن القضائية وحجيتها في إثبات الدعوى الإدارية"، **دفتر السياسة والقانون**، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد العاشر، 2014، ص142.

[208] سمير صادق، **ميعاد رفع دعوى الالغاء**، مرجع سابق، ص147-148؛ نادية احديدو، "شرط أجل رفع دعوى الإلغاء على ضوء الاجتهاد القضائي"، مرجع سابق، ص109، وتقول هنا احديدو بأنه " وفي نظرنا أن هذا النهج الذي اتبعه القضاء الاداري يمثل سياسة حكيمة تروم الى تخفيف العبء عن الأفراد وتلمس الأعذار لهم في تأخير بدء سريان الأجل"، المرجع نفسه، ص109.

[209] عزيز الراشدي، "اتجاه تنظيم عبء الاثبات في المنازعات الادارية بين الفقه والقضاء"، **مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية**، المغرب، عدد خاص، 2014، ص276.

[210] قرار الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى المغربي، عدد51، بتاريخ 14/2/1991، مذكور عند مولاي ادريس الحلابي، **منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية**، العدد 12، ص140.

[211] قرار المحكمة الادارية بالرباط ، ملف عدد 408-5-2012، بتاريخ 2013، غير منشور.

[212] قرار محكمة العدل العليا، رقم 172، سنة 1984، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، 1985، ص1713.

يقينا أكيدا بالقرار المطعون فيه قبل عدة سنوات سابقة لتاريخ إقامة الدعوى... فإن دفع النيابة العامة الادارية يكون دفعا واردا يتعين معه رد الدعوى شكلا..."[213] .

المطلب الثاني: وسائل اثبات العلم اليقيني

إن القضاء الاداري لم يحدد وسيلة معينة بذاتها لإثبات العلم اليقيني في القرار الإداري الآلي، فقد يحدث العلم بأي قرينة أو واقعة او وثيقة تفيد علم صاحب الشأن بالقرار الاداري[214]، لتوضيح ذلك لابد ان نبحث في وسائل إثبات العلم اليقيني ، حيث سنتناول أهم وسائل الإثبات والتي اجمع القضاء الإداري المقارن عليها كالتالي:

الفرع الأول: إقرار الطاعن

إن إقرار الطاعن بعلمه بالقرار المطعون به واعترافه به في تاريخ محدد يعد حجة ودليل عليه إلا أن وجود هذا الإقرار مر نادر الوقوع بسبب عدم معقولية إقرار الطاعن بالعلم؛ لأنه يعلم بأنه في ذلك يعرض نفسه لخسارة دعواه، أي أن الآثار القانونية التي تترتب على ذلك الاقرار تتمثل برد الدعوى[215]، والاقرار قد يكون صريحا وهو الأكثر ندرة، كأن يعترف الموظف المدعي خطيا بعلمه بمضمون القرار، وقد أخذت محكمة العدل العليا الاردنية به، ورتبت عليه وقوع العلم اليقيني ، فقضت "...اذا صدر قرار بالاستغناء عن خدمات الموظف، واعترف الموظف خطيا بأنه علم بصدور القرار القاضي بالاستغناء عن خدماته، فتبدأ مدة الطعن بالقرار اعتبار من تاريخ الاعتراف..." [216]،وكان حكم المحكمة بعدم قبول الدعوى شكلا لوقوعه خارج الأجل نتيجة التصريح الذي تقدمت به الطاعنة في جريدة أنوال مما يفيد علمها اليقيني بالقرار[217].

وأما الاقرار الضمني وهو الغالب والذي يستخلصه القاضي الاداري من أي دليل أو قرينة تفيد حصوله، ومن صور الاقرار الضمني التي أخذ بها القضاء الاداري الاردني والمقارن للدلالة على وجود العلم اليقيني بالقرار الاداري وهي: المكاتبات والمراسلات بين الادارة والافراد، وتقديم التظلم الاداري، واتخاذ اجراءات قضائية سابقة.

فقد اخذ مجلس الدولة الفرنسي بالتظلم كونه دليل اقرار على العلم بالقرار اذ جاء في أحد اتجاهاته "...ان التظلم الى الجهة الادارية بطريقة تدل على علمه بمحتويات القرار كافة يعد علما يقينيا"[218] .

وفي مصر قضت المحكمة الادارية العليا بهذا الخصوص بأنه "...ما دام لم يثبت من الاوراق تاريخ علم المدعي بالقرار المطعون فيه فيفترض علمه من تاريخ التظلم"[219] .

وكما اخذ القضاء الاداري المصري بالمراسلات بين الادارة والافراد للدلالة على اقرار ضمني بوجود العلم اليقيني بالقرار، حيث جاء في حكم للمحكمة الادارية العليا أن الطلب المقدم من الطاعن بإعطائه شهادة فصل من الكلية واخلاء طرفه وتسليمه أوراقه لتقديمها

---

213 قرار محكمة العدل العليا الاردنية، رقم 519، سنة 2000، موقع قرارك.

214 قرار المحكمة الادارية بالرباط، الملف الاداري عدد 96/586، 1997، منشور في مجلة الإشعاع، هيئة المحامين بالقنيطرة، العدد17، ص170.

215 نعمان الخطيب، "اتجاهات محكمة العدل العليا في ميعاد الطعن بالإلغاء"، مرجع سابق، ص139؛ هشام الكساسبة، "مدى تبني القضاء الاداري الاردني لنظرية العلم اليقيني"، مرجع سابق، ص167.

216 قرار محكمة العدل العليا، رقم 32، سنة 1961، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، 1961، ص458.

217 راجع حكم المحكمة الادارية بمكناس، ملف عدد 13-94-3، بتاريخ 3/11/1994، غير منشور.

218 C.E : 7 juillet 1999, Mme Michelland, req. n° 181312.

219 قرار المحكمة الادارية العليا، رقم 1235، سنة 1975، حمدي عكاشة، **القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص890.

الى كلية أخرى، واصدار هذه الشهادة فعلا يفيد علمه اليقيني بقرار فصله من الكلية[220]،أو بالإشارة الى القرار ومحتوياته في خطاب موجه الى الجهة الادارية[221].

وفي المغرب، فقد استندت المحاكم الادارية بمختلف درجاتها على هذه الوسيلة واعتبرتها أساسا لمنطلق ميعاد الطعن بالالغاء، حيث يرفض القضاء النظر في القضية اذا تبين له أن هناك شك يشمل علم المعني بالأمر بالقرار ومضمونه، فأخذ بأن التظلم يشكل اقرار بعلمه، وهذا ما أكدته المحكمة الادارية بوجدة بقولها "...إنه من الثابت أن المدعي كان على علم بالمقرر علما يقينيا في 29 أكتوبر هو اليوم الذي قدم فيه تظلمه ضد المقرر المذكور مشيرا الى تاريخه وفحواه، ومثل هذا العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ..." [222]،وجاء في حكم لمحكمة النقض المغربية ان "...الطاعن يقر من خلال تظلمه الذي وجهه الى وزير التربية الوطنية والتعليم العالي أنه على إثر شفائه من المرض وتحسن حالته توجه الى مقر عمله إلا أنه أخبر بتطبيق مسطرة الاقتطاع من أجره... مما يكون معه عالما علما يقينيا بالقرار الى آخر تعليلات القرار المطعون فيه التي لم يوجه إليها الطاعن في وسيلته أي مطعن..."[223].

وأما قرينة رفع الدعوى والتي تعد بمثابة اقرار من الطاعن بالعلم بالقرار الذكي يقينيا، فقد اكد حكم لمحكمة النقض المغربية ما يلي"...وحيث مؤدى ذلك ان الطاعنة كانت على علم يقيني تام بالقرار المطعون فيه، وفحواه والجهة التي اصدرته منذ تاريخ تقديم المقال الاصلاحي المشار اليه، في حين انها لم تتقدم بمقالها الحالي الا بتاريخ 27 ابريل 1999، وما دام العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ، حسبما استقر عليه الاجتهاد القضائي، فإن الطعن الحالي يكون واردا خارج الأجل القانوني..."[224].

وذهب القضاء الاداري المغربي الى أبعد من ذلك، حيث أعتبر أن إقامة دعوى أمام جهة قضائية أخرى ولو كانت عادية تتضمن ما يفيد العلم بالقرار قرائن بمثابة العلم اليقيني[225].

كما يتبين بأن القاضي الاداري اعتبر المراسلات بين الطاعن والادارة والمتضمنة للوقائع المتعلقة بموضوع النزاع كلها قرينة على وجود العلم اليقيني (اقرار ضمني من الطاعن)، وفي هذا تقول محكمة النقض ما يلي"... حسب الثابت من المراسلات المرفقة بمقال الطعن والمؤرخة في2004/12/10 و 2005/10/22، مما يفيد علمهما اليقيني بالقرارين المطعون فيهما ومضمونهما وفحواهما الا انهما لم يتقدما بالطعن الا بعد مرور اربع سنوات... مما يجعل الطعن غير مقبول[226].

---

220 قرار المحكمة الادارية العليا المصرية، رقم 1454، لسنة 1992، غير منشور.

221 قرار المحكمة الادارية العليا المصرية، جلسة 24/5/1958، مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا، س3، ص1376.

222 حكم المحكمة الادارية بوجدة، رقم 88، سنة 2005، غير منشور.

223 قرار محكمة النقض المغربية (الغرفة الادارية)، عدد 57، 2014، (بين السيد يحي بن سعيد مهرور والوكيل القضائي للمملكة) منشور بنشرة قرارات محكمة النقض(الغرفة الادارية)، العدد 18، ص43.

224 قرار محكمة النقض المغربية (الغرفة الادارية)، عدد384، سنة 2008، غير منشور.

225 قرار المجلس الأعلى المغربي، عدد 1077، تاريخ 1997/6/19، الملف الإداري رقم 1996/1/5/908، وقرار المحكمة الادارية بالدار البيضاء، عدد685، 1996/10/9، الملف رقم 96/242غ، وقرار المحكمة الادارية بفاس، عدد206، 1997/2/26، الملف رقم 96/155غ.

226 قرار محكمة النقض المغربية . الغرفة الادارية، رقم 166، سنة 2012 ،أنظر ايضا على سبيل المثال: قرار المحكمة الادارية بمكناس، رقم 13، سنة 1994؛ وقرار الغرفة الادارية في المجلس الاعلى، عدد51، سنة 1991؛ وقرار المحكمة الادارية بالرباط، رقم 1048، سنة 2006، موقع وزارة العدل المغربي البوابة القانونية والقضائية على الموقع التالي: https://adala.justice.gov.ma

وفي الاردن، أقر القضاء الاداري الاردني بإمكانية إثبات علم صاحب الشأن بالقرار الاداري علما يقينيا او عدم ذلك ويستوي هنا فيما إذا كان القرار تقليدياً أو ذكياً من خلال عدة قرائن ، حيث استنتج القاضي ان تقديم الاستدعاء من الطاعن قبل صدور القرار انه ينفي وجود العلم اليقيني، فقضت محكمة العدل العليا ما يلي "...الاستدعاء المقدم من المستدعي قبل تاريخ صدور القرار المطعون به المتضمن تظلمه من قيام مهندس التظلم بتكليفه بالتقيد بالارتداد القانوني لا يفيد علمه بالقرار علماً يقينياً..."[227].

وذهبت المحكمة الإدارية الاردنية الى أنه "...وبما ان المستدعي اعترض على القرار المشكو منه بتاريخ 2016/2/7 أمام جهة الادارة وهو غير قابل للاعتراض كما هو ثابت من الاستدعاء المقدم منه بالتظلم لدى المستدعى ضده " المحفوظ في بينات المستدعي" فيكون علما به علما يقينيا قاطعا من ذلك التاريخ وهذا العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ..."[228].

وأما قرينة المراسلات والمكاتبات بين الفرد والادارة فقد أخذ به القضاء الاداري الاردني، ومن الامثلة على ذلك، قول محكمة العدل العليا "... تقديم المستدعي طلبا لإعادة تسجيله في سجل المحامين المتدربين يدل دلالة قاطعة على علم المستدعي بمضمون قرار شطب تسجيله بتاريخ تقديم الطلب..."[229]، وكما ذهبت المحكمة الادارية العليا الاردنية بقولها"...ان اصدار المطعون ضده (وزير التخطيط والتعاون الدولي) قراره المتضمن تعيين الطاعن بوظيفة مستشار بتاريخ 28/5/2018، وعليه فإن تقدم الطاعن بتاريخ 10/6/2018 بمذكرة داخلية موجهة الى المطعون ضده يطالب فيها بتعديل المكافأة الشهرية اعتبارا من تاريخ تعيينه مستشارا 28/5/2018، مما يعني أن الطاعن قد علم بالقرار الاداري الطعين علما يقينيا قاطعا شاملا كافة محتوياته..."[230] .

وكما اعتبر القاضي ان تاريخ اقامة الدعوى اقرار ضمني بالعلم بالقرار علما يقينيا، وخصوصا بعد ان نص المشرع عليها في المادة 8/ب من قانون القضاء الاداري، فذهبت المحكمة الادارية العليا الى القول "... فإن الجهة الطاعنة في الطعن الماثل تكون قد علمت علماً يقينياً لا ظنياً بالقرار الطعين بتاريخ إقامتهم للدعوى رقم (2017/163) وهو تاريخ 2017/4/19، والتي صدر بها الحكم القاضي بردها شكلاً بتاريخ 2017/10/15 .وحيث أن الجهة الطاعنة تقدمت بالدعوى رقم (2018/99) بتاريخ 2018/2/27 فإنها تكون مقدمة بعد فوات المدة المنصوص عليها في (8/أ) من قانون القضاء الإداري إذ أن العلم اليقيني وفق نص المادة (8/ب) من قانون القضاء الإداري يقوم مقام التبليغ..."[231] .

---

[227] حكم محكمة العدل العليا الاردنية، رقم 89، سنة 1979، منشورات قرارك.

[228] قرار المحكمة الادارية الاردنية، رقم 211، سنة 2016، منشورات قرارك.

[229] قرار محكمة العدل العليا الاردنية، رقم 526، سنة 2003، مجلة نقابة المحامين الاردنيين العدد1-3 لسنة 2004، ص75.

[230] قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 57، سنة 2019، منشورات قرارك.

[231] قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 328، سنة 2018، منشورات قرارك. أنظر ايضا على سبيل المثال: قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 187، سنة 2016، منشورات قرارك؛ وقرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 295، سنة 2015، منشورات قرارك؛ وقرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 306، سنة 2016، منشورات قرارك؛ وقرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 307، سنة 2018، منشورات قرارك؛ وقرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 192، سنة 2016، منشورات قرارك.

وكما ذهبت محكمة العدل العليا بقولها: "... علم المستدعي بالقرار المشكو منه علما يقينيا بتاريخ تقديم دعواه السابقة التي ردت لعدم صحة الوكالة التي قدمت بموجبها الدعوى يجعل الدعوى المقدمة بعد مضي أكثر من ستين يوما من تاريخ العلم بالقرار مقدمة بعد فوات المدة القانونية مستوجبة الرد شكلا "[232] .

الفرع الثاني: تنفيذ القرار الاداري

استقرت احكام القضاء الاداري الاردني والمقارن على ان تنفيذ القرار الاداري ويشمل ذلك القرار الذكي تنفيذ جبريا بحق الطاعن دون سبق نشره أو تبليغه بالقرار دليل على علمه اليقيني وقرينة على معرفته بمضمونه، واعتبار تاريخ بدء تنفيذ القرار موعدا لبدء سريان ميعاد الطعن بالإلغاء[233].

فذهب مجلس الدولة الفرنسي بأن العلم بالقرارات التي تقوم الادارة بتنفيذها جبرا، إذ يحل التنفيذ الجبري محل النشر فيما يتعلق بالعلم بشأن سريان ميعاد الطعن بالنسبة لمن نفذ القرار ضده[234].

ومن تطبيقات القضاء الاداري المصري في هذا الشأن، أنه اعتبر التنفيذ المادي للقرار بخصم خمسة عشر يوما من راتب المدعي دليل العلم اليقيني بالقرار[235]، وبأن "... تنفيذ القرار الصادر بالتجنيد يفيد علم من صدر بشأنه هذا القرار به علما يقينيا يسري من تاريخ ثبوته ميعاد الطعن بالإلغاء"[236]،وفي حكم آخر لم يعد تنفيذ القرار دليلاً على علم صاحب الشأن بالقرار، بقولها "...لا يجوز الاحتجاج بتاريخ القبض على المدعي للقول بسريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء في حقه من هذا التاريخ باعتبار أنه علم فيه بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً؛ إذ لا دليل في الأوراق على إبلاغه بهذا القرار في تاريخ معين مع اطلاعه على الأسباب التي دعت إلى إصداره، بما يتحقق معه علمه بمحتوياته وفحواه علماً يقينياً نافياً للجهالة يمكنه من تحديد موقفه إزاءه من حيث قبوله أو الطعن فيه، لا ظنياً ولا افتراضيا..."[237].

ويذهب الباحث إلى تأييد ما ذهبت اليه المحكمة الادارية العليا في مصر في قرارها السابق؛ لأن تنفيذ القرار في مواجهة صاحب الشأن، قد لا يعني أن شروط العلم اليقيني جميعها أصبحت متوفرة، فقد تستخدم الادارة سلطتها في تنفيذ القرار جبرا ، وبالتالي يجب ان يتم التحقق من وجود تلك الشروط الى جانب تنفيذ القرار، وذلك لحماية حقوق الأفراد في مواجهة الادارة، فقد يكون لديها سوء نية بأن تنفيذها للقرار جبرا بقصد اعتبار ذلك علم الفرد به علما يقينيا وتحمله تقصيرها.

وسار القضاء الاداري المغربي على ذات الطريق، حيث اعتبر ان تنفيذ القرار سواء التقليدي او الصادر عن الذكاء الاصطناعي (توقيف الراتب الشهري للطاعن) يشير الى علمه اليقيني بالقرار، فذهبت المحكمة الادارية بالرباط في هذا الشأن بأنه "...وحيث يستفاد

---

232 عدل عليا، رقم 406، سنة 1996، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية سنة 1993م وحتى نهاية سنة 1997، القسم الثاني، ص986.

233 خالد الزبيدي، "نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الاداري"، مرجع سابق، ص158؛ محمد بن عبدالكريم العيسى، **ميعاد دعوى إلغاء القرار الاداري في النظام السعودي**، الطبعة 1، دار الكتاب الجامعي، السعودية، 2017، ص153.

234 حكم مجلس الدولة الفرنسي في 4/8/1905 ، اشار اليه: أحمد كمال الدين موسى، **نظرية الاثبات في القانون الاداري**، مرجع سابق، ص437.
C.E: 25 NOV 1901 " UNION MUTUELLE de proprietaries lyonnois" Res.p.8040.

235 قرار محكمة القضاء الاداري، رقم 465، لسنة 1953، غير منشور.

236 قرار المحكمة الادارية العليا المصرية، رقم 663، سنة 1994، مجموعة المبادئ القانونية، السنة السادسة، ص70.

237 الطعن رقم 1720، س6 ق، جلسة 1963/3/23، مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا، سنة 8، ص874.

من وثائق الملف ان قرار العزل قد صدر بناء على اقتراح المجلس التأديبي المنعقد بتاريخ 1997/6/11 والذي ترتب عنه بالتالي توقيف الراتب الشهري للطاعن، الشيء الذي يشكل علما يقينيا بقرار العزل، في حين ان التظلم لم يقدم الا بتاريخ 2006/2/6 أي خارج الأجل القانوني، وبناء على ما ذكر فإنه يتعين التصريح بعدم قبول الطلب"[238].

ومن تطبيقات القضاء الاداري الاردني ، فقضت المحكمة الادارية العليا الاردنية في احد احكامها بأن "...وتم تنفيذ هذا القرار وتصويب راتب المطعون ضده اعتبارا من التاريخ المشار اليه بإقتطاع ما قبضه زيادة عما يستحقه من راتبه الشهري واسترداد الزيادة التي سبق له وقبضها مما يعني ان المطعون ضده (المستدعي) كان يعلم علما يقينيا بتصويب وضعه الوظيفي من بداية الحسم من راتبه واسترداد الزيادة التي قبضها من تاريخ قبضه أول راتب بعد التصويب، وبما ان المطعون ضده تقدم لدى المحكمة الادارية بتاريخ 2015/1/6 أي بعد مرور ما يزيد على 14 شهرا من علمه اليقيني بصدور القرار المشكو منه فيكون الدفع واردا على الحكم المطعون فيه والدعوى مستوجبة الرد"[239] أو استلام المستدعي لراتب دون احتساب العلاوات التي قررت الادارة تخفيضها[240] .

كما قضت المحكمة الادارية العليا الاردنية بقولها "...ويعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علما يقينيا وحيث نجد أن القرار المشكو منه صدر بتاريخ 18/6/2017... وتقدمت بلائحة دعواها لدى المحكمة الادارية بتاريخ 29/4/2019، فتكون دعواها مقدمة بعد فوات المدة القانونية ويتعين ردها شكلا، هذا بالاضافة الى أن الطاعنة علمت علما يقينيا بالقرار المشكو منه من خلال منعها بالقوة من دخول مؤسسة الإذاعة والتلفزيون حسبما ورد بإقرارها في استدعاء الدعوى المقدمة منها لدى المحكمة الادارية إضافة إلى توقف راتبها من تاريخ اعتبارها فاقدة لوظيفتها..."[241].

الخاتمة:

هذه الدراسة تناولت إحدى أهم نظريات القانون الإداري، وهي من نشأة القضاء الإداري، والتي بحثنا في طرح موقف القضاء الإداري المقارن، وتحدثنا عن اهم قرينتي لإثبات حصول العلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي وهما؛ اقرار الطاعن، وتنفيذ القرار الإداري.

وتوصلنا من خلال هذه الدراسة الى مجموعة من **النتائج** وهي:

1- ان القضاء الاداري المقارن اشترط عدة شروط لتحقق العلم اليقيني بالقرار الإداري ويستوي في ذلك التقليدي أو الذكي وتشدد في تطبيقها، ولكن يوجد اختلاف في الاجتهاد القضائي وخاصة المتعلقة بتلك الشروط.

2- ذهب بعض الفقهاء والقضاء الاداري الى الخلط بين العلم اليقيني والوسائل الأخرى للعلم بالقرار وهي التبليغ والنشر، حيث اعتبرت ان النشر أو التبليغ وسائل للوصول الى العلم اليقيني، ولكن يوجد اختلاف كبير ويعتبر هذا العلم وسيلة تستقل عن غيرها.

3- يوجد خلاف فقهي حول الاخذ بالعلم اليقيني بالقرار الإداري الذكي، حيث انقسموا الى رأيين، مؤيد ومعارض.

---

[238] قرار المحكمة الادارية بالرباط، رقم 1197، سنة2007، منشور على البوابة القانونية والقضائية لوزارة العدل المغربية.

[239] قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 189، سنة 2015، منشورات قرارك؛ أنظر أيضا: قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 296، سنة 2019، منشورات قرارك.

[240] عدل عليا اردنية، رقم 51، سنة 1996، منشورات قرارك.

[241] قرار المحكمة الادارية العليا الاردنية، رقم 260، سنة 2019، منشورات قرارك.

4- تباينت مواقف القضاء الاداري المقارن وخصوصا مجلس الدولة الفرنسي بعد فترة ليست بالقصيرة والتي أخذ يطبق العلم اليقيني، عاد وهجرها ولكن وضع حالات محددة لتطبيقه.

وأما المقترحات فهي:

1. نوصي أن يسير القضاء الاداري الأردني إلى جانب القضاء الإداري المغربي والمصري وذلك بالتشدد بشكل اكبر فيما يتعلق بإثبات العلم اليقيني بالقرار الإداري والأخذ بعين الاعتبار القرار الصادر عن الذكاء الاصطناعي في هذا الشأن، وأن يتم الاستقرار على طرق إثباتها؛ لأن الواقع العملي يشير أن هناك اختلاف واضح بين الحين والآخر.
2. نوصي أن يتم توحيد الاجتهادات القضائية فيما يتعلق بتطبيق نظرية العلم اليقيني، وعدم استمرارها على الاختلاف فيها؛ وبالأخص فيما يتعلق بالعلم بالقرار الإداري الذكي، لأن ذلك يؤثر على حقوق ومصالح الافراد، خصوصاً بعد أن نص عليها المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

قائمة المراجع

أولا : الكتب:

الجرف، طعيمة ، **رقابة القضاء لأعمال الادارة العامة**، دار النهضة العربية، مصر، 1977.

حلمي، محمود ، **القضاء الاداري**، الطبعة 1، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1974.

خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم ، **الإثبات أمام القضاء الاداري** ، الطبعة1، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008 .

طلبه، عبدالله ، **القانون الاداري**، الطبعة 2، مطبعة جامعة دمشق، سوريا، 1980.

الطماوي، سليمان ، **القضاء الاداري**، دار الفكر العربي، مصر، 1976.

الطماوي، سليمان ، **النظرية العامة للقرارات الادارية**، الطبعة 1، دار الفكر العربي، مصر، 1957.

العيسى، محمد بن عبدالكريم، **ميعاد دعوى إلغاء القرار الاداري في النظام السعودي**، الطبعة 1، دار الكتاب الجامعي، السعودية، 2017.

الغويري، أحمد ، **قضاء الالغاء في الاردن**، الطبعة 1، مطابع الدستور التجارية، الاردن، 1989.

القرشي، محمد بردي ، **القواعد العامة في تحديد ميعاد دعوى الالغاء**، المركز العربي للنشر، مصر، 2017.

محمد، محمد نصر، **الوافي في حجية الإثبات بالقرائن وتطبيقاتها في القانون الاداري**، دار الكتب العربية، مصر، 2014.

ثانيا: الرسائل الجامعية:

افندي، أحمد محمد ، **دور القاضي الإداري في الإثبات**، (رسالة دكتوراه)، جامعة اسيوط، مصر، 2015.

أمين، بسمة محمد ، **القرائن في القانون الإداري**، (رسالة دكتوراه)، جامعة المنصورة، مصر، 2017.

الجوهري، عبد العزيز السيد ، **القانون والقرار الاداري في الفترة ما بين الاصدار والشهر**، (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، 1975.

رسلان، زكريا ، **اجراءات دعوى الالغاء أمام مجلس الدولة السوري**، (رسالة دكتوراه)، جامعة حلب، سوريا، 2011.

العدوان، رائد محمد يوسف ، **نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد**، (رسالة ماجستير)، جامعة الشرق الاوسط، الاردن، 2012.

عصفور، رائد وليد ، **نظرية العلم اليقيني بالقرار الاداري وتطبيقها في القضاء الاداري الفلسطيني**، (رسالة ماجستير)، الجامعة الاسلامية، فلسطين،2019

عطا الله، محمد علي محمد ، **الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية**، (رسالة دكتوراه)، جامعة الزقازيق، مصر، 2000.

العلوان، علي يوسف محمد ، **نفاذ القرارات الادارية وسريانها بحق الافراد في الاردن**، (رسالة دكتوراه)، جامعة عمان العربية، 2005.

كساسبة، هشام ، **وسائل الاثبات امام القضاء الاداري**، (رسالة دكتوراه) ، جامعة القاهرة، مصر، 2013.

المشهداني، علي سلمان ، **قواعد الاثبات في الدعوى الادارية**، (رسالة دكتوراه)، جامعة بغداد، 2000.

موسى، احمد كمال الدين ، **نظرية الإثبات في القانون الإداري**، (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، 1976.

ثالثاً: الأبحاث العلمية:

احديدو، نادية ، "شرط أجل رفع دعوى الالغاء على ضوء الاجتهاد القضائي"، **مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية**، المغرب، العدد خاص، 2014.

جوادي، الياس ، "القرائن القضائية وحجيتها في إثبات الدعوى الإدارية"، **دفاتر السياسة والقانون**، جامعة قاصدي ورقلة ، العدد العاشر، 2014.

الجوهري، عبدالعزيز ، "هل تختفي نظرية العلم اليقيني من افق القانون الاداري"، **مجلة المحاماة**، نقابة المحامين المصريين، العدد 3،4، 1988.

الحسيني، صادق محمد ، " دور العلم اليقيني في الإثبات أمام القضاء الاداري"، **مجلة الكوفة للدراسات القانونية**، جامعة الكوفة، العدد 42، 2019.

الخطيب، نعمان ، "اتجاهات محكمة العدل العليا في ميعاد الطعن بالإلغاء"، **مجلة مؤتة للبحوث والدراسات**، جامعة مؤتة، المجلد الأول، العدد الثاني، 1986.

الراشدي، عزيز ، "اتجاه تنظيم عبء الاثبات في المنازعات الادارية"، **مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية**، المغرب، عدد خاص، 2014.

الزبيدي، خالد ، "نظرية العلم اليقيني في الفقه والقضاء الاداري"، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون**، الجامعة الاردنية، المجلد 34، العدد الأول، 2007.

الشوابكة، فيصل ، "نظرية العلم اليقيني في قضاء محكمة العدل العليا الاردنية"، **دفاتر السياسة والقانون**، جامعة قاصدي ورقلة، العدد التاسع ، 2013.

كامل، زينب علي ، "عبء اثبات العلم اليقيني"، **مجلة جامعة بابل للعلوم التربوية والانسانية**، جامعة بابل، العدد 43، 2019.